

Dự thảo

Hà Nội, ngày tháng năm 2024

BÁO CÁO

Đánh giá tác động chính sách trong dự thảo Nghị định của Chính phủ quy định về thu phí sử dụng đường bộ cao tốc

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẮT CẬP TỔNG QUAN

1. Bối cảnh xây dựng chính sách

Đường bộ cao tốc có vai trò quan trọng đối với sự phát triển của mỗi quốc gia, là công trình cấp kỹ thuật cao nhất trong hệ thống đường bộ, với quy mô hiện đại, năng lực vận tải lớn, tốc độ cao nên rút ngắn thời gian đi lại giữa các vùng, miền, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng - an ninh của cả nước và các địa phương nơi có đường bộ cao tốc đi qua. Để duy trì hệ thống đường cao tốc do Nhà nước đầu tư, hàng năm Ngân sách Nhà nước phải đảm bảo nguồn lực rất lớn. Trong điều kiện nguồn ngân sách còn hạn chế, Quốc hội đã quy định về việc thu phí sử dụng đường bộ cao tốc đối với phương tiện lưu thông trên đường cao tốc thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và trực tiếp quản lý, khai thác vào Luật Đường bộ năm 2024. Trong đó giao Chính phủ quy định về điều kiện, thời điểm thực hiện việc thu phí sử dụng đường cao tốc; việc thu phí sử dụng đối với đường cao tốc thuộc trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 50 mà chưa đáp ứng quy định tại khoản 1 Điều 45 và khoản 2 Điều 47 của Luật Đường bộ; quy định mức thu, miễn, giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng phí sử dụng đường bộ cao tốc thu đối với phương tiện lưu thông trên tuyến đường bộ cao tốc do Nhà nước đầu tư, đại diện chủ sở hữu, quản lý và khai thác thuộc phạm vi quản lý của Bộ Giao thông vận tải.

2. Mục tiêu xây dựng chính sách

2.1. Mục tiêu chung

Việc xây dựng Nghị định của Chính phủ quy định về thu phí sử dụng cao tốc nhằm tiếp tục hoàn thiện cơ chế, chính sách phát triển về kết cấu hạ tầng đường bộ nói chung; đầu tư xây dựng, phát triển hệ thống đường bộ cao tốc nói riêng; tăng cường quản lý nhà nước, thể chế hoá chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về việc hoàn thiện pháp luật về thu phí sử dụng đường cao

tốc đối với các tuyến đường cao tốc thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và trực tiếp quản lý, khai thác.

2.2. Mục tiêu cụ thể

- Thể hóa chủ trương của Đảng và Nhà nước về phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ, đặc biệt là đầu tư phát triển hệ thống đường cao tốc. Hoàn thiện cơ sở pháp lý để thu phí sử dụng đường bộ cao tốc thu đối với phương tiện lưu thông trên tuyến đường bộ cao tốc thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và trực tiếp quản lý, khai thác;

- Huy động kịp thời, hợp lý nguồn lực từ người sử dụng đường cao tốc nhằm thu hồi vốn nhà nước đã đầu tư, tạo nguồn lực tài chính để đầu tư xây dựng mới các tuyến đường cao tốc, nhằm tạo nguồn lực tài chính để đầu tư xây dựng, nâng cấp, cải tạo, quản lý, vận hành, bảo trì tài sản kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ theo quy định.

- Xây dựng mức phí đảm bảo hài hòa lợi ích giữa nhà nước và người dân, phù hợp với khả năng chi trả của người sử dụng đường cao tốc. Quá trình thực hiện đảm bảo công khai, minh bạch, tiết kiệm, sử dụng hiệu quả nguồn kinh phí thu được, tăng cường kiểm tra, giám sát, phòng chống tham nhũng, thất thoát, lãng phí.

- Việc triển khai đảm bảo bền vững, giảm thiểu các bất cập, hạn chế trong quá trình thực hiện. Chủ động trong tổ chức thực hiện, góp phần tăng cường hiệu quả khai thác, đảm bảo an toàn giao thông trên các tuyến cao tốc.

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CHÍNH SÁCH

Việc đánh giá tác động chính sách trong Dự thảo Nghị định được tập trung vào 02 nhóm chính sách gồm:

(1) Điều kiện, thời điểm thực hiện việc thu phí sử dụng đường bộ cao tốc; việc thu phí sử dụng đường bộ cao tốc đối với đường bộ cao tốc thuộc trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 50 mà chưa đáp ứng quy định tại khoản 1 Điều 45 và khoản 2 Điều 47 của Luật Đường bộ.

