



HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT, ĐẨY MẠNH HOẠT ĐỘNG THU NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

NGUYỄN HOÀN HẢO

Việc sử dụng ngân sách nhà nước có ý nghĩa quốc gia, với phạm vi tác động rộng lớn và được sử dụng chủ yếu cho các nhu cầu có tính chất toàn xã hội. Nghiên cứu này phân tích ý nghĩa và tầm quan trọng của hoạt động thu ngân sách nhà nước, những hạn chế của pháp luật về thu ngân sách nhà nước, công tác quản lý thu ngân sách nhà nước, qua đó đưa ra những kiến nghị góp phần hoàn thiện pháp luật về thu ngân sách một cách hiệu quả, đảm bảo tăng nguồn thu và giúp tăng cường công tác quản lý thuế dễ dàng, thuận lợi hơn.

Từ khóa: Thu ngân sách nhà nước, đẩy mạnh cơ chế, hoàn thiện pháp luật

COMPLETING LEGAL REGULATORY FRAMEWORKS AND SOLUTIONS TO BOOST STATE BUDGET REVENUE

Nguyen Hoan Hao

The 2015 State Budget Law was approved by the National Assembly on June 25, 2015. After 5 years of being put into operation, the Law on State Budget 2015 has continued to strengthen and improve the position and role of the state budget and finance work, contributing to stabilizing and promoting economic growth, restructuring the economy, better solving problems of social security, eradicating hunger and reducing poverty, ensuring national defense and security tasks... However, in the new context, the 2015 State Budget Law have revealed a number of limitations and inadequacies, affecting the quality and efficiency of state budget revenues. Analyzing the existing problems and limitations of the legal regulations on state budget revenue, this article proposes solutions to improve the legal regulations on state budget revenue, thereby enhancing the effectiveness of state budget revenue management in the near future.

Keywords: State budget revenue, strengthening the mechanism, perfecting the law

Ngày nhận bài: 12/5/2021

Ngày hoàn thiện biên tập: 26/5/2021

Ngày duyệt đăng: 2/6/2021

Đặt vấn đề

Thu ngân sách nhà nước (NSNN) là hoạt động của một tổ chức có quyền lực công, luôn gắn liền với yếu

tố chính trị của nhà nước. Thu NSNN là huy động một bộ phận giá trị sản phẩm xã hội theo quy định của pháp luật tạo thành quỹ NSNN. Xét về bản chất, thu NSNN phản ánh các quan hệ phân phối của cải xã hội giữa nhà nước với các chủ thể khác trong xã hội. Đó là việc nhà nước dùng quyền lực chính trị để tham gia vào việc phân chia của cải xã hội được các chủ thể khác nhau trong xã hội tạo ra. Đối tượng của hoạt động thu NSNN là của cải xã hội biểu hiện dưới hình thức giá trị.

Theo quy định của pháp luật Việt Nam thì các khoản thu của NSNN được liệt kê chi tiết... Ngân sách quốc gia là văn kiện tài chính quan trọng nhất, trong đó những cơ quan có thẩm quyền tìm cách dự trù, tính toán các khoản thu và các khoản chi của quốc gia trong thời hạn nhất định. Vì thế, văn kiện tài chính đặc biệt này bao giờ cũng được cấu trúc bởi hai phần, đó là phần thu và phần chi và phần thu NSNN là một hoạt động rất quan trọng, xuyên suốt và liên tục. Tuy nhiên, bên cạnh những thành quả mà Luật NSNN 2015 mang lại thì Luật này cũng đã phát sinh một số hạn chế, bất cập trong bối cảnh mới. Trong những quy định về thu NSNN cũng như những quy định pháp luật của từng loại sắc thuế thu NSNN đều có những kẻ hở nhất định gây ảnh hưởng đến chất lượng và hiệu quả nguồn thu.

