

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

BÁO CÁO TỔNG QUAN

ĐỀ TÀI KHOA HỌC CẤP BỘ 2002

TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC - MỘT CÔNG CỤ  
ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA NỀN KINH TẾ  
THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

CƠ QUAN CHỦ TRÌ: KHOA KINH TẾ CHÍNH TRỊ

CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI: TS TRẦN VĂN NGỌC

THƯ KÝ ĐỀ TÀI: TS ĐOÀN XUÂN THUY

5194-TK

HÀ NỘI - 2004

12/4/2005

## DANH SÁCH CÁC NHÀ KHOA HỌC THAM GIA THỰC HIỆN ĐỀ TÀI

1. GS TS Chu Văn Cáp, Khoa kinh tế chính trị
2. PGS TS Nguyễn Đình Kháng, Khoa kinh tế chính trị
3. TS Trần Văn Ngọc, Khoa kinh tế chính trị
4. TS Mai Văn Bảo, Khoa kinh tế chính trị
5. Th.S Lê Hải Mơ, Bộ tài chính
6. PGS TS Nguyễn Văn Kỹ, Khoa kinh tế chính trị
7. TS Đoàn Xuân Thủy, Khoa kinh tế chính trị
8. TS An Như Hải, Khoa kinh tế chính trị
9. PGS TS Thái Bá Cẩn, Bộ tài chính
10. GS TS Hoàng Ngọc Hoà, Khoa kinh tế phát triển
11. TS Nguyễn Minh Quang, Khoa kinh tế chính trị
12. TS Đinh Văn Phương, Học viện chính trị quân sự
13. TS Hoàng Thị Bích Loan, Khoa kinh tế chính trị
14. TS Trần Thị Minh Châu, Khoa quản lý kinh tế
15. PGS TS Vũ Văn Phúc, Vụ tổ chức cán bộ
16. TS Nguyễn Huy Oánh, Khoa kinh tế chính trị
17. TS Vương Cường, Vụ quản lý khoa học

## NHỮNG CHỮ VIẾT TẮT:

- ĐTNN:** Đầu tư nước ngoài  
**CTX:** Chi thường xuyên  
**CĐTPT:** Chi đầu tư phát triển  
**CNH:** Công nghiệp hoá  
**CNH, HĐH:** Công nghiệp hoá, Hiện đại hoá  
**CNXH:** Chủ nghĩa xã hội  
**CTQG:** Chương trình quốc gia  
**DN:** Doanh nghiệp  
**DNNN:** Doanh nghiệp nhà nước  
**DV:** Dịch vụ  
**GTGT:** Giá trị gia tăng  
**HCSN:** Hành chính sự nghiệp  
**KB:** Kho bạc  
**KBNN:** Kho bạc nhà nước  
**NQD:** Ngoài quốc doanh  
**NS:** Ngân sách  
**NSNN:** Ngân sách nhà nước  
**SD ĐNN:** Sử dụng đất nông nghiệp  
**TCĐN:** Tài chính doanh nghiệp  
**TCGD:** Tài chính gia đình  
**TCNN:** Tài chính nhà nước  
**TNDN:** Thu nhập doanh nghiệp  
**TSCĐ:** Tài sản cố định  
**TTĐB:** tiêu thụ đặc biệt  
**VN:** Việt Nam  
**XDCB:** Xây dựng cơ bản  
**XHCN:** Xã hội chủ nghĩa  
**XNK:** Xuất nhập khẩu

# MỤC LỤC

	Trang
MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1: NHỮNG CƠ SỞ LÝ LUẬN - THỰC TIỄN CỦA VIỆC SỬ DỤNG TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC LÀM CÔNG CỤ ĐỊNH HƯỚNG XHCN SỰ PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM.	4
1.1. Những vấn đề lý luận cơ bản về Tài chính nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN.	4
<i>1.1.1 Bản chất của Tài chính nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam.</i>	4
<i>1.1.1.1. Một số vấn đề chung về tài chính.</i>	4
<i>1.1.1.2. Tài chính nhà nước.</i>	7
<i>1.1.2 Chức năng của Tài chính nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam.</i>	14
<i>1.1.2.1 Chức năng phân phối của tài chính, tài chính nhà nước.</i>	14
<i>1.1.2.2 Chức năng giám đốc của tài chính, tài chính nhà nước</i>	26
<i>1.1.3 Vai trò của Tài chính nhà nước trong định hướng XHCN sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta.</i>	29
<i>1.1.3.1. Vị trí vai trò của tài chính nhà nước trong chu trình tái sản xuất và hệ thống tài chính quốc gia.</i>	29
<i>1.1.3.2. Vị trí vai trò của tài chính nhà nước trong hệ thống các quan hệ sản xuất.</i>	32
<i>1.1.3.3. Tài chính nhà nước là công cụ định hướng XHCN sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta.</i>	33
1.2. Kinh nghiệm sử dụng Tài chính nhà nước làm công cụ định hướng phát triển kinh tế xã hội ở một số nước.	35
<i>1.2.1. Kinh nghiệm các nước Đông Bắc á và Đông Nam á</i>	35

<i>1.2.1.1 Chính sách động viên tài chính nhà nước trong định hướng phát triển kinh tế - xã hội và thúc đẩy tiến trình công nghiệp hóa</i>	35
<i>1.2.1.2. TCNN trong việc khắc phục hậu quả kinh tế - xã hội của khủng hoảng tài chính.</i>	38
<i>1.2.1.3. Điều chỉnh chính sách xã hội.</i>	40
<i>1.2.2. Kinh nghiệm trung quốc</i>	41
<i>1.2.2.1. Chính sách TCNN trong điều chỉnh và định hướng kinh tế - xã hội</i>	42
<i>1.2.2.2. Những vấn đề nổi cộm về tài chính nhà nước của Trung quốc.</i>	46
<b>CHƯƠNG 2 :THỰC TRẠNG SỬ DỤNG TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC LÀM CÔNG CỤ ĐỊNH HƯỚNG XHCN SỰ PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở NƯỚC TA.</b>	<b>50</b>
<b>2.1. Những đổi mới chính sách thu tài chính nhà nước, mục tiêu và tác động của nó tới phát triển kinh tế xã hội.</b>	<b>50</b>
<i>2.1.1 Về hệ thống thuế.</i>	50
<i>2.1.1.1 Những đổi mới về luật pháp, chính sách và cơ chế quản lý thuế ở nước ta từ khi chuyển sang kinh tế thị trường.</i>	50
<i>2.1.1.2 Thực trạng thu NSNN qua thuế và tác động tới sự phát triển kinh tế xã hội.</i>	58
<i>2.1.2. Về Phí và lệ phí</i>	65
<i>2.1.2.1 Những đổi mới luật pháp, chính sách về các loại phí, lệ phí.</i>	65
<i>2.1.2.2 Thực trạng thu phí, lệ phí và tác động tới phát triển kinh tế xã hội.</i>	67
<i>2.1.3. Thu từ thực hiện lợi ích kinh tế các tài sản Nhà nước quản lý.</i>	69

<b>2.1.3.1 Những đổi mới về luật pháp, chính sách</b>	<b>69</b>
<b>2.1.3.2 Thực trạng thực hiện lợi ích kinh tế từ các tài sản Nhà nước quản lý.</b>	<b>71</b>
<b>2.1.4 Tín dụng Nhà nước trong nước</b>	<b>75</b>
<b>2.1.5 Huy động các nguồn tài chính ngoài nước-tín dụng quốc tế của nhà nước</b>	<b>77</b>
<b>2.1.5.1. Tình hình cam kết ODA cho Việt Nam 1993-2002</b>	<b>78</b>
<b>2.1.5.2. Tình hình giải ngân .</b>	<b>79</b>
<b>2.1.6. Đánh giá chung về Thu NSNN</b>	<b>81</b>
<b>2.2 Tác động của chi tài chính nhà nước đến định hướng XHCN sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta.</b>	<b>83</b>
<b>2.2.1. Chi đầu tư phát triển.</b>	<b>84</b>
<b>2.2.2. Chi thường xuyên từ ngân sách nhà nước.</b>	<b>95</b>
<b>2.2.3 Chi cho các chương trình mục tiêu quốc gia</b>	<b>100</b>
<b>2.2.4 Đánh giá chung về chi tài chính Nhà nước</b>	<b>103</b>
<b>CHƯƠNG 3: PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO VAI TRÒ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC TRONG ĐỊNH HƯỚNG XHCN SỰ PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM.</b>	<b>105</b>
<b>3.1. Phương hướng sử dụng tài chính Nhà nước để định hướng XHCN sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta.</b>	<b>105</b>
<b>3.1.1 Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2010 và nhiệm vụ của tài chính nhà nước</b>	<b>105</b>
<b>3.1.2 Phương hướng sử dụng tài chính nhà nước để định hướng XHCN nền kinh tế thị trường ở nước ta</b>	<b>108</b>
<b>3.1.2.1 Sử dụng tài chính nhà nước để tạo lập các cân đối lớn trong nền kinh tế quốc dân, xây dựng nền kinh tế độc lập tự chủ và chủ động hội nhập kinh tế thế giới.</b>	<b>108</b>

3.1.2.2. Sử dụng tài chính nhà nước nhằm đẩy mạnh CNH, HĐH đất nước, ưu tiên phát triển lực lượng sản xuất, đưa nước ta thoát khỏi tình trạng kém phát triển và từng bước trở thành một nước công nghiệp	109
3.1.2.3 Sử dụng tài chính nhà nước để thực hiện xã hội hoá sở hữu tư liệu sản xuất và xây dựng hệ thống các quan hệ sản xuất theo yêu cầu phát triển sản xuất.	110
3.1.2.4 Sử dụng tài chính nhà nước để xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN	110
3.1.2.5 Sử dụng tài chính nhà nước để phát huy động lực ở người lao động, để giải quyết các vấn đề xã hội nhằm thực hiện công bằng xã hội trong quá trình phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta.	111
<b>3.2. Một số giải pháp cơ bản.</b>	<b>111</b>
3.2.1. Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống luật pháp chính sách và cơ chế quản lý thu tài chính nhà nước.	111
3.2.1.1 Về chính sách thu từ thuế, phí, lệ phí và thực hiện lợi ích kinh tế từ các tài sản Nhà nước quản lý.	112
3.2.1.2 Những giải pháp huy động và sử dụng có hiệu quả tín dụng của Nhà nước	119
3.2.2 Hoàn thiện hệ thống luật pháp chính sách và cơ chế quản lý chi tài chính nhà nước.	123
3.2.2.1 Về chi đầu tư phát triển	124
3.2.2.2 Đối với chi thường xuyên	126
3.2.3. Tiếp tục đổi mới về tổ chức và phương thức hoạt động của bộ máy quản lý tài chính nhà nước.	130
<b>KẾT LUẬN</b>	<b>132</b>
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>	<b>134</b>

# MỞ ĐẦU

## *1. Tính cấp thiết của đề tài.*

Thực hiện đường lối đổi mới về kinh tế, Đảng và nhà nước ta chủ trương thực hiện nhất quán và lâu dài chính sách phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần vận động theo cơ chế thị trường, có sự quản lý của nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Để phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN cần giải quyết đồng bộ hàng loạt vấn đề mà cốt lõi là cụ thể hoá chủ trương đường lối của Đảng thành cơ chế, chính sách nhằm hoàn thiện các công cụ quản lý vĩ mô của Nhà nước, trong đó Tài chính nhà nước là một trong những công cụ quan trọng bậc nhất để quản lý và điều tiết nền kinh tế thị trường.

Ở nước ta, từ khi chuyển sang cơ chế mới, những đổi mới về luật pháp chính sách thu, chi tài chính nhà nước đã đảm bảo cho Nhà nước tập trung được nguồn tài chính ngày càng to lớn, đáp ứng được nhu cầu chi tiêu ngày càng tăng của Nhà nước, nhờ đó Tài chính nhà nước đã góp phần quan trọng vào những thành tựu phát triển kinh tế-xã hội ở nước ta trong hơn 10 năm qua. Bên cạnh những tác động tích cực, việc sử dụng Tài chính nhà nước ở nước ta cũng bộc lộ nhiều mặt yếu kém thể hiện ở việc giải quyết các mâu thuẫn về lợi ích trong thu, chi tài chính nhà nước chưa đồng bộ, từ đó đã phát sinh các hiện tượng tiêu cực trong quá trình hình thành và sử dụng nguồn tài chính nhà nước; nhiều vấn đề lý luận về Tài chính nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta chưa được làm rõ, do đó vai trò, tác dụng của Tài chính nhà nước ở nước ta chưa được phát huy một cách đầy đủ.

Xuất phát từ thực tế đó, chúng tôi lựa chọn đề tài “Tài chính nhà nước – một công cụ định hướng XHCN nền kinh tế thị trường ở Việt Nam”.

## *2. Tình hình nghiên cứu về đề tài.*

Kể từ khi học thuyết kinh tế của J.M.Keynes xuất hiện đến nay, đã có nhiều công trình nghiên cứu kinh tế của các tác giả nước ngoài về sử dụng tài chính nhà nước làm công cụ quản lý và điều tiết nền kinh tế thị trường TBCN, thông qua việc điều chỉnh nhịp độ tăng trưởng kinh tế và điều tiết một số quan hệ kinh tế – xã hội nhằm thực hiện công bằng xã hội trong khuôn khổ luật pháp tư sản. Ở nước ta, trong quá trình chuyển nền kinh tế kế



hoạch hoá tập trung sang thị trường, cũng đã có nhiều công trình nghiên cứu trên lĩnh vực tài chính như: Đề tài cấp nhà nước (mã số: KX 03-07) “Luận cứ khoa học của việc đổi mới các chính sách và cơ chế quản lý tài chính trong nền kinh tế nhiều thành phần ở nước ta”; các đề tài cấp bộ về thu, chi và quản lý NSNN; Chiến lược tài chính giai đoạn 2001-2010... Tuy nhiên, cho đến nay vẫn chưa có công trình nào nghiên cứu Sử dụng Tài chính nhà nước làm công cụ định hướng XHCN sự phát triển nền kinh tế thị trường ở Việt Nam.

### ***3. Mục tiêu của đề tài.***

- Làm rõ những cơ sở lý luận của việc sử dụng Tài chính nhà nước làm công cụ định hướng XHCN sự phát triển nền kinh tế thị trường ở Việt Nam.
- Phân tích thực trạng sử dụng Tài chính nhà nước làm công cụ định hướng XHCN sự phát triển nền kinh tế ở nước ta trong thời gian qua.
- Đề xuất phương hướng và một số giải pháp cơ bản sử dụng Tài chính nhà nước làm công cụ định hướng XHCN sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta.

### ***4. Đối tượng nghiên cứu và phạm vi nghiên cứu.***

#### ***Đối tượng nghiên cứu:***

Dưới góc độ khoa học kinh tế chính trị đối tượng nghiên cứu của đề tài là những quan hệ kinh tế giữa Nhà nước với các chủ thể khác trong việc hình thành nguồn tài chính nhà nước và những quan hệ kinh tế trong quá trình sử dụng nguồn tài chính nhà nước ở nước ta để rút ra kết luận chính trị về việc sử dụng công cụ tài chính nhà nước trong định hướng XHCN sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta.

Đề tài không nghiên cứu các vấn đề thuộc công nghệ kỹ thuật và nghiệp vụ quản lý thu chi tài chính nhà nước.

#### ***Phạm vi nghiên cứu:***

Về nội dung: Tài chính nhà nước bao gồm tài chính nhà nước tập trung và tài chính nhà nước không tập trung. Đề tài chỉ nghiên cứu tài chính tập trung.

Về thời gian: phân tích thực trạng: đề tài chỉ nghiên cứu từ 1991 đến nay.

#### ***5. Phương pháp nghiên cứu.***

Đề tài sử dụng tổng hợp các phương pháp nghiên cứu kinh tế chính trị; đặc biệt chú trọng tổng kết thực tiễn dựa trên những nguyên lý của chủ nghĩa Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm của Đảng cộng sản Việt Nam; kết hợp chặt chẽ giữa lý luận và thực tiễn, kết hợp phân tích và tổng hợp để rút ra kết luận đúng đắn.

#### ***6. Triển vọng áp dụng kết quả nghiên cứu.***

Kết quả nghiên cứu là tài liệu phục vụ nghiên cứu, giảng dạy về tài chính, là tài liệu tham khảo cho việc hoạch định Chính sách tài chính quốc gia nói chung và sử dụng tài chính nhà nước để định hướng sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta.

***7. Lực lượng nghiên cứu*** gồm các giảng viên và nghiên cứu viên khoa học thuộc Khoa kinh tế chính trị, Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh và một số cộng tác viên khoa học thuộc Bộ tài chính.

**CHƯƠNG 1:**  
**NHỮNG CƠ SỞ LÝ LUẬN - THỰC TIỄN**  
**CỦA VIỆC SỬ DỤNG TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC LÀM CÔNG CỤ**  
**ĐỊNH HƯỚNG XHCN SỰ PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ**  
**TRƯỜNG Ở VIỆT NAM.**

**1.1. Những vấn đề lý luận cơ bản về Tài chính nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN.**

**1.1.1. Bản chất của Tài chính nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam.**

**1.1.1.1. Một số vấn đề chung về tài chính.**

Từ khi tiền tệ phát huy đầy đủ các chức năng của nó, đặc biệt là chức năng tổ chức mọi hoạt động sản xuất dịch vụ thì thuật ngữ tài chính trở thành phổ biến trong nền kinh tế. Tuy vậy, cho đến nay, việc nhận thức phạm trù tài chính đang còn nhiều quan điểm khác nhau. Xin dẫn ra một số quan điểm:

“Tài chính là một phạm trù kinh tế gắn liền với sản xuất hàng hóa, tiền tệ và nhà nước. Nó phản ánh phân phối tổng sản phẩm xã hội và thu nhập quốc dân dưới hình thức giá trị để hình thành và sử dụng có kế hoạch các quỹ tiền tệ tập trung và không tập trung nhằm phục vụ quá trình tái sản xuất và đời sống nhân dân.”<sup>1</sup>

“Tài chính được đặc trưng bằng sự vận động độc lập tương đối của tiền tệ và chức năng là phương tiện thanh toán và phương tiện cất trữ trong quá trình tạo lập hay sử dụng các quỹ tiền tệ đại diện cho sức mua nhất định ở các chủ thể kinh tế - xã hội. Tài chính phản ánh sự tổng hợp các mối quan hệ kinh tế trong phân phối các nguồn lực tài chính thông qua tạo lập hay sử dụng các quỹ tiền tệ nhằm đáp ứng nhu cầu tích lũy hay tiêu dùng của các chủ thể trong xã hội.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Khoa KTCT. Chương trình cao cấp tập II. Nxb CTQG, Hà Nội, 1995, tr. 170.

<sup>2</sup> Trương Mộc Lân. Tài chính học. Nxb Tài chính, Hà Nội 1997, tr.112

“Tài chính là hệ thống các quan hệ kinh tế biểu hiện trong lĩnh vực hình thành và phân phối quỹ tiền tệ trong nền kinh tế quốc dân nhằm xây dựng và phát triển xã hội chủ nghĩa.”<sup>1</sup>

Kế thừa nhân tố hợp lý và bổ sung cho khiếm khuyết trong các định nghĩa trên, chúng tôi cho rằng: *Tài chính là phạm trù kinh tế, phản ánh mối quan hệ giữa các chủ thể của nền kinh tế trên lĩnh vực phân phối dưới hình thái giá trị tiền tệ để hình thành thu nhập bằng tiền cho từng chủ thể và phân phối các quỹ tiền tệ đó cho các nhu cầu tiêu dùng (tiêu dùng sản xuất, tiêu dùng cá nhân, tiêu dùng xã hội) để tái sản xuất các mặt hoạt động của từng chủ thể, qua đó thực hiện tái sản xuất xã hội.*

*Về mặt chất*, phạm trù tài chính phản ánh quan hệ kinh tế giữa các chủ thể trên lĩnh vực phân phối dưới hình thức tiền tệ. Ở đâu diễn ra phân phối dưới hình thái tiền tệ thì đó là tài chính.

*Về mặt lượng*, là số lượng tiền tệ với tư cách làm tiền đề hoặc là kết quả của phân phối. Số tiền đó còn gọi là nguồn tài chính hay nguồn lực tài chính.

Trong nền kinh tế thị trường, các chủ thể của nền kinh tế phải có nguồn lực tài chính của mình và phân phối nguồn tài chính đó cho các nhu cầu chi tiêu để tái sản xuất các mặt hoạt động. Việc phân phối sử dụng nguồn tài chính ở các chủ thể trong nền kinh tế tại từng thời điểm thường xuyên xuất hiện 3 nhóm chủ thể:

Nhóm 1: là những chủ thể tham dự phân phối hình thành thu nhập vừa đáp ứng yêu cầu phân phối cho các nhu cầu chi tiêu (thu = chi). Những chủ thể ở nhóm này thực hiện quá trình tái sản xuất các mặt hoạt động một cách bình thường bằng nguồn tài chính tự có.

Nhóm 2: là những chủ thể tham dự phân phối hình thành nguồn tài chính vượt quá nhu cầu chi tiêu cho các mặt hoạt động. Những chủ thể ở nhóm này dư thừa nguồn tài chính. Nguồn tài chính dư thừa không đưa vào hoạt động thì không thể sinh lợi.

---

<sup>1</sup> Dương Thị Bình Minh. Luật tài chính. Nxb tp Hồ Chí Minh, 1997, tr. 7.

Nhóm 3: Là những chủ thể tham dự phân phối hình thành nguồn tài chính không đáp ứng nhu cầu chi tiêu cho các mặt hoạt động, do đó không thể tiến hành quá trình tái sản xuất (giản đơn hoặc mở rộng) bằng nguồn tài chính tự có.

Như vậy, trong nền kinh tế thị trường thường xuyên tồn tại mâu thuẫn: Thừa nguồn tài chính ở các chủ thể này và thiếu nguồn tài chính ở các chủ thể khác. Mâu thuẫn đó chỉ có thể giải quyết thông qua quan hệ tin tưởng nhau để sử dụng nguồn tài chính của nhau, tin ở chỗ vay thì trả đúng hạn và kèm theo lợi tức. *Quan hệ cho vay và đi vay nguồn tài chính nhân rồi như vậy được gọi là quan hệ tín dụng.* Phạm trù tín dụng xuất hiện là do yêu cầu giải quyết mâu thuẫn giữa thừa và thiếu nguồn tài chính ở các chủ thể trong nền kinh tế. Chính vì vậy mà *quan hệ tín dụng là một bộ phận hợp thành hệ thống các quan hệ tài chính. Các tổ chức kinh doanh tín dụng - mua bán các nguồn tài chính nhân rồi trong nền kinh tế gọi là các trung gian tài chính hay tổ chức tài chính trung gian.*

Trong nền kinh tế có rất nhiều chủ thể. Có thể xếp vào 4 nhóm: Nhà nước (bao gồm các cấp, các ngành thực hiện chức năng quản lý nhà nước); Doanh nghiệp (mỗi doanh nghiệp là một chủ thể của nền kinh tế); Dân cư (mỗi hộ gia đình hoặc một cá nhân sống độc lập là một chủ thể của nền kinh tế); Các tổ chức chính trị, xã hội nghề nghiệp (Mỗi tổ chức là một chủ thể).