(2) Mức thu, chế độ thu, nộp, miễn, quản lý và sử dụng phí sử dụng đường bộ cao tốc đối với phương tiện lưu thông trên tuyến đường bộ cao tốc thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đầu tư, đại diện chủ sở hữu, quản lý và khai thác thuộc phạm vi Bộ Giao thông vận tải quản lý.

1. Chính sách 1: Quy định về điều kiện, thời điểm thực hiện việc thu phí sử dụng đường bộ cao tốc; việc thu phí sử dụng đường bộ cao tốc đối với đường bộ cao tốc thuộc trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 50 mà chưa đáp ứng quy định tại khoản 1 Điều 45 và khoản 2 Điều 47 của Luật Đường bộ

1.1. Xác định vấn đề

Chính sách thu phí sử dụng đường bộ cao tốc đối với phương tiện lưu thông trên đường bộ cao tốc thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và trực tiếp quản lý, khai thác là một trong những chính sách mới so với Luật Giao thông đường bộ năm 2008.

Tính đến tháng 07/2024, có 12 tuyến cao tốc¹ do Nhà nước đầu tư, quản lý và đang khai thác; trong đó có 08 tuyến thuộc Dự án cao tốc Bắc – Nam phía Đông (01 tuyến² đang khai thác theo tiêu chuẩn đường cấp III). Các dự án đường cao tốc đã đưa vào khai thác và đang xây dựng chưa được bố trí vốn cho các hạng mục thu phí do chưa có quy định thu. Hiện nay, các cơ quan, đơn vị thuộc Bộ GTVT đang rà soát lập hồ sơ thiết kế cơ sở, thiết kế kỹ thuật tổng thể hệ thống ITS, thu phí ETC tại các dự án đầu tư xây dựng đường bộ cao tốc Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2017 - 2020 và giai đoạn 2021 -2025 để thống nhất phương án đầu tư xây dựng hoàn chỉnh hệ thống ITS, thu phí ETC trên toàn tuyến đường cao tốc Bắc - Nam phía Đông đảm bảo đồng bộ; rà soát tổng mức đầu tư các dự án thành phần, tổng hợp báo cáo kinh phí đã sử dụng và kinh phí còn lại; phương án tiếp tục đầu tư xây dựng hoàn chỉnh hệ thống ITS, thu phí ETC tại các dự án thành phần và kinh phí cần bổ sung (nếu có)³.

Việc triển khai thu phí sử dụng đường bộ cao tốc chỉ thực hiện được sau khi đã đảm bảo các điều kiện về hạ tầng, nguồn lực thực hiện.

1.1.2. Mục tiêu chính sách

Quy định về điều kiện, thời điểm thực hiện việc thu phí sử dụng đường bộ cao tốc; việc thu phí sử dụng đường bộ cao tốc đối với đường bộ cao tốc thuộc trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 50 mà chưa đáp ứng quy định tại khoản 1 Điều 45 và khoản 2 Điều 47 của Luật Đường bộ.

1.1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Với các đặc tính của đường cao tốc là cấp kỹ thuật cao nhất của đường bộ, chỉ dành cho một số loại xe cơ giới, xe máy chuyên dùng tham gia giao thông; bảo đảm giao thông liên tục, an toàn, rút ngắn thời gian hành trình. Do vậy, để phát huy hiệu quả khai thác đường cao tốc, nâng cao an toàn giao thông cũng như đảm bảo lợi ích, nhu cầu của người tham gia giao thông; phù hợp với chủ trương đầu tư, xây dựng hệ thống giám sát, điều hành giao thông của các dự án cao tốc hiện nay, việc triển khai thu phí sử dụng đường bộ cao tốc sẽ được thực hiện sau khi đã đảm bảo các điều kiện về hạ tầng, nguồn lực thực hiện như:

¹ Cao tốc: Lào Cai – Kim Thành, Hà Nội – Thái Nguyên, TP.HCM – Trung Lương, Cao Bồ - Mai Sơn, Mai Sơn – QL.45, QL.45 – Nghi Sơn, Nghi Sơn – Diễn Châu, Cam Lộ - La Sơn, La Sơn – Hòa Liên, Vĩnh Hảo – Phan Thiết, Phan Thiết – Dầu Giây, Mỹ Thuận – Cần Thơ.

