

Bàn về giải pháp thu ngân sách bền vững trong bối cảnh mới

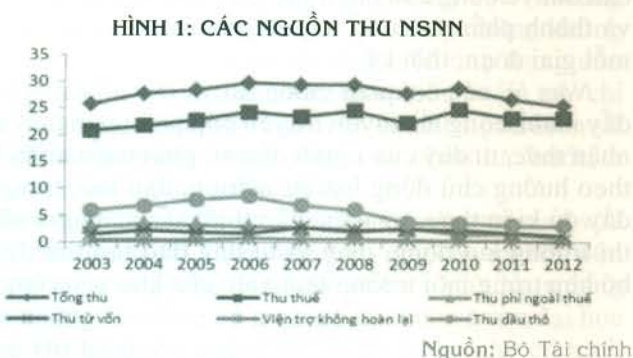
ĐOÀN HỒNG LÊ*

Trong tình hình ngân sách nhà nước (NSNN) luôn ở tình trạng thu không đủ bù chi, đầu tư cho phát triển đang ngày càng giảm, nợ công tăng nhanh gần quá ngưỡng an toàn..., thu ngân sách đang có những biểu hiện thiếu bền vững, bài viết đi sâu đánh giá cụ thể và đề xuất những giải pháp khắc phục.

THU NGÂN SÁCH THIẾU BỀN VỮNG

Dưới góc độ tài chính, sự ổn định, bền vững của NSNN sẽ mang lại những nguồn thu, nhất là những nguồn thu từ nội bộ nền kinh tế cho ngân sách ngày càng tăng, có khả năng đáp ứng được các nhu cầu chi một cách thuận lợi, tạo đủ nguồn cho nhà nước thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn [1].

Bền vững của NSNN (fiscal sustainability) là một khái niệm để chỉ một ngân sách luôn có khả năng cung cấp cho nhà nước những công cụ tài chính khả dụng, trong bất cứ tình huống nào, thu - chi NSNN đều được kiểm soát một cách chủ động, trong ngắn hạn, trung hạn và dài hạn đều không đẩy nhà nước vào tình trạng vỡ nợ [2].



**BẢNG 1: SỐ THU THUẾ XUẤT - NHẬP KHẨU
GIAI ĐOẠN 2006-2013**

Năm	Tổng thu (tỷ VND)	Tỷ lệ tăng giảm/cùng kỳ năm trước (%)
2006	42.825	+12,3
2007	74.000	+ 21
2008	121.000	+ 42,2
2009	130.000	+ 3,4
2010	181.485	+ 25,3
2011	213.000	+ 17,4
2012	197.850	- 9
2013	220.000	+ 11,4

Nguồn: Tổng cục Hải quan

Từ khái niệm NSNN bền vững có thể thấy, mối quan hệ biện chứng giữa NSNN bền vững gắn với thu ngân sách bền vững, thể hiện ở các yếu tố: nguồn thu luôn ổn định, cơ cấu thu hợp lý, quy mô số thu liên tục tăng trưởng và thay đổi theo không gian [3].

Soi chiếu từ khái niệm có thể thấy, thực tế, nguồn thu ngân sách của Việt Nam đang thiếu bền vững, thể hiện ở những điểm sau:

Trước hết, các nguồn thu bộc lộ những yếu tố bấp bênh. Theo Luật NSNN hiện hành, các khoản thu NSNN bao gồm: thuế, phí, lệ phí; các khoản thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước; các khoản đóng góp của các tổ chức và cá nhân; các khoản viện trợ và các khoản thu khác theo quy định của pháp luật. Thực tế, hàng năm, NSNN chủ yếu dựa vào số thu thuế và phí các loại, chiếm khoảng 21,6% GDP (Hình 1). Trong đó, thuế giá trị gia tăng (23%), thuế thu nhập doanh nghiệp (30%) và thuế xuất - nhập khẩu (13%).