Kết quả nghiên cứu và thảo luận

Kết quả thu ngân sách nhà nước từ năm 2014 đến nay

Nhiều chính sách cải cách, quản lý đã được áp dụng nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác

thu ngân sách như: Thủ tục nộp hồ sơ khai thuế đơn giản, nhanh gọn, hiệu quả cao và an toàn, không giới hạn về không gian, thời gian trong ngày, tiết kiệm thời gian, chi phí cho người nộp thuế; đơn giản hoá và cải cách triệt để thủ tục hành chính trong quy trình thu nộp thuế, giảm thời gian nộp thuế, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho người nộp thuế; giúp người nộp thuế thuận tiện hơn trong việc tiếp cận các thông tin liên quan đến thuế; cơ quan thuế xử lý tờ khai nhanh, chính xác, thuận lợi cho việc lưu trữ hồ sơ và tra cứu dữ liệu, đặc biệt là đáp ứng được nhu cầu phục vụ số lượng người nộp thuế ngày càng tăng nhanh trong khi nguồn nhân lực chưa được bổ sung tương ứng... Trong thời gian qua, hoạt động thu NSNN đã có nhiều chuyển biến tích cực, đem lại kết quả thu liên tục tăng qua các năm, thể hiện rõ sự nỗ lực cũng như hiệu quả của hoạt động này ngày càng được nâng cao.

Theo đánh giá bổ sung kết quả thực hiện NSNN năm 2014 của Bộ Tài chính, năm 2014, tổng thu NSNN đạt 863,52 nghìn tỷ đồng, tăng 80,82 nghìn tỷ đồng so với dự toán. Trong đó, thu nội địa đạt 583,63 nghìn tỷ đồng, thu từ đầu thô 100,08 nghìn tỷ đồng, thu cân đối từ hoạt động xuất nhập khẩu đạt 253,29 nghìn tỷ đồng... Cả nước có 59 địa phương thu đạt và vượt dự toán, trong đó có 24 địa phương thu vượt từ 10% dự toán trở nên. Năm 2015, dù gặp nhiều khó khăn, đặc biệt là giá dầu thô giảm mạnh, nhưng nhiệm vụ thu NSNN vẫn hoàn thành vượt mức dự toán Quốc hội giao. Tổng thu NSNN đạt 989,69 nghìn tỷ đồng, bằng 108,6% dự toán, tăng 14,6% so với năm 2014; Trong đó, thu ngân sách trung ương (NSTW) đạt dự toán, không phải sử dụng đến khoản 10.000 tỷ đồng thu thoái vốn nhà nước tại các DN; bội chi NSNN trong phạm vi Quốc hội quyết định, đảm bảo cân đối ngân sách các cấp chính quyền địa phương. Năm 2016, thu cân đối NSNN ước đạt khoảng 1.094 nghìn tỷ đồng, vượt 79,6 nghìn tỷ đồng (7,8%) so với dự toán, tăng thêm 55 nghìn tỷ đồng so với số báo cáo Quốc hội. Trong đó, thu ngân sách địa phương (NSDP) đạt 118,6% dự toán (tương ứng vượt 77,8 nghìn tỷ đồng), có 58/63 địa phương hoàn thành và vượt dự toán giao; thu NSTW không kể ghi thu, ghi chi viện trợ cho các dự án, cơ bản đạt dự toán.

Năm 2017, thu cân đối NSNN ước đạt 1.283,2 nghìn tỷ đồng, vượt 71 nghìn tỷ đồng, vượt 5,9% so với dự toán, tăng 43,7 nghìn tỷ đồng so với báo cáo Quốc hội, đạt mức động viên 25,6% so với GDP; trong đó, thuế phí đạt 21% GDP. Kết quả thu NSNN năm 2018 đạt xấp xỉ 1.397 nghìn tỷ đồng, bằng 105,9% dự toán Quốc hội giao, trong đó thu NSTW đạt 103,4%

dự toán, thu NSDP đạt 109,3% dự toán. Trên cơ sở đó, ước thu NSNN năm 2018 vượt khoảng trên 80 nghìn tỷ đồng (trên 6%) so với dự toán; cả thu NSTW và NSDP đều vượt dự toán. Quy mô thu NSNN đạt trên 25% GDP, trong đó thu từ thuế, phí đạt trên 21% GDP.

