

HOÀN THIỆN PHƯƠNG PHÁP ĐỊNH GIÁ DỊCH VỤ SỰ NGHIỆP CÔNG SỬ DỤNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

ĐOÀN THỊ KIM DUNG, NGUYỄN THỊ HƯƠNG, HOÀNG THIÊN LONG

Hiện nay, việc định giá dịch vụ sự nghiệp công đang được áp dụng theo các phương pháp định giá hàng hóa, dịch vụ nói chung. Với đặc thù riêng của dịch vụ sự nghiệp công so với hàng hóa, dịch vụ thông thường, nên việc áp dụng phương pháp định giá chung trên thực tế, thời gian qua đã dẫn đến một số bất cập nhất định. Bài viết phân tích phương pháp định giá hiện hành, từ đó đề xuất giải pháp nhằm xây dựng phương pháp định giá riêng đối với nhóm dịch vụ dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước.

Từ khóa: Phương pháp, định giá, dịch vụ sự nghiệp công, ngân sách nhà nước

COMPLETING THE VALUATION METHOD OF PUBLIC ADMINISTRATIVE SERVICES USING THE STATE BUDGET

Doan Thi Kim Dung, Nguyen Thi Huong, Hoang Thien Long

Currently, the valuation of public administrative services is applied according to the general methods of valuing goods and services. With the specific characteristics of public non-business services compared with ordinary goods and services, the application of the general valuation method in practice has arisen some problems. The article analyzes the current valuation method, thereby proposing solutions to develop a separate valuation method for the group of public administrative services using the state budget.

Keywords: Method, valuation, public non-business services, state budget

Ngày nhận bài: 23/6/2021

Ngày hoàn thiện biên tập: 30/6/2021

Ngày duyệt đăng: 6/7/2021

Sự cần thiết của việc hoàn thiện phương pháp định giá dịch vụ sự nghiệp công

Khung pháp lý về giá đối với các hàng hóa, dịch vụ nói chung đến nay đã cơ bản được hoàn thiện. Phương pháp định giá chung đối với hàng hóa, dịch vụ quy định tại Thông tư số 25/2014/TT-BTC của Bộ Tài chính ban hành từ năm 2014 đã thực hiện trên thực tế qua nhiều năm. Thông tư này được xây dựng trên nền tảng

pháp lý trước đây (đặc biệt là pháp lý về dịch vụ sự nghiệp công - DVSNC), trong đó quy định cụ thể về 2 phương pháp định giá, đó là phương pháp chi phí và phương pháp so sánh.

Cả hai phương pháp định giá này cơ bản phù hợp với các dịch vụ tính đủ chi phí, nhưng chưa có quy định về cách tính chi phí theo lộ trình điều chỉnh giá DVSNC; Cơ cấu chi phí trong giá phân chia theo chế độ hạch toán kế toán doanh nghiệp (DN), chưa phù hợp với đơn vị sự nghiệp đã phát sinh vướng mắc khi áp dụng Thông tư số 25/2014/TT-BTC vào định giá DVSNC sử dụng ngân sách nhà nước (NSNN).

Thực tế trên đặt ra yêu cầu cần hoàn thiện và có phương pháp định giá riêng đối với DVSNC sử dụng NSNN khắc phục được các bất cập hiện hành; đồng thời, đảm bảo phù hợp với các đặc trưng và thực hiện được các mục tiêu về giá DVSNC sử dụng NSNN theo quy định.

Thực trạng phương pháp định giá dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước

Về phương pháp định giá chung

Tại Thông tư số 25/2014/TT-BTC, Bộ Tài chính đã hướng dẫn 2 phương pháp định giá (gồm phương pháp so sánh và phương pháp chi phí). Cụ thể, phương pháp so sánh là phương pháp định giá hàng hóa, dịch vụ căn cứ vào kết quả phân tích, so sánh giữa mức giá và các đặc điểm kinh tế, kỹ thuật ảnh hưởng lớn đến mức giá của hàng hóa, dịch vụ cần định giá với hàng hóa, dịch vụ tương tự được giao dịch trên thị trường trong nước; có tham khảo giá cả trên thị trường khu vực và thế giới (nếu có).



Phương pháp chi phí là phương pháp định giá hàng hóa, dịch vụ căn cứ vào chi phí sản xuất, kinh doanh thực tế hợp lý, hợp lệ và mức lợi nhuận dự kiến (nếu có) phù hợp với mặt bằng giá thị trường và chính sách của Nhà nước có tác động đến giá hàng hóa, dịch vụ.

