BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO **BỘ TÀI CHÍNH**
HỌC VIỆN TÀI CHÍNH

NGUYỄN NGỌC HẢI

HOÀN THIỆN CƠ CHẾ QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO VIỆC CUNG ỨNG HÀNG HÓA CÔNG CỘNG Ở VIỆT NAM

Chuyên ngành*: Tài chính, lưu thông tiền tệ và tín dụng*
Mã số: ***5.02.09***

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

HÀ NỘI- 2008

CÔNG TRÌNH ĐƯỢC HOÀN THÀNH TẠI
HỌC VIỆN TÀI CHÍNH

Người hướng dẫn khoa học:

1. **PGS.TS Lê Văn Ái**
2. **PGS.TS Đỗ Đức Minh**

Phản biện 1: GS.TS Hồ Xuân Phương
Ủy ban Kinh tế - Ngân sách Quốc hội

Phản biện 2: GS.TS Cao Cự Bội
Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Phản biện 3: PGS.TS Đinh Trọng Hanh
Kiểm toán Nhà nước

Luận án sẽ được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận án cấp Nhà nước họp tại: Học Viện Tài chính
Vào hồi 16 giờ ngày 10 tháng 7 năm 2008

Có thể tìm hiểu luận án tại:

- Thư viện Quốc gia
- Thư viện học viện Tài chính

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Trong quá trình chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hoá (KHH) tập trung sang cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCN) ở Việt Nam, vấn đề Nhà nước cung ứng hàng hóa công cộng (HHCC) và quản lý chi ngân sách nhà nước (NSNN) cho các hoạt động này ngày càng được quan tâm kể cả về lý luận và thực tiễn. Nhà nước đã từng bước đổi mới cơ chế quản lý (CCQL) chi NSNN cho việc cung ứng HHCC nhằm đảm bảo việc sử dụng NSNN có mục đích, có hiệu quả, nhưng nhìn chung vẫn dựa trên kinh nghiệm quản lý của thời kỳ kế hoạch hoá (KHH) tập trung, bao cấp. Nhiều vấn đề lớn đã nổi lên như: xác định phạm vi nhiệm vụ chi NSNN cho việc cung ứng HHCC; phân bổ và sử dụng NSNN sao cho công bằng, hiệu quả; tình hình lãng phí, thất thoát trong việc sử dụng NSNN để cung ứng HHCC vẫn rất phức tạp đang đặt ra nhiệm vụ lớn cho Nhà nước phải chấn chỉnh, khắc phục.

Thời gian qua, ở Việt Nam đã có nhiều công trình nghiên cứu về vấn đề quản lý chi NSNN cho việc cung ứng HHCC, nhưng chủ yếu là các công trình nghiên cứu về quản lý chi NSNN cho việc cung ứng các HHCC đối với từng lĩnh vực cụ thể, đơn lẻ, mà chưa có công trình nghiên cứu, đánh giá *mang tính tổng thể* về vấn đề Nhà nước cung ứng HHCC và CCQL chi NSNN cho các hoạt động này. Trong điều kiện mới của quá trình chuyển đổi sang cơ chế thị trường ở Việt Nam hiện nay, vấn đề nghiên cứu lý luận, đánh giá hiện trạng *một cách tổng thể* và đề ra các giải pháp đổi mới, hoàn thiện CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC là rất cấp thiết. Để góp phần bổ sung cơ sở khoa học và thực tiễn cho vấn đề này, tác giả nghiên cứu chọn đề tài *"Hoàn thiện cơ chế quản lý chi ngân sách Nhà nước cho việc cung ứng hàng hóa cộng cộng ở Việt Nam"* làm luận án tiến sĩ kinh tế.

2. Mục đích nghiên cứu đề tài

Trình bày có hệ thống và làm sáng tỏ lý luận cơ bản về HHCC, vai trò của Nhà nước trong việc cung ứng HHCC, phương thức cung ứng và CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC phù hợp với điều kiện kinh tế thị trường (KTTT). Luận án đặt mục tiêu bao trùm là đánh giá thực trạng, phát hiện những vấn đề còn bất cập và đưa ra những giải pháp thích hợp nhằm hoàn thiện CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC ở Việt Nam.

3. Đối tượng, phạm vi và phương pháp nghiên cứu của đề tài

Đối tượng nghiên cứu của luận án là những vấn đề lý luận và thực tiễn về HHCC, vai trò của Nhà nước trong việc cung ứng HHCC, phương thức tổ chức cung ứng, chi NSNN và CCQL chi NSNN cho các hoạt động này từ khi Việt Nam thực hiện công cuộc đổi mới, xây dựng nền KTTT đến nay (các số liệu phân tích thực

trạng sử dụng NSNN để cung ứng HHCC giới hạn từ năm 1997- năm bắt đầu quản lý NSNN theo Luật NSNN); chỉ ra những hạn chế, tồn tại và đề xuất định hướng, quan điểm, giải pháp chủ yếu để hoàn thiện, phù hợp với quá trình chuyển đổi nền kinh tế.

Phạm vi nghiên cứu: luận án *nghiên cứu tổng thể* về HHCC (thuần tuý và không thuần tuý) phục vụ nhu cầu chung của XH và CCQL chi NSNN cho việc cung ứng chúng. Luận án không đi sâu nghiên cứu về một loại HHCC cụ thể và CCQL chi NSNN cho việc cung ứng nó (có chăng chỉ là những phân tích để minh họa, dẫn chứng) và cũng không đề cập các vấn đề liên quan đến hoạt động cung ứng các dịch vụ pháp lý cho người dân của các cơ quan công quyền.

Những khoản chi cho việc cung ứng HHCC ngoài cân đối NSNN, luận án chủ yếu đề cập số liệu phát sinh để có cách nhìn toàn diện mà không đi sâu phân tích về CCQL chi. Trong khuôn khổ luận án, chỉ tập trung nghiên cứu, phân tích CCQL các khoản chi cho việc cung ứng HHCC trong cân đối NSNN.

4. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài nghiên cứu

Luận án hệ thống hóa, nghiên cứu bổ sung, luận giải sâu những vấn đề lý luận cơ bản về HHCC; có cách nhìn mới về vai trò của Nhà nước đối với việc cung ứng HHCC và phương thức tổ chức cung ứng chúng; khẳng định tính tất yếu của việc sử dụng NSNN cho việc cung ứng HHCC. Luận án đã trình bày có hệ thống nội hàm CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC và tổng hợp, trình bày một số kinh nghiệm quốc tế trong vấn đề này.

Dựa trên các luận cứ khoa học đã nêu, luận án đã trình bày các phân tích, đánh giá thực trạng về nhiệm vụ chi NSNN và CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC trong thời kỳ chuyển đổi nền kinh tế (KT) ở Việt Nam trên hai khía cạnh: *những thành tựu đã đạt được và những vấn đề cần hoàn thiện*. Các phân tích, đánh giá đã thể hiện cách nhìn tổng thể về tình hình sử dụng NSNN cho việc cung ứng HHCC và CCQL các khoản chi này ở Việt Nam trong thời kỳ chuyển đổi vừa qua, trên cơ sở đó nêu bật những vấn đề còn bất cập chủ yếu của CCQL chi NSNN hiện nay.

Trên cơ sở dự báo các nhân tố ảnh hưởng đến chi NSNN cho việc cung ứng HHCC trong thời gian tới, các quan điểm, nguyên tắc đã xác lập, luận án đóng góp các giải pháp về hoàn thiện CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC với sự luận giải mang tính khoa học về các mặt: cơ sở của giải pháp, nội dung và điều kiện áp dụng phù hợp với quá trình xây dựng nền KTTT định hướng XHCN ở Việt Nam.

5. Kết cấu Luận án: Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, những công trình của tác giả liên quan đến luận án và phụ lục, nội dung chính của luận án gồm 3 chương:

Chương 1

MỘT SỐ VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ HÀNG HOÁ CÔNG CỘNG VÀ CƠ CHẾ QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO VIỆC CUNG ỨNG HÀNG HOÁ CÔNG CỘNG

1.1. HÀNG HÓA CÔNG CỘNG VÀ VAI TRÒ CỦA CHÚNG ĐỐI VỚI SỰ PHÁT TRIỂN KINH TẾ, XÃ HỘI

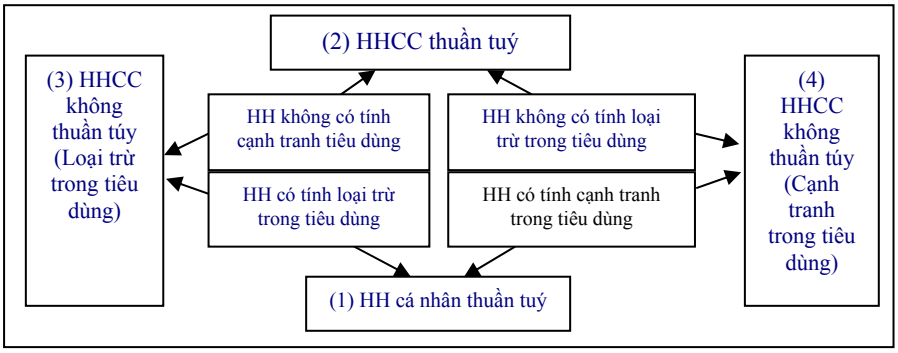
1.1.1. Hàng hoá công cộng

Luận án tập trung phân biệt HH cá nhân và HHCC bằng cách nêu khái quát quan điểm của các nhà KTTT về HHCC, đồng thời vạch rõ những đặc trưng của HHCC, từ đó đưa ra các tiêu chí phân loại HHCC.

Quan niệm về HHCC của các nhà kinh tế, tuy có cách trình bày khác nhau, song xét về nội dung, có điểm chung là tính tiêu dùng chung và tính không thể loại trừ hoặc loại trừ được trong tiêu dùng thì phải tốn kém chi phí. Luận án cho rằng cách xem xét như vậy là hợp lý, gợi mở cho tác giả đi sâu phân tích những đặc trưng cơ bản của HHCC.