Trong các nguồn thu, thu thuế chiếm tỷ trọng lớn nhất. Tuy nhiên, những năm vừa qua, số thu thuế biến động thất thường và có chiều hướng suy giảm. Đặc biệt, trong điều kiện kinh tế khó khăn hiện nay, nhiều khoản thu từ khu vực kinh tế không đạt dự toán và có mức tăng trưởng thấp so với kế hoạch, nhất là số thu từ thuế xuất - nhập khẩu. Năm 2001, thuế xuất - nhập khẩu chiếm 15,5% tổng thu NSNN; Năm 2010, tỷ lệ này giảm xuống còn 11,2% [4]; Đến năm 2013, thu được 220.000 tỷ đồng, chỉ đạt 92,6% dự toán (Bảng 1).

Dự báo thời gian tới, các khoản thu vẫn không ổn định và có chiều hướng

* TS., Trường Đại học Duy Tân | Email: dlehong@yahoo.com

suy giảm. Đối với thu nội địa, chính sách giảm, miễn thuế, phí các loại nhằm hỗ trợ các doanh nghiệp, kể cả miễn thuế thu nhập cá nhân đối với một số đối tượng cũng sẽ làm cho nguồn thu giảm xuống. Trong lúc đó, các dòng thuế xuất - nhập khẩu lại tiếp tục giảm theo lộ trình cam kết WTO. Đối với các hiệp định thương mại (FTA) đã ký kết, đến thời điểm năm 2014, phần lớn đã bước sang giai đoạn cắt giảm và xóa bỏ thuế quan sâu. Theo cam kết của Việt Nam trong FTA - ASEAN đến năm 2015, khoảng 93% số dòng thuế có mức thuế suất 0% và 7%. Các dòng thuế còn lại sẽ có mức thuế suất 0% vào thời điểm 1/1/2018, ngoại trừ một số ít mặt hàng nông sản, một số mặt hàng trong nhóm ô tô và xăng dầu. Như vậy, mặc dù có cố gắng điều chỉnh cơ cấu thu, nhưng về nguồn thu vẫn phụ thuộc vào các yếu tố bên ngoài, tăng giảm bị động, không theo định hướng trước.

Thứ hai, về quy mô số thu liên tục tăng qua các năm, bình quân giai đoạn 2001-2010 tương đương 26,5% GDP. Tuy nhiên, tăng giảm thất thường, năm 2011 giảm xuống 24,38% GDP, năm 2012 đạt 25,4%. Năm 2013 lại tăng lên 27%. Việc gia tăng của nguồn thu đã tạo điều kiện cho việc tăng chi NSNN cho các mục tiêu kinh tế - xã hội, đồng thời hạn chế được sự gia tăng quá mức của thâm hụt NSNN. Tuy nhiên, giống như một “vòng luẩn quẩn”, thu ngân sách quá cao cũng đã gây sức ép nặng nề lên khu vực doanh nghiệp, nhất là khối doanh nghiệp dân doanh => làm tăng chi phí sản xuất => thu hẹp lợi nhuận => ảnh hưởng đến thu NSNN. Theo Ngân hàng Thế giới (WB), khoản thu này chiếm đến 34,5% thu nhập của doanh nghiệp Việt Nam [5].

Thứ ba, về cơ cấu thu thời gian qua vừa bị động vừa thiếu tính ổn định và chủ yếu phụ thuộc các khoản thu “không thường xuyên”, như: dầu thô, quyền sử dụng đất và thu từ tiền bán các tài sản thuộc sở hữu nhà nước. Các nguồn thu này bình quân giai đoạn 2001-2010 chiếm hơn 29% tổng thu NSNN [6]. Mặc dù không ổn định, nhưng những nguồn thu này thường chiếm một tỷ trọng lớn trong tổng số thu. Và, có thể là rất cao trong giai đoạn hiện tại, nhưng lại có xu hướng giảm trong dài hạn. Chẳng hạn, tỷ trọng thu từ dầu thô cũng đang giảm dần trong tổng thu NSNN, từ khoảng 6,9% GDP năm 2007, 3,5% GDP năm 2010 và

xuống còn chưa đầy 3,19% GDP năm 2012. Tương tự, thu từ giao quyền sử dụng đất và thu từ bán nhà thuộc sở hữu nhà nước đang có xu hướng ngày càng giảm dần về quy mô tuyệt đối, cũng như tỷ trọng. Thu viện trợ, từ 9,3% năm 2007 xuống còn khoảng 5,7% trong năm 2012. Cũng giống như thu từ việc khai thác dầu thô sẽ không bền vững do nguồn tài nguyên thiên nhiên là hữu hạn, không thể khai thác vô hạn, các tài sản thuộc sở hữu nhà nước đang dần cạn, kéo theo nguồn thu giảm.