Phương pháp định giá một số dịch vụ sự nghiệp công đặc thù theo ngành, lĩnh vực

Một số phương pháp định giá đối với các DVSNC đã được các cơ quan có thẩm quyền ban hành như: Dịch vụ khám chữa bệnh; dịch vụ giáo dục và đào tạo; dịch vụ quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ và vận hành, khai thác bến phà đường bộ; quản lý, bảo trì đường thủy nội địa; quản lý, bảo trì đường sắt quốc gia; dịch vụ trong lĩnh vực tài nguyên môi trường...

Phương pháp định giá DVSNC thực hiện theo quy định pháp luật chung về giá và pháp luật chuyên ngành giúp thống nhất về nguyên tắc, căn cứ định giá đồng thời phù hợp với đặc thù của dịch vụ chuyên ngành. Việc ban hành phương pháp định giá riêng cho dịch vụ chuyên ngành còn chậm, các phương pháp định giá mới tập trung hướng dẫn phương pháp chi phí theo định mức kinh tế kỹ thuật, chưa hướng dẫn định giá theo cách tiếp cận từ thị trường nên chưa thực sự phù hợp khi định giá dịch vụ tính đủ chi phí và tích lũy để thực hiện đấu thầu, đặt hàng các thành phần kinh tế.

Ưu điểm và tồn tại, hạn chế

- Về ưu điểm:

Các phương pháp định giá DVSNC sử dụng NSNN ở Việt Nam phù hợp với các quy luật kinh tế cơ bản: Quy luật giá trị, quy luật cung - cầu và quy luật cạnh tranh, cụ thể:

Thứ nhất, phù hợp với quy luật giá trị. Định giá theo phương pháp chi phí xuất phát từ nguyên lý này, lựa chọn tập hợp chi phí sản xuất theo danh mục các loại chi phí (nguyên vật liệu, công cụ dụng cụ, lao động, trang thiết bị, tài sản cố định)... để xác định tổng chi phí tạo ra giá trị của hàng hóa, dịch vụ.

Thứ hai, phù hợp với quy luật cung-cầu. Giá cả thị trường phản ánh mối quan hệ lợi ích kinh tế của người mua, người bán, được cả 2 bên chấp nhận. Định giá theo phương pháp so sánh theo cách tiếp cận thị trường xuất phát từ giá trị của hàng hóa, dịch vụ với khối lượng nhất định với giá cả mà người bán sẵn sàng bán và người mua sẵn sàng mua.

Thứ ba, phù hợp với quy luật cạnh tranh. Cạnh tranh là động lực thúc đẩy sản xuất phát triển, nhà sản xuất tối ưu hoá nguồn lực cho ra các sản phẩm cạnh tranh

với các sản phẩm khác với chất lượng và giá cả hấp dẫn. Kết quả của sự cạnh tranh là người tiêu dùng có cơ hội lựa chọn được sản phẩm giá thấp nhất với chất lượng phù hợp, thoả mãn nhu cầu của mình. Định giá của Nhà nước theo phương pháp chi phí tiếp cận từ chi phí sản xuất và phương pháp so sánh tiếp cận từ giá thị trường đã bám sát tác động của quy luật cạnh tranh đến giá cả của nhà sản xuất, giá thị trường hợp lý mà người mua chấp nhận.

Với phương pháp định giá DVSNC hiện hành, việc xác định giá DVSNC sử dụng NSNN được phù hợp, đảm bảo lợi ích các bên, góp phần sử dụng tiết kiệm, hiệu quả NSNN.

- Về tồn tại, hạn chế:

Bên cạnh các ưu điểm trên, phương pháp định giá DVSNC sử dụng NSNN có một số tồn tại, bất cập sau:

Một là, các phương pháp định giá chưa quy định cách xác định giá sản phẩm DVSNC sử dụng NSNN do đơn vị sự nghiệp công lập cung ứng. Theo nguyên tắc tính giá đủ bù đắp chi phí và có lợi nhuận như hiện nay, nguồn thu từ giá của đơn vị sự nghiệp chỉ đủ bù đắp chi phí, không có chênh lệch để đầu tư phát triển, chi phúc lợi, khen thưởng, thu nhập tăng thêm khuyến khích người lao động.

Tình trạng trên đặt ra yêu cầu, cần có cách xác định giá dịch vụ do đơn vị sự nghiệp công lập cung ứng tiếp cận từ cơ chế tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập và đặc thù hoạt động cung cấp dịch vụ của từng loại hình DVSNC, từng lĩnh vực sự nghiệp như y tế, giáo dục, khoa học công nghệ, giao thông...