Các chủ thể trong các nhóm trên đây đều có quan hệ với nhau trong việc phân phối giá trị sản xuất, giá trị tăng thêm dưới hình thái tiền tệ để hình thành thu nhập bằng tiền hay nguồn tài chính cho từng chủ thể và phân phối thu nhập bằng tiền đó cho các nhu cầu chi tiêu để thực hiện các mối quan hệ với các chủ thể khác trong quá trình tái sản xuất các mặt hoạt động.

*Mối quan hệ giữa các chủ thể của nền kinh tế trên lĩnh vực phân phối dưới hình thái giá trị tiền tệ và sự vận động các đại lượng tiền tệ từ chủ thể này sang chủ thể khác đã tạo nên hệ thống tài chính trong nền kinh tế. Hệ thống tài chính bao gồm các phân hệ:*

- Tài chính nhà nước.
- Tài chính các doanh nghiệp. Các tổ chức tài chính trung gian.

- Tài chính dân cư.
- Tài chính các tổ chức chính trị xã hội.

Phân phối là giao điểm của các quan hệ lợi ích giữa các chủ thể, các lĩnh vực, giữa tích lũy và tiêu dùng (cá nhân và xã hội) ..v..v...trong các hình thái kinh tế - xã hội, do đó để quản lý và điều tiết các quan hệ phân phối trong nền kinh tế thị trường tất yếu phải có chính sách tài chính quốc gia.

*Chính sách tài chính quốc gia là một hệ thống các quan điểm, mục tiêu và giải pháp được thể hiện thành văn bản pháp luật để quản lý và điều tiết các quan hệ phân phối dưới hình thái giá trị tiền tệ theo định hướng phát triển kinh tế xã hội của giai cấp cầm quyền ở mỗi quốc gia.*

*Chính sách tài chính quốc gia bao gồm:*

- Chính sách tài chính Nhà nước.
- Chính sách tài chính đối với doanh nghiệp.
- Chính sách tài chính đối với dân cư.
- Chính sách tài chính đối với các tổ chức chính trị xã hội.

Chính sách tài chính quốc gia là một hệ thống các văn bản pháp luật để quản lý điều tiết các quan hệ tài chính đối nội và quan hệ tài chính đối ngoại của các chủ thể trong nền kinh tế.

#### **1.1.1.2. Tài chính nhà nước.**

*Khái niệm về tài chính nhà nước.*

Trong thực tế, thuật ngữ “tài chính nhà nước” đã sử dụng khá lâu, nhưng đến nay vẫn còn có các ý kiến khác nhau như sau:

“Tài chính nhà nước là một loại quan hệ phân phối dựa trên cơ sở chủ thể là Nhà nước được hình thành trong quá trình tái sản xuất xã hội nhằm thực hiện các chức năng nhà nước. Tài chính cũng là một nhánh riêng biệt trong quan hệ phân phối xã hội, có tác dụng chặt chẽ và mối liên hệ nội tại với nền kinh tế - xã hội”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Kinh tế các nguồn lực tài chính. Nxb. Tài chính, Hà Nội, 1996, tr.4.

“Tài chính nhà nước là tổng thể các hoạt động thu chi bằng tiền do nhà nước tiến hành trong quá trình tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ của nhà nước nhằm phục vụ thực hiện các chức năng kinh tế - xã hội của nhà nước, tài chính nhà nước phản ánh hệ thống các quan hệ kinh tế giữa nhà nước với các chủ thể khác trong xã hội nảy sinh trong quá trình nhà nước tham gia phân phối các nguồn tài chính”<sup>1</sup>.

“Tài chính nhà nước” là hoạt động tham gia vào việc phân phối và phân phối lại sản phẩm. Lấy nhà nước làm chủ thể nhằm thực hiện chức năng của nhà nước. Thực chất là quan hệ phân phối của nhà nước phát sinh về mọi mặt trong quá trình tham gia phân phối sản phẩm. Tài chính là sản phẩm của sức sản xuất phát triển đến một giai đoạn lịch sử nhất định. Việc xuất hiện sản phẩm thặng dư là tiền đề vật chất của tài chính. Chế độ tư hữu và sự đối kháng giai cấp là nguồn gốc xã hội của tài chính. Sự xuất hiện nhà nước là tiêu chuẩn xuất hiện của tài chính<sup>2</sup>.

Nhân tố hợp lý trong các ý kiến đó là đã đề cập đến: Nhà nước là một chủ thể tham gia phân phối trong nền kinh tế để hình thành thu nhập của nhà nước và phân phối thu nhập của mình cho các nhu cầu chi tiêu để thực hiện chức năng nhiệm vụ của nhà nước. Dưới góc độ kinh tế chính trị, chúng tôi rút ra khái niệm chung nhất về tài chính nhà nước như sau: *Tài chính nhà nước là phạm trù kinh tế phản ánh mối quan hệ giữa nhà nước với các chủ thể khác trên lĩnh vực phân phối dưới hình thái tiền tệ để hình thành thu nhập bằng tiền của nhà nước và phân phối quỹ tiền tệ đó cho các nhu cầu chi tiêu để thực hiện chức năng nhiệm vụ của nhà nước.*

Quan niệm về tài chính nhà nước như vậy là thống nhất với khái niệm chung về tài chính, bao hàm đặc trưng của tài chính là: mọi chủ thể trong nền kinh tế đều tham dự phân phối để hình thành thu nhập bằng tiền và phân phối thu nhập bằng tiền đó cho các nhu cầu chi tiêu để thực hiện chức năng nhiệm vụ của từng chủ thể (hay tái sản xuất các mặt hoạt động của từng chủ thể). *Điểm khác biệt của tài chính nhà nước với tài chính của các chủ thể khác ở chỗ: chủ thể phân phối ở đây là nhà nước, nhà nước tham dự phân phối để hình thành thu nhập của mình dựa trên những cơ sở có những điểm khác với*

<sup>1</sup> Quản lý tài chính nhà nước. Trường đại học Tài chính kinh tế Hà Nội. Nxb. Tài chính, Hà Nội, 2000, tr. 6.

các chủ thể khác; phân phối nguồn tài chính nhà nước để tái sản xuất các mặt hoạt động của nhà nước khác với tái sản xuất các mặt hoạt động của các chủ thể khác.

Với quan niệm như vậy đã nói lên mặt chất và mặt lượng trong phạm trù tài chính nhà nước, phản ánh đặc trưng chung nhất của tài chính nhà nước ở mọi quốc gia.

Điều cần làm rõ thêm ở đây là trong thực tế, việc phân phối nguồn tài chính nhà nước cho các nhu cầu chi tiêu của nhà nước sẽ hình thành nên những tụ điểm tài chính của nhà nước như cấp vốn cho các ngân hàng thương mại quốc doanh, cấp vốn xây dựng doanh nghiệp nhà nước. Nguồn tài chính trong các đơn vị đó thuộc sở hữu nhà nước và do đó nằm trong khái niệm tài chính nhà nước. Ngoài ra nguồn tài chính nhà nước còn được phân phối để góp với tư bản tư nhân trong và ngoài nước, giá trị các tài sản nhà nước giao cho các chủ thể trong nền kinh tế sử dụng cũng thuộc tài chính nhà nước. Nguồn tài chính nhà nước đầu tư ra nước ngoài cũng thuộc tài chính nhà nước. Như vậy khái niệm tài chính nhà nước có nội hàm rất rộng, cho nên cần có sự phân loại tài chính nhà nước thành các cấp độ khác nhau để nghiên cứu. Có thể phân tài chính nhà nước thành tài chính tập trung của nhà nước và tài chính không tập trung của nhà nước:

*Tài chính tập trung của nhà nước* là những nguồn tài chính được hình thành và sử dụng thông qua hoạt động thu chi của các tổ chức chuyên môn của nhà nước để tái sản xuất các mặt hoạt động của nhà nước và được phản ánh ở Ngân sách nhà nước.

*Tài chính không tập trung của nhà nước* là những nguồn tài chính của nhà nước được sử dụng trong quá trình tái sản xuất ở các đơn vị sự nghiệp kinh tế, văn hóa, giáo dục, y tế..., các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế để thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội của nhà nước.

Việc phân loại tài chính nhà nước thành hai cấp độ: Tập trung - vĩ mô; không tập trung - vi mô, giúp nhận thức cụ thể hơn vai trò chủ đạo của tài

---

<sup>2</sup> Đại từ điển kinh tế thị trường. Nxb. CTQG, Hà Nội, 1998, tr.635.



chính nhà nước. Việc phân phối hình thành và phân phối cho các nhu cầu sử dụng nguồn tài chính tập trung của nhà nước đóng vai trò điều tiết vĩ mô nền kinh tế. Việc sử dụng nguồn tài chính nhà nước ở cấp độ vĩ mô là để thực hiện vai trò chủ đạo của tài chính nhà nước trên từng lĩnh vực hoạt động trong nền kinh tế.

Trong quá trình vận động, nguồn tài chính nhà nước không ngừng chuyển hóa. Việc phân phối nguồn tài chính tập trung của nhà nước cho đầu tư phát triển các ngành sẽ làm tăng nguồn tài chính không tập trung của nhà nước ở các đơn vị kinh tế trong các ngành. Đến lượt nó, việc sử dụng tốt nguồn tài chính nhà nước ở các đơn vị kinh tế không chỉ đem lại hiệu quả kinh tế xã hội mà còn có tác động trực tiếp và gián tiếp làm tăng nguồn tài chính tập trung của nhà nước.

Do nội hàm của phạm trù tài chính nhà nước rất rộng, để tài chỉ giới hạn việc nghiên cứu tài chính nhà nước ở cấp vĩ mô, không đi sâu phân tích các quan hệ kinh tế trong sử dụng nguồn tài chính nhà nước ở cấp vi mô.

#### *Đặc trưng chung của tài chính nhà nước:*

*Thứ nhất*, mọi nhà nước đều phải tạo lập nguồn tài chính của mình thông qua một hệ thống văn bản pháp luật quy định nghĩa vụ đóng góp của các chủ thể khác trong nền kinh tế cho nhà nước. Từ đặc trưng này mà người ta nói rằng tài chính nhà nước có tính cưỡng chế.

*Thứ hai*, mọi nhà nước đều phải phân phối nguồn tài chính tập trung của mình cho các nhu cầu chi tiêu để thực hiện chức năng nhiệm vụ của nhà nước.

*Thứ ba*, trong bối cảnh quốc tế hóa sản xuất và đời sống, tài chính nhà nước ở mọi quốc gia đều bao hàm các mối quan hệ tài chính đối nội và các mối quan hệ tài chính đối ngoại trong việc tạo lập và phân phối sử dụng nguồn tài chính tập trung của nhà nước.

Những đặc trưng trên đây của tài chính nhà nước phản ánh bản chất chung nhất của phạm trù tài chính nhà nước, và do đó ở bất cứ quốc gia nào có nền kinh tế thị trường, tài chính nhà nước đều bao hàm bản chất chung nhất đó. Nhưng giữa các quốc gia có những đặc điểm kinh tế chính trị xã hội khác nhau, nên bản chất chung (phổ biến) của tài chính được cụ thể hóa phù

hợp với những điều kiện đặc điểm riêng (đặc thù) ở mỗi quốc gia, làm cho tài chính nhà nước ở mỗi quốc gia có tính đặc thù.

***Các nhân tố quy định bản chất tài chính ở mỗi quốc gia:***

***Thứ nhất,*** nhà nước đó do đảng phái chính trị nào lãnh đạo. Đảng phái đó đại biểu cho lợi ích của giai cấp nào lãnh đạo chi phối các hoạt động của nhà nước từ lập pháp đến hành pháp và tư pháp vì lợi ích của giai cấp nào. Cho nên khi nói nhà nước là của dân thì cần phải hiểu rõ dân thuộc giai tầng xã hội nào. Dân là hiện thân của tư bản hay dân là hiện thân của lao động. Không nhận rõ điều này tất yếu dẫn tới sự mơ hồ về bản chất giai cấp của nhà nước và do đó không xác định rõ việc thu chi tài chính nhà nước trước hết là phục vụ lợi ích cho giai tầng xã hội nào và đưa đất nước phát triển theo hình thái kinh tế xã hội nào.

***Thứ hai,*** nguồn thu tài chính đảm bảo các hoạt động của bộ máy nhà nước dựa trên cơ sở kinh tế xã hội nào.

Nguồn thu chủ yếu của nhà nước dựa trên hai cơ sở chủ yếu sau đây.

***Một là,*** nhà nước thu thuế để duy trì hoạt động của bộ máy nhà nước.

***Hai là,*** nhà nước thu từ thực hiện lợi ích kinh tế các tài sản nhà nước quản lý như đất đai, tài nguyên tự nhiên, tư bản. Nguồn này được dùng vào đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội.

Ngoài hai nguồn chủ yếu trên đây còn có nguồn hỗ trợ từ tín dụng nhà nước. Nguồn này nếu dùng vào chi tiêu của bộ máy quản lý thì về sau phải tăng thu thuế để trả; nếu dùng vào đầu tư thì sau này nhà nước thu từ thực hiện lợi ích kinh tế để trả.

Đối với nguồn thu từ thuế, nguyên lý là: Ai nuôi nhà nước thì nhà nước bảo vệ lợi ích cho người đó. Quyền được nhà nước ban phát cho thân dân tỷ lệ thuận với mức độ đóng góp của thân dân cho nhà nước. Vì vậy việc phân tích kết cấu giai tầng xã hội theo địa vị kinh tế sẽ hiểu rõ bản chất tài chính nhà nước ở mỗi quốc gia.

***Thứ ba,*** phân phối sử dụng nguồn tài chính nhà nước phải hướng vào mục tiêu phục vụ lợi ích của giai cấp thống trị.

Nhân tố thứ ba này là hệ quả của hai nhân tố trên nhưng phải nêu thành một nhân tố để thấy rõ hơn việc sử dụng tài chính nhà nước làm công cụ phục vụ sự phát triển xã hội của giai cấp thống trị, trong đó có nhiệm vụ điều hòa mâu thuẫn giai cấp, qua đó hiểu rõ hơn bản chất của tài chính nhà nước ở các quốc gia có chế độ kinh tế chính trị xã hội khác nhau.

***Bản chất tài chính nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta:***

Ở nước ta Tài chính nhà nước là một công cụ định hướng XHCN sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta. Bản chất đó được quy định bởi:

***Thứ nhất, Bản chất chính trị của nhà nước ta.***

Ở nước ta từ sau cách mạng tháng 8/1945 đến nay, Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo mọi tầng lớp nhân dân xây dựng và bảo vệ nhà nước của mình. Vì vậy nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân và mọi hoạt động của nhà nước là vì dân, vì độc lập tự do, ấm no hạnh phúc cho nhân dân theo con đường đi lên xã hội chủ nghĩa. Tuy vậy, ở mỗi thời kỳ lịch sử hoạt động của nhà nước phải có sự điều chỉnh để phù hợp với yêu cầu phát triển.

Trong thời kỳ thực hiện cơ chế kế hoạch hoá tập trung, bản chất của tài chính nhà nước ở nước ta là thiết lập một hệ thống các quan hệ tập thu ở các cơ sở sản xuất để bao cấp cho toàn xã hội. Trong thời kỳ này, nhân dân - công dân là người lao động, là chủ sở hữu các tư liệu sản xuất thuộc sở hữu toàn dân và tập thể, công dân không được quyền sở hữu tư nhân về tư liệu sản xuất. Vì vậy nhà nước với tư cách là nhà nước của dân phải bảo vệ các tài sản công hữu và tổ chức sử dụng nó vì lợi ích xã hội và người lao động, nhà nước không những không bảo vệ tài sản (tư liệu sản xuất) thuộc sở hữu tư nhân mà còn phải thực hiện chuyên chính vô sản để không còn sở hữu tư nhân về tư liệu sản xuất.

Trong thời kỳ đổi mới, Đảng cộng sản Việt Nam chủ trương đưa đất nước đi lên CNXH thông qua phát triển kinh tế thị trường, mà mô hình kinh tế tổng quát trong thời kỳ quá độ là: phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN.

***Những đặc trưng của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta là:***

- Mục đích của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN là phát triển lực lượng sản xuất, nâng cao đời sống của nhân dân; tăng trưởng kinh tế gắn liền với đảm bảo tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng bước phát triển.

- Nền kinh tế thị trường định hướng XHCN là nền kinh tế dựa trên nhiều hình thức sở hữu với nhiều thành phần kinh tế, trong đó kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, kinh tế nhà nước cùng với kinh tế tập thể ngày càng trở thành nền tảng vững chắc.

- Nền kinh tế thị trường định hướng XHCN là nền kinh tế vận động theo quy luật của thị trường có sự điều tiết và quản lý của nhà nước theo hệ thống luật pháp do nhân dân dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản quy định.

- Nền kinh tế thị trường định hướng XHCN thực hiện phân phối theo kết quả lao động và hiệu quả kinh tế, đồng thời phân phối theo mức đóng góp vốn và các nguồn lực khác vào sản xuất kinh doanh và phân phối thông qua phúc lợi xã hội.

Những đặc trưng trên đây quy định bản chất kinh tế chính trị của tài chính nhà nước - tài chính nhà nước được nhà nước sử dụng làm công cụ định hướng xã hội chủ nghĩa sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta.

*Thứ hai, Cơ sở nguồn thu và phân phối nguồn tài chính nhà nước cho các nhu cầu chi tiêu của nhà nước nói lên bản chất của tài chính trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta.*

Kinh tế nhà nước là cơ sở kinh tế chủ yếu đóng vai trò quyết định trong việc nhà nước thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình, tài chính nhà nước ở nước ta không phải do tài chính doanh nghiệp tư nhân chi phối quyết định. Điều đó được thể hiện thông qua cơ cấu thu chi ngân sách nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta:

Nguồn thu chủ yếu của NSNN trong nền kinh tế nước ta trong giai đoạn hiện nay chủ yếu là thu từ DNNN và từ khai thác tài nguyên tự nhiên (dầu thô). Hai nguồn này chiếm tới 47,69% tổng số thu NSNN năm 2000, và 47,55% tổng số thu NSNN năm 2001. Thu từ khu vực kinh tế ngoài quốc doanh và từ doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài so với tổng thu NSNN năm 2000 là 12,8%, năm 2001 là 12,16%.

Trong cơ cấu chi NSNN ở nước ta nguồn tài chính tập trung của nhà nước được phân phối sử dụng chủ yếu hướng vào mục tiêu phát triển kinh tế xã hội: chi phát triển kinh tế - xã hội với tổng chi NSNN năm 2000 là 92,58%, năm 2001 là 93,27%, năm 2002 là 95,23%; chi quản lý nhà nước chiếm tỷ trọng rất nhỏ trong tổng số chi NSNN và có xu hướng giảm, chi quản lý nhà nước năm 2000 là 7,4% trong tổng số chi NSNN, năm 2001 là 6,73%, năm 2002 là 4,77%.

Vốn đầu tư từ NSNN so với vốn đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước qua các năm là: 1995: 44,6%, 1996: 45,6%, 1997: 44%, 1998: 40,4%, 1999: 41,3%, 2000: 41,3%, 2001: 42,5%, 2002: 39,1%.

Vốn đầu tư phát triển kinh tế xã hội từ khu vực kinh tế nhà nước so với tổng vốn đầu tư toàn xã hội. Năm 1995: 42%, 1996: 49,1%, 1997: 49,4%, 1998: 55,5%, 1999: 58,7%, 2000: 57,5%, 2001: 58,1%, 2002: 56,2%.

Những số liệu đó chứng tỏ phân phối nguồn tài chính tập trung của nhà nước nói riêng và của kinh tế nhà nước nói chung giữ vai trò quyết định đối với sự phát triển kinh tế xã hội ở nước ta.

### ***1.1.2. Chức năng của Tài chính nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam.***

Tài chính Nhà nước là một phân hệ hợp thành hệ thống tài chính trong nền kinh tế quốc dân, vì vậy tài chính Nhà nước thực hiện những chức năng chung của tài chính xuất phát từ những tất yếu chính trị, kinh tế, xã hội của nhà nước.

*Chức năng của tài chính là những hoạt động tất yếu khách quan vốn có của các chủ thể trong nền kinh tế phát sinh trên lĩnh vực phân phối để hình thành nguồn tài chính ở từng chủ thể và phân phối sử dụng nguồn tài chính đó trong quá trình tái sản xuất các mặt hoạt động của từng chủ thể.* Hoạt động tất yếu khách quan đó quy định chức năng của tài chính là chức năng phân phối và chức năng giám đốc.

#### ***1.1.2.1. Chức năng phân phối của tài chính, tài chính nhà nước.***

Chức năng phân phối của tài chính là phân phối dưới hình thái giá trị-tiền tệ. Tài chính không phân phối dưới hình thái sản phẩm vật chất trong nền kinh tế.

Chức năng phân phối của tài chính là chức năng quan trọng nhất, chủ yếu nhất của tài chính. Trong nền kinh tế thị trường, nền kinh tế xã hội hoá cao, sản xuất và tiêu dùng không còn là hoạt động riêng biệt khép kín ở từng

chủ thể, sản phẩm được sản xuất ra ở từng cơ sở sản xuất kinh doanh đều có sự đóng góp của các chủ thể khác về các yếu tố đầu vào của sản xuất, do đó khi sản phẩm được thực hiện về giá trị – bán hàng thu được tiền thì phải phân phối số tiền đó cho các chủ thể đã đóng góp các nguồn lực để hình thành thu nhập bằng tiền cho những chủ thể đó. Khi có nguồn tài chính từng chủ thể phải phân phối cho các nhu cầu chi tiêu để tái sản xuất các mặt hoạt động của mình. Như vậy, trong nền kinh tế thị trường không thực hiện chức năng phân phối của tài chính thì không thể tiến hành quá trình tái sản xuất cá biệt và do đó không thể thực hiện tái sản xuất xã hội. Vì lẽ đó, phân phối là chức năng trọng yếu của tài chính.

Phân phối tài chính được tiến hành thông qua hình thức phân phối lần đầu và phân phối lại.

### **Phân phối lần đầu :**

*Phân phối lần đầu của tài chính là phân phối kết quả hoạt động kinh doanh ở các cơ sở kinh tế để bù đắp lại giá trị tư liệu sản xuất và dịch vụ đã tiêu dùng và hình thành thu nhập cho các chủ thể đã đóng góp nguồn tài chính (bằng tiền hoặc giá trị tài sản, giá trị sức lao động) vào quá trình sản xuất kinh doanh ở các cơ sở đó.*

*Nội dung phân phối lần đầu được tiến hành như sau:*

Kết quả sản xuất kinh doanh - được phân phối:

- Bù đắp lại giá trị tư liệu sản xuất và dịch vụ đã tiêu dùng: chi phí trung gian và khấu hao tài sản cố định.
- Bù đắp lại giá trị sức lao động – tiền công cho những người lao động (trực tiếp và gián tiếp sản xuất).
- Nộp thuế cho Nhà nước – thuế gián thu.
- Lợi nhuận gộp:
  - + Nộp thuế thu nhập doanh nghiệp.
  - + Trả lãi vay.
  - + Lợi nhuận ròng phân phối cho những người góp vốn và phân phối cho những người lao động.