² Cao tốc Cao Bồ - Mai Sơn

³ Theo Thông báo số 29/TB-BGTVT ngày 19/2/2024 của Bộ GTVT về kết luận của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải Nguyễn Văn Thắng tại cuộc họp kiểm điểm tiến độ triển khai Dự án xây dựng đường bộ cao tốc Bắc - Nam phía Đông, cao tốc Mỹ Thuận - Cần Thơ, cao tốc Biên Hòa - Vũng Tàu giai đoạn 1 (dự án thành phần 2) và cao tốc Khánh Hòa - Buôn Ma Thuột giai đoạn 1 (dự án thành phần 2)

(1) Công trình đường bộ cao tốc được thiết kế, đầu tư xây dựng theo quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật về đường cao tốc và các quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật khác có liên quan;

(2) Công trình đường bộ cao tốc đã hoàn thành thi công xây dựng, đưa vào khai thác, sử dụng theo quy định của pháp luật về xây dựng;

Đối với dự án đường cao tốc đã được quyết định chủ trương đầu tư trước ngày Luật Đường bộ có hiệu lực thi hành, khi đưa vào khai thác mà chưa đáp ứng đầy đủ các yêu cầu quy định tại khoản 1 Điều 45⁴, khoản 2 Điều 47⁵ của Luật Đường bộ thì việc thu phí sẽ được triển khai sau khi hoàn thành việc xây dựng, lắp đặt hạ tầng trạm thu phí, hệ thống phần mềm, thiết bị phục vụ việc thu phí; các công trình dịch vụ công tại trạm dừng nghỉ; cơ sở hạ tầng kỹ thuật, thiết bị công nghệ để quản lý, điều hành giao thông.

Ngoài ra, để triển khai thu phí, cơ quan được giao quản lý tài sản kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc phải lập đề án khai thác tài sản trình cơ quan, người có thẩm quyền phê duyệt theo quy định của Điều 80 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công⁶, Nghị định số 44/2024/NĐ-CP ngày 24/4/2024 của Chính phủ quy định việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ.

Dự thảo Nghị định trình Chính phủ quy định như sau: “*Căn cứ vào yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, yêu cầu quản lý, tình hình đầu tư xây dựng, hoàn thành công trình đường bộ cao tốc đáp ứng đủ điều kiện quy định Điều 3 Nghị định này, cơ quan được giao quản lý tài sản kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc lập đề án khai thác tài sản trình cấp có thẩm quyền phê duyệt theo quy định pháp luật về tài sản công và pháp luật chuyên ngành*”.

Các nội dung liên quan đến tổ chức triển khai thu phí sẽ được nghiên cứu, phân tích trên cơ sở tổng hợp, thống kê đối với tính chất và nhu cầu của từng dự án trong đó có cân nhắc đến các yếu tố hiện trạng dự án, yêu cầu về trang thiết bị thu phí, việc bố trí vốn, thời gian lựa chọn nhà thầu/nhà đầu tư lắp đặt trang thiết bị và vận hành thu phí; đảm bảo quy định phù hợp, khả thi trong việc triển khai thu phí sử dụng đường bộ cao tốc. Thời điểm thu phí và danh mục tuyến

⁴ Khoản 1 Điều 45 Luật Đường bộ quy định: “1. Đường cao tốc được thiết kế theo quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật về đường cao tốc và các quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật khác có liên quan”.

⁵ Khoản 2 Điều 47 Luật Đường bộ quy định:

“2. Đường cao tốc được đầu tư, xây dựng phù hợp với quy hoạch quy định tại khoản 2 Điều 44 của Luật này và đầu tư, xây dựng đồng bộ các công trình sau đây:

a) Đường gom hoặc đường bên;

b) Trung tâm quản lý, vận hành giao thông tuyến đường cao tốc;

c) Trạm dừng nghỉ, điểm dừng xe, đỗ xe;

d) Hệ thống thu phí điện tử không dừng đối với tuyến đường có thu tiền sử dụng đường bộ;

đ) Công trình kiểm soát tải trọng xe”

⁶ Khoản 3 Điều 80 quy định: “Căn cứ vào yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, yêu cầu quản lý, khả năng khai thác tài sản kết cấu hạ tầng và phương thức quy định, đối tượng được giao quản lý tài sản kết cấu hạ tầng chủ động lập hoặc theo yêu cầu của cơ quan quản lý cấp trên lập đề án khai thác tài sản trình cơ quan, người có thẩm quyền phê duyệt”

cao tốc triển khai thu phí sẽ được xác định cụ thể tại Quyết định phê duyệt Đề án khai thác của cơ quan có thẩm quyền.

1.1.4. Đánh giá tác động của chính sách

a) Tác động tích cực:

- Hoàn thiện hành lang pháp lý cho việc điều chỉnh dự án đầu tư, xây dựng, lắp đặt hạ tầng trạm thu phí, hệ thống phần mềm thu phí trên các tuyến cao tốc Bắc – Nam do Nhà nước đầu tư đã đưa vào khai thác. Do các dự án đường cao tốc đã đưa vào khai thác và đang xây dựng chưa được bố trí vốn cho các hạng mục thu phí do chưa có quy định thu.