Xét về đặc tính tiêu dùng, HHCC có tính không loại trừ và có tính không cạnh tranh trong tiêu dùng (với các mức độ khác nhau); xét về đặc tính kinh tế, HHCC có chi phí cận biên thấp, chi phí loại trừ cao và rất khó lượng hóa chính xác về hiệu quả của việc cung ứng và sử dụng chúng; xét ở góc độ sở hữu và sử dụng, có sự tách rời giữa quyền sở hữu và quyền sử dụng HHCC (phần lớn người sử dụng HHCC chỉ có quyền sử dụng mà không có quyền sở hữu chúng); xét ở góc độ nhà nước cung ứng HHCC miễn phí hoặc chỉ trả một phần chi phí, tất yếu phát sinh quan hệ mua bán giữa nhà nước với đơn vị cung ứng và có sự điều tiết KT giữa các vùng, giữa người giàu và người nghèo.

Với việc giải thích rõ hai khía cạnh tính loại trừ và tính cạnh tranh trong tiêu dùng, luận án đã tổng hợp và phân loại tổng quát HH nói chung thành 4 nhóm:



Trên cơ sở phân chia HH nói chung thành 4 nhóm, luận án đi sâu nghiên cứu các tiêu chí phân loại HHCC. Cụ thể như sau:

- *Phân loại theo hình thái biểu hiện, có:* HHCC hữu hình và HHCC vô hình.

- *Phân loại theo cách thức tạo ra HHCC, có:*

+ HHCC được tạo ra từ hoạt động trực tiếp đầu tư phát triển (ĐTPT) các công trình thuộc cơ sở hạ tầng, kết cấu hạ tầng (gọi chung là công trình công cộng - CTCC) và duy trì vận hành, khai thác các công trình này.

+ HHCC được tạo ra không qua hoạt động trực tiếp ĐTPT các CTCC. Đây là các hoạt động cung ứng dịch vụ công cộng (DVCC), không dựa trên việc trực tiếp khai thác, vận hành CTCC.

- *Phân loại theo tính chất tồn tại,* có: HHCC dưới dạng sản phẩm vật chất và HHCC dưới dạng dịch vụ công cộng (DVCC).

- *Phân loại theo tính chất công cộng của HH:* toàn bộ HHCC được chia ra HHCC thuần tuý (có cả hai đặc trưng: không loại trừ và không cạnh tranh trong sử dụng) và HHCC không thuần tuý (chỉ có một trong hai đặc trưng nêu trên).

- *Phân loại theo tính chất, công dụng của hàng hoá:* toàn bộ HHCC được chia ra thành các nhóm chính: (i) HHCC thuộc lĩnh vực trực tiếp phục vụ hoạt động SX vật chất; (ii) HHCC thuộc lĩnh vực văn hoá – xã hội (VHXH); (iii) HHCC thuộc lĩnh vực quốc phòng an ninh, an toàn XH; (iv) HHCC thuộc các ngành, lĩnh vực khác. Cách phân loại này là cơ sở cho việc nghiên cứu phạm vi ưu tiên cung ứng HHCC của Nhà nước cho các mục tiêu phát triển KTXH, an ninh, quốc phòng.

Ngoài ra, luận án còn trình bày các cách phân loại khác như: *Phân loại theo chủ thể cung ứng có*: HHCC do Nhà nước trực tiếp cung ứng; HHCC do Nhà nước và tư nhân kết hợp cung ứng; và HHCC do tư nhân cung ứng; *Phân loại theo mức độ phải trả tiền của người sử dụng HHCC có*: HHCC không phải trả tiền khi sử dụng; HHCC phải trả tiền một phần khi sử dụng, và HHCC phải trả toàn bộ chi phí sử dụng; *Phân loại theo đối tượng thụ hưởng có:* HHCC không phân biệt đối tượng thụ hưởng và HHCC phân biệt đối tượng thụ hưởng; Phân loại theo *phạm vi cung ứng có*: HHCC được cung ứng theo khu vực (địa phương) và HHCC cung ứng không giới hạn khu vực (HHCC toàn quốc);....

1.1.2. Vai trò của HHCC đối với sự phát triển KTXH

HHCC có mối quan hệ chặt chẽ với việc thực hiện các mục tiêu KT vĩ mô, là điều kiện, là nền tảng đảm bảo cho sự ổn định và phát triển; đồng thời nó thể hiện tiềm lực

kinh tế, văn hoá và khả năng bảo vệ đất nước, bảo vệ chế độ của các quốc gia. Vai trò cụ thể của HHCC thể hiện trên các mặt chủ yếu: tác động trực tiếp đến quá trình phát triển KT, là nhân tố tích cực *kích cầu đầu tư*, giải quyết việc làm, đảm bảo sự phát triển ổn định và bền vững; *kích thích tiêu dùng,* nâng cao đời sống văn hóa, sức khoẻ, tinh thần của nhân dân; *là phương tiện* đảm bảo an ninh quốc gia và hội nhập quốc tế.

1.2. NHÀ NƯỚC VỚI VẤN ĐỀ CUNG ỨNG HHCC TRONG NỀN KTTT

1.2.1. Vai trò của Nhà nước trong việc cung ứng HHCC

Nhà nước trong nền KTTT vừa là chủ thể cung ứng HHCC vừa thực hiện vai trò quản lý hoạt động cung ứng HHCC trong XH. Các nghiên cứu lý thuyết và thực tiễn đều khẳng định sự cần thiết Nhà nước cung ứng HHCC. *Thứ nhất,* cung ứng HHCC là phương thức can thiệp của Nhà nước vào thị trường để thực hiện các mục tiêu điều chỉnh của mình. *Thứ hai,* Nhà nước có trách nhiệm đảm bảo nhu cầu của thị trường về HHCC mà tư nhân không muốn cung ứng, không thể cung ứng, và không được cung ứng. *Thứ ba,* hạn chế độc quyền bán, hiệu ứng tiêu cực của độc quyền trên thị trường HHCC. *Thứ tư,* tối đa lợi ích của HHCC.

Trong vai trò quản lý nhà nước về cung ứng HHCC, Nhà nước có các hoạt động chủ yếu như: ban hành cơ chế, chính sách; xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch; đào tạo cán bộ quản lý; giám sát, đánh giá, kiểm tra các hoạt động cung ứng HHCC,...

1.2.2. Phương thức cung ứng HHCC của Nhà nước trong nền KTTT

Trong nền KTTT, Nhà nước có thể thực hiện các phương thức: trực tiếp, gián tiếp và kết hợp, hỗ trợ các thành phần KT khác cung ứng HHCC.

Nhà nước trực tiếp tổ chức cung ứng HHCC thông qua việc ĐTPT các CTCC, thành lập và duy trì hoạt động của các đơn vị thuộc sở hữu Nhà nước (doanh nghiệp nhà nước, các đơn vị sự nghiệp (SN) công lập,...).

Nhà nước còn gián tiếp cung ứng thông qua các hình thức chủ yếu như: trợ cấp bằng tiền cho đối tượng sử dụng, miễn, giảm phí sử dụng HHCC; đấu thầu, đặt hàng và có chính sách để khuyến khích tư nhân SX, cung ứng; cấp phép kinh doanh có điều kiện một số lĩnh vực HHCC không thuần tuý; kết hợp với tư nhân SX, cung ứng HHCC theo các hình thức Hợp đồng: xây dựng - kinh doanh - chuyển giao (BOT), xây dựng - chuyển giao - kinh doanh (BTO), xây dựng - chuyển giao (BT), "Nhà nước và nhân dân cùng làm",…

Nghiên cứu phương thức cung ứng HHCC trong nền KTTT là tiền đề quan trọng để nghiên cứu nội dung, nhiệm vụ chi NSNN và CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC của Nhà nước.

1.3. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ CHI NSNN VÀ CƠ CHẾ QUẢN LÝ CHI NSNN CHO VIỆC CUNG ỨNG HHCC TRONG NỀN KTTT

1.3.1. Một số vấn đề về NSNN và chi NSNN cho việc cung ứng HHCC

1.3.1.1. Quan niệm về NSNN

Xét về hình thức biểu hiện, NSNN là bảng dự toán thu chi bằng tiền của nhà nước trong một thời kỳ nhất định (phổ biến là một năm hoặc một số năm) do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định theo quy định của pháp luật từng quốc gia. Xét về vị trí, vai trò và nội dung bên trong, NSNN là khâu chủ đạo của tài chính nhà nước, được nhà nước sử dụng để động viên, huy động và phân phối, sử dụng một phần của cải xã hội dưới dạng tiền tệ để đảm bảo điều kiện vật chất cho nhà nước duy trì hoạt động và thực hiện các chức năng nhiệm vụ của mình.

Hoạt động của NSNN bao gồm thu ngân sách và chi ngân sách (NS). Chi NSNN bao gồm các khoản chi cho hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước; chi về cung ứng HHCC; chi cho các hoạt động đầu tư kinh tế của Nhà nước; chi trả nợ, viện trợ và các khoản chi khác của Nhà nước. Trong đó, chi cung ứng HHCC luôn là nhiệm vụ chi lớn của Nhà nước. Do khả năng đóng góp cho NSNN của các cá nhân là khác nhau nhưng mức hưởng thụ về HHCC thì không có sự phân biệt tương ứng, vì vậy thông qua chi NSNN cho việc cung ứng HHCC, Nhà nước đã thực hiện phân phối lại giữa các tầng lớp dân cư.

Trong điều kiện KTTT, chi NSNN cho việc cung ứng HHCC có vai trò rất quan trọng. *Thứ nhất,* cho phép duy trì mức cầu của nền KT, kích cầu đầu tư. *Thứ hai,* thúc đẩy chuyển đổi cơ cấu HHCC một cách chủ động, thực hiện định hướng tiêu dùng và đầu tư của tư nhân. *Thứ ba,* đảm bảo thoả mãn nhu cầu về lợi ích chung và lâu dài cho toàn XH. *Thứ tư,* tạo ra sự gắn kết và tăng cường tính cộng đồng, công bằng trong XH. *Thứ năm,* củng cố và tăng cường vị thế quốc gia.