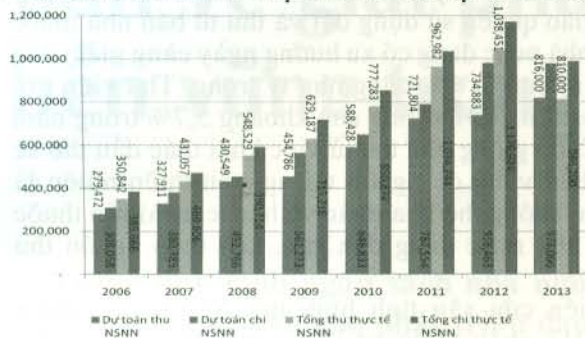
Nghiên cứu sâu tình hình thu NSNN giai đoạn 2006-2013 nhận thấy: cơ cấu nguồn thu chưa vững chắc, chưa đáp ứng yêu cầu tái cấu trúc nền kinh tế trong tình hình mới, tỷ trọng thu nội địa trong tổng thu NSNN tăng chậm (từ 61% năm 2009 lên 62,5% năm 2010) và ít dựa vào sản xuất, kinh doanh trong nước. Riêng từ năm 2010-2013, cơ cấu thu NSNN vừa thiếu ổn định ở từng khoản thu vừa bất ổn về tỷ lệ so với dự toán. Cụ thể, năm 2010, thu từ dầu thô: 70.800 tỷ đồng, vượt 6,8% dự toán; thu trong nước: 330.000 tỷ đồng, vượt 12% dự toán. Năm 2011, tổng thu đạt 113,4% dự toán (674.500 tỷ đồng). Trong đó, thu nội địa: 390.000 tỷ đồng, đạt 102%; thu thuế thu nhập cá nhân đạt 119,7%; các khoản thu từ nhà và đất đạt 135,9% so với dự toán. Tuy nhiên, thu từ kinh tế quốc doanh chỉ đạt 89,1%; thu khu vực công thương nghiệp và dịch vụ ngoài quốc doanh chỉ đạt 98,7% và thu từ doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài chỉ đạt 94,0% dự toán. Đặc biệt, năm 2012, lần đầu tiên thu NSNN chỉ đạt kế hoạch (tổng thu đạt 740.500 tỷ đồng, bằng 100,3% dự toán), không vượt thu như thường lệ. Cũng lần đầu tiên, năm 2012, có 30 tỉnh, thành phố không hoàn thành chỉ tiêu đề ra. Đáng chú ý, số thu giảm lớn nhất là từ sản xuất, kinh doanh do hàng chục nghìn doanh nghiệp thua lỗ, ngừng hoạt động hoặc giải thể, hàng trăm nghìn doanh nghiệp không có doanh số, hoặc kê khai thuế giá trị gia tăng âm.

Bước sang năm 2013, tình hình thu NSNN tiếp tục bất ổn, chỉ đạt 96,9% dự toán. Tương tự năm 2012, cơ cấu nguồn thu nội địa năm 2013 cũng bất ổn, thu từ khu vực doanh nghiệp nhà nước: 159.300 tỷ đồng, bằng 91,4% dự toán; thu từ doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (không kể dầu thô): 111.200 tỷ đồng, bằng 103,6%; thu thuế công, thương nghiệp và dịch vụ ngoài Nhà nước: 110.200 tỷ đồng, bằng 91,6%; thu thuế thu nhập cá nhân: 45.800 tỷ đồng, bằng 83,4%; thu thuế bảo vệ môi trường: 11.700 tỷ đồng, bằng 81,5% [7].

Trong khi số thu thiếu ổn định và có chiều hướng giảm sút, thì chi lại liên tục tăng hàng năm (Hình 2). Riêng năm 2011, tổng số chi bằng 101% dự toán. Năm 2012, bội chi NSNN là 154.126 tỷ đồng (4,75% GDP). Mặc dù tỷ lệ bội chi NSNN tính trên GDP có giảm so với dự toán (4,8%), nhưng số bội chi NSNN lại tăng 13.926 tỷ đồng so với dự toán. Năm 2013, bội chi NSNN tiếp tục tăng (5,3% GDP), vượt mức 4,8% đã dự toán.