- Trên cơ sở tổng hợp, thống kê tính chất và nhu cầu của từng dự án cao tốc trong đó có cân nhắc đến các yếu tố hiện trạng dự án, yêu cầu về trang thiết bị thu phí, việc bố trí vốn, thời gian lựa chọn nhà thầu/nhà đầu tư lắp đặt trang thiết bị và vận hành thu phí; đảm bảo quy định phù hợp, khả thi trong việc triển khai thu phí sử dụng đường bộ cao tốc; đảm bảo việc triển khai thu phí sử dụng đường cao tốc thuận lợi, nhanh chóng, hiệu quả, đáp ứng đúng tiến độ đặt ra.

b) Tác động tiêu cực:

- Trạm thu phí là một bộ phận của kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ, do đó để thực hiện đảm bảo tính khả thi, việc xây dựng trạm thu phí cần đáp ứng quy định của Điều 6⁷ Thông tư số 01/2023/TT-BGTVT ngày 07/3/2023 của Bộ GTVT về hướng dẫn về lập, phê duyệt và công bố danh mục dự án; phương pháp và tiêu chuẩn đánh giá hồ sơ dự thầu, hồ sơ đề xuất trong đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư công trình dịch vụ chuyên ngành giao thông đường bộ nêu trên. Hiện tại, các trạm thu phí chưa bao gồm trong hồ sơ thiết kế được duyệt của các dự án đường cao tốc hoặc có trạm nhưng hệ thống thu phí được duyệt không còn phù hợp để triển khai thu theo mô hình = “đầu vào ETC đa làn tự do (không có barrier), đầu ra ETC đơn làn (có barrier), không có làn MTC”. Do đó vị trí đặt trạm thu phí cần được cấp có thẩm quyền phê duyệt hoặc có trong Quy hoạch kết cấu hạ tầng giao thông được duyệt⁸ và được điều chỉnh thiết kế hệ thống ETC cho phù hợp với dự kiến triển khai thực hiện.

- Một trong những tác động ảnh hưởng đối với tính khả thi của việc triển khai thu phí sử dụng đường bộ cao tốc đối với phương tiện lưu thông trên đường bộ cao tốc do Nhà nước đầu tư, sở hữu, quản lý và khai thác là tác động đối với

⁷ Việc xây dựng danh mục dự án để công bố căn cứ vào sự cần thiết phải đầu tư xây dựng và phù hợp với một trong các quyết định (nếu có) sau: “1. Quyết định của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch mạng lưới đường bộ. 2. Quyết định của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch kết cấu hạ tầng đường bộ. 3. Quyết định của cấp có thẩm quyền phê duyệt dự án trong đó có công trình dịch vụ chuyên ngành đường bộ cần thực hiện”.

⁸ Quy hoạch kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ dự kiến trình Thủ tướng chính phủ trong tháng 8/2024 và dự kiến hoàn thành 12/2024 (sau thời điểm Luật Đường bộ dự kiến có hiệu lực).

Nhà nước trong việc bố trí nguồn vốn ngân sách nhà nước (nguồn vốn đầu tư công, nguồn kinh phí sự nghiệp chi hoạt động kinh tế đường bộ...).

Hiện nay, hạng mục hạ tầng trạm và hệ thống thiết bị thu phí (hạ tầng trạm, thiết bị, công nghệ thu phí điện tử không dừng) trên các đoạn tuyến cao tốc thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và trực tiếp quản lý, khai thác chưa được đầu tư xây dựng hạ tầng trạm thu phí, lắp đặt hệ thống thu phí điện tử không dừng hoặc chưa được bố trí trong cơ cấu vốn của dự án thành phần (đối với các đoạn đường bộ cao tốc do Nhà nước đầu tư thuộc tuyến đường bộ cao tốc Bắc – Nam). Trên cơ sở quy mô dự án, để tổ chức thu phí sử dụng đường bộ cao tốc đối với các phương tiện lưu thông trong 08 dự án⁹ đường cao tốc do Nhà nước đầu tư, đang khai thác thì dự kiến nguồn vốn ngân sách nhà nước cho công tác đầu tư xây dựng hạ tầng trạm và thiết bị thu phí hơn 1.400 tỷ đồng.

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

d) Tác động của thủ tục hành chính: chính sách không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp và cá nhân.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật

- Đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất với pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công và pháp luật khác có liên quan.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: phù hợp với các điều ước quốc tế về lĩnh vực giao thông đường bộ mà Việt Nam là thành viên.

1.1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Từ những phân tích, cho thấy giải pháp quy định chính sách như đã nêu tại mục 1.1.3 đã hoàn thiện cơ chế, chính sách phát triển về kết cấu hạ tầng đường bộ nói chung; đầu tư xây dựng, phát triển hệ thống đường bộ cao tốc nói riêng; hoàn thiện pháp luật về thu phí sử dụng đường cao tốc đối với các tuyến đường cao tốc thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và trực tiếp quản lý, khai thác.

