

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CÁC KHOẢN THU TỪ KHAI THÁC VÀ BẢO TRÌ ĐƯỜNG BỘ Ở VIỆT NAM

HOÀNG NGỌC SƠN

Mạng lưới giao thông đường bộ của Việt Nam được hình thành và phát triển qua nhiều thập kỷ, phân bố tương đối hợp lý theo vùng, là khối tài sản vô cùng to lớn và quý giá của quốc gia. Trong những năm qua, mạng lưới đường bộ đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc đáp ứng nhu cầu vận tải, đi lại của nhân dân, góp phần phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh quốc phòng, kết nối giữa các vùng miền. Việc đầu tư cho xây dựng mới và bảo trì hạ tầng giao thông đường bộ đòi hỏi nguồn kinh phí rất lớn, nhưng khó thu hồi hoặc thu hồi vốn chậm. Trong bối cảnh nguồn lực ngân sách nhà nước hạn chế và nguồn vốn ODA đang giảm dần, thì các khoản thu từ việc khai thác và bảo trì đường bộ là nguồn thu quan trọng, góp phần tái đầu tư cơ sở hạ tầng giao thông.

Từ khóa: Giao thông đường bộ, quản lý nhà nước, khai thác, bảo trì

THE STATE MANAGEMENT TOWARD ROAD EXPLOITATION AND MAINTENANCE REVENUES IN VIETNAM

Hoang Ngoc Son

The system of roads in Vietnam has been established and developed over decades, it has been mapped relatively appropriate by regions and been one of the largest and valuable assets of the nation. In the past years, the road network has played an absolutely important role in meeting transportation and traffic demands of people contributing considerably to the social and economic development, national defense and linking regions. The investment in building new or maintaining road system requires substantial amount of capital with slow or hard recovery process. In the context of limited state budget and declining ODA, the revenues from exploitation and maintenance of roads are being considered important incomes contributed to the reinvestment in traffic infrastructure.

Keywords: Road traffic, state management, exploitation and maintenance

Ngày nhận bài: 15/5/2019

Ngày hoàn thiện biên tập: 7/6/2019

Ngày duyệt đăng: 12/6/2019

Thực trạng quản lý nhà nước các khoản thu từ khai thác và bảo trì đường bộ

Thống kê đến cuối năm 2018, mạng lưới đường bộ

có tổng chiều dài trên 274.030 km (không kể đường thôn, xóm và đường trục nội đồng). Mạng lưới đường bộ được chia thành sáu hệ thống, gồm: Quốc lộ, đường tỉnh, đường huyện, đường xã, đường đô thị và đường chuyên dùng, do Bộ Giao thông Vận tải (GTVT) thống nhất quản lý nhà nước (QLNN) trong phạm vi cả nước. Thành công nổi bật trong QNLN về khai thác và bảo trì đường bộ trong giai đoạn 2013-2018 là số thu tăng nhanh, mức thu không đổi, nhưng đối tượng thu ngày càng tăng do lượng phương tiện xe cơ giới tham gia giao thông đường bộ (GTĐB) ngày càng tăng. Bài viết, tác giả xem xét, đánh giá các khoản thu từ công trình GTĐB thông qua các nội dung cụ thể sau:

Phí BOT (xây dựng - vận hành - chuyển giao): Báo cáo của Bộ GTVT cho thấy, triển khai Nghị định số 78/2007/NĐ-CP ngày 11/5/2007; Nghị định số 108/2009/NĐ-CP ngày 27/11/2009; Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP), từ năm 2002 đến 6/2018, cả nước đã thu hút nhà đầu tư tham gia thực hiện 75 dự án, trong đó có 68 dự án ký kết hợp đồng BOT trong lĩnh vực đường bộ với tổng mức đầu tư 207.987 tỷ đồng; 4 dự án BT; 01 dự án BOO (xây dựng - sở hữu - kinh doanh) và 02 dự án vừa thực hiện BOT và BT (xây dựng - chuyển giao) đầu tư KCHT giao thông theo hình thức PPP với tổng mức đầu tư sau điều chỉnh là 233.705 tỷ đồng. Mục tiêu nhằm cải tạo, nâng cấp, mở rộng 2.535 km đường, đầu tư mới 526 km đường, 16 nút giao và cầu. Đến nay, đã có 58/68 dự án BOT hoàn thành đưa vào khai thác (với tổng mức đầu tư là 166.154 tỷ đồng) góp phần giải quyết tắc nghẽn, quá tải và từng bước hình thành hệ thống kết cấu hạ tầng (KCHT) kinh tế - xã hội, đảm bảo cho phát triển nhanh và bền vững. Các dự án cơ bản



