

Phụ lục II

BẢN TỔNG HỢP KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU, RÀ SOÁT CÁC NHIỆM VỤ LẬP PHÁP CHÍNH PHỦ CẦN THỰC HIỆN TRƯỚC NGÀY 30/6/2022 THEO KẾ HOẠCH SỐ 81/KH-UBTVQH15 NGÀY 05/11/2021 CỦA ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

(Kèm theo Báo cáo số 265/BC-CP ngày 09 tháng 8 năm 2022 của Chính phủ)

PHẦN I

KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU, RÀ SOÁT VÀ ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI, BỔ SUNG VĂN BẢN HIỆN HÀNH

A. CÁC DỰ ÁN ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI, BỔ SUNG

I. Nghiên cứu, rà soát Luật Phòng, chống mua bán người

1. Đánh giá mức độ phù hợp, tính khả thi và hiệu quả thực tế của các quy định trong Luật đang điều chỉnh vấn đề có liên quan đến nội dung định hướng

Luật Phòng, chống mua bán người năm 2011 được Quốc hội khóa XII thông qua ngày 29/3/2011, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2012. Thực hiện ý kiến chỉ đạo của đồng chí Thủ tướng Chính phủ tại Thông báo số 5636/VPCP-NC ngày 10/7/2020 của Văn phòng Chính phủ về việc giao Bộ Công an tổng kết toàn diện thực tiễn thi hành Luật Phòng, chống mua bán người năm 2011, Bộ Công an đã chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành, cơ quan có liên quan, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương xây dựng Báo cáo số 520/BC-BCA ngày 03/6/2021 về tổng kết 09 năm thi hành Luật Phòng, chống mua bán người, theo đó, sau 09 năm thi hành cho thấy hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về cơ bản đã được ban hành đầy đủ tạo cơ sở pháp lý quan trọng để tổ chức, triển khai thực hiện có hiệu quả công tác phòng, chống mua bán người, góp phần bảo đảm an ninh, trật tự, an toàn xã hội và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

2. Những bất cập, hạn chế, mâu thuẫn, chồng chéo, các khó khăn, vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện

Bên cạnh những thuận lợi và kết quả đã đạt được, thì các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn về phòng, chống mua bán người hầu hết được ban hành đã 5 - 6 năm, nên nhiều quy định không còn phù hợp với tình hình, điều kiện kinh tế - xã hội hiện nay, trong đó có một số nội dung lớn, cụ thể như sau:

- Theo định nghĩa về “buôn bán người” quy định tại Điều 3 Nghị định thư về việc ngăn ngừa, phòng chống và trừng trị việc buôn bán người đặc biệt là Phụ nữ và trẻ em, bổ sung công ước về phòng, chống tội phạm có tổ chức, tội phạm xuyên quốc gia của Liên hợp quốc, thì chỉ cần một trong các hành vi tuyển mộ, vận chuyển, chuyển giao, chứa chấp hoặc tiếp nhận người nhằm mục đích bóc lột sẽ cấu thành tội buôn bán người. Tuy nhiên, theo quy định tại các điều 150, 151 Bộ luật Hình sự năm 2015, để cấu thành tội “mua bán người”, “mua bán người dưới 16 tuổi” cần phải có hành vi chuyển giao hoặc tiếp nhận người; việc tuyển mộ, vận chuyển, chứa chấp người chỉ cấu thành tội “mua bán người”, “mua

bán người dưới 16 tuổi” nếu như nhằm thực hiện các hành vi chuyển giao hoặc tiếp nhận người. Như vậy, khái niệm “mua bán người” theo quy định của pháp luật Việt Nam và Nghị định thư nêu trên còn khác biệt dẫn đến khó khăn trong việc xác định nạn nhân trong các vụ án, nhiều trường hợp phía nước ngoài xem là nạn nhân bị mua bán (theo phán quyết của Tòa án) nhưng theo quy định của Việt Nam thì chưa đủ cơ sở xác định nạn nhân (ví dụ như các trường hợp ngư dân Việt Nam bị phía Thái Lan xem là nạn nhân bị mua bán trên tàu cá).

- Việc xác định nạn nhân theo quy định của Luật Phòng, chống mua bán người và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật để họ hưởng các chế độ hỗ trợ chưa phù hợp với thực tiễn, vì có nhiều người bị hại bị mua bán xảy ra đã lâu, họ không thể nhớ chính xác sự việc nên không xác định được đối tượng chủ mưu, thực hiện hành vi mua bán, cơ quan có thẩm quyền không thể chứng minh họ là nạn nhân trong các vụ mua bán. Trong khi đó các đối tượng trong thời gian chờ xác minh là nạn nhân này cũng cần được hưởng đầy đủ các chế độ hỗ trợ như nạn nhân và thực tế các cơ quan chức năng đã phải tổ chức hỗ trợ như nạn nhân nhưng khi xác minh không đủ điều kiện xác định là nạn nhân dẫn đến khó khăn về chi trả kinh phí thực hiện tiếp nhận đã thực hiện. Bên cạnh đó, chưa có một quy trình chuẩn trong công tác xác minh, xác định và giải cứu nạn nhân để các ngành, các lực lượng và địa phương thực hiện thống nhất.

- Chế độ hỗ trợ nạn nhân chưa phù hợp với thực tiễn: Chỉ quy định nạn nhân được hỗ trợ về tâm lý trong thời gian cư trú tại cơ sở bảo trợ xã hội, cơ sở hỗ trợ nạn nhân, trong khi nhiều nạn nhân thường trở về với những sang chấn về mặt tâm lý, hoang loạn, lo lắng bị trả thù sau khi cung cấp lời khai cho Công an, Biên phòng hoặc khi trở về địa phương bị kỳ thị, xa lánh cũng rất cần được hỗ trợ tâm lý; chỉ có nạn nhân thuộc hộ nghèo mới được xem xét hỗ trợ văn hóa, học nghề, trợ cấp khó khăn ban đầu; mức chi hỗ trợ khó khăn ban đầu cho nạn nhân còn thấp (1.000.000đồng/người), chưa đảm bảo cuộc sống khi về địa phương hòa nhập cộng đồng, trong khi đó các quy định về trình tự, thủ tục nhận hỗ trợ chưa được quy định cụ thể trong Luật nên còn nhiều nơi áp dụng chưa thống nhất...

- Việc thành lập cơ sở hỗ trợ nạn nhân được quy định tại Luật Phòng, chống mua bán người và Nghị định số 09/2013/NĐ-CP ngày 11/01/2013 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Phòng, chống mua bán người, tuy nhiên, ngày 12/9/2017, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 103/2017/NĐ-CP quy định về thành lập, tổ chức, hoạt động, giải thể và quản lý các cơ sở trợ giúp xã hội, trong đó có nhiều quy định chưa phù hợp với quy định của Luật Phòng, chống mua bán người về thành lập cơ sở hỗ trợ nạn nhân, chưa đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật về thành lập, tổ chức, hoạt động, giải thể và quản lý các cơ sở trợ giúp xã hội, gây khó khăn cho các tổ chức, cá nhân trong tham gia công tác hỗ trợ nạn nhân.

- Nhiều quy định pháp luật về phòng, chống mua bán người và liên quan đến công tác phòng, chống mua bán người còn chưa phù hợp, mâu thuẫn, chồng chéo dẫn đến khó khăn trong thực hiện (như chưa có quy định về chi phí phiên dịch cho nạn nhân là người nước ngoài, nạn nhân là người dân tộc thiểu số trong quá trình tiếp nhận nạn nhân lấy lời khai hoặc trong hỗ trợ nạn nhân lưu trú tại cơ sở hỗ

trợ nạn nhân, cơ sở bảo trợ xã hội; cơ quan quyết định hỗ trợ văn hóa, học nghề theo quy định của Luật và Nghị định số 09/2013/NĐ-CP ngày 11/01/2013 còn khác nhau; quy định thời gian được hỗ trợ khác nhau giữa các văn bản...).

3. Đề xuất giải pháp cụ thể xử lý kết quả nghiên cứu, rà soát

Trên cơ sở kết quả nghiên cứu rà soát Luật Phòng, chống mua bán người năm 2011, Chính phủ đề xuất sửa đổi:

- Tên dự án: Luật Phòng, chống mua bán người (sửa đổi).
- Dự kiến thời hạn:
 - + Hoàn thành hồ sơ đề nghị xây dựng dự án Luật: Trước ngày 31/12/2023;
 - + Trình Quốc hội khóa XV xem xét, cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 7 (tháng 5/2024) và xem xét, thông qua tại Kỳ họp thứ 8 (tháng 11/2024).

II. Nghiên cứu, rà soát Luật Căn cước công dân

1. Đánh giá mức độ phù hợp, tính khả thi và hiệu quả thực tế của các quy định trong Luật đang điều chỉnh vấn đề có liên quan đến nội dung định hướng

Luật Căn cước công dân năm 2014 được Quốc hội khóa XIII thông qua ngày 20/11/2014, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2016. Qua 06 năm tổ chức triển khai thực hiện Luật Căn cước công dân đã cho thấy sự triển khai nghiêm túc, hiệu quả của các Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân, Công an các cấp. Bộ Công an đã giúp Chính phủ chỉ đạo, hướng dẫn, theo dõi việc triển khai, thực hiện Luật Căn cước công dân đạt nhiều kết quả. Công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật được tiến hành rộng rãi, hiệu quả, qua đó đã nâng cao nhận thức pháp luật về căn cước công dân của các cơ quan, tổ chức và của người dân. Các Bộ, ngành, địa phương đã tập trung rà soát, bãi bỏ nhiều văn bản pháp luật lạm dụng quy định làm hạn chế quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Thông qua triển khai tập huấn Luật Căn cước công dân, Công an các cấp đã có chuyển biến tích cực cả về nhận thức, trách nhiệm và phương pháp tổ chức thực hiện, nhất là về ý thức phục vụ nhân dân của đội ngũ cán bộ trực tiếp làm công tác cấp, quản lý căn cước công dân. Trong tổ chức thực hiện đã áp dụng đúng các quy trình công tác, giải quyết hồ sơ đúng đối tượng, điều kiện, thủ tục. Tất cả các cơ quan cấp Căn cước công dân đều công khai hóa thủ tục, điều kiện, thời gian giải quyết, lệ phí cấp căn cước công dân. Qua 06 năm triển khai thực hiện Luật Căn cước công dân đã xuất hiện nhiều tấm gương, nhiều đơn vị có tinh thần phục vụ tốt, được nhân dân khen ngợi; nhiều cách làm mới, sáng tạo như: rút ngắn thời gian giải quyết hồ sơ cấp Căn cước công dân, các tổ cấp căn cước công dân lưu động xuống tận các thôn bản, nhà dân để thu nhận hồ sơ Căn cước công dân...Nhiều địa phương đã thực hiện đồng bộ, có hiệu quả các nội dung, yêu cầu cải cách hành chính trong công tác cấp, quản lý Căn cước công dân; có sự phối hợp chặt chẽ với các ngành, các cấp, gắn việc thực hiện các quy định về căn cước công dân với các lĩnh vực có liên quan như: cư trú, hộ tịch, dân số, thống kê...

Việc triển khai thực hiện Luật Căn cước công dân đã đảm bảo được yêu cầu quản lý nhà nước về căn cước công dân trong tình hình mới, góp phần thực hiện thắng lợi các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, xã hội ở các cấp, hỗ trợ đắc lực trong phòng ngừa, đấu tranh chống tội phạm, giữ gìn an ninh, trật tự.

Hệ thống Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư và sản xuất, cấp và quản lý căn cước công dân được xây dựng hoàn thiện tạo sự đổi mới căn bản về tổ chức hoạt động, quản lý nhà nước về dân cư theo hướng hiện đại, bỏ sổ hộ khẩu giấy, xác lập danh tính điện tử của công dân thông qua mã số định danh cá nhân, phù hợp với xu hướng phát triển của xã hội, người dân có thể thực hiện các giao dịch, các thủ tục hành chính ở bất cứ nơi nào, không phụ thuộc vào địa giới hành chính, góp phần kiến tạo Chính phủ liêm chính, hành động, phát triển phục vụ nhân dân, đóng góp tích cực vào tiến trình xây dựng Việt Nam trở thành quốc gia số trong tương lai không xa.

Hiện nay, Bộ Công an đã triển khai việc kết nối, khai thác Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư phục vụ nhiều hoạt động như: Kết nối với Cổng dịch vụ công quốc gia, Văn phòng Chính phủ để xác thực số định danh cá nhân, Căn cước công dân, xác thực thông tin chủ hộ, tra cứu thông tin công dân; kết nối với Bảo hiểm xã hội Việt Nam để xác thực thông tin công dân; kết nối với Bộ Tư pháp để thực hiện cấp, hủy số định danh cá nhân cho trẻ em khai sinh; kết nối với Bộ Y tế để phục vụ rà soát thông tin tiêm chủng của công dân, phòng chống dịch Covid-19; kết nối, xác thực với Tập đoàn điện lực Việt Nam phục vụ nghiệp vụ ngành điện; kết nối, xác thực với Ban Cơ yếu Chính phủ phục vụ rà soát thông tin cán bộ Cơ yếu; kết nối với Tổng cục thuế, Bộ Tài chính để xác thực thông tin công dân, xác thực thông tin chủ hộ, tra cứu thông tin công dân phục vụ làm sạch dữ liệu ngành thuế, nghiệp vụ ngành thuế; thử nghiệm thành công dịch vụ xác thực thông tin công dân tại 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phục vụ giải quyết thủ tục hành chính, cung cấp dịch vụ công trực tuyến cho người dân qua trực tích hợp quốc gia (NDXP) của Bộ Thông tin và Truyền thông...

Tính đến thời điểm ngày 15/3/2022, Bộ Công an đã chỉ đạo Công an các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện thu thập, cập nhật thông tin của 102.678.938 công dân cả nước vào hệ thống Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư. Trên cơ sở dữ liệu dân cư đã thu thập, Bộ Công an đã tiến hành cấp 98.560.038 số định danh cá nhân cho công dân trên toàn quốc đang có trên hệ thống (đã loại bỏ các trường hợp công dân bị trùng, đã chết, thôi quốc tịch), đây là cơ sở quan trọng để xác lập danh tính điện tử của công dân, góp phần thực hiện chuyển đổi số quốc gia. Bộ Công an đã tiến hành cấp được hơn 77 triệu thẻ Căn cước công dân, trong đó, có 16 triệu thẻ Căn cước công dân mã vạch và hơn 61 triệu thẻ Căn cước công dân gắn chip điện tử.

2. Những bất cập, hạn chế, mâu thuẫn, chông chéo, các khó khăn, vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện

Qua 06 năm triển khai thi hành, bên cạnh những kết quả đạt được, vẫn còn những khó khăn, vướng mắc, bất cập, hạn chế của pháp luật hiện hành trong thực hiện Luật Căn cước công dân năm 2014 như sau:

- Hiện nay, công dân có nhiều loại giấy tờ tùy thân khác nhau như thẻ Căn cước công dân, thẻ bảo hiểm y tế, sổ bảo hiểm xã hội, giấy khai sinh, giấy phép lái xe, thẻ học sinh, sinh viên, thẻ hội viên, thẻ hành nghề... Việc có quá nhiều loại giấy tờ khác nhau được cơ quan có thẩm quyền cấp cho công dân gây ra khó khăn nhất định cho công dân trong lưu trữ, sử dụng, nhất là trong thực hiện các thủ tục

hành chính, các tiện ích, dịch vụ công; không phù hợp với xu hướng chuyển đổi số, ứng dụng công nghệ thông tin vào hoạt động quản lý nhà nước, hoạt động xã hội đang ngày càng phát triển ở nước ta. Trong khi đó, Luật Căn cước công dân không có các quy định về việc khai thác, sử dụng thông tin trên thẻ Căn cước công dân (bao gồm thông tin về căn cước công dân và các thông tin trên giấy tờ khác của công dân được tích hợp vào thẻ Căn cước công dân qua chip điện tử và mã QR code) nên việc phát triển các ứng dụng, dịch vụ tiện ích của thẻ Căn cước công dân vào giao dịch dân sự, thực hiện chuyển đổi số, cải cách thủ tục hành chính còn gặp nhiều khó khăn, thiếu đồng bộ, thống nhất; nhiều đơn vị chưa tham gia triển khai vì đây không phải là nội dung được quy định trong luật.

- Các quy định của Luật Căn cước công dân về việc quản lý, vận hành, khai thác, sử dụng thông tin trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, cơ sở dữ liệu Căn cước công dân còn chưa được đầy đủ, bao quát, chủ yếu được quy định ở các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành luật; trong khi đó, đây là vấn đề lớn, tác động rộng rãi đến nhiều chủ thể khác nhau bao gồm các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức, doanh nghiệp được giao thực hiện một số dịch vụ công và tổ chức, cá nhân khác, nên cần được luật hóa.

- Trong thực hiện chuyển đổi số, việc xác định, định danh công dân trên môi trường điện tử (công dân số) là rất cần thiết; trong khi đó, Luật Căn cước công dân là văn bản quan trọng quy định về quản lý, định danh một công dân cụ thể nhưng hiện nay mới chỉ tập trung vào việc quản lý công dân qua Cơ sở dữ liệu căn cước công dân, Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, qua thẻ Căn cước công dân mà chưa có quy định về việc xác định, quản lý, định danh công dân trên môi trường điện tử nên gây khó khăn trong phát triển các tiện ích, triển khai dịch vụ công, quản lý các giao dịch điện tử quan trọng trong lĩnh vực tài chính, ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm, bất động sản... chưa bảo đảm, bảo vệ được quyền, lợi ích chính đáng của công dân trên môi trường điện tử.

- Luật Căn cước công dân là văn bản quy phạm pháp luật quan trọng, quy định việc chuyển đổi từ cấp, sử dụng Chứng minh nhân dân sang cấp, sử dụng bằng thẻ Căn cước công dân; tuy nhiên, nhiều cơ quan, tổ chức đã yêu cầu công dân bắt buộc phải thực hiện các thủ tục để cập nhật, điều chỉnh lại thông tin trên giấy tờ, tài liệu đã cấp trước đây cho công dân (có thông tin về Chứng minh nhân dân) bằng thông tin về thẻ Căn cước công dân (như trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường, bảo hiểm, tài chính, ngân hàng...) gây khó khăn, phiền hà cho công dân. Do vậy, cần bổ sung vào Luật Căn cước công dân quy định chuyển tiếp để bảo đảm việc sử dụng, thay thế từ Chứng minh nhân dân sang thẻ Căn cước công dân của công dân được thuận lợi hơn; hạn chế phát sinh các thủ tục khác đối với công dân.

- Theo quy định tại các điều 9 và 15 Luật Căn cước công dân (được sửa đổi, bổ sung tại khoản 1 Điều 37 Luật Cư trú năm 2020) thì thông tin của công dân trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, Cơ sở dữ liệu căn cước công dân chỉ bao gồm một số nhóm thông tin; tuy nhiên, qua triển khai Đề án phát triển ứng dụng dữ liệu về dân cư, định danh và xác thực điện tử phục vụ chuyển đổi số quốc gia giai đoạn 2022 - 2025, tầm nhìn đến năm 2030 được Thủ tướng Chính phủ phê

duyet tại Quyết định số 06/QĐ-TTg ngày 06/01/2022, việc mở rộng, tích hợp thêm nhiều thông tin khác của công dân trong các cơ sở dữ liệu chuyên ngành vào Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, Cơ sở dữ liệu căn cước công dân là rất cần thiết; trực tiếp phục vụ cho việc ứng dụng tiện ích của thẻ Căn cước công dân, định danh và xác thực điện tử, kết nối, chia sẻ, chứng thực dữ liệu công dân, phân tích, thiết lập bản đồ số dân cư. Do vậy, việc giới hạn các thông tin trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, Cơ sở dữ liệu căn cước công dân theo quy định tại các điều 9 và 15 Luật Căn cước công dân nêu trên sẽ gây khó khăn nhất định khi triển khai Đề án, thực hiện chuyển đổi số quốc gia.

- Theo quy định tại Điều 18 Luật Căn cước công dân thì thông tin trong thẻ Căn cước công dân bao gồm nhiều thông tin khác nhau về công dân; trong đó, có thông tin về ngày, tháng, năm sinh, giới tính, quốc tịch, quê quán, nơi thường trú; tuy nhiên, trong thực tế khi triển khai cấp thẻ Căn cước công dân có nhiều trường hợp công dân không có thông tin về ngày, tháng sinh; không có nơi thường trú; không có địa chỉ quê quán rõ ràng (theo 03 cấp hành chính); có trường hợp công dân đã được cấp thẻ căn cước công dân nhưng lại xác định lại giới tính... nên dẫn đến nhiều trường hợp công dân phải thực hiện đăng ký lại, cải chính, bổ sung thông tin hộ tịch đầy đủ mới được cấp thẻ Căn cước công dân. Quy định này gây khó khăn cho công dân, nhất là với trường hợp người cao tuổi khi không có hoặc không còn giấy tờ chứng minh thông tin cá nhân do yếu tố lịch sử, chiến tranh dẫn đến không được cấp thẻ Căn cước công dân hoặc phải làm thêm rất nhiều thủ tục hộ tịch khác mới đủ điều kiện cấp thẻ Căn cước công dân.

- Luật Căn cước công dân không quy định về cấp số định danh cá nhân cho trường hợp người không quốc tịch, người không có quốc tịch Việt Nam đang sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam, người chưa xác định quốc tịch Việt Nam nhưng đã sinh sống ổn định, lâu dài ở Việt Nam, được đăng ký thường trú tại Việt Nam. Do nhiều yếu tố liên quan đến lịch sử, chiến tranh nên thực tế hiện nay còn rất nhiều trường hợp nêu trên cần phải có chính sách, quy định pháp luật để giải quyết, quản lý chặt chẽ những người này; bảo đảm cơ chế để họ có thể tham gia vào các giao dịch dân sự, dịch vụ công, nhất là các dịch vụ thiết yếu bảo đảm cuộc sống.

- Luật Căn cước công dân chưa có quy định về việc hủy, xác lập lại số định danh cá nhân đối với trường hợp công dân có quyết định thôi quốc tịch, công dân được nhập trở lại quốc tịch Việt Nam...

- Luật Căn cước công dân chưa có quy định về cấp lại thẻ Căn cước công dân theo hồ sơ đề nghị cấp thẻ gần nhất trên hệ thống cấp Căn cước công dân nên có trường hợp công dân vừa được cấp thẻ Căn cước công dân nhưng bị thất lạc, hư hỏng... đều phải trực tiếp đến cơ quan Công an để thực hiện cấp lại thẻ Căn cước công dân khác.

- Hiện nay, các quy định về việc bảo đảm an ninh mạng, an toàn thông tin của công dân đã được pháp luật chuyên ngành quy định chặt chẽ hơn, đòi hỏi phải thực hiện sửa đổi, bổ sung các quy định tương ứng tại Luật Căn cước công dân cho phù hợp như quy định về phòng chống các hành vi tấn công, xâm nhập, đánh cắp thông tin, phá hoại hoặc làm hư hỏng dữ liệu về dân cư.

3. Đề xuất giải pháp cụ thể xử lý kết quả nghiên cứu, rà soát

Trên cơ sở kết quả nghiên cứu rà soát Luật Căn cước công dân năm 2014, Chính phủ đề xuất sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật để thực hiện định hướng đã được xác định:

- Tên dự án: Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Căn cước công dân.
- Dự kiến thời hạn:
 - + Hoàn thành hồ sơ đề nghị xây dựng dự án Luật: Trước ngày 15/8/2022;
 - + Trình Quốc hội khóa XV xem xét, cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 5 (tháng 5/2023) và xem xét, thông qua tại Kỳ họp thứ 6 (tháng 10/2023).

III. Nghiên cứu, rà soát Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt

Luật thuế TTĐB số 27/2008/QH12 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/4/2009 thay thế cho Luật thuế TTĐB năm 1999, Luật sửa đổi một số điều của Luật thuế TTĐB năm 2003, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế TTĐB và Luật thuế GTGT năm 2005.

Luật thuế TTĐB số 27/2008/QH12 đã được sửa đổi, bổ sung 4 lần (Luật số 70/2014/QH13, Luật số 71/2014/QH13, Luật số 106/2016/QH13, Luật số 03/2022/QH15) để giải quyết phát sinh vướng mắc, phù hợp cam kết hội nhập.

Các nội dung sửa đổi, bổ sung Luật thuế TTĐB trong thời gian qua đã đi vào cuộc sống, tác động tích cực đến nhiều mặt kinh tế - xã hội và đã đạt được các mục tiêu đề ra khi xây dựng chính sách.

1. Kết quả đạt được

1.1. Luật thuế TTĐB đã góp phần định hướng sản xuất, tiêu dùng của xã hội, điều tiết thu nhập của người tiêu dùng có thu nhập cao, góp phần tái phân phối thu nhập, đảm bảo công bằng xã hội; góp phần bảo vệ môi trường

- Luật thuế TTĐB góp phần định hướng sản xuất, tiêu dùng những mặt hàng không có lợi cho sức khỏe và môi trường xã hội (thuốc lá, rượu, bia)

Thuốc lá là mặt hàng tiêu dùng có hại cho sức khỏe cho bản thân người hút và người xung quanh (người hút thuốc thụ động) là một trong những nguyên nhân hàng đầu gây bệnh tật và tử vong trên thế giới. Vì vậy thuốc lá luôn là mặt hàng chịu thuế TTĐB với mức thuế suất cao. Thuế suất thuế TTĐB đối với thuốc lá được tăng theo lộ trình từ 65% lên 70% (từ 01/01/2016-31/12/2018) và lên 75% (từ 01/01/2019) để thực hiện cam kết của Việt Nam tại Công ước khung về kiểm soát thuốc lá và mục tiêu giảm sử dụng thuốc lá tại Chiến lược quốc gia phòng chống tác hại thuốc lá đến 2020 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

Bên cạnh thuốc lá, tiêu dùng rượu, bia nếu lạm dụng cũng gây nhiều tác hại đến sức khỏe của người tiêu dùng cũng như ảnh hưởng đến đời sống xã hội như bạo lực, an ninh trật tự, an toàn giao thông,... Giống như mặt hàng thuốc lá, đồ uống có cồn (rượu, bia) có tính chất gây nghiện, do vậy dễ dẫn đến lạm dụng. Trước ngày 01/01/2010, thuế TTĐB đối với bia được phân biệt theo loại bia: bia chai, bia lon áp dụng các mức thuế suất 75% đối với bia chai; bia tươi, bia hơi áp dụng 30% trong năm 2006, 2007 và 40% từ năm 2008. Thực hiện yêu cầu gia

nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO), Quốc hội đã thông qua Luật thuế TTĐB số 27/2008/QH12 quy định áp dụng thống nhất một mức thuế suất đối với tất cả loại bia là 45% từ ngày 01/01/2010 đến 31/12/2012 và 50% từ ngày 01/01/2013. Việc thống nhất mức thuế suất đối với bia để thực hiện cam kết, do vậy đã phải điều chỉnh giảm thuế suất đối với bia chai từ 75% xuống 45% - 50% nhằm hỗ trợ các cơ sở sản xuất bia địa phương (cơ cấu bia hơi chiếm tỷ trọng lớn) tái cơ cấu sản xuất, nâng cao chất lượng sản phẩm để đủ sức cạnh tranh, qua đó góp phần tạo công ăn việc làm cho địa phương. Tuy nhiên, việc hạ thuế suất đối với mặt hàng bia đã làm tăng sức mua (tiêu thụ) đối với bia. Tính riêng năm 2013, lượng bia tiêu thụ là 3 tỷ lít và tính bình quân đầu người là 32 lít/người. Theo quy hoạch phát triển ngành bia, rượu, nước giải khát Việt Nam đến năm 2015, tầm nhìn đến năm 2025 được Bộ Công Thương phê duyệt thì: năm 2010 sản lượng sản xuất đạt 2,5 tỷ lít bia; đến năm 2015, sản lượng sản xuất đạt 4 tỷ lít bia; đến năm 2025, sản lượng sản xuất đạt 6 tỷ lít bia.

Vì vậy, áp dụng thuế TTĐB với mức thuế suất cao là cần thiết nhằm nâng cao nhận thức và hành động về tác hại của việc sử dụng nhiều sản phẩm này để giảm tiêu thụ rượu, bia và hạn chế lạm dụng rượu, bia. Luật sửa đổi, bổ sung Luật thuế TTĐB năm 2014 đã thông qua lộ trình tăng thuế đối với các mặt hàng này để góp phần hạn chế sản xuất và tiêu dùng như sau:

+ Rượu từ 20 độ trở lên áp dụng thuế suất theo lộ trình tăng từ 50% lên 55% (từ 01/01/2016-31/12/2016), lên 60% (từ 01/01/2017-31/12/2017) và 65% (từ 01/01/2018);

+ Rượu dưới 20 độ tăng thuế suất thuế TTĐB từ 25% lên 30% từ ngày 01/01/2016 và lên 35% từ ngày 01/01/2018;

+ Bia từ ngày 01/01/2016 tăng từ 50% lên 55%; từ ngày 01/01/2017 tăng lên 60%; từ ngày 01/01/2018 tăng lên 65%.

- Luật thuế TTĐB góp phần định hướng tiêu dùng tiết kiệm đối với nhiên liệu có nguồn gốc hóa thạch và khuyến khích sử dụng nhiên liệu thân thiện với môi trường

Để tạo điều kiện giảm giá bán, khuyến khích người dân tiêu dùng các loại xăng thân thiện môi trường, Luật thuế TTĐB quy định thuế suất thấp hơn đối với xăng sinh học, cụ thể áp dụng thuế suất 8% với xăng E5 và xăng E10 áp dụng thuế suất 7%, trong khi đó xăng khoáng áp dụng thuế suất 10%.

Đối với mặt hàng ô tô chở người, ngoài việc điều tiết thu nhập của những người có thu nhập cao thì thuế TTĐB cũng có tác dụng trong việc góp phần hạn chế sử dụng xe du lịch, xe cá nhân trong điều kiện cơ sở hạ tầng giao thông của Việt Nam còn yếu kém chưa theo kịp với tốc độ gia tăng các phương tiện giao thông. Luật thuế TTĐB quy định “xe ô tô dưới 24 chỗ, kể cả xe ô tô vừa chở người, vừa chở hàng loại có từ hai hàng ghế trở lên, có thiết kế vách ngăn cố định giữa khoang chở người và khoang chở hàng” thuộc đối tượng chịu thuế TTĐB. Đây là sự lựa chọn kết hợp nhiều tiêu chí phân loại để sắp xếp, cơ cấu thuế suất giữa các nhóm xe, có tính đến diện tích chiếm chỗ ảnh hưởng đến giao thông, nguồn năng lượng sử dụng, thống nhất tiêu chí dung tích xi lanh càng lớn thì thuế suất càng cao. Do vậy đã góp phần hạn chế xe dung tích xi lanh lớn, từ đó

góp phần thúc đẩy sử dụng nhiên liệu tiết kiệm, khuyến khích giảm ô nhiễm môi trường và vấn đề xử lý môi trường đang là thách thức đặt ra cho các nước nói chung và Việt Nam nói riêng.

Để khuyến khích phát triển dòng xe chiến lược dung tích nhỏ, thúc đẩy việc sử dụng các chủng loại xe tiết kiệm nhiên liệu và thân thiện với môi trường, tại Luật số 106/2016/QH13 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế giá trị gia tăng, Luật thuế tiêu thụ đặc biệt và Luật Quản lý thuế, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2016 đã quy định giảm thuế suất thuế TTĐB đối với xe ô tô dưới 9 chỗ có dung tích xi lanh từ 2.000 cm³ trở xuống, cụ thể như sau: Giảm thuế suất thuế TTĐB đối với dòng xe ô tô có dung tích xi lanh dưới 2.000 cm³ và chia thành các nhóm nhỏ: (1) Loại có dung tích xi lanh từ 1.500 cm³ trở xuống: Từ ngày 01/01/2018 áp dụng thuế suất 35% (giảm 10% so với quy định tại Luật số 70/2014/QH13); (2) Loại trên 1.500 cm³ đến 2.000 cm³: Từ ngày 01/01/2018 áp dụng thuế suất 40% (giảm 5% so với quy định tại Luật số 70/2014/QH13).

Ngày 11/01/2022, Quốc hội khóa XV đã thông qua Luật số 03/2022/QH15 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, Luật Đầu tư, Luật Nhà ở, Luật Đấu thầu, Luật Điện lực, Luật Doanh nghiệp, Luật thuế tiêu thụ đặc biệt và Luật Thi hành án dân sự, trong đó đã sửa đổi thuế suất thuế TTĐB đối với xe ô tô điện chạy pin theo lộ trình để sớm cụ thể hoá được chủ trương đường lối của Đảng và Nhà nước, tận dụng cơ hội hình thành chuỗi cung ứng vững chắc cho các doanh nghiệp tại Việt Nam sản xuất xe ô tô điện trong nước và xuất khẩu, góp phần giảm phát thải khí nhà kính trong ngành giao thông, tăng hiệu quả sử dụng năng lượng, khuyến khích phát triển nguồn năng lượng mới và năng lượng tái tạo. Theo đó, xe ô tô điện chạy bằng pin áp dụng thuế suất theo lộ trình: từ ngày 01/3/2022 là 3%, 2%, 1% và từ ngày 01/3/2027 là 11%, 7%, 4% tùy theo số chỗ ngồi. Quy định này áp dụng cả đối với xe nhập khẩu và xe sản xuất lắp ráp trong nước.

Để khuyến khích sử dụng xe ô tô thân thiện môi trường như xe chạy bằng xăng kết hợp năng lượng điện, năng lượng sinh học, xe chạy điện, Luật thuế TTĐB quy định xe chạy bằng xăng kết hợp năng lượng điện áp dụng thuế suất chỉ bằng 70% mức thuế suất của xe ô tô cùng loại chạy xăng; xe ô tô chạy bằng năng lượng sinh học áp dụng mức thuế suất chỉ bằng 50% mức thuế suất của xe ô tô cùng loại chạy xăng; giảm thuế suất thuế TTĐB đối với xe ô tô điện: (1) Loại chở người từ 9 chỗ trở xuống áp dụng thuế suất 15% (giảm 10% so với quy định tại Luật số 70/2014/QH13); (2) Loại chở người từ 10 đến dưới 16 chỗ: áp dụng thuế suất 10% (giảm 5% so với quy định tại Luật số 70/2014/QH13); (3) Loại chở người từ 16 đến dưới 24 chỗ: áp dụng thuế suất 5% (giảm 5% so với quy định tại Luật số 70/2014/QH13).

- Luật thuế TTĐB đã góp phần điều tiết thu nhập của những người có thu nhập cao thông qua quy định thuế suất cao đối với các hàng hoá, dịch vụ cao cấp như ô tô 9 chỗ ngồi trở xuống có dung tích xi lanh trên 4.000cm³ áp dụng mức thuế suất từ 110%-150%; tàu bay, du thuyền áp dụng thuế suất 30%; kinh doanh dịch vụ casino, trò chơi điện tử có thưởng áp dụng thuế suất 35%; kinh doanh vũ trường áp dụng mức thuế suất 40%... để điều tiết thu nhập của người có

thu nhập cao, góp phần tái phân phối thu nhập, đảm bảo công bằng xã hội.

1.2. Luật thuế TTĐB góp phần thực hiện cam kết của Việt Nam khi gia nhập WTO, Công ước khung về kiểm soát thuốc lá của Tổ chức Y tế Thế giới (FCTC-WHO), bảo đảm phù hợp với thông lệ quốc tế

Việc sửa đổi mức thuế suất đối với mặt hàng rượu, bia vừa khắc phục những tồn tại, bất cập của Luật thuế TTĐB trước đây, vừa đảm bảo việc thực hiện các cam kết quốc tế của nước ta trong Hiệp định gia nhập WTO. Việc tăng thuế TTĐB đối với rượu, bia để hạn chế tiêu dùng, bảo vệ sức khỏe cộng đồng, phù hợp với thông lệ quốc tế.

Bên cạnh đó, việc tăng thuế TTĐB đối với thuốc lá để giảm tiêu dùng thuốc lá, thực hiện Điều 6 Công ước khung về kiểm soát thuốc lá (FCTC).

1.3. Luật thuế TTĐB góp phần ổn định nguồn thu cho ngân sách nhà nước

Trong giai đoạn 2015-2020, số thu thuế TTĐB năm sau luôn cao hơn năm trước. Tỷ trọng số thu thuế TTĐB trên tổng thu ngân sách Nhà nước (NSNN) hàng năm tăng từ 6,5% (2015) lên khoảng 8,3% (2020) và chiếm khoảng 2% GDP. Tỷ trọng số thu thuế TTĐB năm 2015 chiếm khoảng 6,5% trong tổng thu NSNN và khoảng 1,6% so với GDP, năm 2016 chiếm khoảng 7,7% trong tổng thu NSNN và khoảng 1,9% so với GDP, năm 2017 chiếm khoảng 8,3% trong tổng thu NSNN và khoảng 2,1% so với GDP, năm 2018 chiếm khoảng 8,5% trong tổng thu NSNN và khoảng 2,2% so với GDP, năm 2019 chiếm khoảng 8,8% trong tổng thu NSNN và khoảng 2,3% so với GDP, năm 2020 chiếm khoảng 8,3% trong tổng thu NSNN và khoảng 2,0% so với GDP.

2. Tồn tại, hạn chế và nguyên nhân

2.1. Tồn tại, hạn chế

Bên cạnh những kết quả đạt được nêu trên, trong giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội hiện nay và thời gian tới, chính sách thuế TTĐB hiện hành vẫn còn những hạn chế nhất định cần tiếp tục được hoàn thiện để phát huy hơn nữa vai trò của thuế TTĐB như đối tượng chịu thuế TTĐB còn hẹp so với thông lệ quốc tế; một số quy định về đối tượng chịu thuế, đối tượng không chịu thuế, mô tả mặt hàng tại Biểu thuế chưa thực sự rõ ràng dẫn đến vướng mắc trong thực tế thực hiện; thuế suất thuế TTĐB đối với một số hàng hoá khi sử dụng gây tác hại đến sức khỏe và xã hội, cũng như việc điều tiết đối với một số hàng hoá xa xỉ còn thấp, chưa đạt được mục tiêu hạn chế tiêu dùng hoặc điều tiết thu nhập của người sử dụng có thu nhập cao trong xã hội; chưa có quy định hoàn trả thuế TTĐB đối với số thuế TTĐB chưa được khấu trừ hết đối với một số mặt hàng cần khuyến khích sản xuất, tiêu dùng sản phẩm thân thiện môi trường.

- Về đối tượng chịu thuế TTĐB còn hẹp so với thông lệ quốc tế: Các đối tượng chịu thuế TTĐB hiện hành đã thực hiện ổn định trong thời gian dài. Tuy nhiên tham khảo kinh nghiệm quốc tế gần đây thì nhiều nước đã và đang mở rộng đối tượng chịu thuế TTĐB nhằm (i) hạn chế (không khuyến khích) việc tiêu dùng một số loại hàng hóa mà theo quan điểm của họ là có hại cho sức khỏe (thuốc lá mới nếu được phép nhập khẩu, sản xuất, lưu hành) hoặc nhà nước cần có sự điều tiết về tiêu dùng (như nước giải khát có đường); (ii) giải quyết thực tiễn phát sinh

cần quản lý (thí dụ như thức uống đại mạch và nước giải khát không cồn, có quy trình sản xuất và nguyên liệu sản xuất tương tự như mặt hàng bia nhưng không có cồn (dưới ngưỡng quy định) nên không được xác định là bia và không thuộc đối tượng chịu thuế TTĐB, kinh doanh dịch vụ trò chơi điện tử trên mạng). Do đó, cần thiết phải tổng hợp các vướng mắc phát sinh mới này, đề xuất xem xét bổ sung một số hàng hóa, dịch vụ nêu trên vào đối tượng chịu thuế TTĐB để phù hợp thực tiễn cũng như thông lệ quốc tế.

- Thuế suất thuế TTĐB đối với một số hàng hoá khi sử dụng gây tác hại đến sức khoẻ và xã hội, cũng như việc điều tiết đối với một số hàng hoá xa xỉ còn thấp chưa đạt được mục tiêu hạn chế tiêu dùng hoặc điều tiết thu nhập của người sử dụng có thu nhập cao trong xã hội: Mặc dù mặt hàng thuốc lá, bia và rượu đã được tăng thuế suất thuế TTĐB theo lộ trình từ năm 2016-2019, tuy nhiên, trong thời gian qua, tình hình sử dụng thuốc lá, rượu, bia ở Việt Nam vẫn ở mức cao và có xu hướng gia tăng. Đồng thời, lộ trình tăng thuế TTĐB vừa qua đối với thuốc lá, rượu và bia vẫn chưa đạt mục tiêu giảm sử dụng như các chủ trương, chiến lược đã đề ra. Do đó, cần thiết phải nghiên cứu tiếp tục điều chỉnh tăng thuế TTĐB đối với các mặt hàng này để giảm sử dụng, nâng cao sức khỏe cộng đồng.

- Một số quy định về đối tượng chịu thuế, đối tượng không chịu thuế, mô tả mặt hàng tại Biểu thuế chưa thực sự rõ ràng dẫn đến vướng mắc trong thực tế thực hiện như: tàu bay; xe ô tô vừa chở người vừa chở hàng; máy bay huấn luyện đào tạo phi công; xe ô tô chạy trong khu di tích lịch sử, trường học, bệnh viện; xe ô tô chuyên dụng...

- Chưa có quy định hoàn trả thuế TTĐB đối với số thuế TTĐB chưa được khấu trừ hết đối với một số mặt hàng cần khuyến khích sản xuất, tiêu dùng sản phẩm thân thiện môi trường.

2.2. Nguyên nhân của các tồn tại, hạn chế

Những tồn tại, hạn chế nói trên xuất phát từ cả các nguyên nhân khách quan và chủ quan. Cụ thể như sau:

a) Về nguyên nhân khách quan

- Nền kinh tế trong nước liên tục phải ứng phó với các biến động khó lường, khó dự báo. Sau khi Chiến lược cải cách hệ thống chính sách thuế đến năm 2020 được ban hành đã chịu ảnh hưởng trực tiếp từ những khó khăn do nền kinh tế ngày càng hội nhập sâu, rộng trong điều kiện kinh tế toàn cầu có nhiều biến động và tiềm ẩn nhiều rủi ro, trong khi hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu chưa đầy đủ, khả năng phân tích, dự báo còn hạn chế.

- Tính đồng bộ của pháp luật thuế nói chung, pháp luật về thuế TTĐB nói riêng với hệ thống các chính sách pháp luật khác có liên quan còn bộc lộ một số bất cập do sự điều chỉnh liên tục cho phù hợp với các yêu cầu và bối cảnh mới.

- Hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp ngày càng đa dạng, phức tạp. Các mô hình kinh doanh mới liên tục xuất hiện. Qua đó, đã và đang làm thay đổi mạnh mẽ các hoạt động kinh doanh truyền thống, đặt các cơ quan quản lý vào những tình huống chưa có tiền lệ không riêng với Việt Nam mà đối với hầu hết các quốc gia khác trên thế giới.

- Xu hướng các nước phát triển và các nước đang phát triển đều thực hiện cơ cấu lại thu NSNN, trong đó tăng cường vai trò của thuế TTĐB, đồng thời từng bước giảm dần thuế nhập khẩu để thực hiện cam kết trong bối cảnh hội nhập ngày càng sâu rộng.

b) Về nguyên nhân chủ quan

- Việc đánh giá, dự báo tình hình kinh tế trong nước và quốc tế còn chưa sát, chưa đáp ứng được yêu cầu trong tình hình mới, khi bối cảnh kinh tế thế giới biến động liên tục.

- Một số yêu cầu về cải cách chính sách thuế TTĐB đã được nhận diện khá sớm nhưng kết quả thực hiện trên thực tiễn chưa cao do việc thực hiện còn chưa đồng bộ. Thực tế này đã dẫn đến việc rà soát, hợp lý hóa các chính sách thuế TTĐB gặp phải nhiều khó khăn khi mở rộng đối tượng chịu thuế cũng như điều chỉnh thuế suất đối với một số hàng hóa, dịch vụ.

3. Mục tiêu, quan điểm rà soát

3.1. Mục tiêu

Mục tiêu rà soát, đánh giá từng điều khoản của Luật để đưa ra các nội dung không còn phù hợp trong thực hiện như sau:

- Phù hợp với chủ trương của Đảng, Nhà nước trong bối cảnh hiện nay;
- Tháo gỡ khó khăn cho hoạt động sản xuất kinh doanh, cải cách thủ tục hành chính;
- Đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật;
- Đảm bảo phù hợp với thông lệ quốc tế và xu hướng phát triển;
- Đảm bảo ổn định nguồn thu NSNN.

3.2. Quan điểm

Định hướng hoàn thiện Luật thuế TTĐB theo các nguyên tắc sau:

- Thực hiện Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững, trong đó có chỉ đạo mở rộng cơ sở thuế, hạn chế tối đa việc lồng ghép chính sách xã hội trong các sắc thuế và chính sách miễn, giảm, giãn thuế, đảm bảo tính trung lập của thuế và Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021 - 2030, Phương hướng nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021 - 2025 trong Văn Kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII Đảng cộng sản Việt Nam đã đưa ra phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp phát triển kinh tế - xã hội về thuế, phí như sau: Sửa đổi, bổ sung các luật về thuế, phí theo nguyên tắc thị trường, phù hợp với thông lệ quốc tế, gắn với cơ cấu lại nguồn thu, mở rộng cơ sở thuế... Quyết định số 508/QĐ-TTg ngày 23/4/2022 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt chiến lược cải cách hệ thống thuế đến năm 2030 đề ra giải pháp về cải cách chính sách thuế TTĐB, cụ thể: Rà soát, nghiên cứu sửa đổi, bổ sung đối tượng chịu thuế tiêu thụ đặc biệt để điều tiết tiêu dùng phù hợp với sự dịch chuyển về xu hướng tiêu dùng trong xã hội và định hướng của Đảng và Nhà nước về bảo vệ sức khỏe nhân dân và bảo vệ môi trường; xây dựng lộ trình điều chỉnh tăng thuế đối với các mặt hàng thuốc lá, bia, rượu để hạn chế sản xuất, tiêu dùng và thực hiện các cam kết quốc tế; rà soát điều chỉnh mức thuế tiêu

thụ đặc biệt một số mặt hàng để phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội giai đoạn 2021 - 2030; nghiên cứu áp dụng kết hợp giữa thuế suất theo tỷ lệ và mức thuế tuyệt đối đối với một số hàng hóa, dịch vụ chịu thuế tiêu thụ đặc biệt.

- Kế thừa và phát huy những quy định đã mang lại tác động tích cực đến kinh tế - xã hội của Luật thuế TTĐB hiện hành, đồng thời nghiên cứu sửa đổi, bổ sung những bất cập phát sinh trong quá trình thực hiện nhằm đáp ứng với yêu cầu quản lý kinh tế - xã hội và quản lý thuế, phù hợp với mục tiêu cải cách thủ tục hành chính nhằm hỗ trợ sản xuất kinh doanh phát triển.

- Tháo gỡ khó khăn cho hoạt động sản xuất kinh doanh, đảm bảo chính sách minh bạch và đồng bộ với quy định của pháp luật khác có liên quan.

- Đảm bảo mục tiêu hội nhập kinh tế quốc tế, phù hợp với xu hướng phát triển và thông lệ quốc tế.

4. Kết quả rà soát, đánh giá và định hướng hoàn thiện

Trên cơ sở báo cáo của các Bộ, ngành, địa phương, các hiệp hội và từ tổng kết đánh giá công tác quản lý thuế TTĐB, Luật thuế TTĐB hiện hành được thiết kế gồm 4 Chương 11 Điều, trong đó: Chương I quy định chung (từ Điều 1 đến Điều 4); Chương II quy định về căn cứ tính thuế (từ Điều 5 đến Điều 7); Chương III quy định về hoàn thuế, khấu trừ, giảm thuế (Điều 8, Điều 9); Chương IV quy định về điều khoản thi hành (Điều 10, Điều 11).

Qua tổng kết đánh giá thì có 07 Điều của Luật thuế TTĐB không phát sinh vướng mắc trong quá trình thực hiện (Điều 1, Điều 4, Điều 5, Điều 6, Điều 9, Điều 10, Điều 11), có 04 Điều có phát sinh vướng mắc (Điều 2, Điều 3, Điều 7, Điều 8). 22 nội dung vướng mắc chủ yếu liên quan đến: (i) đối tượng chịu thuế; (ii) đối tượng không chịu thuế; (iii) giá tính thuế; (iv) thuế suất; (v) hoàn, khấu trừ thuế. Nội dung như sau:

4.1. Mở rộng cơ sở tính thuế theo chủ trương của Đảng, Nhà nước và phù hợp với thông lệ quốc tế: Bổ sung 03 mặt hàng và 01 dịch vụ vào đối tượng chịu thuế TTĐB (04 nội dung)

4.1.1. Bổ sung “Nước giải khát sản xuất công nghiệp có đường hàm lượng lớn hơn 5 gam trên 100 ml” vào đối tượng chịu thuế TTĐB

Kết quả rà soát, đánh giá:

Theo Tổ chức Y tế thế giới (WHO), nước giải khát có đường là nguyên nhân chính gây nên tình trạng thừa cân, béo phì, là một yếu tố nguy cơ hàng đầu gây bệnh không lây nhiễm như tim mạch, đái tháo đường, ... hiện đang có mức tăng bùng nổ trong vài thập kỷ qua.¹ Tỷ lệ thừa cân đối với người trưởng thành ở Việt Nam (trên 18 tuổi) ở cả hai giới đã tăng 68% trong giai đoạn 2002 - 2016.

Theo Bộ Y tế, có bằng chứng gần đây cho thấy mối liên quan giữa tiêu thụ nước giải khát có đường với bệnh không lây nhiễm gây ra tổn thất kinh tế, gánh

¹ Theo Bộ Y tế, có nhiều nghiên cứu quy mô lớn trong thời gian dài đã cho thấy sử dụng nước giải khát có đường (NGKCĐ) bất hợp lý được xác định là *một trong những nguyên nhân chính gây ra thừa cân, béo phì* và các rối loạn chuyển hóa cả ở người trưởng thành và trẻ em, làm tăng nguy cơ bị rối loạn đường huyết, mỡ máu và huyết áp, từ đó, *gia tăng tỷ lệ mắc bệnh đái tháo đường tuýp 2, tăng huyết áp, rối loạn mỡ máu cũng như các biến chứng về tim mạch, đột quỵ và tử vong*; đồng thời là một trong những *nguyên nhân chính gây ra các bệnh về răng miệng* và có thể ảnh hưởng nghiêm trọng tới sức khỏe.

nặng chi phí y tế và tỷ lệ tử vong. Theo đó, giảm nước giải khát có đường có thể dự phòng tử vong do góp phần làm giảm tỷ lệ thừa cân, béo phì, rối loạn đường máu, mỡ máu và tăng huyết áp, là các yếu tố nguy cơ gây tử vong phổ biến tại các nước có thu nhập thấp và trung bình^{2,3,4,5}. Tại Việt Nam, nhiều nghiên cứu cho thấy tổn thất rất lớn về kinh tế - xã hội do bệnh không lây nhiễm gây ra.

Theo kết quả điều tra dinh dưỡng giai đoạn 2000 - 2010 và 2010 - 2020 của Viện Dinh dưỡng quốc gia, tỷ lệ thừa cân, béo phì của trẻ em Việt Nam tăng lên nhanh chóng, ở tất cả các lứa tuổi và ở tất cả các khu vực, thành thị cũng như nông thôn⁶. Tình hình tiêu thụ nước giải khát có đường ở Việt Nam đã tăng mạnh, gấp 7 lần trong 15 năm, từ mức trung bình 6,6 lít/người năm 2002 lên 46,5 lít/người năm 2017 và con số này năm 2018 là 50,7 lít/người. Tiêu thụ nước giải khát có đường vẫn đang ngày càng gia tăng, năm 2020, sản lượng nước giải khát và nước ngọt có ga tại Việt Nam đạt khoảng 3,3 tỷ lít và 1,5 tỷ lít. Điều tra cũng cho thấy sử dụng nước giải khát có đường đang ngày càng gia tăng ở Việt Nam, đặc biệt là ở nhóm tuổi trẻ. Trung bình một người Việt Nam tiêu thụ khoảng 46,5g đường tự do/ngày, gần bằng mức giới hạn tối đa (50g/ngày) và cao gấp đôi so với mức khuyến cáo dưới 25g/ngày của Tổ chức Y tế thế giới. Qua điều tra về mức sống của hộ gia đình Việt Nam cho thấy 62,86% số hộ gia đình có tiêu dùng nước giải khát có đường.

WHO khuyến cáo giảm lượng đường tự do tiêu thụ trong suốt quá trình sống; nên giảm lượng đường tự do tiêu thụ hàng ngày ở cả người lớn và trẻ em xuống dưới 10% tổng năng lượng nạp vào và có thể giảm xuống dưới 5% (tương đương 25 gram hoặc 6 muỗng cà phê) mỗi ngày sẽ có lợi hơn cho sức khỏe⁷. Việc giảm lượng đường tiêu thụ, đặc biệt là dưới dạng nước giải khát có đường, có thể giúp duy trì trọng lượng cơ thể khỏe mạnh và có thể giảm nguy cơ thừa cân và béo phì ở người lớn và các bệnh không lây nhiễm.

WHO đã chính thức khuyến nghị tới Chính phủ các nước để tiến hành nhiều hành động nhằm khuyến khích người dân tiếp cận thức ăn lành mạnh thông qua biện pháp đánh thuế vào nước giải khát có đường để định hướng tiêu dùng. Các nước đã dần bổ sung nước giải khát có đường vào đối tượng chịu thuế TTĐB: Năm 2012 chỉ có khoảng 15 quốc gia đến 2021 có ít nhất 50 quốc gia thu thuế TTĐB đối với mặt hàng này. Trong ASEAN có 06⁸/10 nước đã thu thuế TTĐB

² Malik VS, Popkin BM, Bray GA, Després JP, Willett WC, Hu FB. Sugar-sweetened beverages and risk of metabolic syndrome and type 2 diabetes: a meta-analysis. *Diabetes care*. 2010 Nov 1;33(11):2477-83.

³ Malik V, Li Y, Pan A, De Koning L, Schernhammer E, Willett W, Hu F. Long-Term Consumption of Sugar-Sweetened and Artificially Sweetened Beverages and Risk of Mortality in US Adults. *Circulation*. 2019 Mar 18

⁴ Fung TT, Malik V, Rexrode KM, Manson JE, Willett WC, Hu FB. Sweetened beverage consumption and risk of coronary heart disease in women. *The American journal of clinical nutrition*. 2009 Feb 11;89(4):1037-42.

⁵ Malik VS, Schulze MB, Hu FB. Intake of sugar-sweetened beverages and weight gain: a systematic review—. *The American journal of clinical nutrition*. 2006 Aug 1;84(2):274-88.

⁶ Tỷ lệ thừa cân béo phì tất cả lứa tuổi là 0,62% (năm 2000), 3,6% (2005) và 5,6% (2010). Tỷ lệ thừa cân, béo phì ở trẻ em dưới 5 tuổi năm 2015 là 5,3%, năm 2020 là 7,4% (9,8% ở thành thị, 5,3% ở nông thôn); Tỷ lệ thừa cân béo phì ở học sinh 5-19 tuổi tăng từ 8,5% (2010) lên 19,0% (2020).

⁷ <https://www.who.int/publications/i/item/9789241549028> và <https://www.who.int/news/item/04-03-2015-who-calls-on-countries-to-reduce-sugars-intake-among-adults-and-children>.

⁸ Thái Lan, Philippines, Malaysia, Lào, Campuchia, Myanmar đã áp dụng thuế TTĐB đối với nước giải khát có đường. In-đô-nê-xi-a hiện đang xem xét áp dụng thuế TTĐB đối với nước giải khát có đường. Thái Lan thu thuế TTĐB đối với nước giải khát có ga là 20%, nước khoáng nhân tạo là 25%, nước hoa quả nhân tạo không

đối với nước giải khát có đường.

Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành trung ương Đảng về tăng cường công tác bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân trong tình hình mới cũng đã đưa ra nhiệm vụ: *“Tăng thuế tiêu thụ đặc biệt đối với các hàng hoá có hại cho sức khoẻ như đồ uống có cồn, có ga, thuốc lá để hạn chế tiêu dùng.”*

Nghị quyết số 21-NQ/TW của Ban chấp hành Trung ương khóa XII về công tác dân số trong tình hình mới đặt mục tiêu năm 2025 tuổi thọ trung bình người Việt Nam khoảng 74,5 tuổi, số năm sống khoẻ đạt tối thiểu 67 năm, tỉ lệ béo phì ở người trưởng thành dưới 12% và đến năm 2030 tuổi thọ trung bình khoảng 75 tuổi, số năm sống khoẻ đạt tối thiểu 68 năm và khống chế tỉ lệ béo phì ở người trưởng thành dưới 10%.

Nghị quyết số 43/2022/QH15 ngày 11/1/2022 của Quốc hội về chính sách tài khóa, tiền tệ hỗ trợ Chương trình phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội quyết nghị xây dựng phương án tăng thuế tiêu thụ đặc biệt đối với một số mặt hàng cần hạn chế tiêu dùng để kịp thời áp dụng trong thời gian thực hiện Chương trình.

Điểm a, khoản 1, mục III, Quyết định số 02/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 05/01/2022 phê duyệt Chiến lược Dinh dưỡng Quốc gia giai đoạn 2021-2030 và tầm nhìn đến năm 2045 đã giao nhiệm vụ và giải pháp hoàn thiện cơ chế, chính sách về dinh dưỡng gồm: *“a) Rà soát, xây dựng, bổ sung, hoàn thiện các quy định pháp luật về ... xây dựng chính sách, cơ chế tài chính bao gồm cả việc chi trả của bảo hiểm y tế cho các hoạt động dinh dưỡng trong cơ sở y tế và trường học; xây dựng quy định về ghi nhãn dinh dưỡng ở mặt trước bao bì sản phẩm đóng gói sẵn, hạn chế quảng cáo đối với thực phẩm không có lợi cho sức khỏe, đặc biệt đối với trẻ em, **áp thuế tiêu thụ đặc biệt với đồ uống có đường...**”*

Điểm b, khoản 5, mục V, Quyết định số 155/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 29/1/2022 phê duyệt Kế hoạch quốc gia phòng, chống bệnh không lây nhiễm và rối loạn sức khỏe tâm thần giai đoạn 2022-2025 đã giao Bộ Tài chính: *“b) Nghiên cứu đề xuất mức thuế phù hợp đối với các sản phẩm đồ uống có đường, các thực phẩm không có lợi cho sức khỏe và các sản phẩm kinh doanh có điều kiện để hạn chế sử dụng các sản phẩm không có lợi cho sức khỏe.”*

Vì vậy để định hướng sản xuất, tiêu dùng, góp phần bảo vệ sức khỏe nhân dân theo khuyến nghị của WHO và các nhiệm vụ của Đảng đã đề ra, kế hoạch và

lên men là 4%; In-đô-nê-xi-a kiến nghị thu thuế TTĐB đối với nước giải khát có đường và ga từ 1,500 rupiah đến 2,500 rupiah cho mỗi lít tùy loại đồ uống. Campuchia thu thuế TTĐB đối với nước giải khát có ga không cồn và tương tự với thuế suất 10%. Philippin thu thuế TTĐB: 6 peso/lít đối với nước giải khát sử dụng chất làm ngọt hoàn toàn calo và chất làm ngọt hoàn toàn không calo hoặc hỗn hợp chất làm ngọt có calo và không calo; 12 peso/lít đối với nước giải khát sử dụng xi-rô ngô có hàm lượng fructose cao hoặc kết hợp với bất kỳ chất làm ngọt có calo hoặc không calo nào. Kenya áp dụng thuế TTĐB đối với nước giải khát có ga, các loại nước hoa quả là 7%. Pháp thu thuế TTĐB đối với nước giải khát có ga là 0,0716 Euro/lít. Anh thu 0,18 bảng Anh/ lít đối với đồ uống có 5–8g đường/trên 100 ml; 0,24 bảng Anh/ lít với nước giải khát có lượng đường > 8g/100 ml. Ai len thu 16,26 EUR/héc-tô-lít đối với nước giải khát có hàm lượng đường từ 5g đến dưới 8g/100ml, 24,39 EUR/héc-tô-lít với nước giải khát có hàm lượng đường trên 8g/100ml.

nhiệm vụ mà Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt, phù hợp với thông lệ quốc tế, cần thiết phải đánh thuế TTĐB đối với nước giải khát có đường.

Đề xuất định hướng sửa đổi, bổ sung:

Theo Tiêu chuẩn Việt Nam TCVN 12828:2019 về nước giải khát thì nước giải khát bao gồm đồ uống có hương liệu (kể cả nước uống tăng lực, nước uống thể thao, nước uống điện giải và các đồ uống đặc biệt khác), nước giải khát có chứa cà phê, nước giải khát có chứa chè, đồ uống thảo mộc, nước giải khát có chứa nước trái cây và các loại đồ uống từ ngũ cốc. Tiêu chuẩn này không áp dụng cho các sản phẩm sau: sữa và các sản phẩm từ sữa; thực phẩm dạng lỏng dùng với mục đích dinh dưỡng; nước khoáng thiên nhiên và nước uống đóng chai; nước rau, quả và nectar rau, quả, sản phẩm từ cacao.

Theo Quy định ghi nhãn của EU thì hàm lượng đường trong nước giải khát là dưới 5g đường/100ml nước giải khát được coi là nước giải khát ít đường nên một số nước trong EU áp dụng ngưỡng này để đánh thuế nước giải khát.

Theo báo cáo kinh nghiệm quốc tế về thuế tiêu thụ đặc biệt đối với nước giải khát có đường thì có nhiều nước đánh thuế nước giải khát có đường theo tiêu chí hàm lượng đường là trên 5g đường/100ml. Thí dụ: Thái Lan, Philippines, Malaysia, Brunei đánh thuế TTĐB nước giải khát có hàm lượng đường từ trên 5g/100ml và chia các mức thuế cao hơn với các ngưỡng hàm lượng đường cao hơn như 7g/100ml, 8g/100ml, 10g/100ml hay 12g/100ml; Pháp đánh thuế nước giải khát có hàm lượng đường trên 11g/100ml; Ireland và Anh đánh thuế nước giải khát theo 2 ngưỡng hàm lượng đường, bao gồm thuế suất thuế TTĐB thấp hơn đối với nước giải khát có hàm lượng đường từ 5g đến 8g đường/100ml và thuế suất cao hơn 1,5 lần đối với nước giải khát có hàm lượng đường trên 8g/100ml. Estonia đánh thuế với nước giải khát có đường hàm lượng trên 5g/100ml. Chile: đánh thuế TTĐB 10% với nước giải khát có đường có hàm lượng đường thấp hơn 6.25g/100ml và 18% với nước giải khát có hàm lượng đường cao hơn 6.25g/100ml.

Do đây là mặt hàng mới bổ sung vào đối tượng chịu thuế TTĐB nên cần loại trừ các hộ kinh doanh bán lẻ nước giải khát và các cơ sở sản xuất nước giải khát sản xuất thủ công. Tham khảo quy định về giải thích từ ngữ sản xuất rượu công nghiệp, tại Luật phòng, chống tác hại của rượu bia thì “sản xuất rượu công nghiệp là hoạt động sản xuất rượu bằng máy, thiết bị công nghiệp”.

Do vậy, để đảm bảo tính khả thi trong thực hiện, minh bạch và bao quát thực tế phát sinh đồng thời phù hợp với thông lệ quốc tế, Bộ Tài chính đề xuất tham khảo Luật phòng, chống tác hại của rượu bia để bổ sung quy định: ***“Nước giải khát sản xuất công nghiệp có hàm lượng đường lớn hơn 5 gam trên 100 ml”*** vào đối tượng chịu thuế TTĐB với mức thuế suất phù hợp để góp phần định hướng tiêu dùng và đảm bảo hài hòa lợi ích của doanh nghiệp, người tiêu dùng và Nhà nước.

Đánh giá tác động:

- Tác động tích cực:

+ Đối với người tiêu dùng và xã hội: Thực hiện giải pháp này, giá sản phẩm sẽ tăng thêm tương ứng với số thuế TTĐB phải nộp, qua đó định hướng người tiêu dùng chuyển sang sử dụng các sản phẩm thay thế hoặc nước giải khát ít đường nhằm giảm lượng đường dung nạp vào cơ thể, góp phần giảm tác hại của đồ uống có đường, từ đó nâng cao sức khỏe cộng đồng.

+ Đối với sản xuất: Áp dụng thuế TTĐB sẽ làm tăng giá bán sản phẩm, từ đó có thể làm giảm sản lượng hàng hóa tiêu thụ nhưng sẽ khuyến khích các doanh nghiệp thay đổi thành phần, công thức sản xuất nước giải khát để giảm tỷ lệ đường trong sản phẩm, khuyến khích sản xuất các sản phẩm tốt hơn cho sức khỏe người tiêu dùng.

+ Đối với NSNN: Áp dụng thuế TTĐB đối với mặt hàng nước giải khát có đường sẽ làm tăng thu NSNN.

- Tác động tiêu cực: Việc thực hiện đánh thuế đối với nước giải khát có đường sẽ làm tăng giá bán sản phẩm, từ đó làm giảm nhu cầu tiêu dùng mặt hàng này và qua đó sẽ có ảnh hưởng đến các doanh nghiệp trong ngành sản xuất nước giải khát có đường nhất là trong bối cảnh dịch Covid-19 vẫn ảnh hưởng đến sức mua của các hàng hoá tiêu dùng.

4.1.2. Bổ sung “Thức uống đại mạch và nước giải khát không cồn, có các thành phần gồm mạch nha (malt), đại mạch, nấm men bia, hoa bia (hoa houblon), nước” vào đối tượng chịu thuế TTĐB

Kết quả rà soát, đánh giá:

Luật thuế TTĐB hiện hành quy định mặt hàng bia (không phân biệt có cồn hay không có cồn) áp dụng mức thuế suất TTĐB là 65%. Luật Phòng chống tác hại của rượu bia, quy định “*Bia là đồ uống có cồn thực phẩm, được sản xuất từ quá trình lên men từ hỗn hợp của các loại nguyên liệu chủ yếu gồm mạch nha (malt), đại mạch, nấm men bia, hoa bia (hoa houblon), nước.*”.

Trên thực tế đã xuất hiện việc nhập khẩu sản phẩm thức uống không có cồn được sản xuất theo quy trình sản xuất và nguyên liệu sản xuất tương tự như mặt hàng bia (sau quy trình sản xuất lên men thì tách cồn khỏi sản phẩm và bổ sung hương tự nhiên). Sản phẩm không có cồn nên không được xác định là bia theo quy định của Luật Phòng chống tác hại của rượu bia; sản phẩm đáp ứng TCVN 12828:2019 về nước giải khát nên doanh nghiệp công bố tên gọi và tiêu chuẩn sản phẩm là thức uống đại mạch, do vậy không thuộc đối tượng chịu thuế TTĐB theo Luật thuế TTĐB hiện hành.

Hiện nay, một số nước như Thái Lan, Ấn Độ đang nghiên cứu tiến hành áp thuế TTĐB với loại bia có nồng độ cồn 0 trong khoảng từ 14% đến 22%. Tại Oman, bia có nồng độ cồn 0 chịu thuế TTĐB 50% kể từ 01/10/2020 sau khi quốc gia này có các chính sách mở rộng đối tượng chịu thuế TTĐB đối với các sản phẩm đồ uống có mạch nha và bia không cồn.

Sản phẩm thức uống đại mạch có quy trình sản xuất và nguyên liệu giống mặt hàng bia, hình thức bề ngoài của sản phẩm giống bia, vẫn có mùi vị đặc trưng như bia, chỉ khác tên gọi, giá bán xấp xỉ như nhau nên có thể coi là sản phẩm tương tự bia không cồn. Sử dụng nhiều sản phẩm này có thể sẽ kích thích vị giác,

tăng nhu cầu sử dụng. Sử dụng sản phẩm này tuy không say (do không có cồn) nhưng gây đau đầu, đầy bụng và không thể khẳng định sản phẩm này tuyệt đối không ảnh hưởng đến các chức năng gan, thận và các chức năng khác của cơ thể người uống do có thành phần giống hết bia.

Đề xuất định hướng sửa đổi, bổ sung:

Để mở rộng cơ sở tính thuế, Bộ Tài chính đề xuất bổ sung mặt hàng: ***“Thức uống đại mạch và nước giải khát không cồn, có các thành phần gồm mạch nha (malt), đại mạch, nấm men bia, hoa bia (hoa houblon), nước”*** vào đối tượng chịu thuế TTĐB với mức thuế suất tương tự như mặt hàng nước giải khát có đường để định hướng tiêu dùng đối với mặt hàng này.

Đánh giá tác động:

- Về xã hội: Việc áp dụng thuế TTĐB đối với thức uống đại mạch, nước giải khát không cồn có các thành phần gồm mạch nha, đại mạch, nấm men bia, hoa bia sẽ hạn chế việc tiêu dùng các sản phẩm thực chất là bia nhưng chưa bị áp dụng thuế dẫn tới sự bất công bằng giữa các doanh nghiệp trong sản xuất kinh doanh cũng như gây hại đến sức khoẻ người tiêu dùng mặc dù tác động đến sức khoẻ có phần ít tiêu cực hơn so với bia truyền thống.

- Về sản xuất: Khuyến khích doanh nghiệp chuyển hướng một phần sang sản xuất mặt hàng nước giải khát này để thay thế bia.

- Về thu NSNN: Hiện nay trong nước vẫn chưa sản xuất được mặt hàng thức uống đại mạch, nước giải khát không cồn có các thành phần gồm mạch nha (malt), đại mạch, nấm men bia, hoa bia (hoa houblon), nước nên hiện nay chưa phát sinh số thu thuế TTĐB đối với mặt hàng này. Do vậy nếu áp thuế TTĐB sẽ tăng thu NSNN.

4.1.3. Bổ sung các sản phẩm thuộc lá mới vào đối tượng chịu thuế TTĐB

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành trung ương Đảng về tăng cường công tác bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân trong tình hình mới cũng đã đưa ra nhiệm vụ: *Tăng thuế tiêu thụ đặc biệt đối với các hàng hoá có hại cho sức khoẻ như đồ uống có cồn, có ga, thuốc lá để hạn chế tiêu dùng.*

Tiết d, khoản 2, mục I, Quyết định số 155/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 29/1/2022 phê duyệt Kế hoạch quốc gia phòng, chống bệnh không lây nhiễm và rối loạn sức khỏe tâm thần giai đoạn 2022-2025 đã đề ra mục tiêu, chỉ tiêu cụ thể đến 2025 để giảm thiểu các hành vi nguy cơ chính để dự phòng mắc bệnh không lây nhiễm và rối loạn sức khỏe tâm thần gồm: *“d) Giảm tỷ lệ hút thuốc ở nam giới từ 15 tuổi trở lên còn dưới 37%.”*

Tiết b, khoản 5, mục V, Quyết định số 155/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 29/1/2022 phê duyệt Kế hoạch quốc gia phòng, chống bệnh không lây nhiễm và rối loạn sức khỏe tâm thần giai đoạn 2022-2025 đã giao Bộ Tài chính: *“b) Nghiên cứu đề xuất mức thuế phù hợp đối với các sản phẩm đồ uống có*

đường, các thực phẩm không có lợi cho sức khỏe và các sản phẩm kinh doanh có điều kiện để hạn chế sử dụng các sản phẩm không có lợi cho sức khỏe.”

Luật thuế TTĐB hiện hành quy định “*Thuốc lá điếu, xì gà và chế phẩm khác từ cây thuốc lá dùng để hút, hít, nhai, ngửi, ngậm*” thuộc đối tượng chịu thuế tiêu thụ đặc biệt thuế suất 75% và Luật Phòng chống tác hại của thuốc lá (PCTHTL) quy định “*Thuốc lá là sản phẩm được sản xuất từ toàn bộ hoặc một phần nguyên liệu thuốc lá, được chế biến dưới dạng thuốc lá điếu, xì gà, thuốc lá sợi, thuốc lá cuộn hoặc các dạng khác.*” Tuy nhiên, trên thị trường hiện nay đã xuất hiện một số sản phẩm thuốc lá mới như thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng, shisha sử dụng toàn bộ, một phần hoặc không sử dụng nguyên liệu từ cây thuốc lá, mặc dù các sản phẩm này đều chưa được phép nhập khẩu và kinh doanh tại Việt Nam.

Theo WHO, Bộ Y tế và các tổ chức bảo vệ sức khỏe, thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng và shisha đều có chứa các thành phần độc hại gây hại cho người hút trực tiếp và người xung quanh như thuốc lá truyền thống. Hút thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng, shisha là hình thức tiêu thụ thuốc lá. Do vậy, căn cứ Điều 6 Công ước Khung về Kiểm soát Thuốc lá (FCTC), WHO đã khuyến nghị các quốc gia cấm thuốc lá điện tử hoặc phải có biện pháp kiểm soát thuốc lá điện tử, hạn chế thuốc lá nung nóng và shisha. Trường hợp có biện pháp kiểm soát thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng và shisha thì khuyến nghị áp dụng chính sách thuế như đối với mặt hàng thuốc lá thông thường để đảm bảo tăng giá bán và giảm nhu cầu sử dụng để bảo vệ sức khỏe cộng đồng.

Đối với thuốc lá điện tử: có 71 quốc gia thu thuế TTĐB đối với thuốc lá điện tử⁹. Trong đó, 23 nước áp dụng thuế tuyệt đối, 07 nước áp dụng thuế theo tỷ lệ phần trăm, còn lại là các nước áp dụng thuế hỗn hợp cả tuyệt đối và phần trăm theo các tỷ lệ giống nhau. Nhìn chung, các nước này áp thuế đối với thuốc lá điện tử ở mức ngang bằng với thuốc lá truyền thống.

Đối với thuốc lá nung nóng: có 61 quốc gia thu thuế TTĐB đối với thuốc lá làm nóng¹⁰ ở mức ngang bằng với thuốc lá truyền thống.

Đề xuất định hướng sửa đổi, bổ sung:

Để mở rộng cơ sở tính thuế, nhằm bao quát hết các sản phẩm thuốc lá mới đã và sẽ phát sinh, định hướng sản xuất và tiêu dùng, góp phần giảm thiểu tác hại của thuốc lá đến sức khỏe người dân theo khuyến nghị của WHO, hạn chế việc sử dụng sản phẩm thuốc lá mới trong giới trẻ, Bộ Tài chính đề xuất sửa đổi, bổ sung “*Shisha, thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng, các chế phẩm thuốc lá khác*

⁹ Bao gồm: Argentina, Australia, Áo, Azerbaijan, Barbados, Bỉ, Bulgaria, Canada, Chile, Congo, Costa Rica, Croatia, Cyprus, Séc, Đan Mạch, Ecuador, El Salvador, Estonia, Fiji, Phần Lan, Pháp, Georgia, Đức, Hy Lạp, Guyana, Honduras, Hungary, Iceland, Ireland, Italia, Jamaica, Kenya, Kuwait, Lào, Latvia, Lebanon, Lithuania, Luxembourg, Malaysia, Maldives, Malta, Monaco, Nepal, Hà Lan, New Zealand, Norway, Palau, Panama, Papua New Guinea, Paraguay, Philippines, Ba Lan, Bồ Đào Nha, Hàn Quốc, Moldova, Romania, San Marino, Senegal, Serbia, Slovakia, Slovenia, Tây Ba Nha, Thụy Điển, Tajikistan, Thổ Nhĩ Kỳ, Tuvalu, Ukraine, Anh, Mỹ, Uruguay, Uzbekistan

¹⁰ Bao gồm: Albania, Armenia, Australia, Arzerbaijan, Belarus, Bỉ, Bosina và Herzegovina, Bulgari, Canada, Colombia, Costra Rica, Croatia, Crypus, Séc, Đan Mạch, Domenica, Ecuador, Ai Cập, Estonia, Phần Lan, Pháp, Georgia, Đức, Hy Lạp, Hungary, Indonesia, Isarel, Italia, Nhật, Jordan, Kazastan, Latvia, Lithuania, Malaysia, Moldova, Montenegro, Hà Lan, New Zealand, Macedonia, Dải Gaza, Philippine, Ba Lan, Bồ Đào Nha, Romania, Nga, Các tiểu vương quốc Ả rập thống nhất, Serbia, Slovakia, Slovenia, Nam Phi, Hàn Quốc, Tây Ban Nha, Thụy Điển, Thụy sĩ, Ukaraına, Ả Rập Xê Út, và Anh

dùng để hút, hút, nhai, ngửi, ngậm, thiết bị, bộ phận và dung dịch của chúng vào đối tượng chịu thuế TTĐB.

Đánh giá tác động:

- Về xã hội: Việc thực hiện giải pháp này sẽ góp phần định hướng tiêu dùng và bảo vệ sức khỏe cộng đồng, giảm thiểu việc gia tăng tiêu dùng thuốc lá trong dân chúng. Trường hợp các sản phẩm thuốc lá mới được phép sản xuất, kinh doanh, nhập khẩu thì việc quy định sẵn ở Luật thuế TTĐB sẽ tạo hành lang pháp lý để áp dụng thuế TTĐB ngay, góp phần làm tăng giá bán sản phẩm, qua đó góp phần hạn chế sự tiếp cận của giới trẻ, người mới hút thuốc; giảm lượng tiêu dùng, góp phần giảm tác hại của việc hút thuốc lá và các chế phẩm khác, từ đó nâng cao sức khỏe cộng đồng.

- Về sản xuất: Đây là mặt hàng trong nước chưa có sản xuất và không khuyến khích kinh doanh nhập khẩu nên việc áp dụng thuế sẽ làm tăng giá bán sản phẩm, góp phần làm giảm sản lượng tiêu dùng dẫn tới giảm sản lượng nhập khẩu, kinh doanh.

- Về thu NSNN: Việc thực hiện giải pháp này sẽ góp phần tăng thu cho NSNN.

4.1.4. Bổ sung “Kinh doanh dịch vụ trò chơi điện tử trên mạng” vào đối tượng chịu thuế TTĐB

Kết quả rà soát, đánh giá:

Trò chơi điện tử trên mạng (game online) là một loại hình giải trí gắn liền với sự phát triển của internet, có sự tương tác giữa những người chơi với nhau và giữa người chơi với máy chủ của doanh nghiệp cung cấp dịch vụ trò chơi trực tuyến thông qua các thiết bị điện tử như máy tính cá nhân, máy chơi game, các thiết bị di động.

Tại Điều 31 Nghị định số 72/2013/NĐ-CP ngày 15 tháng 07 năm 2013 của Chính phủ về quản lý, cung cấp, sử dụng dịch vụ internet và thông tin trên mạng quy định:

1. Trò chơi điện tử trên mạng được phân loại như sau:

a) Phân loại theo phương thức cung cấp và sử dụng dịch vụ, bao gồm:

- Trò chơi điện tử có sự tương tác giữa nhiều người chơi với nhau đồng thời thông qua hệ thống máy chủ trò chơi của doanh nghiệp (gọi tắt là trò chơi G1);

- Trò chơi điện tử chỉ có sự tương tác giữa người chơi với hệ thống máy chủ trò chơi của doanh nghiệp (gọi tắt là trò chơi G2);

- Trò chơi điện tử có sự tương tác giữa nhiều người chơi với nhau nhưng không có sự tương tác giữa người chơi với hệ thống máy chủ trò chơi của doanh nghiệp (gọi tắt là trò chơi G3);

- Trò chơi điện tử được tải về qua mạng, không có sự tương tác giữa người chơi với nhau và giữa người chơi với hệ thống máy chủ trò chơi của doanh nghiệp (gọi tắt là trò chơi G4).

Dịch vụ trò chơi điện tử trên mạng là việc cung cấp cho người chơi khả năng truy cập vào mạng và chơi các trò chơi điện tử trên mạng.

Doanh nghiệp cung cấp dịch vụ trò chơi điện tử trên mạng là doanh nghiệp thành lập theo pháp luật Việt Nam cung cấp dịch vụ trò chơi điện tử thông qua các việc thiết lập hệ thống thiết bị và sử dụng hợp pháp phần mềm trò chơi. Doanh nghiệp được cung cấp dịch vụ trò chơi điện tử trên mạng khi có giấy phép cung cấp dịch vụ trò chơi điện tử hoặc khi có giấy chứng nhận đăng ký cung cấp dịch vụ trò chơi điện tử tùy thuộc loại hình cung cấp dịch vụ trò chơi (G1, G2, G3 quy định tại Nghị định số 72/2013/NĐ-CP).

Ngoài việc sử dụng phần mềm trò chơi do doanh nghiệp cung cấp trò chơi điện tử trên mạng (Doanh nghiệp thành lập và hoạt động theo pháp luật của Việt Nam) thì người chơi còn có thể chơi các trò chơi do tổ chức, cá nhân ở nước ngoài cung cấp qua biên giới vào lãnh thổ Việt Nam và thanh toán tiền thông qua các hình thức như: Thanh toán thông qua cổng thanh toán của google, facebook; Thanh toán bằng thẻ cào điện thoại; Thanh toán trực tiếp qua ngân hàng; Thanh toán bằng thẻ tín dụng; Thanh toán bằng SMS; Thanh toán bằng các cổng thanh toán như ngân lượng;...

Loại hình kinh doanh game hiện nay là mặt hàng có doanh thu lớn, mức lợi nhuận cao so với các loại hình kinh doanh khác, thu hút mọi độ tuổi tầng lớp dân cư, đặc biệt là giới trẻ tham gia.

Đề xuất định hướng sửa đổi, bổ sung:

Để góp phần định hướng sản xuất, kinh doanh, tiêu dùng và góp phần tăng cường quản lý hoạt động này, Bộ Tài chính đề xuất bổ sung loại hình **“kinh doanh dịch vụ trò chơi điện tử trên mạng”** vào đối tượng chịu thuế TTĐB với mức thuế suất hợp lý để đảm bảo hạn chế dịch vụ này.

Đánh giá tác động:

- Tác động tích cực:

+ Về xã hội: Góp phần định hướng tiêu dùng, giảm các hoạt động trò chơi điện tử trên mạng nhất là đối với giới trẻ, thanh thiếu niên do giá dịch vụ chơi trò chơi điện tử trên mạng sẽ tăng lên khi áp dụng thuế TTĐB đối với loại hình dịch vụ này, góp phần giúp giới trẻ, thanh thiếu niên tập trung hơn vào việc học tập, lao động.

+ Về thu NSNN: Tăng thu NSNN.

- Tác động tiêu cực: Việc áp dụng thuế TTĐB làm giá dịch vụ tăng có thể tác động đến doanh thu của các doanh nghiệp kinh doanh trong lĩnh vực trò chơi điện tử trên mạng.

4.2. Điều chỉnh thuế suất thuế TTĐB đối với một số mặt hàng có hại cho sức khỏe; một số mặt hàng nhằm góp phần bảo vệ môi trường (05 nội dung)

Qua tổng kết đánh giá, thuế suất thuế TTĐB đã quy định lộ trình tăng thuế đối với mặt hàng thuốc lá theo lộ trình từ 2016-2019 và bia, rượu theo lộ trình từ năm 2016-2018. Tuy nhiên, trong thời gian qua, tình hình sử dụng thuốc lá, rượu, bia ở Việt Nam vẫn ở mức cao và có xu hướng gia tăng nhanh và tỷ lệ sử dụng không giảm được xuống mức đã được đề ra tại các Chiến lược do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Ngoài ra, cần tiếp tục được nghiên cứu, rà soát, tăng thuế suất để hạn chế tiêu dùng; điều chỉnh thuế suất đối với xe ô tô chạy bằng xăng kết

hợp với năng lượng điện để đạt mục tiêu chính sách là khuyến khích sản xuất, sử dụng xe thân thiện với môi trường, xe ô tô vừa chở người vừa chở hàng.

4.2.1. Đối với mặt hàng thuốc lá

Kết quả rà soát, đánh giá:

Luật thuế TTĐB hiện hành quy định “*Thuốc lá điếu, xì gà và chế phẩm khác từ cây thuốc lá dùng để hút, hít, nhai, ngửi, ngậm*” áp dụng mức thuế suất 75%.

Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành trung ương Đảng về tăng cường công tác bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân trong tình hình mới giao nhiệm vụ: “*Tăng thuế tiêu thụ đặc biệt đối với các hàng hoá có hại cho sức khoẻ như đồ uống có cồn, có ga, thuốc lá để hạn chế tiêu dùng.*”

Nghị quyết số 43/2022/QH15 ngày 11/1/2022 của Quốc hội về chính sách tài khóa, tiền tệ hỗ trợ Chương trình phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội (Chương trình) quyết nghị xây dựng phương án tăng thuế tiêu thụ đặc biệt đối với một số mặt hàng cần hạn chế tiêu dùng để kịp thời áp dụng trong thời gian thực hiện Chương trình.

Tiết d, khoản 2, mục I, Quyết định số 155/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 29/1/2022 phê duyệt Kế hoạch quốc gia phòng, chống bệnh không lây nhiễm và rối loạn sức khỏe tâm thần giai đoạn 2022-2025 đã đề ra mục tiêu, chỉ tiêu cụ thể đến 2025 để giảm thiểu các hành vi nguy cơ chính để dự phòng mắc bệnh không lây nhiễm và rối loạn sức khỏe tâm thần gồm: “*d) Giảm tỷ lệ hút thuốc ở nam giới từ 15 tuổi trở lên còn dưới 37%.*”

Tiết b, khoản 5, mục V, Quyết định số 155/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 29/1/2022 phê duyệt Kế hoạch quốc gia phòng, chống bệnh không lây nhiễm và rối loạn sức khỏe tâm thần giai đoạn 2022-2025 đã giao Bộ Tài chính: “*b) Nghiên cứu đề xuất mức thuế phù hợp đối với các sản phẩm đồ uống có đường, các thực phẩm không có lợi cho sức khỏe và các sản phẩm kinh doanh có điều kiện để hạn chế sử dụng các sản phẩm không có lợi cho sức khỏe.*”

Theo Báo cáo điều tra của Tổ chức Y tế Thế giới (WHO, 2011, 2016¹¹ và 2021), khoảng 90% số nước (194 nước được điều tra) áp dụng thuế tiêu thụ đặc biệt đối với thuốc lá. Xu hướng hiện nay, ngày càng có nhiều quốc gia trên thế giới áp dụng thuế hỗn hợp (thuế tỷ lệ và thuế tuyệt đối) đối với thuốc lá, số lượng các nước áp dụng hệ thống thuế tiêu thụ đặc biệt hỗn hợp tăng từ 48 nước năm 2008 lên 61 nước vào 2016.

WHO và Ngân hàng Thế giới (WB) khuyến nghị tỷ trọng thuế tiêu dùng nên chiếm từ 66% đến 75% (từ 2/3 đến 3/4) trên giá bán lẻ thuốc lá. Theo đánh giá của WHO, WB, IMF và các đối tác phòng chống tác hại của thuốc lá thì giá bán thuốc lá của Việt Nam còn thấp do tỷ lệ thuế trên giá bán lẻ chỉ chiếm khoảng 35,67% (theo WHO năm 2016, khi áp dụng thuế suất thuế TTĐB 65%), 36,72% (theo WHO năm 2018 khi áp dụng thuế suất thuế TTĐB 70%) và 38,85% (theo WHO năm 2020 khi áp dụng thuế suất 75%) trong khi tỷ lệ thuế trên giá bán lẻ các nước

¹¹ WHO tổ chức Điều tra định kỳ 5 năm 1 lần và tổng hợp, công bố kết quả Báo cáo vào năm tiếp theo. Các Báo cáo gần đây nhất của WHO công bố vào năm 2011, 2016 và 2021.

là: Brunei 81%, Thái Lan 70%, Singapore 69%, Malaysia 57%, Indonesia 51%; Myanmar 50% và các nước phát triển Úc: 62%, Đức: 75%, Pháp 80%,...

Nhiều nước đã áp dụng các chính sách thuế hiệu quả để tăng giá hoặc triệt tiêu sản phẩm thuốc lá giá rẻ, tiềm ẩn nhiều nguy cơ, tác hại đến sức khỏe nhanh hơn và có hại hơn so với thuốc lá cao cấp, đồng thời cản trở tiếp cận của giới trẻ, đối tượng mới hút thuốc thường tiếp cận thuốc lá bắt đầu từ thuốc lá giá thấp. Biện pháp mà các nước áp dụng là tăng cường áp dụng thuế tuyệt đối, thuế hỗn hợp (thuế tỷ lệ và thuế tuyệt đối), có gắn theo các điều kiện về định kỳ tăng thuế theo hoặc cao hơn tốc độ lạm phát và tăng trưởng để đảm bảo giá thuốc lá tăng cao hơn/bằng với tốc độ gia tăng thu nhập, sức mua của người hút thuốc.

Bộ Y tế tại công văn số 5252/BYT-VPB1 ngày 09/09/2019 và công văn số 1552/BYT-PC ngày 28/3/2022 đề nghị Bộ Tài chính: *“Hiện nay, thuế suất TTĐB thuốc lá của Việt Nam là 75% giá xuất xưởng. Nếu tính trên giá bán lẻ thì chỉ chiếm khoảng 36%. Mức thuế này còn cách xa khuyến cáo của Tổ chức Y tế thế giới là 70% giá bán lẻ. Theo tính toán của các chuyên gia, để góp phần giảm tỷ lệ hút thuốc, bên cạnh thuế theo tỷ lệ như hiện nay, cần bổ sung thuế tuyệt đối đối với thuốc lá ở mức 5.000đ/bao và 10.000đ/bao sau 2 năm. Với mức thuế tăng như trên, tỷ lệ hút thuốc ở nam giới có thể giảm 35,5% và giúp tránh được 900.000 ca tử vong sớm do hút thuốc, đảm bảo đạt mục tiêu của Chương trình sức khỏe Việt Nam đến năm 2030. Phần giảm cần thiết còn lại sẽ đến từ tác động của các biện pháp kiểm soát thuốc lá khác như truyền thông, môi trường không khói thuốc và hỗ trợ cai nghiện thuốc lá.”*

Mặc dù mặt hàng thuốc lá đã được tăng thuế suất thuế TTĐB theo lộ trình từ năm 2016-2019. Tuy nhiên, trong thời gian qua, tỷ lệ hút thuốc lá ở Việt Nam vẫn ở mức cao. Theo điều tra tình hình sử dụng thuốc lá năm 2020 của Bộ Y tế, tỷ lệ hút thuốc lá ở nam giới đã giảm từ 45,3% (2010) xuống 42,3% (năm 2020) nhưng vẫn ở mức cao và chưa đạt được mục tiêu đề ra là giảm xuống 37% vào năm 2020. Như vậy, việc sử dụng thuốc lá, cần được tiếp tục kiểm soát hơn nữa và lộ trình tăng thuế TTĐB trong thời gian vừa qua vẫn chưa đạt mục tiêu giảm sử dụng như đã đề ra.

Đề xuất định hướng sửa đổi, bổ sung:

Để giảm tỷ lệ hút thuốc lá ở Việt Nam, hạn chế thanh thiếu niên tiếp cận với thuốc lá điều và thuốc lá mới, đồng thời để đảm bảo hiệu quả của chính sách thuế đối với mục tiêu giảm sử dụng thuốc lá theo Chiến lược Quốc gia phòng chống tác hại của thuốc lá, cần thiết phải tăng thuế thuốc lá để giảm tiêu dùng hiệu quả, áp dụng bổ sung thuế tuyệt đối để loại trừ, giảm sử dụng thuốc lá chất lượng thấp, giá thấp cũng như có lộ trình để đảm bảo tăng thuế tuyệt đối qua các năm tương ứng với tốc độ lạm phát. Mức tăng thuế cần nghiên cứu để đảm bảo đạt được các mục tiêu của Kế hoạch hành động phòng chống bệnh không lây nhiễm và rối loạn sức khỏe tâm thần giai đoạn 2022-2025 (tỷ lệ sử dụng thuốc lá ở nam giới cần phải giảm từ 42,3% xuống còn 37%) và đạt được mục tiêu của Chương trình sức khỏe Việt Nam đến năm 2030 tỷ lệ sử dụng thuốc lá ở nam giới cần phải giảm xuống còn 32,5%.

Đánh giá tác động:

- Tác động tích cực:

+ Đối với xã hội: Việc bổ sung đối tượng chịu thuế và thuế tuyệt đối đối với các sản phẩm thuốc lá theo phương án đề xuất sẽ làm giá cả các mặt hàng này tăng lên, việc tiêu thụ các sản phẩm thuốc lá trở nên đắt đỏ, dẫn đến việc tiêu thụ hàng hóa giảm, góp phần hạn chế tiêu dùng đối với các hàng hóa có hại cho sức khỏe nhân dân.

+ Đối với NSNN: Việc bổ sung đối tượng chịu thuế và thuế tuyệt đối đối với các sản phẩm thuốc lá theo phương án đề xuất sẽ góp phần làm tăng thu NSNN từ thuế TTĐB và thuế GTGT đối với các sản phẩm thuốc lá.

- Tác động tiêu cực: Việc thực hiện phương án đề xuất sẽ ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh các mặt hàng thuốc lá.

4.2.2. Đối với mặt hàng rượu bia

Kết quả rà soát, đánh giá:

Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành trung ương Đảng về tăng cường công tác bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân trong tình hình mới giao nhiệm vụ: *“Tăng thuế tiêu thụ đặc biệt đối với các hàng hoá có hại cho sức khoẻ như đồ uống có cồn, có ga, thuốc lá để hạn chế tiêu dùng.”*

Nghị quyết số 43/2022/QH15 ngày 11/1/2022 của Quốc hội về chính sách tài khóa, tiền tệ hỗ trợ Chương trình phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội (Chương trình) quyết nghị xây dựng phương án tăng thuế tiêu thụ đặc biệt đối với một số mặt hàng cần hạn chế tiêu dùng để kịp thời áp dụng trong thời gian thực hiện Chương trình.

Điểm c, khoản 2, mục I, Quyết định số 155/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 29/1/2022 phê duyệt Kế hoạch quốc gia phòng, chống bệnh không lây nhiễm và rối loạn sức khỏe tâm thần giai đoạn 2022-2025 đã đề ra mục tiêu, chỉ tiêu cụ thể đến 2025 để giảm thiểu các hành vi nguy cơ chính để dự phòng mắc bệnh không lây nhiễm và rối loạn sức khỏe tâm thần gồm: *“c) Giảm tỷ lệ uống rượu, bia mức nguy hại ở nam giới từ 18 tuổi trở lên còn dưới 35%, giảm tỷ lệ hiện uống rượu, bia ở người 13 đến 17 tuổi còn dưới 20%.”*

Điểm b, khoản 5, mục V, Quyết định số 155/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 29/1/2022 phê duyệt Kế hoạch quốc gia phòng, chống bệnh không lây nhiễm và rối loạn sức khỏe tâm thần giai đoạn 2022-2025 đã giao Bộ Tài chính: *“b) Nghiên cứu đề xuất mức thuế phù hợp đối với các sản phẩm đồ uống có đường, các thực phẩm không có lợi cho sức khỏe và các sản phẩm kinh doanh có điều kiện để hạn chế sử dụng các sản phẩm không có lợi cho sức khỏe.”*

Luật thuế TTĐB sửa đổi, bổ sung năm 2014 đã quy định:

Đối với rượu từ 20 độ trở lên: Áp dụng thuế suất 55% từ ngày 01/01/2016, 60% từ ngày 01/01/2017 và 65% từ ngày 01/01/2018.

Đối với rượu dưới 20 độ: Áp dụng thuế suất 30% từ ngày 01/01/2016 và 35% từ ngày 01/01/2018.

Đối với mặt hàng bia: Từ ngày 01/01/2016 tăng từ 50% lên 55%; từ ngày

01/01/2017 tăng lên 60%; từ ngày 01/01/2018 tăng lên 65%.

Mặc dù mặt hàng bia và rượu đã được tăng thuế suất thuế TTĐB theo lộ trình từ năm 2016-2018. Tuy nhiên, trong thời gian qua, tình hình sử dụng rượu, bia ở Việt Nam vẫn ở mức cao¹² và có xu hướng gia tăng nhanh¹³, cụ thể: năm 2013 lượng bia tiêu thụ là khoảng 3 tỷ lít và năm 2017 lượng bia tiêu thụ đã tăng lên 4 tỷ lít, năm 2020 là 4,2 tỷ lít¹⁴. Tại Việt Nam, rượu, bia xếp thứ 05 trong 15 yếu tố nguy cơ sức khỏe hàng đầu¹⁵ và gây nhiều hệ lụy nghiêm trọng về mặt xã hội do sử dụng rượu, bia gây ra, bao gồm: tai nạn giao thông, chấn thương, bạo lực gia đình, mất an ninh trật tự, gia tăng khoảng cách giàu nghèo. Rượu, bia là một trong 03 nguyên nhân làm gia tăng tỷ lệ tai nạn giao thông ở nam giới độ tuổi 15-49¹⁶. Do vậy, việc sử dụng rượu, bia cần được tiếp tục kiểm soát hơn nữa.

Nhiều quốc gia trên thế giới áp dụng thuế TTĐB với đồ uống có cồn vì ảnh hưởng tiêu cực của sản phẩm này đối với sức khỏe khi người tiêu dùng lạm dụng, sử dụng nhiều¹⁷. Hiện nay, thuế rượu, bia ở Việt Nam còn ở mức thấp, theo tính toán của WHO mới chiếm khoảng 30% giá bán lẻ, trong khi ở nhiều nước tỷ lệ thuế chiếm từ 40-85% giá bán lẻ.

Theo Bộ Y tế, mức điều chỉnh tăng thuế suất thuế TTĐB với sản phẩm rượu, bia 2016 - 2018 theo Luật thuế tiêu thụ đặc biệt 2014 chưa đủ mạnh để tác động đến giảm tiêu dùng rượu, bia. Năm 2016 khi tăng thuế suất tổng sản lượng tiêu thụ bia vẫn tăng 3,6%, sản lượng tiêu thụ rượu trên 20 độ tăng 1,1%. Giá rượu, bia của Việt Nam hiện rất rẻ và sức mua tăng mạnh. Sức mua rượu, bia của người Việt Nam tăng mạnh do thu nhập tăng nhanh trong khi giá rượu, bia tăng rất chậm. Nếu năm 1998, để mua 10 lít rượu Vodka Hà Nội, rượu vang nội và rượu trắng nội địa phải chi 8,2%; 5,9% và 1,6% GDP/người, thì đến 2014, tỷ lệ này chỉ còn 2,2%; 1,6%; và 0,4%. Mức giảm tương tự với mặt hàng bia.

Tổ chức Y tế Thế giới đã khuyến cáo, chính sách thuế là một trong những biện pháp hiệu quả nhất để kiểm soát tác hại của rượu, bia, giảm gánh nặng bệnh tật và tử vong do rượu, bia gây ra và khuyến nghị “Tăng thuế để tăng giá các mặt hàng rượu, bia đã được chứng minh có tác động mạnh đến giảm nhu cầu, đặc biệt người tiêu dùng có thu nhập thấp và thanh thiếu niên sẽ giảm sử dụng nhiều, hơn khi thuế và giá rượu, bia tăng mức độ tăng thuế để giá tăng 10% thì sẽ làm giảm khoảng 5% tiêu thụ rượu, bia”¹⁸. Từ đó sẽ giảm gánh nặng bệnh tật, giảm phí tổn kinh tế do rượu, bia gây ra. Theo Bộ Y tế, thu nhập theo đầu

¹² Việt Nam là nước tiêu thụ bia cao nhất Đông Nam Á và thứ 3 Châu Á sau Nhật Bản, Trung Quốc (Institute of Health Metrics and Evaluation (2013). Global burden of diseases study. <http://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/>

¹³ Năm 2019, lượng bia tiêu thụ bình quân một người là 47,6 lít, bằng 1,2 lần năm 2015; rượu mạnh và rượu trắng là 3,4 lít, bằng 1,02 lần năm 2015.

¹⁴ Nguồn: Bộ Y tế

¹⁵ Institute of Health Metrics and Evaluation (2013). Global burden of diseases study. <http://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/>

¹⁶ Chạy quá tốc độ, lấn lán và sử dụng rượu, bia tham gia giao thông, Cục CSGT - Bộ Công an, 2014.

¹⁷ Các nước ASEAN: Singapore áp thuế TTĐB tuyệt đối 88 SGD/lít độ cồn đối với rượu, 60 SGD/lít độ cồn đối với bia. Thái Lan quy định thuế TTĐB hỗn hợp với bia, rượu là 30% trên giá bán lẻ và 3.000 Bat/lít (khoảng 2 triệu đồng/lít) tùy chủng loại. Ôt-xơ-tờ-rây-li-a: đối với rượu, thuế suất thuế TTĐB là 90,78AUD/lít độ cồn, đối với bia, thuế suất thuế TTĐB là 53,59AUD/lít độ cồn.

¹⁸ Tổ chức y tế thế giới, WHO

người hiện nay đã tăng 5% mỗi năm. Để bảo đảm không gia tăng sử dụng rượu, bia trong thời gian tới, mức tăng giá rượu, bia sau khi điều chỉnh tăng thuế TTĐB phải tăng kịp theo mức tăng thu nhập và lạm phát.

Căn cứ chủ trương của Đảng, khuyến nghị của WHO về tác hại của đồ uống có cồn và theo Báo cáo của Bộ Y tế về tình hình sử dụng rượu, bia ở Việt Nam vẫn ở mức cao và có xu hướng gia tăng nhanh, là nguy cơ sức khỏe hàng đầu¹⁹ và gây nhiều hệ lụy nghiêm trọng về mặt xã hội, đồng thời tham khảo kinh nghiệm quốc tế về đánh thuế TTĐB đối với đồ uống có cồn, kiến nghị tăng thuế TTĐB của Bộ Y tế, Bộ Tài chính thấy rằng cần thiết phải tiếp tục tăng thuế suất thuế TTĐB đối với rượu và bia theo lộ trình.

Đề xuất định hướng sửa đổi, bổ sung:

Thực hiện chủ trương của Đảng và Nhà nước về tăng cường công tác bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân, đồng thời để định hướng tiêu dùng, hạn chế việc lạm dụng đồ uống có cồn, cần nghiên cứu tăng thuế TTĐB theo lộ trình đối với rượu và bia.

Đánh giá tác động:

- Tác động tích cực:

+ Đối với xã hội: Việc tăng thuế TTĐB đối với đồ uống có cồn (bia, rượu) sẽ góp phần hạn chế việc sản xuất và tiêu thụ mặt hàng không khuyến khích này trong nền kinh tế, từ đó hạn chế tác hại của việc uống rượu, bia đối với sức khỏe nhân dân.

+ Đối với NSNN: Việc tăng thuế suất thuế TTĐB đối với rượu, bia theo phương án đề xuất sẽ làm tăng thu NSNN.

- Tác động tiêu cực: Việc điều chỉnh tăng mức thuế TTĐB đối với rượu, bia sẽ ảnh hưởng tới tình hình sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp trong lĩnh vực rượu, bia. Bên cạnh đó, ngoài yếu tố tăng thuế TTĐB thì hiện nay các doanh nghiệp trong lĩnh vực này còn bị ảnh hưởng bởi tình hình dịch bệnh Covid-19 khiến doanh thu của các nhà hàng, quán bia giảm sút. Ngoài ra, việc thực hiện Nghị định số 100/2019/NĐ-CP ngày 30/12/2019 của Chính phủ về xử phạt hành chính khi vi phạm giao thông mà có sử dụng rượu, bia cũng ảnh hưởng đến ngành kinh doanh rượu, bia.

4.2.3. Đối với xe ô tô

a. Đối với xe ô tô vừa chạy bằng xăng kết hợp với năng lượng điện

Kết quả rà soát, đánh giá:

Luật thuế TTĐB hiện hành quy định: “Xe ô tô chạy bằng xăng kết hợp năng lượng điện, năng lượng sinh học, trong đó tỷ trọng xăng sử dụng không quá 70% số năng lượng sử dụng” áp dụng thuế suất thuế TTĐB “bằng 70% mức thuế suất áp dụng cho xe cùng loại quy định tại các điểm 4a, 4b, 4c và 4d của Biểu thuế quy định tại Điều này”.

¹⁹ Institute of Health Metrics and Evaluation (2013). Global burden of diseases study. <http://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/>

Quy định nêu trên nhằm khuyến khích người tiêu dùng sử dụng các loại xe thân thiện với môi trường là loại xe có hai động cơ: động cơ xăng và động cơ điện. Trong điều kiện bình thường xe chủ yếu chạy bằng động cơ điện và động cơ xăng có tính chất dự phòng (khi ắc quy dùng để chạy động cơ điện hết điện), lượng khí thải ra môi trường thấp hơn nhiều so với loại xe ô tô thông thường khác. Tuy nhiên, cần bổ sung quy định rõ loại xe nạp điện bằng hệ thống sạc điện riêng.

Đối với xe thân thiện môi trường, ngoài xe chạy xăng kết hợp năng lượng điện, năng lượng sinh học, xe điện, còn có các loại xe sử dụng khí thiên nhiên.

Đề xuất định hướng sửa đổi, bổ sung:

Để đạt mục tiêu chính sách là khuyến khích sản xuất, sử dụng xe thân thiện với môi trường, cần thiết bổ sung quy định rõ: Xe ô tô chạy bằng xăng kết hợp với năng lượng điện là loại xe nạp điện bằng hệ thống sạc điện riêng và xe ô tô chạy bằng xăng kết hợp năng lượng sinh học; xe ô tô sử dụng khí thiên nhiên.

Đánh giá tác động: Việc quy định rõ xe ô tô chạy bằng xăng kết hợp năng lượng điện là xe nạp điện bằng hệ thống sạc điện riêng, xe ô tô chạy bằng xăng kết hợp năng lượng sinh học sẽ tạo sự rõ ràng, dễ hiểu trong quá trình thực thi chính sách cho cả người nộp thuế và cán bộ quản lý thuế. Bên cạnh đó, việc bổ sung đối tượng xe ô tô sử dụng khí thiên nhiên giúp bao quát được hết các loại xe sử dụng năng lượng thân thiện với môi trường cần được khuyến khích phát triển.

b. Đối với xe ô tô pickup chở hàng cabin kép (vừa chở người vừa chở hàng)

Kết quả rà soát, đánh giá:

Điểm d khoản 4 Điều 7 Luật thuế TTĐB hiện hành quy định ô tô vừa chở người, vừa chở hàng áp dụng thuế suất thuế TTĐB như sau:

- Loại có dung tích xi lanh từ 2.500 cm³ trở xuống: Áp dụng thuế suất thuế TTĐB 15%;

- Loại có dung tích xi lanh trên 2.500 cm³ đến 3.000 cm³: Áp dụng thuế suất thuế TTĐB: 20%;

- Loại có dung tích xi lanh trên 3.000 cm³: Áp dụng thuế suất thuế TTĐB 25%.

Theo quy chuẩn kỹ thuật Quốc gia về báo hiệu đường bộ số QCVN 41:2016/BGTVT²⁰, loại ô tô nêu trên khi tham gia giao thông được áp dụng các hệ thống báo hiệu đường bộ như ô tô con, không bị hạn chế về thời gian được phép lưu thông trong đô thị, được phép lưu thông vào làn đường dành cho ô tô con²¹. Thực tế, trong giai đoạn vừa qua (2015-2020), doanh số bán hàng ô tô pickup tăng dần hàng năm²².

Qua nghiên cứu cho thấy các nước trong khu vực như Singapore, Brunei, Philippines áp dụng thuế suất đối với ô tô pickup vừa chở người, vừa chở hàng cũng giống như các dòng xe khác, không phân biệt giữa các chủng loại xe; Một số

²⁰ Được ban hành kèm Thông tư số 06/2016/TT-BGTVT ngày 08/4/2016 của Bộ Giao thông Vận tải.

²¹ Theo quy chuẩn kỹ thuật Quốc gia về báo hiệu đường bộ số QCVN 41:2016/BGTVT (ban hành kèm theo Thông tư số 06/2016/TT-BGTVT ngày 08/4/2016 của Bộ GTVT) thì quy định này là để phù hợp với Công ước giao thông đường bộ năm 1968 và Công ước biển báo và tín hiệu đường bộ năm 1968 (Việt Nam là thành viên chính thức từ ngày 20/8/2014).

²² Năm 2015 là 16.741 chiếc, năm 2016 là 23.100 chiếc, năm 2017 là 24.373 chiếc, năm 2018 là 18.491 chiếc, năm 2019 là 22.767 chiếc, năm 2020 là 19.697 chiếc; bình quân khoảng 20.862 chiếc/năm²²

nước áp dụng thuế suất thuế TTĐB đối với xe ô tô pick up chở hàng cabin kép ở mức thấp hơn mức thuế suất đối với xe ô tô chở người dưới 9 chỗ (Thí dụ: Campuchia thấp hơn 30%; Thái Lan thấp hơn khoảng 17%...).

Để góp phần đảm bảo quản lý nhà nước đối với ô tô pick up chở hàng cabin kép và điều tiết hạn chế sử dụng phương tiện giao thông tại các thành phố lớn, lệ phí trước bạ đối với ô tô pick up chở hàng cabin kép cũng đã được điều chỉnh tăng theo Nghị định số 20/2019/NĐ-CP ngày 21/02/2019, đã được thay thế bởi Nghị định số 10/2022/NĐ-CP ngày 15/01/2022 của Chính phủ, theo đó kể từ ngày 10/4/2019, mức thu lệ phí trước bạ lần đầu đối với ô tô pick up chở hàng cabin kép bằng 60% mức thu lệ phí trước bạ lần đầu đối với xe ô tô chở người từ 09 chỗ ngồi trở xuống.

Đề xuất định hướng sửa đổi, bổ sung:

Để bảo đảm chính sách thuế phù hợp với mục đích sử dụng xe, cần thiết phải nghiên cứu mức thuế suất thuế TTĐB đối với xe ô tô pickup chở hàng cabin kép cho phù hợp với quy định của chính sách thuế, phí và lệ phí hiện hành.

Đánh giá tác động:

- Tác động tích cực:

+ Đối với xã hội và môi trường: Việc thực hiện giải pháp này sẽ góp phần đảm bảo việc sử dụng xe ô tô vừa chở người vừa chở hàng theo đúng mục đích và thiết kế xe, hạn chế việc lợi dụng chính sách, đồng thời góp phần hạn chế sử dụng các phương tiện giao thông cá nhân, bảo vệ môi trường.

+ Đối với NSNN: Việc điều chỉnh tăng mức thuế suất thuế TTĐB đối với xe ô tô vừa chở người vừa chở hàng sẽ làm tăng thu NSNN so với hiện hành.

- Tác động tiêu cực: Việc thực hiện giải pháp này sẽ làm tăng giá bán xe ô tô vừa chở người vừa chở hàng, từ đó làm tăng chi phí của người tiêu dùng loại xe này, đồng thời làm cầu tiêu dùng đối với loại xe này giảm, ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp sản xuất, nhập khẩu xe ô tô vừa chở người vừa chở hàng.

c. Đối với xe ô tô điện chạy bằng pin

Ngày 11/01/2022, Quốc hội khóa XV đã thông qua Luật số 03/2022/QH15 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, Luật Đầu tư, Luật Nhà ở, Luật Đấu thầu, Luật Điện lực, Luật Doanh nghiệp, Luật thuế tiêu thụ đặc biệt và Luật Thi hành án dân sự, trong đó đã sửa đổi thuế suất thuế TTĐB đối với xe ô tô điện chạy bằng pin theo lộ trình. Theo đó, Bộ Tài chính không đề xuất sửa đổi thuế suất của xe ô tô điện chạy bằng pin.

4.3. Sửa đổi, bổ sung để tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp, đảm bảo chính sách minh bạch và đồng bộ với quy định của pháp luật khác có liên quan (11 nội dung)

4.3.1. Về bổ sung quy định đối tượng không chịu thuế TTĐB (03 nội dung)

a. Đối với mặt hàng “tàu bay”

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tiết 2 khoản 1 Điều 2 Luật thuế TTĐB quy định “e) Tàu bay, du thuyền;” thuộc đối tượng chịu thuế.

Khoản 3 Điều 3 Luật thuế TTĐB quy định: “*Tàu bay sử dụng cho mục đích kinh doanh vận chuyển hàng hóa, hành khách, khách du lịch và tàu bay sử dụng cho mục đích an ninh, quốc phòng*” thuộc đối tượng không chịu thuế TTĐB.

Tại khoản 1 Điều 1 Nghị định số 14/2019/NĐ-CP ngày 01/02/2019 của Chính phủ có quy định về đối tượng không chịu thuế TTĐB như sau:

“3. Tàu bay, du thuyền sử dụng cho mục đích kinh doanh vận chuyển hàng hóa, hành khách, khách du lịch; tàu bay sử dụng cho mục đích: phun thuốc trừ sâu, chữa cháy, quay phim, chụp ảnh, đo đạc bản đồ, an ninh, quốc phòng.

Trường hợp tàu bay, du thuyền không sử dụng cho mục đích kinh doanh vận chuyển hàng hóa, hành khách, kinh doanh du lịch; tàu bay không sử dụng cho mục đích: phun thuốc trừ sâu, chữa cháy, quay phim, chụp ảnh, đo đạc bản đồ, an ninh, quốc phòng thì phải chịu thuế tiêu thụ đặc biệt theo quy định của Luật thuế tiêu thụ đặc biệt và hướng dẫn của Bộ Tài chính.”

Theo quy định của Luật hàng không dân dụng Việt Nam, khái niệm về tàu bay rất rộng bao gồm tất cả những thiết bị bay như Flycam để quay phim, chụp ảnh, đo đạc bản đồ, thiết bị bay điều khiển từ xa dùng để phun thuốc trừ sâu, chữa cháy, khí cầu, máy bay đồ chơi trẻ em điều khiển từ xa... nếu thu thuế TTĐB đối với các thiết bị bay, khí cầu, máy bay, đồ chơi trẻ em thì chưa phù hợp với mục tiêu của chính sách thuế TTĐB.

Ngoài các trường hợp tàu bay sử dụng cho các mục đích đã nêu tại Nghị định số 14/2019/NĐ-CP, trên thực tế có phát sinh trường hợp doanh nghiệp trong lĩnh vực hàng không nhập khẩu máy bay để phục vụ đào tạo phi công. Loại máy bay huấn luyện này không sử dụng cho mục đích dân dụng, không phải hàng hóa, dịch vụ xa xỉ nhưng đang phải chịu thuế TTĐB. Quy định như hiện hành sẽ làm tăng chi phí đầu tư, nâng cao chi phí giảng dạy và gây khó khăn cho việc thu hút học viên trong bối cảnh phải cạnh tranh với các trường bay của nước ngoài. Đồng thời, không khuyến khích phát triển nguồn nhân sự kỹ thuật cao (phi công) phục vụ cho sự phát triển của ngành hàng không.

Đề xuất định hướng sửa đổi, bổ sung:

Để phù hợp với mục tiêu thu thuế TTĐB đối với tàu bay là những mặt hàng cao cấp phục vụ cho nhu cầu cá nhân của các đối tượng có thu nhập cao trong xã hội, Luật hóa quy định tại Nghị định số 14/2019/NĐ-CP ngày 01/02/2019 của Chính phủ để bảo đảm tính ổn định của chính sách, xử lý bất cập phát sinh trong thực tế, Bộ Tài chính đề xuất sửa đổi, bổ sung quy định “*Tàu bay*” thành “*Máy bay, trực thăng, tàu lượn*” thuộc đối tượng chịu thuế TTĐB để phù hợp pháp luật chuyên ngành, tránh vướng mắc trong thực hiện. Đồng thời, bổ sung quy định một số loại máy bay không thuộc đối tượng chịu thuế TTĐB gồm: “*máy bay, trực thăng, tàu lượn để huấn luyện đào tạo phi công, phun thuốc trừ sâu, chữa cháy, quay phim, chụp ảnh, đo đạc bản đồ và các thiết bị bay khác theo quy định của Chính phủ*”.

Đánh giá tác động: Giải quyết được các vướng mắc phát sinh trong thực

tiền, khuyến khích phát triển nguồn nhân sự kỹ thuật cao (phi công) phục vụ cho sự phát triển của ngành hàng không. Đồng thời, tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức, cá nhân và công tác quản lý.

b. Về mặt hàng xe ô tô không đăng ký lưu hành, không tham gia giao thông

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại khoản 4 Điều 3 Luật thuế TTĐB số 27/2008/QH12 có quy định về đối tượng không chịu thuế TTĐB như sau:

“4. Xe ô tô cứu thương; xe ô tô chở phạm nhân; xe ô tô tang lễ; xe ô tô thiết kế vừa có chỗ ngồi, vừa có chỗ đứng chở được từ 24 người trở lên; xe ô tô chạy trong khu vui chơi, giải trí, thể thao không đăng ký lưu hành và không tham gia giao thông;”

Trong quá trình thực hiện có phát sinh trường hợp xe ô tô chạy trong khu di tích lịch sử, trường học, bệnh viện không đăng ký lưu hành, không tham gia giao thông thuộc đối tượng không chịu thuế TTĐB.

Ngoài ra, cũng có phát sinh các trường hợp cần được hướng dẫn về xe ô tô chuyên dụng không thuộc đối tượng chịu thuế TTĐB

Đề xuất định hướng sửa đổi, bổ sung:

Để đảm bảo cơ sở pháp lý xử lý vướng mắc phát sinh tương tự, Bộ Tài chính đề xuất bổ sung *“xe chạy trong khu di tích lịch sử, bệnh viện, trường học”* và *“xe chuyên dụng khác do Chính phủ quy định”* tại Luật thuế TTĐB về đối tượng không chịu thuế.

Đánh giá tác động: Giải quyết được các vướng mắc phát sinh trong thực tiễn. Tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức, cá nhân và công tác quản lý.

c. Bổ sung quy định hàng hóa đã xuất khẩu bị phía nước ngoài trả lại khi nhập khẩu thuộc đối tượng không chịu thuế TTĐB

Kết quả rà soát, đánh giá:

Căn cứ Điều 2 Luật thuế TTĐB số 27/2008/QH12 (được sửa đổi, bổ sung tại khoản 1 Điều 1 Luật thuế số 70/2014/QH13) quy định đối tượng chịu thuế TTĐB; Điều 3 Luật thuế TTĐB quy định các loại hàng hóa và trường hợp thuộc đối tượng không chịu thuế TTĐB; Điều 8 Luật thuế TTĐB số 27/2008/QH12 quy định các trường hợp được hoàn thuế/khấu trừ thuế TTĐB, trường hợp hàng hóa (thuộc đối tượng nộp thuế TTĐB) xuất bán ra nước ngoài nhưng không đáp ứng điều kiện phải nhập khẩu trở lại Việt Nam thì phải nộp thuế TTĐB khâu nhập khẩu. Hàng hóa này sau đó lại tiếp tục xuất khẩu ra nước ngoài thì không được hoàn thuế TTĐB.

Điều 19 Luật thuế xuất khẩu thuế nhập khẩu số 107/2016/QH13 quy định người nộp thuế đã nộp thuế xuất khẩu nhưng hàng hóa xuất khẩu phải tái nhập khẩu được hoàn thuế xuất khẩu và không phải nộp thuế nhập khẩu.

Khoản 1 Điều 3 Thông tư số 119/2014/TT-BTC ngày 25/8/2014 của Bộ Tài chính sửa đổi, bổ sung một số điều các Thông tư có liên quan của Bộ Tài chính để cải cách, đơn giản các thủ tục hành chính về thuế quy định *“Cơ sở kinh doanh không phải nộp thuế GTGT khâu nhập khẩu trong trường hợp nhập khẩu hàng*

hóa đã xuất khẩu nhưng bị phía nước ngoài trả lại. Khi cơ sở kinh doanh bán hàng hóa bị trả lại này trong nội địa thì phải kê khai, nộp thuế GTGT theo quy định”.

Đề xuất định hướng sửa đổi, bổ sung:

Có ý kiến đề nghị bổ sung quy định hoàn thuế TTĐB trong trường hợp hàng hóa tái nhập khẩu sau khi xuất khẩu ra nước ngoài rồi lại được tiếp tục xuất khẩu để bao quát hết các trường hợp xảy ra trong thực tế.

Hàng hóa xuất khẩu, sau đó bị trả lại và phải nhập khẩu về Việt Nam thì không phải là hàng hóa được trao đổi mua - bán mà vẫn chính là hàng hóa của cùng một chủ hàng. Nếu hàng hóa đã nộp thuế TTĐB (tại khâu sản xuất bán ra hoặc nhập khẩu) xuất khẩu ra nước ngoài sau đó nhập khẩu trở lại phải nộp thuế TTĐB thì hàng hóa đó đã phải nộp 2 lần thuế TTĐB (Nộp thuế TTĐB lần 1: Hàng hóa đã phải chịu thuế TTĐB tại khâu sản xuất bán ra hoặc nhập khẩu và không được hoàn thuế TTĐB khi xuất khẩu; Nộp thuế TTĐB lần 2: khi hàng bị nước ngoài trả lại phải nhập khẩu về thì tiếp tục phải nộp thuế TTĐB thêm một lần nữa). Do vậy, cần thiết bổ sung quy định đối với trường hợp hàng hóa thuộc đối tượng chịu thuế TTĐB khi xuất khẩu phải nhập khẩu trở lại thì không phải nộp thuế TTĐB khi nhập khẩu trở lại để bảo đảm hàng hóa thuộc đối tượng chịu thuế TTĐB chỉ phải nộp 1 lần thuế TTĐB khi sản xuất bán ra hoặc khi nhập khẩu lần đầu.

Pháp luật về thuế GTGT quy định không phải nộp thuế GTGT khâu nhập khẩu trong trường hợp hàng hóa đã xuất khẩu nhưng nhập khẩu trở lại do bị phía nước ngoài trả lại. Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu quy định hàng hóa xuất khẩu phải tái nhập khẩu được hoàn thuế xuất khẩu và không phải nộp thuế nhập khẩu. Luật thuế bảo vệ môi trường quy định hoàn thuế bảo vệ môi trường đối với hàng hóa nhập khẩu do người nhập khẩu tái xuất khẩu ra nước ngoài.

Để xử lý đúng bản chất của giao dịch và phù hợp đạo lý không thu cùng một loại thuế 02 lần đối với cùng 01 hàng hóa (như đã được quy định tại pháp luật về thuế GTGT và thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, thuế bảo vệ môi trường), Bộ Tài chính đề xuất bổ sung quy định: ***Hàng hóa đã xuất khẩu bị phía nước ngoài trả lại khi nhập khẩu thuộc đối tượng không chịu thuế TTĐB.***

Đánh giá tác động: Giải quyết được các vướng mắc phát sinh trong thực tiễn. Tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức, cá nhân và công tác quản lý.

4.3.2. Căn cứ tính thuế và giá tính thuế (03 nội dung)

a. Về căn cứ tính thuế

Kết quả rà soát, đánh giá:

“Điều 5. Căn cứ tính thuế

Căn cứ tính thuế tiêu thụ đặc biệt là giá tính thuế của hàng hóa, dịch vụ chịu thuế và thuế suất. Số thuế tiêu thụ đặc biệt phải nộp bằng giá tính thuế tiêu thụ đặc biệt nhân với thuế suất thuế tiêu thụ đặc biệt.”

Trên thế giới các nước đang áp dụng 03 phương pháp tính thuế bao gồm: (1) Áp dụng thuế suất theo tỷ lệ phần trăm (ad valorem tax rate); (2) Áp dụng mức thu tuyệt đối (specific tax rate); và (3) Áp dụng đồng thời cả thuế suất theo tỷ lệ phần trăm và mức thu tuyệt đối (phương thức hỗn hợp). Xu thế hiện nay ngày

càng có nhiều quốc gia áp dụng thuế hỗn hợp (kết hợp tỷ lệ và tương đối). Ví dụ đối với thuốc lá, số lượng các nước áp dụng hệ thống thuế tiêu thụ đặc biệt hỗn hợp tăng từ 48 nước năm 2010 lên 61 nước vào 2016. Bộ Tài chính đã đề xuất áp dụng thuế hỗn hợp đối với thuốc lá, bao gồm thuế tỷ lệ và đồng thời bổ sung áp dụng thuế tuyệt đối.

Đề xuất định hướng sửa đổi, bổ sung:

Để phù hợp với thông lệ quốc tế, cần thiết sửa đổi, bổ sung căn cứ tính thuế để bao quát trường hợp áp dụng thuế tuyệt đối, hỗn hợp.

Đánh giá tác động:

- Tác động tích cực:

+ Bao quát được hết các phương pháp tính thuế, tạo sự linh hoạt trong chính sách thuế.

+ Tạo điều kiện để tăng thu NSNN khi có thêm các phương pháp tính thuế được áp dụng.

- Tác động tiêu cực: Việc áp dụng bổ sung phương pháp tính thuế, mở rộng cơ sở thuế có thể làm tăng giá bán hàng hóa, tác động đến doanh thu của các mặt hàng chịu tác động chính sách.

b. Về giá tính thuế

*** Về giá tính thuế đối với dịch vụ**

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại khoản 5 Điều 6 Luật thuế TTĐB quy định giá cung ứng dịch vụ đối với một số trường hợp đặc thù (kinh doanh ca-si-no, gôn, vũ trường, mát-xa...)

Tại điểm 1.4 mục II nêu trên về mở rộng cơ sở tính thuế, Bộ Tài chính đề xuất bổ sung kinh doanh dịch vụ trò chơi điện tử trên mạng vào đối tượng chịu thuế TTĐB, vì vậy cần thiết phải bổ sung quy định về giá tính thuế đối với dịch vụ mới bổ sung này vào khoản 5 Điều 6 cho phù hợp đặc thù của loại hình dịch vụ này.

Ngoài các trường hợp hàng hóa thuộc đối tượng chịu thuế TTĐB được bán theo phương thức trả góp, trả chậm thì thực tế phát sinh trường hợp hàng được bán (mua đứt bán đoạn hoặc trả góp, trả chậm) nhưng có kèm theo dịch vụ cho thuê một phần hoặc bộ phận của hàng hóa đó.

Đề xuất định hướng sửa đổi, bổ sung:

Trên cơ sở đề xuất sửa đổi, bổ sung một số dịch vụ vào đối tượng chịu thuế TTĐB và để bao quát quy định về giá tính thuế TTĐB đối với cả trường hợp cơ sở sản xuất, nhập khẩu bán hàng chịu thuế TTĐB có gắn liền với dịch vụ cho thuê một phần hoặc bộ phận của hàng hóa đó. Do vậy, để tránh vướng mắc trong quá trình thực hiện, cần thiết quy định rõ giá tính thuế TTĐB trong trường hợp này.

Đánh giá tác động: Bao quát quy định về giá tính thuế TTĐB đối với các trường hợp vướng mắc phát sinh trong thực tiễn và các dịch vụ mới được bổ sung đối tượng chịu thuế TTĐB. Đồng thời, đảm bảo cơ sở pháp lý cho việc tổ chức thực hiện chính sách.

*** Về giá tính thuế đối với xe ô tô sản xuất lắp ráp trong nước**

Kết quả rà soát, đánh giá:

Khoản 1 Điều 6 Luật thuế tiêu thụ đặc biệt hiện hành quy định: “*Đối với hàng hóa sản xuất trong nước, hàng hóa nhập khẩu là giá do cơ sở sản xuất, cơ sở nhập khẩu bán ra*”. Theo đó, giá tính thuế TTĐB đối với mặt hàng ô tô từ 9 chỗ ngồi trở xuống sản xuất trong nước là giá do cơ sở sản xuất bán ra, chưa được trừ đi giá trị linh kiện, phụ tùng sản xuất trong nước.

Về cam kết quốc tế:

Việt Nam đã gia nhập WTO và đã ký 17 Hiệp định Thương mại tự do (FTA). Theo đó, Việt Nam luôn phải đảm bảo tuân thủ Quy tắc đối xử quốc gia (NT: national treatment) và các Hiệp định của WTO liên quan như sau:

Khoản 1 Điều III, Hiệp định GATT của WTO quy định “*Các bên ký kết thừa nhận rằng các khoản thuế và khoản thu nội địa, cũng như luật, hay quy tắc yêu cầu tác động tới việc bán hàng, chào bán, vận tải, phân phối hay sử dụng sản phẩm trong nội địa cùng các quy định định lượng trong nước yêu cầu có pha trộn, chế biến hay sử dụng sản phẩm với một khối lượng tỷ trọng xác định, không được áp dụng với sản phẩm nội địa hoặc nhập khẩu với kết cục là bảo hộ hàng nội địa.*”

Khoản 5 Điều III Hiệp định GATT của WTO quy định “*Không một bên ký kết nào sẽ áp dụng hay duy trì một quy tắc định lượng nội địa nào pha trộn, chế biến hay sử dụng sản phẩm tính theo khối lượng cụ thể hay theo tỷ lệ, trực tiếp hay gián tiếp đòi hỏi một khối lượng hay tỷ lệ nhất định của bất cứ một sản phẩm nào chịu sự điều chỉnh của quy tắc đó phải được cung cấp từ nguồn nội địa. Thêm vào đó, không một bên ký kết nào sẽ áp dụng quy tắc định lượng trong nước theo cách nào khác trái với các nguyên tắc đã quy định tại khoản 1.*”

Điều 1 và Điều 3 Hiệp định trợ cấp và các biện pháp đối kháng của WTO (Subsidies and Countervailing Measures Agreement – SCM) quy định biện pháp hỗ trợ theo cách thức trợ giá của Chính phủ thuộc nhóm trợ cấp bị cấm.

Đề xuất định hướng sửa đổi, bổ sung:

Bộ Công Thương và Hiệp hội các nhà sản xuất ô tô đề nghị sửa đổi quy định về giá tính thuế TTĐB đối với ô tô sản xuất, lắp ráp trong nước theo hướng giá tính thuế đối với mặt hàng ô tô từ 9 chỗ ngồi trở xuống sản xuất trong nước là giá do cơ sở sản xuất bán ra trừ đi giá trị linh kiện, phụ tùng sản xuất trong nước.

Dựa trên tài liệu mà Bộ Công Thương, Bộ Ngoại giao và Hiệp hội các nhà sản xuất ô tô Việt Nam (VAMA) cung cấp, Bộ Tài chính chưa thấy có quốc gia nào có chính sách ưu đãi thuế TTĐB dưới hình thức quy định giá tính thuế TTĐB cho phép trừ đi giá trị linh kiện, phụ tùng sản xuất trong nước. Các nước Philippines, Thái Lan, Indonesia, Myanmar, Nga... mà Bộ Công Thương đề cập đều ưu đãi về thuế TTĐB thông qua ưu đãi thuế suất thuế TTĐB, hoặc số thuế TTĐB phải nộp đối với ô tô điện, xe hybrid, ô tô thân thiện môi trường, đi kèm các điều kiện về chỉ số phát thải, sản lượng tối thiểu, tỷ lệ nội địa hóa linh kiện và sản xuất động cơ ô tô trong nước (85%), bắt buộc sử dụng xăng E85. Các quy định ưu đãi về xe ô tô này đều gắn với các chương trình xe xanh, xe bảo vệ môi

trường như Indonesia (Chính sách thúc đẩy phát triển sản xuất xe xanh chi phí thấp yêu cầu xe tiêu thụ nhiên liệu ít nhất là 20 km/lít, phải sử dụng 85% linh kiện trong nước); Thái Lan (ưu đãi chỉ dành cho sản xuất xe điện và xe sử dụng xăng E85). Hầu hết các chương trình chính sách hỗ trợ nêu trên của các nước chỉ áp dụng trong thời gian ngắn hạn từ 1-2 hoặc 3 năm. Philippines đưa ra khoản hỗ trợ tài chính (không phải là chính sách thuế).

Thực tế, Hiệp hội các nhà sản xuất ô tô Việt Nam cũng phải thừa nhận là rất khó có thể xác định tỷ lệ nội địa hóa của từng ô tô, từng dòng xe, từng hãng vào các thời điểm khác nhau để làm cơ sở trừ vào giá tính thuế TTĐB.

Từ các phân tích trên, Bộ Tài chính thấy rằng đề xuất của Bộ Công Thương về hỗ trợ cho ngành công nghiệp ô tô trong nước qua phương thức: “giá trị gia tăng trong nước (tỷ lệ nội địa hóa) được khấu trừ vào giá tính thuế TTĐB” là không phù hợp với các nguyên tắc không phân biệt đối xử mà Việt Nam đã cam kết song phương và đa phương, vi phạm Quy tắc đối xử quốc gia tại khoản 1 và khoản 5 Điều III của Hiệp định Thương mại hàng hóa (GATT) và vi phạm Hiệp định trợ cấp và các biện pháp đối kháng (SCM) của WTO, cam kết của Việt Nam gia nhập WTO về việc xóa bỏ kể từ ngày gia nhập WTO, không ban hành mới quy định phân biệt đối xử và trợ cấp bị cấm theo quy định tại Hiệp định về trợ cấp và các biện pháp đối kháng của WTO.

Việc ban hành quy định mới vi phạm cam kết quốc tế sẽ tạo ra dư luận và phản ứng bất lợi từ cộng đồng quốc tế, nghi ngờ quyết tâm và chủ trương hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam.

Ngoài ra, Bộ Công Thương đề nghị xem xét việc áp dụng chính sách ưu đãi thuế TTĐB tương ứng đối với giá trị phân linh kiện được sản xuất tại Việt Nam của cả ô tô nhập khẩu trong trường hợp chứng minh được trong cấu thành của ô tô nhập khẩu có sử dụng linh kiện được sản xuất tại Việt Nam. Tuy nhiên, đề xuất này của Bộ Công Thương vẫn là chính sách ưu đãi hàng sản xuất trong nước hơn và vi phạm cam kết của Việt Nam khi gia nhập WTO về việc không phân biệt đối xử, không ban hành trợ cấp mới bị cấm của WTO.

Qua đánh giá, tổng kết thực hiện Luật thuế TTĐB, cơ bản không có ý kiến về thuế suất đối với ô tô dưới 24 chỗ, do đó đề xuất không sửa đổi quy định về giá tính thuế TTĐB đối với xe ô tô.

4.3.3. Về hoàn thuế, khấu trừ thuế (02 nội dung)

a. Bổ sung quy định hoàn thuế tiêu thụ đặc biệt đối với sản xuất hàng hóa thuộc đối tượng chịu thuế TTĐB

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại Khoản 4 Điều 1 Luật thuế TTĐB quy định thuế suất TTĐB đối với Xăng là 10%; xăng E5 là 8%; xăng E10 là 7%.

Điều 8 Luật thuế TTĐB quy định: *Người nộp thuế sản xuất hàng hóa thuộc đối tượng chịu thuế tiêu thụ đặc biệt bằng nguyên liệu đã nộp thuế tiêu thụ đặc biệt nếu có chứng từ hợp pháp thì được khấu trừ số thuế đã nộp đối với nguyên liệu khi xác định số thuế tiêu thụ đặc biệt phải nộp ở khâu sản xuất.*”

Xăng sinh học E5, E10 được pha chế theo tỷ lệ tương ứng 95%, 90% xăng RON92 (mặt hàng thuộc đối tượng chịu thuế TTĐB) và 5%, 10% cồn sinh học. Căn cứ vào quy định nêu trên, cơ sở sản xuất, pha chế xăng sinh học được khấu trừ số thuế TTĐB đã nộp hoặc đã trả của nguyên liệu xăng khoáng khi xác định số thuế TTĐB phải nộp của mặt hàng xăng sinh học. Do thuế suất thuế TTĐB của xăng nguyên liệu là 10% trong khi thuế suất của xăng sinh học chỉ là 8% hoặc 7% nên doanh nghiệp sản xuất, pha chế xăng sinh học luôn phát sinh số thuế TTĐB chưa được khấu trừ (khoảng 1,5%/giá bán xăng sinh học). Đây là khoản tiền thuế tương tự như tiền thuế nộp thừa và theo Luật quản lý thuế, số tiền thuế nộp thừa được xử lý hoàn. Do vậy, Bộ Tài chính đã chủ trì trình Chính phủ ban hành Nghị định số 14/2019/NĐ-CP ngày 1/2/2019 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 108/2015/NĐ-CP ngày 28 tháng 10 năm 2015 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật thuế tiêu thụ đặc biệt và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế tiêu thụ đặc biệt quy định hoàn trả thuế TTĐB đối với số thuế TTĐB chưa được khấu trừ hết (Quy định tại khoản 3 Điều 1 Nghị định số 14/2019/NĐ-CP)²³.

Đề xuất định hướng sửa đổi, bổ sung:

Để khuyến khích sử dụng xăng sinh học, góp phần bảo vệ môi trường và để đảm bảo tính ổn định của chính sách cũng như nâng cao tính pháp lý, minh bạch của chính sách, cần thiết bổ sung nội dung quy định cho hoàn trả thuế TTĐB đối với số thuế TTĐB chưa được khấu trừ hết vào Luật.