Xuất phát từ đặc điểm của HHCC, chi NSNN cho việc cung ứng HHCC có những sắc thái riêng: (i) xét về quy mô, phạm vi chi NSNN cho việc cung ứng HHCC là rất lớn và bao quát hầu hết các lĩnh vực hoạt động KTXH của Nhà nước; (ii) xét ở góc độ hiệu quả, chi NSNN cho việc cung ứng HHCC được nhìn nhận bởi các tiêu chí mang tầm vĩ mô như: lợi ích KTXH do HHCC mang lại cho đất nước, sự thoả mãn hợp lý của các thành viên trong XH; (iii) các khoản chi NSNN cho HHCC không chỉ

phụ thuộc vào lợi ích KTXH mà còn phụ thuộc vào quyết định chính trị thông qua lá phiếu của cử tri; (iv) do vấn đề "người ăn không" nên chi NSNN về cung ứng HHCC phải xem xét trong mối quan hệ với thu NSNN.

1.3.1.2. Nội dung chi NSNN cho việc cung ứng HHCC

- *Chi đầu tư phát triển:* bao gồm chi xây dựng mới, cải tạo, mở rộng, nâng cấp các CTCC. Nội dung chi ĐTPT gồm: chi cho hoạt động xây lắp, chi cho việc mua sắm thiết bị và các khoản chi xây dựng (XD) công trình khác.

- *Chi thường xuyên (TX) về cung ứng HHCC: chủ yếu là chi hoạt động sự nghiệp* (bao gồm chi hoạt động duy trì khai thác, vận hành các CTCC) như: sự nghiệp KT, sự nghiệp VHXH, duy trì sự nghiệp quốc phòng, an ninh; chi cho việc sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích của các doanh nghiệp. Xét về nội dung, chi TX cung ứng HHCC của NSNN chủ yếu gồm: chi thanh toán cho cá nhân; chi hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ và các khoản chi khác của đơn vị SN; các khoản chi trợ cấp, trợ giá về HHCC,...

Mối quan hệ giữa chi đầu tư phát triển và chi TX về cung ứng HHCC

Chi ĐTPT tạo ra những CTCC để đảm bảo cung ứng HHCC, chi TX bao gồm cả việc chi duy trì, khai thác các CTCC ấy. Do đó, chi ĐTPT là tiền đề cho việc tiến hành chi SN; còn chi cho hoạt động SN là điều kiện để đảm bảo hoàn chỉnh quá trình cung ứng HHCC nói chung. Vì vậy hiệu quả cuối cùng của chi NSNN cho việc cung ứng HHCC không chỉ được quyết định ở việc chi ĐTPT các CTCC mà còn phụ thuộc vào chi khai thác công trình sau đầu tư. Mối quan hệ này đặt ra yêu cầu phải xác định tính cân đối, hợp lý trong sử dụng NSNN cho việc ĐTPT các CTCC và chi TX của các đơn vị SN để đảm bảo tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật và hiệu quả của các khoản chi.

1.3.1.3. Phân loại chi NSNN cho việc cung ứng HHCC

Luận án đã trình bày một số cách phân loại chủ yếu về chi NSNN cho việc cung ứng HHCC và ý nghĩa của từng cách phân loại trong quản lý. *Theo ngành chủ quản,* chi NSNN cho việc cung ứng HHCC được phân ra chi của từng ngành quản lý nhà nước thực hiện SX, cung ứng HHCC. *Theo ngành KTXH,* chi NSNN cho việc cung ứng HHCC được chia ra theo ngành KT cấp 1, cấp 2,.. (trong đó có những ngành, lĩnh vực trực tiếp phục vụ SX vật chất, có những ngành trực tiếp phục vụ nhu cầu phát triển VHXH,...). *Theo tính chất, nội dung các khoản chi,* chi NSNN cho việc cung ứng HHCC bao gồm chi ĐTPT và chi TX. *Theo phân cấp quản lý NSNN,* gồm chi NSNN cho việc cung ứng HHCC của từng cấp NS (NS trung ương, NS tỉnh, NS

huyện, NS xã). *Theo phương thức tổ chức quản lý chi* có chi thực hiện chương trình, dự án trọng điểm và chi không thuộc chương trình, dự án trọng điểm;…

Mỗi cách phân loại chi NSNN cho phép phân tích, đánh giá tình hình chi của NSNN cho việc cung ứng HHCC theo các yêu cầu quản lý khác nhau, giúp Nhà nước có thể xem xét điều chỉnh cơ cấu, mức độ chi và CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC phù hợp với các mục tiêu, nhiệm vụ chi cụ thể.

1.3.2. Cơ chế quản lý chi NSNN cho việc cung ứng HHCC

1.3.2.1. Nhận thức về cơ chế quản lý chi NSNN

Cho đến nay vẫn chưa có một định nghĩa thống nhất về "CCQL". Một cách chung nhất, CCQL là cách thức tổ chức và điều khiển thực hiện một quá trình nào đó, bao gồm nhiều yếu tố có mối liên hệ với nhau, theo các yêu cầu và mục tiêu nhất định. Trong quản lý NSNN, *CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC là tổng thể cách thức tổ chức và điều hành các khoản chi NSNN để thực hiện nhiệm vụ cung ứng HHCC của Nhà nước.* Mô hình tổ chức quản lý, nguyên tắc, biện pháp, công cụ vận dụng trong quản lý chi NSNN cho việc cung ứng HHCC thường được được Nhà nước quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật.

Trong nền KTTT, CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC sẽ phát huy tác dụng tích cực nếu nội dung của nó phù hợp với các quy luật khách quan. *Với Nhà nước,* CCQL chi NSNN giúp cho Nhà nước xác định đúng đắn nhiệm vụ chi cung ứng HHCC cho XH; đảm bảo sử dụng NSNN hợp lý, đúng mục đích, hiệu quả và tạo điều kiện cho việc giám sát, kiểm tra, đánh giá hiệu quả sử dụng NSNN. *Với đơn vị sử dụng NSNN,* CCQL chi NSNN đảm bảo việc sử dụng NSNN ở các đơn vị này có kỷ cương, theo những nguyên tắc nhất định, tăng cường dân chủ trong quản lý ở cơ sở. *Với xã hội, v*ới tư cách là nhà đầu tư, CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế xác định được mục tiêu kinh doanh; với vai trò là người thụ hưởng HHCC, CCQL chi NSNN cho phép người dân có những thông tin cần thiết về phúc lợi XH; với tư cách là người đóng thuế, CCQL chi NSNN cho phép công khai việc sử dụng các khoản thuế mà họ đã đóng góp cho Nhà nước.

1.3.2.2. Nội dung cơ chế quản lý chi NSNN cho việc cung ứng HHCC

Chi cho việc cung ứng HHCC là một nhiệm vụ cụ thể của chi NSNN nói chung, do đó nội hàm của CCQL chi cho các hoạt động này phải thống nhất với CCQL chi NSNN, bao gồm: cơ chế xác định nhiệm vụ chi, phân cấp quản lý chi (tổ chức hệ thống quản lý và phân cấp trách nhiệm, quyền hạn trong hệ thống, phân cấp nhiệm vụ chi); cơ chế phân bổ NSNN; cơ chế thực hiện dự toán chi NSNN; quyết toán, kiểm tra, thanh tra, kiểm toán NSNN, công khai NSNN và đánh giá chi NSNN. Mỗi

nội dung cụ thể của nó đều nhằm đảm bảo cho việc thực hiện các mục tiêu đề ra trong quản lý chi NSNN.

Điểm đáng lưu ý là, trong khi mô hình KTTT luôn tôn trọng quyết định của các cá nhân trong kinh doanh, thì *việc bỏ phiếu lại được dùng để quyết định sử dụng NSNN cho việc cung ứng HHCC*. Quyết định tập thể về chi NSNN cho việc cung ứng HHCC thể hiện nhận thức và nhu cầu của số đông trong cộng đồng và lá phiếu cử tri sẽ chi phối sự thành công cũng như những rủi ro của CCQL. Nguy cơ kém hiệu quả tiềm tàng ngay từ khâu xác định nhiệm vụ chi NSNN về cung ứng HHCC vì không phải khi nào bỏ phiếu cũng cho quyết định chính xác. Sau nữa, nếu không có CCQL tốt sẽ hạn chế hiệu quả, nảy sinh tiêu cực, kìm hãm sự phát triển KTXH,...

1.3.2.3. Các nhân tố ảnh hưởng đến CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC

Cơ chế quản lý chi NSNN cho việc cung ứng HHCC *có tính lịch sử* và chịu ảnh hưởng của nhiều nhân tố. Luận án tập trung trình bày các nhân tố ảnh hưởng đến CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC như: mô hình tổ chức NSNN và trình độ quản lý, chiến lược phát triển KTXH, chính sách tài chính quốc gia, chính sách cung ứng HHCC của Nhà nước; thu nhập bình quân đầu người và nhu cầu về HHCC; sự phát triển của khoa học và công nghệ (KHCN), tình hình mở cửa thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế;...

Những phân tích lý luận về vai trò của nhà nước, các nhân tố tác động của thị trường trong nền kinh tế hỗn hợp - mô hình kinh tế phổ biến hiện nay, luận án đã làm nổi bật quan điểm mới về sự kết hợp, hỗ trợ lẫn nhau giữa vai trò điều tiết của nhà nước và vai trò điều chỉnh của thị trường trong việc xác định nội dung và CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC.