Năm 2019, tổng thu NSNN đạt 1.539,4 nghìn tỷ đồng, tăng 9,1% so với dự toán, tương đương 128,1 nghìn tỷ đồng, vượt 82,1 nghìn tỷ đồng so với số đã báo cáo Quốc hội. Trong đó, cả thu NSTW và thu NSDP đều vượt dự toán; Năm 2020, thu NSNN đạt khoảng 1.481,6 nghìn tỷ đồng, đạt 98% so với dự toán, tăng 158,5 nghìn tỷ đồng so với số báo cáo Quốc hội. Tỷ lệ động viên vào NSNN đạt 23,5% GDP, riêng thuế, phí đạt 18,9% GDP. Đây là những con số hết sức tích cực trong bối cảnh tăng trưởng kinh tế chỉ đạt 2,91%.

Nhìn chung, những năm qua hoạt động thu NSNN đã đem lại những nguồn thu đa số vượt dự toán của NSNN, đem lại nguồn thu ổn định cho NSNN.

Một số hạn chế trong hoạt động thu ngân sách nhà nước

Trên thực tế, hiện nay vẫn còn một số nguồn thu, nhiệm vụ chi chưa được quy định cụ thể, phù hợp để phản ánh đầy đủ số thu, số thực chi trong quyết toán NSNN. Đối với nguồn thu phí, lệ phí, Luật NSNN quy định là khoản thu của NSNN. Tuy nhiên, việc triển khai thực hiện còn hạn chế tồn tại phát sinh trong quá trình thực hiện. Đối với các khoản thu lệ phí, các cơ quan hành chính nhà nước được để lại một phần để bù đắp chi phí thu, phần còn lại mới nộp vào NSNN. Việc để lại như vậy làm một phần số thu lệ phí bị để ngoài ngân sách đồng thời tỷ lệ để lại chưa sát hoạt động của đơn vị, nên có đơn vị không đủ kinh phí để tổ chức thu, có đơn vị thừa nguồn thu dẫn đến dư kinh phí hoặc sử dụng sai mục đích... Hơn nữa cơ chế tổ chức của bộ máy thu NSNN còn chưa thống nhất, việc chưa phân cấp rõ ràng như hiện nay dẫn đến sự trùng lặp về thẩm quyền, trách nhiệm giữa các cấp, gia tăng sức ép về mặt thời gian trong việc xem xét, quyết định thu ngân sách và phê chuẩn quyết toán ngân sách. Điều đó đồng nghĩa với việc thẩm quyền và tính chủ động của các cấp chính quyền địa phương trong việc xem xét, quyết định ngân sách của các cấp chưa thống nhất, dẫn đến hoạt động thu NSNN gặp khó khăn. Mặt khác, việc phân chia các nguồn thu được hưởng giữa NSTW và NSDP còn chưa đảm bảo tính ổn định, còn thiếu tính sát thực tế và đảm bảo công bằng cho từng địa phương.

Một vấn đề đặt ra đối với hoạt động thu NSNN là vấn đề nợ đọng, trốn thuế, thất thu thuế vẫn còn



diễn ra khá phổ biến. Hành vi trốn thuế, gian lận thuế diễn ra ngày càng phức tạp với những hành vi ngày càng tinh vi và khó phát hiện, gây thất thoát không nhỏ NSNN...