Đánh giá tác động: Việc thực hiện phương án này sẽ giúp các doanh nghiệp sản xuất xăng sinh học được hoàn thuế, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn của doanh nghiệp, từ đó khuyến khích các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực này, góp phần bảo vệ môi trường.

b. Về hoàn thuế, khấu trừ thuế trong trường hợp sáp nhập, hợp nhất, chia, tách, chuyển đổi sở hữu, chuyển đổi doanh nghiệp

Kết quả rà soát, đánh giá:

Điểm c Khoản 1 Điều 8 Luật thuế TTĐB hiện hành quy định về trường hợp người nộp thuế tiêu thụ đặc biệt được hoàn thuế đã nộp trong trường hợp sau:

“c) Quyết toán thuế khi sáp nhập, hợp nhất, chia, tách, giải thể, phá sản, chuyển đổi sở hữu, chuyển đổi doanh nghiệp, chấm dứt hoạt động có số thuế nộp thừa;”

²³ “Điều 7. Khấu trừ thuế

1.

Riêng đối với xăng sinh học: Số thuế tiêu thụ đặc biệt được khấu trừ của kỳ khai thuế được căn cứ vào số thuế tiêu thụ đặc biệt đã nộp hoặc đã trả trên một đơn vị nguyên liệu mua vào của kỳ khai thuế trước liền kề của xăng khoáng để sản xuất xăng sinh học.

Đối với các doanh nghiệp được phép sản xuất, pha chế xăng sinh học, việc kê khai nộp thuế, khấu trừ thuế tiêu thụ đặc biệt được thực hiện tại cơ quan thuế địa phương nơi doanh nghiệp đóng trụ sở chính. Số thuế tiêu thụ đặc biệt chưa được khấu trừ hết của xăng khoáng nguyên liệu dùng để sản xuất, pha chế xăng sinh học (bao gồm cả số thuế chưa được khấu trừ hết phát sinh kể từ kỳ khai thuế tháng 01 năm 2016) được bù trừ với số thuế tiêu thụ đặc biệt phải nộp của hàng hóa, dịch vụ khác phát sinh trong kỳ. Trường hợp sau khi bù trừ, còn số thuế tiêu thụ đặc biệt chưa được khấu trừ hết của xăng khoáng nguyên liệu dùng để sản xuất, pha chế xăng sinh học thì được khấu trừ vào kỳ tiếp theo hoặc hoàn trả.”.

Tại Điều 196, Điều 197, Điều 198 Luật Doanh nghiệp quy định: *Công ty chuyển đổi đương nhiên kế thừa toàn bộ quyền và lợi ích hợp pháp, chịu trách nhiệm về các khoản nợ, gồm cả nợ thuế, hợp đồng lao động và các nghĩa vụ khác của công ty được chuyển đổi.*

Đồng thời, theo Luật Doanh nghiệp thì chỉ quy định chấm dứt hoạt động đối với văn phòng hoặc chi nhánh nên khi văn phòng, chi nhánh chấm dứt hoạt động thì Công ty mẹ vẫn kế thừa toàn bộ quyền và nghĩa vụ của văn phòng, chi nhánh nên việc quy định hoàn thuế đối với trường hợp chấm dứt hoạt động sẽ dẫn đến lợi dụng chính sách.

Theo quy định tại Luật Doanh nghiệp nêu trên, đối với trường hợp sáp nhập, hợp nhất, chia tách, chuyển đổi sở hữu, chuyển đổi doanh nghiệp thì Công ty chuyển đổi sẽ kế thừa toàn bộ quyền và lợi ích hợp pháp của Công ty được chuyển đổi.

Đề xuất định hướng sửa đổi, bổ sung:

Để tránh trường hợp doanh nghiệp lợi dụng chính sách để lập hồ sơ hoàn thuế TTĐB, Bộ Tài chính đề xuất không áp dụng hoàn thuế TTĐB đối với trường hợp doanh nghiệp chuyển đổi sở hữu, chuyển đổi doanh nghiệp, sáp nhập, hợp nhất, chia, tách, chấm dứt hoạt động và bổ sung quy định người nộp thuế sẽ được chuyển số thuế TTĐB chưa được khấu trừ khi quyết toán thuế do sáp nhập, hợp nhất, chia, tách, chuyển đổi loại hình doanh nghiệp, chuyển đổi sở hữu, chấm dứt hoạt động cho Công ty mới thành lập/Công ty được chuyển đổi/Doanh nghiệp (đối với trường hợp đơn vị hạch toán phụ thuộc chấm dứt hoạt động).

Đánh giá tác động: Việc thực hiện phương án này sẽ giúp nâng cao tính chặt chẽ của hệ thống pháp luật, loại bỏ kẽ hở cho việc lợi dụng chính sách, tạo môi trường kinh doanh cạnh tranh minh bạch, bình đẳng. Đồng thời, thực hiện phương án này cũng giúp giảm quỹ hoàn thuế của Nhà nước.

4.3.4. Sửa đổi để đồng bộ với quy định của pháp luật khác (03 nội dung)

a. Đối với “hàng hóa mượn đường qua cửa khẩu, biên giới Việt Nam”

Kết quả rà soát, đánh giá:

Điểm b khoản 2 Điều 3 Luật thuế TTĐB hiện hành quy định “*b) Hàng hóa vận chuyển quá cảnh, hoặc mượn đường qua cửa khẩu, biên giới Việt Nam, hàng hóa chuyển khẩu theo quy định của Chính phủ;*” thuộc đối tượng không chịu thuế TTĐB.

Khoản 4 Điều 2 Luật xuất khẩu, thuế nhập khẩu quy định đối tượng chịu thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu không áp dụng đối với các trường hợp “*a) Hàng hóa quá cảnh, chuyển khẩu, trung chuyển;*”

Hiện không còn có khái niệm “*Hàng hóa mượn đường qua cửa khẩu, biên giới Việt Nam*”. Do vậy, cần thiết sửa đổi quy định hàng hóa “*trung chuyển*” thuộc đối tượng không chịu thuế TTĐB, thống nhất với pháp luật về thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu.

Đề xuất định hướng sửa đổi, bổ sung:

Đề đồng bộ với quy định tại Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, Bộ Tài chính đề xuất: (i) Bổ sung quy định “*hàng hóa trung chuyển*”; (ii) bỏ quy định hàng hóa “*muốn đường qua cửa khẩu, biên giới Việt Nam*” thuộc đối tượng không chịu thuế TTĐB.

Đánh giá tác động: Đảm bảo sự thống nhất, rõ ràng của hệ thống pháp luật, đồng bộ với quy định tại Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu. Đồng thời, đảm bảo cơ sở pháp lý cho việc tổ chức thực hiện chính sách.

b. Sửa đổi đồng bộ với Tiêu chuẩn Việt Nam về Phương tiện giao thông đường bộ - Ô tô

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại điểm d khoản 1 Điều 2 Luật thuế TTĐB quy định đối tượng chịu thuế TTĐB: “Xe ô tô dưới 24 chỗ, kể cả xe ô tô vừa chở người, vừa chở hàng loại có từ hai hàng ghế trở lên, có thiết kế vách ngăn cố định giữa khoang chở người và khoang chở hàng”.

Theo Tiêu chuẩn TCVN 7271:2003 Phương tiện giao thông đường bộ - Ô tô - Phân loại theo mục đích sử dụng và Quyết định số 2431/QĐ-BKHCN ngày 08/11/2010 của Bộ Khoa học và Công nghệ công bố sửa đổi 2:2010 TCVN 7271:2003 Phương tiện giao thông đường bộ - Ô tô - Phân loại theo mục đích sử dụng thì ô tô được phân loại: Ô tô chở người; Ô tô chở hàng và Ô tô chuyên dùng.

- Ô tô chở người: gồm có ô tô con; ô tô khách và ô tô chở người chuyên dụng. Trong đó ô tô con được mô tả có chỗ người lái không lớn hơn 9; ô tô pickup chở người có ít nhất một đặc điểm khác với ô tô pickup chở hàng nêu tại 3.2.7 và 3.2.8 ...

- Ô tô chở hàng, có bao gồm ô tô pick up chở hàng cabin đơn (mục 3.2.7) và ô tô pick up chở hàng cabin kép (mục 3.2.8). Theo đó, ô tô pick up chở hàng cabin kép có *đặc điểm thùng hàng dạng hở (có thể có mui phủ) hoặc dạng kín, có thể liền hoặc không liền thân với ca bin, có bố trí cửa để xếp, dỡ hàng; Trong ca bin có bố trí hai hàng ghế, có số chỗ ngồi kể cả chỗ ngồi của người lái không lớn hơn 5; Thùng hàng không có trang bị tiện nghi và nội thất phục vụ chở người; Diện tích hữu ích của sàn thùng hàng (Fh) không nhỏ hơn 1 m² (xác định như Phụ lục A của TCVN 7271: 2003); Tổng khối lượng hàng hóa cho phép chở (mh) phải lớn hơn tổng khối lượng của số người cho phép chở (mng) được tính theo tỷ lệ sau: $mng = 65 \text{ kg/người} \times \text{số chỗ ngồi}$.)*

- Ô tô chuyên dùng.

Đối chiếu với Tiêu chuẩn Việt Nam về phương tiện giao thông đường bộ hiện nay (Ô tô) cho thấy: không có phân loại ô tô theo “xe ô tô vừa chở người, vừa chở hàng” mà chỉ có mô tả ô tô pickup chở hàng cabin đơn, ô tô pickup chở hàng cabin kép, ô tô pickup chở người.

Ô tô pickup chở người thuộc chủng loại ô tô con. Ô tô pickup chở hàng cabin đơn là xe thiết kế chuyên chở hàng thuộc chủng loại ô tô chở hàng (ô tô tải). Ô tô pickup chở hàng cabin kép là loại được thiết kế xe ô tô vừa chở người, vừa chở hàng.

Do vậy, trên thực tế thực hiện đã có phát sinh vướng mắc trong áp dụng chính sách thuế TTĐB đối với ô tô vừa chở hàng, vừa chở người (ô tô pickup chở người áp dụng thuế suất đối với ô tô con hay ô tô vừa chở người, vừa chở hàng; ô tô pickup chở hàng cabin đơn, ô tô pickup chở hàng cabin kép có được áp dụng thuế suất của ô tô vừa chở người, vừa chở hàng hay không) và việc xác định xe bốn bánh chở người có gắn động cơ có thuộc đối tượng chịu thuế TTĐB hay không (do theo TCVN thì xe bốn bánh chở người có gắn động cơ không được gọi là ô tô). Để xử lý vướng mắc, tránh gian lận trong thực hiện, cần thiết sửa đổi, bổ sung quy định đối tượng chịu thuế TTĐB cho thống nhất với phân loại của TCVN.

Đề xuất định hướng sửa đổi, bổ sung:

Sửa đổi, bổ sung quy định xe ô tô dưới 24 chỗ thuộc đối tượng chịu thuế TTĐB: *“Xe ô tô và xe bốn bánh chở người có gắn động cơ dưới 24 chỗ, kể cả xe ô tô pickup chở người, xe ô tô pickup chở hàng cabin kép (vừa chở người, vừa chở hàng) loại có từ hai hàng ghế trở lên, có thiết kế vách ngăn cố định giữa khoang chở người và khoang chở hàng”* để quy định thống nhất với phân loại của Tiêu chuẩn Việt Nam về Phương tiện giao thông đường bộ - Ô tô và xử lý vướng mắc, tránh gian lận trong thực hiện.

Đánh giá tác động: Tháo gỡ vướng mắc trong việc thu thuế TTĐB đối với xe bốn bánh chở người có gắn động cơ và xe vừa chở người, vừa chở hàng. Đồng bộ pháp luật về thuế TTĐB với pháp luật chuyên ngành (Tiêu chuẩn TCVN 7271:2003 Phương tiện giao thông đường bộ - Ô tô - Phân loại theo mục đích sử dụng và Quyết định số 2431/QĐ-BKH-CN ngày 08/11/2010 của Bộ Khoa học và Công nghệ).

4.4. Về điều khoản hướng dẫn thi hành (02 nội dung)

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại Điều 11 Luật thuế TTĐB hiện hành quy định về hướng dẫn thi hành:

“Điều 11. Hướng dẫn thi hành

Chính phủ quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành các điều, khoản được giao trong Luật này; hướng dẫn những nội dung cần thiết khác của Luật này để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước.”

Căn cứ quy định trên, trong thực hiện ngoài các điểm được giao, Chính phủ còn hướng dẫn các nội dung thuộc các điểm khác để đáp ứng yêu cầu quản lý. Tuy nhiên theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì Chính phủ chỉ được hướng dẫn những quy định được giao tại Luật.

Ngoài ra, tại điểm 1.3 mục II nêu trên về đề xuất bổ sung *“Shisha, thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng, các chế phẩm thuốc lá khác dùng để hút, hít, nhai, ngửi, ngậm, thiết bị, bộ phận và dung dịch của chúng”* vào đối tượng chịu thuế TTĐB, cần thiết bổ sung quy định cụ thể tại Điều 11 hướng dẫn thi hành khi các mặt hàng này được phép nhập khẩu, sản xuất, lưu hành thì áp dụng thuế suất thuế TTĐB đã quy định sẵn tại Điều 7.

Đề xuất định hướng sửa đổi, bổ sung:

- Sửa đổi, bổ sung Điều 11 về Hướng dẫn thi hành, bổ sung quy định cụ thể các Điều (Điều 2. Đối tượng chịu thuế, Điều 3. Đối tượng không chịu thuế và

Điều 6. Giá tính thuế) đồng thời bỏ quy định “*Chính phủ hướng dẫn những nội dung cần thiết khác của Luật này để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước*” để có căn cứ rõ ràng cho Chính phủ ban hành Nghị định hướng dẫn thực hiện Luật.

- Bổ sung quy định “*Trường hợp shisha, thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng, các chế phẩm thuốc lá khác dùng để hút, hít, nhai, ngửi, ngậm, thiết bị, bộ phận và dung dịch của chúng được phép nhập khẩu, sản xuất, lưu hành thì thuộc đối tượng chịu thuế tiêu thụ đặc biệt và áp dụng thuế tiêu thụ đặc biệt theo quy định tại Luật này.*”.

5. Đề xuất, kiến nghị

Nội dung đề xuất sửa đổi nêu trên mặc dù có nội dung đề xuất sửa đổi bổ sung quy định không còn phù hợp thực tế, tạo chính sách đơn giản, minh bạch, tạo thuận lợi cho người nộp thuế nhưng cũng có nhiều đề xuất mở rộng cơ sở thuế (mở rộng đối tượng chịu thuế, áp dụng bổ sung phương thức thuế TTĐB tuyệt đối) và đặc biệt là đề xuất tăng thuế suất thuế TTĐB theo chủ trương của Đảng, Nhà nước về tăng cường công tác bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân cũng như Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII Đảng cộng sản Việt Nam về cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững. Trong bối cảnh dịch Covid-19 diễn ra trên thế giới và trong nước từ năm 2020 đến nay, tác động tiêu cực đến hầu như tất cả các ngành nghề và lĩnh vực, Quốc hội, Chính phủ đã phải ban hành nhiều chính sách để hỗ trợ, tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp và người dân, thực hiện an sinh xã hội.

Các nội dung đề xuất sửa đổi, bổ sung tại Báo cáo nêu trên mặc dù được tổng hợp từ các Bộ, ngành, địa phương, Hiệp hội và thực tiễn quản lý thuế. Tuy nhiên, chưa được xin ý kiến rộng rãi các Bộ, ngành, địa phương, doanh nghiệp, người dân. Bộ Tài chính sẽ xin ý kiến rộng rãi khi xây dựng dự án Luật theo đúng quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và tổng hợp tiếp thu, giải trình các ý kiến khi xây dựng và trình Luật ở bước tiếp theo.

Thực hiện Nghị quyết số 43/2022/NQ-CP ngày 11/01/2022 của Quốc hội về chính sách tài khóa, tiền tệ hỗ trợ chương trình phục hồi và phát triển kinh tế xã hội, trong đó đã quyết nghị giải pháp “*xây dựng phương án tăng thuế tiêu thụ đặc biệt đối với một số mặt hàng cần hạn chế tiêu dùng để kịp thời áp dụng trong thời gian thực hiện Chương trình*”.

Do vậy, Chính phủ đề nghị báo cáo UBNDTVQH như sau:

- Cho ý kiến về các nội dung đề xuất trong Báo cáo nghiên cứu, rà soát Luật thuế TTĐB, đặc biệt là các nội dung mở rộng cơ sở thuế, điều chỉnh thuế suất.

- Do nội dung sửa đổi lớn (như báo cáo nêu trên) nên đề nghị thời gian trình Luật thuế TTĐB (sửa đổi): dự kiến đưa vào Chương trình xây dựng Luật của Quốc hội tại kỳ họp thứ 5 (tháng 5/2023).

IV. Nghiên cứu, rà soát Luật Thuế giá trị gia tăng

Luật thuế GTGT số 13/2008/QH12 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2009 thay thế Luật thuế GTGT năm 1997 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế GTGT số 07/2003/QH11.

Luật thuế GTGT số 13/2008/QH12 đã được sửa đổi bổ sung tại các Luật số 31/2013/QH13 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2014, Luật số 71/2014/QH13 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2015 và Luật số 106/2016/QH14, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/07/2016.

Các nội dung sửa đổi, bổ sung tại Luật thuế GTGT trong thời gian qua đã đi vào cuộc sống, tác động tích cực đến nhiều mặt kinh tế - xã hội và đã đạt được mục tiêu đề ra.

1. Đánh giá tổng quan kết quả thực hiện Luật Thuế GTGT

1.1. Kết quả đạt được

Bám sát mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và tài chính - ngân sách giai đoạn 2011-2020, Luật thuế GTGT về cơ bản đã đạt được mục tiêu đề ra khi ban hành cũng như các lần sửa đổi, bổ sung như: Cải cách chính sách thuế GTGT nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội; tháo gỡ khó khăn, khuyến khích doanh nghiệp, cá nhân và tổ chức khác đầu tư, sản xuất kinh doanh, phát triển bền vững; đảm bảo tính đồng bộ của pháp luật và phù hợp với thông lệ quốc tế, ổn định nguồn thu ngân sách nhà nước (NSNN). Bên cạnh đó, Luật thuế GTGT đã góp phần hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, trọng tâm là tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng và cải cách thủ tục hành chính cho người nộp thuế, đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô, huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực. Hỗ trợ phát triển, nâng cao chất lượng sản xuất công nghiệp theo hướng chế biến sâu, nông nghiệp, nông thôn theo hướng hiện đại, khuyến khích đầu tư sản xuất kinh doanh, thúc đẩy xuất khẩu. Đồng thời, Luật thuế GTGT cũng khuyến khích doanh nghiệp tăng cường quản trị kinh doanh, phòng ngừa các hành vi lợi dụng chính sách hoàn thuế GTGT. Với tỷ trọng lớn trong số thu NSNN, thuế GTGT góp phần tạo lập nguồn lực tài chính để thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội đã đề ra. Cụ thể:

Thứ nhất, Luật thuế GTGT đã được hoàn thiện theo đúng định hướng cải cách hệ thống thuế đã được xác định trong các văn kiện của Đảng và Nhà nước, đồng thời bám sát các mục tiêu định hướng xác định trong Chiến lược cải cách hệ thống chính sách thuế giai đoạn 2011-2020 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo Quyết định số 732/QĐ-TTg ngày 18/5/2011 như: Giảm bớt số lượng nhóm hàng hóa, dịch vụ không chịu thuế giá trị gia tăng; giảm bớt nhóm hàng hóa, dịch vụ chịu thuế suất 5%; hoàn thiện phương pháp tính thuế, tiến tới cơ bản thực hiện phương pháp khấu trừ thuế; quy định về ngưỡng doanh thu để áp dụng hình thức kê khai thuế GTGT phù hợp với cơ chế kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước và thông lệ quốc tế. Bên cạnh đó, Luật thuế GTGT đã quy định theo hướng giảm bớt thủ tục hành chính cho người nộp thuế và cơ quan thuế, góp phần cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia. Cụ thể:

- Luật thuế GTGT đã sửa đổi, giảm bớt các nhóm hàng hóa, dịch vụ không chịu thuế (chuyên 03 nhóm từ không chịu thuế sang chịu thuế GTGT) đã tạo điều kiện cho việc tính thuế, khấu trừ thuế được liên hoàn giữa các khâu trong quá trình sản xuất kinh doanh; sắp xếp, điều chỉnh hợp lý hơn các nhóm hàng hóa, dịch vụ chịu thuế suất 5% và 10% (chuyên một số nhóm hàng hóa từ thuế suất

5% sang áp dụng thuế suất 10%) đã góp phần nâng cao sự minh bạch về chính sách, nâng cao hiệu quả quản lý của cả cơ quan thuế và người nộp thuế.

- Luật thuế GTGT quy định mức ngưỡng doanh thu 01 tỷ đồng để áp dụng phương pháp tính thuế GTGT theo phương pháp khấu trừ phù hợp với thông lệ quốc tế và chiến lược cải cách hệ thống thuế đến năm 2020. Cùng với việc áp dụng ngưỡng đăng ký nộp thuế GTGT theo phương pháp khấu trừ và đơn giản hoá cách tính thuế đối với người nộp thuế có doanh thu dưới ngưỡng đã góp phần giảm bớt thủ tục hành chính cho doanh nghiệp có quy mô nhỏ, siêu nhỏ. Đồng thời giảm chi phí, thời gian kê khai, nộp thuế GTGT đối với người nộp thuế và chi phí quản lý của cơ quan thuế. Hạn chế được việc một số doanh nghiệp lợi dụng cơ chế thông thoáng trong việc thành lập doanh nghiệp để thành lập doanh nghiệp chỉ nhằm mua bán hoá đơn, lợi dụng hoá đơn không để khấu trừ, hoàn thuế làm ảnh hưởng xấu đến môi trường kinh doanh, gây thất thu cho NSNN.

- Quy định về nguyên tắc xác định hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu áp dụng thuế suất 0% theo địa điểm tiêu dùng hàng hóa, dịch vụ đã khắc phục các vướng mắc trong thực tiễn trước đây (căn cứ theo tiêu chí bên nước ngoài có hoặc không có cơ sở thường trú tại Việt Nam), tránh các trường hợp lách luật (cung cấp các dịch vụ cho nước ngoài nhưng thực tế tiêu dùng dịch vụ tại Việt Nam) cũng như giải quyết được vướng mắc cho người nộp thuế (thực chất cung cấp dịch vụ cho nước ngoài và tiêu dùng ngoài Việt Nam nhưng không rõ phía nước ngoài có hay không có cơ sở thường trú tại Việt Nam).

- Luật cũng quy định mức thuế tối thiểu được hoàn đối với đầu tư và xuất khẩu là 300 triệu đồng (trước đây là 200 triệu đồng) góp phần khắc phục những bất cập, góp phần phòng chống gian lận trong hoàn thuế, đồng thời có tác dụng thúc đẩy doanh nghiệp sản xuất trong nước đẩy nhanh việc đưa dự án vào hoạt động và thúc đẩy quá trình lưu thông hàng hóa, giảm bớt thủ tục hành chính, giảm khối lượng hồ sơ hoàn thuế, tạo thuận lợi cho người nộp thuế và cơ quan thuế góp phần cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia.

- Ngoài ra, việc quy định đối tượng không chịu thuế GTGT đối với hàng hóa, dịch vụ của hộ, cá nhân kinh doanh có mức doanh thu hàng năm từ một trăm triệu đồng trở xuống đã tạo thuận lợi cho người nộp thuế, giảm chi phí khai nộp thuế và giảm chi phí hành thu của cơ quan thuế, từ đó nâng cao hiệu quả quản lý của nhà nước.

Thứ hai, Luật thuế GTGT đã góp phần tháo gỡ khó khăn và thúc đẩy sản xuất kinh doanh phát triển, trong đó đã chú trọng đề khuyến khích nông nghiệp phát triển, giảm chi phí đầu vào cho hoạt động sản xuất nông nghiệp theo đúng định hướng, chủ trương của Đảng và Nhà nước. Luật thuế GTGT cũng đã góp phần vào đảm bảo an sinh xã hội, giảm chi phí đối với hàng hóa, dịch vụ thiết yếu, cụ thể:

- Theo quy định của Luật thuế GTGT hiện hành hàng hóa, dịch vụ trong ngành nông nghiệp chủ yếu thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT (sản phẩm trồng trọt, chăn nuôi, thủy sản nuôi trồng, đánh bắt chưa chế biến thành sản phẩm khác hoặc chỉ qua sơ chế thông thường của tổ chức, cá nhân tự sản xuất, đánh bắt bán ra và ở khâu nhập khẩu; sản phẩm là giống vật nuôi, giống cây trồng; tươi,

tiêu nước; cày, bừa đất; nạo vét kênh, mương nội đồng phục vụ sản xuất nông nghiệp; dịch vụ thu hoạch sản phẩm nông nghiệp; sản phẩm muối được sản xuất từ nước biển) hoặc thuộc đối tượng áp dụng mức thuế suất 5% (thuốc phòng trừ sâu bệnh và chất kích thích tăng trưởng vật nuôi, cây trồng; dịch vụ đào đắp, nạo vét kênh, mương, ao hồ phục vụ sản xuất nông nghiệp; nuôi trồng, chăm sóc, phòng trừ sâu bệnh cho cây trồng; sơ chế, bảo quản sản phẩm nông nghiệp; mũ sao su sơ chế; nhựa thông sơ chế; lưới, dây giềng và sợi để đan lưới đánh cá; đường; phụ phẩm trong sản xuất đường; sản phẩm bằng đay, cói, tre, nứa, lá, rom, vỏ dừa, sọ dừa, bèo tây và các sản phẩm thủ công khác sản xuất bằng nguyên liệu tận dụng từ nông nghiệp; bông sơ chế) góp phần tháo gỡ khó khăn, hỗ trợ cho hoạt động sản xuất kinh doanh của ngành nông nghiệp.

- Việc quy định đối tượng không chịu thuế GTGT đối với một số nhóm hàng hóa, dịch vụ: dạy học, dạy nghề, dịch vụ khám chữa bệnh, dịch vụ chăm sóc người cao tuổi hoặc quy định thuế suất thuế GTGT 5% (mức thuế suất ưu đãi) đối với mặt hàng thiết yếu: nước sạch phục vụ sản xuất và sinh hoạt, trang thiết bị y tế, lương thực, thực phẩm, dụng cụ dạy học dạy nghề đã góp phần giảm chi phí cho người tiêu dùng và đảm bảo an sinh xã hội.

Thứ ba, Luật thuế GTGT đã góp phần định hướng sản xuất và tiêu dùng từ đó định hướng doanh nghiệp đầu tư sản xuất theo đúng đường lối chủ trương chính sách của Đảng, tạo thuận lợi cho doanh nghiệp phát triển công nghệ, đầu tư đổi mới tài sản cố định (TSCĐ), khuyến khích xuất khẩu, góp phần thúc đẩy vốn đầu tư xã hội tăng trưởng, cụ thể:

- Luật thuế GTGT quy định đối tượng không chịu thuế đối với: Máy móc, thiết bị, phụ tùng, vật tư thuộc loại trong nước chưa sản xuất được cần nhập khẩu để sử dụng trực tiếp cho hoạt động nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ; hoạt động chuyển giao công nghệ, chuyển giao quyền sở hữu trí tuệ hoặc quy định mức thuế suất thấp 5% đối với dịch vụ khoa học công nghệ. Quy định này đã góp phần tạo điều kiện hỗ trợ vốn để doanh nghiệp thực hiện hoạt động nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ và khuyến khích doanh nghiệp nhận chuyển giao công nghệ, chuyển giao quyền sở hữu trí tuệ từ nước ngoài.

- Luật thuế GTGT quy định đối tượng không chịu thuế GTGT đối với tài nguyên khoáng sản chưa qua chế biến hoặc đã qua chế biến nhưng tiêu tốn nhiều năng lượng đã góp phần hạn chế xuất khẩu tài nguyên, khoáng sản thô, góp phần định hướng sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp khi đầu tư vào những ngành này.

- Luật thuế GTGT quy định cơ sở kinh doanh đã đăng ký nộp thuế GTGT theo phương pháp khấu trừ có dự án đầu tư đang trong giai đoạn đầu tư thì được hoàn thuế GTGT nếu có số thuế GTGT đầu vào chưa khấu trừ hết từ 300 triệu trở lên. Hàng hoá, dịch vụ xuất khẩu được áp dụng thuế GTGT 0%, nghĩa là không phải nộp thuế GTGT khi xuất khẩu đồng thời được hoàn lại toàn bộ thuế GTGT đầu vào; cơ sở kinh doanh xuất khẩu được hoàn thuế nếu có số thuế GTGT đầu vào chưa khấu trừ hết từ 300 triệu trở lên trong khi các cơ sở kinh doanh thông thường chỉ được khấu trừ vào các kỳ tiếp theo, không được hoàn thuế. Theo số liệu của cơ quan thuế, số hoàn thuế GTGT tăng dần qua các năm, năm sau cao

hơn năm trước trong giai đoạn 2013 đến năm 2021, số tiền hoàn bình quân từ năm 2013-2021 chiếm khoảng 27,1% tổng thu từ thuế GTGT (Chi tiết trong Phụ lục kèm theo). Do vậy, thuế GTGT đã khuyến khích xuất khẩu, hạ giá bán của sản phẩm xuất khẩu tạo điều kiện cho hàng hóa, dịch vụ của Việt Nam cạnh tranh trên thị trường quốc tế, kim ngạch xuất khẩu qua các năm đều tăng: Năm 2013 tổng kim ngạch xuất khẩu đạt 132,2 tỷ USD, đến năm 2021 đạt 336,31 tỷ USD (tăng trưởng khoảng 254% so với năm 2013).

Bên cạnh đó, thông qua việc hoàn thuế GTGT đối với dự án đầu tư và hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu cùng với các biện pháp cải cách có liên quan khác đã tạo thuận lợi cho doanh nghiệp phát triển công nghệ, đầu tư đổi mới TSCĐ, tạo điều kiện để doanh nghiệp hạ giá hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu, tăng khả năng cạnh tranh trên thị trường quốc tế, từ đó khuyến khích xuất khẩu tăng trưởng, góp phần thúc đẩy vốn đầu tư xã hội, đặc biệt là đối với nguồn vốn ngoài nhà nước. Tổng vốn đầu tư phát triển toàn xã hội cũng tăng trưởng đều năm sau cao hơn năm trước, cụ thể: năm 2013 khoảng 1.094.543 tỷ đồng thì đến năm 2021 đã tăng lên khoảng 2.919.100 tỷ đồng, tăng gần 267% so với năm 2013.

Thứ tư, Luật thuế GTGT góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, minh bạch các hoạt động kinh tế, chống gian lận thông qua khuyến khích phát triển các giao dịch thanh toán không dùng tiền mặt giữa các doanh nghiệp qua đó góp phần hạn chế hoàn thuế không nhằm chiếm đoạt tiền từ NSNN. Bên cạnh đó, Luật thuế GTGT đã quy định điều kiện hoàn thuế GTGT, điều kiện khấu trừ thuế GTGT đầu vào để thúc đẩy hạch toán kế toán, sử dụng hoá đơn, chứng từ, nâng cao năng lực quản trị doanh nghiệp.

Trước năm 2009 việc khấu trừ thuế GTGT đầu vào khâu nội địa chỉ căn cứ vào hóa đơn GTGT của người bán, không có quy định về việc phải thanh toán qua ngân hàng khâu kinh doanh trong nước nên đã phát sinh tình trạng nhiều doanh nghiệp lập hóa đơn không (hóa đơn không kèm theo hàng hóa, dịch vụ và không kèm theo việc thanh toán tiền) để lợi dụng trốn thuế (không kê khai nộp thuế đối với giao dịch tiền mặt) chiếm đoạt tiền thuế.

Từ ngày 01/01/2009, để được khấu trừ thuế GTGT đầu vào thì Luật thuế GTGT đã quy định một trong những điều kiện quan trọng là doanh nghiệp phải có chứng từ thanh toán qua ngân hàng đối với hàng hóa, dịch vụ mua vào từng lần có giá trị trên hai mươi triệu đồng. Quy định này đã thúc đẩy phát triển giao dịch thanh toán không dùng tiền mặt giữa các doanh nghiệp – đây là chủ trương lớn của Quốc hội, Chính phủ và góp phần ngăn chặn các hành vi mua bán, sử dụng hoá đơn bất hợp pháp, gian lận trong khâu trừ, hoàn thuế GTGT, chống thất thu ngân sách, tạo lập môi trường kinh doanh bình đẳng, lành mạnh, góp phần chống rửa tiền.

Thông qua việc quy định rõ các điều kiện khấu trừ thuế GTGT đối với hàng hóa, dịch vụ trong nước và hoàn thuế đối với hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu, Luật thuế GTGT tạo điều kiện cho cơ quan thuế và cơ quan quản lý Nhà nước kiểm tra việc kê khai tính thuế, nộp thuế, giám sát hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp; đòi hỏi doanh nghiệp thực hiện tốt hơn việc mua bán hàng hóa, dịch vụ phải có hóa đơn, chứng từ và khuyến khích việc thanh toán không dùng

tiền mặt. Từ đó, làm cho hoạt động kinh tế minh bạch, lành mạnh.

Thứ năm, Luật thuế GTGT góp phần quan trọng, ổn định, đảm bảo tỉ lệ động viên hợp lý cho NSNN nhằm đáp ứng nguồn tài chính cho sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội và giải quyết việc làm. Qua đó, đã góp phần quan trọng trong việc cơ cấu lại thu NSNN theo hướng bền vững, giảm dần sự phụ thuộc vào nguồn thu từ tài nguyên khoáng sản (dầu thô) và thu từ hoạt động xuất nhập khẩu, phù hợp với định hướng phát triển kinh tế thị trường có sự quản lý của nhà nước.

Thuế GTGT tiếp tục phát huy vai trò quan trọng trong động viên vào NSNN, đây là sắc thuế có số thu lớn nhất trong hệ thống thu NSNN của Việt Nam hiện nay. Đặc biệt trong giai đoạn hiện nay, hiệu suất thu tốt của thuế GTGT góp phần đảm bảo cân đối cơ bản cho thu chi NSNN. Ngoài ra, thuế GTGT được nộp vào ngân sách kịp thời (hàng tháng, hàng quý kế tiếp tháng, quý phát sinh giao dịch mua bán hàng hóa, dịch vụ) nên thuế GTGT tạo dòng tiền đều cho ngân sách.

Từ năm 2013 đến năm 2019, mặc dù nền kinh tế trong nước gặp nhiều khó khăn, thách thức do ảnh hưởng bởi kinh tế thế giới nhưng số thu về thuế GTGT vẫn được bảo đảm, tăng trưởng đều qua các năm và ổn định về tỷ trọng thu thuế GTGT trong tổng số thu NSNN. Theo thống kê của cơ quan quản lý thu thì số thu về thuế GTGT luôn chiếm tỷ lệ cao trong tổng số thu NSNN cũng như chiếm tỷ lệ cao trong tổng số thu về thuế, cụ thể: Năm 2013 tổng số thu thuế GTGT đã trừ hoàn thuế (thực thu) thấp nhất khoảng 208.536 tỷ đồng, năm 2019 cao nhất khoảng 362.691 tỷ đồng. Tỷ trọng số thực thu thuế GTGT trong tổng thu NSNN ổn định qua các năm, năm 2014 cao nhất khoảng 26,9%, năm 2019 thấp nhất còn khoảng 23,3%, năm 2020 ước thực hiện khoảng 22,7%, năm 2021 ước thực hiện khoảng 24% (năm 2020, 2021 chịu ảnh hưởng bởi dịch Covid-19). (Chi tiết trong Phụ lục kèm theo).

1.2. Tồn tại, hạn chế và nguyên nhân

1.2.1. Tồn tại, hạn chế

Bên cạnh những kết quả đạt được nêu trên, trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập kinh tế quốc tế, do sự biến động nhanh của kinh tế - chính trị thế giới nói chung và nền kinh tế Việt Nam nói riêng, qua triển khai thực hiện chính sách thuế GTGT cũng đã bộc lộ một số tồn tại, hạn chế, vẫn có điểm chưa phù hợp với thông lệ quốc tế, chưa phù hợp với nguyên tắc của thuế GTGT, một số quy định còn phức tạp không thuận lợi trong quá trình thực hiện gây vướng mắc cho cả cơ quan thuế lẫn người nộp thuế, chưa có những quy định để xác định đúng cơ chế thu đối với một số loại hàng hóa phát sinh theo sự phát triển của kinh tế thị trường. Những bất cập này cần được nghiên cứu sửa đổi, bổ sung cho phù hợp để kịp thời tháo gỡ khó khăn theo nguyên tắc tạo thuận lợi hơn nữa cho sản xuất kinh doanh, đảm bảo tính minh bạch và đồng bộ của hệ thống pháp luật như:

- Về đối tượng không chịu thuế GTGT còn nhiều (25 nhóm hàng hóa, dịch vụ) nên chưa bao quát hết nguồn thu cần thiết phải giảm một số nhóm hàng hóa, dịch vụ. Bên cạnh đó, việc quy định một số hàng hóa thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT gây khó khăn cho doanh nghiệp do không được khấu trừ thuế GTGT đầu vào dẫn đến tăng giá thành sản xuất, tăng giá bán, làm giảm khả năng cạnh tranh so với hàng hóa nhập khẩu cùng loại. Đối với doanh thu bán hàng hóa, dịch

vụ không chịu thuế GTGT có mức từ 100 triệu đồng trở xuống/năm cần phải nghiên cứu điều chỉnh cho phù hợp với diễn biến lạm phát kể từ khi được ban hành đến nay.

- Về đối tượng chịu thuế GTGT thuế suất 5% còn nhiều (14 nhóm hàng hóa, dịch vụ) chưa phù hợp với định hướng cải cách hệ thống thuế, tiến tới áp dụng 1 mức thuế suất phổ thông. Bên cạnh đó, việc xác định thuế suất đối với một số hàng hóa dựa vào mục đích sử dụng nên gây vướng mắc cho cả cơ quan thuế và người nộp thuế.

- Về mức thuế suất phổ thông 10% cần phải nghiên cứu điều chỉnh cho phù hợp khi Việt Nam đang trong quá trình chuyển đổi, tái cơ cấu nền kinh tế với nhiệm vụ trọng tâm đẩy mạnh cơ cấu lại thu, chi ngân sách, bảo đảm an toàn nợ công và tài chính quốc gia.

- Quy định về giá tính thuế GTGT đối với hoạt động kinh doanh bất động sản còn có cách hiểu khác nhau giữa người nộp thuế và cơ quan thuế. Đồng thời, quy định về khấu trừ thuế GTGT đầu vào cần phải chặt chẽ hơn nữa để góp phần ngăn chặn gian lận trong khấu trừ, hoàn thuế GTGT, chống thất thu ngân sách.

- Về chính sách hoàn thuế GTGT: Cần phải nghiên cứu bổ sung quy định hoàn thuế GTGT đối với doanh nghiệp sản xuất cung ứng hàng hóa, dịch vụ chịu thuế GTGT 5% mà đầu vào chủ yếu áp dụng thuế suất 10%; nghiên cứu sửa đổi một số thủ tục hoàn thuế để tạo điều kiện hơn nữa cho doanh nghiệp đầu tư, đổi mới công nghệ thông qua đó tăng năng suất lao động, tăng khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp.

1.2.2. Nguyên nhân của các tồn tại, hạn chế

Những tồn tại, hạn chế nói trên xuất phát từ cả các nguyên nhân khách quan và chủ quan. Cụ thể như sau:

a) Về nguyên nhân khách quan

- Hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp ngày càng đa dạng, phức tạp. Các mô hình kinh doanh mới liên tục xuất hiện. Trong những thập niên gần đây, quá trình toàn cầu hoá diễn ra ngày càng sâu rộng và được mở rộng ra nhiều lĩnh vực. Phân công lao động toàn cầu cùng với sự phát triển của các chuỗi giá trị đã và đang làm thay đổi cấu trúc tổ chức và hoạt động của các tập đoàn đa quốc gia. Qua đó, đã và đang làm thay đổi mạnh mẽ các hoạt động kinh doanh truyền thống, đặt các cơ quan quản lý vào những tình huống chưa có tiền lệ không riêng với Việt Nam mà đối với hầu hết các quốc gia khác trên thế giới.

- Nền kinh tế trong nước liên tục phải ứng phó với các biến động khó lường, khó dự báo. Sau khi Chiến lược cải cách hệ thống chính sách thuế đến năm 2030 được ban hành đã chịu ảnh hưởng trực tiếp từ những khó khăn do nền kinh tế ngày càng hội nhập sâu, rộng trong điều kiện kinh tế toàn cầu có nhiều biến động và tiềm ẩn nhiều rủi ro, trong khi hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu chưa đầy đủ, khả năng phân tích, dự báo còn hạn chế, chưa theo kịp với sự phát sinh ngày càng nhiều nghiệp vụ kinh tế phức tạp mới như chuyển giá, thương mại điện tử.

- Tính đồng bộ của pháp luật thuế nói chung, pháp luật về thuế GTGT nói riêng với hệ thống với các chính sách pháp luật khác có liên quan còn bộc lộ một

số bất cập do sự điều chỉnh liên tục cho phù hợp với các yêu cầu và bối cảnh mới. Sau khi Luật thuế GTGT và các Luật sửa đổi, bổ sung Luật thuế GTGT được ban hành, nhiều văn bản pháp luật có liên quan khác cũng đã được Quốc hội thông qua, trong đó có quy định một số nội dung chưa đảm bảo tính thống nhất.

- Xu hướng các nước phát triển và các nước đang phát triển đều thực hiện cơ cấu lại thu NSNN là tăng cường vai trò của thuế GTGT, đồng thời từng bước giảm dần thuế nhập khẩu để thực hiện cam kết trong bối cảnh hội nhập ngày càng sâu rộng.

b) Về nguyên nhân chủ quan

- Việc đánh giá, dự báo tình hình kinh tế trong nước và quốc tế còn chưa sát, chưa đáp ứng được yêu cầu trong tình hình mới, khi bối cảnh kinh tế thế giới biến động liên tục. Khi xây dựng chính sách chưa lường hết được các tác động bất lợi đối với nền kinh tế nên một số chính sách, giải pháp đề ra còn chưa kịp thời.

- Một số yêu cầu về cải cách chính sách thuế GTGT đã được nhận diện khá sớm nhưng kết quả thực hiện trên thực tiễn chưa cao do việc thực hiện còn chưa đồng bộ, trong chính sách thuế còn lồng ghép nhiều chính sách an sinh xã hội. Hầu hết các cơ quan trung ương, các địa phương luôn mong muốn có các chính sách ưu đãi thuế nói chung và thuế GTGT nói riêng để dành lợi thế cho ngành mình, địa phương mình nhưng lại thường ít quan tâm đến hiệu quả và các chi phí của việc thực hiện các chính sách này, nhất là chi phí về quản lý thuế, chi phí về nguồn thu NSNN. Thực tế này đã dẫn đến việc rà soát, hợp lý hóa các chính sách thuế GTGT gặp phải nhiều khó khăn khi thu hẹp đối tượng không chịu thuế, đối tượng chịu thuế GTGT 5%, mở rộng cơ sở thuế trong giai đoạn gần đây.

2. Mục tiêu, quan điểm rà soát

2.1. Mục tiêu

Mục tiêu rà soát, đánh giá từng điều khoản của Luật để đưa ra các nội dung không còn phù hợp trong thực hiện như sau:

- Phù hợp với chủ trương của Đảng, Nhà nước trong bối cảnh hiện nay;
- Tháo gỡ khó khăn cho hoạt động sản xuất kinh doanh, cải cách thủ tục hành chính;
- Đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật;
- Đảm bảo phù hợp với thông lệ quốc tế và xu hướng phát triển;
- Đảm bảo ổn định nguồn thu NSNN.

2.2. Quan điểm

Định hướng hoàn thiện Luật thuế GTGT theo các nguyên tắc sau:

- Thực hiện Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững, trong đó có chỉ đạo mở rộng cơ sở thuế, hạn chế tối đa việc lồng ghép chính sách xã hội trong các sắc thuế và chính sách miễn, giảm, giãn thuế, đảm bảo tính trung lập của thuế và Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021 – 2030, Phương hướng nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021 - 2025 trong Văn Kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII

Đảng cộng sản Việt Nam đã đưa ra phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp phát triển kinh tế - xã hội về thuế, phí như sau: Sửa đổi, bổ sung các luật về thuế, phí theo nguyên tắc thị trường, phù hợp với thông lệ quốc tế, gắn với cơ cấu lại nguồn thu, mở rộng cơ sở thuế... Quyết định số 508/QĐ-TTg ngày 23/4/2022 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Chiến lược cải cách hệ thống thuế đến năm 2030 cũng đưa ra giải pháp thực hiện cụ thể đối với thuế GTGT là: Mở rộng cơ sở thuế thông qua giảm nhóm hàng hóa dịch vụ không chịu thuế GTGT và nhóm hàng hóa, dịch vụ thuộc đối tượng áp dụng thuế suất 5%; tiến tới cơ bản áp dụng một mức thuế suất; nghiên cứu tăng thuế suất thuế GTGT theo lộ trình; rà soát điều chỉnh ngưỡng doanh thu áp dụng phương pháp khấu trừ cho phù hợp với thực tế; nghiên cứu áp dụng thống nhất phương pháp tính thuế theo tỷ lệ % trên doanh thu đối với người nộp thuế có doanh thu dưới ngưỡng hoặc không đủ điều kiện áp dụng phương pháp khấu trừ; hoàn thiện các quy định liên quan đến thuế GTGT đối với hàng hóa và dịch vụ xuất khẩu, đảm bảo phản ánh đúng bản chất và phù hợp thông lệ quốc tế. Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các quy định về khấu trừ thuế, hoàn thuế GTGT theo hướng đơn giản, minh bạch và đồng bộ với các quy định của pháp luật có liên quan.

- Kế thừa, phát huy những quy định có tác động tích cực đến kinh tế - xã hội của Luật thuế GTGT hiện hành, đồng thời nghiên cứu sửa đổi, bổ sung những bất cập phát sinh trong quá trình thực hiện nhằm đáp ứng với yêu cầu quản lý kinh tế - xã hội và quản lý thuế, phù hợp với mục tiêu cải cách thủ tục hành chính nhằm tạo môi trường đầu tư thông thoáng, hỗ trợ sản xuất kinh doanh phát triển.

- Đảm bảo mục tiêu hội nhập kinh tế quốc tế, phù hợp với xu hướng phát triển, qua đó góp phần nâng cao khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp Việt Nam và tăng việc làm cho người lao động, chống thất thu ngân sách nhà nước, chống gian lận thương mại,...

3. Kết quả rà soát, đánh giá và định hướng hoàn thiện

Qua tổng kết đánh giá thì có 09 Điều của Luật thuế GTGT không phát sinh vướng mắc trong quá trình thực hiện (Điều 1, Điều 2, Điều 3, Điều 4, Điều 6, Điều 9, Điều 10, Điều 11 và Điều 14), có 07 Điều phát sinh vướng mắc cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung (Điều 5, Điều 7, Điều 8, Điều 12, Điều 13, Điều 15 và Điều 16). 39 nội dung vướng mắc chủ yếu liên quan đến: (i) đối tượng không chịu thuế; (ii) giá tính thuế; (iii) thuế suất; (iv) khấu trừ thuế GTGT đầu vào; và (v) hoàn thuế. Nội dung như sau:

3.1. Về mở rộng cơ sở thuế (thu hẹp đối tượng không chịu thuế GTGT và đối tượng chịu thuế GTGT 5%) để phù hợp với chủ trương của Đảng về cơ cấu lại ngân sách nhà nước để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững (04 nội dung)

3.1.1. Thu hẹp đối tượng không chịu thuế (03 nội dung)

a. Đối với phân bón

Kết quả rà soát, đánh giá:

Theo khoản 3a Điều 5 Luật thuế GTGT hiện hành thì phân bón thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT.

Thực hiện quy định trên, các doanh nghiệp sản xuất phân bón gặp khó khăn do không được kê khai, khấu trừ thuế GTGT đầu vào của hàng hóa, dịch vụ (bao gồm cả hoạt động đầu tư, mua sắm TSCĐ phục vụ cho hoạt động sản xuất phân bón) mà phải tính vào chi phí sản phẩm, khiến giá thành tăng và lợi nhuận giảm; bất lợi trong cạnh tranh với phân bón nhập khẩu. Do không được khấu trừ thuế GTGT đầu vào nên không khuyến khích các doanh nghiệp sản xuất phân bón đầu tư, mua sắm, sửa chữa, nâng cấp TSCĐ để tạo ra sản phẩm phân bón thế hệ mới, chất lượng cao. Đồng thời, chưa góp phần chủ động nguồn sản xuất phân bón trong nước cũng như khắc phục được việc giá cả biến động gây bất lợi cho sản xuất nông nghiệp và người nông dân. Do vậy, thời gian qua Bộ Tài chính nhận được kiến nghị của Bộ Công thương, Hiệp hội phân bón, các doanh nghiệp phân bón đề nghị chuyển phân bón sang đối tượng chịu thuế GTGT thuế suất 5%.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy mặt hàng phân bón là mặt hàng phục vụ sản xuất nông nghiệp nên chính sách thuế GTGT (hoặc thuế hàng hóa dịch vụ, thuế bán hàng) của nhiều nước được thiết kế theo hướng ưu đãi hơn so với các mặt hàng thông thường khác. Chính phủ nhiều nước đã thông qua các chính sách và chương trình hỗ trợ trên các phương diện khác nhau nhằm tạo điều kiện thuận lợi và thúc đẩy sự phát triển ngành phân bón, trong đó chính sách hỗ trợ về thuế cũng là công cụ thường được các nước sử dụng. Tuy nhiên, cách thức thiết kế của các nước cũng rất khác nhau. Một số nước không thu thuế GTGT/thuế bán hàng đối với mặt hàng phân bón như Thái Lan, Lào, Myanmar, Philippines, Pakistan, Mỹ... Một số nước có thu thuế GTGT/thuế bán hàng đối với mặt hàng phân bón nhưng với mức thuế suất thấp hơn thuế suất phổ thông, ví dụ như Trung Quốc, Romania, Croatia, Ấn Độ,...

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Đề mở rộng cơ sở thuế và góp phần tạo điều kiện cho ngành sản xuất phân bón trong nước cạnh tranh được với phân bón nhập khẩu, đề nghị ***chuyển phân bón từ đối tượng không chịu thuế GTGT sang đối tượng chịu thuế GTGT với mức thuế suất 5%***.

Đánh giá tác động:

- Tác động đến doanh nghiệp sản xuất phân bón trong nước: Số thuế GTGT đầu vào doanh nghiệp sản xuất phân bón sẽ được khấu trừ, đây là cơ hội để giảm giá thành sản xuất; số thuế GTGT đầu vào còn lại sẽ được khấu trừ vào kỳ tiếp theo hoặc được hoàn thuế. Do đó, phân bón sản xuất trong nước có thêm điều kiện để cạnh tranh với phân bón nhập khẩu, từ đó có thêm cơ hội để hạ giá phân bón so với nhập khẩu theo cơ chế thị trường; qua đó góp phần thúc đẩy sản xuất kinh doanh trong nước, tăng tích tụ vốn, đầu tư chiều sâu, đổi mới công nghệ để tạo ra sản phẩm phân bón thế hệ mới, chất lượng cao, chiếm ưu thế khi cạnh tranh với phân bón nhập khẩu.

- Tác động đến người tiêu dùng (nông dân): Đối với đánh giá tác động đến người tiêu dùng, thuế GTGT là sắc thuế gián thu và người tiêu dùng là người chịu thuế, do vậy khi thay đổi chính sách thuế đối với phân bón (chuyển sang đối tượng áp dụng thuế suất thuế GTGT 5%) thì sẽ tác động đến giá bán. Hiện nay giá phân bón được hình thành theo cơ chế thị trường; các doanh nghiệp sản xuất,

nhập khẩu, kinh doanh mặt hàng này được quyền tự định giá theo tín hiệu thị trường. Vì vậy, khi thay đổi chính sách thuế GTGT, có thể tác động đến giá phân bón. Tuy nhiên, đối với phương án đề xuất chuyển phân bón sang đối tượng áp dụng thuế suất 5% sẽ góp phần phát triển ngành sản xuất phân bón trong nước là đầu vào của ngành nông nghiệp, tạo nguồn cung ổn định cho người nông dân, giảm dần sự phụ thuộc vào nguồn nhập khẩu, khắc phục việc giá cả không ổn định, cũng như sự biến động giá của phân bón nhập khẩu bất lợi đối với người nông dân (nhất là trong bối cảnh giá phân bón nhập khẩu đang tăng cao), góp phần bảo đảm phát triển nền nông nghiệp bền vững hơn.

b. Đối với máy móc, thiết bị chuyên dùng cho nông nghiệp; tàu đánh bắt xa bờ

Kết quả rà soát, đánh giá:

Theo khoản 3a Điều 5 Luật thuế GTGT hiện hành thì “máy móc, thiết bị chuyên dùng phục vụ cho sản xuất nông nghiệp; tàu đánh bắt xa bờ; thức ăn gia súc, gia cầm và thức ăn cho vật nuôi khác” thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT.

Đối với các doanh nghiệp sản xuất, lắp ráp máy móc, thiết bị chuyên dùng phục vụ cho sản xuất nông nghiệp, tàu đánh bắt xa bờ gặp khó khăn như sau:

+ Không được kê khai, khấu trừ thuế GTGT đầu vào của hàng hóa, dịch vụ (bao gồm cả hoạt động đầu tư, mua sắm TSCĐ) phục vụ cho hoạt động sản xuất lắp ráp máy móc, thiết bị chuyên dùng phục vụ cho sản xuất nông nghiệp, tàu đánh bắt xa bờ mà phải tính vào chi phí sản phẩm, khiến giá thành tăng và lợi nhuận giảm, bất lợi trong cạnh tranh với hàng hóa nhập khẩu cùng loại.

+ Nhiều loại máy móc, thiết bị vừa sử dụng được cho sản xuất nông nghiệp, vừa dùng được vào mục đích khác: máy bơm nước, máy dùng để tưới ẩm trong nông nghiệp, động cơ máy nổ,... doanh nghiệp khó xác định được loại máy nào được áp dụng thuế suất 5% loại nào áp dụng thuế suất 10% để thực hiện khai đúng số thuế phải nộp và cùng một loại máy móc, thiết bị lại thực hiện khai thuế khác nhau giữa các doanh nghiệp. Bên cạnh đó, cơ quan thuế, cơ quan hải quan không thể kiểm soát được theo mục đích sử dụng của các loại máy móc, thiết bị nêu trên.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Theo đó, để tháo gỡ khó khăn cho các doanh nghiệp sản xuất, lắp ráp các mặt hàng máy móc, thiết bị nông nghiệp, tàu đánh bắt xa bờ cũng như tạo điều kiện cạnh tranh bình đẳng với hàng nhập khẩu cùng loại, và tránh vướng mắc trong thực hiện, đề nghị *chuyển tàu đánh bắt xa bờ và một số loại máy móc, thiết bị chuyên dùng phục vụ cho sản xuất nông nghiệp sang đối tượng chịu thuế GTGT với thuế suất 5%. Các loại máy móc, thiết bị có thể dùng vào nhiều mục đích khác nhau chuyển sang áp dụng thuế suất thuế GTGT 10%.*

Đánh giá tác động: Doanh nghiệp sản xuất máy móc, thiết bị chuyên dùng phục vụ cho sản xuất nông nghiệp và đóng tàu được khấu trừ thuế GTGT đầu vào góp phần tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp sản xuất máy móc thiết bị chuyên dùng cho nông nghiệp, tàu đánh bắt xa bờ. Do số thuế GTGT đầu ra tính theo

mức thuế suất 5% trong khi máy móc, thiết bị, sắt, thép, nguyên vật liệu khác, điện, nước sản xuất,... đầu vào chịu thuế GTGT với mức thuế suất 10% nên những doanh nghiệp này cơ bản được hoàn thuế GTGT.

c. Đối với dịch vụ bưu chính, viễn thông công ích và In-ter-net phổ cập, dịch vụ duy trì vườn thú, vườn hoa, công viên, cây xanh đường phố, chiếu sáng công cộng

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại khoản 10 Điều 5 Luật thuế GTGT hiện hành quy định đối tượng không chịu thuế GTGT: *Dịch vụ bưu chính, viễn thông công ích và In-ter-net phổ cập theo chương trình của Chính phủ.*

Tại khoản 11 Điều 5 Luật thuế GTGT hiện hành quy định đối tượng không chịu thuế GTGT: *Dịch vụ duy trì vườn thú, vườn hoa, công viên, cây xanh đường phố, chiếu sáng công cộng.*

Hiện nay, nhiều doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế đã tham gia cung cấp dịch vụ bưu chính, viễn thông công ích, In-ter-net phổ cập; dịch vụ duy trì vườn thú, vườn hoa, công viên, cây xanh đường phố, chiếu sáng công cộng. Việc quy định đối tượng không chịu thuế sẽ không còn phù hợp vì doanh nghiệp bỏ vốn đầu tư sẽ không được khấu trừ, hoàn thuế GTGT đầu vào.

Một số nước quy định thuộc đối tượng chịu thuế GTGT đối với dịch vụ bưu chính như: Úc, Chi lê, Nhật Bản, Niu-di-lân, Na uy. Hầu hết các nước đều quy định thu thuế GTGT đối với dịch vụ viễn thông và dịch vụ duy trì vườn thú, vườn hoa, công viên, cây xanh đường phố, chiếu sáng công cộng.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Để mở rộng cơ sở thuế và đảm bảo công bằng với một số dịch vụ khác, đề nghị *chuyển dịch vụ bưu chính, viễn thông công ích và In-ter-net phổ cập, dịch vụ duy trì vườn thú, vườn hoa, công viên, cây xanh đường phố, chiếu sáng công cộng sang đối tượng chịu thuế với mức thuế suất phổ thông.* Trường hợp cung cấp hàng hoá, dịch vụ theo phương thức Nhà nước đặt hàng thì Nhà nước bố trí đủ kinh phí để doanh nghiệp nộp thuế.

Đánh giá tác động:

- Tác động đến doanh nghiệp: Doanh nghiệp sẽ không phải thực hiện phân bổ thuế GTGT đầu vào phục vụ cho hoạt động chịu thuế GTGT và không chịu thuế GTGT. Giá cung ứng dịch vụ sẽ vận hành theo cơ chế thị trường (do quy luật cung cầu quyết định).

- Tác động đến người tiêu dùng: Việc quy định đối tượng chịu thuế GTGT với mức thuế suất 10% thì doanh nghiệp có thể tăng giá cung ứng các dịch vụ này (mức tăng giá phụ thuộc vào quan hệ cung cầu). Hiện nay một số dịch vụ trên do Nhà nước đặt hàng nên Nhà nước sẽ phải trả thêm khoản thuế GTGT trong giá mua dịch vụ.

Về nguyên tắc, người tiêu dùng các dịch vụ bưu chính, viễn thông công ích và In-ter-net phổ cập; dịch vụ duy trì vườn thú, vườn hoa, công viên, cây xanh đường phố, chiếu sáng công cộng nêu trên sẽ phải trả thêm phần thuế GTGT. Tuy nhiên, khi nhóm dịch vụ này được chuyển sang mức thuế suất 10%, các doanh

ng nghiệp cung ứng dịch vụ có thể giảm được chi phí sản xuất kinh doanh thì giá thành dịch vụ cũng sẽ giảm, từ đó mức giá chung của dịch vụ sau thuế GTGT có thể sẽ không tăng quá nhiều. Ngoài ra, hiện nay một số dịch vụ trên do Nhà nước đặt hàng nên Nhà nước sẽ trả thêm khoản thuế GTGT trong giá mua dịch vụ, điều này cũng hỗ trợ mức giá chung của dịch vụ sau thuế GTGT có thể sẽ không tăng quá nhiều.

3.1.2. Thu hẹp đối tượng chịu thuế 5%: Chuyển một số nhóm dịch vụ “Hoạt động văn hóa, triển lãm, thể dục, thể thao; biểu diễn nghệ thuật; sản xuất phim; nhập khẩu, phát hành và chiếu phim” lên mức thuế suất 10%

Kết quả rà soát, đánh giá:

Theo số liệu thống kê của IMF²⁴, đa số các nước (47,6%) áp dụng thuế GTGT có biểu thuế suất gồm một mức (không tính mức thuế suất 0% cho hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu); 31,7% số nước áp dụng biểu thuế suất thuế GTGT với hai mức thuế suất và số còn lại là nhiều hơn hai mức. Phần lớn các nước châu Á, đặc biệt là các nước ASEAN, chỉ áp dụng một mức thuế suất ngoài mức thuế suất 0%²⁵.

Qua nghiên cứu, một số nước áp dụng thuế suất phổ thông đối với dịch vụ này như: Úc, In-đô-nê-xi-a, Ai Cập, Co-lôm-bi-a.

Hiện nay, nhiều doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế đã tham gia cung cấp dịch vụ về văn hóa, triển lãm, thể dục, thể thao; biểu diễn nghệ thuật; sản xuất phim; nhập khẩu, phát hành và chiếu phim để đáp ứng nhu cầu về văn hóa, giải trí ngày càng phổ biến của xã hội. Do đó, việc quy định đối tượng chịu thuế 5% ưu đãi hơn mức thuế suất phổ biến 10% là không còn phù hợp.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Đề tiến tới áp dụng thống nhất một mức thuế suất và hạn chế vướng mắc trong quá trình thực hiện, đề nghị **chuyển nhóm “Hoạt động văn hóa, triển lãm, thể dục, thể thao; biểu diễn nghệ thuật; sản xuất phim; nhập khẩu, phát hành và chiếu phim”** sang áp dụng mức thuế suất 10%.

Đánh giá tác động: Hoạt động văn hóa, triển lãm, thể dục, thể thao... đã được xã hội hóa sâu rộng với sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế nhằm mục đích lợi nhuận. Vì vậy, việc chuyển nhóm dịch vụ gồm hoạt động văn hóa, triển lãm, thể dục, thể thao; biểu diễn nghệ thuật; sản xuất phim; nhập khẩu, phát hành và chiếu phim sang áp dụng mức thuế 10% sẽ đảm bảo sự công bằng giữa các lĩnh vực, ngành nghề trong nền kinh tế.

3.2. Sửa đổi, bổ sung để đảm bảo tháo gỡ khó khăn cho hoạt động sản xuất kinh doanh, cải cách thủ tục hành chính (24 nội dung)

3.2.1. Về đối tượng không chịu thuế (10 nội dung)

a. Đối với các khoản phí tại Hợp đồng vay vốn giữa Chính phủ Việt Nam với Bên cho vay nước ngoài

Kết quả rà soát, đánh giá:

²⁴ <https://www.imf.org/external/np/fad/tpaf/pages/vat.htm> (Standard VAT Rate) (2020)

²⁵ Các nước Asean áp dụng 01 mức thuế suất thuế GTGT ngoài mức 0% gồm: Campuchia, Indonesia, Lào, Thái Lan.

Tại khoản 8 Điều 5 Luật thuế GTGT (đã được sửa đổi bổ sung tại khoản 1 Điều 1 Luật số 106/2016/QH13 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế GTGT, Luật thuế TTĐB và Luật quản lý thuế) quy định đối tượng không chịu thuế GTGT như sau:

“a) Dịch vụ cấp tín dụng bao gồm: cho vay; chiết khấu, tái chiết khấu công cụ chuyển nhượng và các giấy tờ có giá khác; bảo lãnh; cho thuê tài chính; phát hành thẻ tín dụng; bao thanh toán trong nước; bao thanh toán quốc tế; hình thức cấp tín dụng khác theo quy định của pháp luật;”

Trong các thỏa thuận vay vốn nước ngoài mà Nhà nước/Chính phủ Việt Nam là Bên đi vay, ngoài lãi tiền vay phải trả cho Bên cho vay, Bên đi vay còn phải trả nhiều loại phí khác nhau như các phí quản lý, phí cam kết, phí đầu cuối, phí dịch vụ, phí thanh khoản,... Theo Bên cho vay thì các khoản phí này đều nằm trong thỏa thuận vay liên quan đến việc cấp tín dụng (cho vay) và thuộc đối tượng không chịu thuế.

Trên thực tế Bên cho vay nước ngoài (bao gồm cả các tổ chức trực thuộc Chính phủ nước ngoài và các ngân hàng thương mại được Chính phủ nước ngoài chỉ định là Bên cho vay) khi cho Chính phủ Việt Nam vay đều đề nghị được nhận đầy đủ các khoản thanh toán từ Chính phủ Việt Nam mà không bị khấu trừ. Để phù hợp với thực tế phát sinh, phù hợp với nguyên tắc của thuế GTGT thì nội dung này cần được sửa đổi để cải cách thủ tục hành chính.

Để tránh vướng mắc trong thực hiện, đề nghị nghiên cứu bổ sung đối tượng không chịu thuế GTGT đối với: ***Các khoản phí tại Hợp đồng vay vốn của Chính phủ Việt Nam với Bên cho vay nước ngoài.***

Đánh giá tác động: Giải quyết được vướng mắc khi thực hiện thanh toán tại các Hợp đồng vay vốn.

b. Đối với sản phẩm xuất khẩu được chế biến từ tài nguyên, khoáng sản

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại khoản 23 Điều 5 Luật thuế GTGT (đã được sửa đổi bổ sung tại khoản 1 Điều 1 Luật số 106/2016/QH13 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế GTGT, Luật thuế TTĐB và Luật quản lý thuế) quy định đối tượng không chịu thuế GTGT như sau:

“23. Sản phẩm xuất khẩu là tài nguyên, khoáng sản khai thác chưa chế biến thành sản phẩm khác; sản phẩm xuất khẩu là hàng hóa được chế biến từ tài nguyên, khoáng sản có tổng trị giá tài nguyên, khoáng sản cộng với chi phí năng lượng chiếm từ 51% giá thành sản phẩm trở lên.”

Tại điểm b, khoản 1 Điều 13 Luật thuế GTGT hiện hành quy định không hoàn thuế GTGT đối với: *Dự án đầu tư khai thác tài nguyên, khoáng sản được cấp phép từ ngày 01 tháng 7 năm 2016 hoặc dự án đầu tư sản xuất sản phẩm hàng hóa mà tổng trị giá tài nguyên, khoáng sản cộng với chi phí năng lượng chiếm từ 51% giá thành sản phẩm trở lên theo dự án đầu tư.*

Trong quá trình triển khai thực hiện đã phát sinh vướng mắc nên nhiều Hiệp hội, doanh nghiệp có nhiều kiến nghị như sau:

- *Vướng mắc trong xác định sản phẩm xuất khẩu đã chế biến thành sản phẩm khác hay chưa chế biến thành sản phẩm khác:* Nhiều sản phẩm xuất khẩu là tài nguyên, khoáng sản rất khó xác định đã được chế biến thành sản phẩm khác hay chưa, ví dụ: Mặt hàng đá qua công đoạn cắt, sẻ hoặc nghiền nhưng có quy trình chế biến khác nhau hoặc qua công nghệ chế biến khác nhau tạo ra sản phẩm khác nhưng tên gọi vẫn là mặt hàng đá (đá ốp lát, bột đá siêu mịn, bột đá có tráng phủ axit,...) hoặc những sản phẩm đã qua chế biến để nâng cao hàm lượng nhưng tùy từng sản phẩm, tùy từng quy định chế biến mà các cơ quan chuyên ngành xác định là sản phẩm đã chế biến thành sản phẩm khác hoặc chưa chế biến thành sản phẩm khác (vì mức độ nâng cao hàm lượng khác nhau).

- *Vướng mắc xác định mức tỷ lệ 51%:* Cùng một loại sản phẩm xuất khẩu nhưng có doanh nghiệp được áp dụng thuế suất thuế GTGT 0% (tổng trị giá tài nguyên, khoáng sản cộng với chi phí năng lượng chiếm dưới 51% giá thành sản phẩm), có doanh nghiệp không được áp dụng thuế suất thuế GTGT 0% mà thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT (tổng trị giá tài nguyên, khoáng sản cộng với chi phí năng lượng chiếm từ 51% giá thành sản phẩm trở lên). Bên cạnh đó, do có sự biến động về giá cả tài nguyên, khoáng sản trên thị trường nên cùng một sản phẩm của cùng một doanh nghiệp nhưng có lúc tỷ lệ trị giá tài nguyên, khoáng sản, năng lượng là từ 51% trở lên và có lúc là dưới 51% dẫn đến cùng một sản phẩm xuất khẩu có lúc thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT, có lúc thuộc đối tượng chịu thuế GTGT thuế suất 0%. Do vậy, doanh nghiệp phải thực hiện điều chỉnh số thuế GTGT đầu vào được khấu trừ.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Để tránh vướng mắc, đề nghị thay quy định tại khoản 23 Điều 5 Luật thuế GTGT hiện hành “*sản phẩm xuất khẩu là hàng hóa được chế biến từ tài nguyên, khoáng sản có tổng trị giá tài nguyên, khoáng sản cộng với chi phí năng lượng chiếm từ 51% giá thành sản phẩm trở lên*” bằng quy định ban hành Danh mục về sản phẩm xuất khẩu là tài nguyên, khoáng sản khai thác chưa chế biến thành sản phẩm khác và Danh mục về sản phẩm xuất khẩu là tài nguyên, khoáng sản khai thác đã chế biến thành sản phẩm khác thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT.

Đánh giá tác động:

- Đối với doanh nghiệp: Việc bổ sung quy định Danh mục sản phẩm xuất khẩu là tài nguyên, khoáng sản khai thác chưa chế biến thành sản phẩm khác và Danh mục sản phẩm xuất khẩu là tài nguyên, khoáng sản khai thác đã chế biến thành sản phẩm khác thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT tạo căn cứ pháp lý rõ ràng, minh bạch, giúp doanh nghiệp thuận lợi hơn trong việc xác định hàng hóa xuất khẩu của doanh nghiệp thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT hay được áp dụng thuế suất thuế GTGT như các hàng hóa xuất khẩu khác.

- Đối với cơ quan quản lý: Việc bổ sung Danh mục sản phẩm xuất khẩu là tài nguyên, khoáng sản khai thác chưa chế biến thành sản phẩm khác và Danh mục sản phẩm xuất khẩu là tài nguyên, khoáng sản khai thác đã chế biến thành sản phẩm khác thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT giúp cơ quan thuế thuận tiện hơn trong quá trình thực thi chính sách, góp phần cải cách thủ tục hành chính. Đồng thời, danh mục sản phẩm được giao cho Chính phủ ban hành sẽ đảm bảo

tính linh hoạt, kịp thời và đáp ứng yêu cầu quản lý khi cần bổ sung sản phẩm vào danh mục hoặc thay đổi tên gọi cho phù hợp thực tế.

- Đối với xã hội: Việc xây dựng danh mục sẽ hạn chế xuất khẩu một số sản phẩm là tài nguyên, khoáng sản đã được chế biến thành sản phẩm khác nhưng hàm lượng GTGT thấp.

c. Đối với hoạt động duy tu, sửa chữa, xây dựng bằng nguồn vốn đóng góp của nhân dân

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại khoản 12 Điều 5 Luật thuế GTGT hiện hành quy định: *Duy tu, sửa chữa, xây dựng bằng nguồn vốn đóng góp của nhân dân, vốn viện trợ nhân đạo đối với các công trình văn hóa, nghệ thuật, công trình phục vụ công cộng, cơ sở hạ tầng và nhà ở cho đối tượng chính sách xã hội thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT.*

Thực tế việc duy tu, sửa chữa các công trình văn hóa, nghệ thuật, công trình phục vụ công cộng, cơ sở hạ tầng và nhà ở cho đối tượng chính sách xã hội ngoài tiền đóng góp của nhân dân, vốn viện trợ nhân đạo thì còn có nguồn vốn khác. Để phù hợp, tại khoản 5 Điều 3 Nghị định số 209/2013/NĐ-CP quy định: *Đối với hoạt động duy tu, sửa chữa, xây dựng các công trình quy định tại khoản 12 Điều 5 Luật thuế giá trị gia tăng nếu có sử dụng nguồn vốn khác ngoài nguồn vốn đóng góp của nhân dân (bao gồm cả vốn đóng góp, tài trợ của tổ chức, cá nhân), vốn viện trợ nhân đạo mà nguồn vốn khác không vượt quá 50% tổng số vốn sử dụng cho công trình thì đối tượng không chịu thuế là toàn bộ giá trị công trình.*

Tuy nhiên, quy định này vẫn phát sinh vướng mắc trong việc xác định tỷ lệ 50%, nhiều công trình đã tránh thuế bằng cách khai tăng tỷ lệ đóng góp của nhân dân để được hưởng đối tượng không chịu thuế GTGT.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Vì vậy, để xử lý vướng mắc, minh bạch rõ ràng, đúng đối tượng, đề nghị sửa đổi theo hướng hoạt động duy tu, sửa chữa, xây dựng bằng toàn bộ vốn đóng góp của tổ chức, cá nhân, vốn viện trợ nhân đạo đối với các công trình văn hóa, nghệ thuật, công trình phục vụ công cộng, cơ sở hạ tầng và nhà ở cho đối tượng chính sách xã hội thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT.

Đánh giá tác động: Giải quyết được vướng mắc phát sinh về việc xác định tỷ lệ các nguồn vốn góp, tạo thuận lợi cho cả người nộp thuế và cơ quan thuế trong việc thực thi chính sách. Đồng thời với quy định này cũng tạo môi trường kinh doanh công bằng hơn với các công trình sử dụng nguồn vốn đóng góp của nhân dân dưới 50%.

d. Đối với dạy học, dạy nghề

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại khoản 13 Điều 5 Luật thuế GTGT quy định: *“13. Dạy học, dạy nghề theo quy định của pháp luật.”*

Thực tế, nhiều trường học tổ chức ăn bán trú, tổ chức đưa đón học sinh, trẻ mầm non hoặc tổ chức cho học sinh, sinh viên, học viên ở nội trú. Để khuyến khích các hoạt động này và giảm chi phí cho trẻ em mầm non, học sinh, sinh viên

đề nghị giao Chính phủ quy định chi tiết các dịch vụ đi kèm hoạt động dạy học, dạy nghề thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT để hỗ trợ trẻ mầm non, học sinh, sinh viên, học viên khi tham gia học tập, học nghề.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Để phù hợp, cần thiết nghiên cứu, sửa đổi quy định này.

Đánh giá tác động: Tránh được vướng mắc trong thực hiện.

đ. Đối với hàng hóa nhập khẩu ủng hộ, tài trợ cho phòng chống thiên tai, thảm họa dịch bệnh, chiến tranh

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại khoản 19 Điều 5 Luật thuế GTGT hiện hành quy định đối tượng không chịu thuế bao gồm: *“Hàng hóa nhập khẩu trong trường hợp viện trợ nhân đạo, viện trợ không hoàn lại; quà tặng cho cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, đơn vị vũ trang nhân dân; quà biếu, quà tặng cho cá nhân tại Việt Nam theo mức quy định của Chính phủ; đồ dùng của tổ chức, cá nhân nước ngoài theo tiêu chuẩn miễn trừ ngoại giao; hàng mang theo người trong tiêu chuẩn hành lý miễn thuế.*

Hàng hóa, dịch vụ bán cho tổ chức, cá nhân nước ngoài, tổ chức quốc tế để viện trợ nhân đạo, viện trợ không hoàn lại cho Việt Nam.”

Căn cứ vào quy định trên, hàng viện trợ nhân đạo, viện trợ không hoàn lại nhập khẩu thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT.

Tại Nghị định số 80/2020/NĐ-CP ngày 08/7/2020 của Chính phủ chỉ quy định về quản lý và sử dụng viện trợ không hoàn lại của các cơ quan, tổ chức, cá nhân nước ngoài dành cho Việt Nam.

Thời gian qua đã phát sinh trường hợp một số doanh nghiệp trong nước thực hiện nhập khẩu máy thở, áo choàng chống dịch Covid,... để ủng hộ, tài trợ cho các cơ quan, tổ chức phục vụ công tác phòng, chống dịch Covid-19, khoản ủng hộ, tài trợ này chưa được xác định là viện trợ nhân đạo, viện trợ không hoàn lại tại các văn bản quy phạm pháp luật để áp dụng đối tượng không chịu thuế GTGT. Bộ Tài chính thấy rằng, khoản ủng hộ, tài trợ và hàng hóa doanh nghiệp trong nước trực tiếp hoặc ủy thác nhập khẩu cũng cần khuyến khích để doanh nghiệp chung tay đóng góp, khắc phục khó khăn do thiên tai, thảm họa, dịch bệnh, chiến tranh vì mục đích nhân đạo như khoản viện trợ nhân đạo, viện trợ không hoàn lại của tổ chức, cá nhân nước ngoài.

Đối với hàng hóa mua trong nước để ủng hộ, tài trợ khắc phục hậu quả thiên tai, thảm họa, dịch bệnh, chiến tranh, đề nghị không áp dụng đối tượng không chịu thuế GTGT với lý do: (i) Phát sinh rủi ro cho bên bán hàng khi xuất hóa đơn không chịu thuế GTGT nhưng sau đó cơ quan quản lý thuế thực hiện truy thu thuế GTGT nếu bên mua không thực hiện đúng mục đích tài trợ như cam kết; (ii) Hàng bán trong nước khó xác định được mục đích sử dụng của bên mua; (iii) Bên bán hàng phải thực hiện phân bổ thuế GTGT đầu vào được khấu trừ nên số thuế này sẽ tính vào giá của hàng bán.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Xuất phát từ lý do nêu trên, cần nghiên cứu quy định áp dụng không chịu thuế GTGT đối với hàng hóa nhập khẩu để ủng hộ, tài trợ nhằm khắc phục hậu quả thiên tai, thảm họa, dịch bệnh, chiến tranh.

Đánh giá tác động: Góp phần tháo gỡ các vướng mắc phát sinh trong thời gian qua, đồng thời giảm chi phí nhập khẩu, từ đó góp phần tạo điều kiện và khuyến khích các doanh nghiệp chung tay đóng góp, khắc phục khó khăn do thiên tai, thảm họa, dịch bệnh, chiến tranh vì mục đích nhân đạo.

e. Đối với phần mềm máy tính

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại khoản 21 Điều 5 Luật thuế GTGT quy định: *Phần mềm máy tính* thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT.

Tại Luật thuế GTGT chưa quy định rõ phần mềm máy tính là sản phẩm phần mềm và dịch vụ phần mềm. Do vậy, tại văn bản dưới Luật đã có quy định: *Phần mềm máy tính bao gồm sản phẩm phần mềm và dịch vụ phần mềm theo quy định của pháp luật.*

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Để hướng dẫn rõ và tránh cách hiểu khác, cần thiết nghiên cứu, sửa đổi theo hướng quy định: Sản phẩm phần mềm và dịch vụ phần mềm theo quy định của pháp luật thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT.

Đánh giá tác động: Tránh được vướng mắc khi thực hiện, không có sự chồng chéo về quy định. Ngoài ra, định nghĩa sát với pháp luật chuyên ngành.

g. Đối với mức doanh thu bán hàng hóa, dịch vụ không chịu thuế GTGT của hộ, cá nhân kinh doanh

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại khoản 25 Điều 5 Luật thuế GTGT hiện hành quy định: *Hàng hóa, dịch vụ của hộ, cá nhân kinh doanh có mức doanh thu hàng năm từ một trăm triệu đồng trở xuống* thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT.

Tại khoản 1 Điều 3 Luật thuế thu nhập cá nhân số 04/2007/QH11 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Luật số 26/2012/QH13 và Luật số 71/2014/QH13 như sau:

“1. Thu nhập từ kinh doanh, bao gồm:

a) Thu nhập từ hoạt động sản xuất, kinh doanh hàng hoá, dịch vụ;

b) Thu nhập từ hoạt động hành nghề độc lập của cá nhân có giấy phép hoặc chứng chỉ hành nghề theo quy định của pháp luật.

Thu nhập từ kinh doanh quy định tại khoản này không bao gồm thu nhập của cá nhân kinh doanh có doanh thu từ 100 triệu đồng/năm trở xuống.”

Kể từ khi Luật số 31/2013/QH13 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế GTGT số 13/2008/QH12 có hiệu lực (01/01/2014) cho đến hết tháng 5/2022, CPI đã tăng 23,85%. Theo đó, việc điều chỉnh mức doanh thu bán hàng hóa, dịch vụ của hộ, cá nhân kinh doanh cho phù hợp với mức biến động của giá cả là cần thiết trong bối cảnh kinh tế - xã hội hiện nay.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Do vậy, để phù hợp với biến động của giá cả, đề nghị nghiên cứu sửa đổi mức doanh thu bán hàng hóa, dịch vụ không chịu thuế GTGT của hộ, cá nhân kinh doanh theo mức biến động của lạm phát.

Đánh giá tác động:

- Đối với hộ, cá nhân kinh doanh: Nếu điều chỉnh ngưỡng doanh thu không chịu thuế GTGT tăng lên theo mức lạm phát thì các hộ, cá nhân kinh doanh có doanh thu hàng năm trong khoảng từ 100 triệu đến mức điều chỉnh được chuyển từ diện nộp thuế GTGT sang diện không phải nộp thuế GTGT, từ đó góp phần hỗ trợ cho các hộ, cá nhân kinh doanh có doanh thu chưa cao.

- Đối với công tác quản lý: Giảm được chi phí hành thu (số hộ được giảm nhiều trong khi số thu NSNN không nhiều) do hộ, cá nhân kinh doanh áp dụng phương pháp tính trực tiếp trên giá trị gia tăng, với tỷ lệ % để tính thuế GTGT là 1% - 5% trên doanh thu, tùy thuộc vào loại hình kinh doanh.

Tuy nhiên, việc điều chỉnh tăng ngưỡng doanh thu để xác định đối tượng không chịu thuế GTGT thì số thuế GTGT nộp vào NSNN cũng giảm tương ứng.

h. Đối với hàng hóa do Công ty cho thuê tài chính nhập khẩu để cho thuê tài chính

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại khoản 17 Điều 5 Luật thuế GTGT hiện hành quy định đối tượng không chịu thuế GTGT như sau: *Máy móc, thiết bị, phụ tùng, vật tư thuộc loại trong nước chưa sản xuất được cần nhập khẩu để sử dụng trực tiếp cho hoạt động nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ; máy móc, thiết bị, phụ tùng thay thế, phương tiện vận tải chuyên dùng và vật tư thuộc loại trong nước chưa sản xuất được cần nhập khẩu để tiến hành hoạt động tìm kiếm, thăm dò, phát triển mỏ dầu, khí đốt; tàu bay, dàn khoan, tàu thủy thuộc loại trong nước chưa sản xuất được cần nhập khẩu để tạo tài sản cố định của doanh nghiệp hoặc thuê của nước ngoài để sử dụng cho sản xuất, kinh doanh, cho thuê, cho thuê lại.*

Tại khoản 20 Điều 5 Luật thuế GTGT quy định đối tượng không chịu thuế GTGT như sau: *Hàng hóa chuyển khẩu, quá cảnh qua lãnh thổ Việt Nam; hàng tạm nhập khẩu, tái xuất khẩu; hàng tạm xuất khẩu, tái nhập khẩu; nguyên liệu nhập khẩu để sản xuất, gia công hàng hóa xuất khẩu theo hợp đồng sản xuất, gia công xuất khẩu ký kết với bên nước ngoài; hàng hóa, dịch vụ được mua bán giữa nước ngoài với các khu phi thuế quan và giữa các khu phi thuế quan với nhau.*

Như vậy, trường hợp doanh nghiệp nhập khẩu trực tiếp máy móc, thiết bị thuộc đối tượng nêu tại khoản 17 Điều 5 Luật thuế GTGT hoặc nhập khẩu máy móc, thiết bị từ nước ngoài vào khu phi thuế quan thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT.

Hiện nay, hoạt động cho thuê tài chính ngày càng phát triển (Cho thuê tài chính là hoạt động cấp tín dụng trung hạn, dài hạn trên cơ sở hợp đồng cho thuê tài chính giữa bên cho thuê tài chính với bên thuê tài chính. Bên cho thuê tài chính cam kết mua tài sản cho thuê tài chính theo yêu cầu của bên thuê tài chính và nắm giữ quyền sở hữu đối với tài sản cho thuê tài chính trong suốt thời hạn cho

thuê. Bên thuê tài chính sử dụng tài sản thuê tài chính và thanh toán tiền thuê trong suốt thời hạn thuê quy định trong hợp đồng cho thuê tài chính).

Đối với hoạt động cho thuê tài chính, bên cho thuê tài chính sẽ trực tiếp nhập khẩu tài sản giao cho bên thuê (không có tiền mua tài sản) sử dụng đối với tài sản đó (thay vì bên thuê tài chính trực tiếp nhập khẩu để sử dụng). Do vậy, chính sách thuế GTGT đối với hàng hóa này cần được áp dụng như đối với trường hợp bên thuê trực tiếp nhập khẩu để khuyến khích hoạt động cho thuê tài chính hỗ trợ vốn cho doanh nghiệp cũng như hoạt động nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ, hoạt động tìm kiếm, thăm dò, phát triển mỏ dầu, khí đốt, tàu bay, dàn khoan, tàu thủy thuộc loại trong nước chưa sản xuất được nêu trên.

Mặt khác, theo quy định trên hàng hóa từ nước ngoài đưa vào khu phi thuế quan thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT; hàng hóa do doanh nghiệp trong nước nhập khẩu sau đó bán vào khu phi thuế quan thì thuộc đối tượng chịu thuế GTGT, sau khi xuất khẩu áp dụng thuế suất thuế GTGT 0% (doanh nghiệp được khấu trừ hoặc hoàn thuế GTGT). Như vậy, Công ty cho thuê tài chính mua máy móc, thiết bị từ nước ngoài về để cho doanh nghiệp chế xuất thuê nếu áp dụng thuế GTGT đối với máy móc, thiết bị này và sau chuyển giao sở hữu cho bên thuê tài chính mới áp dụng thuế suất thuế GTGT 0% thì Công ty cho thuê tài chính trong nước không cạnh tranh được so với Công ty cho thuê tài chính nước ngoài (vì tài sản của Công ty cho thuê tài chính ở nước ngoài được chuyển thẳng vào khu phi thuế quan nên thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT).

Do vậy, trong thời gian qua, Bộ Tài chính nhận được kiến nghị của Hiệp hội cho thuê tài chính và một số Công ty cho thuê tài chính đề nghị nghiên cứu bổ sung quy định chính sách thuế GTGT đối với Công ty cho thuê tài chính trực tiếp hoặc ủy thác nhập khẩu máy móc, thiết bị về để cho thuê tài chính thì được áp dụng như đối với trường hợp bên thuê tài chính trực tiếp nhập khẩu.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Để tạo thuận lợi cho doanh nghiệp và phù hợp với mục tiêu khuyến khích một số hàng hóa nhập khẩu loại trong nước chưa sản xuất được, cần thiết bổ sung quy định ***hàng hóa nhập khẩu của công ty cho thuê tài chính để cho doanh nghiệp trong khu phi thuế quan thuê tài chính*** thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT.

Đánh giá tác động: Việc bổ sung quy định tài sản do công ty cho thuê tài chính nhập khẩu để cho thuê tài chính thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT tạo sự công bằng và phản ánh đúng bản chất của việc nhập khẩu tài sản (không dựa trên đối tượng nhập khẩu là công ty cho thuê tài chính hay bên thuê trực tiếp nhập khẩu). Qua đó khuyến khích sự phát triển của hoạt động cho thuê tài chính, tháo gỡ khó khăn về vốn trong việc đầu tư tài sản của doanh nghiệp; thúc đẩy hoạt động nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ, hoạt động tìm kiếm, thăm dò, phát triển mỏ dầu, khí đốt, tàu bay... thuộc loại trong nước chưa sản xuất được. Bên cạnh đó, việc bổ sung quy định này cũng tạo điều kiện cạnh tranh công bằng giữa công ty cho thuê tài chính trong nước với công ty cho thuê tài chính nước ngoài.

i. Đối với tài sản, hàng hóa của tổ chức, cá nhân không kinh doanh

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại Điều 3 và Điều 4 Luật thuế GTGT quy định:

“Điều 3. Đối tượng chịu thuế

Hàng hóa, dịch vụ sử dụng cho sản xuất, kinh doanh và tiêu dùng ở Việt Nam là đối tượng chịu thuế giá trị gia tăng, trừ các đối tượng quy định tại Điều 5 của Luật này.

Điều 4. Người nộp thuế

Người nộp thuế giá trị gia tăng là tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ chịu thuế giá trị gia tăng và tổ chức, cá nhân nhập khẩu hàng hóa chịu thuế giá trị gia tăng.”

Thực tế nhiều trường hợp tổ chức, cá nhân không kinh doanh bán (thanh lý) tài sản, như văn phòng đại diện không có chức năng kinh doanh của tổ chức nước ngoài kết thúc hoạt động tại Việt Nam; các cơ quan hành chính, sự nghiệp nhà nước thanh lý tài sản; các cơ quan hành chính, sự nghiệp nhà nước thu phí, lệ phí theo pháp luật về phí và lệ phí; cơ quan dự trữ bán hàng dự trữ quốc gia; thanh lý tài sản chuyên dùng phục vụ cho hoạt động không chịu thuế GTGT... Những đối tượng này không phải là người nộp thuế GTGT, do vậy tại Nghị định của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật thuế GTGT đã quy định hàng hóa do các tổ chức này bán không phải nộp thuế GTGT theo thẩm quyền được giao.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Đề luật hóa quy định đã thực hiện ổn định, đề nghị bổ sung quy định về đối tượng không chịu thuế GTGT đối với: ***Tổ chức, cá nhân không kinh doanh, không phải là người nộp thuế giá trị gia tăng bán tài sản; hàng dự trữ quốc gia do cơ quan dự trữ quốc gia bán; tài sản cố định chuyên dùng của tổ chức kinh doanh hàng hóa, dịch vụ thuộc đối tượng không chịu thuế giá trị gia tăng bán; các hoạt động có thu phí, lệ phí của Nhà nước theo pháp luật về phí và lệ phí.***

Đánh giá tác động: Giải quyết được các vướng mắc phát sinh và đảm bảo căn cứ pháp lý trong quá trình thực hiện.

k. Đối với chuyển nhượng dự án đầu tư, bán tài sản

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại khoản 1 Điều 1 của Luật số 31/2013/QH13 quy định đối tượng không chịu thuế GTGT bao gồm: *Chuyển nhượng vốn bao gồm: chuyển nhượng một phần hoặc toàn bộ số vốn đã đầu tư, kể cả trường hợp bán doanh nghiệp cho doanh nghiệp khác để sản xuất, kinh doanh, chuyển nhượng chứng khoán; hình thức chuyển nhượng vốn khác theo quy định của pháp luật.*

Thực tế trong quá trình thực hiện, doanh nghiệp và cơ quan thuế gặp vướng mắc khi xác định nghĩa vụ thuế đối với hoạt động chuyển nhượng dự án đầu tư, bán tài sản. Bộ Tài chính thấy rằng, hoạt động chuyển nhượng dự án đầu tư và bán tài sản thì số vốn đầu tư tại doanh nghiệp chuyển nhượng không thay đổi. Đối với hoạt động chuyển nhượng vốn thì số vốn đầu tư của cá nhân, tổ chức sẽ thay đổi (tài sản của doanh nghiệp không thay đổi). Do vậy, cần thiết phải quy định rõ hoạt động chuyển nhượng dự án và bán tài sản phải kê khai, nộp thuế GTGT theo quy định.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Để quy định rõ ràng, tránh vướng mắc trong thực hiện, đề nghị quy định rõ: Trường hợp tổ chức, cá nhân kinh doanh, là người nộp thuế giá trị gia tăng chuyển nhượng dự án đầu tư, bán tài sản thì phải kê khai, nộp thuế giá trị gia tăng theo quy định.

Đánh giá tác động:

- Tác động tích cực: Quy định rõ ràng, tạo thuận lợi cho doanh nghiệp khi thực hiện kê khai và nộp thuế; giải quyết vướng mắc giữa doanh nghiệp và cơ quan thuế khi xác định nghĩa vụ thuế đối với hoạt động chuyển nhượng dự án đầu tư và bán tài sản.

- Tác động tiêu cực: Tuy nhiên, doanh nghiệp chuyển nhượng dự án đầu tư, bán tài sản sẽ phải thực hiện kê khai, nộp thuế GTGT theo quy định.

3.2.2. Về giá tính thuế đối với hoạt động kinh doanh bất động sản

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại khoản 6 Điều 5 Luật thuế GTGT hiện hành quy định “*Chuyển quyền sử dụng đất*” thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT.

Tại điểm h khoản 1 Điều 7 Luật thuế GTGT quy định giá tính thuế GTGT:

“Đối với hoạt động kinh doanh bất động sản là giá bán bất động sản chưa có thuế giá trị gia tăng, trừ giá chuyển quyền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất phải nộp ngân sách nhà nước”.

Trên thực tế có các hình thức chuyển nhượng bất động sản liên quan đến quyền sử dụng đất như sau: (i) Trường hợp được Nhà nước giao đất; (ii) Trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất; (iii) Trường hợp thuê đất; (iv) Trường hợp cơ sở kinh doanh nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của các tổ chức, cá nhân; (v) Trường hợp cơ sở kinh doanh nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất.

Theo các quy định nêu trên, chuyển quyền sử dụng đất thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT nhưng hoạt động kinh doanh bất động sản thuộc đối tượng chịu thuế GTGT và trong trường hợp phát sinh hoạt động chuyển quyền sử dụng đất thì giá đất được trừ để tính thuế GTGT là giá chuyển quyền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất phải nộp NSNN.

Vì vậy, thực tế thực hiện Luật thuế GTGT vừa qua, phát sinh vướng mắc liên quan đến hoạt động chuyển nhượng quyền sử dụng đất, giá tính thuế GTGT khi chuyển nhượng bất động sản, cụ thể:

(i) Nhiều doanh nghiệp kinh doanh bất động sản thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất của Nhà nước sau đó đầu tư cơ sở hạ tầng và bán cho tổ chức, cá nhân khác nhưng không thực hiện kê khai, nộp thuế GTGT trên phần chênh lệch giữa giá bán và tiền sử dụng đất thực tế nộp vào NSNN vì cho rằng hoạt động chuyển quyền sử dụng đất thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT. Tuy nhiên, cơ quan thuế, cơ quan thanh tra đề nghị doanh nghiệp phải kê khai, nộp thuế GTGT đối với hoạt động chuyển quyền sử dụng đất căn cứ quy định hoạt động kinh doanh bất động sản theo quy định tại Luật kinh doanh bất động sản và quy định tại Luật thuế GTGT, doanh nghiệp chỉ được trừ giá chuyển quyền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất phải nộp ngân sách nhà nước.

Đồng thời cơ quan Kiểm toán Nhà nước đã kiến nghị Bộ Tài chính nghiên

cứu báo cáo cấp thẩm quyền sửa đổi quy định tại Luật thuế GTGT để làm rõ quy định đối với hoạt động chuyển quyền sử dụng đất nào không chịu thuế GTGT và quy định rõ giá tính thuế đối với hoạt động này.

(ii) Đối với các dự án bất động sản chung cư, việc phân bổ tiền sử dụng đất đã nộp NSNN để xác định giá đất được trừ khi tính thuế GTGT theo từng căn hộ rất phức tạp nên đã phát sinh trường hợp cơ sở kinh doanh bất động sản không xác định giá đất được trừ khi tính thuế GTGT.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Để đảm bảo thu đúng, thu đủ vào NSNN, tránh trường hợp doanh nghiệp không nộp thuế GTGT đối với hoạt động chuyển quyền sử dụng đất trong trường hợp có chênh lệch giữa giá bán và tiền sử dụng đất, tiền thuê đất thực tế nộp vào NSNN và tránh vướng mắc trong quá trình thực hiện, đề nghị sửa đổi bổ sung như sau:

Đối với hoạt động kinh doanh bất động sản là giá bán bất động sản chưa có thuế giá trị gia tăng, trừ giá chuyển quyền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất phải nộp ngân sách nhà nước. Giá đất được trừ theo quy định của Chính phủ.

Đánh giá tác động: Đảm bảo chính sách minh bạch, tránh được vướng mắc khi thực hiện.

3.2.3. Về thuế suất 0% (02 nội dung)

a. Đối với hàng hóa bán tại khu vực cách ly của các cảng biển, cảng hàng không dân dụng quốc tế, ga đường sắt liên vận quốc tế và các cửa khẩu đường bộ quốc tế (Khu vực cách ly)

Kết quả rà soát, đánh giá:

Để khuyến khích hoạt động xuất khẩu hàng hóa, nhất là những sản phẩm thủ công, mỹ nghệ của Việt Nam, Chính phủ ban hành Nghị định số 100/2020/NĐ-CP ngày 28/8/2020 về kinh doanh hàng miễn thuế tại khu cách ly ở cửa khẩu quốc tế sân bay, cảng biển, đường bộ, đường sắt hoặc trên tàu bay thực hiện các chuyến bay quốc tế để phục vụ người xuất cảnh, quá cảnh.

Hàng hóa bán tại khu cách ly là phục vụ cho người Việt Nam, người nước ngoài xuất cảnh, quá cảnh qua Việt Nam và là hàng xuất khẩu, được cơ quan hải quan kiểm soát chặt chẽ lượng hàng hóa ra, vào khu cách ly (doanh nghiệp có đăng ký tờ khai hải quan đối với hàng xuất khẩu). Hiện nay doanh nghiệp bán hàng tại khu cách ly được áp dụng thuế suất thuế GTGT 0%, tuy nhiên không được khấu trừ thuế GTGT đầu vào do không đáp ứng được các điều kiện như: Hợp đồng ký với tổ chức, cá nhân nước ngoài (bán cho người Việt Nam hoặc người nước ngoài); chứng từ thanh toán qua ngân hàng (khách hàng thanh toán bằng nhiều hình thức: Tiền mặt, thẻ Visa, ví điện tử...).

Để khuyến khích hoạt động xuất khẩu hàng hóa, cũng như phát triển du lịch, tại Luật thuế GTGT hiện hành đã có quy định người nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài được hoàn thuế đối với hàng hóa mua tại Việt Nam mang theo người khi xuất cảnh (không có điều kiện về hợp đồng và chứng từ thanh toán qua ngân hàng).

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Đề nghị quy định hàng hóa bán tại khu vực cách ly cho cá nhân (người nước ngoài hoặc người Việt Nam) đã làm thủ tục xuất cảnh thuộc đối tượng áp dụng thuế suất thuế GTGT 0% và giao Bộ Tài chính hướng dẫn điều kiện và thủ tục được áp dụng thuế suất thuế GTGT 0%.

Đánh giá tác động:

- Đối với doanh nghiệp: Các đơn vị bán hàng hóa bán tại các khu cách ly được khấu trừ thuế GTGT đầu vào của hàng hóa, dịch vụ mua vào của hàng hóa bán tại khu cách ly, từ đó giảm chi phí sản xuất kinh doanh cho doanh nghiệp, khuyến khích các doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh các mặt hàng bán trong khu cách ly. Ngoài ra, việc thúc đẩy kinh doanh của các đơn vị cung ứng dịch vụ trong nước cũng góp phần tạo công ăn việc làm, thu nhập cho một bộ phận người lao động, từ đó góp phần đảm bảo an sinh xã hội.

- Đối với xã hội: Khuyến khích xuất khẩu hàng hóa, đặc biệt là sản phẩm truyền thống của Việt Nam, đồng thời thu hút khách du lịch, quảng bá hình ảnh Việt Nam rộng rãi hơn.

b. Đối với hàng bán tại cửa hàng miễn thuế

Kết quả rà soát, đánh giá:

Quy định về thuế GTGT

Tại khoản 1 Điều 8 Luật thuế GTGT hiện hành quy định: *Mức thuế suất 0% áp dụng đối với hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu...*

Hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu là hàng hóa, dịch vụ được tiêu dùng ở ngoài Việt Nam, trong khu phi thuế quan; hàng hóa, dịch vụ cung cấp cho khách hàng nước ngoài theo quy định của Chính phủ.

Tại tiết c, khoản 2 Điều 12 Luật thuế GTGT quy định điều kiện khấu trừ thuế giá trị gia tăng đầu vào: *“c) Đối với hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu, ngoài các điều kiện quy định tại điểm a và điểm b khoản này còn phải có: hợp đồng ký kết với bên nước ngoài về việc bán, gia công hàng hóa, cung ứng dịch vụ; hóa đơn bán hàng hóa, dịch vụ; chứng từ thanh toán không dùng tiền mặt; tờ khai hải quan đối với hàng hóa xuất khẩu.”*

Quy định về thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu

Khoản 4 Điều 2 Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu số 107/2016/QH13 ngày 16/4/2016 quy định đối tượng chịu thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu không áp dụng đối với trường hợp sau: *“Hàng hóa xuất khẩu từ khu phi thuế quan ra nước ngoài; hàng hóa nhập khẩu từ nước ngoài vào khu phi thuế quan và chỉ sử dụng trong khu phi thuế quan; hàng hóa chuyển từ khu phi thuế quan này sang khu phi thuế quan khác.”*

Khoản 1 Điều 4 Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu số 107/2016/QH13 quy định: *“1. Khu phi thuế quan là khu vực kinh tế nằm trong lãnh thổ Việt Nam, được thành lập theo quy định của pháp luật, có ranh giới địa lý xác định, ngăn cách với khu vực bên ngoài bằng hàng rào cứng, bảo đảm điều kiện cho hoạt động kiểm tra, giám sát, kiểm soát hải quan của cơ quan hải quan và các cơ quan*

có liên quan đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu và phương tiện, hành khách xuất cảnh, nhập cảnh; quan hệ mua bán, trao đổi hàng hóa giữa khu phi thuế quan với bên ngoài là quan hệ xuất khẩu, nhập khẩu.”

Tại Điều 3 Nghị định số 100/2020/NĐ-CP ngày 28/8/2020 của Chính phủ về kinh doanh hàng miễn thuế quy định đối tượng và điều kiện mua hàng miễn thuế: (1) *Người xuất cảnh, quá cảnh sau khi hoàn thành thủ tục xuất cảnh, quá cảnh, hành khách trên các chuyến bay quốc tế xuất cảnh từ Việt Nam hoặc người chờ xuất cảnh;* (2) *hành khách trên các chuyến bay quốc tế;* (3) *người nhập cảnh được mua hàng miễn thuế tại cửa hàng miễn thuế đặt tại khu vực hạn chế của cảng hàng không dân dụng quốc tế ngay sau khi hoàn thành thủ tục nhập cảnh, không được mua hàng miễn thuế sau khi đã ra khỏi khu vực hạn chế tại cảng hàng không dân dụng quốc tế;* (4) *đối tượng được hưởng quyền ưu đãi, miễn trừ tại Việt Nam được mua hàng miễn thuế tại cửa hàng miễn thuế trong nội địa;* (5) *thuyền viên làm việc trên tàu biển chạy tuyến quốc tế.*

Căn cứ vào quy định nêu trên: Trước ngày 01/9/2016 cửa hàng miễn thuế được xác định là khu phi thuế quan nên chính sách thuế GTGT đối với cửa hàng miễn thuế được áp dụng theo cơ chế khu phi thuế quan. Kể từ ngày 01/9/2016, theo quy định của pháp luật về thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu thì cửa hàng miễn thuế không đáp ứng được các điều kiện về khu phi thuế quan nên dẫn đến vướng mắc trong quá trình thực hiện.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Hàng bán tại cửa hàng miễn thuế chủ yếu phục vụ cho khách du lịch và được tiêu dùng ngoài Việt Nam hoặc bán cho đối tượng miễn trừ ngoại giao (đối tượng được mua hàng không có thuế GTGT) hoặc người nhập cảnh (chỉ được mua hàng trong định mức). Mặc dù, tại Nghị định số 100/2020/NĐ-CP quy định cơ quan hải quan thực hiện giám sát chặt chẽ lượng hàng xuất, nhập, tồn tại cửa hàng miễn thuế (kiểm soát lượng tiền, xuất hóa đơn, gửi thông tin đến hệ thống xử lý dữ liệu điện tử,...) nhưng hàng bán tại cửa hàng miễn thuế không đáp ứng được điều kiện để được khấu trừ thuế GTGT đầu vào do: Khách mua hàng có thể thanh toán bằng tiền mặt hoặc thanh toán qua ngân hàng; không có hợp đồng mua bán hàng hóa; tờ khai hải quan đối với từng lần mua bán.

Do vậy, để khuyến khích hoạt động bán hàng miễn thuế, thu hút khách du lịch đề nghị quy định ***hàng bán tại cửa hàng miễn thuế thuộc đối tượng áp dụng thuế suất thuế GTGT 0% và giao Bộ Tài chính hướng dẫn điều kiện áp dụng thuế suất 0% và điều kiện khấu trừ thuế GTGT đầu vào đối với một số trường hợp đặc thù.***

Đồng thời, để đảm bảo đồng bộ, phải sửa đổi quy định về điều kiện khấu trừ thuế GTGT đầu vào cho phù hợp.

Đánh giá tác động: Khuyến khích doanh nghiệp bán hàng miễn thuế, thu hút khách du lịch. Đồng thời, giải quyết được vướng mắc về hàng bán tại cửa hàng miễn thuế không đáp ứng được điều kiện để khấu trừ thuế GTGT đầu vào do khách hàng mua hàng có thể thanh toán bằng tiền mặt hoặc qua ngân hàng; không có hợp đồng mua bán hàng hóa và tờ khai hải quan đối với từng lần bán.

3.2.4. Về đối tượng chịu thuế 5%

a. Đối với thiết bị, dụng cụ y tế; giáo cụ dùng để học tập

Kết quả rà soát, đánh giá:

Thuế GTGT thu theo hàng hóa, dịch vụ, không phân biệt mục đích sử dụng nên việc quy định áp dụng thuế suất 5% đối với những loại hàng hóa có thể sử dụng đa mục đích như: các loại thiết bị, dụng cụ chuyên dùng cho giảng dạy, nghiên cứu, thí nghiệm khoa học cũng có thể dùng cho văn phòng, mục đích dân dụng khác như bàn, ghế, máy chiếu, màn hình,... dẫn đến không thống nhất trong thực hiện, tạo kẽ hở để lợi dụng chính sách, cạnh tranh không bình đẳng.

Mặt khác, theo quy định tại Luật quản lý thuế thì người nộp thuế tự tính, tự khai, tự nộp thuế và tự chịu trách nhiệm. Do vậy, nhiều doanh nghiệp đề nghị phải hướng dẫn rõ sản phẩm nào thuộc đối tượng được áp dụng thuế suất 5%, sản phẩm nào áp dụng thuế suất 10% để doanh nghiệp thực hiện đúng nghĩa vụ với NSNN, tránh trường hợp bị truy thu thuế sau này.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Để bảo đảm minh bạch, tránh vướng mắc trong thực hiện, đề nghị:

- Bổ sung quy định máy móc, thiết bị, dụng cụ y tế khác theo quy định của pháp luật về quản lý trang thiết bị y tế vào đối tượng áp dụng thuế suất 5% để bao quát hết các trường hợp phát sinh sau này. Đối với các máy móc, thiết bị, dụng cụ y tế không theo quy định của pháp luật về quản lý trang thiết bị y tế sẽ áp dụng thuế suất 10%.

- Chỉ quy định cụ thể: Giáo cụ dùng để giảng dạy và học tập, bao gồm các loại mô hình, hình vẽ, bảng, phấn, thước kẻ, com-pa thuộc đối tượng chịu thuế GTGT 5%. Đối với các loại thiết bị, dụng cụ không chỉ dùng cho giảng dạy, nghiên cứu, thí nghiệm khoa học mà còn dùng trong nhiều lĩnh vực khác thì áp dụng mức thuế suất 10%.

Đánh giá tác động: Việc quy định rõ sản phẩm nào thuộc đối tượng áp dụng thuế suất 5%; sản phẩm nào áp dụng thuế suất 10% sẽ tạo khung khổ pháp lý rõ ràng, minh bạch, giúp doanh nghiệp thực hiện đúng nghĩa vụ với NSNN, đồng thời tạo sự cạnh tranh bình đẳng giữa các doanh nghiệp. Việc bổ sung quy định máy móc, thiết bị, dụng cụ y tế khác theo quy định của pháp luật về quản lý trang thiết bị y tế vào đối tượng áp dụng thuế suất 5% sẽ bao quát hết các trường hợp phát sinh, tạo thuận lợi cho doanh nghiệp trong thực hiện.

b. Đối với thực phẩm tươi sống

Kết quả rà soát, đánh giá:

Khoản 1 Điều 5 Luật thuế GTGT đã được sửa đổi tại khoản 1 Điều 1 Luật số 106/2016/QH13 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế GTGT, Luật thuế TTDB và Luật quản lý thuế quy định đối tượng không chịu thuế GTGT như sau:

“1. Sản phẩm trồng trọt, chăn nuôi, thủy sản nuôi trồng, đánh bắt chưa chế biến thành các sản phẩm khác hoặc chỉ qua sơ chế thông thường của tổ chức, cá nhân tự sản xuất, đánh bắt bán ra và ở khâu nhập khẩu.

Doanh nghiệp, hợp tác xã mua sản phẩm trồng trọt, chăn nuôi, thủy sản nuôi trồng, đánh bắt chưa chế biến thành các sản phẩm khác hoặc chỉ qua sơ chế thông thường bán cho doanh nghiệp, hợp tác xã khác thì không phải kê khai, tính

nộp thuế giá trị gia tăng nhưng được khấu trừ thuế giá trị gia tăng đầu vào.”

Tại điểm đ và điểm g khoản 2 Điều 8 Luật thuế GTGT quy định mức thuế suất thuế GTGT 5% như sau:

“đ) Sản phẩm trồng trọt, chăn nuôi, thủy sản chưa qua chế biến, trừ sản phẩm quy định tại khoản 1 Điều 5 của Luật này.

g) Thực phẩm tươi sống; lâm sản chưa qua chế biến, trừ gỗ, măng và sản phẩm quy định tại khoản 1 Điều 5 của Luật này;”

Trong quá trình thực hiện phát sinh vướng mắc về việc áp dụng thuế suất thuế GTGT đối với thực phẩm tươi sống như: thịt xay, cá cắt khúc,... là các sản phẩm chăn nuôi, thủy sản, hải sản chưa chế biến thành các sản phẩm khác, chỉ qua sơ chế thông thường và mặt hàng này cũng là thực phẩm tươi sống.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Để áp dụng thống nhất, đề nghị bỏ quy định thực phẩm tươi sống thuộc đối tượng áp dụng thuế suất 5%.

Đánh giá tác động: Đảm bảo công tác quản lý, tránh vướng mắc.

3.2.5. Về nguyên tắc xác định thuế suất

Kết quả rà soát, đánh giá:

Khoản 1 Điều 5 Luật thuế GTGT đã được sửa đổi tại khoản 1 Điều 1 Luật số 106/2016/QH13 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế GTGT, Luật thuế TTDB và Luật quản lý thuế quy định đối tượng không chịu thuế GTGT như sau:

“1. Sản phẩm trồng trọt, chăn nuôi, thủy sản nuôi trồng, đánh bắt chưa chế biến thành các sản phẩm khác hoặc chỉ qua sơ chế thông thường của tổ chức, cá nhân tự sản xuất, đánh bắt bán ra và ở khâu nhập khẩu.

Doanh nghiệp, hợp tác xã mua sản phẩm trồng trọt, chăn nuôi, thủy sản nuôi trồng, đánh bắt chưa chế biến thành các sản phẩm khác hoặc chỉ qua sơ chế thông thường bán cho doanh nghiệp, hợp tác xã khác thì không phải kê khai, tính nộp thuế giá trị gia tăng nhưng được khấu trừ thuế giá trị gia tăng đầu vào.”

Tại điểm đ khoản 2 Điều 8 Luật thuế GTGT quy định mức thuế suất thuế GTGT 5% như sau: *Sản phẩm trồng trọt, chăn nuôi, thủy sản chưa qua chế biến, trừ sản phẩm quy định tại khoản 1 Điều 5 của Luật này.*

Tại khoản 1 Điều 3 Luật số 71/2014/QH13 sửa đổi, bổ sung một số điều của các Luật về thuế quy định đối tượng không chịu thuế GTGT như sau: *“3a. Phân bón; máy móc, thiết bị chuyên dùng phục vụ cho sản xuất nông nghiệp; tàu đánh bắt xa bờ; thức ăn gia súc, gia cầm và thức ăn cho vật nuôi khác;”*.

Căn cứ vào hướng dẫn nêu trên, thức ăn chăn nuôi thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT ở tất cả các khâu (khâu nhập khẩu, sản xuất trong nước, khâu kinh doanh thương mại). Theo Danh mục sản phẩm thức ăn chăn nuôi theo tập quán và nguyên liệu đơn được phép lưu hành tại Việt Nam ban hành kèm theo Thông tư số 02/2019/TT-BNNPTNT ngày 11/02/2019 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn thì mặt hàng đầu tương, ngô, thóc, lúa mỳ,... thuộc Danh mục thức ăn chăn nuôi.

Đối với sản phẩm trồng trọt chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản chưa chế biến thành sản phẩm khác hoặc chỉ qua sơ chế thông thường thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT ở khâu sản xuất hoặc khâu nhập khẩu. Trường hợp bán cho doanh nghiệp, hợp tác xã thì không phải kê khai nộp thuế; bán cho cá nhân, hộ gia đình thuộc đối tượng chịu thuế GTGT 5%.

Đối với một số sản phẩm nông sản: Ngô, đậu nành, đậu tương vừa là sản phẩm nông nghiệp vừa dùng làm thức ăn chăn nuôi.

Ngoài ra, trong quá trình thực hiện phát sinh vướng mắc trong việc áp dụng thuế suất thuế GTGT đối với các sản phẩm là phế phẩm, phụ phẩm của quá trình sơ chế thông thường các sản phẩm trồng trọt, chăn nuôi, thủy sản, hải sản nuôi trồng của tổ chức, cá nhân tự sản xuất, gia công, đánh bắt bán ra và ở khâu nhập khẩu. Để có cơ sở pháp lý thực hiện, tránh vướng mắc trong thực tế, đề nghị bổ sung làm rõ thuế suất thuế GTGT áp dụng đối với phế phẩm, phụ phẩm của quá trình sơ chế thông thường các sản phẩm trồng trọt, chăn nuôi, thủy sản, hải sản nuôi trồng vào Luật.

Đề hướng dẫn rõ cách áp dụng thuế suất, tại văn bản dưới Luật quy định về nguyên tắc xác định thuế suất thuế GTGT như sau:

“Các mức thuế suất thuế GTGT nêu tại Điều 10, Điều 11 được áp dụng thống nhất cho từng loại hàng hóa, dịch vụ ở các khâu nhập khẩu, sản xuất, gia công hay kinh doanh thương mại.

...

Phế liệu, phế phẩm được thu hồi để tái chế, sử dụng lại khi bán ra áp dụng mức thuế suất thuế GTGT theo thuế suất của mặt hàng phế liệu, phế phẩm bán ra.

Cơ sở kinh doanh nhiều loại hàng hóa, dịch vụ có mức thuế suất GTGT khác nhau phải khai thuế GTGT theo từng mức thuế suất quy định đối với từng loại hàng hóa, dịch vụ; nếu cơ sở kinh doanh không xác định theo từng mức thuế suất thì phải tính và nộp thuế theo mức thuế suất cao nhất của hàng hóa, dịch vụ mà cơ sở sản xuất, kinh doanh.”

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Đề nghị bổ sung quy định rõ cách áp dụng chính sách thuế để tránh vướng mắc trong thực hiện.

Đánh giá tác động: Việc quy định rõ nguyên tắc áp dụng thuế suất giúp doanh nghiệp, hợp tác xã, hộ kinh doanh hoạt động nhập khẩu, sản xuất trong nước hay kinh doanh thương mại các sản phẩm thức ăn chăn nuôi, sản phẩm trồng trọt chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản chưa qua chế biến thành sản phẩm khác hoặc chỉ qua sơ chế dễ dàng và thuận tiện trong việc hạch toán, kê khai và nộp thuế. Bên cạnh đó, việc bổ sung rõ thuế suất thuế GTGT áp dụng đối với các sản phẩm là phế phẩm, phụ phẩm của quá trình sơ chế thông thường các sản phẩm trồng trọt, chăn nuôi, thủy sản, hải sản nuôi trồng của tổ chức, cá nhân tự sản xuất, gia công, đánh bắt bán ra và ở khâu nhập khẩu sẽ khắc phục được những vướng mắc trong quá trình thực hiện kê khai, nộp thuế của doanh nghiệp.

3.2.6. Đối với hóa đơn bị sai, sót

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại điểm đ khoản 1 Điều 12 Luật thuế GTGT hiện hành quy định: “*Thuế giá trị gia tăng đầu vào phát sinh trong tháng nào được kê khai, khấu trừ khi xác định số thuế phải nộp của tháng đó. Trường hợp cơ sở kinh doanh phát hiện số thuế giá trị gia tăng đầu vào khi kê khai, khấu trừ bị sai sót thì được kê khai, khấu trừ bổ sung trước khi cơ quan thuế công bố quyết định kiểm tra thuế, thanh tra thuế tại trụ sở người nộp thuế.*”.

Theo quy định tại Điều 47 Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 về việc khai bổ sung hồ sơ khai thuế khi Người nộp thuế phát hiện hồ sơ khai thuế đã nộp cho cơ quan thuế có sai, sót thì Người nộp thuế được khai bổ sung hồ sơ khai thuế trong thời hạn 10 năm kể từ ngày hết thời hạn nộp hồ sơ khai thuế của kỳ tính thuế có sai, sót nhưng trước khi cơ quan thuế, cơ quan có thẩm quyền công bố quyết định thanh tra, kiểm tra; trường hợp sau khi cơ quan thuế, cơ quan có thẩm quyền đã ban hành kết luận, quyết định xử lý về thuế sau thanh tra, kiểm tra tại trụ sở của người nộp thuế, người nộp thuế phát hiện hồ sơ khai thuế có sai, sót nếu khai bổ sung làm giảm số tiền thuế phải nộp hoặc làm tăng số tiền thuế được khấu trừ, tăng số tiền thuế được miễn, giảm, hoàn thì thực hiện theo quy định về giải quyết khiếu nại về thuế.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Để phù hợp với thực tế, đồng bộ với quy định tại Luật Quản lý thuế, đề nghị quy định trường hợp cơ sở kinh doanh phát hiện số thuế giá trị gia tăng đầu vào khi kê khai, khấu trừ bị sai, sót thì được kê khai, khấu trừ bổ sung theo quy định của pháp luật quản lý thuế.

Đánh giá tác động: Các doanh nghiệp được kê khai bổ sung hóa đơn bị bỏ sót giúp doanh nghiệp giảm số thuế phải nộp hoặc tăng số tiền được khấu trừ, tăng số tiền thuế được miễn, giảm, như vậy sẽ giảm thiểu thiệt hại cho doanh nghiệp khi kê khai sót hóa đơn đầu vào tại kỳ tính thuế hoặc tại thời điểm cơ quan thuế công bố quyết định kiểm tra, thanh tra. Quy định này cũng tạo sự minh bạch, rõ ràng, bình đẳng trong chính sách.

3.2.7. Đối với điều kiện khấu trừ thuế GTGT đầu vào

Kết quả rà soát, đánh giá:

Từ ngày 01/01/2009, theo quy định của Luật thuế GTGT thì một trong những điều kiện để được khấu trừ thuế GTGT đầu vào là có chứng từ thanh toán không dùng tiền mặt đối với hàng hóa, dịch vụ mua vào, trừ hàng hóa, dịch vụ mua từng lần có giá trị dưới hai mươi triệu đồng.

Thực hiện quy định trên đã góp phần thúc đẩy phát triển giao dịch thanh toán qua ngân hàng giữa các doanh nghiệp, góp phần ngăn chặn gian lận trong việc khấu trừ, hoàn thuế GTGT và phòng chống rửa tiền. Đến nay, hệ thống thanh toán qua ngân hàng đã phát triển và tiện lợi hơn, các phương thức thanh toán ngày càng đa dạng. Hầu hết các địa điểm cung cấp hàng hóa, dịch vụ đã có thiết bị chấp nhận thẻ và cho phép khách hàng thanh toán không dùng tiền mặt khi mua hàng. Qua công tác thanh tra, kiểm tra thuế, nhiều doanh nghiệp vẫn lợi dụng để chia nhỏ hóa đơn dưới 20 triệu để thanh toán bằng tiền mặt để được kê khai, khấu trừ thuế GTGT và tính vào chi phí khi xác định thu nhập chịu thuế thu nhập doanh nghiệp.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Để tiếp tục thực hiện Quyết định số 1813/QĐ-TTg ngày 28/10/2021 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án phát triển thanh toán không dùng tiền mặt tại Việt Nam giai đoạn 2021-2025 và góp phần minh bạch hóa các giao dịch mua bán của doanh nghiệp, đề nghị quy định giảm định mức hàng hóa, dịch vụ mua từng lần từ mức dưới hai mươi triệu đồng xuống mức phù hợp.

Đánh giá tác động: Thực hiện quy định này sẽ góp phần thúc đẩy hơn nữa việc phát triển giao dịch thanh toán qua ngân hàng giữa các doanh nghiệp, đồng thời góp phần minh bạch hóa các giao dịch mua bán của doanh nghiệp, giảm thiểu các giao dịch “ngầm” trong nền kinh tế.

3.2.8. Về hoàn thuế GTGT (05 nội dung)

a. Đối với cơ sở sản xuất hàng hóa, cung ứng dịch vụ chịu thuế GTGT 5%

Kết quả rà soát, đánh giá:

Thuế GTGT là thuế tính trên giá trị tăng thêm của hàng hóa, dịch vụ phát sinh trong quá trình từ sản xuất, lưu thông đến tiêu dùng. Doanh nghiệp bỏ vốn ra kinh doanh đều nhằm mục tiêu tìm kiếm lợi nhuận, nghĩa là làm tăng thêm giá trị sản phẩm hàng hóa, dịch vụ. Như vậy, về nguyên tắc doanh nghiệp luôn phát sinh GTGT (nghĩa là phát sinh số thuế GTGT phải nộp). Do vậy, để phù hợp với bản chất của thuế GTGT, tại khoản 3 Điều 1 Luật số 106/2016/QH13 sửa đổi, bổ sung khoản 1 và khoản 2 Điều 13 Luật thuế GTGT quy định: “1. Cơ sở kinh doanh nộp thuế giá trị gia tăng theo phương pháp khấu trừ thuế nếu có số thuế giá trị gia tăng đầu vào chưa được khấu trừ hết trong tháng hoặc trong quý thì được khấu trừ vào kỳ tiếp theo.”

Qua tổng kết đánh giá, thực tế vẫn còn một số trường hợp thường xuyên phát sinh số thuế GTGT đầu vào lớn hơn số thuế GTGT đầu ra và qua nhiều kỳ vẫn chưa được khấu trừ hết như đối với trường hợp sản xuất hàng hóa, cơ sở kinh doanh dịch vụ thuộc đối tượng chịu thuế GTGT 5% nhưng đầu vào chủ yếu thuộc đối tượng chịu thuế GTGT 10%.

Theo quy định của Luật thuế GTGT thì số thuế GTGT chưa được khấu trừ hết doanh nghiệp không được hoàn mà chuyển sang khấu trừ vào các kỳ tiếp theo. Theo đó, số thuế GTGT đầu vào khi mua hàng hóa, nguyên vật liệu và dịch vụ của doanh nghiệp sản xuất kinh doanh hàng hóa, dịch vụ chịu thuế suất 5% chưa được khấu trừ hết sẽ không được hoàn thuế. Số thuế chưa được khấu trừ hết không được hoàn này lũy kế ngày càng nhiều, các doanh nghiệp bị áp lực về vốn, nhất là trong điều kiện hiện nay. Do vậy, doanh nghiệp đã có nhiều công văn gửi lên Chính phủ, Bộ Tài chính và thông qua các cuộc đối thoại doanh nghiệp đề nghị hướng dẫn hoàn thuế đối với trường hợp cung cấp hàng hóa, dịch vụ thuộc đối tượng áp dụng thuế suất 5%.

Bộ Tài chính thấy rằng, mức thuế suất 5% là mức thuế suất ưu đãi và doanh nghiệp luôn phát sinh số thuế GTGT đầu vào chưa khấu trừ hết. Do vậy, việc không hoàn thuế GTGT đối với trường hợp này sẽ gây khó khăn cho doanh nghiệp và chưa đúng với mục tiêu là mức thuế suất ưu đãi 5%.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Để tạo thuận lợi về vốn cho hoạt động sản xuất kinh doanh, đề nghị quy định doanh nghiệp sản xuất hàng hóa, cung ứng dịch vụ chịu thuế suất thuế GTGT 5% nếu có số thuế GTGT đầu vào chưa được khấu trừ hết từ ba trăm triệu đồng trở lên sau 12 tháng hoặc 04 quý thì được hoàn thuế GTGT.

Đánh giá tác động: Tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp và đúng mục tiêu ưu đãi thuế GTGT đối với nhóm hàng hóa, dịch vụ chịu thuế GTGT 5%.

b. Về hoàn thuế đối với dự án đầu tư

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại khoản 1 Điều 13 Luật thuế GTGT hiện hành quy định:

“Điều 13. Các trường hợp hoàn thuế

1. Cơ sở kinh doanh nộp thuế giá trị gia tăng theo phương pháp khấu trừ thuế nếu có số thuế giá trị gia tăng đầu vào chưa được khấu trừ hết trong tháng hoặc trong quý thì được khấu trừ vào kỳ tiếp theo.

Trường hợp cơ sở kinh doanh đã đăng ký nộp thuế giá trị gia tăng theo phương pháp khấu trừ có dự án đầu tư mới, đang trong giai đoạn đầu tư có số thuế giá trị gia tăng của hàng hóa, dịch vụ mua vào sử dụng cho đầu tư mà chưa được khấu trừ và có số thuế còn lại từ ba trăm triệu đồng trở lên thì được hoàn thuế giá trị gia tăng.

Cơ sở kinh doanh không được hoàn thuế giá trị gia tăng mà được kết chuyển số thuế chưa được khấu trừ của dự án đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư sang kỳ tiếp theo đối với các trường hợp:

a) Dự án đầu tư của cơ sở kinh doanh không góp đủ số vốn điều lệ như đã đăng ký; kinh doanh ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện khi chưa đủ các điều kiện kinh doanh theo quy định của Luật đầu tư hoặc không bảo đảm duy trì đủ điều kiện kinh doanh trong quá trình hoạt động;

b) Dự án đầu tư khai thác tài nguyên, khoáng sản được cấp phép từ ngày 01 tháng 7 năm 2016 hoặc dự án đầu tư sản xuất sản phẩm hàng hóa mà tổng trị giá tài nguyên, khoáng sản cộng với chi phí năng lượng chiếm từ 51% giá thành sản phẩm trở lên theo dự án đầu tư.

Chính phủ quy định chi tiết khoản này.”

Theo quy định của Luật thuế GTGT hiện hành thì cơ sở kinh doanh đã đăng ký nộp thuế GTGT theo phương pháp khấu trừ có dự án đầu tư mới, đang trong giai đoạn đầu tư có số thuế GTGT của hàng hóa, dịch vụ mua vào sử dụng cho đầu tư mà chưa được khấu trừ và có số thuế còn lại từ ba trăm triệu đồng trở lên thì được hoàn thuế GTGT.

Việc quy định hoàn thuế GTGT đối với dự án đầu tư đã góp phần khuyến khích đầu tư đổi mới công nghệ và thúc đẩy sản xuất, kinh doanh. Tuy nhiên, theo khái niệm dự án đầu tư tại Luật đầu tư gồm nhiều hình thức: dự án đầu tư mới, dự án đầu tư mở rộng,... dẫn đến vướng mắc trong thực hiện hoàn thuế thời gian qua.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Để khuyến khích doanh nghiệp đầu tư, nâng cao năng suất lao động, đồng bộ pháp luật về dự án đầu tư, đề nghị quy định hoàn thuế cho dự án đầu tư theo quy định của pháp luật đầu tư bao gồm cả dự án đầu tư mới và dự án đầu tư mở rộng.

Đánh giá tác động: Tháo gỡ khó khăn về vốn cho doanh nghiệp, khắc phục những bất cập trong thực tiễn.

c. Về hoàn thuế đối với dự án đầu tư của cơ sở kinh doanh ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại khoản 1 Điều 13 Luật thuế GTGT hiện hành quy định: *Cơ sở kinh doanh không được hoàn thuế giá trị gia tăng mà được kết chuyển số thuế chưa được khấu trừ của dự án đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư sang kỳ tiếp theo đối với các trường hợp:*

a) Dự án đầu tư của cơ sở kinh doanh không góp đủ số vốn điều lệ như đã đăng ký; kinh doanh ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện khi chưa đủ các điều kiện kinh doanh theo quy định của Luật đầu tư hoặc không bảo đảm duy trì đủ điều kiện kinh doanh trong quá trình hoạt động.

Thực tế phát sinh trường hợp dự án đầu tư của cơ sở kinh doanh ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện, như: điện lực, sản xuất dược phẩm, kinh doanh khách sạn... trong quá trình đầu tư, cơ sở kinh doanh đã được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; được cấp Giấy phép xây dựng; đã có văn bản của cơ quan có thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư. Tuy nhiên, doanh nghiệp chưa được cấp giấy chứng nhận ngành nghề kinh doanh có điều kiện do các giấy chứng nhận này chỉ được cấp khi cơ sở kinh doanh chấm dứt giai đoạn đầu tư, làm đầy đủ các thủ tục theo quy định (đối với dự án điện thì phải có giai đoạn chạy thử để nghiệm thu) thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền mới cấp giấy chứng nhận kinh doanh ngành nghề kinh doanh có điều kiện (theo quy định của pháp luật về điện lực thì chậm nhất trước 15 ngày làm việc kể từ ngày dự kiến chính thức vận hành thương mại, tổ chức tham gia hoạt động phát điện phải nộp đầy đủ hồ sơ đề nghị cấp giấy phép hoạt động điện lực).

Trong khi đó, khi doanh nghiệp hoàn thành dự án và phát sinh doanh thu bán hàng hóa, dịch vụ nên không còn là dự án trong giai đoạn đầu tư nên cơ quan quản lý thuế không thực hiện hoàn thuế GTGT đối với dự án đầu tư (dự án đã đi vào hoạt động).

Bên cạnh đó, việc xác định vốn điều lệ tại thời điểm hoàn thuế gặp nhiều vướng mắc: Có trường hợp doanh nghiệp được cơ quan có thẩm quyền cho phép góp vốn điều lệ theo tiến độ đầu tư nên theo quy định cũng không được hoàn thuế. Có trường hợp tại thời điểm lập đề nghị hoàn thuế chưa góp đủ vốn điều lệ nhưng đến thời điểm cơ quan thuế ra quyết định hoàn thuế doanh nghiệp lại góp đủ vốn điều lệ. Do vậy, nhiều ý kiến đề nghị bỏ quy định không hoàn thuế GTGT đối với trường hợp không góp đủ vốn điều lệ theo quy định.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Đề phù hợp với thực tế cần thiết phải nghiên cứu, sửa đổi quy định này. Có ý kiến đề nghị bỏ quy định không hoàn thuế GTGT đối với dự án đầu tư của cơ sở kinh doanh không góp đủ số vốn điều lệ như đã đăng ký; kinh doanh ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện khi chưa đủ các điều kiện kinh doanh theo quy định của Luật đầu tư hoặc không bảo đảm duy trì đủ điều kiện kinh doanh trong quá trình hoạt động. Trong trường hợp cơ sở có vi phạm các điều kiện này thì sẽ

bị xử lý theo quy định của pháp luật về đầu tư.

Cũng có ý kiến đề nghị quy định rõ một số trường hợp được hoàn thuế GTGT đối với dự án đầu tư kinh doanh ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện để tránh vướng mắc trong thực hiện.

Đánh giá tác động: Giảm thủ tục hoàn thuế cho doanh nghiệp, khắc phục những bất cập trong thực tiễn.

d. Về hoàn thuế đối với cơ sở kinh doanh hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu

Kết quả rà soát, đánh giá:

Khoản 2 Điều 13 Luật thuế GTGT hiện hành quy định hoàn thuế GTGT đối với: *Cơ sở kinh doanh trong tháng, quý có hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu nếu có số thuế giá trị gia tăng đầu vào chưa được khấu trừ từ ba trăm triệu đồng trở lên thì được hoàn thuế giá trị gia tăng theo tháng, quý, trừ trường hợp hàng hóa nhập khẩu để xuất khẩu, hàng hóa xuất khẩu không thực hiện việc xuất khẩu tại địa bàn hoạt động hải quan theo quy định của Luật hải quan. Thực hiện hoàn thuế trước, kiểm tra sau đối với người nộp thuế sản xuất hàng hóa xuất khẩu không vi phạm pháp luật về thuế, hải quan trong thời gian hai năm liên tục; người nộp thuế không thuộc đối tượng rủi ro cao theo quy định của Luật quản lý thuế.*

Thực tế hàng nhập khẩu để xuất khẩu trong các trường hợp sau: (1) Hàng hóa nhập khẩu sau đó xuất bán vào khu phi thuế quan; (2) Hàng hóa đã nhập khẩu nhưng xuất trả lại chủ hàng nước ngoài; (3) Hàng hóa đã nhập khẩu sau đó làm thủ tục xuất khẩu sang nước khác; (4) Hàng nhập khẩu để sản xuất hàng hóa xuất khẩu. Thực hiện quy định không hoàn thuế GTGT đối với trường hợp hàng hóa nhập khẩu để xuất khẩu không thực hiện việc xuất khẩu tại địa bàn hoạt động hải quan theo quy định của Luật hải quan dẫn đến vướng mắc phát sinh trong thực tế do có 02 cách hiểu khi áp dụng như sau:

- Đối với hàng nhập khẩu sau đó xuất khẩu mà việc xuất khẩu không thực hiện tại địa bàn hoạt động hải quan thì không được hoàn thuế để tránh gian lận trong trường hợp doanh nghiệp thực hiện xuất khẩu tại địa bàn không có cơ quan hải quan quản lý.

- Có ý kiến cho rằng cứ hàng nhập khẩu sau đó xuất khẩu đều không được hoàn thuế. Bộ Tài chính thấy rằng, các trường hợp nêu trên nếu không được hoàn thuế GTGT sẽ dẫn đến tăng chi phí, tăng giá bán của hàng hóa xuất khẩu, đồng thời chưa phù hợp với chủ trương là khuyến khích xuất khẩu hàng hóa, do đó cần phải hướng dẫn rõ các trường hợp trên thuộc đối tượng được hoàn thuế GTGT để khuyến khích các doanh nghiệp nhập khẩu hàng hóa sau đó thực hiện xuất bán vào khu phi thuế quan, xuất bán sang nước khác. Do vậy, để đảm bảo chính sách rõ ràng, minh bạch đề nghị bỏ quy định: Hàng hóa nhập khẩu sau đó xuất khẩu không được hoàn thuế GTGT. Trường hợp hàng hóa nhập khẩu sau đó xuất khẩu không thuộc địa bàn hoạt động hải quan thì Luật đã quy định không hoàn thuế GTGT đối với trường hợp này.

Ngoài ra, Luật thuế GTGT hiện hành đã bỏ quy định hoàn thuế đối với trường hợp cơ sở kinh doanh có số thuế GTGT không khấu trừ hết 12 tháng/4 quý liên tục vì vậy phải đảm bảo nguyên tắc chỉ hoàn thuế cho hàng xuất khẩu, không

hoàn thuế cho hàng hóa chưa xuất khẩu hoặc hàng hóa tiêu thụ trong nước. Do thuế suất thuế GTGT hàng hóa, dịch vụ mức cao nhất là 10%, như vậy về nguyên tắc số thuế GTGT đầu vào của hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu trong kỳ không thể vượt quá doanh thu của hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu $\times 10\%$ (thuế GTGT đầu vào được hoàn không thể vượt quá số thuế GTGT đầu ra).

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Để đảm bảo nguyên tắc hoàn thuế GTGT của hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu, đề nghị bổ sung quy định xác định thuế GTGT đầu vào của hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu được hoàn. Ngoài ra, đề nghị bỏ quy định không hoàn thuế đối với hàng hóa nhập khẩu để xuất khẩu.