Thứ tư, việc phân cấp quản lý thu ngân sách chưa triệt để. Trong khi bộ máy quản lý thu (thuế, hải quan...) được quản lý theo ngành dọc, thì nhiệm vụ thu lại được

HÌNH 2: SỐ THU - CHI NSNN THỰC TẾ SO VỚI DỰ TOÁN 2006-2013



Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ các báo cáo của Bộ Tài chính

giao cho chính quyền địa phương (HĐND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương). Mặt khác, những yếu kém trong cơ chế quản lý cũng đang gây ra một số rào cản đối với việc cơ cấu lại thu - chi NSNN, qua đó từng bước gia tăng sự thâm hụt.

Những hạn chế về quản lý thu cùng với thiếu các chế tài để đảm bảo việc tuân thủ thực hiện công khai sử dụng và quản lý NSNN, nên hiệu quả trên thực tế chưa cao. Theo điều tra của Dự án Đối tác Ngân sách Quốc tế - IBP (International Budget Partnership), chỉ số công khai ngân sách (Open budget Index) của Việt Nam năm 2010 xếp thứ 77 trên 94 quốc gia được điều tra (thuộc vào nhóm có mức độ công khai thấp nhất), thấp hơn đáng kể so với các nước trong khu vực, như: Malaysia, Indonesia và Thái Lan [8].

Thứ năm, thu NSNN còn lồng ghép quá nhiều mục tiêu ở từng hình thức động viên, trong khi các mục tiêu chính sách lại mâu thuẫn nhau, khiến cho một số mục tiêu chính sách khó thực hiện được. Trong lúc đó, việc xây dựng dự toán thu trong nhiều năm qua vẫn chủ yếu dựa trên số thu thực tế của năm trước, dựa vào năng lực thu của các đơn vị, mà chưa dựa vào các luật thuế và tính toán dựa trên thực tế biến động của các sắc thuế. Do vậy, các yếu tố không phản ánh trong thu các năm trước cũng ít được phản ánh trong dự toán, như: các khoản thất thu, các yếu tố tăng thu mới phát sinh. Bên cạnh đó, việc xác định nguồn thu không có sự phân biệt giữa nguồn thu mang tính chất thuế (không hoàn trả trực tiếp...) với các nguồn thu ngoài thuế (từ tài sản...) để hình thành các phương thức sử dụng phù hợp. Ví dụ, nguồn thu từ dầu thô vẫn đang được gộp chung vào nhóm các khoản thu từ thuế, phí và lệ phí dưới góc độ là các khoản thu "thường xuyên". Trong cân đối NSNN hàng năm có khoản thu kết chuyển và chi chuyển nguồn từ năm ngân sách này sang năm ngân sách sau. Nói cách khác, NSNN hàng năm vẫn có thâm hụt, trong khi lại vẫn có nguồn chưa chi hết được chuyển sang năm sau.

Mặt khác, một số khoản thu, chi vẫn chưa được phản ánh vào cân đối mà còn để ngoài ngân sách, nên trong một số trường hợp không phản ánh chính xác được thực trạng của quy mô thu, chi NSNN. Chẳng hạn, một số khoản phí, lệ phí, thu từ nguồn xổ số kiến thiết, đầu tư từ nguồn vốn trái phiếu chính phủ...

MỘT SỐ GIẢI PHÁP THU NSNN BỀN VỮNG

Để thu NSNN bền vững, số thu ổn định và đạt mức dự toán đề ra, cần phải tiến hành nhiều giải pháp đồng bộ. Trong khuôn khổ bài báo này, xin đề xuất một số giải pháp cơ bản sau:

Một là, thu NSNN phải đặt việc nuôi dưỡng nguồn thu là mục tiêu có tính chất quyết định đến sự ổn định và phát triển của thu NSNN. Theo đó, phải thực hiện phân tích, đánh giá thực trạng kinh tế, thực trạng hoạt động sản xuất, kinh doanh trên cơ sở đó lập dự toán, xây dựng chính sách, chế độ, biện pháp chỉ đạo thu thích hợp, tránh tư tưởng thu đơn thuần, thu thoát ly thực trạng kinh tế.