Thẩm quyền ban hành chính sách: chính sách này sẽ được Chính phủ quy định để đảm bảo tính đồng bộ với các hệ thống pháp luật có liên quan.

⁹ - 05 DATP cao tốc Bắc – Nam phía Đông gồm: (1) Mai Sơn – QL.45; (2) QL.45 – Nghi Sơn; (3) Nghi Sơn – Diễn Châu; (4) Vĩnh Hảo – Phan Thiết; (5) Phan Thiết – Dầu Giây đã Bộ GTVT được phê duyệt đầu tư hệ thống thu phí (duyệt TKKT tại Quyết định số 698/QĐ-BGTVT ngày 16/4/2020 và duyệt dự toán tại Quyết định số 1017/QĐ-BGTVT ngày 25/5/2020 với tổng giá trị 914,919 tỷ đồng).

- 03 tuyến cao tốc cũ đang khai thác: (1) Tuyến TP HCM – Trung Lương; (2) tuyến Hà Nội – Thái Nguyên; (3) Lào Cai – Kim Thành: sơ bộ khái toán chi phí đầu tư cơ sở hạ tầng hệ thống thu phí ETC cho 03 tuyến cao tốc trên khoảng hơn 500 tỷ đồng (chưa gồm phần nâng cấp khác để đảm bảo chất lượng đường bộ khai thác thu phí như thăm bảo trì mặt đường và hệ thống ATGT, chi phí GPMB xây dựng trạm thu phí nếu có)

2. Chính sách quy định mức thu, chế độ thu, nộp, miễn, quản lý và sử dụng phí sử dụng đường bộ cao tốc đối với phương tiện lưu thông trên tuyến đường bộ cao tốc thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đầu tư, đại diện chủ sở hữu, quản lý và khai thác thuộc phạm vi Bộ Giao thông vận tải quản lý:

2.1. Xác định vấn đề

Để thực hiện mục tiêu 5000 km đường bộ cao tốc theo Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XIII, nhu cầu các nguồn vốn đầu tư đến năm 2030 khoảng 813 nghìn tỷ đồng, trong đó giai đoạn 2021 - 2025 cần khoảng 393 nghìn tỷ đồng để hoàn thành 2.043 km và khởi công 925 km, gồm: (1) Khoảng 61 nghìn tỷ đồng vốn ngân sách nhà nước đã bố trí thực hiện hoàn thành 916 km các dự án cao tốc Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2017 - 2020 và các dự án cao tốc đang thi công; (2) Khoảng 211 nghìn tỷ đồng để khởi công và hoàn thành 1.127 km trong giai đoạn 2021-2025. Trong đó, vốn ngân sách nhà nước khoảng 105,5 nghìn tỷ đồng và ngoài ngân sách 105,5 nghìn tỷ đồng; (3) Khoảng 121 nghìn tỷ đồng để khởi công 925 km giai đoạn 2021 - 2025 và hoàn thành giai đoạn 2026 - 2030. Trong đó, nguồn vốn ngân sách nhà nước 73 nghìn tỷ đồng, ngoài ngân sách 48 nghìn tỷ đồng. Như vậy, trong 10 năm tới, yêu cầu ngân sách nhà nước cho đầu tư xây dựng mới đường cao tốc lên đến 239,5 nghìn tỷ đồng, bình quân 24 nghìn tỷ/năm.

Tại Nghị quyết số 52/2017/QH14 ngày 22/11/2017 của Quốc hội về chủ trương đầu tư xây dựng một số đoạn đường bộ cao tốc trên tuyến Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2017 - 2020 đã đưa ra các định hướng huy động tối đa mọi nguồn lực trong và ngoài nước để đầu tư phát triển mạng lưới đường bộ cao tốc dưới nhiều hình thức. Luật Đường bộ đã quy định giao Chính phủ quy định chi tiết về mức thu, chế độ thu, nộp, miễn, quản lý và sử dụng phí sử dụng đường bộ cao tốc đối với phương tiện lưu thông trên tuyến đường bộ cao tốc thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đầu tư, đại diện chủ sở hữu, quản lý và khai thác thuộc phạm vi Bộ Giao thông vận tải quản lý.