BẢNG 1: KẾT QUẢ THU PHÍ SỬ DỤNG ĐƯỜNG BỘ GIAI ĐOẠN 2013-2017 (Tỷ đồng)

STT	Chỉ tiêu	Năm 2013	Năm 2014	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017
1	Tổng số thu	5.533	4.959	5.776	6.387	7.016
2	Tổng số được trích để lại đơn vị thu phí	55	50	58	66	84
3	Số hoàn trả phí	0	25	37	4	0,6
4	Số phải nộp về Quỹ BTĐB Trung ương	5.478	4.884	5.681	6.319	6.931

Nguồn: Tác giả tổng hợp

đảm bảo chất lượng, khai thác an toàn, doanh thu tài chính phù hợp với số liệu tính toán trong phương án tài chính. Hiện nay vẫn còn 12 dự án đang được triển khai với tổng mức đầu tư là 43.193 tỷ đồng.

Phí sử dụng đường bộ: Năm 2012, thực hiện Luật GTĐB, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 18/2012/NĐ-CP ngày 13/3/2012 về Quỹ Bảo trì đường bộ (BTĐB) với mục đích thu phí sử dụng đường bộ trên đầu phương tiện ô tô, thay thế cho hình thức thu phí qua các trạm thu phí nộp ngân sách nhà nước (NSNN). Quỹ BTĐB là Quỹ của Nhà nước, có tư cách pháp nhân, có con dấu và tài khoản mở tại Kho bạc Nhà nước. Quỹ hoạt động không vì mục đích lợi nhuận. Như vậy, ngành đường bộ có một quỹ ổn định cho công tác quản lý, bảo trì, chất lượng của công tác bảo trì được cải thiện rõ rệt.

Quỹ BTĐB được hình thành từ các nguồn sau: phí sử dụng đường bộ thu hàng năm trên đầu phương tiện giao thông cơ giới đường bộ; NSNN cấp bổ sung hàng năm cho Quỹ; các nguồn thu liên quan đến sử dụng đường bộ và các nguồn thu khác theo quy định của pháp luật. Nhờ đó, nguồn vốn dành cho công tác bảo trì KCHT GTĐB đã tăng đáng kể.

Theo quy định, nguồn tài chính của Quỹ BTĐB được hình thành từ nguồn thu phí sử dụng đường bộ trên đầu phương tiện là ô tô, từ NSNN cấp và các nguồn thu hợp pháp khác theo quy định. Hiện tại do chưa huy động được các nguồn thu hợp pháp khác nên nguồn của Quỹ BTĐB được hình thành từ 2 nguồn sau: Thu phí sử dụng đường bộ theo đầu phương tiện ô tô và NSNN cấp bổ sung.

Từ năm 2013 khi Quỹ BTĐB đi vào hoạt động, ngân sách trung ương (NSTW) và ngân sách các địa phương (NSDP) đã được chia sẻ khó khăn, giảm gánh nặng cho ngân sách các cấp trong việc cân đối cho công tác BTĐB. Công tác huy động vốn cho BTĐB đã đạt được một số kết quả quan trọng như sau:

Thứ nhất, thành công về mặt cơ chế, chính sách tạo nguồn vốn: Xã hội đã nhận thức rõ hơn vai trò của BTĐB trong chiến lược phát triển GTVT, nhằm tận dụng tối đa năng lực KCHT GTĐB hiện có, đã ban hành nhiều chính sách để tăng thêm nguồn lực tài chính cho công tác này.

Thứ hai, bằng việc thành lập Quỹ bảo trì đường bộ, ngành GTVT có quỹ riêng dành cho công tác bảo trì, Tổng cục đường bộ và các Sở GTVT chủ động hơn trong thực hiện công tác bảo trì. Đây là cơ sở để huy động các nguồn lực tài chính có liên quan đến sử dụng đường bộ cho công tác bảo trì.

Thứ ba, quy mô vốn tăng nhiều lần: Với việc thực hiện thu phí sử dụng đường bộ trên đầu phương tiện giao thông cơ giới, ngành GTVT đã huy động được lượng vốn lớn, ổn định cho công tác BTĐB, NSTW và NSDP được chia sẻ khó khăn.