1.4. XU HƯỚNG VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QUẢN LÝ CHI NSNN CHO VIỆC CUNG ỨNG HÀNG HÓA CÔNG CỘNG

Trên cơ sở nghiên cứu xu hướng và kinh nghiệm quản lý chi NSNN cho việc cung ứng HHCC của các nước có nền KTTT phát triển, luận án đã rút ra một số nhận xét: (i) Không có một mô hình chung cho tất cả các quốc gia về quản lý chi NSNN cho cung ứng HHCC; (ii) Chú trọng công tác phân bổ NSNN; (iii) Tôn trọng và vận dụng có hiệu quả các quy luật của KTTT, không phân biệt đối xử giữa khu vực công và khu vực tư; coi trọng các hình thức đấu thầu, đặt hàng; (iv) Đảm bảo vai trò chủ đạo của NSTW; (v) Thời gian phân bổ dự toán NSNN cần đủ để có điều kiện kiểm soát kỹ lưỡng, phân bổ dự toán chi NSNN theo kết quả đầu ra với tầm nhìn trung hạn… Kinh nghiệm của các nước cho thấy, nếu thiếu sự kết hợp và hỗ trợ lẫn nhau

giữa sự điều tiết của nhà nước và sự điều chỉnh của cơ chế thị trường thì hiệu quả quản lý chi NSNN cho việc cung ứng HHCC không cao.

Chương 2

ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG VỀ CƠ CHẾ QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO VIỆC CUNG ỨNG HÀNG HOÁ CÔNG CỘNG Ở VIỆT NAM TRONG GIAI ĐOẠN CHUYỂN ĐỔI NỀN KINH TẾ

2.1. NHIỆM VỤ CUNG ỨNG HÀNG HOÁ CÔNG CỘNG CỦA NHÀ NƯỚC VÀ PHƯƠNG THỨC TỔ CHỨC THỰC HIỆN

Nhiệm vụ cung ứng HHCC của Nhà nước được thể hiện thông qua các văn bản quy phạm pháp luật quản lý ngành, lĩnh vực và được phản ảnh tổng hợp vào Luật NSNN. Luận án đã hệ thống và trình bày các nhiệm vụ cung ứng HHCC đối với các lĩnh vực chủ yếu trong thời kỳ chuyển đổi nền KT ở Việt Nam:

2.1.1. HHCC thuộc các lĩnh vực trực tiếp phục vụ hoạt động kinh tế và bảo vệ môi trường

Các nhiệm vụ đảm bảo cung ứng HHCC ở các lĩnh vực này được quy định trong các luật, pháp lệnh và các văn bản hướng dẫn thi hành như: Pháp lệnh bảo vệ và kiểm dịch thực vật; Pháp lệnh thú y; Pháp lệnh đê điều; Pháp lệnh khai thác và bảo vệ công trình thuỷ lợi; Luật bảo vệ và phát triển rừng; Luật giao thông đường bộ; Luật giao thông đường thủy nội địa; Pháp lệnh bưu chính, viễn thông;…

2.1.2. Hàng hoá công cộng lĩnh vực văn hoá- xã hội

Nhiệm vụ chi cung ứng dịch vụ thuộc các lĩnh vực giáo dục- đào tạo (GD-ĐT), KHCN, y tế, văn hoá, thể thao, thông tin, truyền thông… được quy định trong Luật giáo dục, Luật phổ cập tiểu học; Luật KHCN; Luật bảo vệ sức khoẻ; Pháp lệnh bảo vệ và sử dụng di tích lịch sử và danh lam, thắng cảnh; Pháp lệnh thư viện; Luật di sản văn hoá; Luật báo chí; Luật xuất bản;...

2.1.3. Đảm bảo quốc phòng, an ninh và trật tự, an toàn xã hội

Nhiệm vụ chi NSNN cho việc đảm bảo quốc phòng, an ninh được quy định trong Hiến pháp năm 1992, Luật quốc phòng, Luật an ninh quốc gia, Luật phòng cháy, chữa cháy,...

2.1.4. Sản phẩm, dịch vụ công ích và chương trình mục tiêu, dự án quốc gia

Trong thời gian qua, Nhà nước đã từng bước hoàn thiện thể chế xác định nhiệm vụ cung ứng HHCC thông qua hoạt động của doanh nghiệp bằng việc ban hành danh

mục sản phẩm, dịch vụ công ích kèm theo Nghị định số 31/2005/NĐ-CP của Chính phủ; đồng thời đã cung ứng một số HHCC thông qua cơ chế chương trình mục tiêu quốc gia (CTMT), dự án trọng điểm.

2.1.5. Thực trạng phương thức tổ chức cung ứng HHCC của nhà nước

Các hình thức Nhà nước trực tiếp tổ chức SX, cung ứng HHCC chủ yếu là: lập ban quản lý dự án đầu tư CTCC, thành lập đơn vị SN công lập, thành lập các công ty an ninh, quốc phòng và các doanh nghiệp nhà nước có nhiệm vụ chủ yếu, thường xuyên cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích. Các hình thức gián tiếp cung ứng HHCC chủ yếu là trợ cấp bằng tiền cho người thụ hưởng HHCC, ban hành cơ chế khuyến khích "xã hội hoá" hoạt động SN; kết hợp giữa khu vực công và tư nhân.

Chính sách và phương thức cung ứng HHCC của nhà nước trong thời gian qua mặc dù đã tích cực đổi mới nhưng vẫn còn những hạn chế như: chưa cụ thể, chậm hướng dẫn thi hành các chính sách; phạm vi cung ứng HHCC của Nhà nước còn bao cấp rộng; phương thức tổ chức cung ứng HHCC chưa phát huy được hết tiềm năng của các thành phần KT và các yếu tố tích cực của thị trường.

2.2. THỰC TRẠNG CHI NSNN CHO VIỆC CUNG ỨNG HHCC

Luận án tập trung phân tích số liệu chi NSNN cho việc cung ứng HHCC trong 8 năm (1997-2004) và nêu lên một số kết quả sau:

- Về quy mô, trong thời kỳ nghiên cứu, chi NSNN cho việc cung ứng HHCC có xu hướng ổn định, bình quân chiếm 61,7% trong tổng chi NSNN (không kể chi trả nợ, chi chuyển nguồn sang năm sau). Nếu so với GDP thì chi NSNN cho việc cung ứng HHCC các lĩnh vực chủ yếu có xu hướng tăng do mức huy động GDP vào NSNN có xu hướng tăng (Năm 1997 đạt 14% GDP, năm 2004 là 17%, bình quân cả giai đoạn đạt 15,9%).

- Chi NSNN cung ứng HHCC hàng năm bao gồm cả chi trong cân đối và chi ngoài cân đối NSNN. Chi trong cân đối NSNN bao gồm chi đầu tư XD các CTCC và chi thường xuyên được Quốc hội thông qua dự toán NSNN. Chi ngoài cân đối NSNN bao gồm các khoản chi được quản lý qua NSNN nhưng không được đưa vào cân đối NSNN khi giao dự toán hàng năm. Số chi ngoài cân đối NSNN trong những năm qua chiếm tỷ trọng nhỏ trong tổng chi NSNN; thấp nhất là năm 1998, đạt 4,6 % và cao nhất là năm 2003, đạt 10,1% tổng chi NSNN.

- Trong thời gian qua chi NSNN được đảm bảo từ các nguồn: thu trong nước (bao gồm cả vay của dân), thu viện trợ (không bao gồm vay về cho vay lại). Số thu viện

trợ phản ảnh vào NSNN và sử dụng để cung ứng HHCC có xu hướng giảm: năm 1999 chiếm 6,91% tổng chi NSNN, năm 2004 chỉ còn 3,73%.

- Chi NSNN cung ứng HHCC trong thời gian qua được Nhà nước quản lý theo 3 phương thức chủ yếu: chi ĐTPT tập trung, chi TX và chi thực hiện CTMT, dự án trọng điểm. Quy mô chi CTMT, dự án trọng điểm giai đoạn 1997-2004 đạt 2,8% tổng chi NSNN hàng năm và đạt 4,6% tổng chi về cung ứng HHCC. Số liệu chi CTMT quốc gia, dự án các năm 2001-2004 cho thấy, số chi năm sau của tất cả các chương trình đều cao hơn năm trước.

- Xét về mức hưởng thụ bình quân đầu người: năm 1997 mức hưởng thụ bình quân theo quyết toán là 0,59 triệu đồng/người thì năm 2004 đạt 1,48 triệu đồng/người, tăng 2,5 lần so với năm 1997.

Luận án đã phân tích thực trạng chi NSNN cho việc cung ứng HHCC trên các mặt: theo tính chất, nội dung KT các khoản chi; cơ cấu chi NSNN của các cấp NS, đặc biệt là chi cho một số lĩnh vực chủ yếu**,** có tác động mạnh đến các hoạt động KTXH (nông nghiệp, lâm nghiệp, thuỷ lợi; giao thông và thông tin liên lạc; cung ứng điện, nước; GD- ĐT; y tế; văn hoá; phát thanh, truyền hình; KHCN và môi trường; quốc phòng, an ninh; kiến thiết thị chính, thu gom chất thải,…). Từ đó, phân tích một số tác động tích cực của chi NSNN cho việc cung ứng HHCC đến tình hình phát triển KT, VHXH, quốc phòng, an ninh,...

2.3. ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG CƠ CHẾ QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO VIỆC CUNG ỨNG HÀNG HOÁ CÔNG CỘNG

2.3.1. Về vấn đề phân cấp quản lý chi NSNN cho việc cung ứng HHCC

- Giai đoạn từ khi đổi mới KT đến năm 1996, cơ chế phân cấp quản lý NSNN thực hiện theo Nghị định 186/HĐBT tháng 11 năm 1989 và Quyết định số 168/HĐBT tháng 5 năm 1992 của Hội đồng Bộ trưởng. Chế độ phân cấp quản lý NSNN trong thời kỳ này vẫn mang tính chỉ huy từ cấp trên và luôn gây căng thẳng cho NSNN cấp trên.