Theo nội dung đó, phân phối lợi nhuận gộp ở doanh nghiệp thuộc hình thức phân phối lần đầu đem lại thu nhập cho các chủ thể đã đóng góp các nguồn lực vào hoạt động kinh doanh ở doanh nghiệp. Quan niệm phân phối lợi nhuận gộp thuộc hình thức phân phối lần đầu không trái ngược với quan niệm Nhà nước thu thuế thu nhập doanh nghiệp thuộc hình thức phân phối lại vì thuế thu nhập doanh nghiệp là điều tiết thu nhập chung của các chủ thể ở doanh nghiệp.

Chủ thể quyết định phân phối lần đầu là những chủ thể nắm 100% vốn hoặc nắm phần vốn khống chế ở doanh nghiệp.

Chủ thể thực hiện phân phối lần đầu là chủ thể quản lý hoạt động kinh doanh ở doanh nghiệp, do đó phân phối lần đầu ở các doanh nghiệp là chức năng của tài chính doanh nghiệp. Tài chính doanh nghiệp thực hiện phân phối lần đầu phải tuân thủ tất yếu kinh tế-kỹ thuật, trước hết là đảm bảo được quá trình tái sản xuất giản đơn (bù đắp giá trị tư liệu sản xuất đã tiêu dùng và giá trị sức lao động); tuân thủ các tất yếu kinh tế-chính trị là đảm bảo lợi ích của Nhà nước theo luật định về các loại thuế; tuân thủ các tất yếu kinh tế-xã hội là đảm bảo lợi ích cho các chủ thể một cách tương xứng với số lượng và chất lượng các nguồn lực đã đóng góp vào hoạt động ở doanh nghiệp.

Chủ thể tham dự vào phân phối lần đầu gồm có Nhà nước, người góp vốn, người lao động. Nhà nước tham dự phân phối lần đầu, thu nhập của Nhà nước được hình thành từ ba nguồn hay ba cơ sở đó là:

- Thu từ thuế.
- Thu từ hoạt động dịch vụ của các đơn vị hành chính sự nghiệp thuộc bộ máy nhà nước.
- Thu từ thực hiện lợi ích kinh tế các tài sản và tiền vốn Nhà nước giao cho các chủ thể trong nền kinh tế sử dụng.

Tham dự phân phối lần đầu, thu nhập của người lao động được hình thành từ tiền lương và tiền thưởng.

Thu nhập của người có vốn được hình thành thông qua phân phối lợi nhuận, lợi tức, tiền cho thuê tài sản...

Phân phối lần đầu có đáp ứng được yêu cầu phát triển sản xuất hay không trước hết tùy thuộc vào việc có đáp ứng được nhu cầu tất yếu của sản

xuất hay không. Cụ thể là có thu hồi đủ giá trị tư liệu sản xuất đã tiêu dùng hay không? Tiền lương có đảm bảo tái sản xuất sức lao động hay không?

Phân phối lần đầu đáp ứng yêu cầu thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội ở mức độ nào là tùy thuộc vào việc đảm bảo cho các chủ thể đóng góp nguồn lực vào sản xuất có được thu nhập tương xứng với số lượng và chất lượng nguồn lực mà họ đã đưa vào sản xuất. Điều này rất phức tạp khi xử lý các mối quan hệ lợi ích trong phân phối lợi nhuận:

- Lợi ích giữa Nhà nước với những người có vốn và người lao động.
- Lợi ích giữa người có vốn với lợi ích của những người lao động.
- Lợi ích giữa những người góp vốn.
- Lợi ích giữa những người lao động.

Ngoài các doanh nghiệp 100% vốn của Nhà nước và những doanh nghiệp nhà nước nắm phân vốn khống chế, phân phối lợi nhuận trong các doanh nghiệp còn lại luôn luôn phát sinh mâu thuẫn giữa lợi ích Nhà nước và người lao động với lợi ích của những người có vốn. Một trong những mâu thuẫn đó là xử lý mối quan hệ giữa khấu hao và lợi nhuận.

Nếu tỷ lệ khấu hao tài sản cố định cao người có vốn thu hồi vốn nhanh để tái đầu tư và tránh được hao mòn vô hình, đảm bảo lợi ích cho người góp vốn, nhưng điều đó lại làm giảm hoặc không có lợi nhuận, ảnh hưởng đến thu nhập của Nhà nước từ thuế thu nhập doanh nghiệp, người lao động không có tiền thưởng. Ngược lại, nếu tỷ lệ khấu hao thấp đảm bảo lợi ích của Nhà nước nhưng ảnh hưởng không tốt đến lợi ích của người góp vốn.

Tài chính nhà nước thực hiện chức năng phân phối lần đầu, thể hiện vai trò chủ đạo định hướng phát triển kinh tế xã hội - đảm bảo phát triển kinh tế thực hiện công bằng xã hội ở mức độ nào tùy thuộc rất lớn vào việc nhận thức các tất yếu kinh tế trong các khoản thu cho Nhà nước.

*Việc hình thành thu nhập của Nhà nước từ phân phối lần đầu phải tuân thủ các tất yếu kinh tế sau đây:*

*Thứ nhất*, Nhà nước đã cung ứng những dịch vụ quản lý nhà nước gì cho xã hội, quy mô và chất lượng của từng dịch vụ như thế nào, tổng hợp



các dịch vụ đó để xác định nhu cầu thu để chi tiêu, từ đó tham dự phân phối thông qua các công cụ thuế (gián thu) và các loại lệ phí để đáp ứng đủ nhu cầu của Nhà nước trong việc cung ứng đầy đủ các loại dịch vụ

$$\text{Tổng chi phí dịch vụ quản lý nhà nước} = \text{Tổng số thuế gián thu} + \text{Tổng số thu các loại lệ phí dịch vụ}$$

Từ mối quan hệ đó, nếu tăng thu các loại lệ phí dịch vụ của các tổ chức thuộc Nhà nước thì giảm thuế, ngược lại nếu tăng thuế gián thu thì giảm thu từ các loại lệ phí dịch vụ.

Tổng số thu từ thuế gián thu và dịch vụ phải đáp ứng yêu cầu bù đắp chi phí vật chất cho bộ máy quản lý nhà nước và trả lương cho đội ngũ viên chức nhà nước, lực lượng vũ trang.

*Thứ hai*, thu từ thực hiện lợi ích kinh tế các tài sản thuộc sở hữu toàn dân giao cho Nhà nước quản lý.

Những tất yếu kinh tế trong phân thu này là:

*Một*, những tài sản thuộc sở hữu toàn dân khi giao cho các chủ thể trong nền kinh tế sử dụng thì phải thực hiện được lợi ích kinh tế từ các tài sản đó. Nhà nước không thu thực hiện lợi ích kinh tế thì quyền sở hữu chỉ là hữu danh vô thực.

*Hai*, việc thực hiện lợi ích kinh tế từ các tài sản Nhà nước quản lý đưa vào sử dụng tùy thuộc vào tính chất, mục đích sử dụng và hiệu quả kinh tế từ việc sử dụng tài sản đó đem lại.

Chẳng hạn đất đai. Có rất nhiều tiêu thức khác nhau để phân biệt tính chất đất đai, song tiêu chí chủ yếu để xác định có thu hay không thu từ thực hiện lợi ích kinh tế từ đất đai là mục đích sử dụng đất.

Những loại đất sử dụng vào những mục đích sau đây thì không thu thực hiện lợi ích kinh tế cho Nhà nước:

Đất dùng vào nhu cầu sinh hoạt bao gồm đất nhà ở của các hộ ở nông thôn và thành thị theo định mức; đất xây dựng trường học, bệnh viện, công viên, đất làm đường công cộng, đất đền thờ, chùa chiền; đất nghĩa trang, bãi tha ma...

Đất Nhà nước sử dụng: xây dựng công sở cho các cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở các cấp, các ngành, đất xây dựng công sở cho các tổ chức chính trị xã hội hoạt động không vì mục đích lợi nhuận; đất sử dụng cho quốc phòng, an ninh. Những đất đai sử dụng vào những mục đích trên đây Nhà nước không thu thực hiện lợi ích kinh tế.

Đất dùng vào mục đích kinh doanh Nhà nước phải thu thực hiện lợi ích kinh tế quyền sở hữu đất đai. Để thực hiện lợi ích kinh tế có thể phân loại đất đai như sau:

Đất dùng vào sản xuất nông nghiệp: phải căn cứ vào độ màu mỡ của đất đai, vị trí đất đai thuận lợi khác nhau đối với sản xuất và tiêu thụ sản phẩm. Những đất xấu và ở vị trí bất lợi Nhà nước không thu thực hiện lợi ích kinh tế. Những đất tốt, đất trung bình hoặc có vị trí thuận lợi thì Nhà nước phải thu địa tô chênh lệch I để đảm bảo sự công bằng giữa các cơ sở sử dụng đất đai.

Đất đô thị, đất xây dựng các cơ sở kinh doanh sản xuất và dịch vụ phải căn cứ vào vị trí thuận lợi khác nhau để thu địa tô chênh lệch I.

Đất có tài nguyên, khoáng sản trong lòng đất phải căn cứ vào trữ lượng, chất lượng hay hàm lượng của tài nguyên, vào vị trí thuận lợi hay khó khăn mà xác định mức thu theo đơn vị sản phẩm khai thác.

Đất rừng tự nhiên được Nhà nước cho phép khai thác một số lâm sản phải căn cứ vào điều kiện khai thác và tiêu thụ để Nhà nước thu theo một tỷ lệ nhất định, đảm bảo cho những cơ sở khai thác thu hồi được chi phí và có lợi nhuận tương đương với kinh doanh ở các ngành sản xuất khác.

Ở nước ta, đất đai thuộc sở hữu toàn dân, quyền sở hữu tư nhân về đất đai đã bị xoá bỏ, do đó địa tô tuyệt đối không còn. Nhưng để thực hiện lợi ích kinh tế của dân về quyền sở hữu đất đai và để đảm bảo công bằng xã hội giữa các chủ sử dụng đất đai tốt, xấu khác nhau, có vị trí thuận lợi khác nhau...đòi hỏi Nhà nước phải thu địa tô chênh lệch I. Khi đã giao đất cho các chủ sử dụng có thời hạn dài, trong khoảng thời gian đó Nhà nước không điều chỉnh tăng thu để khuyến khích sử dụng đất đai tốt nhất.

## Phân phối lại :

*Phân phối lại của tài chính là phân phối các thu nhập được hình thành bằng tiền ở từng chủ thể cho các nhu cầu tiêu dùng (bao gồm tiêu dùng sản xuất và tiêu dùng cá nhân, xã hội) để tái sản xuất các mặt hoạt động của từng chủ thể và qua đó thực hiện tái sản xuất xã hội.*

Trong nền kinh tế thị trường, mỗi chủ thể kinh tế là một chủ thể quyết định việc phân phối lại, do đó trong phân phối lần đầu các chủ thể này có thể chỉ đóng vai trò là người tham dự phân phối để hình thành thu nhập. Khi đã có thu nhập, họ là chủ thể quyết định phân phối thu nhập cho các nhu cầu chi tiêu.

Có thể xếp các chủ thể quyết định phân phối lại và các nhóm sau đây:

*Một là, nhà nước (bao gồm các cấp, các ngành)*

*Hai là, các doanh nghiệp (trong các ngành thuộc các thành phần kinh tế)*

*Ba là, dân cư (các hộ, cá nhân sống độc lập)*

*Bốn là, các tổ chức chính trị xã hội, các tổ chức của nước ngoài có hoạt động kinh tế tại nước ta.*

*- Tính chất của phân phối lại:*

*Phân phối lại trước hết là phân phối các thu nhập được hình thành trong phân phối lần đầu của các chủ thể đã tham dự vào hoạt động sản xuất kinh doanh. Song, phân phối lại là một quá trình rất phức tạp. Tính chất phức tạp của phân phối lại thể hiện ở các mặt chủ yếu sau đây:*

*Thứ nhất, trong quá trình phân phối lại, ở chủ thể này thì sử dụng thu nhập nhưng ở chủ thể kia lại hình thành thu nhập do đó thường phát sinh mâu thuẫn: chủ thể sử dụng thu nhập, do nguồn thu có hạn cho nên không thể chi nhiều cho tất cả các nhu cầu, trong khi đó chủ thể hình thành thu nhập thì lại muốn có thu nhập nhiều.*

Chẳng hạn: Chi ngân sách nhà nước cho giáo dục đào tạo. Ngân sách nhà nước Trung ương bố trí cho khoản chi này là một số có giới hạn. Số chi này phân bổ cho các trường đại học... các tỉnh. Các trường đại học, các tỉnh đều muốn có kinh phí lớn cho lĩnh vực này. Tương tự như vậy, Tỉnh

chi - các huyện thu; Huyện chi - các trường trên địa bàn huyện thu; Trường chi - CNVC thu. Qua đó cho thấy tiến hành quá trình phân phối lại phải giải quyết một hệ thống các mâu thuẫn đối với từng khoản chi. Nếu có cơ chế chính sách đúng thì quá trình phân phối lại diễn ra thuận lợi và các lợi ích đều được đáp ứng thỏa đáng. Nếu chính sách phân phối sai lầm, cơ chế không rõ ràng minh bạch thì quá trình phân phối lại sẽ đầy rẫy những tiêu cực.

*Thứ hai*, tính phức tạp của phân phối lại còn thể hiện ở chỗ: quá trình phân phối lại diễn ra triền miên trong nền kinh tế, dường như không biết bắt đầu từ đâu và kết thúc ở đâu. Chẳng hạn trải qua các chặng phân phối lại mới hình thành thu nhập của viên chức nhà nước. Đến lượt viên chức nhà nước nộp thuế thu nhập cá nhân. Thuế thu nhập cá nhân lại quay về ngân sách nhà nước. Từ ngân sách nhà nước lại tiếp tục quá trình phân phối lại.

*Thứ ba*, cùng một chủ thể, thông qua hình thức phân phối lại này thì hình thành thu nhập, thông qua các hình thức phân phối lại khác là sử dụng thu nhập. Chẳng hạn cán bộ viên chức nhà nước, thông qua hệ thống phân phối lại từ ngân sách nhà nước dưới hình thức tiền lương, tiền thưởng mà hình thành thu nhập. Nộp thuế thu nhập cá nhân, đóng góp các loại phí... là sử dụng thu nhập.

Do tính chất phức tạp của phân phối lại cho nên việc xây dựng mô hình phân phối bao quát được hết các mối quan hệ kinh tế trong quá trình phân phối lại là rất khó khăn. Cho nên phải lựa chọn phương pháp tiếp cận phù hợp để xác định mô hình phân phối trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

*Phân phối lại của tài chính nhà nước* là tiếp tục phân phối để hình thành và sử dụng nguồn tài chính tập trung của Nhà nước.

Phân phối lại của tài chính nhà nước có đảm bảo phát triển kinh tế và thực hiện công bằng xã hội hay không trước hết tùy thuộc vào việc có thực sự tuân thủ các tất yếu kinh tế bao gồm tất yếu kinh tế-kỹ thuật, tất yếu kinh tế-xã hội, tất yếu kinh tế-chính trị ở từng thời kỳ hay không.

Phân phối lại tài chính nhà nước là phân phối lại ở cấp vĩ mô.

Việc hình thành thu nhập của Nhà nước từ phân phối lại thông qua công cụ thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân, phải xuất phát từ những tất yếu kinh tế sau đây:

*Thứ nhất*, Nhà nước thu thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế thu nhập cá nhân là để đảm bảo sự công bằng giữa các đơn vị và cá nhân: có thu nhập cao thì đóng góp cho xã hội nhiều, điều đó xác nhận giá trị xã hội của từng đơn vị, cá nhân đối với sự phát triển xã hội.

*Thứ hai*, Nhà nước thu thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế thu nhập cá nhân là để tái sản xuất mở rộng các hoạt động dịch vụ của Nhà nước theo yêu cầu phát triển kinh tế xã hội. Nếu không có nguồn thu nhập này, hoạt động dịch vụ của các tổ chức trong bộ máy Nhà nước chỉ dựa vào thuế gián thu thì chỉ có thể đảm bảo tái sản xuất giản đơn, lý do là thuế gián thu bị giới hạn bởi giá cả thị trường. Nếu tăng thuế gián thu ở mức cao, giá bán không tăng lên thì nhiều doanh nghiệp không có lợi nhuận và do đó không có tích lũy để tái sản xuất mở rộng. Nếu tăng giá bán lên thì cầu có khả năng thanh toán giảm, hàng hoá không bán được, sản xuất ở một số doanh nghiệp sẽ bị ngừng trệ.

*Thứ ba*, Nhà nước thu thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế thu nhập cá nhân là một tất yếu, song điều tiết ở mức độ nào là tùy thuộc vào nhu cầu tạo lập môi trường vĩ mô cho sự tăng trưởng kinh tế ở các đơn vị kinh tế trong các ngành của nền kinh tế quốc dân và sự phát triển kinh tế xã hội. Vì vậy, việc điều tiết thu nhập ở mức độ nào phải luôn xuất phát từ sự tính toán hiệu quả trực tiếp và lâu dài của tập trung về Nhà nước và tích lũy của cơ sở cho tái sản xuất mở rộng. Đê cao quá mức cực này hay cực kia đều là sai lầm và sẽ hạn chế sự phát triển kinh tế xã hội cao và bền vững.

*Phân phối lại nguồn tài chính tập trung của Nhà nước cho các lĩnh vực:*

Từ phân phối lần đầu và phân phối lại tạo lập nguồn tài chính tập trung của Nhà nước. Việc phân phối lại nguồn tài chính đó cho các nhu cầu chi tiêu của Nhà nước phải tuân thủ những tất yếu kinh tế-kỹ thuật, kinh tế-xã hội và kinh tế-chính trị trong từng thời kỳ.

Do hoạt động dịch vụ của Nhà nước trên rất nhiều lĩnh vực nên việc phân phối nguồn tài chính phải đáp ứng đủ nhu cầu chi tiêu để Nhà nước

cung ứng đủ về số lượng và chất lượng từng loại dịch vụ đó cho xã hội. Phân phối nguồn tài chính Nhà nước có hai lĩnh vực lớn là: quản lý nhà nước, quốc phòng an ninh và cho các khu vực kinh tế.

*Chi về lãnh đạo và quản lý nhà nước, quốc phòng, an ninh:*

Tất yếu kinh tế-kỹ thuật trong phân phối các khoản chi này là đảm bảo sự cân đối giữa chi cho các phương tiện vật chất để hoạt động và chi cho người hoạt động trong từng lĩnh vực đó.

Tất yếu kinh tế-xã hội trong phân phối cho hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước và quốc phòng an ninh là: chi xây dựng cơ sở vật chất kỹ thuật và trang thiết bị làm việc phải tương ứng với khả năng của nền kinh tế; chi cho con người phải đặt trong mối tương quan với thu nhập từ lao động của các khu vực thể chế khác.

Tất yếu kinh tế-chính trị trong phân phối cho quản lý nhà nước và quốc phòng an ninh là: trong điều kiện bình thường chính trị do kinh tế quyết định, chính trị là biểu hiện tập trung của kinh tế; trong điều kiện không bình thường - có những vấn đề chính trị nổi cộm xuất hiện cần giải quyết, trước tình hình đó, một mặt, phải điều chỉnh những tất yếu kinh tế-xã hội: cắt giảm chi ở một số lĩnh vực để giải quyết nhiệm vụ chính trị cấp bách, mặt khác, phải tăng thu để điều tiết ở tất cả các chủ thể trong nền kinh tế để tập trung giải quyết nhiệm vụ chính trị. Như vậy, xuất phát từ những tất yếu kinh tế-chính trị mà tiến hành điều chỉnh trong phân phối, là cần thiết phải vi phạm vào những tất yếu kinh tế-xã hội. Song sự vi phạm nay chỉ được phép trong những giới hạn nhất định và trong một thời gian nhất định. Khi nhiệm vụ chính trị khẩn cấp đã được giải quyết thì phải kịp thời điều chỉnh quan hệ phân phối theo những tất yếu kinh tế-xã hội để thiết lập lại sự ổn định cho phát triển kinh tế đảm bảo công bằng xã hội.

*Phân phối nguồn tài chính Nhà nước cho các khu vực kinh tế: nông nghiệp, công nghiệp và dịch vụ.*

Mục đích của các khoản chi này của Nhà nước là nhằm tạo lập sự cân đối giữa các khu vực và sự cân đối trong nội bộ từng khu vực trên các vùng để hình thành cơ cấu kinh tế quốc dân hợp lý từng bước tiến lên hiện đại để nền kinh tế phát triển nhanh và bền vững.

Việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế tùy thuộc vào phân phối lại nguồn tài chính của các chủ thể trong nền kinh tế đầu tư vào các ngành, các khu vực kinh tế, trong đó phân phối lại nguồn tài chính nhà nước phải đóng vai trò chủ đạo định hướng thu hút các nguồn vốn đầu tư từ các chủ thể khác thì mới hình thành được cơ cấu kinh tế quốc dân hợp lý, hiệu quả trong quá trình phát triển kinh tế.

Xuất phát từ tính chất của các khoản chi từ nguồn tài chính nhà nước cho các ngành trong nền kinh tế quốc dân, việc phân phối lại nguồn tài chính nhà nước phải tuân thủ những tất yếu kinh tế sau đây:

*Thứ nhất*, nguồn đầu tư của Nhà nước cho các ngành phải hướng tới thu hút đầu tư xã hội tạo lập sự cân đối trong nội bộ từng ngành: *cân đối giữa xây dựng cơ sở vật chất kỹ thuật với phát triển nguồn nhân lực* cho ngành bao gồm: đội ngũ lao động nghiên cứu và ứng dụng các thành tựu khoa học công nghệ vào ngành; đội ngũ lao động quản lý nhà nước đối với ngành; đội ngũ quản trị kinh doanh ở các đơn vị sản xuất dịch vụ; đội ngũ lao động trực tiếp để phát huy tối đa năng lực sản xuất của ngành.

*Thứ hai*, xuất phát từ thực trạng và yêu cầu phát triển các ngành trên vùng để điều chỉnh cơ cấu đầu tư nguồn tài chính nhà nước theo hướng đảm bảo thu hút vốn đầu tư xã hội phát triển cân đối giữa các ngành, đồng thời tập trung nguồn tài chính Nhà nước cho ngành mũi nhọn để tạo sự phát triển đột biến ở các vùng.

*Thứ ba*, phân phối nguồn tài chính nhà nước phải kết hợp chặt chẽ giữa phân phối ngân sách trung ương với phân phối ngân sách địa phương để phát triển các ngành trên các vùng theo quy hoạch.

*Thứ tư*, phân phối nguồn tài chính nhà nước ở nước ta cho các ngành trong những năm tới cần theo thứ tự ưu tiên:

*Một*, tiếp tục tăng tỷ trọng đầu tư cho các ngành giáo dục & đào tạo; nghiên cứu khoa học công nghệ để có đủ nguồn nhân lực đáp ứng yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước và hội nhập kinh tế quốc tế.

**Hai**, tập trung nguồn tài chính nhà nước cho các công trình trọng điểm trong từng thời kỳ thuộc kết cấu hạ tầng kinh tế-kỹ thuật và kinh tế-xã hội.

