

BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG

Dự thảo Thông tư ban hành định mức chi phí áp dụng cho dịch vụ sự nghiệp công trong lĩnh vực quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia thực hiện theo phương thức đặt hàng sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên

(Kèm theo tờ trình số /TTr-CĐSVN ngày /9/2024 của Cục ĐSVN)

Kính gửi: Bộ Giao thông vận tải (Bộ GTVT).

Thực hiện Văn bản số 9447/BGTVT-PC ngày 29/8/2024 của Bộ GTVT về việc giao nhiệm vụ nghiên cứu xây dựng văn bản quy phạm pháp luật; Văn bản số 9778/BGTVT-KCHT ngày 11/9/2024 của Bộ GTVT về việc chấp thuận Đề cương chi tiết Thông tư ban hành định mức chi phí.

Cục Đường sắt Việt Nam (Cục ĐSVN) kính trình Bộ GTVT báo cáo đánh giá tác động của Dự thảo Thông tư ban hành định mức chi phí áp dụng cho dịch vụ sự nghiệp công trong lĩnh vực quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia thực hiện theo phương thức đặt hàng sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên với những nội dung sau:

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ TỔNG QUAN

1. Bối cảnh xây dựng chính sách

Theo quy định tại khoản 2 Điều 5 và Biểu 02 Phụ lục I Nghị định số 32/2019/NĐ-CP ngày 10/4/2019 của Chính phủ quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên (Gọi tắt là Nghị định số 32) thì dịch vụ quản lý, bảo trì KCHT đường sắt thực hiện theo phương thức đặt hàng.

Thực hiện quy định tại điểm b khoản 2 Điều 21 Luật Giá số 11/2012/QH13, Bộ GTVT đã ban hành Thông tư số 11/2021/TT-BGTVT ngày 21/5/2021 của Bộ GTVT về hướng dẫn phương pháp định giá và quản lý giá dịch vụ sự nghiệp công trong lĩnh vực quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia thực hiện theo phương thức đặt hàng sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên; Thông tư số 25/2023/TT-BGTVT ngày 15/9/2023 về sửa đổi Thông tư số 11/2021/TT-BGTVT (gọi tắt là Thông tư số 11 và Thông tư số 25). Đây là Thông tư do Bộ GTVT ban hành để hướng dẫn định giá theo quy định điểm b khoản 2 Điều 21 Luật Giá số 11/2012/QH13.

Thông tư số 11 và Thông tư số 25 đã đáp ứng được yêu cầu của việc hướng dẫn lập và quản lý giá sản phẩm, dịch vụ công trong lĩnh vực quản lý, bảo trì

đường sắt quốc gia thực hiện theo phương thức đặt hàng, giao kế hoạch sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên. Đặc biệt trong việc kiểm soát công tác lập phương án giá và định giá sản phẩm phù hợp với công tác quản lý, bảo trì KCHTĐS. Tại các Thông này có hướng dẫn cụ thể về kết cấu và phương pháp xác định giá, quy định định mức tỷ lệ % cho các chi phí chung, lợi nhuận trước thuế, chi phí quản lý, giám sát, chi phí nhà tạm...tương ứng với từng sản phẩm thuộc công tác quản lý, bảo trì KCHT đường sắt quốc gia.

Từ ngày 01/07/2024, Luật Giá số 16/2023/QH15 ngày 19/6/2023 có hiệu lực, theo quy định tại 2 Điều 23 Luật Giá thì phương pháp định giá do Bộ Tài chính ban hành phương pháp xác định giá chung đối với hàng hóa, dịch vụ do Nhà nước định giá. Theo đó, ngày 01/07/2024, Bộ Tài chính ban hành Thông tư số 45/2024/TT-BTC phương pháp xác định giá chung đối với hàng hóa, dịch vụ do Nhà nước định giá việc xác định (Gọi tắt là Thông tư số 45).

Tại Thông tư số 45 có hướng dẫn 02 phương pháp định giá chung đó là phương pháp chi phí và phương pháp so sánh; Đối với dịch vụ sự nghiệp công trong lĩnh vực quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia chỉ áp dụng được phương pháp chi phí do tính chất công việc của dịch vụ này được hình thành trên cơ sở đơn giá, định mức và các chi phí khác để cấu thành giá.