Hai là, theo phương pháp chi phí hiện hành thì giá DVSNC sử dụng NSNN được xây dựng trên một số khoản mục chi phí được tính theo định mức kinh tế kỹ thuật, do cơ quan nhà nước hoặc đơn vị có thẩm quyền ban hành.

Chi phí thực tế có thể cao hơn, thấp hơn hoặc bằng chi phí tính theo định mức. Phương pháp chi phí hiện hành quy định chi phí tính theo định mức có thể dẫn tới việc định giá cao hơn hoặc thấp hơn giá trị của dịch vụ tính theo hao phí thực hiện dịch vụ đó.

Ba là, định giá theo phương pháp so sánh chỉ áp dụng trong điều kiện thị trường bình thường. Thực tế đối với những hàng hóa, DVSNC mới không có dịch vụ tương tự cùng loại để so sánh, hoặc trong điều kiện dịch bệnh, hàng hoá phòng chống dịch bệnh khan hiếm, giá cả luôn thay đổi, nhà cung cấp chi phối, người mua hầu như không có lựa chọn về giá thì không áp dụng được phương pháp so sánh hiện nay để định giá.

Bốn là, chưa có hướng dẫn kết hợp phương pháp chi phí và phương pháp so sánh. Trong thực tế, thông

thường khi định giá hàng hóa, dịch vụ sẽ kết hợp nhiều phương pháp định giá khác nhau. Tuy nhiên, chưa có hướng dẫn cụ thể về việc xác định mức giá khi kết hợp các phương pháp này.

Hoàn thiện phương pháp định giá dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước

Để khắc phục những tồn tại, hạn chế trên cũng như hoàn thiện phương pháp định giá DVSNC sử dụng NSNN ở Việt Nam trong tình hình mới, cần triển khai đồng bộ các nhóm giải pháp sau:

Hoàn thiện phương pháp định giá dịch vụ sự nghiệp công hiện hành

- Hoàn thiện phương pháp chi phí: Bổ sung một số chi phí để phù hợp với việc cung ứng dịch vụ của các đơn vị sự nghiệp công, các chi phí này bao gồm: chi phí cơ hội của vốn và trích lập quỹ phúc lợi, khen thưởng cho người lao động. Chi phí cơ hội của vốn thường được sử dụng theo lãi suất trái phiếu chính phủ, lãi suất gửi ngân hàng. Mức trích lập quỹ phúc lợi, khen thưởng của đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước theo quy định của Chính phủ, đối với các loại hình đơn vị khác bằng mức trích vào quỹ phúc lợi, khen thưởng của năm tài chính gần nhất của đơn vị.

Hướng dẫn cụ thể cách phân bổ chi phí chung, chi phí gián tiếp. Việc phân bổ chi phí gián tiếp bám sát hao phí theo số lượng và chất lượng nguồn lực sử dụng có thể theo tiêu thức (1) mức độ sử dụng hoặc (2) theo tỷ lệ tiêu hao.

Cách tiếp cận theo mức độ sử dụng sẽ phải xác định yếu tố nguồn lực tác động lớn nhất đến chi phí gián tiếp đó, phải đo lường nguồn lực sử dụng thông qua việc quan sát, ghi chép thời gian, tần suất, cường độ, mức độ tiêu hao nguồn lực tham gia vào quá trình tạo ra, cung cấp dịch vụ. Phân bổ theo tiêu thức tỷ lệ tiêu hao: Phương pháp này khá đơn giản khi chỉ xác định một yếu tố nguồn lực tác động nhiều nhất đến giá dịch vụ. Các chi phí gián tiếp được phân bổ theo một tỷ lệ nhất định theo sử dụng nguồn lực đó.

- Hoàn thiện phương pháp so sánh: So sánh các yếu tố cấu thành để định giá. Các bước cơ bản để định giá dịch vụ theo cách tiếp cận từ so sánh các yếu tố cấu thành giá cần được sửa đổi, bổ sung theo các nội dung sau: (i) Tổng hợp các yếu tố chi phí chủ yếu cấu thành giá dịch vụ mới, xác định yếu tố mới làm thay đổi chi phí cấu thành giá dịch vụ mới; (ii) Thu thập thông tin về giá, các yếu tố cấu thành giá dịch vụ tương tự về mục đích sử dụng đã có trên thị trường. Xác định chi phí cấu thành giá bị thay đổi do sử dụng yếu tố mới;

(iii) Lựa chọn các dịch vụ có số lượng yếu tố bị thay đổi bởi yếu tố mới ít nhất để điều chỉnh giá; (iv) Mức giá điều chỉnh theo yếu tố mới bằng (=) giá dịch vụ tương tự trừ (-) chi phí cấu thành giá bị thay đổi do sử dụng yếu tố mới cộng (+) chi phí sử dụng yếu tố cấu thành giá mới; (v) Mức giá đại diện chung của các dịch vụ sau điều chỉnh là mức giá chỉ dẫn của dịch vụ mới.