**Ba**, bố trí từ nguồn tài chính nhà nước đủ mức cần thiết để thu hút các nguồn vốn trong xã hội nhằm giải quyết dứt điểm các chương trình mục tiêu quốc gia về xã hội và hỗ trợ kinh phí cho một số tổ chức xã hội nghề nghiệp cần khuyến khích phát triển.

**Bốn**, nguồn tài chính còn lại được phân phối:

- Tăng dự trữ tài chính nhà nước.
- Bổ sung vốn cho các doanh nghiệp 100% vốn Nhà nước theo yêu cầu hiện đại hoá doanh nghiệp.
- Góp vốn với tư bản trong nước và ngoài nước để chuyển hoá kinh tế tư nhân sang kinh tế tư bản nhà nước.
- Thông qua hệ thống ngân hàng cho vay đối với các loại hình doanh nghiệp và dân cư.

**Thứ năm**, làm tốt phân phối lại thông qua tín dụng nhà nước. Trong điều kiện nguồn thu của Nhà nước còn hạn chế, nhu cầu chi của Nhà nước để điều tiết vĩ mô nền kinh tế là rất lớn, phải thông qua tín dụng nhà nước để huy động nguồn tài chính nhàn rỗi trong nền kinh tế và huy động nguồn tài chính quốc tế để bù đắp bội chi ngân sách nhà nước.

Việc huy động vốn trong nước chủ yếu là vốn nhàn rỗi trong dân cư thông qua trái phiếu kho bạc trung hạn và dài hạn. Vay ngoài nước chủ yếu là thông qua ODA và phát hành trái phiếu chính phủ ra nước ngoài có mức độ tùy theo hệ số tín nhiệm.

Dù vay từ nguồn nào thì cũng phải tính toán kỹ hiệu quả sử dụng và nghĩa vụ trả nợ đúng hạn theo cam kết, có như vậy mới giữ được chữ tín để tiếp tục mở rộng quan hệ tín dụng ở mức độ cao hơn.

Tóm lại, phân phối lại của tài chính nhà nước là để tăng thêm nguồn tài chính tập trung cho Nhà nước và tiếp tục phân phối nguồn tài chính nhà nước cho các nhu cầu chỉ tiêu trên hai lĩnh vực chủ yếu: một là, quản lý nhà



nước, quốc phòng an ninh, và hai là, cho các ngành trong nền kinh tế quốc dân để thực hiện định hướng XHCN sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta.

Phân phối lại ở tâm vĩ mô là vấn đề rất phức tạp, nếu nhận thức đầy đủ các tất yếu kinh tế và tiến hành phân phối tuân thủ các tất yếu đó thì việc phân phối sẽ đảm bảo phát triển kinh tế cao, bền vững và thực hiện được công bằng xã hội trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

#### ***1.1.2.2. Chức năng giám đốc của tài chính, tài chính nhà nước***

##### ***Chức năng giám đốc của tài chính***

***Chức năng giám đốc của tài chính là sử dụng đồng tiền làm thước đo để theo dõi, kiểm soát và đánh giá các hoạt động kinh tế ở từng chủ thể trong nền kinh tế thị trường.***

Chức năng giám đốc tài chính bắt nguồn từ việc hình thành và sử dụng nguồn tài chính để tái sản xuất các mặt hoạt động của từng chủ thể trong nền kinh tế thị trường. Nó yêu cầu từng chủ thể phải theo dõi, kiểm tra và giám sát quá trình phân phối để hình thành thu nhập bằng tiền của từng chủ thể; theo dõi, kiểm tra giám sát việc phân phối thu nhập bằng tiền cho các nhu cầu chi tiêu ở từng chủ thể và theo dõi, kiểm tra giám sát quá trình sử dụng tiền tệ trên các mặt hoạt động của từng chủ thể để tạo nguồn thu và qua đó đánh giá hiệu quả sử dụng nguồn tài chính ở từng chủ thể.

Như vậy, trong nền kinh tế thị trường, mỗi chủ thể kinh tế là một chủ thể thực hiện chức năng giám đốc tài chính. Nhà nước là chủ thể thực hiện chức năng giám đốc tài chính nhà nước. Doanh nghiệp thực hiện chức năng giám đốc tài chính doanh nghiệp. Gia đình thực hiện chức năng giám đốc tài chính gia đình... tùy thuộc vào quy mô và phạm vi hoạt động của từng chủ thể mà sử dụng các công cụ thực hiện giám đốc tài chính với những mức độ khác nhau.

Nội dung giám đốc tài chính là theo dõi, kiểm tra, giám sát việc thực thi các quan hệ phân phối để hình thành thu nhập của từng chủ thể; giám đốc quá trình phân phối nguồn tài chính cho các nhu cầu chi tiêu và giám đốc việc sử dụng nguồn tài chính trong các hoạt động của từng chủ thể.

Giám đốc tài chính được thực hiện thông qua công cụ hạch toán, kiểm toán, thành tra, kiểm tra tài chính và phân tích hoạt động kinh tế. Do đó, chức năng giám đốc của tài chính được thể hiện như thế nào là tùy thuộc vào việc tổ chức bộ máy để sử dụng các công cụ giám đốc tài chính. Chức năng giám đốc tài chính được đánh giá là tốt khi cung cấp đầy đủ chính xác mọi hoạt động kinh tế được thể hiện bằng tiền để phân tích đánh giá hiệu quả toàn bộ hoạt động kinh tế của từng chủ thể, qua đó điều chỉnh phân phối nguồn tài chính cho các mặt hoạt động để đạt được hiệu quả cao hơn.

### ***Chức năng giám đốc của tài chính nhà nước:***

Nhà nước là một chủ thể trong nền kinh tế, Nhà nước tham dự phân phối kết quả sản xuất kinh doanh ở các đơn vị kinh tế và phân phối lại thu nhập ở các chủ thể trong nền kinh tế để hình thành thu nhập bằng tiền của Nhà nước và phân phối nguồn tài chính huy động được cho các nhu cầu chi tiêu trên các lĩnh vực hoạt động của Nhà nước, điều đó quy định nội dung rộng lớn và phức tạp của việc thực hiện chức năng giám đốc của tài chính nhà nước.

### ***Nội dung giám đốc tài chính nhà nước bao gồm:***

***Thứ nhất,*** kiểm tra, giám sát kết quả hoạt động kinh doanh của các đơn vị cơ sở trong nền kinh tế và thu nhập cá nhân để thực hiện thu đúng, thu đủ các loại thuế theo luật định.

***Thứ hai,*** kiểm tra, giám sát hoạt động của bộ máy thu các loại thuế, phí, lệ phí...

***Thứ ba,*** kiểm tra, giám sát quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước trong hệ thống kho bạc nhà nước.

***Thứ tư,*** kiểm tra giám sát việc phân phối nguồn tài chính tập trung của Nhà nước cho các lĩnh vực chi tiêu của Nhà nước.

***Thứ năm,*** kiểm tra giám sát hoạt động tín dụng nhà nước.

***Thứ sáu,*** kiểm tra giám sát việc tiếp nhận và phân phối viện trợ nước ngoài cho Nhà nước và Nhà nước viện trợ cho nước ngoài.

***Thứ bảy,*** kiểm tra giám sát tình hình chi tiêu ở các đơn vị sử dụng nguồn tài chính nhà nước.

Mục đích của giám đốc tài chính nhà nước là để đảm bảo việc hình thành và sử dụng nguồn tài chính tập trung của nhà nước theo đúng luật pháp

nhằm giải quyết thoả đáng mâu thuẫn giữa tích lũy tích tụ của các cơ sở sản xuất kinh doanh với tập trung cho Nhà nước, để vừa tăng trưởng kinh tế trong từng cơ sở đồng thời Nhà nước có đủ nguồn tài chính để giải quyết những vấn đề chung cho phát triển kinh tế xã hội bền vững; đảm bảo việc phân phối và sử dụng nguồn tài chính nhà nước theo đúng mục tiêu phát triển kinh tế xã hội của đất nước; ngăn chặn, hạn chế, tiến tới loại trừ tình trạng lãng phí, thất thoát và tham nhũng nguồn tài chính nhà nước, làm dịu bớt mâu thuẫn giữa thu và chi nhà nước, mâu thuẫn giữa các lĩnh vực chi tiêu của nhà nước, giữa các đơn vị thụ hưởng quỹ ngân sách nhà nước...

*Công cụ thực hiện chức năng giám đốc tài chính nhà nước bao gồm:*

*Thứ nhất*, luật pháp, chính sách thu chi và quản lý tài chính nhà nước.

*Thứ hai*, kế hoạch (dự toán) các khoản thu chi tài chính nhà nước

*Thứ ba*, hạch toán kế toán các khoản thu, chi tài chính nhà nước.

*Thứ tư*, kiểm toán nhà nước.

*Thứ năm*, thanh tra tài chính nhà nước,

*Thứ sáu*, xử lý vi phạm thu chi tài chính nhà nước,

*Thứ bảy*, phân tích đánh giá tình hình thu chi tài chính nhà nước.

*Cơ quan thực hiện chức năng giám đốc tài chính nhà nước* là Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp. Quốc hội là cơ quan kiểm tra, giám sát và đánh giá tình hình hoạt động thu chi của Chính phủ. Hội đồng nhân dân các cấp là cơ quan kiểm tra giám sát và đánh giá hoạt động thu chi tài chính của chính quyền cấp tương đương.

*Chính phủ và chính quyền các cấp là cơ quan hành pháp chịu trách nhiệm tổ chức bộ máy thực thi các hoạt động thu, chi và ghi chép, phản ánh thu chi vào sổ sách, tài khoản để tổng hợp tình hình thu chi tài chính nhà nước theo ngành và theo địa phương trên cả nước; cung cấp nguồn tư liệu về tình hình hoạt động thu chi tài chính nhà nước để Quốc hội và Hội đồng nhân dân kiểm tra giám sát, phân tích đánh giá việc sử dụng tài chính nhà nước làm công cụ định hướng XHCN sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta như thế nào, qua đó đưa ra những quyết sách mới về việc hình thành và sử dụng nguồn tài chính nhà nước.*

### ***1.1.3. Vai trò của Tài chính nhà nước trong định hướng XHCN sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta.***

Vai trò của tài chính nhà nước đối với sự phát triển kinh tế xã hội được phát huy như thế nào, trước hết tùy thuộc vào việc nhận thức vị trí của tài chính nhà nước trong chu trình tái sản xuất, trong hệ thống tài chính quốc gia; vị trí của tài chính nhà nước trong hệ thống các quan hệ sản xuất, trong thượng tầng kiến trúc.

Từ chỗ nhận thức đúng vị trí của tài chính nhà nước mới thực sự quan tâm đến việc xây dựng hệ thống luật pháp chính sách tài chính quốc gia trong đó có chính sách tài chính nhà nước, xây dựng bộ máy quản lý và thực thi các quan hệ tài chính nhà nước.

Đó là hai nhân tố quyết định phát huy vai trò của tài chính nhà nước là công cụ định hướng xã hội chủ nghĩa sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta.

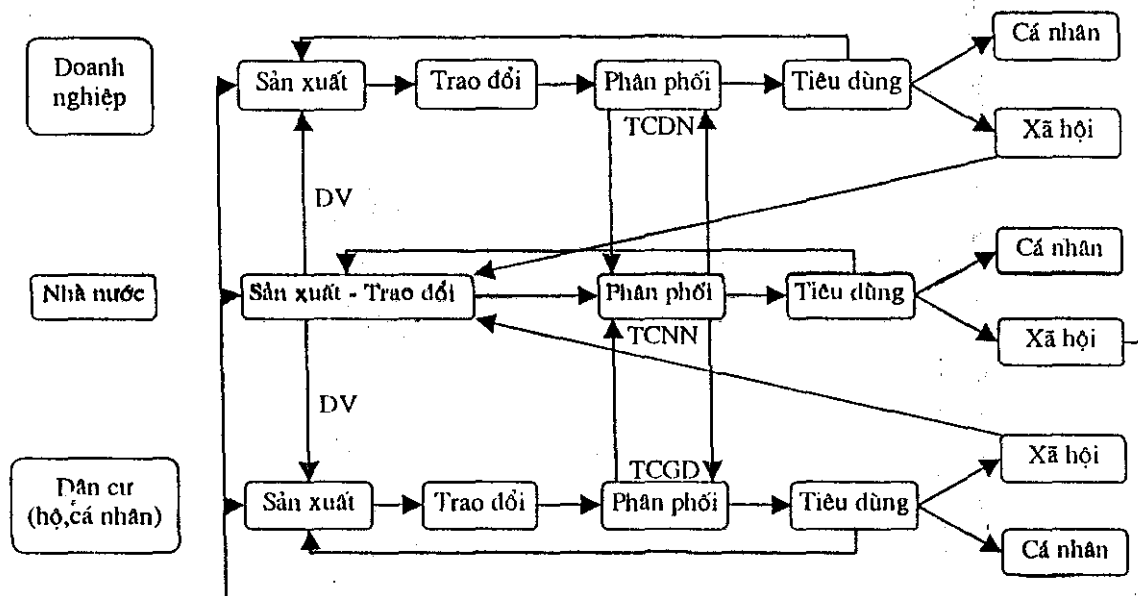
#### ***1.1.3.1. Vị trí vai trò của tài chính nhà nước trong chu trình tái sản xuất và hệ thống tài chính quốc gia.***

Quá trình tái sản xuất cá biệt của các chủ thể trong nền kinh tế thị trường được thực hiện theo chu trình sau đây:

Sản xuất - Trao đổi - Phân phối - Tiêu dùng. Trong đó, phân phối là mắt khâu tiếp theo sau sản xuất và trao đổi, phân phối không chỉ phụ thuộc vào sản xuất mà còn phụ thuộc vào trao đổi. Đối tượng phân phối trong chu trình tái sản xuất là phân phối tiền tệ, là chức năng đặc thù của tài chính bao gồm: tài chính doanh nghiệp, tài chính gia đình, tài chính nhà nước. Ở mắt khâu này, nếu tài chính phân phối đúng đắn - phân phối tuân thủ các tất yếu kinh tế (bao gồm tất yếu kinh tế kỹ thuật, tất yếu kinh tế xã hội, tất yếu kinh tế chính trị) thì tài chính sẽ thể hiện được vai trò tích cực đối với quá trình tái sản xuất cá biệt và tái sản xuất xã hội. Nếu tài chính phân phối sai lầm, vi phạm các tất yếu kinh tế thì quá trình tái sản xuất cá biệt và tái sản xuất xã hội sẽ rối loạn. Đó là đặc trưng chung của tài chính ở mọi chủ thể trong nền kinh tế. Tuy nhiên, tài chính ở mỗi nhóm chủ thể lại mang tính đặc thù trong phân phối hình thành nguồn tài chính và phân phối nguồn tài chính cho các nhu cầu tiêu dùng để tái sản xuất các mặt hoạt động của từng chủ thể.

Tái sản xuất các mặt hoạt động của nhà nước cũng theo chu trình: Sản xuất - Trao đổi - Phân phối - Tiêu dùng. Song ở khâu sản xuất, nhà nước cung ứng các dịch vụ công cộng. Một trong những đặc điểm quan trọng của dịch vụ là quá trình sản xuất và tiêu dùng diễn ra đồng thời, cho nên mắt khâu trao đổi rất mờ nhạt, chỉ biểu hiện ở hình thức bề ngoài là thanh toán các dịch vụ. Một số dịch vụ được các chủ thể tiêu dùng thanh toán trực tiếp bằng tiền dưới hình thức trả phí, lệ phí; phần lớn dịch vụ được tiêu dùng trong sản xuất và trong tiêu dùng xã hội và cá nhân, những dịch vụ loại này được “thanh toán” thông qua sự tham dự của nhà nước vào phân phối từ các chủ thể khác dưới hình thức các loại thuế.

Mối liên hệ giữa tái sản xuất các mặt hoạt động của nhà nước đối với tái sản xuất ở các doanh nghiệp và dân cư, mối liên hệ giữa các quá trình tái sản xuất cá biệt và vị trí vai trò tài chính nhà nước được trình bày khái quát trong sơ đồ sau đây!

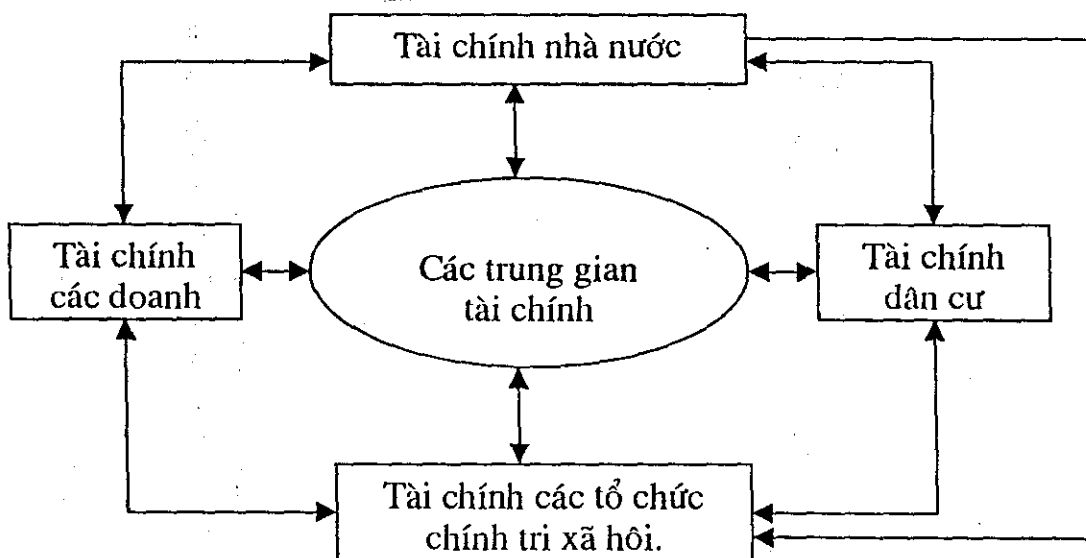


Từ sơ đồ trên đã chỉ rõ vị trí vai trò của tài chính nhà nước đối với quá trình tái sản xuất các mặt hoạt động của nhà nước, một mặt cung ứng các dịch vụ cho các chủ thể trong nền kinh tế, mặt khác tài chính nhà nước cung ứng nguồn tài chính cho các chủ thể khác trong nền kinh tế, điều đó nói lên tài chính nhà nước giữ vai trò hết sức quan trọng trong việc định hướng quá

trình tái sản xuất của các chủ thể khác trong nền kinh tế. Tài chính nhà nước tham dự phân phối ở các chủ thể khác, một mặt là để có nguồn thu đảm bảo nhu cầu chi tiêu của nhà nước trong việc cung ứng các dịch vụ, mặt khác điều chỉnh mối quan hệ giữa tập trung cho nhà nước với tích lũy tích tụ của từng cơ sở, qua đó mà tác động tới quy mô tích lũy và tiêu dùng ở các chủ thể khác. Điều đó chứng tỏ tài chính nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong hệ thống tài chính quốc gia.

Hệ thống tài chính quốc gia bao gồm:

- Tài chính nhà nước.
- Tài chính các doanh nghiệp, các trung gian tài chính.
- Tài chính hộ gia đình
- Tài chính các tổ chức chính trị xã hội.



Trong hệ thống đó tài chính nhà nước giữ vai trò chủ đạo chi phối toàn bộ hệ thống. Tài chính nhà nước giữ vai trò chủ đạo, chi phối là vì nhà nước là chủ thể nắm nguồn lực tài chính to lớn nhất trong nền kinh tế và nguồn lực đó không ngừng tăng lên do thực thi chính sách thu của nhà nước. Thông qua thực hiện chính sách thu, chi tài chính nhà nước mà tác động trực tiếp đến việc hình thành và phân phối sử dụng nguồn tài chính ở các chủ thể khác trong nền kinh tế. Đó là cơ sở khách quan để nhà nước sử dụng công cụ tài chính nhà nước định hướng XHCN sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta.

Vai trò chủ đạo định hướng của tài chính nhà nước tùy thuộc rất lớn vào chính sách tài chính nhà nước. Việc thực hiện luật pháp chính sách tài chính nhà nước trên thực tế thể hiện được vai trò chủ đạo đối với các doanh nghiệp là phát huy được vai trò tích cực của tài chính doanh nghiệp đảm bảo cho Tài chính doanh nghiệp thực sự là cơ sở, là điểm xuất phát của sự lớn mạnh toàn bộ hệ thống tài chính, vì doanh nghiệp là nơi sản xuất ra hàng hóa (hữu hình hoặc vô hình) đem lại nguồn thu cho nhà nước và các chủ thể khác trong nền kinh tế. Tài chính nhà nước tạo môi trường và điều kiện thuận lợi cho hoạt động kinh doanh ở các doanh nghiệp là nhân tố quyết định đến tăng trưởng kinh tế, tăng thu nhập cho các chủ thể trong nền kinh tế.

Chính sách tài chính nhà nước phát huy được vai trò chủ đạo của mình đối với tài chính dân cư là đảm bảo cho tài chính dân cư thực sự là tiền đề, là kết quả của sự phát triển kinh tế xã hội.

Vai trò chủ đạo của tài chính nhà nước đối với tài chính dân cư là đảm bảo huy động được tối đa các nguồn lực từ dân cư đầu tư vào các doanh nghiệp và doanh nghiệp kinh doanh có hiệu quả phải đem lại thu nhập của dân cư tăng lên.

Các tổ chức chính trị xã hội chỉ có thể hoạt động được trên cơ sở có nguồn tài chính đảm bảo. Về nguyên tắc, nguồn tài chính của các tổ chức này là do các thành viên tham gia các tổ chức đó đóng góp. Song, trên thực tế, tùy thuộc vào vị trí vai trò của từng tổ chức trong hệ thống chính trị mà được hay không được sự tài trợ từ nguồn tài chính nhà nước, qua đó tài chính nhà nước giữ vai trò chủ đạo đối với tài chính các tổ chức chính trị xã hội.

#### *1.1.3.2. Vị trí vai trò của tài chính nhà nước trong hệ thống các quan hệ sản xuất.*

Trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung trước đây, tài chính nhà nước chỉ là công cụ phản ánh các quan hệ phân phối hiện vật và tính toán các cân đối phân phối hiện vật. Phân phối dưới hình thái giá trị chỉ là hình thức, là cái bóng của các quan hệ phân phối hiện vật, do đó tài chính không đóng vai trò tạo lập hệ thống các quan hệ sản xuất. Chuyển sang cơ chế thị trường, tài chính nói chung và tài chính nhà nước nói riêng có vị trí vai trò hết sức quan

trọng, không chỉ nắm trọn mắt khâu phân phối trong chu trình tái sản xuất mà còn giữ vai trò tạo lập củng cố và hoàn thiện hệ thống các quan hệ sản xuất.

Vai trò tạo lập củng cố và hoàn thiện hệ thống các quan hệ sản xuất của tài chính nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta là do các nhân tố sau đây quy định:

*Thứ nhất*, việc phân phối nguồn tài chính nhà nước để hợp doanh với tư bản trong nước và ngoài nước tạo lập nên quan hệ sở hữu mới, làm chuyển hóa sở hữu tư bản tư nhân sang hình thức sở hữu hỗn hợp giữa tư bản tư nhân với tư bản của nhà nước. Kinh tế tư bản nhà nước là hình thức kinh tế trung gian quá độ chuyển sang kinh tế xã hội chủ nghĩa.