- Giai đoạn từ năm 1997 đến nay, Nhà nước đã ban hành Luật NSNN năm 1996 và Luật NSNN năm 2002. Luật đã quy định về tổ chức hệ thống NS, phân cấp trách nhiệm, quyền hạn của các cấp, các ngành trong quản lý chi NSNN cho việc cung ứng HHCC trong cả các khâu: lập, chấp hành, quyết toán, kiểm tra, kiểm toán NSNN. So với Luật NSNN năm 1996, Luật NSNN năm 2002 có một số thay đổi quan trọng: *Một là,* quy định rõ thời kỳ NSNN ổn định (từ 3-5 năm). *Hai là,* Luật NSNN năm 1996 quy định cụ thể nhiệm vụ chi cho việc cung ứng HHCC của từng cấp NSNN

(Trung ương, Tỉnh, Huyện, Xã); tuy nhiên Luật NSNN năm 2002 chỉ phân cấp nhiệm vụ chi giữa NS trung ương và NS địa phương, không chi tiết đến từng NS các cấp tỉnh, huyện, xã, mà giao cho Hội đồng nhân dân (HĐND) cấp tỉnh xem xét phân cấp cho cấp huyện, cấp xã. *Ba là,* luật NSNN năm 2002 cho phép HĐND tỉnh được ban hành chính sách, chế độ chi ngoài các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu do TW quy định. *Bốn là,* Luật NSNN năm 2002 cho phép HĐND cấp tỉnh quyết định huy động vốn để cân đối nhu cầu chi XD các CTCC.

- Thực tế thi hành Luật NSNN năm 2002 tại các địa phương: luận án đã trình bày kết quả khảo sát, phân tích các kết quả nghiên cứu, khảo sát tại các địa phương và nêu bật *thực trạng không có sự thống nhất chung về phân cấp nhiệm vụ chi XD CTCC và chi TX cho hoạt động SN đối với cấp huyện, cấp xã tại các địa phương*.

2.3.2. Về phân bổ và thực hiện dự toán chi NSNN cho việc cung ứng HHCC

Phân bổ dự toán chi NSNN cho việc cung ứng HHCC

Trước năm 1997: cơ chế phân bổ NSNN cho các Bộ, ngành và địa phương nhìn chung vẫn dựa trên cơ sở hướng dẫn định mức của Bộ Tài chính. Hàng năm, Bộ Tài chính vẫn thảo luận với các Bộ, ngành và địa phương về dự toán NSNN để cùng tính toán, rà soát từng khoản chi nhiều lần (sơ bộ và chi tiết). Ở địa phương, cơ quan tài chính các cấp cũng phải thực hiện theo chu trình này.

Từ năm 1997 đến 2003: theo Luật NSNN năm 1996, NS các cấp được giao nhiệm vụ chi cụ thể về cung cấp HHCC và hàng năm được giao dự toán để thực hiện các nhiệm vụ này. Bộ Kế hoạch và Đầu tư không còn giao vốn đầu tư đến từng công trình mà phân cấp cho các địa phương quyết định đầu tư phù hợp với thực tế. Bộ Tài chính hướng dẫn định mức phân bổ cho các địa phương, do đó vẫn có vai trò chi phối về chi hoạt động SN cung ứng HHCC đến từng cấp NS.

Từ năm 2004, theo Luật NSNN (2002), Chính phủ ban hành định mức phân bổ dự toán NSNN cho thời kỳ ổn định và phân cấp cho HĐND chủ động phân bổ dự toán NSĐP. Tiêu chí phân bổ chi TX cho các địa phương được tính trên dân số của 4 khu vực (đô thị, đồng bằng, núi thấp- vùng cao, núi cao- hải đảo). Trong đó thể hiện rõ mức chi cụ thể cho các lĩnh vực ưu tiên là GD- ĐT và KHCN.

Hệ thống tổ chức phân bổ chi NSNN chia làm hai kênh là chi ĐTPT (cơ quan quản lý về Kế hoạch và Đầu tư chủ trì) và chi TX (cơ quan Tài chính chủ trì).

Khảo sát phân bổ dự toán NSNN tại các địa phương theo Luật NSNN năm 2002 cho thấy giữa các địa phương có sự khác biệt. *Thứ nhất,* về tiêu chí phân bổ dự toán NSNN ở các địa phương trong từng lĩnh vực cụ thể. *Thứ hai,* về mức phân bổ dự

toán NSNN ở các địa phương có điều kiện KTXH tương tự trong cùng một lĩnh vực, với cùng tiêu chí lựa chọn để phân bổ.

Thực hiện dự toán chi NSNN cho việc cung ứng HHCC

- Nhà nước đã có các quy định quản lý riêng, phù hợp với đặc thù chi ĐTPT và chi TX. *Chi ĐTPT các CTCC*, phải tuân thủ các quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục đầu tư XD, định mức, đơn giá XD, đấu thầu,… Riêng đầu tư XD các CTCC tại địa bàn các xã có điều kiện kinh tế- xã hội đặc biệt khó khăn có cơ chế đặc thù.

Chi TX cho các đơn vị SN, trước năm 2002, CCQL chưa có sự thay đổi nhiều so với thời kỳ KHH tập trung. Từ năm 2002, các đơn vị SN thực hiện cơ chế tự chủ tài chính theo Nghị định 10/2002/NĐ- CP và tiếp theo là Nghị định 43/2006/NĐ- CP của Chính phủ. Bộ Tài chính hướng dẫn về chế độ, tiêu chuẩn, định mức các khoản chi thường xuyên và mức độ, hình thức tự chủ của các đơn vị. Việc mua sắm tài sản, vật tư, HH với khối lượng lớn cho hoạt động thực hiện theo cơ chế đấu thầu.

- Chi NSNN cho SX, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích do Nhà nước giao kế hoạch, đặt hàng các doanh nghiệp được thực hiện các hình thức trợ giá, trợ cấp. Trường hợp đấu thầu, doanh nghiệp được Nhà nước thanh toán theo giá trúng thầu.

- Theo Luật NSNN năm 2002, Nhà nước đã đổi mới cấp phát: bỏ hình thức cấp phát "Lệnh chi tiền" và "Thông báo hạn mức kinh phí" cho các đơn vị sử dụng NSNN, thay bằng hình thức đăng ký sử dụng dự toán NS. Do đó đã giảm thủ tục hành chính, sự vụ và tiết kiệm chi phí nghiệp vụ cho cơ quan tài chính.

- KBNN được giao kiểm soát chi trong chấp hành dự toán NSNN.

2.3.3. Đánh giá CCQL một số nhiệm vụ chi đặc thù của NSNN và quản lý chi từ nguồn thu phí tại các đơn vị SN công lập cho việc cung ứng HHCC

Luận án đã trình bày kết quả nghiên cứu, đánh giá CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC thông qua CTMT, dự án trọng điểm quốc gia, sử dụng vốn ODA; CCQL các khoản chi ngoài cân đối NSNN cho việc cung ứng HHCC. Thực tế đang đặt ra các vấn đề về đảm bảo phối hợp giữa cơ quan trung ương và các địa phương trong việc thực hiện các CTMT, dự án trọng điểm; quản lý phí dịch vụ tại các đơn vị SN hiện nay chưa được quy định rõ khoản nào trong cân đối, khoản nào ngoài cân đối NSNN, khoản nào hạch toán trong NSNN,….

2.3.4. Quyết toán chi NSNN cho việc cung ứng HHCC

Công tác quyết toán chi NSNN cho việc cung ứng HHCC hiện nay trên thực tế mới đảm bảo thực hiện quy trình, kiểm tra chứng từ, tổng hợp số liệu mà chưa gắn

liền với việc xác định kết quả cung ứng HHCC (cả về số lượng và tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật), nhất là tại các đơn vị SN sử dụng NSNN.

2.3.5. Kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, công khai và đánh giá chi NSNN cho việc cung ứng HHCC

Các hoạt động này đã được tăng cường, góp phần nâng cao trách nhiệm của các cấp có thẩm quyền, các đơn vị sử dụng NSNN, chống lãng phí, thất thoát NSNN. Tuy nhiên, công tác đánh giá chi NSNN cho việc cung ứng HHCC chưa được coi trọng và thực hiện ở các địa phương.

Từ phân tích thực trạng, luận án đã trình bày một số nhận xét và những vấn đề cần hoàn thiện về CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC.

Về ưu điểm: CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC trong thời gian qua đã từng bước có nhiều đổi mới tích cực, đảm bảo thực hiện vai trò điều tiết của Nhà nước trong việc đáp ứng nhu cầu của xã hội về HHCC thiết yếu; có sự kết hợp giữa vai trò chủ đạo của NSTW với tăng cường tính chủ động của địa phương và tự chủ trong quản lý của các đơn vị sử dụng NSNN; đảm bảo được sự kiểm tra, kiểm soát của Nhà nước trong việc lập, phân bổ, chấp hành và quyết toán NSNN của các cấp NS. Từ đó, chi NSNN cho việc cung ứng HHCC đã góp phần tích cực vào việc thực hiện đường lối phát triển kinh tế, chính sách xã hội của Đảng và Nhà nước.

Về những hạn chế, bất cập của CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC cần quan tâm hoàn thiện là:

Thứ nhất, cơ chế xác định phạm vi nhiệm vụ chi NSNN cho việc cung ứng HHCC trong từng lĩnh vực chưa cụ thể, còn mang tính bao cấp rộng.

Thứ hai, phân cấp quản lý chi NSNN cung ứng HHCC theo hướng tăng cường quyền tự chủ cho HĐND cấp tỉnh, bên cạnh những mặt tích cực đã phát sinh những yêu cầu mới về đảm bảo sự công bằng, hợp lý và tính thống nhất tại các địa phương, hạn chế sự kết hợp giữa mục tiêu phát triển ngành và phát triển theo vùng lãnh thổ.

Thứ ba, quản lý chi ĐTPT các CTCC còn nhiều vướng mắc, chưa đồng bộ và thiếu các quy định phù hợp với các lĩnh vực đặc thù, không nhằm mục đích kinh doanh; phân bổ vốn còn dàn trải, nợ đọng kéo dài; lãng phí, thất thoát còn nhiều.

Thứ tư, quản lý chi TX của NSNN cho các đơn vị SN công lập nói chung chưa gắn với kết quả cung ứng dịch vụ cả về số lượng và tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật của dịch vụ, chưa có động lực thúc đẩy cạnh tranh và chưa tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế khác được sử dụng nguồn kinh phí này; cơ chế kiểm soát chi chậm đổi mới phù hợp với phương thức quản lý cung ứng HHCC.