2.1.2. Mục tiêu chính sách

Quy định về mức thu, chế độ thu, nộp, miễn, quản lý và sử dụng phí sử dụng đường bộ cao tốc đối với phương tiện lưu thông trên tuyến đường bộ cao tốc thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đầu tư, đại diện chủ sở hữu, quản lý và khai thác thuộc phạm vi Bộ Giao thông vận tải quản lý

2.1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Về đối tượng chịu phí, đối tượng miễn thu phí

Dự thảo Nghị định quy định đối tượng chịu phí, miễn thu phí tương tự như quy định về thu tiền dịch vụ sử dụng đường bộ đối với các dự án đầu tư xây dựng đường bộ để kinh doanh do Bộ GTVT quản lý được quy định tại Thông tư số 35/2016/TT-BGTVT ngày 15/11/2016, Thông tư số 28/2021/TT-BGTVT

ngày 23/5/2021 của Bộ trưởng Bộ GTVT; quy định về miễn thu phí sử dụng đường bộ thu qua đầu phương tiện tại Nghị định số 90/2023/NĐ-CP ngày 13/12/2023 của Chính phủ; đảm bảo sự thống nhất trên toàn bộ hệ thống đường bộ; thuận tiện cho công tác thu phí khi xe lưu thông qua Trạm thu phí theo hình thức điện tử không dừng.

b) Về mức thu phí sử dụng đường cao tốc đối với phương tiện lưu thông trên đường bộ cao tốc do Nhà nước đầu tư, sở hữu, quản lý và khai thác thuộc phạm vi quản lý của Bộ GTVT:

- Mức thu phí sử dụng đường cao tốc được xác định cơ bản bảo đảm bù đắp chi phí có liên quan (chi phí quản lý, chi phí tổ chức, vận hành thu phí, chi phí bảo trì đường cao tốc...), có tính đến chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước; bảo đảm công bằng, công khai, minh bạch. Đồng thời được tiếp cận trên cơ sở tính toán lợi ích của người sử dụng đường cao tốc. Mức thu được xác định đảm bảo các nguyên tắc cơ bản sau:

+ Mức thu xây dựng trên cơ sở pháp luật về phí và lệ phí.

+ Mức thu sử dụng đường cao tốc phải khấu trừ các loại thuế, phí đã thu liên quan, tránh thu phí trùng phí.

+ Mức thu đảm bảo hợp lý, hài hòa với mức thu dịch vụ sử dụng đường bộ và đường cao tốc đầu tư theo hình thức PPP.

+ Người sử dụng đường cao tốc chia sẻ lợi ích với nhà nước. Do đó, mức thu phải thấp hơn lợi ích người sử dụng đường cao tốc thu được.

- Theo đó, để tính toán mức thu, cần xác định các yếu tố:

+ Lợi ích của người sử dụng: được tính toán trên cơ sở so sánh chi phí khi sử dụng đường thu phí so với chi phí khi sử dụng đường hoặc phương thức thay thế.

+ Các khoản thuế, phí liên quan;

+ Mức thu dịch vụ sử dụng đường bộ và đường bộ cao tốc đầu tư theo hình thức PPP.

- Hiện có 12 dự án/đoạn tuyến cao tốc do Nhà nước đầu tư, đại diện chủ sở hữu, đã hoàn thành và đưa vào khai thác, sử dụng. Do vậy, mức phí được nghiên cứu, xây dựng trên cơ sở tính toán và phân tích lợi ích của chủ phương tiện khi lưu thông trên các tuyến cao tốc đó. Đồng thời có tham khảo thông lệ quốc tế, theo đó người sử dụng đường cao tốc thường sẵn sàng chi trả mức chi phí tương đương với 50-70% lợi ích thu được khi sử dụng đường cao tốc.

Trên cơ sở lợi ích tính toán và cân đối với mức giá đang thực hiện đối với các dự án BOT quốc lộ cũng như các dự án BOT cao tốc; các chính sách tổ chức, điều tiết giao thông đảm bảo tốc độ dòng giao thông trên cao tốc, Dự thảo Nghị định quy định mức phí sử dụng cao tốc nhà nước đầu tư như sau:

+ Mức phí sử dụng đường cao tốc áp dụng đối với đường cao tốc đáp ứng đầy đủ các quy định về điều kiện triển khai thu phí (Mức 1): tương đương với 70% lợi ích thu được khi sử dụng đường cao tốc (khoảng 1.300 đồng/xe.km)

+ Mức phí sử dụng đường cao tốc áp dụng đối với các dự án đường cao tốc đã được quyết định chủ trương đầu tư trước ngày Luật Đường bộ có hiệu lực thi hành, khi đưa vào khai thác mà chưa đáp ứng đầy đủ các yêu cầu quy định tại khoản 1 Điều 45, khoản 2 Điều 47 của Luật Đường bộ (Mức 2): tương đương với 50% lợi ích thu được khi sử dụng đường cao tốc (khoảng 900 đồng/xe.km).