*Thứ hai*, tài chính nhà nước tham dự phân phối thực hiện lợi ích kinh tế quyền sở hữu vốn và tài sản nhà nước được sử dụng ở các cơ sở kinh tế thuộc các thành phần kinh tế, tập trung nguồn thu này về ngân sách nhà nước để chi đầu tư phát triển kinh tế xã hội, làm tăng thêm các tài sản thuộc sở hữu toàn dân tạo cơ sở kinh tế ngày càng lớn để nhà nước thực hiện định hướng xã hội chủ nghĩa sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta.

*Thứ ba*, nhà nước phân phối nguồn tài chính tập trung cho các ngành kinh tế, các vùng kinh tế, thúc đẩy quá trình phân công và hiệp tác lao động xã hội, tạo lập hệ thống các quan hệ về tổ chức quản lý hay quan hệ về phân công và hợp tác lao động xã hội phù hợp với yêu cầu phát triển lực lượng sản xuất trong từng thời kỳ.

### *1.1.3.3. Tài chính nhà nước là công cụ định hướng XHCN sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta.*

Các phân trên đã chỉ rõ vị trí của tài chính nhà nước trong quá trình tái sản xuất cá biệt của các chủ thể trong nền kinh tế, trong hệ thống tài chính, trong hệ thống các quan hệ sản xuất, nói lên vai trò của tài chính nhà nước đối với sự phát triển kinh tế xã hội ở nước ta, qua đó có thể khẳng định tài chính nhà nước là công cụ định hướng xã hội chủ nghĩa sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta trên các mặt sau đây:



*Một là*, tài chính nhà nước là cơ sở kinh tế đảm bảo cho hoạt động của hệ thống chính trị ở nước ta hướng vào mục tiêu đưa đất nước ta từng bước đi lên CNXH, vì dân giàu nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.

Hệ thống chính trị ở nước ta từ cơ quan lập pháp hành pháp, tư pháp đến các tổ chức đoàn thể quần chúng đều do Đảng cộng sản Việt Nam lãnh đạo. Sự tài trợ từ nguồn tài chính nhà nước cho các tổ chức trong hệ thống chính trị là cơ sở kinh tế đảm bảo giữ vững và phát huy tiền đề chính trị, để thực hiện định hướng XHCN sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta.

*Hai là*, thông qua thực thi chính sách thu, chi tài chính nhà nước để điều chỉnh cơ cấu kinh tế quốc dân, từng bước hình thành cơ cấu kinh tế quốc dân hợp lý, cụ thể là:

*Thứ nhất*, thông qua thực thi chính sách thu, chi tài chính nhà nước làm biến đổi cơ cấu giữa các ngành trong nền kinh tế quốc dân. Đối với các ngành cần phát triển với tốc độ nhanh để tạo lập sự cân đối giữa các ngành hoặc để tạo động lực cho quá trình phát triển bền vững, một mặt nhà nước tăng chi cho những ngành đó với nhịp độ cao hơn các ngành khác; mặt khác nhà nước miễn hoặc giảm thu đối với các cơ sở sản xuất (dịch vụ) trong các ngành đó, tạo điều kiện để cho các cơ sở đó tăng tích lũy để thực hiện quá trình tích tụ tái sản xuất mở rộng đẩy nhanh sự phát triển ở ngành đó.

*Thứ hai*, thông qua thực thi chính sách tài chính nhà nước để làm biến đổi cơ cấu giữa các vùng kinh tế. Đối với các vùng kinh tế còn gặp nhiều khó khăn trong quá trình phát triển, một mặt nhà nước chi đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế kỹ thuật và kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội cho vùng, tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ thể khác trong nền kinh tế đầu tư phát triển kinh tế ở những vùng đó; mặt khác có chính sách ưu đãi về tín dụng nhà nước đối với dân cư trong vùng và miễn hoặc giảm thu đối với các cơ sở sản xuất kinh doanh, tạo điều kiện tăng tích lũy để tái sản xuất mở rộng.

*Thứ ba*, thông qua thực thi chính sách thu chi tài chính nhà nước để tạo lập cơ cấu các thành phần kinh tế thích ứng với yêu cầu phát triển lực lượng sản xuất trong từng đơn vị sản xuất kinh doanh, trong từng ngành, từng vùng và trên phạm vi cả nước. Việc phân phối nguồn tài chính nhà nước dưới các hình thức nhà nước giao giá trị tài sản hoặc phân phối nguồn tài chính tập trung của nhà nước cho các chủ thể của các thành phần kinh tế khác sử

dụng lâu dài trong hoạt động sản xuất kinh doanh, đã tạo nên sự gắn kết đan xen giữa kinh tế nhà nước với kinh tế tư nhân, tập thể ngay trong từng đơn vị sản xuất, qua đó làm chuyển hóa các thành phần kinh tế, tính chất sở hữu tư nhân thuần túy về tư liệu sản xuất đã chuyển hóa sang sở hữu xã hội các tư liệu sản xuất; sở hữu tập thể cũng chuyển sang hình thức sở hữu xã hội ở trình độ cao hơn để thích ứng với yêu cầu phát triển lực lượng sản xuất .

*Thứ tư*, thông qua thực thi chính sách tài chính nhà nước, tài chính nhà nước là công cụ giải quyết các vấn đề xã hội, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội trong quá trình phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta.

Sử dụng tài chính nhà nước làm công cụ giải quyết các vấn đề xã hội ở nước ta, một mặt chúng ta cũng sử dụng công cụ thuế thu nhập cá nhân, chuyển một bộ phận thu nhập ở những người có thu nhập trên mức trung bình thành thu nhập của xã hội để giải quyết một số vấn đề chung của xã hội về giáo dục, y tế, văn hóa... và hỗ trợ cho bộ phận dân cư có thu nhập thấp, tạo điều kiện để họ từng bước vươn lên hội nhập với cộng đồng; mặt khác chúng ta còn chủ động phân phối nguồn tài chính tập trung của nhà nước từ việc thực hiện lợi ích kinh tế các tài sản thuộc sở hữu toàn dân để giải quyết các vấn đề xã hội theo các chương trình mục tiêu quốc gia về dân số, việc làm, xóa đói giảm nghèo, phát triển kinh tế ở các xã đặc biệt khó khăn ... Điều đó chứng tỏ tài chính nhà nước ở nước ta là công cụ thực hiện chính sách xã hội một cách hữu hiệu trong quá trình phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta.

## **1.2. Kinh nghiệm sử dụng Tài chính nhà nước làm công cụ định hướng phát triển kinh tế xã hội ở một số nước.**

### ***1.2.1. Kinh nghiệm các nước Đông Bắc Á và Đông Nam Á***

#### ***1.2.1.1 Chính sách động viên tài chính nhà nước trong định hướng phát triển kinh tế - xã hội và thúc đẩy tiến trình công nghiệp hóa***

Để thúc đẩy CNH và tăng trưởng thông qua xuất khẩu, thời kỳ đầu các nước đều áp dụng các biện pháp "ưu đãi thuế quan" song song với thực hiện các chính sách:

Một là, *duy trì cơ cấu chi NSNN hợp lý, gắn chặt với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, tạo cơ sở kinh tế - xã hội cho phát triển lâu dài.* bằng cách:

- *Nâng cao hiệu suất hoạt động của bộ máy, giảm tỷ trọng chi hành chính, chi quản lý và tăng chi NSNN cho đầu tư phát triển.*
- *Trong chi thường xuyên, phải ưu tiên cao cho chi phát triển nhân lực, dịch vụ công cộng, đặc biệt là chi cho giáo dục, đào tạo và y tế... để tạo lập đội ngũ nhân lực lành nghề, có trình độ cao.*

Hai là, *Duy trì NSNN thặng dư, hoặc thâm hụt NSNN ở mức thấp với nguồn bù đắp lành mạnh, góp phần duy trì môi trường kinh tế vĩ mô thuận lợi, tạo tiền đề vững chắc cho nền kinh tế cất cánh lâu dài.*

Ba là, *Quản lý và sử dụng tương đối hiệu quả vốn vay nước ngoài, nhờ đó mà tránh được tất cả các nguy cơ khủng hoảng nợ nước ngoài*

### ***Bài học rút ra từ kinh nghiệm các nước trong khu vực:***

Một là, *Thực thi chính sách tài chính, TCNN thận trọng, lành mạnh và đúng đắn tạo môi trường kinh tế vĩ mô ổn định (lạm phát thấp, thâm hụt ngân sách thấp và được kìm chế) là một trong các yếu tố tạo nên sự thần kỳ của Đông Nam á. Đây là điều không hề gây tranh cãi, xem xét lại cả trước, trong và sau khủng hoảng 1997. Trong ba mươi năm qua lạm phát trung bình của các nước khu vực là 8.5%, của các nước đang phát triển là 18%. Điều này đem lại bầu không khí tốt đẹp nhất có thể có cho đầu tư dài hạn.*

Hai là, *trước và sau khủng hoảng đều không hề phủ nhận một thực tế là việc tăng cường đầu tư Nhà nước cho giáo dục và đào tạo chính là một yếu tố quan trọng tạo ra sự thần kỳ ở Châu á. Đầu tư cho giáo dục vấn đề không đơn thuần là đầu tư cao, mà quan trọng là đầu tư đúng, cụ thể là tập trung cho giáo dục phổ thông trung học và tiểu học. Đây là vấn đề sống còn để tạo ra đội ngũ lao động lành nghề, chứ không phải là các trường đại học. Thập kỷ 80 Nam Triều Tiên, Thái Lan, Indônêxia đã tập trung trên 80% ngân sách giáo dục cho đối tượng này; ngược lại đầu tư của Malaixia rất lớn nhưng không hiệu quả cao bởi tập trung kinh phí cho bậc đại học, du học.*

Ba là, *Liệu quá trình công nghiệp hóa chỉ nên thực hiện bằng các nguồn lực thị trường hay cần tới sự hỗ trợ của chính sách công nghiệp ?*

Đây vẫn là vấn đề gây tranh cãi; tuy nhiên thực tế của Hàn Quốc, Malaixia, Singapo cho thấy, chính sách công nghiệp theo định hướng xuất khẩu đã thực sự mang lại những kết quả khả quan. Vấn đề đặt ra là thiết kế hệ thống

khuyến khích sao cho ít gây ra tiêu lý lợi dụng vào bảo lãnh để cố ý làm liều. Theo nghĩa này, việc thúc đẩy xuất khẩu bằng chính sách công nghiệp, các biện pháp TCNN, nghĩa là khác hẳn việc thay thế hàng nhập khẩu bằng cách bảo hộ thị trường trong nước, đã thành công.

Bốn là, *Vấn đề sử dụng TCNN tài trợ cho một số ngành công nghiệp có lựa chọn*. Đây là khía cạnh cần nghiên cứu thật kỹ.

Cho đến khi kinh tế Đông Nam á đã phục hồi, cuộc tranh luận về vấn đề *liệu các chính sách công nghiệp đã tạo ra ảnh hưởng tích cực tới tăng trưởng kinh tế trong dài hạn hơn hay có tác động tiêu cực nhiều hơn?* vẫn chưa ngã ngũ. Kết quả nghiên cứu về Nhật Bản cho thấy, nói chung, trợ cấp đã làm chuyển dịch nguồn lực từ nơi sử dụng có hiệu quả cao sang nơi sử dụng có hiệu quả thấp; phần lớn trợ cấp thông qua ưu đãi thuế, tín dụng, bảo hộ đều rơi vào các ngành công nghiệp đang đi xuống, hoặc đã bão hòa.

Nghiên cứu Đông Bắc á và Đông Nam á thập kỷ 80 & 90 một số học giả khẳng định đầu tư vào các ngành luyện kim, hóa chất là lãng phí và tạo ra tình trạng dư thừa công suất. Hiện trạng đầu tư tín dụng chỉ định cho các nhóm doanh nghiệp được lựa chọn ở các nước như sau:

- Tại Hàn Quốc tín dụng chỉ định, ưu đãi thuế thực chất là nuôi dưỡng các tập đoàn khổng lồ nằm dưới sự kiểm soát của một số gia đình giàu có (trước khủng hoảng mức sinh lời của 30 chaebol lớn nhất thấp hơn chi phí vay nợ). Chính sách công nghiệp đã chuyển tín dụng vào các ngành kém hiệu quả, làm tăng tệ nạn tham nhũng, hối lộ, dẫn đến tích lũy không ngừng các món nợ khê đọng. Các ngân hàng phải gánh nợ khê đọng tương đương 20% GDP.
- Các cơ quan công quyền Indônêxia không có khả năng giám sát các khoản trợ cấp và bị lợi ích doanh nghiệp chi phối. Nỗ lực của cơ quan này thúc đẩy phát triển các ngành ô tô, máy bay...đều bị thất bại và trả giá rất đắt. Hiện tượng này cũng lặp lại ở Malaixia (hỗ trợ ngành kim loại, chế tạo máy).
- Tại Philippin các khoản tín dụng ưu đãi cũng như các chính sách ưu đãi khác đều chịu ảnh hưởng của nhóm người có quyền thế trong xã hội.

Nghiên cứu sâu hơn tình hình các nước cho thấy, sự chi phối của các nhóm người có quyền thế đối với chính sách công nghiệp gắn với trợ cấp, ưu đãi khổng lồ về thực chất đã gây nên lãng phí quá mức cho NSNN. Thực tiễn

cho thấy chính phủ nào thực thi chính sách kinh tế phù hợp, thì có thể phân bổ các ưu đãi để thu hút đầu tư xã hội vào các lĩnh vực ưu tiên do nhà nước xác định. Khủng hoảng Châu á gây ra nhiều tranh luận, song suy ngẫm lại xét một cách tổng thể và có so sánh với các khu vực khác, thì nhiều nhà nghiên cứu có uy tín lớn vẫn khẳng định *"thành tựu kinh tế - xã hội, sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế và công nghiệp hóa ở khu vực này đã vượt xa mức độ có thể đạt được nếu chỉ dựa vào lực lượng thị trường và sáng kiến của khu vực tư nhân"*. Bên cạnh đó cần nhận thấy, lợi thế của mô hình phát triển, công nghiệp hóa do nhà nước chỉ đạo là nó thành công trong huy động và đầu tư một nguồn lực lớn, nhưng lại không thành công đáng kể trong việc đảm bảo sử dụng có hiệu quả các nguồn lực này.

Năm là, không nên nhấn mạnh quá mức vai trò của chính phủ trong việc tạo nên "sự thần kỳ", cũng như ngăn chặn khủng hoảng. Để tạo ra sự tăng trưởng nhanh và ổn định, chính phủ cần đảm bảo sự ổn định chính trị và môi trường kinh tế vĩ mô, thúc đẩy CNH bằng cách nâng cao dân trí. Bối cảnh quốc tế đã thay đổi nhiều so với thập kỷ 70 nên chúng ta chỉ có thể tham khảo kinh nghiệm khu vực về CNH, HĐH; còn muốn tranh thủ hết lợi thế của hệ thống kinh tế toàn cầu thì điều cốt yếu là phải xây dựng đường lối phát triển phù hợp với điều kiện riêng của mình và yêu cầu của nền kinh tế quốc tế; từ đó tập trung đúng mức tài lực cho nhiệm vụ trung tâm này.

Tóm lại, Sự thần kỳ của Châu á là có thật và kinh nghiệm của các nền kinh tế Đông Nam á tăng trưởng cao với chính sách công nghiệp hóa vẫn là những bài học quan trọng cho các nước đang phát triển. Tuy nhiên, Chính phủ cần can thiệp thích hợp tùy theo các điều kiện cụ thể và mục tiêu chính sách tránh *can thiệp hành chính quan liêu, chủ quan duy ý chí và lạm dụng quản lý để vụ lợi, làm bừa"*.

### **1.2.1.2. TCNN trong việc khắc phục hậu quả kinh tế - xã hội của khủng hoảng tài chính.**

Từ trạng thái tài chính quốc gia lành mạnh, vững chắc, khủng hoảng đã đẩy các nước này rơi vào tình trạng đầy khó khăn, tổn thất nặng nề, kinh tế - xã hội diễn biến phức tạp; TCNN đứng trước những thách thức lớn không dễ dàng vượt qua:

- Nợ khê động chông chất ở hệ thống ngân hàng là một thách thức lớn và kéo dài trong nhiều năm, trực tiếp đe dọa sự phục hồi và cản trở quá trình phát triển trong tương lai.
- Nợ Chính phủ gia tăng đã nhanh chóng làm suy yếu TCNN và làm giảm nghiêm trọng năng lực điều chỉnh, định hướng vĩ mô của Nhà nước. Vào thời điểm 1999, nợ chính phủ của Hàn quốc, Malaixia và Thái lan từ 35 - 50% GDP, của Indônêxia, Phillippin từ 90 - 100% GDP, của Trung Quốc là 30% GDP.
- Số người nghèo Đông á lại gia tăng trở lại với 278 triệu (Trung quốc 65 triệu), mạng lưới an sinh xã hội đã bộc lộ khá nhiều bất cập và tụt hậu so với yêu cầu. Bất bình đẳng gia tăng tại Trung Quốc, Hồng công, song trong khu vực Đông Nam á còn lại thì ít thay đổi.
- Sức ép của khủng hoảng lên tài chính công là rất lớn: nguyên nhân thứ nhất là do nguồn thu NSNN giảm mạnh; chi phí của công cuộc tái cơ cấu tài chính và các món nợ kèm theo là nguyên nhân thứ hai dẫn đến căng thẳng nguồn lực công cộng; kết cục là thâm hụt NSNN của các nước đã gia tăng và ở mức cao 4 - 7% GDP, gánh nặng trả lãi theo nội tệ tăng lên 30%. Trả lãi nợ chính phủ hàng năm tăng lên nếu so với GDP thì trả lãi năm 1999 của Indônêxia là 3,9%, của Hàn quốc là 2,6%, của Malaixia là 3,2%, Phillippin là 6,8%...

Trên phương diện tổng thể khủng hoảng tài chính khu vực đã tạo ra thách thức khó trụ vững đối với mô hình kinh tế do chính phủ chủ đạo, các nước buộc phải có những điều chỉnh nhất định. Đi kèm với diễn biến đó các nước đã bắt tay điều chỉnh lại TCNN, khu vực tài chính công nhằm đối phó và thích ứng với hoàn cảnh mới, theo các hướng sau:

*Thứ nhất, Bố trí lại vị trí của chính phủ* thông qua điều chỉnh NSNN để làm được nhiều việc hơn với ít nguồn lực hơn; điều chỉnh lại quan hệ giữa nhà nước và khu vực tư nhân theo hướng chính phủ đóng vai trò nhỏ hơn trong việc phân bổ nguồn lực (qua các kênh kế hoạch, bảo lãnh công khai và bảo lãnh ngầm); phân quyền tài chính nhiều hơn cho địa phương; thực hiện giám sát tốt hơn các chính quyền địa phương trong quá trình phân quyền.

*Thứ hai, Quản lý các nguồn tài chính và nhân lực tốt hơn:* Đảm bảo chi tiêu công cộng tốt hơn đồng thời tăng cường mối liên hệ giữa quá trình ra

chính sách và qui trình thiết lập ngân sách; hình thành các công cụ tài chính mới để làm nhẹ bớt rủi ro tài khóa.

*Thứ ba, Nhà nước và TCNN trước mắt sẽ phải tập trung nhiều hơn cho việc ổn định chính trị - xã hội; kiện toàn, phát triển hệ thống an sinh xã hội nhằm lập lại cơ sở kinh tế - xã hội cho chiến lược phục hồi và tăng trưởng bền vững trở lại trong tương lai.*

### **1.2.1.3. Điều chỉnh chính sách xã hội.**

Trước khủng hoảng mạng lưới an sinh xã hội do các Chính phủ các nước Đông Bắc Á và Đông Nam Á tạo ra có xu hướng rất hạn chế về cả qui mô và đối tượng vì họ đã quen với hiện trạng tăng trưởng cao và toàn dụng nhân công (Thái Lan chương trình an sinh chính chỉ chiếm 2% NS của chính phủ năm 1996, tại Malaixia chi tiêu cho việc trợ giúp xã hội chỉ chiếm 1,7% NS chi tiêu thường xuyên năm 1997. Khi phải đối mặt với khủng hoảng mạng lưới an sinh xã hội được mở rộng tại mọi quốc gia, Hàn quốc đã tăng chi tiêu cho việc bảo trợ xã hội từ 0,6% GDP năm 1997 lên 1,3% năm 1998, gần 2% năm 1999; Hàn quốc là nước duy nhất có bảo hiểm thất nghiệp. Xu hướng gia tăng chi cho an sinh xã hội cũng gia tăng tại Indônêxia.

#### ***Những bài học về chính sách xã hội:***

*Thứ nhất, Khủng hoảng là lời cảnh báo rằng các cú sốc kinh tế vĩ mô có thể gây ra những hậu quả thảm hại về mặt xã hội và không có gì đảm bảo cho sự tăng trưởng liên tục. Đây là lời cảnh tỉnh với các nước đã xây dựng mạng lưới an sinh xã hội của mình trên cơ sở phụ thuộc nhiều vào hiện trạng tăng trưởng kinh tế và toàn dụng nhân công.*

*Thứ hai, Các nước chưa được chuẩn bị cho việc khắc phục những thiệt hại to lớn về nhân lực do khủng hoảng có hệ thống, diễn ra có hệ thống trên diện rộng có thể gây ra. Kết quả là sự ứng phó bị chậm trễ, nửa vời và đứt quãng. Mạng lưới an sinh xã hội trước khủng hoảng thường chấp vá và nhỏ bé. Kết cục là chính phủ rất ít các chương trình để lựa chọn sử dụng. Từ thực tế các nước cho thấy, thiếu một cái nhìn phối hợp về mạng lưới an sinh xã hội đã sản sinh ra những chính sách chưa tối ưu khi không cân nhắc những đánh đổi và tác động lan tỏa giữa các kênh can thiệp khác nhau.*

*Thứ ba*, Vấn đề thể chế đối với việc quản lý kinh tế vĩ mô và dịch vụ xã hội là rất cần thiết: các chính sách chỉ tốt khi chúng được thực hiện. Điều này thể hiện rõ về sự giải ngân chậm trễ các khoản chi cho mạng lưới an sinh xã hội ở Indônêxia.

Phát triển chính sách, thể chế, nhất là mạng lưới an sinh xã hội hiện được nhiều chính phủ trong khu vực hết sức quan tâm, bởi đây là một trong ba đề xuất có tính chiến lược quyết định sự phát triển của Đông Á trong 10 năm tới. Tổng kết kinh nghiệm quốc tế, thực tiễn khu vực, các nhà nghiên cứu đã đề xuất các nguyên tắc cơ bản để có chính sách xã hội hợp lý, bao gồm:

*Một là*, Tăng trưởng vẫn là vũ khí mạnh mẽ nhất để chống đói nghèo.

*Hai là*, Các chính sách cần tạo điều kiện tiếp cận bình đẳng đến các dịch vụ.

*Ba là*, Chính phủ phải nhạy bén trước những tác động phân phối của các chính sách.