Đối với những nguồn thu thuộc khu vực kinh tế quốc doanh và có ý nghĩa đặc biệt, thì cần chú ý nuôi dưỡng thông qua các biện pháp hỗ trợ, trợ giúp về khoa học kỹ thuật, công nghệ và nhân lực... Trong đó, lĩnh vực nông nghiệp và một số ngành công nghiệp trọng yếu, giao thông vận tải, thông tin liên lạc kỹ thuật, hạ tầng cần được trợ giúp để phát triển nhanh và ổn định vững chắc. Các chính sách thu NSNN vào những khu vực này cần được lưu ý về quan điểm nuôi dưỡng kích thích phát triển để nuôi dưỡng nguồn thu trong dài hạn. Đối với khai thác nguồn thu từ tài sản công cần tăng cường quản lý công sản, đặc biệt là tài nguyên đất, hoàn thiện cơ chế đấu giá, định giá đất đai, tài sản theo hướng thị trường hóa các quan hệ này để đảm bảo tính công khai, minh bạch nhằm khai thác tốt hơn nguồn lực tài chính.

Hai là, thực hiện lập dự toán thu NSNN một cách khoa học. Công tác lập dự toán số thu phải bám sát thực tế tình hình phát triển kinh tế - xã hội và phải dựa trên những tính toán khoa học, hợp lý. Cần chuyển đổi phương thức soạn lập dự toán thu nhằm đảm bảo số thu. Công tác lập dự toán cần phải tính toán cả về khía cạnh kinh tế và xã hội, tạo sự công bằng trong việc huy động và phân phối nguồn thu nhằm ổn định và phát triển kinh tế - xã hội.

Ba là, cần điều chỉnh cơ cấu thu hợp lý. Để xác định tỷ lệ động viên thu NSNN hợp lý trong thời gian tới, cần phải xác định cơ cấu các nguồn thu phù hợp. Trước hết, cần xác định tỷ lệ động viên cơ bản (tỷ lệ lãi) đối với GDP. Qua nghiên cứu tỷ lệ động viên/GDP của các

nước có trình độ kinh tế tương đương cho thấy, tỷ lệ động viên trung bình thường được xác định ở mức 15%-20% GDP, còn ở Việt Nam, tỷ lệ này vẫn ở mức cao 27%. Do vậy, cần tính toán lại tỷ lệ động viên thu NSNN trung bình của Việt Nam. Theo chúng tôi, tỷ lệ này nên ở mức 17%-18% GDP, cộng với tỷ lệ thu từ dầu thô khoảng 5% GDP là hợp lý và phù hợp với mục tiêu động viên vào NSNN trong Chiến lược Phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020 là 22%-23% GDP, trong đó thuế, phí khoảng 22% GDP. Như vậy, tỷ lệ lõi động viên thu NSNN của Việt Nam nên ở mức 20%-21% GDP là hợp lý (Bảng 2).

Bốn là, cần tiếp tục hoàn thiện hệ thống chính sách thuế, phí trên cơ sở xác định được mức độ động viên phù hợp, thực hiện cải cách cơ cấu hệ thống chính sách thuế, phí theo định hướng đảm bảo tính hợp lý trong cơ cấu ba loại thuế cơ bản: thuế đánh trên thu nhập, thuế đánh trên hàng hoá, dịch vụ và thuế đánh trên tài sản (chủ yếu là thuế nhà, đất). Bên cạnh đó, cần điều chỉnh cơ cấu thu nội địa theo hướng tăng dần tỷ trọng nguồn thu trong nước (65% tổng thu NSNN là khả thi); xây dựng cơ cấu hợp lý giữa các loại thuế trực thu, thuế gián thu và thuế tài sản.