Biểu mức phí sử dụng đường bộ cao tốc như sau:

| Nhóm | Phương tiện chịu phí | Mức 1 | Mức 2 |
|------|--|-------|-------|
| 1 | Xe dưới 12 ghế ngồi, xe tải có tải trọng dưới 2 tấn; các loại xe buýt vận tải khách công cộng; | 1.300 | 900 |
| 2 | Xe từ 12 ghế ngồi đến 30 ghế ngồi; xe tải có tải trọng từ 2 tấn đến dưới 4 tấn; | 1.950 | 1.350 |
| 3 | Xe từ 31 ghế ngồi trở lên; xe tải có tải trọng từ 4 tấn đến dưới 10 tấn; | 2.600 | 1.800 |
| 4 | Xe tải có tải trọng từ 10 tấn đến dưới 18 tấn; xe chở hàng bằng container 20 feet; | 3.250 | 2.250 |
| 5 | Xe tải có tải trọng từ 18 tấn trở lên; xe chở hàng bằng container 40 feet. | 5.200 | 3.600 |

2.1.4. Đánh giá tác động của chính sách

a) Tác động tích cực

- Đối với nhà nước:

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

Với mức phí đề xuất như đã nêu trên, dự kiến sau khi triển khai thu phí đối với 10 tuyến cao tốc đang khai thác¹⁰, dự kiến số phí thu được là 3.210 tỷ đồng/năm; số thu nộp ngân sách nhà nước là 2.850 tỷ đồng/năm.

+ Thu hút được nguồn lực đầu tư từ khu vực tư nhân cho đầu tư, phát triển kết cấu hạ tầng đường bộ nói chung, đường cao tốc nói riêng.

¹⁰ Cao tốc: (1) Hà Nội – Thái Nguyên, (2) TP.HCM – Trung Lương, (3) Mai Sơn – QL.45, (4) QL.45 – Nghi Sơn, (5) Nghi Sơn – Diễn Châu, (6) Cam Lộ - La Sơn, (7) La Sơn – Hòa Liên, (8) Vĩnh Hào – Phan Thiết, (9) Phan Thiết – Dầu Giây, (10) Mỹ Thuận – Cần Thơ

- Đối với người dân, doanh nghiệp: Do các đặc tính của đường cao tốc là đường dành riêng cho xe cơ giới, chất lượng cao, tốc độ lưu thông lớn nên so với việc đi trên quốc lộ, người sử dụng đường cao tốc sẽ tiết kiệm được thời gian và tiết kiệm chi phí vận hành phương tiện. Trên cơ sở phân tích 12 tuyến đường cao tốc nhà nước đầu tư trước năm 2020, đang hoặc chuẩn bị vận hành, khai thác, kết quả lượng hóa chi phí vận hành và chi phí thời gian của phương tiện cho thấy so với lưu thông tuyến trên quốc lộ song hành, phương tiện lưu thông trên các tuyến cao tốc sẽ được lợi bình quân 4.824 đồng/xe/km, trong đó 25% từ tiết kiệm chi phí vận hành phương tiện và 75% từ tiết kiệm thời gian hàng hóa và hành khách trên đường. Loại phương tiện thu được lợi ích lớn nhất là xe khách từ 30 ghế trở lên với bình quân 14.132 đồng/xe/km, phương tiện thu được lợi ích thấp nhất là xe tải <2 tấn với lợi ích bình quân là 1.174 đồng/km. Lợi ích bình quân tính theo xe đơn vị là 2.616 đồng/PCU/km.

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

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

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

- Tác động đến các dự án BOT quốc lộ song hành: Trong số 10 dự án cao tốc nhà nước đầu tư trước năm 2020, có thể xem xét thực hiện thu phí, có 3 đoạn tuyến có quốc lộ song hành là dự án BOT thu phí. Theo dự báo về san sẻ lưu lượng giao thông sau khi có cao tốc, dự kiến doanh thu của các dự án BOT quốc lộ song hành sẽ vẫn bị ảnh hưởng. Tuy nhiên, so với khi chưa thu phí cao tốc nhà nước đầu tư thời gian vừa qua, doanh thu BOT quốc lộ song hành sẽ có thể được cải thiện khoảng 20%.

b) Tác động tiêu cực

- Hiện nay Nhà nước đã thu phí sử dụng đường bộ theo đầu phương tiện. Do đó, việc tổ chức thu tiền sử dụng cao tốc thông qua trạm thu trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư có thể dẫn đến phản ứng của các đối tượng tham gia giao thông; sẽ có ý kiến cho rằng “Phí trùng phí”. Tuy nhiên, vướng mắc này có thể được giải quyết thông qua giải pháp tăng cường công tác tuyên truyền, giải thích cho người tham gia giao thông hiểu rõ việc thu phí sử dụng đường cao tốc đối với phương tiện lưu thông trên đường bộ cao tốc do Nhà nước đầu tư, sở hữu, quản lý và khai thác không xảy ra hiện tượng “Phí trùng phí”.