Đánh giá tác động: Giảm thủ tục hành chính và tạo thuận lợi cho doanh nghiệp xuất khẩu. Đảm bảo chính sách minh bạch và tránh vướng mắc khi thực hiện.

d. Về hoàn thuế GTGT đối với chuyển đổi sở hữu, chuyển đổi doanh nghiệp, sáp nhập, hợp nhất, chia, tách, chấm dứt hoạt động

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại khoản 3 Điều 13 Luật thuế GTGT hiện hành quy định hoàn thuế GTGT đối với: *Cơ sở kinh doanh nộp thuế giá trị gia tăng theo phương pháp khấu trừ thuế được hoàn thuế giá trị gia tăng khi chuyển đổi sở hữu, chuyển đổi doanh nghiệp, sáp nhập, hợp nhất, chia, tách, giải thể, phá sản, chấm dứt hoạt động có số thuế giá trị gia tăng nộp thừa hoặc số thuế giá trị gia tăng đầu vào chưa được khấu trừ hết.*

Tại Điều 196, Điều 197, Điều 198 Luật Doanh nghiệp quy định: *Công ty chuyển đổi đương nhiên kế thừa toàn bộ các quyền và lợi ích hợp pháp, chịu trách nhiệm về các khoản nợ, gồm cả nợ thuế, hợp đồng lao động và các nghĩa vụ khác của công ty được chuyển đổi.*

Thực tế, trong thời gian vừa qua nhiều doanh nghiệp đã lợi dụng quy định trên để lập hồ sơ xin hoàn thuế GTGT đối với số thuế GTGT đầu vào chưa được khấu trừ hết thông qua việc chuyển đổi loại hình doanh nghiệp (chuyển đổi sở hữu, chuyển đổi loại hình doanh nghiệp từ Công ty TNHH sang Công ty cổ phần hoặc ngược lại, sáp nhập, hợp nhất, chia, tách doanh nghiệp) mặc dù theo quy định của Luật Doanh nghiệp thì Công ty chuyển đổi phải kế thừa toàn bộ các quyền và lợi ích hợp pháp của Công ty chuyển đổi (bao gồm cả quyền kê khai, khấu trừ số thuế GTGT chưa được khấu trừ hết). Đồng thời, Luật Doanh nghiệp chỉ quy định chấm dứt hoạt động đối với văn phòng hoặc chi nhánh, trường hợp văn phòng, chi nhánh chấm dứt hoạt động thì Công ty mẹ kế thừa toàn bộ quyền và nghĩa vụ của văn phòng, chi nhánh nên việc quy định hoàn thuế đối với trường hợp chấm dứt hoạt động sẽ dẫn đến lợi dụng chính sách.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Để tránh trường hợp doanh nghiệp lợi dụng để lập hồ sơ xin hoàn thuế và phù hợp với Luật Doanh nghiệp, đề nghị không áp dụng hoàn thuế GTGT đối với trường hợp doanh nghiệp chuyển đổi sở hữu, chuyển đổi doanh nghiệp, sáp nhập, hợp nhất, chia, tách, chấm dứt hoạt động.

Đánh giá tác động: Đảm bảo chính sách minh bạch, đồng bộ, tạo môi trường kinh doanh bình đẳng cho tất cả các doanh nghiệp. Quy định này đồng nhất với quy định tại Luật Đầu tư.

3.3. Sửa đổi để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật (09 nội dung)

3.3.1. Đồng bộ với quy định của pháp luật về thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu

a. Đối với tài sản di chuyển theo định mức miễn thuế nhập khẩu của cá nhân, gia đình, tổ chức mang theo khi thôi cư trú, chấm dứt hoạt động ở nước ngoài

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại khoản 2 Điều 16 Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu quy định: *Tài sản di chuyển* thuộc đối tượng miễn thuế nhập khẩu.

Tại khoản 20 Điều 4 Luật Hải quan quy định: *Tài sản di chuyển là đồ dùng, vật dụng phục vụ sinh hoạt, làm việc của cá nhân, gia đình, tổ chức được mang theo khi thôi cư trú, chấm dứt hoạt động ở Việt Nam hoặc nước ngoài.*

Theo quy định tại Nghị định số 134/2016/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và các biện pháp thi hành Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu thì: *Định mức miễn thuế nhập khẩu đối với tài sản di chuyển (gồm đồ dùng vật dụng phục vụ sinh hoạt làm việc đã qua sử dụng hoặc chưa qua sử dụng trừ xe ô tô, xe gắn máy) là 01 cái hoặc 01 bộ đối với mỗi tổ chức hoặc cá nhân.*

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Để đồng bộ với quy định của Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, đề nghị bổ sung vào đối tượng không chịu thuế GTGT đối với tài sản di chuyển theo định mức miễn thuế nhập khẩu.

Đánh giá tác động: Thực hiện quy định này, cá nhân, gia đình, tổ chức được mang theo khi thôi cư trú, chấm dứt hoạt động ở Việt Nam hoặc nước ngoài, được mang theo đồ dùng, vật dụng phục vụ sinh hoạt, làm việc mà không phải trả thuế GTGT. Quy định này sẽ đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của chính sách giữa Luật thuế GTGT và Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu.

b. Đối với hàng hóa mua bán trao đổi của cư dân biên giới theo định mức miễn thuế nhập khẩu

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại khoản 3 Điều 16 Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu quy định miễn thuế: *Hàng hóa mua bán, trao đổi qua biên giới của cư dân biên giới thuộc Danh mục hàng hóa và trong định mức để phục vụ cho sản xuất, tiêu dùng của cư dân biên giới.*

Trường hợp thu mua, vận chuyển hàng hóa trong định mức nhưng không sử dụng cho sản xuất, tiêu dùng của cư dân biên giới và hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu của thương nhân nước ngoài được phép kinh doanh ở chợ biên giới thì phải nộp thuế.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Để khuyến khích hoạt động mua bán trao đổi của cư dân biên giới và tạo điều kiện phát triển kinh tế vùng biên và đồng bộ với quy định của pháp luật về thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, đề nghị bổ sung hàng hóa mua bán, trao đổi của cư dân biên giới theo định mức miễn thuế nhập khẩu và trong danh mục thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT.

Đánh giá tác động:

- Đối với cư dân biên giới: Hàng hóa mua bán trao đổi qua biên giới của cư dân không phải chịu thuế GTGT, góp phần làm giảm chi phí sinh hoạt của cư dân biên giới.

- Đối với hoạt động kinh tế vùng biên: Việc quy định hàng hóa mua bán trao đổi qua biên giới của cư dân không phải chịu thuế GTGT sẽ góp phần tạo điều kiện phát triển kinh tế vùng biên.

- Đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của chính sách giữa Luật thuế GTGT và Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu.

c. Đối với vũ khí, khí tài chuyên dùng phục vụ quốc phòng, an ninh

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại khoản 18 Điều 5 Luật thuế GTGT quy định đối tượng không chịu thuế GTGT: *“18. Vũ khí, khí tài chuyên dùng phục vụ quốc phòng, an ninh.”*

Tại Nghị định của Chính phủ và Thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính về thuế GTGT quy định: Vũ khí, khí tài chuyên dùng phục vụ quốc phòng, an ninh quy định tại Khoản 18 Điều 5 Luật thuế giá trị gia tăng do Bộ Quốc phòng, Bộ Công an chủ trì, thống nhất với Bộ Tài chính quy định cụ thể. Danh mục vũ khí, khí tài chuyên dùng phục vụ quốc phòng, an ninh đang được thực hiện từ năm 2009.

Tuy nhiên, việc xây dựng Danh mục mới rất phức tạp, khó khăn do Danh mục vũ khí, khí tài cơ bản Việt Nam chưa sản xuất được, phải nhập khẩu từ nước ngoài và cùng với sự phát triển của khoa học kỹ thuật, danh mục hàng hóa rất đa dạng, nhiều chủng loại và sẽ liên tục thay đổi phải cập nhật mới. Do vậy, việc xây dựng Danh mục sẽ tạo ra vướng mắc trong công tác mua sắm, sản xuất, sửa chữa vũ khí trang bị của Bộ Quốc phòng, Bộ Công an.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Hiện nay, hàng năm Bộ Quốc phòng, Bộ Công an phải xây dựng kế hoạch mua sắm vũ khí, khí tài chuyên dùng phục vụ cho quốc phòng, an ninh và kế hoạch này phải được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt hoặc do Bộ trưởng Bộ Công an, Bộ trưởng Bộ Quốc phòng phê duyệt theo ủy quyền của Thủ tướng Chính phủ. Pháp luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu quy định cơ sở miễn thuế nhập khẩu là căn cứ danh mục mua sắm hàng năm đã được phê duyệt.

Do vậy, để phù hợp với thực tế và đảm bảo đồng bộ với pháp luật về thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, đề nghị quy định: Vũ khí, khí tài chuyên dùng phục vụ trực tiếp cho quốc phòng, an ninh. Việc xác định đối tượng không chịu thuế GTGT căn cứ danh mục vũ khí, khí tài chuyên dùng phục vụ cho an ninh, quốc phòng được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt hàng năm hoặc do Bộ trưởng Bộ

Công an, Bộ trưởng Bộ Quốc phòng phê duyệt hàng năm theo ủy quyền của Thủ tướng Chính phủ.

Đánh giá tác động: Tạo thuận lợi hơn trong công tác mua sắm, sản xuất, sửa chữa vũ khí trang bị của Bộ Quốc phòng, Bộ Công an. Việc quy định cụ thể tại Luật giúp có thể thực hiện được luôn, không cần chờ hướng dẫn tại Nghị định.

Ngoài các nội dung nêu trên, đề đồng bộ với một số quy định tại Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, đề nghị bổ sung như sau: (i) bổ sung hàng hóa trung chuyển thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT; (ii) bổ sung định nghĩa khu phi thuế quan được thực hiện theo quy định về pháp luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu; (iii) bổ sung quy định hàng hóa có số tiền thuế GTGT phải nộp dưới mức tối thiểu theo quy định của pháp luật về thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu.

Đánh giá tác động: Tránh vướng mắc trong thực hiện và đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của chính sách giữa Luật thuế GTGT và Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu.

3.3.2. Đồng bộ với quy định của pháp luật chứng khoán

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại điểm c, khoản 8 Điều 5 Luật thuế GTGT hiện hành quy định: *Kinh doanh chứng khoán bao gồm: môi giới chứng khoán; tự doanh chứng khoán; bảo lãnh phát hành chứng khoán; tư vấn đầu tư chứng khoán; lưu ký chứng khoán; quản lý quỹ đầu tư chứng khoán; quản lý danh mục đầu tư chứng khoán; dịch vụ tổ chức thị trường của sở giao dịch chứng khoán hoặc trung tâm giao dịch chứng khoán; hoạt động kinh doanh chứng khoán khác theo quy định của pháp luật về chứng khoán* thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT.

Tại Điều 42 Luật Chứng khoán số 54/2019/QH14 quy định tổ chức thị trường giao dịch chứng khoán:

“1. Sở giao dịch chứng khoán Việt Nam và công ty con được tổ chức thị trường giao dịch chứng khoán cho chứng khoán đủ điều kiện niêm yết...”

2. Ngoài Sở giao dịch chứng khoán Việt Nam và công ty con, không tổ chức, cá nhân nào được phép tổ chức và vận hành thị trường giao dịch chứng khoán.”

Theo quy định trên, chỉ có Sở giao dịch chứng khoán Việt Nam và Công ty con được tổ chức thị trường giao dịch chứng khoán. Do vậy, cần thiết phải sửa đổi quy định tại Luật thuế GTGT cho phù hợp.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Đề nghị sửa đổi, bổ sung nội dung này cho phù hợp với Luật Chứng khoán.

Đánh giá tác động: Đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của chính sách giữa Luật thuế GTGT và Luật chứng khoán, tạo thuận lợi trong thực hiện.

3.3.3. Đồng bộ với Luật trồng trọt

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại khoản 2 Điều 5 Luật thuế GTGT quy định: “*Sản phẩm là giống vật nuôi, giống cây trồng, bao gồm trứng giống, con giống, cây giống, hạt giống, tinh dịch, phôi, vật liệu di truyền*” thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT.

Tại Luật trồng trọt quy định: *Vật liệu nhân giống* là cây hoặc bộ phận của cây, nấm ăn hoặc bộ phận của nấm ăn có thể phát triển thành một cá thể mới, dùng để nhân giống hoặc để gieo trồng.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Để phù hợp với Luật trồng trọt đề nghị thay cụm từ “giống cây trồng” bằng cụm từ “vật liệu nhân giống cây trồng” và **bỏ** cụm từ “*cây giống, hạt giống*”.

Đánh giá tác động: Đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của chính sách giữa Luật thuế GTGT và Luật trồng trọt, tạo thuận lợi trong thực hiện.

3.3.4. Đồng bộ với quy định của Luật thuế tiêu thụ đặc biệt

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại Luật thuế tiêu thụ đặc biệt (TTĐB) quy định về giá tính thuế TTĐB như sau: Đối với kinh doanh ca-si-nô, trò chơi điện tử có thưởng, kinh doanh đặt cược là doanh thu từ hoạt động này trừ số tiền đã trả thưởng cho khách.

Tại Nghị định hướng dẫn về giá tính thuế GTGT đã có quy định: Đối với dịch vụ casino, trò chơi điện tử có thưởng, kinh doanh giải trí có đặt cược, là số tiền thu từ hoạt động này đã bao gồm cả thuế TTĐB trừ số tiền đã trả thưởng cho khách.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Để đồng bộ với Luật thuế TTĐB, đề nghị bổ sung quy định về giá tính thuế GTGT đối với dịch vụ ca-si-nô, trò chơi điện tử có thưởng, kinh doanh đặt cược để đảm bảo rõ ràng, minh bạch.

Đánh giá tác động: Đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của chính sách giữa Luật thuế GTGT và Luật thuế TTĐB, tạo thuận lợi trong thực hiện.

3.4. Sửa đổi để đảm bảo phù hợp với thông lệ quốc tế và xu hướng phát triển (02 nội dung)

3.4.1. Về thuế suất 0% đối với dịch vụ xuất khẩu

Kết quả rà soát, đánh giá:

Tại Điều 8 Luật thuế GTGT hiện hành quy định:

“Điều 8. Thuế suất

1. Mức thuế suất 0% áp dụng đối với hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu, vận tải quốc tế và hàng hóa, dịch vụ không chịu thuế giá trị gia tăng quy định tại Điều 5 của Luật này khi xuất khẩu, trừ các trường hợp sau đây:

- a) Chuyển giao công nghệ, chuyển nhượng quyền sở hữu trí tuệ ra nước ngoài;*
- b) Dịch vụ tái bảo hiểm ra nước ngoài;*
- c) Dịch vụ cấp tín dụng;*
- d) Chuyển nhượng vốn;*
- đ) Dịch vụ tài chính phái sinh;*
- e) Dịch vụ bưu chính, viễn thông;*
- g) Sản phẩm xuất khẩu quy định tại khoản 23 Điều 5 của Luật này.*

Hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu là hàng hóa, dịch vụ được tiêu dùng ở ngoài Việt Nam, trong khu phi thuế quan; hàng hóa, dịch vụ cung cấp cho khách hàng nước ngoài theo quy định của Chính phủ.”

Đề quy định chi tiết dịch vụ xuất khẩu, khoản 1 Điều 6 Nghị định số 209/2013/NĐ-CP ngày 18/12/2013 của Chính phủ (đã được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 100/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016) quy định:

Tại tiết b: “*Đối với dịch vụ xuất khẩu bao gồm dịch vụ cung ứng trực tiếp cho tổ chức, cá nhân ở nước ngoài hoặc ở trong khu phi thuế quan và tiêu dùng ở ngoài Việt Nam, tiêu dùng trong khu phi thuế quan....*”

Cá nhân ở nước ngoài là người nước ngoài không cư trú tại Việt Nam, người Việt Nam định cư ở nước ngoài và ở ngoài Việt Nam trong thời gian diễn ra việc cung ứng dịch vụ.

Tổ chức, cá nhân trong khu phi thuế quan là tổ chức, cá nhân có đăng ký kinh doanh và các trường hợp khác theo quy định của Thủ tướng Chính phủ.”

Tại tiết đ: “*Hàng hóa, dịch vụ cung cấp cho cá nhân không đăng ký kinh doanh trong khu phi thuế quan;*” không áp dụng thuế suất 0%.

Tại tiết e: “*Bộ Tài chính quy định cụ thể một số trường hợp hàng hóa, dịch vụ khác cung ứng cho tổ chức, cá nhân ở nước ngoài được áp dụng thuế suất 0% và hàng hóa, dịch vụ cung ứng cho tổ chức, cá nhân nước ngoài nhưng tiêu dùng ở Việt Nam không được áp dụng mức thuế suất 0%.*”

Thực hiện quy định trên, trong thời gian qua không phát sinh vướng mắc khi xác định hàng hóa đã xuất ra khỏi Việt Nam vì hàng hóa xuất khẩu được cơ quan hải quan xác nhận trên tờ khai hàng hóa. Tuy nhiên, do dịch vụ có tính vô hình nên việc xác định dịch vụ được tiêu dùng tại Việt Nam hay dịch vụ được tiêu dùng ở nước ngoài đối với một số dịch vụ là rất khó xác định, gây vướng mắc, tranh cãi cho cả cơ quan thuế và người nộp thuế.

Trong quá trình thực hiện, nhiều doanh nghiệp đã xuất hóa đơn cung cấp dịch vụ cho khách hàng với thuế suất 0% (xác định là tiêu dùng ngoài Việt Nam) sau đó lại bị cơ quan kiểm toán, cơ quan thuế cho rằng đây là dịch vụ tiêu dùng tại Việt Nam và thực hiện truy thu thuế GTGT 10%. Với việc truy thu này gây khó khăn cho bên cung cấp dịch vụ (phải bỏ tiền để nộp thuế trong khi không đòi được bên mua dịch vụ do hợp đồng đã ký và thanh toán đã kết thúc).

Mặt khác, hiện nay đang phát triển nhiều dịch vụ cung ứng cho tổ chức, cá nhân nước ngoài gắn với hàng hoá được gia công sản xuất tại Việt Nam để xuất khẩu nhưng thực tế không xác định được chính xác hàng hóa đó là tiêu dùng ở trong nước hay ở nước ngoài tại thời điểm cung cấp dịch vụ, hoặc nếu xác định thì rất phức tạp, tăng chi phí quản lý như: dịch vụ phân loại hàng hóa, giám sát chất lượng hàng hóa để xuất khẩu,...

Qua nghiên cứu kinh nghiệm một số nước thì cũng có nước chỉ áp dụng đối với một số dịch vụ cụ thể, như: Nga không áp dụng thuế suất 0% đối với dịch vụ xuất khẩu. Trung Quốc cũng không áp dụng thuế suất 0% đối với dịch vụ xuất khẩu, chỉ nêu tên cụ thể một số dịch vụ như: vận tải quốc tế và dịch vụ vận chuyển tàu vũ trụ, dịch vụ nghiên cứu và phát triển (R&D),... In-đô-nê-xi-a áp dụng thuế suất 0% đối với: dịch vụ sửa chữa và bảo dưỡng liên quan đến các loại hàng hóa không phải là bất động sản và dịch vụ xây dựng gắn với các bất động sản ở ngoài “lãnh thổ hải quan”, các dịch vụ liên quan đến vận chuyển hàng hoá, dịch vụ khác được sử dụng ngoài “lãnh thổ hải quan”.

Một số nước trong khu vực: Phi-líp-pin: Thuế suất 0% đối với dịch vụ cung cấp cho người tiêu dùng ngoài lãnh thổ quốc gia; dịch vụ cung cấp cho các doanh nghiệp trong các khu vực kinh doanh du lịch theo quy định của pháp luật; vận chuyển hành khách và hàng hóa bằng đường hàng không hoặc tàu biển từ Phi-líp-pin ra nước ngoài...; Úc: thuế suất 0% áp dụng cho dịch vụ xuất khẩu cho những người không phải là cư dân của Úc, không ở Úc khi việc cung cấp được thực hiện.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

Có ý kiến đề nghị không áp dụng thuế suất 0% đối với dịch vụ xuất khẩu. Có ý kiến đề nghị nghiên cứu quy định rõ một số dịch vụ xuất khẩu được áp dụng thuế suất 0% để thống nhất trong thực hiện; các dịch vụ khác không được quy định cụ thể sẽ áp dụng thuế suất 10%.

Đánh giá tác động: Đảm bảo chính sách minh bạch và tránh vướng mắc trong thực hiện, giảm thủ tục hành chính cho doanh nghiệp. Tuy nhiên, trong trường hợp không áp dụng thuế suất 0% đối với dịch vụ xuất khẩu, doanh nghiệp Việt Nam khó cạnh tranh được với doanh nghiệp nước ngoài khi cung cấp dịch vụ cho tổ chức, cá nhân nước ngoài do giá cung cấp dịch vụ cao hơn.

3.4.2. Đề xuất tăng thuế suất thuế GTGT theo lộ trình

Kết quả rà soát, đánh giá:

Khoản 2, khoản 3 Điều 8 Luật thuế GTGT hiện hành quy định mức thuế suất ưu đãi là 5% và mức thuế suất phổ thông là 10%.

Thực hiện Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững, trong đó có chỉ đạo mở rộng cơ sở thuế, hạn chế tối đa việc lồng ghép chính sách xã hội trong các sắc thuế và chính sách miễn, giảm, giãn thuế, đảm bảo tính trung lập của thuế và Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021 - 2030, Phương hướng nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021 - 2025 trong Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII Đảng cộng sản Việt Nam đã đưa ra phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp phát triển kinh tế - xã hội về thuế, phí như sau: Sửa đổi, bổ sung các luật về thuế, phí theo nguyên tắc thị trường, phù hợp với thông lệ quốc tế, gắn với cơ cấu lại nguồn thu, mở rộng cơ sở thuế... Theo đó, nghiên cứu mở rộng cơ sở thuế thông qua giảm nhóm hàng hóa, dịch vụ thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT và giảm nhóm hàng hóa, dịch vụ thuộc đối tượng áp dụng thuế suất thuế GTGT 5%; nghiên cứu sửa đổi một số quy định để chống gian lận và chống thất thu thuế GTGT, đảm bảo thu đúng thu đủ vào NSNN.

Trong bối cảnh hội nhập quốc tế sâu rộng, Việt Nam trong quá trình chuyển đổi, tái cơ cấu nền kinh tế với nhiệm vụ trọng tâm đẩy mạnh cơ cấu lại thu, chi ngân sách, bảo đảm an toàn nợ công và tài chính quốc gia; trong đó, thu từ xuất nhập khẩu giảm do thực hiện các cam kết cắt giảm thuế quan mà Việt Nam đã ký kết tại các Hiệp định thương mại cùng với thu từ dầu thô giảm và việc cắt giảm thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp từ 32% xuống 20% để tăng tính cạnh tranh

của nền kinh tế tác động đáng kể đến cơ cấu thu ngân sách nhà nước (tỷ trọng thu dầu thô và thu cân đối từ hoạt động xuất nhập khẩu giảm từ khoảng 39,1% tổng thu NSNN (tương đương 10,3% GDP) bình quân giai đoạn 2006 - 2010 xuống còn khoảng 30,8% tổng thu NSNN (tương đương 7,3% GDP) bình quân giai đoạn 2011 - 2015 và giảm tiếp xuống còn khoảng 14,5% tổng thu NSNN (tương đương 3,65% GDP) bình quân giai đoạn 2016 - 2020).

Qua tham khảo kinh nghiệm quốc tế cho thấy: Xu hướng các nước phát triển và các nước đang phát triển đều thực hiện cơ cấu lại thu NSNN là tăng cường vai trò của thuế GTGT, đồng thời từng bước giảm dần thuế nhập khẩu để thực hiện cam kết trong bối cảnh hội nhập ngày càng sâu rộng và giảm dần thuế thu nhập để tăng tính hấp dẫn của môi trường đầu tư. Số lượng quốc gia áp dụng thuế GTGT/thuế hàng hóa và dịch vụ ngày càng tăng, từ khoảng 140 nước năm 2004 lên 160 nước năm 2014, 166 nước năm 2016, 195 nước năm 2020.

Theo số liệu thống kê của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) về mức thuế suất của 164 quốc gia, vùng lãnh thổ năm 2020, có 122 nước có mức thuế suất phổ thông từ 13% đến 27% (trong đó 84 nước có mức thuế suất từ 17% đến 27%); 26 nước có mức thuế suất phổ thông ở mức 10% đến dưới 13%; và 16 nước có mức thuế suất phổ thông dưới 10%. Các nước láng giềng của Việt Nam như Lào, Indonesia, Campuchia cũng có mức thuế suất phổ biến là 10%; Trung Quốc có mức thuế suất 13%; Philippines có mức thuế suất 12%. Ở một số quốc gia, ví dụ Canada, bên cạnh việc chính quyền liên bang thu thuế hàng hóa (GST), chính quyền của một số bang cũng thu thêm loại thuế này.

Cùng với việc tăng số lượng các nước sử dụng thuế GTGT để điều tiết tiêu dùng cũng như tăng số thu ngân sách thì xu thế tăng thuế suất GTGT diễn ra phổ biến. Từ năm 2009 - 2020, các nước đều tăng thuế suất phổ thông: Thuế suất trung bình tại các nước EU năm 2000 là 19%, đến năm 2014 mức thuế suất trung bình xấp xỉ 21,5%. Các nước OECD cũng có xu hướng tăng thuế suất thuế GTGT từ mức trung bình 18% năm 2000 lên khoảng 19% năm 2014 và 19,3% vào năm 2020. Các nước châu Á cũng có xu hướng cơ cấu lại thu NSNN theo hướng tăng tỷ trọng thuế tiêu dùng trong tổng thu ngân sách từ việc tăng thuế suất thuế GTGT, như Phi-líp-pin, Ấn Độ, Nhật Bản,... Một số nước trong khu vực có mức thuế suất thấp cũng đang dự kiến tăng như: Singapore, Thái Lan.

Đề xuất định hướng sửa đổi:

- Về ngắn hạn: Trong bối cảnh dịch Covid-19 diễn ra trên thế giới và trong nước từ năm 2020 đến nay, tác động tiêu cực đến hầu như tất cả các ngành nghề và lĩnh vực, Quốc hội, Chính phủ đã phải ban hành nhiều chính sách để hỗ trợ, tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp và người dân, an sinh xã hội. Ở trong nước, với chiến dịch tiêm chủng thần tốc, dịch Covid-19 đã bước đầu được kiểm soát. Để phục hồi và phát triển kinh tế, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 43/2022/QH15 ngày 11/01/2022, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 15/2022/NĐ-CP ngày 28/01/2022 quy định chính sách miễn, giảm thuế theo Nghị quyết số 43/2022/QH15 của Quốc hội về chính sách tài khóa, tiền tệ hỗ trợ Chương trình phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội, theo đó giảm thuế GTGT đối với các nhóm hàng hóa, dịch vụ đang áp dụng mức thuế suất 10% xuống mức

thuế suất 8% từ ngày 01/02/2022 đến hết ngày 31/12/2022, trừ một số nhóm hàng hóa, dịch vụ không được giảm. Do vậy, chưa điều chỉnh thuế suất thuế GTGT trong thời gian này.

Về dài hạn: Để thực hiện chủ trương đường lối của Đảng nêu tại Nghị quyết 07-NQ/TW và Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, phù hợp với thông lệ và xu hướng cải cách thuế GTGT quốc tế, cần thiết nghiên cứu điều chỉnh thuế suất thuế GTGT nhằm mục tiêu: Cơ cấu lại nguồn thu NSNN, tăng tỷ trọng thu nội địa theo mục tiêu đề ra trong bối cảnh hội nhập giảm thu từ hoạt động xuất nhập khẩu do giảm thuế theo các Hiệp định thương mại tự do (FTA). Đảm bảo tỷ trọng thu nội địa (không kể thu từ dầu thô) trong tổng thu NSNN đạt mục tiêu nêu tại Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII là phấn đấu đến năm 2025, tỷ trọng thu nội địa đạt trên 85% tổng thu NSNN.

Do vậy, có thể nghiên cứu cân nhắc điều chỉnh thuế suất thuế GTGT theo lộ trình vào thời điểm thích hợp khi nền kinh tế ổn định.

4. Đề xuất, kiến nghị

Nội dung đề xuất tại Báo cáo mặc dù có nội dung sửa đổi bổ sung quy định không còn phù hợp thực tế, tạo chính sách đơn giản, minh bạch, tạo thuận lợi cho người nộp thuế nhưng cũng có nhiều đề xuất mở rộng cơ sở thuế theo chủ trương của Đảng về cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững cũng như Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII Đảng cộng sản Việt Nam: chuyển đối tượng không chịu thuế sang đối tượng chịu thuế suất 5% hoặc 10%; chuyển đối tượng chịu thuế suất 5% sang đối tượng chịu thuế suất 10% và đặc biệt là đề xuất tăng thuế suất thuế GTGT. Tuy nhiên, trước bối cảnh doanh nghiệp gặp nhiều khó khăn do dịch bệnh (như báo cáo ở trên) nên việc đề xuất sửa đổi, bổ sung Luật thuế GTGT trong giai đoạn này là chưa thuận lợi, chưa phù hợp, dễ dẫn đến phản ứng từ phía đối tượng bị tác động (doanh nghiệp và người dân).

Bên cạnh đó, các nội dung đề xuất sửa đổi, bổ sung tại Báo cáo nêu trên mặc dù được tổng hợp từ các Bộ, ngành, địa phương, Hiệp hội và thực tiễn quản lý thuế. Tuy nhiên, chưa được xin ý kiến rộng rãi các Bộ, ngành, địa phương, doanh nghiệp, người dân. Bộ Tài chính sẽ xin ý kiến rộng rãi khi xây dựng dự án Luật theo đúng quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và tổng hợp tiếp thu, giải trình các ý kiến khi xây dựng và trình Luật ở bước tiếp theo.

Do vậy, Chính phủ đề nghị báo cáo UBTVQH như sau:

- Cho ý kiến về các nội dung đề xuất trong Báo cáo nghiên cứu, rà soát Luật thuế GTGT, đặc biệt là các nội dung mở rộng cơ sở thuế, điều chỉnh thuế suất.

- Do nội dung sửa đổi lớn (như báo cáo nêu trên) nên đề nghị thời gian trình Luật thuế GTGT (sửa đổi): dự kiến đưa vào Chương trình xây dựng Luật của Quốc hội tại kỳ họp thứ 6 (tháng 10/2023).

V. Nghiên cứu, rà soát Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp

1. Đánh giá tổng quan kết quả thực hiện Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp

1.1. Những kết quả đạt được

Trong giai đoạn hơn 10 năm triển khai thực hiện, Luật thuế TNDN đã được

rà soát sửa đổi, bổ sung vào các năm 2014, 2015 và năm 2020. Nhờ đó, đã đáp ứng kịp thời, hiệu quả các yêu cầu đặt ra từ thực tiễn phát triển đất nước cũng như quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, đồng thời bám sát các mục tiêu, định hướng được xác định trong các chiến lược, kế hoạch phát triển trung và dài hạn của đất nước. Về cơ bản, việc thực hiện Luật thuế TNDN và các Luật sửa đổi, bổ sung trong giai đoạn vừa qua đã đạt được các mục tiêu khi ban hành.

Một số đánh giá cụ thể như sau:

Thứ nhất, chính sách thuế TNDN đã được hoàn thiện theo đúng định hướng cải cách hệ thống thuế, phí và lệ phí được xác định trong các văn kiện, nghị quyết của Đảng và Nhà nước, đồng thời đã bám sát các mục tiêu, định hướng xác định trong Chiến lược cải cách hệ thống chính sách thuế giai đoạn 2011-2020 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo Quyết định số 732/QĐ-TTg ngày 18/5/2011. Qua đó, đã góp phần quan trọng trong việc tạo lập môi trường đầu tư, kinh doanh thuận lợi, đảm bảo công bằng, bình đẳng trong cạnh tranh. Đã thực hiện xóa bỏ triệt để sự đối xử phân biệt về chính sách thuế TNDN giữa các thành phần kinh tế, ngành nghề sản xuất kinh doanh; thực hiện giảm nghĩa vụ thuế cho doanh nghiệp thông qua việc điều chỉnh giảm mức thuế suất thuế TNDN phổ thông; điều tiết được hầu hết các khoản thu nhập từ hoạt động sản xuất kinh doanh, mở rộng cơ sở thuế phù hợp với sự phát triển của nền kinh tế, hội nhập quốc tế, nhờ đó đã động viên hợp lý, kịp thời các nguồn lực cho ngân sách nhà nước (NSNN). Ngay sau Luật thuế TNDN và các Luật sửa đổi, bổ sung Luật thuế TNDN được ban hành, Chính phủ và Bộ Tài chính đã khẩn trương ban hành kịp thời các văn bản hướng dẫn thực hiện. Nhờ đó, đã hình thành được hành lang pháp lý đầy đủ, đồng bộ cho việc tổ chức thực hiện Luật một cách thuận lợi²⁶.

Thứ hai, quá trình cải cách chính sách thuế TNDN trong giai đoạn vừa qua đã góp phần quan trọng trong việc nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia, thúc đẩy các lĩnh vực trong nền kinh tế phát triển theo các định hướng ưu tiên, đặc biệt là quá trình cơ cấu lại nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng. Trong đó, đã tiếp tục thực hiện giảm mức thuế suất phổ thông thuế TNDN từ 25% xuống 22% từ 01/01/2014, riêng doanh nghiệp quy mô nhỏ và vừa được áp dụng mức 20% ngay từ 01/7/2013. Từ ngày 01/01/2016, mức thuế suất thuế TNDN phổ thông áp dụng cho mọi loại hình doanh nghiệp là 20%. Việc quy định các khoản chi phí được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế TNDN theo nguyên tắc loại trừ, cho phép doanh nghiệp trừ các khoản chi thực tế phát sinh liên quan đến hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp có kèm theo các hoá đơn, chứng từ đã góp

²⁶ Nghị định số 218/2013/NĐ-CP ngày 26/12/2013 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật thuế TNDN; Nghị định số 91/2014/NĐ-CP ngày 01/10/2014 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều tại các Nghị định quy định về thuế; Nghị định số 12/2015/NĐ-CP ngày 12/02/2015 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các Luật về thuế và sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định về thuế; Nghị định số 146/2017/NĐ-CP ngày 15/12/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 100/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 và Nghị định số 12/2015/NĐ-CP ngày 12/02/2015 của Chính phủ. Thông tư số 78/2014/TT-BTC ngày 18/6/2014 của Bộ Tài chính hướng dẫn thi hành Nghị định số 218/2013/NĐ-CP và hướng dẫn thi hành Luật thuế TNDN; Thông tư số 96/2015/TT-BTC ngày 22/6/2015 của Bộ Tài chính hướng dẫn về thuế TNDN tại Nghị định số 12/2015/NĐ-CP và sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 78/2014/TT-BTC ngày 18/6/2014, Thông tư số 119/2014/TT-BTC ngày 25/8/2014, Thông tư số 151/2014/TT-BTC ngày 10/10/2014 của Bộ Tài chính.

phần quan trọng trong việc nâng cao tính minh bạch của chính sách, phù hợp với thông lệ quốc tế. Việc bỏ quy định khống chế khoản chi phí quảng cáo, tiếp thị, khuyến mại, hoa hồng môi giới, tiếp tân, khánh tiết, hội nghị, hỗ trợ tiếp thị đã đảm bảo phù hợp với thực tiễn, phản ánh đúng bản chất của khoản chi, tạo môi trường thu hút đầu tư hấp dẫn hơn đối với các nhà đầu tư nước ngoài.

Cùng với đó, đã thực hiện chuyển đổi trọng hướng ưu đãi thuế theo diện đầu tư mới từ pháp nhân (doanh nghiệp thành lập mới từ dự án đầu tư) sang ưu đãi thuế theo dự án đầu tư mới của doanh nghiệp. Ngoài ra, đã thực hiện rà soát, điều chỉnh phạm vi lĩnh vực, ngành nghề, địa bàn được ưu đãi thuế gắn với quá trình cơ cấu lại nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng²⁷; bổ sung quy định miễn giảm thuế đối với dự án đầu tư mở rộng nếu đáp ứng một số tiêu chí theo quy định. Ngoài ra, đã bổ sung các ưu đãi cao, ưu đãi đặc biệt đối với các dự án đầu tư có quy mô vốn lớn, sử dụng công nghệ cao; một số dự án đầu tư có tác động lớn đến phát triển KT-XH của đất nước.

Bên cạnh đó, để thúc đẩy hoạt động nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ của doanh nghiệp, bên cạnh ưu đãi về thuế suất, kỳ miễn, giảm thuế cho các hoạt động này, từ 01/01/2009, theo Luật thuế TNDN 2008, doanh nghiệp được trích tối đa 10% thu nhập tính thuế hàng năm để thành lập Quỹ phát triển khoa học và công nghệ (KH&CN) của doanh nghiệp để thúc đẩy các doanh nghiệp tăng cường đầu tư cho KH&CN²⁸. Ngoài ra, để hỗ trợ giải quyết một số vấn đề xã hội, pháp luật về thuế TNDN hiện hành còn có quy định về giảm thuế TNDN cho một số lĩnh vực đặc thù. Cụ thể: (i) Doanh nghiệp sản xuất, xây dựng, vận tải sử dụng nhiều lao động nữ được giảm thuế TNDN bằng số chi thêm cho lao động nữ; (ii) Doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động là người dân tộc thiểu số được giảm thuế TNDN bằng số chi thêm cho lao động là người dân tộc thiểu số.

Thứ ba, việc áp dụng các chính sách ưu đãi về thuế cùng với các biện pháp cải cách có liên quan khác đã góp phần cải thiện môi trường đầu tư trong nước, đặc biệt là trong việc thu hút nguồn vốn cho phát triển kinh tế - xã hội, nhất là đối với nguồn vốn ngoài nhà nước. Nguồn vốn FDI cùng với các nguồn vốn khác của khu vực tư nhân trong nước đã trở thành các động lực quan trọng cho tăng trưởng kinh tế của Việt Nam trong hơn hai thập niên vừa qua. Những năm gần đây, quy mô vốn đầu tư toàn xã hội so với GDP của Việt Nam vẫn được duy trì ở mức khá cao, bình quân giai đoạn 2011- 2015 ở mức 31,7% GDP và giai đoạn 2016-2020 ở mức là 33,27%, đạt mục tiêu đề ra trong Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016-2020.

²⁷ Như: Bổ sung ưu đãi thuế đối với thu nhập từ trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng chế biến nông sản, thủy sản; Bổ sung vào diện áp dụng thuế suất ưu đãi 10% trong 15 năm, miễn thuế tối đa trong 4 năm và giảm 50% số thuế phải nộp tối đa 9 năm tiếp theo đối với: Thu nhập của doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao; thu nhập của doanh nghiệp từ thực hiện dự án đầu tư mới trong lĩnh vực sản xuất có quy mô vốn đầu tư tối thiểu 6 nghìn tỷ đồng, sản xuất sản phẩm công nghiệp hỗ trợ...; Bổ sung vào diện áp dụng thuế suất ưu đãi 17%, miễn thuế tối đa trong 2 năm và giảm 50% số thuế phải nộp tối đa 4 năm tiếp theo đối với: dự án đầu tư mới sản xuất thép cao cấp; sản xuất sản phẩm tiết kiệm năng lượng; sản xuất, tinh chế thức ăn gia súc, gia cầm, thủy sản; phát triển ngành nghề truyền thống...

²⁸ Riêng đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ ngoài việc thực hiện trích Quỹ phát triển KH&CN còn phải đảm bảo tỷ lệ trích quỹ tối thiểu quy định tại Luật khoa học và công nghệ. Việc thực hiện quy định này trong thời gian qua đã góp phần quan trọng trong việc thúc đẩy các doanh nghiệp tăng cường đầu tư cho KH&CN.

Việt Nam đã trở thành địa chỉ đầu tư hấp dẫn cho nguồn vốn FDI, trong đó những cải cách về chính sách thuế và ưu đãi thuế TNDN đã có vai trò rất quan trọng trong việc nâng cao sự hấp dẫn của môi trường đầu tư trong nước. Sự xuất hiện ngày càng nhiều các dự án có quy mô lớn của các công ty đa quốc gia một phần là nhờ sự hiện diện của các chính sách ưu đãi đầu tư, trong đó có các chính sách ưu đãi về thuế TNDN phù hợp. Sự phát triển của khu vực FDI giai đoạn vừa qua cũng đã góp phần hỗ trợ tốt hơn cho quá trình dịch chuyển cơ cấu của nền kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa, bao gồm cơ cấu ngành, cơ cấu lao động, đặc biệt là trong việc thúc đẩy tăng trưởng xuất khẩu²⁹. Năm 2020, xuất khẩu của các doanh nghiệp FDI chiếm đến 70% tổng kim ngạch xuất khẩu cả nước.

Thứ tư, chính sách thuế TNDN đã được xây dựng, hoàn thiện đảm bảo minh bạch, dễ thực hiện; đảm bảo đồng bộ với hệ thống pháp luật có liên quan và phù hợp với thực tiễn, góp phần đảm bảo quyền lợi và tạo thuận lợi cho doanh nghiệp, người nộp thuế. Cùng với đó, đã ban hành, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện pháp luật về thuế TNDN và các văn bản liên quan để phòng chống hành vi chuyển giá, đặc biệt là quy định kiểm soát, khống chế chi phí lãi vay đối với giao dịch liên kết; về thỏa thuận trước về giá của các doanh nghiệp liên kết.

Thứ năm, quy mô thu NSNN từ thuế TNDN ngày càng được mở rộng, đáp ứng tốt hơn nhu cầu chi NSNN, góp phần phát triển kinh tế, đảm bảo an sinh xã hội và giải quyết việc làm. Tỷ trọng thu từ thuế TNDN trong tổng thu NSNN giảm thu vào những thời điểm thực hiện điều chỉnh giảm mức thuế suất thuế TNDN³⁰, tuy nhiên, tỷ trọng thu có xu hướng tăng dần những năm sau đó, từ mức 13,58% trong năm 2017 lên 15,99% trong năm 2020, bình quân giai đoạn 2016-2020 chiếm 14,4% tổng thu NSNN, giảm nhẹ so với trung bình 15,1% của giai đoạn 2011-2015. Xét theo tỷ trọng so với GDP, quy mô thu NSNN từ thuế TNDN (không tính dầu thô) giai đoạn 2011-2015 là 3,6%, giai đoạn 2016-2020 là 3,7%.

Như vậy, có thể thấy mặc dù mức thuế suất phổ thông thuế TNDN được giảm đáng kể nhưng nhờ sự tăng trưởng và việc tăng cường hiệu quả công tác quản lý thuế nói chung, thuế TNDN nói riêng, quy mô thu NSNN từ thuế TNDN xét theo cơ cấu trong tổng thu NSNN và so với GDP cơ bản vẫn được duy trì. Qua đó, đã góp phần quan trọng trong việc cơ cấu lại thu NSNN theo hướng bền vững, giảm dần sự phụ thuộc vào nguồn thu từ tài nguyên khoáng sản (dầu thô) và thu từ hoạt động xuất nhập khẩu, phù hợp với định hướng phát triển kinh tế thị trường có sự quản lý của nhà nước và góp phần khuyến khích thu hút đầu tư của các thành phần kinh tế và đầu tư nước ngoài vào Việt Nam.

Thứ sáu, chính sách thuế TNDN đã được sử dụng một cách linh hoạt, hiệu quả để hỗ trợ cho nền kinh tế trong những giai đoạn khó khăn, tăng trưởng chậm. Bên cạnh việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính sách thuế TNDN theo nội dung đã đề ra của Chiến lược cải cách hệ thống thuế nêu trên, tại những thời điểm khó khăn của nền kinh tế, một số chính sách về miễn, giảm, gia hạn thời hạn nộp

²⁹ Lĩnh vực công nghiệp và dịch vụ luôn là khu vực có tốc độ tăng trưởng cao nhất trong nền kinh tế. Gần 60% vốn FDI đã được tập trung vào lĩnh vực công nghiệp chế biến, chế tạo, tạo ra trên 50% giá trị sản xuất công nghiệp của Việt Nam. Nhiều sản phẩm công nghiệp, chế biến, chế tạo quan trọng có thị phần xuất khẩu lớn và tỷ trọng tiêu thụ nội địa cao là từ các doanh nghiệp FDI.

³⁰ Giảm thuế suất thuế TNDN từ 25% xuống 22% từ năm 2014 và giảm từ 22% xuống 20% từ năm 2016.

thuế TNDN cũng đã được Bộ Tài chính trình Chính phủ, trình Quốc hội ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền nhằm hỗ trợ các doanh nghiệp vượt qua khó khăn, ổn định và phát triển đầu tư, kinh doanh, đặc biệt là trong giai đoạn 2011-2013 khi nền kinh tế phải ứng phó với các tác động bất lợi của tình hình kinh tế vĩ mô và trong 3 năm gần đây là trước các ảnh hưởng tiêu cực của dịch bệnh Covid-19³¹.

Số thu thuế TNDN trong tổng thu NSNN qua các năm

Năm	Tổng thu NSNN (tỷ đồng)	Thuế TNDN (không kể dầu thô, tỷ đồng)	Tỷ lệ % thuế TNDN/tổng thu NSNN
2011	732.944	117.070	15,97%
2012	747.043	124.254	16,63%
2013	841.536	140.510	16,70%
2014	895.385	134.981	15,08%
2015	1.017.755	150.492	14,79%
2016	1.131.503	160.625	14,20%
2017	1.293.627	175.643	13,58%
2018	1.431.662	197.989	13,83%
2019	1.555.238	228.710	14,71%
2020	1.507.845	241.096	15,99%

Nguồn: Bộ Tài chính (2021).

Việc thực hiện các chính sách này trong những giai đoạn vừa qua đã được cộng đồng doanh nghiệp đánh giá là có tác động tích cực, kịp thời và đã nhanh chóng phát huy hiệu quả trên thực tiễn. Qua đó, cùng với việc tổ chức thực hiện các chính sách có liên quan khác đã góp phần quan trọng trong việc từng bước khôi phục lại hoạt động sản xuất kinh doanh và tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế, thể hiện sự chia sẻ của nhà nước với người dân trong những giai đoạn hoạt

³¹ Năm 2020, đã trình cấp có thẩm quyền và ban hành theo thẩm quyền nhiều giải pháp hỗ trợ về gia hạn thời gian nộp các khoản thuế, trong đó, có thuế TNDN; giảm các khoản thuế TNDN cho các doanh nghiệp có doanh thu không quá 200 tỷ đồng.

Năm 2021, đã trình Chính phủ ban hành Nghị định số 44/2021/NĐ-CP ngày 31/3/2021 hướng dẫn thực hiện về chi phí được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế TNDN đối với khoản chi ủng hộ, tài trợ của doanh nghiệp, tổ chức cho các hoạt động phòng, chống dịch Covid-19 và áp dụng cho kỳ tính thuế TNDN các năm 2020 và năm 2021; trình Chính phủ ban hành Nghị định số 52/2021/NĐ-CP ngày 19/4/2021 về gia hạn thời hạn nộp thuế (thuế giá trị gia tăng, thuế TNDN, thuế thu nhập cá nhân, tiền thuê đất) trong năm 2021 cho các đối tượng gặp khó khăn do ảnh hưởng của dịch Covid-19; trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Nghị quyết số 406/NQ-UBTVQH15 ngày 19/10/2021 để quy định các giải pháp về miễn, giảm thuế thuộc thẩm quyền của Quốc hội với 04 giải pháp có tổng giá trị hỗ trợ gần 20 nghìn tỷ đồng, trong đó, có giải pháp tiếp tục giảm 30% số thuế TNDN phải nộp của năm 2021 đối với doanh nghiệp, tổ chức có doanh thu không quá 200 tỷ đồng và doanh thu năm 2021 giảm so với năm 2019.

Năm 2022, trình Quốc hội đã thông qua Nghị quyết số 43/2022/QH15 về chính sách tài khóa, tiền tệ hỗ trợ Chương trình phục hồi và phát triển KT-XH, trong đó có giải pháp tiếp tục cho phép tính vào chi phí được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế TNDN đối với khoản chi ủng hộ, tài trợ của doanh nghiệp, tổ chức cho các hoạt động phòng, chống dịch Covid-19 tại Việt Nam cho kỳ tính thuế năm 2022.

động sản xuất kinh doanh gặp khó khăn.

1.2. Một số tồn tại, hạn chế và nguyên nhân

1.2.1. Một số tồn tại, hạn chế

Bên cạnh những kết quả đạt được nêu trên, trong tiến trình phát triển KT-XH và hội nhập kinh tế quốc tế, do sự biến động nhanh của kinh tế - chính trị thế giới nói chung và nền kinh tế Việt Nam nói riêng, đã phát sinh một số hạn chế, bất cập cần được nghiên cứu sửa đổi cho phù hợp với thực tiễn hiện nay, qua đó, kịp thời tháo gỡ vướng mắc và tạo thuận lợi hơn nữa cho sản xuất kinh doanh, đảm bảo tính minh bạch và đồng bộ của hệ thống pháp luật như:

- Tính ổn định của chính sách thuế TNDN còn chưa cao. Trong giai đoạn vừa qua, một số nội dung chính sách thuế TNDN đã được sửa đổi kịp thời để xử lý các tồn tại, bất cập, tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp, người dân. Tuy nhiên, việc sửa đổi này trên một số mặt đã ảnh hưởng đến tính ổn định của chính sách, gây khó khăn cho người nộp thuế và cơ quan quản lý thuế. Một số nội dung chính sách khi ban hành chưa lường hết được các tác động, ảnh hưởng trên thực tiễn cũng như điều kiện tổ chức thực hiện, sự đồng bộ với hệ thống văn bản quy pháp luật có liên quan nên trong quá trình thực hiện còn vướng mắc.

- Một số quy định của Luật thuế TNDN hiện hành qua một thời gian thực hiện cũng đã bộc lộ một số điểm bất cập, không còn phù hợp với bối cảnh kinh tế trong nước và quốc tế hiện nay như các vấn đề liên quan đến thu nhập miễn thuế, thu nhập chịu thuế, các nguyên tắc liên quan đến việc xác định các khoản chi phí được trừ và không được trừ; chưa có chính sách ưu đãi thuế (thuế suất, phương pháp tính thuế) nhằm hỗ trợ, khuyến khích doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ theo định hướng của Đảng và nhà nước³².

- Tác động của ưu đãi thuế đối với việc phân bổ nguồn lực và thu hút đầu tư có chọn lọc vào các lĩnh vực, địa bàn mà Nhà nước khuyến khích gắn với quá trình cơ cấu lại nền kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng còn hạn chế; lĩnh vực, địa bàn được hưởng ưu đãi thuế trong thời gian qua có xu hướng càng dần trải trong khi một số lĩnh vực cần ưu tiên khuyến khích lại chưa có chính sách ưu đãi (như ưu đãi thuế cho doanh nghiệp có quy mô nhỏ, doanh nghiệp khởi nghiệp, doanh nghiệp khoa học và công nghệ,...); chính sách ưu đãi thuế TNDN vẫn còn được quy định tại các văn bản chuyên ngành, ảnh hưởng đến tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống chính sách thuế; đồng thời, các quy định về điều kiện, nguyên tắc áp dụng và chuyển tiếp ưu đãi thuế cũng đang phát sinh vướng mắc và có sự chưa thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật.

- Pháp luật về thuế TNDN đang bộc lộ một số “khoảng trống” trong việc điều chỉnh các vấn đề thuế mới phát sinh đang đặt ra trong quá trình tăng cường hợp tác quốc tế về thuế, xử lý các vấn đề thuế quốc tế như việc tham gia Diễn đàn Chống xói mòn nguồn thu và chuyển lợi nhuận (BEPS) hay Sáng kiến thuế tối thiểu toàn cầu gần đây của các nước OECD.

Hiện nay, Việt Nam đã trở thành thành viên thứ 100 của Diễn đàn BEPS và đã cam kết thực hiện tối thiểu 4 hành động trong khuôn khổ Diễn đàn này. Theo

³² Những nội dung này sẽ được phân tích, đánh giá cụ thể trong Mục II Phần B dưới đây.

đó, nhiều nội dung của chính sách thuế trong đó có chính sách thuế TNDN cũng cần phải được rà soát để có những sự điều chỉnh cho phù hợp với xu hướng thuế quốc tế hiện nay, đặc biệt là xử lý hiệu quả các hành vi trốn thuế, tránh thuế của các tập đoàn đa quốc gia, vấn đề về cạnh tranh thuế, chia sẻ thông tin về người nộp thuế.

1.2.2. Nguyên nhân của các tồn tại, hạn chế

Những tồn tại, hạn chế nói trên xuất phát từ cả các nguyên nhân khách quan và chủ quan. Cụ thể như sau:

a) Về nguyên nhân khách quan

- Hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp ngày càng đa dạng, phức tạp. Các mô hình kinh doanh mới liên tục xuất hiện. Trong những thập niên gần đây, quá trình toàn cầu hoá diễn ra ngày càng sâu rộng và được mở rộng ra nhiều lĩnh vực. Phân công lao động toàn cầu cùng với sự phát triển của các chuỗi giá trị đã và đang làm thay đổi cấu trúc tổ chức và hoạt động của các tập đoàn đa quốc gia. Qua đó, đã và đang làm thay đổi mạnh mẽ các hoạt động kinh doanh truyền thống, đặt các cơ quan quản lý vào những tình huống chưa có tiền lệ không riêng với Việt Nam mà đối với hầu hết các quốc gia khác trên thế giới.

- Nền kinh tế trong nước liên tục phải ứng phó với các biến động khó lường, khó dự báo. Sau khi Chiến lược cải cách hệ thống chính sách thuế đến năm 2020 được ban hành đã chịu ảnh hưởng trực tiếp từ những khó khăn do nền kinh tế ngày càng hội nhập sâu, rộng trong điều kiện kinh tế toàn cầu có nhiều biến động và tiềm ẩn nhiều rủi ro, trong khi hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu chưa đầy đủ, khả năng phân tích, dự báo còn hạn chế, chưa theo kịp với sự phát sinh ngày càng nhiều nghiệp vụ kinh tế phức tạp mới như chuyển giá, thương mại điện tử.

- Tính đồng bộ của pháp luật thuế nói chung, pháp luật về thuế TNDN nói riêng với hệ thống với các chính sách pháp luật khác có liên quan còn bộc lộ một số bất cập do sự điều chỉnh liên tục cho phù hợp với các yêu cầu và bối cảnh mới. Sau khi Luật thuế TNDN và các Luật sửa đổi, bổ sung Luật thuế TNDN được ban hành, nhiều văn bản pháp luật có liên quan khác cũng đã được Quốc hội thông qua, trong đó có quy định một số nội dung chính sách liên quan đến thuế TNDN như Luật Đầu tư năm 2020, Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa năm 2017.

b) Về nguyên nhân chủ quan

- Việc đánh giá, dự báo tình hình kinh tế trong nước và quốc tế còn chưa sát, chưa đáp ứng được yêu cầu trong tình hình mới, khi bối cảnh kinh tế thế giới biến động liên tục.

- Sự phối hợp giữa các Bộ, ngành trong quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách thuế TNDN còn chưa cao; còn thiếu các hệ thống thông tin, số liệu để có thể đánh giá một cách hiệu quả các chính sách được ban hành, nhất là chính sách ưu đãi thuế TNDN.

- Một số yêu cầu về cải cách chính sách thuế TNDN đã được nhận diện khá sớm nhưng kết quả thực hiện trên thực tiễn chưa cao do việc thực hiện còn chưa đồng bộ, nhất là việc rà soát các chính sách ưu đãi. Quy hoạch phát triển ngành,

lĩnh vực và địa bàn là căn cứ quan trọng trong việc xây dựng các chính sách ưu đãi thuế nói chung, thuế TNDN nói riêng nhưng quy hoạch còn thiếu trọng tâm, trọng điểm, vẫn còn tư duy mong muốn phát triển đồng đều, dẫn đến sự dàn trải trong việc thực hiện các chính sách ưu đãi.

Thực tiễn thực hiện chính sách thuế TNDN thời gian qua cho thấy hầu hết các cơ quan trung ương, các địa phương luôn mong muốn có các chính sách ưu đãi thuế TNDN ở mức cao để thu hút đầu tư vào ngành mình, địa phương mình nhưng lại thường ít quan tâm đến hiệu quả và các chi phí của việc thực hiện các chính sách này, nhất là chi phí về nguồn thu NSNN. Thực tế này đã dẫn đến việc rà soát, hợp lý hóa các chính sách ưu đãi thuế nói chung, chính sách ưu đãi thuế TNDN nói riêng gặp phải nhiều khó khăn, thậm chí còn có xu hướng mở rộng trong giai đoạn gần đây.

2. Mục tiêu, quan điểm rà soát

2.1. Mục tiêu

Mục tiêu rà soát, đánh giá từng điều khoản của Luật để đưa ra các nội dung không còn phù hợp trong thực hiện như sau:

- Phù hợp với chủ trương của Đảng, Nhà nước trong bối cảnh hiện nay;
- Tháo gỡ khó khăn cho hoạt động sản xuất kinh doanh, cải cách thủ tục hành chính;
- Đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật;
- Đảm bảo phù hợp với thông lệ quốc tế và xu hướng phát triển;
- Đảm bảo ổn định nguồn thu NSNN.

2.2. Quan điểm

Định hướng hoàn thiện Luật thuế TNDN theo các nguyên tắc sau:

- Thực hiện Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại NSNN, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững, trong đó chỉ đạo mở rộng cơ sở thuế, hạn chế tối đa việc lồng ghép chính sách xã hội trong các sắc thuế và chính sách miễn, giảm, giãn thuế, đảm bảo tính trung lập của thuế và Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021- 2030, Phương hướng nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021- 2025 trong Văn Kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã đưa ra phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp phát triển kinh tế - xã hội về thuế, phí như sau: Sửa đổi, bổ sung các luật về thuế, phí theo nguyên tắc thị trường, phù hợp với thông lệ quốc tế, gắn với cơ cấu lại nguồn thu, mở rộng cơ sở thuế...;

- Bám sát các mục tiêu, định hướng được xác định trong Chiến lược cải cách hệ thống thuế đến năm 2030 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo Quyết định số 508/QĐ-TTg ngày 23/4/2022, trong đó đã đưa ra các giải pháp cụ thể đối với thuế TNDN là: rà soát để sửa đổi hoặc bãi bỏ ưu đãi miễn, giảm thuế không còn phù hợp với yêu cầu phát triển, yêu cầu hội nhập quốc tế; hạn chế tối đa việc lồng ghép chính sách xã hội với chính sách miễn, giảm thuế, đảm bảo tính trung lập của thuế để áp dụng ổn định trong trung và dài hạn; thực hiện ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp đối với doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ, đồng thời, chuyển trọng điểm chính sách thu hút đầu tư nước ngoài từ số lượng sang chất lượng,

khuyến khích sự tham gia của các thành phần kinh tế trong đầu tư vào những ngành, nghề mũi nhọn và những địa bàn cần khuyến khích đầu tư. Mở rộng cơ sở thuế phù hợp bối cảnh kinh tế - xã hội của đất nước và thông lệ quốc tế; thực hiện các tiêu chuẩn phòng, chống chuyển giá, chống xói mòn nguồn thu theo thông lệ quốc tế;

- Kế thừa và phát huy những quy định đã mang lại tác động tích cực đến kinh tế - xã hội của Luật thuế TNDN hiện hành; đồng thời, sửa đổi, bổ sung những quy định đang là vướng mắc, không còn phù hợp để kịp thời giải quyết những vấn đề bất cập phát sinh trong thực tế, đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của doanh nghiệp cũng như yêu cầu phát triển KT-XH của đất nước;

- Những nội dung quan trọng về pháp luật thuế TNDN, đã chín, đã rõ, được thực tiễn chứng minh thông qua triển khai thực hiện tại các văn bản dưới luật, có sự thống nhất cao thì cần đề xuất luật hóa để đảm bảo minh bạch và nâng cao cơ sở pháp lý cho việc thực hiện;

- Đảm bảo mục tiêu hội nhập kinh tế quốc tế, phù hợp với xu hướng phát triển, cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế; đồng thời tạo hành lang pháp lý cho việc tham gia các sáng kiến về thuế quốc tế.

3. Kết quả rà soát, đánh giá và định hướng hoàn thiện

Qua kết quả rà soát có **05** Điều của Luật thuế TNDN không phát sinh vướng mắc trong quá trình thực hiện (Điều 1, Điều 3, Điều 5, Điều 6 và Điều 15), có **11** Điều có phát sinh vướng mắc cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung (Điều 2, Điều 4, Điều 7, Điều 10, Điều 11, Điều 12, Điều 13, Điều 14, Điều 16, Điều 17 và Điều 18). Ngoài ra, **02** Điều quy định tại Luật giao thẩm quyền cho Chính phủ (Điều 8 và Điều 9) hướng dẫn, sau một thời gian thực hiện ổn định cũng cần nghiên cứu đề từng bước luật hóa nhằm đảm bảo sự ổn định của chính sách. Các nội dung vướng mắc chủ yếu liên quan đến: (i) thu nhập miễn thuế; (ii) xác định thu nhập tính thuế; (iii) thuế suất; (iv) phương pháp tính thuế; (v) nơi nộp thuế; (vi) ưu đãi thuế; (vii) chuyển lỗ; (viii) trích lập quỹ phát triển khoa học và công nghệ của doanh nghiệp; và (ix) điều kiện ưu đãi thuế.

Trên cơ sở kết quả rà soát, đánh giá, tham khảo kinh nghiệm các nước, Báo cáo cũng đã đề xuất định hướng sửa đổi, bổ sung các quy định này cho phù hợp với thực tiễn hiện nay.

3.1. Về mở rộng cơ sở thuế thông qua việc rà soát, hợp lý hóa phạm vi, đối tượng và danh mục ngành nghề, địa bàn được hưởng ưu đãi về thuế TNDN

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Nhằm phát triển bền vững nguồn thu NSNN, mở rộng cơ sở thuế đã trở thành một định hướng lớn trong nhiều văn kiện, nghị quyết gần đây của Đảng và Nhà nước như Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị, Văn kiện Đại hội lần thứ XIII của Đảng và Nghị quyết số 23/2021/QH15 ngày 28/7/2021 của Quốc hội về Kế hoạch tài chính quốc gia và vay, trả nợ 5 năm giai đoạn 2021-2025 hay Quyết định số 508/QĐ-TTg ngày 23/4/2022 của Thủ tướng Chính phủ về Chiến lược cải cách hệ thống thuế đến năm 2030. Để thực hiện mở

rộng cơ sở thuế thì bên cạnh việc mở rộng đối tượng chịu thuế thì việc rà soát và hợp lý hóa các chính sách ưu đãi thuế, trong đó có chính sách ưu đãi thuế TNDN có vai trò và ý nghĩa rất quan trọng. Hiện hành, chính sách ưu đãi thuế TNDN, bao gồm ưu đãi về thuế suất, thời gian miễn, giảm thuế được quy định tại Chương III Luật thuế TNDN, bao gồm 6 điều (từ Điều 13 đến Điều 18), trong đó:

- Điều 13 quy định về thuế suất ưu đãi, bao gồm các mức ưu đãi 10%, 15% và 17%. Về thời hạn ưu đãi, ngoài trường hợp áp dụng thuế suất ưu đãi trong suốt thời gian thực hiện dự án (áp dụng đối với mức ưu đãi 10% và 15%) thì còn có mức ưu đãi 10% trong 15 năm, trường hợp đặc biệt thời gian ưu đãi có thể được kéo dài đến 30 năm và mức ưu đãi 17% trong 10 năm.

- Điều 14 quy định về thời gian miễn, giảm thuế, trong đó có 2 mức ưu đãi: (i) miễn thuế tối đa không quá bốn năm và giảm 50% số thuế phải nộp tối đa không quá chín năm tiếp theo; (ii) miễn thuế tối đa không quá hai năm và giảm 50% số thuế phải nộp tối đa không quá bốn năm tiếp theo. Ưu đãi về thời gian miễn, giảm thuế áp dụng đối với cả dự án đầu tư mới và dự án đầu tư mở rộng.

- Điều 15 quy định về các trường hợp giảm thuế khác.

- Điều 16 quy định về chuyển lỗ.

- Điều 17 quy định về trích lập Quỹ phát triển khoa học và công nghệ của doanh nghiệp.

- Điều 18 quy định về điều kiện áp dụng ưu đãi thuế.

Thực tế phát triển trong các giai đoạn đã qua cho thấy ưu đãi thuế TNDN đang là công cụ quan trọng trong việc khuyến khích doanh nghiệp đầu tư sản xuất kinh doanh cũng như thu hút dòng vốn đầu tư nước ngoài. Để phù hợp với thực tiễn phát triển của đất nước, chính sách ưu đãi thuế TNDN của Việt Nam trong gần 20 năm qua cũng đã có những điều chỉnh theo từng giai đoạn và đã góp phần phát huy hiệu quả tích cực về khuyến khích sản xuất kinh doanh và thu hút đầu tư phù hợp với tình hình thực tế của từng thời kỳ.

Trước năm 2009, theo quy định của Luật thuế TNDN năm 2003, chính sách ưu đãi thuế TNDN được thực hiện dựa trên lĩnh vực, ngành nghề ưu đãi đầu tư và địa bàn ưu đãi đầu tư theo pháp luật về đầu tư. Theo đó, số lượng lĩnh vực được hưởng ưu đãi có tới 79 nhóm lĩnh vực (26 nhóm lĩnh vực đặc biệt ưu đãi đầu tư, 53 nhóm lĩnh vực ưu đãi đầu tư); về địa bàn ưu đãi có 54/61 địa phương có địa bàn các quận, huyện thuộc Danh mục địa bàn có điều kiện KT-XH đặc biệt khó khăn, Danh mục địa bàn có điều kiện KT-XH khó khăn và chưa tính đến các khu công nghiệp (KCN), khu kinh tế (KKT), khu công nghệ cao (KCNC) cũng được áp dụng ưu đãi.

Kể từ năm 2009, theo Luật thuế TNDN hiện hành và các Luật sửa đổi, bổ sung thì các lĩnh vực, ngành nghề được hưởng ưu đãi thuế đã quy định cụ thể tại Luật thuế TNDN (không áp dụng theo Danh mục lĩnh vực ưu đãi đầu tư theo pháp luật về đầu tư). Theo đó so với số lĩnh vực ưu đãi đầu tư theo pháp luật về đầu tư, số lĩnh vực được ưu đãi thuế TNDN đã được thu gọn hơn, còn 30 nhóm lĩnh vực, ngành nghề được ưu đãi (trong đó 23 nhóm lĩnh vực được áp dụng mức ưu đãi cao nhất, 07 nhóm lĩnh vực áp dụng mức ưu đãi thấp hơn).

Với những điều chỉnh, bổ sung về chính sách ưu đãi thuế cùng với những cải cách, nâng cao môi trường kinh doanh, tạo thuận lợi cho doanh nghiệp đã góp phần quan trọng trong việc nâng cao tính hấp dẫn của môi trường đầu tư trong nước. Hiện nay, Việt Nam được đánh giá là quốc gia có sức hấp dẫn đối với các nhà đầu tư trên nhiều phương diện, trong đó có yếu tố chính sách ưu đãi thuế, nhất là thuế TNDN. Kết quả thể hiện ở nguồn vốn đầu tư nước ngoài vào Việt Nam không ngừng tăng lên qua các năm, đưa Việt Nam trở thành điểm sáng trong thu hút đầu tư kể cả trong những giai đoạn khó khăn của thế giới và khu vực.

Tuy nhiên, thực tiễn thực hiện chính sách ưu đãi thuế TNDN hiện hành cũng đã bộc lộ những nhược điểm, hạn chế cần được nghiên cứu, rà soát lại cho phù hợp, đó là:

- Tác động của ưu đãi thuế đối với việc phân bổ nguồn lực đầu tư vào các lĩnh vực, địa bàn cần khuyến khích phát triển còn hạn chế. Qua rà soát cho thấy, các doanh nghiệp thường tập trung đầu tư tại những nơi có kết cấu hạ tầng thuận lợi như khu vực Đông Nam Bộ và một số tỉnh thuộc khu vực Đồng bằng sông Hồng (trong đó Thành phố Hồ Chí Minh là địa phương có quy mô doanh nghiệp FDI lớn nhất cả nước, chiếm 37% số lượng doanh nghiệp FDI)³³. Trong khi đó, các tỉnh miền núi, vùng sâu, vùng xa như Bắc Trung Bộ và Tây Nguyên là hai khu vực có tỷ trọng doanh nghiệp thực hiện đầu tư thấp, nhất là nhóm doanh nghiệp FDI.

- Lĩnh vực, địa bàn được hưởng ưu đãi thuế còn dàn trải, cùng với việc lồng ghép nhiều chính sách xã hội trong chính sách thuế đã làm giảm tính trung lập của thuế, làm gia tăng chi phí ngân sách của việc thực hiện chính sách ưu đãi thuế TNDN.

Với tổng số nhóm lĩnh vực ưu đãi thuế TNDN hiện nay là 30 nhóm lĩnh vực, ngành nghề; về địa bàn ưu đãi thuế hiện có 54/63 tỉnh, thành phố thuộc danh mục địa bàn ưu đãi thuế, thêm vào đó là các KKT, KCNC và các KCN (trừ KCN tại địa bàn thuận lợi). Theo số liệu thống kê thì mặc dù số trường hợp được hưởng ưu đãi thuế TNDN chỉ chiếm khoảng 3% tổng số doanh nghiệp nhưng số thuế TNDN được miễn, giảm chiếm tỷ trọng khá lớn trong số thu thuế TNDN (năm 2020 là 27,01%).

Danh mục địa bàn ưu đãi thuế TNDN hiện hành đang áp dụng theo Danh mục địa bàn ưu đãi đầu tư tại Nghị định quy định chi tiết Luật Đầu tư năm 2020 (Nghị định số 31/2021/NĐ-CP). Tuy nhiên, qua rà soát danh mục này cho thấy danh sách các địa bàn có điều kiện KT-XH khó khăn và địa bàn có điều kiện KT-XH đặc biệt khó khăn qua nhiều lần sửa đổi (*Nghị định số 108/2006/NĐ-CP ngày 22/9/2006, Nghị định số 118/2015/NĐ-CP ngày 12/11/2015 trước đây và Nghị định số 31/2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 hiện nay*) thì không giảm, thậm chí vẫn bản sau số lượng địa bàn được ưu đãi còn mở rộng hơn so với văn bản trước. Theo đánh giá của một số nghiên cứu, Danh mục địa bàn được hưởng ưu đãi thuế hiện nay là tương đối rộng và dàn trải.

³³ Các địa phương có số lượng doanh nghiệp FDI lớn là: Thành phố HCM với 8.352 doanh nghiệp, Hà Nội với 3.539 doanh nghiệp, Bình Dương với 2.418 doanh nghiệp, Đồng Nai với 1.081 doanh nghiệp

Qua thống kê sơ bộ cho thấy có tổng số hơn 440 huyện, thị xã và thành phố được xếp vào các địa bàn ưu đãi đầu tư (trong tổng số khoảng 710 huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh của cả nước), trong đó có khoảng 300 huyện, thị xã thuộc địa bàn đặc biệt ưu đãi đầu tư. Phạm vi được hưởng ưu đãi về thuế rộng để làm phát sinh các trường hợp lợi dụng để được hưởng ưu đãi (ví dụ, dưới hình thức giải thể công ty cũ, lập công ty mới, chuyển thu nhập từ dự án không hưởng ưu đãi sang dự án hưởng ưu đãi), làm xói mòn cơ sở thuế.

Ngoài ra, đối với KKT, KCNC đều áp dụng chung một cơ chế ưu đãi như nhau với mức ưu đãi ngang bằng với ưu đãi dành cho các dự án đầu tư vào các địa bàn có điều kiện KT-XH đặc biệt khó khăn mà không gắn với đặc điểm thực tế và mức độ phát triển, hạ tầng của từng khu. Hiện hành, không có sự phân biệt giữa các KKT thành lập ở những địa bàn có điều kiện KT-XH phát triển với các KKT thành lập ở các địa bàn khó khăn và đặc biệt khó khăn; cũng như giữa các KKT đã đi vào hoạt động ổn định, có hạ tầng phát triển và các KKT mới được thành lập có điều kiện hạ tầng chưa phát triển. Trong đó, đối với các khu đã thành lập thì nhiều khu có phạm vi bao gồm cả địa bàn có điều kiện KT-XH thuận lợi như: KKT cửa khẩu Móng Cái, KKT Đình Vũ Cát Hải... hay các KCNC được thành lập chủ yếu tại các địa bàn thành phố lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng... mà trong các khu này gồm có cả nhiều các dự án không thuộc lĩnh vực công nghệ cao cần phải khuyến khích, ưu đãi.

Về ảnh hưởng đến thu NSNN, theo số liệu thống kê của Tổng cục thuế về ưu đãi thuế theo điều kiện địa bàn từ năm 2017 đến năm 2020 cho thấy: mặc dù số lượng doanh nghiệp được hưởng ưu đãi thuế nằm chủ yếu tại địa bàn có điều kiện KT-XH khó khăn hoặc đặc biệt khó khăn (*số lượng doanh nghiệp được hưởng ưu đãi thuế tại địa bàn có điều kiện KT-XH khó khăn và đặc biệt khó khăn trên tổng số doanh nghiệp được hưởng ưu đãi thuế theo điều kiện địa bàn từ năm 2017 đến năm 2020 lần lượt là: năm 2017 chiếm 78,83%, năm 2018 chiếm 78,94%, năm 2019 chiếm 78,92% và năm 2020 chiếm 80,21%*) nhưng số thuế TNDN được ưu đãi thuế lại chủ yếu tập trung tại địa bàn KCN (*số thuế được ưu đãi theo địa bàn KCN trên tổng số thuế được ưu đãi theo điều kiện địa bàn từ năm 2017 đến năm 2020 lần lượt là: năm 2017 chiếm 75,87%, năm 2018 chiếm 75,02%, năm 2019 chiếm 67,73% và năm 2020 chiếm 63,39%*).

Thực tiễn nêu trên cho thấy các doanh nghiệp đầu tư tại địa bàn có điều kiện KT-XH khó khăn hoặc đặc biệt khó khăn chủ yếu là các doanh nghiệp nhỏ, siêu nhỏ, trong khi các doanh nghiệp đầu tư tại KCN đa phần là các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, có quy mô lớn; các KCN tập trung chủ yếu ở địa bàn có điều kiện KT-XH thuận lợi (Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương, Đồng Nai, Long An, Bắc Ninh, Hải Dương,...). Do đó, việc rà soát để sắp xếp lại lĩnh vực, ngành nghề ưu đãi thuế, thu hẹp ưu đãi theo điều kiện địa bàn, trong đó có điều chỉnh ưu đãi đối với KCN, KKT sẽ góp phần vừa đảm bảo việc thực hiện chính sách ưu đãi thuế được thực hiện theo đúng chủ trương của Đảng và nhà nước, khuyến khích đầu tư vào các ngành, nghề lĩnh vực được ưu tiên theo định hướng cơ cấu lại nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng; đồng thời cũng sẽ

góp phần mở rộng cơ sở thuế, củng cố tính bền vững của thu NSNN.

- Chính sách ưu đãi thuế vẫn còn được lồng ghép trong các luật chuyên ngành. Trong quá trình xây dựng các Luật chuyên ngành thời gian qua, tại một số văn bản Luật vẫn tiếp tục có các quy định về chính sách ưu đãi thuế như Luật Đầu tư, Luật Chuyển giao công nghệ, Luật Đường sắt, Luật Hỗ trợ DNNVV... Việc quy định về chính sách thuế tại các văn bản Luật chuyên ngành như nêu trên đã ảnh hưởng đến tính thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật, làm tăng tính dàn trải và giảm tính trung lập của thuế.

Trước những tồn tại, bất cập nêu trên, tại Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại NSNN, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững, đã đặt ra chủ trương và giải pháp: *“Hoàn thiện chính sách thu gắn với cơ cấu lại thu NSNN theo hướng bao quát toàn bộ các nguồn thu, mở rộng cơ sở thu, nhất là các nguồn thu mới, phù hợp với thông lệ quốc tế...; hạn chế tối đa việc lồng ghép chính sách xã hội trong các sắc thuế và chính sách miễn, giảm, giãn thuế, bảo đảm tính trung lập của thuế, góp phần tạo môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi, công bằng, khuyến khích đầu tư, điều tiết thu nhập hợp lý”*.

Gần đây, Quốc hội cũng đã thông qua Nghị quyết số 23/2021/QH15 ngày 28/7/2021 về Kế hoạch tài chính quốc gia và vay, trả nợ 5 năm giai đoạn 2021-2025, trong đó đã đề ra định hướng: *“Khẩn trương sửa đổi, hoàn thiện hệ thống chính sách thu để cơ cấu lại nguồn thu ngân sách, thúc đẩy tăng thu hợp lý kết hợp nuôi dưỡng nguồn thu bền vững. Đẩy mạnh các biện pháp khai thác dư địa thu, chống thất thu, giảm nợ đọng thuế, mở rộng cơ sở thuế”*. Về các giải pháp thực hiện, Nghị quyết số 23/2021/QH15 đã nêu rõ: *“Thực hiện các giải pháp khả thi để đạt tỷ lệ huy động cao hơn vào NSNN, khai thác các dư địa thu, mở rộng và chống xói mòn cơ sở thuế, đẩy mạnh chống thất thu, phấn đấu giảm tỷ lệ nợ đọng thuế dưới 5% tổng thu NSNN. Khẩn trương sửa đổi, hoàn thiện một số luật thuế, nhất là Luật Thuế giá trị gia tăng, Luật Thuế TNDN, Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt..... Hạn chế việc lồng ghép các chính sách xã hội trong pháp luật về thuế. Rà soát, hoàn thiện các quy định ưu đãi thuế để tránh thất thu, bảo đảm minh bạch, công bằng, khả thi, phù hợp với xu thế phát triển và thông lệ quốc tế....”*

Qua thực tiễn kinh nghiệm ở nhiều nước và khuyến nghị của các tổ chức quốc tế (như WB, IMF) cho thấy ưu đãi thuế không phải là yếu tố quyết định đối với các nhà đầu tư khi lựa chọn địa điểm đầu tư mà các yếu tố như đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô, sự ổn định và minh bạch của thể chế có ý nghĩa quan trọng hơn. Theo dõi xu hướng cải cách chính sách thuế TNDN của các nước trên thế giới trong những năm gần đây một số nước đã thực hiện chủ trương thu hẹp phạm vi ưu đãi³⁴, chỉ tập trung cho một số ngành ưu tiên, mũi nhọn (nghiên cứu đổi

⁽⁵⁹⁾ Jamaica đã thực hiện một công cuộc cải cách thuế khá toàn diện, xóa bỏ nhiều chính sách ưu đãi thuế. Ai cập cũng đã bãi bỏ chính sách miễn, giảm thuế có thời hạn và áp dụng các quy định chuyển tiếp cho các dự án đang thực hiện. Tương tự, Trung Quốc cũng đã thực hiện đơn giản hóa chính sách ưu đãi thuế trong lần cải cách thuế năm 2008, thống nhất áp dụng thuế suất thuế TNDN đối với doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp nước ngoài và thu hẹp phạm vi áp dụng ưu đãi thuế, chuyển từ ưu đãi dựa theo địa bàn, sang dựa chủ yếu theo ngành nghề.... Ngoài ra, hiện chỉ còn ít quốc gia áp dụng ưu đãi thuế theo quy mô vốn của dự án đầu

mới, phát triển khoa học và công nghệ, khởi nghiệp sáng tạo,...) và vùng đặc biệt khó khăn bên cạnh các giải pháp tạo thuận lợi, giảm bớt chi phí cho nhà đầu tư và tạo môi trường đầu tư hấp dẫn về tổng thể. Bên cạnh đó, việc nhóm các nước OECD và các nước G7 mới đây đã thống nhất đưa ra đề xuất áp dụng ngưỡng thuế suất thuế TNDN tối thiểu toàn cầu (Global Minimum Tax - GMT) qua đó hạn chế việc các quốc gia mở rộng chính sách ưu đãi thuế TNDN để tạo sự cạnh tranh thu hút các tập đoàn đa quốc gia chuyển hoạt động kinh doanh đến nước họ, xóa bỏ lợi thế từ việc chuyển lợi nhuận.

Nghiên cứu kinh nghiệm các nước cho thấy chính sách ưu đãi thuế được áp dụng khá phổ biến trên thế giới, song cách thức và phương thức áp dụng các nước rất khác nhau. Các nước phát triển dựa nhiều vào chính sách giảm trừ nghĩa vụ thuế hoặc thu nhập chịu thuế theo đầu tư và dành nhiều sự ưu tiên cho lĩnh vực KH&CN và công nghệ thông tin (CNTT), trong khi đó các nước đang phát triển như Việt Nam lại dựa nhiều vào hình thức miễn, giảm thuế có thời hạn và áp dụng biện pháp ưu đãi về thuế suất. Để thu hút đầu tư, trong nhiều trường hợp, ưu đãi thuế là cần thiết nhưng cần được áp dụng một cách thận trọng và phải được cân nhắc trên cơ sở so sánh, đánh giá đầy đủ các lợi ích và chi phí của áp dụng các chính sách này. Mỗi quốc gia cần căn cứ vào những đặc điểm, bối cảnh về kinh tế - xã hội trong nước, về khả năng quản lý và thực thi các chính sách ưu đãi sau khi được ban hành để nghiên cứu, lựa chọn các chính ưu đãi thuế phù hợp. Xu hướng chung được nhiều nghiên cứu ủng hộ là từng bước hạn chế sự phụ thuộc quá nhiều vào các hình thức ưu đãi dựa vào kỳ miễn, giảm thuế vì có chi phí cao. Bên cạnh đó, thực tiễn ở nhiều nước cũng đã cho thấy “Ưu đãi thuế” chỉ có vai trò như là một “món tráng miệng” và sẽ không quá quan trọng nếu như những món chính được chuẩn bị tốt. Chính sách ưu đãi thuế không thể thay thế được các nền tảng để đáp ứng các yêu cầu về môi trường kinh doanh cơ bản của các nhà đầu tư.

Ngoài ra, việc ban hành các chính sách ưu đãi thuế TNDN cần được xây dựng trên cơ sở đảm bảo đặt lợi ích tổng thể của nền kinh tế quốc dân lên trên lợi ích cục bộ của từng ngành, từng địa phương; được thực hiện theo những mục tiêu thống nhất, đảm bảo sự nhất quán và phải theo một định hướng phát triển rõ ràng, tránh việc ban hành các chính sách khuyến khích thuế chỉ để phục vụ mục tiêu ngắn hạn trước mắt hoặc có lợi cho cục bộ một số ngành, nghề hay địa bàn.

Để đảm bảo chính sách ưu đãi thuế được thực hiện có hiệu quả, danh mục ngành, nghề, địa bàn được áp dụng ưu đãi phải có tính chọn lọc gắn với các lợi thế của đất nước. Mỗi quốc gia cần phải xác định được sản phẩm nào cần phát triển và khi định hướng phát triển, cần tính tới nhu cầu của thị trường ở tầm dài hạn. Gần đây, nhiều nước đã thực hiện sửa đổi chính sách ưu đãi thuế theo hướng chỉ tập trung cho một số ngành mũi nhọn và vùng đặc biệt khó khăn để giảm bớt chi phí cho nhà đầu tư và tạo môi trường đầu tư hấp dẫn về tổng thể, thay thế tiêu chí khuyến khích theo ngành nghề bằng việc khuyến khích cả nền kinh tế.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Trên cơ sở các chủ trương, định hướng của Nhà nước về hoàn thiện chính

sách thuế, theo dõi xu hướng chung của quốc tế, để phát huy hơn nữa hiệu quả của chính sách ưu đãi thuế, tránh tình trạng dàn trải gây xói mòn cơ sở thuế, đồng thời thực hiện mục tiêu mà Bộ Chính trị đã đề ra thì cần phải rà soát, sắp xếp lại ưu đãi thuế cho phù hợp nhằm góp phần tạo sự chuyển biến trong phân bổ nguồn lực, mở rộng cơ sở thu, tập trung khuyến khích ưu đãi thuế vào các ngành sản xuất các sản phẩm tạo ra giá trị gia tăng lớn, lĩnh vực xã hội hóa, KH&CN, môi trường, liên quan đến nông nghiệp, nông dân, nông thôn và đầu tư tại các vùng có điều kiện KT-XH khó khăn và đặc biệt khó khăn trên cơ sở bảo đảm các nguyên tắc sau:

- Lĩnh vực ưu đãi thuế TNDN phù hợp với chính sách phát triển KT-XH của Nhà nước trong từng thời kỳ.

- Địa bàn ưu đãi thuế TNDN được rà soát và xác định phù hợp với chiến lược phát triển vùng, miền và quốc gia trong từng thời kỳ.

Việc rà soát, sắp xếp lại ưu đãi thuế TNDN (bao gồm lĩnh vực ưu đãi và địa bàn ưu đãi) cũng cần tính toán hợp lý, để không tác động quá lớn đến tổng thể chung, tiếp tục hỗ trợ, tạo thuận lợi cho doanh nghiệp hoạt động đầu tư, kinh doanh phục hồi và phát triển sau thời gian chịu ảnh hưởng tiêu cực bởi dịch Covid-19. Đồng thời, chủ động rà soát kinh nghiệm quốc tế cũng như xu hướng áp dụng (việc thực hiện Sáng kiến thuế tối thiểu toàn cầu - Trụ cột 2) để xây dựng các chính sách ưu đãi phù hợp nhằm tiếp tục thu hút hiệu quả nguồn vốn đầu tư nước ngoài, đồng thời, vẫn đảm bảo khuyến khích sự tham gia của các thành phần kinh tế khác trong nước đầu tư vào những ngành nghề mũi nhọn và những địa bàn cần khuyến khích đầu tư.

Trên cơ sở các nguyên tắc nêu trên, một số định hướng sửa đổi, bổ sung chính sách ưu đãi thuế TNDN thời gian tới như sau:

(1) Rà soát, sắp xếp lại các lĩnh vực ưu đãi thuế

Các quy định về ưu đãi thuế được tổng hợp và kế thừa từ nguyên tắc ưu đãi hiện hành, đảm bảo các quy định về chính sách ưu đãi thuế TNDN chỉ được quy định trong Luật thuế TNDN, trong đó giữ mức ưu đãi thuế cao nhất để không ảnh hưởng đến môi trường đầu tư nhưng cần có khoảng cách chênh lệch đủ lớn so với mức ưu đãi thấp hơn; lược bỏ lĩnh vực ưu đãi trùng lặp và qua đánh giá là không có hiệu quả trên thực tiễn, qua đó tạo sức hấp dẫn của mức ưu đãi khuyến khích theo địa bàn. Theo đó đề xuất quy định tại Luật thuế TNDN về lĩnh vực đặc biệt ưu đãi thuế TNDN và lĩnh vực ưu đãi thuế TNDN, cụ thể:

- Đối với lĩnh vực đặc biệt ưu đãi thuế TNDN, nghiên cứu sắp xếp theo hướng:

(i) Tiếp tục giữ mức ưu đãi thuế suất 10% trong 15 năm, miễn thuế 4 năm và giảm thuế 9 năm tiếp theo đối với lĩnh vực công nghệ cao, nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, sản xuất sản phẩm phần mềm; sản xuất vật liệu composite, các loại vật liệu xây dựng nhẹ, vật liệu quý hiếm; sản xuất năng lượng tái tạo, năng lượng sạch, năng lượng từ việc tiêu hủy chất thải; bảo vệ môi trường; sản xuất sản phẩm công nghiệp hỗ trợ cần ưu tiên phát triển; dự án đầu tư trong lĩnh vực sản xuất có quy mô vốn lớn (12.000 tỷ đồng).

(ii) Bổ sung thêm lĩnh vực đã được quy định tại các luật mới được ban hành

gần đây cũng như phù hợp với chủ trương, định hướng của Nhà nước, cụ thể:

- Bổ sung các lĩnh vực được quy định tại Luật Đầu tư năm 2020 (khoản 2 Điều 20 và khoản 4 Điều 75) và rà soát cho phù hợp với Trụ cột 2 về thuế tối thiểu toàn cầu, bao gồm:

+ Dự án đầu tư thành lập mới (bao gồm cả việc mở rộng dự án thành lập mới đó) các trung tâm đổi mới sáng tạo, trung tâm nghiên cứu và phát triển có tổng vốn đầu tư từ 3.000 tỷ đồng trở lên, thực hiện giải ngân tối thiểu 1.000 tỷ đồng trong thời hạn 03 năm kể từ ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư hoặc chấp thuận chủ trương đầu tư; trung tâm đổi mới sáng tạo quốc gia được thành lập theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

+ Dự án đầu tư thuộc ngành, nghề đặc biệt ưu đãi đầu tư có quy mô vốn đầu tư từ 30.000 tỷ đồng trở lên, thực hiện giải ngân tối thiểu 10.000 tỷ đồng trong thời hạn 03 năm kể từ ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư hoặc chấp thuận chủ trương đầu tư.

- Để đồng bộ, thống nhất với quy định khác của Luật Đầu tư, Luật Khoa học và Công nghệ cần rà soát để bổ sung một số lĩnh vực sau: hoạt động cung cấp một số dịch vụ phần mềm quan trọng và sản xuất sản phẩm nội dung thông tin số cần ưu tiên phát triển theo quy định của Chính phủ; doanh nghiệp KH&CN theo quy định của Luật KH&CN.

(iii) Lược bỏ lĩnh vực “phát triển công nghệ sinh học” để tránh trùng lặp do lĩnh vực này đã nằm trong nhóm lĩnh vực nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, công nghệ cao.

(iv) Lược bỏ quy định ưu đãi thuế đối với dự án sản xuất có quy mô vốn đầu tư tối thiểu 6.000 tỷ đồng (theo đó chỉ quy định 01 mức quy mô đầu tư tối thiểu là 12.000 tỷ đồng đối với dự án hưởng ưu đãi theo tiêu chí quy mô lớn).

- Đối với lĩnh vực ưu đãi thuế TNDN, nghiên cứu để sắp xếp lại theo hướng:

(i) Tiếp tục giữ mức ưu đãi thuế suất 17% trong 10 năm, miễn thuế 02 năm và giảm thuế 04 năm tiếp theo đối với thu nhập từ thực hiện dự án đầu tư mới: sản xuất thép cao cấp; sản xuất sản phẩm tiết kiệm năng lượng; sản xuất máy móc, thiết bị phục vụ cho sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, diêm nghiệp; sản xuất thiết bị tưới tiêu; sản xuất thức ăn gia súc, gia cầm, thủy sản; Quỹ tín dụng nhân dân và tổ chức tài chính vi mô.

(ii) Nghiên cứu để bổ sung các lĩnh vực: Đầu tư kinh doanh cơ sở kỹ thuật hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa (DNNVV), cơ sở ươm tạo DNNVV; đầu tư kinh doanh khu làm việc chung hỗ trợ DNNVV khởi nghiệp sáng tạo theo quy định của pháp luật về hỗ trợ DNNVV, để đảm bảo thống nhất với Luật Đầu tư (điểm g khoản 2 Điều 15) và khoản 3 Điều 12 Luật Hỗ trợ DNNVV.

(iii) Rà soát để lược bỏ lĩnh vực “*trình chế thức ăn gia súc, gia cầm, thủy sản*”, “*phát triển ngành nghề truyền thống*” vì đây là những lĩnh vực mà đối tượng ưu đãi qua quá trình thực hiện còn vướng mắc, thiếu các tiêu chí cụ thể.

- Tiếp tục giữ mức ưu đãi thuế hiện nay đối với các hoạt động phục vụ cho các mục tiêu xã hội, phát triển nông nghiệp, nông dân, nông thôn như: thuế suất 10% đối với một số hoạt động trong lĩnh vực sản xuất nông nghiệp, hoạt động xã

hội hóa trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao và môi trường, đầu tư - kinh doanh nhà ở xã hội, hoạt động báo in, xuất bản; thuế suất 15% đối với doanh nghiệp hoạt động nuôi, trồng, chế biến trong lĩnh vực nông nghiệp không thuộc địa bàn ưu đãi thuế.

- Không áp dụng ưu đãi thuế đối với khoản thu nhập từ sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ thuộc diện chịu thuế tiêu thụ đặc biệt theo quy định của Luật thuế tiêu thụ đặc biệt, trừ dự án sản xuất, lắp ráp ô tô, tàu bay, du thuyền, lọc hóa dầu và các mặt hàng do Chính phủ quyết định.

(2) Rà soát để sắp xếp, thu gọn địa bàn ưu đãi thuế

Để đảm bảo ưu đãi đúng đối tượng, khắc phục việc ưu đãi dàn trải, hướng tới khuyến khích nhà đầu tư vào địa bàn có điều kiện KT-XH khó khăn, đặc biệt khó khăn, hạn chế tập trung chủ yếu ở các vùng có điều kiện KT-XH thuận lợi thì cần thiết phải rà soát lại Danh mục địa bàn ưu đãi thuế TNDN, trong đó đề xuất việc giao Chính phủ xây dựng và quy định cụ thể về các Danh mục địa bàn đặc biệt ưu đãi thuế, Danh mục địa bàn ưu đãi thuế theo hướng:

- Trên cơ sở Danh mục địa bàn có điều kiện KT-XH đặc biệt khó khăn, Danh mục địa bàn có điều kiện KT-XH khó khăn đã được Chính phủ ban hành, thực hiện rà soát, lựa chọn các địa bàn cần tập trung thu hút đầu tư để đảm bảo có sự phát triển đồng đều, giải quyết được tình trạng ưu đãi dàn trải, cào bằng gây lãng phí nguồn lực. Theo đó, vẫn giữ mức ưu đãi thuế (thuế suất và thời gian miễn, giảm thuế) đối với địa bàn thuộc địa bàn có điều kiện KT-XH đặc biệt khó khăn (thuế suất ưu đãi 10% trong 15 năm, miễn thuế 4 năm và giảm 50% số thuế phải nộp trong 9 năm tiếp theo) và địa bàn thuộc địa bàn có điều kiện KT-XH khó khăn (thuế suất ưu đãi 17% trong 10 năm, miễn thuế 2 năm và giảm 50% số thuế phải nộp trong 4 năm tiếp theo).

- Nghiên cứu đề sửa đổi quy định về ưu đãi đối với KKT theo hướng: giữ mức ưu đãi thuế suất ưu đãi 10% trong 15 năm, miễn thuế 4 năm và giảm 50% số thuế phải nộp trong 9 năm tiếp theo đối với KKT nằm trên địa bàn ưu đãi thuế hoặc đặc biệt ưu đãi thuế; miễn thuế 2 năm và giảm 50% số thuế phải nộp trong 4 năm tiếp theo đối với KKT nằm trên địa bàn không thuộc địa bàn ưu đãi thuế hoặc đặc biệt ưu đãi thuế.

- Đối với KCN nghiên cứu đề sửa đổi theo hướng chỉ áp dụng ưu đãi đối với phần diện tích KCN nằm trên địa bàn ưu đãi thuế hoặc đặc biệt ưu đãi thuế để đảm bảo việc thực hiện chính sách ưu đãi thuế đúng trọng tâm, đối tượng.

- Không áp dụng ưu đãi thuế đối với dự án đầu tư trong KCNC mà không phải dự án thuộc lĩnh vực công nghệ cao theo quy định của pháp luật.

- Dự án đầu tư trong lĩnh vực thương mại, dịch vụ thực hiện tại địa bàn ưu đãi thuế chỉ được áp dụng ưu đãi thuế đối với phần thu nhập phát sinh tại địa bàn ưu đãi thuế.

(3) Bổ sung nguyên tắc áp dụng ưu đãi thuế đối với doanh nghiệp thuộc đối tượng của Trụ cột 2

Đồng thời, để đồng bộ với việc điều chỉnh chính sách thuế TNDN nhằm thực hiện các cam kết của Trụ cột 2 liên quan đến chính sách thuế tối thiểu toàn

cầu trong khung khổ diễn đàn BEPS thì cần nghiên cứu để có quy định về việc không áp dụng ưu đãi thuế tại điểm (1) (i), (1) (ii) và điểm (2) nêu trên đối với các dự án của doanh nghiệp thuộc đối tượng của Trụ cột 2. Các định hướng cải cách chính sách thuế TNDN để thực hiện Trụ cột 2 về thuế tối thiểu toàn cầu được phân tích trong điểm 5 dưới đây của Báo cáo.

c) Đánh giá tác động

- Tác động tích cực:

+ Việc cải cách ưu đãi thuế theo hướng đề xuất nhằm tạo sự chuyên biến trong phân bổ nguồn lực, mở rộng cơ sở thu, khuyến khích và thu hút đầu tư có chọn lọc như Chiến lược cải cách hệ thống thuế đến năm 2020 đối với thuế TNDN đã đề ra để phát triển các vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn và một số ít ngành, lĩnh vực quan trọng theo chính sách phát triển của Nhà nước trong giai đoạn sắp tới trên cơ sở thu hẹp diện ưu đãi theo ngành, lĩnh vực, chỉ tập trung khuyến khích ưu đãi thuế vào các ngành sản xuất các sản phẩm có GTGT lớn, lĩnh vực xã hội hóa, môi trường, liên quan đến nông nghiệp, nông dân, nông thôn và đầu tư tại các vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn và đặc biệt khó khăn.

+ Thống nhất toàn bộ ngành, lĩnh vực, địa bàn ưu đãi thuế được quy định tại các Luật thuế, không thực hiện theo các luật chuyên ngành.

+ Đảm bảo tính nhất quán, đồng bộ giữa pháp luật thuế và pháp luật chuyên ngành.

- Tác động tiêu cực:

+ Việc thu hẹp ưu đãi đối với một số lĩnh vực, địa bàn có thể gây phản ứng từ các doanh nghiệp, địa phương.

+ Phát sinh một số thủ tục để phân loại các ưu đãi thuế.

3.2. Về sửa đổi, bổ sung một số nội dung của Luật thuế TNDN nhằm giải quyết những vấn đề bất cập, tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, giảm thủ tục hành chính, tạo thuận lợi cho người nộp thuế

Qua rà soát về nội dung này, Bộ Tài chính đã xác định có 10 nhóm vấn đề cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung cho phù hợp. Cụ thể như sau:

3.2.1. Sửa đổi, bổ sung các quy định về thu nhập được miễn, giảm thuế

Điều 4 Luật thuế TNDN quy định 11 khoản thu nhập miễn thuế chủ yếu liên quan đến các khoản thu nhập từ nông, lâm, ngư nghiệp ở địa bàn ưu đãi đầu tư; thu nhập từ sản phẩm thực hiện hợp đồng nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, sản phẩm đang trong thời kỳ sản xuất thử nghiệm; thu nhập của doanh nghiệp sử dụng từ 30% lao động là người khuyết tật, người sau cai nghiện, người nhiễm HIV/AIDS; thu nhập từ hoạt động dạy nghề dành riêng cho người dân tộc thiểu số, người tàn tật, trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn, đối tượng tị nạn xã hội; thu nhập từ hoạt động góp vốn, liên doanh, liên kết đã nộp thuế TNDN; Thu nhập từ chuyên nhượng chứng chỉ giảm phát thải; Thu nhập từ thực hiện nhiệm vụ Nhà nước giao các quỹ tài chính nhà nước hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận; phần thu nhập không chia của cơ sở thực hiện xã hội hóa trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo, y tế và lĩnh vực xã hội hóa khác để đầu tư phát triển cơ

sở đó theo quy định của luật chuyên ngành.

Về cơ bản, quy định này là phù hợp với thực tế thực hiện thời gian qua, góp phần khuyến khích doanh nghiệp đầu tư phát triển các lĩnh vực, ngành nghề cần đặc biệt ưu đãi theo định hướng của Đảng và Nhà nước. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện đã phát sinh một số lĩnh vực, ngành nghề mới mà thu nhập từ các ngành nghề này cần được xem xét, đưa vào diện miễn thuế TNDN để được ưu đãi cao hơn hoặc một số lĩnh vực cần quy định rõ tiêu chí để đảm bảo minh bạch trong quá trình thực hiện. Cụ thể như sau:

3.2.1.1. Về tiêu chí xác định phần lợi nhuận không chia của cơ sở thực hiện xã hội hoá (XHH), của hợp tác xã làm cơ sở xác định thu nhập được miễn thuế TNDN

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Luật thuế TNDN quy định miễn thuế đối với: *Phần thu nhập không chia của cơ sở thực hiện xã hội hoá trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo, y tế và lĩnh vực xã hội hoá khác để lại để đầu tư phát triển cơ sở đó theo quy định của luật chuyên ngành về lĩnh vực giáo dục - đào tạo, y tế và lĩnh vực xã hội hoá khác; phần thu nhập hình thành tài sản không chia của hợp tác xã được thành lập và hoạt động theo quy định của Luật hợp tác xã.*

Hiện hành, pháp luật liên quan hầu như chưa có quy định về tổ chức hoạt động phi lợi nhuận hay tổ chức có thu nhập không chia. Riêng Luật Giáo dục đại học năm 2012 (khoản 3 Điều 66) có quy định các cơ sở giáo dục đại học tự thực phải dành ít nhất 25% để đầu tư phát triển cơ sở giáo dục đại học, cho các hoạt động giáo dục, xây dựng cơ sở vật chất, mua sắm trang thiết bị, đào tạo, bồi dưỡng giảng viên, viên chức, cán bộ quản lý giáo dục, phục vụ cho hoạt động học tập và sinh hoạt của người học hoặc cho các mục đích từ thiện, thực hiện trách nhiệm xã hội và đã quy định rõ phần thu nhập này được miễn thuế TNDN. Với quy định này của Luật Giáo dục đại học đã giải quyết được vướng mắc về chính sách thuế đối với tổ chức có lợi nhuận không chia trong lĩnh vực giáo dục đại học. Các Luật chuyên ngành khác (điểm a khoản 1 Điều 26 Luật Giáo dục nghề nghiệp số 74/2014/QH13 ngày 27/11/2014 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2015 và khoản 4 Điều 4, khoản 2 Điều 38 Luật Hợp tác xã số 23/2012/QH13 ngày 20/11/2012) mới chỉ quy định chung chung về phần lợi nhuận không chia, về tài sản không chia; *không có quy định cụ thể cách xác định lợi nhuận không chia.*

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Thực tế thực hiện quy định này thời gian qua của Luật Giáo dục đại học nêu trên đã góp phần thúc đẩy sự phát triển, nâng cao chất lượng hoạt động của hệ thống giáo dục đại học. Theo đó, trên cơ sở quy định của Luật Giáo dục đại học, đồng thời, để tháo gỡ khó khăn vướng mắc trong việc áp dụng chính sách ưu đãi thuế TNDN nhằm khuyến khích phát triển các cơ sở XHH và hợp tác xã nói chung và đảm bảo sự đối xử bình đẳng giữa các hoạt động kinh tế có cùng bản chất, cần thiết phải sửa đổi, bổ sung khoản 10 Điều 4 Luật thuế TNDN hiện hành theo hướng quy định rõ tỷ lệ thu nhập để lại tối thiểu không chia được miễn thuế TNDN của các cơ sở thực hiện XHH, hợp tác xã. Đồng thời, để đảm bảo đồng bộ với quy định của Luật Giáo dục đại học cũng cần nghiên cứu để

quy định rõ việc miễn thuế đối với phần thu nhập không chia trong kỳ tính thuế được áp dụng trong trường hợp cơ sở thực hiện xã hội hóa, hợp tác xã để lại tối thiểu là 25% thu nhập trong kỳ tính thuế của cơ sở thực hiện xã hội hóa, của hợp tác xã để đầu tư phát triển cơ sở thực hiện xã hội hóa, để hình thành tài sản không chia của hợp tác xã.

c) Đánh giá tác động

Thực hiện sửa đổi theo hướng trên sẽ đảm bảo chính sách được minh bạch, phù hợp với thực tế, giải quyết được vướng mắc đang phát sinh, đảm bảo việc thực hiện được thống nhất, qua đó thúc đẩy sự phát triển của cơ sở XHH, của hợp tác xã. Theo đánh giá, ảnh hưởng của việc thực hiện đề xuất này đối với thu NSNN cơ bản là không lớn và số giảm thu (nếu có) chỉ xảy ra trong ngắn hạn. Trong dài hạn, số lợi nhuận để lại được miễn thuế TNDN sẽ góp phần mở rộng hoạt động sản xuất kinh doanh của các cơ sở XHH và hợp tác xã, qua đó, sẽ tạo điều kiện cho tăng thu NSNN.

3.2.1.2. Về khoản hỗ trợ trực tiếp từ NSNN

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Theo Luật thuế TNDN hiện hành trường hợp doanh nghiệp nhận được các khoản hỗ trợ (*trừ khoản hỗ trợ nhận được để sử dụng cho hoạt động giáo dục, nghiên cứu khoa học, văn hóa, nghệ thuật, từ thiện, nhân đạo và hoạt động xã hội khác tại Việt Nam thuộc diện được miễn thuế*) đều phải kê khai, nộp thuế TNDN.

Thực tế một số khoản hỗ trợ trực tiếp từ NSNN dành cho các doanh nghiệp như khoản hỗ trợ đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn (theo quy định tại Nghị định số 57/2018/NĐ-CP ngày 17/4/2018 của Chính phủ) là khoản hỗ trợ trực tiếp của Nhà nước cho doanh nghiệp với mục đích xã hội, không vì mục đích kinh tế, do đó nếu tính vào thu nhập khác và thực hiện nộp thuế theo quy định của pháp luật thuế TNDN thì xét về bản chất là chưa phù hợp với thực tế (được NSNN hỗ trợ phi lợi nhuận mà lại phải kê khai nộp cho NSNN). Theo đó, để phù hợp với thực tế và giải quyết được các vướng mắc phát sinh, cần thiết bổ sung quy định các khoản hỗ trợ mà doanh nghiệp nhận trực tiếp từ NSNN là khoản thu nhập được miễn thuế.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Để phù hợp với bản chất kinh tế và giải quyết được các vướng mắc phát sinh, cần nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung quy định tại khoản 7 Điều 4 Luật thuế TNDN đối với khoản hỗ trợ trực tiếp từ NSNN theo quy định của pháp luật cho doanh nghiệp là khoản thu nhập được miễn thuế. Đồng thời, giao Chính phủ hướng dẫn cụ thể về các khoản hỗ trợ trực tiếp từ NSNN được miễn thuế TNDN cho phù hợp với tình hình thực tiễn.

c) Đánh giá tác động

Việc bổ sung quy định này sẽ đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật (tương tự như khoản tài trợ nhận được để sử dụng cho mục đích giáo dục, nghiên cứu khoa học, văn hóa, nghệ thuật, từ thiện, nhân đạo và hoạt động xã hội khác tại Việt Nam đang thuộc diện được miễn thuế), đảm bảo đúng bản chất của hoạt động không vì mục đích kinh tế, sinh lợi, đồng thời góp phần cải cách, cắt

giảm các thủ tục hành chính do doanh nghiệp không phải tính thuế đối với khoản hỗ trợ nhận được này. Bên cạnh đó, tác động giảm thu NSNN của quy định này là không nhiều vì quy mô khoản hỗ trợ này từ NSNN thời gian qua cũng không lớn. Theo quy định của Luật NSNN năm 2015 và các văn bản hướng dẫn thi hành, quy trình hỗ trợ được thực hiện chặt chẽ dưới giác độ là một khoản chi NSNN và phải được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt và phải có trong dự toán.

3.2.1.3. Về thu nhập từ cung cấp dịch vụ sự nghiệp công

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Theo Luật thuế TNDN, đơn vị sự nghiệp công lập có hoạt động kinh doanh hàng hóa, dịch vụ có thu nhập chịu thuế TNDN xác định được doanh thu, chi phí, thu nhập thì phải nộp thuế TNDN như các doanh nghiệp thông thường; trường hợp các đơn vị này hạch toán được doanh thu nhưng không xác định được chi phí, thu nhập của hoạt động kinh doanh thì kê khai nộp thuế TNDN tính theo tỷ lệ % trên toàn bộ doanh thu bán hàng hóa, dịch vụ do Chính phủ quy định (mức tỷ lệ % cụ thể được quy định tại khoản 5 Điều 11 Nghị định số 218/2013/NĐ-CP ngày 26/12/2013 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật thuế TNDN). Pháp luật về thuế TNDN hiện hành chưa có chính sách ưu đãi dành cho các đơn vị sự nghiệp công lập trong khi đây là đối tượng cần được ưu đãi theo định hướng của Đảng và Nhà nước.

Trong khi đó, đối với trường hợp các tổ chức khác (không phải đơn vị sự nghiệp công lập) có thực hiện cung cấp dịch vụ sự nghiệp công để thúc đẩy việc XHH (các bệnh viện tư nhân, trường học dân lập...), Luật thuế TNDN hiện hành đã quy định mức ưu đãi cao nhất (miễn thuế TNDN đối với phần thu nhập để lại không chia; áp dụng thuế suất 10% đối với thu nhập từ hoạt động XHH; miễn thuế 4 năm, giảm 50% số thuế phải nộp trong 5 năm tiếp theo đối với thu nhập của doanh nghiệp từ thực hiện dự án đầu tư mới trong lĩnh vực XHH; nếu thực hiện tại địa bàn có điều kiện KT-XH khó khăn hoặc đặc biệt khó khăn thì được miễn thuế 4 năm, giảm 50% số thuế phải nộp trong 9 năm tiếp theo).

Bên cạnh đó, hiện nay, nhiều đơn vị sự nghiệp công lập vừa thực hiện cung cấp dịch vụ sự nghiệp công có sử dụng kinh phí NSNN vừa cung cấp dịch vụ sự nghiệp công không sử dụng kinh phí NSNN và các dịch vụ khác. Trong trường hợp có hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ (bao gồm cả hoạt động trong các lĩnh vực y tế, giáo dục và đào tạo) mà đơn vị sự nghiệp công lập tự quyết định mức giá theo nguyên tắc giá thị trường hoặc liên doanh, liên kết để thực hiện kinh doanh thu lợi nhuận thì việc quy định khoản thu nhập này phải nộp thuế TNDN theo quy định như hoạt động kinh doanh bình thường khác là hợp lý. Tuy nhiên, đối với những dịch vụ sự nghiệp công sử dụng kinh phí NSNN mà giá dịch vụ cung ứng vẫn chưa tính đủ chi phí nên NSNN vẫn hỗ trợ phần chi phí chưa kết cấu trong giá, không phải là hoạt động kinh doanh tạo lợi nhuận, cùng với đó có nhiều dịch vụ do các đơn vị sự nghiệp công lập cung ứng là dịch vụ cơ bản, thiết yếu, có ảnh hưởng đến an sinh xã hội, tác động đến toàn bộ người dân. Theo đó, việc đặt vấn đề phải nộp thuế TNDN như hiện hành đối với các đơn vị sự nghiệp công lập này là chưa phù hợp.

Tại Nghị quyết số 19-NQ/TW của Hội nghị lần thứ 6 khóa 12 về tiếp tục đổi

mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập đã đề ra định hướng: (1) Nhà nước chăm lo, bảo đảm cung cấp dịch vụ công cơ bản, thiết yếu trên cơ sở giữ vững, phát huy hơn nữa vai trò chủ đạo, hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận của các đơn vị sự nghiệp công lập; (2) Phân định rõ hoạt động thực hiện nhiệm vụ chính trị do Nhà nước giao với hoạt động kinh doanh dịch vụ của các đơn vị sự nghiệp công lập. Xây dựng và hoàn thiện các danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN theo nguyên tắc: Đối với các dịch vụ thiết yếu thì Nhà nước bảo đảm kinh phí; đối với các dịch vụ cơ bản thì Nhà nước hỗ trợ kinh phí để thực hiện; đối với các dịch vụ mang tính đặc thù của một số ngành, lĩnh vực thì thực hiện theo cơ chế đặt hàng hoặc đấu thầu để tạo điều kiện cho các cơ sở ngoài công lập cùng tham gia; đối với các dịch vụ khác thì đẩy mạnh thực hiện theo cơ chế XHH, huy động sự tham gia cung ứng của các thành phần kinh tế; (3) Ngân sách nhà nước bảo đảm đầu tư cho các dịch vụ công cơ bản, thiết yếu (giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông; y tế dự phòng, y tế cơ sở, khám, chữa các bệnh phong, lao, tâm thần; nghiên cứu khoa học cơ bản; văn hoá, nghệ thuật dân gian; bảo trợ xã hội và chăm sóc người có công,...) và đối với các đơn vị sự nghiệp công lập ở các địa bàn vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc ít người; (4) Đẩy mạnh việc chuyển đổi các đơn vị sự nghiệp công lập sang mô hình tự chủ hoàn toàn cả về chi đầu tư và chi thường xuyên, thực hiện quản lý, kế toán theo mô hình doanh nghiệp...

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Để khuyến khích hơn cũng như thúc đẩy mạnh mẽ việc cung ứng dịch vụ sự nghiệp công, đặc biệt là các dịch vụ sự nghiệp công cơ bản thiết yếu sử dụng NSNN, dịch vụ công sử dụng NSNN tại các địa bàn có điều kiện KT-XH khó khăn và đặc biệt khó khăn nhằm cụ thể hóa chủ trương tại Nghị quyết số 19-NQ/TW nêu trên, cần thiết nghiên cứu, bổ sung quy định miễn, giảm thuế TNDN cho các trường hợp này theo hướng: Có quy định miễn thuế TNDN đối với thu nhập của đơn vị sự nghiệp công lập từ cung cấp: (i) dịch vụ sự nghiệp công cơ bản, thiết yếu thuộc danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN do cơ quan có thẩm quyền ban hành; (ii) dịch vụ sự nghiệp công mà Nhà nước vẫn phải hỗ trợ kinh phí do chưa tính đủ chi phí cung cấp dịch vụ trong giá dịch vụ theo quy định của pháp luật và (iii) dịch vụ sự nghiệp công ở địa bàn có điều kiện KT-XH đặc biệt khó khăn. Đồng thời, nghiên cứu để bổ sung quy định giảm (50%) số thuế phải nộp đối với thu nhập của đơn vị sự nghiệp công lập từ cung cấp dịch vụ sự nghiệp công ở địa bàn có điều kiện KT-XH khó khăn.

Đối với trường hợp các tổ chức khác (không phải đơn vị sự nghiệp công lập) thực hiện cung cấp dịch vụ sự nghiệp công (XHH) cũng có ý kiến cho rằng cần có quy định ưu đãi hơn, đảm bảo không phân biệt với các đơn vị sự nghiệp công lập như đề xuất nêu trên. Tuy nhiên, Bộ Tài chính thấy rằng Luật thuế TNDN hiện hành đã quy định mức ưu đãi rất cao cho các đối tượng này, ngoài ra còn được hưởng các chính sách ưu đãi về đất đai, tín dụng; theo đó, đối với trường hợp này đề nghị giữ nguyên như quy định hiện hành.

c) Đánh giá tác động

Việc bổ sung nội dung quy định nêu trên sẽ thúc đẩy các đơn vị sự nghiệp

công lập đổi mới phương thức quản lý, nâng cao chất lượng, gián tiếp góp phần làm giảm giá thành dịch vụ sự nghiệp công cung ứng cho người dân; thúc đẩy các đơn vị sự nghiệp đầu tư mở rộng hoạt động cung cấp dịch vụ sự nghiệp công. Số giảm thu NSNN từ việc thực hiện giải pháp này dự báo sẽ không lớn, trong khi đó có tác động tích cực trong việc nâng cao khả năng tiếp cận các loại hình dịch vụ sự nghiệp công cho người dân, đặc biệt là ở vùng sâu, vùng xa. Đồng thời, khi các đơn vị sự nghiệp công lập mở rộng các loại hình dịch vụ sự nghiệp công cung ứng cho xã hội sẽ góp phần giảm gánh nặng cho NSNN, dành nguồn lực ngân sách để chi cho các lĩnh vực cần ưu tiên khác. **2.1.4. Về thu nhập từ tiền lãi từ trái phiếu xanh và thu nhập từ chuyển nhượng trái phiếu xanh**

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Trong những năm gần đây, để thúc đẩy hoạt động bảo vệ môi trường (BVMT), hướng đến tăng trưởng xanh và phát triển bền vững, nhiều quốc gia trên thế giới đã xây dựng và đưa vào triển khai các chính sách nhằm thúc đẩy việc phát hành trái phiếu xanh để tài trợ vốn cho các dự án môi trường. Theo Bộ nguyên tắc phát hành và sử dụng nguồn thu từ trái phiếu xanh (Green Bond Principles - GBP) năm 2015, trái phiếu xanh là *loại trái phiếu nào mà số tiền thu được từ việc phát hành trái phiếu được sử dụng cho việc tài trợ hoặc tái tài trợ một phần hoặc toàn bộ dự án liên quan đến môi trường hay còn gọi là dự án xanh như dự án năng lượng sạch, nước sạch...* Trái phiếu xanh có thể được phát hành bởi các chủ thể công như chính phủ, chính quyền địa phương hoặc khu vực tư nhân để huy động vốn cho các dự án gắn liền với môi trường trên cơ sở đảm bảo tuân thủ 4 nguyên tắc là: sử dụng tiền thu được, đánh giá và chọn lựa dự án, quản lý tiền thu được và báo cáo về việc sử dụng vốn.

Tại Việt Nam, khung khổ pháp lý đối với trái phiếu xanh đến nay đã cơ bản hình thành. Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 (Điều 150) đã quy định trái phiếu xanh là trái phiếu do Chính phủ, chính quyền địa phương, doanh nghiệp phát hành theo quy định của pháp luật về trái phiếu để huy động vốn cho hoạt động BVMT, dự án đầu tư mang lại lợi ích về môi trường. Chủ thể phát hành và nhà đầu tư mua trái phiếu xanh được hưởng các ưu đãi theo quy định và giao Chính phủ quy định chi tiết.

Về chính sách thuế TNDN hiện hành, Luật thuế TNDN chưa có quy định về chính sách miễn, giảm thuế đối với trái phiếu xanh. Theo đó, trường hợp doanh nghiệp đầu tư mua trái phiếu xanh và hưởng lãi từ trái phiếu xanh thì thực hiện khai, nộp thuế TNDN như đối với khoản thu nhập khác. Để phát triển trái phiếu xanh tại Việt Nam, một trong các chính sách quan trọng để khuyến khích phát triển trái phiếu xanh là quy định miễn thuế TNDN đối với thu nhập từ lãi trái phiếu xanh cho nhà đầu tư và thu nhập từ chuyển nhượng trái phiếu xanh. Trên thế giới, để thúc đẩy sự phát triển của thị trường trái phiếu xanh, nhiều quốc gia đã xây dựng và áp dụng nhiều chính sách ưu đãi về thuế, trong đó có chính sách ưu đãi về thuế TNDN (Mê-hi-cô, Ấn Độ, Mỹ), ví dụ như ở Mỹ thu nhập từ trái phiếu xanh do chính quyền địa phương phát hành được miễn thuế thu nhập.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Để thực hiện chủ trương về thúc đẩy tăng trưởng xanh, phát triển bền vững,

khuyến khích phát triển thị trường trái phiếu xanh (bao gồm cả trái phiếu Chính phủ, trái phiếu chính quyền địa phương và trái phiếu doanh nghiệp xanh), đảm bảo đồng bộ với pháp luật về bảo vệ môi trường, nhất là trong việc thực hiện các cam kết của Việt Nam tại Hội nghị COP26, cần nghiên cứu để bổ sung thu nhập từ lãi và chuyển nhượng trái phiếu xanh vào diện được miễn thuế TNDN.

c) Đánh giá tác động

Theo đánh giá, quy mô thị trường trái phiếu của Việt Nam hiện nay là hơn 3 triệu tỷ đồng. Trường hợp phát hành thành công trái phiếu xanh với quy mô chiếm 0,17% - 0,5% quy mô thị trường (tỷ lệ trung bình ở các nước là 0,05% - 0,65%), theo ước tính thì số giảm thu NSNN không phải là quá lớn, chỉ chiếm một tỷ trọng rất nhỏ trong tổng thu NSNN từ thuế TNDN hiện nay nhưng đây được xem là giải pháp cần thiết để thúc đẩy phát triển thị trường trái phiếu xanh trong nước, qua đó góp phần huy động thêm nguồn lực xã hội cho việc thực hiện các mục tiêu về tăng trưởng xanh và phát triển bền vững theo định hướng của Đảng và Nhà nước, phù hợp với thông lệ quốc tế hiện nay.

3.2.1.4. Về khoản bồi thường của Nhà nước

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Tại khoản 2 Điều 76 Luật trách nhiệm bồi thường nhà nước quy định “2. *Người bị thiệt hại không phải nộp thuế thu nhập cá nhân, thuế thu nhập doanh nghiệp đối với số tiền bồi thường được nhận.*”. Theo đó, khoản tiền bồi thường theo Luật Trách nhiệm bồi thường nhà nước không phải nộp thuế TNDN. Tuy nhiên, Luật thuế TNDN hiện hành không quy định khoản bồi thường nhà nước là khoản thu nhập miễn thuế và cũng không quy định doanh nghiệp không phải nộp thuế đối với khoản tiền bồi thường này.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Để đảm bảo phù hợp, đồng bộ với pháp luật liên quan, đảm bảo minh bạch, rõ ràng, cần nghiên cứu để bổ sung thu nhập từ bồi thường Nhà nước vào diện được miễn thuế TNDN.

c) Đánh giá tác động

Việc bổ sung quy định nêu trên đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

3.2.1.5. Về thu nhập từ lãi tiền gửi, lãi trái phiếu Chính phủ, lãi tín phiếu Kho bạc của các Quỹ thực hiện nhiệm vụ nhà nước giao và quỹ khác của Nhà nước hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quy định hoặc quyết định được thành lập và hoạt động theo quy định của pháp luật

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Điều 4 Luật thuế TNDN quy định: “*Thu nhập từ thực hiện nhiệm vụ Nhà nước giao của Ngân hàng Phát triển Việt Nam trong hoạt động tín dụng đầu tư phát triển, tín dụng xuất khẩu; thu nhập từ hoạt động tín dụng cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác của Ngân hàng Chính sách xã hội; thu nhập của các quỹ tài chính nhà nước và quỹ khác của Nhà nước hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận theo quy định của pháp luật; thu nhập của tổ chức mà Nhà*

nước sở hữu 100% vốn điều lệ do Chính phủ thành lập để xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng Việt Nam” là thu nhập miễn thuế TNDN.

Việc thực hiện quy định này thời gian qua đã phát huy hiệu quả thúc đẩy các đơn vị có thêm nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ được nhà nước giao. Tuy nhiên, qua rà soát quy định nêu trên cho thấy trong quá trình hoạt động còn có phát sinh khoản thu nhập từ lãi tiền gửi ngân hàng, lãi trái phiếu Chính phủ, lãi tín phiếu Kho bạc của các Quỹ này. Thực tế, khi có khoản tiền nhàn rỗi chưa đưa vào hoạt động kinh doanh theo nhiệm vụ nhà nước giao thì để không lãng phí nguồn lực, các khoản tiền nhàn rỗi này thường được gửi ngân hàng hoặc mua trái phiếu Chính phủ, tín phiếu Kho bạc và phát sinh khoản lãi tiền gửi, lãi trái phiếu Chính phủ, lãi tín phiếu Kho bạc. Xét bản chất thì khoản tiền lãi nêu trên không phải là thu nhập từ thực hiện nhiệm vụ Nhà nước giao của đơn vị nên việc phải tách khoản thu nhập này. Tuy nhiên, việc yêu cầu tách riêng khoản thu nhập này để tính thuế TNDN trên thực tiễn trong giai đoạn vừa qua cũng đã phát sinh một số bất cập, tạo ra sự phức tạp trong quản lý.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Để đảm bảo minh bạch rõ ràng, phù hợp với bản chất hoạt động của các Quỹ tài chính nhà nước hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận, cần nghiên cứu để bổ sung quy định khoản lãi tiền gửi, lãi trái phiếu Chính phủ, lãi tín phiếu Kho bạc của các quỹ tài chính nhà nước và các quỹ khác của Nhà nước hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận vào diện được miễn thuế TNDN.

c) Đánh giá tác động

Việc sửa đổi này cũng sẽ tạo điều kiện cho các quỹ tài chính nhà nước có thêm nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ được Nhà nước giao, đảm bảo sự nhất quán của chính sách và tạo ra sự đơn giản cho quá trình thực hiện.

3.2.2. Sửa đổi, bổ sung quy định về chi phí được trừ và không được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế để tháo gỡ vướng mắc và tạo thuận lợi trong thực hiện

Điều 9 Luật thuế TNDN quy định về các khoản chi phí được trừ và không được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế TNDN, trong đó khoản 1 quy định nguyên tắc các khoản chi phí được trừ³⁵ và khoản 2 liệt kê các khoản chi phí không được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế TNDN, đảm bảo phù hợp với thực tiễn của Việt Nam cũng như thông lệ quốc tế. Tuy nhiên, qua ý kiến tham gia của các Bộ, ngành và địa phương và thực tế thực hiện giai đoạn vừa qua cũng đã cho thấy các quy định liên quan đến việc xác định chi phí được trừ và không được trừ cũng phát sinh một số vướng mắc, bất cập cần thiết nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung cho phù hợp hoặc cần thiết phải luật hóa các quy định tại các văn bản dưới

³⁵ 1. Trừ các khoản chi quy định tại khoản 2 Điều này, doanh nghiệp được trừ mọi khoản chi khi xác định thu nhập chịu thuế nếu đáp ứng đủ các điều kiện sau đây:

- a) Khoản chi thực tế phát sinh liên quan đến hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp; khoản chi cho hoạt động giáo dục nghề nghiệp; khoản chi thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh của doanh nghiệp theo quy định của pháp luật;
- b) Khoản chi có đủ hóa đơn, chứng từ theo quy định của pháp luật. Đối với hóa đơn mua hàng hóa, dịch vụ từng lần có giá trị từ hai mươi triệu đồng trở lên phải có chứng từ thanh toán không dùng tiền mặt, trừ các trường hợp không bắt buộc phải có chứng từ thanh toán không dùng tiền mặt theo quy định của pháp luật.

luật để đảm bảo tính pháp lý và sự ổn định của hệ thống chính sách thuế, cụ thể như sau:

3.2.2.1. Về quy định chi tiết các khoản chi liên quan đến hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Khoản 5 Điều 1 Luật thuế TNDN số 32/2013/QH13 quy định điều kiện được tính vào chi phí được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế TNDN, trong đó có: *“Khoản chi thực tế phát sinh liên quan đến hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp; khoản chi thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh của doanh nghiệp theo quy định của pháp luật”*. Đồng thời, tại khoản này có giao *“Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Điều này.”*

Để quy định chi tiết nội dung nêu trên, tại khoản 1 Điều 9 Nghị định số 218/2013/NĐ-CP ngày 26/12/2013 của Chính phủ (đã được sửa đổi tại khoản 4 Điều 1 Nghị định số 91/2014/NĐ-CP ngày 10/10/2014) quy định:

“a) Khoản chi thực tế phát sinh liên quan đến hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, bao gồm cả các khoản chi sau:

- Khoản chi cho thực hiện nhiệm vụ giáo dục quốc phòng và an ninh, huấn luyện, hoạt động của lực lượng dân quân tự vệ và phục vụ các nhiệm vụ quốc phòng, an ninh khác theo quy định của pháp luật; khoản chi hỗ trợ phục vụ cho hoạt động của tổ chức đảng, tổ chức chính trị - xã hội trong doanh nghiệp;

- Các khoản chi thực tế cho hoạt động phòng, chống HIV/AIDS nơi làm việc của doanh nghiệp, bao gồm: chi phí đào tạo cán bộ phòng, chống HIV/AIDS của doanh nghiệp, chi phí tổ chức truyền thông phòng, chống HIV/AIDS cho người lao động của doanh nghiệp, phí thực hiện tư vấn, khám và xét nghiệm HIV, chi phí hỗ trợ người nhiễm HIV là người lao động của doanh nghiệp.

- Khoản chi có tính chất phúc lợi chi trực tiếp cho người lao động mà doanh nghiệp có hóa đơn, chứng theo quy định như: chi khám hiếu, hỷ của bản thân và gia đình người lao động; chi nghỉ mát, chi hỗ trợ điều trị; chi hỗ trợ bổ sung kiến thức học tập tại cơ sở đào tạo; chi hỗ trợ gia đình người lao động bị ảnh hưởng bởi thiên tai, địch họa, tai nạn, ốm đau; chi khen thưởng con cái của người lao động có thành tích tốt trong học tập; chi hỗ trợ chi phí đi lại ngày lễ, tết cho người lao động và những khoản chi có tính chất phúc lợi khác theo hướng dẫn của Bộ Tài chính; tổng số chi không quá 01 tháng lương bình quân thực tế thực hiện trong năm tính thuế”.

Việc ban hành các quy định nêu trên đã đảm bảo tuân thủ đúng các nguyên tắc, thẩm quyền được quy định trong Luật thuế TNDN. Qua quá trình thực hiện những năm vừa qua không phát sinh vướng mắc và nhận được sự đồng tình của cộng đồng doanh nghiệp nên cũng cần thiết được đưa vào Luật thuế TNDN.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Nhằm thực hiện quy định của Hiến pháp năm 2013 đề nghị luật hóa các quy định tại các Nghị định của Chính phủ nêu trên.

c) Đánh giá tác động

Việc bổ sung quy định nêu trên sẽ không ảnh hưởng đến số thu NSNN do

đây là các nội dung đã được thực hiện trong thời gian qua. Trong khi đó, việc quy định cụ thể những nội dung này trong Luật thuế TNDN sẽ đảm bảo cơ sở pháp lý, tính minh bạch và ổn định của chính sách. Qua đó, sẽ góp phần nâng cao niềm tin của các nhà đầu tư trong và ngoài nước đối với môi trường kinh doanh của Việt Nam.

3.2.2.2. Về quy định chi phí được trừ đối với phần thuế giá trị gia tăng (GTGT) chưa được khấu trừ hết và không thuộc diện được hoàn thuế

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Theo quy định của Luật thuế TNDN và Luật thuế GTGT, phần thuế GTGT đầu vào chưa được khấu trừ hết và không thuộc trường hợp được hoàn thuế thì không được tính vào chi phí được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế TNDN. Qua tổng kết đánh giá cho thấy, trên thực tế còn một số trường hợp số thuế GTGT đầu vào lớn hơn số thuế GTGT đầu ra và qua nhiều kỳ tính thuế vẫn chưa được khấu trừ hết như đối với trường hợp các cơ sở sản xuất kinh doanh thuộc đối tượng chịu thuế GTGT 5% nhưng đầu vào chủ yếu thuộc đối tượng chịu thuế GTGT 10%. Đối với những trường hợp này, việc vừa không cho phép hoàn thuế GTGT và vừa không cho tính vào chi phí đã gây ra một số khó khăn cho các doanh nghiệp trong việc lưu giữ chứng từ để theo dõi số thuế này trong nhiều năm, làm phát sinh chi phí cho các doanh nghiệp và ảnh hưởng đến kết quả sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp. Về nguyên tắc, các khoản thuế gián thu mà doanh nghiệp đã nộp thay cho người tiêu dùng nhưng không được khấu trừ hay hoàn thuế thì cần phải được tính vào chi phí khi xác định thu nhập chịu thuế.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Để tháo gỡ vướng mắc cho các doanh nghiệp, đảm bảo phản ánh đúng bản chất kinh tế khi xác định thu nhập chịu thuế TNDN, cần thiết nghiên cứu để bổ sung quy định cho phép tính vào chi phí được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế TNDN đối với số thuế GTGT đầu vào của doanh nghiệp đủ điều kiện để được khấu trừ thuế GTGT nhưng chưa được khấu trừ hết và không thuộc trường hợp được hoàn thuế theo quy định của Luật thuế GTGT. Đồng thời, để đảm bảo chặt chẽ, minh bạch thì cũng cần quy định rõ số thuế GTGT đầu vào khi đã được tính vào chi phí được trừ thì không được khấu trừ với số thuế GTGT đầu ra.

c) Đánh giá tác động

Việc thực hiện đề xuất sửa đổi theo hướng trên sẽ đảm bảo phản ánh đúng bản chất của khoản chi phí được trừ, góp phần tháo gỡ vướng mắc của doanh nghiệp, đảm bảo phù hợp với thông lệ quốc tế. Các doanh nghiệp sẽ có thêm sự linh hoạt, lựa chọn là tính luôn số thuế GTGT đủ điều kiện được khấu trừ vào chi phí được trừ hay chờ để được khấu trừ với thuế GTGT trong tương lai.

3.2.2.3. Về quy định mức giá trị hàng hóa, dịch vụ mua vào phải có chứng từ thanh toán không dùng tiền mặt

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Kể từ 01/04/2014 đến nay, theo Luật số 32/2013/QH13 (sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế TNDN số 14/2008/QH12) thì điều kiện thanh toán không dùng tiền mặt là một trong các điều kiện bắt buộc để một khoản chi của

doanh nghiệp được tính vào chi phí được trừ. Cụ thể, đối với hoá đơn mua hàng hoá, dịch vụ từng lần có giá trị từ 20 triệu đồng trở lên phải có chứng từ thanh toán không dùng tiền mặt, doanh nghiệp mới được tính vào chi phí được trừ, trừ các trường hợp không bắt buộc phải có chứng từ thanh toán không dùng tiền mặt theo quy định của pháp luật.

Do lần đầu được đưa vào áp dụng nên ngưỡng 20 triệu đồng được quy định tại Luật số 32/2013/QH13 nêu trên được xác định tương đối cao để không gây ra các tác động quá bất lợi cho các doanh nghiệp ở vùng sâu, vùng xa, phù hợp với đặc điểm và điều kiện hạ tầng thanh toán của ngân hàng khi ban hành Luật. Quá trình thực hiện đã góp phần thúc đẩy phát triển giao dịch thanh toán qua ngân hàng, tiết giảm chi phí cho ngành ngân hàng cũng như doanh nghiệp so với phương thức thanh toán bằng tiền mặt, góp phần minh bạch hóa các giao dịch, hoạt động kinh tế và đảm bảo công tác quản lý thu thuế, nhất là trong bối cảnh các hoạt động kinh doanh thương mại điện tử, hoạt động kinh tế số đang ngày càng phổ biến.

Tuy nhiên, qua công tác thanh tra, kiểm tra thuế thời gian qua cũng đã phát sinh nhiều trường hợp doanh nghiệp lợi dụng chia nhỏ hóa đơn dưới 20 triệu để thanh toán bằng tiền mặt để được kê khai, khấu trừ thuế GTGT và tính vào chi phí khi xác định thu nhập chịu thuế TNDN. Cùng với đó, đến nay, hạ tầng thanh toán của hệ thống ngân hàng đã tương đối phát triển, các dịch vụ ngân hàng điện tử ngày càng phong phú. Tiếp cận của người dân và doanh nghiệp qua các dịch vụ thanh toán điện tử đã được mở rộng đáng kể. Hầu hết các địa điểm cung cấp hàng hóa, dịch vụ đã có thiết bị chấp nhận thẻ và cho phép người mua hàng thanh toán không dùng tiền mặt khi mua hàng.

Gần đây, Thủ tướng Chính phủ cũng đã ban hành Quyết định số 1813/QĐ-TTg ngày 28/10/2021 về việc phê duyệt Đề án phát triển thanh toán không dùng tiền mặt tại Việt Nam, trong đó, cũng đã đặt ra các mục tiêu về việc thúc đẩy thanh toán không dùng tiền mặt trong nền kinh tế và đã đề ra một số giải pháp như: rà soát đề xuất sửa đổi, bổ sung một số điều khoản liên quan đến thanh toán tại các văn bản Luật hiện hành; xây dựng giải pháp để tiếp tục khuyến khích thanh toán không dùng tiền mặt góp phần vào việc quản lý thuế.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Đề thúc đẩy thanh toán không dùng tiền mặt trong nền kinh tế theo định hướng của Đảng và Nhà nước, qua đó, giảm thiểu động cơ tham gia vào các hoạt động kinh tế ngầm, kinh tế phi chính thức làm xói mòn cơ sở thuế, cần nghiên cứu sửa đổi quy định về mức giá trị hàng hóa, dịch vụ phải thanh toán không dùng tiền mặt để được tính vào chi phí được trừ theo hướng giảm để thay cho mức 20 triệu đồng hiện nay (trừ các trường hợp không bắt buộc phải có chứng từ thanh toán không dùng tiền mặt theo quy định của pháp luật như thanh toán tiền lương, khoán chi công tác phí cho người lao động, thanh toán bù trừ,..).

Việc sửa đổi theo hướng trên sẽ đảm bảo đồng bộ với dự kiến điều chỉnh quy định về hạn mức thanh toán phải thực hiện qua ngân hàng liên quan đến điều kiện được khấu trừ thuế GTGT trong Báo cáo nghiên cứu, rà soát về Luật thuế GTGT. Tuy nhiên, việc xác định ngưỡng thanh toán phải thực hiện qua ngân hàng cần phải được nghiên cứu cẩn trọng, đảm bảo phù hợp với thực trạng và sự phát triển

của hệ thống thanh toán trong nền kinh tế, đảm bảo các doanh nghiệp có thể tuân thủ một cách thuận lợi.

c) Đánh giá tác động

- Đối với doanh nghiệp: Quy định trên giúp minh bạch hóa các giao dịch mua bán của doanh nghiệp, tạo môi trường kinh doanh bình đẳng, minh bạch cho các doanh nghiệp.

- Đối với Nhà nước:

+ Thúc đẩy hoạt động thanh toán không dùng tiền mặt, phù hợp với bối cảnh và xu hướng chung của thế giới. Đồng thời hạn chế lợi dụng, chia nhỏ hóa đơn nhằm thực hiện thanh toán bằng tiền mặt qua đó hạn chế xói mòn cơ sở thuế.

+ Đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ giữa các quy định của pháp luật (đồng bộ với Luật Thuế GTGT sửa đổi).

+ Góp phần đảm bảo nguồn thu bền vững cho NSNN.