Thông tư số 45 hướng dẫn phương pháp chi phí có đưa ra nguyên tắc chung và hướng dẫn xác định cho: (1) Giá hàng hóa, dịch vụ tổ chức, cá nhân hoạt động thương mại; (2) Giá hàng hóa nhập khẩu; (3) Giá hàng hóa, dịch vụ sản xuất trong nước. Tổng quát chung về giá sản xuất, dịch vụ sẽ bao gồm: Chi phí trực tiếp (chi phí vật liệu trực tiếp; chi phí nhân công trực tiếp; chi phí khấu hao tài sản cố định trực tiếp); chi phí sản xuất chung; chi phí hợp lệ, hợp lý khác; chi phí bán hàng (nếu có); chi phí quản lý (nếu có) ; chi phí tài chính (nếu có); lợi nhuận. Trong đó đã nêu cách xác định chung đối với các chi phí như chi phí chung, chi phí quản lý, lợi nhuận... và nội dung các công việc cho các chi phí đó mà không ban hành cụ thể các chi phí định mức tỷ lệ tương ứng với từng sản phẩm như đã quy định tại Thông tư số 11 và Thông tư số 25. Vì vậy, khi áp dụng phương pháp định giá chung theo quy định tại Thông tư số 45 sẽ không đủ công cụ, cơ sở để lập phương án giá, định giá.

Công tác quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia có tính chất và yêu cầu chuyên ngành, ngoài ra quy định tại Nghị định số 32 và Thông tư số 45 cũng dẫn chiếu một số điều khoản liên quan đến thẩm quyền ban hành định mức và rà soát, bổ sung định mức:

- Khoản 3 Điều 8 Nghị định số 32 quy định: “Giá, đơn giá sản phẩm, dịch vụ công được xác định trên cơ sở định mức kinh tế - kỹ thuật, định mức chi phí do cơ quan có thẩm quyền ban hành”.

- Điểm b khoản 1 Điều 26 Nghị định số 32 quy định trách nhiệm của các bộ, cơ quan trung ương ban hành, sửa đổi, bổ sung theo thẩm quyền: “Định mức kinh tế - kỹ thuật, định mức chi phí (nếu có) áp dụng đối với sản phẩm, dịch vụ công làm cơ sở ban hành đơn giá, giá sản phẩm, dịch vụ công.”

- Khoản 3 Điều 5 Thông tư số 45 hướng dẫn: “.....Cơ quan Nhà nước có trách nhiệm thường xuyên rà soát định mức kinh tế - kỹ thuật, định mức chi phí do mình ban hành để sửa đổi, bổ sung cho phù hợp theo quy định của pháp luật.”

Trong bối cảnh thực hiện theo Luật giá 19 tháng 6 năm 2023 và sử dụng Thông tư của Bộ Tài chính về ban hành phương pháp định giá chung đối với hàng hóa, dịch vụ do Nhà nước định giá, việc xây dựng và hoàn thiện chính sách hướng dẫn riêng đối với giá sản phẩm dịch vụ công trong lĩnh vực quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia là rất cần thiết nhằm khắc phục các tồn tại, bất cập hiện nay, bảo đảm việc triển khai hoạt động này đồng bộ, phù hợp với quy định của pháp luật có liên quan.

2. Mục tiêu xây dựng chính sách

Thông tư được ban hành nhằm hoàn thiện yếu tố chi phí hình thành giá đối với sản phẩm dịch vụ công trong lĩnh vực quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia thuộc thẩm quyền đặt hàng của cơ quan tổ chức ở trung ương.

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

Nội dung cơ bản của Dự thảo đưa ra chính sách về chi phí định mức tỷ lệ % cụ thể cho các công việc nằm trong kết cấu giá khi thực hiện việc định giá sản phẩm dịch vụ công trong lĩnh vực quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia theo phương pháp định giá chung do Bộ Tài chính ban hành.

1. Xác định vấn đề bất cập

a) Thực trạng:

Khoản 2 Điều 5 và Biểu 02 Phụ lục I Nghị định 32, dịch vụ quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt thực hiện theo phương thức đặt hàng.