- Đối với người dân, doanh nghiệp: mất thêm chi phí sử dụng dịch vụ đường bộ, tuy nhiên được thụ hưởng những giá trị dịch vụ chất lượng, tiết kiệm chi phí nhiên liệu, thời gian, tăng hiệu quả kinh doanh

c) Tác động đến an ninh, quốc phòng: Việc thu phí sử dụng đường bộ cao tốc với phương tiện lưu thông trên đường bộ cao tốc do Nhà nước đầu tư, sở hữu, quản lý và khai thác sẽ tạo điều kiện đảm bảo tính đồng bộ, công bằng đối với các phương tiện tham gia giao thông trên các tuyến được đầu tư để kinh doanh; tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước góp phần dành cho an ninh quốc phòng khi cần thiết.

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

đ) Tác động của thủ tục hành chính

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

e) Tác động đối với hệ thống pháp luật

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Không có sự xung đột, mâu thuẫn, chồng chéo trong hệ thống pháp luật hiện hành.

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

1.3.5. Lựa chọn phương án

Từ những phân tích, cho thấy chính sách này sẽ tạo động lực cho sự thu hút các nguồn lực tham gia đầu tư, xây dựng và phát triển kết cấu hạ tầng đường bộ, đường cao tốc ngày một hiện đại, đồng bộ.

Thẩm quyền ban hành chính sách: các chính sách này sẽ được Chính phủ quy định để đảm bảo tính đồng bộ với các hệ thống pháp luật có liên quan.

III. DỰ KIẾN NGUỒN LỰC THỰC HIỆN

1. Dự kiến nguồn lực

- Về nguồn nhân lực: Hoạt động quản lý, khai thác đường cao tốc sử dụng nguồn nhân lực hiện có của ngành giao thông vận tải. Do đó không phát sinh nguồn nhân lực cho việc thực hiện Nghị định.

- Về nguồn tài chính:

+ Hiện nay, hạng mục hạ tầng trạm và hệ thống thiết bị thu phí (hạ tầng trạm, thiết bị, công nghệ thu phí điện tử không dừng) trên các đoạn tuyến cao tốc thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và trực tiếp quản lý, khai thác chưa được đầu tư xây dựng hạ tầng trạm thu phí, lắp đặt hệ thống thu phí điện tử không dừng hoặc chưa được bố trí trong cơ cấu vốn của dự án thành phần (đối với các đoạn đường bộ cao tốc do Nhà nước đầu tư thuộc tuyến đường bộ cao tốc Bắc – Nam). Do vậy, để triển khai thu phí sử dụng đường bộ cao tốc, Nhà nước phải bố trí nguồn vốn ngân sách (nguồn vốn đầu tư công, nguồn kinh phí sự nghiệp chi hoạt động kinh tế đường bộ...) để đầu tư xây dựng hạ tầng trạm, lắp đặt thiết bị, công nghệ thu phí điện tử không dừng.

+ Việc thi hành Nghị định sẽ phát sinh chi phí liên quan đến tuyên truyền, phổ biến pháp luật sau khi ban hành Nghị định. Kinh phí cho công việc này dự kiến được lấy từ nguồn kinh phí tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật hàng năm.

2. Điều kiện bảo đảm thi hành Nghị định:

Điều kiện bảo đảm thi hành Nghị định bao gồm các nội dung được xác định như sau:

- Rà soát tình hình đầu tư xây dựng hạ tầng, mặt bằng trạm thu phí trên các tuyến cao tốc do Nhà nước đầu tư đang khai thác để kịp thời báo cáo cấp có thẩm quyền điều chỉnh dự án, bổ sung kinh phí xây dựng hạ tầng trạm thu phí...; đảm bảo việc triển khai thu phí sử dụng đường cao tốc nhanh chóng, hiệu quả, tiết kiệm chi phí, đáp ứng yêu cầu về tiến độ thực hiện.

- Rà soát pháp luật liên quan: Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ rà soát pháp luật có liên quan; trường hợp có vướng mắc, bất cập, báo cáo cơ quan có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung văn bản QPPL để triển khai thực hiện.

- Tuyên truyền, phổ biến Nghị định: Bộ Giao thông vận tải xây dựng nội dung thông tin, tuyên truyền, phổ biến những nội dung, quy định của Nghị định đến các cơ quan, tổ chức và người dân, giúp hiểu biết, nắm bắt pháp luật kịp thời để thực hiện.

Trên đây là Báo cáo đánh giá tác động chính sách trong dự thảo Nghị định của Chính phủ quy định về thu phí sử dụng đường bộ cao tốc./.