Thứ tư, nguồn tài chính huy động cho công tác bảo trì ngày càng nhiều. Trước đây kinh phí cho bảo trì chủ yếu từ NSNN, hiện nay có thêm nguồn phí sử dụng đường bộ được thu hàng năm trên đầu phương tiện giao thông cơ giới đường bộ và các nguồn khác liên quan đến sử dụng đường bộ.

Thứ năm, việc triển khai công tác thu phí được đánh giá đồng bộ, hiệu quả, việc lập dự toán thu khoa học, góp phần đảm bảo nguồn vốn của Quỹ BTĐB được thu đúng, hạn chế thất thoát và đảm bảo tính ổn định hàng năm.

Nhằm huy động nguồn lực để bảo trì và phát triển hệ thống GTĐB, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 10/2013/NĐ-CP quy định việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản KCHT GTĐB, trong đó, đề cập đến ba hình thức khai thác tài sản hạ tầng đường bộ như sau:

- **Bán quyền thu phí sử dụng tài sản hạ tầng đường bộ:** Là việc Nhà nước chuyển giao quyền thu phí sử dụng tài sản hạ tầng đường bộ cho tổ chức, cá nhân thực hiện trong một thời hạn nhất định theo Hợp đồng để nhận một khoản tiền tương ứng. Việc bán quyền thu phí sử dụng tài sản hạ tầng đường bộ được thực hiện theo hình thức đấu giá và chỉ áp dụng đối với đường bộ đã được xây dựng.

- **Cho thuê quyền khai thác tài sản hạ tầng đường bộ:** Là việc Nhà nước chuyển giao quyền khai thác tài sản hạ tầng đường bộ cho tổ chức, cá nhân thực hiện trong một thời hạn nhất định theo Hợp đồng để nhận một khoản tiền tương ứng. Việc cho thuê quyền khai thác tài sản hạ tầng đường bộ được thực hiện theo hình thức đấu thầu, được áp dụng đối với tài sản hạ tầng đường bộ đã được xây dựng, bao gồm: Bến xe, bãi đỗ xe, nhà hạt quản lý đường bộ, trạm dừng nghỉ...

- **Chuyển nhượng có thời hạn tài sản hạ tầng đường bộ:** Là việc Nhà nước chuyển giao quyền đầu tư nâng cấp, mở rộng và quyền khai thác tài sản hạ tầng đường bộ trong một thời hạn nhất định theo Hợp đồng để nhận một khoản tiền tương ứng. Việc chuyển nhượng



có thời hạn tài sản hạ tầng đường bộ được thực hiện thông qua hình thức đấu giá, được áp dụng đối với tài sản hạ tầng đường bộ hiện có đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt dự án đầu tư nâng cấp, mở rộng, bao gồm: Công trình đường bộ; bến xe, bãi đỗ xe, nhà hạt quản lý đường bộ, trạm dừng nghỉ.

Số tiền thu được từ bán quyền thu phí sử dụng tài sản hạ tầng đường bộ, cho thuê tài sản hạ tầng đường bộ, chuyển nhượng có thời hạn tài sản hạ tầng đường bộ sau khi trừ các chi phí có liên quan được sử dụng để đầu tư phát triển và bảo trì tài sản hạ tầng đường bộ theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước.

Từ năm 2002 đến 6/2018, cả nước đã thu hút nhà đầu tư tham gia thực hiện 75 dự án, trong đó có 68 dự án ký kết hợp đồng BOT trong lĩnh vực đường bộ với tổng mức đầu tư 207.987 tỷ đồng; 4 dự án BT; 01 dự án BOO (xây dựng - sở hữu - kinh doanh) và 02 dự án vừa thực hiện BOT và BT (xây dựng - chuyển giao) đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông theo hình thức công tư với tổng mức đầu tư sau điều chỉnh là 233.705 tỷ đồng.

Thực hiện cơ chế này, đến nay, Nhà nước đã triển khai thực hiện đấu giá quyền thu phí đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh - Trung Lương với số tiền 2.004 tỷ đồng, thời hạn 05 năm (từ 01/01/2014 đến 01/01/2019) để nộp vào NSNN theo quy định; Cho thuê quyền khai thác tài sản KCHT đường bộ cho một số tổ chức, cá nhân; Mọi thông tin đều được công bố công khai, minh bạch, phù hợp với cơ chế thị trường.