Giải pháp đề xuất đẩy mạnh hoạt động thu ngân sách nhà nước

Hoàn thiện quy định pháp luật trong Luật Ngân sách nhà nước

Thứ nhất, hạn chế tối đa sự lồng ghép giữa NSDP và NSTW trong hệ thống Luật NSNN hiện nay. Để làm được điều này, cần đổi mới quy trình NSNN nói chung và quy trình NSDP nói riêng theo hướng tách bạch, rõ ràng. Hiện nay, quy trình ngân sách ở nước ta còn lồng ghép. Muốn bảo đảm tính độc lập tương đối của chính quyền địa phương trong việc lập, quyết định dự toán, phân bổ và phê chuẩn quyết toán NSDP thì Quốc hội chỉ nên quyết định dự toán NSNN, quyết định phân

Năm 2020, thu ngân sách nhà nước đạt khoảng 1.481,6 nghìn tỷ đồng, đạt 98% so với dự toán, tăng 158,5 nghìn tỷ đồng so với số báo cáo Quốc hội. Tỷ lệ động viên vào ngân sách nhà nước đạt 23,5% GDP, riêng thuế, phí đạt 18,9% GDP. Đây là những con số hết sức tích cực trong bối cảnh tăng trưởng kinh tế chỉ đạt 2,91%.

bố dự toán NSTW. Đồng thời, hoàn thiện quy định về vị trí, vai trò của HĐND cấp tỉnh trong quy trình ngân sách, bảo đảm cho HĐND chủ động trong việc quyết định các vấn đề kinh tế-xã hội tại địa phương, quyết định và xây dựng NSDP trên cơ sở tuân thủ các nguyên tắc thống nhất của nền tài chính quốc gia. Theo đó, cho phép HĐND cấp tỉnh ban hành một số loại định mức tiêu chuẩn phù hợp với khả năng NSDP và điều kiện kinh tế - xã hội của từng vùng, quy định cụ thể và công khai tỷ lệ điều tiết từ các nguồn thu phân chia, số bổ sung giữa các cấp NSDP. Bên cạnh đó, sửa đổi cơ chế giao chỉ tiêu nhiệm vụ thu, chi cho các địa phương theo hướng do địa phương tự quyết định. Nếu các cấp ngân sách không lồng ghép với nhau, ngân sách từng cấp do Quốc hội, HĐND các cấp quyết định. Với mô hình không lồng ghép như vậy, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp ngân sách được quy định rõ ràng hơn, đơn giản hóa được các thủ tục trong công tác lập, chấp hành và quyết toán NSNN, mỗi cấp ngân sách có thời gian và điều kiện để xem xét chi tiết, kỹ lưỡng ngân sách cấp mình, tăng tính công khai, minh bạch của NSNN.

Thứ hai, trong cân đối ngân sách hiện nay vẫn còn một số nguồn thu, nhiệm vụ chi trong thu phí và lệ phí chưa được quy định cụ thể, phù hợp để phản ánh đầy đủ số thu và phản ánh đúng số thực chi trong quyết toán NSNN. Để khắc phục những bất cập trên, cần quy định việc phân định các khoản thu phí, lệ phí gắn với mục tiêu, tính chất và đặc điểm của từng loại phí, lệ phí cũng như gắn với từng loại hình cơ quan, đơn vị để xác định khoản thu nào nộp NSNN, khoản thu nào để lại cho đơn vị. Cụ thể: Phí, lệ phí do cơ quan hành chính nhà nước thu thì nộp toàn bộ số thu vào NSNN, còn chi phí thực hiện nhiệm vụ thu của các cơ quan này sẽ được NSNN đảm bảo theo đúng định mức tiêu chuẩn chi ngân sách được pháp luật quy định. Đối với các khoản phí, lệ phí do các đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện thu thì căn cứ lộ trình đổi mới cơ chế hoạt động, cơ chế tài chính của các đơn vị sự nghiệp công lập, khi chuyển đổi phương thức quản lý đối với các đơn vị sự nghiệp công lập, phí, lệ phí của đơn vị sự nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực dịch vụ (giáo dục, y tế, văn hóa, xã hội...) được coi là nguồn thu của đơn vị.

Thứ ba, quy định lại tỷ lệ phân chia của 5 khoản thu cho ngân sách xã. Cần sửa đổi theo hướng là chỉ quy định 5 khoản thu trên phải phân cấp cho xã, còn việc quyết định tỷ lệ phần trăm phân chia đối với 5 khoản thu cho ngân sách xã do HĐND cấp tỉnh quyết định theo tình hình thực tế của địa phương. Luật NSNN 2015 đã hoàn toàn bãi bỏ quy định này, thay vào đó “ngân sách xã, thị trấn được phân chia nguồn thu từ các khoản: thuế sử dụng đất phi nông nghiệp; thuế môn bài thu từ cá nhân, hộ kinh doanh; thuế sử dụng đất nông nghiệp thu từ hộ gia đình; lệ phí trước bạ nhà, đất”. Như vậy, tỷ lệ phần trăm này sẽ do HĐND cấp tỉnh quyết định phân cấp cụ thể căn cứ vào nguồn thu, nhiệm vụ chi của NSDP.

Thứ tư, quy định nguồn thu từ đất đai là nguồn thu phân chia giữa NSTW và NSDP để đảm bảo điều tiết nguồn lực từ đất đai một cách hài hòa giữa các địa phương.

Thứ năm, quy định rõ về nguồn thu từ hoạt động xổ số kiến thiết là như thế nào, bao gồm những khoản thu gì? Đồng thời quy định cụ thể nguyên tắc hạch toán nguồn thu xổ số kiến thiết vào NSNN theo đúng quy định, cũng như nguyên tắc sử dụng nguồn thu từ xổ số kiến thiết.

Đẩy mạnh hoạt động thu ngân sách nhà nước

Chiến lược cải cách hệ thống thuế xác định: “Bên cạnh việc xây dựng một thể chế chính sách thuế đồng

bộ, thống nhất, công bằng, minh bạch; Quy trình thủ tục hành chính thuế đơn giản, khoa học phù hợp với thông lệ quốc tế; Nguồn nhân lực có chất lượng; Ứng dụng công nghệ thông tin trong các hoạt động quản lý thuế có tính liên kết, tự động hoá cao, gắn chặt với quá trình cải cách hành chính thuế". Vì vậy, việc hoàn thiện công tác tổ chức quản lý NSNN nói chung, quản lý thu NSNN nói riêng có vai trò vô cùng quan trọng trong hoạt động chung của NSNN.

Thứ nhất, hoàn thiện công tác kế hoạch hóa nguồn thu. Về thực hiện dự toán thu ngân sách tuy đã được hướng dẫn cụ thể nhưng vẫn còn chưa hoàn thiện, việc hoàn thiện công tác này chủ yếu nhất là triển khai phân bổ dự toán đến từng địa phương, thường xuyên theo dõi diễn biến tình hình thu, nắm chắc các nguồn thu và số lượng người nộp thuế trên địa bàn của từng địa phương nhất định đảm nhận. Cần tập trung chỉ đạo công tác quản lý nợ và cưỡng chế nợ thuế đảm bảo thực hiện đúng, đủ các biện pháp quản lý nợ đối với người nộp thuế còn nợ thuế theo quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật và quy trình quản lý nợ thuế. Mặt khác, đẩy mạnh việc chỉ đạo rà soát các khoản thu, xử lý kịp thời các thủ tục hành chính và thủ tục pháp lý có liên quan đến các khoản thu. Hơn nữa, cơ quan thuế phải thường xuyên theo dõi, phân loại đối tượng nộp thuế theo loại hình, lĩnh vực, quy mô, địa bàn hoạt động sản xuất kinh doanh và hình thức quản lý thuế để chống thất thu về đối tượng và tiền thuế, thực hiện thu đúng, thu đủ.

Thứ hai, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin vào hoạt động tổ chức quản lý thu NSNN. Ứng dụng công nghệ thông tin và áp dụng thuế điện tử để nâng cao hiệu quả của công tác quản lý thuế được xem như là một mục tiêu trọng tâm. Hiện đại hoá quản lý thu NSNN qua Kho bạc nhà nước theo hướng đơn giản về thủ tục hành chính, giảm thiểu thời gian và thủ tục nộp tiền cho các đối tượng nộp thuế. Ứng dụng có hiệu quả công nghệ thông tin điện tử tiên tiến vào quy trình quản lý thu NSNN với các phương thức thu nộp thuế hiện đại, bảo đảm xử lý dữ liệu thu NSNN theo thời gian thực thu. Mặt khác, cần xây dựng và ban hành hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, ứng dụng và phát triển công nghệ thông tin theo phương châm năng lực quản lý phải theo kịp tốc độ phát triển, đầu tư phải thiết thực, hiệu quả, không được lãng phí và đảm bảo công khai, rõ ràng, minh bạch.

Thứ ba, đẩy mạnh sự lãnh đạo, chỉ đạo, của các cấp chính quyền, sự phối hợp của các ban ngành với ngành Thuế trong quá trình quản lý thu NSNN.

Bên cạnh việc tập trung quản lý chặt chẽ hoạt động thu ngân sách, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, chống thất thu ngân sách, cần đẩy mạnh tuyên truyền, hỗ trợ để người nộp thuế, tranh thủ sự vào cuộc của các ngành, cấp trên và các cấp chính quyền. Đồng thời, tăng cường công tác phối hợp với các ban, ngành trên địa bàn để triển khai đồng bộ những chế độ, chính sách mới, theo dõi diễn biến tình hình sản xuất, kinh doanh trên địa bàn để phối hợp cùng các đơn vị liên quan giải quyết kịp thời các vấn đề vướng mắc về cơ chế, chính sách, tạo điều kiện quản lý chặt chẽ hoạt động thu ngân sách, tạo nguồn thu ổn định, bền vững cho NSNN.

Thứ tư, tăng cường quản lý, đào tạo bồi dưỡng cán bộ thu NSNN đạt chất lượng. Bên cạnh những cải cách trong hoạt động quản lý thu NSNN và ứng dụng công nghệ thông tin thì đòi hỏi đội ngũ công chức quản lý thuế phải được bồi dưỡng nâng cao trình độ để đáp ứng yêu cầu công tác; Không ngừng nâng cao trình độ nguồn nhân lực cả về đạo đức và chuyên môn, nhằm đáp ứng yêu cầu ngày càng cao trong quản lý NSNN nói chung và thu ngân sách nói riêng phù hợp với yêu cầu thực tiễn. Hơn nữa, tăng cường tập huấn, bồi dưỡng nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ theo hướng chuyên môn hóa kỹ năng quản lý, có kế hoạch cụ thể và tổ chức thực hiện đào tạo, bồi dưỡng đảm bảo đáp ứng các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội và quản lý thu, chi NSNN.

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội (2015), *Luật Ngân sách nhà nước*;
2. Trường Đại học Luật Hà Nội, (2008), *Giáo trình Luật Ngân sách nhà nước*, NXB Công an Nhân dân;
3. Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, (2000), *Giáo trình về quản lý ngân sách*, NXB Tài chính;
4. Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, (2003), *Giáo trình thuế*, NXB Tài chính;
5. Bùi Thị Mai Hòa (2007), *Cần đổi ngân sách nhà nước Việt Nam trong nền kinh tế thị trường*, NXB Đại học quốc gia TP. Hồ Chí Minh;
6. Đặng Hữu Pháp (2002), *Quản lý nhà nước trong lĩnh vực ngân sách theo Luật Ngân sách nhà nước*, Tạp chí Quản lý nhà nước; .
7. Đinh Tích Linh, (2003), *Những điều cần biết về ngân sách nhà nước để thực hiện luật ngân sách nhà nước mới*, NXB Thống kê;
8. Hoàng Anh, (2006), *Các quy định mới về quản lý thu chi ngân sách mua sắm và sử dụng tài sản nhà nước trong các đơn vị hành chính sự nghiệp*, NXB Tài chính, Hà Nội.

Thông tin tác giả

ThS., NCS. Nguyễn Hoàn Hào - Trường Đại học Kinh tế - Luật Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh
Email: haonh@hcmue.edu.vn