Trước ngày 01/7/2024, việc quản lý giá và phương pháp định giá được thực hiện theo Thông tư số 11/2021/TT-BGTVT ngày 21/5/2021 của Bộ GTVT về hướng dẫn phương pháp định giá và quản lý giá dịch vụ sự nghiệp công trong lĩnh vực quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia thực hiện theo phương thức đặt hàng sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên; Thông tư số 25/2023/TT-BGTVT ngày 15/9/2023 về sửa đổi Thông tư số 11/2021/TT-BGTVT (gọi tắt là Thông tư số 11 và Thông tư số 25). Đây là Thông tư do Bộ GTVT ban hành để hướng dẫn định giá theo quy định điểm b khoản 2 Điều 21 Luật Giá số 11/2012/QH13.

Thông tư số 11 và Thông tư số 25 đã đáp ứng được yêu cầu của việc hướng dẫn lập và quản lý giá sản phẩm, dịch vụ công trong lĩnh vực quản lý, bảo trì đường sắt quốc gia thực hiện theo phương thức đặt hàng, giao kế hoạch sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên. Đặc biệt trong việc kiểm soát công tác lập phương án giá và định giá sản phẩm phù hợp với công tác quản lý, bảo trì KCHTĐS. Tại các Thông này có hướng dẫn cụ thể về kết cấu và phương pháp xác định giá, quy định định mức tỷ lệ % cho các chi phí chung, lợi nhuận trước thuế, chi phí quản lý, giám sát, chi phí nhà tạm...tương ứng với từng

sản phẩm thuộc công tác quản lý, bảo trì KCHT đường sắt quốc gia.

Thông tư số 11 và Thông tư số 25 cũng quy định về thẩm quyền xây dựng phương án giá và quyết định giá, cụ thể:

- Điều 5 Thông tư số 11 quy định:

“2. Cơ quan, đơn vị được Bộ Giao thông vận tải giao dự toán chi ngân sách nhà nước để thực hiện quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia có trách nhiệm tổ chức xây dựng phương án giá dịch vụ sự nghiệp công trong lĩnh vực quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia thực hiện theo phương thức đặt hàng trình Bộ Giao thông vận tải trước ngày 15 tháng 02 của năm kế hoạch.

- Khoản 2 Điều 1 Thông tư số 25 quy định:

“Cục Đường sắt Việt Nam thực hiện thẩm định, phê duyệt phương án giá”.

b) Tồn tại, bất cập và nguyên nhân:

Từ ngày 01/07/2024, Luật Giá số 16/2023/QH15 ngày 19/6/2023 có hiệu lực, theo quy định tại 2 Điều 23 Luật Giá thì phương pháp định giá do Bộ Tài chính ban hành phương pháp xác định giá chung đối với hàng hóa, dịch vụ do Nhà nước định giá. Theo đó, ngày 01/07/2024, Bộ Tài chính ban hành Thông tư số 45/2024/TT-BTC phương pháp xác định giá chung đối với hàng hóa, dịch vụ do Nhà nước định giá việc xác định (Gọi tắt là Thông tư số 45).

Tại Thông tư số 45 có hướng dẫn 02 phương pháp định giá chung đó là phương pháp chi phí và phương pháp so sánh; Đối với dịch vụ sự nghiệp công trong lĩnh vực quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia chỉ áp dụng được phương pháp chi phí do tính chất công việc của dịch vụ này được hình thành trên cơ sở đơn giá, định mức và các chi phí khác để cấu thành giá.

Thông tư số 45 hướng dẫn phương pháp chi phí có đưa ra nguyên tắc chung và hướng dẫn xác định cho: (1) Giá hàng hóa, dịch vụ tổ chức, cá nhân hoạt động thương mại; (2) Giá hàng hóa nhập khẩu; (3) Giá hàng hóa, dịch vụ sản xuất trong nước. Tổng quát chung về giá sản xuất, dịch vụ sẽ bao gồm: Chi phí trực tiếp (chi phí vật liệu trực tiếp; chi phí nhân công trực tiếp; chi phí khấu hao tài sản cố định trực tiếp); chi phí sản xuất chung; chi phí hợp lệ, hợp lý khác; chi phí bán hàng (nếu có); chi phí quản lý (nếu có); chi phí tài chính (nếu có); lợi nhuận. Trong đó đã nêu cách xác định chung đối với các chi phí như chi phí chung, chi phí quản lý, lợi nhuận... và nội dung các công việc cho các chi phí đó mà không ban hành cụ thể các chi phí định mức tỷ lệ tương ứng với từng sản phẩm như đã quy định tại Thông tư số 11 và Thông tư số 25. Vì vậy, khi áp dụng phương pháp định giá chung theo quy định tại Thông tư số 45 sẽ không đủ công cụ, cơ sở để lập phương án giá, định giá.