3.2.2.4. Về khoản chi ủng hộ, tài trợ nhằm phòng, chống, khắc phục hậu quả của dịch bệnh

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Theo điểm m khoản 2 Điều 9 Luật thuế TNDN thì doanh nghiệp không được tính vào chi phí được trừ đối với: “m) Khoản tài trợ, trừ khoản tài trợ cho giáo dục, y tế, nghiên cứu khoa học, khắc phục hậu quả thiên tai, làm nhà đại đoàn kết, nhà tình nghĩa, nhà cho các đối tượng chính sách theo quy định của pháp luật, khoản tài trợ theo chương trình của Nhà nước dành cho các địa phương thuộc địa bàn có điều kiện KT-XH đặc biệt khó khăn”. Đối với khoản chi tài trợ, ủng hộ của tổ chức, doanh nghiệp cho các hoạt động phòng, chống, khắc phục hậu quả của dịch bệnh, Luật thuế TNDN hiện hành chưa có quy định cụ thể về việc cho phép tính vào chi phí được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế.

Thực tế thời gian vừa qua, dịch Covid-19 xảy ra trên phạm vi toàn cầu với diễn biến phức tạp đã và đang tác động tiêu cực đến nhiều mặt của đời sống KT-XH thế giới và trong nước; trong bối cảnh khó khăn, nhiều doanh nghiệp, tổ chức trên khắp mọi miền đất nước, cả ở trung ương và địa phương đã thể hiện tinh thần tương thân tương ái, hưởng ứng và chung tay cùng Nhà nước trong các hoạt động phòng, chống dịch Covid-19, trong đó có việc ủng hộ, tài trợ bằng tiền, hiện vật (thuốc men, trang thiết bị y tế, lương thực - thực phẩm,...) để hỗ trợ các đối tượng yếu thế trong xã hội chịu ảnh hưởng từ dịch Covid-19. Việc ủng hộ, tài trợ này là nghĩa cử tốt đẹp, mang tính nhân đạo cao cần được động viên, khuyến khích.

Nhằm thể hiện sự động viên, khuyến khích của Nhà nước đối với tinh thần chung tay của doanh nghiệp, tổ chức cho các hoạt động phòng, chống dịch Covid-19, Chính phủ đã trình Quốc hội và được Quốc hội chấp thuận tại Nghị quyết số 128/2020/QH14 và Nghị quyết số 43/2022/QH15, trên cơ sở đó Chính phủ đã ban hành Nghị định số 44/2021/NĐ-CP ngày 31/3/2021 và Nghị định số 15/2022/NĐ-CP ngày 28/01/2022 hướng dẫn thực hiện chi phí được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế TNDN đối với khoản chi ủng hộ, tài trợ (bằng tiền, hiện vật) của tổ chức, doanh nghiệp cho các hoạt động phòng, chống dịch Covid-19 tại Việt Nam và áp dụng trong kỳ tính thuế năm 2020, 2021 và 2022.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Để đảm bảo cơ sở pháp lý cho việc thực hiện ổn định, tiếp tục động viên, khuyến khích tổ chức, doanh nghiệp chung tay với Nhà nước trong các hoạt động phòng, chống, khắc phục hậu quả dịch bệnh nói chung phù hợp với thực tế phát triển KT-XH cần xem xét, bổ sung tại Luật thuế TNDN việc cho phép tính vào chi phí được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế TNDN đối với khoản chi tài trợ, ủng hộ của tổ chức, doanh nghiệp nhằm phòng, chống, khắc phục hậu quả của dịch bệnh được cơ quan có thẩm quyền công bố.

c) Đánh giá tác động

Việc bổ sung quy định này dự báo trong điều kiện có dịch bệnh xảy ra sẽ có tác động nhất định về giảm thu NSNN. Theo thống kê của cơ quan thuế, việc áp dụng chi phí được trừ đối với khoản chi ủng hộ, tài trợ của doanh nghiệp cho các hoạt động phòng, chống dịch Covid-19 theo Nghị định số 44/2021/NĐ-CP và Nghị định số 15/2022/NĐ-CP nêu trên của Chính phủ làm giảm thu NSNN khoảng 1.000 tỷ đồng mỗi năm trong giai đoạn 2021-2022. Tuy nhiên, sẽ có tác động khuyến khích các doanh nghiệp, tổ chức chung tay với Nhà nước cho các hoạt động phòng, chống dịch bệnh, đảm bảo sự ổn định để thực hiện các mục tiêu phát triển KT-XH của đất nước. Việc bổ sung quy định này cũng sẽ đảm bảo sự minh bạch của chính sách, thể hiện sự chia sẻ của nhà nước cùng với cộng đồng trong việc phòng, chống và khắc phục hậu quả của dịch bệnh, tránh trường hợp phải trình Quốc hội xem xét quyết định mỗi khi có dịch bệnh xảy ra.

3.2.2.5. Về khoản chi tiền lương, tiền công của chủ công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên (do cá nhân làm chủ)

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Theo điểm i khoản 2 Điều 9 Luật thuế TNDN thì “*Tiền lương, tiền công của chủ doanh nghiệp tư nhân*” không được tính vào chi phí được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế TNDN. Luật thuế TNDN chưa có quy định cụ thể đối với tiền lương, tiền công của chủ công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên (do một cá nhân làm chủ). Tuy nhiên, tại điểm m khoản 2 Điều 9 Nghị định số 218/2013/NĐ-CP có quy định: “*Tiền lương, tiền công của chủ doanh nghiệp tư nhân; chủ công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên (do một cá nhân làm chủ)...*” không được tính vào chi phí được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Để đảm bảo minh bạch, thống nhất việc thực hiện đối với các hoạt động có cùng bản chất, đảm bảo cơ sở pháp lý ổn định, cần thiết rà soát để sửa đổi, bổ sung điểm i khoản 2 Điều 9 Luật thuế TNDN để quy định chi phí tiền lương, tiền công của chủ công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên (do cá nhân làm chủ) không được tính vào chi phí được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế TNDN.

c) Đánh giá tác động

- Đảm bảo minh bạch, thống nhất việc thực hiện đối với các hoạt động có cùng bản chất, hạn chế tình trạng lợi dụng để thực hiện việc chi trả tiền lương quá mức cho cá nhân là chủ công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên gây thất thu tiền thuế, đảm bảo cơ sở pháp lý ổn định.

- Góp phần mở rộng cơ sở thuế và dự kiến làm tăng thu NSNN từ thuế TNDN, mặc dù số tăng thu không nhiều.

3.2.2.6. Về khoản chi đóng góp quỹ hưu trí bổ sung tự nguyện, mua bảo hiểm nhân thọ vượt mức quy định

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Tại điểm o khoản 2 Điều 9 Luật thuế TNDN năm 2009 (đã được sửa đổi, bổ sung tại khoản 5 Điều 1 Luật số 32/2013/QH13) quy định về chi phí không được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế TNDN đối với: “... *Phần trích nộp quỹ hưu trí tự nguyện hoặc quỹ có tính chất an sinh xã hội, mua bảo hiểm hưu trí tự nguyện cho người lao động vượt mức quy định theo quy định của pháp luật*”. Luật chưa có quy định cụ thể đối với khoản chi mua bảo hiểm nhân thọ cho người lao động của doanh nghiệp. Bên cạnh đó, theo quy định tại Nghị định số 88/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 của Chính phủ về chương trình hưu trí bổ sung tự nguyện thì hiện hành mới có quỹ hưu trí bổ sung tự nguyện, không có quỹ hưu trí bổ sung. Vì vậy, cần chỉnh sửa lại câu chữ tại nội dung này cho phù hợp.

Thực tế thực hiện thời gian qua, ngoài các quỹ hưu trí bổ sung tự nguyện, các sản phẩm hưu trí tự nguyện thì cũng đã phát sinh một số khoản chi có tính chất an sinh xã hội khác mà doanh nghiệp đã thực hiện mua cho người lao động như chi mua bảo hiểm nhân thọ. Tuy nhiên, do Luật thuế TNDN chưa có quy định cụ thể dẫn đến việc thực hiện của doanh nghiệp còn phát sinh vướng mắc và chưa có sự thống nhất, cá biệt qua thanh tra kiểm tra của cơ quan thuế, cơ quan kiểm toán có trường hợp chi mua bảo hiểm nhân thọ cho cán bộ của doanh nghiệp lên tới hàng tỷ đồng mỗi năm, dẫn đến tình trạng lợi dụng chính sách, tạo sự bất bình đẳng giữa người lao động và gây thất thoát tiền thuế của nhà nước.

Để giải quyết vướng mắc phát sinh từ thực tế nêu trên, tạo điều kiện phát triển thị trường bảo hiểm, đồng thời hạn chế tình trạng lợi dụng chính sách gây nên sự bất bình đẳng và thất thoát tiền thuế của nhà nước, căn cứ thẩm quyền được giao quy định chi tiết, Chính phủ ban hành các Nghị định số 12/2015/NĐ-CP ngày 12/02/2015 (khoản 7 Điều 1) và Nghị định số 146/2017/NĐ-CP ngày 15/12/2017 (Điều 2), theo đó, quy định về khoản chi không được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế TNDN đối với các khoản chi này như sau:

“o) Phần chi vượt mức 03 triệu đồng/tháng/người để trích nộp quỹ hưu trí tự nguyện, mua bảo hiểm hưu trí tự nguyện, bảo hiểm nhân thọ cho người lao động; phần vượt mức quy định của pháp luật về bảo hiểm xã hội, về bảo hiểm y tế để trích nộp các quỹ có tính chất an sinh xã hội (bảo hiểm xã hội, bảo hiểm hưu trí bổ sung bắt buộc), quỹ bảo hiểm y tế và quỹ bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động”.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Để đảm bảo cơ sở pháp lý cho việc thực hiện ổn định, lâu dài, đồng thời khuyến khích doanh nghiệp, đảm bảo lợi ích cho người lao động qua đó góp phần phát triển lĩnh vực và thị trường bảo hiểm, đồng thời có tính linh hoạt để đảm bảo phù hợp với quá trình phát triển KT-XH nhanh chóng như hiện nay, đề xuất bổ sung vào điểm k khoản 2 Điều 9 Luật thuế TNDN hiện hành để quy định về chi phí được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế TNDN đối với khoản chi của doanh

nghiệp mua bảo hiểm hưu trí tự nguyện, bảo hiểm nhân thọ cho người lao động trong mức do Chính phủ quy định. Đồng thời, cũng cần chỉnh sửa câu chữ về tên quỹ hưu trí tự nguyện thành quỹ hưu trí bổ sung tự nguyện cho phù hợp với pháp luật liên quan.

c) Đánh giá tác động

Thực hiện đề xuất này cơ bản không tác động đến thu NSNN do phương án đề xuất chỉ mở rộng đối tượng quỹ được trích nộp, tổng số khoản trích nộp được trừ không thay đổi do với mức hiện nay đã được quy định tại các Nghị định của Chính phủ theo thẩm quyền được giao và đã có thời gian thực hiện ổn định. Trong khi đó, sẽ đảm bảo cơ sở pháp lý cho việc thực hiện, đảm bảo chính sách minh bạch, đồng thời tạo ra sự chủ động hơn cho các doanh nghiệp trong việc thực hiện các chính sách hỗ trợ cho người lao động.

3.2.2.7. Về các khoản chi không phù hợp với pháp luật liên quan

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Luật thuế TNDN hiện hành đã quy định cụ thể các nguyên tắc về xác định các khoản chi phí được trừ, đồng thời cũng đã quy định về danh mục các khoản chi phí không được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế. Tuy nhiên, qua rà soát có một số trường hợp cần được quy định cụ thể hơn để đảm bảo sự minh bạch của chính sách, trong đó có các khoản chi mà doanh nghiệp thực hiện nhưng không phù hợp với quy định của pháp luật có liên quan. Ví dụ, theo quy định tại Bộ luật Lao động năm 2019 thì người sử dụng lao động được sử dụng lao động làm thêm giờ không quá 300 giờ trong 01 năm nhưng thực tế có phát sinh các khoản chi cho người lao động nhưng chưa tuân thủ đúng các quy định của pháp luật về lao động và doanh nghiệp vẫn có công văn đề nghị được tính vào chi phí được trừ. Bên cạnh đó, theo quy định của pháp luật về thương mại thì khi thực hiện chương trình khuyến mại, doanh nghiệp phải đăng ký với Sở Công thương. Thực tế có những trường hợp doanh nghiệp thực hiện khuyến mại nhưng không đăng ký với Sở Công thương về chương trình khuyến mại trước khi thực hiện và doanh nghiệp vẫn đề nghị được tính khoản khuyến mại này vào chi phí được trừ khi tính thuế.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Để đảm bảo sự minh bạch của chính sách cần nghiên cứu bổ sung quy định các khoản chi không phù hợp với pháp luật liên quan không được tính vào chi phí được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế TNDN.

c) Đánh giá tác động

Thực hiện quy định nêu trên đảm bảo đồng bộ với quy định của pháp luật liên quan, đảm bảo sự cạnh tranh bình đẳng theo pháp luật.

3.2.2.8. Về khoản chi trả lãi tiền vay phục vụ hoạt động sản xuất kinh doanh của dự án BT, BOT, BTO

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Luật thuế TNDN số 32/2013/QH13 (điểm 2p khoản 5 Điều 1) quy định giao thẩm quyền cho Bộ trưởng Bộ Tài chính trong việc xác định các khoản chi phí được trừ và không được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế TNDN, cụ thể : “*p) Các khoản chi của hoạt động kinh doanh: ngân hàng, bảo hiểm, xổ số, chứng*

khoản và một số hoạt động kinh doanh đặc thù khác theo quy định của Bộ trưởng Bộ Tài chính". Thực tế thực hiện trong giai đoạn vừa qua đã có phát sinh vướng mắc trong việc xác định chi phí lãi vay khi xác định thu nhập chịu thuế TNDN của các dự án BOT, cụ thể như sau:

- Dự án BOT có đặc thù là tổng vốn đầu tư dự án thường rất lớn, trong đó chủ yếu là vốn vay nên khoản chi phí lãi vay các năm đầu thường rất cao (do số dư tính lãi vốn vay còn rất lớn), các năm sau số dư tính lãi vốn vay giảm dần dẫn đến chi phí lãi vay giảm theo; ngược lại doanh thu các năm đầu lại rất thấp, càng về sau doanh thu càng cao. Do đó, nếu hạch toán chi phí lãi vay theo quy định chung thì các năm đầu của Dự án lỗ liên tục và kéo dài, trong khi đó lợi nhuận lại dồn vào các năm cuối, sẽ làm sai lệch tình hình tài chính của doanh nghiệp mặc dù dự án đầu tư có hiệu quả.

- Lợi nhuận của dự án BOT thường khá chắc chắn, với lý do lợi nhuận của nhà đầu tư được tính trên vốn chủ sở hữu tham gia Dự án và tỷ lệ lợi nhuận là cố định trong suốt thời gian thực hiện hợp đồng. Trường hợp do yếu tố khách quan mà lợi nhuận của nhà đầu tư không đạt được như mong muốn thì có thể đề nghị cơ quan có thẩm quyền xem xét gia hạn thời hạn chuyển giao dự án lại cho Nhà nước.

Như vậy, nếu hạch toán toàn bộ chi phí lãi vay phát sinh vào chi phí sản xuất kinh doanh trong kỳ theo Chuẩn mực kế toán Việt Nam hiện hành sẽ không phù hợp với trường hợp đặc thù của dự án BOT như đã phân tích ở trên.

Theo nguyên tắc chi phí và doanh thu phải tương ứng với nhau thì sẽ phù hợp với trường hợp của dự án BOT vì doanh nghiệp thực hiện dự án BOT có vốn vay để hình thành tài sản chiếm tỉ trọng lớn trong tổng vốn đầu tư và tài sản của dự án BOT được sử dụng trong nhiều năm để tạo ra doanh thu.

Đối với các dự án BT, BTO theo quy định của Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư số 64/2020/QH14 khi triển khai thực hiện cũng sẽ gặp vướng mắc tương tự về chi phí lãi vay như dự án BOT nêu trên.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Luật thuế TNDN đã có quy định giao thẩm quyền cho Bộ Tài chính quy định việc xác định các khoản chi phí được trừ của một số lĩnh vực đặc thù như ngân hàng, bảo hiểm, xổ số... Theo đó, cần thiết nghiên cứu bổ sung quy định giao thẩm quyền cho Bộ trưởng Bộ Tài chính trong việc hướng dẫn thực hiện phân bổ chi phí lãi vay của các dự án BOT, BT, BTO..., tương tự như các lĩnh vực đặc thù này.

c) Đánh giá tác động

Thực hiện quy định nêu trên đảm bảo cơ sở pháp lý trong thực hiện, đảm bảo chi phí đầu vào tương ứng với doanh thu phát sinh, phản ánh đúng hiệu quả kinh doanh của dự án BOT, BT, BTO.

3.2.3. Về khung thuế suất thuế TNDN đối với hoạt động tìm kiếm, thăm dò, khai thác dầu khí

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Tại khoản 3 Điều 10 Luật thuế TNDN quy định về khung thuế suất đối với hoạt động tìm kiếm, thăm dò, khai thác tài nguyên như sau: "3. *Thuế suất thuế TNDN đối với hoạt động tìm kiếm, thăm dò, khai thác dầu, khí và tài nguyên quý*

hiếm khác tại Việt Nam từ 32% đến 50% phù hợp với từng dự án, từng cơ sở kinh doanh”, đồng thời, Luật giao Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành.

Căn cứ quy định nêu trên và thẩm quyền được giao, tại khoản 3 Điều 10 Nghị định số 218/2013/NĐ-CP ngày 26/12/2013 quy định: “Thuế suất thuế TNDN đối với hoạt động tìm kiếm, thăm dò, khai thác dầu khí và tài nguyên quý hiếm khác tại Việt Nam từ 32% đến 50%. Đối với hoạt động tìm kiếm, thăm dò, khai thác dầu khí, căn cứ vào vị trí, điều kiện khai thác và trữ lượng mỏ, Thủ tướng Chính phủ quyết định mức thuế suất cụ thể phù hợp với từng dự án, từng cơ sở kinh doanh theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Tài chính. Đối với các mỏ tài nguyên bạch kim, vàng, bạc, thiếc, wolfram, antimoan, đá quý, đất hiếm áp dụng thuế suất là 50%, trường hợp các mỏ có từ 70% diện tích được giao trở lên ở địa bàn có điều kiện KT-XH đặc biệt khó khăn thuộc danh mục địa bàn ưu đãi thuế TNDN ban hành kèm theo Nghị định này áp dụng thuế suất thuế TNDN là 40%”.

Khung thuế suất thuế TNDN đối với hoạt động tìm kiếm, thăm dò, khai thác dầu, khí và tài nguyên quý hiếm khác tại Việt Nam từ 32% đến 50% được quy định và áp dụng từ năm 1999 đến nay. Trong đó, mức thuế suất sàn (32%) tại thời điểm năm 1999 được xác định bằng mức thuế suất thuế TNDN phổ thông đối với đầu tư trong nước tại thời điểm đó. Đến nay, mức thuế suất phổ thông thuế TNDN đã từng bước được điều chỉnh giảm từ mức 32% trước đây xuống mức 20% từ năm 2016. Trong khi đó, việc khai thác dầu khí ngày càng khó khăn bởi các mỏ khai thác mới ở vị trí kém thuận lợi cùng các yếu tố địa chính trị, chi phí khai thác cao và chứa đựng nhiều rủi ro nên thời gian gần đây không khuyến khích được các doanh nghiệp khai thác dầu khí mở rộng hoạt động sản xuất kinh doanh.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Để đảm bảo chính sách được minh bạch và tiếp tục hỗ trợ, phát triển lĩnh vực dầu khí trong tình hình mới, cần thiết nghiên cứu điều chỉnh khung thuế suất đối với hoạt động tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí cho phù hợp theo hướng điều chỉnh khung thuế suất đối với hoạt động tìm kiếm, thăm dò, khai thác dầu khí theo hướng giữ mức trần cao nhất và điều chỉnh mức thuế suất sàn tương đương mức thuế suất phổ thông thuế TNDN hiện hành. Đồng thời, thực hiện luật hóa các quy định đã có thời gian thực hiện ổn định tại Nghị định số 218/2013/NĐ-CP nêu trên để đảm bảo sự ổn định, minh bạch của chính sách. Các quy định này đã được thực hiện ổn định trong giai đoạn vừa qua, thực tế không phát sinh vướng mắc.

c) Đánh giá tác động

Việc thực hiện theo phương án đề xuất nói trên sẽ tạo điều kiện để hỗ trợ cho các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực dầu khí mở rộng hoạt động, tăng cường hoạt động tìm kiếm, thăm dò dầu khí. Theo phương án đề xuất thì về mặt lý thuyết việc điều chỉnh mức thuế suất sàn có thể dẫn đến làm giảm số thu NSNN so với trước. Tuy nhiên, trên thực tế nếu duy trì mức thuế suất như hiện hành có thể dẫn đến trường hợp là doanh nghiệp không tham gia tìm kiếm, khai thác vì phương án tài chính không khả thi nên sẽ không tạo ra nguồn thu cho NSNN. Với mức thuế suất phù hợp hơn có thể thúc đẩy các doanh nghiệp tham gia vào các dự án tìm kiếm, khai thác dầu khí mới mà nếu như giữ như quy định

hiện hành thì doanh nghiệp sẽ không tham gia.

3.2.4. Về phương pháp tính thuế TNDN

3.2.4.1. Về tỷ lệ thu thuế TNDN đối với nhà thầu nước ngoài có thu nhập tại Việt Nam

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Về nguyên tắc, thuế TNDN được tính toán dựa trên việc xác định thu nhập, lãi của doanh nghiệp (bằng doanh thu từ cung cấp hàng hóa, dịch vụ trừ đi chi phí bỏ ra để thực hiện việc cung cấp hàng hóa, dịch vụ). Tại Điều 11 Luật thuế TNDN quy định cụ thể về phương pháp tính thuế đối với doanh nghiệp thành lập và hoạt động tại Việt Nam. Tuy nhiên, thực tế có các trường hợp đặc thù mà doanh nghiệp và cơ quan quản lý không có đủ cơ sở để xác định chính xác các chi phí của hoạt động kinh doanh, qua đó có thể xác định được thu nhập làm cơ sở tính toán số thuế phải nộp. Do vậy, để phù hợp với các trường hợp đặc thù của doanh nghiệp và đảm bảo công tác quản lý, Điều 11 Luật thuế TNDN đã quy định giao Chính phủ hướng dẫn về phương pháp tính thuế đối với các trường hợp này, đặc biệt là đối với doanh nghiệp nước ngoài không hiện diện tại Việt Nam nhưng có hoạt động cung cấp hàng hóa, dịch vụ cho tổ chức, cá nhân tại Việt Nam (nhà thầu nước ngoài).

Căn cứ quy định của Luật thuế TNDN nêu trên, dựa trên tình hình thực tế và trên cơ sở tính toán, xác định tỷ suất lợi nhuận trên doanh thu trong các ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh phù hợp với từng thời kỳ, giai đoạn, tại các Nghị định hướng dẫn của Chính phủ (Nghị định số 124/2008/NĐ-CP, Nghị định số 122/2011/NĐ-CP, Nghị định số 218/2013/NĐ-CP) đã có quy định về phương pháp tính thuế đơn giản theo tỷ lệ % trên doanh thu đối với trường hợp hoạt động kinh doanh có doanh thu nhưng không thể xác định đúng các chi phí của hoạt động tạo ra doanh thu. Hiện, theo khoản 3 Điều 11 Nghị định số 218/2013/NĐ-CP, các mức tỷ lệ % trên doanh thu theo từng lĩnh vực hoạt động cụ thể như sau:

“3. Đối với doanh nghiệp quy định tại các Điểm c, d khoản 2 Điều 2 Luật thuế TNDN, số thuế TNDN phải nộp được tính theo tỷ lệ % trên doanh thu bán hàng hóa, dịch vụ tại Việt Nam, cụ thể như sau:

a) Dịch vụ: 5%, riêng dịch vụ quản lý nhà hàng, khách sạn, casino: 10%; Trường hợp cung ứng dịch vụ có gắn với hàng hóa thì hàng hóa được tính theo tỷ lệ 1%; Trường hợp không tách riêng được giá trị hàng hoá với giá trị dịch vụ: 2%;

b) Cung cấp và phân phối hàng hóa tại Việt Nam theo hình thức xuất nhập khẩu tại chỗ hoặc theo các điều khoản thương mại quốc tế (Incoterms): 1%;

c) Tiền bản quyền: 10%;

d) Thuê tàu bay (kể cả thuê động cơ, phụ tùng tàu bay), tàu biển: 2%;

đ) Thuê giàn khoan, máy móc, thiết bị, phương tiện vận tải (trừ quy định tại điểm d khoản này): 5%;

e) Lãi tiền vay: 5%;

g) Chuyển nhượng chứng khoán, tái bảo hiểm ra nước ngoài: 0,1%;

h) Dịch vụ tài chính phái sinh: 2%;

i) Xây dựng, vận tải và hoạt động khác: 2%.”

Trong thời gian qua, có ý kiến đề nghị cần luật hóa các quy định tại Nghị định số 218/2013/NĐ-CP nêu trên để bổ sung tại Luật thuế TNDN để đảm bảo cơ sở pháp lý cao hơn cũng như nâng cao tính ổn định của chính sách, đồng thời cần bổ sung quy định cụ thể hơn về tỷ lệ % doanh thu đối với một số hoạt động của doanh nghiệp nước ngoài như hoạt động chuyển nhượng vốn, tài sản tại Việt Nam, hoạt động chuyển nhượng chứng khoán,...³⁶. Cụ thể:

- Đối với hoạt động chuyển nhượng vốn của tổ chức nước ngoài có hoặc không có cơ sở thường trú tại Việt Nam, hiện nay tại Thông tư của Bộ Tài chính đang hướng dẫn thu thuế TNDN đối với trường hợp này theo thuế suất 20% trên thu nhập. Thực hiện theo quy định này, trong thời gian vừa qua, cơ quan thuế đã thu được thuế chuyển nhượng của một số dự án lớn như Metro, BigC với số thuế TNDN lên đến nghìn tỷ đồng/giao dịch chuyển nhượng vốn.

Tuy nhiên, thực tế đa số các tổ chức nước ngoài khi chuyển nhượng vốn cho bên nước ngoài kê khai giá chuyển nhượng bằng giá vốn, trong khi đó ta lại chưa có đủ cơ sở để kiểm chứng tính chính xác giá chuyển nhượng thực tế và các chi phí thực tế liên quan đến hoạt động góp vốn và chuyển nhượng vốn.

- Đối với hoạt động chuyển nhượng chứng khoán, tại Nghị định của Chính phủ hiện nay quy định tỷ lệ thuế 0,1% trên doanh thu mà chưa quy định cụ thể áp dụng đối với chứng khoán niêm yết hoặc đăng ký giao dịch tại Sở Giao dịch chứng khoán. Thực tế, đối với hoạt động chuyển nhượng chứng khoán, nếu chứng khoán niêm yết hoặc đăng ký giao dịch tại Sở Giao dịch chứng khoán thì giá chuyển nhượng là rõ ràng, minh bạch. Tuy nhiên, nếu chứng khoán chưa niêm yết hoặc chưa đăng ký giao dịch tại Sở Giao dịch chứng khoán thì rất khó kiểm soát giá chuyển nhượng và chi phí liên quan nên hầu hết các hoạt động chuyển nhượng này đều kê khai không nộp thuế hoặc nghĩa vụ thuế phải nộp rất ít. Vì vậy, cần phải quy định tỷ lệ cao hơn đối với chuyển nhượng chứng khoán chưa niêm yết hoặc chưa đăng ký giao dịch tại Sở giao dịch chứng khoán để thúc đẩy việc đăng ký niêm yết hoặc giao dịch chính thức.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Để đảm bảo cơ sở pháp lý và đảm bảo tính minh bạch của chính sách, đề xuất bổ sung quy định tại khoản 2 Điều 11 Luật thuế TNDN hiện hành theo hướng luật hóa quy định tại Nghị định số 218/2013/NĐ-CP về phương pháp thu thuế theo tỷ lệ % doanh thu như nêu trên. Đồng thời, quy định rõ tỷ lệ thu thuế đối với hoạt động chuyển nhượng vốn từng lần của nhà thầu nước ngoài gồm cả chuyển nhượng vốn diễn ra ở ngoài Việt Nam nhưng trong phần vốn chuyển nhượng có cả phần vốn từ thực hiện đầu tư tại Việt Nam để minh bạch trong thực hiện (trừ trường hợp chuyển giao vốn, tài sản giữa các thành viên trong nội bộ doanh nghiệp nhằm mục đích tái cơ cấu, không chuyển nhượng ra bên ngoài và không phát sinh thu nhập), đảm bảo phù hợp với thực tế hoạt động chuyển

³⁶ Tuy nhiên, cũng có ý kiến cho rằng việc xác định các mức tỷ lệ thuế trên doanh thu được xác định dựa trên tỷ suất lợi nhuận trong từng ngành nghề, lĩnh vực hoạt động theo từng giai đoạn nên việc quy định chi tiết tỷ lệ % doanh thu tại Luật thuế TNDN sẽ làm mất đi tính linh hoạt khi cần phải điều chỉnh, nhất là trong bối cảnh các hoạt động kinh doanh đang thay đổi nhanh chóng như hiện nay.

nhượng vốn hiện nay, góp phần mở rộng cơ sở thuế.

Ngoài ra, cần thiết nghiên cứu để quy định rõ tỷ lệ thu thuế (trên doanh thu chuyển nhượng từng lần) đối với chuyển nhượng chứng khoán niêm yết hoặc đăng ký giao dịch tại Sở Giao dịch chứng khoán cũng như tỷ lệ thu thuế phù hợp với hoạt động chuyển nhượng chứng khoán chưa niêm yết hoặc chưa đăng ký giao dịch tại Sở Giao dịch chứng khoán nhằm khuyến khích doanh nghiệp hoàn thiện thủ tục, hồ sơ để đăng ký niêm yết chính thức, để thúc đẩy sự phát triển của thị trường chứng khoán Việt Nam theo hướng bền vững. Tỷ lệ thu thuế trên doanh thu áp dụng đối với chuyển nhượng chứng khoán chưa niêm yết hoặc chưa đăng ký giao dịch cần cao hơn đối với trường hợp chuyển nhượng chứng khoán đã niêm yết hoặc đã đăng ký giao dịch.

c) Đánh giá tác động

Việc thực hiện theo phương án này sẽ đảm bảo sự minh bạch, ổn định của chính sách, tạo niềm tin của các nhà đầu tư đối với môi trường đầu tư trong nước và cũng không làm phát sinh chi phí hành chính có liên quan.

3.2.4.2. Về quy định về thu thuế theo tỷ lệ % doanh thu đối với đơn vị sự nghiệp và tổ chức khác

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Liên quan đến các đơn vị sự nghiệp, tổ chức khác có hoạt động phát sinh doanh thu nhưng không thể xác định được chi phí, thu nhập chịu thuế, căn cứ thẩm quyền được giao tại Luật thuế TNDN, tại khoản 5 Điều 11 Nghị định số 218/2013/NĐ-CP của Chính phủ đã quy định: “5. Đơn vị sự nghiệp, tổ chức khác không phải là doanh nghiệp thành lập và hoạt động theo quy định của pháp luật Việt Nam có hoạt động kinh doanh hàng hoá, dịch vụ có thu nhập chịu thuế TNDN mà các đơn vị này hạch toán được doanh thu nhưng không xác định được chi phí, thu nhập của hoạt động kinh doanh thì kê khai nộp thuế TNDN tính theo tỷ lệ % trên doanh thu bán hàng hoá, dịch vụ, cụ thể như sau:

a) Đối với dịch vụ (bao gồm cả lãi tiền gửi, lãi tiền cho vay): 5%. Riêng hoạt động giáo dục, y tế, biểu diễn nghệ thuật áp dụng mức thuế quy định tại điểm c khoản này;

b) Đối với kinh doanh hàng hoá: 1%;

c) Đối với hoạt động khác: 2%”.

Quy định nêu trên đã được thực hiện ổn định trong thời gian qua, phù hợp với thực tiễn của Việt Nam và qua đánh giá của các Bộ, ngành địa phương cơ bản không phát sinh vướng mắc. Do đó, cần thiết nghiên cứu để luật hóa quy định này.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung khoản 4 Điều 11 Luật thuế TNDN hiện hành để quy định phương pháp tính thuế đối với đơn vị sự nghiệp, tổ chức khác theo hướng Luật hóa quy định tại Nghị định số 218/2013/NĐ-CP về phương pháp thu thuế theo tỷ lệ % doanh thu đối với đơn vị sự nghiệp, tổ chức khác nêu trên.

c) Đánh giá tác động

Việc thực hiện theo phương án này sẽ đảm bảo sự minh bạch, ổn định của chính sách, tạo thuận lợi cho hoạt động của các đơn vị sự nghiệp và tổ chức khác không phải là doanh nghiệp. Việc thực hiện điều chỉnh này cũng không có tác động đến số thu NSNN và không làm phát sinh các chi phí hành chính có liên quan.

3.2.5. Về bổ sung quy định phương pháp tính thuế theo tỷ lệ % doanh thu đối với doanh nghiệp áp dụng chế độ kế toán siêu nhỏ để góp phần khuyến khích và tạo thuận lợi cho việc thành lập và hoạt động của doanh nghiệp siêu nhỏ

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Theo Luật thuế TNDN và văn bản hướng dẫn hiện hành thì các doanh nghiệp thuộc diện nộp thuế GTGT theo phương pháp trực tiếp, có thu nhập chịu thuế TNDN mà xác định được doanh thu nhưng không xác định được chi phí, thu nhập của hoạt động kinh doanh thì thực hiện thu thuế theo tỷ lệ phần trăm trên doanh thu (phương pháp nộp thuế đơn giản). Gần đây, để tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của các doanh nghiệp siêu nhỏ, nhiều định hướng chính sách mới cũng đã được đưa ra theo hướng tiết giảm các chi phí và thủ tục hành chính không cần thiết cho các doanh nghiệp này.

Liên quan đến chính sách thuế, tại Điều 10 Luật Hỗ trợ DNNVV năm 2017 đã quy định: *“Doanh nghiệp siêu nhỏ được áp dụng các thủ tục hành chính thuế và chế độ kế toán đơn giản theo quy định của pháp luật về thuế, kế toán”*. Theo đó, cần thiết phải cụ thể hóa quy định này để tạo điều kiện cho các doanh nghiệp siêu nhỏ phát triển, tiết giảm chi phí hành chính cho người nộp thuế và cơ quan thuế. Qua khảo sát kinh nghiệm các nước trên thế giới, cũng có rất nhiều quốc gia cho phép các doanh nghiệp siêu nhỏ được áp dụng các phương pháp tính thuế đơn giản (ví dụ như (Pháp, Ý, Brazil, Hungary).

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Để tạo dựng môi trường thuận lợi hỗ trợ doanh nghiệp, vừa nhằm đạt mục tiêu vừa đơn giản trong quản lý, vừa hạn chế tối đa vướng mắc phát sinh và đồng bộ với đề xuất áp dụng thuế suất ưu đãi đối với doanh nghiệp có tổng doanh thu năm dưới ngưỡng quy định, đề xuất bổ sung quy định tại Luật thuế TNDN để cho phép áp dụng phương pháp tính thuế đơn giản đối với doanh nghiệp siêu nhỏ có doanh thu hàng năm dưới ngưỡng này, được kê khai nộp thuế TNDN theo tỷ lệ % trên doanh thu bán hàng hoá, dịch vụ trong trường hợp doanh nghiệp không xác định được thu nhập. Theo đề xuất này thì doanh nghiệp siêu nhỏ (đặc biệt là các doanh nghiệp được thành lập từ hộ kinh doanh) vẫn có thể áp dụng phương pháp tính thuế TNDN theo tỷ lệ trên doanh thu (hiện hành cũng đang được áp dụng thu thuế thu nhập cá nhân theo tỷ lệ trên doanh thu) nếu không thể xác định được thu nhập. Trường hợp xác định được doanh thu, chi phí và thu nhập thì phải thực hiện tính thuế TNDN theo phương pháp xác định thu nhập như các doanh nghiệp khác.

Hiện nay, theo quy định tại Luật số 71/2014/QH13 sửa đổi, bổ sung các Luật về thuế, hộ kinh doanh đang được áp dụng phương pháp thu thuế theo tỷ lệ trên doanh thu với mức thuế suất được phân biệt theo ngành, nghề kinh doanh. Mức thuế suất áp dụng đối với doanh nghiệp siêu nhỏ có doanh thu hàng năm dưới

ngưỡng mà không xác định được thu nhập cần được xây dựng để đảm bảo tạo ra được các động lực khuyến khích các hộ kinh doanh chuyển đổi lên doanh nghiệp (được áp dụng mức thuế thấp hơn khi chuyển lên doanh nghiệp); đồng thời đảm bảo được sự đồng bộ với đề xuất điều chỉnh mức thuế TNDN đối với doanh nghiệp siêu nhỏ từ 20% xuống 15% (tương đương tỷ lệ 0,75).

Theo đó, trên cơ sở phân loại lĩnh vực, ngành nghề sản xuất kinh doanh để thu thuế TNCN theo tỷ lệ trên doanh thu đối với hộ kinh doanh đang được quy định tại Luật số 71/2014/QH13 nêu trên, đồng thời, tính đến mức độ khuyến khích để các hộ kinh doanh thấy được chủ trương ưu đãi của Nhà nước để chuyển đổi lên doanh nghiệp, mức thuế suất dự kiến áp dụng cho hộ kinh doanh theo từng lĩnh vực, ngành nghề không nên cao hơn 0,75 mức thuế TNCN tương ứng hiện hành đang áp dụng.

c) Đánh giá tác động

Thực hiện theo phương án này sẽ góp phần đảm bảo tính pháp lý, tính rõ ràng, minh bạch của chính sách, qua đó tạo thuận lợi cho các doanh nghiệp trong việc tính số thuế TNDN phải nộp trong trường hợp không xác định được thu nhập, đồng thời thuận lợi hơn trong công tác quản lý doanh nghiệp và công tác quản lý, thu thuế.

3.2.6. Về sửa đổi quy định về ưu đãi thuế đối với dự án đầu tư mở rộng để tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Trước 01/01/2009, theo Luật thuế TNDN năm 2003 và văn bản hướng dẫn quy định doanh nghiệp đang hoạt động có hoạt động đầu tư mở rộng (ĐTMR) thì được ưu đãi đối với phần thu nhập tăng thêm do ĐTMR mang lại.

Từ 01/01/2009, Luật thuế TNDN không có quy định về ưu đãi thuế TNDN đối với ĐTMR (chỉ bảo lưu ưu đãi cho những dự án ĐTMR hoàn thành và đi vào sản xuất kinh doanh trong năm 2009). Thực tế cho thấy doanh nghiệp đang hoạt động bỏ thêm vốn đầu tư cũng mang lại hiệu quả cao, thậm chí có thể cao hơn so với đầu tư mới do có thể tận dụng được thị phần, lợi thế thương mại sẵn có. Tuy nhiên, do Luật thuế TNDN số 14/2008/QH12 không có quy định ưu đãi thuế nên chưa tạo động lực khuyến khích, thu hút đầu tư để góp phần vào việc phân bổ nguồn lực có hiệu quả. Vì vậy, để đáp ứng yêu cầu thực tiễn, Luật thuế TNDN số 32/2013/QH13 đã bổ sung quy định miễn thuế, giảm thuế đối với dự án ĐTMR lắp đặt dây chuyền sản xuất mới, mở rộng quy mô sản xuất, đổi mới công nghệ sản xuất.

Thực tế thực hiện đã phát sinh vướng mắc vì song song với việc bổ sung ưu đãi cho dự án ĐTMR, từ ngày 01/01/2014, Luật số 32/2013/QH13 đã quy định đối tượng được hưởng ưu đãi thuế TNDN căn cứ theo “dự án đầu tư” thay vì ưu đãi theo “pháp nhân” như quy định tại các Luật thuế TNDN trước đó. Tuy nhiên, tại Luật số 32/2013/QH13 có quy định tiêu thức xác định và mức ưu đãi khác nhau đối với dự án đầu tư mới và dự án ĐTMR. Trong đó, Luật quy định dự án ĐTMR được lựa chọn hưởng ưu đãi cho thời gian còn lại theo mức ưu đãi của dự án ban đầu hoặc thời gian miễn giảm thuế (không áp dụng thuế suất ưu đãi) theo dự án đầu tư mới cùng điều kiện ưu đãi.

Qua quá trình đánh giá kết quả thực hiện Luật thuế TNDN hiện hành đã có một số ý kiến cho rằng quy định yêu cầu hạch toán riêng thu nhập từ dự án ĐTMR với dự án đầu tư ban đầu, nhất là các trường hợp đầu tư trên cùng địa điểm, cùng lĩnh vực, ngành nghề là không thực sự phù hợp. Điều này gây ảnh hưởng đến công tác cải cách hành chính trong lĩnh vực thuế và gây khó khăn trong công tác quản lý và kê khai, nộp thuế của doanh nghiệp.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Để phù hợp nhu cầu đầu tư của nhà đầu tư, hiện hành pháp luật về đầu tư cho phép doanh nghiệp được thực hiện dự án đầu tư mới và dự án ĐTMR, vì vậy, trên thực tế vẫn luôn tồn tại hai loại dự án đầu tư này. Theo đó, để tháo gỡ khó khăn trong quá trình thực hiện, đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật, tiếp tục tạo động lực khuyến khích đầu tư, đề xuất sửa đổi, bổ sung khoản 4 Điều 14 Luật thuế TNDN hiện hành quy định ưu đãi đối với dự án ĐTMR theo hướng: Doanh nghiệp được lựa chọn hưởng ưu đãi thuế (thuế suất và thời gian miễn, giảm thuế) đối với phần thu nhập từ thực hiện đầu tư mở rộng theo dự án đang hoạt động cho thời gian còn lại (nếu có) và không yêu cầu doanh nghiệp phải hạch toán riêng thu nhập từ đầu tư mới với thu nhập từ đầu tư mở rộng. Trường hợp dự án đang hoạt động đã hết thời gian hưởng ưu đãi, doanh nghiệp được hưởng ưu đãi thuế đối với phần thu nhập tăng thêm từ dự án đầu tư mở rộng theo mức đang áp dụng như hiện nay (được hưởng thời gian miễn thuế, giảm thuế bằng với thời gian miễn thuế, giảm thuế áp dụng đối với dự án đầu tư mới trên cùng địa bàn, lĩnh vực ưu đãi thuế TNDN; không ưu đãi về thuế suất), đồng thời, doanh nghiệp phải hạch toán riêng thu nhập từ đầu tư mở rộng để áp dụng ưu đãi.

c) Đánh giá tác động

Việc sửa đổi theo hướng nêu trên sẽ góp phần tháo gỡ khó khăn trong quá trình thực hiện, đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật, tiếp tục tạo động lực khuyến khích đầu tư.

3.2.7. Về bổ sung quy định về điều kiện và nguyên tắc áp dụng ưu đãi thuế TNDN đối với lĩnh vực nông, lâm, ngư và diêm nghiệp

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Luật thuế TNDN hiện hành đã có nhiều quy định liên quan đến ưu đãi thuế TNDN đối với lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, diêm nghiệp nhưng chưa quy định cụ thể có hay không áp dụng ưu đãi thuế đối với thu nhập từ thanh lý các sản phẩm trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng, chế biến nông sản, thủy sản (như thanh lý vườn cây cao su, bán phế liệu phế phẩm liên quan đến các sản phẩm trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng, chế biến nông sản, thủy sản...).

Ngoài ra, kể từ năm 2015, theo quy định của Luật số 71/2014/QH13 có bổ sung thêm chính sách ưu đãi thuế đối với lĩnh vực này như: áp dụng thuế suất ưu đãi 10% trong suốt thời gian hoạt động đối với thu nhập của doanh nghiệp từ: trồng, chăm sóc, bảo vệ rừng, nuôi trồng, chế biến nông sản, thủy sản ở địa bàn có điều kiện KT-XH khó khăn, nuôi trồng lâm sản ở địa bàn có điều kiện KT-XH khó khăn; thuế suất 15% trong suốt thời gian hoạt động đối với thu nhập của doanh nghiệp trồng trọt, chăn nuôi, chế biến trong lĩnh vực nông nghiệp và thủy

sản không thuộc địa bàn có điều kiện KT-XH khó khăn hoặc địa bàn có điều kiện KT-XH đặc biệt khó khăn.

Tuy nhiên, Luật chưa có quy định trong trường hợp doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, diêm nghiệp kết thúc thời gian hưởng ưu đãi theo các điều kiện khác như doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, dự án ứng dụng công nghệ cao hay ưu đãi theo địa bàn... thì có được chuyển sang áp dụng các mức thuế suất 10% hoặc 15% nêu trên hay không. Với quy định như hiện nay đã phát sinh vướng mắc trong thực hiện xác định ưu đãi thuế lĩnh vực sản xuất nông, lâm nghiệp, ngư nghiệp và diêm nghiệp.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Để phù hợp với thực tế và khuyến khích phát triển hoạt động sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp và diêm nghiệp, cần sửa đổi, bổ sung quy định về nguyên tắc áp dụng ưu đãi thuế đối với lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp và diêm nghiệp theo hướng:

(i) Thu nhập được ưu đãi thuế trong lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, diêm nghiệp bao gồm cả thu nhập từ thanh lý tài sản dự án là sản phẩm nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, diêm nghiệp và thu nhập từ việc bán phế liệu, phế phẩm là sản phẩm nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, diêm nghiệp.

(ii) Trường hợp một khoản thu nhập của doanh nghiệp vừa đáp ứng điều kiện ưu đãi về thuế suất thuế TNDN trong lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, diêm nghiệp, vừa đáp ứng điều kiện ưu đãi theo lĩnh vực ưu đãi khác hoặc theo địa bàn ưu đãi mà doanh nghiệp lựa chọn hưởng ưu đãi theo lĩnh vực khác hoặc theo địa bàn ưu đãi thì sau khi hết thời gian ưu đãi theo lĩnh vực ưu đãi khác hoặc theo địa bàn ưu đãi (bao gồm cả thời gian miễn thuế, giảm thuế và thuế suất ưu đãi) thì được áp dụng mức thuế suất ưu đãi đối với lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, diêm nghiệp cho thời gian còn lại.

c) Đánh giá tác động

Việc thực hiện đề xuất nêu trên sẽ tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong thực hiện ưu đãi thuế đối với lĩnh vực sản xuất nông - lâm - ngư và diêm nghiệp, đảm bảo phát huy hơn nữa hiệu quả các giải pháp nhằm khuyến khích phát triển lĩnh vực nông nghiệp, nông dân, nông thôn theo chủ trương của Đảng và Nhà nước. Việc thực hiện này cũng có tác động nhất định đến số thu NSNN, tuy nhiên số giảm thu không lớn.

3.2.8. Về bổ sung quy định về thời điểm và nguyên tắc tính thời gian áp dụng ưu đãi thuế đối với doanh nghiệp CNC, doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng CNC, doanh nghiệp KH&CN và đối với dự án ứng dụng CNC, dự án sản xuất sản phẩm công nghiệp hỗ trợ

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Thứ nhất, về thời điểm tính thời gian ưu đãi

Tại khoản 6 Điều 13 và khoản 3 Điều 14 Luật thuế TNDN hiện hành quy định về thời điểm áp dụng thuế suất ưu đãi, thời điểm miễn, giảm thuế như sau:

“6. Thời gian áp dụng thuế suất ưu đãi quy định tại Điều này được tính từ năm đầu tiên dự án đầu tư mới của doanh nghiệp có doanh thu; đối với doanh

nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao được tính từ ngày được cấp giấy chứng nhận là doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao; đối với dự án ứng dụng công nghệ cao được tính từ ngày được cấp giấy chứng nhận dự án ứng dụng công nghệ cao.”

“3. Thời gian miễn thuế, giảm thuế đối với thu nhập của doanh nghiệp từ thực hiện dự án đầu tư mới quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này được tính từ năm đầu tiên có thu nhập chịu thuế từ dự án đầu tư, trường hợp không có thu nhập chịu thuế trong ba năm đầu, kể từ năm đầu tiên có doanh thu từ dự án thì thời gian miễn thuế, giảm thuế được tính từ năm thứ tư. Thời gian miễn thuế, giảm thuế đối với doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao quy định tại điểm c khoản 1 Điều 13 của Luật này được tính từ ngày được cấp giấy chứng nhận là doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao.”

Theo đó, đối với doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao thì thời điểm bắt đầu tính ưu đãi thuế (cả thuế suất và thời gian miễn, giảm) kể từ ngày cấp Giấy chứng nhận doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao. Đối với dự án ứng dụng công nghệ cao thì thời điểm bắt đầu tính ưu đãi về thuế suất kể từ ngày cấp Giấy chứng nhận là dự án ứng dụng công nghệ cao, còn thời điểm bắt đầu tính ưu đãi về thời gian miễn, giảm thuế tính kể từ năm đầu tiên có thu nhập chịu thuế từ dự án đầu tư. Các trường hợp khác theo nguyên tắc chung là thời điểm bắt đầu tính ưu đãi về thuế suất từ năm đầu tiên dự án đầu tư mới của doanh nghiệp có doanh thu, thời điểm bắt đầu tính ưu đãi miễn, giảm thuế tính từ năm đầu tiên có thu nhập chịu thuế từ dự án đầu tư.

Do thuế TNDN là tạm nộp theo quý, quyết toán theo năm, đồng thời Luật thuế TNDN cũng quy định trường hợp năm đầu tiên không đủ 12 tháng thì doanh nghiệp có thể chọn thời điểm tính ưu đãi miễn, giảm thuế bắt đầu từ năm tiếp theo nên quy định hiện hành sẽ gây phức tạp, thậm chí không cần thiết vì doanh nghiệp sẽ chọn thời điểm bắt đầu tính ưu đãi từ năm sau. Ngoài ra, một số trường hợp doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao thực tế có thể được cấp Giấy chứng nhận là doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao từ trước khi phát sinh thu nhập chịu thuế nên quy định này sẽ gây thiệt hại cho doanh nghiệp. Do đó, để đảm bảo thống nhất, công bằng, bình đẳng và minh bạch, đề nghị sửa đổi quy định về thời điểm tính ưu đãi thuế đối với doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, dự án ứng dụng công nghệ cao cho phù hợp thực tế.

Đối với các trường hợp tương tự như doanh nghiệp KH&CN, dự án sản xuất sản phẩm công nghiệp hỗ trợ thì điều kiện để áp dụng ưu đãi thuế cũng được căn cứ dựa trên Giấy chứng nhận doanh nghiệp KH&CN, Giấy xác nhận ưu đãi Dự án sản xuất sản phẩm công nghiệp hỗ trợ. Theo đó, cần nghiên cứu để sửa đổi quy định về thời điểm tính ưu đãi thuế đối với các trường hợp này để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ và tháo gỡ vướng mắc trong thực tiễn thời gian qua.

Thứ hai, về nguyên tắc tính thời gian ưu đãi đối với doanh nghiệp công

nghệ cao, doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, doanh nghiệp khoa học công nghệ, dự án ứng dụng công nghệ cao, dự án sản xuất sản phẩm công nghiệp hỗ trợ nếu đã được hưởng ưu đãi theo điều kiện ưu đãi khác

Khoản 4 Điều 18 Luật thuế TNDN: *“Trong cùng một thời gian, nếu doanh nghiệp được hưởng nhiều mức ưu đãi thuế khác nhau đối với cùng một khoản thu nhập thì doanh nghiệp được lựa chọn áp dụng mức ưu đãi thuế có lợi nhất”*.

Tuy nhiên, đối với các trường hợp doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, doanh nghiệp khoa học công nghệ, dự án ứng dụng công nghệ cao, dự án sản xuất sản phẩm công nghiệp hỗ trợ có thể phát sinh trường hợp trong thời gian chưa được hưởng ưu đãi theo điều kiện này (chưa được cấp Giấy chứng nhận) thì đáp ứng điều kiện khác như về địa bàn ưu đãi thuế nên doanh nghiệp đã khai hưởng ưu đãi thuế theo điều kiện khác. Đến khi được cấp Giấy chứng nhận thì doanh nghiệp lựa chọn hưởng ưu đãi theo điều kiện doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, doanh nghiệp khoa học công nghệ, dự án ứng dụng công nghệ cao, dự án sản xuất sản phẩm công nghiệp hỗ trợ. Do đó, cần thiết có hướng dẫn việc tính thời gian ưu đãi đối với các trường hợp này.

Đối với doanh nghiệp công nghệ cao, tại khoản 1 Điều 15 Nghị định số 218/2013/NĐ-CP của Chính phủ đã hướng dẫn: *“Trường hợp doanh nghiệp đang hưởng ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp hoặc đã hưởng hết ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp theo quy định của các văn bản quy phạm pháp luật về thuế thu nhập doanh nghiệp mà được cấp Giấy chứng nhận doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao thì mức ưu đãi đối với doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao được xác định bằng mức ưu đãi áp dụng cho doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao quy định tại khoản 1 Điều 15 và khoản 1 Điều 16 Nghị định này trừ đi thời gian ưu đãi đã hưởng (cả về thuế suất và thời gian miễn, giảm nếu có)”*.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

- Về thời điểm tính thời gian ưu đãi

Cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung tại khoản 6 Điều 13 và khoản 3 Điều 14 Luật thuế TNDN hiện hành để quy định về xác định thời điểm tính ưu đãi thuế đối với dự án ứng dụng công nghệ cao, dự án sản xuất sản phẩm công nghiệp hỗ trợ, doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, doanh nghiệp KH&CN theo hướng:

i) Thời gian áp dụng thuế suất ưu đãi được tính từ năm đầu tiên dự án đầu tư của doanh nghiệp có doanh thu; Trường hợp doanh nghiệp được cấp Giấy chứng nhận dự án ứng dụng công nghệ cao, Giấy xác nhận ưu đãi dự án sản xuất sản phẩm công nghiệp hỗ trợ, Giấy chứng nhận doanh nghiệp công nghệ cao, Giấy chứng nhận doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, Giấy chứng nhận doanh nghiệp khoa học và công nghệ sau thời điểm phát sinh doanh thu thì thời gian áp dụng thuế suất ưu đãi được tính kể từ năm được cấp Giấy chứng nhận, Giấy xác nhận ưu đãi.

ii) Thời gian miễn thuế, giảm thuế đối với thu nhập của doanh nghiệp từ thực

hiện dự án đầu tư mới được tính từ năm đầu tiên có thu nhập chịu thuế từ dự án đầu tư, trường hợp không có thu nhập chịu thuế trong ba năm đầu, kể từ năm đầu tiên có doanh thu từ dự án thì thời gian miễn thuế, giảm thuế được tính từ năm thứ tư; Trường hợp doanh nghiệp được cấp Giấy chứng nhận dự án ứng dụng công nghệ cao, Giấy xác nhận ưu đãi dự án sản xuất sản phẩm công nghiệp hỗ trợ, Giấy chứng nhận doanh nghiệp công nghệ cao, Giấy chứng nhận doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, Giấy chứng nhận doanh nghiệp khoa học và công nghệ sau thời điểm phát sinh doanh thu, thu nhập thì thời gian miễn, giảm thuế được tính kể từ năm được cấp giấy chứng nhận. Trường hợp tại năm cấp Giấy chứng nhận, Giấy xác nhận ưu đãi mà chưa có thu nhập thì thời gian miễn, giảm thuế được tính kể từ năm đầu tiên có thu nhập, nếu trong 03 năm đầu kể từ năm được cấp Giấy chứng nhận, Giấy xác nhận ưu đãi mà doanh nghiệp không có thu nhập chịu thuế thì thời gian miễn, giảm thuế tính từ năm thứ 4 kể từ năm cấp Giấy chứng nhận, Giấy xác nhận ưu đãi.

Việc thực hiện sửa đổi theo đề xuất nêu sẽ góp phần tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện, góp phần cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh của Việt Nam. Định hướng sửa đổi theo đề xuất nêu trên không làm phát sinh nội dung ưu đãi mới so với hiện hành và không có tác động ảnh hưởng tới thu NSNN.

- Về nguyên tắc tính thời gian ưu đãi đối với doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, doanh nghiệp khoa học công nghệ, dự án ứng dụng công nghệ cao, dự án sản xuất sản phẩm công nghiệp hỗ trợ nếu đã được hưởng ưu đãi theo điều kiện ưu đãi khác

Để đảm bảo minh bạch, rõ ràng trong thực hiện, tránh trường hợp doanh nghiệp lợi dụng chính sách chọn hưởng ưu đãi thuế TNDN theo điều kiện khác rồi mới xin cấp Giấy chứng nhận để hưởng ưu đãi thuế TNDN theo điều kiện doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, doanh nghiệp khoa học công nghệ, dự án ứng dụng công nghệ cao, dự án sản xuất sản phẩm công nghiệp hỗ trợ, cần bổ sung quy định rõ doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, doanh nghiệp khoa học công nghệ, dự án ứng dụng công nghệ cao, dự án sản xuất sản phẩm công nghiệp hỗ trợ nếu đã được hưởng ưu đãi theo điều kiện ưu đãi khác thì khi tính ưu đãi theo điều kiện doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, doanh nghiệp khoa học công nghệ, dự án ứng dụng công nghệ cao, dự án sản xuất sản phẩm công nghiệp hỗ trợ phải trừ đi điều kiện ưu đãi khác đã được hưởng.

c) Đánh giá tác động

- Góp phần tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện, góp phần cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh của Việt Nam.

- Không làm phát sinh nội dung ưu đãi mới so với hiện hành và không có tác động ảnh hưởng tới thu NSNN.

3.2.9. Về sửa đổi quy định mức lãi suất đối với số thuế của phần trích lập Quỹ phát triển KH&CN của doanh nghiệp sử dụng không hết cho phù hợp với thực tiễn hiện nay

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Theo quy định tại khoản 2 Điều 17 Luật thuế TNDN hiện hành: *“Lãi suất tính lãi đối với số thuế thu hồi tính trên phần quỹ không sử dụng hết là lãi suất trái phiếu kho bạc loại kỳ hạn một năm áp dụng tại thời điểm thu hồi với thời gian tính lãi là hai năm”*.

Thực tế hoạt động phát hành trái phiếu kho bạc hiện nay, trái phiếu kho bạc Nhà nước được đầu thầu phát hành và trúng thầu cơ bản có kỳ hạn dài từ 10 năm trở lên và một phần số lượng trái phiếu có thời hạn 5 năm.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Đề xuất ứng với thời hạn tối đa phải thu hồi số tiền trích lập quỹ phát triển khoa học và công nghệ của doanh nghiệp không sử dụng hết (trong thời gian 5 năm kể từ khi trích lập quỹ) và phù hợp với thực tế, cần sửa đổi quy định nêu trên cho phù hợp theo hướng lãi suất tính lãi đối với số thuế thu hồi tính trên phần quỹ không sử dụng hết là lãi suất trái phiếu kho bạc kỳ hạn năm năm hoặc kỳ hạn mười năm (trong trường hợp không có trái phiếu kho bạc kỳ hạn năm năm) áp dụng tại thời điểm thu hồi và thời gian tính lãi là hai năm.

c) Đánh giá tác động

Đề xuất nêu trên nhằm tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện, đảm bảo phù hợp với thực tế và không ảnh hưởng đáng kể tới thu NSNN.

3.2.10. Về sửa đổi, bổ sung quy định về chuyển tiếp ưu đãi

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Theo quy định tại khoản 3 Điều 2 Luật số 32/2013/QH13 thì chỉ các doanh nghiệp **đang được hưởng ưu đãi** thuế TNDN mới tiếp tục được hưởng ưu đãi theo quy định mới cho thời gian còn lại, cụ thể:

“3. Doanh nghiệp có dự án đầu tư mà tính đến hết kỳ tính thuế năm 2013 còn đang trong thời gian hưởng ưu đãi thuế TNDN (thuế suất, thời gian miễn, giảm thuế) theo quy định của các văn bản quy phạm pháp luật về thuế TNDN trước thời điểm Luật này có hiệu lực thì hành thì tiếp tục được hưởng cho thời gian còn lại theo quy định của các văn bản đó. Trường hợp đáp ứng điều kiện ưu đãi thuế theo quy định của Luật này thì được lựa chọn ưu đãi đang hưởng hoặc ưu đãi theo quy định của Luật này theo diện ưu đãi đối với đầu tư mới cho thời gian còn lại nếu đang hưởng theo diện doanh nghiệp thành lập mới từ dự án đầu tư hoặc theo diện ưu đãi đối với đầu tư mở rộng cho thời gian còn lại nếu đang hưởng theo diện đầu tư mở rộng.”

Từ ngày 01/01/2015, theo khoản 9 Điều 1 Luật số 71/2014/QH13 có quy định việc chuyển tiếp ưu đãi thuế như sau:

“3. Doanh nghiệp có dự án đầu tư được hưởng ưu đãi thuế TNDN theo quy định của pháp luật thuế TNDN tại thời điểm cấp phép hoặc cấp giấy chứng nhận đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư. Trường hợp pháp luật thuế TNDN có thay đổi mà doanh nghiệp đáp ứng điều kiện ưu đãi thuế theo quy định của pháp luật mới được sửa đổi, bổ sung thì doanh nghiệp được quyền lựa chọn hưởng ưu đãi về thuế suất và về thời gian miễn thuế, giảm thuế theo quy định của pháp luật tại thời điểm cấp phép hoặc theo quy định của pháp luật mới được sửa

đổi, bổ sung cho thời gian còn lại.”

Theo quy định của Luật số 71/2014/QH13 đã bổ sung thêm các trường hợp được ưu đãi thuế mà trước đây chưa thuộc diện ưu đãi (như ưu đãi đối với lĩnh vực công nghiệp hỗ trợ, lĩnh vực chế biến sản phẩm nông nghiệp...). Tuy nhiên, tại khoản 9 Điều 1 Luật số 71/2014/QH13 nêu trên thì chưa cụ thể trường hợp không thuộc diện ưu đãi thuế theo quy định của pháp luật về thuế TNDN trước ngày 01/01/2015 nay mới được bổ sung vào diện hưởng ưu đãi theo Luật số 71/2014/QH13 thì có được áp dụng ưu đãi thuế hay không.

Qua công tác quản lý thu thuế cho thấy chỉ mới áp dụng chuyển tiếp ưu đãi cho những trường hợp đến hết kỳ tính thuế năm 2014 còn *đang trong thời gian hưởng ưu đãi thuế TNDN (kể cả trường hợp thuộc diện nhưng chưa được hưởng ưu đãi)* và chưa áp dụng việc chuyển tiếp ưu đãi cho trường hợp *không thuộc diện hưởng ưu đãi* theo quy định của các văn bản quy phạm pháp luật về thuế TNDN trước đây nay đáp ứng điều kiện ưu đãi theo Luật số 71/2014/QH13. Do vậy đã phát sinh vướng mắc trong thực hiện, không thực sự khuyến khích các doanh nghiệp này thúc đẩy hoạt động sản xuất kinh doanh và tạo sự không công bằng trong thực hiện chính sách ưu đãi, một số cơ quan, doanh nghiệp đã kiến nghị cần nghiên cứu quy định rõ việc chuyển tiếp ưu đãi đối với trường hợp doanh nghiệp không thuộc diện ưu đãi theo quy định trước đó nhưng thuộc diện ưu đãi theo quy định mới sửa đổi thì cũng được áp dụng ưu đãi thuế.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Đề tháo gỡ vướng mắc của doanh nghiệp, đảm bảo công bằng trong thu hút đầu tư và đảm bảo tính minh bạch, thống nhất trong thực hiện, cần nghiên cứu để quy định về chuyển tiếp ưu đãi tại Luật thuế TNDN hiện hành theo hướng: Doanh nghiệp có dự án đầu tư được hưởng ưu đãi thuế TNDN theo quy định của pháp luật thuế TNDN tại thời điểm cấp phép hoặc cấp giấy chứng nhận đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư. Trường hợp pháp luật thuế TNDN có thay đổi mà doanh nghiệp đáp ứng điều kiện ưu đãi thuế theo quy định của pháp luật mới được sửa đổi, bổ sung thì doanh nghiệp được quyền lựa chọn hưởng ưu đãi về thuế suất và về thời gian miễn thuế, giảm thuế theo quy định của pháp luật tại thời điểm cấp phép hoặc theo quy định của pháp luật mới được sửa đổi, bổ sung cho thời gian còn lại.

Trường hợp doanh nghiệp có dự án đầu tư trước ngày Luật thuế TNDN mới có hiệu lực nhưng không thuộc diện được hưởng ưu đãi theo quy định của các văn bản quy phạm pháp luật về thuế TNDN trước thời điểm Luật thuế TNDN mới có hiệu lực nhưng thuộc diện hưởng ưu đãi theo quy định của Luật thuế TNDN mới thì được áp dụng ưu đãi theo quy định của Luật này cho thời gian còn lại kể từ kỳ tính thuế từ thời điểm Luật thuế TNDN mới có hiệu lực thi hành.

c) Đánh giá tác động

Việc đề xuất bổ sung quy định về chuyển tiếp ưu đãi thuế TNDN nhằm bảo đảm quyền lợi cho các doanh nghiệp đang được hưởng ưu đãi theo Luật hiện hành. Đề xuất này cũng sẽ có ảnh hưởng nhất định đến số thu NSNN do việc mở rộng phạm vi ưu đãi thuế.

3.3. Sửa đổi, bổ sung các nội dung nhằm đảm bảo tính thống nhất của

hệ thống pháp luật, đáp ứng và tương thích với các Luật chuyên ngành được Quốc hội ban hành sau thời điểm Luật thuế TNDN có hiệu lực (06 nhóm)

3.3.1. Về bổ sung quy định mức thuế suất đối với doanh nghiệp thuộc nhóm doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ thấp hơn mức thuế suất thông thường để đồng bộ với Luật Hỗ trợ doanh nghiệp DNNVV

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Trong thời gian qua, Việt Nam đã từng bước giảm thuế suất thuế TNDN phổ thông qua các lần sửa đổi, bổ sung Luật thuế TNDN theo đúng lộ trình đề ra tại Chiến lược cải cách hệ thống thuế các giai đoạn 2001-2010 và giai đoạn 2011-2020. Theo đó, mức thuế suất phổ thông đã giảm từ 28% (trước năm 2009) xuống 25% (từ 01/01/2009), xuống 22% (từ 01/01/2014) và xuống 20% (từ 01/01/2016); riêng doanh nghiệp có quy mô nhỏ được áp dụng thuế suất 20% ngay từ 01/7/2013. Việc giảm thuế suất thuế TNDN phổ thông trên diện rộng trong thời gian qua đã có tác động khuyến khích kinh doanh và tạo thuận lợi cho doanh nghiệp tăng tích lũy, tăng đầu tư, thúc đẩy tăng trưởng. Việc điều chỉnh thuế suất thuế TNDN phổ thông này nằm trong xu hướng chung về điều chỉnh thuế suất thuế TNDN mà nhiều nước trên thế giới áp dụng trong giai đoạn đã qua nhằm tăng tính cạnh tranh trong thu hút nguồn vốn đầu tư từ bên ngoài.

Với thực tế chính sách thuế TNDN ở Việt Nam, mức thuế suất thuế TNDN phổ thông đang được áp dụng hiện nay (là 20%) cùng với các chính sách ưu đãi được cho là có tính cạnh tranh cao trong thu hút đầu tư. Theo đánh giá đối với trường hợp dự án có thời gian hoạt động 50 năm nếu được áp dụng mức ưu đãi tối đa thì mức thuế suất trung bình vào khoảng 12,3%/năm. So với các nước trong khu vực ASEAN, mức thuế suất thuế TNDN phổ thông 20% là bằng với mức thuế suất đang áp dụng tại Thái Lan, Lào, Campuchia; thấp hơn so với Philippines (30%), Myanmar (25%), Malaysia (24%), Indonesia (22%) và cao hơn so với Singapore (17%), Brunei (18,5%). Mức thuế suất ưu đãi trung bình 12,3%/năm là tương đương với Campuchia; thấp hơn Myanmar (12,5%), Malaysia (15,5%), Philippines (21,7%) và cao hơn so với Singapore (7%), Thái Lan (9,5%), Lào (10,5%), Indonesia (11,5%). Mức thuế suất ưu đãi 12,3% và mức thuế suất phổ thông 20% hiện nay cũng là phù hợp.

Với các mức thuế suất đã đảm bảo sự cạnh tranh, đặt trong bối cảnh quốc tế hiện nay và vấn đề cơ cấu lại nguồn thu NSNN đang được đặt ra ngày càng cấp bách thì không đặt ra vấn đề tiếp tục điều chỉnh mức thuế suất phổ thông thuế TNDN trên diện rộng trong giai đoạn tới mà sẽ tập trung nghiên cứu việc điều chỉnh thuế vào nhóm đối tượng cấp thiết là doanh nghiệp có quy mô nhỏ. Đây cũng là định hướng được xác định trong Chiến lược cải cách hệ thống thuế đến năm 2030 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo Quyết định số 508/QĐ-TTg nêu trên. Ở nước ta hiện nay số lượng doanh nghiệp có quy mô nhỏ, trong đó chủ yếu là doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ, chiếm đa số trong tổng số doanh nghiệp đang hoạt động và đang giữ một vị trí đặc biệt quan trọng trong phát triển kinh tế cũng như ổn định xã hội. Trong tổng số hơn 815 nghìn doanh nghiệp đã được thành lập và hoạt động thì số doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ chiếm hơn 93%.

Xác định nhóm doanh nghiệp có quy mô nhỏ luôn là đối tượng cần phải có

các chính sách hỗ trợ, khuyến khích phát triển đồng thời cũng là nuôi dưỡng nguồn thu lâu dài cho NSNN, trong giai đoạn từ năm 2008 đến năm 2012, Bộ Tài chính đã trình Chính phủ trình Quốc hội ban hành các giải pháp hỗ trợ về thuế đối với nhóm doanh nghiệp này (trong đó có giải pháp về giảm thuế TNDN). Cùng với đó, trong giai đoạn từ ngày 01/7/2013 đến hết ngày 31/12/2015, doanh nghiệp có quy mô nhỏ (doanh thu năm không quá 20 tỷ đồng) được áp dụng thuế suất 20% (thấp hơn mức thuế suất 25%, 22% áp dụng đối với các doanh nghiệp khác); từ 01/01/2016 đến nay, doanh nghiệp có quy mô nhỏ đang áp dụng chính sách thuế TNDN như các doanh nghiệp khác (mức thuế suất phổ thông là 20%).

Hội nghị Trung ương 5 khóa XII đã ban hành Nghị quyết số 10-NQ/TW ngày 03/6/2017 về phát triển kinh tế tư nhân trở thành một động lực quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, trong đó đã đề ra các mục tiêu, giải pháp và nhiệm vụ cụ thể để phát triển kinh tế tư nhân lành mạnh, hiệu quả, bền vững, chú trọng phát triển doanh nghiệp có quy mô nhỏ, đồng thời khuyến khích chuyển đổi hộ kinh doanh lên doanh nghiệp. Cùng với đó, Quốc hội khóa XIV cũng đã thông qua Luật Hỗ trợ DNNVV, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2018, trong đó đã có quy định về nguyên tắc chung làm cơ sở để nghiên cứu, xây dựng và áp dụng chính sách ưu đãi về thuế TNDN như: *Doanh nghiệp nhỏ và vừa được áp dụng có thời hạn mức thuế suất thuế TNDN thấp hơn mức thuế suất thông thường áp dụng cho doanh nghiệp theo quy định của pháp luật về thuế TNDN (Điều 10).*

Qua tham khảo kinh nghiệm quốc tế hiện nay cho thấy doanh nghiệp có quy mô nhỏ cũng vẫn luôn là mục tiêu trọng tâm của các chính sách phát triển kinh tế ở nhiều quốc gia. Chính phủ nhiều nước đã thông qua các chính sách và chương trình hỗ trợ trên nhiều phương diện khác nhau nhằm tạo điều kiện thuận lợi và thúc đẩy sự phát triển doanh nghiệp có quy mô nhỏ, trong đó chính sách hỗ trợ về thuế cũng là công cụ thường được các nước sử dụng theo hướng quy định mức thuế suất ưu đãi (có thể là mức thuế suất cố định hoặc mức thuế suất lũy tiến theo quy mô thu nhập) dành cho các doanh nghiệp có quy mô nhỏ. Thực tế là phần lớn các nước áp dụng mức thuế suất thuế TNDN thấp hơn mức thuế suất phổ thông cho các doanh nghiệp có quy mô nhỏ, có phân biệt theo quy mô doanh thu, thu nhập chịu thuế³⁷.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Để việc hỗ trợ cho các doanh nghiệp có quy mô nhỏ trong bối cảnh hiện nay thì cần nghiên cứu chính sách giảm thuế suất thuế TNDN đối với các doanh nghiệp này. Tuy nhiên, để việc thực hiện chính sách ưu đãi này có hiệu quả cần quy định cụ thể, rõ ràng đối tượng, tiêu chí xác định doanh nghiệp được ưu đãi,

³⁷ Tại Trung Quốc, mức thuế suất thuế TNDN phổ thông là 25%, doanh nghiệp có quy mô nhỏ được áp dụng mức thuế suất ưu đãi là 20%. Tại Thái Lan, mức thuế suất thuế TNDN phổ thông là 20% nhưng các doanh nghiệp có quy mô nhỏ cũng được áp dụng thuế suất ưu đãi ở mức thấp hơn, cụ thể như doanh nghiệp có thu nhập chịu thuế từ 300.000 bạt trở xuống được miễn thuế, từ 300.001 - 3.000.000 bạt được áp dụng mức thuế suất 15% và trên 3.000.000 bạt áp dụng mức thuế suất 20%. Tại Hàn Quốc áp dụng mức thuế suất 10% đối với 200 triệu Won chịu thuế đầu tiên, 20% đối với phần thu nhập chịu thuế từ 200 triệu Won đến 20 tỷ Won, 22% đối với phần thu nhập chịu thuế trên 20 tỷ Won. Hà Lan áp dụng thuế suất 20% đối với 200.000 EUR thu nhập chịu thuế đầu tiên, 25% đối với phần thu nhập chịu thuế vượt 200.000 EUR.

đảm bảo phù hợp với thực tiễn Việt Nam cũng như kinh nghiệm các nước.

(i) Về đối tượng, tiêu chí xác định doanh nghiệp được ưu đãi

Hiện hành, tại Điều 4 Luật Hỗ trợ DNNVV số 04/2017/QH14 quy định về nguyên tắc chung làm cơ sở xác định doanh nghiệp nhỏ, doanh nghiệp siêu nhỏ và giao Chính phủ quy định chi tiết, cụ thể:

“Điều 4. Tiêu chí xác định DNNVV

1. Doanh nghiệp nhỏ và vừa bao gồm doanh nghiệp siêu nhỏ, doanh nghiệp nhỏ và doanh nghiệp vừa, có số lao động tham gia bảo hiểm xã hội bình quân năm không quá 200 người và đáp ứng một trong hai tiêu chí sau đây:

a) Tổng nguồn vốn không quá 100 tỷ đồng;

b) Tổng doanh thu của năm trước liền kề không quá 300 tỷ đồng.

2. Doanh nghiệp siêu nhỏ, doanh nghiệp nhỏ và doanh nghiệp vừa được xác định theo lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản; công nghiệp và xây dựng; thương mại và dịch vụ.

3. Chính phủ quy định chi tiết Điều này”.

Tại Điều 6 Nghị định số 39/2018/NĐ-CP ngày 11/3/2018 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Hỗ trợ DNNVV đã quy định cụ thể tiêu chí xác định doanh nghiệp siêu nhỏ, doanh nghiệp nhỏ như sau:

“1. Doanh nghiệp siêu nhỏ trong lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản và lĩnh vực công nghiệp, xây dựng có số lao động tham gia bảo hiểm xã hội bình quân năm không quá 10 người và tổng doanh thu của năm không quá 3 tỷ đồng hoặc tổng nguồn vốn không quá 3 tỷ đồng.

Doanh nghiệp siêu nhỏ trong lĩnh vực thương mại, dịch vụ có số lao động tham gia bảo hiểm xã hội bình quân năm không quá 10 người và tổng doanh thu của năm không quá 10 tỷ đồng hoặc tổng nguồn vốn không quá 3 tỷ đồng.

2. Doanh nghiệp nhỏ trong lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản và lĩnh vực công nghiệp, xây dựng có số lao động tham gia bảo hiểm xã hội bình quân năm không quá 100 người và tổng doanh thu của năm không quá 50 tỷ đồng hoặc tổng nguồn vốn không quá 20 tỷ đồng, nhưng không phải là doanh nghiệp siêu nhỏ theo quy định tại khoản 1 Điều này.

Doanh nghiệp nhỏ trong lĩnh vực thương mại, dịch vụ có số lao động tham gia bảo hiểm xã hội bình quân năm không quá 50 người và tổng doanh thu của năm không quá 100 tỷ đồng hoặc tổng nguồn vốn không quá 50 tỷ đồng, nhưng không phải là doanh nghiệp siêu nhỏ theo quy định tại khoản 1 Điều này”.

Theo các quy định nêu trên, việc phân loại doanh nghiệp được sử dụng đồng thời nhiều tiêu chí cụ thể (lao động, doanh thu, vốn) và có sự phân biệt theo ngành nghề, lĩnh vực hoạt động. Tuy nhiên, việc xác định đối tượng doanh nghiệp như nêu trên có bất cập khi đặt trong xu thế doanh nghiệp hoạt động kinh doanh đa ngành, đa lĩnh vực. Nếu chỉ sử dụng tiêu chí vốn là tổng vốn ghi trên Bảng tổng kết tài sản (bao gồm cả vốn chủ sở hữu và vốn vay) thì không phản ánh đúng quy mô và hoạt động của doanh nghiệp vì vốn đăng ký kinh doanh của doanh nghiệp có sự sai khác rất lớn so với số vốn doanh nghiệp đầu tư vào hoạt động sản xuất kinh doanh. Việc sử dụng tiêu chí phân loại theo từng lĩnh vực, ngành nghề để

xác định doanh nghiệp được áp dụng mức thuế suất ưu đãi cũng tạo khó khăn cho cả việc thực hiện của doanh nghiệp và cả công tác quản lý của cơ quan thuế.

Trong khi nếu căn cứ theo tiêu chí doanh thu lại có ưu điểm là phản ánh thực chất kết quả hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, đồng thời phù hợp với kinh nghiệm của nhiều nước trên thế giới. Mặt khác, nếu lấy theo tiêu chí doanh thu thì cơ sở dữ liệu của cơ quan thuế đã có sẵn (kết quả doanh thu đã thể hiện trên hồ sơ doanh nghiệp) nên sẽ thuận lợi trong quản lý. Ở nước ta, các chính sách ưu đãi về thuế TNDN đối với các doanh nghiệp có quy mô nhỏ trong giai đoạn vừa qua đều được thực hiện dựa theo tiêu chí doanh thu. Theo đó, việc dựa vào tiêu chí doanh thu sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình tổ chức thực hiện so với việc dựa vào các tiêu chí khác như tiêu chí vốn phân biệt theo ngành nghề nêu trên.

Bên cạnh đó, việc đề xuất áp dụng các chính sách ưu đãi đối với doanh nghiệp có quy mô nhỏ cần phải dựa trên nguyên tắc: hỗ trợ đúng, trúng đối tượng để đạt được lợi ích kinh tế, xã hội cao nhất, tránh tình trạng ưu đãi dàn trải, làm giảm hiệu quả của chính sách khuyến khích, hỗ trợ, đặc biệt trong bối cảnh việc cơ cấu lại NSNN tiếp tục được đặt ra. Với thực tế là số lượng doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ (theo tiêu chí xác định như quy định của pháp luật về hỗ trợ DNNVV nêu trên) sẽ chiếm tới 93% tổng số doanh nghiệp ở Việt Nam và nếu tính cả số lượng doanh nghiệp có quy mô vừa thì nhóm doanh nghiệp siêu nhỏ, nhỏ và vừa chiếm tới trên 97% tổng số doanh nghiệp. Việc áp dụng các chính sách ưu đãi, hỗ trợ cho toàn bộ nhóm doanh nghiệp siêu nhỏ, nhỏ và vừa theo các tiêu chí này thì gần như toàn bộ doanh nghiệp tại Việt Nam đều được hưởng ưu đãi và không mang nhiều ý nghĩa nhằm ưu tiên phát triển, đồng thời có thể dẫn đến sự cạnh tranh không bình đẳng giữa doanh nghiệp vừa với các doanh nghiệp nhỏ, doanh nghiệp siêu nhỏ trong khi nhóm doanh nghiệp vừa đã sẵn có nhiều lợi thế hơn (vốn, doanh thu, thị trường, lao động, công nghệ...).

Từ các nội dung nêu trên, để đảm bảo chính sách ưu đãi đúng và trúng đối tượng cần hỗ trợ, tránh dàn trải, vừa phù hợp với quy định của Luật Hỗ trợ DNNVV số 04/2017/QH14 và thực tế áp dụng chính sách hỗ trợ về thuế TNDN đối với nhóm doanh nghiệp có quy mô nhỏ đã được thực hiện thời gian qua, cũng như đảm bảo đơn giản, thuận lợi trong thực hiện, có thể nghiên cứu đề xuất phạm vi áp dụng ưu đãi cho các đối tượng là doanh nghiệp siêu nhỏ và doanh nghiệp nhỏ căn cứ theo tổng doanh thu năm theo hướng quy định riêng cho doanh nghiệp nhỏ và doanh nghiệp siêu nhỏ.

Mức doanh thu quy định cụ thể để làm căn cứ áp dụng chính sách ưu đãi cần được nghiên cứu, đánh giá và lựa chọn phù hợp để một mặt đảm bảo khuyến khích các doanh nghiệp này phát triển, phù hợp với bối cảnh phát triển của đất nước; mặt khác không làm xói mòn quá mức cơ sở thuế. Đồng thời, để tránh trường hợp lợi dụng chính sách, thực hiện việc chia nhỏ doanh nghiệp để được hưởng ưu đãi thì cần quy định rõ việc không áp dụng đối với trường hợp công ty con hoặc công ty có quan hệ liên kết mà các doanh nghiệp trong quan hệ liên kết không phải là doanh nghiệp nhỏ, doanh nghiệp siêu nhỏ nêu trên.

(ii) Về mức ưu đãi

Việc áp dụng các chính sách ưu đãi đối với từng đối tượng cần đảm bảo mức

độ khuyến khích (đặc biệt là khuyến khích chuyển đổi từ hộ kinh doanh lên doanh nghiệp), giúp doanh nghiệp có điều kiện tăng tích tụ, tích lũy tái đầu tư, phát triển sản xuất kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh, vừa không ảnh hưởng nhiều tới số thu NSNN và đảm bảo công tác quản lý.

Để tiếp tục khuyến khích phát triển doanh nghiệp theo chủ trương của Đảng, của Quốc hội, đề xuất doanh nghiệp thuộc nhóm doanh nghiệp nhỏ và doanh nghiệp siêu nhỏ được áp dụng các mức thuế suất thuế TNDN thấp hơn mức thuế suất đang áp dụng hiện hành (thuế suất phổ thông), trong đó có tính tới quy mô của từng nhóm doanh nghiệp nhằm đảm bảo sự khuyến khích, hỗ trợ tương đương với mức thuế suất ưu đãi theo quy định của Luật thuế TNDN đang áp dụng cho các dự án đầu tư mới tại địa bàn có điều kiện KT-XH khó khăn, lĩnh vực chế biến nông sản, thủy sản và có mức độ khuyến khích cao hơn mức thuế suất đã áp dụng trong giai đoạn 2013-2038³⁹.

Doanh thu làm căn cứ xác định doanh nghiệp thuộc đối tượng doanh nghiệp nhỏ và doanh nghiệp siêu nhỏ là tổng doanh thu của năm trước liền kề. Trường hợp doanh nghiệp mới thành lập, giao Chính phủ quy định cụ thể tổng doanh thu làm căn cứ áp dụng. Ngoài ra, để đảm bảo chặt chẽ, hạn chế việc lợi dụng chính sách đề nghị không áp dụng đối với công ty con hoặc công ty có quan hệ liên kết mà doanh nghiệp trong quan hệ liên kết không đáp ứng điều kiện áp dụng thuế suất quy định tại khoản này.

c) Đánh giá tác động

Việc bổ sung quy định nêu trên góp phần hỗ trợ cho doanh nghiệp nhỏ, siêu nhỏ theo chủ trương của Đảng, Quốc hội; tạo điều kiện cho các doanh nghiệp nhỏ, siêu nhỏ tích tụ vốn để phát triển sản xuất kinh doanh, nâng cao khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp, là tiền đề giúp các doanh nghiệp nhỏ, siêu nhỏ phát triển thành doanh nghiệp có quy mô lớn hơn. Việc thực hiện các mức thuế suất tương ứng theo quy mô của doanh nghiệp cũng thể hiện chính sách ưu đãi dành cho doanh nghiệp là có thời hạn (mức thuế suất thay đổi theo bước phát triển của doanh nghiệp) và đảm bảo sự khuyến khích, hỗ trợ phù hợp với thực tế. Tuy nhiên, trong ngắn hạn, việc thực hiện các giải pháp này sẽ làm giảm thu NSNN. Mặc dù vậy, trong dài hạn, số giảm thu này sẽ được bù đắp bởi nguồn thu từ các sắc thuế khác khi hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp có quy mô nhỏ được mở rộng.

3.3.2. Về chính sách ưu đãi thuế đối với doanh nghiệp nhỏ, siêu nhỏ được thành lập mới từ hộ kinh doanh

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Tại Nghị quyết số 10-NQ/TW ngày 03/6/2017 về phát triển kinh tế tư nhân trở thành một động lực quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, trong đó có nội dung: “*Khuyến khích, tạo điều kiện cho các hộ kinh doanh mở rộng quy mô, nâng cao hiệu quả hoạt động, tự nguyện liên kết hình*

³⁹ Giai đoạn 2013-2015, doanh nghiệp có doanh thu dưới 20 tỷ đồng áp dụng mức thuế suất 20%, tức là được giảm 2% so với mức thuế suất phổ thông (22%). Hiện nay, mức thuế suất phổ thông là 20% nên đề xuất mức thuế suất 15%, 17% thì doanh nghiệp nhỏ, siêu nhỏ được giảm 3% - 5% so với mức thuế suất phổ thông.

thành các hình thức tổ chức hợp tác hoặc chuyển đổi sang hoạt động kinh doanh theo mô hình doanh nghiệp thông qua các chính sách như: Miễn, giảm thuế TNDN, tiền sử dụng đất trong những năm đầu hoạt động; tư vấn, hướng dẫn thủ tục thành lập doanh nghiệp, xây dựng phương án sản xuất kinh doanh;... ”.

Tại Luật Hỗ trợ DNNVV cũng đã có quy định về nguyên tắc xem xét áp dụng chính sách ưu đãi về thuế TNDN như: *Doanh nghiệp nhỏ và vừa chuyển đổi từ hộ kinh doanh được miễn, giảm thuế TNDN có thời hạn theo quy định của pháp luật về thuế TNDN (Điều 16).*

Theo thống kê, số lượng các hộ kinh doanh lớn, hoạt động chưa minh bạch. Hiện cả nước có khoảng 3,4 triệu hộ kinh doanh đã được cấp mã số thuế, trong đó có khoảng hơn 2 triệu hộ kinh doanh đang hoạt động. Theo đánh giá chung, các hộ kinh doanh không muốn chuyển sang thành lập doanh nghiệp là vì đang được thực hiện theo cơ chế thuế khoán đơn giản, dễ dàng hơn, không phải thực hiện chế độ kế toán, không phải đóng bảo hiểm cho người lao động... Tại Nghị quyết số 35/NQ-CP ngày 16/5/2016 của Chính phủ về hỗ trợ và phát triển doanh nghiệp đến năm 2020 cũng đã đặt ra giải pháp: *“Xây dựng cơ chế, tạo điều kiện, hỗ trợ và khuyến khích hộ kinh doanh cá thể chuyển đổi và đăng ký hoạt động theo Luật doanh nghiệp”*.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Để khuyến khích các đối tượng này từ khu vực kinh tế phi chính thức sang khu vực kinh tế chính thức, minh bạch và hoạt động theo Luật doanh nghiệp, cùng với việc thực hiện các giải pháp về đơn giản hóa chế độ kế toán, phương pháp tính thuế,... cần bổ sung chính sách ưu đãi về thuế TNDN đối với doanh nghiệp nhỏ, doanh nghiệp siêu nhỏ được thành lập mới từ hộ kinh doanh và các điều kiện đảm bảo việc thực hiện chính sách đúng đối tượng, tránh lợi dụng. Cụ thể, có thể nghiên cứu, bổ sung thêm khoản 4 Điều 15 Luật thuế TNDN hiện hành quy định việc miễn thuế đối với doanh nghiệp nhỏ, siêu nhỏ thành lập mới từ hộ kinh doanh theo hướng cho phép doanh nghiệp siêu nhỏ, doanh nghiệp nhỏ thành lập mới từ hộ kinh doanh được miễn thuế TNDN trong 02 năm liên tục kể từ khi có thu nhập chịu thuế và sau thời gian miễn thuế, trường hợp doanh nghiệp thực hiện dự án đầu tư thuộc ngành nghề, địa bàn ưu đãi thuế thì tiếp tục được hưởng mức ưu đãi (thuế suất ưu đãi và miễn, giảm thuế) tương ứng theo quy định Luật thuế TNDN.

Ngoài ra, để đảm bảo chặt chẽ, việc miễn, giảm thuế được thực hiện đúng đối tượng cần có quy định để được hưởng ưu đãi: *“hộ kinh doanh phải đáp ứng điều kiện đã đăng ký và hoạt động theo quy định của pháp luật, đồng thời có thời gian sản xuất, kinh doanh liên tục ít nhất là 12 tháng tính đến ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp lần đầu; Doanh nghiệp thành lập mới được ưu đãi thuế là doanh nghiệp đăng ký kinh doanh lần đầu, không bao gồm trường hợp doanh nghiệp thành lập mới mà người đại diện theo pháp luật (trừ trường hợp người đại diện theo pháp luật không phải là thành viên góp vốn), thành viên hợp danh hoặc người có số vốn góp cao nhất đã tham gia hoạt động kinh doanh với vai trò là người đại diện theo pháp luật, thành viên hợp danh hoặc người có số vốn góp cao nhất trong các doanh nghiệp đang hoạt động hoặc đã giải thể nhưng*

chưa được 12 tháng tính từ thời điểm giải thể doanh nghiệp cũ đến thời điểm thành lập doanh nghiệp mới.”.

c) Đánh giá tác động

Việc sửa đổi, bổ sung quy định này sẽ góp phần khuyến khích hộ kinh doanh chuyển đổi lên doanh nghiệp; tạo điều kiện cho các doanh nghiệp mới thành lập từ hộ kinh doanh tích tụ vốn, phát triển hoạt động sản xuất kinh doanh; tăng cường tính công khai, minh bạch và lành mạnh nền kinh tế đồng thời tạo thuận lợi cho cơ quan quản lý cũng như các cơ quan hoạch định chính sách. Tuy nhiên, theo đánh giá sơ bộ, quy định này sẽ có tác động làm giảm thu NSNN. Mức độ giảm thu thực tế phụ thuộc vào việc lựa chọn mức thuế suất áp dụng, cũng như tiêu chí xác định doanh nghiệp được áp dụng mức thuế suất ưu đãi. Số giảm thu NSNN cũng chỉ là ngắn hạn và về lâu dài sau khi chuyển đổi thành doanh nghiệp, các hộ kinh doanh sẽ có đóng góp nhiều hơn cho NSNN.

3.3.3. Về sửa đổi quy định phần chi phí lãi vay không được trừ của khoản vay của các đối tượng không phải là tổ chức kinh tế, tổ chức tín dụng, cụ thể là phần vượt quá 20%/năm để thống nhất với Bộ luật Dân sự, Luật Tổ chức tín dụng

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Theo điểm e khoản 2 Điều 9 Luật thuế TNDN: “Phần chi trả lãi tiền vay vốn sản xuất, kinh doanh của đối tượng không phải là tổ chức tín dụng hoặc tổ chức kinh tế vượt quá 150% mức lãi suất cơ bản do Ngân hàng Nhà nước Việt Nam công bố tại thời điểm vay” không được tính vào chi phí được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế TNDN. Quy định này được ban hành dựa trên quy định tại Điều 476 Bộ luật Dân sự năm 2005 là: “Lãi suất vay do các bên thỏa thuận nhưng không được vượt quá 150% của lãi suất cơ bản do Ngân hàng Nhà nước công bố đối với loại cho vay tương ứng.”. Tuy nhiên, thực tế hiện nay, theo quy định của Luật Tổ chức tín dụng, Ngân hàng Nhà nước hiện nay không còn công bố mức lãi suất cơ bản như trước đây. Do vậy, trên thực tế đã dẫn đến vướng mắc trong việc xác định phần chi trả lãi tiền vay đối với các khoản vay của các đối tượng không phải là tổ chức tín dụng, tổ chức kinh tế được tính vào chi phí được trừ khi tính thuế TNDN. Đồng thời, qua rà soát quy định của pháp luật có liên quan hiện nay, tại Điều 468 Bộ Luật Dân sự năm 2015 (thay thế cho Bộ Luật Dân sự năm 2005 trước đây) có quy định: “Lãi suất thỏa thuận của các bên vay và bên cho vay không được vượt quá 20%/năm của khoản tiền vay”.

Theo quy định của Bộ Luật Dân sự năm 2015 không giới hạn đối tượng vay và cho vay cũng như hình thức vay, đều phải đảm bảo lãi suất của khoản vay không vượt quá 20%/ năm.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của pháp luật, đảm bảo phù hợp với quy định của Bộ Luật dân sự cần nghiên cứu sửa đổi quy định tại điểm e khoản 2 Điều 9 Luật thuế TNDN nêu trên cho phù hợp theo hướng phần chi trả lãi tiền vay vốn sản xuất kinh doanh (bao gồm cả khoản chi trả lãi huy động từ phát hành trái phiếu doanh nghiệp) vượt quá 20%/năm của khoản tiền vay không được tính vào chi phí được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế TNDN.

c) Đánh giá tác động

Thực hiện theo quy định này sẽ đảm bảo được tính thống nhất, đồng bộ, minh bạch của hệ thống pháp luật, hạn chế tình trạng đi vay quá mức với chi phí quá cao của doanh nghiệp.

3.3.4. Về bỏ quy định về nơi nộp thuế đang quy định tại Luật thuế TNDN cho phù hợp với Luật Quản lý thuế

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Tại Điều 12 Luật thuế TNDN hiện hành quy định về nơi nộp thuế như sau:

“Điều 12. Nơi nộp thuế

Doanh nghiệp nộp thuế tại nơi có trụ sở chính. Trường hợp doanh nghiệp có cơ sở sản xuất hạch toán phụ thuộc hoạt động tại địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương khác với địa bàn nơi doanh nghiệp có trụ sở chính thì số thuế được tính nộp theo tỷ lệ chi phí giữa nơi có cơ sở sản xuất và nơi có trụ sở chính. Việc phân cấp, quản lý, sử dụng nguồn thu được thực hiện theo quy định của Luật NSNN.

Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Điều này.”

Việc quy định trên kể từ năm 2009 đến nay đã góp phần giải quyết hài hoà mối quan hệ giữa quyền lợi và nghĩa vụ của doanh nghiệp với các địa phương nơi doanh nghiệp đặt trụ sở chính tại thành phố lớn, hoặc những nơi trung tâm để có điều kiện thuận lợi hơn trong giao dịch, trong khi mở các nhà máy, cơ sở sản xuất hoặc thực hiện hoạt động sản xuất kinh doanh tại các địa bàn khác, trên nguyên tắc tạo điều kiện thuận lợi nhất, hạn chế tối đa tăng thêm chi phí của doanh nghiệp, hoặc gây phức tạp về thủ tục hành chính trong kê khai, quyết toán thuế.

Tại khoản 3 Điều 42 Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2020, đã có quy định về nơi nộp thuế như sau: “3. Người nộp thuế thực hiện khai thuế, tính thuế tại cơ quan thuế địa phương có thẩm quyền nơi có trụ sở. Trường hợp người nộp thuế hạch toán tập trung tại trụ sở chính, có đơn vị phụ thuộc tại đơn vị hành chính cấp tỉnh khác nơi có trụ sở chính thì người nộp thuế khai thuế tại trụ sở chính và tính thuế, phân bổ nghĩa vụ thuế phải nộp theo từng địa phương nơi được hưởng nguồn thu NSNN. Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định chi tiết khoản này”.

Bên cạnh đó, vấn đề phân chia ngân sách giữa trung ương và địa phương, cần thực hiện theo quy định của Luật Quản lý thuế và Luật NSNN để đảm bảo đúng phạm vi điều chỉnh của từng luật và tính thống nhất. Luật thuế TNDN chỉ quy định các nội dung về chính sách thuế, những nội dung về quản lý thuế thực hiện theo quy định của Luật Quản lý thuế.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Hiện hành, nơi nộp thuế TNDN đã được quy định cụ thể trong Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14. Theo đó, cần lược bỏ nội dung quy định về nơi nộp thuế đang quy định tại Luật thuế TNDN hiện hành để đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật (bỏ Điều 12).

c) Đánh giá tác động

Thực hiện quy định trên sẽ đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống

pháp luật, không làm phát sinh các chi phí về thủ tục hành chính có liên quan.

3.3.5. Về xác định thu nhập tính thuế

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Điều 7 Luật thuế TNDN quy định về xác định thu nhập tính thuế, trong đó khoản 1 quy định về thu nhập tính thuế⁴⁰, khoản 2 quy định về thu nhập chịu thuế⁴¹ và khoản 3 quy định riêng về thu nhập từ hoạt động chuyển nhượng bất động sản, chuyển nhượng dự án đầu tư, chuyển nhượng quyền tham gia dự án đầu tư, chuyển nhượng quyền thăm dò, khai thác, chế biến khoáng sản⁴². Quá trình thực hiện cho thấy quy định về xác định thu nhập tính thuế của Luật thuế TNDN cơ bản không phát sinh vướng mắc, ngoại trừ vấn đề về áp dụng cơ chế thỏa thuận trước về phương pháp xác định giá tính thuế (APA).

Theo quy định tại khoản 1 Điều 7 Luật thuế TNDN thì thu nhập tính thuế trong kỳ tính thuế được xác định bằng thu nhập chịu thuế trừ thu nhập được miễn thuế và các khoản lỗ được kết chuyển từ các năm trước; đồng thời khoản 2 Điều này quy định, thu nhập chịu thuế bằng doanh thu trừ các khoản chi được trừ của hoạt động sản xuất kinh doanh cộng thu nhập khác, kể cả thu nhập nhận được ở ngoài Việt Nam. Tuy nhiên, tại Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 đã cho phép áp dụng cơ chế thỏa thuận trước về phương pháp xác định giá tính thuế (APA); đồng thời, giao thẩm quyền cho Chính phủ hướng dẫn quản lý thuế đối với các doanh nghiệp có giao dịch liên kết. Đối với người nộp thuế có APA đã được ký kết với Cơ quan thuế bao gồm cả APA song phương, đơn phương và đa phương hoặc các trường hợp ấn định giá giao dịch liên kết thông qua thanh tra kiểm tra hoặc người nộp thuế thực hiện điều chỉnh mức tỷ suất lợi nhuận theo quy định tại Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 và Nghị định số 126/2020/NĐ-CP và Nghị định số 132/2020/NĐ-CP của Chính phủ thì thu nhập tính thuế đối với các giao dịch thuộc phạm vi áp dụng APA, giao dịch liên kết ấn định được xác định theo các phương pháp xác định thu nhập chịu thuế tại Nghị định số 132/2020/NĐ-CP mà không dựa theo quy định tại khoản 1, khoản 2 Điều 7 nêu trên.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Để đảm bảo căn cứ pháp lý cho việc áp dụng phương pháp xác định giá tính thuế đối với các doanh nghiệp có giao dịch liên kết, áp dụng cơ chế APA, đảm bảo đồng bộ với quy định của Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14, cần thiết nghiên cứu để bổ sung quy định liên quan đến việc xác định thu nhập tính thuế đối với trường hợp áp dụng cơ chế APA. Theo đó, trường hợp người nộp thuế và cơ quan thuế đã ký Thỏa thuận trước về APA thì thu nhập tính thuế đối với các giao dịch liên kết thuộc phạm vi áp dụng APA được thực hiện theo phương pháp

⁴⁰ 1. Thu nhập tính thuế trong kỳ tính thuế được xác định bằng thu nhập chịu thuế trừ thu nhập được miễn thuế và các khoản lỗ được kết chuyển từ các năm trước.

⁴¹ 2. Thu nhập chịu thuế bằng doanh thu trừ các khoản chi được trừ của hoạt động sản xuất, kinh doanh cộng thu nhập khác, kể cả thu nhập nhận được ở ngoài Việt Nam.

⁴² 3. Thu nhập từ hoạt động chuyển nhượng bất động sản, chuyển nhượng dự án đầu tư, chuyển nhượng quyền tham gia dự án đầu tư, chuyển nhượng quyền thăm dò, khai thác, chế biến khoáng sản phải xác định riêng để kê khai nộp thuế. Thu nhập từ chuyển nhượng dự án đầu tư (trừ dự án thăm dò, khai thác khoáng sản), thu nhập từ chuyển nhượng quyền tham gia dự án đầu tư (trừ chuyển nhượng quyền tham gia dự án thăm dò, khai thác khoáng sản), thu nhập từ chuyển nhượng bất động sản nếu lỗ thì số lỗ này được bù trừ với lãi của hoạt động sản xuất, kinh doanh trong kỳ tính thuế.

được quy định tại Thỏa thuận, đồng thời giao Chính phủ quy định chi tiết nội dung này.

c) Đánh giá tác động

Việc bổ sung quy định liên quan đến việc xác định thu nhập tính thuế đối với trường hợp áp dụng cơ chế APA sẽ đảm bảo căn cứ pháp lý cho việc áp dụng phương pháp xác định giá tính thuế đối với các doanh nghiệp có giao dịch liên kết, áp dụng cơ chế APA, đảm bảo đồng bộ với quy định của Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14.

3.3.6. Về bổ sung ưu đãi, hỗ trợ đầu tư đặc biệt tại Luật Đầu tư

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Khoản 4 Điều 75 Luật Đầu tư năm 2020 (sửa đổi khoản 5 Điều 13 và khoản 1 Điều 14 Luật thuế TNDN) có hiệu lực từ ngày 01/01/2021 quy định đối với các dự án đầu tư quy định tại khoản 2 Điều 20 của Luật Đầu tư, Thủ tướng Chính phủ quyết định:

+ Áp dụng thuế suất ưu đãi giảm không quá 50% so với thuế suất ưu đãi quy định tại khoản 1 Điều này; thời gian áp dụng thuế suất ưu đãi không quá 1,5 lần so với thời gian áp dụng thuế suất ưu đãi và được kéo dài thêm không quá 15 năm và không vượt quá thời hạn của dự án đầu tư.

+ Áp dụng miễn thuế tối đa không quá 06 năm và giảm 50% số thuế phải nộp tối đa không quá 13 năm tiếp theo.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Khi sửa đổi Luật thuế TNDN cần nghiên cứu kỹ nội dung nêu trên nhằm đảm bảo sự thống nhất với quy định của Luật Đầu tư. Tuy nhiên, cũng có ý kiến cho rằng, ưu đãi thuế TNDN quy định tại Khoản 4 Điều 75 Luật Đầu tư năm 2020 chủ yếu áp dụng đối với các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài; trong khi theo rà soát tại điểm 5 dưới đây về thuế tối thiểu toàn cầu thì chính sách ưu đãi thuế TNDN này không thực sự hiệu quả trong thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài của các tập đoàn lớn, thậm chí còn ảnh hưởng đến quyền đánh thuế của Việt Nam vì mục tiêu của Trụ cột 2 là cho phép quốc gia nơi đặt trụ sở của công ty mẹ cuối cùng của tập đoàn đa quốc gia được thu thêm phần tiền thuế đối với khoản thu nhập mà công ty đa quốc gia này thu được từ hoạt động đầu tư kinh doanh ở quốc gia khác nhưng chịu mức thuế suất thuế TNDN dưới mức tối thiểu (15%). Theo đó, cũng có ý kiến đề nghị rà soát lại quy định tại Khoản 4 Điều 75 Luật Đầu tư năm 2020 khi sửa Luật thuế TNDN cho phù hợp với bối cảnh hiện nay cùng với việc rà soát tổng thể hệ thống chính sách ưu đãi thuế TNDN.

c) Đánh giá tác động

Việc thực hiện quy định nêu trên đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật, đảm bảo phù hợp với thực tế cũng như xu hướng quốc tế nhằm tiếp tục thu hút hiệu quả nguồn vốn đầu tư nước ngoài, đồng thời, vẫn đảm bảo khuyến khích sự tham gia của các thành phần kinh tế khác trong nước đầu tư vào những ngành nghề mũi nhọn và những địa bàn cần khuyến khích đầu tư.

3.4. Sửa đổi, bổ sung các nội dung nhằm đảm bảo mục tiêu hội nhập kinh tế quốc tế, phù hợp với xu hướng phát triển của đất nước và đảm bảo

tính minh bạch của chính sách (04 nội dung)

3.4.1. Về sửa đổi, bổ sung quy định về người nộp thuế và luật hóa quy định tại Nghị định về thu nhập chịu thuế phát sinh tại Việt Nam của các doanh nghiệp nước ngoài không hiện diện tại Việt Nam, để nâng cao cơ sở pháp lý trong thực hiện

3.4.1.1. Về người nộp thuế thu nhập doanh nghiệp

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Theo nguyên tắc và thông lệ quốc tế, quyền đánh thuế được chia sẻ giữa quốc gia nơi doanh nghiệp cư trú và quốc gia nơi doanh nghiệp phát sinh thu nhập; giữa quốc gia nơi doanh nghiệp cư trú và quốc gia nơi doanh nghiệp có cơ sở thường trú.

Liên quan đến nội dung này, Điều 2 Luật thuế TNDN hiện hành đã có quy định về khái niệm người nộp thuế, quy định về nguyên tắc nộp thuế của người nộp thuế đối với thu nhập phát sinh tại Việt Nam và ngoài Việt Nam và khái niệm về cơ sở thường trú. Trong đó, việc xác định cơ sở thường trú được thực hiện theo các Hiệp định tránh đánh thuế hai lần mà Việt Nam đã ký kết với các nước; đối với các quốc gia chưa có Hiệp định thuế với Việt Nam thì áp dụng quy định về cơ sở thường trú theo quy định của Luật thuế TNDN.

Về cơ bản, quy định này phù hợp với thực tế cũng như quy định tại Hiệp định tránh đánh thuế hai lần mà Việt Nam đã ký kết với các nước, đảm bảo quyền đánh thuế của Việt Nam. Thực tiễn thực hiện thời gian qua cũng không phát sinh vướng mắc. Tuy nhiên, thực tiễn quốc tế và cả trong nước gần đây đã cho thấy với sự phát triển của KH&CN cùng với các hoạt động thương mại điện tử, kinh tế số xuyên biên giới, nhiều doanh nghiệp nước ngoài có phát sinh thu nhập tại Việt Nam nhưng không cần thông qua bất kỳ địa điểm hay cơ sở đại diện nào tại Việt Nam. Nhiều trường hợp, chỉ dựa vào sự hiện diện vật lý của cơ sở thường trú để làm căn cứ thu thuế có thể tiềm ẩn nguy cơ gây xói mòn cơ sở thuế. Gần đây, tại Luật Quản lý thuế số 39/2019/QH14 cũng đã bổ sung một nguyên tắc rất căn bản trong quản lý thuế đó là “bản chất hoạt động, giao dịch quyết định nghĩa vụ thuế”.

Theo OECD, khái niệm cơ sở thường trú “truyền thống” với yêu cầu về “hiện diện vật lý” không còn phù hợp với các mô hình kinh doanh ngày nay⁴³. Theo xu hướng chung hiện nay, Việt Nam cần thay đổi khái niệm “cơ sở thường trú”. Nếu trước đây cơ sở thường trú cần có sự hiện diện vật chất (như văn phòng đại diện, chi nhánh, nhà xưởng...) thì với sự phát triển của thế giới kinh tế số, khái niệm này cần được mở rộng, bổ sung.

Hiện nay, trong các Hiệp định tránh đánh thuế hai lần mà Việt Nam đã ký kết với hơn 80 quốc gia đều thỏa thuận: đối với các hoạt động sản xuất kinh doanh, Việt Nam có quyền đánh thuế với doanh nghiệp nước ngoài nếu họ có hoạt động kinh doanh không qua cơ sở thường trú. Do đó, nếu cơ sở thường trú theo quy định tại pháp luật thuế không bao hàm hoạt động cung cấp dịch vụ kỹ thuật số xuyên biên giới thì trong quá trình thực hiện dễ có sự tranh chấp. Việc mở rộng khái niệm “cơ sở thường trú” sẽ tạo điều kiện điều chỉnh các Hiệp định,

⁴³ <https://www.pwc.com/gx/en/tax/publications/assets/pwc-permanent-establishments-at-the-heart-of-the-matter-final.pdf>

thực hiện quyền thu được thuế đối với các hoạt động này.

Tham khảo kinh nghiệm quốc tế cho thấy, một số quốc gia đã điều chỉnh các quy định của pháp luật về thuế TNDN để phù hợp với bối cảnh thương mại điện tử xuyên biên giới phát triển mạnh mẽ. Ví dụ: Ấn Độ đã sửa đổi các quy định liên quan tới khái niệm “cơ sở thường trú” theo hướng nới rộng các yêu cầu về hiện diện vật lý tại một quốc gia, đồng thời, bổ sung các hình thức hiện diện phi truyền thống; Israel đưa ra các quy tắc chung về việc đánh thuế lên doanh nghiệp không có cơ sở thường trú nhưng có tham gia vào các hoạt động trực tuyến tại Isarel...

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Để đảm bảo quyền đánh thuế của Việt Nam đối với các hoạt động thương mại điện tử, hoạt động kinh tế số xuyên biên giới thì cần nghiên cứu, rà soát để cân nhắc mở rộng khái niệm cơ sở thường trú tại khoản 3 Điều 2 Luật thuế TNDN để bao quát được trường hợp doanh nghiệp nước ngoài thực hiện hoạt động kinh doanh xuyên biên giới theo các hình thức kinh doanh thương mại điện tử, kinh doanh dựa trên nền tảng công nghệ số mà không có sự hiện diện “vật lý” ở Việt Nam cho phù hợp với thực tiễn hiện nay, nhất là trong bối cảnh các hoạt động kinh tế số, thương mại điện tử xuyên biên giới dự báo sẽ có xu hướng gia tăng mạnh trong những năm tới đây.

c) Đánh giá tác động

Thực hiện theo đề xuất này, doanh nghiệp nước ngoài thực hiện hoạt động kinh doanh xuyên biên giới theo các hình thức kinh doanh thương mại điện tử, kinh doanh dựa trên nền tảng công nghệ số với tổ chức, cá nhân ở Việt Nam phải nộp thuế tại Việt Nam, không phụ thuộc vào địa điểm tiến hành kinh doanh (không nhất thiết phải tạo thành cơ sở thường trú như quy định hiện hành). Qua đó, đảm bảo quyền đánh thuế của Việt Nam đối với các hoạt động này, đảm bảo phù hợp với thông lệ quốc tế.

3.4.1.2. Về thu nhập chịu thuế

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Điều 3 Luật thuế TNDN hiện hành quy định về thu nhập chịu thuế bao gồm thu nhập từ hoạt động sản xuất kinh doanh hàng hóa, dịch vụ và thu nhập khác, trong đó đã bao quát tất cả các khoản thu nhập chịu thuế của doanh nghiệp.

Quy định chi tiết thi hành nội dung nêu trên, tại khoản 1 Điều 1 Nghị định số 12/2015/NĐ-CP ngày 12/02/2015 của Chính phủ (sửa đổi, bổ sung khoản 3 Điều 3 Nghị định số 218/2013/NĐ-CP ngày 26/12/2013) quy định: “... 3. *Thu nhập chịu thuế phát sinh tại Việt Nam của các doanh nghiệp nước ngoài quy định tại các Điểm c, d Khoản 2 Điều 2 Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp là thu nhập nhận được có nguồn gốc từ Việt Nam từ hoạt động cung ứng dịch vụ, cung cấp và phân phối hàng hóa, cho vay vốn, tiền bản quyền cho tổ chức cá nhân Việt Nam hoặc cho tổ chức, cá nhân nước ngoài đang kinh doanh tại Việt Nam hoặc từ chuyển nhượng vốn, dự án đầu tư, quyền góp vốn, quyền tham gia các dự án đầu tư, quyền thăm dò, khai thác, chế biến tài nguyên khoáng sản tại Việt Nam, không phụ thuộc vào địa điểm tiến hành kinh doanh....”*

Phạm vi xác định các khoản thu nhập chịu thuế của pháp luật về thuế TNDN

nhìn chung phù hợp với thực tiễn Việt Nam và thông lệ quốc tế, đã bao quát đầy đủ thu nhập từ các hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp cần điều chỉnh. Qua đánh giá của các Bộ, ngành và địa phương, trong quá trình thực hiện cơ bản không phát sinh vướng mắc về nội dung này. Mặc dù vậy, với sự xuất hiện của nhiều mô hình kinh doanh mới, cần rà soát để điều chỉnh phạm vi thu nhập chịu thuế quy định tại Điều 3 Luật thuế TNDN hiện hành cho phù hợp, đảm bảo thống nhất với việc điều chỉnh về quy định liên quan đến người nộp thuế nêu ở điểm 1 trên đây cũng như Luật hóa nội dung quy định tại Nghị định đã được thực hiện ổn định thời gian qua.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Như đã đề cập ở trên, quy định về thu nhập chịu thuế tại Luật thuế TNDN hiện hành cơ bản là phù hợp với thực tiễn hiện nay và thông lệ quốc tế, quá trình thực hiện thời gian qua không vướng mắc. Tuy nhiên, để thống nhất với việc điều chỉnh quy định về người nộp thuế nêu trên và để bao quát được các trường hợp có thể phát sinh trên thực tế, đảm bảo phù hợp với thông lệ quốc tế cần nghiên cứu để quy định rõ thu nhập của doanh nghiệp nước ngoài từ hoạt động kinh doanh thương mại điện tử, kinh doanh dựa trên nền tảng công nghệ số có liên quan tới tổ chức, cá nhân tại Việt Nam phải nộp thuế TNDN tại Việt Nam, không phụ thuộc vào địa điểm tiến hành kinh doanh.

c) Đánh giá tác động

Việc điều chỉnh theo hướng này đảm bảo minh bạch về chính sách và bao quát được các khoản thu nhập chịu thuế của người nộp thuế phát sinh trong thực tiễn. Đồng thời, Luật hóa quy định tại Nghị định về thu nhập chịu thuế phát sinh tại Việt Nam của các doanh nghiệp nước ngoài không có hiện diện tại Việt Nam để nâng cao cơ sở pháp lý trong thực hiện.

3.4.2. Về bổ sung quy định về khoản chi phí không được trừ đối với chi trả lãi tiền vay của doanh nghiệp có giao dịch liên kết trên cơ sở nghiên cứu để Luật hóa quy định không chế chi phí lãi vay trong giao dịch liên kết đang được quy định tại Nghị định của Chính phủ để đảm bảo tính minh bạch và củng cố cơ sở pháp lý cho việc thực hiện

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Luật thuế TNDN hiện hành không có quy định không chế khoản chi phí lãi tiền vay không được trừ vào chi phí, bao gồm cả trường hợp khoản vay vượt quá nhiều lần vốn chủ sở hữu (vốn mông) cũng như không chế quy định về lãi vay của các doanh nghiệp có giao dịch liên kết.

Đối với việc không chế chi phí lãi vay của doanh nghiệp giao dịch liên kết, trên cơ sở quy định của Luật Quản lý thuế, căn cứ thẩm quyền được giao, Chính phủ đã ban hành các Nghị định số 20/2017/NĐ-CP ngày 24/02/2017 và Nghị định số 132/2020/NĐ-CP ngày 05/11/2020 quy định về quản lý thuế đối với doanh nghiệp có giao dịch liên kết, trong đó đã quy định cụ thể mức không chế về chi phí lãi vay của doanh nghiệp có giao dịch liên kết được tính vào chi phí được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế TNDN.

Vốn mông (thin capitalization) là hiện tượng doanh nghiệp có cơ cấu vốn

với tỷ lệ vốn vay (nợ) cao hơn nhiều lần so với vốn chủ sở hữu (vốn tự có). Thực tiễn các nước cho thấy các doanh nghiệp (thường là các công ty thuộc tập đoàn đa quốc gia) chủ yếu sử dụng vốn vay nhưng thực chất là vốn góp của các công ty liên quan nhằm giảm nghĩa vụ thuế phải nộp (do được khấu trừ chi phí lãi vay trước thuế). Bên cạnh đó, cũng có ý kiến cho rằng việc nhiều doanh nghiệp có khoản vay vốn sản xuất kinh doanh vượt gấp nhiều lần vốn chủ sở hữu đã dẫn đến nguy cơ mất an toàn tài chính của doanh nghiệp và cũng là một trong những yếu tố làm ảnh hưởng đến thu ngân sách (công tác quản lý thu cho thấy vừa qua có một số doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài hoạt động trong lĩnh vực bất động sản, thương mại, dịch vụ báo cáo kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh lỗ trong khi doanh thu luôn tăng trưởng qua các năm và doanh nghiệp không ngừng mở rộng quy mô sản xuất kinh doanh).

Tham khảo kinh nghiệm quốc tế cho thấy, có một số nước đã áp dụng quy định về khống chế tỷ lệ vốn mỏng khi xác định nghĩa vụ thuế thu nhập doanh nghiệp, nhất là các nước phát triển cụ thể: Canada là nước đầu tiên áp dụng quy định về vốn mỏng từ năm 1971. Úc áp dụng năm 1987, Mỹ áp dụng năm 1989; hầu hết các nước châu Âu, các nước thành viên OECD đều có quy định về vốn mỏng dưới các hình thức khác nhau. Trong đó, có một số nước quy định tỷ lệ vốn vay trên vốn chủ sở hữu đối với mọi khoản nợ của doanh nghiệp. Một số quốc gia chỉ khống chế đối với các khoản vay của các bên liên quan (liên kết) trên vốn chủ sở hữu. Bên cạnh đó, cũng có quốc gia đưa ra những quy định khống chế chi phí lãi vay được khấu trừ như quy định mức lãi suất tối đa (như My-an-ma, Phi-líp-pin, Armenia, Albania...). Tại Nhật Bản, quy định về vốn mỏng được áp dụng từ năm 1992, theo đó, lãi phải trả cho cổ đông nước ngoài kiểm soát vượt quá tỷ lệ 3:1 thì không được trừ khi tính thuế TNDN.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Trong bối cảnh nền kinh tế nước ta hiện nay, doanh nghiệp trong nước vẫn đang phải hoạt động dựa vào nguồn vốn vay từ khu vực ngân hàng là chủ yếu. Việc khống chế tỷ lệ vốn vay trên vốn chủ sở hữu có thể gây thêm khó khăn cho các doanh nghiệp, giảm tính cạnh tranh của môi trường đầu tư, nhất là trong bối cảnh chi phí vốn đang ở mức cao như hiện nay. Bên cạnh đó, đặc thù hoạt động và kinh doanh của các ngành cũng rất khác nhau và thường xuyên biến động nên rất khó có thể xác định được các tỷ lệ khống chế phù hợp để áp dụng chung; đồng thời sẽ có ảnh hưởng nhất định đến tăng trưởng tín dụng của lĩnh vực ngân hàng, tài chính. Thực tế thì hiện nay việc áp dụng quy định về vốn mỏng dựa theo tỷ lệ vốn vay trên vốn chủ sở hữu cũng chỉ được áp dụng ở các nước phát triển, có thị trường chứng khoán phát triển bền vững và lành mạnh.

Do đó, trong bối cảnh hiện nay, nhất là khi các doanh nghiệp còn phải mất một số năm mới khôi phục được sản xuất, kinh doanh sau đại dịch Covid-19, Bộ Tài chính đề xuất chưa bổ sung quy định tỷ lệ vốn mỏng tại Luật mà chỉ bổ sung luật hóa quy định khống chế chi phí lãi vay trong giao dịch liên kết để đảm bảo tính minh bạch và củng cố cơ sở pháp lý cho việc thực hiện⁴⁴. Trên thực tế, một

⁴⁴ Năm 2017, trong quá trình xây dựng dự án Luật sửa đổi 5 luật thuế, trong đó có Luật thuế TNDN, vấn đề này cũng đã được đưa ra và nhận được nhiều ý kiến trái chiều của dư luận. Mặc dù việc bổ sung quy định này

số quốc gia trong khu vực khi dự kiến đưa vào áp dụng quy định vốn mỏng đã vấp phải sự phản ứng mạnh từ các doanh nghiệp, ví dụ Malaysia đã bị trì hoãn 3 lần. Singapore cũng chưa có ý định áp dụng quy định vốn mỏng. Một số quốc gia như Trung Quốc cũng chỉ áp dụng đối với các khoản vay từ giao dịch liên kết nên về bản chất cũng tương tự như cơ chế của Nghị định 132/2020/NĐ-CP của nước ta. Ngoài ra, cũng có rất ít quốc gia vừa áp dụng đồng thời hai cơ chế: quy định về vốn mỏng và không chế chi phí lãi vay của các doanh nghiệp liên kết. Hiện nay, trong khung khổ của Diễn đàn BEPS mà Việt Nam đã tham gia thì việc đặt vấn đề không chế chi phí lãi vay cũng chỉ được áp dụng đối với giao dịch liên kết.

Theo đó, đề xuất bổ sung nội dung không chế chi phí lãi vay trong giao dịch liên kết tại khoản 2 Điều 9 Luật thuế TNDN theo hướng: chi phí lãi vay của doanh nghiệp có giao dịch liên kết thực hiện theo quy định của Chính phủ.

c) Đánh giá tác động

Thực hiện theo đề xuất nêu trên đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ, minh bạch của hệ thống pháp luật; góp phần lành mạnh hóa tài chính của các doanh nghiệp, tạo môi trường kinh doanh bình đẳng giữa các doanh nghiệp.

3.4.3. Về sửa đổi quy định cho phép doanh nghiệp được bù trừ lãi từ chuyển nhượng bất động sản, chuyển nhượng dự án đầu tư, chuyển nhượng quyền tham gia dự án đầu tư (trừ chuyển nhượng quyền thăm dò, khai thác khoáng sản) với lỗ từ hoạt động sản xuất kinh doanh (bù trừ hai chiều)

a) Kết quả rà soát, đánh giá

Trước năm 2004, tổ chức, cá nhân có hoạt động chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực hiện kê khai, nộp thuế chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của Luật thuế chuyển quyền sử dụng đất. Từ 01/01/2004, tổ chức có thu nhập từ chuyển nhượng quyền sử dụng đất, quyền thuê đất (bất động sản) thực hiện kê khai, nộp thuế TNDN đối với thu nhập từ chuyển nhượng quyền sử dụng đất, quyền thuê đất nhưng phải kê khai, nộp thuế riêng (trong vòng 10 ngày, kể từ ngày phát sinh nghĩa vụ thuế), không được bù trừ với thu nhập từ sản xuất kinh doanh; đặc biệt trong giai đoạn 2004 - 2008, thu nhập từ chuyển nhượng quyền sử dụng đất, quyền thuê đất còn áp dụng theo biểu thuế lũy tiến từng phần. Quy định này trong giai đoạn đó là phù hợp với thực tế, bởi vì khi đó lĩnh vực bất động sản đang phát triển, lợi nhuận thu được từ bất động sản thường là lợi nhuận siêu ngạch nên việc quy định thu nhập từ chuyển nhượng quyền sử dụng đất, quyền thuê đất phải kê khai, nộp thuế riêng và áp dụng biểu thuế lũy tiến từng phần nhằm động viên kịp thời số thu thuế vào NSNN và hạn chế việc đầu cơ bất động sản (mua đi bán lại).

Trong giai đoạn thị trường bất động sản trầm lắng, thậm chí rơi vào tình trạng đóng băng như các năm 2011, 2012, hoạt động đầu tư vào lĩnh vực bất động sản không còn được hưởng lợi nhuận mà thậm chí còn bị lỗ, do đó tại Luật thuế TNDN (sửa đổi) số 32/2013/QH13 (áp dụng từ 01/01/2014) đã cho phép doanh nghiệp được bù trừ lỗ từ hoạt động chuyển nhượng bất động sản với lãi từ hoạt

động sản xuất kinh doanh nhưng chưa quy định trường hợp ngược lại (bù trừ một chiều), theo đó, trường hợp doanh nghiệp có lãi từ hoạt động chuyển nhượng bất động sản vẫn phải kê khai, nộp thuế riêng, không được bù trừ với lỗ từ hoạt động sản xuất kinh doanh.

Mặc dù đã có những tháo gỡ khó khăn nhất định nêu trên, tuy nhiên với sự phát triển kinh tế hiện nay, doanh nghiệp có xu hướng kinh doanh đa ngành, đa lĩnh vực, bên cạnh đó hành lang pháp lý đã chặt chẽ, đồng thời với yêu cầu đặt ra về cải cách thủ tục hành chính, tạo thuận lợi cho doanh nghiệp thì quy định doanh nghiệp phải kê khai, nộp thuế riêng đối với lãi từ chuyển nhượng bất động sản đang bộc lộ một số hạn chế, bất cập cần được điều chỉnh cho phù hợp. Qua tham khảo kinh nghiệm của các nước cho thấy, bên cạnh một số ít quốc gia (như *My-an-ma, Ba Lan, Nam Phi, Úc...*) quy định không cho bù trừ lỗ, lãi giữa hoạt động kinh doanh chính với hoạt động chuyển nhượng bất động sản thì nhiều quốc gia (như *Hàn Quốc, Nhật Bản, Campuchia, Thái Lan, Phi-líp-pin,...*) quy định cho bù trừ lỗ, lãi giữa các hoạt động này.

b) Định hướng sửa đổi, bổ sung

Để phù hợp với thực tế hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp và thông lệ quốc tế, cần nghiên cứu sửa đổi quy định hiện hành theo hướng doanh nghiệp được bù trừ lãi từ chuyển nhượng bất động sản, chuyển nhượng dự án đầu tư, chuyển nhượng quyền tham gia dự án đầu tư (trừ chuyển nhượng dự án đầu tư thăm dò, khai thác khoáng sản và chuyển nhượng quyền tham gia dự án thăm dò, khai thác khoáng sản) với lỗ từ hoạt động sản xuất kinh doanh.

Theo đó, trường hợp doanh nghiệp có hoạt động sản xuất kinh doanh (kể cả thu nhập đang được hưởng ưu đãi thuế TNDN) bị lỗ thì cần cho phép được bù trừ với lãi từ chuyển nhượng bất động sản, chuyển nhượng dự án đầu tư, chuyển nhượng quyền tham gia dự án đầu tư. Phần thu nhập còn lại sau khi bù trừ áp dụng mức thuế suất thuế TNDN của hoạt động kinh doanh còn thu nhập (thu nhập từ kinh doanh bất động sản).

c) Đánh giá tác động

Việc bổ sung quy định cho phép bù trừ hai chiều giữa thu nhập từ hoạt động chuyển nhượng bất động sản với hoạt động kinh doanh khác sẽ góp phần tháo gỡ khó khăn, vướng mắc của doanh nghiệp, đảm bảo phù hợp với thực tiễn hiện nay là các doanh nghiệp có xu hướng hoạt động đa ngành, đa lĩnh vực. Tuy nhiên, việc thực hiện đề xuất này có thể có tác động làm giảm thu NSNN trong trường hợp sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp bị lỗ và hoạt động kinh doanh bất động sản đang có lãi, nhất là khi thị trường bất động sản tăng trưởng nóng như thời gian vừa qua.

3.5. Về một số vấn đề mới phát sinh thời gian qua

3.5.1. Về việc tham gia Sáng kiến Thuế tối thiểu toàn cầu

Trong những năm gần đây, hầu hết các quốc gia trên thế giới đều có những thay đổi về chính sách thuế nhằm thích ứng quá trình toàn cầu hóa và những thách thức từ sự phát triển của nền kinh tế số. Các nước đã xây dựng các chuẩn mực mới để bảo vệ cơ sở tính thuế và nguồn thu quốc gia. Theo thống kê của OECD,

giao dịch thương mại nội bộ của các tập đoàn đa quốc gia hiện chiếm trên 30% giá trị thương mại toàn cầu nên rủi ro trốn, tránh thuế là rất cao và gây thất thu ngân sách. Nguyên nhân của thực trạng này do Xói mòn cơ sở tính thuế và chuyển lợi nhuận (BEPS - Base Erosion and Profit Shifting), được hiểu là hành vi “trốn thuế/tránh thuế” của người nộp thuế thông qua việc doanh nghiệp lợi dụng những bất cập và hạn chế trong chính sách thuế tại những nơi doanh nghiệp tiến hành sản xuất kinh doanh để chuyển lợi nhuận sang những nước, vùng lãnh thổ có mức thuế suất thấp hoặc bằng không.

Diễn đàn hợp tác (IF) đã thống nhất, ra tuyên bố về Khung giải pháp Hai trụ cột nhằm giải quyết các thách thức về thuế phát sinh với sự đồng thuận của các nước thành viên, đồng thời khẩn trương xây dựng các quy tắc mẫu và hiệp định đa phương để có thể sớm áp dụng ở cấp độ toàn cầu.

Về nội dung trụ cột 2 của Khung giải pháp (liên quan đến việc áp dụng mức thuế suất thuế TNDN tối thiểu 15% đối với các công ty đa quốc gia), OECD đã ban hành Quy tắc mẫu theo các nguyên tắc được thống nhất trong Khung giải pháp. Cụ thể:

a) Nội dung chính của Trụ cột 2

Trụ cột 2 với mục đích thiết lập tiêu chuẩn toàn cầu về mức TNDN tối thiểu là 15%, cho phép quốc gia nơi đặt trụ sở của công ty mẹ cuối cùng của tập đoàn đa quốc gia được thu thêm phần tiền thuế đối với khoản thu nhập mà công ty đa quốc gia này thu được từ hoạt động đầu tư kinh doanh ở quốc gia khác nhưng chịu mức thuế suất thuế TNDN dưới mức tối thiểu (15%).

Theo nội dung Quy tắc mẫu (Globe) được OECD ban hành để thực hiện Trụ cột 2 này, bao gồm 10 Chương nhằm xác định phạm vi và cơ chế áp dụng có kết hợp với các biện pháp kỹ thuật về chống xói mòn cơ sở thuế với một số nội dung cụ thể như:

- Phạm vi áp dụng

Tập đoàn đa quốc gia (MNE) và các công ty thành viên thuộc phạm vi áp dụng của các quy tắc GloBE nếu doanh thu hàng năm trong Báo cáo tài chính hợp nhất của Công ty mẹ tối cao (Ultimate Parent Entity – UPE) theo báo cáo từng quốc gia là từ 750 triệu Euro trở lên trong ít nhất 02 năm tính trong 04 năm tài chính ngay trước năm thực hiện.

Quy tắc GloBe không áp dụng đối với các cơ quan chính phủ, tổ chức quốc tế, tổ chức phi lợi nhuận, quỹ hưu trí hoặc quỹ đầu tư mà công ty mẹ tối cao của nhóm MNE hoặc bất kỳ hình thức nào của các công ty, tổ chức hoặc quỹ đó.

- Cơ chế thực hiện

Bao gồm 2 quy tắc nội luật kết hợp và một quy tắc hiệp định thuế:

*** Hai quy tắc nội luật:**

- Quy tắc thuế suất tối thiểu (Income Inclusion Rule - IIR), cho phép quốc gia nơi đặt trụ sở của Công ty mẹ tối cao được đánh thuế công ty mẹ đối với thu nhập của công ty con chịu thuế ở dưới mức thuế tối thiểu (15%).

Thuế bổ sung được tính bằng: Thu nhập của công ty con điều chỉnh theo trụ cột 2 x (nhân) Mức thuế suất bổ sung. Trong đó:

+ Thu nhập chịu thuế của công ty con điều chỉnh theo trụ cột 2 = thu nhập trước thuế của công ty con - các khoản được giảm trừ.

+ Mức thuế suất bổ sung = Mức thuế suất tối thiểu (15%) - mức thuế suất hiệu quả đã nộp.

Việc tính toán mức thuế suất hiệu quả dựa trên cơ sở từng quốc gia và các định nghĩa chung của các loại thuế, cơ sở thuế được xác định bằng cách tham chiếu đến các thu nhập kế toán tài chính (số thuế thực nộp/ lợi nhuận trước thuế trên báo cáo tài chính).

- Quy tắc đối với khoản thanh toán chịu thuế dưới mức tối thiểu (Undertaxed Payment Rule - UTPR): Quy tắc này bổ sung cho quy tắc (i) nêu trên, áp dụng trong trường hợp công ty con đang chịu thuế ở mức thấp hơn tối thiểu nhưng chưa bị đánh thuế bổ sung đối với phần thu nhập của công ty con. Do đó, nếu công ty mẹ thực hiện các khoản thanh toán cho công ty con nêu trên thì công ty mẹ không được trừ vào chi phí khoản thanh toán đó hoặc phải điều chỉnh bổ sung phần thuế chưa chịu mức tối thiểu.

* Quy tắc hiệp định thuế (The Subject to Tax Rule-STTR) cho phép quốc gia nguồn nơi phát sinh thu nhập (như lãi tiền vay, tiền bản quyền, tiền lãi cổ tức) được phép khấu trừ tại nguồn một khoản giới hạn đối với các giao dịch thanh toán cho bên liên kết chịu thuế ở dưới mức tối thiểu (9%).

* Tiêu thức phân bổ

Trong trường hợp công ty mẹ tối cao sở hữu dưới 80% cổ phần của công ty con chịu thuế thấp thì số thuế theo quy tắc IIR sẽ được tính theo nguyên tắc phân bổ.

Quy tắc UTPR sẽ phân bổ thuế cho các công ty con bao gồm cả các công ty con ở quốc gia của công ty mẹ tối cao.

Quy tắc GloBE cho phép loại trừ quy tắc UTPR đối với các MNE đang trong giai đoạn đầu của các hoạt động quốc tế, cụ thể là các MNE có tối đa 50 triệu euro tài sản hữu hình ở nước ngoài và hoạt động tại không quá 06 quốc gia. Việc loại trừ này được giới hạn trong 5 năm sau khi MNE lần đầu thuộc đối tượng của quy tắc GloBE. Đối với các MNE thuộc đối tượng của quy tắc GloBE khi các quy tắc này có hiệu lực thì thời gian 5 năm sẽ được bắt đầu kể từ khi quy tắc UTPR có hiệu lực.

* Các bước thực hiện

Quá trình tính toán mức thuế suất hiệu quả và phần thuế nộp bổ sung được thực hiện theo 09 bước⁴⁵.

⁴⁵ - Bước 1: Tổng hợp thu nhập hoặc lỗ (theo các tiêu chuẩn của quy tắc GloBE) của mỗi công ty thành viên cùng với thu nhập hoặc khoản lỗ của các công ty thành viên khác nằm trong cùng khu vực pháp lý.

- Bước 2: Tổng hợp các khoản thuế đã nộp được điều chỉnh của mỗi công ty thành viên với các công ty thành viên khác nằm trong cùng khu vực pháp lý.

- Bước 3: Phân chia số thuế đã nộp được điều chỉnh tổng hợp theo khu vực pháp lý dựa trên thu nhập hoặc khoản lỗ tổng hợp trên toàn cầu để xác định mức thuế suất hiệu quả cho khu vực pháp lý.

- Bước 4: Xác định khu vực pháp lý nào là khu vực pháp lý có mức thuế thấp (tức là có ETR thấp hơn tỷ lệ tối thiểu 15%).

- Bước 5: Xác định tỷ lệ phần trăm thuế bổ sung cho mỗi khu vực pháp lý có mức thuế thấp (bằng chênh lệch dương giữa tỷ lệ tối thiểu và ETR khu vực pháp lý).

- Bước 6: Tính toán loại trừ thu nhập dựa trên tài sản.

- Bước 7: Xác định lợi nhuận vượt quá trong khu vực pháp lý đó, bằng cách giảm thu nhập ròng trên toàn cầu trong khu vực pháp lý thuế thấp bằng cách loại trừ thu nhập dựa trên tài sản.

- Lộ trình áp dụng
- + Các nước có thể thực hiện đưa vào nội luật các quy tắc IIR và UTPR vào năm 2022, có hiệu lực năm 2023.
- + Quy tắc STTR liên quan đến hiệp định thuế: Mẫu hiệp định đa phương dành cho quy tắc STTR sẽ được hoàn thiện vào giữa năm 2022 và có hiệu lực năm 2024.

b) Nhận định và đề xuất

Việc thu thuế đối với doanh nghiệp của một quốc gia là quyền của quốc gia đó. Do vậy, mỗi quốc gia đều có thể đơn phương tự quy định và áp dụng việc thu bổ sung thuế đối với phần thu nhập từ nước ngoài của doanh nghiệp quốc gia mình, kể cả khi không tham gia Khung giải pháp thuế toàn cầu nêu trên.

Liên quan đến việc doanh nghiệp là đối tượng cư trú của một quốc gia phải nộp thêm tiền thuế TNDN tại quốc gia đó đối với phần thu nhập từ nước ngoài, thực tế đã được quy định tại các Hiệp định tránh đánh thuế 2 lần mà Việt Nam đã ký. Đối với pháp luật trong nước, tại Luật thuế TNDN cũng đã có quy định doanh nghiệp Việt Nam phải nộp bổ sung phần thuế chênh lệch (nếu có) giữa số thuế theo mức thuế suất thuế TNDN trong nước với số thuế theo mức thuế suất thuế TNDN đã nộp ở nước ngoài. Các quy định pháp luật hiện hành nêu trên cũng cho phép xác định số thuế phải nộp ở nước ngoài theo mức thuế suất thông thường, kể cả trong trường hợp khoản thu nhập này đang được hưởng ưu đãi thuế. Theo đó, số thuế phải nộp sẽ phụ thuộc vào mức thuế suất thuế TNDN của mỗi quốc gia.

Như tóm lược ở phần trên, nội dung của Trụ cột 2 trong Khung giải pháp về thuế toàn cầu được đưa ra nhằm mục đích hạn chế việc áp dụng chính sách ưu đãi thuế TNDN quá mức nhằm thu hút đầu tư nước ngoài, thông qua việc thiết lập một mặt bằng thuế suất chung cho tất cả các quốc gia. Theo đó, nếu công ty đa quốc gia có công ty thành viên thực hiện hoạt động đầu tư tại một quốc gia khác mà được áp dụng mức ưu đãi thuế TNDN càng thấp thì số tiền thuế mà công ty mẹ phải nộp thêm tại quốc gia cư trú càng nhiều. Đồng thời, việc tham gia giải pháp này cũng yêu cầu các công ty đa quốc gia và công ty thành viên phải thực hiện các chuẩn mực quốc tế thống nhất về kế toán, tài chính cùng các biện pháp mang tính kỹ thuật nhằm ngăn ngừa hành vi chuyển giá khi thực hiện xác định các khoản doanh thu, thu nhập. Tuy nhiên, nội dung của trụ cột 2 cũng cần thảo luận, làm rõ thêm việc tránh đánh thuế trùng giữa các quốc gia thành viên khi thực hiện đồng thời trụ cột 2 này với việc thực hiện thu chênh lệch thuế theo các Hiệp định tránh đánh thuế trùng như đã nêu ở trên.

Với chính sách ưu đãi thuế TNDN hiện nay của Việt Nam, có thể thấy việc tham gia thực hiện Trụ cột 2 này sẽ có tác động làm giảm tính hấp dẫn trong thu hút đầu tư nước ngoài vào Việt Nam thông qua chính sách ưu đãi thuế TNDN, kể cả đối với các doanh nghiệp FDI trong tương lai và các doanh nghiệp FDI hiện hữu cũng có thể phát sinh các khoản thu nhập tại Việt Nam mà công ty mẹ phải nộp bổ sung thêm tiền thuế tại nước sở tại (tùy theo chính sách ưu đãi thuế TNDN

- Bước 8: Xác định thuế bổ sung.

- Bước 9: Phân bổ các khoản thuế bổ sung đó cho các công ty thành viên trong khu vực pháp lý thuế thấp.

mà công ty thành viên đang được hưởng tại Việt Nam). Theo số liệu thống kê, đến hết năm 2020, Việt Nam có khoảng 22.200 doanh nghiệp FDI đang hoạt động (chiếm hơn 3% tổng số doanh nghiệp đang hoạt động), trong đó có nhiều doanh nghiệp FDI là thành viên của các tập đoàn đa quốc gia lớn trên thế giới. Với ngưỡng doanh thu của công ty mẹ tối cao là từ 750 triệu euro/năm (tương đương khoảng 19,5 nghìn tỷ đồng/năm) thì phạm vi doanh nghiệp FDI chịu ảnh hưởng là không ít và sẽ tác động nhất định tới các doanh nghiệp FDI là công ty con của các tập đoàn đa quốc gia nước ngoài đang có mặt tại Việt Nam. Ví dụ như theo số liệu của Tổng cục Thuế tổng hợp đối với các công ty con của Tập đoàn Samsung và Intel trong 3 năm từ 2018-2020 cho thấy: thuế suất hiệu quả của 04 công ty con của Tập đoàn Samsung tại Việt Nam chỉ từ 2,88% đến 4,71%, của Intel chỉ từ 2,77% đến 5,94%, do đó thuế suất bổ sung mà công ty mẹ phải nộp có thể từ 10,29% đến 12,12% (đối với Samsung) và từ 9,06% đến 12,23% (đối với Intel).

Như vậy, trường hợp Việt Nam tham gia Trụ cột 2 thì:

- Nước ngoài (nơi có Công ty mẹ tối cao đạt ngưỡng doanh thu từ 750 triệu euro/năm) sẽ có quyền thu thuế bổ sung nếu mức thuế suất hiệu quả mà công ty con tại Việt Nam phải nộp chưa đến mức 15%.

- Chính sách thuế (trong đó có ưu đãi thuế) của Việt Nam vẫn phải áp dụng thống nhất giữa doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp nước ngoài.

- Cam kết ưu đãi đầu tư không bị ảnh hưởng về phía Việt Nam.

- Đối với các đối tượng bị ảnh hưởng như Samsung, Intel... (đang trong thời gian hưởng ưu đãi) và trong tương lai để có môi trường đầu tư thu hút thì cần có những giải pháp ứng phó phù hợp để làm giảm thu nhập tính thuế bổ sung thông qua việc cho doanh nghiệp được tính bổ sung vào chi phí được trừ một số khoản chi liên quan đến nghiên cứu phát triển (R&D), chi cho nguồn nhân lực chất lượng cao, chi khấu hao nhanh,...

Mặc dù với cơ chế áp dụng thu thuế bổ sung đối với công ty mẹ ở nước ngoài thì không ảnh hưởng đến số thu thuế của Việt Nam đối với các công ty con theo chính sách hiện hành cũng như không bắt buộc Việt Nam phải cắt giảm ưu đãi đã cấp cho các công ty con, do vậy chưa phát sinh việc bảo đảm ưu đãi đầu tư đã cấp tại Việt Nam đối với các công ty con thành viên thực hiện đầu tư tại Việt Nam (các đối tượng nộp thuế là các pháp nhân khác nhau tại các quốc gia khác nhau). Vấn đề đặt ra là việc duy trì tính hấp dẫn chính sách thu hút đầu tư trong xu hướng các quốc gia khác cũng đẩy mạnh các chính sách ưu đãi.

Để đảm bảo một hệ thống chính sách thuế bình đẳng, thống nhất, tiếp tục thúc đẩy, thu hút đầu tư để phục vụ phát triển kinh tế xã hội trong giai đoạn tới và không tạo ra sự xáo trộn lớn ảnh hưởng tới hoạt động đầu tư kinh doanh của cả cộng đồng doanh nghiệp, bảo đảm quyền đánh thuế của Việt Nam, cần thiết nghiên cứu đề xuất các giải pháp phù hợp trong quá trình sửa đổi, bổ sung Luật thuế TNDN tới đây theo hướng:

- Về ưu đãi thuế: Bổ sung quy định trường hợp doanh nghiệp có dự án đầu tư thuộc lĩnh vực đặc biệt ưu đãi thuế hoặc địa bàn đặc biệt ưu đãi thuế mà có công ty mẹ tối cao đạt mức doanh thu tối thiểu từ 18.000 nghìn tỷ đồng trở lên thì áp dụng mức thuế suất 15% trong suốt thời gian thực hiện dự án, không áp dụng

ưu đãi về thời gian miễn, giảm thuế. Như vậy:

+ Đối với các dự án đang hưởng ưu đãi cao (thuế suất thuế TNDN nhỏ hơn hoặc bằng 10% và có miễn giảm thuế; thuế suất thuế TNDN 10% trong suốt thời gian thực hiện dự án) đã được cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư trước thời điểm Luật thuế TNDN (sửa đổi) có hiệu lực thi hành thì doanh nghiệp được lựa chọn hưởng ưu đãi theo Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư đã cấp hoặc áp dụng mức thuế suất 15% trong suốt thời gian thực hiện dự án.

+ Đối với các dự án kể từ khi Luật thuế TNDN (sửa đổi) có hiệu lực thi hành thì chỉ được áp dụng mức thuế suất 15% trong suốt thời gian thực hiện dự án.

+ Đối với Tập đoàn của Việt Nam đầu tư ra nước ngoài thuộc đối tượng áp dụng của Trụ cột 2 thì Việt Nam có quyền thu thuế TNDN bổ sung đối với phần thu nhập từ đầu tư ở nước ngoài có mức thuế suất hiệu quả tại nước đầu tư thấp hơn 15%.

- Về chi phí được trừ khi tính thuế TNDN: Trường hợp doanh nghiệp có dự án đầu tư thuộc lĩnh vực hoặc địa bàn đặc biệt ưu đãi thuế mà có công ty mẹ tối cao đạt mức doanh thu tối thiểu từ 18.000 nghìn tỷ đồng trở lên thuộc diện áp dụng mức thuế suất 15% nêu trên thì có thể xem xét cho doanh nghiệp được tính bổ sung vào chi phí được trừ một số khoản chi liên quan đến nghiên cứu phát triển (R&D), chi cho nguồn nhân lực chất lượng cao, chi khấu hao nhanh... Tuy nhiên, để đảm bảo linh hoạt trong xử lý và chỉ cho tính chi phí bổ sung đối với các trường hợp cụ thể, tránh việc áp dụng đồng loạt làm giảm thu NSNN thì cần giao thẩm quyền cho Chính phủ hướng dẫn cho trừ chi phí bổ sung đối với trường hợp đặc thù, chịu tác động của quy tắc thuế tối thiểu toàn cầu.

Ngoài ra, việc áp dụng thuế suất hiệu quả của OECD (bằng tỷ lệ giữa số thuế TNDN thực nộp chia cho lợi nhuận trước thuế theo báo cáo tài chính), trong khi theo thông lệ quốc tế thì lợi nhuận trên báo cáo tài chính bằng doanh thu trừ đi các khoản chi phí thực chi nên áp dụng các biện pháp cho trừ bổ sung chi phí tính thuế TNDN đối với một số khoản như đề xuất (chi R&D, chi cho nguồn nhân lực chất lượng cao, chi khấu hao nhanh cao hơn mức thực chi) chỉ hỗ trợ một phần cho số thuế thực nộp tại Việt Nam; còn vẫn sẽ không thực sự có lợi cho doanh nghiệp (nhà đầu tư nước ngoài) vì việc làm giảm số thuế phải nộp ở Việt Nam đồng nghĩa với việc kéo giảm nghĩa vụ thuế thực tế (giảm mức thuế suất hiệu quả và theo đó lại tăng số thuế phải nộp bổ sung). Do đó, để đảm bảo hiệu quả, có thể đề xuất các giải pháp khác ngoài thuế TNDN như tăng mức miễn, giảm tiền thuế đất; miễn thuế thu nhập cá nhân đối với nhân lực chất lượng cao... đối với trường hợp doanh nghiệp có dự án đầu tư thuộc lĩnh vực hoặc địa bàn đặc biệt ưu đãi thuế mà có công ty mẹ tối cao đạt mức doanh thu tối thiểu từ 18.000 nghìn tỷ đồng trở lên thuộc diện áp dụng mức thuế suất 15% nêu trên.

3.5.2. Về một số nội dung phát sinh từ quá trình nghiên cứu, xây dựng các giải pháp hỗ trợ doanh nghiệp trước tác động của dịch Covid-19

Thời gian qua, trước ảnh hưởng của dịch Covid-19 tới hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, Bộ Tài chính đã nghiên cứu, trình Chính phủ, đề trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua một số giải pháp về thuế thu nhập doanh nghiệp để hỗ trợ doanh nghiệp chịu tác động của dịch Covid-19

nhu: giảm số thuế TNDN phải nộp của năm 2020, năm 2021; thực hiện tính vào chi phí được trừ đối với các khoản chi ủng hộ, tài trợ của doanh nghiệp cho các hoạt động phòng, chống dịch Covid-19 tại Việt Nam năm 2020, 2021 và 2022.

Để hỗ trợ doanh nghiệp sau ảnh hưởng của dịch Covid-19, Chính phủ cũng đã trình Quốc hội ban hành Nghị quyết số 43/2022/QH15 ngày 11/01/2022 của Quốc hội về chính sách tài khóa, tiền tệ hỗ trợ chương trình phục hồi và phát triển kinh tế xã hội. Trong Nghị quyết này, bên cạnh một số chính sách được ban hành để thực hiện ngay, Quốc hội cũng có giao Chính phủ nghiên cứu, báo cáo một số nội dung về thuế TNDN, cụ thể như: “*Nghiên cứu phương án cho phép doanh nghiệp được trừ bổ sung theo tỷ lệ nhất định trên cơ sở chi phí thực tế khi tính thuế thu nhập doanh nghiệp, áp dụng đối với chi phí tạo tài sản cố định và chi phí lao động; phương án tăng thuế đối với giao dịch chứng khoán, bất động sản, báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định*” (khoản 8 Điều 6).

Qua nghiên cứu, rà soát về các nội dung nêu trên, Bộ Tài chính thấy rằng:

(i) Đối với nội dung nghiên cứu “*cho phép doanh nghiệp được trừ bổ sung theo tỷ lệ nhất định trên cơ sở chi phí thực tế khi tính thuế thu nhập doanh nghiệp, áp dụng đối với chi phí tạo tài sản cố định và chi phí lao động*”

Như báo cáo tại điểm 5.1 nêu trên, cần thiết nghiên cứu để bổ sung tại Luật thuế TNDN nội dung giao Chính phủ hướng dẫn cho trừ chi phí bổ sung vào chi phí được trừ một số khoản chi liên quan đến nghiên cứu phát triển (R&D), chi cho nguồn nhân lực chất lượng cao, chi khấu hao nhanh... đối với trường hợp đặc thù, chịu tác động của quy tắc thuế tối thiểu toàn cầu.

(ii) Đối với nội dung nghiên cứu “*phương án tăng thuế đối với giao dịch chứng khoán, bất động sản*”

- Đối với giao dịch bất động sản (áp dụng đối với cả tổ chức và cá nhân chuyển nhượng bất động sản): Hiện hành, thuế suất đối với thu nhập từ chuyển nhượng bất động sản đã được quy định tại các Luật thuế TNDN, Luật thuế thu nhập cá nhân. Theo đó: mức thuế suất thuế TNDN là 20% trên thu nhập được áp dụng đối với tổ chức, doanh nghiệp có thu nhập từ hoạt động chuyển nhượng bất động sản và không áp dụng chính sách ưu đãi thuế TNDN đối với chuyển nhượng bất động sản; đối với cá nhân chuyển nhượng bất động sản áp dụng mức thuế suất 2% trên giá bán từng lần. Trường hợp không xác định được giá bán hoặc giá bán ghi trên hợp đồng thấp hơn mức giá do UBND cấp tỉnh quy định thì giá chuyển nhượng làm căn cứ tính thuế áp dụng theo mức giá do UBND cấp tỉnh quy định tại thời điểm chuyển nhượng.

Trong thực tế thực hiện chính sách thuế và quản lý thuế đối với giao dịch chuyển nhượng bất động sản trong thời gian qua đã phát sinh tình trạng doanh nghiệp, cá nhân thực hiện hoạt động chuyển nhượng bất động sản nhưng kê khai giá chuyển nhượng trong hồ sơ khai thuế thấp hơn nhiều so với giá thực tế mua bán nhằm giảm số thuế phải nộp, gây thất thu thuế của nhà nước. Để giải quyết thực trạng này, tăng cường hiệu quả công tác quản lý thuế, chống thất thu thuế trong hoạt động kinh doanh, chuyển nhượng bất động sản trên thị trường, từ đó đảm bảo nguồn thu ngân sách nhà nước về bất động sản, Bộ Tài chính đã và đang phối hợp với Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và chỉ

đạo tăng cường phối hợp, trao đổi, cung cấp thông tin cho cơ quan thuế để đẩy mạnh công tác quản lý thuế đối với hoạt động kinh doanh, chuyển nhượng bất động sản của người dân, doanh nghiệp, chỉ đạo xử lý nghiêm hành vi kê khai giá chuyển nhượng không đúng với thực tế cũng như hành vi trốn thuế, đồng thời nâng cao công tác tuyên truyền, vận động người dân, doanh nghiệp kê khai trung thực giá chuyển nhượng bất động sản trên thị trường mua bán. Việc tăng cường hiệu quả công tác quản lý thuế, chống thất thu thuế đối với hoạt động chuyển nhượng bất động sản cũng cho thấy vẫn còn dư địa tăng thu thuế đối với hoạt động này mà chưa cần phải thực hiện ngay việc sửa đổi các chính sách thuế thu nhập để tăng thuế đối với chuyển nhượng bất động sản, đặc biệt trong bối cảnh các doanh nghiệp vẫn còn chịu tác động của dịch Covid-19 cần có thời gian phục hồi cũng như các diễn biến, tác động hết sức phức tạp của kinh tế thế giới trong thời gian gần đây.

Ngoài ra, thực hiện chủ trương của Đảng và Nhà nước về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai, Bộ Tài chính đang nghiên cứu việc xây dựng dự án Luật thuế liên quan đến tài sản để trình cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định, trong đó dự kiến có nội dung quy định mức thuế suất đối với đất và nhà nhằm quản lý tốt hơn thị trường bất động sản và tăng nguồn thu ngân sách nhà nước.

- Đối với giao dịch chứng khoán, hiện nay, theo pháp luật về thuế TNDN thì thu nhập từ chuyển nhượng chứng khoán đối với tổ chức, doanh nghiệp trong nước áp dụng mức thuế suất 20% trên thu nhập; đối với tổ chức nước ngoài (nhà thầu nước ngoài) áp dụng tỷ lệ thuế 0,1% trên doanh thu chịu thuế; về thuế TNCN thì hoạt động chuyển nhượng chứng khoán áp dụng mức thuế suất 0,1% trên giá bán chứng khoán.

Trong bối cảnh Việt Nam vẫn cần đẩy mạnh thu hút nguồn vốn nước ngoài, kể cả nguồn vốn đầu tư gián tiếp thông qua thị trường chứng khoán, việc tăng thuế đối với các giao dịch chứng khoán cần nghiên cứu thận trọng để tránh ảnh hưởng đến sự phát triển thị trường chứng khoán trong giai đoạn tới với mục tiêu tăng quy mô, vị thế của thị trường chứng khoán Việt Nam, thu hút dòng vốn đầu tư trong và ngoài nước nhằm góp phần huy động vốn ngoài kênh huy động từ các tổ chức tín dụng. Ngoài ra, khi dịch bệnh được kiểm soát, một phần dòng tiền sẽ chuyển dịch vào sản xuất kinh doanh thì việc đặt vấn đề tăng mức thuế đối với thu nhập từ hoạt động đầu tư chứng khoán của các doanh nghiệp sẽ khó nhận được sự đồng thuận từ xã hội. Trên thực tế, mức thuế suất 20% trên thu nhập áp dụng đối thu nhập từ chuyển nhượng chứng khoán đối với tổ chức, doanh nghiệp trong nước cũng là phù hợp với thông lệ quốc tế hiện nay, đảm bảo sự thống nhất trong điều tiết giữa khoản thu nhập này và các khoản thu nhập từ sản xuất, kinh doanh khác.

3.5.3. Về việc nghiên cứu để có cơ chế cho phép doanh nghiệp được chuyển lỗ ngược

Điều 16 Luật thuế TNDN quy định doanh nghiệp bị lỗ thì được chuyển toàn bộ và liên tục số lỗ vào thu nhập của những năm tiếp theo. Thời gian chuyển lỗ tính liên tục không quá 5 năm, kể từ năm tiếp sau năm phát sinh lỗ. Quá trình thực

hiện thời gian vừa qua không phát sinh vướng mắc, tuy nhiên, cũng có ý kiến cho rằng cần nghiên cứu cho doanh nghiệp áp dụng cơ chế chuyển lỗ về các năm trước.

Qua nghiên cứu kinh nghiệm các nước, có một số quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới lựa chọn áp dụng biện pháp “chuyển lỗ để bù trừ lợi nhuận của năm trước” để hỗ trợ cho doanh nghiệp trong dịch Covid-19, trong đó chủ yếu đến từ các nước thuộc thành viên OECD và được áp dụng tùy thuộc vào tình hình thực tiễn tại mỗi quốc gia, cho nên sẽ có khác nhau về mức độ, phạm vi, điều kiện áp dụng. Thông thường việc cho phép chuyển lỗ ngược là một biện pháp tạm thời trong một số tình huống cụ thể như để hỗ trợ doanh nghiệp vượt qua giai đoạn kinh tế khó khăn nhằm khuyến khích đầu tư, và việc cho phép chuyển lỗ ngược cũng thường chỉ được thực hiện trong một khoảng thời gian ngắn hạn, từ 01 đến 03 năm⁴⁶.

Trường hợp thực hiện giải pháp này tại Việt Nam sẽ có thể giúp các doanh nghiệp giảm chi phí thuế, qua đó tiếp tục duy trì hoạt động sản xuất kinh doanh. Tuy nhiên, việc áp dụng cơ chế này trong điều kiện của Việt Nam cũng sẽ bộc lộ nhiều điểm bất cập. Trường hợp cho phép chuyển lỗ về các năm trước mà doanh nghiệp có lãi thì về bản chất là việc sử dụng NSNN để chi hỗ trợ doanh nghiệp. Thuế thu nhập doanh nghiệp là khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương nên sẽ rất phức tạp trong thực hiện khi phải bố trí trong dự toán nguồn ngân sách để thực hiện việc hoàn thuế nhất là việc hoàn trả từ ngân sách địa phương. Ngoài ra, ngân sách các năm trước đã được quyết toán, vì thế việc thay đổi phải báo cáo lại Quốc hội quyết định và bố trí nguồn. Việc thực hiện cho phép chuyển lỗ trở về trước cũng sẽ gây nhiều bị động cho việc xây dựng dự toán, quyết toán số thu NSNN hàng năm. Hiện nay, như đã đề cập ở trên, các giải pháp cho phép chuyển lỗ trở về trước cũng chỉ được một số ít quốc gia áp dụng như là giải pháp tạm thời trong giai đoạn kinh tế tăng trưởng thấp do suy thoái, khủng hoảng.

Vì vậy, về nội dung này cơ bản đề nghị tiếp tục thực hiện theo quy định hiện hành, đó là doanh nghiệp có lỗ được chuyển lỗ sang năm sau; số lỗ này được trừ vào thu nhập tính thuế và thời gian được chuyển lỗ không quá năm năm, kể từ năm tiếp theo năm phát sinh lỗ. Tuy nhiên, để đồng bộ với định hướng dự kiến

⁴⁶ Tại Úc, trong Luật Ngân sách 2012-13, Chính phủ cho phép thực hiện chuyển lỗ ngược về 01 năm trước (năm 2011-12) đối với các doanh nghiệp bị lỗ trong năm 2012-13 và chuyển lỗ ngược tối đa về 02 năm trước đối với các doanh nghiệp bị lỗ từ năm 2013-14 trở đi. Mức lỗ tối đa được chuyển trong 01 năm là 01 triệu đô-la Úc, tương đương số thuế được chuyển tối đa là 300.000 đô-la Úc (tương ứng với mức thuế suất thuế TNDN là 30%). Tuy nhiên, sau đó chính sách này đã được hủy bỏ từ năm 2014 trở đi.

Trong bối cảnh dịch Covid-19 làm suy giảm tăng trưởng kinh tế, gây khó khăn cho hoạt động sản xuất kinh doanh trên toàn cầu, một số quốc gia cũng tạm thời áp dụng chính sách chuyển lỗ ngược để hỗ trợ doanh nghiệp, thúc đẩy đầu tư. Năm 2020, trong bối cảnh các doanh nghiệp bị ảnh hưởng bởi dịch Covid-19, Chính phủ Úc cũng tạm thời áp dụng chính sách chuyển lỗ ngược đối với các khoản lỗ trong năm 2020-2022 và được bù trừ với số thuế đã nộp của năm 2019 trở đi. Chính sách này được áp dụng trong trường hợp khoản lỗ phát sinh trong năm mà doanh thu của doanh nghiệp nhỏ hơn 5 tỷ đô-la Úc. Tại Anh, theo Đạo luật tài chính 2021, việc chuyển lỗ đối với kỳ kế toán kết thúc trong khoảng thời gian từ 01/4/2020 đến 31/3/2022 sẽ được kéo dài 03 năm thay vì 01 năm theo quy định trước đây. Việc chuyển lỗ được áp dụng đối với cả các doanh nghiệp và các đối tượng kinh doanh không có tư cách pháp nhân (unincorporated businesses). Ở New Zealand, các doanh nghiệp bị lỗ trong năm 2020 hoặc 2021 được chuyển lỗ về 01 năm trước. Ở Singapore, các doanh nghiệp có thể chuyển lỗ của năm 2020 và 2021 cho 03 năm trở về trước thay cho 01 năm theo quy định chung.

sửa đổi, bổ sung quy định tại điểm 4.3 mục II nêu trên cho phép doanh nghiệp được bù trừ lãi từ chuyển nhượng bất động sản, chuyển nhượng dự án đầu tư, chuyển nhượng quyền tham gia dự án đầu tư với lỗ từ hoạt động sản xuất kinh doanh, cần đồng thời phải sửa đổi lại quy định tại khoản 2 Điều 16 quy định về chuyển lỗ đối với doanh nghiệp có lỗ từ hoạt động chuyển nhượng bất động sản, chuyển nhượng dự án đầu tư, chuyển nhượng quyền tham gia dự án đầu tư (trừ chuyển nhượng dự án đầu tư thăm dò, khai thác khoáng sản và chuyển nhượng quyền tham gia dự án thăm dò, khai thác khoáng sản) theo quy định chung về chuyển lỗ.

4. Đề xuất, kiến nghị

Kết quả rà soát cho thấy mặc dù Luật thuế TNDN hiện hành có nội dung cần sửa đổi, bổ sung cho phù hợp thực tế, tạo thuận lợi, đơn giản cho người nộp thuế nhưng cũng có đề xuất về mở rộng cơ sở thu, thu hẹp chính sách ưu đãi thuế, hạn chế tối đa việc lồng ghép chính sách xã hội trong các sắc thuế để đảm bảo tính trung lập của thuế, đảm bảo môi trường đầu tư kinh doanh minh bạch, hạn chế gian lận, trốn thuế và đề cơ cấu lại ngân sách nhà nước theo chủ trương của Đảng về cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững cũng như Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII Đảng cộng sản Việt Nam.

Trong bối cảnh dịch Covid-19 vẫn đang tác động tiêu cực đến hầu như tất cả các ngành nghề, lĩnh vực và Quốc hội, Chính phủ đã phải ban hành nhiều chính sách để hỗ trợ, tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp và người dân, thực hiện an sinh xã hội như giảm thuế 30% số thuế TNDN phải nộp của kỳ tính thuế TNDN năm 2020, năm 2021 đối với trường hợp doanh nghiệp có doanh thu trong kỳ tính thuế năm không quá 200 tỷ đồng; gia hạn thời hạn nộp thuế TNDN đối với doanh nghiệp hoạt động sản xuất, kinh trong một số ngành chịu ảnh hưởng của dịch Covid-19, nên thời điểm sửa đổi Luật thuế TNDN cần cân nhắc phù hợp.

Bên cạnh đó, nội dung chính sách cụ thể liên quan đến Trụ cột 2 nêu trên, các nước mới đang dự kiến nghiên cứu đề xuất chính sách nhằm đối phó với việc áp dụng mức thuế suất thuế TNDN tối thiểu. Đồng thời, do Luật thuế TNDN có phạm vi rộng, tác động nhiều mặt đến môi trường đầu tư trong nước và tình hình sản xuất kinh doanh; một số vấn đề mới phát sinh phức tạp, có nhiều ý kiến khác nhau, Chính phủ thấy cần có thêm thời gian nghiên cứu kỹ lưỡng, thận trọng.

Các nội dung đề xuất sửa đổi, bổ sung tại báo cáo nêu trên mặc dù được tổng hợp từ các Bộ, ngành, địa phương, hiệp hội và thực tiễn quản lý thuế. Tuy nhiên, chưa được xin ý kiến rộng rãi các Bộ, ngành, địa phương, doanh nghiệp và người dân. Do đó, Chính phủ đề nghị UBTVQH như sau:

- Cho ý kiến về các nội dung đề xuất trong báo cáo nghiên cứu, rà soát Luật thuế TNDN, đặc biệt là các nội dung liên quan đến việc mở rộng cơ sở thuế, điều chỉnh chính sách ưu đãi thuế và việc thực hiện Trụ cột 2.

- Do nội dung sửa đổi dự kiến nhiều (như báo cáo nêu trên) nên đề nghị thời gian trình Luật thuế TNDN (sửa đổi): Dự kiến đưa vào Chương trình xây dựng Luật Quốc hội tại kỳ họp thứ 7 (tháng 5 năm 2024).

VI. Nghiên cứu, rà soát Luật Di sản văn hóa

Luật Di sản văn hóa được Chính phủ thông qua ngày 29/6/2001, được sửa đổi, bổ sung tại Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Di sản văn hóa ngày 18/6/2009. Thực hiện Quyết định số 2114/QĐ-TTg ngày 16/12/2021 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch thực hiện Kết luận số 19-KL/TW của Bộ Chính trị về Đề án định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV, Chính phủ báo cáo kết quả nghiên cứu, rà soát Luật Di sản văn hóa như sau:

1. Kết quả rà soát

1.1. Sự phù hợp chủ trương, quan điểm chỉ đạo của Đảng về bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa

Quá trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật về di sản văn hóa của Việt Nam được hình thành và tiếp nối trên một chặng đường lịch sử từ ngày thành lập Nước tới nay. Chỉ chưa đầy 3 tháng sau khi đất nước giành được độc lập, ngày 23/11/1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh số 65/SL, trong đó nêu rõ: “*Việc bảo tồn cổ tích là việc rất cần trong công cuộc kiến thiết nước Việt Nam*”. Đây là Sắc lệnh đầu tiên của Nhà nước ta về việc bảo tồn di sản văn hóa dân tộc. Năm 1957, khi đất nước mới bước ra từ cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 519/TTg ngày 29/10/1957 quy định thể lệ về bảo tồn cổ tích. Sau khi đất nước thống nhất, ngày 04/4/1984, Hội đồng nhà nước Nước Cộng hòa xã hội Chủ nghĩa Việt Nam đã ban hành Pháp lệnh số 14 LCT/HĐNN về bảo vệ và sử dụng di tích lịch sử - văn hóa và danh lam thắng cảnh. Bước vào thời kỳ đổi mới, mở cửa, hội nhập quốc tế, đồng thời để thể chế hóa quy định của Hiến pháp năm 1992 và tinh thần của Nghị quyết Trung ương 5 (Khóa VIII), cuối năm 1998, việc soạn thảo *Luật Di sản văn hóa* đã được triển khai. Ngày 29/6/2001, Quốc hội đã thông qua Luật Di sản văn hóa, tiếp đến ngày 18/6/2009, Quốc hội thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Di sản văn hóa, đánh dấu một mốc quan trọng trong quá trình ban hành hệ thống pháp luật về di sản văn hóa.

Cùng với việc ban hành Luật Di sản văn hóa, hệ thống văn bản hướng dẫn quy định chi tiết việc thi hành Luật đã được khẩn trương ban hành, nhằm cụ thể hóa những vấn đề còn vướng mắc, đáp ứng yêu cầu của thực tiễn bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa, đảm bảo các mục tiêu, yêu cầu sau:

- Xác định rõ quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân và chủ sở hữu đối với di sản văn hóa, những việc được làm, những hành vi bị nghiêm cấm.

- Khuyến khích tổ chức, cá nhân tham gia rộng rãi vào hoạt động bảo tồn di sản văn hóa, mở rộng giao lưu, tuyên truyền, giới thiệu di sản văn hóa Việt Nam ra nước ngoài.

- Tăng cường phân cấp cho các địa phương trong các hoạt động bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa.

- Đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội của đất nước trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và đáp ứng yêu cầu hội nhập của Việt Nam trên trường quốc tế.

Thực tế cho thấy, với việc hệ thống văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực di sản văn hóa ngày càng được hoàn thiện, hành lang pháp lý điều chỉnh các hoạt động trong lĩnh vực này đã ngày càng được mở rộng, tạo điều kiện thuận lợi cho việc tổ chức các hoạt động bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa trong thực tiễn đời sống. Luật Di sản văn hóa với tư cách là công cụ quản lý nhà nước đã góp phần to lớn trong việc huy động các nguồn lực xã hội cho việc bảo tồn và phát huy giá trị di sản văn hóa, làm cho di sản văn hóa khẳng định được vị trí và tính hữu ích của nó trong đời sống xã hội. Việc thống nhất quản lý nhà nước về di sản văn hóa đã góp phần thực hiện thắng lợi Nghị quyết của các kỳ Đại hội của Đảng cộng sản Việt Nam về phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là Nghị quyết Trung ương 9 (Khóa XI) với các nhiệm vụ cụ thể về phát triển văn hóa: 1) *Xây dựng văn hóa và con người Việt Nam phát triển toàn diện*; 2) *Xây dựng môi trường văn hóa lành mạnh*; 3) *Xây dựng văn hóa trong chính trị và kinh tế*; 4) *Nâng cao chất lượng hoạt động văn hóa*; 5) *Phát triển công nghiệp văn hóa đi đôi với xây dựng, hoàn thiện thị trường văn hóa*; 6) *Chủ động hội nhập quốc tế về văn hóa, tiếp thu tinh hoa văn hóa nhân loại*. Điều đó cũng có nghĩa là, Luật Di sản văn hóa đã góp phần pháp điển hóa, hiện thực hóa các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước về di sản văn hóa vào trong đời sống xã hội.

Đại hội XIII của Đảng đã quyết định phương hướng, mục tiêu, nhiệm vụ của cách mạng Việt Nam trong 5 năm (2021-2025); xác định phương hướng, mục tiêu của đất nước đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2045. Một trong những điểm nhấn rất quan trọng của Đại hội XIII của Đảng là xác định các quan điểm, chủ trương mới, toàn diện và sâu sắc về phát triển văn hóa, con người Việt Nam nhằm thực hiện mục tiêu xây dựng đất nước ta cường thịnh, phồn vinh, hạnh phúc: *“Phát triển con người toàn diện và xây dựng nền văn hoá Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc để văn hóa thực sự trở thành sức mạnh nội sinh, động lực phát triển đất nước và bảo vệ Tổ quốc”*.

1.2. Sự phù hợp với Hiến pháp

Luật Di sản văn hóa, Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Di sản văn hóa đã phù hợp với Hiến pháp. Tuy nhiên, do quy định về các hành vi bị cấm trong hoạt động bảo vệ và phát huy di sản văn hóa tại Luật Di sản văn hóa (Điều 13) nội dung còn chung chung, nên đề cụ thể hóa Luật, một số văn bản dưới luật đã quy định chi tiết về các hành vi bị cấm. Chẳng hạn, Điều 9 Nghị định số 86/2005/NĐ-CP ngày 08/7/2005 của Chính phủ về quản lý và bảo vệ di sản văn hóa dưới nước; Thông tư số 19/2012/TT-BVHTTDL ngày 28/12/2012 của Bộ trưởng Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch quy định loại di vật, cổ vật không được mang ra nước ngoài; Điều 5 Quyết định số 86/2008/QĐ-BVHTTDL ngày 30/8/2008 của Bộ trưởng Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch ban hành Quy chế thăm dò, khai quật khảo cổ; một số quy chế về quản lý và bảo vệ di sản văn hóa của các địa phương... Điều này chưa phù hợp so với quy định tại Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013, trong đó quy định *“Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật”*. Vì vậy, những quy định nói trên cần được quy định cụ thể hơn khi sửa đổi, bổ sung Luật Di sản văn hóa trong thời gian tới.

1.3. Sự phù hợp với hệ thống pháp luật có liên quan

Kể từ khi có Luật Di sản văn hóa năm 2001 và sau đó là Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Di sản văn hóa năm 2009 đến thời điểm trước năm 2014, không có hiện tượng xảy ra sự chồng chéo giữa các quy định của Luật Di sản văn hóa với các văn bản pháp luật ở những lĩnh vực khác.

Sự chồng chéo giữa văn bản pháp luật về di sản văn hóa và văn bản pháp luật khác có liên quan bắt đầu xuất hiện sự chồng chéo từ năm 2014 trong cả lĩnh vực di tích, bảo tàng và di sản văn hóa phi vật thể.

- Về lĩnh vực di tích, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã có văn bản kiến nghị sửa đổi đối với một số văn bản Luật như: 1/ Đối với Luật Đầu tư công năm 2014 (đề nghị sửa đổi điểm a Khoản 1 Điều 8 quy định dự án tại địa bàn có di tích quốc gia đặc biệt, không phân biệt tổng mức đầu tư, là dự án nhóm A); 2/ Luật Xây dựng năm 2014 (đề nghị sửa đổi quy định Bộ Xây dựng thẩm định dự án tại địa bàn có di tích quốc gia đặc biệt, không phân biệt tổng mức đầu tư, là dự án nhóm A). Năm 2019, Quốc hội ban hành Luật Đầu tư công sửa đổi điểm a Khoản 1 Điều 8, theo đó, kể từ ngày 01/01/2020, các dự án tu bổ di tích quốc gia đặc biệt mà không thuộc dự án nhóm A theo quy định của Luật Đầu tư công thì không phải thực hiện quy trình thẩm định tại Bộ Xây dựng; 3/ Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, (đề nghị sửa đổi điểm b khoản 1 Điều 18 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, điểm a Khoản 1 Điều 14 và mục 2 của Phụ lục III Nghị định số 18/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ) để các dự án bảo quản, tu bổ, phục hồi di tích không phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường. Ngày 13/5/2019, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 40/2019/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, trong đó không còn quy định dự án bảo quản, tu bổ, phục hồi di tích phải đánh giá tác động môi trường. Qua đây có thể thấy, việc nghiên cứu, rà soát, nhằm hạn chế sự chồng chéo của các văn bản pháp luật khác với Luật Di sản văn hóa đã tạo hành lang pháp lý quan trọng để các dự án bảo quản, tu bổ, phục hồi di tích ngày càng được nâng cao chất lượng, rút ngắn quy trình, thời gian thẩm định, qua đó giảm kinh phí đầu tư, tạo cơ chế khuyến khích, xã hội hóa đầu tư cho hoạt động bảo quản, tu bổ di tích; 4/ Luật Đầu tư năm 2020, tại Tờ trình số 573/TTr-CP ngày 27/12/2021 của Chính phủ về dự án Luật sửa đổi một số điều của một số Luật, trong đó có Luật Đầu tư, đã chỉ rõ về thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư đối với dự án đầu tư không phân biệt quy mô diện tích đất, quy mô dân số thuộc phạm vi bảo vệ của di tích được cấp có thẩm quyền công nhận là di tích quốc gia, di tích quốc gia đặc biệt, theo quy định tại điểm g Khoản 1 Điều 31 Luật Đầu tư năm 2020, Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư đối với dự án đầu tư không phân biệt quy mô diện tích đất, quy mô dân số thuộc phạm vi bảo vệ của di tích được cấp có thẩm quyền công nhận di tích quốc gia, di tích quốc gia đặc biệt, đồng thời cho thấy: *“Việc quy định toàn bộ các dự án thuộc phạm vi bảo vệ của di tích quốc gia, di tích quốc gia đặc biệt, bao gồm cả các dự án quy mô nhỏ, vẫn phải thực hiện thủ tục trình Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư dẫn đến việc kéo dài thời gian thực hiện, tạo thêm gánh nặng về thủ tục đối với nhà đầu tư”*. Theo đó, ngày 11/01/2022, Quốc hội đã ban hành Luật Sửa đổi, bổ sung Luật Đầu tư theo

phương thức đối tác công tư đã quy định việc sửa đổi, bổ sung điểm Khoản 1 Điều 31 của Luật Đầu tư năm 2020 đã góp phần giải quyết thủ tục đối với nhà đầu tư được nhanh gọn hơn.

Đối với Luật Bảo vệ môi trường năm 2020: Điều 20 Mục 4 Chương II của Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, quy định tiêu chí xếp hạng Di sản thiên nhiên có vẻ đẹp độc đáo của tự nhiên, nổi bật về địa chất, địa mạo hoặc chứa đựng những dấu tích địa chất về các giai đoạn phát triển của Trái đất (quy định của Luật Di sản văn hóa), có tầm quan trọng về bảo tồn đa dạng sinh học (quy định trong Luật Lâm nghiệp, Luật Đa dạng sinh học, Luật Di sản văn hóa)... Những quy định tại khoản 3 Điều 20 Luật Bảo vệ môi trường có nội dung trùng với Công ước bảo vệ Di sản văn hóa và Thiên nhiên Thế giới năm 1972 mà Việt Nam đã cam kết thực hiện và trùng với pháp luật về di sản văn hóa đã được thực hiện ổn định từ nhiều chục năm nay. Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch quy định xếp hạng di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh từ năm 1962 cho đến nay, như: Vịnh Hạ Long nay là Di sản thiên nhiên Thế giới; Bãi biển Sầm Sơn nay là Danh lam thắng cảnh quốc gia đặc biệt đều được xếp hạng Danh lam thắng cảnh quốc gia từ năm 1962. Trong đó, Di sản Thiên nhiên Thế giới được UNESCO công nhận trên cơ sở hồ sơ do các địa phương có danh lam thắng cảnh tiêu biểu và Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch phối hợp chỉ đạo, hướng dẫn các địa phương lập, tham mưu cho Thủ tướng Chính phủ quyết định lựa chọn và đệ trình UNESCO xếp hạng. Vì vậy, trong quá trình ban hành các văn bản pháp luật (Nghị định, Thông tư) hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, để tránh chồng chéo với chức năng, nhiệm vụ của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, cần thiết không nên quy định việc quản lý, bảo vệ và phát huy giá trị Di sản Thiên nhiên Thế giới được UNESCO ghi danh theo Công ước về Bảo vệ Di sản Văn hóa và Thiên nhiên Thế giới và danh lam thắng cảnh được xếp hạng các cấp theo quy định của Luật Di sản văn hóa.

- Liên quan tới lĩnh vực bảo tàng và di tích, Luật Phí và lệ phí năm 2015 quy định tại Khoản 1 Mục VII Phụ lục số 01 ban hành kèm theo, phí tham quan thuộc lĩnh vực văn hóa, thể thao và du lịch, gồm: Phí thăm quan danh lam thắng cảnh; Phí thăm quan di tích lịch sử; Phí thăm quan công trình văn hóa, bảo tàng, về thăm quyền, Bộ Tài chính quy định đối với công trình thuộc trung ương quản lý và Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định đối với công trình thuộc địa phương quản lý. Trong khi đó, Điều 60 Luật Di sản văn hóa quy định: "*Tổ chức, cá nhân là chủ sở hữu hoặc được giao quản lý, sử dụng di tích, sưu tập, bảo tàng được thu phí tham quan và lệ phí sử dụng di tích, sưu tập, bảo tàng theo quy định của pháp luật*" chưa phù hợp với quy định của Luật phí và Lệ phí do Luật Di sản văn hóa được ban hành trước. Trong quá trình xây dựng, Luật Di sản văn hóa sẽ bổ sung, sửa đổi Điều 60 cho phù hợp với Luật phí và Lệ phí và các quy định pháp luật liên quan.

- Về lĩnh vực di sản văn hóa phi vật thể, sau khi Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thi đua, Khen thưởng được Quốc hội thông qua vào năm 2013, Chính phủ đã giao cho Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch phối hợp với Bộ Công thương (cơ quan quản lý ngành về nghề thủ công mỹ nghệ) xây dựng dự thảo Nghị định. Tuy nhiên, do không thống nhất được một số nội dung quy định trong

dự thảo Nghị định, Chính phủ đã giao cho Bộ Công thương chủ trì xây dựng dự thảo Nghị định phong tặng danh hiệu “Nghệ nhân nhân dân”, “Nghệ nhân ưu tú” trong lĩnh vực nghề thủ công mỹ nghệ và giao Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch chủ trì xây dựng dự thảo Nghị định phong tặng danh hiệu “Nghệ nhân nhân dân”, “Nghệ nhân ưu tú” trong lĩnh vực di sản văn hóa phi vật thể (không bao gồm lĩnh vực nghề thủ công mỹ nghệ truyền thống), mặc dù nghề thủ công mỹ nghệ truyền thống là một trong các lĩnh vực thuộc di sản văn hóa phi vật thể.

Kết quả là có 02 Nghị định được ban hành: Nghị định số 62/2014/NĐ-CP ngày 25/6/2014 quy định về xét tặng danh hiệu “Nghệ nhân nhân dân”, “Nghệ nhân ưu tú” trong lĩnh vực di sản văn hóa phi vật thể và Nghị định số 123/2014/NĐ-CP ngày 25/12/2014 của Chính phủ quy định về xét tặng danh hiệu “Nghệ nhân nhân dân”, “Nghệ nhân ưu tú” trong lĩnh vực thủ công mỹ nghệ. Điều này dẫn đến việc cùng danh hiệu “Nghệ nhân nhân dân”, “Nghệ nhân ưu tú” nhưng có 02 hệ thống xét tặng từ địa phương tới trung ương. Việc xây dựng 02 nghị định và giao cho 02 bộ phụ trách để cùng xét phong tặng cho danh hiệu “Nghệ nhân nhân dân”, “Nghệ nhân ưu tú” cho các đối tượng thuộc cùng lĩnh vực di sản văn hóa phi vật thể (nghề thủ công truyền thống là một trong các lĩnh vực của di sản văn hóa phi vật thể, trong lĩnh vực di sản văn hóa phi vật thể có trường hợp vừa có thể là nghề thủ công truyền thống và cũng có thể vừa là tri thức dân gian) tạo ra những bất cập như: Thứ nhất: một đối tượng thuộc lĩnh vực nghề thủ công truyền thống (một số nghề thủ công truyền thống, ẩm thực có thể đưa vào loại hình Tri thức dân gian) có thể chọn nộp hồ sơ cho Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch hoặc cho Sở Công Thương hoặc cùng lúc nộp cho cả 2 Sở. Cũng có trường hợp là bị loại ở hội đồng này rồi lại nộp hồ sơ sang hội đồng kia. Điều này cũng dẫn đến việc cá nhân đã là Nghệ nhân ưu tú của theo nghị định này nộp hồ sơ xét phong tặng Nghệ nhân nhân dân theo nghị định kia. Bất cập này dễ hiểu bởi tính chất đan xen và liên quan giữa các loại hình của di sản văn hóa phi vật thể. Thứ hai: tiêu chí để xét danh hiệu của 2 nghị định này có những điểm khác biệt trong khi cùng hướng đến một danh hiệu. Tiêu chí xét danh hiệu quy định trong Nghị định 62/2014/NĐ-CP có tính định tính cao trong khi tiêu chí quy định trong Nghị định 123/2014/NĐ-CP tập trung nhiều vào tính định lượng, sản phẩm, thành tích cụ thể. Điều này dẫn đến việc cùng một danh hiệu cho các đối tượng cùng là thực hành di sản văn hóa phi vật thể nhưng được xét bởi hai bộ tiêu chí khác nhau. Thứ ba: nhận thức của các cá nhân là thành viên hội đồng các cấp của hai “luồng” xét này là không đồng đều. Luật Thi đua, Khen thưởng quy định danh hiệu “Nghệ nhân nhân dân”, “Nghệ nhân ưu tú” dành cho đối tượng thực hành trong lĩnh vực di sản văn hóa phi vật thể trong khi các cấp hội đồng thuộc lĩnh vực nghề thủ công truyền thống có nhận thức khác về di sản văn hóa phi vật thể hay nói cách khác là kỹ năng, kỹ thuật, am hiểu của nghệ nhân được nhìn nhận chỉ tập trung vào các sản phẩm vật chất cụ thể.

Từ đó, có thể khẳng định, sự chòng chéo giữa Nghị định số 123/2014/NĐ-CP với Nghị định số 62/2014/NĐ-CP ngày 25/6/2014 của Chính phủ quy định về xét tặng danh hiệu “Nghệ nhân nhân dân”, “Nghệ nhân ưu tú” trong lĩnh vực di sản văn hóa phi vật thể, cần được sửa đổi để thống nhất đầu mối quản lý nhà nước về di sản văn hóa phi vật thể.

1.4. Sự phù hợp với Điều ước quốc tế

Việt Nam là một trong số quốc gia sớm phê chuẩn các Công ước UNESCO về bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa, như: Công ước UNESCO 1972 về Bảo vệ Di sản Văn hóa và Thiên nhiên Thế giới (Việt Nam tham gia năm 1987), Công ước UNESCO 2003 về Bảo vệ Di sản Văn hóa Phi vật thể (2005); Công ước UNESCO 1970 về các biện pháp ngăn cấm xuất nhập khẩu và chuyển giao trái phép quyền sở hữu tài sản văn hóa (2005). Cùng với việc phổ biến, hướng dẫn thực hiện các Công ước, Việt Nam đã từng bước thực hiện các cam kết đưa quan điểm của Công ước vào hệ thống văn bản quy phạm pháp luật quản lý di sản văn hóa. Cụ thể như:

- Đối với Công 1972: Đây là Công ước duy nhất kết hợp giữa việc bảo vệ di sản văn hóa và di sản thiên nhiên, có ảnh hưởng sâu rộng nhất, được các quốc gia nghiên cứu áp dụng trong việc bảo vệ và quản lý di sản ở nước mình. Từ khi ra đời năm 1972 cho đến nay, tuy nội dung Công ước 1972 không thay đổi nhưng Hướng dẫn thực hiện Công ước 1972 (được UNESCO thông qua năm 1977) lại thường xuyên được sửa đổi, bổ sung (sửa đổi, bổ sung 27 lần, tăng từ 28 Điều lên thành 290 Điều) để cập nhật những quan điểm mới của UNESCO và chi tiết, cụ thể hóa những quan điểm đó, nhằm hỗ trợ các quốc gia thực hiện Công ước (đến nay đã có 194 quốc gia tham gia Công ước này). Đồng thời, để quản lý bền vững các Di sản thế giới, nhiều văn bản của UNESCO đã đề cập đến mục tiêu phát triển bền vững và yêu cầu các quốc gia thành viên Công ước thực hiện, trong đó có “Chính sách về việc lồng ghép quan điểm phát triển bền vững vào các quy trình của Công ước Di sản Thế giới” được UNESCO thông qua ngày 19/11/2015. Nghiên cứu về quản lý Di sản văn hóa và thiên nhiên thế giới ở Việt Nam (*là di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh tiêu biểu của Việt Nam có giá trị nổi bật toàn cầu về văn hóa và thiên nhiên, được UNESCO ghi vào Danh mục Di sản Thế giới - Khoản 1 Điều 3 Nghị định số 109/2017/NĐ-CP*) theo Công ước Di sản Thế giới, có thể thấy nổi lên 06 nội dung quản lý sau có thể áp dụng vào quản lý chung đối với các di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh, Di sản thế giới ở Việt Nam đã được kiểm kê, xếp hạng theo quy định của pháp luật về di sản văn hóa và Công ước 1972 thời gian tới, bao gồm: 1/ Xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật về quản lý Di sản thế giới; 1/ Xây dựng bộ máy và nguồn nhân lực quản lý Di sản thế giới; 3/ Xây dựng Kế hoạch quản lý, Quy hoạch và đầu tư nguồn lực tài chính cho Di sản thế giới; 4/ Hoạt động nghiên cứu khoa học kỹ thuật; 5/ Hợp tác quốc tế; 6/ Giám sát Di sản thế giới. Trong quá trình quản lý di sản, cần bám sát thực tiễn để đánh giá việc đáp ứng mục tiêu phát triển bền vững theo quan điểm của UNESCO.

Có thể thấy, những năm qua, công tác quản lý Di sản thế giới của Việt Nam cũng đã chịu những tác động tích cực từ Công ước 1972 về chính sách, tổ chức bộ máy, nhân sự, nguồn lực đầu tư để bảo vệ di sản... Đặc biệt, từ sau khi di sản đầu tiên là Quần thể di tích Cố đô Huế được công nhận vào năm 1993, công tác bảo vệ, quản lý Di sản thế giới đã có nhiều chuyển biến tích cực: Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật dần được hoàn thiện, bộ máy quản lý Di sản thế giới ở các địa phương được củng cố (đã cụ thể hóa và quy định chi tiết về mô hình tổ chức, nhiệm vụ của các Ban quản lý Di sản thế giới, giúp cho công tác quản lý các khu

Di sản thế giới được thuận tiện, góp phần hạn chế sự chông chéo trong quá trình thực thi các hoạt động bảo vệ và phát huy giá trị Di sản thế giới); các nguồn lực để bảo vệ di sản được ưu tiên, huy động tối đa so với các di sản khác; Hoạt động nghiên cứu khoa học, hợp tác quốc tế được đẩy mạnh...

Trước năm 1987 (thời điểm Việt Nam tham gia Công ước) gần như chưa có khái niệm “di sản văn hóa” trong các văn bản Pháp lệnh, Nghị định, Thông tư về di sản văn hóa... Từ năm 2001, khái niệm này được đưa vào Luật Di sản văn hóa và được sử dụng một cách thường xuyên, liên tục trong các văn bản quy phạm pháp luật về di sản văn hóa. Đặc biệt, Nghị định số 109/2017/NĐ-CP ngày 21/9/2017 của Chính phủ quy định về quản lý và bảo vệ Di sản văn hóa và thiên nhiên thế giới ở Việt Nam đã sử dụng các khái niệm trong Công ước, Hướng dẫn thực hiện Công ước 1972, Chính sách về Di sản thế giới với phát triển bền vững, như: “giá trị nổi bật toàn cầu”, “tuyên bố giá trị nổi bật toàn cầu”, “tính toàn vẹn”, “tính xác thực”, “chỉ số giám sát”, “Kế hoạch quản lý”, “quyền và nghĩa vụ của cộng đồng”, “xác định nguy cơ tác động tới đời sống cộng đồng để xây dựng Quy chế”... Đồng thời, các địa phương nơi có Di sản thế giới đã ban hành các Quy chế, Quy định bảo vệ, quản lý và phát huy giá trị Di sản thế giới phù hợp với thực tiễn địa phương, trong đó Khu phố cổ Hội An được ví như là một “di sản sống” cùng với sự đa dạng trong hình thức sở hữu di sản (nhà nước, tập thể, tư nhân), hơn 20 năm qua chính quyền địa phương đã ban hành khá nhiều, với hàng chục Quy chế. Các Quy chế này hầu hết đã đưa ra được những quy định, hướng dẫn cơ bản trong việc bảo tồn, phát huy gắn với thực tiễn đặc điểm riêng của từng di sản. Tiêu biểu như các Quy chế của Khu phố cổ Hội An được quy định khá chi tiết và đầy đủ một số nội dung quản lý di sản, trong đó đưa ra các quy định cụ thể về bảo quản, tu bổ, phục hồi Di sản thế giới, cơ chế hỗ trợ tu bổ di tích, phối hợp cấp phép xây dựng, phòng chống rủi ro, thiên tai, cháy nổ, tham quan du lịch, quảng cáo... nhất là trách nhiệm phối hợp bảo vệ Di sản thế giới giữa Trung tâm Quản lý Bảo tồn Di sản văn hóa Hội An với tổ chức liên quan ở địa phương và cộng đồng, để vừa đáp ứng mục tiêu bảo vệ giá trị nổi bật toàn cầu của Di sản thế giới, vừa tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động sản xuất, kinh doanh, góp phần nâng cao chất lượng cuộc sống của cộng đồng.

- Đối với Công ước UNESCO 1970 về các biện pháp ngăn cấm xuất nhập khẩu và chuyển giao trái phép quyền sở hữu tài sản văn hóa: Trên cơ sở tiếp thu quan điểm của Công ước, Luật Di sản văn hóa (Điều 43, 44 Luật Di sản văn hóa năm 2001; Điều 20, 21 Nghị định số 98/2010/NĐ-CP) quy định cho phép đưa di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia ra nước ngoài để trưng bày, triển lãm, nghiên cứu hoặc bảo quản. Trong những năm qua, nhiều cổ vật có giá trị của Việt Nam đã được đưa đi trưng bày triển lãm tại một số nước như Bỉ, áo, Pháp, Đức, Mỹ, Hàn Quốc, Trung Quốc... giúp cho bạn bè quốc tế hiểu hơn về di sản văn hóa, đất nước và con người Việt Nam.

Ngày 07/6/2016, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định 23/2016/QĐ-TTg quy định việc đưa bảo vật quốc gia ra nước ngoài có thời hạn để trưng bày, triển lãm, nghiên cứu hoặc bảo quản.

Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã xây dựng một số Thông tư quy định quản lý di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia, gồm: Hướng dẫn trình tự, thủ tục đăng ký di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia (Thông tư số 07/2004/TT-BVHTT ngày 19/02/2004); Quy định loại di vật, cổ vật không được mang ra nước ngoài (Thông tư số 19/2012/TT-BVHTTDL ngày 30/12/2012).

- Đối với Công ước UNESCO 2003: Trên cơ sở tiếp thu quan điểm của Công ước, tại Khoản 1 Điều 1 của Luật sửa đổi và bổ sung một số điều của Luật Di sản văn hóa năm 2009, khái niệm về di sản văn hóa phi vật thể đã xác định lại theo hướng xúc tích và trọng tâm, đó là: “*Di sản văn hóa phi vật thể là sản phẩm tinh thần gắn với cộng đồng hoặc cá nhân, vật thể và không gian văn hóa liên quan, có giá trị lịch sử, văn hóa, khoa học, thể hiện bản sắc của cộng đồng, không ngừng được tái tạo và được lưu truyền từ thế hệ này sang thế hệ khác bằng truyền miệng, truyền nghề, trình diễn và các hình thức khác*”. Cách định nghĩa này đảm bảo các tiêu chí xác định di sản văn hóa phi vật thể của Việt Nam phù hợp với quốc tế, tạo điều kiện cho Việt Nam có điều kiện thuận lợi trong việc lập hồ sơ đề nghị UNESCO ghi danh di sản văn hóa phi vật thể của Việt Nam.

- Bên cạnh việc tham gia các Công ước của UNESCO, Việt Nam cũng là quốc gia thành viên thực hiện Hướng dẫn bảo vệ và phát huy di sản tư liệu của Ủy ban Chương trình Ký ức thế giới của UNESCO (hiện đang được đề xuất từ Hướng dẫn lên Khuyến Nghị và Công ước). Việt Nam chính thức tham gia vào Chương trình Ký ức Thế giới của UNESCO từ năm 2007. Năm 2012, Ban Điều phối được nâng cấp thành Ủy ban quốc gia Chương trình Ký ức Thế giới của Việt Nam với đầu mối là Cục Di sản văn hóa, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch. Hiện nay, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đang nghiên cứu, xây dựng để trình cơ quan thẩm quyền ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động bảo vệ và phát huy di sản tư liệu, đồng bộ với hệ thống văn bản quy phạm pháp luật trong các lĩnh vực khác về di sản văn hóa.

2. Kết quả ban hành, thực thi các văn bản quy phạm pháp luật về di sản văn hóa

2.1. Kết quả công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về di sản văn hóa

Ngay sau khi Luật Di sản văn hóa năm 2001, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Di sản văn hóa và các văn bản hướng dẫn thi hành, quy định chi tiết được ban hành, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã luôn kịp thời chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành, địa phương tổ chức tuyên truyền, phổ biến, tập huấn các nội dung của Luật đến đông đảo nhân dân và các cơ quan, tổ chức, cá nhân trực tiếp thực thi, áp dụng Luật Di sản văn hóa; chỉ đạo các Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch tổ chức nhiều hoạt động tuyên truyền phổ biến Luật Di sản văn hóa ở các cấp, các địa phương trong cả nước bằng nhiều hình thức khác nhau.

- Ở Trung ương: Công tác bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa vật thể và phi vật thể được tuyên truyền sâu rộng đến đông đảo nhân dân, giúp người dân ý thức được tầm quan trọng và lợi ích của hoạt động này để gìn giữ, phát huy giá trị của di sản. Công tác đào tạo được chú trọng thông qua việc mở lớp bồi dưỡng kiến thức cho đối tượng là kiến trúc sư, kỹ sư xây dựng hoạt động trong lĩnh vực bảo quản, tu bổ, phục hồi di tích.

- Ở địa phương: Công tác tuyên truyền, phổ biến, tham mưu ban hành các văn bản về lĩnh vực di sản văn hóa: Hàng năm, ngành triển khai tuyên truyền lồng ghép các quy định của pháp luật về di sản văn hóa thông qua các hội nghị, tập huấn, trên cổng thông tin điện tử của Sở; phát hành ấn phẩm tập hợp các văn bản quản lý nhà nước về di sản văn hóa, gửi các sở, ban, ngành, các huyện, thành phố, xã, phường, thị trấn và Ban quản lý di tích trên địa bàn.

Tuy nhiên, một thực tế khác cho thấy, do thiếu báo cáo viên đủ trình độ, kinh nghiệm, nên công tác tuyên truyền, phổ biến còn nhiều bất cập. Công tác này mới chỉ bảo đảm cả về phương pháp và độ chính xác khi phổ biến ở cấp trên, còn khi xuống đến cơ sở lại có tình trạng “tam sao thất bản” hoặc mang tính hình thức, dẫn đến tình trạng nhiều lúc, nhiều nơi có những tổ chức, cá nhân liên quan trực tiếp đến việc bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa (người trông coi di tích, người trực tiếp nắm giữ và thực hành di sản văn hóa phi vật thể...) nhưng không hề biết đến những văn bản quy phạm pháp luật có liên quan.

2.2. Về ban hành các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn

- Ở Trung ương: Sau khi Luật Di sản văn hóa năm 2001 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Di sản văn hóa năm 2009 được ban hành, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã chủ động phối hợp với các Bộ, ban, ngành tham mưu ban hành hoặc ban hành các văn bản thi hành Luật. Đến nay đã có 10 Nghị định của Chính phủ (trong đó có 02 Nghị định được thay thế bằng Nghị định mới), 03 Quyết định và 01 Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, 18 Thông tư (trong đó có 01 Thông tư được thay thế mới), 08 Quyết định, 03 Chỉ thị của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch. Đồng thời, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Nội vụ, Bộ Tài chính để ban hành 06 Thông tư liên tịch (trong đó có 01 Thông tư liên tịch đã được thay thế mới). Có thể nói, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh lĩnh vực di sản văn hóa đã tương đối hoàn thiện, tạo hành lang pháp lý cho công tác quản lý di sản văn hóa trên phạm vi toàn quốc. Các văn bản quy phạm được ban hành thực hiện nghiêm Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Trong quá trình soạn thảo, Bộ chú trọng lấy ý kiến tham gia của các chuyên gia, các tổ chức, cá nhân trực tiếp chịu sự tác động của văn bản, vì vậy văn bản ban hành có thời gian thi hành dài, ít bị lạc hậu so với các lĩnh vực khác.

- Ở các Bộ, ngành và các địa phương: Triển khai thực hiện các quy định của pháp luật về di sản văn hóa, nhiều Bộ, ngành và các địa phương trên cả nước đã có nhiều cố gắng triển khai thực hiện, ban hành Quy chế quản lý, bảo vệ và phát huy giá trị di sản.

Theo thống kê từ Báo cáo của các Bộ, ngành, địa phương, đã có tổng cộng trên 200 văn bản liên quan được ban hành nhằm cụ thể hóa và tổ chức thực hiện nhiệm vụ bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa. Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương hầu hết đã ban hành Quy chế quản lý, bảo vệ và phát huy giá trị di tích lịch sử - văn hóa và danh lam thắng cảnh, di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia trên địa bàn, như: Hà Nội, Lạng Sơn, Yên Bái, Bắc Kạn, Hưng Yên, Hà Tĩnh, Sơn La, Kiên Giang, Đà Nẵng, Gia Lai, Kon Tum, Cao Bằng,

Quảng Nam, Bà Rịa - Vũng Tàu, Cà Mau, Đồng Tháp... 08 Di sản thế giới đã ban hành Kế hoạch quản lý, Quy chế bảo vệ của từng khu di sản.

Nhiều địa phương đã ban hành quy chế quản lý và bảo vệ di sản văn hóa, quy chế phối hợp giữa các cơ quan, ban ngành ở địa phương trong việc phối hợp thực hiện các nội dung quy định của pháp luật về di sản văn hóa và tôn giáo, tín ngưỡng. Nội dung nhiều văn bản liên quan trực tiếp tới các lĩnh vực chủ đạo của di sản văn hóa phi vật thể như: quản lý, kiểm kê, lập hồ sơ, truyền dạy, liên hoan, phong tặng và các chính sách đối với nghệ nhân, người thực hành, các biện pháp quản lý, phối hợp quản lý và bảo vệ di sản văn hóa phi vật thể. Một số địa phương như: Phú Thọ, Bắc Ninh... đã ban hành các chính sách cụ thể đối với nghệ nhân, người thực hành di sản văn hóa phi vật thể và đang triển khai hiệu quả. Hầu hết các di sản văn hóa phi vật thể được UNESCO ghi danh đều có các chương trình, dự án cấp tỉnh hoặc Trung ương được phê duyệt và triển khai. Một số tỉnh đã ban hành Quy chế hỗ trợ kinh phí cho người trực tiếp trông coi di tích đã xếp hạng trên địa bàn tỉnh, hỗ trợ kinh phí tu bổ, tôn tạo nhà ở truyền thống trong di tích; Đề án bảo tồn, tôn tạo và phát huy giá trị di tích lịch sử - văn hóa và danh lam thắng cảnh trên địa bàn tỉnh; Triển khai và thực hiện có hiệu quả các chương trình mục tiêu quốc gia về văn hóa trên cả hai lĩnh vực di sản văn hóa vật thể và phi vật thể; tiến hành nghiên cứu, kiểm kê, lập hồ sơ khoa học xếp hạng, ghi danh ở trong nước và quốc tế.

2.3. Về công tác sơ kết, tổng kết, kiểm tra và xử lý vi phạm

- Việc sơ kết, tổng kết tình hình thực hiện pháp luật về di sản văn hóa được tiến hành thường xuyên hằng năm trên cơ sở thực tiễn công tác thi hành pháp luật về di sản văn hóa, qua phản ánh trực tiếp của các tổ chức, cá nhân và qua các phương tiện thông tin đại chúng, trên cơ sở đó đã kịp thời điều chỉnh, sửa đổi các văn bản quy phạm pháp luật.

Cũng trên cơ sở sơ kết, tổng kết, kiểm tra, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã có nhiều chỉ đạo, hướng dẫn cụ thể nhằm tăng cường hiệu lực, hiệu quả trong quản lý nhà nước theo quy định của pháp luật về di sản văn hóa như: chỉ đạo về tăng cường quản lý tiền công đức tại các di tích, chỉ đạo về tăng cường quản lý công tác bảo vệ môi trường tại các di tích, chỉ đạo về giữ gìn yếu tố gốc trong tổ chức lễ hội đã được công nhận là di sản văn hóa phi vật thể...

- Việc kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật về di sản văn hóa cũng được các cơ quan có liên quan tiến hành nghiêm túc, thường xuyên cả về xử lý hình sự cũng như xử phạt vi phạm hành chính. Nhiều vụ việc liên quan đến trộm cắp di vật, cổ vật bị truy tố để xử lý hình sự. Một số sai phạm trong công tác bảo quản, tu bổ, phục hồi di tích, như: Đình Tiên Hoàng (Vĩnh Phúc); Chùa Sở, Chùa Trăm Gian (Hà Nội); đình Ngu Nhuế (Hưng Yên); Chùa Bồ Đà (Bắc Giang)... hoặc xâm phạm khu vực khoanh vùng bảo vệ di tích và giải tỏa trong khu vực di tích, như: việc xâm hại di tích đền Miếu và đền Phán Động trong quần thể phòng tuyến sông Cầu (sông Như Nguyệt, Bắc Ninh); đặt mới 12 bia đá tại di tích Đền Trần (Thái Bình); xây dựng khu phụ (gồm nhà khách, nhà sắp lễ) bên cạnh đền chính di tích Đền Mẫu (Lạng Sơn); xây dựng công trình Hương nghiêm pháp đường ở Chùa Hương (Hà Nội); xây dựng đường lên núi Cái Hạ thuộc Quần thể danh thắng

Tràng An (Ninh Bình); xây dựng mới tượng Bà Chúa Xứ tại Núi Sam (An Giang)... đều đã được cơ quan chức năng kịp thời xử lý.

Công tác thanh tra chuyên ngành, xử phạt vi phạm hành chính được tiến hành thường xuyên. Gần đây, Thanh tra Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch tỉnh Lạng Sơn xử phạt Ban quản lý di tích Đền Mẫu Đồng Đăng 30 triệu với hành vi xây dựng trái phép; 05 cán bộ tại Ban quản lý di tích Chùa Trăm Gian bị kỷ luật; 05 cán bộ Ban quản lý di tích Đình Ngụ Nhuê, huyện Văn Giang (Hưng Yên); 30 cán bộ huyện Mỹ Đức (Hà Nội) bị kỷ luật về việc buông lỏng quản lý tại di tích, danh thắng Chùa Hương...

2.4. Tình hình áp dụng, tuân thủ pháp luật về di sản văn hóa

- Về cơ bản, các địa phương đã làm tốt trách nhiệm của mình trong công tác quản lý di tích, không còn nhiều tình trạng di tích bị xâm hại. Một số địa phương đã đưa nội dung quản lý di tích vào chấm điểm thi đua danh hiệu thôn văn hóa, xã văn hóa; một số trường học phối hợp với Phòng Văn hóa và Thông tin cấp huyện xây dựng kế hoạch thực hiện Phong trào thi đua “Xây dựng trường học thân thiện, học sinh tích cực” trong việc chăm sóc, bảo vệ di tích, xem đây là một trong những biện pháp tăng cường công tác bảo vệ và phát huy có hiệu quả giá trị di sản văn hóa.

- Ngành văn hóa, thể thao và du lịch thường xuyên tham mưu cho Ủy ban nhân dân các cấp tăng cường công tác quản lý, bảo tồn và phát huy giá trị di tích; việc phối hợp giữa tỉnh với các cơ quan trung ương và các tổ chức quốc tế ngày càng chặt chẽ, tạo thuận lợi cho việc hỗ trợ đầu tư cũng như kỹ thuật trong công tác tu bổ, phục hồi di tích ở địa phương; nhận thức của các tầng lớp nhân dân về di sản và quản lý di sản được nâng lên; công tác huy động các nguồn kinh phí từ Chương trình mục tiêu quốc gia/Chương trình mục tiêu phát triển văn hóa đến ngân sách tỉnh, huyện và nguồn xã hội hóa để đẩy mạnh công tác tu bổ, phục hồi di tích.

- Việc kiểm kê, lập hồ sơ khoa học di sản văn hóa phi vật thể cũng như việc triển khai các đề án/dự án bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa phi vật thể tại các địa phương tiếp tục được quan tâm thực hiện qua đó góp phần ngăn chặn nguy cơ mai một, thất truyền. Nhiều hoạt động, dự án liên quan đến di sản văn hóa phi vật thể đã và đang được triển khai dưới hình thức xã hội hóa, huy động được tiềm năng trí tuệ, nguồn nhân lực cũng như vật chất và tài chính của cộng đồng, các tổ chức xã hội trong nước và quốc tế đóng góp, tham gia.

- Việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của bảo tàng (nhất là đối với bảo tàng công lập) luôn tuân thủ nghiêm túc các quy định pháp luật hiện hành. Hoạt động dịch vụ của bảo tàng - một vấn đề còn nhiều ý kiến trái chiều - đang được các bảo tàng thực hiện theo đúng quy định tại Điều 12 Thông tư số 18/2010/TT-BVHTTDL, bảo đảm phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của bảo tàng và quy định pháp luật có liên quan, có hàm lượng văn hóa cao, nhằm đáp ứng nhu cầu tham quan, học tập, vui chơi giải trí tích cực của công chúng, đồng thời góp phần nâng cao thương hiệu của bảo tàng.

Mức độ tuân thủ pháp luật về di sản văn hóa

- Nhận thức của cán bộ và các tầng lớp nhân dân đã được nâng lên rõ rệt, mà bằng chứng là nhiều vụ việc vi phạm di tích đã được nhân dân phản ánh kịp thời

để các cơ quan quản lý nhà nước về di sản văn hóa có biện pháp ngăn chặn và xử lý, giải quyết dứt điểm các vụ vi phạm.

- Các tổ chức, cá nhân, các cơ quan thông tin đại chúng đã viết bài trao đổi tranh luận bày tỏ sự không đồng tình với một số dự án kinh tế làm ảnh hưởng đến di sản văn hóa và phản ánh kịp thời các hành vi xâm phạm di tích, làm sai lệch di sản văn hóa...

- Nhiều hoạt động bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa qua hình thức xã hội hóa đã được triển khai, huy động được sự hưởng ứng tích cực cả về nhân lực cũng như vật chất và tài chính của cộng đồng, như:

+ Sự phát triển, thành lập và đi vào hoạt động của các bảo tàng ngoài công lập, cũng như sự phối kết hợp tổ chức trung bày, hoạt động của các bảo tàng thuộc sở hữu nhà nước và các bảo tàng ngoài công lập, sưu tập tư nhân.

+ Công tác xã hội hóa hoạt động bảo tồn di tích đã huy động được nhiều nguồn lực xã hội cho công tác bảo vệ và tu bổ di tích, tương đương với nguồn đầu tư của Nhà nước.

+ Các lễ hội dân gian do người dân tự tổ chức cũng phục hồi dần và hoạt động ngày càng quy củ hơn. Một số làng nghề thủ công truyền thống cũng tự tìm hướng đi cho mình.

- Tuy nhiên, qua điều tra, khảo sát và thực tế hoạt động thanh tra, kiểm tra công tác bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa, một vấn đề dễ nhận thấy là ở nhiều nơi, nhiều lúc ý thức và kiến thức pháp luật về di sản văn hóa trong xã hội là chưa cao. Nhiều tổ chức, cá nhân khi được hỏi khi bị xử lý vi phạm mới biết là có quy định như vậy, vì chưa được phổ biến, hoặc có được phổ biến nhưng chưa chú ý. Sự tham gia của các tổ chức xã hội vào hoạt động bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa phi vật thể còn hạn chế.

- Thiếu các quy định về nguyên tắc thực hành di sản văn hóa phi vật thể gắn với phát triển bền vững.

3. Tồn tại, hạn chế trong tổ chức thi hành

3.1. Về ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật Di sản văn hóa

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về di sản văn hóa ngày càng được hoàn thiện, tạo hành lang pháp lý cho các hoạt động bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa. Tuy nhiên, hệ thống pháp luật vẫn còn thiếu đồng bộ, chưa xử lý được đầy đủ những phát sinh, vướng mắc trong thực tiễn quản lý, bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa.

- Trong lĩnh vực tu bổ, tôn tạo và phát huy giá trị di tích, một số quy định pháp luật khác còn chòng chéo với pháp luật về di sản văn hóa, gây nên chậm trễ cho hoạt động thẩm định các dự án tu bổ di tích, dẫn tới các dự án tu bổ di tích thường bị kéo dài tiến độ so với kế hoạch, đặc biệt trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư, thẩm định, phê duyệt dự án.

- Trong lĩnh vực bảo tàng, vẫn còn nhiều quy định còn chưa cụ thể thiên về định tính, chưa định lượng, nhiều quy định của Luật còn chưa đầy đủ hoặc chưa có cũng gây ra những khó khăn, vướng mắc khi triển khai nhiệm vụ.

- Pháp luật về di sản văn hóa phi vật thể ra đời sau pháp luật về di sản văn hóa vật thể, nên trong cách hiểu về các khái niệm, thuật ngữ cũng bị ảnh hưởng theo góc độ di sản văn hóa vật thể. Khác với di sản văn hóa vật thể, Luật Di sản văn hóa của Việt Nam và Công ước 2003 không chủ trương xếp hạng di sản văn hóa phi vật thể mà chỉ phân loại theo mức độ về hiện trạng sức sống và sự cần thiết phải bảo vệ hay cần thiết phải bảo vệ khẩn cấp, từ đó, đưa vào các Danh sách của UNESCO (Di sản văn hóa phi vật thể đại diện của nhân loại, Di sản văn hóa phi vật thể cần bảo vệ khẩn cấp, Di sản thực hành tốt) và Danh mục di sản văn hóa phi vật thể quốc gia (Việt Nam). Tuy nhiên, các khái niệm này lại được hiểu như cách xếp hạng với di sản văn hóa vật thể (di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh), và cho rằng di sản văn hóa phi vật thể trong Danh mục quốc gia là di sản văn hóa phi vật thể (xếp hạng) cấp quốc gia.

- Chính sách đối với nghệ nhân, người thực hành di sản văn hóa phi vật thể còn chậm, chưa đáp ứng được thực tế, thiếu đồng bộ, thiên về danh hiệu. Mặc dù đã có những văn bản quy phạm pháp luật về di sản văn hóa liên quan tới nghệ nhân thực hành di sản văn hóa phi vật thể, tuy nhiên, chính sách đối với nghệ nhân vẫn còn nhiều nội dung khác mà hệ thống văn bản này chưa đề cập đến hoặc có đề cập nhưng còn nhiều vướng mắc trong thực hiện.

- Từ năm 2009 đến nay, Việt Nam đã có 07 di sản tư liệu được Chương trình Ký ức Thế giới của UNESCO ghi danh, gồm: 03 Di sản tư liệu thế giới: Mộc bản triều Nguyễn, Châu bản triều Nguyễn (Cục Văn thư và Lưu trữ Nhà nước), Bia Tiến sĩ Văn Miếu Thăng Long (Trung tâm hoạt động Văn hóa Khoa học Văn Miếu - Quốc Tử Giám, Hà Nội); 04 Di sản tư liệu khu vực Châu Á - Thái Bình Dương: Mộc bản chùa Vĩnh Nghiêm (Bắc Giang), Thơ văn trên kiến trúc cung đình Huế (Trung tâm Bảo tồn di tích Cố đô Huế), Mộc bản trường Phúc Giang và Hành trình đi sứ Trung Hoa (Đông họ Nguyễn Huy, Hà Tĩnh). Tuy nhiên, hiện nay lĩnh vực quản lý nhà nước về di sản tư liệu vẫn đang bỏ ngõ, mặc dù đã có ý kiến đề xuất của Hội đồng Di sản văn hóa quốc gia, các đề tài nghiên cứu đề nghị cần bổ sung thêm; đồng thời, chưa có quy định cho hoạt động quản lý, bảo vệ và phát huy giá trị di sản tư liệu, vì vậy việc triển khai gặp nhiều lúng túng và chưa thống nhất đầu mối thực hiện. Việc sửa đổi, bổ sung Luật Di sản văn hóa lần này là cơ hội để hoàn thiện hành lang pháp lý cho việc bảo vệ và phát huy giá trị di sản tư liệu trong thời gian tới.

3.2. Về phân cấp quản lý di sản văn hóa

Mặc dù phân cấp cho các địa phương trong quản lý di sản, tuy nhiên, công tác này trong quá trình thực hiện cũng bộc lộ những bất cập, là nguyên nhân gây nên một số tồn tại trong công tác bảo vệ phát huy giá trị di sản văn hóa như sau:

- Việc bảo tồn chưa được ưu tiên và coi trọng tại các khu di sản, việc khai thác mạnh mẽ... đã làm cho di sản có nguy cơ bị ô nhiễm do quá tải, nhất là trong mùa lễ hội.

- Còn hiện tượng vi phạm trong hoạt động tu bổ di tích, xây dựng công trình mới... khi chưa được sự đồng ý của cơ quan có thẩm quyền. Đáng nói là còn hiện tượng một số vi phạm chỉ được phát hiện khi cơ quan báo chí lên tiếng.

- Vấn đề quản lý các di sản còn bất cập. Do di sản nước ta đa dạng về loại hình, chủ sở hữu, vì vậy, mô hình quản lý di tích của các địa phương hiện nay rất đa dạng. Các ban quản lý, trung tâm bảo tồn di sản là đơn vị sự nghiệp công lập, không có chức năng quản lý nhà nước, nên bị hạn chế về nhiệm vụ thi hành pháp luật tại địa điểm bảo vệ di sản, chỉ có thể báo cáo và chuyển giao cho các cơ quan có chức năng quản lý nhà nước để xử lý những trường hợp vi phạm trong lĩnh vực di sản văn hóa, dẫn tới sự chậm trễ, ảnh hưởng tới hoạt động bảo vệ di sản. Các di tích cấp tỉnh và di tích trong danh mục kiểm kê chưa được xếp hạng, nhìn chung, chưa được quan tâm đúng mức nên hiệu quả bảo vệ và phát huy giá trị di tích còn thấp.

- Một số địa phương còn chưa quan tâm, nhận thức chưa đồng đều về lĩnh vực di sản văn hóa phi vật thể. Một số địa phương không bố trí chuyên viên phụ trách quản lý nhà nước về di sản văn hóa phi vật thể, chỉ là kiêm nhiệm hoặc thường xuyên luân chuyển nên đội ngũ cán bộ quản lý văn hóa không đủ thời gian và năng lực thực hiện nhiệm vụ quản lý di sản văn hóa phi vật thể trên địa bàn.

- Nhiều loại hình di sản của một số cộng đồng có nguy cơ bị mai một, biến đổi khi chưa được bảo vệ hoặc kiểm kê, ghi danh. Nhiều di sản chưa có Đề án bảo vệ phát huy giá trị (đặc biệt đối với các Di sản được UNESCO ghi danh) theo cam kết thực hiện với UNESCO. Còn có hiện tượng lợi dụng thực hành di sản để trục lợi, làm sai lệch, thậm chí biến dạng giá trị của di sản. Di sản tư liệu sau khi được UNESCO ghi danh, được lưu trữ mà chưa được phát huy giá trị, đến với công chúng.

- Việc phân cấp triệt để cho Bộ, ngành địa phương trong việc xây dựng, trưng bày, chỉnh lý, nâng cấp bảo tàng chuyên ngành, bảo tàng cấp tỉnh lại tạo nên tình trạng đầu tư cho trưng bày bảo tàng chưa được chú trọng, chỉ chú trọng đầu tư cho phần xây dựng ngôi nhà, chưa đầu tư thỏa đáng cho phần trưng bày và việc chuẩn bị cho trưng bày - công việc phải làm trước.

3.3. Về bảo đảm các điều kiện cho thi hành Luật Di sản văn hóa

** Về tổ chức bộ máy:*

- Ngày 14/9/2015, Bộ trưởng Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch và Bộ trưởng Bộ Nội vụ đã ban hành Thông tư liên tịch số 07/2015/TTLT-BVHTTDL-BNV hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; Phòng Văn hóa và Thông tin thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Khoản 2 (Các tổ chức tham mưu tổng hợp và chuyên môn nghiệp vụ) Điều 3 (Tổ chức và biên chế) của Thông tư liên tịch quy định cụ thể có Phòng Quản lý Di sản văn hóa. Đây là điểm khác biệt so với Thông tư liên tịch số 43/2008/TTLT-BVHTT-BNV ngày 06/6/2008 của Bộ trưởng Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch và Bộ trưởng Bộ Nội vụ hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Phòng Văn hóa và Thông tin thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện (chỉ quy định căn cứ vào đặc điểm, khối lượng công việc thực tế ở địa phương, Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch có thể thành lập một số phòng đặc thù theo lĩnh vực - trong đó có Phòng Di sản văn hóa). Để thống nhất quản lý di sản văn hóa nói chung và di tích nói riêng, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã ban hành Thông

tư số 08/2021/TT-BVHTTDL ngày 08/9/2021 hướng dẫn chức năng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch/Sở Văn hóa và Thể thao/Sở Du lịch thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Phòng Văn hóa và Thông tin thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện.

Thực hiện quy định tại các văn bản nêu trên, đã có 34/63 Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch thành lập Phòng Quản lý Di sản văn hóa/Phòng Quản lý di sản/Phòng Di sản văn hóa, bố trí biên chế công chức chuyên trách, phân định rõ chức năng quản lý nhà nước và hoạt động chuyên môn nghiệp vụ, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước tại cơ sở.

Từ năm 2018 đến nay, thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (Khóa XII) về một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, một số Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã sáp nhập Phòng Quản lý Di sản văn hóa/Phòng Quản lý di sản/Phòng Di sản văn hóa vào Phòng Quản lý văn hóa.

Phòng Văn hóa và Thông tin cấp huyện trong nhiệm vụ và quyền hạn được giao có việc *“tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật”* và *“bảo vệ các di tích lịch sử - văn hóa và danh lam thắng cảnh”*. Tuy nhiên, trên thực tế, do thiếu biên chế chuyên trách nên chưa bảo đảm được chất lượng thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn nêu trên.

- Ngày 27/8/2014, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch có Công văn số 2946/BVHTTDL-DSVH gửi các Bộ, ngành, địa phương yêu cầu kiện toàn bộ máy quản lý di tích đảm bảo tinh gọn, thực hiện tốt nhiệm vụ bảo vệ di tích, chấm dứt tình trạng không có hoặc không rõ người chịu trách nhiệm bảo vệ, trông nom di tích.

- Ngày 21/9/2017, Chính phủ ban hành Nghị định số 109/2017/NĐ-CP quy định về bảo vệ và quản lý Di sản văn hóa và thiên nhiên thế giới ở Việt Nam, trong đó, tại Điều 15 và 16 quy định về bộ máy và chức năng, nhiệm vụ của tổ chức được giao trực tiếp quản lý, sử dụng Di sản thế giới (với đầy đủ nhiệm vụ bảo vệ và phát huy giá trị di sản) là cơ sở quan trọng để các Ban quản lý Di sản thế giới kiện toàn bộ máy tổ chức theo quy định, đồng thời, cũng là cơ sở để nghiên cứu, bổ sung trong quy định của văn bản pháp luật di sản văn hóa về chức năng, nhiệm vụ đối với các Ban quản lý di tích trên cả nước trong thời gian tới.

- Cả nước hiện có khoảng 280 đơn vị sự nghiệp công lập lĩnh vực di sản văn hóa (bảo tàng, ban quản lý di tích) với trên 7.000 viên chức, người lao động. Hiện tại, một tỷ lệ khá lớn nguồn nhân lực ngành Di sản văn hóa được đào tạo từ hai trường đại học thuộc Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch là Đại học Văn hóa Hà Nội và Đại học Văn hóa Thành phố Hồ Chí Minh. Nguồn nhân lực có chuyên môn khác nhau (lịch sử, văn hóa, khảo cổ, Hán nôm...) nhưng nhìn chung đều phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và phạm vi hoạt động của các đơn vị trong ngành.

- Ngày 22/11/2004, Thủ tướng Chính phủ có Quyết định số 1234/QĐ-TTg thành lập Hội đồng Di sản văn hóa quốc gia để tư vấn giúp Thủ tướng Chính phủ những vấn đề quan trọng liên quan đến việc bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa. Thời gian qua, trong mọi hoạt động của Hội đồng, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch luôn phối hợp rất chặt chẽ, tạo điều kiện thuận lợi để Hội đồng hoàn

thành nhiệm vụ. Các thành viên Hội đồng luôn làm việc với tinh thần khoa học và trách nhiệm cao, nghiêm túc, thẳng thắn và rất tâm huyết, tham gia tích cực vào các hoạt động bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa dân tộc. Qua 4 nhiệm kỳ hoạt động (2005 - 2010, 2010 - 2014, 2015 - 2019 và 2020 - 2024), tiếng nói của các nhà khoa học ở Hội đồng Di sản văn hóa quốc gia và nhiều hội đồng khác đã góp phần quan trọng vào việc nâng cao chất lượng chuyên môn của các hoạt động bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa từ Trung ương tới địa phương.

- Ngày 23/4/2004, Bộ Nội vụ đã có Quyết định số 28/2004/QĐ-BNV thành lập Hội Di sản văn hóa Việt Nam, ban đầu với 719 người đến nay đã có 10.050 hội viên, sinh hoạt trong các tổ chức Hội, gồm: 11 hội cấp tỉnh, 06 liên chi hội, 05 câu lạc bộ, 101 chi hội (chưa kể các chi hội thuộc các hội cấp tỉnh, thành phố), 2 hội viên tập thể; 17 đơn vị, doanh nghiệp trực thuộc Hội gồm: Văn phòng Hội, Văn phòng Đại diện Hội khu vực phía Nam, Tạp chí Thế giới Di sản in và điện tử, Tạp chí Vietnam Heritage; 8 công ty, 6 trung tâm và Quỹ Hỗ trợ bảo tồn di sản văn hóa Việt Nam. Hội luôn chú trọng, đẩy mạnh công tác tuyên truyền thông qua nhiều hình thức, với nòng cốt là Tạp chí Thế giới Di sản in và điện tử tại địa chỉ thegioidisan.vn, Tạp chí Vietnam Heritage; tổ chức và phối hợp tổ chức nhiều sự kiện của đất nước và nhiều hội thảo, tọa đàm về di sản văn hóa; thực hiện các hoạt động phản biện xã hội và hoạt động chuyên môn về di sản văn hóa... phát triển trên cả bề rộng và chiều sâu, đóng góp ngày càng hiệu quả vào sự nghiệp bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa, nâng cao vị thế, uy tín của Hội Di sản Văn hóa Việt Nam trong xã hội, tạo dựng được niềm tin đối với nhà nước và xã hội.

** Về kinh phí:*

- Những năm qua, thông qua Chương trình mục tiêu quốc gia về văn hóa ngân sách nhà nước hàng năm đều cấp cho mục tiêu bảo tồn chống xuống cấp di tích, nhưng so với nhu cầu vẫn ở mức thấp, kết quả như sau:

+ Giai đoạn 2001 - 2005: 533 di tích, kinh phí 518,35 tỷ đồng.

+ Giai đoạn 2006 - 2010: 1.218 di tích, kinh phí 1.510,47 tỷ đồng.

+ Giai đoạn 2011 - 2015: 1.302 di tích, kinh phí 1.436,844 tỷ đồng.

+ Giai đoạn 2016 - 2020: 471 di tích, kinh phí 245 tỷ đồng (Chưa bao gồm một số di tích quốc gia đặc biệt, Di sản thế giới được hỗ trợ đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư công).

Bên cạnh nguồn vốn hỗ trợ của Chương trình từ Trung ương, chính quyền địa phương các cấp đã chủ động trích lại một phần nguồn thu từ bán vé tham quan di tích và cân đối ngân sách địa phương, có những cơ chế, chính sách huy động các nguồn lực hợp pháp khác để phục vụ việc tu bổ, tôn tạo, chống xuống cấp các di tích trên địa bàn. Nhiều di tích sau khi được chống xuống cấp và tu bổ, tôn tạo đã được chính quyền các cấp cùng với cộng đồng quản lý và phát huy giá trị có hiệu quả, phục vụ thiết thực nhu cầu sinh hoạt văn hóa cộng đồng địa phương. Tuy nhiên trên thực tế, nguồn kinh phí hỗ trợ cho công tác bảo vệ, tu bổ, tôn tạo di tích còn rất thấp so với nhu cầu thực tế.

- Kinh phí dành cho hoạt động bảo tàng, bảo tồn di sản văn hóa phi vật thể rất hạn chế. Nhiều bảo tàng không được bố trí nguồn kinh phí cho công tác sưu

tâm. Hiện vật chủ yếu chỉ được bổ sung qua hình thức phát động hiến tặng hoặc nhận chuyển giao tang vật tịch thu được từ các cơ quan Công an, Hải quan...

- Việc xã hội hóa để huy động các nguồn lực tham gia vào đầu tư cho hoạt động bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa chưa thực sự được quan tâm, có cơ chế, chính sách hợp lý, nên chưa thu hút được sự hợp tác, tài trợ của các tổ chức kinh tế trong và ngoài nước.

3.4. Về tuân thủ Luật Di sản văn hóa

Nhận thức về di sản văn hóa chưa thật sự sâu sắc và toàn diện, do đó ở một số di tích, bên cạnh việc chấp hành tốt quy định pháp luật trong bảo vệ di sản văn hóa, vẫn còn diễn ra tình trạng nhiều nơi còn lúng túng trong việc xử lý hài hòa mối quan hệ giữa bảo tồn và phát triển, giữa kinh tế và văn hóa, giữa lợi ích trước mắt với sự phát triển bền vững. Một số địa phương ít tập trung ngân sách cho việc bảo tồn, tu bổ mà chỉ ưu tiên xây dựng các công trình khai thác di sản. Việc tăng trưởng du lịch quá nhanh, trong khi chưa đầu tư hợp lý cho cơ sở hạ tầng đã làm cho di sản có nguy cơ bị ô nhiễm do quá tải, nhất là trong mùa lễ hội.

3.5. Về một số nội dung còn chưa được quy định trong Luật Di sản văn hóa

- Trên thực tế cho thấy, Việt Nam hiện có 07 di sản tư liệu được UNESCO ghi danh, các Đề án Bảo vệ và phát huy giá trị di sản tư liệu Châu bản triều Nguyễn, Mộc bản triều Nguyễn, Mộc bản chùa Vĩnh Nghiêm, Mộc bản trường học Phúc Giang và Thơ văn trên kiến trúc Cung đình Huế đã được triển khai theo từng giai đoạn. Di sản tư liệu có tác dụng không nhỏ trong việc tìm hiểu văn hóa và lịch sử dân tộc, tuyên truyền văn hóa đọc, nâng cao tinh thần ham học, giáo dục truyền thống lịch sử, phát huy bản sắc dân tộc: Từ nội dung đơn giản giáo dục về lịch sử, địa lý, truyền thống hiếu học hay những câu chuyện về đạo làm người... cho các lứa tuổi học sinh trong sách giáo khoa của Mộc bản trường Phúc Giang; đến triết lý sử dụng nhân tài đất nước như “hiền tài là nguyên khí quốc gia” trên Bia Tiên sĩ Văn Miếu Quốc Tử Giám; hay những chặng đường hình thành lịch sử của Phật giáo và những đúc kết từ hiện thực cuộc sống về các bài thuốc dân gian, đánh dấu sự phát triển của y học, khoa học... chứa đựng trong Mộc bản chùa Vĩnh Nghiêm. Ngoài ra, Di sản tư liệu còn góp phần quan trọng trong việc xác định và bảo vệ lãnh thổ, lãnh hải của Tổ quốc, nghiên cứu tổ chức, bộ máy điều hành của triều đại phong kiến (Mộc bản triều Nguyễn, Châu bản triều Nguyễn, Hoàng Hoa sứ trình đồ - Hành trình đi sứ Trung Hoa). Tuy nhiên, hiện nay chúng ta hoàn toàn thiếu vắng quy định pháp lý, hệ thống văn bản quy phạm, các tiêu chí về nhận diện, quy trình, thủ tục lập hồ sơ đưa vào các Danh mục di sản tư liệu ở trong nước (ví dụ như như cấp quốc gia, hay cấp tỉnh...) còn chưa thống nhất, đồng bộ giữa các cơ quan liên quan, cho đến tất cả quy định cho hoạt động quản lý, bảo vệ và phát huy giá trị di sản tư liệu...

- Thiếu các quy định, cơ chế, chính sách để huy động các nguồn xã hội hóa (ví dụ, hiện nay doanh nghiệp có đóng góp cho việc bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa, nhưng không được hưởng chính sách miễn, giảm thuế cho chi phí sản xuất của doanh nghiệp đó), vì vậy, chưa thu hút được nguồn lực to lớn của toàn xã hội tham gia đầu tư tu bổ di tích.

4. Tồn tại, hạn chế ở một số nội dung cụ thể

4.1. Về quy định chung

- Một số quy định chưa bảo đảm tính thống nhất giữa Luật Di sản văn hóa và văn bản pháp luật khác: Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 quy định rõ: “*Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật*”. Tuy vậy, do quy định về các hành vi bị cấm trong hoạt động bảo vệ và phát huy di sản văn hóa tại Luật Di sản văn hóa (Điều 13) nội dung còn chung chung, nên để cụ thể hóa Luật, một số văn bản dưới luật đã quy định chi tiết về các hành vi bị cấm - Chẳng hạn, Điều 9 Nghị định số 86/2005/NĐ-CP ngày 08/7/2005 của Chính phủ về quản lý và bảo vệ di sản văn hóa dưới nước; Thông tư số 19/2012/TT-BVHTTDL ngày 28/12/2012 của Bộ trưởng Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch quy định loại di vật, cổ vật không được mang ra nước ngoài; Điều 5 Quyết định số 86/2008/QĐ-BVHTTDL ngày 30/12/2008 của Bộ trưởng Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch ban hành Quy chế thăm dò, khai quật khảo cổ; một số quy chế về quản lý và bảo vệ di sản văn hóa của các địa phương... Điều này chưa phù hợp so với quy định tại Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013. Vì vậy, những quy định nói trên cần được quy định cụ thể hơn khi sửa đổi, bổ sung Luật Di sản văn hóa trong thời gian tới.

- Một số quy định về bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa còn chung chung, chưa thật sự tạo thuận lợi cho việc triển khai trong thực tiễn. Điều này dễ nhận thấy vì, về cơ bản, Luật Di sản văn hóa, cũng như nhiều văn bản pháp luật hiện hành khác, vẫn chỉ dừng lại ở mức, như nhiều người thường gọi, là “luật khung”, chưa phải là những đạo luật quy định chi tiết. Có thể nhận thấy hạn chế này ở một số điểm sau:

+ Hệ thống pháp luật về di sản văn hóa tạo hành lang pháp lý cho 2 hoạt động chủ yếu gồm bảo vệ và phát huy giá trị của di sản văn hóa. Tuy nhiên hiện nay, các văn bản pháp luật về di sản văn hóa chủ yếu điều chỉnh hoạt động bảo vệ di sản văn hóa là chủ yếu, nội dung phát huy giá trị di sản văn hóa còn chưa tương xứng với yêu cầu của thực tế. Nhiều hoạt động phát huy giá trị di sản văn hóa đã và đang triển khai trong thực tiễn nhưng chưa có căn cứ pháp lý cụ thể để thực thi có hiệu quả trong từng lĩnh vực cụ thể như: giáo dục đào tạo, y tế, kinh tế...

+ Chính sách ưu đãi, miễn giảm thuế cho các đơn vị, doanh nghiệp có đóng góp trong lĩnh vực bảo vệ và phát huy giá trị của di sản văn hóa còn chưa cụ thể, khó triển khai trong thực tiễn.

+ Việc bảo vệ và quản lý di sản tư liệu chưa thể hiện trong Luật Di sản văn hóa. Có thể thấy, từ năm 1992, UNESCO đã khởi xướng Chương trình Ký ức thế giới, trong đó chú trọng việc bảo tồn và phát huy giá trị những di sản tư liệu về các lĩnh vực của nhân loại như chính trị, lịch sử, văn hóa,... thể hiện sự phát triển của tư tưởng cũng như thành tựu của xã hội loài người. Đây là di sản của quá khứ đối với cộng đồng thế giới hiện tại và tương lai. Do sự gần gũi về ý nghĩa giữa di sản tư liệu và các loại hình di sản văn hóa đang được Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch quản lý, theo đề nghị của Ủy ban Quốc gia UNESCO Việt Nam và Bộ Nội vụ, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã đưa vào kế hoạch công tác và triển khai các thủ tục liên quan đến việc tiếp nhận trách nhiệm là cơ quan đầu mối thực hiện Chương trình “Ký ức Thế giới” và loại hình di sản tư liệu về quản lý tại Bộ. Tuy

nhiên, Luật Di sản văn hóa hiện hành chưa có quy định cụ thể liên quan đến loại hình di sản này.

- Một số quy định về phân công trách nhiệm giữa các bộ, ngành, địa phương trong việc quản lý, thẩm định, bảo quản, tu bổ, phục hồi, bảo vệ và phát huy giá trị di tích còn chồng chéo, nhất là về các lĩnh vực đầu tư, xây dựng, môi trường...

- Chưa quy định Ngày Di sản văn hóa Việt Nam trong nội dung điều chỉnh của Luật Di sản văn hóa. Ngày 24/02/2005, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 36/2005/QĐ-TTg về Ngày Di sản văn hóa Việt Nam. Việc quy định Ngày Di sản văn hóa Việt Nam có ý nghĩa vô cùng quan trọng và to lớn đối với những người làm công tác di sản đồng thời nhằm phát huy truyền thống yêu nước, lòng tự hào dân tộc của nhân dân, động viên các tầng lớp xã hội tham gia tích cực vào sự nghiệp bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa dân tộc. Do quy định Ngày Di sản văn hóa tại văn bản dưới luật nên việc tổ chức các hoạt động của ngày truyền thống/ngày kỷ niệm chủ yếu do các cơ quan, đơn vị trong lĩnh vực di sản văn hóa thực hiện. Một số ban, ngành, địa phương còn chưa quan tâm xứng tầm với vị trí, vai trò của di sản văn hóa đối với đời sống xã hội. Di sản văn hóa ngày càng có vai trò quan trọng đối với mỗi quốc gia, dân tộc và nhân loại, vì vậy, để ghi nhận và nâng cao vị thế, giá trị của di sản văn hóa thì việc đưa ngày Di sản văn hóa Việt Nam vào quy định tại Luật là phù hợp và cần thiết.

4.2. Trong hoạt động bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa vật thể

- Việc đầu tư kinh phí bảo vệ, tu bổ di tích đặt ra một số vấn đề sau:

+ Di tích ở nước ta đa dạng về loại hình, như: đình, chùa, đền, miếu, thành quách, lăng mộ, đền tháp, cung điện, nhà cô; di tích cách mạng kháng chiến... do điều kiện thời tiết, khí hậu nóng ẩm nên các di tích thường xuống cấp nhanh chóng. Hơn nữa, một đặc điểm cơ bản của di tích ở nước ta là hầu hết được làm từ chất liệu gỗ, theo quy trình thông thường 10 năm phải tu bổ nhỏ ít nhất 1 lần, 20 năm tu bổ vừa và 40 năm tu bổ tổng thể. Nguồn vốn đầu tư hàng năm cho tu bổ di tích còn thấp, nên nhìn chung còn nhiều di tích đang xuống cấp (đặc biệt là những di tích không có nguồn thu từ bán vé tham quan và nguồn công đức) nhưng chưa được cấp kinh phí tu bổ.

+ Từ năm 2015, tổng mức đầu tư của Chương trình đã giảm nhiều so với các năm trước, trong khi đó nguồn kinh phí đầu tư đối ứng của địa phương thấp do còn tâm lý trông chờ, ỷ lại nguồn vốn đầu tư từ ngân sách Trung ương và thiếu sự lồng ghép nguồn vốn của các Chương trình khác trên địa bàn.

+ Nguồn kinh phí thu được qua bán vé tham quan di tích, tiền công đức, tiền thu các hoạt động dịch vụ văn hoá khác tại một số di tích chưa được đầu tư trở lại cho tu bổ, tôn tạo di tích và các hoạt động văn hóa ở cơ sở một cách thống nhất trong phạm vi toàn quốc, thậm chí có nơi đưa vào ngân sách xã và huyện để phục vụ nhiệm vụ khác.

+ Do kinh phí đầu tư cho tu bổ di tích còn thấp nên mới chỉ thực hiện chống đỡ cục bộ chứ chưa đặt di tích ở trong tình trạng bền vững lâu dài để trở thành một sản phẩm hoàn chỉnh có sức hấp dẫn thu hút khách tham quan nên việc tạo nguồn thu tái đầu tư cho tu bổ, tôn tạo di tích còn bị hạn chế.

- Hiện tượng mất cắp cổ vật, cháy nổ tại di tích vẫn đôi khi còn xảy ra; vi phạm trong hoạt động tu bổ di tích, đặc biệt ở một số di tích được đầu tư bằng các nguồn vốn của địa phương, nguồn vốn công đức, xã hội hóa được thực hiện theo quy trình, thủ tục triển khai còn chưa đảm bảo.

- Ngoài một số di tích quốc gia đặc biệt và di tích quốc gia có giá trị tiêu biểu đã được Thủ tướng Chính phủ và Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh/thành phố phê duyệt quy hoạch, triển khai hiệu quả các dự án tu bổ, tôn tạo đã phát huy tốt giá trị di tích, gắn với phát triển kinh tế - xã hội, phần lớn, di tích chưa được quan tâm lập Quy hoạch để có cơ sở bảo tồn và phát huy giá trị.

4.3. Trong hoạt động bảo vệ di sản văn hóa phi vật thể

- Về chính sách đãi ngộ: Điều 26, Luật Di sản văn hóa quy định chính sách đãi ngộ đối với nghệ nhân như: Tặng, truy tặng Huân chương, danh hiệu vinh dự nhà nước và thực hiện các hình thức tôn vinh khác; tạo điều kiện và hỗ trợ kinh phí cho hoạt động sáng tạo, trình diễn, trưng bày, giới thiệu sản phẩm của nghệ nhân; trợ cấp sinh hoạt hằng tháng và ưu đãi khác đối với nghệ nhân đã được phong tặng danh hiệu vinh dự nhà nước có thu nhập thấp, hoàn cảnh khó khăn. Đồng thời, giao Chính phủ ban hành chính sách đãi ngộ với nghệ nhân. Qua đây có thể thấy một số vấn đề sau: Tại mục a, có ít nhất 03 hình thức tôn vinh thông qua danh hiệu là: tặng Huân chương, danh hiệu vinh dự nhà nước và thực hiện các hình thức tôn vinh khác. Tuy nhiên, tính đến nay mới thực hiện được nội dung về “tặng danh hiệu vinh dự nhà nước” thông qua việc Chính phủ ban hành 02 Nghị định. Nội dung “tặng Huân chương” và “thực hiện các hình thức tôn vinh khác” chưa thực hiện. Tại mục b, các hoạt động về “Tạo điều kiện và hỗ trợ kinh phí cho hoạt động sáng tạo, trình diễn, trưng bày, giới thiệu sản phẩm của nghệ nhân.”: Mặc dù đã được thực hiện qua một số chương trình, hoạt động cụ thể thuộc các hoạt động quản lý nhà nước nói chung về di sản văn hóa được triển khai từ trước khi ban hành Luật Di sản văn hóa đến nay, ví dụ như Chương trình mục tiêu quốc gia về văn hóa và sau này là Chương trình phát triển văn hóa,... nhưng gặp phải hạn chế là nó chỉ dừng lại ở “Chương trình” theo giai đoạn và có xu hướng giảm dần mà chưa tạo ra được một chính sách cụ thể, lâu dài. Tại mục c, “Trợ cấp sinh hoạt hằng tháng và ưu đãi khác đối với nghệ nhân đã được phong tặng danh hiệu vinh dự nhà nước có thu nhập thấp, hoàn cảnh khó khăn.”, có 03 vấn đề đặt ra: Một là, việc trợ cấp sinh hoạt hằng tháng và ưu đãi khác chỉ dành cho các nghệ nhân đã được phong tặng danh hiệu vinh dự nhà nước gồm Nghệ nhân nhân dân và Nghệ nhân ưu tú; Hai là, chỉ dành cho những cá nhân được tặng danh hiệu vinh dự nhà nước nhưng có thu nhập thấp và hoàn cảnh khó khăn; Ba là, chính sách ở nội dung được tiếp cận từ “chính sách an sinh xã hội”, “hỗ trợ hộ nghèo” (Nghị định số 109/2015/NĐ-CP) chứ không phải là chính sách bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa phi vật thể.

- Nội dung Điều 7 Nghị định 98/2010/NĐ-CP quy định “Khuyến khích việc duy trì, phục hồi và phát triển nghề thủ công truyền thống”: Nghề thủ công truyền thống là một trong bảy loại hình của di sản văn hóa phi vật thể, tương đương với Lễ hội truyền thống hay Tiếng nói, chữ viết. Song Lễ hội truyền thống và Tiếng nói, chữ viết hiện đang được quy định tại các điều 21 và 25 Luật Di sản văn hóa.

Để có sự đồng đều và hợp lý, Nghị định 98/2010/NĐ-CP cần điều chỉnh để quy định việc bảo vệ, phát huy từng loại hình trong cả 7 loại hình di sản văn hóa phi vật thể. Bên cạnh đó, nội dung Điều 21, Điều 25 Luật di sản văn hóa và Điều 7 Nghị định 98/2010/NĐ-CP cũng cần quy định cụ thể hoặc quy định về việc có Thông tư hướng dẫn thực hiện.

- Thực hiện quy định tại Nghị định số 109/2015/NĐ-CP, hầu hết các tỉnh, thành phố trên cả nước đã triển khai công tác phổ biến, quán triệt nội dung văn bản và tổ chức rà soát, đánh giá hiện trạng đời sống kinh tế theo hướng dẫn của Chính phủ, nhưng đa số các Nghệ nhân ưu tú không thuộc diện và không nhận được hỗ trợ do không đạt được tất cả các tiêu chí (về: tuổi tác, tình trạng sức khỏe, điều kiện người phụng dưỡng, thu nhập bình quân) quy định tại Nghị định số 109/2015/NĐ-CP.

Trong khi đó, thách thức lớn nhất mà hầu hết các di sản văn hóa phi vật thể đều phải đối diện, đó là: Giới trẻ hiện vẫn chưa cảm nhận hết giá trị của di sản do bị ảnh hưởng của các trào lưu mới nên ít tìm thấy sự say mê để theo học, thực hành hay thậm chí chỉ để thưởng thức, hưởng thụ các giá trị văn hóa do cha ông sáng tạo và trao truyền lại. Vì thế, thế hệ các nghệ nhân cao tuổi ngày một già yếu và mất đi mà chưa tìm được lớp người kế cận, chưa kịp truyền thụ cho các học trò, đặc biệt là trao truyền các “ngón nghề”, bí quyết trong việc ứng tác (Nghệ thuật Đờn ca tài tử, Dân ca Quan họ, Bài Chòi...), điều chỉnh nhạc cụ (Công chiêng Tây Nguyên). Chính quyền nhiều nơi lại chưa thực sự tạo điều kiện về không gian và cơ sở vật chất cho các nghệ nhân truyền dạy cũng như chưa có các hình thức khuyến khích thế hệ trẻ theo học. Do điều kiện của từng địa phương còn hạn chế nên chưa có chính sách đãi ngộ mức độ cao đối với nghệ nhân để nghệ nhân thực sự yên tâm thực hành nghề.

Việc thực hiện chính sách đối với nghệ nhân thực hành di sản văn hóa phi vật thể ở Việt Nam đang tập trung chủ yếu vào việc vinh danh thông qua các danh hiệu, cụ thể là danh hiệu Nghệ nhân nhân dân, Nghệ nhân ưu tú, Nghệ nhân dân gian... Các danh hiệu này bị chi phối bởi Luật Thi đua, Khen thưởng và các chính sách cũng đang chỉ tập trung vào nghệ nhân đã có danh hiệu. Không những thế, các chính sách hỗ trợ đi kèm theo đó lại đang được thực hiện theo “công thức” áp dụng cho “hộ nghèo”. Tới nay, hầu hết các tỉnh, thành phố đã triển khai công tác phổ biến, quán triệt nội dung văn bản và tổ chức rà soát, đánh giá hiện trạng đời sống kinh tế theo hướng dẫn của Nghị định 109/2015/NĐ-CP nhưng đa số các Nghệ nhân ưu tú, Nghệ nhân nhân dân không thuộc diện được hỗ trợ do không đạt được các tiêu chuẩn để được nhận hỗ trợ như quy định của Nghị định 109/2015/NĐ-CP. Trước thực tế đó, cần tiếp tục ban hành chính sách đãi ngộ đối với Nghệ nhân thực hành di sản văn hóa phi vật thể, Nghệ nhân nhân dân, Nghệ nhân ưu tú nói chung chứ không chỉ đối với các Nghệ nhân nhân dân, Nghệ nhân ưu tú có thu nhập thấp, hoàn cảnh khó khăn.

- Danh mục di sản văn hóa phi vật thể quốc gia được thiết lập nhằm đánh giá về sức sống của di sản và chỉ ra những cách bảo vệ khác nhau, tạo cơ sở vững chắc cho việc xây dựng những biện pháp và phân bổ nguồn lực bảo vệ thích hợp. Để tránh sự hiểu lầm không đáng có này, có thể điều chỉnh tên gọi “Danh mục Di

sản văn hóa phi vật thể quốc gia” thành “Danh mục quốc gia di sản văn hóa phi vật thể”. Cùng với đó, Danh mục quốc gia di sản văn hóa phi vật thể cần bảo vệ khẩn cấp cũng cần thiết lập nhằm hiện thực hóa Khoản 2 Điều 7 Thông tư số 04/2010/TT-BVHTTDL để các tỉnh/thành phố có kế hoạch bảo vệ trên cơ sở đề xuất các dự án thuộc Chương trình mục tiêu phát triển văn hóa phân bổ hàng năm. Khoản 2 Điều 9 Thông tư số 04/2010/TT-BVHTTDL quy định “Giám đốc Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch có trách nhiệm báo cáo Bộ trưởng Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch kết quả kiểm kê ở địa phương hàng năm. Thời hạn báo cáo chậm nhất là ngày 31/10.” Tuy nhiên, Mẫu Báo cáo lại chưa được quy định, nên các địa phương đều lúng túng khi xây dựng Báo cáo và mỗi địa phương có một mẫu báo cáo riêng. Vì thế, việc xây dựng và ban hành Mẫu Báo cáo kết quả kiểm kê di sản văn hóa phi vật thể là hết sức cần thiết. Bên cạnh đó, việc quy định báo cáo định kỳ tình trạng di sản và tình hình bảo vệ, phát huy giá trị di sản sau khi được đưa vào Danh mục Di sản văn hóa phi vật thể quốc gia cũng cần xem xét đưa vào các văn bản dưới luật.

4.4. Trong hoạt động bảo tàng

- Việc triển khai Quy hoạch hệ thống bảo tàng Việt Nam theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ còn chậm, chưa đạt mục tiêu đề ra, cụ thể:

+ Công tác thành lập và đầu tư xây dựng bảo tàng chuyên ngành: Dự án xây dựng trọng điểm các bảo tàng quốc gia: Bảo tàng Lịch sử quốc gia, Bảo tàng Lịch sử Quân sự Việt Nam, Bảo tàng Thiên nhiên Việt Nam vẫn chưa thực hiện được. Nhiều bảo tàng chuyên ngành vẫn chưa được thành lập, mới chỉ hoạt động như phòng truyền thống.

+ Đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương: Trong 35 địa phương chưa có bảo tàng thời điểm Quy hoạch ban hành năm 2005, đến nay vẫn còn 19 địa phương chưa xây dựng được bảo tàng.

- Nhiều bảo tàng cấp tỉnh vẫn phải dùng chung trụ sở với đơn vị khác, rất khó khăn khi triển khai hoạt động. Nhiều trụ sở bảo tàng cấp tỉnh hiện nay chỉ là các công trình kiến trúc vốn xây dựng cho những mục đích sử dụng khác (kho tàng, công sở, thậm chí là nhà thờ công giáo...), nay được cải tạo để làm bảo tàng, nên không đáp ứng yêu cầu về không gian chức năng và kỹ thuật.

- Đối với một số công trình nhà bảo tàng được xây dựng mới, khi triển khai các dự án xây dựng thì nguồn kinh phí đầu tư cho trưng bày bảo tàng chưa được chú trọng, còn khá phổ biến tình trạng chỉ chú trọng đầu tư cho phần xây “vỏ” ngôi nhà, chưa đầu tư thỏa đáng cho phần trưng bày và việc chuẩn bị cho trưng bày chưa được đi trước một bước.

- Vẫn còn tình trạng còn trùng lặp về nội dung trưng bày ở một số bảo tàng, hiện vật chưa phong phú, nội dung trưng bày chưa thực sự khoa học, hấp dẫn và hiệu quả hoạt động chưa cao.

- Mức đầu tư kinh phí cho công tác đầu tư xây dựng nhà bảo tàng, cải tạo nâng cấp trụ sở và kinh phí dành tổ chức hoạt động chuyên môn, thường xuyên của bảo tàng còn thấp.

- Hệ thống bảo tàng trong nhiều năm qua vẫn ở tình trạng mất cân đối về loại hình. Hiện tại, hầu hết bảo tàng ở Việt Nam là bảo tàng thuộc loại hình lịch sử xã hội, còn quá ít các bảo tàng lịch sử tự nhiên, bảo tàng chuyên ngành về khoa học kỹ thuật.

- Thiếu đội ngũ chuyên gia và cán bộ giỏi trong lĩnh vực chuyên môn bảo tàng. Công tác đào tạo bảo tàng học trong 20 năm qua dù đã có nhiều chuyển biến tích cực, nhưng vẫn chưa theo kịp yêu cầu đổi mới, nâng cao chất lượng hoạt động bảo tàng, công tác đào tạo cơ bản ở nhà trường và trong bảo tàng còn chậm đổi mới. Các kiến thức về quản lý thiết chế bảo tàng, nghiên cứu xây dựng nội dung trưng bày bảo tàng; ứng dụng khoa học kỹ thuật và công nghệ hiện đại trong bảo tàng, xây dựng và tổ chức các chương trình tham quan, giáo dục, marketing bảo tàng, bảo quản phục chế.... chưa được hình thành rõ nét.

- Xã hội hoá hoạt động bảo tàng chưa được đẩy mạnh: Cho đến nay, hầu như vẫn chưa xuất hiện việc các doanh nghiệp, thông qua việc tài trợ cho hoạt động bảo tàng để giới thiệu, quảng bá hình ảnh của mình. Chính sách về thuế, tạo điều kiện cho “quan hệ” này được thúc đẩy trong môi trường thuận lợi, vẫn chưa có những điều chỉnh cụ thể và phù hợp.

4.5. Trong hoạt động bảo vệ và phát huy giá trị di sản tư liệu

- Trên thực tế cho thấy, việc bảo vệ và phát huy giá trị di sản tư liệu chỉ thực sự triển khai nghiêm túc, quyết liệt sau khi di sản được UNESCO ghi danh và được công bố rộng rãi giá trị tiêu biểu cho toàn xã hội. Bên cạnh các thành quả đạt được, có thể thấy, di sản tư liệu còn là vấn đề mới mẻ, hiện nay chưa được quy định trong Luật Di sản văn hóa, cũng như ở bất cứ văn bản quy phạm pháp luật nào của Việt Nam; chức năng, nhiệm vụ quản lý về di sản tư liệu cũng chưa được chính thức giao cho một cơ quan đầu mối ở Trung ương quản lý, đồng thời, việc xây dựng quy định pháp lý, quy trình cho hoạt động quản lý, bảo vệ và phát huy giá trị di sản tư liệu cũng chưa được cụ thể hóa từ trung ương đến địa phương, đòi hỏi trong thời gian tới cần quy định rõ hơn chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm quản lý nhà nước về di sản tư liệu.

- Đối với di sản tư liệu, hiện việc đánh giá tiêu chí, định nghĩa thuật ngữ, nhận diện, quy trình, thủ tục lập hồ sơ đưa vào các Danh mục di sản tư liệu cấp tỉnh, quốc gia, trình ghi danh khu vực và thế giới còn chưa được xây dựng cụ thể và quy trình thực hiện còn chưa thống nhất, đồng bộ giữa các cơ quan liên quan.

4.6. Trong hoạt động hợp tác quốc tế

- Luật Di sản văn hóa và các Nghị định quy định/hướng dẫn thi hành Luật nhìn chung vẫn chưa theo kịp một số vấn đề phát sinh khi triển khai trong thực tiễn; một số văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành Luật được ban hành dưới hình thức Thông tư, nên bị hạn chế về hiệu lực trong hoạt động hợp tác quốc tế về di sản văn hóa.

- Hoạt động trưng bày di sản văn hóa Việt Nam tại nước ngoài chủ yếu phụ thuộc nhiều vào khả năng kinh phí và nhu cầu của đối tác quốc tế, trong khi nguồn kinh phí trong nước rất hạn chế.

4.7. Trong công tác xã hội hóa hoạt động bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa

- Công tác xã hội hóa chưa đạt nhiều kết quả, một số ít diễn ra chủ yếu trong lĩnh vực tu bổ di tích.

- Công tác vận động để tranh thủ các nguồn lực gặp khó khăn do thiếu cơ chế, quy định cụ thể.

- Các doanh nghiệp cũng ít quan tâm đến lĩnh vực văn hóa do lợi nhuận không cao, nhiều rủi ro khi đầu tư, khó thu hồi vốn cũng là trở ngại rất lớn trong công tác vận động, thu hút nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ.

5. Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế

- Hệ thống văn bản pháp luật về di sản văn hóa vẫn còn thiếu đồng bộ, một số nội dung vẫn bị chồng chéo bởi các luật khác, nhiều vấn đề phát sinh từ thực tiễn chưa được sửa đổi, bổ sung kịp thời.

- Mối quan hệ giữa bảo tồn và phát triển chưa được xử lý hài hòa. Việc bảo tồn chưa được ưu tiên và coi trọng, tại các khu di sản, việc phát triển du lịch một cách mạnh mẽ trong khi chưa có đủ cơ sở hạ tầng, chưa có những công cụ pháp lý hữu hiệu để điều chỉnh các hành vi liên quan đã làm cho di sản có nguy cơ bị ô nhiễm do quá tải, nhất là trong mùa lễ hội.

- Việc tuyên truyền, quảng bá và xây dựng các sản phẩm du lịch gắn trực tiếp với từng khu di sản, thể hiện và phát huy được nét đặc thù của địa phương ở một số khu di sản chưa đạt hiệu quả cao. Công tác truyền thông, xúc tiến du lịch và tổ chức các hoạt động dịch vụ tại một số khu di sản còn hạn chế, thậm chí còn làm méo mó di sản, ảnh hưởng đến thương hiệu và sức thu hút khách tham quan. Việc xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia chưa bắt kịp được yêu cầu.

- Quan niệm của một số cư dân làng xã, các di tích gắn với hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo (thờ Thần, Phật, Thánh và Mẫu) cũng như các lễ hội văn hóa truyền thống cần được làm mới, thật khang trang và sang trọng. Do đó, có xu hướng muốn thay thế các cấu kiện kiến trúc, thậm chí cả đồ thờ tự trong di tích hoặc hiện tượng sân khấu hóa và thương mại hóa hoạt động lễ hội...

- Tư duy của cán bộ quản lý di sản văn hóa còn chậm đổi mới, vẫn còn tâm lý trông chờ, chưa thực sự mạnh mẽ, quyết đoán, bút phá để tham mưu cấp có thẩm quyền xây dựng được cơ chế chính sách phù hợp, tạo điều kiện thuận lợi nhất cho công tác bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa.

- Hoạt động bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa phi vật thể là hoạt động lâu dài. Nhận thức của chính quyền các cấp về di sản văn hóa phi vật thể là không đồng đều. Cho nên cần thiết xây dựng chiến lược đào tạo đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý, nghiên cứu về di sản văn hóa phi vật thể ở các cấp.

- Từ ngày 02/01/2020, vai trò của Ủy ban Chương trình Di sản tư liệu thế giới của Việt Nam đã chính thức được chuyển giao từ Bộ Nội vụ về Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch (Công văn số 02/BTK/2020 của Ban Thư ký Ủy ban quốc gia UNESCO Việt Nam) trên cơ sở ý kiến đồng thuận của Bộ Nội vụ: “*thống nhất với ý kiến đề xuất của Ủy ban giao Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đảm trách vai trò Ủy ban Quốc gia MOW*” (Công văn số 4666/BNV-VTLTNN ngày

25/9/2019/BNV-VTLTNN gửi Ủy ban quốc gia UNESCO Việt Nam về việc kiện toàn Tiểu ban Chương trình Ký ức thế giới (MOW).

Để quy định bổ sung nhiệm vụ quản lý nhà nước về di sản tư liệu do Chính phủ thống nhất quản lý, Phó Thủ tướng Chính phủ Vũ Đức Đam đã có ý kiến chỉ đạo: “*Giao Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch chủ trì, phối hợp với Bộ Nội vụ, Bộ Tư pháp và các cơ quan liên quan nghiên cứu, sửa đổi Nghị định số 79/2017/NĐ-CP ngày 17/7/2017, trong đó bổ sung nhiệm vụ quản lý nhà nước về di sản tư liệu theo đúng quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*” (Văn bản số 368/VPCP-KGVX ngày 15/01/2021).

Triển khai nhiệm vụ này, hiện nay, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã và đang nghiên cứu bổ sung nội dung nhiệm vụ quản lý nhà nước về di sản tư liệu trong chức năng nhiệm vụ quản lý nhà nước về văn hóa, phối hợp với Bộ Nội vụ, Bộ Tư pháp đề xuất sửa đổi, bổ sung Nghị định số 79/NĐ-CP của Chính phủ quy định vị trí, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch để trình Chính phủ xem xét, quyết định.

6. Đề xuất, kiến nghị

6.1. Sự cần thiết sửa đổi Luật Di sản văn hóa

Có thể khẳng định, Di sản văn hóa cũng là lĩnh vực chuyên ngành có hệ thống văn bản pháp lý hoàn chỉnh sớm nhất trong các lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch. Trong đó, có những văn bản như Nghị định số 109/2017/NĐ/CP ngày 21/9/2017 quy định về bảo vệ và quản lý Di sản văn hóa và thiên nhiên thế giới ở Việt Nam được Chính phủ ban hành là ví dụ điển hình về bảo vệ, quản lý các di sản thế giới của Việt Nam được UNESCO ghi danh theo hướng ngày càng tiệm cận với Công ước 1972 và mục tiêu phát triển bền vững của UNESCO, trở thành bài học kinh nghiệm cho nhiều quốc gia trên thế giới tham khảo, áp dụng; góp phần tạo ra môi trường pháp lý thuận lợi hơn nữa để hoạt động của các tổ chức, cá nhân được điều chỉnh bởi một hệ thống pháp luật ngày càng hoàn chỉnh, hiện đại, phù hợp thực tiễn; tăng cường năng lực của cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý di sản thế giới. Đây cũng là cơ sở để chúng ta tiếp tục nghiên cứu đưa vào các quy định của pháp luật về di sản văn hóa việc bảo vệ và quản lý hệ thống di tích ở Việt Nam thời gian tới.

Tuy nhiên, trước những yêu cầu và đòi hỏi cấp bách từ thực tế đang diễn ra, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về di sản văn hóa cũng dần bộc lộ một số hạn chế, bất cập cả về nội dung và hình thức trong từng lĩnh vực cụ thể. Do đó, việc tiếp tục sửa đổi, bổ sung Luật Di sản văn hóa cùng các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành là hết sức cần thiết để bắt kịp sự vận động và biến chuyển của xã hội, điều chỉnh, cụ thể hóa được những vấn đề còn vướng mắc, tạo hành lang pháp lý thuận lợi nhất cho các hoạt động bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa của dân tộc.

Tên văn bản đề xuất: Luật Di sản văn hóa (sửa đổi).

6.2. Định hướng sửa đổi Luật Di sản văn hóa

6.2.1. Thực hiện phân cấp quản lý nhà nước về di sản văn hóa phù hợp với thực tiễn

- Hoàn thiện các quy định chuyên ngành về lĩnh vực bảo quản, tu bổ, phục hồi di tích nói chung, di sản thế giới nói riêng (như các nước: Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc... đã quy định về vấn đề này).

- Cụ thể hóa hơn nữa nội dung phân cấp và quy định kiểm tra, thanh tra, kiểm soát việc thực thi trong Luật và Nghị định hướng dẫn.

- Bổ sung những quy định cụ thể về chức năng, nhiệm vụ của các ban quản lý di tích (trên cơ sở tham khảo Điều 15, Điều 16 Nghị định số 109/2017/NĐ-CP quy định về tổ chức bộ máy, nhiệm vụ của các Ban quản lý Di sản thế giới).

- Quy định cụ thể, rõ hơn về nội dung trách nhiệm quản lý nhà nước, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền Ủy ban nhân dân các cấp tỉnh/thành phố, huyện xã về bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa trong phạm vi địa phương; trách nhiệm ban hành quy định bảo vệ và phát huy giá trị di tích cũng như quy định phân cấp quản lý di sản theo loại hình, đảm bảo nguyên tắc nhất quán, dân chủ, minh bạch, tạo điều kiện thuận lợi cho mọi người dân được tiếp cận di sản văn hóa, được hưởng thụ các giá trị và tham gia hoạt động bảo tồn, phát huy, gìn giữ giá trị di sản văn hóa.

- Các địa phương tăng cường, chủ động xây dựng và ban hành Quy định bảo vệ và phát huy giá trị của từng di tích, quy định quản lý về hoạt động xây dựng, cũng như quy định rõ trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan để hoàn thiện công tác quản lý, đồng thời, quy định về quyền/quyền lợi của cộng đồng, người dân địa phương sinh sống trong di tích, để đảm bảo hài hòa giữa trách nhiệm, nghĩa vụ với quyền lợi mà người dân được hưởng, như trường hợp Hội An đã ban hành Quy chế quản lý xây dựng các nhà dân khi sửa chữa, tu bổ, phục hồi cần đảm bảo giữ được các giá trị nguyên gốc, nhưng đổi lại người dân lại được hưởng lợi từ việc hỗ trợ kinh phí cho tu bổ đối với từng ngôi nhà được xếp loại đặc biệt, cấp I, II, III trong khu phố cổ. Cụ thể, gần đây nhất Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Nam đã có Quyết định số 19/2020/QĐ-UBND ngày 18/12/2020 ban hành Quy chế bảo vệ Di sản văn hóa thế giới Khu phố cổ Hội An, trong đó có những quy định chặt chẽ việc tu bổ di tích trong khu vực I *“Di tích loại đặc biệt và loại I: Khi tu bổ cần đảm bảo giữ công năng (chức năng) vốn có của từng bộ phận và toàn bộ công trình, bảo tồn nguyên trạng các yếu tố gốc, không gian thờ tự”* (Điểm a Khoản 1 Điều 9), đồng thời Quy chế cũng quy định việc hỗ trợ tu bổ di tích trong khu vực I *“Loại đặc biệt, loại I: hỗ trợ đối với tất cả các hạng mục được tu bổ”* với tỷ lệ Nhà nước hỗ trợ 60 - 75% khi tu bổ những ngôi nhà loại đặc biệt (Khoản 2 Điều 10). Xây dựng các Đề án bảo vệ, phát huy giá trị di sản văn hóa phi vật thể được UNESCO ghi danh, nêu rõ các biện pháp bảo vệ, thực hành, trao truyền, để di sản thể hiện sức sống trong cộng đồng...

- Tăng cường hoạt động kiểm tra, giám sát, cảnh báo sớm về tình trạng bảo vệ di sản; đồng thời, kiểm tra việc thực hiện các quy định pháp luật đã được phân cấp cho cơ sở để kịp thời phát hiện và giải quyết những vướng mắc, bất cập trên thực tế, biểu dương gương tốt và kịp thời uốn nắn sai sót, ngăn chặn những sai phạm, xử lý vi phạm.

- Bồi dưỡng, tập huấn và nâng cao ý thức chấp hành, thực thi pháp luật về di sản văn hóa; về tư duy quản lý, năng lực đội ngũ của ngành di sản văn hóa ở các

cấp có chuyên môn vững vàng và đủ khả năng tổ chức thực hiện nhiệm vụ, thẩm nhân phương châm quyết liệt hành động, khát vọng cống hiến.

- Ứng dụng công nghệ thông tin xây dựng bộ công cụ giám sát thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước, số hóa di sản để xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về di sản văn hóa, phục vụ quản lý và bảo vệ, phát huy giá trị di sản văn hóa.

- Phối hợp, kết nối có hiệu quả hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước về di sản văn hóa ở các cấp nhằm kịp thời hỗ trợ và kiểm tra từ Trung ương đến địa phương đối với các hoạt động bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa đã được phân cấp.

6.2.2. Quy định rõ về nguyên tắc, chính sách, biện pháp bảo vệ và quản lý di sản văn hóa, nhằm bảo đảm phát huy giá trị di sản trong xã hội hiện đại, gắn với phát triển bền vững, phù hợp với các văn kiện quốc tế; bổ sung các quy định nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc phát huy giá trị di sản trong từng lĩnh vực; bổ sung quy định về quản lý nhà nước về di sản tư liệu; quy định ngành văn hóa thống nhất quản lý một số danh hiệu được UNESCO ghi danh (di sản tư liệu thế giới và khu vực Châu Á - Thái Bình Dương...).

6.2.3. Quy định cụ thể hơn chính sách ưu đãi trong hoạt động tu bổ, phát huy giá trị di sản văn hóa, các hình thức xã hội hóa hoạt động tu bổ, phát huy giá trị của di tích; chuyển đổi sở hữu đối với các di sản thuộc sở hữu tư nhân (mua, bán, trao tặng); chính sách bảo vệ và phát huy giá trị các loại hình di sản văn hóa phi vật thể của các dân tộc ở Việt Nam;; chính sách, biện pháp nhằm duy trì và phát huy giá trị của các lễ hội truyền thống; bài trừ các hủ tục và chống các biểu hiện tiêu cực trong tổ chức và hoạt động lễ hội.

6.2.4. Hoàn thiện các quy định về di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia thông qua việc quy định cụ thể chế độ bảo vệ, bảo quản đối với bảo vật quốc gia; thủ tục cho mượn hiện vật để trưng bày, triển lãm, nghiên cứu hoặc bảo quản ở trong nước; thủ tục mua hiện vật (trong nước và hội hương cổ vật có nguồn gốc Việt Nam từ nước ngoài); thủ tục mượn/nhập khẩu di vật, cổ vật để trưng bày, triển lãm; cơ chế, chính sách khuyến khích việc giao nộp di vật, cổ vật được phát hiện và đăng ký di vật, cổ vật thuộc sở hữu của tổ chức, cá nhân với cơ quan nhà nước có thẩm quyền...

6.2.5. Bổ sung chức năng giáo dục của bảo tàng; xác định rõ tính đặc thù để tạo điều kiện thuận lợi hơn cho hệ thống bảo tàng ngoài công lập; quy định cụ thể về tiêu chí, tiêu chuẩn, nội dung, quy trình cung cấp dịch vụ và định mức kinh tế kỹ thuật, quy định giao Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch thẩm quyền thẩm định đối với các dự án xây dựng, cải tạo, nâng cấp công trình, dự án trưng bày nội thất, ngoài trời của bảo tàng công lập... Quy định cụ thể hơn điều kiện thành lập bảo tàng; đơn giản hóa thủ tục thành lập/cấp giấy phép hoạt động bảo tàng cấp tỉnh, cấp huyện, bảo tàng ngoài công lập cũng như quy trình tổ chức trưng bày di vật, cổ vật ở nước ngoài.

6.2.6. Bổ sung thuật ngữ định nghĩa về di sản tư liệu; Thêm 01 Chương mới: Bảo vệ và phát huy giá trị di sản tư liệu sau Chương 4 Luật Di sản văn hóa hiện hành. Nội dung tập trung về hoạt động quản lý di sản tư liệu, gồm: nhận diện, kiểm kê, quản lý, ghi danh, bảo vệ và phát huy giá trị di sản.

6.2.7. Bổ sung quy định về hoạt động liên quan đến “Quỹ bảo tồn di sản văn hóa” để huy động tối đa mọi nguồn lực xã hội cho sự nghiệp bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa của dân tộc.

6.2.8. Bổ sung quy định cụ thể hơn tới chính sách đối với nghệ nhân, người thực hành di sản văn hóa phi vật thể.

6.2.9. Bổ sung quy định cụ thể về sự tham gia của các tổ chức xã hội trong các hoạt động bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa.

6.3. Dự kiến kế hoạch xây dựng Hồ sơ Đề nghị xây dựng Luật

Thời gian dự kiến trình thông qua dự án Luật Di sản văn hóa (sửa đổi) cụ thể như sau:

- Thời gian trình Quốc hội cho ý kiến: tháng 10/2023.
- Trình Quốc hội thông qua Luật Di sản văn hóa (sửa đổi): tháng 5/2024.

VII. Nghiên cứu, rà soát Luật Việc làm

1. Sự cần thiết xây dựng Luật Việc làm (sửa đổi)

- Thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước về việc làm: Hiến pháp năm 2013, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23/5/2018 của Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành Trung ương khóa XII về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội, Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị Trung ương 6 khóa XII về sắp xếp đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập.

- Bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật; phù hợp với các cam kết quốc tế.

- Khắc phục những tồn tại, hạn chế, bất cập trong thực tiễn thi hành Luật Việc làm.

2. Mục tiêu, quan điểm xây dựng Luật Việc làm (sửa đổi)

a. *Mục tiêu:* Thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng; đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất, phù hợp của hệ thống pháp luật có sự quản lý, kiểm soát, điều tiết của Nhà nước; đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội; phù hợp với các cam kết quốc tế mà Việt Nam tham gia, góp phần thúc đẩy phát triển thị trường lao động, hướng tới bảo đảm việc làm bền vững cho tất cả lao động.

b. Quan điểm xây dựng Luật Việc làm (sửa đổi)

- Bảo đảm quyền làm việc, phát triển nguồn nhân lực theo quy định của Hiến pháp năm 2013; thể chế hóa quan điểm, đường lối tại Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XIII; quan điểm, chủ trương, đường lối, nội dung cải cách trong Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23 tháng 5 năm 2018 Hội nghị lần thứ bảy của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội (nội dung về bảo hiểm thất nghiệp) và các văn kiện, nghị quyết có liên quan.