Năm là, tiếp tục cải cách và hoàn thiện công tác quản lý thu. Trong thực tế có nhiều cách thức, phương pháp quản lý thu NSNN. Phương pháp quản lý thu NSNN phổ biến hiện nay là: xác lập một hệ thống chính sách thu đồng bộ phù hợp với thực trạng của nền kinh tế. Hệ thống chính sách thu này vừa phải quan tâm tạo ra nguồn thu trước mắt, vừa phải tạo động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, tạo công

BẢNG 2: TỶ LỆ ĐỘNG VIÊN THU NNNS CỦA MỘT SỐ NƯỚC VÀ ĐỀ XUẤT ĐỐI VỚI VIỆT NAM (%)

Quốc gia	Tỷ lệ thu/GDP	Mức tăng GDP 2013
Philippines	15	7,2
Thái Lan	18	2,9
Singapore	20	4,1
Hàn Quốc	20	2,8
Việt Nam	20-21	5,4

Nguồn: Tổng hợp từ World Bank và Tổng cục Thuế

án việc làm nhiều hơn, kiềm chế lạm phát, thực hiện mục tiêu hội nhập và từng bước cân đối cán cân thanh toán quốc tế. Trên cơ sở chính sách, chế độ thu, cần hoạch định kế hoạch thu sát, đúng, phù hợp với diễn biến thực tế khách quan của tình hình kinh tế hàng năm. Đồng thời, kế hoạch thu sát đúng là biện pháp quan trọng để tổ chức quá trình quản lý thu cụ thể.

Hoàn thiện công tác quản lý thu gắn với việc xác lập các biện pháp tổ chức thu phù hợp với từng khoản thu cụ thể của NSNN, bao gồm: xây dựng quy trình thu cho từng loại cụ thể, tổ chức bộ máy thu gọn nhẹ, hợp lý đạt hiệu quả và xây dựng đội ngũ công chức thu có đầy đủ năng lực, trình độ và phẩm chất. Mặt khác, công tác quản lý thu thuế phải được cải cách theo hướng nâng cao chất lượng, tính chuyên nghiệp và tính pháp lý, chống thất thu có hiệu quả.

Sáu là, cần phân loại và định danh chính xác các khoản thu có tính “thường xuyên” và “không thường xuyên”. Trên cơ sở đó, phải tính toán dựa trên các nguồn thu “thường xuyên”, lâu dài (thuế và phí) và tính toán theo lộ trình giảm dần các khoản thu “không thường xuyên”, “bất ổn”, như: thu từ dầu thô, từ giao quyền sử dụng đất và từ việc bán các tài sản thuộc sở hữu nhà nước.

Thực hiện mở rộng cơ sở tính thuế, có lộ trình thu hẹp dần diện hàng hóa và dịch vụ không thuộc diện không chịu thuế giá trị gia tăng và diện hàng hóa đang được áp dụng thuế suất thuế giá trị gia tăng ở mức 5%; mở rộng diện hàng hóa chịu thuế tiêu thụ đặc biệt phù hợp với sự dịch chuyển về đặc tính tiêu dùng, cũng như định hướng sản xuất, tiêu dùng của Nhà nước. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vương Đình Huệ (2009). *Cơ sở lý luận và thực tiễn phân tích đánh giá tính bền vững của NSNN trong kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN*, Nxb Tài chính, Hà Nội
2. Vũ Đình Ánh (2003). Bàn về tính bền vững của NSNN, *Tạp chí Tài chính*, số 11/2003
3. Allen Schicck (2005). Sustainable budget policy: Concept and Approaches, *OECD Journal on Budget*, Volume 5, No1. ISSN 1608-7143
4. Tổng hợp các báo cáo của Bộ Tài chính, Tổng cục Thuế, Tổng cục Hải quan từ năm 2006-2013
5. Ngân hàng Thế giới, IFC (2014). *Báo cáo môi trường kinh doanh 2013*
6. Vũ Nhữ Thăng (2013). *Bền vững tài khóa: Nhìn từ các chỉ tiêu vĩ mô*, truy cập từ <http://www.tapchitaichinh.gov.vn/Trao-doi-Binh-luan/Ben-vung-tai-khoa-Nhin-tu-cac-chi-tieu-vi-mo/21919.tetc>
7. Văn Chính (2012). *Hoàn thiện dịch vụ tài chính và thuế quan Việt Nam*, truy cập từ <http://baodientu.chinhphu.vn/Hoat-dong-Bo-nganh/Hoan-thien-dich-vu-tai-chinh-va-thue-quan-Viet-Nam/123098.vgp>
8. IBP (2012). *Open Budget Survey Tracker*, access to <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey>