

Ngân sách nhà nước cấp tỉnh là một cấp ngân sách nằm trong cơ cấu hệ thống ngân sách quốc gia. Do đó, vị trí của NSNN cấp tỉnh trong nền kinh tế còn nhiều thành phần vận động theo cơ chế thị trường và có định hướng XHCN như ở VN là rất quan trọng, nó là một cấp ngân sách đóng vai trò trung tâm trong ngân sách địa phương (tỉnh, huyện, xã). Việc hoàn thiện cơ cấu thu chi của ngân sách tỉnh giúp cho việc cân đối ngân sách địa phương tốt hơn và góp phần lớn trong việc khắc phục tình trạng bội chi NSNN hiện nay, vượt lên tạo tích lũy cho nền kinh tế.

Nguồn thu ngân sách của cấp tỉnh cũng chính là nguồn thu của ngân sách quốc gia; do đó việc hoàn thiện nguồn thu đối với cấp tỉnh cũng chính là góp phần hoàn thiện nguồn thu ngân sách quốc gia - một vấn đề cấp bách của chính phủ hiện nay.

Trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung, ngân sách nhà nước là kênh chủ yếu để huy động và phân phối các nguồn tài chính cho toàn bộ nhu cầu của nền kinh tế - xã hội, nó thể hiện qua việc cấp phát và giao nộp bằng các chỉ tiêu kế hoạch pháp lệnh được ấn định từ TW xuống cho các địa phương. Hậu quả của cơ chế đó là tình trạng bội chi nặng nề và kéo dài năm sau cao hơn năm trước.

Trong cơ chế thị trường, NSNN đã được hình thành và sử dụng trên cơ sở tính toán hiệu quả kinh tế - xã hội đem lại; tình trạng bao cấp qua ngân sách đã từng bước được xóa bỏ. Các thành phần kinh tế đang tồn tại trong cơ chế thị trường là những chủ thể mới, tạo nên nguồn thu cho ngân sách qua thuế và các khoản khác.

Hoàn thiện hệ thống nguồn thu NSNN cấp tỉnh trước hết phải đảm bảo các yêu cầu chi tiêu của chính quyền địa phương, đồng thời thúc đẩy được kinh tế phát triển và có nghĩa vụ đóng góp cho ngân sách TW. Nguồn thu đó phải phù hợp với yêu cầu quản lý kinh tế và bao quát được các mối quan hệ mới nảy sinh trong nền kinh tế thị trường nhằm đảm bảo cho được các cân đối về thu - chi, về tích lũy và tiêu dùng.

Hiện nay ở cấp tỉnh, thành phố (gọi chung là cấp tỉnh) đang thực hiện hệ thống các khoản thu vào ngân sách không phải ánh hết nội dung, chưa bao quát hết những lãnh vực mới phát sinh và chưa làm rõ được thực chất của việc cân đối ngân sách nhà nước cấp tỉnh. Do đó, hoàn thiện hệ thống nguồn thu cho phù hợp với yêu cầu mới nêu trên, nhất thiết phải hình thành hệ thống nguồn thu gồm các khoản được phân loại như sau:

- Thu thuế, phí, lệ phí mang tính chất thuế gồm các sắc thuế hiện hành (sửa đổi cho phù hợp) và 1 số sắc thuế mới như thuế TVA (thay cho thuế doanh thu), thuế đánh vào tài sản, thuế môi trường v.v... các loại phí và lệ phí được TW quy định.

- Thu ngoài thuế: gồm có thu mới phát sinh do các mối quan hệ kinh tế mới như hợp tác liên doanh giữa địa phương với công ty nước ngoài đã đem lại phần lợi tức cho địa phương ở các công ty cổ phần, liên doanh; thu từ hợp tác lao động của địa phương với nước ngoài và 1 số khoản khác.

- Thu từ nước ngoài gồm có thu do giao lưu kinh tế, văn hóa, xã hội mang lại, do viện trợ nhân đạo của các tổ chức từ thiện nước ngoài giúp địa phương và thu do các tổ chức, cá nhân kiều bào nước ngoài hiến, tặng cho địa phương v.v....

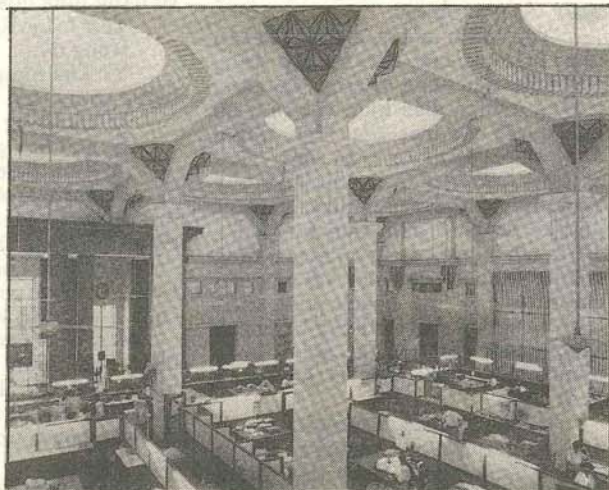
- Thu kết dư từ năm trước chuyển sang cho ngân sách năm sau.

- Thu từ ngân sách TW: bao gồm thu trợ cấp do NSTW hỗ trợ cho địa phương và thu từ vay nợ của TW do ngân sách địa phương thiếu hụt, đã được NSTW hỗ trợ nhưng không cần đối được. Nguồn thu này được thực hiện qua kho bạc nhà nước.

- Cuối cùng là tổng thu ngân sách trên địa bàn tỉnh,

HOÀN THIÊN NGUỒN THU NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CẤP TỈNH TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở NƯỚC TA

NGUYỄN MINH SANG



được chia ra 2 phần: phần thuộc ngân sách địa phương và phần thu nộp về ngân sách trung ương theo quy định của luật ngân sách.

Việc phân loại nguồn thu ngân sách cấp tỉnh như trên có nhiều ưu điểm hơn cách phân loại hiện hành (theo đối tượng và lãnh vực nộp). Cách phân loại mới phản ánh được từng nội dung cụ thể về kinh tế của từng khoản thu, giúp cho chúng ta dễ theo dõi, điều hành và quản lý chặt chẽ từng loại nguồn thu, giúp cho việc đánh giá chính xác tình hình ngân sách địa phương và khắc phục được tình trạng phân biệt đối xử giữa các thành phần kinh tế. Việc phân biệt rõ ràng phần thu của địa phương được sử dụng và phần thu phải nộp về NSTW cũng như phần thu do NSTW trợ cấp cho địa phương đã thể hiện được tính xuyên suốt, tập trung thống nhất quản lý của TW đối với ngân sách quốc gia và tính chủ động của từng địa phương hơn trước. Cách phân loại nguồn thu mới này đã gắn được trách nhiệm của chính quyền địa phương đối với kết quả thu ngân sách của địa phương mình, thể hiện qua khoản vay nợ NSTW do không cân đối được ngân sách.

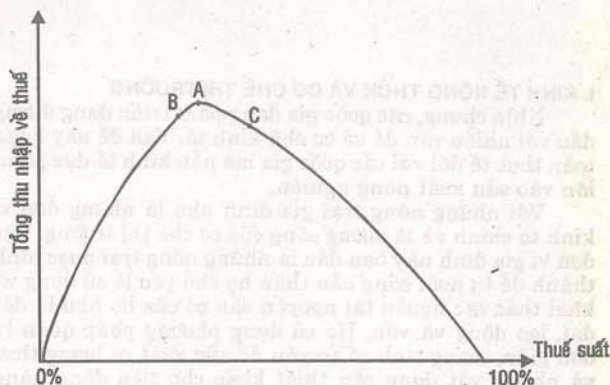
Trong hệ thống nguồn thu này, nguồn thu do vay nợ từ nước ngoài đã loại ra khỏi nguồn thu của ngân sách cấp tỉnh. Hiện nay, chính phủ chưa cho phép các địa phương tự quan hệ để vay nợ từ nước ngoài; song chúng tôi thấy rằng chính phủ nên thay đổi quan điểm này, bởi vì với xu thế phát triển nền kinh tế đa dạng trên phạm vi quốc tế và khu vực, cộng với nền văn minh khoa học kỹ thuật và thông tin hiện đại thì mối quan hệ giữa một địa phương cấp tỉnh của quốc gia này với 1 tỉnh hoặc 1 bang của quốc gia khác trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền quốc gia và luật pháp của 2 nước là nhu cầu tất yếu xảy ra trong tương lai gần. Do đó, nguồn thu từ giao lưu kinh tế, từ vay mượn giữa 2 địa phương của 2 quốc gia là điều bình thường trong nền kinh tế thị trường. Nhưng nguồn vay nợ đó chủ yếu để đầu tư phát triển kinh tế cho địa phương, phải được hạch toán riêng để tiện việc theo dõi về mục đích sử dụng cũng như về hiệu quả do nguồn vốn này đem lại.

Trong việc hình thành nguồn thu NSNN ở phạm vi cả nước, cũng như ở từng tỉnh thì yếu tố chi phối hàng đầu, có vai trò quan trọng và quyết định nhất tới chính sách thu là thu nhập bình quân đầu người. Đối với cấp tỉnh, thu nhập bình quân đầu người (tính bằng GDP chia cho tổng số dân) không đồng đều giữa tỉnh này với tỉnh khác, do điều kiện vị trí địa lý tự nhiên, điều kiện kinh tế, tài nguyên, lao động v.v...do đó, việc định nguồn thu phải xuất phát từ điều kiện cụ thể mỗi tỉnh, tạo sự phát triển đồng đều và công bằng giữa các vùng trong cả nước là việc làm cần được cấp TW quan tâm.

Hoàn thiện nguồn thu ngân sách cấp tỉnh có liên quan mật thiết với việc hoàn thiện cơ chế, chính sách và chế độ thu của nhà nước; trong đó cơ chế, chính sách thuế đóng vai trò đặc biệt quan trọng, quyết định kết quả thu ngân sách nhà nước ở mỗi cấp. Bên cạnh đó, cơ chế phân cấp ngân sách giữa TW và địa phương có tác động tích cực đến hình thành và cân đối NSDP.

Thu ngân sách vừa nhằm mục tiêu tạo nguồn tài chính tập trung cho nhà nước, nhưng cũng đồng thời nhằm để điều chỉnh các hoạt động kinh tế. Nguồn thu chủ yếu của ngân sách là thuế có tác dụng nhanh chóng đến sản xuất, kinh doanh; do đó việc sửa đổi hoàn thiện về thuế có tác dụng trực tiếp đến hiệu quả nền kinh tế, thúc đẩy nhanh sự tăng trưởng kinh tế - xã hội. Nhưng nó cũng đồng thời có tác dụng ngược lại, làm cho kinh tế suy thoái, đời sống xã hội gặp khó khăn khi chính sách thu không phù hợp, thuế thu quá cao, không kích thích được người sản xuất, kinh doanh bỏ vốn ra đầu tư phát triển. Điều này đã được Arthur Laffer lập luận rằng tác động gây chán nản do thuế suất trên hạn mức cao là nguyên nhân cho nền kinh tế suy thoái, năng suất lao động thấp, lạm

phát cao, tiết kiệm giảm...Theo ông, đường cong Laffer biểu thị khi thuế suất bằng 0% ngân sách nhà nước không thu được thuế, khi thuế suất là 100%, không ai chịu sản xuất kinh doanh để phải đóng thuế nên thu nhập về thuế cũng bằng không (0 đồng). Khi thuế suất tăng lên từ 0% thì tổng thu nhập về thuế cũng tăng theo tỷ lệ thuận. Khi thuế suất lên đến đỉnh parabol (đỉnh A) cũng là lúc tổng thu nhập về thuế lên cao nhất. Bắt đầu từ lúc này, nếu thuế suất tăng cao hơn đến điểm C, thì người sản xuất kinh doanh cảm thấy càng làm nhiều càng bị thuế thu hút, tỷ lệ tăng của thuế theo chiều tỷ lệ nghịch với tổng thu nhập về thuế; bởi vì khi thuế cao người sản xuất sẽ thấy sản xuất nhiều không có lợi nên giảm sản xuất hoặc tìm cách trốn thuế, từ đó nguồn thu từ thuế vào ngân sách nhà nước cũng giảm xuống. Nếu thuế suất giảm xuống điểm B thì tổng thu nhập về thuế tăng lên và sản lượng quốc dân cũng sẽ tăng (mặc dù thuế suất giảm). Điều này được biểu hiện rõ trên hình sau đây:



Đường cong Laffer của phái trọng cung đưa ra năm 1980 đã cho chúng ta một phương pháp đánh giá lại hệ thống thuế ở VN, đây là một lập luận cấp tiến về sự cần thiết phải cải cách thuế. Song điều quan trọng là việc xác định tổng mức thu về thuế ở nước ta hiện nay đang đứng ở chỗ nào của hình parabol trong đường cong Laffer. Việc xác định đúng đắn vị trí là yếu tố rất quan trọng và quyết định cho sự cải cách thành công về thuế, góp phần quan trọng trong việc tạo nguồn thu cho NSNN.

Trong các năm 1993, 1994 tổng thu từ thuế và phí chiếm 23 - 24% GDP. Nhiệm vụ kế hoạch tài chính trong năm 1995 Quốc hội thông qua tiếp tục phải đảm bảo tỷ lệ động viên về thuế và phí vào ngân sách đạt mức 23% - 24% GDP. Do đó đòi hỏi việc hoàn thiện hệ thống thuế để tạo nguồn thu cho NSNN, đồng thời nuôi dưỡng và phát triển nguồn thu được lâu dài là vấn đề bức xúc hiện nay.

Trong thời gian qua, tuy một vài loại thuế có mức thu cao, nhưng nhìn chung tổng nguồn thu từ thuế so với GDP còn thấp hơn nhiều nước trong khu vực, một phần do hệ thống thuế chưa hoàn chỉnh, chưa bao quát, một phần do công tác quản lý thu còn yếu kém, số trốn lậu thuế còn chiếm khoảng 1/3 tổng thu (số thất thu). Từ đó cho ta nhận xét tổng thu nhập về thuế ở VN còn nằm ở nửa đoạn đầu của đường cong Laffer (đoạn OA), như vậy việc tăng thu từ thuế là còn nhiều khả năng thực tế và còn thấp xa điểm A (điểm tác động gây nản lòng bắt đầu vượt quá tác động tăng thu nhập).

Nguồn thu cho ngân sách cấp tỉnh sẽ đạt kết quả tốt nếu được hoàn thiện được hệ thống thuế ở cấp vĩ mô ■