- Kế thừa, phát triển những quy định hiện hành phù hợp đã được kiểm nghiệm trong thực tiễn, sửa đổi các quy định chưa phù hợp, bảo đảm tính khả thi, dài hạn, bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật; bổ sung những

quy định mới phù hợp với thực trạng thị trường lao động, xu hướng phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và yêu cầu hội nhập quốc tế.

- Tạo điều kiện thuận lợi để mọi người lao động, nhất là lao động không có quan hệ lao động được tham gia và thụ hưởng các chính sách, chế độ.

- Tham khảo và tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới, nhất là các quốc gia có đặc điểm tương đồng với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam và phù hợp các cam kết, tiêu chuẩn về lao động, việc làm trong các Công ước, Thỏa thuận, Hiệp định hợp tác mà Việt Nam đã tham gia.

3. Định hướng sửa đổi, bổ sung Luật Việc làm (sửa đổi)

- Phát triển thị trường lao động đồng bộ, hiện đại, thống nhất, có sự quản lý, kiểm soát, điều tiết của Nhà nước.

- Hoàn thiện chính sách bảo hiểm thất nghiệp hướng tới là công cụ quản trị thị trường lao động.

- Phát triển kỹ năng nghề, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực.

- Thúc đẩy tạo việc làm theo hướng bền vững.

4. Thời gian trình Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Việc làm (sửa đổi)

- Trình Quốc hội hồ sơ đề nghị xây dựng Luật sửa đổi, bổ sung Luật Việc làm vào tháng 05/2023 để đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2024 (trình Quốc hội cho ý kiến vào tháng 5/2024, trình Quốc hội thông qua vào tháng 10/2024).

VIII. Nghiên cứu, rà soát Luật Khoa học và Công nghệ

Năm 2013, Quốc hội đã thông qua Luật Khoa học và Công nghệ (KH&CN) thay thế Luật KH&CN năm 2000. Luật KH&CN đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho hoạt động nghiên cứu, quản lý và phát triển khoa học và công nghệ, nhiều nội dung mang tính đột phá đã tạo bước phát triển mới cho hoạt động KH&CN. Luật KH&CN năm 2013 gồm 11 chương, 81 điều, quy định về tổ chức KH&CN, cá nhân hoạt động KH&CN, phát triển nguồn nhân lực KH&CN, xác định và tổ chức thực hiện nhiệm vụ KH&CN, ứng dụng kết quả nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, phổ biến kiến thức KH&CN, đầu tư, tài chính phục vụ phát triển KH&CN, v.v.. Năm 2018, Luật KH&CN đã được sửa đổi, bổ sung 05 điều để phù hợp với Luật Quy hoạch.

Trong thời gian qua, để triển khai thi hành Luật KH&CN, Bộ KH&CN đã xây dựng trình Chính phủ ban hành 10 nghị định, trình Thủ tướng Chính phủ ban hành 02 quyết định quy phạm pháp luật và ban hành theo thẩm quyền 49 thông tư.

1. Đánh giá các quy định của Luật và tình hình thực hiện Luật

1.1. Kết quả đạt được

a) Về các quy định của Luật KH&CN

Luật KH&CN được ban hành là cơ sở pháp lý quan trọng, góp phần hoàn thiện hệ thống các văn bản pháp luật về KH&CN, đáp ứng yêu cầu của hoạt động quản lý và sự phát triển kinh tế - xã hội. Công tác lập và thực hiện kế hoạch KH&CN được đổi mới, có sự phối hợp chặt chẽ giữa Bộ KH&CN với các Bộ chuyên ngành; cơ chế đặt hàng nhiệm vụ KH&CN được đẩy mạnh; cơ sở dữ liệu

chuyên gia đã được xây dựng để bảo đảm chất lượng tư vấn, phản biện khoa học; mở rộng cơ chế quỹ, khoán chi đến sản phẩm cuối cùng, đổi mới nội dung và định mức chi tài chính cho KH&CN; xét giao toàn bộ hoặc một phần quyền sở hữu hoặc quyền sử dụng kết quả nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ được tạo ra bằng ngân sách nhà nước cho cơ quan chủ trì; ban hành chính sách trọng dụng, tôn vinh cán bộ KH&CN tài năng trong nước và ở nước ngoài; khuyến khích doanh nghiệp đầu tư đổi mới công nghệ; hỗ trợ khởi nghiệp và phát triển hệ sinh thái đổi mới sáng tạo, v.v.. Những thay đổi này đã tạo môi trường thuận lợi cho hoạt động nghiên cứu và đổi mới sáng tạo, thúc đẩy KH&CN phát triển phù hợp với xu thế hội nhập quốc tế và yêu cầu của thực tiễn. Các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật được ban hành đều bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật.

Về tính phù hợp: Nội dung các quy định Luật của KH&CN được xây dựng trên tinh thần thể chế hóa quan điểm của Hiến pháp “Phát triển KH&CN là quốc sách hàng đầu; KH&CN giữ vai trò then chốt trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước”. Đây là nền tảng pháp lý cơ bản để thúc đẩy phát triển thị trường KH&CN, góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp và phát triển kinh tế của đất nước, khuyến khích việc nghiên cứu tạo ra và ứng dụng các thành tựu KH&CN, nghiên cứu tiếp thu và làm chủ công nghệ nhập khẩu phục vụ sản xuất và đời sống.

Về tính đồng bộ: Sự ra đời của Luật KH&CN cùng với các luật đã ban hành trước đó trong lĩnh vực sở hữu trí tuệ, chuyên giao công nghệ, công nghệ cao, năng lượng nguyên tử, tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật, chất lượng sản phẩm, hàng hóa, đo lường đã tạo thành hệ thống pháp luật chuyên ngành trong lĩnh vực KH&CN hoàn chỉnh và toàn diện, mở ra hành lang pháp lý thuận lợi và đồng bộ cho hoạt động KH&CN và đổi mới sáng tạo.

Môi trường thể chế thuận lợi và lành mạnh là nhân tố quan trọng giải phóng sức sáng tạo của lực lượng KH&CN, tạo ra nhiều kết quả nghiên cứu nổi bật, thúc đẩy đổi mới và ứng dụng công nghệ trong các ngành, lĩnh vực, đưa KH&CN từng bước trở thành động lực tăng trưởng kinh tế - xã hội.

Về tính kịp thời và khả thi: Luật KH&CN được ban hành đã kịp thời thể chế hóa chủ trương của Đảng đối với phát triển khoa học và công nghệ, tạo ra sự đổi mới mạnh mẽ và đồng bộ về tổ chức, cơ chế quản lý, cơ chế hoạt động, công tác xây dựng chiến lược, kế hoạch phát triển khoa học và công nghệ; phương thức đầu tư, cơ chế tài chính, chính sách cán bộ, cơ chế tự chủ của các tổ chức khoa học và công nghệ phù hợp với kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Về cơ bản, các quy định trong Luật đều đã được quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành trong các văn bản dưới luật và triển khai trong thời gian qua đạt kết quả khả quan.

b) Về tình hình thực hiện Luật KH&CN

Thời gian qua cùng với việc triển khai Luật KH&CN, hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực KH&CN đã đạt được nhiều kết quả đáng ghi nhận, cụ thể:

Đầu tư và cơ chế quản lý tài chính trong hoạt động KH&CN đã có những đổi mới cơ bản, toàn diện từ khâu đề xuất cơ cấu và dự toán chi, nội dung và định

mức chi, giao dự toán, cấp phát, thực hiện và giám sát chi đến thủ tục thanh quyết toán theo hướng: Phân bổ ngân sách nhà nước cho hoạt động KH&CN căn cứ vào kết quả, hiệu quả sử dụng kinh phí KH&CN của bộ, ngành, địa phương; giao quyền đề xuất cơ cấu chi và dự toán chi cho cơ quan quản lý KH&CN các cấp, giảm bớt thủ tục, nâng cao trách nhiệm và quyền tự chủ về tài chính cho đơn vị chủ trì thực hiện nhiệm vụ KH&CN, bổ sung và nâng cao định mức chi, áp dụng phương thức cấp phát kinh phí thực hiện nhiệm vụ KH&CN thông qua quỹ phát triển KH&CN, kinh phí chi thường xuyên (lương và hoạt động bộ máy) của các tổ chức công lập được giao thông qua các nhiệm vụ thường xuyên theo chức năng do cơ quan quản lý cấp trên đặt hàng, thực hiện cơ chế khoán chi đến sản phẩm cuối cùng và khoán chi từng phần đối với nhiệm vụ KH&CN; hình thành cơ chế đầu tư đặc biệt đối với một số nhiệm vụ KH&CN đặc biệt, khuyến khích các tổ chức và cá nhân trích lập quỹ phát triển KH&CN (bắt buộc đối với doanh nghiệp nhà nước) và chính sách ưu đãi đối với doanh nghiệp KH&CN để tăng đầu tư ngoài ngân sách nhà nước cho KH&CN...⁴⁷ Bên cạnh đó, các kênh tài chính hỗ trợ cho hoạt động KH&CN của các viện nghiên cứu, trường đại học và doanh nghiệp thông qua hệ thống các quỹ quốc gia về KH&CN cũng đã được đẩy mạnh hơn; Quỹ phát triển KH&CN quốc gia (hình thành năm 2008) tài trợ cho nghiên cứu cơ bản và nghiên cứu ứng dụng; Quỹ đổi mới công nghệ quốc gia (hình thành năm 2011) hỗ trợ doanh nghiệp đầu tư đổi mới công nghệ. Hoạt động quản lý Quỹ phát triển KH&CN quốc gia đã tiếp cận được với thông lệ và chuẩn mực quốc tế. Cho đến nay, đã có cơ chế khơi thông và huy động nguồn đầu tư cho KH&CN từ xã hội, doanh nghiệp; cơ cấu đầu tư cho KH&CN có chuyển biến tích cực từ khối tư nhân, v.v...

Quản lý các nhiệm vụ KH&CN đã có những đổi mới cơ bản, phù hợp và hiệu quả hơn phù hợp với Luật KH&CN. Mục tiêu của đổi mới hướng tới chất lượng, hiệu quả của hoạt động nghiên cứu thông qua việc tăng cường tính khách quan, công khai, gắn trách nhiệm đối với tổ chức và cá nhân trong quá trình đề xuất đặt hàng, xác định nhiệm vụ đặt hàng, tuyển chọn đến giám sát, kiểm tra giữa kỳ và đánh giá nghiệm thu nhiệm vụ KH&CN.

Trách nhiệm đề xuất đặt hàng và tiếp nhận, tổ chức ứng dụng kết quả của các nhiệm vụ KH&CN được gắn với trách nhiệm của lãnh đạo các Bộ quản lý ngành và chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương. Nhiệm vụ KH&CN đã đổi mới theo hướng nâng cao tỷ lệ nhiệm vụ trực tiếp phục vụ sản xuất, kinh doanh và thương mại hoá sản phẩm, các loại hình nhiệm vụ KH&CN được đa dạng hoá theo hướng: hình thành các chương trình quốc gia lớn, dài hạn, đa mục tiêu; các chương trình KH&CN chuyên sâu, các chương trình KH&CN phục vụ phát triển vùng lãnh thổ, vùng kinh tế trọng điểm; các đề tài độc lập, dự án quy mô lớn; nhiệm vụ hợp tác quốc tế theo Nghị định thư; nhiệm vụ ươm tạo công nghệ trong một số trường đại học công nghệ; nhiệm vụ nghiên cứu tiềm năng;... nhằm tạo ra các kết quả đột phá thúc đẩy tăng trưởng các ngành, các lĩnh vực của nền kinh tế, giải quyết các vấn đề lớn của đất nước trong quá trình hội nhập.

⁴⁷ Nghị định số 95/2014/NĐ-CP ngày 17 tháng 10 năm 2014

Công tác kiểm tra, giám sát, cơ chế đánh giá độc lập, tư vấn, phản biện, giám định xã hội đối với hoạt động KH&CN cũng được tích cực thể chế hóa và triển khai thực hiện.

- *Quản lý hoạt động của các tổ chức KH&CN* cũng đã được đổi mới cơ bản với chủ trương chuyển đổi các tổ chức KH&CN công lập sang hoạt động theo cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm⁴⁸ và hình thành doanh nghiệp KH&CN⁴⁹; cho phép thành lập văn phòng đại diện, chi nhánh KH&CN nước ngoài, tổ chức KH&CN, doanh nghiệp KH&CN liên doanh hoặc 100% vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam trong một số lĩnh vực Việt Nam có nhu cầu⁵⁰; hình thành tổ chức nghiên cứu và phát triển của doanh nghiệp.

Cơ chế chuyển đổi cho phép các đơn vị KH&CN công lập được quyền tự chủ cao về xác định và thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy và tài chính, trong đó đặc biệt là được quyền sản xuất, kinh doanh và hưởng mọi ưu đãi như doanh nghiệp. Doanh nghiệp KH&CN được quyền ưu đãi cao nhất về thuế thu nhập doanh nghiệp, lệ phí trước bạ và quyền sử dụng tài sản, đất đai phục vụ sản xuất, kinh doanh.

Đến nay, hầu hết các tổ chức KH&CN công lập đã được giao quyền tự chủ ở mức độ khác nhau. Các đơn vị nghiên cứu cơ bản, chiến lược chính sách và cung cấp dịch vụ công tiếp tục được Nhà nước hỗ trợ kinh phí hoạt động thường xuyên theo phương thức khoán và được giao quyền tự chủ cao trong hoạt động. Nhiều tổ chức KH&CN được chuyển đổi đã phát huy hiệu quả trong hoạt động.

- *Chính sách về sử dụng, trọng dụng và đào tạo nhân lực KH&CN* được đổi mới cơ bản thông qua những ưu đãi trong tuyển dụng đầu vào, bổ nhiệm chức danh, nâng lương vượt bậc, thăng hạng chức danh không qua thi và không phụ thuộc vào thâm niên công tác, đào tạo, bồi dưỡng ... dựa trên những thành tích và kết quả cụ thể của cá nhân hoạt động KH&CN. Các nhà khoa học đầu ngành, nhà khoa học được giao chủ trì nhiệm vụ KH&CN cấp quốc gia đặc biệt quan trọng và nhà khoa học trẻ tài năng được cấp kinh phí từ ngân sách nhà nước hàng năm theo đề xuất để thực hiện các hoạt động của nhóm nghiên cứu xuất sắc thuộc lĩnh vực chuyên môn; được hỗ trợ kinh phí từ ngân sách nhà nước để công bố kết quả nghiên cứu trên tạp chí khoa học quốc tế có uy tín, đăng ký bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ đối với sáng chế, xuất bản công trình khoa học có giá trị cao về khoa học và thực tiễn; được hỗ trợ kinh phí từ ngân sách nhà nước tham dự hội thảo khoa học chuyên ngành ở trong và ngoài nước, tổ chức hội thảo khoa học quốc tế chuyên ngành... Ngoài ra, đối với các nhà khoa học được giao chủ trì nhiệm vụ KH&CN cấp quốc gia đặc biệt quan trọng được quyền tự chủ đặc biệt về tài chính thực hiện nhiệm vụ KH&CN, quyền chủ động bố trí và sử dụng nhân lực để thực hiện nhiệm vụ KH&CN, được bố trí phương tiện đi lại, nhà ở công vụ ...; đối với nhà khoa học trẻ tài năng (là cá nhân hoạt động KH&CN dưới 35 tuổi, trình độ tiến sỹ trở lên và có thành tích xuất sắc trong hoạt động KH&CN) được ưu tiên xét cấp học bổng nghiên cứu sau tiến sỹ,

⁴⁸ Nghị định 54/2016/NĐ-CP ngày 14/6/2016, Nghị định 60/2021/NĐ-CP ngày 21/6/2021.

⁴⁹ Nghị định 13/2019/NĐ-CP ngày 01 tháng 2 năm 2019 của Chính phủ

⁵⁰ Nghị định 80/2010/NĐ-CP ngày 14/7/2010.

thực tập, làm việc có thời hạn ở các tổ chức KH&CN uy tín ở nước ngoài, được tuyển thẳng vào làm việc trong các tổ chức KH&CN công lập⁵¹. Cá nhân hoạt động KH&CN là người Việt Nam ở nước ngoài và chuyên gia nước ngoài tham gia hoạt động KH&CN tại Việt Nam khi đáp ứng các tiêu chí cần thiết về kết quả hoạt động KH&CN, về trình độ đào tạo, về kinh nghiệm ... sẽ được hưởng các ưu đãi về xuất nhập cảnh và cư trú; về tuyển dụng, lao động và học tập; về tiền lương, nhà ở; về khen thưởng, vinh danh ...⁵²

Về hợp tác quốc tế: Chính sách hợp tác và hội nhập quốc tế trong lĩnh vực KH&CN của Việt Nam đã có nhiều chuyển biến tích cực dựa trên nguyên tắc xác định các quốc gia thuộc diện hợp tác chiến lược và hợp tác toàn diện để có chính sách phù hợp, chú trọng mở rộng hợp tác nghiên cứu chung với các quốc gia có nền kinh tế và KH&CN tiên tiến. Kết quả nổi bật nhất trong hợp tác quốc tế về KH&CN thời gian qua là từ một quốc gia ở thế tiếp nhận viện trợ và bị động, Việt Nam đã dần trở thành đối tác hợp tác bình đẳng và cùng có lợi trong các quan hệ hợp tác quốc tế song phương và đa phương về KH&CN.

Nhiều chương trình, đề án lớn về hợp tác và hội nhập quốc tế trong lĩnh vực KH&CN đã được xây dựng và triển khai như: Đề án hội nhập quốc tế trong lĩnh vực KH&CN; Chương trình hợp tác nghiên cứu chung song phương, đa phương; Chương trình tìm kiếm, giải mã, chuyển giao công nghệ từ nước ngoài vào Việt Nam. Các nhiệm vụ hợp tác theo Nghị định thư được tổ chức thực hiện theo tinh thần đổi mới, bám sát các hướng ưu tiên trong các chương trình KH&CN trọng điểm cấp nhà nước, tranh thủ thế mạnh của đối tác nước ngoài về công nghệ, trình độ nghiên cứu, trang thiết bị và tài chính để hỗ trợ giải quyết các vấn đề KH&CN trong nước. Bên cạnh đó, các dự án ODA trong lĩnh vực KH&CN và đổi mới sáng tạo được tăng cường triển khai đã góp phần bổ sung đáng kể nguồn lực nước ngoài đầu tư cho KH&CN trong nước, bước đầu có tác động tích cực tới hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia, hệ sinh thái đổi mới sáng tạo và khởi nghiệp, đóng góp cho công cuộc phát triển kinh tế - xã hội bền vững của Việt Nam⁵³.

Hoạt động giao lưu, trao đổi học thuật về KH&CN tầm khu vực và quốc tế được đẩy mạnh; Việt Nam đã chủ động đăng cai, tổ chức thành công các hội nghị, hội thảo quốc tế thu hút sự tham gia của nhiều nhà khoa học, học giả có uy tín trên thế giới, có mối quan hệ chính thức về KH&CN với hơn 70 quốc gia. Đã hình thành mạng lưới đại diện KH&CN Việt Nam tại 19 địa bàn trọng điểm ở 12 quốc gia, bước đầu đã khai thông các kênh hợp tác về KH&CN; giới thiệu kinh nghiệm và mô hình phát triển KH&CN của các nước; vận động, thu hút nguồn lực và hỗ trợ hoạt động tìm kiếm, chuyển giao công nghệ từ nước ngoài về Việt Nam.

Đối với một quốc gia đang phát triển với thu nhập bình quân đầu người chỉ

⁵¹ Nghị định số 40/2014/NĐ-CP ngày 12/5/2014, được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 27/2020/NĐ-CP ngày 01/3/2020.

⁵² Nghị định số 87/2014/NĐ-CP ngày 22 tháng 9 năm 2014, được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 27/2020/NĐ-CP ngày 01/3/2020..

⁵³ Dự án đẩy mạnh đổi mới sáng tạo qua nghiên cứu và KH&CN (FIRST), Dự án Trung tâm đổi mới sáng tạo biến đổi khí hậu (VCIC) do Ngân hàng Thế giới tài trợ; Dự án Đối tác Đổi mới Sáng tạo Việt Nam - Phần Lan giai đoạn 2 (IPP2); Dự án “Hỗ trợ xây dựng chính sách đổi mới và phát triển cơ sở uơm tạo doanh nghiệp” hợp tác với Vương quốc Bỉ (BIPP).

đạt mức trung bình thấp, tiềm lực kinh tế và KH&CN còn yếu, việc tranh thủ các nguồn lực hỗ trợ phát triển từ nước ngoài, tham gia các dự án hợp tác quốc tế song phương, đa phương với các tổ chức quốc tế, các quốc gia tiên tiến trên thế giới đã và sẽ giúp KH&CN Việt Nam có lực phát triển nhanh và mạnh hơn. Thông qua các dự án hợp tác quốc tế với các quốc gia tiên tiến trên thế giới, Việt Nam không chỉ có thêm nguồn lực tài chính quý báu bổ sung thêm vào ngân sách đầu tư cho KH&CN trong nước vốn còn rất hạn hẹp, lực lượng cán bộ KH&CN Việt Nam còn được tiếp cận với tri thức, trang thiết bị, môi trường nghiên cứu tiên tiến, hiện đại, đặc biệt là cơ hội hợp tác, nghiên cứu chung với các viện nghiên cứu, trường đại học mạnh, các đồng nghiệp giỏi trên thế giới, từ đó nâng cao được chất lượng, hiệu quả và trình độ nghiên cứu trong nước.

Bên cạnh đó, hoạt động KH&CN ở các bộ, ngành, địa phương trong thời gian qua cũng đã góp phần tích cực thực hiện mục tiêu phát triển KT-XH, hỗ trợ các doanh nghiệp đổi mới công nghệ, thúc đẩy ứng dụng chuyên giao tiến bộ KH&CN vào sản xuất và đời sống, hỗ trợ phát triển tài sản trí tuệ, hỗ trợ hệ sinh thái khởi nghiệp đổi mới sáng tạo... nhằm khai thác các lợi thế và điều kiện đặc thù của từng lĩnh vực, địa phương, góp phần quan trọng chuyển dịch cơ cấu sản xuất nông lâm nghiệp, xây dựng và phát triển thương hiệu và các sản phẩm chủ lực, sản phẩm đặc trưng có lợi thế của địa phương từ đó thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

1.2. Những tồn tại, bất cập, hạn chế, mâu thuẫn, chông chéo của quy định và khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện

Bên cạnh những kết quả đạt được, các quy định của Luật KH&CN và thực tiễn hoạt động khoa học và công nghệ tại Bộ KH&CN nói riêng và toàn ngành KH&CN nói chung đang đứng trước nhiều thách thức do vẫn còn một số tồn tại, hạn chế sau:

a) Về thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng:

Luật KH&CN được xây dựng trên cơ sở thể chế hóa Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 01/11/2012 của Hội nghị Trung ương 6 khóa XI về phát triển KH&CN phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, sau gần 10 năm, nhiều chủ trương chính sách của Đảng liên quan đến lĩnh vực KH&CN cũng đã đặt ra những yêu cầu mới đối với hoạt động KH&CN. Ví dụ như: Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng; Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021-2030; Nghị quyết số 23-NQ/TW ngày 22/3/2018 của Bộ Chính trị về định hướng xây dựng chính sách phát triển công nghiệp quốc gia đến năm 2030, tầm nhìn 2045; Kết luận số 50-KL/TW ngày 30/5/2019 của Ban Bí thư về tiếp tục thực hiện Nghị quyết Hội nghị Trung ương 6 khóa XI về phát triển KH&CN phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế; Nghị quyết số 52-NQ/TW ngày 27/9/2019 của Bộ Chính trị về một số chủ trương, chính sách chủ động tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư; Nghị quyết số 05-NQ/TW ngày 01/11/2016 của Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về một số chủ trương, chính sách lớn nhằm tiếp tục

đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động, sức cạnh tranh của nền kinh tế,... Các đường lối, chủ trương này của Đảng cần tiếp tục được thể chế hóa thông qua các quy định của Luật KH&CN. Cụ thể:

- Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã nêu quan điểm chỉ đạo là “có cơ chế đột phá để thu hút, trọng dụng nhân tài, thúc đẩy đổi mới sáng tạo, ứng dụng mạnh mẽ khoa học và công nghệ, nhất là những thành tựu của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư, tạo động lực mạnh mẽ cho phát triển nhanh và bền vững” và một trong những nhiệm vụ trọng tâm trong nhiệm kỳ đại hội XIII là “đẩy mạnh nghiên cứu, chuyển giao, ứng dụng tiến bộ khoa học và công nghệ, đổi mới sáng tạo, nhất là những thành tựu của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư...”.

- Kết luận số 50-KL/TW ngày 30/5/2019 của Ban Bí thư về tiếp tục thực hiện Nghị quyết HNTW 6 khoá XI về phát triển KH&CN phục vụ sự nghiệp CNH, HĐH trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập quốc tế) nêu rõ: “Tiếp tục đổi mới đồng bộ cơ chế, phương thức quản lý tổ chức, hoạt động KH&CN đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ trong tình hình mới.” (Mục 2.2), Tiếp tục thúc đẩy, khuyến khích khu vực tư nhân và doanh nghiệp đầu tư cho KH&CN và khởi nghiệp sáng tạo; tăng số lượng và quy mô các quỹ phát triển KH&CN của doanh nghiệp; đẩy mạnh hợp tác công – tư, hình thành trung tâm mô phỏng, chuyển giao công nghệ thúc đẩy nhanh việc ứng dụng khoa học, công nghệ vào sản xuất, kinh doanh. (Mục 2.2); Chú trọng phát triển hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia; nhân mạnh liên kết viện, trường và doanh nghiệp trong hoạt động KH, CN & ĐMST; doanh nghiệp đóng vai trò trung tâm trong hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia; Đổi mới hệ thống sáng tạo quốc gia theo hướng lấy doanh nghiệp làm trung tâm; trường đại học, viện nghiên cứu là chủ thể nghiên cứu chủ yếu, là yếu tố "lõi" của hệ thống khoa học quốc gia. (Mục 2.2);

- Nghị quyết số 52-NQ/TW ngày 27/9/2019 của Bộ Chính trị về một số chủ trương, chính sách chủ động tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ 4 cũng nêu: Tận dụng có hiệu quả các cơ hội do cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư đem lại để thúc đẩy quá trình đổi mới mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế gắn với thực hiện các đột phá chiến lược và hiện đại hoá đất nước; phát triển mạnh mẽ kinh tế số; phát triển nhanh và bền vững dựa trên khoa học - công nghệ, đổi mới sáng tạo và nhân lực chất lượng cao; nâng cao chất lượng cuộc sống, phúc lợi của người dân; bảo đảm vững chắc quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường sinh thái. (Mục 2, Phần II), ...

b) Về một số tồn tại, bất cập của Luật KH&CN:

- *Đối với nhiệm vụ KH&CN*

Việc quy định thực hiện một quy trình tuyển chọn, phê duyệt và nghiệm thu, thanh quyết toán đối với mọi loại nhiệm vụ KH&CN bao gồm cả nghiên cứu cơ bản và nghiên cứu ứng dụng là không phù hợp. Cụ thể: nhiệm vụ nghiên cứu cơ bản nhằm khám phá bản chất, quy luật của sự vật, hiện tượng tự nhiên, xã hội và tư duy, nghiên cứu phải có tính đột phá, tìm ra những vấn đề mới vì vậy cần người nghiên cứu có trình độ cao, thường là các nhà khoa học đầu ngành để nâng cao tối đa khả năng đạt được kết quả mà nhiệm vụ đặt ra. Theo đó, việc thanh

quyết toán các nhiệm vụ này được xây dựng theo chi phí như công lao động, hoá đơn, chứng từ,... vì khó định giá kết quả nghiên cứu. Trong khi đó, với các nghiên cứu ứng dụng, nhất là nghiên cứu nhằm tạo ra sản phẩm có tính thương mại thì kết quả nghiên cứu cần đạt được những ưu thế cạnh tranh trên thị trường như sử dụng vật liệu giá thành thấp, sẵn có, khả năng sản xuất hàng loạt, đơn giản hoá quy trình sản xuất,..., không nhất thiết là mục tiêu đạt những sản phẩm có hàm lượng khoa học cao hoặc đột phá vượt trội về mọi mặt so với sản phẩm đã có trên thị trường. Với những nhiệm vụ này, tổ chức ứng dụng công nghệ (thường là các doanh nghiệp) chủ yếu quan tâm là kết quả của nhiệm vụ phải phù hợp với chiến lược kinh doanh, phân khúc thị trường,... Do đó việc nghiên cứu phải được thực hiện khẩn trương, đạt được kết quả theo đúng thời gian dự kiến. Với những nhiệm vụ này, việc lựa chọn người chuyên gia tốt nhất để thực hiện nghiên cứu hoặc chuẩn bị đầy đủ các giấy tờ thanh quyết toán chứng minh ngày công, tiền mua vật liệu, chi phí tổ chức hội thảo,... không thực sự cần thiết vì đó là việc của tổ chức nhận đặt hàng. Nhà sản xuất chỉ quan tâm đến kết quả nghiên cứu và tiền thanh toán đúng với những gì đã thống nhất trong hợp đồng đặt hàng.

Do sử dụng quy trình thống nhất đối với mọi nhiệm vụ KH&CN, các nhiệm vụ ứng dụng công nghệ hoặc sản xuất thử nghiệm khó đáp ứng nhu cầu thực tiễn do thời gian đề xuất, tuyển chọn là quá dài. Đồng thời, thủ tục thanh quyết toán vừa phải làm hồ sơ chứng minh chi phí đầu vào, vừa phải tổ chức nghiệm thu sản phẩm đầu ra khiến cho khi hoàn thành nhiệm vụ thì kết quả không còn bảo đảm tính kịp thời phục vụ nhu cầu thực tiễn.

Ngoài ra, trong quy định hiện nay cũng còn một số tồn tại, không phù hợp như: một số khái niệm, tiêu chí chưa rõ (nhiệm vụ đột xuất, liên kết xác định và thực hiện nhiệm vụ KH&CN, nhiệm vụ KH&CN cấp quốc gia, cấp bộ, cấp cơ sở...), chưa có chính sách, biện pháp khuyến khích đề xuất nhiệm vụ nghiên cứu khoa học, cơ chế tổ chức, triển khai của các cấp còn chưa phù hợp, cấp phê duyệt, ký hợp đồng thực hiện nhiệm vụ KH&CN chưa thống nhất với các cấp trong phân bổ ngân sách và chưa hợp lý, v.v...

- Đối với ứng dụng KH&CN

Nhiều kết quả thực hiện nhiệm vụ KH&CN chưa được ứng dụng kịp thời và có hiệu quả. Theo quy định, kết quả thực hiện nhiệm vụ KH&CN có sử dụng ngân sách nhà nước sau khi được nghiệm thu phải chờ phê duyệt của cơ quan có thẩm quyền để xét giao quyền sở hữu, đặc biệt thủ tục đối với những tài sản trí tuệ hình thành thông qua thực hiện nhiệm vụ KH&CN còn kéo dài. Các tổ chức tham gia đề xuất, thực hiện nhiệm vụ KH&CN sử dụng ngân sách nhà nước không thể tự mình xác lập quyền sở hữu đối với tài sản là kết quả hình thành từ việc thực hiện các nhiệm vụ. Trong khi đó, cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định việc cho phép đăng ký quyền sở hữu trí tuệ cũng chưa có cơ chế để chủ động triển khai ứng dụng các kết quả nghiên cứu nên nhiều nhiệm vụ đã hoàn thành như vẫn phải chờ, chậm đưa vào ứng dụng và nhiều trường mất đi cơ hội, lợi thế khi tham gia thị trường.

- Đối với cơ chế hỗ trợ, ưu đãi để thúc đẩy đầu tư cho KH&CN

Một số cơ chế, ưu đãi trong Luật KH&CN mới chỉ dừng ở mức quy định về

mức ưu đãi, chưa quy định hành lang pháp lý hoặc giao cơ quan có thẩm quyền quy định trình tự, thủ tục để được hưởng ưu đãi đó, vì vậy có những chính sách hỗ trợ, ưu đãi chưa thể triển khai trong thực tế, cụ thể như:

- Chưa quy định cụ thể các khoản chi của quỹ phát triển KH&CN của doanh nghiệp, vì vậy, các doanh nghiệp lập quỹ nhưng không sử dụng được tiền trong quỹ để đầu tư đổi mới công nghệ, đổi mới sáng tạo.

- Chưa quy định cụ thể về xác định hợp đồng KH&CN, đặc biệt đối với các hợp đồng KH&CN không sử dụng ngân sách nhà nước. Vì vậy, các doanh nghiệp gặp nhiều khó khăn khi cơ quan thuế yêu cầu chứng minh là hợp đồng KH&CN để hưởng miễn giảm thuế.

- Quy định về điều kiện tỷ lệ doanh thu đối với doanh nghiệp KH&CN chỉ có thể áp dụng đối với các doanh nghiệp đang hoạt động, có doanh thu từ sản phẩm KH&CN. Đối với các doanh nghiệp khởi nghiệp, trong giai đoạn mới thành lập còn gặp nhiều khó khăn nên thậm chí chưa có doanh thu từ sản phẩm KH&CN. Ngoài ra, những doanh nghiệp đang hoạt động đưa vào thị trường các sản phẩm KH&CN mới cũng khó đạt được tỷ lệ cao trên tổng doanh thu.

- Hoạt động cho vay với lãi suất thấp hoặc không lấy lãi để thực hiện việc ứng dụng kết quả nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ của Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia còn gặp vướng mắc do yêu cầu bảo toàn vốn đối với nguồn ngân sách nhà nước giao và không phù hợp với mô hình hoạt động của Quỹ, chưa có cơ chế cụ thể cho việc huy động các nguồn vốn từ quỹ của các doanh nghiệp, việc thương mại hóa các sản phẩm.

- *Một số bất cập khác*

- + Đổi mới sáng tạo là một trong những xu hướng lớn của Cuộc cách mạng công nghiệp 4.0, tuy nhiên trong Luật KH&CN chưa quy định rõ nội hàm về đổi mới sáng tạo, phát triển hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia, trong đó doanh nghiệp đóng vai trò trung tâm; viện nghiên cứu, trường đại học là chủ thể nghiên cứu mạnh, theo đuổi phát triển công nghệ mới, tập trung thúc đẩy áp dụng, lan tỏa nhanh các công nghệ hiện có vào nền kinh tế, thúc đẩy năng lực ứng dụng, hấp thụ và làm chủ công nghệ của doanh nghiệp, tăng cường năng lực quản lý, quản trị công nghệ và đổi mới sáng tạo của doanh nghiệp, khởi nghiệp sáng tạo tích hợp trình tự, thủ tục chứng nhận cơ sở ươm tạo doanh nghiệp nhỏ và vừa, cơ sở kỹ thuật hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa, khu làm việc chung hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa khởi nghiệp sáng tạo.

- + Chưa có cơ chế, chính sách đặc thù cho phép thực hiện cơ chế thử nghiệm chính sách mới, chấp nhận rủi ro trong việc nghiên cứu, triển khai và ứng dụng công nghệ mới, đổi mới sáng tạo, mô hình kinh doanh mới để thúc đẩy xã hội hoá các nguồn đầu tư cho khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo, đặc biệt là từ doanh nghiệp.

- + Quy định về chức danh về công nghệ chưa thực sự bao phủ được các vị trí việc làm hiện nay (ví dụ: giám định viên,...).

- Quy định nhà khoa học đầu ngành chưa được triển khai.

- Việc đánh giá, xếp hạng các tổ chức KH&CN chưa được triển khai đầy đủ và còn nhiều bất cập.

- Công tác thẩm định, có ý kiến về công nghệ dự án đầu tư (thẩm quyền, trình tự, thủ tục) được quy định ở nhiều luật khác nhau, tùy thuộc vào nguồn vốn, phương thức đầu tư (Luật Chuyển giao công nghệ, Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, Luật Đầu tư, Luật Xây dựng) và cũng đã có sự thay đổi.

- Quy định về tự chủ của tổ chức khoa học và công nghệ chưa phù hợp với tình hình hiện nay.

c) Một số tồn tại trong quá trình thực hiện Luật KH&CN

- Về tiềm lực KH&CN, đội ngũ cán bộ KH&CN tuy có phát triển về số lượng nhưng chất lượng chưa đáp ứng yêu cầu, thiếu các tập thể khoa học mạnh, các viện nghiên cứu, trường đại học đẳng cấp quốc tế, thiếu các cán bộ đầu ngành có khả năng dẫn dắt các hướng nghiên cứu mới hoặc chỉ đạo triển khai các nhiệm vụ quốc gia ở trình độ quốc tế; cơ sở vật chất kỹ thuật và trang thiết bị nghiên cứu còn thiếu, chưa đồng bộ. Trình độ KH&CN quốc gia nhìn chung còn chưa theo kịp với thế giới, kể cả với một số nước nhóm đầu trong khu vực Đông Nam Á. KH&CN chưa thực sự trở thành động lực chủ yếu cho tăng trưởng và tái cơ cấu kinh tế.

- Về quản lý hoạt động KH&CN, còn thiếu các hướng ưu tiên phù hợp, các chính sách, giải pháp mạnh mẽ để tạo đột phá trong những lĩnh vực mà Việt Nam có lợi thế. Vì vậy, chưa phát triển được các lĩnh vực KH&CN mũi nhọn, đạt trình độ tiên tiến, có khả năng cạnh tranh bình đẳng với khu vực và thế giới. Việc cấu trúc chương trình, xác định nhiệm vụ, tiêu chí và phương thức triển khai đối với các nhiệm vụ KH&CN theo cơ chế mới còn lúng túng. Cơ sở dữ liệu quốc gia về KH&CN và đội mới sáng tạo chưa đồng bộ. Chưa hình thành hệ thống đánh giá độc lập và bộ chỉ số đánh giá hoạt động KH&CN. Chưa thực sự huy động được có hiệu quả các nguồn lực xã hội và doanh nghiệp đầu tư cho KH&CN. Mối liên kết giữa nghiên cứu và đào tạo, giữa nghiên cứu với thị trường, giữa nhà khoa học với doanh nghiệp còn yếu. Việc chuyển đổi các tổ chức KH&CN sang cơ chế tự chủ tiếp tục gặp nhiều rào cản chưa tháo gỡ được.

- Việc phát triển một số lĩnh vực KH&CN tiên tiến đạt trình độ khu vực và quốc tế cũng như việc đầu tư, hình thành các tổ chức KH&CN đạt trình độ quốc tế và khu vực, đầu tư xây dựng các cơ sở ươm tạo công nghệ cao và doanh nghiệp công nghệ cao hiện gặp nhiều khó khăn, thách thức do hạn chế về đầu tư, tài chính và thiếu đồng bộ giữa các cơ chế, chính sách có liên quan.

- Việc xây dựng các văn bản thi hành Luật KH&CN còn có những vướng mắc về quan điểm với một số Bộ, ngành liên quan, nhất là về vấn đề đầu tư, tài chính, ngân sách cho KH&CN. Sự thiếu đồng bộ giữa các quy định của luật khác với Luật KH&CN (các luật về thuế...); chính sách và cơ chế khuyến khích nguồn đầu tư xã hội (ngoài ngân sách nhà nước, đặc biệt từ khu vực doanh nghiệp) chưa hiệu quả cũng là tồn tại cần tiếp tục xử lý trong thời gian tới.

- Còn thiếu cơ chế, chính sách để thực sự khuyến khích doanh nghiệp nhập khẩu công nghệ, nhất là đối với những ngành, lĩnh vực chủ lực, mũi nhọn để

nhANH chóng ứng dụng vào sản xuất, kinh doanh tạo ra sản phẩm mới có giá trị gia tăng cao. Chưa khuyến khích, nuôi dưỡng và phát triển được nhiều phát minh, sáng chế trở thành sản phẩm cuối cùng và thương mại hoá. Đầu tư cho KH&CN hiệu quả chưa cao. Xã hội hoá các đơn vị sự nghiệp KH&CN công lập còn chậm.

1.3. Nguyên nhân của những tồn tại, bất cập

Nhận thức và tư duy của nhiều cấp ủy Đảng, chính quyền và cán bộ lãnh đạo, quản lý các cấp chưa sâu sắc, đầy đủ về vai trò của KH&CN và sự cần thiết của KH&CN đối với phát triển kinh tế - xã hội cũng như đặc thù của hoạt động nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ. Vì vậy, chủ trương, đường lối của Đảng về KH&CN chưa được các ngành, các cấp triển khai và cụ thể hóa như mong đợi. Kế hoạch phát triển của ngành, địa phương đề cập đến phát triển KH&CN một cách hình thức, dẫn đến việc bố trí các nguồn lực về tài chính, cơ sở vật chất cho KH&CN chưa tương xứng với yêu cầu đặt ra đối với “quốc sách hàng đầu”.

Việc tổ chức thực hiện các chủ trương, chính sách về ứng dụng và phát triển KH&CN vẫn còn thiếu quyết liệt và hiệu quả chưa cao. Thiếu các giải pháp đồng bộ và cơ chế kiểm tra, giám sát có hiệu quả của các cơ quan quản lý, cán bộ lãnh đạo các tổ chức KH&CN, đội ngũ cán bộ KH&CN trong việc tổ chức thực hiện các chủ trương của Đảng, pháp luật của Nhà nước và các nhiệm vụ KH&CN của đất nước. Sự phối hợp giữa các Bộ, ngành và các cấp địa phương chưa thực sự chặt chẽ, đồng bộ, gây khó khăn cho việc thực thi các đường lối, chủ trương và cơ chế, chính sách về KH&CN.

Phương thức đầu tư, cơ chế tài chính trong hoạt động KH&CN chậm đổi mới, chưa phù hợp với đặc thù của hoạt động KH&CN, làm giảm năng lực sáng tạo, gây khó khăn và buộc các nhà khoa học phải tìm cách đối phó trong thủ tục thanh quyết toán thực hiện nhiệm vụ.

Cơ chế và chính sách cán bộ trong hoạt động KH&CN còn nặng về hành chính hóa, làm suy giảm khả năng khuyến khích, động viên, phát huy sức sáng tạo của đội ngũ làm khoa học; làm mất dần khả năng thu hút cán bộ có năng lực vào làm việc trong các lĩnh vực KH&CN, khó thu hút các nhà khoa học người Việt Nam ở nước ngoài, thiếu chính sách tạo điều kiện để các nhà khoa học trong nước được giao lưu, hợp tác và làm việc ở các trung tâm khoa học lớn trên thế giới. Chưa tạo được môi trường thực sự minh bạch trong hoạt động KH&CN, thiếu quy định về dân chủ trong lĩnh vực khoa học xã hội và nhân văn.

Các doanh nghiệp chưa hình thành nhu cầu tự thân trong việc phát huy vai trò của KH&CN, do cơ chế, chính sách phát triển kinh tế theo chiều rộng và tình trạng bao cấp kéo dài, quy mô và trình độ phát triển của nền kinh tế thấp. Chưa có chính sách đồng bộ để phát triển nhanh lực lượng doanh nghiệp KH&CN. Quy mô và trình độ phát triển của nền kinh tế thấp, mô hình tăng trưởng theo chiều rộng, sự duy trì bao cấp của Nhà nước và độc quyền thực tế của doanh nghiệp nhà nước không tạo động lực đủ mạnh để doanh nghiệp quan tâm đầu tư cho đổi mới và phát triển công nghệ. Chưa có cơ chế, chính sách tạo động lực để doanh nghiệp đầu tư đổi mới công nghệ, đặc biệt là chính sách về vốn, thuế, hỗ trợ phát triển, tạo điều kiện để các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế đầu tư đổi mới

công nghệ và thúc đẩy hoạt động sáng kiến, cải tiến kỹ thuật; nhận thức về vai trò của KH&CN đối với sự phát triển của doanh nghiệp còn hạn chế, việc sản xuất kinh doanh chủ yếu dựa vào lao động giá rẻ, ưu đãi về đất đai, khai thác sử dụng tài nguyên chưa chế biến. Chưa có chính sách đồng bộ, hiệu quả để phát triển nhanh lực lượng doanh nghiệp KH&CN. Hầu hết các doanh nghiệp nhà nước giữ các vị trí then chốt trong nền kinh tế quốc dân chưa quan tâm đúng mức đến đầu tư xây dựng năng lực nghiên cứu và triển khai của doanh nghiệp.

Ngoài ra, sự phát triển kinh tế - xã hội trong cách mạng công nghiệp lần thứ 4 hiện nay cũng đã làm cho một số quy định không còn phù hợp, gây ra những khó khăn, bất cập nhất định cho các tổ chức, cá nhân, cơ quan quản lý trong quá trình áp dụng.

2. Đề xuất giải pháp

Trên cơ sở tiếp tục thể chế hóa chủ trương, chính sách của Đảng về khoa học và công nghệ, đáp ứng yêu cầu phát triển trong giai đoạn mới, việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về KH, CN và đổi mới sáng tạo (cụ thể là Luật KH&CN) để phù hợp với sự phát triển kinh tế - xã hội, đồng bộ với các quy định pháp luật liên quan đến KH, CN và đổi mới sáng tạo đồng thời tháo gỡ các nút thắt, rào cản, tạo thuận lợi tốt nhất cho phát triển KH, CN và đổi mới sáng tạo là việc cần thiết. Bên cạnh đó, đáp ứng yêu cầu định hướng lập pháp cần ưu tiên như hoàn thiện pháp luật để phát triển khoa học, công nghệ đổi mới sáng tạo phù hợp với cơ chế thị trường và thông lệ quốc tế như phát triển những thị trường mới, nhất là thị trường hàng hóa và dịch vụ có hàm lượng tri thức, khoa học, công nghệ cao; hoàn thiện cơ chế, chính sách ưu đãi cho doanh nghiệp KH&CN, tổ chức KH&CN, các tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động KH&CN, phát triển tổ chức trung gian của thị trường KH&CN; đẩy mạnh thương mại hoá các sản phẩm nghiên cứu khoa học, công nghệ; thúc đẩy đổi mới sáng tạo, chủ động tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư; đổi mới căn bản, đồng bộ cơ chế quản lý tài chính đối với các tổ chức và hoạt động khoa học, công nghệ; phương thức sử dụng ngân sách nhà nước cho khoa học, công nghệ; chuyên đổi cơ chế đầu tư, quản lý tài chính KH&CN theo nguyên tắc đặt hàng, dựa vào kết quả, hiệu quả cuối cùng⁵⁴; chú trọng tháo gỡ các rào cản về hệ thống pháp luật, chính sách kinh tế, tài chính và thủ tục hành chính đối với hoạt động khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo, xây dựng cơ chế, chính sách đặc thù, vượt trội để khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo đáp ứng yêu cầu thực sự là động lực chính của tăng trưởng kinh tế; nghiên cứu, sửa đổi các quy định về Quỹ phát triển KH&CN của doanh nghiệp, Quỹ đổi mới công nghệ quốc gia...

Trong giai đoạn này, Chính phủ đề xuất xây dựng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật KH&CN. Nội dung sửa đổi, bổ sung dự kiến tập trung vào một số vấn đề chính sau đây:

- Bổ sung một chương quy định về hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia trong đó lấy doanh nghiệp làm trung tâm, các viện nghiên cứu và trường đại học là các chủ thể nghiên cứu mạnh, hệ thống các khu công nghệ cao, mạng lưới các trung

⁵⁴ Báo cáo chính trị của BCHTW Đảng khóa XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII.

tâm đổi mới sáng tạo, tổ chức trung gian, tổ chức hỗ trợ là môi trường thúc đẩy đổi mới sáng tạo, tạo nền tảng vững chắc để phát triển mô hình tăng trưởng dựa trên KH,CN và đổi mới sáng tạo, tận dụng cơ hội của cách mạng công nghiệp lần thứ tư và lợi thế thương mại thúc đẩy liên kết các mạng lưới đổi mới sáng tạo trong và ngoài nước, tăng cường liên kết, phối hợp trong phát triển tiềm lực KH,CN và đổi mới sáng tạo giữa các địa phương, đặc biệt là giữa các địa bàn trọng điểm với các địa bàn khác.

- Bổ sung quy định để đẩy mạnh việc hậu kiểm, khoán sản phẩm trong thực hiện nhiệm vụ KH&CN.

- Sửa đổi, bổ sung một số quy định tại Chương IV của Luật KH&CN liên quan đến nhiệm vụ KH&CN để bảo đảm thủ tục từ đề xuất, phê duyệt, tuyển chọn đến nghiệm thu được linh hoạt, tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức, cá nhân thực hiện nhiệm vụ KH&CN, bổ sung quy trình thủ tục rút gọn trong việc phê duyệt nhiệm vụ KH&CN để đáp ứng yêu cầu trong trường hợp khẩn cấp,...

Sửa đổi, bổ sung quy định về khái niệm, tiêu chí liên quan đến nhiệm vụ KH&CN, quy định đề xuất thực hiện nhiệm vụ, thẩm quyền ký hợp đồng thực hiện nhiệm vụ KH&CN, v.v...

- Bổ sung vào Chương V của Luật KH&CN các hình thức ứng dụng kết quả thực hiện nhiệm vụ KH&CN, ví dụ như lập các dự án đầu tư đổi mới công nghệ trên cơ sở các kết quả thực hiện nhiệm vụ KH&CN hoặc các nhiệm vụ đổi mới công nghệ độc lập để ứng dụng kết quả thực hiện nhiệm vụ KH&CN đã được nghiệm thu, v.v..

- Sửa đổi, bổ sung quy định về sở hữu đối với kết quả nghiên cứu kết quả nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ được tạo ra bằng ngân sách nhà nước, nghiên cứu bổ sung việc trung mua, trung dụng dụng kết quả nghiên cứu trong trường hợp khẩn cấp.

- Hoàn thiện cơ chế đầu tư và tài chính cho KH&CN, chú trọng hoàn thiện các quy định để bảo đảm sự phù hợp, đồng bộ với các quy định trong các ngành, lĩnh vực liên quan. Qua đó, tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động xã hội hóa đầu tư cho khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo, đặc biệt là từ doanh nghiệp.

- Hoàn thiện quy định pháp luật về cơ chế tự chủ của các tổ chức KH&CN công lập theo hướng: (i) giao kinh phí cho các tổ chức KH&CN công lập dựa trên đánh giá định kỳ kết quả và hiệu quả hoạt động, gắn với thực hiện phương thức Nhà nước đặt hàng, đấu thầu thực hiện nhiệm vụ KH&CN và cơ chế khoán kinh phí đến sản phẩm cuối cùng theo kết quả đầu ra; (ii) sửa đổi, đồng bộ các quy định pháp luật có liên quan và thực hiện triệt để việc giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức KH&CN công lập trong xây dựng cơ cấu tổ chức, tuyển dụng, sử dụng nhân lực, sử dụng kinh phí, thực hiện nhiệm vụ đảm bảo hiệu quả hoạt động.

Về tiến độ xây dựng dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật KH&CN: Thời gian trình Quốc hội cho ý kiến: tháng 5/2025.

IX. Nghiên cứu, rà soát Luật Tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật

Ngày 29/6/2006, tại kỳ họp thứ 9 Quốc hội Khóa XI đã thông qua Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật (TC&QCKT), có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2007. Luật bao gồm 07 chương và 72 điều, gồm các quy định về hoạt động xây dựng, công bố và áp dụng tiêu chuẩn; xây dựng, ban hành và áp dụng quy chuẩn kỹ thuật; đánh giá sự phù hợp với tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật.

Năm 2018, Luật được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 35/2018/QH14 ngày 20/11/2018 của Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật liên quan đến quy hoạch, có hiệu lực kể từ ngày 01/01/2019.

1. Sự phù hợp, tính khả thi của các quy định, kết quả đạt được trong thời gian qua

1.1. Xây dựng các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật

Chính phủ đã ban hành 03 nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật TC&QCKT. Trên cơ sở đó, các cơ quan quản lý nhà nước về TC&QCKT đã chủ trì xây dựng 20 thông tư hướng dẫn thi hành Luật TC&QCKT. Ngoài ra, có 196 văn bản pháp luật (từ bộ luật, luật, nghị định, thông tư) điều chỉnh các lĩnh vực quản lý nhà nước theo chuyên ngành có nội dung quy định liên quan đến TC&QCKT.

Về cơ bản, hệ thống các văn bản pháp luật về TC&QCKT của nước ta hiện nay đã tương đối đầy đủ và đồng bộ, tạo nên khung pháp lý cần thiết cho việc triển khai hoạt động quản lý nhà nước về TC&QCKT, bảo đảm sự thống nhất trong áp dụng pháp luật về TC&QCKT, góp phần tạo lập môi trường đầu tư, kinh doanh lành mạnh. Triển khai thi hành các văn bản pháp luật về TC&QCKT đã có những tác động tích cực đến sự phát triển kinh tế - xã hội nước ta; nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về TC&QCKT; góp phần nâng cao năng suất chất lượng, loại bỏ rào cản kỹ thuật trong thương mại không cần thiết; hỗ trợ nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp, tiếp cận trình độ khoa học và công nghệ khu vực, quốc tế.

1.2. Công tác tổ chức thi hành Luật TC&QCKT

1.2.1. Công tác phổ biến, tuyên truyền Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật và các văn bản hướng dẫn thi hành

Từ khi Luật TC&QCKT có hiệu lực thi hành, công tác phổ biến, tuyên truyền Luật TC&QCKT và các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành được bộ, ngành, địa phương tổ chức thực hiện đồng bộ, với nhiều biện pháp và hình thức tuyên truyền, phổ biến kiến thức về Luật TC&QCKT cho các tổ chức, cá nhân và doanh nghiệp như: tổ chức hội thảo, hội nghị, tập huấn, phát hành tài liệu, phát thanh, truyền hình, giải đáp, hướng dẫn pháp luật...

1.2.2. Công tác xây dựng, công bố, ban hành tiêu chuẩn quốc gia (TCVN), quy chuẩn kỹ thuật quốc gia (QCVN), quy chuẩn kỹ thuật địa phương (QCDP)

Tính đến tháng 3/2022, Bộ Khoa học và Công nghệ (KH&CN) công bố hơn 13.000 TCVN, đạt tỷ lệ hài hòa tiêu chuẩn quốc tế, tiêu chuẩn khu vực 60% (hiện nay, số lượng tiêu chuẩn của tổ chức ISO có trên 23.000 trên tất cả các lĩnh vực). Các bộ quản lý ngành, lĩnh vực đã ban hành trên 800 QCVN tập trung vào đối tượng sản phẩm, hàng hóa nhóm 2; sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ có tính rủi ro cao

trong các lĩnh vực công nghiệp, nông nghiệp, môi trường, giao thông vận tải, thông tin truyền thông, xây dựng, y tế, an toàn thực phẩm, phòng cháy chữa cháy... Các địa phương đã ban hành 28 QCĐP và hiện đang có kế hoạch triển khai xây dựng trên 50 QCĐP nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước tại địa phương trong bối cảnh các vấn đề về an toàn thực phẩm, vệ sinh môi trường, an toàn sức khỏe người dân ngày càng bị ảnh hưởng nghiêm trọng.

1.2.3. Tổ chức, hoạt động của ban kỹ thuật tiêu chuẩn quốc gia

Đến nay, Bộ KH&CN đã thành lập 135 ban kỹ thuật tiêu chuẩn quốc gia và 54 tiêu ban kỹ thuật tiêu chuẩn quốc gia, gồm hơn 1.100 chuyên gia là các giáo sư, tiến sĩ, các nhà quản lý trong những lĩnh vực chuyên môn sâu thuộc các cơ quan quản lý chuyên ngành, viện nghiên cứu, giảng viên các trường đại học, phòng thử nghiệm, nhà sản xuất, các hội, hiệp hội ngành nghề... tham gia xây dựng TCVN, tiêu chuẩn quốc tế trong nhiều lĩnh vực. Hiện nay, Việt Nam là thành viên chính thức (thành viên P) của 20 ban kỹ thuật và tiêu ban kỹ thuật thuộc Tổ chức tiêu chuẩn hóa quốc tế (ISO) và Ủy ban kỹ thuật điện quốc tế (IEC).

1.2.4. Công tác xây dựng mạng lưới tổ chức đánh giá sự phù hợp, triển khai hoạt động thừa nhận lẫn nhau các kết quả đánh giá sự phù hợp

Từ khi Luật TC&QCKT có hiệu lực thi hành, hoạt động công nhận, thừa nhận, đánh giá sự phù hợp được thúc đẩy mạnh mẽ. Tính đến ngày 20/3/2022, đã có 1.429 tổ chức đánh giá sự phù hợp được các bộ quản lý ngành, lĩnh vực cấp Giấy chứng nhận đăng ký hoạt động đánh giá sự phù hợp, trong đó có 975 tổ chức thử nghiệm, 220 tổ chức chứng nhận sản phẩm và chứng nhận hệ thống quản lý, 95 tổ chức giám định chất lượng sản phẩm, hàng hóa, 139 tổ chức kiểm định chất lượng sản phẩm, hàng hóa; chỉ định hơn 370 tổ chức đánh giá sự phù hợp phục vụ yêu cầu quản lý nhà nước đối với các sản phẩm, hàng hóa nhóm 2 và 03 tổ chức công nhận đăng ký hoạt động theo quy định pháp luật.

1.2.5. Công tác hợp tác quốc tế và nghĩa vụ minh bạch hóa

Đến nay, Bộ KH&CN đã tham gia đàm phán và thực thi điều khoản về hàng rào kỹ thuật trong thương mại (TBT) của 13 FTA đa phương và song phương. Nổi bật là Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), Hiệp định Thương mại Việt Nam - EU (EVFTA), Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực (RCEP).

Bảo đảm thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ minh bạch hóa của Hiệp định WTO/TBT của Tổ chức Thương mại Thế giới, ngày 26/5/2005, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 114/2005/QĐ-TTg về việc thành lập và ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của Mạng lưới cơ quan Thông báo và Điểm hỏi đáp của Việt Nam về hàng rào kỹ thuật trong thương mại (nay là Quyết định số 46/2017/QĐ-TTg ngày 24/11/2017 của Thủ tướng Chính phủ ban hành quy chế tổ chức và hoạt động của mạng lưới các cơ quan thông báo và hỏi đáp và ban liên ngành về hàng rào kỹ thuật trong thương mại).

Văn phòng Thông báo và Hỏi đáp quốc gia về Tiêu chuẩn Đo lường Chất lượng (Văn phòng TBT Việt Nam) trực thuộc Tổng cục Tiêu chuẩn Đo lường Chất lượng, Bộ KH&CN là đơn vị đầu mối quốc gia, thực hiện hoạt động thông báo và hỏi đáp về hàng rào kỹ thuật của Việt Nam và của các nước thành viên

WTO khác theo các quy định tại Hiệp định TBT. Ở thời điểm mới gia nhập WTO năm 2007, khi Việt Nam chưa thực hiện việc thông báo, các nước thành viên khác đã thực hiện nghĩa vụ minh bạch hóa thông qua việc gửi 1.230 thông báo về dự thảo các biện pháp kỹ thuật cho WTO; đến tháng 3/2022, Việt Nam đã thực hiện 243 thông báo và các nước thành viên khác đã thực hiện 36.627 thông báo về dự thảo các biện pháp kỹ thuật cho WTO.

1.2.6. Thực thi Luật TC&QCKT

Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã triển khai nhiều hoạt động bảo đảm thực thi Luật TC&QCKT. Thực tiễn cho thấy hầu hết các vụ việc vi phạm đều được xử lý bằng biện pháp hành chính và tập trung chủ yếu vào đối tượng kinh doanh hàng hóa có chỉ tiêu không phù hợp với quy chuẩn kỹ thuật và tiêu chuẩn công bố áp dụng. Hình thức xử phạt được áp dụng chủ yếu là phạt cảnh cáo, phạt tiền. Năng lực chuyên môn của cán bộ các cơ quan thực thi TC&QCKT đã từng bước được cải thiện. Cơ quan thực thi Luật TC&QCKT của một số địa phương đã chủ động hơn trước trong việc đánh giá, xem xét và xử lý các hành vi vi phạm.

1.3. Tác động tích cực từ Luật TC&QCKT đối với sự phát triển kinh tế - xã hội, hội nhập kinh tế quốc tế

1.3.1. Đối với hệ thống pháp luật về TC&QCKT

Luật TC&QCKT được ban hành năm 2006 là dấu mốc quan trọng trong lịch sử xây dựng, phát triển và hoàn thiện pháp luật về TC&QCKT của nước ta. Luật TC&QCKT đã khắc phục được các bất cập tồn tại, góp phần bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, minh bạch, khả thi, đầy đủ và hiệu quả của hệ thống pháp luật về TC&QCKT, làm cho hệ thống văn bản pháp luật về TC&QCKT của nước ta tiến gần hơn với hệ thống pháp luật về TC&QCKT của nhiều nước trên thế giới.

1.3.2. Đối với sự phát triển kinh tế - xã hội

Các quy định tại Luật TC&QCKT đã thực sự đi vào cuộc sống và phát huy tác dụng tích cực trong thúc đẩy, hỗ trợ các hoạt động sản xuất, kinh doanh, khuyến khích cạnh tranh lành mạnh, thu hút đầu tư nước ngoài. Đồng thời, góp phần nâng cao chất lượng sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ, môi trường và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

1.3.3. Đối với công cuộc hội nhập kinh tế quốc tế

Việc ban hành Luật TC&QCKT là một bước tiến mới trong thể chế hoá các chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước nhằm hoàn thiện cơ chế bảo hộ hàng hóa bằng TC&QCKT, đáp ứng các đòi hỏi của quá trình hội nhập kinh tế quốc tế của đất nước. Là thành viên của WTO và tham gia Hiệp định WTO/TBT về hàng rào kỹ thuật trong thương mại, Luật TC&QCKT đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc khẳng định cam kết của Việt Nam trong quá trình hội nhập quốc tế, góp phần xây dựng chính sách trong nước phù hợp với quy định của WTO, giảm bớt cạnh tranh không lành mạnh cho doanh nghiệp trong nước và nước ngoài cũng như bảo vệ lợi ích chính đáng cho người tiêu dùng khi tiếp cận và sử dụng các sản phẩm, hàng hóa đạt chất lượng, theo các tiêu chuẩn quốc tế.

2. Những tồn tại, bất cập, hạn chế, mâu thuẫn, chồng chéo và khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện

Bên cạnh những kết quả đạt được, hoạt động TC&QCKT đang gặp nhiều thách thức do vẫn còn một số tồn tại, hạn chế, khó khăn, vướng mắc sau:

2.1. Bất cập, hạn chế trong Luật TC&QCKT so với yêu cầu thực tiễn hiện tại và tình hình hội nhập quốc tế

2.1.1. Về hội nhập quốc tế và yêu cầu minh bạch hoá

Luật TC&QCKT phù hợp với thời điểm Việt Nam đàm phán, gia nhập WTO. Tuy nhiên, hiện nay chúng ta đã ký kết nhiều FTA (CPTPP, EVFTA, RCEP...) thế hệ mới với các quy định, cam kết sâu hơn, mở rộng hơn trong lĩnh vực TC&QCKT. Trong các FTA thế hệ mới đều có điều khoản quy định về minh bạch hóa liên quan đến xây dựng, áp dụng tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật, quy trình đánh giá sự phù hợp.

Vì vậy, Luật TC&QCKT cần được sửa đổi, bổ sung mới bảo đảm phù hợp với cam kết hội nhập, minh bạch hóa của Việt Nam trong các FTA thế hệ mới.

2.1.2. Về chiến lược tiêu chuẩn hoá quốc gia

Hiện tại, hoạt động tiêu chuẩn chưa phát huy được tính dẫn dắt, chủ đạo trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội (do việc xây dựng tiêu chuẩn chỉ căn cứ theo nhu cầu thực tại). Theo kinh nghiệm quốc tế, các tổ chức tiêu chuẩn hóa quốc tế như Tổ chức tiêu chuẩn hóa quốc tế (ISO), Ủy ban Kỹ thuật Điện Quốc tế (IEC), Liên minh viễn thông quốc tế (ITU), Ủy ban Tiêu chuẩn Châu Âu CEN/CENELIC hoặc các quốc gia như Hoa Kỳ, Trung Quốc, Nhật Bản, Đức, Hàn Quốc... việc ban hành chiến lược tiêu chuẩn hóa sẽ xác định rõ các nguyên tắc, định hướng cơ bản, thiết lập chương trình hành động tổng thể, phát triển hệ thống tiêu chuẩn trung và dài hạn trên phạm vi toàn cầu hoặc quốc gia.

Do vậy, Việt Nam cần xây dựng chiến lược tiêu chuẩn hóa quốc gia là nền tảng mang tính chủ đạo, định hướng phát triển lĩnh vực tiêu chuẩn, bảo đảm hoạt động tiêu chuẩn thể hiện tầm nhìn, kế hoạch tổng thể rõ ràng, xuyên suốt, hướng đến mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội bền vững, tuân thủ cam kết hội nhập quốc tế, phù hợp xu thế tiêu chuẩn quốc tế và các nước tiên tiến trong khu vực.

2.1.3. Về xã hội hoá hoạt động xây dựng, áp dụng tiêu chuẩn

Hoạt động xây dựng TCVN hiện nay chủ yếu dựa vào các ban kỹ thuật, trường đại học, viện nghiên cứu của các bộ, ngành với phần lớn nguồn tài chính từ ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, nhu cầu thị trường áp dụng tiêu chuẩn ngày càng đa dạng, tăng cao. Với nguồn lực hiện tại thì các TCVN được công bố hằng năm chưa đáp ứng đầy đủ nhu cầu thị trường, tổ chức, doanh nghiệp. Vì vậy, cần có quy định cụ thể hơn để khuyến khích, đẩy mạnh xã hội hóa hoạt động xây dựng, áp dụng TCVN, khai thác hiệu quả nguồn lực xã hội.

Mặt khác, theo kinh nghiệm và mô hình phát triển hệ thống tiêu chuẩn tại một số nước tiên tiến như Hoa Kỳ, Anh, Đức, Nhật Bản, Hàn Quốc... phát triển tốt hệ thống tiêu chuẩn của doanh nghiệp, mới là nền tảng cho sự phát triển hài hòa, bền vững toàn bộ hệ thống tiêu chuẩn mỗi quốc gia, huy động hiệu quả nguồn lực xã hội, phát huy tính năng động, đổi mới sáng tạo của doanh nghiệp. Trong khi đó, Luật TC&QCKT chưa có quy định phù hợp để thúc đẩy việc xây

dựng, áp dụng tiêu chuẩn cơ sở (TCCS) dẫn đến nhiều trường hợp các doanh nghiệp xây dựng, áp dụng TCCS mang tính hình thức, đối phó.

2.1.4. Hoạt động đánh giá sự phù hợp

Hiện nay, hoạt động công nhận đã được mở rộng đối tượng bao gồm công nhận cho tổ chức thử nghiệm thành thạo (PTP), tổ chức cung cấp chất chuẩn (RMP), tổ chức kiểm định (hiệu ứng nhà kính, khí thải (GHG)). Năng lực của tổ chức công nhận cũng như địa vị pháp lý của tổ chức này cần được xem xét nhằm giúp cho cơ quan quản lý nhà nước trong việc đánh giá và giám sát năng lực của tổ chức đánh giá sự phù hợp.

Hoạt động đánh giá sự phù hợp trong thực tiễn còn bất cập, các tổ chức đánh giá sự phù hợp được chỉ định còn ít, chưa đáp ứng nhu cầu thực tế. Việc thử nghiệm mẫu kiểm tra còn khó khăn, nhất là đối với các tổ chức, doanh nghiệp ở xa trung tâm do phải di chuyển xa, gây tốn kém về thời gian và tài chính.

Theo cam kết tại các FTA thế hệ mới, hướng dẫn của ISO và những bất cập trong thực tế, hiện nay một số quy định trong Luật TC&QCKT như dấu hợp quy (CR); loại hình tổ chức hoạt động chứng nhận, công nhận; hoạt động của tổ chức chứng nhận nước ngoài tại Việt Nam đã không còn phù hợp. Vì vậy cần phải rà soát, sửa đổi, bổ sung các quy định về hoạt động đánh giá sự phù hợp để bảo đảm phù hợp với cam kết FTA thế hệ mới, thực tiễn và thông lệ quốc tế.

2.2. Bất cập, hạn chế, khó khăn trong quy định của Luật TC&QCKT trong quá trình thực hiện

2.2.1 Đối tượng của QCVN thuộc bí mật nhà nước

Luật TC&QCKT chưa có quy định cụ thể về việc xây dựng QCVN cho đối tượng thuộc bí mật nhà nước, tạo ra những cách hiểu chưa thông nhất với quy định tại Luật Dự trữ quốc gia (khoản 4 Điều 14), Bộ Tài chính có trách nhiệm “*Chủ trì, phối hợp với bộ ngành quản lý hàng dự trữ quốc gia xây dựng, ban hành quy chuẩn kỹ thuật quốc gia*” (không giới hạn đối tượng hàng dự trữ quốc gia thuộc bí mật nhà nước), dẫn đến vướng mắc, bất cập trong quá trình thẩm định QCVN theo quy định tại Luật TC&QCKT, khi các mặt hàng dự trữ quốc gia thuộc bí mật nhà nước dùng để phục vụ cho xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh khi cần thiết.

2.2.2 Quy trình, thủ tục xây dựng TCVN, QCKT

Thực tiễn triển khai thực hiện Luật TC&QCKT đã xác định một số nội dung, các bước trong quy trình, thủ tục xây dựng, thẩm định TCVN, QCKT chưa được Luật điều chỉnh (như xây dựng TCVN, QCVN theo thủ tục rút gọn; quy trình thẩm định lại; cơ quan nào có trách nhiệm thẩm định quy chuẩn địa phương...). Hạn chế này làm giảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động xây dựng, áp dụng tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật.

2.2.3 Quy định về quản lý và khai thác TCVN

Hiện nay, việc xây dựng TCVN chủ yếu dựa trên cơ sở tham khảo, chấp nhận tiêu chuẩn quốc tế, tiêu chuẩn khu vực, tiêu chuẩn nước ngoài, là đối tượng được bảo hộ theo các điều ước quốc tế về sở hữu trí tuệ. Tuy nhiên, Luật

TC&QCKT chưa có quy định cụ thể về quản lý, sử dụng và khai thác tiêu chuẩn, dẫn đến chế tài chưa đủ mạnh để xử lý các hành vi vi phạm.

Bên cạnh đó, Luật quy định Bộ KH&CN giữ quyền xuất bản, phát hành TCVN. Tuy nhiên, hiện nay một số bộ quản lý ngành, lĩnh vực đề nghị các bộ được xuất bản, phát hành TCVN do Bộ đó chủ trì, tổ chức biên soạn, nhằm tạo thuận lợi và thúc đẩy tuyên truyền, phổ biến áp dụng TCVN chuyên ngành.

2.3. Bất cập trong quy định giữa Luật TC&QCKT với quy định tại các Luật khác

2.3.1 Quy định tại Luật TC&QCKT với quy định tại Luật Chất lượng sản phẩm hàng hóa

- Về khái niệm đánh giá sự phù hợp

Luật TC&QCKT không bao gồm hoạt động “kiểm định”, trong khi đó, Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa lại quy định hoạt động đánh giá sự phù hợp bao gồm hoạt động “kiểm định”.

- Về công bố hợp quy

Luật TC&QCKT quy định 02 cách thức công bố hợp quy: (i) Dựa trên kết quả chứng nhận hợp quy do tổ chức chứng nhận sự phù hợp được chỉ định; (ii) Kết quả tự đánh giá của tổ chức, cá nhân trên cơ sở kết quả thử nghiệm của phòng thử nghiệm được công nhận hoặc chỉ định. Trong khi đó, Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa quy định hàng hóa nhóm 2 nhập khẩu phải được công bố hợp quy, chứng nhận hợp quy bởi tổ chức chứng nhận được chỉ định hoặc được thừa nhận. Hơn nữa, Nghị định số 132/2008/NĐ-CP ngày 31/12/2008 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa (được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 74/2018/NĐ-CP ngày 15/5/2018), việc công bố hợp quy được thực hiện dựa trên một trong 03 biện pháp: (1) Kết quả tự đánh giá sự phù hợp của tổ chức, cá nhân; (2) Kết quả chứng nhận, giám định của tổ chức chứng nhận, tổ chức giám định đã đăng ký hoặc được thừa nhận theo quy định pháp luật; (3) Kết quả chứng nhận, giám định của tổ chức chứng nhận, tổ chức giám định được chỉ định theo quy định pháp luật.

Tại Việt Nam, quản lý chất lượng sản phẩm, hàng hóa trên thị trường bằng TC&QCKT. Giữa 02 Luật có sự liên thông chặt chẽ. Qua quá trình nghiên cứu, các biện pháp công bố hợp quy chưa thống nhất giữa các văn bản. Do vậy, cần sửa đổi để thống nhất biện pháp công bố hợp quy.

2.3.2 Quy định tại Luật TC&QCKT với Luật An toàn thực phẩm

Quy định tại Luật An toàn thực phẩm đưa ra khái niệm về công bố tiêu chuẩn sản phẩm của tổ chức, cá nhân sản xuất thực phẩm; trong khi Luật TC&QCKT quy định về công bố tiêu chuẩn cơ sở của tổ chức, cá nhân sản xuất. Đối với TCVN, QCKT phải thực hiện công bố hợp chuẩn, công bố hợp quy.

Vì vậy, cần xem xét quy định thống nhất các khái niệm, quy định giữa Luật TC&QCKT và Luật An toàn thực phẩm để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của pháp luật.

2.3.3 Các quy định liên quan đến xử lý vi phạm hành chính

Chương VI Luật TC&QCKT quy định 05 Điều về xử lý vi phạm hành chính. Tuy nhiên, tại khoản 3 Điều 8 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì không quy định chương riêng về thanh tra, khiếu nại, tố cáo, khen thưởng, xử lý vi phạm trong văn bản quy phạm pháp luật nếu không có nội dung mới. Do vậy, cần xem xét, bỏ các nội dung về xử lý vi phạm hành chính ra khỏi Luật TC&QCKT để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật.

2.4. Bất cập, hạn chế trong công tác triển khai, tổ chức thi hành Luật

2.4.1. Trong công tác xây dựng văn bản hướng dẫn thi hành Luật

Một số quy định có sự chồng chéo nhất định với các quy định tại các luật và các văn bản hướng dẫn luật khác.

2.4.2 Việc thúc đẩy cơ chế, chính sách khuyến khích, hỗ trợ, đẩy mạnh xã hội hóa hoạt động xây dựng, áp dụng tiêu chuẩn

Hiện nay, công tác xây dựng tiêu chuẩn đang đề nặng lên vai nhà nước. Điều này tạo ra sự khó khăn không nhỏ khi nguồn ngân sách xây dựng TCVN, QCVN còn hạn hẹp. Đặc biệt, trong bối cảnh phát triển và hội nhập, để đáp ứng các nhu cầu xây dựng và áp dụng TCVN đang thay đổi nhanh chóng, việc xây dựng TCVN cần bám sát nhu cầu thị trường với sự tham gia tự nguyện, rộng rãi của các bên có lợi ích liên quan như các cơ quan quản lý, hiệp hội chuyên ngành, doanh nghiệp, chuyên gia.

2.4.3. Công tác phối hợp trong xây dựng, thẩm định, công bố, ban hành tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật

a) Đối với công tác lập, triển khai kế hoạch xây dựng TCVN, QCVN

Luật TC&QCKT và các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành đã có các quy định rõ ràng về trách nhiệm, quy trình xây dựng TCVN, QCVN. Bộ KH&CN với vai trò là cơ quan giúp Chính phủ thực hiện thống nhất quản lý nhà nước về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật.

b) Đối với công tác ban hành QCVN

So với số lượng các sản phẩm, hàng hóa nhóm 2 trong thực tế các bộ, ngành đang quản lý thì số lượng các sản phẩm, hàng hóa nhóm 2 có QCVN theo đúng quy định pháp luật còn chưa đầy đủ, dẫn đến hạn chế trong quản lý nhà nước, kiểm tra nhà nước chuyên ngành.

2.4.4. Hoạt động thực thi Luật TC&QCKT chưa hiệu quả

a) Việc áp dụng các biện pháp chế tài trong hoạt động thực thi Luật TC&QCKT chưa phù hợp với tình hình thực tế, chưa phát huy được tốt nhất hiệu quả của các biện pháp chế tài.

b) Hệ thống các tổ chức, cơ quan liên quan đến hoạt động thực thi Luật TC&QCKT chưa hiệu quả.

c) Nguồn lực của các cơ quan thực thi Luật TC&QCKT còn hạn hẹp.

d) Hệ thống hỗ trợ công tác thực thi chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn.

đ) Nhận thức, hiểu biết của xã hội về TC&QCKT trong một số lĩnh vực còn hạn chế, nhiều trường hợp các tổ chức, doanh nghiệp áp dụng quy định pháp luật

một cách đối phó, dẫn đến hàng hoá đưa ra thị trường không phù hợp với các TC&QCKT tương ứng.

3. Nguyên nhân của những tồn tại, bất cập

3.1. Nguyên nhân chủ quan

Thứ nhất, việc tập hợp, hệ thống hóa các quy phạm pháp luật liên quan đến TC&QCKT chưa được thực hiện, đánh giá một cách toàn diện và đầy đủ, dẫn đến văn bản mới ban hành dễ chồng chéo, thậm chí, có trường hợp mâu thuẫn với các văn bản đang có hiệu lực.

Thứ hai, còn thiếu những giải pháp đồng bộ để xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về TC&QCKT. Việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, đặc biệt trong điều kiện hiện nay đòi hỏi phải có một hệ thống các giải pháp bảo đảm, bao gồm các giải pháp tổ chức, cán bộ, nguồn lực trí tuệ, tài chính... đội ngũ cán bộ làm công tác pháp luật, đặc biệt là đội ngũ cán bộ tham gia xây dựng pháp luật và triển khai thi hành luật chưa đáp ứng yêu cầu cả về số lượng và chất lượng.

Thứ ba, việc đánh giá, tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật về TC&QCKT chưa được thực hiện đầy đủ và thường xuyên. Việc hoàn thiện hệ thống pháp luật trong một thời gian dài chưa đặt trên cơ sở khoa học vững chắc, còn mang nặng giải pháp tình thế.

Thứ tư, sự phối hợp giữa các cơ quan trong quá trình triển khai, thi hành Luật TC&QCKT trong một số trường hợp chưa đạt hiệu quả.

Thứ năm, trong nhiều lĩnh vực, trình độ phát triển khoa học và công nghệ trong nước chưa bắt kịp với các nước phát triển, nguồn lực dành cho TC&QCKT còn hạn chế, dẫn đến việc xây dựng, hài hòa TC&QCKT trong một số trường hợp còn gặp khó khăn do thiếu nguồn lực, các điều kiện thiết yếu.

Thứ sáu, công tác tuyên truyền, phổ biến Luật TC&QCKT và các văn bản liên quan tuy đã đạt được những hiệu quả nhất định, tuy nhiên, một số tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân vẫn chưa thực sự hiểu rõ vai trò của TC&QCKT, cũng như những lợi ích của việc áp dụng tiêu chuẩn và lợi ích có được khi tham gia tích cực vào quá trình tiêu chuẩn hóa và xây dựng quy chuẩn kỹ thuật.

3.2. Nguyên nhân khách quan

Thứ nhất, cùng với xu thế phát triển thị trường, các đối tượng điều chỉnh theo quy định pháp luật về Luật TC&QCKT thay đổi liên tục. Nếu không nghiên cứu, nhận diện chặt chẽ sẽ cho ra đời các quy định không phù hợp với thực tiễn, đồng thời gây nên sự chồng chéo giữa các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến TC&QCKT.

Thứ hai, việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về TC&QCKT và pháp điển hóa ở nước ta được tiến hành trong giai đoạn chuyển đổi từ cơ chế quản lý tập trung, bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa nên có những khó khăn khách quan nhất định.

4. Đề xuất giải pháp

Từ những nội dung phân tích, đánh giá cụ thể có thể nhận thấy được việc sửa đổi, bổ sung Luật TC&QCKT là hết sức cần thiết trong bối cảnh hiện nay.

4.1. Nội dung cần được sửa đổi, bổ sung và định hướng sửa đổi, bổ sung

4.1.1 Định hướng sửa đổi, bổ sung

a) Thúc đẩy hội nhập quốc tế, tăng cường thực thi các Hiệp định FTA thế hệ mới (CPTPP, EVFTA, RCEPT...) về TC&QCKT nhằm giảm thiểu các rào cản kỹ thuật, cải tiến năng suất chất lượng, hỗ trợ hàng xuất khẩu, năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp, tiến dần tới hòa nhập hoàn toàn vào thị trường thế giới.

b) Chiến lược tiêu chuẩn hóa quốc gia là cơ sở cho xác định các mục tiêu, định hướng phát triển trung, dài hạn của hệ thống tiêu chuẩn, làm nền tảng cho việc hoạch định các cơ chế, chính sách, pháp luật về tiêu chuẩn hóa của nước ta trong các giai đoạn tiếp theo.

c) Tiếp tục hoàn thiện các chính sách, pháp luật về TC&QCKT để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống; khắc phục các hạn chế, bất cập trong công tác xây dựng chính sách, pháp luật về TC&QCKT.

4.1.2 Các nội dung sửa đổi, bổ sung cụ thể

a. Về hội nhập quốc tế, minh bạch hóa

Sửa đổi, bổ sung Luật TC&QCKT theo hướng bảo đảm tuân thủ các quy định, cam kết trong các FTA thế hệ mới; thể hiện vai trò chủ động, tích cực của Việt Nam tham gia vào hoạt động tiêu chuẩn quốc tế.

Sửa đổi, bổ sung quy định về minh bạch hóa; thông báo, hỏi đáp về hàng rào kỹ thuật trong thương mại (tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật, đánh giá sự phù hợp) phù hợp với cam kết trong các FTA thế hệ mới mà Việt Nam đã ký kết, phù hợp với yêu cầu cụ thể và đáp ứng được điều kiện trong nước.

b. Về chiến lược tiêu chuẩn hóa quốc gia

Sửa đổi, bổ sung Luật TC&QCKT theo hướng quy định rõ trách nhiệm của Bộ KH&CN trong từng thời kỳ xây dựng chiến lược tiêu chuẩn hóa quốc gia trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt nhằm nâng cao chất lượng sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ, an toàn môi trường; thúc đẩy hợp tác, ứng dụng công nghệ mới; loại bỏ rào cản kỹ thuật không cần thiết trong thương mại; nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia.

c. Về xã hội hóa hoạt động xây dựng, áp dụng tiêu chuẩn

Sửa đổi, bổ sung Luật TC&QCKT theo hướng tạo cơ chế hỗ trợ các tổ chức, cá nhân tham gia xây dựng TCVN; thể hiện rõ vai trò của doanh nghiệp trong quá trình xây dựng TCVN; quy định về ưu đãi cho các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân khi tham gia xây dựng TCVN, huy động được tối đa nguồn lực của xã hội tham gia vào hoạt động TC&QCKT.

Sửa đổi, bổ sung quy định về TCCS, theo hướng khuyến khích tổ chức, cá nhân xây dựng, áp dụng TCCS, phù hợp thông lệ quốc tế.

d. Về đánh giá sự phù hợp

Sửa đổi, bổ sung quy định sử dụng dấu hợp chuẩn, hợp quy; phạm vi hoạt động của tổ chức chứng nhận nước ngoài tại Việt Nam để phù hợp với cam kết Hiệp định FTA thế hệ mới; mở rộng đối tượng tổ chức đánh giá sự phù hợp, bao gồm cả tổ chức kiểm định; cho phép sử dụng TCCS để chứng nhận hợp chuẩn, phù hợp với thông lệ quốc tế.

đ. Những vấn đề khác

- Sửa đổi, bổ sung quy định về chính sách đầu tư phát triển nhân lực tiêu chuẩn hóa đạt trình độ quốc tế; đào tạo về tiêu chuẩn trong trường đại học, dạy nghề.
- Sửa đổi, bổ sung quy định về quy trình, thủ tục rút gọn xây dựng, thẩm định, công bố TCVN trong một số trường hợp cấp thiết liên quan đến thiên tai, dịch bệnh.
- Sửa đổi, bổ sung quy định trình tự, thủ tục xây dựng, thẩm định, ban hành QCVN liên quan đến hàng dự trữ quốc gia, trong đó quy định thủ tục lấy ý kiến, thẩm định và ban hành rút gọn khi cần thiết.
- Sửa đổi, bổ sung quy định xây dựng, áp dụng QCĐP.
- Bãi bỏ quy định cơ quan nhà nước xây dựng, công bố TCCS, loại bỏ các trường hợp lách luật, phù hợp thông lệ quốc tế.
- Bổ sung quy định tổ chức, cá nhân công bố, chứng nhận phù hợp TCCS phải gửi bản công bố, chứng nhận đến cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền tại địa phương.
- Bổ sung quy định về quản lý, sử dụng và khai thác tiêu chuẩn phù hợp; cho phép các bộ quản lý chuyên ngành chủ trì xây dựng dự thảo TCVN có quyền xuất bản, phát hành TCVN liên quan.

e. Về quy định giữa Luật TC&QCKT với quy định tại các Luật khác

- Sửa đổi, bổ sung Luật TC&QCKT quy định liên quan đến hoạt động đánh giá sự phù hợp để bảo đảm tuân thủ cam kết trong FTA thế hệ mới, thống nhất với Luật Chất lượng sản phẩm hàng hóa.
- Rà soát, sửa đổi các nội dung liên quan TC&QCKT trong quy định pháp luật về an toàn thực phẩm... để bảo đảm thống nhất với quy định tại Luật TC&QCKT.

g. Về quy định liên quan đến xử lý vi phạm hành chính

Bãi bỏ các nội dung về xử lý vi phạm hành chính quy định tại Luật TC&QCKT để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất với Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và hệ thống văn bản pháp luật liên quan.

4.2. Hình thức văn bản

Xây dựng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật.

4.3. Các văn bản liên quan cần đề nghị sửa đổi, bổ sung để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật

- Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa.
- Luật An toàn thực phẩm.
- Nghị định số 15/2018/NĐ-CP ngày 02 tháng 02 năm 2018 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật an toàn thực phẩm.
- Các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật TC&QCKT.

4.4. Dự kiến thời gian trình Quốc hội cho ý kiến và thông qua dự án luật

- Thời gian trình Quốc hội cho ý kiến: Tháng 5/2024.
- Thời gian trình Quốc hội thông qua dự thảo luật: Tháng 10/2024.

X. Nghiên cứu, rà soát Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa

Ngày 21/11/2007, tại kỳ họp thứ 2 Quốc hội Khóa XII đã thông qua Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa, bao gồm 07 chương và 72 điều, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2008. Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa quy định quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh sản phẩm, hàng hóa và tổ chức, cá nhân có hoạt động liên quan đến chất lượng sản phẩm, hàng hóa; quản lý chất lượng sản phẩm, hàng hóa.

Năm 2018, Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 35/2018/QH14 ngày 20/11/2018 của Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật có liên quan đến quy hoạch, có hiệu lực kể từ ngày 01/01/2019.

Để triển khai thực hiện Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa, Bộ Khoa học và Công nghệ (KH&CN) và các bộ quản lý ngành, lĩnh vực đã trình Chính phủ ban hành 33 nghị định, thủ tướng Chính phủ ban hành 06 quyết định; các bộ, ngành ban hành theo thẩm quyền 124 thông tư, phối hợp ban hành 09 thông tư liên tịch, Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ ban hành 04 quyết định, Bộ trưởng Bộ Công an ban hành 01 quyết định.

1. Sự phù hợp, tính khả thi của các quy định, kết quả đạt được trong thời gian qua

1.1. Xây dựng các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật

Về cơ bản hệ thống các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật đã hoàn thiện, góp phần thể chế hóa kịp thời các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về phát triển hoạt động chất lượng, quản lý nhà nước về chất lượng phục vụ các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế.

1.2. Công tác tổ chức thi hành Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa

1.2.1. Công tác phổ biến, tuyên truyền Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa và các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành

Sau khi Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa và các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành được ban hành, các bộ, ngành, địa phương đã tích cực triển khai dưới nhiều hình thức khác nhau như: tổ chức hội thảo, tọa đàm, trả lời phỏng vấn, xây dựng chuyên mục hỏi - đáp, tổ chức các lớp tập huấn, biên soạn tài liệu và tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng... Việc thi hành pháp luật được nâng cao, ý thức tôn trọng và chấp hành pháp luật ngày càng được củng cố theo hướng tích cực.

1.2.2. Công tác thanh tra, kiểm tra chất lượng sản phẩm, hàng hóa

Hệ thống chính sách pháp luật liên quan đến quản lý chất lượng sản phẩm, hàng hóa và công tác thanh tra, kiểm tra chuyên ngành của các bộ, ngành, địa phương về cơ bản đã hoàn thiện, góp phần đổi mới nâng cao hiệu quả công tác quản lý chất lượng sản phẩm, hàng hóa; khắc phục các kẽ hở của chính sách, pháp luật, ngăn ngừa, hạn chế những vi phạm pháp luật. Công tác quản lý, phối hợp thanh tra, kiểm tra chất lượng sản phẩm, hàng hóa giữa các bộ quản lý ngành, lĩnh vực triển khai chặt chẽ, bài bản; kịp thời phát hiện, xử lý, ngăn chặn các hàng hóa kém chất lượng, hàng giả, hàng lậu, góp phần bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

1.2.3. Công tác ban hành danh mục sản phẩm, hàng hóa nhóm 2 và xây dựng, ban hành quy chuẩn kỹ thuật quốc gia (QCVN) để quản lý chất lượng sản

phẩm, hàng hóa nhóm 2

Đến nay, các bộ quản lý ngành, lĩnh vực đã xác định, ban hành danh mục sản phẩm, hàng hóa nhóm 2 để quản lý đối với lĩnh vực được phân công. Bộ KH&CN đã tổ chức thẩm định hơn 900 dự thảo QCVN. Các bộ quản lý chuyên ngành đã ban hành và đăng ký tại Bộ KH&CN hơn 800 QCVN, trong đó có gần 300 QCVN đối với sản phẩm, hàng hóa nhóm 2. Các QCVN này đã trở thành công cụ và phương tiện quan trọng để duy trì các chuẩn mực trong các quan hệ kinh tế, hỗ trợ quản lý nhà nước, bảo đảm an toàn, vệ sinh, sức khỏe cho con người; bảo vệ động vật, thực vật và môi trường, sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên để đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của người tiêu dùng và xã hội.

1.2.4. Hoạt động đánh giá sự phù hợp tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật; hoạt động chỉ định tổ chức đánh giá sự phù hợp

Xã hội hóa hoạt động đánh giá sự phù hợp ngày càng được đẩy mạnh. Tính đến ngày 20/03/2022, đã có 1.429 tổ chức đánh giá sự phù hợp được các bộ quản lý ngành, lĩnh vực cấp Giấy chứng nhận đăng ký hoạt động đánh giá sự phù hợp, trong đó có 975 tổ chức thử nghiệm, 220 tổ chức chứng nhận sản phẩm và chứng nhận hệ thống quản lý, 95 tổ chức giám định chất lượng sản phẩm, hàng hóa và 139 tổ chức kiểm định chất lượng sản phẩm, hàng hóa. Bên cạnh đó, các bộ quản lý ngành, lĩnh vực cũng đã chỉ định hơn 370 tổ chức đánh giá sự phù hợp phục vụ yêu cầu quản lý nhà nước đối với sản phẩm, hàng hóa nhóm 2, sản phẩm thực phẩm. Đồng thời đã có quy định để quản lý hoạt động công nhận năng lực các tổ chức đánh giá sự phù hợp; đến nay đã có 03 tổ chức công nhận đã đăng ký hoạt động theo quy định pháp luật.

1.2.5. Hoạt động, nhiệm vụ và quyền hạn của kiểm soát viên chất lượng

Hoạt động, nhiệm vụ và quyền hạn của kiểm soát viên chất lượng được quy định tại Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa; Nghị định số 132/2008/NĐ-CP; Thông tư số 10/2009/TT-BNV ngày 21/10/2009 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ quy định chức danh, mã số ngạch và tiêu chuẩn nghiệp vụ các ngạch công chức chuyên ngành kiểm soát chất lượng sản phẩm, hàng hoá gồm: kiểm soát viên cao cấp chất lượng sản phẩm, hàng hoá (Mã số ngạch 13.280); kiểm soát viên chính chất lượng sản phẩm, hàng hoá (Mã số ngạch 13.281); kiểm soát viên chất lượng sản phẩm, hàng hoá (Mã số ngạch 13.282); kiểm soát viên trung cấp chất lượng sản phẩm, hàng hoá (Mã số ngạch 13.283). Đến nay, về cơ bản các bộ, ngành, địa phương đã triển khai thực hiện theo quy định.

1.2.6. Về hoạt động hợp tác quốc tế

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam về tiêu chuẩn đo lường chất lượng từng bước hoàn thiện, phù hợp với các nguyên tắc tại Hiệp định TBT, đáp ứng các điều kiện về pháp lý cho Việt Nam gia nhập tổ chức Thương mại thế giới WTO; thực thi các quyền và nghĩa vụ theo quy định tại Hiệp định TBT của WTO. Đồng thời, nhằm mục đích tạo thuận lợi hóa thương mại hàng hóa giữa các nền kinh tế, triển khai thực hiện Luật, Việt Nam đã chủ động tham gia vào các tổ chức, diễn đàn khu vực và thế giới, xúc tiến triển khai ký kết và tổ chức thực hiện các hiệp định/thỏa thuận thừa nhận lẫn nhau (MRA) trong khuôn khổ ASEAN, APEC, MRA song phương giữa các nước (ưu tiên ký kết MRA với các nước có giá trị hàng hoá

trao đổi thương mại lớn với nước ta). Bên cạnh đó, các tổ chức kỹ thuật (tổ chức đánh giá sự phù hợp) đã chủ động ký kết các MRA hoặc Bản Ghi nhớ hợp tác (MoU) với các tổ chức, cơ quan kỹ thuật nước ngoài tương ứng về thừa nhận lẫn nhau kết quả đánh giá sự phù hợp nhằm tăng cường sự hợp tác về kỹ thuật, giúp các doanh nghiệp giảm chi phí, tạo thuận lợi cho giao thương hàng hóa giữa các nước.

1.2.7. Về Giải thưởng Chất lượng quốc gia

Giải thưởng Chất lượng Việt Nam (nay là Giải thưởng Chất lượng quốc gia) đã trở thành một hoạt động thường xuyên nhằm tôn vinh các doanh nghiệp trong lĩnh vực chất lượng. Trong thời gian từ 2006 - 2020 đã có 1.312 lượt doanh nghiệp được trao tặng giải thưởng này, trong đó có 224 doanh nghiệp được Thủ tướng Chính phủ tặng Bằng khen. Các doanh nghiệp Việt Nam từ năm 2006 đến nay liên tục tham gia Giải thưởng Chất lượng Quốc tế Châu Á-Thái Bình Dương (GPEA), đến năm 2020 đã có 49 doanh nghiệp được trao giải GPEA.

1.2.8. Về thực hiện Chương trình nâng suất, chất lượng

Chương trình quốc gia “Nâng cao năng suất và chất lượng sản phẩm, hàng hóa của doanh nghiệp Việt Nam đến năm 2020” được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 712/QĐ-TTg ngày 21/5/2010 và được triển khai có hiệu quả. Cả 06 dự án năng suất và chất lượng do các bộ, ngành chủ trì và 57 dự án năng suất chất lượng địa phương đã được phê duyệt và triển khai thực hiện. Thông qua hoạt động của Chương trình đã góp phần hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn quốc gia (TCVN), QCVN; bước đầu hình thành đội ngũ chuyên gia năng suất chất lượng; hỗ trợ doanh nghiệp áp dụng tiêu chuẩn, QCVN; áp dụng các hệ thống quản lý, mô hình, công cụ cải tiến nâng cao năng suất chất lượng; gắn kết giữa khoa học và công nghệ với thực tế sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp. Năm 2020 đã tổ chức thành công Hội nghị tổng kết Chương trình này và đề xuất định hướng các hoạt động hỗ trợ, thúc đẩy nâng cao năng suất chất lượng giai đoạn 2021-2030, được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 1322/QĐ-TTg ngày 31/8/2020 phê duyệt Chương trình quốc gia hỗ trợ doanh nghiệp nâng cao năng suất và chất lượng sản phẩm, hàng hóa giai đoạn 2021-2030.

1.2.9. Về mã số, mã vạch (MSMV) và truy xuất nguồn gốc

a) Về MSMV: Năm 1995, xuất phát từ nhu cầu thực tế của việc sản xuất, kinh doanh trong nước cũng như xuất khẩu, Việt Nam cử đại diện tham gia Tổ chức GS1 quốc tế và có được Mã quốc gia 893. Đến nay, nhiều hàng hóa mang MSMV của Việt Nam với mã quốc gia 893 đang lưu thông trên thị trường trong và ngoài nước. Hàng ngàn doanh nghiệp đã sử dụng công nghệ nhận dạng và thu thập dữ liệu tự động bằng MSMV trong quản lý sản xuất và kinh doanh. Từ năm 2006-2021, đã có 48.785 mã doanh nghiệp được cấp mới theo hệ thống GS1; 57 mã rút gọn (EAN8); cấp giấy xác nhận cho 1.005 mã nước ngoài và giai đoạn 2018-2021 đã cấp 724 mã phân định địa điểm toàn cầu.

b) Về truy xuất nguồn gốc: Bộ KH&CN đã trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 100/QĐ-TTg ngày 19/01/2019 phê duyệt Đề án triển khai, áp dụng và quản lý hệ thống truy xuất nguồn gốc (Đề án 100). Hiện nay, Bộ KH&CN đã công bố 23 TCVN về truy xuất nguồn gốc; đang triển khai xây dựng Cổng Thông tin truy xuất nguồn gốc sản phẩm, hàng hoá quốc gia. Triển khai Đề

án 100, Bộ KH&CN đã trình Chính phủ ban hành Nghị định số 13/2022/NĐ-CP ngày 21/01/2022, trong đó giao Bộ KH&CN giúp Chính phủ quản lý nhà nước về hoạt động truy xuất nguồn gốc sản phẩm, hàng hóa; các bộ quản lý ngành, lĩnh vực chủ trì, phối hợp với Bộ KH&CN quản lý tổ chức triển khai thực hiện truy xuất nguồn gốc đối với sản phẩm, hàng hóa trong phạm vi, lĩnh vực được phân công quản lý; Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phối hợp với các bộ quản lý ngành, lĩnh vực tổ chức triển khai thực hiện hoạt động truy xuất nguồn gốc sản phẩm, hàng hóa tại địa phương.

1.2.10. Về việc phân công, phân cấp trách nhiệm quản lý nhà nước về chất lượng sản phẩm, hàng hóa cho các bộ quản lý ngành, lĩnh vực và địa phương

Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa và các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành đã thể hiện sự phân công, phân cấp trách nhiệm về chất lượng sản phẩm, hàng hóa theo nguyên tắc: sản phẩm, hàng hóa thuộc trách nhiệm quản lý của ngành nào thì ngành đó quản lý. Công tác tham mưu ban hành văn bản, các biện pháp quản lý chất lượng sản phẩm, hàng hóa được chú trọng nên công tác thanh tra, kiểm tra không bị chông chéo; công tác tuyên truyền phổ biến các quy định pháp luật về chất lượng sản phẩm, hàng hóa cũng được tăng cường và tổ chức thực hiện có trọng tâm, trọng điểm.

1.2.11. Về sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương trong công tác thi hành Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa

Mối quan hệ phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước về chất lượng sản phẩm, hàng hóa ở trung ương và địa phương trong công tác thi hành Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa thực hiện tương đối đồng bộ, thường xuyên. Bộ KH&CN phối hợp chặt chẽ với các bộ, ngành, địa phương trong việc tổ chức triển khai, đặc biệt là trong công tác đào tạo, tuyên truyền, phổ biến kiến thức, pháp luật về chất lượng sản phẩm, hàng hóa; tư vấn, giải đáp, hỗ trợ tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện pháp luật về chất lượng sản phẩm, hàng hóa; thường xuyên rà soát và kiến nghị với các cấp, cơ quan có thẩm quyền trong việc sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật liên quan đến lĩnh vực chất lượng sản phẩm, hàng hóa còn mâu thuẫn, chông chéo nhau, không phù hợp với thực tế và cam kết trong các điều ước quốc tế.

1.3. Tác động tích cực của Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa đối với hệ thống pháp luật, sự phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế

1.3.1. Đối với hệ thống pháp luật về chất lượng sản phẩm, hàng hóa

Trên cơ sở kế thừa các quy định tại Pháp lệnh Chất lượng hàng hóa và hệ thống văn bản pháp luật trước đây đã được thực tiễn kiểm nghiệm, đồng thời, tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm pháp luật của các nước để vận dụng phù hợp với tình hình Việt Nam, Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa đã khắc phục được các bất cập, tồn tại nhiều năm trong hệ thống văn bản pháp luật, góp phần bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, minh bạch, khả thi, đầy đủ và hiệu quả của hệ thống pháp luật. Việc chuyển từ hệ thống các văn bản pháp luật đơn hành, với quy định còn thiếu tính thống nhất và đồng bộ thành một đạo luật chuyên ngành thống nhất đã trở thành nền tảng pháp lý cơ bản để điều chỉnh các vấn đề liên quan đến quản lý và thực thi quy định về chất lượng sản phẩm, hàng hóa của nước ta.

1.3.2. Đối với sự phát triển kinh tế - xã hội

Kết quả thi hành Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa đã cho thấy các quy định tại Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa đã thực sự đi vào cuộc sống và phát huy tác dụng tích cực, sản phẩm, hàng hóa được kiểm soát chặt chẽ từ khâu trước khi đưa ra thị trường cho đến khâu sau khi đưa ra thị trường, phục vụ các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập kinh tế quốc tế; đổi mới cơ chế, chính sách, phương thức quản lý chất lượng sản phẩm, hàng hóa theo hướng tạo môi trường thuận lợi cho sản xuất, kinh doanh, hội nhập quốc tế của các doanh nghiệp; bảo đảm quyền và trách nhiệm của tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh; bảo đảm quản lý thống nhất của Nhà nước, đồng thời xác định trách nhiệm và phân công hợp lý giữa các bộ, ngành, địa phương.

1.3.3. Đối với công cuộc hội nhập kinh tế quốc tế

Về cơ bản, Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa đã đáp ứng các yêu cầu, quy định của các Hiệp định, Hiệp ước mà Việt Nam đã tham gia. Bên cạnh việc tuân thủ các điều ước quốc tế về chất lượng sản phẩm, hàng hóa, Luật đã tiếp thu kinh nghiệm thực tiễn trong nước và của các nước để vận dụng phù hợp với tình hình Việt Nam. Thực hiện tốt vai trò bảo đảm lợi ích quốc gia trước sức ép của các cường quốc trong quá trình hội nhập.

2. Tồn tại, bất cập, hạn chế, mâu thuẫn, chông chéo và khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện

2.1. Về Hạ tầng chất lượng quốc gia (NQI)

Theo thông lệ quốc tế, Hạ tầng chất lượng quốc gia (National Quality Infrastructure, NQI) là hệ thống cơ chế pháp lý và kỹ thuật để triển khai hoạt động tiêu chuẩn, đo lường, đánh giá sự phù hợp (bao gồm cả công nhận) ở từng quốc gia nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong nước. Trên phạm vi toàn cầu, NQI của các quốc gia được đánh giá và biểu diễn bằng Chỉ số Hạ tầng chất lượng toàn cầu (Global Quality Infrastructure Index, GQII) và Hạ tầng chất lượng (Quality Infrastructure, QI) là động lực thúc đẩy sự thịnh vượng kinh tế và tạo cơ sở vững chắc cho tăng trưởng bền vững và cân bằng, phát triển bền vững.

Tại Việt Nam, khái niệm Hạ tầng chất lượng quốc gia, các nguyên tắc, biện pháp để tổ chức thực hiện nhằm theo dõi, đánh giá theo chuẩn mực quốc tế chưa được quy định rõ ràng. Việc tăng cường năng lực, phát triển Hạ tầng chất lượng quốc gia của Việt Nam là yêu cầu, giải pháp quan trọng nhằm hỗ trợ các doanh nghiệp nâng cao năng lực cạnh tranh, hội nhập quốc tế, tiếp cận cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư và nâng cao năng suất dựa trên nền tảng khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo.

2.2. Về ban hành Danh mục sản phẩm, hàng hóa nhóm 2 và hoạt động kiểm tra chuyên ngành

- Danh mục sản phẩm, hàng hóa nhóm 2 do một số bộ, ngành ban hành bao trùm cả đối tượng hàng hóa phải kiểm dịch và kiểm tra an toàn thực phẩm hoặc ban hành theo cách thức quản lý riêng, chưa rõ biện pháp quản lý tiền kiểm, hậu kiểm, dẫn đến một số vướng mắc cho tổ chức, doanh nghiệp khi thực hiện các biện pháp quản lý chất lượng sản phẩm, hàng hóa theo luật định.

- Công tác quản lý chất lượng sản phẩm hàng hóa giao cho nhiều ngành, lĩnh vực quản lý, có những sản phẩm chịu sự quản lý của nhiều bộ quản lý ngành, lĩnh vực, phải áp dụng nhiều biện pháp kiểm tra chuyên ngành dẫn đến còn có sự chồng chéo trong hoạt động kiểm tra.

- Việc triển khai thực hiện kiểm tra chất lượng sản phẩm, hàng hóa trong sản xuất còn có những khó khăn như: chưa xây dựng được đội ngũ kiểm soát viên chất lượng độc lập; năng lực của một số tổ chức chứng nhận, thử nghiệm sản phẩm trong nước phục vụ quản lý nhà nước còn hạn chế.

- Bên cạnh việc triển khai có hiệu quả thủ tục kiểm tra chất lượng hàng hóa nhập khẩu trên Cơ chế một cửa quốc gia nhưng vẫn còn một số bộ quản lý ngành, lĩnh vực chưa triển khai đồng bộ, thống nhất toàn bộ các thủ tục kiểm tra chất lượng hàng hóa thuộc lĩnh vực quản lý trên Cơ chế một cửa quốc gia.

- Theo quy định tại Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa: hàng hóa nhóm 2 nhập khẩu phải áp dụng biện pháp tiền kiểm (kiểm tra trước thông quan). Tuy nhiên, thực tế triển khai thực hiện theo quy định tại Nghị định (Nghị định số 74/2018/NĐ-CP) thì hàng hóa nhóm 2 nhập khẩu áp dụng biện pháp tiền kiểm và biện pháp hậu kiểm (kiểm tra sau khi thông quan). Do đó, chưa thống nhất với quy định tại Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa.

2.3. Về quản lý chất lượng sản phẩm, hàng hóa ứng dụng mã số, mã vạch

MSMV giúp thúc đẩy thương mại và hội nhập quốc tế thông qua việc: tạo thuận lợi cho doanh nghiệp tham gia thương mại điện tử toàn cầu; giúp truy xuất nguồn gốc sản phẩm thuận lợi, cung cấp dữ liệu sản phẩm cho đối tác thương mại; tích hợp với dữ liệu hải quan và cơ quan thuế nhằm tạo thuận lợi cho khai báo, thông quan, tính thuế; hỗ trợ kiểm soát luồng hàng xuất nhập khẩu (Ngày 15/5/2018, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 74/2018/NĐ-CP, trong đó quy định về quản lý mã số, mã vạch; ngày 21/01/2022, Chính phủ cũng đã ban hành Nghị định số 13/2022/NĐ-CP, trong đó quy định quản lý nhà nước về truy xuất nguồn gốc sản phẩm, hàng hóa).

Trong bối cảnh cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, vấn đề chuyển đổi số sẽ giúp mang lại giá trị gia tăng cho doanh nghiệp, giúp doanh nghiệp tạo ra giá trị mới nhờ việc cung cấp cho khách hàng những trải nghiệm mới; tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình xuất khẩu sản phẩm, hàng hóa, nâng cao uy tín, thương hiệu trên thị trường trong và ngoài nước. Việc định danh, mã hóa và thu thập thông tin dạng máy đọc là tiền đề để có thể số hóa, trao đổi dữ liệu điện tử giữa các đơn vị trong chuỗi cung ứng và là nền tảng cho giải pháp truy xuất nguồn gốc điện tử. Do đó, để hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về ứng dụng MSMV trong quản lý chất lượng sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ cần xem xét, bổ sung vào Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa.

2.4. Về hoạt động đánh giá sự phù hợp

Theo quy định tại Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa: thử nghiệm, giám định phục vụ quản lý nhà nước do tổ chức thử nghiệm, giám định được chỉ định thực hiện, chứng nhận hợp quy do tổ chức chứng nhận được chỉ định thực hiện và việc kiểm định phải do tổ chức kiểm định được chỉ định thực hiện. Tuy nhiên, hiện nay chưa có cơ chế thừa nhận kết quả đánh giá chỉ định giữa các bộ quản lý

ngành, lĩnh vực nên một số tổ chức đánh giá sự phù hợp (có năng lực đánh giá sự phù hợp cho nhiều loại sản phẩm, hàng hóa khác nhau) chịu sự quản lý của nhiều bộ quản lý ngành, lĩnh vực nên dẫn đến tình trạng một tổ chức đánh giá sự phù hợp bị tiến hành đánh giá năng lực nhiều lần, gây tốn kém, lãng phí.

Chưa quy định cách thức xử lý, xác định kết quả thử nghiệm trọng tài (thử nghiệm kiểm chứng) đối với trường hợp khi xảy ra tranh chấp, khiếu nại hoặc khi phát hiện có dấu hiệu sai về kết quả thử nghiệm do tổ chức thử nghiệm đã đăng ký hoặc được chỉ định thực hiện. Trong thực tế cũng đã xảy ra ví dụ, như: thử nghiệm phân bón, mũ bảo hiểm, thiết bị điện và điện tử, xăng dầu, quặng....

Theo quy định, yêu cầu đối với tổ chức đánh giá sự phù hợp để được chỉ định phải là tổ chức đánh giá sự phù hợp đã đăng ký hoạt động. Tuy nhiên, hiện nay các bộ quản lý ngành, lĩnh vực vẫn còn lúng túng trong triển khai thực hiện. Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật quy định việc thử nghiệm phục vụ cho hoạt động chứng nhận hợp quy phải được thực hiện tại tổ chức thử nghiệm đã được công nhận hoặc được chỉ định mà bỏ qua việc quy định bắt buộc phải đăng ký hoạt động theo quy định pháp luật. Hơn nữa, hoạt động công nhận là hoạt động tự nguyện, không bắt buộc tổ chức đánh giá sự phù hợp phải được công nhận.

Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa quy định: tổ chức đánh giá sự phù hợp phải đăng ký lĩnh vực hoạt động đánh giá sự phù hợp tại cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền. Hiện việc đăng ký hoạt động đánh giá sự phù hợp thực hiện theo quy định tại Nghị định số 107/2016/NĐ-CP, Nghị định số 154/2018/NĐ-CP. Tuy nhiên, quy định về đăng ký tại Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa chưa phù hợp với thực tiễn ứng dụng chuyên đổi số và hội nhập quốc tế (đặc biệt là các cam kết tại CPTPP, EVFTA, RCEP). Do đó, việc đăng ký hoạt động đánh giá sự phù hợp cần nghiên cứu, xem xét thay đổi cách thức quản lý cho phù hợp.

Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa quy định tổ chức đánh giá sự phù hợp bao gồm tổ chức chứng nhận, tổ chức thử nghiệm, tổ chức giám định, tổ chức kiểm định. Tuy nhiên, Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật chỉ quy định về yêu cầu đối với tổ chức chứng nhận sự phù hợp (Điều 50).

Đối với các cơ sở bồi dưỡng kiến thức đánh giá sự phù hợp tại Việt Nam: Mặc dù, việc quản lý hoạt động đào tạo chuyên gia đánh giá chứng nhận sản phẩm (ISO/IEC 17065) và chuyên gia đánh giá chứng nhận hệ thống quản lý (ISO 9001, ISO 14001, ISO 22000...) của tổ chức chứng nhận đã được Chính phủ giao cho Bộ KH&CN tại Nghị định số 107/2016/NĐ-CP. Tuy nhiên, quy định này chưa có trong Luật. Bên cạnh đó, chưa có văn bản quy phạm pháp luật quy định quản lý và phân công trách nhiệm cho bộ quản lý ngành, lĩnh vực quản lý hoạt động bồi dưỡng kiến thức của các cơ sở bồi dưỡng kiến thức ISO/IEC 17020 cho giám định viên, bồi dưỡng kiến thức ISO/IEC 17025 cho thử nghiệm viên nên các cơ quan quản lý thường chấp nhận các chứng chỉ bồi dưỡng kiến thức do tổ chức thử nghiệm, tổ chức giám định nộp kèm theo hồ sơ đăng ký, dẫn đến rủi ro cho cơ quan quản lý vì không biết thực sự các cơ sở này có tổ chức lớp bồi dưỡng hay không. Do đó, để hình thành đội ngũ các chuyên gia đánh giá sự phù hợp của Việt Nam thì cần xem xét, quy định làm rõ nguyên tắc quản lý ngay từ Luật.

2.5. Về kiểm soát viên chất lượng

Ngạch kiểm soát viên chất lượng đã được quy định cụ thể tại Điều 50 Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa, đồng thời Bộ Nội vụ quy định chức danh, mã số ngạch và tiêu chuẩn nghiệp vụ các ngạch công chức chuyên ngành kiểm soát chất lượng. Tuy nhiên, hiệu quả triển khai ngạch công chức này còn nhiều hạn chế.

Đội ngũ công chức kiểm soát viên chất lượng còn mỏng, hằng năm số lượng không được tăng do chưa được cấp chứng chỉ. Kinh phí hỗ trợ cho công chức tham dự các lớp nghiệp vụ kiểm soát viên chất lượng rất hạn hẹp; chưa có chế độ riêng đối với đội ngũ kiểm soát viên chất lượng và trong quá trình thực thi công vụ còn bị hạn chế về quyền hạn nhằm thực hiện có hiệu quả, kịp thời như không có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính.

Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa quy định ít nhất 50% số thành viên tham gia Đoàn kiểm tra là kiểm soát viên chất lượng (được bổ nhiệm vào ngạch kiểm soát viên chất lượng) là một khó khăn cho các cơ quan kiểm tra chất lượng sản phẩm, hàng hóa vì chưa có công chức chuyên ngành kiểm soát viên chất lượng.

2.6. Về thực hiện các cam kết trong Hiệp định CPTPP, EVFTA, RCEP

Các quy định về thực hiện cam kết đối với nghĩa vụ Hiệp định CPTPP, EVFTA, RCEP cần được rà soát, xem xét tại Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa về quản lý chất lượng và đánh giá sự phù hợp để từ đó nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Luật cho phù hợp. Ví dụ:

- Về thuật ngữ “Thỏa thuận thừa nhận lẫn nhau” trong Hiệp định CPTPP là các thỏa thuận quốc tế hoặc khu vực (bao gồm thừa nhận đa phương) giữa các tổ chức công nhận thừa nhận tính tương đương của các hệ thống công nhận (xem xét tương đương) hoặc giữa các tổ chức đánh giá sự phù hợp thực hiện thừa nhận kết quả đánh giá sự phù hợp. Trong khi đó, pháp luật tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật, pháp luật chất lượng sản phẩm, hàng hóa chỉ đề cập đến thừa nhận kết quả đánh giá sự phù hợp của tổ chức đánh giá sự phù hợp, nhưng chưa đề cập rõ đến thừa nhận giữa các tổ chức công nhận.

- Về thuật ngữ “Kiểm tra” trong Hiệp định CPTPP là hoạt động khẳng định tính chính xác của mỗi kết quả đánh giá sự phù hợp, chẳng hạn yêu cầu thông tin từ tổ chức đánh giá sự phù hợp hoặc tổ chức công nhận, phê duyệt, cấp phép hoặc thừa nhận tổ chức đánh giá sự phù hợp, nhưng không bao gồm các quy định bắt buộc một sản phẩm được đánh giá sự phù hợp trên lãnh thổ của bên nhập khẩu phải thực hiện lại việc đánh giá sự phù hợp đã làm đối với sản phẩm tại lãnh thổ của bên xuất khẩu hoặc bên thứ ba, ngoại trừ vì mục đích theo dõi giám sát ngẫu nhiên hoặc đột xuất hoặc cần trả lời thông tin về sự không phù hợp của sản phẩm.

Trong khi đó, đối với tổ chức đánh giá sự phù hợp thì hiện nay tại Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa chưa có quy định về việc kiểm tra hoạt động khẳng định tính chính xác của mỗi kết quả đánh giá sự phù hợp của tổ chức của nước ngoài. Đối với kết quả đánh giá sự phù hợp thì theo quy định tại Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa, hàng hóa nhập khẩu thuộc nhóm 2 phải được kiểm tra chất lượng khi nhập khẩu, trong đó có quy định phải thực hiện việc đánh giá sự phù hợp. Còn đối với sản phẩm, hàng hóa nhóm 1 thì không quy định phải kiểm tra chất lượng khi nhập khẩu.

- Hiệp định CPTPP, EVFTA, RCEP quy định không được yêu cầu tổ chức

đánh giá sự phù hợp tiến hành thử nghiệm hoặc chứng nhận sản phẩm, hoặc tổ chức đánh giá sự phù hợp tiến hành kiểm định phải đặt tại lãnh thổ của mình; không được đưa ra yêu cầu bắt buộc các tổ chức đánh giá sự phù hợp nằm ngoài lãnh thổ phải mở văn phòng hoạt động trên lãnh thổ của bên đó; phải cho phép các tổ chức đánh giá sự phù hợp trong các lãnh thổ của các bên khác nộp hồ sơ để xác nhận rằng họ đã tuân thủ theo các quy trình, tiêu chí và những điều kiện khác mà bên đó yêu cầu để chấp nhận năng lực của các tổ chức này hoặc để cho phép họ tiến hành thử nghiệm hoặc chứng nhận sản phẩm hoặc tiến hành kiểm định. Tuy nhiên, Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật quy định tổ chức chứng nhận nước ngoài phải thành lập Chi nhánh tại Việt Nam và thực hiện đăng ký theo quy định tại Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa. Việc đăng ký hoạt động đánh giá sự phù hợp thực hiện theo quy định tại Nghị định số 107/2016/NĐ-CP và Nghị định số 154/2018/NĐ-CP.

2.7. Các tồn tại, vướng mắc khác

2.7.1 Giải thưởng Chất lượng quốc gia

Giải thưởng Chất lượng quốc gia (GTCLQG) được trao cho tổ chức, doanh nghiệp với mục tiêu hướng vào việc cải tiến chất lượng quản lý và tổ chức hoạt động sản xuất, kinh doanh và dịch vụ của các doanh nghiệp nhằm hệ thống hoá và cơ cấu hoá hệ thống quản lý để từ đó nâng cao khả năng cạnh tranh và năng suất chất lượng. Tuy nhiên hiện nay, hoạt động này chưa thực sự đáp ứng được vai trò lan tỏa trong cộng đồng doanh nghiệp, chưa khuyến khích được sự quan tâm tham gia của các doanh nghiệp và đời sống xã hội, chưa tương xứng với tiềm năng vốn có của một giải thưởng về chất lượng mang tầm quốc gia. Còn những hạn chế nhất định như: hoạt động truyền thông chưa được đẩy mạnh; những chia sẻ kinh nghiệm, giá trị từ doanh nghiệp đạt giải cho cộng đồng doanh nghiệp, người tiêu dùng còn chưa cao; các chính sách hỗ trợ mang tính cụ thể, thiết thực đối với doanh nghiệp trước, trong và sau khi đạt giải còn thiếu.... Do đó, các nội dung này cần được sửa cụ thể tại Luật để tạo thuận lợi và thống nhất.

2.7.2 Phân công, phân cấp trách nhiệm quản lý nhà nước về chất lượng sản phẩm, hàng hóa cho các bộ quản lý ngành, lĩnh vực và địa phương

Việc phân công trách nhiệm quản lý chất lượng sản phẩm, hàng hóa giữa các bộ quản lý ngành, lĩnh vực chưa thống nhất với việc phân công trách nhiệm xây dựng, ban hành QCVN để quản lý nên dẫn đến tình trạng được phân công trách nhiệm quản lý chất lượng nhưng không thuộc lĩnh vực xây dựng, ban hành QCVN hoặc ngược lại. Các bộ quản lý ngành, lĩnh vực còn lúng túng trong quá trình thực hiện, việc triển khai còn khó khăn, chưa thống nhất. Do đó, cần thống nhất phân công trách nhiệm ngay từ Luật.

2.7.3 Ghi nhãn bằng phương thức điện tử

Quy định về ghi nhãn điện tử là một cách hỗ trợ, bổ sung cho cách ghi nhãn bằng phương pháp vật lý truyền thống (dán, in, đính, đúc, chạm, khắc...) cho các nhà sản xuất truyền đạt thông tin, các nội dung bắt buộc theo quy định. Tuy nhiên, nội dung này chưa được quy định tại Luật.

2.7.4 Các quy định về trách nhiệm bồi thường thiệt hại do vi phạm quy định pháp luật về chất lượng sản phẩm, hàng hóa còn chung chung, mang tính nguyên

tắc, khó áp dụng trong thực tế để bảo vệ người bị thiệt hại.

2.7.5 *Một số văn bản quy phạm pháp luật có quy định không thống nhất dẫn đến việc khó khăn khi áp dụng như:* khái niệm “Thủ tục nhập khẩu khi thông quan” theo quy định tại Luật Hải quan và “Thủ tục kiểm tra chất lượng hàng hóa nhập khẩu” theo quy định tại Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa chưa được hiểu thống nhất dẫn đến có nhầm lẫn giữa hai khái niệm này. Do vậy, cần quy định thống nhất khái niệm này giữa các văn bản.

2.7.6 *Thủ tục công bố hợp quy*

- Tại Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật quy định 02 biện pháp công bố hợp quy: (1) dựa trên kết quả chứng nhận hợp quy do tổ chức chứng nhận sự phù hợp được chỉ định; (2) hoặc dựa trên kết quả tự đánh giá của tổ chức, cá nhân trên cơ sở kết quả thử nghiệm của phòng thử nghiệm được công nhận hoặc chỉ định.

- Tại Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa quy định hàng hóa nhóm 2 nhập khẩu phải được công bố hợp quy, chứng nhận hợp quy bởi tổ chức chứng nhận được chỉ định hoặc được thừa nhận. Tại Nghị định số 74/2018/NĐ-CP quy định công bố hợp quy được thực hiện theo một trong 03 biện pháp: (1) Kết quả tự đánh giá sự phù hợp của tổ chức, cá nhân; (2) Kết quả chứng nhận, giám định của tổ chức chứng nhận, tổ chức giám định đã đăng ký hoặc được thừa nhận theo quy định pháp luật; (3) Kết quả chứng nhận, giám định của tổ chức chứng nhận, tổ chức giám định được chỉ định theo quy định pháp luật.

Do đó, để tránh trường hợp nội dung quy định giữa 02 Luật chồng chéo mà vẫn bảo đảm tính liên thông lẫn nhau, các biện pháp công bố hợp quy cần xem xét, chỉnh sửa cho nhất quán.

2.7.7 *Quy định liên quan đến phí, lệ phí tại Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hoá cần nghiên cứu bãi bỏ quy định về lệ phí tại Điều 37 và Điều 44 Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hoá để thống nhất với Luật phí và lệ phí.*

2.7.8 *Xử lý vi phạm hành chính*

Hiện nay, Luật Xử lý vi phạm hành chính sửa đổi, bổ sung năm 2020 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2022 đã được sửa đổi nhiều điều khoản, do đó Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hoá cần xem xét, thống nhất tránh chồng chéo.

2.7.9 *Thanh tra, kiểm tra chất lượng sản phẩm, hàng hóa có sự chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ giữa các đơn vị*

Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa quy định rõ trách nhiệm quản lý nhà nước về chất lượng sản phẩm, hàng hoá lưu thông trên thị trường do các bộ chuyên ngành quản lý. Tuy nhiên, Pháp lệnh Quản lý thị trường quy định lực lượng quản lý thị trường thực hiện chức năng phòng, chống, xử lý các hành vi kinh doanh hàng hóa nhập lậu; sản xuất, buôn bán hàng giả, hàng cấm, hàng hóa không rõ nguồn gốc xuất xứ; hành vi xâm phạm quyền sở hữu trí tuệ; hành vi vi phạm pháp luật về chất lượng.

3. Nguyên nhân của các tồn tại, vướng mắc

3.1. Nguyên nhân chủ quan

Các bộ quản lý ngành, lĩnh vực chưa thực hiện theo đúng quy định tại Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa. Một số quy định tại Luật Chất lượng sản phẩm,

hàng hóa đã không còn phù hợp với thực tiễn.

Một số bộ quản lý ngành, lĩnh vực vẫn còn lúng túng trong quá trình triển khai thực hiện các quy định về đánh giá sự phù hợp, chưa thực sự xã hội hóa theo chủ trương của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Hoạt động đánh giá sự phù hợp vừa được quy định tại Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật vừa được quy định tại Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa.

Các bộ, ngành, địa phương chưa thực sự quan tâm đến việc phát triển lực lượng kiểm soát viên chất lượng nên hoạt động đào tạo, bổ nhiệm còn hạn chế. Đồng thời, quy định hiện nay về nhiệm vụ, quyền hạn, cơ chế, chính sách đối với lực lượng kiểm soát viên chất lượng chưa thực sự tạo thuận lợi cho phát triển lực lượng này.

Cơ chế, chính sách hỗ trợ doanh nghiệp sau khi đạt GTCLQG chưa được cụ thể; việc phân công trách nhiệm quản lý tại Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa, Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật và các luật quản lý chuyên ngành chưa thống nhất.

3.2. Nguyên nhân khách quan

Việt Nam đã ký kết các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới như Hiệp định CPTPP, EVFTA, RCEP, trong đó có các cam kết về loại bỏ rào cản kỹ thuật đối với thương mại, tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật và quy trình đánh giá sự phù hợp.

Một số quy định hiện nay tại Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa cần xem xét, chỉnh sửa để phù hợp với cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, chuyển đổi số.

4. Đề xuất giải pháp

Từ những phân tích, đánh giá nhận định: việc sửa đổi, bổ sung Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa là cần thiết trong bối cảnh hiện nay. Nội dung sửa đổi, bổ sung dự kiến tập trung vào một số vấn đề chính sau đây:

4.1. Về Hạ tầng chất lượng quốc gia (NQI)

Nghiên cứu, bổ sung quy định về khái niệm Hạ tầng chất lượng quốc gia (NQI), các nguyên tắc, biện pháp để tổ chức thực hiện nhằm nâng cao Chỉ số Hạ tầng chất lượng quốc gia của Việt Nam trong đánh giá, xếp hạng Chỉ số Hạ tầng chất lượng toàn cầu (GQII).

4.2. Về ban hành Danh mục sản phẩm, hàng hóa nhóm 2 và hoạt động kiểm tra chuyên ngành

- Quy định cụ thể hơn nguyên tắc ban hành Danh mục sản phẩm, hàng hóa nhóm 2 trên cơ sở mức độ rủi ro của sản phẩm, hàng hóa. Những sản phẩm, hàng hóa có mức độ rủi ro cao sẽ quy định biện pháp quản lý tiên kiểm và sản phẩm, hàng hóa có mức độ rủi ro trung bình, thấp sẽ quy định biện pháp quản lý hậu kiểm.

- Về hoạt động kiểm tra chuyên ngành:

Rà soát quy định về kiểm tra chất lượng sản phẩm, hàng hóa, đặc biệt là hàng hóa nhập khẩu quy định tại Điều 27, Điều 34, Điều 35, Điều 36, Điều 37, Điều 47 Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa và chỉnh sửa theo hướng đẩy mạnh việc chuyển từ tiên kiểm sang hậu kiểm. Đồng thời, các bộ quản lý ngành, lĩnh vực cần đẩy mạnh triển khai hình thức đánh giá cơ sở sản xuất tại nước xuất khẩu, thực hiện cơ chế thừa nhận lẫn nhau kết quả đánh giá sự phù hợp nhằm tạo thuận lợi cho doanh nghiệp nhập khẩu hàng hóa.

4.3. Về quản lý chất lượng sản phẩm, hàng hóa ứng dụng mã số, mã vạch

Bổ sung các quy định về ứng dụng MSMV trong việc giám sát, kiểm soát, quản lý chất lượng sản phẩm, hàng hóa, tạo thuận lợi kết nối, thu thập, chia sẻ thông tin về sản phẩm, dịch vụ; từ đó các bên tham gia trong chuỗi cung ứng (nhà sản xuất, bán lẻ, dịch vụ vận chuyển, cơ quan quản lý, người tiêu dùng...) có thể ứng dụng để truy xuất nguồn gốc, truy tìm, xác định nguồn gốc, nguyên nhân sự cố liên quan đến sản phẩm, triệu hồi sản phẩm, quản lý sản xuất, bán hàng, kho bãi, giao nhận vận chuyển.

4.4. Về hoạt động đánh giá sự phù hợp

- Nghiên cứu thay đổi cách thức quản lý các tổ chức đánh giá sự phù hợp đối với thực tế và hội nhập quốc tế (đặc biệt là các cam kết tại CPTPP, EVFTA, RCEP), theo hướng tổ chức đánh giá sự phù hợp tự công bố năng lực phù hợp với điều kiện do cơ quan quản lý nhà nước quy định trên nền tảng ứng dụng công nghệ thông tin, chuyên đổi số. Tổ chức đánh giá sự phù hợp chịu trách nhiệm về tính pháp lý đối với các kê khai của mình. Cơ quan quản lý sẽ công bố danh sách các tổ chức đã công bố năng lực phù hợp với điều kiện quy định. Việc quy định "dăng ký" này sẽ giúp cho tổ chức đánh giá sự phù hợp nâng cao vai trò, trách nhiệm của mình, đồng thời tự chịu trách nhiệm trước pháp luật đối với hoạt động đánh giá sự phù hợp do mình thực hiện và cơ quan quản lý vẫn có đủ cơ sở, thông tin để thực hiện công tác hậu kiểm.

- Nghiên cứu, bổ sung quy định về chỉ định tổ chức đánh giá sự phù hợp theo hướng thừa nhận kết quả đánh giá chỉ định của các bộ quản lý ngành, lĩnh vực, kết quả công nhận của tổ chức công nhận hoặc Bộ KH&CN làm đầu mối, phối hợp với các bộ quản lý ngành, lĩnh vực tổ chức đánh giá năng lực thực tế tại các tổ chức đánh giá sự phù hợp.

- Nghiên cứu, bổ sung quy định giao Bộ KH&CN quản lý hoạt động bồi dưỡng chuyên gia đánh giá hệ thống quản lý, chuyên gia đánh giá chứng nhận sản phẩm, thử nghiệm viên, giám định viên, kiểm định viên, chuyên gia đánh giá công nhận, chuyên gia năng suất chất lượng để hình thành đội ngũ chuyên gia đánh giá sự phù hợp của Việt Nam.

- Nghiên cứu, bổ sung quy định về thử nghiệm trọng tài, so sánh liên phòng, thử nghiệm thành thạo.

4.5. Về kiểm soát viên chất lượng

Để hình thành lực lượng kiểm soát viên chất lượng chính quy, chuyên nghiệp, nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác kiểm tra, ngoài các nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại Điều 51 Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa, đề nghị bổ sung thêm vị trí, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức cho lực lượng kiểm soát viên chất lượng, chế độ, chính sách cho lực lượng này và thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính; quy định rõ lộ trình để phát triển lực lượng này.

4.6. Về thực hiện các cam kết trong Hiệp định CPTPP, EVFTA, RCEP

Các cam kết liên quan đến tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật và quy trình đánh giá sự phù hợp trong CPTPP, EVFTA, RCEP mà Việt Nam đã ký kết cần được nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung tại Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa như quy

định về hợp pháp hóa lãnh sự; khái niệm thỏa thuận thừa nhận lẫn nhau; khái niệm kiểm tra/xác minh; quy định về phí thực hiện đánh giá sự phù hợp; quy định về giải quyết khiếu nại liên quan đến hoạt động đánh giá sự phù hợp...

4.7. Về các nội dung khác

a. Về Giải thưởng chất lượng quốc gia

Chỉnh sửa, bổ sung quy định về cơ chế, chính sách để gia tăng thêm quyền lợi và khích lệ các doanh nghiệp đạt giải; bổ sung cơ chế cho địa phương trong hoạt động tuyên truyền nâng cao phong trào áp dụng giải thưởng chất lượng.

b. Về quy định công bố hợp quy

Sửa đổi, bổ sung tại Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa, đồng thời chỉnh sửa cơ bản các quy định tại Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật về công bố hợp quy cho thống nhất để bảo đảm chặt chẽ, đồng bộ, liên thông giữa hai Luật.

c. Về trách nhiệm của các bộ quản lý ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước về chất lượng sản phẩm, hàng hoá

- Chỉnh sửa, bổ sung quy định về trách nhiệm của các bộ quản lý nhà nước tại Luật Chất lượng sản phẩm hàng hóa thống nhất với trách nhiệm về xây dựng, ban hành QCVN của các bộ quản lý ngành, lĩnh vực tại Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật và trách nhiệm của các bộ, ngành tại các văn bản luật chuyên ngành khác.

- Sửa đổi, bổ sung trách nhiệm của Bộ KH&CN chủ trì, phối hợp các bộ quản lý ngành, lĩnh vực xây dựng kế hoạch kiểm tra liên ngành chuyên đề chất lượng sản phẩm, hàng hóa trọng điểm hằng năm để thực hiện vai trò thực hiện thống nhất quản lý nhà nước về chất lượng sản phẩm, hàng hoá.

d. Về phí và lệ phí, xử lý vi phạm

Rà soát, chỉnh sửa, bổ sung các quy định về phí và lệ phí; trách nhiệm bồi thường thiệt hại do vi phạm các quy định pháp luật về chất lượng sản phẩm, hàng hoá và xử lý vi phạm hành chính phù hợp với các Luật có quy định về các nội dung này.

đ. Về nội dung khác

Chỉnh sửa, bổ sung quy định làm rõ về trách nhiệm bồi thường thiệt hại, ghi nhãn bằng phương thức điện tử... tại Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa để giải quyết các tồn tại, vướng mắc hiện nay.

5. Dự kiến hình thức văn bản và thời gian trình

- **Hình thức văn bản:** Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa.

- **Các văn bản có liên quan cần sửa đổi, bổ sung để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật:** Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật, Pháp lệnh Quản lý thị trường.

- **Dự kiến thời gian trình Quốc hội cho ý kiến và thông qua dự án luật:** Thời gian trình Quốc hội cho ý kiến dự thảo luật: Tháng 5/2025.

Thời gian trình Quốc hội thông qua dự thảo luật: Tháng 10/2025.

XI. Nghiên cứu, rà soát Luật Năng lượng nguyên tử

Luật Năng lượng nguyên tử (số 18/2008/QH-12) được Quốc hội Khóa XII thông qua ngày 03/6/2008 tại kỳ họp thứ 3, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2009. Luật Năng lượng nguyên tử gồm 93 điều, bố cục thành 11 chương, quy định về các hoạt động trong lĩnh vực năng lượng nguyên tử và các yêu cầu bảo đảm an toàn bức xạ, an toàn hạt nhân, an ninh nguồn phóng xạ, vật liệu hạt nhân, thiết bị hạt nhân cho các hoạt động đó.

Năm 2010, yêu cầu sửa đổi, bổ sung Luật Năng lượng nguyên tử đã được đặt ra và dự án Luật đã được đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội khóa XIII (Nghị quyết số 20/2011/QH13 ngày 26/11/2011). Tuy nhiên, sau đó dự án Luật này lại được đưa ra khỏi Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội đồng thời với việc dừng triển khai dự án nhà máy điện hạt nhân ở Ninh Thuận.

Năm 2017, Quốc hội khóa XIV đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật có liên quan đến quy hoạch (Luật số 35/2018/QH14 ngày 20/11/2018), trong đó sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Năng lượng nguyên tử liên quan đến quy hoạch (Điều 15). Nội dung sửa đổi, bổ sung tập trung vào quy định về Hội đồng phát triển, ứng dụng năng lượng nguyên tử quốc gia, quy hoạch phát triển, ứng dụng năng lượng nguyên tử, trách nhiệm lập, phê duyệt quy hoạch phát triển, ứng dụng năng lượng nguyên tử, điều chỉnh quy hoạch phát triển, ứng dụng năng lượng nguyên tử và xử lý, lưu giữ chất thải phóng xạ.