Thông tư số 11 và Thông tư số 25 hiện nay không còn hiệu vì vậy Bộ Giao thông vận tải sẽ trực tiếp thẩm định, định giá sản phẩm dịch vụ sự nghiệp công trong lĩnh vực quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia thực hiện theo phương thức đặt hàng sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường

xuân theo quy định tại khoản 3 Điều 21 và phụ lục số 02 ban hành kèm theo Luật Giá số 16/2023/QH15.

Do phạm vi Dự thảo Thông tư này xây dựng để ban hành các định mức chi phí, vì vậy đối với thẩm quyền thẩm định, định giá sản phẩm dịch vụ sự nghiệp công trong lĩnh vực quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia sẽ được xây dựng và đưa vào Dự thảo Thông tư quy định về quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia.

1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Thực hiện thẩm quyền được giao theo quy định tại Nghị định 32 và hướng dẫn tại Thông tư số 45, căn cứ các quy định chung về quản lý, bảo trì để quy định chi tiết các nội dung chi phí cho phù hợp với yêu cầu quản lý và tính chất đặc thù của chuyên ngành đường sắt.

Trên cơ sở các định mức chi phí tỷ lệ % được ban hành tại Thông tư số 11 đã áp dụng các năm trước đây theo kết cấu và phương pháp xác định giá, so sánh với kết cấu giá, nội dung các công việc và các yếu tố hình thành giá hàng hóa, dịch vụ để kế thừa các định mức chi phí tỷ lệ % cho các công việc trong kết cấu giá mà Thông tư số 45 chưa quy định cụ thể (có bảng đối chiếu so sánh). Từ đó làm cơ sở, công cụ lập, định giá sản phẩm dịch vụ sự nghiệp công trong lĩnh vực quản lý bảo trì KCHT ĐS khi thực hiện định giá theo phương pháp chung của Bộ Tài chính.

1.3. Giải pháp giải quyết vấn đề

Xây dựng nội dung dự thảo tại Điều 3: Ban hành các định mức tỷ lệ % cho các nội dung: Chi phí sản xuất chung; chi phí lợi nhuận; chi phí nhà tạm; chi phí quản lý, giám sát.

1.4. Đánh giá tác động của giải pháp

Việc quy định chi tiết các định mức tỷ lệ % cho các nội dung chưa được cụ thể tại Thông tư số 45/2024/TT-BTC của Bộ Tài chính về ban hành phương pháp xác định giá chung đối với hàng hóa, dịch vụ do Nhà nước định giá việc xác định là cơ sở để lập, định giá cho công tác quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia và phù hợp với pháp luật chung, đáp ứng các điều kiện của chuyên ngành.

III. LẤY Ý KIẾN

Theo nội dung Văn bản số 9447/BGTVT-PC ngày 29/8/2024 của Bộ Giao thông vận tải về việc giao nhiệm vụ nghiên cứu xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, yêu cầu về thời gian trình Bộ GTVT Dự thảo văn bản trước 10/9/2024, do đó nội dung Dự thảo chưa kịp lấy ý kiến tham gia của các cơ quan, tổ chức có liên quan. Cục ĐSVN kính đề nghị Bộ GTVT tổ chức lấy ý kiến về nội dung dự thảo, Cục ĐSVN có trách nhiệm nghiên cứu, tiếp thu và giải trình đầy đủ ý kiến tham gia, tiếp tục hoàn thiện dự thảo để kịp thời báo cáo Bộ GTVT theo quy định.

IV. GIÁM SÁT ĐÁNH GIÁ

1. Cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thi hành chính sách: Bộ GTVT
2. Cơ quan giám sát, đánh giá thực hiện chính sách: Bộ GTVT, Cục ĐSVN