Các khoản thu phí gián tiếp khác: Các khoản thu phí gián tiếp khác hiện nay nước ta đang thu theo Luật số 97/2015/QH13 ngày 25/11/2015 của Quốc hội về Phí và Lệ phí bao gồm: Phí sử dụng tạm thời lòng đường, hè phố; Phí cấm quảng cáo trên hè và giải phân cách. Theo quy định tại Thông tư số 250/2016/TT-BTC ngày 11/11/2016 của Bộ Tài chính hướng dẫn về phí và lệ phí thuộc thẩm quyền quyết định của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương hiện vẫn chưa quy định về việc thu phí đặt biển quảng cáo trên giải phân cách. Ngoài ra, theo các văn bản hướng dẫn chuyên ngành về quảng cáo, quản lý đường đô thị chưa quy định rõ việc được phép sử dụng giải phân cách để thực hiện việc quảng cáo. Hiện nay, mức thu phí đặt biển quảng cáo trên giải phân cách (thuộc phí sử dụng hè, lề đường, bến bãi, mặt nước) theo các Nghị quyết, Quyết định của HĐND, UBND TP. Hà Nội là 50.000 đồng/biển/tháng. Đơn vị được phép thu phí là Sở GTVT, UBND các quận, huyện theo phân cấp.

Một số vấn đề đặt ra

Bên cạnh những kết quả đạt được, vẫn còn tồn tại một số hạn chế cần khắc phục như:

Thứ nhất, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về phí sử dụng đường bộ còn chồng chéo, chưa hoàn thiện. Vẫn còn hạn chế trong việc quản lý, giám sát và phân bổ vốn.

Thứ hai, một số trạm thu phí gây bức xúc trong dư luận hiện nay như: Trạm đặt không đúng vị trí; trạm thu mức phí quá cao so với quãng đường lưu hành; khoảng cách các trạm thu phí còn bất cập.

Thứ ba, nhu cầu kinh phí bảo trì mạng lưới đường bộ ở Việt Nam bình quân trên một km cao hơn bình quân trên một km kinh phí bảo trì mạng lưới đường bộ của các quốc gia trên thế giới. Kinh phí cấp cho công tác đầu tư phát triển và bảo trì đường bộ ở Việt Nam còn thấp. Đặc biệt, vẫn còn thiếu hụt kinh phí cho công tác bảo trì.

Thứ tư, công nghệ thu thu phí đã được cải thiện song một số tuyến đường có lưu lượng phương tiện cao vẫn còn ùn tắc.

Thứ năm, nguồn thu từ đối tượng dụng đường bộ chưa rõ ràng giữa lợi ích và chi phí bỏ ra của người sử dụng đường bộ, mức thu chưa hợp lý. Nguồn thu được tập trung vào NSNN, sau đó phân bổ lại cho ngành Giao thông, như vậy nguồn vốn để xây dựng, BTĐB không được chủ động, hoàn toàn phụ thuộc NSNN.

Như vậy, ngoài nguồn NSNN, nguồn ngân sách tài trợ từ nước ngoài thì vấn đề huy động nguồn tài chính của các tổ chức, cá nhân trong nước là hết sức quan trọng. Việc nghiên cứu thực trạng các khoản thu hiện tại để hoàn thiện hình thức thu, mức thu đồng thời đề xuất khoản thu mới với lộ trình thích hợp, phù hợp với điều kiện kinh tế thực tế là cần thiết. Có như vậy mới có thể đạt mục tiêu có đủ vốn cho bảo trì, xây dựng hệ thống đường bộ, hệ thống giao thông vận tải hiện đại, sớm đưa Việt Nam trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045. 

Tài liệu tham khảo:

1. Chính phủ, Nghị định số 10/2013/NĐ-CP ngày 11/01/2013 về việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ;
2. Bộ Giao thông vận tải (2016), Báo cáo đánh giá công tác đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông theo hình thức hợp đồng BOT, BT giai đoạn 2011-2015 do Bộ Giao thông vận tải quản lý;
3. Quỹ Bảo trì đường bộ Trung ương (9/2017), Tài liệu hội nghị Tổng kết và đánh giá 05 năm hoạt động của Quỹ Bảo trì đường bộ (giai đoạn 2013-2017);
4. Nguyễn Thị Tuyết Dung (2018), Nghiên cứu giải pháp huy động và sử dụng vốn cho bảo trì đường bộ, Luận án tiến sĩ kinh tế, Đại học Giao thông Vận tải Hà Nội.

Thông tin tác giả:

NCS., ThS. Hoàng Ngọc Sơn - Thanh tra Bộ Tài chính

Email: hoangngocson.1982@gmail.com