Thứ năm, sự hợp tác giữa khu vực nhà nước và các thành phần kinh tế khác trong cung ứng HHCC còn rất hạn chế, chưa phát huy hết tiềm năng của xã hội.

Thứ sáu, cơ chế xác định mức chi cho cung ứng HHCC trong trường hợp đặt hàng, giao kế hoạch còn lúng túng do thiếu định mức kinh tế- kỹ thuật.

Thứ bảy, cơ chế công khai và đánh giá chi NSNN cho việc cung ứng HHCC và quản lý tiêu chuẩn, quy chuẩn HHCC chưa được coi trọng thường xuyên.

Những hạn chế, bất cập nêu trên của CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC có nhiều nguyên nhân, song chủ yếu là: do thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam còn thấp, tư tưởng Nhà nước bao cấp còn nặng nề, việc quản lý tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật HHCC chưa được quan tâm đúng mức,… Thực tế cho thấy, chưa có sự kết hợp chặt chẽ và hỗ trợ lẫn nhau một cách có hiệu quả giữa vai trò điều tiết của nhà nước và vai trò điều chỉnh của cơ chế thị trường, dẫn đến hiệu quả sử dụng NSNN cho việc cung ứng HHCC nhìn chung còn hạn chế.

Chương 3

CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CƠ CHẾ QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO VIỆC CUNG ỨNG HÀNG HÓA CÔNG CỘNG

3.1. DỰ BÁO CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO VIỆC CUNG ỨNG HÀNG HOÁ CÔNG CỘNG TRONG THỜI GIAN TỚI

3.1.1. Chiến lược phát triển KTXH và chính sách tài chính cho phát triển HHCC

Mục tiêu phát triển KTXH của Việt Nam đến năm 2020 là: cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại, thực hiện "dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh". Nhiệm vụ của chi NSNN cung ứng HHCC phải phục vụ cho các mục tiêu bao trùm này, đảm bảo quốc phòng, an ninh vững mạnh. CCQL chi NSNN cần phải phù hợp với điều kiện hoàn thiện thể chế KTTT theo định hướng XHCN.

3.1.2. Thu nhập bình quân đầu người, quy mô NSNN, vay nợ của Chính phủ

Thu nhập bình quân đầu người được dự báo đạt khoảng 1.000 USD vào năm 2010 và 2.000 USD vào năm 2020 sẽ tạo điều kiện tăng quy mô NSNN và Nhà nước có điều kiện phân bổ chi cho việc cung ứng HHCC nhiều hơn, đồng thời sẽ làm tăng cầu đầu tư và cầu tiêu dùng về DVCC, nhất là DVCC có chất lượng cao. Trên cơ sở đó có nhiều thuận lợi cho việc đổi mới cơ cấu chi NSNN, có thể sử dụng NSNN nhiều hơn cho những mục tiêu ưu tiên về phát triển kinh tế và công bằng XH.

3.1.3. Sự phát triển KHCN

KHCN được dự báo sẽ tiếp tục phát triển mạnh mẽ, nhất là trong các lĩnh vực sinh học, công nghệ thông tin,... làm xuất hiện nhiều dịch vụ mới, đồng thời là điều kiện để Nhà nước tăng cường sự đóng góp của XH và đa dạng hóa thành phần KT tham gia hoạt động cung ứng HHCC.

3.1.4. Xu hướng mở cửa thị trường và hội nhập quốc tế

Lĩnh vực độc quyền Nhà nước được tiếp tục thu hẹp, đặc quyền doanh nghiệp Nhà nước được xoá bỏ sẽ tạo cơ hội cho tư nhân tham gia cung ứng HHCC và sự hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam đang ngày càng sâu, rộng. Các yếu tố này đang tạo ra khả năng và xu hướng chuyển dịch vai trò cung ứng HHCC không thuần tuý từ khu vực công sang khu vực tư rất lớn. Trong điều kiện đó, Nhà nước không chỉ phải xác định nhiệm vụ chi NSNN cho phù hợp mà còn phải tăng cường vai trò quản lý các hoạt động cung ứng HHCC trong toàn XH.

3.1.5. Tăng cường dân chủ trong quản lý

Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X khẳng định "Mọi đường lối, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước đều vì lợi ích của nhân dân, có sự tham gia ý kiến của nhân dân". Đường lối dân chủ hoá quản lý đòi hỏi CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC cần phải phải tạo điều kiện thuận lợi cho người dân tham gia nhiều hơn vào các quyết định quan trọng của nhà nước ảnh hưởng đến lợi ích cộng đồng.

3.2. QUAN ĐIỂM, NGUYÊN TẮC HOÀN THIỆN CƠ CHẾ QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO VIỆC CUNG ỨNG HÀNG HÓA CÔNG CỘNG

Luận án đã trình bày 6 quan điểm về hoàn thiện CCQL chi NSNN:

Thứ nhất, cơ chế quản lý chi NSNN cho cung ứng HHCC phải phát huy vai trò điều tiết của NSNN nhằm thực hiện các mục tiêu chiến lược về phát triển KTXH.

Thứ hai, cơ chế quản lý chi NSNN cho việc cung ứng HHCC phải đảm bảo vai trò chủ đạo của NSTW, sự chủ động của địa phương; đồng thời có thể phát huy tối đa được tiềm năng và tính sáng tạo của khu vực tư nhân trong việc cung ứng HHCC;

Thứ ba, CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC cần phải tôn trọng quy luật và các nguyên tắc cơ bản của KTTT, nhất là quy luật giá trị và quy luật cung cầu;

Thứ tư, chi NSNN cho cung ứng HHCC phải phù hợp với chính sách tài chính quốc gia;

Thứ năm, CCQL chi NSNN cung ứng HHCC phải đảm bảo tiết kiệm, hiệu quả trong sử dụng các nguồn tài chính Nhà nước và đầu tư của XH;

Thứ sáu, coi trọng việc cung ứng HHCC của chính quyền cấp cơ sở.

Nguyên tắc hoàn thiện CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC là phải đảm bảo sự thống nhất quốc gia, công khai, minh bạch, quản lý thuận lợi; đảm bảo kết hợp vai trò điều tiết, kiểm soát của Nhà nước với vai trò điều chỉnh của thị trường và phù hợp với việc đổi mới phương thức tổ chức cung ứng HHCC.

3.3. CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CƠ CHẾ QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO VIỆC CUNG ỨNG HÀNG HÓA CÔNG CỘNG Ở VIỆT NAM

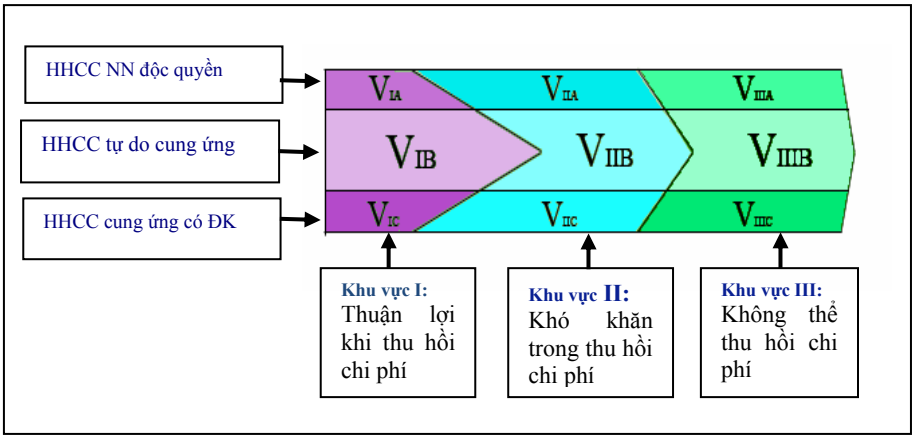
3.3.1. Nhóm giải pháp về hoàn thiện cơ chế xác định phạm vi nhiệm vụ chi NSNN cho việc cung ứng HHCC

3.3.1.1. Xác định phạm vi nhiệm vụ NSNN cho việc cung ứng HHCC

Nhà nước giải quyết mâu thuẫn giữa nhu cầu cao của XH và khả năng NSNN có hạn trong việc cung ứng HHCC thông qua việc xác định phạm vi nhiệm vụ chi NSNN cho các hoạt động này. Nội dung giải pháp này bao gồm:

Thứ nhất, xác định phạm vi HHCC do NSNN chi trả trong *từng lĩnh vực, từng thời kỳ*. Các tiêu chí cần được sử dụng trong việc xác định phạm vi chi NSNN trong thời gian tới bao gồm: (i) tính thiết yếu của HHCC đối với SX và đời sống VHXH; *(ii)* khả năng thanh toán của người dân; (iii) mức độ khuyến dùng của Nhà nước; (iv) ý nghĩa chính trị của HHCC; (v) khả năng của NSNN.

Thứ hai, xác định khu vực được Nhà nước ưu tiên cung ứng HHCC đối với từng lĩnh vực cụ thể trên cơ sở phân chia HHCC thành 3 nhóm: HHCC Nhà nước độc quyền, HHCC cung ứng có điều kiện (ĐK) và HHCC tự do cung ứng, kết hợp với sự phân chia theo địa lý thành 3 khu vực khó khăn cho việc thu hồi chi phí cung ứng HHCC đối với tư nhân: thành thị (thuận lợi nhất), nông thôn (khó khăn), và khu vực miền núi (không thể thu hồi chi phí. Luận án trình bày sơ đồ 9 ô dưới đây về xác định trách nhiệm ưu tiên chi cung ứng HHCC của nhà nước (NN):



Theo sơ đồ trên, Nhà nước phải đảm bảo chi NSNN để cung ứng HHCC do mình độc quyền ở tất cả các khu vực. Đối với HHCC cung ứng có điều kiện, cần có sự điều tiết ở những lĩnh vực có lợi thế và lợi ích cao, kết hợp với quy định nghĩa vụ của doanh nghiệp về phát triển cung ứng HHCC đến vùng khó khăn khi cấp phép hoạt động. Đối với HHCC tự do cung ứng, Nhà nước cần hỗ trợ nhiều hơn cho khu vực nông thôn và tăng cường kết hợp với các thành phần kinh tế khác để cung ứng, ưu tiên chi NSNN để thực hiện chính sách dân tộc, rút ngắn khoảng cách giữa vùng miền và đảm bảo công bằng XH.