Đồng thời, kết hợp chi phí và so sánh, đặc biệt là các sản phẩm được nhập khẩu. Trên thực tế, nhiều sản phẩm là bộ phận cấu thành DVSNC nhập khẩu mới, chỉ xác định được giá vốn nhập khẩu, chưa xác định được các chi phí khác và lợi nhuận nên không áp dụng được phương pháp chi phí hiện hành, cũng không có sản phẩm trên thị trường để áp dụng được phương pháp so sánh.

Trong trường hợp này cần có cách tiếp cận khác để xác định các chi phí chưa hình thành, lợi nhuận dự kiến để xác định giá bán. Công thức xác định giá như sau:

$$\text{Giá bán} = \text{Giá vốn nhập khẩu} + \text{Chi phí chung} + \text{Lợi nhuận} + \text{Các loại thuế, phí theo quy định.}$$

Giá vốn nhập khẩu là giá nhập khẩu đã tính thuế nhập khẩu, thuế tiêu thụ đặc biệt (nếu có), phí, lệ phí, chi phí vận chuyển đưa hàng về cửa khẩu, chi phí bốc xếp, kiểm định, lưu kho và các chi phí khác tại cửa khẩu. Giá vốn nhập khẩu xác định được theo hợp đồng mua bán, hợp đồng vận chuyển quốc tế (nếu có), chính sách thuế, phí, lệ phí, giá các dịch vụ phụ trợ tại cửa khẩu. Các chi phí chung, lợi nhuận được xác định bằng các so sánh trên số liệu của chính doanh nghiệp hoặc doanh nghiệp có kinh doanh sản phẩm tương tự, cùng ngành và đặc biệt trong bối cảnh định giá.

Đề xuất phương pháp định giá dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước

Một là, phương pháp chiết khấu dòng tiền. Phương pháp chiết khấu dòng tiền trong định giá DVSNC thực chất là cách thức xác định giá DVSNC sử dụng NSNN thông qua quy đổi dòng tiền thuần trong tương lai có được từ việc sử dụng DVSNC và dòng tiền đầu tư về hiện tại.

Phương pháp chiết khấu dòng tiền dựa trên nguyên lý cho rằng, thu nhập thuần hàng năm có được từ cung cấp DVSNC và giá trị vốn đầu tư ban đầu (chủ yếu là phần NSNN đầu tư) có liên quan đến nhau. Nếu biết trước giá vốn đầu tư (phần NSNN đầu tư), thì thu nhập thuần hàng năm từ việc cung cấp DVSNC cũng có thể được tìm ra và qua đó xác định được giá của DVSNC đó. Như vậy, định giá theo phương pháp này dựa trên cơ sở giá thị trường tại thời điểm hiện tại của các khoản đầu tư cho việc triển khai thực hiện DVSNC bằng với



giá trị hiện tại của tất cả các khoản thu nhập ròng tương lai có thể nhận được từ việc khai thác DVSNC đó.

Các bước tiến hành phương pháp gồm: (i) Xác định tỷ lệ chiết khấu thích hợp dùng để tính toán; (ii) Ước tính các chi phí đầu tư cho việc triển khai DVSNC; (iii) Xác định giá trị hiện tại của các khoản thu nhập thuần hàng năm thu được từ việc triển khai, khai thác DVSNC; (iv) Xác định giá của DVSNC.

Hai là, phương pháp ấn định. Các dịch vụ nhà nước ấn định giá có một số đặc điểm chính: Là dịch vụ cơ bản, thiết yếu; Nhà nước giữ vai trò chủ đạo, bảo đảm cung cấp dịch vụ cho người dân; Giá dịch vụ tác động trực tiếp đến người dân; Giá mua người dân trả tiền thấp hơn giá bán của đơn vị. Về cơ bản, đây là việc Nhà nước ấn định tính một phần chi phí cung ứng dịch vụ để coi mức giá thu của người dân, phần còn thiếu do NSNN tiếp tục bảo đảm để đảm bảo an sinh xã hội. Khi thực hiện theo phương pháp này cần lưu ý đến mục tiêu kinh tế - xã hội của Nhà nước trong thời kỳ; thu nhập và khả năng chi trả của người dân và khả năng hỗ trợ của ngân sách nhà nước.