1. Sự phù hợp, tính khả thi của các quy định, kết quả đạt được trong thời gian qua

Luật Năng lượng nguyên tử về cơ bản đã quy định đầy đủ, bảo đảm tính khả thi trong việc quản lý các hoạt động trong lĩnh vực năng lượng nguyên tử và các yêu cầu bảo đảm an toàn, an ninh bức xạ, hạt nhân. Để tổ chức thi hành Luật Năng lượng nguyên tử, trong thời gian từ năm 2009 đến năm 2021, Chính phủ đã ban hành các nghị định:

- Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Năng lượng nguyên tử (Nghị định số 07/2010/NĐ-CP ngày 25/01/2010);

- Nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực năng lượng nguyên tử (Nghị định số 111/2009/NĐ-CP ngày 11/12/2009; được thay thế bằng Nghị định số 107/2013/NĐ-CP ngày 20/9/2013; Nghị định số 107/2013/NĐ-CP đã được sửa đổi, bổ sung một số điều bởi Nghị định số 126/2021/NĐ-CP ngày 30/12/2021);

- Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Năng lượng nguyên tử về nhà máy điện hạt nhân (Nghị định số 70/2010/NĐ-CP ngày 22/6/2010);

- Nghị định quy định chính sách ưu đãi, hỗ trợ người đi đào tạo trong lĩnh vực năng lượng nguyên tử (Nghị định số 124/2013/NĐ-CP ngày 14/10/2013);

- Nghị định quy định chi tiết việc lập, thẩm định, phê duyệt, công bố, thực hiện, đánh giá và điều chỉnh quy hoạch phát triển, ứng dụng năng lượng nguyên tử (Nghị định số 41/2019/NĐ-CP ngày 15/5/2019);

- Nghị định quy định việc tiến hành công việc bức xạ và hoạt động dịch vụ hỗ trợ ứng dụng năng lượng nguyên tử (Nghị định số 142/2020/NĐ-CP ngày 09/12/2020).

Cùng thời kỳ, Thủ tướng Chính phủ cũng đã ban hành 30 quyết định, Bộ Khoa học và Công nghệ đã ban hành 42 thông tư (ngoài ra, Bộ Công Thương ban hành 02 thông tư và Bộ Tài chính ban hành 05 thông tư) hướng dẫn thi hành phục vụ công tác quản lý nhà nước, đặc biệt đối với Dự án nhà máy điện hạt nhân Ninh Thuận. Ngoài các văn bản ở Trung ương, căn cứ Luật Năng lượng nguyên tử, các địa phương đã ban hành các văn bản triển khai luật về quản lý thiết bị bức xạ dùng trong y tế cho các Sở Khoa học và Công nghệ, chuẩn bị ứng phó sự cố bức xạ, hạt nhân tại địa phương, v.v...

Sau hơn 13 năm thi hành, Luật Năng lượng nguyên tử đã thực sự phát huy được vai trò pháp lý đối với các tổ chức, cá nhân trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài, tổ chức quốc tế tiến hành các hoạt động trong lĩnh vực năng lượng nguyên tử tại Việt Nam, góp phần quan trọng trong việc đẩy mạnh ứng dụng năng lượng nguyên tử, tạo ra sự chuyên môn mạnh mẽ trong nhận thức của các ngành, các cấp, cơ sở bức xạ, cơ sở hạt nhân và người dân về ứng dụng năng lượng nguyên tử vì mục đích hòa bình trong công cuộc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, cũng như là căn cứ để các cơ quan, tổ chức liên quan ở trung ương và địa phương quản lý an toàn, an ninh, chủ động phòng ngừa, kiểm soát và ứng phó với sự cố bức xạ, sự cố hạt nhân.

Luật Năng lượng nguyên tử là căn cứ pháp lý để Quốc hội thông qua chủ trương đầu tư Dự án điện hạt nhân Ninh Thuận (Nghị quyết số 41/NQ-QH12 ngày 25 tháng 11/2009) và Chính phủ đàm phán, ký kết Hiệp định hợp tác xây dựng nhà máy điện hạt nhân Ninh Thuận 1 với Chính phủ Liên bang Nga, nhà máy điện hạt nhân Ninh Thuận 2 với Chính phủ Nhật Bản trong các năm 2010-2011 và hiện nay là với Dự án Trung tâm Nghiên cứu khoa học và công nghệ hạt nhân với lò phản ứng hạt nhân nghiên cứu mới.

Sau đây là một số kết quả chính đạt được trong việc thực hiện Luật Năng lượng nguyên tử trong công tác quản lý:

1.1. Hoàn thiện về tổ chức và nâng cao năng lực cho cơ quan quản lý nhà nước về năng lượng nguyên tử

Khoản 2 Điều 7 của Luật Năng lượng nguyên tử quy định Bộ Khoa học và Công nghệ chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện việc quản lý nhà nước trong lĩnh vực năng lượng nguyên tử. Chức năng quản lý nhà nước về năng lượng nguyên tử, an toàn bức xạ và hạt nhân của Bộ đã từng bước được hoàn thiện qua các Nghị định số 28/2008/NĐ-CP ngày 14/3/2008, tiếp sau là Nghị định số 20/2013/NĐ-CP ngày 26/02/2013 và hiện hành là Nghị định số 95/2017/NĐ-CP ngày 16/8/2013 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Khoa học và Công nghệ.

Cơ quan an toàn bức xạ và hạt nhân thuộc Bộ Khoa học và Công nghệ theo quy định tại Luật Năng lượng nguyên tử là Cục An toàn bức xạ và hạt nhân, từ khi thành lập, Cục An toàn bức xạ và hạt nhân liên tục được kiện toàn, các chức

năng, nhiệm vụ được giao cũng đầy đủ hơn theo quy định của pháp luật và thông lệ quốc tế.

c) Hội đồng Phát triển, ứng dụng năng lượng nguyên tử quốc gia và Hội đồng An toàn hạt nhân quốc gia

Hội đồng phát triển, ứng dụng năng lượng nguyên tử quốc gia và Hội đồng An toàn hạt nhân quốc gia là hai cơ quan tư vấn của Thủ tướng Chính phủ do Bộ Khoa học và Công nghệ là cơ quan thường trực, Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ là Chủ tịch của cả hai Hội đồng.

Thủ tướng Chính phủ đã ký ban hành Quyết định số 446/QĐ-TTg ngày 07/4/2010 về việc thành lập, tổ chức và hoạt động của Hội đồng An toàn hạt nhân quốc gia và Quyết định số 706/QĐ-TTg ngày 08/5/2013 về việc thành lập, tổ chức và hoạt động của Hội đồng phát triển, ứng dụng năng lượng nguyên tử quốc gia. Hai Hội đồng đã tổ chức nhiều phiên họp với sự tham gia của các nhà quản lý, các chuyên gia và nhà khoa học trong lĩnh vực năng lượng nguyên tử và các lĩnh vực liên quan. Các ý kiến, kết luận của Hội đồng có giá trị tư vấn cho Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ và các cấp hoạch định chính sách khác trong việc ra quyết định về phát triển ứng dụng năng lượng nguyên tử và các yêu cầu bảo đảm an toàn, an ninh bức xạ, hạt nhân.

Ở các địa phương, Sở Khoa học và Công nghệ có nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với các hoạt động ứng dụng năng lượng nguyên tử và việc bảo đảm an toàn, an ninh bức xạ, hạt nhân trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; đồng thời được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phân cấp cấp giấy phép sử dụng thiết bị X-quang chẩn đoán trong y tế.

Đến nay, các Sở Khoa học và Công nghệ đều đã kiện toàn tổ chức, phân công nhân sự phụ trách về quản lý an toàn bức xạ và hạt nhân, đã tiến hành cấp giấy phép cho các thiết bị X-quang chẩn đoán trong y tế và thường xuyên tiến hành các đợt thanh tra đối với các cơ sở bức xạ trên địa bàn. Các Sở Khoa học và Công nghệ cũng chủ động tổ chức các hội nghị phổ biến, khóa tập huấn về văn bản pháp luật (cập nhật các văn bản mới ban hành), kiến thức an toàn bức xạ, an ninh nguồn phóng xạ cho cán bộ quản lý, người phụ trách an toàn bức xạ của địa phương mình. Bên cạnh đó, các Sở Khoa học và Công nghệ chủ trì xây dựng Kế hoạch ứng phó sự cố cấp tỉnh, trình Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ phê duyệt.

1.2. Thực hiện các quy định về bảo đảm an toàn, an ninh cho cơ sở bức xạ, cơ sở hạt nhân

Để bảo đảm an toàn, an ninh cho các cơ sở bức xạ, cơ sở hạt nhân, cùng với việc hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật là việc đẩy mạnh các hoạt động quản lý nhà nước, trong đó các hoạt động chính là cấp giấy phép, thanh tra.

a) Công tác khai báo, cấp giấy phép, chứng chỉ nhân viên bức xạ, giấy đăng ký, chứng chỉ hành nghề hoạt động dịch vụ hỗ trợ ứng dụng năng lượng nguyên tử.

Theo quy định của pháp luật, nếu không thuộc đối tượng miễn trừ, tất cả các nguồn phóng xạ, thiết bị bức xạ đều phải được sự cho phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Nếu như trong thời gian trước năm 2006 hàng năm Bộ Khoa học

và Công nghệ chỉ cấp được khoảng 40-50 giấy phép thì trong giai đoạn 2010-2021 hàng năm Bộ Khoa học và Công nghệ (Cục An toàn bức xạ hạt nhân) đã xử lý hồ sơ, thẩm định và ban hành được trên 1.000 giấy phép, giấy đăng ký và chứng chỉ các loại cho các cơ sở hoạt động liên quan tới bức xạ trên địa bàn của 63 tỉnh thành trên cả nước. Lò phản ứng nghiên cứu hạt nhân Đà Lạt cũng đã được Bộ Khoa học và Công nghệ cấp giấy phép vận hành (2009) và gia hạn giấy phép (2013).

Thực hiện phân cấp, từ năm 2009 (năm Luật Năng lượng nguyên tử có hiệu lực), các Sở Khoa học và Công nghệ cấp giấy phép tiến hành công việc bức xạ cho các thiết bị X-quang chẩn đoán trong y tế.

b) Công tác thanh tra chuyên ngành an toàn bức xạ và hạt nhân.

Hàng năm, Cục An toàn bức xạ và hạt nhân đã thực hiện trung bình khoảng 70 cuộc thanh tra đối với các cơ sở tiến hành công việc bức xạ, cơ sở hạt nhân và tổ chức tiến hành hoạt động dịch vụ hỗ trợ ứng dụng năng lượng nguyên tử; trong đó có các cuộc thanh tra chuyên sâu như: Thanh tra định kỳ công tác bảo đảm an toàn bức xạ và hạt nhân của Viện Nghiên cứu hạt nhân Đà Lạt (cơ sở hạt nhân có lò phản ứng hạt nhân nghiên cứu), thanh tra các cơ sở bức xạ lớn (bệnh viện có hoạt động xạ trị, y học hạt nhân; cơ sở chiếu xạ công nghiệp, cơ sở lưu giữ nguồn phóng xạ đã qua sử dụng, chất thải phóng xạ,...) và việc khảo sát địa điểm của Dự án điện hạt nhân Ninh Thuận trong giai đoạn 2013-2015.

Hoạt động thanh tra đã kịp thời phát hiện các cơ sở chưa tuân thủ quy định pháp luật, có nguy cơ gây mất an toàn bức xạ, an toàn hạt nhân và an ninh nguồn phóng xạ; đưa ra các biện pháp xử lý, ngăn ngừa và hạn chế tác động của bức xạ đối với con người và môi trường; giúp cơ sở nâng cao nhận thức về bảo đảm an toàn bức xạ, an toàn hạt nhân và an ninh nguồn phóng xạ. Đồng thời, hoạt động thanh tra còn góp phần nâng cao năng lực chuyên môn nghiệp vụ và kinh nghiệm của đội ngũ cán bộ làm công tác thanh tra ở trung ương và địa phương.

c) Công tác chuẩn bị và ứng phó sự cố bức xạ, sự cố hạt nhân

Luật Năng lượng nguyên tử quy định việc xây dựng và thực hiện Kế hoạch ứng phó sự cố bức xạ và hạt nhân theo ba cấp: cấp cơ sở, cấp tỉnh và cấp quốc gia.

Kế hoạch ứng phó sự cố bức xạ và hạt nhân cấp quốc gia đã được ban hành kèm theo Quyết định số 884/QĐ-TTg ngày 16/6/2017 của Thủ tướng Chính phủ (Quyết định 884/QĐ-TTg), trong đó quy định rõ hệ thống tổ chức ứng phó sự cố và trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân tham gia ứng phó sự cố bao gồm: xây dựng năng lực, đào tạo, tập huấn, diễn tập, đầu tư trang thiết bị, phương tiện, xây dựng quy trình tác nghiệp,...

Kế hoạch ứng phó sự cố bức xạ và hạt nhân cấp cơ sở, cấp tỉnh được quy định chi tiết trong Thông tư 25/2014/TT-BKHHCN ngày 08/10/2014 của Bộ Khoa học và Công nghệ. Đến nay, Kế hoạch ứng phó sự cố bức xạ và hạt nhân của 55/63 tỉnh, thành phố đã được Bộ Khoa học và Công nghệ phê duyệt. 15 tỉnh, thành phố đã tổ chức diễn tập ứng phó sự cố với quy mô khác nhau.

Việc thực hiện các quy định tại Luật Năng lượng nguyên tử và các văn bản quy định, hướng dẫn thi hành Luật đã góp phần nâng cao năng lực chuẩn bị và

ứng phó sự cố của các Bộ ngành, địa phương và các cơ sở tiến hành công việc bức xạ.

2. Tồn tại, bất cập, hạn chế, mâu thuẫn, chông chéo của quy định và khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện

Sau hơn 13 năm triển khai thực hiện, Luật Năng lượng nguyên tử đã bộc lộ bất cập về yêu cầu quản lý; phát sinh sự chông chéo trong chức năng quản lý của một số bộ ngành; thiếu tính khả thi, chưa phù hợp tình hình mới, gây khó khăn, vướng mắc trong việc triển khai thực hiện, tập trung ở các vấn đề sau:

2.1. Về tổ chức quản lý về năng lượng nguyên tử

- Chưa quy định cơ quan chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về an ninh hạt nhân (nuclear security), thanh sát hạt nhân (nuclear safeguards) để bảo đảm thực hiện cam kết quốc gia khi tham gia các điều ước quốc tế, thỏa thuận quốc tế trong lĩnh vực năng lượng nguyên tử. Theo hướng dẫn của các tổ chức quốc tế về năng lượng nguyên tử, trách nhiệm quản lý về an ninh và thanh sát cần quy định cho cơ quan quản lý an toàn hạt nhân do sự giao thoa, gắn kết giữa an toàn bức xạ và an ninh hạt nhân; giữa thanh sát hạt nhân và các;

- Thẩm quyền quy định về điều kiện tiến hành công việc bức xạ, về thủ tục hành chính chưa tương thích với các luật mới ban hành (Luật Đầu tư, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật);

- Chưa đồng bộ về trách nhiệm của các cơ quan quản lý trong quá trình cấp các giấy phép theo giai đoạn thực hiện dự án nhà máy điện hạt nhân;

- Chưa quy định cơ quan đầu mối quốc gia chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện kế hoạch ứng phó sự cố cấp quốc gia; chưa quy định trách nhiệm của Cơ quan an toàn bức xạ và hạt nhân trong việc ứng phó sự cố khẩn cấp.

2.2. Công tác khai báo, cấp giấy phép, chứng chỉ

- Quy định về cấp phép trong các giai đoạn xây dựng cơ sở hạt nhân chưa thống nhất với các ngành luật có liên quan, ví dụ: yêu cầu nộp báo cáo ĐTM và kết quả thẩm định Báo cáo đánh giá tác động môi trường (ĐTM) trong các giai đoạn sau tại nhiều giai đoạn khác nhau nhưng theo Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, báo cáo ĐTM cũng chỉ được lập một lần trong quá trình lập báo cáo nghiên cứu khả thi và kết quả thẩm định còn phải được cơ quan có thẩm quyền ra quyết định phê duyệt; v.v...;

- Một số quy định quá chi tiết như quy định về thành phần hồ sơ, các yêu cầu liên quan đến vận chuyển vật liệu phóng xạ, gây khó khăn cho việc hướng dẫn thi hành Luật cho các đối tượng có mức độ, quy mô hoạt động khác nhau;

- Chưa có quy định về tháo dỡ cơ sở hạt nhân; chưa có quy định bắt buộc nhà vận hành (hay chủ đầu tư) xây dựng quỹ tháo dỡ; chưa có quy định về mô hình của quỹ tháo dỡ.

2.3. Công tác thanh tra

Chưa có quy định về việc thực hiện hoạt động thanh tra, xử lý vi phạm, giải quyết khiếu nại tố cáo.

2.4. Những vấn đề khác

- Chưa quy định đầy đủ các nguyên tắc cơ bản bảo đảm an toàn, an ninh;
- Chưa quy định cụ thể cơ chế thực hiện các điều ước quốc tế về an toàn, an ninh và không phổ biến hạt nhân đã tham gia trong giai đoạn từ năm 2008 đến nay (nội luật hóa);
- Chưa có các quy định mang tính chính sách quốc gia dài hạn về quản lý chất thải phóng xạ;
- Chưa có quy định về văn hóa an toàn, hệ thống quản lý chất lượng và áp dụng các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quốc tế, nước ngoài trong trường hợp Việt Nam chưa có năng lực để tự xây dựng, ban hành tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật;
- Quy định về bồi thường thiệt hại hạt nhân chưa phù hợp với công ước quốc tế liên quan;
- Một số quy định còn chưa phù hợp hoặc chưa đầy đủ: Quy định về thuật ngữ, về công việc bức xạ, về dịch vụ hỗ trợ ứng dụng năng lượng nguyên tử, về thời hạn giấy phép, thanh sát hạt nhân; quy định về an ninh hạt nhân ...

3. Nguyên nhân của những tồn tại, bất cập

3.1. Lâu đầu tiên Việt Nam xây dựng một đạo luật để điều chỉnh các quan hệ xã hội trong lĩnh vực năng lượng nguyên tử (trước kia là Pháp lệnh an toàn và kiểm soát bức xạ năm 1996), vì vậy, còn thiếu kinh nghiệm cả về thực hiện các hoạt động ứng dụng năng lượng nguyên tử và kinh nghiệm quản lý, thiếu chuyên gia pháp luật, chuyên gia kỹ thuật am hiểu về xây dựng pháp luật hạt nhân nói chung và xây dựng các quy định về an toàn hạt nhân, an ninh hạt nhân nói riêng.

3.2. Luật Năng lượng nguyên tử có nội dung phức tạp, vừa có nội dung chuyên sâu về kỹ thuật lại vừa có nội dung liên quan đến chính trị, xã hội, quan hệ đối ngoại, an ninh quốc gia; mặt khác có liên quan và chịu sự tác động của rất nhiều pháp luật khác như quy hoạch, đầu tư, xây dựng, khoáng sản, điện lực, giao thông, hàng không, hàng hải, bảo vệ môi trường, an toàn vệ sinh lao động, bảo vệ sức khỏe nhân dân, an ninh quốc gia, bảo vệ bí mật nhà nước, điều ước quốc tế, thỏa thuận quốc tế, phòng chống khủng bố,... Vì vậy, có phát sinh chồng chéo, xung đột, nhất là khi các luật liên quan được sửa đổi, bổ sung, thay thế như: Luật Quy hoạch (2017), Luật Đầu tư (2020), Luật Xây dựng (2014; sửa đổi, bổ sung 2020), Luật Khoáng sản (2010; sửa đổi, bổ sung 2018), Luật Dược (2016), Luật Bảo vệ môi trường (2020),... bên cạnh đó, việc khó thống nhất quan điểm giữa cơ quan quản lý, chuyên gia kỹ thuật, chuyên gia lập pháp trong các ngành, lĩnh vực đối với một số nội dung đã dẫn đến sự chưa thống nhất trong giải thích, áp dụng quy định; có nội dung chưa được đưa vào Luật Năng lượng nguyên tử năm 2008.

3.3. Nội dung Luật Năng lượng nguyên tử chưa dự báo đầy đủ sự phát triển nhanh chóng của các ứng dụng năng lượng nguyên tử, đặc biệt là các kỹ thuật bức xạ, kỹ thuật hạt nhân mới trên thế giới và ở Việt Nam trong thời gian qua. Vì vậy, có quy định đã trở nên lạc hậu, đặt ra yêu cầu sửa đổi, bổ sung Luật Năng lượng nguyên tử.

3.4. Nhiều thay đổi của IAEA nói riêng và ngành năng lượng nguyên tử trên toàn thế giới nói chung sau sự cố của nhà máy điện Fukushima do thảm họa kép ở

Nhật Bản. Trong giai đoạn 2010-2016, Việt Nam đã tham gia các điều ước quốc tế về an toàn hạt nhân, an ninh hạt nhân, thanh sát hạt nhân: Công ước về An toàn hạt nhân (CNS, 2010), Công ước Bảo vệ thực thể vật liệu hạt nhân (CPPNM, 2021), Nghị định thư bổ sung cho Hiệp định Thanh sát Việt Nam-IAEA (AP, 2012), Công ước chung về An toàn quản lý nhiên liệu đã qua sử dụng và An toàn quản lý chất thải phóng xạ (Joint Convention, 2014), Phần sửa đổi của CPPNM (ACPPNM, 2016),... Việc triển khai thực hiện các điều ước quốc tế đặt ra yêu cầu sửa đổi, bổ sung Luật Năng lượng nguyên tử để bảo đảm sự thống nhất giữa Luật với các điều ước, bảo đảm nội luật hóa, thực hiện nghĩa vụ quốc gia được quy định tại điều ước.

4. Đề xuất giải pháp

4.1. Đề xuất

Bộ Khoa học và Công nghệ đề xuất xây dựng Luật Năng lượng nguyên tử (sửa đổi) để xử lý những vướng mắc, bất cập và bổ sung những nội dung còn thiếu trong Luật, bảo đảm khung pháp lý thống nhất, đồng bộ về năng lượng nguyên tử trong giai đoạn tiếp theo.

4.2. Nội dung cần được sửa đổi, bổ sung và định hướng sửa đổi, bổ sung

4.2.1. Định hướng sửa đổi, bổ sung

a) Khắc phục triệt để những tồn tại, bất cập, hạn chế, mâu thuẫn, chồng chéo của quy định và khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện Luật Năng lượng nguyên tử như đã rà soát tại mục 2 phần II;

b) Xây dựng Luật Năng lượng nguyên tử tổng hợp⁵⁵ (bao gồm các quy định về đẩy mạnh phát triển ứng dụng năng lượng nguyên tử và các quy định về an toàn, an ninh, không phổ biến hạt nhân, bồi thường hạt nhân, ứng phó sự cố bức xạ, sự cố hạt nhân) thay thế cho Luật Năng lượng nguyên tử năm 2008.

c) Kế thừa những quy định hợp lý, có tính nguyên tắc của Luật Năng lượng nguyên tử năm 2008; chuyển những quy định quá chi tiết hoặc mang tính kỹ thuật, quy định thuộc thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng và các Bộ khỏi Luật Năng lượng nguyên tử vào các văn bản quy định, hướng dẫn thi hành Luật theo quy định tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

d) Nghiên cứu các quy định liên quan tại Hiến pháp năm 2013, các luật hiện hành có liên quan đã được sửa đổi, bổ sung, ban hành mới trong thời gian từ năm 2009 đến nay, đặc biệt mối quan hệ và các ảnh hưởng của các luật đó đến Luật Năng lượng nguyên tử để bảo đảm các quy định của Luật Năng lượng nguyên tử (sửa đổi) hài hòa, thống nhất trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

⁵⁵ Luật tổng hợp (unified/comprehensive law) bao gồm toàn bộ các nội dung liên quan đến lĩnh vực NLNT; ví dụ: Luật NLNT vì hòa bình của Thái Lan (vừa thông qua tháng 5/2016, thay thế Luật 1961), Luật Quản lý NLNT Bangladesh (2012), Luật NLNT của Indonesia (1997), Luật cấp phép NLNT Malaysia (1984)... Có một số nước có các luật riêng biệt (separate law) điều chỉnh từng nội dung lớn; ví dụ Hàn Quốc có các luật: Luật an toàn hạt nhân (2011, sửa đổi 2013), Luật bồi thường thiệt hại hạt nhân (1969, sửa đổi 2013), Luật về bảo vệ thực thể và ứng phó sự cố bức xạ (2003, sửa đổi 2008), Luật kiểm soát chất thải phóng xạ (2008, sửa đổi 2011), Luật về việc thành lập và hoạt động của Ủy ban an toàn và an ninh hạt nhân – NSSC (2011), Luật Viện an toàn hạt nhân Hàn Quốc – KINS (1989, sửa đổi 2011); Phần Lan cũng có các luật là Luật năng lượng hạt nhân (1987), Luật bức xạ (1991), Luật bồi thường hạt nhân (1972), Luật Cơ quan an toàn bức xạ và hạt nhân (1988).

đ) Nghiên cứu áp dụng các điều khoản mẫu của Sổ tay Luật hạt nhân của IAEA xuất bản năm 2010 (HNL2010), các yêu cầu, hướng dẫn về an toàn, an ninh của IAEA được liên tục sửa đổi, cập nhật, ban hành mới trong những năm gần đây, nghiên cứu tiếp thu các góp ý, khuyến cáo của chuyên gia IAEA tại các đợt làm việc vào năm 2012-2013 và tháng 01/2015 tại Hà Nội và Trụ sở IAEA (Viên, Áo) và chuyên gia Cộng đồng châu Âu (EC) vào năm 2017-2018.

e) Tham khảo Luật về năng lượng nguyên tử, an toàn bức xạ và hạt nhân và các luật liên quan của một số nước.

4.2.2. Đề xuất nội dung dự thảo Luật Năng lượng nguyên tử (sửa đổi)

a) Tên gọi của Luật

Giữ nguyên tên gọi là Luật năng lượng nguyên tử.

b) Bố cục của dự thảo Luật năng lượng nguyên tử (sửa đổi)

Bố cục của Luật NLNT (sửa đổi) gồm 17 Chương như sau:

Chương I. Quy định chung

Chương II. Phát triển ứng dụng năng lượng nguyên tử

Chương III. Dịch vụ hỗ trợ ứng dụng năng lượng nguyên tử

Chương IV. Quản lý nhà nước trong lĩnh vực năng lượng nguyên tử

Chương V. Khai báo, cấp giấy phép

Chương VI. Thanh tra, xử lý vi phạm, giải quyết khiếu nại tố cáo

Chương VII. An toàn bức xạ và an ninh nguồn phóng xạ

Chương VIII. An toàn hạt nhân

Chương IX. Ứng phó sự cố

Chương X. Khai thác và chế biến quặng phóng xạ

Chương XI. Vận chuyển chất phóng xạ

Chương XII. Quản lý chất thải phóng xạ và nhiên liệu hạt nhân đã sử dụng

Chương XIII. Trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại hạt nhân

Chương XIV. Thanh sát hạt nhân

Chương XV. Kiểm soát xuất nhập khẩu

Chương XVI. An ninh hạt nhân và bảo vệ thực thể

Chương XVII. Điều khoản thi hành

4.2.3 Hình thức văn bản

Do khối lượng sửa đổi tương đối lớn, vì vậy, Bộ KH&CN đề xuất xây dựng Luật Năng lượng nguyên tử (sửa đổi), thay thế cho Luật Năng lượng nguyên tử hiện hành.

4.3. Các văn bản có liên quan cần phải đề nghị sửa đổi, bổ sung để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật

a) Đề thi hành Luật Năng lượng nguyên tử (sửa đổi), đề xuất Chính phủ ban hành 03 nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Năng lượng nguyên tử, sau đó Bộ Khoa học và Công nghệ sẽ nghiên cứu đề sửa đổi, bổ sung các thông tư để phù hợp với quy định mới.

b) Đề xuất sửa đổi, bổ sung Bộ luật Hình sự để hình sự hóa các hành vi bị nghiêm cấm và nội luật hóa các quy định về nghĩa vụ quốc gia liên quan tại các điều ước quốc tế về an ninh hạt nhân, thanh sát hạt nhân.

c) Các đề xuất khác sẽ được bổ sung trong quá trình thực hiện Dự án Luật Năng lượng nguyên tử (sửa đổi).

4.4. Dự kiến thời gian trình luật

Dự kiến đăng ký vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội năm 2026).

- Thời gian dự kiến trình Quốc hội cho ý kiến: tháng 4/2026.

- Thời gian dự kiến Quốc hội xem xét, thông qua: tháng 10/2026.

XII. Nghiên cứu, rà soát Luật Hóa chất

1. Việc quán triệt và kế hoạch thực hiện Kết luận số 19-KL-TW của Bộ Chính trị và Đề án của Đảng đoàn Quốc hội

Triển khai Kế hoạch thực hiện Kết luận số 19-KL/TW của Bộ Chính trị và Đề án Định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV được Thủ tướng Chính phủ ban hành tại Quyết định số 2114/QĐ-TTg ngày 16 tháng 12 năm 2021, Bộ Công Thương đã xây dựng Báo cáo kết quả nghiên cứu, rà soát Luật Hóa chất gửi Văn phòng Chính phủ, Bộ Tư pháp theo đúng thời gian quy định.

Sau khi nghiên cứu, đánh giá quá trình thi hành, Bộ Công Thương nhận thấy việc sửa đổi, bổ sung Luật Hóa chất là thực sự cần thiết để hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước trong hoạt động hóa chất; đảm bảo phù hợp với tình hình thực tế và hội nhập quốc tế; tạo cơ sở pháp lý cho việc đẩy mạnh phát triển ngành công nghiệp hóa chất Việt Nam.

Bộ Công Thương dự kiến:

- Hoàn thành hồ sơ đề nghị xây dựng Luật trình Chính phủ: trước 31 tháng 12 năm 2022;

- Phối hợp với Bộ Tư pháp lập và đưa nhiệm vụ xây dựng Luật vào đề nghị của Chính phủ về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội: trước 31 tháng 3 năm 2023.

- Báo cáo Chính phủ về dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung Luật Hóa chất: trước 31 tháng 12 năm 2024;

- Trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua Luật Hóa chất: tháng 5 năm 2025.

2. Kết quả triển khai, nghiên cứu, rà soát Luật Hóa chất

2.1. Việc triển khai, nghiên cứu Luật Hóa chất

Triển khai Kế hoạch thực hiện Kết luận số 19-KL/TW của Bộ Chính trị và Đề án Định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV được Thủ tướng Chính phủ ban hành tại Quyết định số 2114/QĐ-TTg ngày 16 tháng 12 năm 2021, Bộ Công Thương đã giao Cục Hóa chất tiến hành nghiên cứu, rà soát Luật Hóa chất năm 2007.

Để có cơ sở cho việc sửa đổi, bổ sung Luật Hóa chất, Cục Hóa chất đã chủ

động phối hợp với các đơn vị liên quan nghiên cứu, rà soát, đánh giá việc thi hành Luật thông qua:

- Trong năm 2020, Cục Hóa chất đã tổ chức 03 Hội thảo tổng kết thi hành Luật Hóa chất ở 3 miền Bắc, Trung, Nam với sự tham gia của gần 200 doanh nghiệp hoạt động hóa chất trên phạm vi cả nước;

- Trong năm 2021, Cục Hóa chất đã gửi phiếu khảo sát lấy ý kiến của cộng đồng doanh nghiệp, các bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương về đánh giá thi hành Luật Hóa chất;

- Cục Hóa chất đã phối hợp với UNDP Việt Nam thực hiện Dự án “Cung cấp hỗ trợ kỹ thuật nhằm lồng ghép các nguyên tắc của hóa học xanh, và đề xuất các giải pháp chính sách/pháp lý phù hợp, vào các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý hóa chất và các chính sách/công cụ pháp lý liên quan tại Việt Nam”. Sản phẩm của Dự án đã rà soát các quy định của Luật Hóa chất, nghiên cứu quy định quản lý hóa chất của một số nước trên thế giới và đề xuất sửa đổi các quy định của Luật Hóa chất nhằm lồng ghép các tiêu chí của Hóa học xanh.

Các ý kiến thu nhận được sẽ tiếp tục được Bộ Công Thương nghiên cứu, tổng hợp để làm cơ sở cho việc sửa đổi, bổ sung Luật Hóa chất trong thời gian tới.

2.2. Kết quả rà soát các quy định trong Luật Hóa chất

2.2.1. Đánh giá mức độ phù hợp, tính khả thi và hiệu quả thực tế của Luật Hóa chất

2.2.1.1. Tổng quan các quy định của Luật Hóa chất

Luật Hóa chất số 06/2007/QH12 được Quốc hội khóa XII, kỳ họp thứ 2 thông qua ngày 21 tháng 11 năm 2007, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01 tháng 7 năm 2008, là sự thể chế hoá, hiện thực và cụ thể hoá một cách nhanh chóng và kịp thời các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước. Sự ra đời của Luật Hóa chất là dấu mốc quan trọng trong quá trình xây dựng và tạo lập một hành lang pháp lý chính thức và thống nhất cho các hoạt động hóa chất trên cả nước.

Nhìn nhận và đánh giá một cách tổng thể, Luật Hóa chất tương đối toàn diện và tiên bộ, với các chế định được thiết kế phù hợp với hoàn cảnh và các điều kiện kinh tế cụ thể của ngành hóa chất Việt Nam, đồng thời phù hợp với xu hướng phát triển chung của quản lý hóa chất trên thế giới.

Luật Hóa chất đã được sửa đổi, bổ sung một lần theo Luật số 28/2018/QH14 sửa đổi, bổ sung một số điều của 11 Luật có liên quan đến quy hoạch. Tuy nhiên, việc sửa đổi này chỉ bao gồm bãi bỏ các nội dung liên quan đến quy hoạch ngành hóa chất để phù hợp với Luật quy hoạch, không thay đổi đối tượng, phạm vi hay các chính sách quản lý hóa chất của Luật. Như vậy, có thể nói đến nay, Luật Hóa chất đã có 14 năm thi hành ổn định, là một trong những Luật chuyên ngành có thời gian thi hành ổn định lâu nhất.

Luật Hóa chất có 10 chương, 71 Điều, bao gồm nhiều quy định khác nhau, nhưng có thể chia thành 5 nhóm:

- Các vấn đề chung: phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng, giải thích từ ngữ, phân công trách nhiệm...;

- Phát triển công nghiệp hóa chất;

- Quản lý sản xuất, kinh doanh, xuất nhập khẩu, sử dụng, thải bỏ hóa chất (bao gồm: hóa chất hạn chế, hóa chất có điều kiện, kiểm soát mua bán hóa chất độc, khai báo hóa chất, sử dụng hóa chất...);

- Các quy định về quy phạm kỹ thuật, an toàn hóa chất: cơ sở vật chất, kỹ thuật nhà xưởng, kho chứa; phòng ngừa, ứng phó sự cố hóa chất, huấn luyện an toàn hóa chất...;

- Quy định về thông tin hóa chất: Phân loại, ghi nhãn, bao gói, phiếu an toàn hóa chất, đăng ký và đánh giá hóa chất mới, danh mục hóa chất....

2.2.1.2. Đánh giá sự phù hợp của Luật Hóa chất với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của nhà nước

- Với đặc thù của hóa chất là sản phẩm phổ biến, được sử dụng rộng khắp trong đời sống người dân và hầu hết các hoạt động công nghiệp nhưng lại tiềm ẩn nhiều nguy cơ ảnh hưởng cả trong ngắn hạn và dài hạn đến sức khỏe con người và môi trường, việc triển khai quản lý chặt chẽ các hoạt động hóa chất theo quy định của Luật Hóa chất góp phần hiện thực hóa chủ trương “phát triển hài hòa giữa kinh tế với văn hóa, xã hội, bảo vệ môi trường và thích ứng với biến đổi khí hậu” đã được nêu rõ tại Văn kiện Đại hội Đảng XIII.

- Theo quy định của Luật Quy hoạch được Quốc hội ban hành năm 2017, các điều khoản quy định về quy hoạch phát triển công nghiệp hóa chất trong Luật Hóa chất bị bãi bỏ. Do vậy, Luật Hóa chất hiện nay thiếu các quy định làm cơ sở pháp lý thúc đẩy phát triển công nghiệp hóa chất dần đóng vai trò nền tảng cho sự phát triển chung của nền công nghiệp Việt Nam, đồng thời định hướng các nhà đầu tư ưu tiên các công nghệ tiên tiến theo hướng xanh, thân thiện môi trường, dựa trên “phát triển nhanh và bền vững dựa chủ yếu vào khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyên đổi số” để bảo vệ môi trường và thích ứng với biến đổi khí hậu.

2.2.1.3. Đánh giá tác động các quy định của Luật Hóa chất

a) Tác động về kinh tế

Thực hiện quy định của Luật Hóa chất số 06/2007/QH12, tiếp nối Chiến lược phát triển ngành công nghiệp hóa chất Việt Nam đến năm 2010 có tính đến năm 2020⁽⁵⁶⁾, Quy hoạch phát triển ngành công nghiệp hóa chất Việt Nam đến năm 2020, có tính đến năm 2030⁽⁵⁷⁾ đã được thực thi và mang lại những hiệu quả tích cực.

Ngành công nghiệp hóa chất tuy chưa đạt được đầy đủ các mục tiêu đề ra nhưng cũng đã có bước phát triển mạnh mẽ. Đến nay, đã hình thành được những tổ chức nghiên cứu, cơ sở sản xuất, kinh doanh trong các lĩnh vực của ngành hóa chất, tổ chức bộ máy quản lý cùng với công cụ quản lý hóa chất ngày càng hoàn thiện. Công nghiệp hoá chất duy trì được mức tăng trưởng ổn định qua các năm với một loạt dự án lớn đi vào hoạt động. Trong những năm đầu thập niên 2010, ngành công nghiệp hóa chất đã đạt mức tăng trưởng trung bình 16%/năm và ở

⁵⁶ Chiến lược phát triển ngành công nghiệp hóa chất Việt Nam đến năm 2010 (có tính đến năm 2020) được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 207/2005/QĐ-TTg Ngày 18 tháng 8 năm 2005.

⁵⁷ Quy hoạch phát triển ngành công nghiệp hóa chất Việt Nam đến năm 2020, có tính đến năm 2030 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 1621/QĐ-TTg ngày 18 tháng 9 năm 2013.

mức 7-8% trong những năm cuối thập niên, năng suất lao động cao (bằng 1,36 lần năng suất lao động trung bình của toàn ngành công nghiệp). Một số lĩnh vực của ngành công nghiệp hóa chất đã cơ bản đáp ứng đủ nhu cầu trong nước như: phân bón, thuốc bảo vệ thực vật, sẫm lớp, sơn thông dụng, sản phẩm tẩy rửa, tiền chất thuốc nổ (NH_4NO_3). Chúng loại sản phẩm trong nước sản xuất được đã đa dạng hơn. Hầu hết các dự án trong giai đoạn gần đây sử dụng công nghệ tiên tiến, tiệm cận với trình độ khu vực và thế giới, các yếu tố an toàn, môi trường được nâng cao. Đã bước đầu hình thành một số tổ hợp công nghiệp hóa dầu và một số khu, cụm công nghiệp tập trung nhiều doanh nghiệp hóa chất.

b) Tác động về xã hội

Luật Hóa chất và các văn bản dưới luật đã hình thành một hệ thống quy định quản lý hóa chất tương đối toàn diện trong các lĩnh vực từ trung ương đến địa phương. Cùng với nỗ lực của các cơ quan quản lý nhà nước, các hoạt động xuất nhập khẩu, sản xuất, kinh doanh, sử dụng hóa chất bước đầu được quản lý chặt chẽ, góp phần giảm thiểu những tác động tiêu cực của hóa chất đến con người, môi trường, tài sản, đảm bảo trật tự, an ninh xã hội, cụ thể như:

- Nâng cao ý thức của doanh nghiệp, người dân về các tác hại trực tiếp, lâu dài của hóa chất, từ đó chủ động thực hiện các giải pháp để giảm thiểu các nguy cơ, tác hại và đảm bảo an toàn.

- Các hoạt động quản lý hóa chất thuộc Công ước cấm vũ khí hóa học được thực hiện tương đối tốt góp phần đảm bảo trật tự an ninh và thực hiện đầy đủ vai trò, trách nhiệm của Việt Nam là thành viên tham gia Công ước.

- Việc quản lý chặt chẽ các hoạt động hợp pháp liên quan đến tiền chất công nghiệp (các hóa chất được sử dụng làm nguyên liệu, dung môi, chất xúc tiến trong sản xuất, nghiên cứu khoa học, phân tích, kiểm nghiệm, đồng thời là các hóa chất không thể thiếu trong quá trình điều chế, sản xuất chất ma túy) nhằm không để tội phạm lợi dụng để sản xuất các chất ma túy bất hợp pháp, góp phần nâng cao hiệu quả công tác phòng, chống tội phạm ma túy, giúp củng cố an ninh, trật tự, an toàn xã hội của đất nước.

- Việc quản lý chặt chẽ các tiền chất thuốc nổ không để các thành phần xấu sử dụng sản xuất thuốc nổ trái phép ảnh hưởng đến an ninh quốc gia, trật tự, an toàn và phát triển kinh tế - xã hội (tiền chất thuốc nổ là các hóa chất lưỡng dụng vừa làm nguyên liệu phục vụ cho nhiều ngành sản xuất vừa là nguyên liệu phục vụ sản xuất vật liệu nổ công nghiệp, do tiền chất thuốc nổ là hóa chất nguy hiểm, mang tính oxy hóa mạnh nên khả năng cháy nổ rất lớn và có thể xảy ra bất cứ lúc nào nếu có tác nhân gây nổ).

- Các sự cố hóa chất có khả năng gây tác hại cho sức khỏe con người và môi trường trên diện rộng, thậm chí dẫn tới các thảm họa đối với người dân khu vực xung quanh và hệ sinh thái. Việc triển khai các hoạt động phòng ngừa, ứng phó sự cố hóa chất ở các cấp góp phần hạn chế nguy cơ xảy ra sự cố, tăng cường năng lực ứng phó của các lực lượng, góp phần giảm thiểu hậu quả của các sự cố hóa chất.

c) Tác động đối với hệ thống pháp luật

Tại thời điểm ban hành và giai đoạn đầu sau khi Luật Hóa chất có hiệu lực, được thực thi trong cả nước, các quy định của Luật có tính toàn diện, phù hợp với các văn bản pháp luật quản lý các lĩnh vực khác hiện hành, tạo sự đồng bộ về cơ sở pháp lý nâng cao hiệu lực hiệu quả quản lý nhà nước trong việc thúc đẩy phát triển công nghiệp hóa chất, đảm bảo an toàn, bảo vệ môi trường trong hoạt động hóa chất.

Tuy nhiên, trong thời gian vừa qua, nhiều quy định pháp luật mới như Luật Quy hoạch, Luật Đầu tư, Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, Luật Phòng chống ma túy, Luật Quản lý, sử dụng Vũ khí, Vật liệu nổ và Công cụ hỗ trợ, Luật Bảo vệ môi trường được ban hành sau này với nhiều điểm đổi mới so với thời điểm ban hành Luật Hóa chất. Những thay đổi này cùng với xu hướng chuyển hệ thống quản lý từ tiền kiểm sang hậu kiểm, cải cách, hiện đại hóa hành chính dẫn tới việc các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Hóa chất phải thay đổi theo, dần làm giảm tính hài hòa, thống nhất trong toàn bộ hệ thống quy định về quản lý hóa chất.

2.2.1.4. Đánh giá tính khả thi của Luật Hóa chất

Trong quá trình triển khai các quy định của Luật Hóa chất và các văn bản hướng dẫn, về cơ bản đã thể hiện tính khả thi cao cả về khả năng thực thi trong thực tế của các cơ quan quản lý nhà nước, đối tượng quản lý và việc tạo ra hiệu quả cao về kinh tế và xã hội như đã nêu.

Tuy nhiên, trong bối cảnh chương trình cải cách hành chính đang được triển khai rộng khắp, nền kinh tế Việt Nam ngày càng hội nhập sâu, rộng với nền kinh tế thế giới, hệ thống quy định về quản lý hóa chất cần có những thay đổi phù hợp, hài hòa với hệ thống quản lý của các nước.

2.2.2. Thực trạng công tác tổ chức, thi hành Luật Hóa chất

2.2.2.1. Công tác quản lý các hoạt động hóa chất

2.2.2.1.1. Hoạt động sản xuất, kinh doanh

a) Quy định hiện hành

Hoạt động sản xuất, kinh doanh hóa chất nguy hiểm của doanh nghiệp hiện nay được quản lý dựa trên nguyên tắc tiền kiểm thông qua thực hiện các thủ tục hành chính áp dụng đối với hóa chất cấm, hóa chất hạn chế sản xuất, kinh doanh hoặc hóa chất sản xuất, kinh doanh có điều kiện tùy theo mức độ nguy hiểm của hóa chất. Cụ thể:

- Đối với hóa chất cấm, trong trường hợp đặc biệt để phục vụ mục đích nghiên cứu khoa học, bảo đảm quốc phòng, an ninh, phòng, chống dịch bệnh, việc sản xuất hóa chất thuộc Danh mục hóa chất cấm (bao gồm 18 hóa chất hoặc nhóm hóa chất) phải được Thủ tướng Chính phủ cho phép.

- Thủ tục cấp Giấy phép sản xuất, kinh doanh hóa chất hạn chế sản xuất, kinh doanh trong lĩnh vực công nghiệp áp dụng cho 217 hóa chất hoặc nhóm hóa chất có mức độ nguy hiểm cao theo hệ thống hài hòa toàn cầu về phân loại, ghi nhãn hóa chất.

- Thủ tục cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện sản xuất, kinh doanh hóa chất sản xuất, kinh doanh có điều kiện trong lĩnh vực công nghiệp áp dụng cho 819

hóa chất hoặc nhóm hóa chất có mức độ nguy hiểm nhất định theo Hệ thống hài hòa toàn cầu về phân loại, ghi nhãn hóa chất.

b) Thực tế triển khai

- Chưa ghi nhận trường hợp các tổ chức, cá nhân xin cấp phép sản xuất hóa chất cấm.

- Tổng số tổ chức, cá nhân đã được Bộ Công Thương cấp Giấy phép sản xuất, kinh doanh hóa chất hạn chế: 217.

- Tổng số tổ chức, cá nhân đã được các Sở Công Thương cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện sản xuất hóa chất có điều kiện: 150.

- Tổng số tổ chức, cá nhân đã được các Sở Công Thương cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh hóa chất có điều kiện: 2.286.

- Tổng số tổ chức, cá nhân đã được các Sở Công Thương cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện sản xuất, kinh doanh hóa chất có điều kiện: 142.

2.2.2.1.2. *Hoạt động xuất, nhập khẩu hóa chất*

a) Quy định hiện hành

Hoạt động xuất, nhập khẩu hóa chất được quản lý bằng việc cấp Giấy phép xuất nhập khẩu hóa chất đối với hóa chất Bảng, hóa chất là tiền chất công nghiệp, tiền chất thuốc nổ và vật liệu nổ công nghiệp; xác nhận khai báo hóa chất đối với 1.156 hóa chất hoặc nhóm hóa chất nguy hiểm khác.

Hiện nay, tất cả các thủ tục hành chính này đã được triển khai qua hệ thống dịch vụ công trực tuyến (cấp độ 3 và 4), mang lại những hiệu quả nhất định, tiết giảm thời gian, nhân công, chi phí và tăng độ hài lòng của các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân hoạt động hóa chất.

b) Thực tế triển khai

- Đối với hóa chất Bảng, hàng năm trung bình Bộ Công Thương cấp khoảng 500 đến 600 Giấy phép xuất, nhập khẩu.

- Trung bình mỗi năm có khoảng 65.000 - 70.000 hồ sơ khai báo hóa chất nhập khẩu được thực hiện qua Cổng thông tin một cửa Quốc gia.

- Trung bình mỗi năm có khoảng 9.000 - 11.000 Giấy phép xuất khẩu, nhập khẩu tiền chất công nghiệp, trong đó Giấy phép xuất khẩu khoảng 400-500 Giấy phép, còn lại chủ yếu là các Giấy phép nhập khẩu.

2.2.2.1.3. *Hoạt động phòng ngừa, ứng phó sự cố hóa chất và kiểm soát an toàn hóa chất*

a) Quy định hiện hành

Hoạt động phòng ngừa, ứng phó sự cố hóa chất hiện nay đang được triển khai rộng khắp trên cả nước từ các địa phương đến doanh nghiệp. Thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng, các địa phương đã triển khai xây dựng Kế hoạch phòng ngừa, ứng phó sự cố cấp tỉnh, diễn tập ứng phó sự cố để nhận diện các điểm nguy cơ, xây dựng, chuẩn bị lực lượng về nhân lực, trang thiết bị, hậu cần, phương án phối hợp và tổ chức thực hiện.

Đối với các doanh nghiệp, quy định pháp luật hiện hành về quản lý hóa chất yêu cầu đảm bảo an toàn thông qua một số hoạt động:

- Thực hiện đầy đủ quy định của QCVN 05A: 2020/BCT Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về an toàn trong sản xuất, kinh doanh, sử dụng, bảo quản và vận chuyển hóa chất nguy hiểm.

- Xây dựng Kế hoạch phòng ngừa, ứng phó sự cố hóa chất trình Bộ Công Thương thẩm định, phê duyệt hoặc tự xây dựng Biện pháp phòng ngừa, ứng phó sự cố hóa chất.

- Tổ chức huấn luyện an toàn hóa chất định kỳ cho các đối tượng từ lãnh đạo, cán bộ quản lý đến người lao động trực tiếp liên quan đến hóa chất theo các nội dung, chương trình khác nhau.

b) Thực tế triển khai

- Tính đến nay, Bộ Công Thương đã phê duyệt 248 Kế hoạch phòng ngừa, ứng phó sự cố hóa chất.

- Trước ngày 25 tháng 11 năm 2017, các Sở Công Thương đã xác nhận 2.194 Biện pháp phòng ngừa, ứng phó sự cố hóa chất. Từ sau ngày 25 tháng 11 năm 2017 đến nay, các tổ chức cá nhân đã xây dựng và chủ động gửi về Sở Công Thương 910 Biện pháp.

- Theo thống kê từ 58 địa phương, từ năm 2008 đến năm 2020, có tổng cộng 51 sự cố hóa chất đã xảy ra, khiến 10 người chết, 12 người bị ảnh hưởng sức khỏe, một số nhà xưởng, kho chứa bị cháy, sập. Thiệt hại vật chất ước tính 172,62 tỷ đồng, trong đó, riêng sự cố tại Công ty CP Bóng đèn và phích nước Rạng Đông năm 2019 ước tính thiệt hại 150 tỷ đồng. Cùng với sự gia tăng của hoạt động hóa chất, các sự cố hóa chất cũng có chiều hướng tăng lên cả về tần suất và mức độ thiệt hại.

- Với việc cho phép các doanh nghiệp chủ động về kế hoạch, chương trình, giảng viên huấn luyện an toàn hóa chất, hoạt động huấn luyện an toàn hóa chất đã được triển khai tới nhiều doanh nghiệp, nhiều người lao động hơn, tuy nhiên chất lượng các khóa huấn luyện cần phải được nâng cao hơn nữa.

2.2.2.2. Công tác thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm hành chính

Hàng năm, các cơ quan quản lý đều tổ chức các đoàn kiểm tra, thanh tra và tiến hành xử phạt vi phạm hành chính đối với các hành vi vi phạm trong lĩnh vực hóa chất. Phần lớn các cơ quan, đơn vị đã chấp hành nghiêm các quy định của Luật Hoá chất và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến hoạt động hoá chất, tuy nhiên bên cạnh đó vẫn còn một số đơn vị chưa tuân thủ đầy đủ các quy định.

Các quy định về quản lý hóa chất hiện nay có nhiều thay đổi theo hướng cắt giảm các thủ tục hành chính và chuyển sang công tác hậu kiểm. Trong khi đó, lực lượng quản lý còn mỏng, hoạt động thanh tra, kiểm tra hàng năm phải thực hiện theo kế hoạch, số lượng đơn vị thanh tra, kiểm tra bị hạn chế. Vì vậy, số lượng đơn vị thực hiện thanh tra, kiểm tra mỗi năm rất ít so với số lượng cơ sở hoạt động hóa chất, công tác quản lý hóa chất vì vậy gặp nhiều khó khăn, chưa được chặt chẽ, đầy đủ.

Thực hiện Nghị định số 71/2019/NĐ-CP ngày 30 tháng 8 năm 2019 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hóa chất và vật

liệu nổ công nghiệp, các cơ quan Trung ương và địa phương đã tiến hành thanh tra, kiểm tra và xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hóa chất với số liệu cụ thể như sau:

- Tổng cục quản lý thị trường từ năm 2008 đến năm 2020 đã kiểm tra tổng số 4.238 vụ; số vụ vi phạm: 2.426 với tổng số tiền xử phạt là 40.139.496.000 đồng;

- Về công tác thanh tra, kiểm tra của Cục Hóa chất: Từ năm 2011 đến năm 2020 đã tiến hành 292 cuộc thanh tra và kiểm tra (trong đó 4 cuộc thanh tra chuyên ngành). Trong đó, từ 2019 đến 2020 Cục Hóa chất tiến hành 2 cuộc thanh tra chuyên ngành, 64 cuộc kiểm tra với tổng số tiền xử phạt là 1.286.900.000 đồng.

- Từ 2008 đến năm 2020, các địa phương đã tổ chức 502 cuộc thanh tra và 3.322 cuộc kiểm tra, xử lý tổng số 1.175 vụ vi phạm, phạt tiền 6.015.535.000 đồng.

Một số hành vi vi phạm phổ biến như: vi phạm về yêu cầu nhà xưởng, kho chứa; không thực hiện phân khu, sắp xếp theo tính chất của hóa chất; không tổ chức hoặc cử người tham gia các khóa huấn luyện an toàn định kỳ; sản xuất, kinh doanh hóa chất nhưng không có Giấy chứng nhận, Giấy phép hoặc không đúng nội dung ghi trên Giấy chứng nhận, Giấy phép; không xây dựng kế hoạch phòng ngừa, ứng phó sự cố hóa chất; không lập phiếu an toàn hóa chất bằng tiếng Việt...

2.2.2.3. Công tác hợp tác quốc tế về quản lý hóa chất

2.2.2.3.1. Các hoạt động hợp tác quốc tế về quản lý hóa chất do Bộ Công Thương làm đầu mối

a) Các công ước, thỏa thuận quốc tế

Triển khai quy định của Điều 63 Luật Hóa chất về trách nhiệm của Bộ Công Thương trong việc “quản lý hóa chất thuộc Công ước cấm phát triển, sản xuất, tàng trữ, sử dụng và phá hủy vũ khí hóa học” và “thực hiện hợp tác quốc tế trong hoạt động hóa chất và an toàn hóa chất”, Bộ Công Thương thực hiện chức năng là cơ quan đầu mối quốc gia các công ước, thỏa thuận quốc tế sau:

- Công ước Cấm vũ khí hóa học (Quyết định số 76/2002/QĐ -TTg ngày 14 tháng 6 năm 2002 của Thủ tướng Chính phủ);

- Công ước Minamata về thủy ngân (Nghị quyết số 52/NQ-CP ngày 21 tháng 6 năm 2017 của Chính phủ);

- Công ước Rotterdam về đồng thuận thông báo trước đối với các hoá chất và thuốc bảo vệ thực vật nguy hại trong thương mại quốc tế (Công văn số 3367/VPCP-HTQT ngày 21 tháng 5 năm 2010 của Văn phòng Chính phủ). Cơ quan đầu mối quốc gia về hợp phần hóa chất công nghiệp là Cục Hóa chất, Bộ Công Thương; Cơ quan đầu mối quốc gia về chất bảo vệ thực vật là Cục Bảo vệ thực vật, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; Đầu mối liên hệ quốc tế là Bộ Ngoại giao;

- Tiếp cận Chiến lược Quản lý Hóa chất Quốc tế, tên tiếng Anh là Strategic Approach to International Chemicals Management, viết tắt là SAICM (Công văn số 6199/VPCP-QHQT ngày 08 tháng 9 năm 2009 của Văn phòng Chính phủ);

- Đối thoại Hóa chất thuộc Diễn đàn hợp tác APEC.

b) Các hợp tác quốc tế khác

Bên cạnh việc triển khai các hoạt động trong khuôn khổ các công ước và thỏa thuận quốc tế nêu trên, Bộ Công Thương còn thiết lập quan hệ hợp tác song phương với nhiều nước trên thế giới có nền công nghiệp hóa chất phát triển như Mỹ, Thụy Điển, Hàn Quốc, Nhật Bản... và hợp tác đa phương với các tổ chức quốc tế như UNDP, UNIDO, UNEP...

2.2.2.3.2. Tham gia một số hoạt động hợp tác quốc tế về quản lý hóa chất khác

a) Công ước Basel về vận chuyển chất thải xuyên biên giới

Việt Nam gia nhập Công ước Basel ngày 13 tháng 3 năm 1995, Công ước có hiệu lực đối với Việt Nam từ ngày 11 tháng 6 năm 1995. Bộ Tài nguyên và Môi trường là Cơ quan đầu mối quốc gia của Công ước này.

b) Công ước Stockholm về các chất ô nhiễm hữu cơ khó phân hủy

Ngày 23/5/2001, Việt Nam ký Công ước Stockholm. Ngày 22/7/2002, Chính phủ đã phê chuẩn Công ước, chính thức trở thành thành viên thứ 14 của Công ước Stockholm với đầu mối quốc gia là Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Kế hoạch hành động quốc gia đầu tiên để thực hiện Công ước Stockholm được phê duyệt năm 2006 (Quyết định số 184/QĐ-TTg). Kế hoạch hành động quốc gia lần thứ 2 thực hiện Công ước đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2030 đã được phê duyệt vào năm 2017 (Quyết định số 1598/QĐ-TTg).

c) Sáng kiến thành lập Trung tâm tiên tiến về hóa học, sinh học, phóng xạ và hạt nhân

Sáng kiến thành lập Trung tâm tiên tiến về hóa học, sinh học, phóng xạ và hạt nhân (Sáng kiến CBRN) do Liên minh châu Âu (EU) khởi xướng vào năm 2010. Mục tiêu của sáng kiến là tăng cường năng lực thể chế của các quốc gia bên ngoài Liên minh Châu Âu để giảm thiểu rủi ro liên quan đến các tác nhân CBRN.

Việt Nam trở thành thành viên của Sáng kiến này ở Đông Nam Á (ASEAN) vào năm 2012 với cơ quan đầu mối là Bộ Khoa học và Công nghệ.

Thực hiện Sáng kiến CBRN tại Việt Nam, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 104/QĐ-TTg ngày 22 tháng 01 năm 2019 kèm theo Kế hoạch hành động quốc gia về phòng ngừa, phát hiện và chuẩn bị ứng phó với rủi ro, sự cố hóa học, sinh học, bức xạ và hạt nhân giai đoạn 2019 – 2025.

2.2.2.3.3. Kết quả hoạt động hợp tác quốc tế về quản lý hóa chất

- Với chức năng, nhiệm vụ được giao, Bộ Công Thương đã nỗ lực hoàn thành nghĩa vụ quốc gia thành viên của Việt Nam đối với các công ước, thỏa thuận quốc tế, thể hiện vai trò là thành viên tích cực, có trách nhiệm, đồng thời đảm bảo lợi ích quốc gia. Các tổ chức quốc tế đều đánh giá Việt Nam là thành viên tích cực và có nhiều đóng góp cho sự phát triển chung về đảm bảo an toàn, an ninh hóa chất.

- Các kinh nghiệm quốc tế về quản lý hóa chất cũng đã được vận dụng, nội luật hóa phù hợp với tình hình thực tiễn. Bộ Công Thương đã tham mưu Chính

phủ ban hành các văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện Công ước Cấm vũ khí hóa học vào năm 2005 và được sửa đổi bổ sung vào năm 2014 (Nghị định số 38/2014/NĐ-CP ngày 06 tháng 5 năm 2014 và Thông tư số 55/2014/TT-BCT hướng dẫn thi hành Nghị định số 38/2014/NĐ-CP); một số hóa chất nguy hiểm thuộc Công ước Minamata về thủy ngân và Công ước Rotterdam, Phụ lục B của Công ước Stockholm đã được đưa vào danh mục hóa chất cấm và hóa chất hạn chế sản xuất kinh doanh tại Phụ lục của Nghị định số 113/2017/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Hóa chất.

- Thường xuyên trao đổi thông tin với các tổ chức Công ước và thực hiện đầy đủ nghĩa vụ các quốc gia thành viên: hằng năm, Bộ Công Thương đã cấp giấy phép và xác nhận xuất nhập khẩu cho khoảng 600 lượt hóa chất Bảng thuộc Công ước cấm vũ khí hóa học, 30 lượt hóa chất thuộc Công ước Rotterdam...; thực hiện thanh kiểm tra nội địa 5 - 10 doanh nghiệp và tiếp đón các đoàn thanh sát của các tổ chức quốc tế nhằm kiểm chứng các số liệu do Việt Nam báo cáo liên quan đến việc thực thi Công ước cấm vũ khí hóa học.

- Việt Nam là nước chủ nhà, đăng cai tổ chức nhiều hội nghị quốc tế về hóa chất như 07 hội nghị của Công ước Cấm vũ khí hóa học vào các năm 1999, 2000, 2004, 2006, 2009, 2010 và 2018; Diễn đàn khu vực ASEAN về hóa chất vào các năm 2008, 2012, 2016; Hội nghị nhóm Công tác về Công nghiệp hóa chất của Ủy ban hợp tác Kinh tế - Công nghiệp ASEAN - Nhật Bản vào các năm 2001, 2008, 2014, 2021...

- Nâng cao chất lượng nguồn nhân lực: trong phạm vi thực hiện các hoạt động hợp tác quốc tế nêu trên, Bộ Công Thương đã đề xuất cử 20 - 30 lượt cán bộ đến từ các Bộ/ngành (Công Thương, Ngoại giao, Quốc phòng, Công an, Tài nguyên và Môi trường, Hải quan...), các doanh nghiệp, hiệp hội hóa chất... tham dự các hội nghị, hội thảo, các khóa đào tạo nâng cao năng lực chuyên môn về quản lý hóa chất do các công ước tổ chức.

- Việt Nam đã nhận được nhiều hỗ trợ kỹ thuật và tài chính nhằm hoàn thiện công tác quản lý hóa chất: Tổ chức Cấm vũ khí hóa học tài trợ cho Bộ Quốc phòng các thiết bị phân tích và đào tạo chuyên gia xác định các hóa chất lưỡng dụng; Bộ Công Thương Nhật Bản đã hỗ trợ Việt Nam xây dựng Danh mục và Cơ sở dữ liệu hóa chất quốc gia, trong đó Cơ sở dữ liệu hóa chất quốc gia đã được vận hành chính thức năm 2018; Cục Hóa chất Thụy Điển hỗ trợ kỹ thuật nghiên cứu sửa Luật Hóa chất và thực hiện phân loại, ghi nhãn hóa chất theo hệ thống hài hòa toàn cầu GHS theo quy định của Luật Hóa chất; Các tổ chức Liên hợp quốc (UNDP, UNIDO, UNEP...) hỗ trợ các dự án ODA nhằm nâng cao năng lực quốc gia cho Việt Nam thực thi các Công ước và áp dụng các công cụ tiên tiến để phát triển ngành công nghiệp hóa chất, giảm thiểu tác động của các hóa chất độc hại tại Việt Nam như áp dụng hóa học xanh, kinh tế tuần hoàn...; Các thỏa thuận đa phương (SAICM, APEC) hỗ trợ kỹ thuật cho Việt Nam tham gia đàm phán và ký kết hiệp định thương mại tự do, hạn chế các rào cản thương mại xuyên biên giới về hóa chất và quản lý hóa chất độc hại trong sản phẩm.

2.2.3. Những bất cập, hạn chế, khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực thi Luật Hóa chất

2.2.3.1. Khó khăn, vướng mắc trong quy định của Luật Hóa chất

a) Về quy định chung

Luật Hóa chất hiện nay chưa quy định rõ ràng và chính xác phạm vi và đối tượng áp dụng các hoạt động quản lý, cụ thể như: chưa phân định được hóa chất, hỗn hợp hóa chất và các sản phẩm hàng hóa chứa hóa chất; chưa phân định cụ thể hoạt động sản xuất hóa chất và các hoạt động phối trộn, pha loãng hóa chất; khái niệm về hóa chất độc chưa phù hợp thực tế...

Hóa chất tồn tại dưới nhiều trạng thái khác nhau và sử dụng trong nhiều lĩnh vực, do vậy các khái niệm chưa phân định rõ ràng sẽ ảnh hưởng đến xác định đối tượng chịu sự điều chỉnh của Luật, phân công trách nhiệm và phối hợp trong quản lý giữa các cơ quan quản lý nhà nước.

b) Về phát triển công nghiệp hóa chất

- Do Điều 8, Điều 9 về quy hoạch ngành hóa chất đã bị bãi bỏ, hiện Chương II - Phát triển công nghiệp hóa chất chỉ còn Điều 10 - Yêu cầu đối với dự án sản xuất, kinh doanh hóa chất, các quy định này còn chung chung.

- Chưa có các quy định để quản lý hoạt động đầu tư trong lĩnh vực hóa chất dẫn đến tình trạng đầu tư không đúng định hướng, có nhiều vi phạm về đầu tư xây dựng trong thời gian qua.

- Chưa có các cơ chế, chính sách thể hiện rõ mục tiêu xây dựng nền công nghiệp hóa chất thân thiện hơn với môi trường, hóa học xanh, hướng tới phát triển bền vững.

Thực tế cho thấy, hóa chất đóng vai trò quan trọng và có mặt hầu hết các hoạt động kinh tế đặc biệt trong lĩnh vực công nghiệp. Đặc thù của ngành công nghiệp hóa chất thường là các dự án công nghiệp với mức đầu tư lớn, sử dụng đông lực lượng lao động, thời gian hoạt động kéo dài, đồng thời có nguy cơ phát thải hóa chất ảnh hưởng đến sức khỏe con người, gây ô nhiễm môi trường và biến đổi khí hậu. Nhiều dự án hóa chất trong thời gian qua đã gây hoang mang dư luận về nguy cơ ảnh hưởng trực tiếp và lâu dài đến môi trường sinh thái. Do vậy, việc phát triển ngành công nghiệp hóa chất theo hướng hiện đại, giảm thiểu phát thải chất gây ô nhiễm, chất gây hiệu ứng nhà kính đóng vai trò quan trọng nhằm đạt được các mục tiêu bảo vệ sức khỏe con người, môi trường và chống biến đổi khí hậu. Để thực hiện được việc này, trong quá trình triển khai các dự án hóa chất, việc lựa chọn địa điểm, lựa chọn công nghệ, xây dựng các phương án bảo đảm an toàn, bảo vệ môi trường ngay từ giai đoạn xây dựng dự án đóng vai trò quan trọng quyết định hiệu quả, tác động tích cực đến nền công nghiệp nói riêng, kinh tế nói chung và đảm bảo sự phát triển bền vững của dự án.

c) Về quản lý sản xuất, kinh doanh, xuất nhập khẩu hóa chất

- Luật Hóa chất và các văn bản hướng dẫn còn thiếu các quy định phù hợp để quản lý các đối tượng sản xuất, kinh doanh hóa chất có tính chất đặc thù như: i) sản xuất, kinh doanh hóa chất nhỏ lẻ (khó khăn trong việc áp dụng các quy định chung về điều kiện sản xuất, kinh doanh hóa chất); ii) các đơn vị thực hiện kinh doanh hóa chất trung gian, không lưu trữ hóa chất; iii) hoạt động tồn trữ hóa chất tại các kho ngoại quan, cảng biển, cảng sông...

- Quy định chưa đủ cụ thể đối với tổ chức, cá nhân thực hiện phối trộn, pha loãng hóa chất (theo quy định là hoạt động sản xuất hóa chất) chỉ để sử dụng, phục vụ cho dây chuyền hoạt động của nội bộ công ty, không tạo ra thương phẩm để lưu thông trên thị trường.

- Hoạt động xuất nhập khẩu hóa chất chưa được quản lý chặt chẽ về mặt an toàn, hạn chế rủi ro trong giai đoạn lưu kho tại kho cảng, đặc biệt là các kho ngoại quan.

- Quy định tại Luật Hóa chất hiện nay đang tập trung nhiều vào hoạt động sản xuất, kinh doanh. Doanh nghiệp khi kinh doanh một loại hóa chất có thể phải thực hiện khai báo khi nhập khẩu; phải có giấy phép hoặc giấy chứng nhận để được thực hiện kinh doanh; phải lập phiếu kiểm soát mua, bán hóa chất độc với từng lần mua hoặc bán. Trong khi đó, các quy định đối với hoạt động sử dụng hóa chất chưa đảm bảo được hiệu lực quản lý, các quy định về vận chuyển, thải bỏ hóa chất còn chung chung dẫn đến chưa đồng bộ quản lý trong toàn bộ chu trình vòng đời của hóa chất.

- Vận chuyển hóa chất chưa có quy định cụ thể trong Luật, việc phân công quản lý hoạt động vận chuyển hóa chất cho các Bộ, ngành khác nhau gây khó khăn cho việc tuân thủ quy định của các doanh nghiệp cũng như sự thống nhất trong quản lý nhà nước.

d) Quản lý sử dụng hóa chất

- Nhiều hóa chất nguy hiểm trong công nghiệp nhưng được sử dụng sai mục đích (hóa chất công nghiệp nhưng sử dụng trong chế biến thực phẩm; các loại dung môi trong ngành sơn, in ấn bị lợi dụng pha vào xăng, dầu; tiền chất công nghiệp có nguy cơ sử dụng trong pha chế chất ma túy trái quy định...) gây ra nhiều khó khăn cho cơ quan quản lý và doanh nghiệp.

- Các quy định về hoạt động sử dụng hóa chất hiện nay chưa tương xứng với mức độ rủi ro khi so sánh với các hoạt động sản xuất, kinh doanh hóa chất. Các doanh nghiệp sử dụng hóa chất hoạt động trong nhiều ngành nghề khác nhau, có những đơn vị sử dụng hóa chất với lượng lớn, tiềm ẩn nguy cơ rủi ro, thực tế đã có nhiều sự cố hóa chất xảy ra tại các cơ sở sử dụng hóa chất. Hiện nay, các tổ chức, cá nhân sử dụng hoá chất ít bị ràng buộc, điều chỉnh bởi quy định pháp luật về hoá chất, nên mức độ quan tâm và hiểu biết quy định về quản lý hóa chất chưa cao, chưa đáp ứng được mục tiêu quản lý hoá chất.

đ) Quản lý hóa chất trong sản phẩm

Thực tế, hiện nay có nhiều sản phẩm như sơn, mực in và keo dán... do trong thành phần có chứa hóa chất nguy hiểm nên có cảnh báo nguy hiểm về nguy cơ cháy nổ, ảnh hưởng sức khỏe người tiếp xúc (cháy nổ, chất gây kích ứng...). Những đối tượng sản phẩm chứa hóa chất như trên chưa được điều chỉnh trong Luật Hóa chất và cũng chưa được điều chỉnh trong các văn bản chuyên ngành khác.

Đây là vấn đề quan trọng, là xu hướng quản lý hoá chất của thế giới, do vậy cần xây dựng cơ chế quản lý hóa chất trong sản phẩm, đặc biệt là các sản phẩm tiêu dùng có thể ảnh hưởng trực tiếp đến người dân, gây gánh nặng cho công tác xử lý chất thải có chứa hóa chất độc hại có thể ảnh hưởng lâu dài đến môi trường.

e) Về quy phạm kỹ thuật, an toàn hóa chất

- Các yêu cầu đối với nhà xưởng, kho chứa, quản lý hóa chất nguy hiểm còn chung chung, không theo kịp xu thế phát triển thực tế ngành công nghiệp hóa chất, đồng thời chưa đưa ra được tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về các vấn đề kỹ thuật cụ thể như hệ thống thiết bị, chiếu sáng, thông gió... Điều này gây khó khăn trong công tác hướng dẫn, thẩm định của cơ quan quản lý nhà nước về hoạt động hóa chất, cũng như gây khó khăn cho việc thực hiện của doanh nghiệp.

- Theo quy định hiện hành, việc xây dựng Biện pháp phòng ngừa ứng phó sự cố hoá chất và huấn luyện an toàn hóa chất do doanh nghiệp tự thực hiện, cơ quan quản lý chỉ hậu kiểm nên nhiều đơn vị xem nhẹ, không thực hiện hoặc thực hiện đối phó, qua loa, chưa đảm bảo công tác phòng ngừa và ứng phó sự cố hóa chất.

g) Về thông tin hóa chất

- Theo quy định hiện hành chỉ hóa chất thuộc Danh mục hóa chất phải khai báo mới phải thực hiện khai báo khi nhập khẩu, dẫn đến khả năng nhiều hóa chất nguy hiểm, độc hại được nhập khẩu vào Việt Nam mà cơ quan quản lý không có thông tin, không giám sát được, tiềm ẩn nhiều nguy cơ rủi ro.

Cùng với sự phát triển đa dạng các hoạt động công nghiệp, nhiều loại hóa chất mới lần đầu được nhập khẩu vào Việt Nam dẫn đến Danh mục hóa chất phải khai báo không thể điều chỉnh hoặc thay đổi kịp thời, dẫn tới khó khăn trong việc xác định các loại hóa chất mới để áp dụng quy trình quản lý.

Do vậy quy định này trong Luật Hóa chất chưa được thực thi hiệu quả trong thực tế.

- Báo cáo hoạt động hóa chất hằng năm hiện nay quy định cho phép doanh nghiệp thực hiện báo cáo thông qua hệ thống cơ sở dữ liệu hóa chất quốc gia. Cách thức thực hiện này tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp nhưng cũng làm hạn chế khâu giám sát, xác minh thông tin của cơ quan quản lý.

- Các quy định về bảo mật thông tin còn chung chung, chưa cụ thể nên khó khăn trong việc xây dựng quy trình hướng dẫn thực hiện các thủ tục hành chính hoặc báo cáo định kỳ hàng năm.

- Chưa có quy định cụ thể làm cơ sở tổng hợp, thống nhất dữ liệu về các hoạt động hóa chất một cách toàn diện trong cách các ngành.

h) Trách nhiệm quản lý

Hoạt động hóa chất được diễn ra trong nhiều ngành, lĩnh vực khác nhau có những hóa chất được sử dụng trong các hoạt động thuộc trách nhiệm quản lý của nhiều cơ quan, đơn vị. Tuy nhiên, việc phân công trách nhiệm quản lý hóa chất giữa các cơ quan, đơn vị theo mục đích, lĩnh vực sử dụng không phù hợp với tính lưỡng dụng của hóa chất. Nội dung quy định về trách nhiệm quản lý hóa chất giữa các cơ quan, đơn vị chưa rõ ràng, chồng chéo gây khó khăn trong việc xác định được hóa chất, doanh nghiệp thuộc cơ quan nào chịu trách nhiệm quản lý.

i) Các danh mục quản lý hóa chất

- Việc quản lý hóa chất theo danh mục bộc lộ những hạn chế, các danh mục hóa chất vừa thừa vừa thiếu, nhiều hóa chất nguy hiểm chưa có trong danh mục nào, trong khi nhiều hóa chất trong danh mục rất ít khi có mặt ở Việt Nam. Thông

tin trong các danh mục hóa chất chưa đầy đủ, thống nhất, việc tra cứu, rà soát hóa chất trong các danh mục gặp nhiều khó khăn.

- Hiện nay các giai đoạn trong vòng đời sản phẩm hóa chất đã có các quy định quản lý, tuy nhiên các hóa chất bị quản lý bằng các danh mục dựa trên mức độ nguy hại của hóa chất. Việc quản lý hóa chất dựa trên tiêu chí về mức độ nguy hại dẫn tới các danh mục hóa chất bị quản lý bao gồm nhiều chất, hỗn hợp có mức độ nguy hại tương đồng. Tuy nhiên trên thực tế, nhiều loại hóa chất trong danh mục này được nhập khẩu, sản xuất, lưu kho, sử dụng ở Việt Nam với số lượng nhỏ nên xác suất rủi ro thấp.

Việc thực hiện tiền kiểm với đối tượng doanh nghiệp, hóa chất lớn dẫn đến khối lượng thủ tục hành chính tại một số địa phương vượt quá khả năng thực hiện của cơ quan quản lý nhà nước, gây khó khăn trong việc kiểm soát hoạt động thực tiễn của các doanh nghiệp sau cấp phép.

Các danh mục hóa chất không dựa trên thực tế hoạt động hóa chất sẽ làm tiêu tốn nguồn lực của cơ quan quản lý nhà nước và doanh nghiệp dẫn tới không tập trung được vào các loại hóa chất có nguy cơ cao. Việc không đủ nguồn lực để dẫn tới không kiểm soát chặt chẽ các loại hóa chất thuộc danh mục, gây ra tâm lý coi thường quy định của các doanh nghiệp, giảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

- Mức độ kiểm soát hóa chất hạn chế và hóa chất sản xuất, kinh doanh có điều kiện với mức độ nguy hại khác nhau chưa có sự khác biệt t.

2.2.3.2. Khó khăn, vướng mắc trong công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về hóa chất

- Hoạt động tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về hóa chất mới chỉ thực hiện tốt tới các doanh nghiệp lớn, việc cập nhật các quy định pháp luật đặc biệt các quy định mới về quản lý hóa chất còn hạn chế.

- Chất lượng hoạt động huấn luyện an toàn hóa chất chưa đáp ứng được yêu cầu, nhiều doanh nghiệp còn thực hiện một cách hình thức, nội dung huấn luyện sơ sài và chưa đi vào thực chất công việc của người lao động, huấn luyện thực hành về an toàn, ứng phó sự cố hóa chất cho người lao động làm việc trực tiếp về hóa chất còn hạn chế, chất lượng đội ngũ giảng viên còn thấp.

2.2.3.3. Khó khăn, vướng mắc trong áp dụng thi hành Luật Hóa chất

- Một số quy định về quản lý hóa chất chưa hài hòa với quy định quản lý của các nước trên thế giới nên chưa thuận lợi cho các công ty đa quốc gia hoạt động ở Việt Nam cũng như các doanh nghiệp trong nước khi tham gia hoạt động thương mại với các nước khác.

Thực tế cho thấy, một số doanh nghiệp nước ngoài có hệ thống quản lý hóa chất hiện đại, tiêu chuẩn về an toàn cao tuy nhiên vẫn gặp những khó khăn nhất định khi tuân thủ các quy định của Việt Nam.

- Việc tiến hành cải cách thủ tục hành chính mạnh mẽ, đẩy mạnh dịch vụ công trực tuyến không đồng bộ với đẩy mạnh hiệu lực hiệu quả công tác giám sát sau cấp phép gây khó khăn cho công tác quản lý nhà nước, nhiều doanh nghiệp có thể lợi dụng các kẽ hở của pháp luật để thực hiện các hành vi vi phạm.

- Hoạt động hậu kiểm còn hạn chế về số lượng, tần suất, thời gian, chất lượng các cuộc thanh, kiểm tra, dẫn tới chưa đáp ứng nhu cầu nâng cao hiệu quả quản lý trong điều kiện giảm thiểu, đơn giản hóa các thủ tục tiền kiểm.

Các thủ tục hành chính hiện nay chủ yếu được thực hiện qua môi trường mạng, tuy nhiên lực lượng chức năng chưa thể tiến hành xử phạt các hành vi vi phạm của doanh nghiệp khi thực hiện các thủ tục hành chính. Việc này có thể dẫn đến nhiều doanh nghiệp thực hiện “lấy lệ”, cung cấp các thông tin không chính xác, dẫn tới tình trạng thiếu tôn trọng và không thực hiện nghiêm các quy định pháp luật về quản lý hóa chất.

2.2.3.4. Khó khăn, vướng mắc trong công tác hợp tác quốc tế về hóa chất

Do những nguyên nhân khách quan và chủ quan, hiện nay vẫn tồn tại một số khó khăn trong hoạt động hợp tác quốc tế khi thực hiện Luật Hóa chất như sau:

- Một số công ước quốc tế về hóa chất được ký kết và gia nhập sau khi Luật Hóa chất có hiệu lực (các công ước Basel, Stockholm, Rotterdam, Minamata và SAICM...) nên không được quy định cụ thể trong Luật Hóa chất, điều này dẫn đến sự phân mảnh và lỗ hổng trong việc nội luật hóa các công ước này.

- Hoạt động hợp tác quốc tế mới chỉ thiên về đảm bảo nghĩa vụ đối với các công ước quốc tế về quản lý hóa chất, chưa có điều kiện chủ động, tích cực thực hiện quảng bá, kêu gọi đầu tư từ các nước trên thế giới tham gia phát triển ngành công nghiệp hóa chất tại Việt Nam một cách bền vững do thiếu các quy định cụ thể trong Luật Hóa chất.

Từ những nguyên nhân trên, việc bổ sung các quy định cụ thể hơn về hoạt động hợp tác quốc tế trong Luật Hóa chất sửa đổi, bổ sung là hết sức cần thiết nhằm tận dụng lợi thế của các hoạt động đối ngoại mang lại.

2.2.4. Nguyên nhân của những khó khăn, vướng mắc

- Luật Hóa chất được ban hành năm 2007 và bắt đầu có hiệu lực từ tháng 7 năm 2008. Sau khoảng thời gian hiệu lực dài (14 năm), một số quy định của Luật Hóa chất và các văn bản hướng dẫn đã dần bộc lộ những hạn chế, bất cập và không còn phát huy hiệu lực quản lý tối đa trong thực tế.

- Nguồn nhân lực quản lý hóa chất còn thấp cả về chất lượng và số lượng. Thực tế cho thấy, kể từ khi Luật Hóa chất ra đời với sự nỗ lực của các cơ quan quản lý nhà nước ở Trung ương trong việc nâng cao chất lượng, sự quan tâm của các chính quyền địa phương, nhân lực quản lý hóa chất đã được nâng cao đáng kể, góp phần nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước trong lĩnh vực này. Tuy nhiên, cùng với nỗ lực tinh giản hóa bộ máy trong thời gian qua của Bộ Công Thương và các địa phương, biên chế thực hiện chức năng quản lý nhà nước về hóa chất ít có sự gia tăng về số lượng. Điều này đòi hỏi cần nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, đồng thời tích cực áp dụng công nghệ thông tin, các giải pháp hiện đại vào hoạt động quản lý.

- Nguồn nhân lực đội ngũ chuyên gia tư vấn xây dựng dự án, công nghệ, huấn luyện an toàn, xây dựng kế hoạch, biện pháp phòng ngừa, ứng phó sự cố hóa chất, triển khai quản lý hóa chất tại doanh nghiệp còn hạn chế cả về số lượng và chất lượng.

- Hệ thống hạ tầng thông tin, thiết bị phần cứng, đặc biệt phần mềm hỗ trợ triển khai các thủ tục hành chính, tổng hợp, phân tích, chia sẻ dữ liệu còn hạn chế.

- Ý thức quản lý hóa chất từ doanh nghiệp đến địa phương còn chưa cao.

Trong thời gian qua, ý thức về vai trò của quản lý nhà nước đối với hóa chất trong đảm bảo an ninh, trật tự, an toàn đối với con người, môi trường và tài sản ngày càng được nâng cao, đặc biệt ở các địa phương nhiều doanh nghiệp hoạt động hóa chất. Tuy nhiên ý thức về trách nhiệm đối với cộng đồng trong việc thực thi các quy định về quản lý hóa chất còn chưa cao, đơn cử tại thời điểm hiện tại mới có 1.628 doanh nghiệp thực hiện nhiệm vụ báo cáo tình hình hoạt động hóa chất năm 2021 trên tổng số hơn 7.000 doanh nghiệp được hệ thống cơ sở dữ liệu hóa chất quốc gia ghi nhận có hoạt động hóa chất.

3. Đề xuất giải pháp, kiến nghị

Sau khi nghiên cứu, đánh giá quá trình thi hành, Bộ Công Thương nhận thấy việc sửa đổi, bổ sung Luật Hóa chất là thực sự cần thiết để hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước trong hoạt động hóa chất; đảm bảo phù hợp với tình hình thực tế và hội nhập quốc tế; tạo cơ sở pháp lý cho việc đẩy mạnh phát triển ngành công nghiệp hóa chất Việt Nam.

Bộ Công Thương đề xuất sửa đổi, bổ sung một số chính sách cụ thể như sau:

a) Về quy định chung

- Bổ sung giải thích từ ngữ để phân định hóa chất với sản phẩm chứa hóa chất, hóa chất trong sản phẩm, khái niệm cụ thể về các hoạt động hóa chất.

- Về danh mục hóa chất, hóa chất độc: Hiện nay, đang có hai luồng ý kiến khác nhau

- + Phương án 1: Cần có các danh mục quy định cụ thể loại hóa chất với tiêu chí hợp lý và thông tin rõ ràng. Trong thời gian qua, Cục Hóa chất đã nghiên cứu phương pháp đánh giá rủi ro đối với hóa chất của Nhật Bản, dựa trên mức độ nguy hại và mức phơi nhiễm (khối lượng) của hóa chất để xếp hóa chất vào các danh mục hoặc các nhóm đối tượng quản lý khác nhau.

- + Phương án 2: Không quy định danh mục hóa chất cụ thể mà phân nhóm đối tượng quản lý theo kết quả phân loại hóa chất. Chúng ta đã có 08 năm từ khi thực hiện Thông tư số 04/2012/TT-BCT về phân loại và ghi nhãn hóa chất; và hơn 3 năm áp dụng tiêu chí phân loại để xác định hỗn hợp hóa chất có điều kiện, hỗn hợp hóa chất hạn chế theo Nghị định số 113/2017/NĐ-CP, do đó cũng có cơ sở để áp dụng phương án này.

b) Chính sách 1: Phát triển công nghiệp hóa chất

- Bổ sung quy định để quản lý hoạt động đầu tư hóa chất trong quá trình chấp thuận chủ trương đầu tư, triển khai thiết kế, thi công.

- Xây dựng các yêu cầu, tiêu chí cụ thể đối với dự án hóa chất (công nghệ, địa điểm, các giải pháp an toàn và bảo vệ môi trường), các cơ chế, chính sách ưu đãi cho các dự án đầu tư trong các khu công nghiệp tập trung, áp dụng các tiêu chí hóa học xanh.

- Đảm bảo an toàn cho người, tài sản, hệ sinh thái và môi trường, hướng đến lồng ghép các tiêu chí hóa học xanh và thực hiện mục tiêu phát triển bền vững

bằng cách bổ sung các quy định nhằm khuyến khích các nhà đầu tư sử dụng công nghệ tiên tiến hiện đại, thân thiện môi trường, áp dụng các biện pháp thực hiện tiêu chí hóa học xanh.

- Xây dựng các quy định nhằm thúc đẩy mạng lưới tư vấn, hỗ trợ phát triển cả về số lượng và chất lượng.

- + Tổ chức tư vấn thiết kế, hỗ trợ cơ quan quản lý trong việc thẩm tra, thẩm định thiết kế xây dựng các dự án đầu tư;

- + Phát triển hệ thống tổ chức đánh giá sự phù hợp, thực hiện việc thử nghiệm, giám định chất lượng, chứng nhận hợp quy;

- + Nâng cao chất lượng các tổ chức tư vấn, hỗ trợ doanh nghiệp trong đảm bảo an toàn, xây dựng kế hoạch, biện pháp phòng ngừa, ứng phó sự cố hóa, huấn luyện an toàn hóa chất.

c) Chính sách 2: Quản lý sản xuất, kinh doanh, xuất nhập khẩu, sử dụng, thải bỏ hóa chất

- Rà soát, xây dựng quy định nhằm đảm bảo hiệu lực quản lý xuyên suốt vòng đời của hóa chất, đồng thời kết hợp cắt giảm, đơn giản hóa các thủ tục hành chính không cần thiết.

- Nghiên cứu, xây dựng các quy định riêng phù hợp với đối tượng đặc thù; miễn trừ giấy phép, giấy chứng nhận sản xuất cho hoạt động phối trộn, pha loãng hóa chất để đưa vào quá trình sử dụng của chính tổ chức, cá nhân.

- Xây dựng đồng bộ hệ thống quản lý các loại hóa chất với các mức độ chặt chẽ khác nhau tùy thuộc vào tính chất nguy hiểm, kết quả đánh giá rủi ro và yêu cầu đảm bảo an trật tự xã hội.

Hệ thống các thủ tục hành chính, quy trình giám sát, quy định về thanh, kiểm tra đối với tất cả các hoạt động từ xuất nhập khẩu, sản xuất, kinh doanh, sử dụng, thải bỏ cần được thống nhất tương ứng với mức độ chặt chẽ giảm dần từ hóa chất cấm, hóa chất hạn chế sản xuất, kinh doanh, hóa chất sản xuất, kinh doanh có điều kiện, hóa chất nguy hiểm và các hóa chất thông thường khác. Tùy tính chất nguy hiểm, kết quả đánh giá rủi ro và yêu cầu đảm bảo an trật tự xã hội, các loại hóa chất sẽ được xem xét và đưa vào danh mục các hóa chất và chịu sự quản lý tương ứng.

- Xây dựng tiêu chí cụ thể, rõ ràng nhằm xác định các hóa chất cần phải quản lý trong toàn bộ vòng đời. Do nguồn lực quản lý có hạn nên cần phải xem xét phương án giảm số lượng hóa chất bị quản lý chặt chẽ về khối lượng và tăng cường công tác kiểm soát với các hóa chất này.

- Danh mục hóa chất cấm gồm danh sách các hóa chất đặc biệt nguy hiểm đã bị cấm sử dụng trong các hoạt động dân sự theo các công ước hoặc cam kết quốc tế của Việt Nam cần tiếp tục duy trì, tăng cường khâu quản lý, giám sát.

- Đối với các danh mục hóa chất hạn chế, hóa chất có điều kiện cần phân định rõ tiêu chí quy định hóa chất theo các danh mục phụ thuộc vào:

- + Tính chất nguy hiểm của hóa chất: bao gồm các loại hóa chất bị hạn chế hoặc kiểm soát sản xuất, xuất nhập khẩu, kinh doanh, sử dụng theo các công ước

quốc tế như OPCW, Rosterdam, Stockholm, tiền chất công nghiệp, tiền chất thuốc nổ, vật liệu nổ công nghiệp và một số ít hóa chất đặc biệt nghiêm trọng.

+ Kết quả đánh giá rủi ro hóa chất: bao gồm số lượng hạn chế các loại hóa chất có mức độ rủi ro cao theo kết quả đánh giá của các cơ quan quản lý nhà nước ở Trung ương, địa phương.

Việc sử dụng phương pháp đánh giá rủi ro hóa chất để lựa chọn các hóa chất đưa vào Danh mục quản lý sẽ giúp tối ưu hóa nguồn lực, tập trung vào các hóa chất có mức độ rủi ro cao, tránh giằng dụa quản lý theo mức độ nguy hiểm của hóa chất. Việc giằng dụa quản lý không chỉ tiêu tốn nguồn lực mà còn gây khó khăn trong thực tế triển khai hoạt động giám sát của cơ quan quản lý nhà nước, dẫn tới giảm hiệu lực quản lý đồng thời gây khó khăn cho doanh nghiệp trong quá trình thực thi quy định.

- Cần có quy định yêu cầu ban hành hướng dẫn kỹ thuật về đánh giá rủi ro hóa chất cho các cơ quan quản lý nhà nước ở trung ương và địa phương và áp dụng theo lộ trình.

- Xây dựng quy trình ban hành, cập nhật danh mục hóa chất bị quản lý theo hướng linh hoạt, kịp thời thay đổi phù hợp với tình hình thực tế, nhu cầu quản lý và có xem xét đến đặc điểm hoạt động hóa chất của các địa phương.

d) Chính sách 3: Quản lý hóa chất trong sản phẩm

- Bổ sung quy định về quản lý hóa chất độc hại trong sản phẩm. Một số cách tiếp cận có thể được nghiên cứu như: quy định giới hạn hàm lượng hóa chất độc hại trong sản phẩm, quy định hóa chất không được sử dụng trong sản phẩm, quy định về đánh giá rủi ro đối với sản phẩm chứa hóa chất.

- Đẩy mạnh công tác xây dựng quy chuẩn kỹ thuật quốc gia quản lý hàm lượng các loại hóa chất nguy hại trong sản phẩm tiêu dùng và công nghiệp.

- Cần quy định chi tiết trách nhiệm đánh giá rủi ro đối với sản phẩm và cung cấp thông tin cho người tiêu dùng của các tổ chức, cá nhân nhập khẩu, sản xuất sản phẩm chứa hóa chất.

đ) Chính sách 4: Đảm bảo an toàn hóa chất

- Từng bước hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về an toàn trong lĩnh vực hóa chất.

- Nghiên cứu, xây dựng quy định cụ thể cơ chế giám sát hoặc áp dụng thủ tục hành chính nếu cần thiết đối với việc xây dựng Biện pháp phòng ngừa, ứng phó sự cố hoá chất và huấn luyện an toàn hóa chất.

e) Chính sách 5: Quy định về thông tin hóa chất

- Do quy định khai báo hóa chất hiện nay rất đơn giản và nhanh chóng nên có thể xem xét quy định tất cả hóa chất khi nhập khẩu vào Việt Nam đều phải khai báo. Đối với một số hóa chất cần kiểm soát đặc biệt sẽ có quy định riêng.

- Quy định rõ trách nhiệm cập nhật và chịu trách nhiệm về độ chính xác của các dữ liệu được đưa lên Cơ sở dữ liệu hóa chất quốc gia.

- Quy định yêu cầu các doanh nghiệp cung cấp đầy đủ thông tin về sản phẩm hóa chất trước khi cho lưu thông trên thị trường để cung cấp tới cơ quan nhà nước, cộng đồng thông qua Cơ sở dữ liệu hóa chất quốc gia.

- Quy định yêu cầu cung cấp các thông tin về an toàn hóa chất đối với các sản phẩm chứa hóa chất tới người tiêu dùng.

g) Chính sách 6: Trách nhiệm quản lý nhà nước về hóa chất

- Phân công lại trách nhiệm quản lý nhà nước về hóa chất cho các bộ, ngành phù hợp với các quy định hiện hành và điều kiện thực tế hiện nay theo hướng đảm bảo rõ ràng, thống nhất, không chồng chéo và thuận lợi trong phối hợp.

- Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước, tăng cường vai trò của các địa phương trong hoạt động quản lý nhà nước về hóa chất.

4. Dự kiến thời gian thực hiện

Sau khi nghiên cứu, rà soát, Bộ Công Thương nhận thấy cần thiết phải sửa đổi, bổ sung Luật Hóa chất năm 2007 và đề xuất thời gian thực hiện như sau:

- Hoàn thành hồ sơ đề nghị xây dựng Luật trình Chính phủ: trước 31 tháng 12 năm 2022;

- Phối hợp với Bộ Tư pháp lập và đưa nhiệm vụ xây dựng Luật vào đề nghị của Chính phủ về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội: trước 31 tháng 3 năm 2023.

- Báo cáo Chính phủ về dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung Luật Hóa chất: trước 31 tháng 12 năm 2024;

- Trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua Luật Hóa chất: tháng 5 năm 2025.

B. CÁC DỰ ÁN CHƯA ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI, BỔ SUNG

I. Nghiên cứu, rà soát Luật Tổ chức cơ quan điều tra hình sự

1. Đánh giá mức độ phù hợp, tính khả thi và hiệu quả thực tế của các quy định trong Luật đang điều chỉnh vấn đề có liên quan đến nội dung định hướng

Ngày 26/11/2015, Quốc hội đã thông qua Luật Tổ chức cơ quan điều tra hình sự năm 2015 và có hiệu lực kể từ ngày 01/01/2018. Luật đã thể chế hóa chủ trương, quan điểm chỉ đạo của Đảng về cải cách tư pháp, đặc biệt là quan điểm về đổi mới tổ chức và hoạt động điều tra hình sự trong Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp (Nghị quyết số 49-NQ/TW) và Kết luận số 92-KL/TW ngày 13/4/2014 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 49-NQ/TW, cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013 về quyền con người, quyền công dân. Theo đó, đã quy định cụ thể về tổ chức bộ máy, nhiệm vụ, quyền hạn của Cơ quan điều tra, cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra; nhiệm vụ, quyền hạn của Điều tra viên và các chức danh khác trong hoạt động điều tra hình sự; quan hệ phân công, phối hợp và kiểm soát trong hoạt động điều tra hình sự; đảm bảo sự kết hợp chặt chẽ giữa tố tụng và hoạt động nghiệp vụ trinh sát; bảo đảm điều kiện cho hoạt động điều tra hình sự và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan; xác định rõ nội dung, cơ quan quản lý nhà nước về công tác điều tra hình

sự. Về cơ bản, Luật Tổ chức cơ quan điều tra hình sự năm 2015 đã góp phần tạo chuyển biến rõ nét góp phần nâng cao hiệu quả công tác phòng, chống tội phạm.

2. Những bất cập, hạn chế, mâu thuẫn, chồng chéo, các khó khăn, vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện

Quá trình tổ chức thực hiện Luật Tổ chức cơ quan điều tra hình sự năm 2015 đã bộc lộ một số hạn chế, tồn tại nhất định và phát sinh những vấn đề mới làm ảnh hưởng đến hoạt động điều tra hình sự, tập trung vào các vấn đề sau:

- Kể từ khi Bộ Công an sắp xếp tổ chức bộ máy theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả theo Nghị quyết số 22-NQ/TW của Bộ Chính trị và Nghị định số 01/2018/NĐ-CP ngày 06/8/2018 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Công an (Nghị định số 01/2018/NĐ-CP) thì mô hình tổ chức Cơ quan điều tra, cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra trong Công an nhân dân theo quy định của Luật Tổ chức cơ quan điều tra hình sự năm 2015 không còn phù hợp với thực tế tổ chức bộ máy mới của Bộ Công an, cụ thể là: (1) Ở Bộ Công an: Sáp nhập và chuyển chức năng, nhiệm vụ của Cục Cảnh sát điều tra tội phạm vào Cục Cảnh sát điều tra tội phạm về tham nhũng, kinh tế, buôn lậu. Sáp nhập và chuyển chức năng, nhiệm vụ của Cục Cảnh sát phòng, chống tội phạm sử dụng công nghệ cao vào Cục An ninh mạng và phòng, chống tội phạm sử dụng công nghệ cao; (2) Ở cấp tỉnh: Không bố trí Phòng Cảnh sát điều tra tội phạm về buôn lậu, chuyển chức năng, nhiệm vụ của đơn vị này cho Phòng Cảnh sát điều tra tội phạm về tham nhũng, kinh tế, buôn lậu. Không bố trí Phòng Cảnh sát phòng, chống tội phạm sử dụng công nghệ cao, chuyển chức năng, nhiệm vụ của đơn vị này cho Phòng An ninh mạng và phòng chống tội phạm sử dụng công nghệ cao hoặc phòng nghiệp vụ khác của Công an cấp tỉnh. Giải thể Cảnh sát phòng cháy và chữa cháy ở các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Việc dùng tên gọi Phòng Cảnh sát giao thông là cơ quan của Công an nhân dân được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra trong Luật Tổ chức cơ quan điều tra hình sự năm 2015 là chưa đầy đủ, vì hiện nay theo quy định tùy tình hình thực tế của Công an các tỉnh mà tên gọi có thể khác nhau là: Phòng Cảnh sát giao thông đường bộ - đường sắt hoặc Phòng Cảnh sát đường thủy hoặc Phòng Cảnh sát giao thông.

- Bộ Công an đã triển khai Đề án bố trí Công an chính quy đảm nhiệm các chức danh Công an xã, do vậy, việc quy định trách nhiệm của Công an xã như quy định tại Điều 44 Luật Tổ chức cơ quan điều tra hình sự năm 2015 là không phù hợp với thực trạng bố trí Công an xã hiện nay: Theo quy định Điều 44 (Trách nhiệm của Công an xã, phường, thị trấn, Đoàn Công an) của Luật Tổ chức cơ quan điều tra năm 2015 thì trách nhiệm của Công an xã khác so với Công an phường, thị trấn, Đoàn Công an. Cụ thể: (1) Công an xã có trách nhiệm tiếp nhận tố giác, tin báo về tội phạm, lập biên bản tiếp nhận, lấy lời khai ban đầu và chuyển ngay tố giác, tin báo về tội phạm kèm theo các tài liệu, đồ vật có liên quan cho Cơ quan điều tra có thẩm quyền; (2) Công an phường, thị trấn, Đoàn Công an có trách nhiệm tiếp nhận tố giác, tin báo về tội phạm, lập biên bản tiếp nhận, tiến hành kiểm tra, xác minh sơ bộ và chuyển ngay tố giác, tin báo về tội phạm kèm theo

các tài liệu, đồ vật, có liên quan cho Cơ quan điều tra có thẩm quyền. Việc quy định trách nhiệm như nêu trên căn cứ vào tình hình thực tiễn tại thời điểm xây dựng, ban hành Luật Tổ chức cơ quan điều tra hình sự, khi đó, Công an xã không bố trí Công an chính quy; còn Công an phường, thị trấn, Đoàn Công an bố trí Công an chính quy nên trách nhiệm của các đơn vị này khác nhau. Còn hiện nay, thực hiện Nghị quyết 22-NQ/TW, Bộ Công an đã xây dựng Đề án Công an xã chính quy, theo đó, tất cả Công an xã đã được bố trí Công an chính quy thực hiện nhiệm vụ bảo đảm an ninh, địa bàn cấp xã. Do vậy, việc quy định trách nhiệm của Công an xã trong tiếp nhận, giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm tại Luật Tổ chức cơ quan điều tra hình sự năm 2015 là không còn phù hợp với thực tế đội ngũ cán bộ Công an xã hiện nay.

- Quy định của Luật Tổ chức cơ quan điều tra hình sự năm 2015 và Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 còn chưa thống nhất dẫn đến có khăn khăn trong việc áp dụng, cụ thể:

Một là, theo quy định tại các điều 32, 33, 34, 35 và 36 của Luật Tổ chức cơ quan điều tra hình sự năm 2015 và Điều 39 của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 thì cấp trưởng, cấp phó các cơ quan của Bộ đội biên phòng, Hải quan, Kiểm lâm, lực lượng Cảnh sát biển, Kiểm ngư: (1) Khi tiến hành tố tụng hình sự đối với tội phạm ít nghiêm trọng trong trường hợp phạm tội quả tang, chứng cứ và lý lịch người phạm tội rõ ràng thì *trực tiếp tố chức và chỉ đạo việc khám nghiệm hiện trường; triệu tập và hỏi cung bị can; triệu tập bị hại, đương sự; triệu tập người làm chứng*; (2) Khi tiến hành tố tụng hình sự đối với tội phạm nghiêm trọng, rất nghiêm trọng, đặc biệt nghiêm trọng hoặc tội phạm ít nghiêm trọng nhưng phức tạp thì được *triệu tập người làm chứng, bị hại, đương sự*. Tuy nhiên, theo quy định tại các điều 182, 183, 185, 188 và 201 của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 thì những hoạt động tố tụng nêu trên đều do Điều tra viên chủ trì thực hiện, trong khi đó Bộ đội biên phòng, Hải quan, Kiểm lâm, lực lượng Cảnh sát biển, Kiểm ngư không bố trí Điều tra viên, do vậy, trên thực tế không thực hiện các hoạt động nêu trên.

Hai là, theo quy định khoản 2 Điều 59 Luật Tổ chức cơ quan điều tra hình sự năm 2015 và khoản 4 Điều 39 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015, cán bộ điều tra thuộc Bộ đội biên phòng, Hải quan, Kiểm lâm, lực lượng Cảnh sát biển, Kiểm ngư có những quyền hạn: *Hỏi cung bị can; triệu tập người làm chứng, tiến hành khám nghiệm hiện trường*. Tuy nhiên, theo quy định tại các điều 182, 185 và 201 của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 thì những hoạt động nêu trên do Điều tra viên tiến hành, trong khi đó các cơ quan này không bố trí Điều tra viên. Tương tự như vậy, theo quy định của Luật Tổ chức cơ quan điều tra hình sự năm 2015 và Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 thì các cơ quan thuộc lực lượng An ninh trong Công an nhân dân được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra, các cơ quan thuộc lực lượng Cảnh sát trong Công an nhân dân được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra và các cơ quan khác trong Quân đội nhân dân được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra thì những cơ quan nêu trên có thể *triệu tập người làm chứng, bị hại, đương sự, tiến hành khám nghiệm hiện trường*. Tuy nhiên, theo quy định tại Điều 185 và Điều 201 của Bộ luật Tố

tụng hình sự năm 2015 thì những hoạt động này do Điều tra viên chủ trì tiến hành, trong khi đó các cơ quan này không bố trí Điều tra viên.

3. Đề xuất giải pháp cụ thể xử lý kết quả nghiên cứu, rà soát

Trên cơ sở kết quả nghiên cứu rà soát Luật Tổ chức cơ quan điều tra hình sự năm 2015, Bộ Công an đề xuất sửa đổi, bổ sung Luật để thực hiện định hướng đã được xác định:

- Tên dự án: Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức cơ quan điều tra hình sự.

- Tiến độ thực hiện: Việc sửa đổi Luật Tổ chức cơ quan điều tra hình sự phải trên cơ sở sửa đổi Bộ luật Tố tụng hình sự và Bộ luật Hình sự, mà theo Kế hoạch số 81/KH-UBTVQH15 ngày 05/11/2021 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về triển khai thực hiện Kết luận số 19-KL/TW của Bộ Chính trị và Đề án định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV thì thời gian hoàn thành nghiên cứu, rà soát Bộ luật Tố tụng hình sự (lần 2) là trước ngày 31/12/2024. Do đó, tiến độ thực hiện sẽ phụ thuộc vào việc nghiên cứu, rà soát và đề xuất sửa Bộ luật Tố tụng hình sự (lần 2) nêu trên.

II. Nghiên cứu, rà soát Luật Giáo dục đại học

1. Về các vấn đề cần xem xét sửa đổi, bổ sung Luật giáo dục đại học

1.1. Đối tượng áp dụng và phạm vi điều chỉnh của Luật giáo dục đại học

Luật GDDH quy định đối tượng áp dụng gồm cơ sở GDDH, tổ chức và cá nhân có liên quan đến GDDH và viện hàn lâm, viện do Thủ tướng Chính phủ thành lập theo quy định của Luật Khoa học và công nghệ được phép đào tạo trình độ tiến sĩ thực hiện tuyển sinh và đào tạo theo quy định của Luật này (gọi chung là viện nghiên cứu).

Khoản 1 Điều 48 Luật Giáo dục năm 2019 quy định “Trường của cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, lực lượng vũ trang nhân dân là cơ sở giáo dục của hệ thống giáo dục quốc dân, được tổ chức và hoạt động theo quy định của Luật Giáo dục nghề nghiệp, Luật GDDH và điều lệ nhà trường ở mỗi cấp học, trình độ đào tạo khi đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội và được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép hoạt động giáo dục, thực hiện chương trình giáo dục thì được cấp văn bằng, chứng chỉ của hệ thống giáo dục quốc dân”. Tuy nhiên, Luật GDDH được ban hành trước đó chưa quy định bao trùm hết được các đối tượng này nên chưa thống nhất trong thực hiện.

Bên cạnh đó, trong xu thế chuyên đổi số ngày càng xuất hiện nhiều hơn các tổ chức giáo dục cung cấp dịch vụ GDDH như các khóa học cấp chứng chỉ hoặc toàn bộ chương trình trực tuyến, trong xu thế GDDH xuyên biên giới... nhưng Luật chưa đề cập đến đối tượng hoạt động GDDH do các tổ chức này cung cấp.

Phương án xử lý: Chỉnh sửa, bổ sung Luật GDDH theo hướng bổ sung đối tượng áp dụng, đảm bảo quy định đầy đủ, xuyên suốt trong Luật về hoạt động của các đối tượng này hoặc quy định cơ sở GDDH bao gồm cả trường đại học, đại học, các viện nghiên cứu và các cơ sở giáo dục được phép đào tạo các trình độ của GDDH để đảm bảo tính bao quát hơn, thống nhất trong toàn bộ hệ thống văn bản đối với tất cả các loại trường được phép đào tạo các trình độ của GDDH.

Ngoài ra, cần mở rộng phạm vi định nghĩa về cơ sở GDDH trong Luật GDDH để đảm bảo công các quản lý nhà nước về GDDH hiệu quả, bao quát được các đối tượng tham gia đào tạo, cung cấp các dịch vụ theo các trình độ đào tạo của GDDH và thống nhất trong quản lý, đảm bảo chất lượng đào tạo và quyền lợi hợp pháp cho người học.

1.2. Mô hình tổ chức của đại học, trường đại học

Các quy định hiện hành của Luật GDDH chưa làm nổi bật được sự khác biệt về đặc điểm, sứ mạng, nhiệm vụ và quyền hạn giữa mô hình trường đại học và đại học; giữa mô hình đại học quốc gia, đại học vùng với mô hình đại học đa lĩnh vực khác. Điều này dẫn tới một số hạn chế, lúng túng và thiếu thống nhất trong tổ chức, hoạt động và quản trị đối với các đại học trong thực tiễn triển khai Luật GDDH.

Các quy định trong Luật GDDH cũng chưa quy định rõ sự phân cấp quản lý trong đại học có trường thành viên, trong đại học không có trường thành viên và trong các trường đại học; chưa quy định rõ về phân quyền trách nhiệm cụ thể giữa hội đồng trường/ hội đồng đại học, ban giám hiệu/ ban giám đốc trong các đại học, trường đại học... Do vậy, khi các trường xây dựng quy chế tổ chức hoạt động hoặc việc xây dựng quy chế đại học quốc gia, đại học vùng chưa có căn cứ để thực hiện thống nhất trong toàn hệ thống về sự khác biệt của các mô hình này.

Phương án xử lý: Cần quy định cụ thể trong Luật GDDH về đặc điểm, sứ mạng, nhiệm vụ quyền hạn để làm rõ nét, vai trò và sứ mạng của đại học (đặc biệt là đại học quốc gia, đại học vùng), các quy định thể hiện sự phân cấp, phân quyền, quy định trách nhiệm rõ hơn cho đại học và trường đại học thành viên, giữa đại học có trường thành viên và đại học không có trường thành viên; quy định về mô hình tổ chức của đại học quốc gia, đại học vùng và các đại học đa lĩnh vực khác với tổ chức bộ máy tinh gọn và hoạt động phải đảm bảo hiệu quả, phù hợp với sự phát triển theo thông lệ trên thế giới.

1.3. Về điều kiện, thẩm quyền và thủ tục giải thể hội đồng trường

Trong nhiều trường hợp, hội đồng trường hoạt động không hiệu quả, thậm chí vi phạm quy định của pháp luật gây những hậu quả nghiêm trọng (như chậm kiện toàn nhân sự hiệu trưởng, phó hiệu trưởng, chậm ban hành, phê duyệt các văn bản thuộc thẩm quyền...) nhưng Luật GDDH chưa có quy định về điều kiện, thẩm quyền và thủ tục giải thể hội đồng trường.

Phương án xử lý: Bổ sung quy định của Luật GDDH về điều kiện giải thể hội đồng trường và giao thẩm quyền cho cơ quan quản lý trực tiếp; giao Chính phủ quy định chi tiết điều kiện và trình tự, thủ tục.

1.4. Về hội đồng trường của các cơ sở giáo dục đại học thuộc Bộ Công an, Bộ Quốc phòng

Theo khoản 8 Điều 16 Luật GDDH giao Chính phủ quy định chi tiết về quy trình, thủ tục thành lập, công nhận hội đồng trường; việc công nhận, bãi nhiệm, miễn nhiệm chủ tịch hội đồng trường, bổ nhiệm, miễn nhiệm thành viên khác của hội đồng trường; tổ chức hội đồng trường của cơ sở GDDH thuộc Bộ Công an, Bộ Quốc phòng. Tuy nhiên, hiện nay các cơ sở GDDH thuộc Bộ Công an, Bộ

Quốc phòng gặp khó khăn trong việc thành lập hội đồng trường vì các cơ sở GDDH trực thuộc Bộ Công an, Bộ Quốc phòng đồng thời phải thực hiện theo các quy định pháp luật áp dụng đối với các đơn vị sự nghiệp công lập và Luật Công an nhân dân, Luật Sĩ quan QĐND Việt Nam năm 1999, được sửa đổi, bổ sung năm 2014; Nghị định số 164/2017/NĐ-CP ngày 30/12/2017 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Quốc phòng.

Phương án xử lý: Sửa đổi Luật GDDH theo hướng giao Chính phủ quy định cụ thể đối với hội đồng trường của cơ sở GDDH thuộc Bộ Công an, Bộ Quốc phòng. Trước mắt đề xuất sửa đổi, bổ sung Nghị định số 99/2019/NĐ-CP ngày 30/12/2019 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật GDDH theo hướng chưa phải thực hiện ngay việc thành lập hội đồng trường của cơ sở GDDH thuộc Bộ Công an, Bộ Quốc phòng.

1.5. Thẩm quyền quy định về chính sách đối với giảng viên trong cơ sở giáo dục đại học

Điều 56 Luật GDDH quy định: “*Thủ tướng Chính phủ quy định cụ thể chính sách đối với giảng viên trong cơ sở GDDH*”, Điều 77 Luật Giáo dục 2019 quy định: “*Chính phủ quy định chi tiết về chính sách đối với nhà giáo*” nên có sự chưa thống nhất giữa Luật Giáo dục và Luật GDDH về thẩm quyền quy định về chính sách đối với giảng viên.

Phương án xử lý: Sửa đổi, bổ sung Điều 56 Luật GDDH để phù hợp với Luật Giáo dục, đảm bảo đúng quy định của Luật Ban hành VBQPPL và tránh mâu thuẫn thẩm quyền.

1.6. Về tổ chức kiểm định chất lượng

Hiện nay ở Việt Nam có 04 tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục công lập được thành lập và đặt tại các cơ sở GDDH. Từ 2019 đến nay, các tổ chức này đều đang vướng mắc trong khâu chuyển đổi để có thể đáp ứng hoàn toàn quy định tại khoản 1 Điều 52 Luật GDDH “*độc lập về tổ chức với cơ quan quản lý nhà nước và cơ sở GDDH*”. Bên cạnh đó, để đáp ứng yêu cầu bảo mật, Bộ Quốc phòng và Bộ Công an cũng đề nghị thành lập tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục trực thuộc để thực hiện đánh giá và công nhận cho các cơ sở giáo dục và chương trình đào tạo khối quốc phòng, an ninh, nhưng cũng sẽ vướng mắc vì không “*độc lập về tổ chức với cơ quan quản lý nhà nước*”.

Phương án xử lý: Chỉnh sửa, bổ sung Luật GDDH đảm bảo tính độc lập của các tổ chức kiểm định chất lượng với cơ quan quản lý nhà nước và cơ sở GDDH, nhưng không gây ra khó khăn trong quá trình thực hiện.

1.7. Về việc cơ sở GDDH tiếp nhận, quản lý sử dụng viện trợ không hoàn lại

Nghị định số 80/2020/NĐ-CP ngày 08/7/2020 của Chính phủ quy định về quản lý và sử dụng viện trợ không hoàn lại không thuộc hỗ trợ phát triển chính thức của các cơ quan, tổ chức, cá nhân nước ngoài dành cho Việt Nam, việc tiếp nhận các dự án tài trợ ở nước ngoài vẫn phải báo cáo các cơ quan cấp trên, cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, gây thủ tục hành chính và nhiều khi mất cơ hội kêu gọi tài trợ do thủ tục phức tạp, thời gian triển khai kéo dài.

Phương án xử lý: Sửa đổi, bổ sung Luật GDDH theo hướng Hội đồng trường được quyết định việc tiếp nhận, quản lý sử dụng viện trợ không hoàn lại không thuộc hỗ trợ phát triển chính thức của các cơ quan, tổ chức, cá nhân nước ngoài dành cho Việt nam.

1.8. Về trường đại học tư thực hoạt động không vì lợi nhuận

Luật GDDH quy định cơ sở GDDH tư thực hoạt động không vì lợi nhuận là cơ sở GDDH mà nhà đầu tư cam kết hoạt động không vì lợi nhuận, được ghi nhận trong quyết định cho phép thành lập hoặc quyết định chuyển đổi loại hình cơ sở GDDH; hoạt động không vì lợi nhuận, không rút vốn, không hưởng lợi tức; phần lợi nhuận tích lũy hàng năm thuộc sở hữu chung hợp nhất không phân chia để tiếp tục đầu tư phát triển cơ sở GDDH. Chỉ chuyển đổi cơ sở GDDH tư thực sang cơ sở GDDH tư thực hoạt động không vì lợi nhuận. Tuy nhiên, các quy định pháp luật liên quan đến hoạt động của cơ sở GDDH hoạt động không vì lợi nhuận hiện nay chưa giúp nhà nước kiểm soát được tính “không lợi nhuận” của loại cơ sở GDDH này. Đồng thời, một số trường đại học dân lập muốn chuyển thẳng sang hoạt động theo mô hình trường đại học tư thực không vì lợi nhuận không thực hiện được.

Bên cạnh đó, Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021-2030 của Đảng chỉ rõ “chuyển đổi trường đại học công lập kém hiệu quả sang mô hình hợp tác công - tư”. Do đó, GDDH cần có chính sách để thu hút các đầu tư vào GDDH với mục tiêu không vì lợi nhuận. Đồng thời, những quy định về trường đại học hoạt động trong GDDH cần tiếp tục quy định rõ hơn theo hướng tạo điều kiện cho các loại trường khác có thể chuyển đổi sang hoạt động không vì lợi nhuận, quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước trong việc kiểm tra xác nhận và giám sát việc hoạt động không vì lợi nhuận, cũng như các chính sách thuế và thuê đất được khuyến khích đúng tầm để phát triển loại trường này và thúc đẩy hợp tác công tư trong GDDH.

Phương án xử lý: Sửa đổi, bổ sung Luật GDDH về trường đại học tư thực hoạt động không vì lợi nhuận theo hướng làm rõ về sở hữu, chính sách thuế và các vấn đề khác liên quan đối với loại trường này.

1.9. Về bố cục Luật giáo dục đại học

Luật GDDH hiện hành được bố cục theo các lĩnh vực hoạt động của các cơ sở GDDH mà chưa thể hiện đầy đủ về hệ thống GDDH và quan hệ xã hội. Bên cạnh đó, quyền hạn và trách nhiệm của cơ sở GDDH trong Luật không tập trung tại phần nhiệm vụ và quyền hạn cơ sở GDDH tại Chương III mà quy định rải rác cả ở các điều về hoạt động khoa học và công nghệ (Điều 41), hoạt động hợp tác quốc tế (Điều 47), trách nhiệm của cơ sở GDDH trong việc đảm bảo chất lượng GDDH (Điều 50). Quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình của các cơ sở GDDH được đặt là trọng tâm trong Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật GDDH, được quy định tại các điều riêng đồng thời được đưa vào các hoạt động khác nhau, nhưng không được quy định thống nhất tại phần nhiệm vụ và quyền hạn của cơ sở GDDH.

Phương án đề xuất: Thiết kế lại cấu trúc khi xây dựng Luật GDDH mới.

2. Về các vấn đề cần sửa đổi, bổ sung ở các luật khác liên quan pháp luật giáo dục đại học

2.1. Về quy định về đầu tư các dự án thực hiện hoạt động đào tạo, nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ.

Khoản 2 Điều 66 Luật GDDH quy định đối với cơ sở GDDH công lập tự bảo đảm toàn bộ kinh phí chi thường xuyên, hội đồng trường, hội đồng đại học quyết định việc sử dụng nguồn thu hợp pháp ngoài ngân sách nhà nước để đầu tư các dự án thực hiện hoạt động đào tạo, nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ. Tuy nhiên, đối với những cơ sở GDDH công lập, việc sử dụng tài sản công trong thực hiện hoạt động dịch vụ, liên doanh, liên kết hợp tác với cơ sở doanh nghiệp bên ngoài được thực hiện theo Luật Quản lý tài sản công theo quy trình thủ tục khá phức tạp khiến các cơ sở GDDH khó phát huy được quyền tự chủ.

Phương án xử lý: Nghiên cứu chỉnh sửa, bổ sung quy định tại Luật Quản lý tài sản công đảm bảo thống nhất với Luật GDDH.

2.2. Về thẩm quyền thông qua báo cáo tài chính hằng năm của cơ sở GDDH

Luật GDDH quy định thẩm quyền và trách nhiệm của hội đồng trường “hội đồng trường Quyết định chính sách học phí, hỗ trợ người học; phê duyệt kế hoạch tài chính; thông qua báo cáo tài chính hằng năm, báo cáo quyết toán kinh phí đối với các nguồn thu hợp pháp của trường đại học”. Tuy nhiên, trên thực tế việc phê duyệt kế hoạch tài chính và quyết toán tài chính của các cơ sở GDDH công lập vẫn do Bộ chủ quản thực hiện theo quy định của Luật Ngân sách Nhà nước nên dẫn đến sự chông chéo trong tổ chức thực hiện.

Phương án xử lý: Sửa đổi, bổ sung Luật Ngân sách Nhà nước theo hướng có quy định riêng đối với các đơn vị sự nghiệp công lập là các cơ sở GDDH công lập hoặc quy định cho phép các cơ sở GDDH công lập theo pháp luật chuyên ngành.

2.3. Quản lý và sử dụng tài sản của cơ sở giáo dục đại học

Điều 67 Luật GDDH quy định quản lý và sử dụng tài sản của cơ sở GDDH: “*Tài sản của cơ sở GDDH công lập được quản lý, sử dụng theo nguyên tắc quản lý, sử dụng tài sản công. Cơ sở GDDH được sử dụng tài sản công vào việc kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết theo quy định của pháp luật nhằm mục đích phát triển GDDH, theo nguyên tắc bảo toàn và phát triển, phù hợp với môi trường giáo dục*”. Tuy nhiên, theo quy định tại các điều 56, 57 và 58 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, các cơ sở GDDH phải báo cáo cấp trên phê duyệt, gây thủ tục hành chính và chậm tiến độ triển khai dự án.

Phương án xử lý: Sửa đổi, bổ sung quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công theo hướng các cơ sở GDDH đã thành lập hội đồng trường có thẩm quyền quyết định sử dụng tài sản của cơ sở GDDH công lập: Hội đồng trường của cơ sở GDDH được quyết định mua sắm tài sản công; thuê tài sản công; khoán kinh phí sử dụng tài sản công; quyết định thu hồi tài sản công; quyết định điều chuyển tài sản công; quyết định bán tài sản công; quyết định thanh lý tài sản công; quyết định tiêu hủy tài sản công. Các quy định khác về quản lý sử dụng tài sản công thực hiện theo quy định của pháp luật về tài sản công.

2.4. Về Doanh nghiệp khoa học công nghệ trong các cơ sở giáo dục đại học

Việc thành lập doanh nghiệp trong cơ sở GDDH vẫn còn vướng mắc bởi Luật Viên chức, theo đó viên chức không được tham gia điều hành doanh nghiệp trong khi các cơ sở GDDH muốn thành lập doanh nghiệp khoa học công nghệ để thực hiện chuyển giao, thương mại hóa các sản phẩm nghiên cứu khoa học do các giảng viên là viên chức của trường nghiên cứu.

Phương án xử lý: Sửa đổi, bổ sung Luật Viên chức để cho các giảng viên tham gia quản lý doanh nghiệp khoa học công nghệ trong các cơ sở GDDH.

2.5. Về thu hút nguồn lực phát triển giáo dục đại học

Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII Đảng Cộng sản Việt Nam xác định đổi mới GDĐT, khoa học và công nghệ phải thực sự trở thành động lực then chốt thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội; đẩy mạnh phát triển và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, nhất là nhân lực chất lượng cao, gắn với đẩy mạnh đổi mới sáng tạo, ứng dụng và phát triển mạnh mẽ khoa học, công nghệ. Tuy nhiên, hiện nay hàng lang pháp lý cho các cơ sở GDDH thực hiện thu hút các nguồn lực xã hội, đẩy mạnh hợp tác công tư, đặc biệt là hợp tác với doanh nghiệp trong đào tạo gắn với nghiên cứu, đổi mới sáng tạo và thương mại hóa sản phẩm, dịch vụ còn nhiều hạn chế.

Phương án xử lý: Chính sửa, bổ sung Luật đầu tư theo phương thức đối tác công tư đối với các cơ sở GDDH trong thu hút các nguồn lực phát triển đào tạo, nghiên cứu thông qua thương mại hóa sản phẩm, dịch vụ.

2.6. Về thẩm quyền đình chỉ hoạt động đào tạo cơ sở GDDH

Khoản 4 Điều 27 Luật GDDH⁵⁸ quy định về thẩm quyền đình chỉ hoạt động đào tạo của cơ sở GDDH là Bộ trưởng Bộ GDĐT. Nhưng Luật xử lý vi phạm hành chính và Nghị định số 04/2021/NĐ-CP ngày 22/01/2021 của Chính quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giáo dục, theo đó thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt “*đình chỉ hoạt động có thời hạn*” đối với cơ sở GDDH bao gồm cả các chức danh khác như Chánh thanh tra Bộ GDĐT, Sở GDĐT; trưởng đoàn thanh tra chuyên ngành của Bộ GDĐT, Sở GDĐT; Chủ tịch UBND cấp huyện, cấp tỉnh. Do đó, chưa thống nhất về thẩm quyền đình chỉ hoạt động đào tạo cơ sở GDDH giữa Luật GDDH và Luật xử lý vi phạm hành chính.

Phương án xử lý: Sửa đổi, bổ sung Luật xử lý vi phạm hành chính và Nghị định số 04/2021/NĐ-CP đảm bảo thống nhất với quy định của Luật GDDH.

3. Về các vấn đề cần sửa đổi, bổ sung ở các nghị định liên quan

3.1. Về cấp có thẩm quyền bổ nhiệm hay công nhận đối với chức danh hiệu trưởng và thẩm quyền người đứng đầu trong các cơ sở giáo dục đại học công lập

Khoản 10 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật GDDH quy định: “*Hội đồng trường quyết định và trình cơ quan quản lý có thẩm quyền ra quyết định công nhận, bãi nhiệm, miễn nhiệm hiệu trưởng trường đại học...*”. Tuy nhiên, chức danh hiệu trưởng hay giám đốc trong các cơ sở GDDH công lập chưa

⁵⁸ Bộ trưởng Bộ GDĐT quyết định cho phép hoạt động đào tạo, đình chỉ hoạt động đào tạo đối với trường đại học và cơ sở GDDH có vốn đầu tư nước ngoài

thể hiện rõ là chức danh bổ nhiệm hay chức danh bầu và thẩm quyền bổ nhiệm hay công nhận các chức danh này. Trong khi đó, quy định về cấp có thẩm quyền xử lý khiếu nại, tố cáo, đánh giá, xử lý kỷ luật, giao quyền hoặc người phụ trách đơn vị sự nghiệp công lập trong các văn bản pháp luật hiện nay dẫn chiếu tới “cấp có thẩm quyền bổ nhiệm đối với chức vụ quản lý” và “cấp có thẩm quyền công nhận đối với chức danh bầu”, dẫn tới những cách hiểu khác nhau về cấp có thẩm quyền xử lý khiếu nại, tố cáo, đánh giá, xử lý kỷ luật đối với Hiệu trưởng, giao quyền hoặc người phụ trách cơ sở GDĐH công lập (là hội đồng trường hay cơ quan quản lý trực tiếp).

Đối với chức danh phó hiệu trưởng theo quy định của Luật GDĐH, Hội đồng trường quyết nghị bổ nhiệm nhưng Luật GDĐH không quy định cấp có thẩm quyền đánh giá, xử lý kỷ luật đối với phó hiệu trưởng trong khi việc này không thuộc nhiệm vụ của hội đồng trường.

Bên cạnh đó, trong quá trình triển khai thi hành pháp luật liên quan đến bổ nhiệm, bãi nhiệm, miễn nhiệm, đánh giá, kỷ luật viên chức quản lý thuộc thẩm quyền của cơ sở GDĐH có một số vướng mắc liên quan đến thẩm quyền giải quyết thuộc thẩm quyền của người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập được quy định tại các luật có liên quan như Luật Viên chức, Luật Quản lý sử dụng tài sản công, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Đầu tư công.

Phương án xử lý: Sửa đổi, bổ sung các nghị định liên quan theo hướng quy định rõ về “cấp có thẩm quyền công nhận, bổ nhiệm” đối với chức danh Hiệu trưởng các cơ sở GDĐH công lập, đồng thời quy định rõ cấp thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo, xử lý kỷ luật, khen thưởng... trong cơ sở GDĐH công lập.

3.2. Về hoạt động của cơ sở giáo dục đại học có vốn đầu tư nước ngoài

Luật GDĐH quy định “Chính phủ quy định cụ thể điều kiện và thủ tục thành lập hoặc cho phép thành lập, cho phép hoạt động đào tạo, đình chỉ hoạt động đào tạo, sáp nhập, chia, tách, giải thể trường đại học, đại học và cơ sở GDĐH có vốn đầu tư nước ngoài”. Tuy nhiên, chưa có quy định về điều kiện hoạt động đào tạo của cơ sở GDĐH có vốn đầu tư nước ngoài cấp bằng của Việt Nam và/ hoặc cấp bằng của nước sở tại.

Phương án xử lý: Chính sửa, bổ sung các nghị định có liên quan về hợp tác, đầu tư của nước ngoài trong lĩnh vực GDĐH, theo hướng quy định rõ về điều kiện hoạt động của cơ sở GDĐH có vốn đầu tư nước ngoài khi tổ chức đào tạo để cấp bằng của Việt Nam và/ hoặc cấp bằng của các nước sở tại.

3.3. Về loại hình doanh nghiệp đầu tư thành lập cơ sở giáo dục đại học tư thục

Luật GDĐH quy định nhà đầu tư thành lập cơ sở GDĐH tư thục được lựa chọn áp dụng quy định của pháp luật liên quan về Công ty TNHH hoặc quỹ xã hội để giải quyết những vấn đề trong cơ sở GDĐH mà Luật GDĐH quy định chưa rõ, mang tính chung chung, dẫn đến khó khăn trong quá trình chọn quy định để áp dụng để giải quyết những vấn đề trong cơ sở GDĐH.

Phương án xử lý: Sửa đổi, bổ sung các nghị định liên quan đến đầu tư thành lập cơ sở GDĐH để quy định rõ những trường hợp nhà đầu tư thành lập cơ sở GDĐH tư thục là công ty TNHH thì áp dụng theo Luật Doanh nghiệp; đối với

trường hợp còn lại tuân theo pháp luật về quản lý quỹ tại Việt Nam theo quy định tại Nghị định số 93/2019/NĐ-CP ngày 25/11/2019 của Chính phủ về tổ chức, hoạt động của quỹ xã hội, quỹ từ thiện quy định: "*Quỹ xã hội là quỹ được tổ chức, hoạt động với mục đích hỗ trợ và khuyến khích phát triển văn hoá giáo dục, y tế, thể dục, thể thao*".

3.4. Về việc thanh tra, kiểm tra hoạt động của hội đồng trường của trường đại học tư thục

Theo quy định của Luật GDDH việc thành lập, công nhận hội đồng trường của trường đại học tư thục do Hội nghị nhà đầu tư tổ chức thực hiện; Hiệu trưởng do Hội đồng trường bổ nhiệm. Trên thực tế phát sinh trường hợp trường đại học tư thục thành lập hội đồng trường không đúng quy định nhưng nhà đầu tư vẫn công nhận. Hội đồng trường bổ nhiệm hiệu trưởng không đủ tiêu chuẩn nhưng chưa có cơ chế để xử lý, thiếu quy định hoặc quy định chưa rõ ràng về thẩm quyền xử lý của cơ quan nhà nước trong các trường hợp này.

Phương án xử lý: Sửa đổi, bổ sung các nghị định của Chính phủ có liên quan theo hướng quy định rõ chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền thanh tra, kiểm tra việc tuân thủ pháp luật đối với toàn bộ hoạt động của trường đại học tư thục trên địa bàn và quyết định hủy bỏ việc công nhận hội đồng trường, bổ nhiệm hiệu trưởng trường đại học tư thục không đúng quy định.

4. Đánh giá chung

- Luật GDDH đã thể chế hóa chủ trương của Đảng và Nhà nước về mở rộng quyền tự chủ đại học, tạo cơ sở pháp lý cho các cơ sở GDDH phát huy năng lực trong việc sử dụng hiệu quả mọi nguồn lực để phát triển, nâng cao chất lượng GDDH, bảo đảm sự hội nhập quốc tế, đáp ứng tốt hơn nhu cầu đào tạo nguồn nhân lực của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, góp phần phát triển kinh tế-xã hội của đất nước.

- Cơ chế, chính sách để các cơ sở GDDH thực hiện tự chủ đã được quy định theo hướng phân cấp, phân quyền rõ ràng giữa cơ quan quản lý nhà nước và cơ sở GDDH; các cơ sở GDDH thực hiện quyền tự chủ về chuyên môn, học thuật, tổ chức bộ máy, nhân sự, tài chính và tài sản. Bộ GDĐT là cơ quan quản lý nhà nước về GDDH, tập trung xây dựng các chuẩn chất lượng, cơ chế, chính sách, hướng dẫn, tổ chức thực hiện; thúc đẩy cạnh tranh nâng cao chất lượng và thông qua việc thanh tra, kiểm tra cùng với sự giám sát của xã hội để quản lý, phát hiện những cơ sở GDDH vi phạm và áp dụng chế tài xử phạt theo đúng luật định, công khai kết quả xử lý vi phạm để toàn xã hội cùng giám sát.

- Luật GDDH điều chỉnh về các vấn đề có liên quan đến tự chủ đại học đối với tổ chức bộ máy, nhân sự, tài chính, tài sản trong khi các quy định pháp luật liên quan đối với các lĩnh vực này áp dụng cho các cơ sở GDDH công lập (như là một đơn vị sự nghiệp công lập) chưa được sửa đổi đồng bộ nên gây ra nhiều khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện, làm giảm hiệu quả của việc thực hiện quyền tự chủ của cơ sở GDDH theo quy định của Luật GDDH.

5. Đề xuất, kiến nghị

Kết quả rà soát cho thấy trong số 19 vấn đề liên quan quy định và triển khai Luật GDDH có những mâu thuẫn, chông chéo với các luật khác, những quy định chưa phù hợp với thực tiễn, hoặc khó khăn trong quá trình triển khai thực hiện thì có 9 vấn đề cần phải sửa đổi, bổ sung Luật GDDH; các vấn đề còn lại cần sửa ở các luật khác hoặc có thể giải quyết trong các nghị định có liên quan.

Theo đó, Chính phủ đề xuất việc sửa đổi, bổ sung Luật GDDH hoặc xây dựng mới Luật GDDH thực hiện trong giai đoạn 2026-2031. Trong giai đoạn 2022-2025, Chính phủ tiếp tục rà soát, sửa đổi, bổ sung, ban hành hoặc trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ xem xét, ban hành các văn bản liên quan đến thực hiện cơ chế tự chủ của các cơ sở GDDH công lập nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả tổ chức thi hành luật.

Trước mắt, Chính phủ sẽ sửa đổi một số nghị định hướng dẫn cụ thể như: Nghị định 99/2019/NĐ-CP ngày 30/12/2019 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật GDDH, Nghị định số 127/2018/NĐ-CP ngày 21/9/2018 của Chính phủ quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về giáo dục và các nghị định khác có liên quan. Đồng thời, phối hợp với Bộ Nội vụ tham mưu Chính phủ sửa đổi, bổ sung các quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức.

Ngoài ra có 5 vấn đề còn vướng mắc, khó khăn trong quá trình triển khai còn chưa, thống nhất giữa các luật khác có liên quan. Chính phủ đang xem xét phương án sửa các Luật có liên quan (Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Luật Viên chức, Luật Đầu tư, Luật Ngân sách Nhà nước, Luật xử lý vi phạm hành chính) để đảm bảo tính thống nhất trong thực thi pháp luật và hiệu quả trong công tác quản lý nhà nước đối với GDDH.

III. Nghiên cứu, rà soát Luật Báo chí

Trên cơ sở rà soát 128 văn bản, bao gồm 41 luật, bộ luật, 58 nghị định, 27 Thông tư và 02 Thông tư liên tịch văn bản quy phạm pháp luật khác, phát hiện: (i) Nội dung quy định mâu thuẫn, chông chéo: không có; (ii) Nội dung quy định bất cập, không phù hợp thực tiễn: 27 nội dung, nhóm nội dung. Kết quả cụ thể:

1. Kết quả rà soát và phương hướng xử lý

1.1. Quy định về cơ quan quản lý nhà nước về báo chí, Hội nhà báo Việt Nam, cơ quan chủ quản báo chí

1.1.1. Quy định về phân cấp quản lý nhà nước về báo chí

Thực hiện Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 15/7/2021 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021 - 2030, sau khi nghiên cứu, Bộ Thông tin và Truyền thông nhận thấy một số thủ tục có thể phân cấp cho cơ quan quản lý nhà nước về báo chí tại địa phương giải quyết nhằm bảo đảm sát cơ sở và nguyên tắc quản lý ngành, lãnh thổ. Cụ thể như các thủ tục: Cấp giấy phép, sửa đổi, bổ sung giấy phép, chấp thuận thay đổi nội dung ghi trong giấy phép xuất bản thêm ấn phẩm đối với cơ quan báo chí của địa phương; cấp giấy phép, sửa đổi, bổ sung giấy phép, chấp thuận thay đổi nội dung ghi trong giấy phép xuất bản phụ trương đối với cơ quan báo chí của địa phương;

cấp giấy phép, chấp thuận thay đổi nội dung ghi trong giấy phép xuất bản đặc san đối với cơ quan, tổ chức ở địa phương...