*Bốn là*, Các chương trình và chính sách tài khóa chống chu kỳ có thể giảm nhẹ những cú sốc bất lợi.

### ***1.2.2. Kinh nghiệm trung quốc***

Trung Quốc đã lập nên kỳ tích, kinh tế tăng trưởng với tốc độ bình quân trên 9,8%/năm liên tục trên hai mươi năm. Vậy TCNN đóng vai trò gì trong cải cách và phát triển?

Vấn đề sử dụng TCNN để định hướng phát triển kinh tế - xã hội của Trung Quốc nằm trong cái phông lớn: cải cách, mở cửa và xây dựng thành công nền kinh tế thị trường XHCN mang màu sắc Trung Quốc. Trung Quốc nhất quán và kiên trì theo đuổi phương châm chiến lược: *Phát triển là đạo lý căn bản, là lợi ích quốc gia hàng đầu và lấy xây dựng kinh tế làm trung tâm, kiên trì hàng trăm năm không thay đổi*. Đại hội Đảng lần thứ 14 đã tiếp tục khẳng định " *Trừ khi xảy ra sự xâm nhập qui mô lớn của kẻ thù bên ngoài, bất kể trong tình huống nào đều không thể dao động về trung tâm này*". Trong kế hoạch 5 năm 2001-2005 phương châm số một vẫn là " *Lấy phát triển làm chủ đề. Phát triển là nguyên tắc bất di bất dịch, là then chốt để giải quyết mọi vấn đề của Trung Quốc*". Quan điểm phát triển đúng, nhất quán là nền tảng để hoạch định, lựa chọn chính sách tài chính phù hợp và hiệu quả.



Cải cách TCNN Trung Quốc có nhiều nét tương đồng với ta và là một mảng đề tài lớn, trong phạm vi đề tài chúng tôi chỉ tập trung vào hai mảng chủ yếu là kinh nghiệm thực thi chính sách động viên và phân bổ NSNN trong điều chỉnh và định hướng phát triển kinh tế - xã hội, mà không đi vào các vấn đề thuộc về nghiệp vụ và công nghệ vận hành chính sách tài khóa.

### *1.2.2.I. Chính sách TCNN trong điều chỉnh và định hướng kinh tế - xã hội.*

#### *Chính sách động viên qua thuế*

Cải cách thuế, chính sách động viên vào NSNN xuyên suốt hơn hai mươi năm thực sự nhất quán và bám sát định hướng phát triển kinh tế là trung tâm và nó là khâu đột phá trong cải cách, mở cửa kinh tế của Trung Quốc. Bên cạnh tác động tích cực đến phát triển kinh tế, khu vực xí nghiệp hương trấn, đặc khu kinh tế, thì *chính sách động viên của Trung Quốc có nét rất độc đáo và chính nó đã tạo ra một động lực mạnh mẽ, bền vững hiếm thấy trên thế giới thúc đẩy kinh tế tăng trưởng nhanh, ổn định và lâu dài*. Các nước trong khu vực đã áp dụng chính sách động viên thấp để thúc đẩy phát triển kinh tế, nhưng so với Trung Quốc thì tính nhất quán không thể bằng.

Chương trình cải cách kinh tế của Trung Quốc có nhiều nội dung, song nội dung chính là áp dụng chính sách thuế trọng cung. Chính sách này giảm thuế liên tục trong nhiều năm, nếu năm 1978 thu nhập của chính phủ chiếm 31% GDP thì thời kỳ 1994-1998 chỉ còn khoảng 11,8% GDP, nhưng qui mô NSNN lại tăng lên 4 lần. Việc cắt giảm thuế mạnh, trên bình diện rộng đã chuyển khoảng 1/5 thu nhập từ chính phủ sang khu vực công ty, xí nghiệp và các nguồn này đã được sử dụng hiệu quả. Do không đánh thuế thu nhập đối với khu vực tư nhân nên thành quả tăng trưởng lại được tái đầu tư mở rộng kinh doanh, bằng chứng cụ thể là: tổng đầu tư xã hội tính gộp năm 1981 là 14000 tỷ NDT (vốn quốc hữu là 8100 tỷ NDT) bằng 12,5 lần tổng đầu tư của 29 năm trước cải cách; năm 1997 tổng đầu tư vốn cố định của xã hội là 25300 tỷ NDT, trong đó tỷ trọng của khu vực quốc hữu giảm từ 70% năm 1981 xuống 53% năm 1997. Bằng chứng thứ hai là sự phát triển như vũ bão của doanh nghiệp hương trấn làm thay đổi căn bản bộ mặt nông thôn: năm 1978 số lượng doanh nghiệp mới 1,5 triệu thì năm 1997 là 20,2. Chính sách động viên đã đóng vai trò lớn trong phát triển, giải quyết các vấn đề bức xúc của nông thôn (việc làm, cải thiện đời sống), phân phối thu nhập trong nội bộ nông thôn được đánh giá là

tương đối công bằng; tiến trình CNH nông thôn Trung Quốc đuổi kịp và vượt các nước láng giềng. Sau sự kiện 1989 và từ năm 1991 Trung Quốc tiếp tục cắt giảm thuế thì kinh tế lại tăng trưởng mạnh trong các năm 1991-1995 tương ứng là: 16,6%, 23,2%, 30%, 35%, 25,1%.

Điều đặc biệt trong vận hành chính sách thuế thấp của Trung Quốc là kinh tế tăng trưởng cao mà không hề bị thâm hụt NSNN cao do cắt giảm thuế. Nguyên nhân chủ yếu là: Trung Quốc thực thi chính sách chi NSNN thận trọng, nhưng quan trọng hơn là khi kinh tế tăng cao, bên vững tạo nhiều cơ hội kinh doanh, việc làm có thu nhập cao tại khu vực ngoài quốc doanh, do đó giảm sức ép trong việc trả lương, cung cấp nhà ở, hàng hóa và dịch vụ. Bên cạnh vai trò thúc đẩy kinh tế phát triển, chính sách động viên còn phát huy vai trò điều chỉnh rất rõ nét, cụ thể là :

- Thông qua thay đổi mức thuế điều chỉnh đầu tư tài sản cố định (năm 1991 kinh tế quá nóng thuế dùng làm biện pháp khống chế đầu tư, tới năm 2000 thì bỏ hẳn); thúc đẩy tiến bộ khoa học kỹ thuật bằng chính sách giảm bù thuế thu nhập doanh nghiệp đối với đầu tư thiết bị của doanh nghiệp.
- Thông qua thuế điều chỉnh vấn đề phân phối thu nhập, khuyến khích tiêu dùng và nâng cao mức thu nhập thực tế của tầng lớp có thu nhập thấp.

Từ thực tiễn Trung Quốc, các nước khu vực có thể rút ra *bài học tổng quát về sử dụng chính sách động viên thấp để thúc đẩy kinh tế tăng trưởng là cần tạo và đảm bảo các điều kiện tiên quyết sau:*

- Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đúng đắn, nhất quán và rõ ràng.
- Sự ổn định chính trị - xã hội, nhà cầm quyền phải có quyết tâm cao.
- Tránh được mâu thuẫn đảng phái trong quốc hội (các nước trong khu vực có chính phủ ổn định, chủ yếu do một đảng cầm quyền).

Thành công của Trung Quốc thách thức quan điểm chính thống của IMF.

### **Chính sách chi tiêu Ngân sách nhà nước của Trung Quốc**

Kinh nghiệm về chi NSNN tập trung vào ba khía cạnh sâu đây.

*Một là, Thực thi chính sách chi tiêu NSNN thận trọng, kiểm soát chặt chẽ thâm hụt NSNN tạo môi trường kinh tế vĩ mô ổn định, thuận lợi cho kinh*

*tế tăng tốc lâu dài*. Trong thực tiễn không phải không xuất hiện những giai đoạn NSNN căng thẳng; thu NSNN và NS trung ương giảm, song Trung Quốc dứt khoát không phát hành tiền cho chi tiêu và bù đắp thiếu hụt NSNN. Đây là quyết tâm mạnh mẽ và sắt đá hiếm thấy trên thế giới. Nhờ hai đòn bẩy mạnh là chính sách động viên và chi NSNN đúng đắn đã thúc đẩy kinh tế nước này tăng tốc với nhịp độ cao. So với thế giới, độ ổn định và cân bằng NSNN của Trung Quốc vào loại vững chắc nhất thế giới (thâm hụt NSNN bình quân chưa tới 1% GDP, nợ chính phủ thấp), chỉ có một thời kỳ 1993-1994 kinh tế vĩ mô bất ổn song nguyên nhân chủ yếu là quản lý tín dụng lỏng lẻo chứ không phải do NSNN.

*Hai là, Điều chỉnh mạnh mẽ cơ cấu chi NSNN, bám sát các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.* Mặc dù chi NSNN từ 31% GDP năm 1978 giảm xuống còn khoảng 12% GDP trong thập kỷ 90, nhưng vẫn căn bản giải quyết các nhu cầu chi của kinh tế và xã hội. Trong hai mươi năm qua cơ cấu chi đã có bước chuyển dịch cơ bản như sau:

- Đầu tư vào các dự án sản xuất giảm, nhà nước đã chủ động rút ra khỏi sản xuất kinh doanh thuần túy để tập trung cho chức năng điều chỉnh và định hướng ở tầm vĩ mô. Chi cho xây dựng kinh tế từ 60% năm 1978 giảm còn 26,6% tổng chi NSNN năm 1995, chi cho đầu tư cơ bản từ 40,3% năm 1978 giảm còn 11,6% năm 1995.
- Chi tiêu y tế, giáo dục, phúc lợi từ 11,6% lên 23,2% NSNN năm 1995.
- Chi trả nợ năm 1995 chiếm 13%, riêng cho quốc phòng giảm từ 14,96% năm 1978 xuống 9,33% NSNN năm 1995.

*Ba là, Trong cải cách NSNN quan hệ, tỷ trọng giữa NS trung ương và NS địa phương cũng có những thay đổi cơ bản.* NSNN Trung Quốc xây dựng theo chủ trương cân phải tập trung, nhưng không thể quá tập trung; song trong điều chỉnh, tỷ trọng của NS trung ương liên tục giảm và duy trì ở mức thấp. Xu hướng này tuy tạo điều kiện cho NS địa phương được tăng cường và chủ động; nhưng sinh ra tình trạng bất lợi là NS trung ương thiếu nguồn lực tài chính nên việc đạt mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô và cân bằng giữa các khu vực ngày càng khó khăn hơn. Nếu năm 1979 tỷ trọng giữa trung ương và địa phương là 50,8% và 49,2% thì đến năm 1993 tỷ lệ này là 22% và 78%; năm 1994 Trung Quốc thông qua luật NSNN và đặt mục tiêu nâng tỷ trọng

của NS trung ương lên 50%, thực tế đạt mức 52% trong các năm 1995 - 1998, nhưng phân sử dụng của NS trung ương sau chuyển giao chỉ còn 22,7% tổng chi NSNN (Anh là 71%, Mỹ là 42%, Argentina là 57%, Indonesia là 82%).

Theo đánh giá của WB, cải cách NSNN Trung Quốc đạt thành tựu kinh ngạc (mở rộng cơ sở thu, tăng chi xã hội, chuẩn hóa quan hệ NS giữa trung ương và địa phương), song vẫn còn nhiều vấn đề tiếp tục phải điều chỉnh:

- NS trung ương eo hẹp nên chính phủ không thể lập ra các chương trình tâm cơ hỗ trợ các vùng kém phát triển, Trung Quốc trở thành một trong ba nước bị mất cân đối giữa các vùng lớn nhất trên thế giới. Hệ thống chuyển giao tài chính giữa trung ương và địa phương ít có vai trò cân đối lại chênh lệch.
- Phân chi tiêu của chính phủ ước tính tới 12% GDP nằm ở quỹ NS bổ sung, quỹ ngoài NS; dẫn đến tình trạng địa phương chuyển các khoản thu trong NS sang quỹ ngoài NS để tránh phải phân chia với trung ương.

Cuối thập kỷ 90, để chuyển dịch tăng trưởng sang phía tây, đối phó với thiếu phát và duy trì nhịp độ tăng trưởng cao, chính sách TCNN có một số điều chỉnh: Từ 1998 thực thi chính sách tài khóa tích cực, mở rộng qui mô đầu tư Nhà nước vào cơ sở hạ tầng thông qua phát hành trái phiếu chính phủ, theo các nhà kinh tế Trung Quốc, hiệu ứng của chính sách này đã làm tăng GDP lên 1,5% trong năm 1999 và 2% trong năm 2000.

Chính sách tài chính tăng chi NS và giảm thuế đã chặn được nguy cơ tụt dốc của nền kinh tế, song không phải không có vấn đề đó là:

- Nợ của TCNN tăng nhanh. So với tổng thu NSNN nợ TCNN đã tăng từ 20% năm 1995, lên 29,7% năm 1998 và 30,6% năm 1999.
- Tăng trưởng kinh tế phụ thuộc quá mức vào đầu tư của nhà nước, đầu tư xã hội phục hồi chậm đe dọa cơ sở tăng trưởng bền vững trong tương lai. Thời kỳ 1993-1997 đầu tư mới tăng của xã hội chỉ phụ thuộc khoảng 40-45% vào đầu tư nhà nước thì năm 1999 chỉ số này đã là 90%.

Trung Quốc đã đạt những thành tựu lớn lao trong phát triển, song họ cũng phải trả giá không nhỏ, đó là sự phân hóa (hai cực Đông-Tây, giàu - nghèo, thành thị - nông thôn) không mất đi cùng với phát triển kinh tế, mà dường như ngày càng sâu sắc, gay gắt hơn.

Ngay cả sự chuyển đổi cơ cấu kinh tế nhanh của Trung Quốc cũng có tính hai mặt. Trung Quốc đi theo con đường giống các nước, song khác là tốc độ chuyển đổi cao: Trung Quốc chỉ tiến hành trong vòng ít năm một quá trình mà các nước khác phải mất mấy thập kỷ. Về cơ cấu việc làm, trong vòng 18 năm kể từ 1978, tỷ trọng lao động trong lĩnh vực nông nghiệp giảm từ 71% xuống còn 50% (Mỹ phải mất 50 năm, Nhật mất 60 năm để đạt mức độ chuyển đổi như vậy). Sự di chuyển nhanh dân cư ra khỏi lĩnh vực nông nghiệp cũng tạo điều kiện cho việc cải cách cơ cấu sở hữu, thúc đẩy làn sóng CNH (làn sóng thứ hai được thực hiện trong các xí nghiệp hưng chấn, tỉnh và sở hữu tập thể; làn sóng thứ ba được hình thành chủ yếu là doanh nghiệp sở hữu tư nhân, cá thể và công ty có vốn đầu tư nước ngoài). Chính chuyển đổi cơ cấu như vậy đã tạo ra sự thúc đẩy bổ sung mạnh mẽ cho tăng trưởng kinh tế suốt 18 năm qua. Việc chuyển lao động nông nghiệp với năng xuất thấp sang khu vực công nghiệp và dịch vụ góp phần tạo thêm mức tăng trưởng GDP là 1% hàng năm; sự chuyển đổi cơ cấu sở hữu góp phần làm tăng GDP là 0,5%.

Tuy nhiên sự chuyển đổi cơ cấu không đều giữa các địa phương cũng làm nảy sinh vấn đề là: các tỉnh chuyển đổi nhanh tạo ra mức lương cao trong vùng đô thị và ven đô đã đẩy khoảng cách giàu nghèo doãng mạnh ra; sự bất bình đẳng về thu nhập càng lớn (thu nhập thành thị cao hơn 4 lần thu nhập nông thôn, đây là mức quá cao so với chuẩn mực quốc tế, nhưng vẫn là mức bình đẳng hơn so với châu phi và Mỹ la tinh (ở 36 quốc gia nghiên cứu thì mức chênh lệch có xu hướng là thấp hơn 1,5 lần và hiếm khi vượt 2 lần).

#### *1.2.2.2. Những vấn đề nổi cộm về tài chính nhà nước của Trung quốc.*

Trung Quốc đang ở vào thời kỳ rất cần một Chính phủ mạnh và hiệu quả. Công cụ hàng đầu của một Chính phủ mạnh và hiệu quả là NS của Chính phủ. Các nguồn tài chính dồi dào của Chính phủ sẽ tạo nên sự ổn định kinh tế vĩ mô và cung cấp tài chính cho các dịch vụ thiết yếu mà thị trường không thể cung ứng. Trước mắt đòi hỏi thu NSNN phải nhiều hơn, về lâu dài, nó đòi hỏi phải xây dựng các thể chế tài khóa có thể cân đối các ưu tiên của các nhà hoạch định chính sách với nhu cầu của người dân.

Chính sách TCNN trọng cung của Trung Quốc tuy tạo sung lực lớn cho tăng trưởng, song nó cũng tạo ra nhiều vấn đề nghiêm trọng phải giải quyết để phát triển kinh tế nhanh, bền vững:

*Thứ nhất, Vấn đề phục hồi, định hình lại các nguồn tài chính của Chính phủ.*

Nguồn thu tài chính chính phủ những năm gần đây rất yếu kém gây cản trở việc chi cho các dịch vụ thiết yếu với lợi ích lâu dài cho tăng trưởng nhanh, bền vững. Nếu tiếp tục kéo dài tình hình này thì sự yếu kém về nguồn lực tài chính sẽ làm tê liệt nền kinh tế.

Trên phương diện dài hạn có 4 vấn đề lớn đặt ra với chính sách tài khóa. Thứ nhất, Phải đưa ra được các ưu tiên để đảm bảo sử dụng tốt nhất các nguồn lực tài chính hiếm hoi hiện có. Thứ hai, Nhu cầu cấp bách là phải cải thiện ngay công tác thu thuế, kể cả tìm ra các loại thuế mới. Thứ ba, Thiết lập ngay một cơ chế quản lý hiệu quả các khoản trợ cấp liên tỉnh để tái phân bổ các nguồn tài chính từ các tỉnh giàu sang các tỉnh nghèo. Thứ tư, Xây dựng được cơ cấu ngân sách minh bạch trước công chúng.

*Thứ hai, Định hình lại chi tiêu của Chính phủ.*

Thu NSNN giảm từ 35% GDP xuống 11%. Trong số 24% GDP giảm thì 15% trực tiếp là do mức đóng thuế thấp từ các DNNN vì lợi nhuận giảm. Hiện tại, Chi NSNN khoảng 12% GDP, thấp hơn mức trung bình của các nước đang phát triển là 32% GDP. Đầu tư là lĩnh vực chịu nhiều ảnh hưởng nhất, giảm từ 16% GDP năm 1978 xuống còn chưa đầy 3% GDP năm 1995. Đây chỉ là bức tranh giả về đầu tư nhà nước, đúng là đầu tư trực tiếp từ NS giảm, song đầu tư chính phủ bằng nguồn ngoài NS và các khoản tín dụng ngân hàng theo chỉ định của chính phủ lại tăng lên đáng kể, tổng cộng ước khoảng 5 lần đầu tư trực tiếp từ NS. (Các khoản chi ngoài NS được tài trợ bởi các nguồn thu gần giống như thuế thông qua việc thu trực tiếp (Điện, phương tiện giao thông... một phần được tài trợ bởi việc chính quyền tỉnh thu một số phí đặc biệt, đôi khi mang tính áp đặt). Do tình hình tài chính như vậy nên chi cho giáo dục, Y tế và môi trường bị tụt hậu xa so với nhu cầu, đây là dấu hiệu không lành mạnh và sẽ bất lợi cho tăng trưởng kinh tế dài hạn: Năm 1994 chi giáo dục là 0,9%, Y tế là 1,4%, bảo hiểm xã hội là 1% GDP. Nếu so với nhu cầu thì mức chi cho các lĩnh vực ưu tiên cao này thiếu hụt tới 4,6% GDP.

Với phương thức chi tiêu công cộng với phần đầu tư quá lớn do Chính phủ kiểm soát, trong khi đó lại ít sự hỗ trợ của Chính phủ cho các lĩnh vực ưu tiên là không nhất quán với bước tiến sang kinh tế thị trường của Trung Quốc và rất có hại cho tăng trưởng nhanh, bền vững. Việc thay đổi phương thức này là rất cần thiết và cũng có nhiều khả năng lựa chọn, song đặc điểm cơ bản sẽ vẫn là giống nhau: dốc các nguồn lực tài chính bổ sung cho các chương trình xã hội và môi trường; các cuộc cải cách quan trọng phải được tài trợ một cách thỏa đáng và thu hẹp qui mô kiểm soát Chính phủ đối với đầu tư (Trung Quốc đã hình thành hệ thống ngân hàng chính sách để tài trợ phát triển thay cho các ngân hàng thương mại).

### ***Thứ ba, Phục hồi lại các nguồn thu.***

Tuy thu thuế tính theo GDP đã ổn định vào năm 1996, song vẫn còn quá thấp; nhiệm vụ khó khăn đặt ra là phải đảo ngược xu hướng giảm thu NSNN. Muốn đạt mục tiêu này phải có sự quản lý hành chính tốt hơn, tạo ra một cơ sở tính thuế rộng hơn và thiết lập các loại thuế mới. Trong ngắn hạn để tăng thu thì cần có cải cách nhằm loại bỏ việc miễn thuế cho các doanh nghiệp trong và ngoài nước; về lâu dài chính phủ cần có sự thay đổi lớn hơn nữa, nhất là cải thiện thu ngoài quốc doanh. Việc tăng độ tuân thủ, nâng mức thu có thể diễn ra trong ba lĩnh vực: Thứ nhất, VAT (hiện chiếm hơn một nửa số thu chính phủ khoảng 70%) có thể nâng lên 85% cuối năm 2000 và lên 90 - 95% vào năm 2010; Thứ hai, có thể nâng số thu tính theo GDP lên hai lần từ các loại thuế thu nhập cá nhân; Thứ ba, kết hợp các mức thuế thu nhập công ty nội địa và nước ngoài (các thuế suất đặc biệt dành cho công ty nước ngoài đã đến lúc bỏ để khuyến khích đầu tư nước ngoài).

Về dài hạn, việc đánh thuế các doanh nghiệp ngoài quốc doanh phải là hướng ưu tiên cao nhất; sau cùng là thu thuế đối với thành phần tăng trưởng nhanh nhất, nhưng rất tiếc nhiều doanh nghiệp loại này có sổ sách kế toán rất tồi, nên cần có phương pháp cho phép đánh thuế các doanh nghiệp này một cách công bằng.

Kết hợp các biện pháp nêu trên có thể tăng thu thuế Chính phủ thêm 6% GDP vào năm 2000, và thêm 4% nữa vào năm 2020. Các biện pháp này có thể nâng số thu của Chính phủ, bao gồm cả các khoản thu ngoài NS khoảng 24% GDP.