Hướng dẫn áp dụng phương pháp định giá

Cùng một dịch vụ nhưng áp dụng phương pháp khác nhau cho ra kết quả định giá khác nhau, bởi cách tiếp cận và các thông số đầu vào để tính toán của mỗi phương pháp là khác nhau. Bởi vậy, việc hướng dẫn lựa chọn và áp dụng phương pháp định giá có tính quyết định đến kết quả định giá.

Thứ nhất, cần xác định tổng quan về dịch vụ thực hiện định giá, bao gồm thông tin, đặc điểm cơ bản của dịch vụ, bối cảnh dịch vụ được cung cấp, mục đích sử dụng kết quả định giá.

Thứ hai, lựa chọn phương pháp định giá: (i) Phương pháp so sánh giá thị trường thường được áp dụng khi Nhà nước định giá mua dịch vụ có nhiều nhà cung cấp trên thị trường thông qua đấu thầu, cơ chế mua sắm cạnh tranh giữa các nhà cung cấp để lựa chọn được dịch vụ có giá cả và chất lượng tốt nhất trong phạm vi nguồn ngân sách giới hạn.

(ii) Phương pháp chi phí áp dụng được khi tính toán được các chi phí sản xuất kinh doanh của dịch vụ cần định giá hoặc dịch vụ tương tự, cùng loại với dịch vụ cần định giá.

(iii) Phương pháp chiết khấu dòng tiền thường áp dụng để định giá ĐVSN khi có hoạt động đầu tư cơ sở vật chất và việc cung cấp, khai thác dịch vụ sự nghiệp công kéo dài trong các năm tương lai. Phương pháp này còn sử dụng để tính toán giá trị của một số cấu thành chi phí thuộc phương pháp chi phí của dịch vụ


sự nghiệp công (ví dụ: Xác định giá trị thương hiệu của ĐVSN để phân bổ và tính vào chi phí cấu thành dịch vụ sự nghiệp công...).

(iv) Phương pháp ấn định giá: Sử dụng với các dịch vụ mang yếu tố chính trị, mang tính chất an sinh xã hội cao, hầu như được NSNN đảm bảo.

Giải pháp áp dụng hiệu quả phương pháp định giá dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách

Thứ nhất, nghiên cứu sửa đổi, bổ sung hoàn thiện Luật Giá và các văn bản hướng dẫn, trong đó quy định các phương pháp định giá dịch vụ. Luật Giá và các văn bản hướng dẫn chưa quy định các phương pháp định giá của Nhà nước, mà chỉ quy định về thẩm quyền giao Bộ Tài chính quy định phương pháp định giá chung đối với hàng hóa, dịch vụ, các bộ, ngành quy định phương pháp định giá riêng thuộc thẩm quyền định giá.

Bên cạnh việc phân công về thẩm quyền ban hành phương pháp định giá, cần bổ sung vào Luật Giá các quy định khung làm cơ sở hướng dẫn chi tiết bằng cách đưa ra các phương pháp định giá, sử dụng phương pháp định giá phù hợp với mục tiêu điều tiết giá, mục đích sử dụng giá theo phân loại hàng hóa, dịch vụ theo tính chất và cung- cầu, sản xuất, lưu thông, hình thức mua sắm của Nhà nước đối với DVSNC.

Thứ hai, thường xuyên kiểm tra, đánh giá để sửa đổi, bổ sung các phương pháp định giá cho phù hợp. Qua công tác kiểm tra đo lường được tiến độ, mức độ về số lượng và chất lượng công việc hoàn thành của các bộ, ngành, đơn vị theo nhiệm vụ được pháp luật quy định. Qua đó, đánh giá được tính khả thi, hiệu lực áp dụng pháp luật, các vấn đề chưa phù hợp với thực tiễn, kiến nghị cấp có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung. 

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Tài chính (2014), Thông tư số 25/2014/TT-BTC ngày 14/2/2014 hướng dẫn phương pháp định giá chung hàng hoá dịch vụ;
2. Nguyễn Ngọc Quang (2015), Đánh giá giá trị doanh nghiệp, NXB Đại học Kinh tế quốc dân;
3. Governemnt of Western Australia, Department of Treasure, 2015, Costing and Pricing Government Services;
4. Thomas Macaulay, Pricing Public Service, <http://www.appliedeconomics.com.au/publications/public-economics/17-201803-pricing-public-services.m?fbclid=IwAR3HaWlnvQnqF690E0Haz39ih9w7A0FvrpzkeG1sR56zL19ByIM7HBTXWsl>, truy cập ngày 21/3/2020.

Thông tin tác giả:

Đoàn Thị Kim Dung, Nguyễn Thị Hương, Hoàng Thiên Long
Cục Quản lý Giá, Bộ Tài chính
Email: doanthikimdung@mof.gov.vn