Thứ ba, xác định quy mô HHCC cần cung ứng và lộ trình thực hiện, bao gồm xác định phạm vi, nhu cầu sử dụng vốn NSNN để ĐTPT các CTCC (XD mới, sửa chữa lớn); nhu cầu chi liên quan đến chi TX bảo dưỡng, duy trì CTCC và cung ứng dịch vụ của các đơn vị SN; hỗ trợ cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích.

Trên cơ sở xác định phạm vi, qui mô HHCC do Nhà nước cung ứng, Nhà nước cần quan tâm đầu tư nâng cao chất lượng công tác xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch về cung ứng HHCC của nhà nước trong từng lĩnh vực, bao gồm cả cung ứng HHCC phạm vi toàn quốc, HHCC phạm vi vùng (địa phương) để tránh chồng chéo hoặc trông chờ lẫn nhau. Đây là nhiệm vụ quan trọng để việc cung ứng HHCC có hiệu quả, tránh lãng phí, nhất là đối với HHCC hữu hình.

3.3.1.2. Đảm bảo sự tham gia của người dân vào quy trình xác định nhiệm vụ chi NSNN cho việc cung ứng HHCC và hoàn thiện khung pháp lý cho các khoản chi theo cơ chế chương trình.

Để ý tưởng "Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra" trở thành hiện thực trong lĩnh vực sử dụng NSNN cho việc cung ứng HHCC, Nhà nước cần quy định cụ thể về nội dung, hình thức, trình tự,... tham gia của người dân và phải cung cấp thông tin cần thiết, kịp thời cho người dân; hoàn thiện các quy tắc ứng xử với người dân,...

Từ kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn Việt Nam, luận án đã đề xuất: các chính sách lớn về cung ứng HHCC cần được Quốc hội ban hành thành các đạo luật chương trình công cộng để tăng cường tính pháp lý về mục tiêu, nhiệm vụ và có CCQL phù hợp làm căn cứ cho việc phân bổ, phê chuẩn dự toán chi NSNN cho việc cung ứng HHCC của các cấp NS.

3.3.2. Hoàn thiện cơ chế phân cấp quản lý chi NSNN cho việc cung ứng HHCC

Thứ nhất, hoàn thiện cơ chế phân cấp nhiệm vụ chi cung ứng HHCC cho các cấp NS. Nhà nước cần tổng kết rút kinh nghiệm các mô hình phân cấp chi NSNN cho việc cung ứng HHCC tại các địa phương theo Luật NSNN năm 2002 để đánh giá mô hình phân cấp quản lý chi NS cho việc cung ứng HHCC có hiệu quả, đảm bảo sự phù

hợp với phân cấp trách nhiệm cung ứng HHCC. Đối với HHCC cung ứng trên phạm vi toàn quốc thì NSTW cần có vai trò điều tiết để có sự thống nhất chung; những HHCC cung ứng phạm vi từng địa phương thì phân cấp cho từng cấp NS phù hợp.

*Thứ hai***,** hoàn thiện cơ chế phân cấp trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan Nhà nước trong quản lý chi NSNN cho việc cung ứng HHCC, bao gồm: phân định rõ chức năng xây dựng cơ chế, chính sách với chức năng thực thi chính sách về cung ứng HHCC trong các cơ quan quản lý nhà nước; xác lập rõ trách nhiệm gắn liền quyền hạn đối với các cơ quan quản lý, khắc phục sự chồng chéo trong quản lý.

3.3.3. Nhóm giải pháp hoàn thiện cơ cấu chi và cơ chế phân bổ chi thường xuyên của NSNN cho hoạt động cung ứng hàng HHCC

3.3.3.1. Điều chỉnh cơ cấu chi NSNN cho việc cung ứng HHCC

- Điều chỉnh cơ cấu chi ĐTPT các CTCC và chi TX để đảm bảo sự hợp lý giữa hai nhóm chi này; tổ chức phân bổ dự toán chi ĐTPT các CTCC và chi TX cho hoạt động SN thành một quy trình thống nhất để có sự phối hợp hiệu quả.

- Xác lập thứ tự ưu tiên trong việc cung ứng HHCC để phân bổ các khoản chi của NSNN phù hợp với mục tiêu phát triển KTXH của đất nước trong từng thời kỳ (*Ưu tiên cho các mục tiêu con người; tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo, công bằng xã hội; tăng cường quốc phòng, an ninh,...)*

- Điều chỉnh cơ cấu chi NSNN cho việc cung ứng HHCC theo hướng hỗ trợ nhiều hơn đối với khu vực nông thôn, có sự cân đối giữa việc đẩy nhanh tốc độ đô thị hoá với vấn đề hiện đại hoá nông nghiệp và nông thôn.

3.3.3.2. Hoàn thiện cơ chế phân bổ chi thường xuyên của NSNN cho hoạt động cung ứng HHCC

Thứ nhất, hoàn thiện tiêu chí phân bổ dự toán NSNN chi TX cho hoạt động SN

Một, thực hiện chi tiết hoá định mức phân bổ chi NSNN cho từng lĩnh vực kinh tế đặc thù, không gộp chung thành một nhóm khi phân bổ chi TX như hiện nay.

Hai, bổ sung hoàn thiện tiêu chí phân bổ chi thường xuyên cho hoạt động SN của các cấp NSNN. Cụ thể:

- *Xác định tiêu chí phân bổ chung* (như dân số, điều kiện tự nhiên, trình độ phát triển, tổ chức hành chính, cấp đô thị,...)

- *Xác định tiêu chí phân bổ đặc thù của từng lĩnh vực*.

Nghiên cứu sự tác động của các yếu tố đến nhu cầu chi TX cho việc cung ứng HHCC, luận án đã đề xuất một số tiêu chí cụ thể đối với một số lĩnh vực hoạt động như hoạt động SN kinh tế, VHXH, quốc phòng, an ninh.

Thứ hai, phân bổ dự toán chi thường xuyên của NSNN trên cơ sở chấm điểm các tiêu chí. *Phương pháp chấm điểm* dựa trên cơ sở lượng hóa mức độ ảnh hưởng của các yếu tố đến nhu cầu chi TX cho *từng loại hoạt động cung ứng* HHCC. Các bước thực hiện: (i) phân tích chiều hướng tác động của từng tiêu chí đến nhu cầu chi TX từng hoạt động; (ii) phân tổ trong từng tiêu chí phản ảnh sự khác biệt nhu cầu chi. Nếu sự phân tổ càng "mịn" (khoảng cách giữa các tổ càng nhỏ) thì tính công bằng càng cao và ngược lại; (iii) xây dựng thang điểm theo cách phân tổ các tiêu chí, tổng hợp thành số điểm phân bổ chi TX cho mỗi lĩnh vực toàn quốc; (iv): từ cơ cấu chi TX của NSNN, xác định quy mô chi cho từng lĩnh vực hoạt động SN và xác định số kinh phí cho mỗi điểm phân bổ; (v) xác định kinh phí được phân bổ cho mỗi địa phương trên cơ sở số điểm phân bổ và số kinh phí cho mỗi điểm phân bổ.

Sử dụng phương pháp chấm điểm tiêu chí phân bổ dự toán, mức phân bổ của ngân sách cấp trên về chi TX cho lĩnh vực sự nghiệp N đối với địa phương A (ngân sách cấp dưới trực thuộc) trong thời kỳ ổn định là:

$$M_{NA} = D_{NA} \times B_N$$

Trong đó:

$M_{NA:}$ Là mức chi TX của ngân sách cấp trên phân bổ cho lĩnh vực N đối với địa phương A (là đơn vị ngân sách cấp dưới trực thuộc);

$D_{NA:}$ Là tổng số điểm phân bổ NSNN cho lĩnh vực N của địa phương A;

$B_{N:}$ Là định mức phân bổ cho một điểm phân bổ chi TX đối với lĩnh vực N, được tính bằng công thức sau:

$$B_N = \frac{T_N}{\sum_{j=1}^{K} D_{Nj}}$$

Với: T_N là tổng số kinh phí chi TX được phân bổ cho lĩnh vực N của ngân sách cấp trên; D_{Nj} là số điểm chấm cho lĩnh vực N của địa phương j (ngân sách cấp dưới trực thuộc); k là số địa phương (ngân sách cấp dưới trực thuộc) được tính điểm phân bổ đối với lĩnh vực N.

Thứ ba, cần thay đổi lịch trình XD dự toán NSNN theo hướng tăng thêm thời gian so với hiện nay để có điều kiện nâng cao chất lượng xây dựng dự toán NSNN.

3.3.4. Nhóm giải pháp hoàn thiện cơ chế chấp hành dự toán chi NSNN cho việc cung ứng HHCC

3.3.4.1. Hoàn thiện phương thức sử dụng NSNN cho việc cung ứng HHCC theo hướng tăng cường hợp tác giữa khu vực công và tư nhân

Để thu hút sự tham gia đầu tư của tư nhân, tăng cường "xã hội hóa" đầu tư cung ứng HHCC, khai thác kinh nghiệm quản lý, tính năng động của khu vực tư nhân, giảm gánh nặng của NSNN, chia sẻ rủi ro trong đầu tư và phát huy vai trò điều chỉnh của KTTT trong cung ứng HHCC, luận án đề xuất Nhà nước cần đa dạng hoá các hình thức hợp tác giữa khu vực công và tư nhân. Các phương án hợp tác chủ yếu là:

- *Hình thức Hợp đồng cung ứng dịch vụ,* áp dụng đối với hoạt động cung ứng dịch vụ do tư nhân đầu tư, *bao gồm cả việc Nhà nước sử dụng kinh phí chi TX cho hoạt động SN để đặt hàng cho tư nhân cung ứng DVCC* trên cơ sở tuân thủ các quy định của Nhà nước về cung ứng dịch vụ.