#### *Thứ tư, Mở rộng việc điều hòa tài chính giữa các cấp chính quyền*

Sẽ luôn có hố sâu ngăn cách về mức thu giữa các tỉnh giàu và các tỉnh nghèo, nếu thiếu hệ thống điều hòa các nguồn thu một cách hiệu quả; lúc đó sự bất bình đẳng tiềm ẩn sẽ đi kèm với mức chi tiêu không công bằng vào giáo dục, y tế và bảo vệ môi trường, dịch vụ công cộng. Hệ thống hiện tại hoàn toàn ít khả năng điều tiết nguồn lực NS từ tỉnh giàu sang tỉnh nghèo. Các tỉnh đều duy trì mức độc lập nhất định về mặt NS, dự toán sẵn mức chi tiêu tương ứng với số lượng mà tỉnh có thể thu. Kết cục là mức chi tính theo đầu người giữa các tỉnh là rất khác biệt. Rõ ràng Trung Quốc cần phải điều chỉnh quan hệ này nếu muốn cải thiện sự bình đẳng trong phát triển và giải quyết các vấn đề xã hội bức xúc đặt ra.

#### *Thứ năm, Xây dựng các định chế tài khóa minh bạch và nhanh nhạy.*

Nhu cầu và chi tiêu của chính phủ luôn thay đổi theo thời gian, vì vậy việc các định chế tài khóa có khả năng phản ứng nhanh, nhạy với tình hình mới là rất quan trọng. Tính năng động đó đòi hỏi phải có các định chế minh bạch và rất linh hoạt. Theo kinh nghiệm quốc tế tính minh bạch trong các qui trình NS sẽ có ảnh hưởng tới kết quả hoạt động NS. So với yêu cầu thì hệ thống hiện tại của Trung Quốc còn lâu mới đạt được sự minh bạch (hiện nay một phần chi rất lớn của Chính phủ nằm ngoài NS và thông qua hệ thống ngân hàng) do vậy từ 1986 - 1994, mức thâm hụt tổng hợp của Chính phủ trung bình từ 4,9 - 5,7% GDP, lớn hơn 2 lần mức chính thức là 2,2%.

Nhận thấy tính tiêu cực của vấn đề, từ 1997 chính phủ đã rà soát toàn bộ các khoản chi tiêu nằm ngoài NS và hợp nhất các khoản thu giống thuế. Hiện nay Trung Quốc cũng đã xúc tiến lập kế hoạch chi tiêu, đặc biệt là đầu tư trong khuôn khổ kinh tế trung hạn, nhằm hạn chế tình trạng đầu tư quá mức. Việc phân bổ nguồn lực giữa các mục đích sử dụng được ưu tiên của Trung Quốc cũng còn có vấn đề, mặc dù Chính phủ nước này đã chú ý đến việc phát triển một quan điểm chiến lược qua các kế hoạch 5 năm và các kế hoạch của viễn cảnh 15 năm tới. Nhưng các mối liên hệ giữa các kế hoạch này và sự phân bổ chi tiêu hàng năm còn mờ nhạt.



## CHƯƠNG 2 :

# THỰC TRẠNG SỬ DỤNG TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC LÀM CÔNG CỤ ĐỊNH HƯỚNG XHCN SỰ PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở NƯỚC TA.

### 2.1. Những đổi mới chính sách thu tài chính nhà nước, mục tiêu tác động của nó tới phát triển kinh tế xã hội.

Trước năm 1989 chính sách thu TCNN mang nặng tính chất tập trung để bao cấp cho sản xuất và tiêu dùng xã hội. Kinh tế càng khó khăn càng yêu cầu phải bao cấp ngày càng lớn, cho nên thu từ nội bộ nền kinh tế chỉ đảm bảo khoảng 2/3 tổng chi NSNN. Những cố gắng cải tiến chế độ thu ngân sách thông qua thu quốc doanh, thuế công thương nghiệp và thuế nông nghiệp không đáp ứng được những nhu cầu chi tiêu của Nhà nước, tỷ lệ bội chi NS so với thu NS luôn ở mức rất cao: 41%- 1986; 34.1%-1987; 59.6%-1988<sup>1</sup>. Sự thay đổi căn bản hệ thống thu ngân sách được bắt đầu từ thập kỷ 90 thông qua những đổi mới trong hệ thống thuế, phí, lệ phí, thu từ thực hiện lợi ích kinh tế của Nhà nước, tín dụng Nhà nước huy động các nguồn tài chính từ trong nước và ngoài nước.

#### 2.1.1 Về hệ thống thuế.

##### 2.1.1.1 Những đổi mới về luật pháp, chính sách và cơ chế quản lý thuế ở nước ta từ khi chuyển sang kinh tế thị trường.

Từ cuối 1990 Nhà nước đã ban hành chế độ thuế mới áp dụng thống nhất trong cả nước đối với tất cả các thành phần kinh tế thông qua các Luật và Pháp lệnh về thuế. Trong giai đoạn 1991-1995 hệ thống thuế mới ban hành bao gồm các sắc thuế chủ yếu:

Thứ nhất, Luật thuế doanh thu được ban hành và có hiệu lực từ 01/10/1990 với mục tiêu *thúc đẩy sản xuất, mở rộng lưu thông, khuyến khích phát triển nền kinh tế quốc dân, động viên một phần thu nhập của người tiêu dùng vào ngân sách Nhà nước*. Sự phát triển của quan hệ thị trường đã không ngừng mở rộng phạm vi các hoạt động kinh tế làm phát sinh những nguồn thu mới, đòi hỏi phải sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế doanh thu. Ngày

---

<sup>1</sup> Bộ tài chính. Viện khoa học tài chính, Đề tài KX03-07: luận cứ khoa học của việc đổi mới các chính sách và cơ chế quản lý tài chính trong nền kinh tế nhiều thành phần ở nước ta". H.,1993, tr.39.

01/09/1993 Luật thuế doanh thu sửa đổi đã được ban hành theo hướng mở rộng diện thu và điều chỉnh một số mức thuế suất nhằm vừa tăng thu ngân sách vừa hướng dẫn điều chỉnh các hoạt động sản xuất kinh doanh.

Thứ hai, Luật thuế lợi tức ban hành từ 01/10/1990, được sửa đổi 01/09/1993 với mục tiêu *góp phần thúc đẩy sản xuất phát triển và động viên một phần lợi tức của cơ sở kinh doanh cho ngân sách Nhà nước, bảo đảm sự đóng góp công bằng, hợp lý giữa các thành phần kinh tế, kết hợp hài hoà lợi ích của Nhà nước, tập thể và người lao động.*

Thứ ba, Luật thuế tiêu thụ đặc biệt được ban hành từ 01/10/1990 được sửa đổi 01/09/1993 với mục tiêu *hướng dẫn sản xuất, tiêu dùng của xã hội, điều tiết thu nhập của người tiêu dùng cho ngân sách nhà nước một cách hợp lý, tăng cường quản lý sản xuất, kinh doanh đối với một số hàng hóa, dịch vụ.*

Thứ tư, Luật thuế xuất nhập khẩu được ban hành từ 01/03/1992; sửa đổi 01/09/1993 với mục tiêu *quản lý các hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu; mở rộng quan hệ kinh tế đối ngoại; nâng cao hiệu quả của hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu; góp phần phát triển và bảo vệ sản xuất, hướng dẫn tiêu dùng trong nước và góp phần tạo nguồn thu cho ngân sách Nhà nước.*

Thứ năm, Luật thuế sử dụng đất nông nghiệp có hiệu lực từ 01/01/1994 thay thế Pháp lệnh thuế nông nghiệp đã ban hành 30/01/1989 nhằm *khuyến khích sử dụng đất nông nghiệp có hiệu quả; thực hiện công bằng, hợp lý sự đóng góp của tổ chức, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp vào ngân sách Nhà nước.*

Thứ sáu, Luật thuế chuyển quyền sử dụng đất có hiệu lực từ 01/07/1994 với mục tiêu *tăng cường quản lý Nhà nước về đất đai, khuyến khích sử dụng đất có hiệu quả, bảo đảm công bằng về nghĩa vụ nộp thuế và động viên vào ngân sách Nhà nước một phần thu nhập của người sử dụng đất khi chuyển quyền sử dụng đất.*

Thứ bảy, Pháp lệnh thuế nhà đất có hiệu lực từ 15/07/1991; sửa đổi 01/10/1992 nhằm *tăng cường quản lý Nhà nước đối với việc xây dựng và sử dụng nhà ở, khuyến khích tổ chức, cá nhân sử dụng đất tiết kiệm phù hợp với Luật đất đai, động viên sự đóng góp của chủ sở hữu nhà và người sử dụng nhà đất vào ngân sách Nhà nước.*

Thứ tám, Pháp lệnh thuế bổ sung đối với hộ gia đình sử dụng đất nông nghiệp vượt quá hạn mức diện tích có hiệu lực từ 01/01/1994 nhằm mục tiêu điều chỉnh quan hệ tập trung ruộng đất trong sử dụng đất đai.

Thứ chín, Pháp lệnh thuế tài nguyên có hiệu lực từ 30/03/1990 có mục tiêu *khuyến khích việc bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên được tiết kiệm, hợp lý có hiệu quả và đảm bảo nguồn thu cho ngân sách Nhà nước.*

Thứ mười, Pháp lệnh thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao có hiệu lực từ 01/04/1991; sửa đổi 01/06/1994 nhằm *thực hiện công bằng xã hội, động viên một phần thu nhập của cá nhân có thu nhập cao cho ngân sách Nhà nước.*

Trong hệ thống thuế mới tính pháp lý của thuế đã được tăng cường dựa trên cơ sở đảm bảo các tất yếu kinh tế, chính trị, xã hội. Các sắc thuế với những thuế suất và cơ chế quản lý, kê khai, nộp, miễn giảm, ưu đãi thuế.. đã thực sự trở thành căn cứ định hướng hoạt động sản xuất kinh doanh của các chủ thể kinh tế theo cơ chế thị trường. Về cơ bản, đã khắc phục được sự phân biệt đối xử giữa các thành phần kinh tế, bao quát được các quan hệ kinh tế chủ yếu trong nền kinh tế, khuyến khích cạnh tranh và sự hình thành nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, tạo lập các điều kiện từng bước hội nhập kinh tế quốc tế, đồng thời đã hạn chế bớt sự tùy tiện của các cơ quan quản lý thu thuế; tạo cơ sở tăng thu Ngân sách, ổn định nền tài chính quốc gia, kiềm chế và đẩy lùi lạm phát.

Tuy nhiên, sự chuyển đổi của nền kinh tế từ kế hoạch hoá tập trung sang cơ chế thị trường ngày càng làm nảy sinh nhiều mối quan hệ mới mà hệ thống thuế đã ban hành không thể ngay lập tức bao quát đầy đủ, những bổ sung sửa đổi cục bộ chưa làm giảm tính phức tạp trong quản lý thuế, chưa khắc phục được tình trạng chồng chéo, chưa bao quát được hết các nguồn thu mới phát sinh; những quy định ngoại lệ, miễn giảm thuế quá nhiều trong từng sắc thuế nhằm lồng ghép các mục tiêu kinh tế và mục tiêu xã hội trong các sắc thuế nhiều khi có ảnh hưởng không tốt tới hoạt động sản xuất kinh doanh của các chủ thể kinh tế, đặc biệt đối với các thành phần kinh tế ngoài kinh tế Nhà nước. Bên cạnh đó, sự thay đổi thường xuyên về chính sách thuế vừa gây nhiều khó khăn cho các đối tượng nộp thuế trong việc đăng ký, kê khai, nộp, hoàn thuế vừa làm cho công tác quản lý thuế trở nên phức tạp, tạo kẽ hở cho cán bộ quản lý thuế và các đối tượng nộp thuế lợi dụng trục lợi.

Những bất cập đó làm giảm tác dụng định hướng của thuế, đòi hỏi hệ thống thuế cần được tiếp tục cải cách.

Trong giai đoạn 1996-2000 nhiều sắc thuế đã được sửa đổi bổ sung thậm chí thay thế theo hướng phù hợp với trình độ phát triển thực tế của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và lộ trình hội nhập kinh tế quốc tế:

Thứ nhất, Luật thuế doanh thu sửa đổi lần II được ban hành ngày 01/01/1996 có 108 loại thuế và thuế suất từ 0-30% đã bao quát được nhiều nguồn thu mới và có tác động điều chỉnh các loại hình sản xuất kinh doanh nhưng vẫn phức tạp và chồng chéo. Vì vậy Luật thuế giá trị gia tăng đã được tiếp tục ban hành, có hiệu lực từ 01/01/1999. Sự thay đổi cơ sở tính thuế trong Thuế giá trị gia tăng so với thuế doanh thu, cho phép khắc phục được những chồng chéo trong thuế doanh thu. Việc giảm số mức thuế suất xuống còn 4 mức đã có tác động tích cực thực hiện mục tiêu *vừa động viên một phần thu nhập của người tiêu dùng vào ngân sách Nhà nước vừa góp phần thúc đẩy sản xuất, mở rộng lưu thông hàng hóa và dịch vụ, khuyến khích phát triển nền kinh tế quốc dân.*

Thứ hai, Luật thuế thu nhập doanh nghiệp được ban hành và có hiệu lực từ 01/01/1999 (thay thế Luật thuế lợi tức) *nhằm tiếp tục góp phần thúc đẩy sản xuất kinh doanh phát triển và động viên một phần thu nhập vào ngân sách Nhà nước; bảo đảm sự đóng góp công bằng, hợp lý giữa các tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có thu nhập.* Phạm vi áp dụng của Luật thuế thu nhập doanh nghiệp là các tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ có thu nhập trừ các hộ gia đình, cá nhân, tổ hợp tác, hợp tác xã sản xuất nông nghiệp có thu nhập từ sản phẩm trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản và các cá nhân nông dân sản xuất hàng hóa lớn có thu nhập cao theo quy định của Chính phủ. Ban đầu ban hành thống nhất một thuế suất là 32%; trong trường hợp doanh nghiệp đang gặp khó khăn thì được miễn giảm thuế nhưng không quá 3 năm; nếu nộp thuế rồi mà có thu nhập còn cao hơn 12% so với giá trị vốn chủ sở hữu hiện có tại thời điểm quyết toán thì phải thu bổ sung thêm 25% phần còn lại. Cơ chế này đã tạo cơ sở phân phối lại một phần thu nhập vào Ngân sách Nhà nước để từng bước thực hiện công bằng xã hội thông qua xoá đói, giảm nghèo, xây dựng kết cấu hạ

tăng. Nhằm khuyến khích đầu tư trực tiếp nước ngoài vào phát triển một số ngành kinh tế, đã áp dụng ưu đãi thuế TNDN 10% đối với doanh nghiệp có 100% vốn nước ngoài; ưu đãi thuế TNDN 15% đối với doanh nghiệp đầu tư vào kết cấu hạ tầng, khai thác tài nguyên, luyện kim, trồng cây lâu năm và xuất khẩu 80% hàng hoá sản xuất ra. Để thúc đẩy sản xuất kinh doanh đối với doanh nghiệp mới thành lập được giảm 50% thuế phải nộp trong thời hạn một năm, riêng miền núi, hải đảo được kéo dài ưu đãi trong hai năm, được miễn thuế TNDN trong hai năm đầu kể từ khi có lãi và giảm 50% thuế TNDN trong hai năm đầu; cơ sở mới kinh doanh theo dự án theo luật thuế đầu tư nước ngoài được giảm 50% thuế GTGT.

Thứ ba, Sửa đổi và ban hành Luật thuế tiêu thụ đặc biệt có hiệu lực 01/01/1999 có tác dụng tích cực hơn trong *hướng dẫn sản xuất, tiêu dùng của xã hội, điều tiết thu nhập của người tiêu dùng tập trung cho ngân sách nhà nước một cách hợp lý, tăng cường quản lý sản xuất, kinh doanh đối với một số hàng hóa, dịch vụ trong điều kiện đất nước đã chuyển sang giai đoạn thúc đẩy CNH,HDH.*

Thứ tư, Luật thuế xuất nhập khẩu sửa đổi có hiệu lực từ 01/01/1999 đã tạo ra hành lang pháp lý mới nhằm *nâng cao hiệu quả quản lý các hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu; mở rộng quan hệ kinh tế đối ngoại; nâng cao hiệu quả của hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu; góp phần phát triển và bảo vệ sản xuất, hướng dẫn tiêu dùng trong nước và góp phần tạo nguồn thu cho ngân sách Nhà nước.* Các loại thuế suất đang được áp dụng bao gồm thuế suất ưu đãi, thuế suất phổ thông, thuế suất ưu đãi đặc biệt đã có tác dụng điều chỉnh quan hệ kinh tế đối ngoại.

Thứ năm, Luật thuế chuyển quyền sử dụng đất sửa đổi có hiệu lực từ 01/01/2000 đã bổ sung và cụ thể hoá rõ hơn đối tượng thuộc diện không phải nộp thuế chuyển quyền sử dụng đất; các mức thuế suất đều được giảm, đặc biệt đối với sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối thuế suất giảm từ 10% xuống còn 2%, thuế suất đối với các hoạt động sử dụng đất khác là 4%, tạo thuận lợi phát triển nông nghiệp.

Thứ sáu, Pháp lệnh thuế tài nguyên sửa đổi có hiệu lực từ 01/06/1998 nhằm *tăng cường bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên được tiết kiệm, hợp lý, có hiệu quả góp phần bảo vệ môi trường và bảo đảm nguồn thu cho Ngân sách Nhà nước.*

Thứ bảy, Pháp lệnh thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao có hiệu lực từ 18/02/1997; sửa đổi 01/07/1999; được thay thế 01/07/2000 và tiếp tục sửa đổi năm 2003 theo hướng khuyến khích làm giàu hợp pháp, khắc phục dần sự phân biệt đối xử giữa người lao động tại các đơn vị kinh tế dựa trên nguồn vốn trong và ngoài nước. Pháp lệnh thuế thu nhập cá nhân đối với những người có thu nhập cao có mục đích là điều tiết một phần thu nhập của người có thu nhập cao để phân phối lại cho người nghèo, đầu tư phúc lợi xã hội, đầu tư kết cấu hạ tầng để thực hiện mục tiêu: Bình đẳng, công bằng xã hội và quản lý thu nhập.

Kết quả cải cách thuế giai đoạn này đã tạo ra môi trường kinh doanh bình đẳng hơn cho các thành phần kinh tế, về cơ bản khắc phục được tình trạng chông chéo trong từng sắc thuế và giữa các sắc thuế. Các sắc thuế đã trở nên đơn giản, rõ ràng, hợp lý và dễ chấp hành hơn, số lượng các thuế suất và mức thuế suất giảm cùng với việc thực hiện chế độ hoá đơn chứng từ nghiêm ngặt hơn đã có tác dụng nâng cao dân tinh thần của các đối tượng nộp thuế trong việc chấp hành pháp luật về thuế, cho phép vừa mở rộng diện thu để tăng thu ngân sách, vừa nuôi dưỡng nguồn thu, đồng thời tác động tích cực tới quan hệ giữa tích tụ và tập trung, tích lũy và tiêu dùng trong xã hội, tạo điều kiện phát triển các lĩnh vực và các thành phần kinh tế theo định hướng XHCN. Cùng với đó cơ chế quản lý thuế cũng được hoàn thiện dần phù hợp với hệ thống thuế đã ban hành thông qua hiện đại hoá công tác quản lý thuế, quy trình thanh tra thuế, cải tiến công tác đăng ký thuế, giúp doanh nghiệp thực hiện chế độ kế toán mới, tăng cường áp dụng công nghệ thông tin vào quản lý thuế. Hạn chế của cải cách thuế giai đoạn hai là việc quy định các mức thuế suất trong một số sắc thuế chưa thật sự phù hợp, đặc biệt các mức thuế suất trong các loại thuế trực thu chưa thực sự khuyến khích các đối tượng nộp thuế chấp hành mà ngược lại làm cho họ tìm cách trốn thuế, các quy định miễn giảm thuế còn nhiều, gây khó khăn cho công tác quản lý thuế.

Từ 2001 đến nay đổi mới hệ thống thuế có nhiệm vụ tiếp tục nuôi dưỡng nguồn thu, công khai minh bạch, kết hợp hài hoà các lợi ích Nhà nước, doanh nghiệp, người lao động, khuyến khích phát triển sản xuất theo hướng CNH, HĐH, thực hiện công bằng xã hội bằng cách thu hẹp các mức thuế suất, giảm tỷ trọng thuế gián thu tăng tỷ trọng thuế trực thu, áp dụng các sắc thuế mới như thu nhập cá nhân, bất động sản, thực hiện các cam kết quốc

tế về giảm thuế, đổi mới phương thức thu thuế, đơn giản hoá thủ tục hành chính, đảm bảo thu đúng, thu đủ, chống thất thu và lạm thu. Trong năm 2003 Quốc hội khoá XI tại kỳ họp thứ 3 đã thông qua sửa đổi 3 luật thuế : Thuế giá trị gia tăng; Thuế tiêu thụ đặc biệt; Thuế thu nhập doanh nghiệp; công bố Nghị Quyết về miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp cho nông dân.

Về thuế giá trị gia tăng, đã bổ sung vào diện không chịu thuế một số sản phẩm nhằm thúc đẩy phát triển nông nghiệp, khoa học công nghệ, giảm bớt khó khăn cho ngành mía đường, đẩy mạnh xuất khẩu, giảm số lượng thuế suất từ 4 xuống còn 3 mức là 0%; 5%, 10%. Quốc hội là cơ quan có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung danh mục hàng hoá, dịch vụ không chịu thuế giá trị gia tăng và thuế suất. Việc thực hiện tính thuế giá trị gia tăng chủ yếu bằng phương pháp khấu trừ tạo điều kiện khắc phục hiện tượng thuế chồng lên thuế, buộc các chủ thể kinh doanh phải lưu giữ hoá đơn, giúp các cơ quan quản lý tăng cường thực hiện kiểm kê kiểm soát. Việc triển khai thực hiện đăng ký thuế và được cấp mã số thuế duy nhất, cho phép các cơ quan thuế có thể kiểm tra đối chiếu các chứng từ hoá đơn để chống thất thu, chống khai man.

Về thuế tiêu thụ đặc biệt Quốc hội đã nâng thuế suất đối với một số loại hình kinh doanh không được khuyến khích như vũ trường, karaoke, bài lá, vàng mã, rượu... giảm thuế suất đối với một số ngành sản xuất hàng tiêu dùng rộng rãi như bia hơi, khuyến khích phát triển ngành ô tô lắp ráp trong nước; đề ra lộ trình cắt giảm thuế TTĐB gia nhập AFTA. Hiện nay, về thuế tiêu thụ đặc biệt đang xây dựng hệ thống thuế suất không phân biệt, thuế suất theo tính chất nguồn nguyên liệu hình thành, hình thức từng loại sản phẩm, cơ chế xác định giá tính thuế và mức thuế trên đơn vị sản phẩm, đồng thời mở rộng diện chịu thuế TTĐB và thuế suất đối với một số hàng hoá, dịch vụ nhằm tác động mạnh đến sản xuất và tiêu thụ một số ngành nghề trong xã hội ta hiện nay.