* Đề xuất phương án xử lý:

Sửa đổi, bổ sung Luật Báo chí theo hướng tăng cường phân cấp quản lý, giải quyết thủ tục hành chính cho cơ quan quản lý nhà nước về báo chí tại địa phương.

1.1.2. Quy định về quản lý nhà nước về báo chí tại địa phương

Khoản 4 Điều 7 Luật Báo chí quy định “*Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm quản lý nhà nước về báo chí tại địa phương*”. Cụm từ “*báo chí tại địa phương*” chưa được quy định rõ ràng, dẫn đến nhiều cách hiểu khác nhau, gây khó khăn trong hoạt động quản lý nhà nước: Các cơ quan báo chí của địa phương (có cơ quan chủ quản là cơ quan, tổ chức của địa phương) hay các cơ quan báo chí có trụ sở đặt trên địa bàn (kể cả của Trung ương và địa phương khác).

* Đề xuất phương án xử lý:

Sửa đổi, bổ sung khoản 4 Điều 7 Luật Báo chí theo hướng quy định Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm quản lý nhà nước về báo chí của địa phương.

1.1.3. Quy định về thu hồi giấy phép hoạt động báo chí

- Điều 18, Điều 31 Luật Báo chí quy định về việc cấp các loại giấy phép trong hoạt động báo chí. Tuy nhiên, chưa có quy định về việc thu hồi giấy phép khi cơ quan báo chí không còn bảo đảm các điều kiện hoạt động.

Ban đầu, trong quá trình đề nghị cấp giấy phép hoạt động, các cơ quan báo chí đều thể hiện đáp ứng đầy đủ các điều kiện, có đề án hoạt động, cam kết bảo đảm về tổ chức, nhân sự, cơ sở vật chất, kỹ thuật, phương án tài chính. Nhưng sau khi hoạt động một thời gian, một số cơ quan báo chí không có người đứng đầu cơ quan báo chí, không kinh phí hoạt động, cơ sở vật chất nghèo nàn, cá biệt có trường hợp không có phóng viên chính thức. Đóng góp của các cơ quan báo chí này rất hạn chế, nảy sinh nhiều vấn đề, là một trong các nguyên nhân dẫn đến vi phạm trong hoạt động báo chí, thậm chí là lợi dụng tư cách báo chí để sách nhiễu, thu lợi bất chính.

- Điều 59 về xử lý vi phạm trong lĩnh vực báo chí quy định hình thức thu hồi giấy phép nhưng chưa quy định về trình tự, thủ tục dẫn đến khó khăn trong áp dụng thực hiện; chưa thể hiện đúng bản chất của vấn đề là không đủ điều kiện hoạt động, không phải do hành vi vi phạm quy định tại Điều 9 Luật Báo chí. Việc thu hồi giấy phép theo Điều 59 còn phải thực hiện theo các quy định có liên quan tại Luật Xử lý vi phạm hành chính.

* Đề xuất phương án xử lý:

- Sửa đổi, bổ sung Điều 18, Điều 31 Luật Báo chí theo hướng thu hồi giấy phép hoạt động khi cơ quan báo chí không bảo đảm các điều kiện theo quy định tại Điều 17, Điều 30 Luật Báo chí⁵⁹.

⁵⁹ Trong số 179 văn bản ý kiến của các cơ quan, tổ chức: 73 (40,8 %) cơ quan, tổ chức cho rằng nên quy định thu hồi giấy phép khi trong quá trình hoạt động, cơ quan báo chí không đáp ứng điều kiện hoạt động; 7 (3,9 %) cơ quan, tổ chức cho rằng không nên; 99 (55,3 %) cơ quan, tổ chức không có ý kiến.

- Sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 59 Luật Báo chí theo hướng quy định cụ thể trình tự, thủ tục thu hồi giấy phép khi xử lý vi phạm.

1.1.4. Quy định về vai trò, trách nhiệm của Hội Nhà báo Việt Nam

Điều 8 Luật Báo chí có quy định về Hội Nhà báo Việt Nam “*ban hành và tổ chức thực hiện quy định về đạo đức nghề nghiệp của người làm báo*”, nhưng trong phạm vi Điều lệ Hội chỉ kết luận và xử lý phạm vi đối tượng là hội viên nhưng chưa có quy định nhiệm vụ, quyền hạn thường xuyên theo dõi, giám sát, kiểm tra và phối hợp với cơ quan chức năng (cơ quan quản lý nhà nước, cơ quan chủ quản...) để kết luận và xử lý đối với người làm báo ở Việt Nam vi phạm đạo đức nghề nghiệp, vi phạm pháp luật dẫn đến hiệu quả xử lý vi phạm trong thực tế còn chưa tương xứng với vai trò, vị thế của Hội Nhà báo Việt Nam.

** Đề xuất phương án xử lý:*

Sửa đổi, bổ sung Điều 8 Luật Báo chí theo hướng nâng cao vai trò, trách nhiệm của Hội Nhà báo Việt Nam trong giáo dục, bồi dưỡng đạo đức nghề nghiệp cho đội ngũ người làm báo nói chung; thường xuyên theo dõi, giám sát, kiểm tra, kết luận hành vi vi phạm đạo đức nghề nghiệp và tăng cường xử lý vi phạm của hội viên nói riêng và người làm báo Việt Nam nói chung.

1.1.5. Quy định về nhiệm vụ, trách nhiệm của cơ quan chủ quản báo chí

- Điều 15 Luật Báo chí quy định quyền hạn và nhiệm vụ của cơ quan chủ quản báo chí. Trên thực tế, vai trò, quyền hạn và đặc biệt là trách nhiệm của nhiều cơ quan chủ quản đối với cơ quan báo chí còn hạn chế, mờ nhạt, đặc biệt là cơ quan chủ quản là các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp.

Nhiều cơ quan chủ quản thiếu quan tâm đến hoạt động của cơ quan báo chí; buông lỏng vai trò chỉ đạo, lãnh đạo, quản lý; không bảo đảm điều kiện vật chất, tài chính cho hoạt động của cơ quan tạp chí; không thực hiện đúng đề án, cam kết với cơ quan quản lý khi đề nghị cấp giấy phép.

- Luật Báo chí chưa có quy định cụ thể về việc xử lý trách nhiệm của cơ quan chủ quản báo chí. Do vậy, một số cơ quan chủ quản không có biện pháp chấn chỉnh, xử lý khi cơ quan báo chí xảy ra vi phạm liên tiếp hoặc chậm trễ trong triển khai, sắp xếp quy hoạch. Ngoài ra, cá biệt có tình trạng cơ quan chủ quản can thiệp quá sâu vào hoạt động của cơ quan báo chí, trái quy định pháp luật và trái quy định nội bộ.

- Luật Báo chí chưa có quy định liên quan đến việc chấm dứt, giải thể pháp nhân của cơ quan báo chí sau khi Bộ Thông tin và Truyền thông đã thu hồi giấy phép hoạt động báo chí. Trên thực tế, cơ quan báo chí không còn giấy phép hoạt động vẫn còn tồn tại pháp nhân để giải quyết các nghĩa vụ liên quan như tài chính, tài sản, lao động, bảo hiểm, nghĩa vụ thuế... Việc này tách biệt hoàn toàn với hoạt động chuyên môn nghiệp vụ về báo chí. Có nhiều trường hợp, việc giải quyết dứt điểm các vấn đề phát sinh sau khi đã chấm dứt hoạt động báo chí có thể kéo dài nhiều năm trời; có trường hợp lợi dụng tư cách pháp nhân, sử dụng con dấu để thực hiện các công việc khác.

** Đề xuất phương án xử lý:*

- Sửa đổi, bổ sung Điều 15 Luật Báo chí theo hướng nâng cao vai trò, quyền hạn của cơ quan chủ quản báo chí; cơ quan chủ quản bảo đảm nguồn lực và quản lý giám sát, đánh giá hoạt động⁶⁰. Bổ sung biện pháp xử lý trách nhiệm người đứng đầu và cá nhân liên quan của cơ quan chủ quản khi để cơ quan báo chí xảy ra sai phạm.

- Bổ sung quy định cơ quan báo chí phải giải thể sau khi bị thu hồi giấy phép và hoàn thành các nghĩa vụ liên quan.

1.2. Quy định về đối tượng, điều kiện thành lập; mô hình hoạt động, cơ cấu tổ chức, cơ chế kinh tế - tài chính của cơ quan báo chí

1.2.1. Luật Báo chí chưa bao quát hết các mô hình, vấn đề của truyền thông hiện đại

- Việc tổ chức và hoạt động theo mô hình tòa soạn hội tụ, truyền thông đa phương tiện; báo chí công nghệ, sử dụng trí tuệ nhân tạo và cung cấp nội dung xuyên biên giới; hội tụ về nhân lực, hạ tầng, công nghệ, nguồn dữ liệu, sản xuất nội dung để phát huy được sức mạnh tổng hợp của nhiều loại hình báo chí, các nền tảng công nghệ, các phương thức truyền thông mới là xu thế phát triển của báo chí hiện đại mà Luật Báo chí hiện hành chưa bao quát hết.

Ngoài 04 loại hình báo chí quy định trong Luật Báo chí, còn có nhiều loại hình hoạt động thông tin có tính chất như báo chí (như: Mạng xã hội, trang thông tin điện tử (web), ứng dụng (app) trong nước và xuyên biên giới cung cấp thông tin, video, chương trình phát thanh, truyền hình...); mặt khác với xu thế hội tụ công nghệ, truyền thông đa phương tiện, truyền dẫn đa nền tảng (truyền dẫn trên các hạ tầng mạng viễn thông như cáp, DTH, DTT, di động và đồng thời trên môi trường internet qua các trang web, app trong nước và xuyên biên giới vào Việt Nam); đồng thời có sự tương tác với người đọc, người nghe, người xem tại thời điểm phát thực.

Nhiều cơ quan báo chí chủ động xây dựng ứng dụng (app) tự phân phối nội dung trên internet, hoặc mở thêm kênh phân phối nội dung báo chí trên các nền tảng mạng xã hội trong nước xuyên biên giới (mở kênh trên Youtube, TikTok, mở fanpage trên Facebook, Lotus, Zalo...). Đây là một xu thế tất yếu của quá trình chuyển đổi số báo chí để lan toả nội dung báo chí đến người đọc theo những phương thức mới, khai thác nguồn thu quảng cáo bổ sung từ phương thức này. Tuy nhiên, xu thế này đặt ra nhiều vấn đề cho công tác quản lý, đặc biệt là khi xảy ra sai sót hoặc tranh chấp trên những nền tảng xuyên biên giới chưa tuân thủ pháp luật Việt Nam.

Do đó, Luật Báo chí cần có những quy định quản lý phù hợp bảo đảm mặt bằng phát triển chung và công bằng giữa báo chí với các loại hình truyền thông khác, cũng như điều chỉnh các vấn đề mới phát sinh của sự phát triển.

- Xu hướng các cơ quan báo chí điện tử thực hiện đa phương tiện, cung cấp thêm các video, audio cùng với các bài viết dẫn đến tình trạng ngày càng nhiều

⁶⁰ 38 (21,2 %) cơ quan, tổ chức cho rằng nên quy định rõ trách nhiệm, cơ chế hỗ trợ của cơ quan chủ quản với cơ quan báo chí; 05 (2,9 %) cơ quan, tổ chức cho rằng không nên; 136 (75,9 %) cơ quan, tổ chức không có ý kiến.

báo điện tử đã thực hiện làm các chuyên trang media, video, chuyên trang phát thanh (radio), tổ chức sản xuất các bản tin, chuyên đề truyền hình phát trên internet tại địa chỉ tên miền được cấp phép hoạt động báo điện tử, trên cơ sở được cấp phép thêm hình thức “media”. Việc các báo điện tử hiện được cấp phép thực hiện thêm các hình thức media, đang cạnh tranh trực tiếp với các Đài Phát thanh, truyền hình, dẫn đến khó khăn cho các Đài trong quá trình hoạt động.

- Do sự phát triển của internet băng rộng, đã xuất hiện nhiều dịch vụ cung cấp nội dung truyền hình (gồm: phim, chương trình âm nhạc, chương trình truyền hình - TV show) theo yêu cầu trên mạng internet (gọi là OTT VOD) của doanh nghiệp nước ngoài cung cấp xuyên biên giới vào lãnh thổ Việt Nam, có thu phí như: Netflix, iFlix, Wetv, Spotify... Nội dung cung cấp trên các dịch vụ được chuyển ngữ tiếng Việt, không qua cơ quan báo chí có giấy phép hoạt động phát thanh, truyền hình biên tập, kiểm soát theo quy định của Luật Báo chí, Nghị định số 06/2016/NĐ-CP ngày 18/01/2016 của Chính phủ về quản lý, cung cấp và sử dụng dịch vụ phát thanh, truyền hình. Bên cạnh đó, các mạng xã hội chia sẻ video trong nước (như: Zing TV, Keeng Movies...) thực hiện không đúng giấy phép mạng xã hội, cung cấp dịch vụ OTT VOD (chủ yếu phim, các chương trình phát thanh, truyền hình), không qua cơ quan báo chí có giấy phép hoạt động phát thanh, truyền hình biên tập, kiểm soát. Một số mạng xã hội có thu phí người xem thông qua hình thức nâng cấp thành viên. Một số đối tượng lợi dụng việc chỉ cung cấp VOD để không phải thực hiện theo quy định tại Nghị định số 06/2016/NĐ-CP. Nhiều đơn vị sự nghiệp (điển hình như Đài Truyền hình Việt Nam) có nhu cầu được cung cấp dịch vụ phát thanh, truyền hình trả tiền - OTT TV để kinh doanh các sản phẩm của Đài nhưng không thuộc đối tượng được cấp phép theo quy định tại Điều 51 Luật Báo chí.

** Đề xuất phương án xử lý:*

- Cần nhắc, xem xét sửa đổi tên Luật Báo chí thành “Luật Báo chí truyền thông”⁶¹, mở rộng phạm vi điều chỉnh để bao quát các loại hình truyền thông hiện đại; làm rõ khái niệm, thúc đẩy phát triển tổ hợp báo chí - truyền thông, hệ sinh thái báo chí; khái niệm “chủ bút, chủ báo”...; điều chỉnh quy định về mô hình cơ quan báo chí, các loại hình báo chí, thông tin, truyền thông, từ đó bổ sung quy định quản lý phù hợp.

- Bổ sung quy định quản lý các nội dung liên quan đến các loại hình hoạt động cung cấp nội dung thông tin trên trang thông tin điện tử, mạng xã hội⁶²; quy định rõ điều kiện thành lập, hoạt động, vai trò, nhiệm vụ của trang tin điện tử tổng hợp; điều chỉnh quy định về hoạt động cung cấp nội dung phát thanh, truyền hình, cung cấp dịch vụ truyền dẫn phát sóng phát thanh, truyền hình phù hợp với thực tiễn và quản lý theo cách hiện đại, áp dụng công nghệ số.

1.2.2. Đối tượng, điều kiện thành lập cơ quan báo chí

⁶¹ 46 (25,7%) cơ quan, tổ chức cho rằng nên đổi tên Luật thành Luật Báo chí truyền thông; 09 (5%) cơ quan, tổ chức cho rằng nên giữ nguyên tên Luật; 23 (12,8%) cơ quan, tổ chức có ý kiến tên khác; 101 (56,5%) cơ quan, tổ chức không có ý kiến.

⁶² 86 (48%) cơ quan, tổ chức cho rằng nên mở rộng phạm vi điều chỉnh thêm các loại hình thông tin khác như trang thông tin điện tử, mạng xã hội; 30 (16,8 %) cơ quan, tổ chức cho rằng không nên; 63 (35,2%) cơ quan, tổ chức không có ý kiến.

- Điều 14 Luật Báo chí quy định các đối tượng được thành lập cơ quan báo chí, trong đó có: “*tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp*”; “*tổ chức nghiên cứu khoa học, tổ chức nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ được tổ chức dưới hình thức viện hàn lâm, viện theo quy định của Luật khoa học và công nghệ*”.

Tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp (gọi tắt là Hội) mang tính tự nguyện, cơ chế hoạt động không chặt chẽ như các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, một số nơi thiếu ràng buộc trách nhiệm với cấp trên; việc thành lập các Viện nghiên cứu không phải đơn vị sự nghiệp công lập nhiều trường hợp còn dễ dãi, chưa bảo đảm điều kiện nghiên cứu khoa học, có viện được thành lập nhiều năm nhưng không có hoạt động nghiên cứu khoa học như đăng ký ban đầu. Hiện nay, có xu thế thành lập các Hội, Viện nghiên cứu để xin cấp giấy phép hoạt động tạp chí.

Một số Hội, Viện nghiên cứu không có kinh phí để bảo đảm cho hoạt động của tạp chí, buông lỏng quản lý để tạp chí tự hoạt động, tự trang trải chi phí và nuôi bộ máy. Cá biệt có những trường hợp Hội, Viện nghiên cứu giao, khoán chỉ tiêu, doanh thu, áp đặt nghĩa vụ tài chính đối với tạp chí trái quy định pháp luật hoặc can thiệp quá sâu vào hoạt động của tạp chí, chiếm quyền, vô hiệu hoá vai trò của lãnh đạo tạp chí.

- Các điều kiện cấp giấy phép hoạt động báo chí đã được quy định tại Điều 17 Luật Báo chí. Tuy nhiên, cần bổ sung thêm điều kiện để việc cấp giấy phép chặt chẽ, hoạt động báo chí bền vững, thực chất hơn, như: Thời gian hoạt động tối thiểu của cơ quan chủ quản để được đề nghị cấp giấy phép hoạt động báo chí; phải duy trì số lượng tối thiểu nhà báo, phóng viên thường trực, ký hợp đồng dài hạn tại cơ quan báo chí; phải có tài khoản ký quỹ hoặc có tài sản bảo đảm trong một khoảng thời gian nhất định...

* *Đề xuất phương án xử lý:*

- Sửa đổi, bổ sung Điều 14 Luật Báo chí theo hướng thu hẹp đối tượng thành lập cơ quan báo chí⁶³; Viện nghiên cứu không xuất bản tạp chí mà xuất bản ấn phẩm, tài liệu khoa học để hướng dẫn nghiệp vụ, thông tin về kết quả nghiên cứu.

- Bổ sung điều kiện để cấp giấy phép hoạt động báo chí tại Điều 17 Luật Báo chí⁶⁴.

1.2.3. Loại hình hoạt động và kinh tế báo chí

- Khoản 1 Điều 21 Luật Báo chí quy định: “*Cơ quan báo chí hoạt động theo loại hình đơn vị sự nghiệp có thu*”. Theo quy định pháp luật, cơ quan báo chí thuộc các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội là đơn vị sự nghiệp công lập. Các tạp chí của các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, viện nghiên cứu (không thuộc cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội) không phải là đơn vị sự nghiệp công lập, về bản chất đây

⁶³ 42 (23,5%) cơ quan, tổ chức cho rằng nên thu hẹp đối tượng được thành lập cơ quan báo chí; 07 (3,9%) cơ quan, tổ chức cho rằng nên duy trì như hiện nay; 02 (1,1%) cơ quan, tổ chức cho rằng nên mở rộng, 128 (71,5%) cơ quan, tổ chức không có ý kiến.

⁶⁴ 31 (17,3%) cơ quan, tổ chức cho rằng nên bổ sung điều kiện thành lập cơ quan báo chí; 04 (2,3%) cơ quan, tổ chức cho rằng không nên; 144 (80,4%) cơ quan, tổ chức không có ý kiến.

là những cơ quan báo chí có cơ chế tài chính theo doanh nghiệp, vì vậy, cần quy định loại hình hoạt động cho các cơ quan báo chí này.

- Từ năm 2020 đến nay, kinh tế báo chí tiếp tục gặp nhiều khó khăn ảnh hưởng nặng nề của đại dịch Covid-19⁶⁵, cùng với sự chi phối, cạnh tranh của các nền tảng xuyên biên giới, mạng lưới quảng cáo xuyên biên giới. Số lượng phát hành và quảng cáo của nhiều cơ quan báo chí giảm, nhiều cơ quan báo chí phải giảm trang, giảm kỳ xuất bản, một số cơ quan báo chí phải tạm ngừng xuất bản bản in. Doanh thu của nhiều đài giảm mạnh, có đài sụt giảm đến 70% doanh thu quảng cáo, tài trợ, hợp tác truyền thông.

Sự tham gia điều tiết của Nhà nước bằng nguồn lực tài chính cho báo chí còn thấp, chưa được đồng đều, thường xuyên (chi thường xuyên hiện chiếm 0,5% tổng chi thường xuyên ngân sách nhà nước, chi đầu tư phát triển báo chí chiếm 0,3% tổng chi đầu tư ngân sách nhà nước). Không nhiều cơ quan chủ quản bố trí ngân sách, nguồn lực để đặt hàng hoặc hỗ trợ cơ quan báo chí thực hiện các nhiệm vụ chính trị, thông tin, tuyên truyền. Nhiều cơ quan chủ quản không những không giúp gì về nguồn lực tài chính để hoạt động, ngược lại còn áp đặt cơ quan báo chí phải có một số khoản đóng góp trái pháp luật để bổ sung chi hoạt động của cơ quan chủ quản.

Việc đặt hàng, giao nhiệm vụ cho các cơ quan báo chí từ nguồn ngân sách Nhà nước cấp cho các bộ, ngành chưa có sự tham gia ý kiến của cơ quan quản lý nhà nước về báo chí. Như vậy, sẽ dẫn tới tình trạng nơi nhận nhiều, nơi không có hoặc nội dung đặt hàng chưa bám sát theo chức năng, tôn chỉ, mục đích của cơ quan báo chí, dẫn đến hiệu quả công tác thông tin tuyên truyền hiệu quả chưa cao.

- Trong bối cảnh doanh thu quảng cáo của báo chí sụt giảm nghiêm trọng, phần lớn tiền quảng cáo lại rơi vào các doanh nghiệp sở hữu nền tảng xuyên biên giới, thu phí nội dung được xem là giải pháp kinh doanh mới, một mô hình kinh tế báo chí hợp lý và phù hợp xu thế, giúp các tòa soạn đa dạng nguồn thu, tồn tại và phát triển.

Nếu mọi tin tức tiếp tục được miễn phí trên Internet thì sẽ càng khiến báo chí lâm vào cảnh khó khăn về nguồn thu như hiện nay và càng tạo điều kiện cho những hành vi vi phạm bản quyền báo chí, sự thống trị của truyền thông xã hội cũng như sự phụ thuộc của báo chí Việt Nam vào các nền tảng phân phối nội dung nước ngoài. Ngược lại, báo chí muốn tồn tại phải có doanh thu, bạn đọc sẽ trả tiền cho những nội dung hấp dẫn và chất lượng để duy trì hoạt động và tái đầu tư những sản phẩm chất lượng cao.

- Một số cơ quan báo chí có biểu hiện “tư nhân hoá” báo chí, thể hiện chủ yếu ở việc giao chuyên trang, chuyên mục cho văn phòng đại diện, nhóm phóng viên hoặc đối tác hợp tác chịu trách nhiệm toàn bộ hoạt động, thành lập và khoán doanh thu tùy tiện cho các văn phòng đại diện cơ quan báo chí, thực hiện liên

⁶⁵ Qua khảo sát, nắm bắt số liệu của 159 cơ quan báo in và báo điện tử (81 báo, 78 tạp chí) cho thấy tổng doanh thu 03 năm giảm (doanh thu trong năm 2021 tính đến tháng 9/2021), cụ thể: Năm 2019 là 3.091 tỷ đồng, năm 2020 là 3.115 tỷ đồng, năm 2021 là 2.123 tỷ đồng, giảm 31,4% so với 2020. Trong đó, tổng doanh thu khối báo: năm 2019 là 2.784 tỷ đồng, năm 2020 là 2.855 tỷ đồng, năm 2021 là 1.952 tỷ đồng, giảm 30,6% so với 2020; tổng doanh thu khối tạp chí: năm 2019 là 307 tỷ đồng, năm 2020 là 259 tỷ đồng, năm 2021 là 170 tỷ đồng, giảm 29,4% so với 2020.

doanh liên kết theo hướng người đứng đầu cơ quan báo chí buông lỏng quản lý, chuyển giao quyền kiểm soát nội dung trên thực tế cho đối tác để đối tác lấy lợi ích.

** Đề xuất phương án xử lý:*

- Sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 21 Luật Báo chí theo hướng quy định loại hình hoạt động và quy mô, phương thức hoạt động của cơ quan báo chí cho phù hợp, bao quát cả đối với cơ quan báo chí thuộc các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, viện nghiên cứu.

- Sửa đổi, bổ sung khoản 3 Điều 5 Luật Báo chí theo hướng làm rõ hơn chính sách hỗ trợ, đặt hàng cơ quan báo chí phục vụ nhiệm vụ chính trị, thông tin thiết yếu, ưu tiên hỗ trợ đối với cơ quan báo chí chủ lực, cơ quan báo chí có ảnh hưởng lớn, hoạt động có hiệu quả cao, góp phần xây dựng tổ hợp truyền thông mạnh, có sức lan tỏa và ảnh hưởng rộng rãi trong xã hội. Quy định cơ quan quản lý nhà nước tham gia điều tiết, thẩm định việc đặt hàng báo chí để bảo đảm hiệu quả tuyên truyền và đúng tôn chỉ, mục đích⁶⁶. Xác định rõ trách nhiệm của các cấp, các ngành, các địa phương, cơ quan chủ quản trong việc bảo đảm, tạo điều kiện kinh tế, tài chính cho các cơ quan báo chí phục vụ nhiệm vụ chính trị, thông tin thiết yếu.

- Bổ sung quy định nhằm thúc đẩy các mô hình kinh tế báo chí mới, chuyển đổi cơ cấu và đa dạng hóa doanh thu báo chí, phát triển mô hình báo chí điện tử thu phí nội dung.

- Bổ sung quy định cơ quan chủ quản không được áp đặt nghĩa vụ tài chính đối với cơ quan báo chí trái quy định. Nâng cao trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan báo chí trong việc phân cấp, phân quyền, duyệt đăng tin, bài, quản lý nội dung chuyên trang, chuyên mục, quản lý hoạt động của văn phòng đại diện; nghiêm cấm các hành vi giao khoán chuyên trang, chuyên mục cho văn phòng đại diện, nhóm phóng viên hoặc đối tác hợp tác chịu trách nhiệm toàn bộ hoạt động, kiểm soát nội dung để đối tác lấy lợi ích.

1.3. Nhóm các quy định về nội dung thông tin báo chí

1.3.1. Luật Báo chí chưa có quy định để thúc đẩy chuyển đổi số báo chí

Hiện nay, nhiều cơ quan báo chí đã bắt đầu thực hiện chuyển đổi số trong hoạt động chuyên môn nghiệp vụ với các công nghệ số tiêu biểu là trí tuệ nhân tạo (AI), IoT, Cloud, Bigdata..., thay đổi phương thức vận hành, quản lý, áp dụng công nghệ trong quy trình sản xuất và phân phối nội dung, thực hiện các mô hình kinh doanh báo chí mới.

Những công nghệ số này đã và đang tạo ra môi trường cho báo chí phát triển theo các xu hướng báo chí: Cá nhân hóa nội dung; đa nền tảng; báo chí di động; báo chí xã hội; báo chí dữ liệu; báo chí sáng tạo; siêu tác phẩm báo chí. Nhiều cơ quan báo chí đã đổi mới, tiếp cận công nghệ làm báo hiện đại để đưa thông tin lên các hạ tầng, nền tảng truyền thông khác nhau để tăng khả năng tiếp cận tốt nhất

⁶⁶ 59 (33%) cơ quan, tổ chức cho rằng nên có sự điều tiết của cơ quan quản lý nhà nước về báo chí; 13 (8%) cơ quan, tổ chức cho rằng không nên; 107 (59%) cơ quan, tổ chức không có ý kiến.

của người dân, ứng dụng công nghệ trí tuệ nhân tạo (AI) trong sản xuất, đáp ứng nhu cầu, sở thích của công chúng⁶⁷.

Trong tương lai, Việt Nam có nền báo chí hiện đại, đa nền tảng, đa phương tiện, ứng dụng công nghệ số để cung cấp thông tin chính xác, kịp thời, ý nghĩa, được cá nhân hóa tới công chúng mọi lúc, mọi nơi, góp phần định hướng dư luận, củng cố sự đồng thuận và niềm tin xã hội. Trọng tâm của chuyển đổi số báo chí là đưa sản xuất nội dung và phân phối nội dung lên môi trường số, đổi mới cách làm nội dung, đổi mới mô hình quản lý, tác nghiệp, của cơ quan báo chí, tạo ra cơ hội, các giá trị gia tăng, đa dạng hóa nguồn thu để không chỉ dựa vào quảng cáo, làm chủ nền tảng phân phối nội dung trên không gian mạng.

** Đề xuất phương án xử lý:*

- Sửa đổi, bổ sung Luật Báo chí theo hướng tạo ra hành lang pháp lý để xây dựng cơ chế, chính sách khuyến khích phát triển các nền tảng công nghệ số trong nước, phân phối nội dung thông tin báo chí; phát triển cơ quan truyền thông chủ lực đa phương tiện, tổ hợp báo chí - truyền thông, báo chí trên nền tảng số⁶⁸; xây dựng công cụ/nền tảng thu thập, xử lý dữ liệu, đánh giá, dự báo, phản ánh chất lượng báo chí, xây dựng chỉ số đánh giá truyền thông xã hội dựa trên tác động của các nội dung tin tức trên không gian mạng từ các báo nhằm bảo đảm tính khách quan, trung thực phục vụ công tác quản lý báo chí; xây dựng dữ liệu độc giả; tự động hoá quy trình sản xuất, biên tập nội dung; ứng dụng công nghệ để nâng cao chất lượng nội dung và cải thiện trải nghiệm của người dùng; phát triển các mô hình liên kết giữa báo chí với công ty công nghệ, nhà mạng viễn thông, doanh nghiệp quảng cáo, các nền tảng xuyên biên giới; chú trọng công tác đào tạo nguồn nhân lực, hợp tác quốc tế để đẩy mạnh chuyển đổi số.

- Bên cạnh việc sửa đổi, bổ sung Luật Báo chí, việc hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật liên quan cũng cần được thực hiện đồng bộ, song song nhằm thúc đẩy, hỗ trợ quá trình chuyển đổi số của các cơ quan báo chí: Sửa đổi Luật Sở hữu trí tuệ để xử lý vi phạm về bản quyền báo chí, tăng cường trách nhiệm của các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ trung gian trên không gian mạng trong việc bảo vệ bản quyền tác phẩm báo chí; quyền và trách nhiệm của tổ chức đại diện tập thể quyền tác giả, quyền liên quan trong việc đàm phán, thỏa thuận thu và phân chia tiền bản quyền, bảo đảm quyền lợi công bằng giữa các cơ quan báo chí trong nước với các nền tảng xuyên biên giới. Sửa đổi Luật Quảng cáo, Luật Cạnh tranh để kiểm soát cạnh tranh, chống độc quyền, quản lý hoạt động kinh doanh của các nền tảng xuyên biên giới có thị phần không chế thị trường quảng cáo trực tuyến, bảo đảm môi trường cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng trước pháp luật đối với doanh nghiệp Việt Nam và doanh nghiệp cung cấp dịch vụ xuyên biên giới vào Việt Nam.

1.3.2. Quy định về tôn chỉ, mục đích của cơ quan báo chí

⁶⁷ Một số cơ quan báo chí khá thành công, trở thành các đơn vị báo chí đa phương tiện hiện đại như Thông tấn xã Việt Nam, Đài Tiếng nói Việt Nam, Đài Truyền hình Việt Nam hay các báo, tạp chí điện tử Vietnamplus, VnExpress, Zing... Một số báo chí địa phương cũng đã bước đầu có sự thay đổi như: Hà Nội mới, Sài Gòn giải phóng, Nghệ An, Hà Tĩnh, Thanh Hóa, Bắc Ninh, Tuyên Quang...

⁶⁸ 83 (47%) cơ quan, tổ chức cho rằng nên bổ sung mô hình mới như tổ hợp báo chí - truyền thông, báo chí trên nền tảng số; 12 (7%) cơ quan, tổ chức cho rằng không nên; 84 (46%) cơ quan, tổ chức không có ý kiến.

Vấn đề tôn chỉ, mục đích đã được quy định cụ thể trong Luật Báo chí, được nêu tại nhiều điều khoản, cụ thể gồm: Điểm b khoản 2 Điều 4; khoản 1 Điều 12; điểm a khoản 2 và điểm a khoản 3 Điều 15; khoản 1 Điều 17; khoản 7 Điều 22; khoản 4 Điều 24...

Cơ quan báo chí là cơ quan ngôn luận của cơ quan, tổ chức quy định tại Điều 14 Luật Báo chí, có tôn chỉ, mục đích phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của cơ quan chủ quản. Tôn chỉ, mục đích thực chất là phạm vi hoạt động, phạm vi thông tin của cơ quan báo chí và đây là một nội dung quan trọng, cần thiết trong giấy phép hoạt động báo chí. Việc cơ quan báo chí phải hoạt động đúng tôn chỉ, mục đích ghi trong giấy phép là một vấn đề mang tính nguyên tắc bắt buộc.

Tuy nhiên, một số cơ quan báo chí có ý kiến, nếu chỉ tuân thủ tôn chỉ, mục đích thì nội dung tin, bài sẽ khô khan, bó hẹp, không hấp dẫn và thu hút bạn đọc; nhiều cơ quan báo chí, nhất là các tạp chí bày tỏ quan điểm sẽ không thể tiếp tục tồn tại và bảo đảm nguồn thu để tự nuôi sống toà soạn. Ngoài ra, việc quy định cứng về tôn chỉ, mục đích trong giấy phép khiến cơ quan báo chí khó khăn khi đăng tải những tin, bài thời sự chính trị, đối ngoại, văn nghệ, thể thao, giải trí, quốc tế hoặc thực hiện theo yêu cầu, chỉ đạo tuyên truyền của các cơ quan chức năng về những vấn đề ngoài phạm vi tôn chỉ, mục đích.

** Đề xuất phương án xử lý:*

Sửa đổi, bổ sung Luật Báo chí: Quy định hành vi “thực hiện không đúng tôn chỉ, mục đích” vào các hành vi bị nghiêm cấm. Quy định tỉ lệ tin, bài về các vấn đề chính trị, thiết yếu (chủ trương, chính sách, sự kiện, hoạt động đối ngoại lớn của Đảng và Nhà nước; bảo vệ chủ quyền quốc gia; đấu tranh bảo vệ nền tảng tư tưởng, phản bác các quan điểm sai trái) hoặc thực hiện theo yêu cầu, chỉ đạo tuyên truyền ngoài phạm vi tôn chỉ, mục đích cơ quan báo chí được phép đăng tải⁶⁹.

1.3.3. Phân định nội dung thông tin báo chí với nội dung thông tin phục vụ thương mại, giải trí

Nhiều loại nội dung cung cấp, đăng tải trên các loại hình báo chí hiện tại chỉ đơn thuần phục vụ mục đích thương mại, giải trí. Đặc biệt là đối với phát thanh, truyền hình thì loại nội dung này các rõ ràng hơn như: Các chương trình, kênh chương trình thể thao, ca nhạc, văn nghệ, phim, trò chơi, quảng cáo, bán hàng... Các chương trình, kênh chương trình này đang được quản lý theo quy định của pháp luật về báo chí, sẽ không tạo ra không gian phát triển mới mà cần có quy định quản lý riêng phù hợp, bảo đảm thúc đẩy sự đóng góp của các nguồn lực xã hội vào hoạt động sản xuất nội dung trong nước.

** Đề xuất phương án xử lý:*

Sửa đổi, bổ sung Luật Báo chí theo hướng phân định rõ giữa báo chí phục vụ nhiệm vụ chính trị, thông tin chính luận, tuyên truyền thiết yếu và các loại nội dung chỉ phục vụ nhu cầu giải trí, thương mại để có biện pháp quản lý phù hợp⁷⁰.

⁶⁹ 54 (31%) cơ quan, tổ chức cho rằng nên quy định tỉ lệ % tin, bài thông tin về các sự kiện, hoạt động lớn của đất nước; 50 (27%) cơ quan, tổ chức cho rằng không nên; 75 (42%) cơ quan, tổ chức không có ý kiến.

⁷⁰ 80 (45%) cơ quan, tổ chức cho rằng nên phân định thông tin báo chí với thông tin phục vụ thương mại, giải trí; 10 (5%) cơ quan, tổ chức cho rằng không nên; 89 (50%) cơ quan, tổ chức không có ý kiến.

1.3.4. Quy định về liên kết trong hoạt động báo chí

Điều 37 về liên kết trong hoạt động báo chí quy định trách nhiệm của cơ quan báo chí trong việc liên kết còn chung chung; chưa quy định cụ thể về hình thức (hợp đồng liên doanh hay hợp tác kinh doanh...), yêu cầu về điều kiện, năng lực của đối tác liên kết, quy trình, thủ tục liên kết.

Một số chương trình liên kết trên truyền hình, tập trung ở các chương trình giải trí, trò chơi truyền hình (game show), truyền hình thực tế, chưa được quản lý chặt chẽ, đã để xảy ra một số sai sót trong nội dung thông tin, như hình ảnh, lời thoại phản cảm, thiếu tính thẩm mỹ, giáo dục... Một số đối tác lợi dụng hoạt động liên kết kênh để tự thiết lập các kênh truyền thông trên nền tảng internet, mạng xã hội có biểu tượng (logo) giống kênh truyền hình của Đài, thực hiện sản xuất, cung cấp chương trình trên các kênh truyền thông này, gây nhầm lẫn cho xã hội. Một số kênh chương trình liên kết được đối tác liên kết của các Đài Phát thanh, truyền hình thực hiện truyền thông, quảng bá kênh chương trình theo hướng là kênh thuộc sở hữu của đối tác liên kết.

** Đề xuất phương án xử lý:*

Sửa đổi, bổ sung Điều 37 Luật Báo chí theo hướng quy định rõ trách nhiệm của cơ quan báo chí trong việc liên kết; yêu cầu về điều kiện, năng lực, kế hoạch hợp tác kinh doanh và những cam kết cần phải có của đối tác liên kết. Bổ sung quy định giao cơ quan có thẩm quyền quy định chi tiết về hình thức, quy trình, thủ tục liên kết trong hoạt động báo chí.

1.4. Quy định về văn phòng đại diện, phóng viên thường trú

Điều 22 Luật Báo chí quy định về điều kiện và hoạt động của văn phòng đại diện, phóng viên thường trú, song thực tế triển khai thời gian qua cũng còn không ít tồn tại, bất cập:

- Luật Báo chí chưa có quy định giới hạn số lượng văn phòng đại diện, phóng viên thường trú hoặc quy mô cơ quan báo chí như thế nào thì được thành lập bao nhiêu văn phòng đại diện; chưa quy định cụ thể một người không được làm trưởng văn phòng của nhiều văn phòng đại diện khác nhau.

- Mô hình văn phòng đại diện không thống nhất, nơi thì đại diện tại một địa phương, nơi thì đại diện khu vực gồm nhiều tỉnh thành. Nhiều văn phòng đại diện chỉ có Trưởng văn phòng có thể nhà báo, còn lại phóng viên thuộc văn phòng là nhân viên quảng cáo hoặc cơ quan báo chí ký với các cá nhân không có chuyên môn, nghiệp vụ về báo chí làm cộng tác viên, không đáp ứng được yêu cầu về năng lực và trình độ của người làm báo. Có cơ quan báo chí lựa chọn và cử Trưởng văn phòng đại diện đủ điều kiện, nhưng chỉ ngồi ở tòa soạn tại Hà Nội, rất ít khi có mặt tại văn phòng, không quán xuyến hoạt động văn phòng đại diện. Nhiều văn phòng đại diện được thành lập ra nhưng hoàn toàn không được cơ quan báo chí cấp kinh phí hoặc đứng tên các hợp đồng thuê trụ sở, các phóng viên, cộng tác viên không có hợp đồng hoặc được đóng bảo hiểm xã hội qua cơ quan báo chí, gây khó khăn trong việc xác định thế nào là văn phòng đại diện đủ điều kiện hoạt động.

- Một số tạp chí khoa học nhưng mở quá nhiều văn phòng đại diện, phóng viên thường trú không cần thiết cho hoạt động nghiên cứu, thông tin khoa học mà tập trung khai thác những vấn đề tiêu cực, bất cập của địa phương.

- Tình trạng văn phòng đại diện, phóng viên thường trú hoạt động gây bức xúc cho địa phương, doanh nghiệp nguyên nhân là do một số cơ quan báo chí buông lỏng quản lý, thiếu kiểm soát để một bộ phận nhà báo, phóng viên, cộng tác viên không thực chất hoạt động nghiệp vụ, lợi dụng danh nghĩa báo chí để trục lợi; tạo sức ép về làm kinh tế, thậm chí là giao, khoán chỉ tiêu doanh thu, quảng cáo cho văn phòng đại diện, nhà báo, phóng viên, cộng tác viên.

** Đề xuất phương án xử lý:*

Sửa đổi, bổ sung Điều 22 Luật Báo chí theo hướng quy định rõ một số mô hình chung của văn phòng đại diện phù hợp với cơ cấu, tổ chức và quy mô cơ quan báo chí; quy định số lượng văn phòng đại diện, phóng viên thường trú tương ứng với quy mô của cơ quan báo chí⁷¹; bổ sung điều kiện, cơ cấu, quyền hạn và nhiệm vụ, quyền hạn của văn phòng đại diện, trưởng văn phòng đại diện. Quy định tạp chí nghiên cứu khoa học thì không mở văn phòng đại diện, cử phóng viên thường trú; bổ sung điều kiện phóng viên thuộc văn phòng đại diện phải có hợp đồng chính thức với cơ quan báo chí; quy định cụ thể số lượng phóng viên thường trú độc lập tại mỗi địa phương là 01 người...

1.5. Quy định về hoạt động tác nghiệp báo chí

1.5.1. Quy định về đội ngũ phóng viên

Luật Báo chí đề cập đến chức danh phóng viên, tuy nhiên, chưa có quy định cụ thể về quyền và nghĩa vụ của phóng viên (khi đội ngũ này chưa đủ điều kiện để được cấp thẻ nhà báo).

Ngoài ra, khi tác nghiệp tại cơ quan, tổ chức, trong khi nhà báo chỉ cần xuất trình thẻ nhà báo, thì chưa có quy định đối với phóng viên chưa được cấp thẻ nhà báo cần các giấy tờ như thế nào, dẫn đến các cơ quan, tổ chức yêu cầu khác nhau, gây khó khăn cho đối tượng này khi tác nghiệp. Thậm chí, có cơ quan, tổ chức cho rằng phóng viên không có thẻ nhà báo thì không đủ điều kiện tác nghiệp nên không được hoạt động, cung cấp thông tin.

** Đề xuất phương án xử lý:*

Bổ sung trong Luật Báo chí quy định về quyền, nghĩa vụ và yêu cầu, tiêu chuẩn phóng viên. Điều kiện hoạt động tác nghiệp của phóng viên khi chưa được cấp thẻ nhà báo là phải có giấy giới thiệu do cơ quan báo chí cấp; ban hành mẫu, yêu cầu đối với giấy giới thiệu đề thống nhất áp dụng thực hiện. Quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân khi phối hợp, làm việc, cung cấp thông tin cho phóng viên.

1.5.2. Quy định về điều kiện, tiêu chuẩn nhà báo

⁷¹ 78 (43,6%) cơ quan, tổ chức cho rằng nên quy định mô hình chung của Văn phòng đại diện; 13 (7,3%) cơ quan, tổ chức cho rằng không nên; 88 (49,1%) cơ quan, tổ chức không có ý kiến.

⁷¹ (39,5%) cơ quan, tổ chức cho rằng nên quy định điều kiện cơ quan báo chí quy mô nào thì được có số lượng Văn phòng đại diện tương ứng; cơ quan, tổ chức cho rằng không nên; 14 (7,8%) cơ quan, tổ chức cho rằng không nên; 94 (52,7%) cơ quan, tổ chức không có ý kiến.

Điều 27 Luật Báo chí quy định về điều kiện, tiêu chuẩn được xét cấp thẻ nhà báo. Điều kiện, tiêu chuẩn để được cấp thẻ nhà báo tại Luật Báo chí hiện hành đã đơn giản hơn, từ yêu cầu 03 năm công tác và phải có hợp đồng dài hạn tại cơ quan báo chí xuống còn 02 năm công tác liên tục tại cơ quan báo chí. Song chưa có quy định yêu cầu về đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ báo chí trước khi cấp thẻ nhà báo lần đầu.

Thời gian gần đây, một bộ phận nhà báo, phóng viên thiếu tu dưỡng đạo đức, rèn luyện bản lĩnh chính trị; hoạt động thiếu chuẩn mực, ảnh hưởng đến hoạt động hợp pháp và gây bức xúc cho cơ quan, doanh nghiệp, địa phương; vi phạm đạo đức nghề nghiệp, trái quy định pháp luật, thậm chí bị xử lý hình sự.

** Đề xuất phương án xử lý:*

- Sửa đổi, bổ sung Điều 27 Luật Báo chí theo hướng quy định chặt chẽ hơn về tiêu chuẩn, điều kiện cấp thẻ nhà báo, nhất là điều kiện về phẩm chất đạo đức, tư tưởng, bản lĩnh chính trị, phải qua đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ báo chí nhằm nâng cao chất lượng đội ngũ người làm báo.

1.5.3. Quy định về trình tự, thủ tục cấp, đổi, cấp lại thẻ nhà báo

- Điều 28 Luật Báo chí quy định về cấp, đổi, cấp lại thẻ nhà báo. Nhiều Sở Thông tin và Truyền thông phản ánh việc xét duyệt hồ sơ đề nghị cấp thẻ nhà báo của cơ quan báo chí tại địa phương không cần có ý kiến của Sở như trước đây, gây khó khăn cho công tác quản lý của Sở.

- Ngoài ra, một số quy định về cấp, đổi, cấp lại thu hồi thẻ nhà báo còn vướng mắc, bất cập như:

+ Theo quy định tại điểm d khoản 5 Điều 28 Luật Báo chí, người thuộc đối tượng phải nộp lại thẻ nhà báo, chỉ được đổi thẻ trong thời hạn 06 tháng là chưa hợp lý. Đồng thời, Luật Báo chí cũng chưa quy định việc nộp lại thẻ cũ khi cấp đổi thẻ nhà báo theo kỳ hạn mới.

+ Khi mất thẻ nhà báo, thủ tục xin cấp lại thẻ chỉ cần làm đơn đề nghị có ý kiến xác nhận của cơ quan báo chí, cơ quan công tác, công an xã, phường, thị trấn nơi mất thẻ. Nhưng có tình trạng thực chất không mất thẻ mà khai báo gian dối để có thêm thẻ nhà báo.

+ Khoản 5 Điều 28 Luật Báo chí quy định những trường hợp phải nộp lại thẻ nhà báo. Nhưng Luật chưa quy định xử lý đối với trường hợp chây ì, cố tình không nộp lại thẻ.

** Đề xuất phương án xử lý:*

Sửa đổi, bổ sung Điều 28 Luật Báo chí theo hướng bổ sung vai trò của Sở Thông tin và Truyền thông, có ý kiến đối với các trường hợp đề nghị cấp thẻ nhà báo của cơ quan báo chí tại địa phương và quy định về việc nộp lại thẻ nhà báo cũ khi cấp đổi thẻ nhà báo theo kỳ hạn mới, đồng thời điều chỉnh một số quy định cho phù hợp thực tiễn.

1.6. Quy định về tạp chí khoa học

Khoản 16 Điều 3 và khoản 2 Điều 14 quy định về khái niệm và đối tượng thành lập tạp chí khoa học.

Các tạp chí khoa học hiện chiếm đến 37% tổng số cơ quan báo chí, mang tính đặc thù hơn so với các sản phẩm báo chí thông thường khác với chức năng chính là công bố kết quả nghiên cứu khoa học, thông tin về hoạt động khoa học chuyên ngành. Tuy nhiên, các quy định của Luật Báo chí về tạp chí khoa học còn chưa đầy đủ để tạo cơ sở cho sự phát triển của sản phẩm này; chưa quy định về tiêu chí và điều kiện bảo đảm chất lượng khoa học, chưa quy định trách nhiệm của cơ quan chủ quản trong việc bảo đảm chất lượng khoa học.

Đại bộ phận tạp chí khoa học hoạt động theo cơ chế bao cấp từ cơ quan chủ quản, với nguồn kinh phí được cấp không đáng kể và gần như không có nguồn thu thương mại. Nhiều cơ quan chủ quản của tạp chí khoa học không thành lập cơ quan báo chí mà chỉ huy động nhân sự của các phòng, ban trực thuộc làm kiêm nhiệm công tác xuất bản tạp chí. Nhân sự của các tạp chí này thường là cán bộ nghiên cứu, giảng viên, giáo sư, bác sĩ, chuyên gia có học hàm, học vị khoa học kiêm nhiệm. Đối với các tạp chí khoa học, người đứng đầu đóng vai trò quan trọng, mặc dù đã được ưu tiên hơn về điều kiện xét cấp thẻ nhà báo, nhưng cần có uy tín, chuyên môn sâu để có thể phụ trách, biên tập, duyệt đăng các bài viết có hàm lượng nghiên cứu khoa học cao. Nhiều trường hợp người đứng đầu hoặc dự kiến bổ nhiệm người đứng đầu tạp chí có thể là người có uy tín trong giới nghiên cứu khoa học, nhưng lại không đáp ứng đầy đủ các điều kiện về tiêu chuẩn chính trị hoặc độ tuổi bổ nhiệm lần đầu, gây khó khăn cho công tác tìm kiếm người đứng đầu tạp chí khoa học cũng như khó khăn cho công tác hiệp y bổ nhiệm.

** Đề xuất phương án xử lý:*

Phương án 1: Sửa đổi, bổ sung Luật Báo chí theo hướng phân định tạp chí khoa học với các sản phẩm báo chí khác⁷². Quy định tiêu chí, điều kiện khoa học để thành lập tạp chí khoa học. Tạo cơ chế đặc thù về mô hình, ngân sách hoạt động, cơ chế tài chính của tạp chí khoa học; tiêu chuẩn, điều kiện người đứng đầu tạp chí khoa học cần đặc thù so với các cơ quan báo chí khác.

Phương án 2: Sửa đổi, bổ sung Luật Báo chí theo hướng không quy định các ấn phẩm công bố các nghiên cứu khoa học hoặc bài viết khoa học là cơ quan báo chí, không chịu sự điều chỉnh của Luật Báo chí.

1.7. Một số quy định khác trong Luật Báo chí

1.7.1. Quy định về báo in, tạp chí in, báo điện tử, tạp chí điện tử

Theo quy định tại khoản 3 và 6 Điều 3 Luật Báo chí, báo in gồm báo in và tạp chí in, báo điện tử gồm báo điện tử và tạp chí điện tử. Đây là vấn đề bất cập khiến bạn đọc nhầm lẫn về tính chất giữa báo và tạp chí, từ đó góp phần dẫn đến tình trạng “báo hoá” tạp chí.

Khoản 15 Điều 3 Luật Báo chí quy định: “*Tạp chí điện tử là sản phẩm báo chí xuất bản định kỳ, đăng tin, bài có tính chất chuyên ngành, được truyền dẫn trên môi trường mạng*”. Quy định này chưa có sự phân biệt và lượng hóa rõ ràng giữa báo điện tử và tạp chí điện tử. Luật Báo chí chưa quy định cụ thể thế nào là định kỳ, xuất bản định kỳ là trong khoảng thời gian bao lâu. Quy định chưa rõ

⁷² 66 (37%) cơ quan, tổ chức cho rằng nên phân định tạp chí khoa học với sản phẩm báo chí khác; 15 (8%) cơ quan, tổ chức cho rằng không nên; 98 (55%) cơ quan, tổ chức không có ý kiến.

ràng, chưa phân định cụ thể giữa báo và tạp chí, dẫn đến tình trạng “báo hoá” tạp chí, cơ quan tạp chí lợi dụng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn nói chung của báo chí để hoạt động như cơ quan báo, không phù hợp với tính chất của tạp chí; gây khó khăn trong công tác quản lý.

** Đề xuất phương án xử lý:*

Sửa đổi, bổ sung khoản 3, 6 và 15 Điều 3 Luật Báo chí theo hướng phân định rõ báo in và tạp chí, báo điện tử và tạp chí điện tử. Làm rõ nội hàm về khái niệm, tính chất thông tin, thời gian định kỳ xuất bản của tạp chí, tạp chí điện tử.

1.7.2. Quy định về tên miền báo, tạp chí điện tử

Khoản 4 Điều 17 quy định báo, tạp chí điện tử phải có ít nhất một tên miền “.vn” phù hợp với tên báo chí nhưng không khống chế số lượng tên miền của báo, tạp chí điện tử và không quy định các tên miền khác tên miền “.vn” phải phù hợp với tên báo chí.

** Đề xuất phương án xử lý:*

Sửa đổi, bổ sung Luật Báo chí theo hướng quy định tên miền báo, tạp chí điện tử bảo đảm chặt chẽ, phù hợp, hướng tới việc tập trung quản bằng được nội dung và quy trình làm báo của các chuyên trang chứ không chỉ quản hình thức tên miền.

1.7.3. Khoản 3 Điều 20 Luật Báo chí quy định, khi thay đổi kỳ hạn xuất bản, số trang, khuôn khổ, cơ quan chủ quản báo chí có văn bản đề nghị Bộ Thông tin và Truyền thông.

Đối với việc thay đổi mang tính lâu dài, quy định nêu trên là phù hợp. Tuy nhiên, trong thực tế hoạt động báo chí, vào các dịp lễ, tết, kỷ niệm, cơ quan báo chí có nhu cầu xuất bản các số báo đặc biệt trong đó thay đổi kỳ hạn xuất bản (gộp nhiều số), thay đổi khuôn khổ hoặc số trang và việc thay đổi này chỉ mang tính nhất thời, sau đó lại thực hiện theo quy định tại giấy phép. Việc quy định phải có văn bản của cơ quan chủ quản khiến việc thực hiện thủ tục bị kéo dài thời gian, thiếu thuận lợi cho cơ quan báo chí.

** Đề xuất phương án xử lý:*

Sửa đổi, bổ sung khoản 3 Điều 20 Luật Báo chí: Quy định đối với những trường hợp thay đổi nhất thời về kỳ hạn xuất bản, khuôn khổ, số trang, cơ quan báo chí có văn bản đề nghị Bộ Thông tin và Truyền thông (đối với cơ quan báo chí ở Trung ương), Sở Thông tin và Truyền thông (đối với cơ quan báo chí của địa phương).

1.7.4. Luật Báo chí không giới hạn độ tuổi giữ chức vụ người đứng đầu cơ quan báo chí. Pháp luật về lao động, viên chức chỉ điều quy định độ tuổi giữ chức vụ người đứng đầu cơ quan báo chí là đơn vị sự nghiệp công lập, nhưng không điều chỉnh đối với người đứng đầu tạp chí trực thuộc Hội, Viện nghiên cứu (không phải là các đơn vị sự nghiệp công lập). Nhiều Tổng biên tập các tạp chí này được bổ nhiệm lần đầu hoặc giữ chức vụ Tổng biên tập khi đang ở độ tuổi rất cao, khó bảo đảm được sức khỏe và sự minh mẫn để điều hành mọi hoạt động của cơ quan báo chí. Ngược lại, có những loại hình cơ quan báo chí rất khó tìm được người trong độ tuổi lao động để bổ nhiệm người đứng đầu (tạp chí văn học nghệ

thuật, tạp chí nghiên cứu khoa học...), nên nếu quá cứng nhắc về độ tuổi sẽ khó giải quyết được một số tình huống thực tiễn.

** Đề xuất phương án xử lý:*

Sửa đổi Điều 23 Luật Báo chí theo hướng quy định giới hạn độ tuổi giữ chức vụ người đứng đầu cơ quan báo chí⁷³.

1.7.5. Điểm c khoản 2 Điều 23 Luật Báo chí quy định tiêu chuẩn bổ nhiệm người đứng đầu cơ quan báo chí là có thể nhà báo (trừ tạp chí thuộc tổ chức tôn giáo, tạp chí khoa học). Quy định chưa phù hợp với thực tế đối với một số cơ quan báo chí đặc thù, nhất là cơ quan báo chí trực thuộc tỉnh uỷ, thành uỷ, Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, nhân sự từ cơ quan, đơn vị khác không có thể nhà báo được luân chuyển, điều động làm người đứng đầu cơ quan báo chí.

** Đề xuất phương án xử lý:*

Sửa đổi, bổ sung điểm c khoản 2 Điều 23 Luật Báo chí: Tiêu chuẩn bổ nhiệm người đứng đầu cơ quan báo chí là có thể nhà báo không áp dụng với một số cơ quan báo chí đặc thù.

1.7.6. Luật Báo chí chưa có quy định về điều kiện, tiêu chuẩn bổ nhiệm và cấp phó của người đứng đầu cơ quan báo chí.

Thực tiễn công tác chỉ đạo, quản lý báo chí cho thấy, cấp phó người đứng đầu cơ quan báo chí là chức vụ lãnh đạo, có vai trò chỉ đạo, điều hành, được người đứng đầu giao phụ trách những mảng công việc quan trọng trong cơ quan báo chí hoặc được uỷ quyền, phân công duyệt đăng tin, bài. Vì vậy, tiêu chuẩn bổ nhiệm cấp phó người đứng đầu cơ quan báo chí cần được quy định rõ ràng, cụ thể, bảo đảm chất lượng đội ngũ lãnh đạo cơ quan báo chí.

Ngoài ra, Luật Báo chí hiện hành không quy định việc Bộ Thông tin và Truyền thông thoả thuận bổ nhiệm cấp phó của người đứng đầu cơ quan báo chí, Ban Tuyên giáo Trung ương thực hiện thoả thuận bổ nhiệm theo Quy định 75-QĐ/TW ngày 21/8/2007 của Ban Bí thư Trung ương Đảng.

** Đề xuất phương án xử lý:*

Sửa đổi, bổ sung Điều 23 Luật Báo chí quy định tiêu chuẩn bổ nhiệm và thoả thuận bổ nhiệm cấp phó người đứng đầu cơ quan báo chí, bảo đảm thống nhất trong các văn bản.

1.7.7. Điều 34 Luật Báo chí quy định loại hình bản tin dưới dạng sản phẩm in.

Thời gian qua, Bộ Thông tin và Truyền thông nhận được nhiều ý kiến của cơ quan, tổ chức, đề nghị hướng dẫn và kiến nghị bổ sung quy định về xuất bản bản tin dưới dạng điện tử để bảo đảm nhu cầu và sự phát triển trong thực tiễn của sản phẩm thông tin này.

** Đề xuất phương án xử lý:*

Sửa đổi, bổ sung Điều 34 Luật Báo chí theo hướng điều chỉnh cả với loại hình bản tin dưới dạng điện tử.

⁷³ 49 (27%) cơ quan, tổ chức cho rằng nên giới hạn độ tuổi người đứng đầu cơ quan báo chí; 39 (22%) cơ quan, tổ chức cho rằng không nên; 91 (51%) cơ quan, tổ chức không có ý kiến.

1.7.8. Điều 52 Luật Báo chí chỉ quy định về chế độ lưu chiều báo chí, nộp ấn phẩm báo chí, không quy định về chế độ lưu chiều đối với loại hình bản tin, đặc san, trang thông tin điện tử tổng hợp, dẫn đến khó khăn cho công tác quản lý, theo dõi, đánh giá nội dung, xử lý vi phạm của cơ quan quản lý nhà nước.

** Đề xuất phương án xử lý:*

Sửa đổi, bổ sung Điều 52 Luật Báo chí: Quy định việc nộp lưu chiều bản tin, đặc san và thực hiện lưu chiều điện tử đối với trang thông tin điện tử tổng hợp.

1.8. Những khó khăn, vướng mắc, bất cập trong các quy định pháp luật khác có liên quan khác

1.8.1. Chính sách thuế đối với báo chí

Hiện nay các cơ quan báo chí hoạt động theo mô hình đơn vị sự nghiệp, thực hiện việc thông tin tuyên truyền theo nhiệm vụ chính trị, nhưng vẫn phải chịu mức thuế thu nhập doanh nghiệp tương đối cao, thuế thu nhập doanh nghiệp đối với hoạt động báo in là 10%; đối với hoạt động báo nói, báo hình, báo điện tử là 20%.

** Đề xuất phương án xử lý:*

Sửa đổi chính sách nhằm hỗ trợ, ưu đãi về thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp cho các cơ quan báo chí đối với cả 04 loại hình để tái đầu tư nhằm nâng cao chất lượng sản phẩm thông tin, thực hiện tốt hơn nhiệm vụ chính trị. Sửa đổi quy định về loại hình đơn vị sự nghiệp là cơ quan báo chí, cho phép cơ quan báo chí được hoạt động theo mô hình phi lợi nhuận (được miễn thuế thu nhập doanh nghiệp).

1.8.2. Quy định về quảng cáo trên báo chí

Sau khi Chính phủ ban hành Nghị định số 38/2021/NĐ-CP ngày 29/3/2021 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hoá và quảng cáo, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/6/2021, Bộ Thông tin và Truyền thông nhận được nhiều ý kiến phản ánh, đóng góp từ các cơ quan báo chí, tổ chức và doanh nghiệp liên quan đến các nội dung xử lý vi phạm hành chính đối với quảng cáo trên báo điện tử và trang thông tin điện tử quy định tại khoản 2 Điều 38 Nghị định số 38/2021/NĐ-CP, cụ thể là quy định về “*Thời gian chờ tắt hoặc mở quảng cáo không ở vùng cố định vượt quá 1,5 giây*”, “*Thiết kế, bố trí phần quảng cáo lẫn vào phần nội dung tin bài*” được đánh giá là thiếu thực tế, không phù hợp với bối cảnh truyền thông số đang phát triển mạnh mẽ. Thậm chí, các quy định này còn tạo sự cạnh tranh bất bình đẳng giữa các nền tảng xuyên biên giới với các cơ quan báo chí, doanh nghiệp quảng cáo trong nước.

** Đề xuất phương án xử lý:*

Sửa đổi, bổ sung Luật Quảng cáo và các văn bản hướng dẫn nhằm bảo đảm sự phù hợp với xu thế phát triển của công nghệ, của ngành quảng cáo và truyền thông hiện đại.

2. Đề xuất, kiến nghị

Các quy định của Luật Báo chí phù hợp với Hiến pháp, thống nhất với hệ thống pháp luật về báo chí và pháp luật liên quan; cơ bản điều chỉnh đầy đủ các mối quan hệ trong lĩnh vực báo chí, tác động tích cực đến hoạt động báo chí, công tác quản lý nhà nước về báo chí và mọi mặt của đời sống xã hội; quyền tự do báo

chí, tự do ngôn luận trên báo chí được bảo đảm. Tuy nhiên, trải qua hơn 05 năm triển khai thi hành, một số quy định của Luật Báo chí đã bộc lộ một số hạn chế, bất cập, chưa đáp ứng kịp thời yêu cầu trong thực tiễn của lĩnh vực báo chí dẫn đến khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thực hiện.

Những hạn chế nêu trên xuất phát từ một số nguyên nhân: Yêu cầu trong công tác chỉ đạo, quản lý báo chí và đòi hỏi của xã hội về lĩnh vực báo chí ngày càng cao, bức thiết hơn. Sự phát triển nhanh chóng của công nghệ và truyền thông đã làm cho hành lang pháp lý về báo chí và pháp luật có liên quan chưa theo kịp với thực tế, nhiều loại hình truyền thông mới ra đời, nhiều hành vi mới phát sinh. Không loại trừ nguyên nhân một số lãnh đạo cơ quan chủ quản, cơ quan báo chí, nhà báo, phóng viên không muốn hoàn toàn chịu sự điều chỉnh của pháp luật về báo chí, lợi dụng kẽ hở, lách các quy định để hoạt động báo chí với mục đích tiêu cực, không trong sáng.

Việc sửa đổi, bổ sung Luật Báo chí là việc làm cần thiết nhằm giải quyết, khắc phục triệt để những tồn tại, vướng mắc, bất cập được nêu trong Mục C và bảo đảm phù hợp với thực tiễn phát triển của lĩnh vực báo chí, truyền thông trong giai đoạn hiện nay. Tuy nhiên, để đảm bảo chất lượng, rà soát kỹ càng và đề xuất sửa đổi đảm bảo chất lượng, đồng bộ, đáp ứng nhu cầu thực tiễn, Chính phủ giao Bộ Thông tin và Truyền thông tiếp tục nghiên cứu kỹ sự cần thiết, phạm vi sửa đổi Luật Báo chí về các vấn đề vướng mắc để trình Chính phủ, báo cáo, trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội vào thời điểm thích hợp.

IV. Nghiên cứu, rà soát Luật Bru chính

1. Kết quả chung

Tổng số văn bản đã được rà soát: 79 văn bản, bao gồm 15 Luật; 04 Quyết định của Thủ tướng Chính phủ; 25 Nghị định và 35 Thông tư, Thông tư liên tịch. Kết quả rà soát cho thấy về cơ bản, Luật Bru chính có:

- 01 nội dung chưa phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật liên quan;
- Không có nội dung mâu thuẫn, chồng chéo;
- Có 08 nội dung bất cập, không còn phù hợp thực tiễn.

2. Kết quả cụ thể

2.1. Quy định chưa phù hợp

Tại điểm a khoản 2 Điều 21 Luật Bru chính quy định doanh nghiệp được cấp giấy phép bu chính khi “Có giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh hoạt động bu chính hoặc giấy chứng nhận đầu tư trong lĩnh vực bu chính”.

Tuy nhiên, Luật Doanh nghiệp 2020 đã thay hình thức “Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh” (Luật Doanh nghiệp 2005) bằng “Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp”; Luật Đầu tư 2020 đã thay hình thức “Giấy chứng nhận đầu tư” (Luật Đầu tư 2005) bằng “Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư”.

*** Đề xuất phương án xử lý:**

Sửa đổi hình thức “Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh” bằng “Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp” ở các điều khoản về hồ sơ đề nghị cấp giấy phép bu chính, văn bản xác nhận thông báo hoạt động bu chính tại Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định số 47/2011/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số nội dung của

Luật bưu chính (hiện đã lấy ý kiến thành viên Chính phủ, dự kiến ban hành trong tháng 3/2022).

*** Đề xuất phương án xử lý lâu dài:**

Sửa ghép với các luật khác theo phương án một luật sửa nhiều luật để tiết kiệm nguồn lực.

2.2. Quy định bất cập, không phù hợp với thực tiễn

2.2.1. Luật Doanh nghiệp 2020 (Điều 44) hiện quy định về loại hình phụ thuộc doanh nghiệp là “Chi nhánh”, “Văn phòng đại diện” và “địa điểm kinh doanh” (là nơi doanh nghiệp tiến hành hoạt động kinh doanh cụ thể).

Tuy nhiên, tại điểm g khoản 1 Điều 25 Luật Bưu chính quy định về các hoạt động “làm chi nhánh, văn phòng đại diện của doanh nghiệp cung ứng dịch vụ bưu chính được thành lập theo pháp luật Việt Nam” phải thực hiện thông báo cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền (ở cấp tỉnh là các Sở TT&TT), nhưng chưa quy định “địa điểm kinh doanh” phải thực hiện việc thông báo nêu trên, dẫn đến việc cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành ở địa phương ít nhiều khó khăn để nắm bắt kịp thời và đầy đủ về số lượng cũng như hoạt động tại các địa điểm kinh doanh của doanh nghiệp bưu chính trên địa bàn.

*** Đề xuất phương án xử lý:**

Bổ sung quy định chi tiết khoản 2 Điều 21 Luật Bưu chính (Điều kiện cấp phép kinh doanh dịch vụ bưu chính) tại Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định số 47/2011/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số nội dung của Luật bưu chính. Theo đó, bổ sung “địa điểm kinh doanh” vào nội dung “Thông tin về doanh nghiệp” cần cung cấp khi làm thủ tục đề nghị cấp giấy phép bưu chính, văn bản xác nhận thông báo hoạt động bưu chính.

Đối với công tác quản lý nhà nước về “địa điểm kinh doanh”, các hình thức hoạt động của doanh nghiệp (trong đó có “địa điểm kinh doanh”) có trách nhiệm báo cáo thống kê theo quy định điểm c khoản 1 Điều 3 Thông tư 35/2016/TT-BTTTT ngày 26/12/2016 của Bộ Thông tin và Truyền thông về báo cáo nghiệp vụ bưu chính, Thông tư 10/2018/TT-BTTTT ngày 26/9/2018 của Bộ Thông tin và Truyền thông quy định chế độ báo cáo thống kê ngành Thông tin và Truyền thông và công văn hướng dẫn số 3477/BTTTT-BC ngày 09/9/2020 của Bộ Thông tin và Truyền thông về việc báo cáo thống kê của doanh nghiệp trong lĩnh vực bưu chính.

2.2.2. Điểm b khoản 2 Điều 21 Luật Bưu chính quy định về điều kiện có nhân sự phù hợp với phương án kinh doanh theo nội dung đề nghị được cấp giấy phép. Tuy nhiên, quy định này chung chung và không khả thi, gây khó khăn, tốn kém về thời gian, chi phí cho doanh nghiệp khi thực hiện thủ tục đề nghị cấp giấy phép bưu chính.

*** Đề xuất phương án xử lý:**

Sửa ghép với các luật khác theo phương án một luật sửa nhiều luật để tiết kiệm nguồn lực theo hướng bỏ quy định tại điểm b khoản 2 Điều 21 Luật Bưu chính nhằm đơn giản hóa thủ tục hành chính và tạo điều kiện cho các doanh nghiệp tham gia thị trường bưu chính.

2.2.3. Hiện nay, xu thế ứng dụng CNTT trong các giao dịch dân sự, kinh tế ngày càng phổ biến. Trong thời gian qua, nhiều doanh nghiệp bưu chính cũng đã triển khai ứng dụng hợp đồng điện tử trong cung ứng và sử dụng dịch vụ.

Tuy nhiên, Luật Bưu chính chưa quy định rõ về hình thức “hợp đồng bưu chính” bằng văn bản điện tử.

*** Đề xuất phương án xử lý:**

Bổ sung quy định hướng dẫn chi tiết Điều 9 Luật Bưu chính (Hợp đồng cung ứng và sử dụng dịch vụ bưu chính bằng văn bản) tại Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định số 47/2011/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số nội dung của Luật bưu chính. Theo đó, bổ sung hình thức “hợp đồng cung ứng và sử dụng dịch vụ bưu chính (bằng văn bản giấy hoặc điện tử)” và “chứng từ xác nhận việc chấp nhận bưu gửi (bằng văn bản giấy hoặc điện tử)” giữa doanh nghiệp cung ứng dịch vụ bưu chính và người gửi.

2.2.4. Luật Bưu chính đã quy định về việc CQNN có thẩm quyền “thu hồi giấy phép bưu chính” khi doanh nghiệp có một trong các hành vi như: Không còn đủ các điều kiện để được cấp giấy phép; sau 01 năm kể từ ngày được cấp giấy phép chưa triển khai cung ứng dịch vụ bưu chính được ghi trong giấy phép...

Tuy nhiên, chưa quy định về trình tự, thủ tục, thẩm quyền thu hồi giấy phép do thời điểm ban hành Nghị định chưa phát sinh các hành vi vi phạm dẫn đến CQNN có thẩm quyền gặp khó khăn trong quá trình triển khai thực hiện quy định về “thu hồi giấy phép bưu chính”.

*** Đề xuất phương án xử lý:**

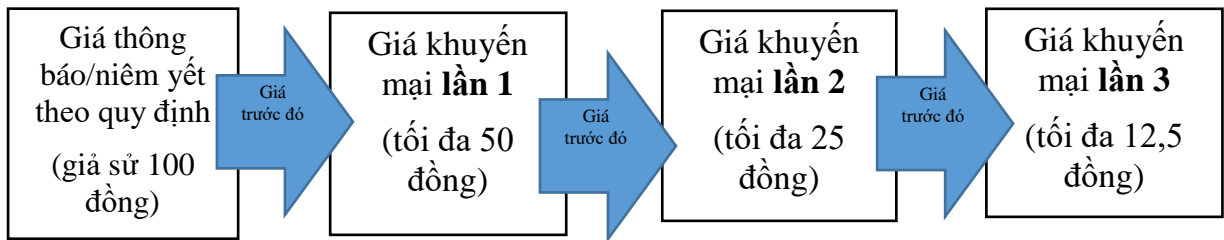
Bổ sung quy định chi tiết Điều 24 Luật Bưu chính (Thu hồi giấy phép bưu chính) tại Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định số 47/2011/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số nội dung của Luật Bưu chính. Theo đó, bổ sung quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục thu hồi giấy phép bưu chính; quy định chi tiết nghĩa vụ của người sử dụng dịch vụ bưu chính trong việc “cung cấp thông tin về bưu gửi” trước khi sử dụng dịch vụ bưu chính.

Việc bổ sung các quy định về “trình tự, thủ tục thu hồi giấy phép bưu chính”, “cung cấp thông tin về bưu gửi” tạo cơ sở pháp lý để CQNN có thẩm quyền thực hiện công cụ răn đe khi doanh nghiệp có các hành vi vi phạm dẫn đến bị thu hồi giấy phép bưu chính

2.2.5. Điều 28 Luật Bưu chính có quy định về “Giá cước dịch vụ bưu chính”, tuy nhiên chưa đủ chặt chẽ về “thông báo giá cước” để bảo đảm doanh nghiệp niêm yết và thực hiện đúng giá đã thông báo; chưa có quy định về “khuyến mại” để kiểm soát, ngăn chặn tình trạng doanh nghiệp “giảm giá, hạ giá” liên tục, kéo dài không trong thời gian khuyến mại, có tính chất bất thường, ảnh hưởng đến tính lành mạnh và bền vững của thị trường. Cụ thể, khoản 1 Điều 6 Nghị định số 81/2018/NĐ-CP quy định chi tiết Luật thương mại về hoạt động xúc tiến thương mại quy định “Giá trị vật chất dùng để khuyến mại cho một đơn vị hàng hóa, dịch vụ được khuyến mại không được vượt quá 50% giá của đơn vị hàng hóa, dịch vụ được khuyến mại đó trước thời gian khuyến mại...”.

Từ quy định trên, một số doanh nghiệp bưu chính có thể lợi dụng để thực hiện giảm giá dịch vụ liên tiếp trong các kỳ khuyến mại như sơ đồ dưới đây:

Hình: Sơ đồ lợi dụng giảm giá trong khuyến mại



*** Đề xuất phương án xử lý:**

Bổ sung quy định hướng dẫn chi tiết Điều 28 Luật Bưu chính (Giá cước dịch vụ bưu chính) vào Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định số 47/2011/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số nội dung của Luật bưu chính. Theo đó, bổ sung quy định về “Công khai giá cước dịch vụ bưu chính”, “Thông báo giá cước dịch vụ bưu chính” với các nội dung:

- Doanh nghiệp, đại lý có quyền quyết định giá, điều chỉnh giá dịch vụ bưu chính phải thực hiện thông báo giá cước các dịch vụ bưu chính đối với các nhóm đối tượng khách hàng đến CQNN có thẩm quyền về bưu chính trước khi định giá, điều chỉnh giá.

- Doanh nghiệp, tổ chức phải công khai, niêm yết và thực hiện đúng giá đã thông báo.

- Doanh nghiệp, tổ chức phải chấp hành việc kiểm tra, thanh tra của CQNN có thẩm quyền (nếu có).

Đồng thời, bổ sung quy định về “Khuyến mại trong cung ứng dịch vụ bưu chính”. Theo đó, mức giảm giá cước tối đa đối với dịch vụ bưu chính được khuyến mại không được vượt quá 50% giá cước gần nhất đã công khai, thông báo đối với dịch vụ đó, trừ trường hợp thực hiện theo các chương trình khuyến mại tập trung và các chương trình, hoạt động xúc tiến thương mại do Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Việc bổ sung các quy định về “Công khai giá cước dịch vụ bưu chính”, “Thông báo giá cước dịch vụ bưu chính”, “Khuyến mại trong cung ứng dịch vụ bưu chính” góp phần hạn chế tình trạng DNBC có yếu tố nước ngoài sẽ lợi dụng để thực hiện giảm giá 50% liên tiếp cho đến khi giá cước cung cấp dịch vụ rất thấp, thậm chí bằng (=) 0 đồng, nhằm chiếm lĩnh thị trường trong thời gian ngắn, gây bất lợi cho các doanh nghiệp bưu chính khác, ảnh hưởng đến tính lành mạnh và bền vững của thị trường bưu chính.

2.2.6. Khoản 15 Điều 3 Luật Bưu chính quy định thông tin về người sử dụng dịch vụ bưu chính (người gửi và người nhận) gồm: Họ và tên, địa chỉ, số điện thoại (nếu có) và các thông tin liên quan. Tuy nhiên, chưa quy định rõ trách nhiệm của người gửi trong việc cung cấp đầy đủ các thông tin trên cho doanh nghiệp bưu chính khi sử dụng dịch vụ dẫn đến hạn chế về chất lượng dịch vụ, chất lượng phục vụ khách hàng của doanh nghiệp bưu chính cũng như phục vụ công tác quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan.

*** Đề xuất phương án xử lý:**

Bổ sung quy định hướng dẫn chi tiết khoản 6 và khoản 7 Điều 30 Luật Bưu chính (Quyền và nghĩa vụ của người sử dụng dịch vụ bưu chính) vào Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định số 47/2011/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số nội dung của Luật bưu chính. Theo đó, bổ sung quy định yêu cầu người sử dụng dịch vụ bưu chính có trách nhiệm cung cấp cho doanh nghiệp cung ứng dịch vụ bưu chính thông tin về người gửi, người nhận, thông tin liên quan đến bưu gửi và chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính hợp pháp của các thông tin đã cung cấp nhằm nâng cao ý thức về việc kiểm tra, kiểm soát hàng gửi; cung cấp thông tin về bưu gửi (nội dung gói, kiện hàng hóa; hóa đơn, chứng từ đi kèm...) nhằm thực hiện các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm về bảo đảm an toàn, an ninh trong hoạt động bưu chính tại Điều 7 (khoản 2), Điều 11 (điểm a khoản 1), Điều 12, Điều 14, Điều 29 (khoản 4, khoản 8), Điều 30 (khoản 6, khoản 7 và khoản 8) Luật bưu chính

2.2.7. Các quy định liên quan đến thủ tục hành chính (TTHC) cần tiếp tục xem xét để điều chỉnh trong tiến trình cải cách hành chính của Chính phủ nhằm tạo thuận lợi hơn nữa cho doanh nghiệp trong việc thực hiện các thủ tục gia nhập thị trường.

*** Đề xuất phương án xử lý:**

Sửa đổi, bổ sung vào Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định số 47/2011/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số nội dung của Luật Bưu chính, cụ thể:

- Bãi bỏ quy định “Dự án có vốn đầu tư nước ngoài có mức vốn dưới 15 tỷ đồng Việt Nam phải được thẩm tra nhưng không phải trình Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư” và “Dự án có vốn đầu tư nước ngoài có mức vốn từ 15 tỷ đồng Việt Nam trở lên phải được thẩm tra trước khi trình Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư » tại Điều 3 Nghị định số 47/2011/NĐ-CP.

- Bãi bỏ quy định điều kiện về khả năng tài chính để được cấp giấy phép bưu chính: Doanh nghiệp phải có mức vốn tối thiểu là 02 tỷ đồng Việt Nam đối với trường hợp cung ứng dịch vụ bưu chính trong phạm vi nội tỉnh, liên tỉnh và mức vốn tối thiểu là 05 tỷ đồng Việt Nam đối với trường hợp cung ứng dịch vụ bưu chính quốc tế.

- Bãi bỏ yêu cầu về “Phân tích tính khả thi và lợi ích kinh tế - xã hội của phương án thông qua các chỉ tiêu về sản lượng, doanh thu, chi phí, số lượng lao động, thuế nộp ngân sách nhà nước, tỷ lệ hoàn vốn đầu tư trong 03 năm tới kể từ năm đề nghị cấp phép” trong hồ sơ đề nghị cấp giấy phép bưu chính.

- Sửa theo hướng chỉ quy định 01 phương thức nộp hồ sơ đề nghị cấp phép bưu chính “qua hệ thống dịch vụ công trực tuyến” (thay cho 03 phương thức nộp truyền thống: nộp trực tiếp; gửi qua dịch vụ bưu chính; qua hệ thống dịch vụ công trực tuyến) tại các điều Điều 8, Điều 11, Điều 12 và Điều 13. Lí do: Hiện nay, 100% thủ tục hành chính của lĩnh vực bưu chính của Bộ TTTT đã được cung cấp trực tuyến ở mức độ 4). Quy định này nhằm đẩy mạnh ứng dụng CNTT trong cung cấp dịch vụ công và đồng bộ với quá trình cải cách thể chế và thủ tục hành chính trong lĩnh vực bưu chính

2.2.8. Luật Bưu chính chưa có các quy định về chữ ký số, an toàn thông tin, dữ liệu người dùng, định danh và xác thực điện tử...

*** Đề xuất phương án xử lý:**

Các vấn đề liên quan đến ứng dụng công nghệ số, chữ ký số, an toàn thông tin, dữ liệu người dùng, định danh và xác thực điện tử... sẽ được thực hiện theo pháp luật về công nghệ thông tin, giao dịch điện tử, an toàn thông tin mạng...

3. Đề xuất, kiến nghị

Mặc dù Luật Bưu chính được ban hành từ năm 2010 có một số nội dung chưa đồng bộ với quy định Luật chung (Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư mới ban hành năm 2020) như: Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh và giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp và một số quy định quản lý chưa theo kịp thực tế cuộc sống (kinh tế phát triển, các doanh nghiệp tham gia đầu tư, kinh doanh dịch vụ bưu chính ngày càng nhiều, dịch vụ ngày càng đa dạng, phương thức kinh doanh ngày càng phong phú...), nhưng về cơ bản, Luật Bưu chính vẫn phù hợp với thông lệ quốc tế và đáp ứng yêu cầu quản lý lĩnh vực bưu chính.

Một số nội dung bất cập, mới phát sinh đã được kịp thời xử lý tại Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 47/2011/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số nội dung của Luật Bưu chính. Do vậy, Chính phủ nhận thấy việc xây dựng Luật sửa đổi, bổ sung Luật Bưu chính giai đoạn hiện nay là chưa cần thiết. Một số nội dung chưa phù hợp về mặt kỹ thuật nên được sửa ghép với các luật khác theo phương án một luật sửa nhiều luật để tiết kiệm nguồn lực cho cơ quan nhà nước và cho xã hội.

PHẦN II

KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU, ĐỀ XUẤT BAN HÀNH MỚI LUẬT, PHÁP LỆNH, NGHỊ QUYẾT

I. Nghiên cứu, xây dựng dự án Luật điều chỉnh về nhà giáo

1. Sự cần thiết xây dựng luật

a. Căn cứ chính trị

Trong quá trình lãnh đạo cách mạng, xây dựng và phát triển đất nước, Đảng ta đã xác định quan điểm xuyên suốt qua các thời kỳ “*Thực sự coi giáo dục - đào tạo là quốc sách hàng đầu*”. Đảng ta luôn xác định giáo dục là sự nghiệp của Đảng, toàn dân, là quốc sách hàng đầu, đặc biệt coi trọng vị trí, tầm quan trọng của đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục đối với sự nghiệp phát triển giáo dục và đào tạo, góp phần phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế. Cụ thể:

Nghị quyết Hội nghị lần thứ Hai Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII về định hướng chiến lược phát triển giáo dục - đào tạo trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá và nhiệm vụ đến năm 2000 đã đề ra giải pháp “*Xây dựng đội ngũ giáo viên, tạo động lực cho người dạy, học. Giáo viên là nhân tố quyết định chất lượng của giáo dục và được xã hội tôn vinh*”.

Kết luận số 14-KL/TW ngày 26/7/2002, Hội nghị lần thứ Sáu Ban Chấp hành Trung ương khoá IX về tiếp tục thực hiện Nghị quyết Trung ương 2 khoá VIII, phương hướng phát triển giáo dục - đào tạo, khoa học và công nghệ đến năm 2005 và đến năm 2010 đã chỉ ra một trong những nhiệm vụ để nâng cao chất lượng, hiệu quả giáo dục là *“Hoàn thiện hệ thống cơ chế, chính sách, phát hiện, đào tạo, bồi dưỡng, sử dụng nhân tài, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Sớm xây dựng chính sách sử dụng và tôn vinh các nhà giáo, cán bộ quản lý giỏi, có công lao lớn trong sự nghiệp giáo dục, đào tạo”*.

Chỉ thị số 40/2004/CT-TW của Ban chấp hành Trung ương về việc xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục đã xác định *“phát triển giáo dục và đào tạo là quốc sách hàng đầu, là một trong những động lực quan trọng thúc đẩy sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, là điều kiện để phát huy nguồn lực con người”* và *“nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục là lực lượng nòng cốt, có vai trò quan trọng”*.

Nghị quyết Hội nghị lần thứ Tám Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế đã nêu: *“Nâng cao nhận thức và vai trò quyết định chất lượng giáo dục và đào tạo của đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục”*. Nghị quyết cũng đã xác định một trong những nhiệm vụ, giải pháp trọng để thực hiện đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục, đào tạo là *“phát triển đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý, đáp ứng yêu cầu đổi mới giáo dục và đào tạo”*.

Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017, Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tiếp tục đổi mới và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập đã xác định một trong các giải pháp để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý là *“Sửa đổi, bổ sung pháp luật về công chức, viên chức, đội ngũ nhà giáo và pháp luật có liên quan”*.

Các nghị quyết, chủ trương nêu trên thể hiện sự quan tâm sâu sắc, liên tục, nhất quán trong quan điểm của Đảng đối với nhà giáo. Các văn bản cao nhất của Đảng đã thể hiện chủ trương, quan điểm toàn diện về xây dựng, đội ngũ nhà giáo với các nhóm vấn đề cơ bản sau:

Một là, vị trí, vai trò, trách nhiệm của nhà giáo.

Hai là, tiêu chuẩn, quy chuẩn nhà giáo.

Ba là, quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng nhà giáo.

Bốn là, tuyển dụng, sử dụng, đãi ngộ, tôn vinh nhà giáo.

Năm là, hợp tác quốc tế trong công tác quản lý nhà nước, phát triển đội ngũ nhà giáo.

Các quan điểm, chủ trương nêu trên cần được thể chế hóa thành luật để tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho việc phát triển đội ngũ nhà giáo.

b. Căn cứ pháp lý

Hiến pháp năm 2013 của nước CHXHCN Việt Nam đã xác định: *“Phát triển giáo dục là quốc sách hàng đầu nhằm nâng cao dân trí, phát triển nguồn nhân*

lực, bồi dưỡng nhân tài" (Điều 61). Trong đó, yếu tố quyết định chất lượng giáo dục là đội ngũ nhà giáo.

Theo kết quả rà soát, thống kê của Bộ GDĐT, trong giai đoạn 2010-2021, các cơ quan có thẩm quyền các cấp đã ban hành gần 200 văn bản quy định trực tiếp hoặc liên quan đến đội ngũ nhà giáo, cụ thể như sau:

Về văn bản Luật, có 04 Luật trực tiếp quy định các vấn đề về nhà giáo, bao gồm: Luật Giáo dục năm 2019, Luật Giáo dục đại học (năm 2012 và sửa đổi năm 2018), Luật Giáo dục nghề nghiệp năm 2014.

Bên cạnh đó, hoạt động nghề nghiệp của nhà giáo cũng chịu sự chi phối của một số Luật, bao gồm: Luật Viên chức năm 2010, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật cán bộ, công chức và Luật Viên chức năm 2018; Luật tổ chức Chính phủ năm 2015; Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015; Luật Tổ chức chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương sửa đổi 2019; Luật công đoàn năm 2012; Luật bảo hiểm xã hội năm 2014; Bộ Luật lao động năm 2019, Luật người khuyết tật năm 2010; Luật thể dục, thể thao năm 2006; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thể dục, thể thao năm 2018...

Chính phủ và các Bộ, ngành đã ban hành hơn 100 văn bản dưới Luật quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện các Luật nêu trên.

Các "quy định cụ thể để quản lý, phát triển đội ngũ về nhà giáo được ban hành tương đối đầy đủ, song chưa bảo đảm được tính hệ thống, đồng bộ, toàn diện. Số lượng văn bản liên quan được ban hành lớn, đa dạng về loại hình, do nhiều chủ thể ban hành vào những thời điểm khác nhau nên có tình trạng chồng chéo trong quy định, khó áp dụng trong thực tiễn"⁷⁴. Cụ thể:

- Luật Giáo dục mới được ban hành năm 2019 với vai trò là một đạo luật mang tính chất luật khung, quy định những vấn đề cơ bản về giáo dục. Do đó, những vấn đề về nhà giáo mới chỉ được đề cập đến một cách khái quát và chung nhất tại Luật Giáo dục năm 2019. Luật Giáo dục chưa bao quát hết các vấn đề quan trọng cần điều chỉnh thể hiện lao động đặc thù của nhà giáo và vấn đề quản lý nhà nước về nhà giáo. Có thể nêu ra một số vấn đề về nhà giáo cần tiếp tục được điều chỉnh bằng 01 luật toàn diện, cụ thể hơn:

+ Vấn đề xác định vị trí pháp lý đầy đủ, tường minh về nhà giáo gắn với các đặc điểm lao động nghề nghiệp có nhiều yếu tố khác

+ Một số vấn đề như: quy hoạch đội ngũ nhà giáo; chế độ tuyển dụng và sử dụng nhà giáo; quy hoạch phát triển đội ngũ nhà giáo; quyền của nhà giáo trong bối cảnh phân cấp và giao quyền tự chủ cho các cơ sở giáo dục; tiền lương của nhà giáo; huy động các lực lượng xã hội có khả năng tham gia giảng dạy, giáo dục...chưa phù hợp với đặc điểm, tính chất lao động của nhà giáo.

+ Vấn đề quản lý nhà nước về nhà giáo trong các cơ sở giáo dục ngoài công lập, những nhà giáo là người nước ngoài tham gia các hoạt động giáo dục tại Việt Nam: Luật Viên chức chỉ điều chỉnh đối với những nhà giáo trong cơ sở giáo dục công lập. Trong khi thực tế hiện nay có một số lượng không nhỏ (khoảng hơn một

⁷⁴ Kết luận phiên giải trình "Việc thực hiện chính sách, pháp luật đối với giáo viên mầm non, phổ thông và vấn đề dạy học trong bối cảnh Covid-19" của Ủy ban Văn hóa, Giáo dục.

trăm nghìn nhà giáo) đang thực hiện các nhiệm vụ dạy học và giáo dục ở các cơ sở giáo dục ngoài công lập. Và trong xu thế, chủ trương đẩy mạnh xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công đối với lĩnh vực giáo dục, đào tạo⁷⁵ thì số lượng này dự báo sẽ tăng lên nhiều lần.

+ Nhiều chủ trương, quan điểm của Đảng về nhà giáo chưa được thể chế đầy đủ.

- Các quy định của pháp luật hiện hành về nhà giáo do nhiều cơ quan ban hành nên còn thiếu tính đồng bộ, thống nhất và khó áp dụng trong thực tiễn. Ví dụ:

+ Luật thể dục, thể thao quy định về quyền và nghĩa vụ của của giáo viên, giảng viên thể dục thể thao với tư cách là một nhóm giáo viên đặc thù song gần như độc lập với Luật Giáo dục.

+ Luật Giáo dục nghề nghiệp bên cạnh việc dẫn chiếu Luật Giáo dục cũng có một số quy định riêng về chính sách không dựa trên khung chung về giáo viên của Luật giáo dục.

+ Khoản 2 Điều 60 Luật Giáo dục năm 2019 quy định về quyền "tham gia tuyển dụng nhà giáo, người lao động trong trường công lập" của các cơ sở giáo dục nhằm tăng quyền tự chủ cho cơ sở giáo dục nhưng rất khó thực hiện (nhất là đối với các cơ sở giáo dục cấp học mầm non, phổ thông) do chưa đủ cơ chế cụ thể. Bên cạnh đó, thẩm quyền về tuyển dụng, điều tiết giáo viên theo phân cấp tại các địa phương còn một số hạn chế, bất cập nhất định.

- Hệ thống pháp luật về nhà giáo hiện hành chưa hoàn toàn phù hợp với tính chất nghề nghiệp của nhà giáo, nhất là hệ thống pháp luật chung về viên chức. Nếu coi nhà giáo là nguồn nhân lực đặc biệt của đất nước, là "nhân lực của nhân lực" thì điều kiện làm việc của nhà giáo cần có sự sáng tạo, chính sách tiền lương, các chế độ đãi ngộ, tôn vinh, khen thưởng đối với nhà giáo cũng cần có các quy định riêng, tương xứng với vị thế và đặc thù lao động của nhà giáo. So với nhiều ngành khác, hoạt động giáo dục, giáo dưỡng của nhà giáo trong ngành giáo dục và đào tạo có những đặc điểm đặc trưng như sau:

Thứ nhất, giáo dục, đào tạo CON NGƯỜI, tạo nguồn nhân lực cho đất nước. Lao động sư phạm của nhà giáo là lao động đặc biệt, từ đối tượng, công cụ, qui trình cho đến sản phẩm đều do con người thực hiện và trực tiếp tác động đến con người.

Thứ hai, tính hệ thống liên hoàn, liên thông trong quá trình giáo dục và đào tạo: về nội dung, chương trình giáo dục giữa các cấp học, bậc học; về giáo dục nhân cách, kiến thức và văn hóa và chất lượng giáo dục phải thực hiện thường xuyên, liên tục đối với học sinh ở các cấp học, bậc học (đầu ra của bậc học, cấp học này là đầu vào của bậc hoặc cấp học cao hơn).

Thứ ba, tính thống nhất cao trong phạm vi toàn quốc: về kế hoạch giảng dạy, học tập và thi cử; về chuyên môn, nghiệp vụ của nhà giáo; về chế độ, chính sách đối với nhà giáo và người học; (nội dung, chương trình, kế hoạch, sách giáo khoa, kiểm tra, đánh giá, thi cử, thời lượng từng tiết học...đặc biệt đối với các cấp học mầm non, phổ thông);

⁷⁵ Kết luận số 28-KL/TW ngày 21/02/2022 của Bộ Chính trị về tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức.

Thứ tư, tính kế hoạch hóa công việc, hoạt động giáo dục, giáo dưỡng thể hiện từ kế hoạch biên chế năm học, học kỳ, từng tiết học, môn học cụ thể, thời lượng, số thời gian thực hiện, định kỳ kiểm tra, đánh giá...

Thứ năm, tính đặc trưng của sản phẩm giáo dục được tạo ra bởi tập thể đội ngũ cán bộ quản lý và giáo viên của nhiều bộ môn vì vậy đòi hỏi quản lý thống nhất các trường học và đội ngũ nhà giáo trong toàn ngành.

Thứ sáu, hoạt động giáo dục, giáo dưỡng của một năm học được triển khai không theo năm dương lịch mà trải ra cả 02 năm hành chính, bắt đầu năm học từ giữa tháng 8 năm học trước và kết thúc vào khoảng tháng 6, tháng 7 của năm sau; áp lực công việc của hoạt động giáo dục, giáo dưỡng rất cao (từ học sinh, từ phụ huynh học sinh, từ xã hội, từ yêu cầu của cấp quản lý giáo dục, từ yêu cầu của nội dung chương trình dạy và yêu cầu đổi mới giáo dục...) nhất là đối với nhà giáo công tác ở cấp học mầm non, tiểu học trung học cơ sở.

- Trong bối cảnh xã hội hiện nay, nhiều vấn đề của thực tiễn đã thay đổi như: yêu cầu phát triển và yêu cầu quản lý giáo dục trong chuyển đổi số; bối cảnh xã hội hóa, dân chủ hóa và xây dựng xã hội học tập...nhưng chưa được phản ánh trong hệ thống quy định của pháp luật về nhà giáo.

Những bất cập nêu trên trong hệ thống pháp luật hiện hành về nhà giáo đã tác động không nhỏ đến quá trình xây dựng và phát triển, nâng cao chất lượng đội ngũ nhà giáo hiện nay. Do đó, những vấn đề về nhà giáo cần được điều chỉnh bằng một Bộ luật để bảo đảm tính hệ thống, đồng bộ, toàn diện.

c. Căn cứ thực tiễn

Tính đến năm học 2020-2021, tổng số nhà giáo trong cả nước là 1.402.469 người. Trong đó, nhà giáo các cấp học mầm non, phổ thông, đại học là 1.318.510 (biên chế 1.059.729, hợp đồng 48.662, ngoài công lập 123.996). Các cơ sở giáo dục mầm non, phổ thông có 1.190.443 nhà giáo (công lập 1.108.391, ngoài công lập: 82.052; biên chế 1.059.729, hợp đồng trong các trường công lập 48.662). Các cơ sở giáo dục nghề nghiệp có 83.959 nhà giáo (37.235 nhà giáo trong các trường cao đẳng, 13.295 nhà giáo trong các trường trung cấp, 23.086 nhà giáo trong các trung tâm giáo dục nghề nghiệp và có gần 10.343 nhà giáo thuộc các cơ sở khác có tham gia hoạt động giáo dục nghề nghiệp).

Biên chế sự nghiệp của ngành Giáo dục chiếm khoảng 43% tổng biên chế công chức và biên chế sự nghiệp của cả nước. Trong quỹ lương khối sự nghiệp của cả nước, ngành Giáo dục chiếm khoảng hơn 70%.

Như vậy, đội ngũ nhà giáo là lực lượng đông đảo nhất trong tổng số công chức, viên chức của tất cả các ngành/lĩnh vực, có vai trò quan trọng trong sự phát triển của đất nước. Đội ngũ nhà giáo hoạt động rộng khắp trong các ngành, lĩnh vực, thuộc thẩm quyền quản lý trực tiếp của nhiều cơ quan, đơn vị khác nhau.

Thực trạng công tác tuyển dụng, sử dụng, quản lý nhà giáo tại các địa phương, cơ sở giáo dục trong thời gian vừa qua đã bộc lộ một số hạn chế, bất cập:

- Cơ cấu đội ngũ giáo viên mầm non, phổ thông còn mất cân đối; "Vấn đề thừa, thiếu cục bộ giáo viên mầm non, phổ thông diễn tại nhiều địa phương, trong từng cơ sở giáo dục, trong từng cấp học, môn học vẫn chưa được giải quyết triệt

đề. Nhiều địa phương không đảm bảo tỷ lệ giáo viên/lớp theo quy định của Bộ GDĐT. Đặc biệt, thiếu một số lượng lớn giáo viên để đáp ứng yêu cầu triển khai Chương trình giáo dục phổ thông năm 2018⁷⁶. Nếu xây dựng được 01 luật riêng điều chỉnh về nhà giáo sẽ giúp giải quyết căn cơ vấn đề này.

- Việc thực hiện, tuyển dụng, bố trí, điều động giáo viên tại các địa phương, cơ sở giáo dục còn nhiều vướng mắc, bất cập; "Việc bỏ biên chế suốt đời đối với giáo viên và thực hiện cơ chế tuyển dụng giáo viên như những viên chức thông thường đã và đang bộc lộ một số hạn chế: tuyển dụng đúng quy trình nhưng chú trọng đến kiến thức quản lý nhà nước hơn kỹ năng nghiệp vụ; khó tuyển được người giỏi vào ngành; chuyển biên chế suốt đời của giáo viên sang chế độ làm việc theo hợp đồng, hưởng lương theo vị trí việc làm, nhưng không có quy định đặc thù nên không thực hiện được công tác điều động, biệt phái giáo viên từ vùng có điều kiện kinh tế - xã hội thuận lợi lên vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn công tác"⁷⁷.

- Việc thực hiện tinh giản biên chế theo yêu cầu chung gặp nhiều khó khăn đối với ngành giáo dục vì đặc điểm nghề nghiệp của nhà giáo là dạy học và giáo dục theo cấp học, theo môn học. Số lượng biên chế tinh giản trong ngành giáo dục chủ yếu là do giáo viên nghỉ chế độ, chuyển công tác, dẫn tới khó khăn trong bố trí, sắp xếp giáo viên theo định mức, theo chuyên môn đào tạo khi thực hiện yêu cầu tuyển dụng theo quy định mới⁷⁸.

- Các chính sách tiền lương mặc dù đã được quan tâm nhưng còn nhiều bất cập, chưa phù hợp với vị trí, vai trò của nhà giáo; chưa tạo động lực để nhà giáo gắn bó với nghề.

- Thiếu cơ chế để thu hút người giỏi thi tuyển vào ngành sư phạm và tham gia tuyển dụng nhà giáo nên một số môn học, cấp học còn xảy ra tình trạng thiếu nguồn để tuyển dụng.

- Trước áp lực về tinh giản biên chế, tinh gọn bộ máy thì giải pháp để giảm gánh nặng về ngân sách nhà nước đầu tư cho giáo dục nói chung, đội ngũ nhà giáo nói riêng là mở rộng hệ thống giáo dục ngoài công lập. Tuy nhiên, chính sách đối với nhà giáo ngoài biên chế, giáo viên công tác trong các cơ sở giáo dục ngoài công lập chưa được quan tâm đúng mức.

Nguyên nhân dẫn đến những bất cập nêu trên là do các quy định về tuyển dụng, sử dụng, quản lý nhà giáo phải thực hiện trong hệ thống quy định chung đối với viên chức, chưa tính đến những đặc điểm riêng trong hoạt động nghề nghiệp của nhà giáo. Thậm chí, một số quy định mặc dù đã được ban hành nhưng khi thực hiện tại địa phương không có sự thống nhất dẫn đến khó triển khai (định mức giáo viên/lớp theo quy định của ngành Giáo dục và sự phân bổ biên chế sự nghiệp

⁷⁶ Hiện tại, cả nước thừa 10.178 GV phổ thông (trong đó thừa 5.175 GV tiểu học, 4.688 GV THCS, 315 GV THPT), thiếu 94.714 GV mầm non, phổ thông (trong đó: thiếu 48.718 GVMN, 20.210 GV tiểu học, 14.653 GV THCS, 11.133 GV THPT).

⁷⁷ Kết luận phiên giải trình "Việc thực hiện chính sách, pháp luật đối với giáo viên mầm non, phổ thông và vấn đề dạy học trong bối cảnh Covid-19" của Ủy ban Văn hóa, Giáo dục.

⁷⁸ Theo Nghị định số 108/2014/NĐ-CP ngày 20/11/2014 của Chính phủ về chính sách tinh giản biên chế và Nghị định số 113/2018/NĐ-CP ngày 31/8/2018 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 108/2014/NĐ-CP.

giáo dục của ngành Nội vụ).

Những bất cập từ thực tiễn công tác tuyên dụng, sử dụng, quản lý nhà giáo nêu trên đặt ra yêu cầu cấp thiết phải luật hóa các quy định về nhà giáo nhằm tạo cơ sở pháp lý đồng bộ, thống nhất cho công tác quản lý nhà nước về đội ngũ nhà giáo phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

d. Căn cứ khoa học

- Từ năm 2018, Bộ GDĐT tạo đã giao cho các viện nghiên cứu, trường đại học tổ chức nghiên cứu 04 đề tài khoa học cấp nhà nước⁷⁹. Các đề tài đã tập trung nghiên cứu một số vấn đề liên quan đến nhà giáo, bao gồm: định mức lao động kinh tế, kỹ thuật của giáo viên phổ thông theo định hướng đổi mới giáo dục phổ thông làm cơ sở để điều chỉnh các quy định về chế độ làm việc đối với giáo viên phổ thông đáp ứng yêu cầu mới; dự báo nhu cầu đào tạo giáo viên đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2035 phục vụ tuyển sinh đào tạo sư phạm; các giải pháp nâng cao chất lượng đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý cơ sở giáo dục đáp ứng yêu cầu đổi mới giáo dục giai đoạn 2017-2025. Đặc biệt, đề tài “Nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc đề xuất xây dựng Luật Nhà giáo” đã tập trung phân tích các cơ sở lý luận và đánh giá thực trạng tuyên dụng, sử dụng, quản lý nhà giáo, đồng thời nghiên cứu, tổng kết kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới để làm căn cứ đề xuất xây dựng Luật Nhà giáo.

Các đề tài nghiên cứu khoa học nêu trên đã chỉ ra một số điểm cơ bản liên quan đến nhà giáo, bao gồm:

Thứ nhất, nhà giáo và nghề dạy học có những đặc trưng riêng, khác biệt với viên chức của các ngành, lĩnh vực khác. Lao động sư phạm của nhà giáo là lao động đặc biệt, có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với sự tồn tại và phát triển của xã hội, của đất nước bởi mục đích của nó là đào tạo thế hệ trẻ thành lực lượng lao động tiếp nối sự phát triển xã hội theo mô hình nhân cách mà xã hội yêu cầu ở từng thời kì phát triển. Nói cách khác, sản phẩm của lao động sư phạm chính là nguồn nhân lực chất lượng cao - một trong ba khâu đột phá trong phát triển kinh tế xã hội của đất nước hiện nay. Với vị trí, tính chất hoạt động của nhà giáo thì "nhà giáo giữ vai trò quyết định trong việc bảo đảm chất lượng giáo dục"⁸⁰. Do đó, việc xây dựng Bộ luật riêng điều chỉnh các hoạt động về nhà giáo là yêu cầu cần thiết để thực hiện quốc sách về giáo dục.

Thứ hai, cùng với xu hướng toàn cầu hóa, sự phát triển nhanh chóng của khoa học, công nghệ, những thay đổi trong cơ cấu dân số, những thách thức của nền kinh tế tri thức và bài toán toàn cầu dẫn tới những biến đổi tất yếu trong giáo dục và tác động trực tiếp tới hoạt động nghề nghiệp của đội ngũ nhà giáo. Các xu hướng quốc tế hóa và hợp tác quốc tế trong giáo dục đã đặt ra yêu cầu đối với đội

⁷⁹Các đề tài: “Nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc đề xuất xây dựng Luật Nhà giáo”; “Nghiên cứu định mức lao động kinh tế, kỹ thuật của giáo viên phổ thông theo định hướng đổi mới giáo dục phổ thông và đổi mới cơ chế quản lí nhân sự trong các cơ sở giáo dục phổ thông”; “Nghiên cứu dự báo nhu cầu đào tạo giáo viên đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2035”; "Nghiên cứu đề xuất các giải pháp nâng cao chất lượng đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý cơ sở giáo dục đáp ứng yêu cầu đổi mới giáo dục giai đoạn 2017-2025 và những năm tiếp theo"

⁸⁰ Luật Giáo dục 2019.

ngũ nhà giáo không chỉ nâng cao trình độ mà còn phải có đủ các kỹ năng để hội nhập quốc tế. Muốn làm được điều này, các chính sách đối với nhà giáo phải đầy đủ, đồng bộ, tạo cơ hội phát triển tối đa cho nhà giáo các cấp. Trong bối cảnh cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 và yêu cầu của công cuộc đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục hiện nay, vai trò, vị trí của nhà giáo đã có những thay đổi nhất định, đòi hỏi cần phải có một Bộ luật riêng điều chỉnh về nhà giáo với những quy định phù hợp cho việc xây dựng đội ngũ nhà giáo, tạo vị thế vững chắc của nhà giáo trong xã hội, đồng thời là cơ hội để phát triển, nâng cao chất lượng đội ngũ, góp phần phát triển kinh tế, xã hội của đất nước.

Thứ ba, kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới trong xây dựng, ban hành Luật điều chỉnh về nhà giáo và các chính sách về nhà giáo cho thấy chất lượng của một hệ thống giáo dục phụ thuộc vào chất lượng đội ngũ nhà giáo nhưng chất lượng của nhà giáo phụ thuộc vào các chính sách định hình môi trường làm việc của họ và quy định cách thức lựa chọn, tuyển dụng và phát triển họ⁸¹. Nhà giáo không chỉ là một phương tiện để thực hiện các mục tiêu giáo dục. Nhà giáo chính là chìa khóa cho sự bền vững và năng lực quốc gia thông qua việc đạt được các chuẩn đầu ra của giáo dục và kiến tạo các xã hội dựa trên kiến thức, giá trị và đạo đức. Vì lý do này, vị thế nghề nghiệp của nhà giáo phải được đề cập đến như là một yếu tố chủ chốt của mục tiêu giáo dục⁸². Một số quốc gia thực hiện xây dựng và ban hành Luật riêng điều chỉnh về nhà giáo từ khá sớm như Trung Quốc⁸³, Thái Lan, Hàn Quốc, Phillipines⁸⁴, Indonesia... Một số nước có nhiều văn bản luật khác nhau về giáo dục trong đó có luật nhằm thể chế hóa một số chính sách đặc trưng của nhà giáo⁸⁵. Một số nước chưa có luật riêng về nhà giáo nhưng vấn đề về đội ngũ nhà giáo cũng được quan tâm, phát triển trong một hệ thống chính sách toàn diện.⁸⁶ Có những nước như Anh, Nhật Bản, Áo ban hành nhiều đạo luật khác nhau về nhà giáo; các đạo luật đó gộp lại thì thể chế hóa hầu hết mọi chính sách liên quan đến nhà giáo.

Kinh nghiệm xây dựng hệ thống pháp luật về giáo dục nói chung ở các nước trên thế giới cho thấy, giáo dục là lĩnh vực quan hệ xã hội hết sức rộng lớn, phức tạp và nhạy cảm, liên quan đến tất cả các lĩnh vực và tác động đến toàn xã hội. Vì vậy, luật pháp trong lĩnh vực giáo dục không ngừng được phát triển thành một hệ

⁸¹ OECD. 2018. *Effective Teacher Policies: Insights from PISA*, PISA, OECD Publishing.

⁸² ILO/UNESCO. 2015. *Final Report*. Paris: Joint ILO–UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel

⁸³ Luật Nhà giáo của Trung Quốc ban hành năm 1994, hiện đang tiến hành sửa đổi;

⁸⁴ Quốc hội Cộng hòa Phillipines đã thông qua Luật Chuyên nghiệp hoá giáo viên vào năm 1994 và sửa đổi năm 2004;

⁸⁵ Luật đào tạo giáo viên 1972 của bang Tây Úc; Luật đào tạo và tuyển dụng giáo viên và hiệu trưởng 2008 của Iceland; Luật về hội đồng quốc gia đào tạo giáo viên 1993 của Ấn Độ; Luật đào tạo giáo viên 2015 của Luxembourg; Luật đào tạo giáo viên phổ thông 1999 của Phần Lan; Luật về các điều kiện và lương giáo viên 1991 của Anh; Luật về công việc và lương giáo viên 2013 của Áo; Luật về các điều kiện làm việc của giáo viên 2003 của Lichenstein; Luật đăng ký và chuẩn giáo viên 2004 của bang Nam Úc; Luật về nâng cao vai trò giáo viên 2010 của Hy Lạp; Luật về vị thế nghề nghiệp đại học 2010 của Bồ Đào Nha v.v... Ở một số nước có hệ thống pháp luật phát triển thì thay vì ban hành Luật Giáo dục, họ ban hành Bộ Luật Giáo dục (Education Code), trong đó chương riêng về nhà giáo có thể xem như một luật chi tiết về nhà giáo. Chẳng hạn, quyển 9 về nhân sự giáo dục trong Bộ Luật Giáo dục của Pháp; hoặc chương 21 về nhà giáo trong Bộ Luật Giáo dục của bang Texas (Mỹ) đều có thể coi là các văn bản luật thể chế hóa một cách chi tiết các chính sách về nhà giáo.

⁸⁶ Bộ Giáo dục và Thể thao nước CHND Lào đã và đang phát triển một chính sách giáo viên quốc gia toàn diện, với sự hỗ trợ của UNESCO và các đối tác phát triển khác.

thống văn bản luật ngày càng hoàn chỉnh và nhất quán để có khả năng điều chỉnh các lĩnh vực rộng lớn khác nhau của giáo dục. Đây chính là cơ sở khách quan để đề xuất xây dựng Luật điều chỉnh về nhà giáo ở nước ta, phù hợp với những đòi hỏi phát triển sự nghiệp giáo dục trong quá trình hội nhập quốc tế.

- Từ tháng 12/2021 đến tháng 3/2022, Bộ Giáo dục và Đào tạo đã tổ chức 02 Hội thảo tham vấn ý kiến các chuyên gia trong và ngoài ngành về đề xuất xây dựng Luật Nhà giáo và dự kiến tiếp tục tổ chức 05 hội thảo chuyên môn về nội dung này. Ý kiến của các chuyên gia thể hiện thống nhất cao về sự cần thiết đề xuất xây dựng Bộ luật điều chỉnh về nhà giáo nhằm điều chỉnh toàn diện, đồng bộ các quan hệ về nhà giáo, tạo cơ hội cho nhà giáo phát triển nghề nghiệp.

Từ những căn cứ nêu trên, Bộ Giáo dục và Đào tạo nhận thấy rất cần thiết phải đề xuất Chính phủ xem xét, trình Quốc hội xây dựng và ban hành Bộ luật riêng điều chỉnh về nhà giáo.

2. Những nội dung cơ bản của luật

a. Tên văn bản: Luật Nhà giáo.

b. Mục đích, quan điểm, nguyên tắc xây dựng Luật Nhà giáo

** Mục đích*

- Nâng cao nhận thức xã hội, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong việc xây dựng, phát triển đội ngũ nhà giáo.

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật điều chỉnh các quan hệ cơ bản về nhà giáo với giá trị pháp lý cao, tương đối ổn định, phù hợp phát triển giáo dục, góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật về giáo dục nói riêng, hệ thống pháp luật Việt Nam trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền nói chung.

- Xây dựng và phát triển đội ngũ nhà giáo nhằm nâng cao chất lượng đào tạo nguồn nhân lực, đáp ứng những đòi hỏi ngày càng cao của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

- Tạo bình đẳng giữa nhà giáo khu vực công lập và ngoài công lập; phát triển nhà giáo thực hiện giáo dục đặc biệt; tạo cơ chế thu hút nhà giáo nước ngoài tham gia các hoạt động giáo dục tại Việt Nam, nhà giáo người Việt Nam ở nước ngoài có cơ hội tham gia, đóng góp đối với các hoạt động giáo dục tại Việt Nam; tạo điều kiện cho nhà giáo Việt Nam ra nước ngoài, góp phần nâng cao vị thế cạnh tranh của nhà giáo trong quá trình hội nhập quốc tế.

** Quan điểm*

- Luật hóa các quan điểm của Đảng và Nhà nước về nhà giáo, nhất là quan điểm “Giáo dục và đào tạo là quốc sách hàng đầu”, nhà giáo giữ vai trò quyết định trong việc bảo đảm chất lượng giáo dục.

- Luật Nhà giáo là văn bản luật điều chỉnh toàn bộ các vấn đề cơ bản liên quan đến việc xây dựng và phát triển đội ngũ nhà giáo trên cơ sở tổng kết thực tiễn và học tập kinh nghiệm quốc tế trong việc xây dựng và thực hiện chính sách, pháp luật về nhà giáo.

- Luật Nhà giáo vừa là sự kế thừa, hoàn thiện các quy định về nhà giáo trong Luật Giáo dục, vừa bổ sung, pháp điển hoá các quy định của pháp luật hiện hành về nhà giáo còn phù hợp với thực tế và đã có tác động tích cực đối với sự phát

triển của đội ngũ nhà giáo; đồng thời chủ động rà soát, sửa đổi, bổ sung những quy định đã phát sinh hạn chế, vướng mắc trong quá trình thực hiện, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước và hội nhập quốc tế trong lĩnh vực giáo dục.

- Luật Nhà giáo kiến tạo một số chính sách mới để thu hút, phát triển đội ngũ Nhà giáo để đáp ứng yêu cầu điều chỉnh các quan hệ xã hội trong lĩnh vực quan trọng và đặc thù của giáo viên, trong bối cảnh phát triển của khoa học công nghệ, chuyển đổi số và hội nhập quốc tế để thực hiện một trong ba đột phá chiến lược là đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao - những công dân toàn cầu, phát triển kinh tế xã hội của đất nước.

- Với vị trí là một đạo luật chuyên ngành về đội ngũ nhà giáo và CBQLGD, Luật Nhà giáo cần được xây dựng theo hướng cụ thể, chi tiết, hạn chế tối đa việc phải ban hành các văn bản hướng dẫn để Luật có thể nhanh chóng, dễ dàng đi vào cuộc sống.

** Nguyên tắc xây dựng*

- Đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất trong hệ thống pháp luật, tính tương thích với cam kết quốc tế có liên quan.

- Đảm bảo sự quản lý thống nhất của Nhà nước đối với các hoạt động của đội ngũ nhà giáo, không phân biệt công lập và ngoài công lập; đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước về nhà giáo, trong đó đẩy mạnh tự chủ trong phát triển và nâng cao chất lượng đội ngũ nhà giáo.

- Xác định rõ nội dung, nguyên tắc áp dụng Luật Nhà giáo bảo đảm không chồng chéo, mâu thuẫn giữa Luật Nhà giáo và các luật khác có liên quan. Tháo gỡ những bất cập, hạn chế trong quy định pháp luật hiện hành về nhà giáo và phát huy vai trò quản lý nhà nước về giáo dục.

- Đề cao quyền chủ động, sáng tạo của nhà giáo và tính kỷ cương trong hoạt động dạy học, đồng thời mở rộng hợp tác quốc tế để nâng cao chất lượng đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục.

- Tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm quốc tế, đặc biệt là các nước có những đặc điểm tương đồng với Việt Nam.

c. Phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng

Phạm vi điều chỉnh: quy định về vị trí, vai trò của nhà giáo; tiêu chuẩn, quy chuẩn, quyền và nghĩa vụ nhà giáo; đào tạo, bồi dưỡng, tuyển dụng, sử dụng, quản lý, đãi ngộ và tôn vinh nhà giáo; chế độ, chính sách đối với nhà giáo; quy hoạch, đào tạo, phát triển nghề nghiệp nhà giáo; hợp tác quốc tế về nhà giáo; trách nhiệm của cơ quan, tổ chức và xã hội đối với việc xây dựng và phát triển đội ngũ nhà giáo.

Đối tượng áp dụng: áp dụng đối với nhà giáo, người thỉnh giảng tại các cơ sở giáo dục trong công lập và ngoài công lập của hệ thống giáo dục quốc dân, trường của cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, lực lượng vũ trang nhân dân; trường chuyên biệt và các cơ sở giáo dục khác; tổ chức và cá nhân liên quan đến việc xây dựng và phát triển đội ngũ nhà giáo.

d. Một số chính sách cơ bản

** Định danh, tiêu chuẩn, quy chuẩn, quyền và nghĩa vụ nhà giáo*

- Mục tiêu của chính sách: Xác định các khái niệm về nhà giáo một cách đầy đủ, tường minh, làm cơ sở để xác định phạm vi điều chỉnh và đề xuất các chính sách về nhà giáo; các vấn đề cơ bản liên quan đến chuẩn nghề nghiệp, chức danh nhà giáo làm cơ sở để quản lý và sử dụng nhà giáo, đảm bảo sự bình đẳng giữa nhà giáo trong các cơ sở giáo dục công lập và nhà giáo trong các cơ sở giáo dục ngoài công lập. Đồng thời, có giải pháp để quản lý nhà giáo hoạt động tự do thông qua chứng chỉ nhà giáo. Đề cao tiêu chuẩn đầu tiên về đạo đức, phong cách nhà giáo, chuyển các yêu cầu của Trung ương Đảng và Nhà nước về xây dựng đạo đức, phong cách nhà giáo thành quy phạm pháp luật. Làm rõ định hướng nghề nghiệp của giáo viên và nhấn mạnh giáo viên đảm nhận sứ mệnh giáo dục con người cho Đảng, ươm mầm tài năng và đào tạo nhân tài cho đất nước. Bên cạnh đó, làm rõ quyền lợi và nghĩa vụ của nhà giáo; tăng cường quyền tự chủ trong giảng dạy và giáo dục của nhà giáo, quyền được áp dụng các biện pháp trừng phạt trong giáo dục và bản quyền sở hữu trí tuệ đối với các nội dung sáng tạo, đổi mới trong giáo dục... Tăng cường nghĩa vụ của nhà giáo trong việc bảo vệ và hỗ trợ học sinh.

- Nội dung của chính sách: Đề cập đến các vấn đề cơ bản về khái niệm, vị trí, vai trò của nhà giáo; chuẩn nghề nghiệp nhà giáo; chức danh, hạng chức danh nghề nghiệp nhà giáo; tiêu chuẩn, nhiệm vụ và quyền hạn của người đứng đầu cơ sở giáo dục.

** Tuyển dụng, sử dụng, quản lý nhà giáo*

- Mục tiêu của chính sách: Xác định các vấn đề về tiêu chuẩn và quy trình tuyển dụng nhà giáo. Trong đó có tính toán đến các yếu tố đặc thù về nghiệp vụ, đạo đức nghề nghiệp làm cơ sở để các cơ sở giáo dục tổ chức tuyển dụng nhà giáo, đặc biệt là tuyển dụng, thu hút được những người giỏi, có năng lực chuyên biệt đáp ứng yêu cầu trở thành nhà giáo. Thiết lập cơ chế kiểm tra trình độ và tuyển chọn mới đối với nhà giáo. Cải thiện hệ thống bổ nhiệm và quản lý nhà giáo; minh bạch việc đánh giá, bổ nhiệm chức danh nhà giáo trong đó đề cao tiêu chuẩn đầu tiên về đạo đức, phong cách nhà giáo.

- Nội dung của chính sách: Đề cập đến các vấn đề cơ bản về tiêu chuẩn, điều kiện đăng ký tuyển dụng; nguyên tắc tuyển dụng; hình thức và nội dung tuyển dụng; tổ chức tuyển dụng; chế độ tập sự, chế độ làm việc, điều động, biệt phái, chuyển chuyển; đánh giá, xếp loại; bổ nhiệm, thăng hạng nhà giáo.

** Quy hoạch, đào tạo, phát triển nghề nghiệp nhà giáo*

- Mục tiêu của chính sách: Xây dựng hệ thống đào tạo nhà giáo mang đặc sắc của Việt Nam, nhấn mạnh đến việc tăng cường đào tạo, xây dựng cơ chế cụ thể về việc đào tạo sinh viên sư phạm. Xác định các vấn đề về quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, phát triển chuyên môn nhà giáo đáp ứng yêu cầu đổi mới giáo dục và hội nhập quốc tế trong bối cảnh cuộc cách mạng công nghiệp 4; tạo điều kiện cho nhà giáo tự do học thuật, phát triển chuyên môn liên tục và có cơ hội hợp tác quốc tế một cách thực chất, hiệu quả.

- Nội dung của chính sách: Đề cập đến các vấn đề cơ bản về quy hoạch đào tạo nhà giáo; chương trình đào tạo, bồi dưỡng nhà giáo; các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng nhà giáo và hệ thống trường thực hành sư phạm phục vụ đào tạo, phát triển

nghề nghiệp nhà giáo; nhà giáo ra nước ngoài giảng dạy, nghiên cứu và trao đổi học thuật; người nước ngoài giảng dạy tại Việt Nam; việc liên kết, hợp tác quốc tế trong đào tạo, bồi dưỡng nhà giáo.

** Đãi ngộ, tôn vinh nhà giáo*

- Mục tiêu của chính sách: Xác định các vấn đề trong chính sách đãi ngộ, tôn vinh, khen thưởng nhà giáo, làm động lực để thu hút người giỏi tham gia trở thành giáo viên, tạo động lực cho đội ngũ nhà giáo đã vào ngành cống hiến, tận tâm với nghề; tăng cường chế độ đãi ngộ đối với nhà giáo, thiết lập cơ chế phân loại bảo đảm chế độ đãi ngộ công bằng, người làm nhiều thì được đãi ngộ cao, xây dựng chế độ phân phối tiền lương và cơ hội thăng tiến, tăng lương và đãi ngộ đối với những người có thành tích xuất sắc; thực hiện các yêu cầu để giảm gánh nặng cho nhà giáo, bảo đảm nhà giáo được yên tâm cống hiến hết mình cho việc giảng dạy và giáo dục con người.

- Nội dung của chính sách: Đề cập đến các vấn đề cơ bản về chính sách tiền lương, phụ cấp, trợ cấp của nhà giáo; chế độ hưu trí, khám chữa bệnh, bảo hiểm xã hội; các chính sách đối với nhà giáo công tác ở trường chuyên biệt, vùng sâu, vùng xa, vùng kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn; chính sách hỗ trợ về nhà ở, nhà công vụ đối với nhà giáo; ngày nhà giáo Việt Nam; cụ thể hóa các tiêu chí thi đua, khen thưởng đối với nhà giáo.

** Quản lý nhà nước về nhà giáo*

- Mục tiêu của chính sách: Xác định các vấn đề trong quản lý nhà nước về nhà giáo, làm cơ sở thực hiện phân cấp, thống nhất từ trung ương đến địa phương trong quản lý nhà giáo, tạo điều kiện cho nhà giáo tự do trong học thuật, phát triển chuyên môn nghiệp vụ.

- Nội dung của chính sách: Đề cập đến các vấn đề cơ bản về quản lý nhà nước về nhà giáo; các cơ quan quản lý nhà nước và trách nhiệm quản lý nhà nước về nhà giáo; tổ chức hiệp hội nhà giáo.

3. Thời gian thực hiện: đề xuất bổ sung Chương trình xây dựng Luật, pháp lệnh năm 2024 của Quốc hội, trình Quốc hội cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 7 (tháng 5/2024) và thông qua tại Kỳ họp thứ 8 (tháng 10/2024).

- Trình Quốc hội cho ý kiến: Tại kỳ họp thứ Năm của Quốc hội khóa XV (tháng 5 năm 2024);

- Trình Quốc hội thông qua: Tại kỳ họp thứ Sáu của Quốc hội khóa XV (tháng 10 năm 2024);

- Thời gian Luật có hiệu lực: từ ngày 01 tháng 7 năm 2025.

II. Nghiên cứu, xây dựng dự án Luật Chuyển đổi giới tính

1. Khái quát kết quả nghiên cứu, rà soát

Để xây dựng Hồ sơ đề nghị Luật Chuyển đổi giới tính, Bộ Y tế đã tiến hành thu thập, rà soát các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến chuyển đổi giới tính. Tổng số văn bản quy phạm pháp luật được thu thập để rà soát gồm 33 văn bản quy phạm pháp luật, trong đó gồm 21 Luật, Bộ luật; 07 Nghị định và 05 Thông tư (*chi tiết kết quả rà soát tại bảng danh mục rà soát văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến chuyển đổi giới tính kèm theo Báo cáo này*).

Trong quá trình xây dựng Dự án Luật Chuyển đổi giới tính, bên cạnh việc rà soát hệ thống pháp luật hiện hành của Việt Nam có liên quan đến vấn đề này, Bộ Y tế còn thực hiện rà soát các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên như Công ước quốc tế các quyền dân sự và chính trị (ICCPR), Công ước quốc tế các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR), Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ (CEDAW), Công ước chống tra tấn và các hình thức đối xử hoặc trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hoặc hạ nhục con người (CAT)..., để đưa ra các chính sách, quy định của Luật bảo đảm phù hợp với các tiêu chuẩn, cam kết quốc tế về bảo đảm quyền con người, tôn trọng quyền tự quyết của cá nhân trong việc thực hiện chuyển đổi giới tính.

Kết quả rà soát các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến chuyển đổi giới tính và các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên đã tạo cơ sở và phục vụ cho việc xây dựng nội dung đánh giá tác động về hệ thống pháp luật trong mỗi chính sách của Báo cáo đánh giá tác động chính sách đề nghị xây dựng Dự án Luật Chuyển đổi giới tính.

2. Kết quả cụ thể

Qua rà soát các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến chuyển đổi giới tính cho thấy, cơ bản các văn bản luật, nghị định, thông tư được rà soát bảo đảm phù hợp với các chính sách, quy định dự kiến trong dự thảo Luật Chuyển đổi giới tính. Tuy nhiên, vấn đề chuyển đổi giới tính là một nội dung mới ở Việt Nam, lần đầu tiên được ghi nhận tại Điều 37 của Bộ luật Dân sự năm 2015 và hiện chưa có Luật quy định về chuyển đổi giới tính nên phần lớn các văn bản quy phạm pháp luật qua rà soát đều chưa có các quy định liên quan đến người chuyển đổi giới tính từ vấn đề hộ tịch, lao động, khám chữa bệnh... chỉ có một số văn bản luật đã có cập nhật quy định liên quan đến người chuyển đổi giới tính như Luật Hộ tịch; Luật thi hành Tạm giữ, tạm giam; Luật Phòng, chống nhiễm vi rút gây ra hội chứng suy giảm miễn dịch mắc phải ở người (HIV/AIDS).

Việc chưa có Luật chuyên ngành quy định cụ thể về chuyển đổi giới tính dẫn đến những hệ quả, bất cập như sau:

- Điều 37 của Bộ luật Dân sự năm 2015 vẫn chỉ nằm trên giấy, chưa đi vào thực tiễn cuộc sống, chưa phát huy được hiệu lực, hiệu quả và chưa bảo đảm được tính thượng tôn pháp luật.

- Người chuyển giới đang sử dụng các loại thuốc hooc-môn (nội tiết tố) trôi nổi ngoài thị trường, không rõ nguồn gốc xuất xứ bán trên internet hoặc từ nhiều nguồn khác nhau với giá cả và chất lượng không thể kiểm chứng. Theo điều tra được thực hiện vào năm 2017 của Viện nghiên cứu iSEE chỉ ra rằng có đến 59,6% người chuyển giới hiện đang dùng nội tiết tố chưa từng nhận được xét nghiệm và tư vấn trước khi bắt đầu sử dụng. Với những người đã nhận được tư vấn, hầu hết thông tin họ nhận được là từ chính người bán nội tiết tố, thường không phải là bác sỹ hay chuyên gia từ các trung tâm y tế hợp pháp. Có rất nhiều người chuyển giới lựa chọn tự tiêm nội tiết tố tại nhà hoặc với sự hỗ trợ của bạn bè hay người quen mà không phải là bác sỹ, điều dưỡng tại các cơ sở khám bệnh, chữa bệnh. Mặc dù chưa có số liệu đầy đủ nhưng trong các tham vấn với cộng

đồng đều ghi nhận các trường hợp gặp vấn đề về sức khỏe khi tự sử dụng nội tiết tố như: áp xe, sốc thuốc thậm chí là tử vong.

- Người chuyển giới tại Việt Nam không được chuẩn bị về mặt tâm lý, các bài trắc nghiệm về tinh thần khi chuyển đổi giới tính: ăn mặc như giới tính mong muốn 24/24 giờ; tập luyện những thay đổi khi giao tiếp/xung hô với những người xung quanh. ... người chuyển giới không được đối xử một cách bình đẳng khi thực hiện quyền công dân của mình.

- Người chuyển đổi giới tính không được sống đúng với giới tính mà mình mong muốn. Đa số họ bị phân biệt, kỳ thị nên khó khăn trong học tập, lao động, việc làm. Một số người do khao khát có giới tính khác với giới tính sinh học hoàn thiện nên đã bị mắc bệnh “Phiền muộn giới”, thậm chí có những người quá bức bối, đau khổ đã tự tử để tìm sự giải thoát.

- Những người chuyển giới đã phẫu thuật “chui” hoặc đi nước ngoài thực hiện can thiệp y học để chuyển đổi giới tính về Việt Nam đang gặp khó khăn do không trùng khớp giữa các giấy tờ nhân thân và giới tính hiện có. Theo nghiên cứu của Viện Nghiên cứu kinh tế xã hội và môi trường (iSEE) có 71.4% người tham gia nghiên cứu cho biết sau khi phẫu thuật, họ gặp rắc rối liên quan đến giấy tờ tùy thân, do ngoại hình thật không khớp với thông tin và hình ảnh trên giấy tờ⁽⁸⁷⁾;

- Hiện tại, người chuyển giới Việt Nam vẫn phải đi nước ngoài (tốn kém hơn, rủi ro hơn) để thực hiện chuyển đổi giới tính trong khi các cơ sở khám bệnh, chữa bệnh trong nước có thể thực hiện với chi phí rẻ hơn từ 8-10 lần.

3. Đánh giá chung

Nhìn chung hiện nay chưa có hành lang pháp lý điều chỉnh, quy định về vấn đề chuyển đổi giới tính ngoài việc ghi nhận chung về việc chuyển đổi giới tính tại Điều 37 của Bộ luật Dân sự năm 2015. Do chưa có Luật chuyên ngành quy định về chuyển đổi giới tính nên các văn bản quy phạm pháp luật liên quan chưa có cơ sở pháp lý để điều chỉnh bổ sung quy định liên quan đến người chuyển đổi giới tính nhằm bảo đảm quyền lợi cho đối tượng này. Vì vậy, người có mong muốn chuyển đổi giới tính tại Việt Nam vẫn chưa có cơ sở pháp lý để thực thi quyền chuyển đổi giới tính và hiện họ đang gặp rất nhiều khó khăn, vướng mắc trong việc tiếp cận dịch vụ can thiệp y học để chuyển đổi giới tính, thay đổi thông tin hộ tịch và những khó khăn trong học tập, lao động, sinh hoạt.

Nhận thấy tầm quan trọng, sự cần thiết và thực hiện nhiệm vụ được giao nghiên cứu, xây dựng Luật về chuyển đổi giới tính, ngay từ năm 2016, Bộ Y tế đã triển khai các hoạt động rà soát, khảo sát, đánh giá, tham vấn ý kiến để có định hướng, cơ sở xây dựng Hồ sơ đề nghị Luật Chuyển đổi giới tính. Tuy nhiên vì lý do khách quan, chủ quan nên đến nay Hồ sơ Luật mới được Bộ Y tế hoàn thiện trình Chính phủ xem xét.

4. Kiến nghị đề xuất

a) Kiến nghị, đề xuất:

⁽⁸⁷⁾ Báo cáo trải nghiệm y tế và nhu cầu chuyển đổi giới tính của người chuyển giới ở Việt Nam, iSee, tháng 11/2017

Từ những phân tích nêu trên cho thấy, về cơ sở pháp lý và yêu cầu thực tiễn cần thiết phải sớm xây dựng ban hành Luật Chuyển đổi giới tính để thể chế hoá Điều 37 của Bộ luật Dân sự 2015, giúp cho người mong muốn chuyển đổi giới tính được thực hiện quyền chuyển đổi giới tính của họ.

Luật Chuyển đổi giới tính cần điều chỉnh về các nội dung sau: quyền và nghĩa vụ của người chuyển đổi giới tính; điều kiện, hồ sơ, thủ tục đối với người đề nghị can thiệp y học để chuyển đổi giới tính; điều kiện, hồ sơ, thủ tục đối với tổ chức, cá nhân thực hiện xác định tâm lý, can thiệp y học để chuyển đổi giới tính; công nhận là người chuyển đổi giới tính để thay đổi giấy tờ hộ tịch.

Trong đó, đối với vấn đề về can thiệp y học để chuyển đổi giới tính và công nhận là người chuyển đổi giới tính cần được xem xét quy định trên cơ sở căn cứ vào ý chí tự nguyện, đúng người có nhu cầu, trên cơ sở suy nghĩ thấu đáo, không ảnh hưởng đến xã hội và không gây khó khăn cho cơ quan quản lý nhà nước. Đồng thời nên tôn trọng quyền tự quyết, tạo điều kiện cho người có nhận diện giới khác giới tính sinh học hiện có được sống đúng với giới tính mà họ mong muốn.

Về các chính sách đánh giá nên đưa vào đánh giá đối với 03 nhóm chính sách lớn là: Nhóm chính sách về điều kiện được công nhận là người chuyển đổi giới tính và điều kiện được thực hiện can thiệp y học để chuyển đổi giới tính; Nhóm chính sách về công nhận là người chuyển đổi giới tính và xác định quyền, nghĩa vụ của người chuyển đổi giới tính sau khi được công nhận là người chuyển đổi giới tính; Nhóm chính sách về điều kiện đối với cơ sở khám bệnh, chữa bệnh thực hiện can thiệp y học để chuyển đổi giới tính.

b) Thời hạn hoàn thành Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật: Từ kết quả nghiên cứu, Chính phủ đề xuất xây dựng Luật Chuyển đổi giới tính và dự kiến đề nghị đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2024, trình Quốc hội cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 7 (tháng 5/2024) và thông qua tại Kỳ họp thứ 8 (tháng 10/2024).