- *Hình thức Hợp đồng tư vấn đầu tư và giám sát, đánh giá cung ứng HHCC:* có thể áp dụng cho tất cả các lĩnh vực không thuộc độc quyền và bí mật Nhà nước.

- *Hình thức Hợp đồng cho thuê, khoán khai thác CTCC:* áp dụng đối với hoạt động khai thác các công trình do Nhà nước đầu tư, có khả năng thu phí sử dụng dịch vụ và theo phương thức đấu thầu.

- *Hình thức hợp đồng chuyển nhượng quyền khai thác:* áp dụng đối với một số lĩnh vực được Nhà nước độc quyền hoặc cung ứng có điều kiện. Tư nhân chịu trách nhiệm đầu tư và hình thức lựa chọn đối tác tư nhân chủ yếu là đấu thầu.

- *Hình thức hợp đồng BOT, BTO, BT*

- *Bán, cổ phần hoá các đơn vị SN công lập: xem xét áp dụng đối với m*ột số lĩnh vực cung ứng HHCC không thuần tuý ở khu vực đô thị. Nhà nước cần xác định quy mô, số lượng đơn vị SN công lập cần duy trì, trên cơ sở đó lựa chọn bán, cổ phần hoá một số đơn vị có khả năng doanh nghiệp hoá, có chất lượng cao và tiếp tục đặt hàng cho các đơn vị này cung ứng HHCC.

3.3.4.2. Hoàn thiện cơ chế chấp hành dự toán chi ĐTPT các công trình công cộng sử dụng vốn NSNN

Việc hoàn thiện CCQL chi ĐTPT các CTCC cần tập trung vào một số nội dung cụ thể. *Một là,* hoàn thiện phân cấp quản lý cần dựa vào tính chất, lĩnh vực đầu tư; thực hiện phân cấp đồng bộ các khâu trong quá trình đầu tư, từ khâu chuẩn bị đầu tư, quyết định và thực hiện dự án đầu tư đến khâu quyết toán, đánh giá dự án đầu tư. *Hai là,* hoàn thiện cơ chế kế hoạch hoá đầu tư chủ động; hoàn thiện trình tự, thủ tục trong quản lý ĐTPT các CTCC phù hợp với đặc thù lĩnh vực đầu tư, nguồn vốn đầu tư và phương thức cung ứng HHCC.

Luận án đã đề xuất Nhà nước cần ban hành Luật đầu tư công để điều chỉnh các hoạt động đầu tư sử dụng vốn NSNN cho việc XD các CTCC không nhằm mục tiêu kinh doanh, thuận lợi cho việc kiểm soát của Nhà nước.

3.3.4.3. Hoàn thiện cơ chế quản lý chấp hành dự toán chi thường xuyên của NSNN cho việc cung ứng HHCC

Thứ nhất, hoàn thiện cơ chế phân bổ và giao dự toán chi TX cho các các đơn vị SN công lập theo sản phẩm đầu ra.

Thứ hai, tiếp tục đổi mới CCQL tài chính của các đơn vị SN công lập có thu theo hướng phân loại thành 3 nhóm theo chính sách quản lý: đơn vị cung ứng dịch vụ trong lĩnh vực độc quyền, đơn vị cung ứng dịch vụ trong lĩnh vực hoạt động có điều kiện, và đơn vị cung ứng dịch vụ trong các lĩnh vực khác. Đối với các đơn vị SN cung ứng dịch vụ độc quyền, cung ứng có điều kiện trong lĩnh vực có lợi thế, có thu nhập cao chủ yếu do cơ chế nhà nước tạo ra, Nhà nước cần quản lý chi tiêu theo tiêu chuẩn, chế độ, định mức để đảm bảo tiết kiệm, công bằng giữa cống hiến và hưởng thụ. Đối với lĩnh vực không thuộc độc quyền, có thể từng bước lựa chọn các đơn vị chuyển đổi từ cơ chế tự chủ biên chế, tài chính hiện nay sang chế độ tự quản khi các đơn vị này cung ứng dịch vụ theo phương thức đặt hàng, đấu thầu. Quan điểm về đơn vị SN công tự quản là phải lấy hiệu quả, công bằng làm mục tiêu bao trùm, đảm bảo tính linh hoạt cho các đơn vị này. Đây là các đơn vị không vì mục tiêu lợi nhuận, được Nhà nước giao quyền về tổ chức cung ứng dịch vụ, quản lý lao động và tài chính rộng hơn nhưng đồng thời cũng phải chịu trách nhiệm cao hơn về sử dụng lao động, về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật dịch vụ và bảo toàn tài sản nhà nước giao tại đơn vị.

Nghiên cứu quy định cụ thể CCQL các khoản phí thuộc NSNN tại các đơn vị SN theo hướng nên đưa vào cân đối NSNN những phí có nguồn thu thường xuyên và ổn định, phí thuộc lĩnh vực độc quyền, lĩnh vực cung ứng có điều kiện.

Trong thời gian tới, Nhà nước nên hoàn thiện thủ tục quản lý chi NSNN theo hướng đơn giản thủ tục hành chính đối với hoạt động cung ứng HHCC theo phương thức đặt hàng, đấu thầu; cơ chế kiểm soát chi NSNN nên theo hướng tập trung và tăng cường vai trò của Kiểm toán Nhà nước, tránh chồng chéo trong quản lý.

Thứ ba, hoàn thiện cơ chế thanh toán cho các doanh nghiệp cung ứng dịch vụ công ích theo phương thức đặt hàng, giao kế hoạch đối với các lĩnh vực cung ứng HHCC mang tính quy mô (có đặc thù bắt buộc phải duy trì mạng lưới cung ứng dịch vụ, trên nhiều địa bàn khác nhau, cung ứng đồng thời nhiều dịch vụ) trên *cơ sở khoán các chỉ tiêu kinh tế cho các doanh nghiệp* (và có thể vận dụng cho cả các đơn vị SN): gồm: khoán tổng chi phí duy trì hoạt động của mạng cung ứng dịch vụ phù hợp với quy mô mạng và tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật dịch vụ; khoán mức chi phí duy trì mạng cung ứng dịch vụ do đơn vị cung ứng tự bù đắp từ các hoạt động kinh doanh

khác; khoán mức sản lượng, doanh thu cung ứng dịch vụ cho từng giai đoạn; khoán mức lợi nhuận hợp lý cho hoạt động cung ứng dịch vụ công ích.

3.3.5. Các giải pháp khác

3.3.5.1. Xây dựng, hoàn thiện tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật về HHCC

3.3.5.2 . Hoàn thiện về kế toán, quyết toán chi NSNN cho việc cung ứng HHCC

3.3.5.3. Hoàn thiện cơ chế đánh giá chi NSNN cho việc cung ứng HHCC

3.4. Điều kiện thực hiện các giải pháp

Luận án đã trình bày một số điều kiện để thực hiện các giải pháp hoàn thiện chi NSNN cho việc cung ứng HHCC, như: Nhà nước cần xây dựng ban hành, sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến việc điều chỉnh các hoạt động chi NSNN cho việc cung ứng HHCC; đổi mới, sắp xếp hệ thống đơn vị sự nghiệp công lập Trung ương và địa phương quản lý; hoàn thiện bộ máy quản lý cung ứng HHCC, tăng cường đào tạo cán bộ quản lý HHCC; tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin vào quản lý,…

KẾT LUẬN

Ở Việt Nam, sau hơn 20 năm thực hiện công cuộc đổi mới đất nước trong lĩnh vực cung ứng HHCC của Nhà nước đã có nhiều biến đổi sâu sắc, đã tạo ra được một khối lượng hàng hóa đa dạng thuộc mọi lĩnh vực và ngày càng đảm bảo được nhu cầu tối thiểu của mọi thành viên trong XH. Chi NSNN và CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC của Nhà nước cũng có nhiều thay đổi quan trọng vừa đáp ứng được đại bộ phận nhu cầu chi về cung ứng HHCC, vừa từng bước thực hiện được yêu cầu công bằng, tiết kiệm, hiệu quả. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, so với yêu cầu đặt ra trong tình hình mới của đất nước, phương thức cung ứng HHCC của Nhà nước, cũng như CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC cũng còn nổi lên nhiều vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu.

Nhiệm vụ của luận án là làm sáng tỏ hơn nữa cả về lý luận và thực tiễn về HHCC, phương thức cung ứng HHCC của Nhà nước, nội hàm của CCQL chi NSNN cho việc cung ứng HHCC và những ưu, nhược điểm của cơ chế đó trong thực tiễn đổi mới đất nước. Luận án còn có nhiệm vụ quan trọng là đề xuất hệ thống các giải pháp hoàn thiện cơ chế quản lý chi NSNN cho việc cung ứng HHCC trong điều kiện chuyển đổi sang nền KTTT với những luận cứ khoa học và thực tiễn xác đáng. Toàn bộ nội dung đạt được như trình bày ở trên thể hiện rõ luận án hoàn thành cơ bản những nhiệm vụ đã đặt ra.

CÁC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Nguyễn Ngọc Hải, (2001), Một số vấn đề về quản lý tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập, *Tài chính*, 5(439), Tr 32, 33, 34.
2. Nguyễn Ngọc Hải và Trần Mạnh Dũng, (2004), Một số vấn đề về thực hiện chính sách phổ cập dịch vụ viễn thông ở Việt Nam, *Bưu chính, Viễn thông và Công nghệ thông tin*, (2), Tr 10, 11, 12, 13, 14.
3. Nguyễn Ngọc Hải, (2005), Một số vấn đề về tài chính khi thực hiện chính sách cung cấp dịch vụ viễn thông công ích ở Việt Nam, *Bưu chính, Viễn thông và Công nghệ thông tin*, (1), Tr 53, 54, 55, 56, 57, 58.