Về thuế thu nhập doanh nghiệp đã thực hiện giảm thuế suất từ 32% xuống còn 28% và áp dụng thống nhất cho các DN trong nước và DN có vốn ĐTNN nhằm khuyến khích đầu tư từ các nguồn trong nước và từ nước ngoài, bỏ mức thuế đánh vào khoản chuyển lợi nhuận ra nước ngoài; quy định rõ những chi phí hợp lệ được trừ vào doanh thu để tính thuế TNDN; bổ sung thêm khoản chênh lệch do cho thuê quyền sử dụng đất, chuyển nhượng quyền sử dụng đất của doanh nghiệp mà trước đây được nhà nước giao quyền

sử dụng, bổ sung một số trường hợp miễn giảm thuế nhằm khuyến khích các hoạt động đầu tư, phát triển khoa học công nghệ, tạo việc làm

Cơ chế quản lý thuế tiếp tục được hoàn thiện theo hướng tăng cường khai thác nguồn thu, chống thất thu, chống gian lận thuế, từng bước hiện đại hoá công tác quản lý thuế bằng các biện pháp kiểm tra, rà soát điều chỉnh lại doanh thu, mức thuế đối với các đối tượng nộp thuế, tăng cường kiểm tra hạch toán, kê khai, nộp thuế, kiểm tra quyết toán, xác minh hoá đơn, đẩy mạnh tuyên truyền phổ biến giáo dục về thuế, tăng cường các dịch vụ hỗ trợ đối tượng nộp thuế như sử dụng các phương tiện thông tin đại chúng, tổ chức hội thảo, tập huấn, đối thoại thường kỳ, sử dụng dịch vụ điện tử thông qua trang Web, tăng cường thanh tra các cơ sở kinh doanh lớn.

Song song với những đổi mới trong hệ thống luật pháp chính sách và cơ chế thuế bộ máy quản lý thuế cũng từng bước được đổi mới, hoàn thiện. Ngày 7/8/1990 Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) đã ban hành Nghị định 281/HĐBT thành lập Hệ thống thu thuế Nhà nước trực thuộc Bộ tài chính với cơ cấu tổ chức theo ngành dọc từ trung ương đến quận huyện. Trong giai đoạn từ 1991-2003 bộ máy quản lý thuế ngày càng trưởng thành, đã có đóng góp lớn cho Thu NSNN. Tuy nhiên, trước các yêu cầu của sự phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, của sự nghiệp CNH, HĐH và hội nhập kinh tế quốc tế đã xuất hiện những bất cập trong bộ máy quản lý thuế, đòi hỏi phải sửa đổi, bổ sung các quy định về chức năng nhiệm vụ và tổ chức ngành thuế.

Ngày 28/10/2003 Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định 218/2003/QĐ-TTg về chức năng, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Tổng cục Thuế trực thuộc Bộ Tài chính nhằm tăng cường bổ sung quyền hạn cho cơ quan thuế trong thực hiện cơ chế mới về đăng ký, kê khai, nộp thuế của đối tượng nộp thuế, trong đó bổ sung các nhiệm vụ mới như xây dựng chiến lược phát triển ngành, quy hoạch, kế hoạch phát triển của ngành hàng năm, trung và dài hạn; tuyên truyền, giáo dục pháp luật về thuế, cung cấp các dịch vụ hỗ trợ đối với đối tượng nộp thuế, tăng cường quản lý thuế giữa Việt Nam và các nước khác, phát triển hệ thống công nghệ thông tin của ngành thuế. Để thực hiện có hiệu quả các nhiệm vụ đó bộ máy thuế cũng phải kiện toàn theo hướng thu gọn về đầu mối nhưng bao quát hết các nhiệm vụ, tổ chức bộ máy theo cơ



cấu chức năng và đối tượng nộp thuế nhằm nâng cao trình độ chuyên sâu của cán bộ thuế và nhờ đó nâng cao hiệu quả của công tác quản lý thuế.

Nhìn chung, sự đổi mới không ngừng trong hệ thống luật pháp chính sách, cơ chế và bộ máy thuế từ 1991 tới nay đã bước đầu tạo ra hệ thống thuế và cơ chế quản lý thuế tương đối phù hợp với yêu cầu phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế, làm cho thuế thực sự trở thành công cụ không những tạo lập nguồn thu chủ yếu cho ngân sách nhà nước mà còn là công cụ định hướng các hoạt động kinh tế cơ bản. Tuy nhiên, những bước đi ban đầu đó cần được bổ sung, hoàn thiện và phát triển phù hợp với trình độ phát triển của nền kinh tế trong giai đoạn tới để tạo điều kiện ổn định vững chắc cho thu ngân sách trên cơ sở nuôi dưỡng, phát triển các nguồn thu, đảm bảo tăng trưởng kinh tế vững chắc với tốc độ cao và thực hiện công bằng xã hội ngay trong từng bước phát triển, tiếp tục góp phần định hướng xã hội chủ nghĩa sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta.

#### ***2.1.1.2 Thực trạng thu NSNN qua thuế và tác động tới sự phát triển kinh tế xã hội.***

Kết quả thực hiện hệ thống thuế mới từ 1991 đến nay, là thu từ thuế tăng liên tục, đặc biệt trong giai đoạn 1991-1995, chứng tỏ hệ thống thuế về cơ bản phù hợp với sự chuyển đổi của nền kinh tế sang cơ chế thị trường cho phép mở rộng nguồn thu. Giai đoạn 1996-2000 do nền kinh tế bị ảnh hưởng lớn bởi khủng hoảng tài chính khu vực nên thu NS qua thuế tăng chậm.

**Bảng 1: Tốc độ tăng GDP thực tế, tăng thu từ thuế, tỷ trọng thuế trong thu NSNN và trong GDP hiện hành giai đoạn 1991-2003**

Năm	Tốc độ tăng		Tỷ trọng	
	GDP	Thu từ thuế	Thuế/GDP	Thuế/NSNN
1991			11.42	84.64
1992	8.7	82.93	14.50	76.25
1993	8.08	60.37	18.33	79.84
1994	8.83	31.20	18.89	81.39
1995	9.54	36.99	20.19	86.57
1996	9.34	17.81	20.01	87.25
1997	8.15	1.82	16.67	84.81
1998	5.76	9.33	16.78	85.81
1999	4.77	12.56	17.05	86.89
2000	6.75	17.71	18.18	88.46
2001	6.84	15.91	19.33	89.57
2002	7.04	16.81	20.27	89.30
2003	7.24	19.03	21.37	91.23

Nguồn: Tổng hợp từ Niên giám thống kê các năm và Vụ Ngân sách BIC. (Năm 2003 - ước tính)

Thuế thường xuyên chiếm tỷ trọng lớn trong thu Ngân sách với xu hướng tăng dần trong những năm gần đây đã thực sự đảm bảo cơ sở vật chất ngày càng tăng để duy trì bộ máy Nhà nước và thực hiện chức năng điều tiết nền kinh tế của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa cho phép khắc phục và đẩy lùi lạm phát, tác động tích cực tới tích lũy và tiêu dùng, thúc đẩy đầu tư phát triển kinh tế xã hội, đảm bảo cho nền kinh tế tăng trưởng liên tục.

GDP giai đoạn 1991-1995 tăng liên tục là cơ sở để tăng tỷ trọng thu từ thuế; GDP giai đoạn 1996-2000 tăng chậm lại làm cho tỷ trọng thu từ thuế/GDP giảm; giai đoạn 2001-2003 GDP tăng dẫn đến tỷ trọng thuế/GDP tăng.

Về cơ cấu thu thuế phân theo DNNN, DN có vốn ĐTNN, DN thuộc TPKT khác:

**Bảng 2: Thu từ DNNN, DN có vốn ĐTNN và khu vực NQD**

Năm	Thu từ DNNN		Thu từ DN có vốn ĐTNN		Thu từ khu vực NQD	
	Tỷ trọng trong Tổng thu NSNN (%)	Tốc độ tăng hàng năm (%)	Tỷ trọng trong Tổng thu NSNN (%)	Tốc độ tăng hàng năm (%)	Tỷ trọng trong Tổng thu NSNN (%)	Tốc độ tăng hàng năm (%)
1991	36.12		18.76		9.74	
1992	28.00	57.45	20.18	118.49	8.70	81.45
1993	27.57	50.81	15.85	20.29	9.14	60.85
1994	28.32	32.19	14.61	18.65	8.73	22.94
1995	27.61	25.58	15.40	35.77	9.92	46.45
1996	27.67	17.13	16.53	25.46	8.40	-1.04
1997	25.89	-1.99	19.36	22.68	8.67	8.07
1998	26.66	11.29	18.16	1.34	7.84	-2.24
1999	23.07	-3.82	20.81	27.36	7.11	0.76
2000	21.70	8.75	30.95	71.98	6.39	3.98
2001	22.28	17.56	30.79	13.86	6.47	15.87
2002	20.59	8.28	27.76	5.64	6.38	15.48
2003	20.25	14.63	29.39	23.47	7.27	32.96

Nguồn: Tổng hợp từ Niên giám thống kê các năm và Vụ Ngân sách BTC. (Năm 2003 - ước tính)

Đóng góp của các DN trong các thành phần kinh tế vào Ngân sách Nhà nước qua thuế hàng năm đều tăng, chứng tỏ hệ thống thuế đã tác động tốt tới việc hình thành quan hệ sản xuất mới với nhiều hình thức sở hữu và tổ chức kinh doanh đa dạng đã từng bước được ổn định và phát triển.

**Thu từ DNNN:** Tỷ trọng thuế của DNNN trong tổng thu ngày càng giảm, từ 36.12% năm 1991 xuống 27.61% năm 1995; 21.7% năm 2000 và 20.25% năm 2003. Tình hình đó là do thực hiện Chủ trương cổ phần hoá DNNN và sắp xếp lại DNNN đã làm giảm về số lượng DNNN, nhưng quan trọng hơn là đầu tư trực tiếp nước ngoài từ 1991 đến nay tăng nhanh, đóng góp của các DN có vốn ĐTNN ngày càng tăng đã làm cho tỷ trọng đóng góp của DNNN vào NSNN giảm. tốc độ tăng thu từ DNNN vào NSNN có xu hướng giảm và không ổn định, một mặt là hệ quả của của tình hình trên, mặt khác

cũng nói lên sức cạnh tranh của các DNNN còn yếu, rất dễ tổn thương trước những biến động của thị trường trong, ngoài nước.

*Kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài* sau những năm đầu mới hình thành được hưởng các chế độ miễn giảm thuế, đã ngày càng trở thành lực lượng đóng góp tỷ trọng lớn cho NSNN. Đến nay, mặc dù tỷ trọng đóng góp cho tăng trưởng GDP còn ở mức thấp hơn nhiều so với Kinh tế Nhà nước và Kinh tế ngoài quốc doanh trong nước nhưng số lượng đóng góp tuyệt đối của khu vực này vào NSNN đã vượt các DNNN và đang có xu hướng ổn định là thể hiện của sự hoạt động hiệu quả trong cơ cấu các thành phần kinh tế nước ta.

Khu vực kinh tế ngoài quốc doanh cũng có thành tựu đáng kể. Thu từ khu vực này về tỷ trọng có chiều hướng giảm do tỷ trọng đóng góp của DN có vốn ĐTNN tăng lên. Tốc độ tăng thu giai đoạn 1996-2000 rất thấp và không ổn định do DN mới hình thành, quy mô nhỏ bé, sức cạnh tranh yếu nên chịu ảnh hưởng đáng kể của những biến động của thị trường dưới tác động của Khủng hoảng tài chính khu vực. Từ năm 2001 đến 2003 đóng góp cho NSNN đã tăng cao vượt mức 2002 là 32.96%. Đây không những là thành tích rất lớn của Ngành thuế và cũng chứng tỏ hệ thống cơ chế chính sách thuế đã có ảnh hưởng tích cực các đối tượng nộp thuế trong khu vực này, củng cố niềm tin, tạo ra môi trường sản xuất kinh doanh thuận lợi, mà còn là thể hiện tác động đáng kể có tính định hướng của hệ thống thuế tới sự phát triển của các thành phần kinh tế ngoài Nhà nước. Tuy nhiên, tỷ trọng đóng góp của khu vực kinh tế này cũng chứng tỏ hiệu quả sản xuất kinh doanh còn thấp, cần được tiếp tục tác động thông qua chính sách thuế.

Như vậy, việc thực hiện chính sách và cơ chế thuế từ 1991-2003 về cơ bản đã góp phần tạo lập, củng cố và phát triển hệ thống quan hệ sản xuất của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, tạo ra những điều kiện ngày càng bình đẳng, phù hợp hơn đối với sự vận động của các đơn vị kinh tế thuộc các thành phần kinh tế khác nhau, thúc đẩy các thành phần kinh tế cùng phát triển và tăng sự đóng góp của từng thành phần kinh tế cho NSNN.

*Thực trạng cơ cấu nguồn thu từ các sắc thuế:*

**Bảng 3: Cơ cấu thu NSNN phân theo sắc thuế giai đoạn 1991-2003**

Thu	91-95	96-2000	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
tổng thu thuế	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1 VAT	23.54	27.47	25.10	24.64	27.71	30.63	28.30	28.42	31.79	31.63
2 TTĐB	9.85	10.51	10.67	10.59	10.79	9.77	10.77	11.23	10.48	10.70
3 TNDN	16.30	16.90	16.38	17.22	18.05	15.54	17.30	21.79	21.08	22.19
4 Thuế tài nguyên	8.95	8.30	7.64	7.18	6.79	7.84	11.26	12.28	10.27	9.05
5 Thuế SD ĐNN	6.05	3.62	3.85	3.96	3.51	3.61	3.30	2.59	1.00	0.79
6 thuế nhà đất	0.80	0.67	0.78	0.79	0.69	0.57	0.57	0.53	0.41	0.34
7 Thuế TN DV TNC	1.15	2.78	1.29	2.76	3.07	3.29	3.11	2.67	2.54	2.40
8 Thuế chuyển quyền sđđ	0.67	0.65	0.72	0.66	0.68	0.66	0.58	0.31	0.37	0.34
9 thuế XNK và TTĐB hàng nhập khẩu	32.10	28.43	32.93	31.45	28.02	27.44	24.17	19.60	21.54	22.48
10 Thuế môn bài	0.60	0.68	0.64	0.75	0.70	0.67	0.64	0.58	0.52	0.08

Nguồn: Tổng hợp từ Niên giám thống kê các năm và Vụ Ngân sách BTC. (Năm 2003 - ước tính)

Các số liệu trên cho thấy thuế gián thu bao gồm thuế GTGT, TTĐB, XNK đang chiếm tỷ trọng chủ yếu trong tổng thu từ thuế, bình quân hàng năm giai đoạn 1991-1995 là 65,48%; giai đoạn 1996-2000: 66,40%; năm 2000: 41,63%; năm 2001: 59,25%; năm 2002: 63,81%; năm 2003: 64,81%.

Kết quả thực hiện Luật thuế giá trị gia tăng cho thấy tỷ trọng thu từ sắc thuế này trong Tổng thu thuế có xu hướng tăng lên từ khi triển khai thực hiện Luật thuế Doanh thu tới nay và trong những năm gần đây đã trở thành nguồn thu ổn định ở mức cao (giai đoạn 1991-1995 là 23,54%; giai đoạn 1996-2000: 27,47%; năm 2000: 28,30%; năm 2001: 28,42%; năm 2002: 31,79%; năm 2003: 31,63%) kể cả khi Luật thuế giá trị gia tăng đã được ban hành thay thế Luật thuế doanh thu cùng với việc áp dụng chế độ miễn, giảm thuế đối với các hoạt động sản xuất kinh doanh cần khuyến khích phát triển.

Nhìn chung, những cố gắng trong triển khai thực hiện Luật thuế GTGT đã cho phép bao quát được các nguồn thu tốt hơn và nâng thuế GTGT lên thành nguồn thu lớn nhất trong NSNN. Tuy nhiên, trong cơ chế tác động của sắc thuế GTGT hiện nay vẫn còn chứa đựng nhiều kẽ hở đặc biệt trong lập hoá đơn, chứng từ thoái lui thuế gây thất thoát đáng kể cho NS, vì vậy vẫn cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế chính sách, đặc biệt cơ chế khấu trừ, hoàn thuế để tăng cường tác động định hướng của sắc thuế này.

Thuế tiêu thụ đặc biệt từ 1991 đến nay chiếm tỷ trọng trong thu NSNN tương đối ổn định vào khoảng 6-7%. Thông qua việc sử dụng nhiều thuế suất

khác nhau Nhà nước thực hiện chính sách hạn chế tiêu dùng các hàng hoá cao cấp, xa xỉ, đắt tiền, hoặc những hàng hoá mà trong nước không khuyến khích nhập khẩu, bảo hộ sản xuất trong nước có điều kiện.

Dưới tác động của Luật thuế XNK kết quả hoạt động XNK giai đoạn 1991-2003 đạt được như sau:

**Bảng 4: Tốc độ tăng trưởng kim ngạch XNK 1991-2003 (%)**

Năm	Tổng kim ngạch XNK	xuất khẩu	nhập khẩu
1991	-14.2	-13.2	-15.1
1992	15.7	23.7	8.7
1993	34.9	15.7	54.4
1994	43	35.8	48.5
1995	37.7	34.4	40
1996	35.2	33.2	36.6
1997	12.9	26.6	4
1998	0.4	1.9	-0.8
1999	11.6	23.3	2.1
2000	29.4	25.5	33.2
2001	3.7	3.8	3.7
2002	16.6	11.2	21.7
2003		19	26.7

Nguồn Niên giám thống kê 2002 và Tạp chí Thuế Nhà nước số1/2004.

Những kết quả đạt được ở trên đã thể hiện tác động tích cực của thuế XNK Thuế xuất nhập khẩu là đảm bảo bảo hộ sản xuất trong nước, khuyến khích xuất khẩu, từng bước hội nhập kinh tế quốc tế. Sự điều chỉnh thuế suất trong những năm gần đây mặc dù làm giảm tỷ trọng đóng góp của thuế XNK cho NSNN nhưng nhờ đó đã có tác động khuyến khích đáng kể các hoạt động XNK, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, trong thực hiện Luật thuế XNK cũng đã nảy sinh những bất cập cần giải quyết như các ưu đãi về thuế với mục tiêu bảo hộ hợp lý sản xuất trong nước đã làm cho một số doanh nghiệp không vươn lên trong cạnh tranh; một số quy định chưa phù hợp với các nguyên tắc của WTO như ưu đãi thuế nhập khẩu nhiều hơn cho các sản phẩm có tỷ lệ nội địa hoá cao hơn; biểu thuế vẫn phức tạp với nhiều mức thuế suất gây khó khăn cho các đối tượng nộp thuế khai báo trung thực.

Nhìn chung, các sắc thuế gián thu đang đóng vai trò chủ yếu trong thu NSNN. Những thay đổi trong từng sắc thuế và cơ cấu đóng góp NSNN giữa

các sắc thuế đã và đang tạo ra môi trường sản xuất kinh doanh ngày càng thuận lợi hơn cho các chủ thể trong nền kinh tế trước sức ép của thị trường và cạnh tranh kinh tế quốc tế.

Song song với thuế gián thu, các sắc thuế trực thu cũng đang phát huy tác dụng điều tiết kinh tế xã hội, vừa tăng nguồn thu cho NSNN vừa thực hiện công bằng xã hội. Việc thực hiện luật thuế thu nhập doanh nghiệp và Pháp lệnh thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao đã tạo điều kiện từng bước thực hiện công bằng xã hội, đồng thời không làm thui chột động cơ sản xuất kinh doanh của các chủ thể kinh tế. Sự điều chỉnh thuế suất của thuế TNDN theo hướng giảm dần (từ các mức 30%, 40%, 50% xuống còn 25%, 35%, 45% rồi xthống nhất ở mức 28%) và nâng mức khởi điểm chịu thuế thu nhập đối với những công dân Việt Nam có thu nhập cao (từ 1 triệu đồng lên 1 triệu 200 nghìn đồng đến nay là 5 triệu đồng) đã có tác dụng tích cực vừa khuyến khích làm giàu hợp pháp vừa bao quát được các nguồn thu tăng thu cho ngân sách. Tỷ trọng thuế TNDN trong Tổng thu từ thuế tăng từ 16.3% trong những năm 1991-1995 lên tới 21.08 năm 2002 và ước đạt 22.19% năm 2003; Thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao: từ 1.15% bình quân giai đoạn 1991-1995 lên 2.78% bình quân giai đoạn 1996-2000.

Như vậy, sự đổi mới, cải cách thuế liên tục từ 1991- 2003 làm cho hệ thống thuế ngày trở nên hoàn thiện và hiện đại, bao quát và điều chỉnh được các đối tượng hoạt động, từng bước thuế có cơ chế tác động phù hợp với tiến trình hội nhập cam kết quốc tế ...góp phần tăng trưởng và phát triển kinh tế - xã hội. Cải cách thuế đã thực sự chuyển được cơ chế thuế từ tập trung bao cấp sang cơ chế thuế ngày càng phù hợp với cơ chế thị trường ở nước ta, nâng cao tính pháp lý, tính hiện đại, tính hội nhập quốc tế của hệ thống thuế, đảm bảo huy động được đại bộ phận các nguồn thu và làm cho thuế trở thành nguồn thu chủ yếu của Ngân sách trong thời kỳ CNH HĐH hiện nay .

Những đổi mới chính sách thuế trong thời gian qua đã thể hiện tính công bằng xã hội và sự bình đẳng giữa các thành phần kinh tế. Việc thực hiện các chính sách thuế đã thúc đẩy tạo điều kiện chuyển dịch cơ cấu kinh tế, đổi mới trong thiết bị kỹ thuật công nghệ, tạo điều kiện cho các nhà đầu tư trong nước và ngoài nước yên tâm đầu tư vốn vào các hoạt động sản xuất kinh doanh để làm giàu.

*Trong quá trình thực hiện chính sách thuế đã bộc lộ một số hạn chế cần giải quyết:*

*Thứ nhất*, một số nguồn thu mới phát sinh do nền kinh tế vận động phát triển tạo ra chưa được đề cập trong các luật thuế như thu nhập từ lãi cổ phần, cổ phiếu bất động sản, chính sách thuế đối với công ty VN có hoạt động ở nước ngoài.

*Thứ hai*, chưa có cơ chế xử lý một cách rõ ràng cụ thể về thuế đối với hoạt động kinh doanh bất động sản nhất là đất đai.

*Thứ ba*, một số sắc thuế đề cập quá nhiều mục tiêu làm thuế mất tính trung lập như phân biệt ngành nghề quá chi tiết, miễn giảm quá tràn lan dẫn đến cơ chế tác động thuế quá phức tạp. Ví dụ : chính sách xã hội đưa vào chính sách thuế làm phức tạp vấn đề, như miễn giảm thuế TNDN cho các đối tượng là thương binh, người tàn tật, DN sử dụng nhiều lao động nữ ....

*Thứ tư*, còn nhiều sơ hở trong cơ chế chính sách và thực hiện thu thuế dẫn đến thất thu lớn trong hoàn thuế GTGT. Cơ chế quản lý thuế còn nhiều hạn chế do sự đổi mới chính sách cơ chế thuế chưa đồng bộ với cơ chế kinh tế khác, đặc biệt là chưa thực sự phù hợp với trình độ quản lý tương đối thấp kém của các doanh nghiệp, đồng thời, việc hướng dẫn thực hiện các luật thuế còn máy móc, không rõ ràng, thiếu thực tế gây khó khăn cho các đối tượng nộp thuế và tạo kẽ hở cho cán bộ thuế tiêu cực.

*Thứ năm*, chính sách thuế còn chưa phù hợp với các thông lệ quốc tế như chống đánh thuế hai lần, ưu đãi và ngược đãi về thuế ... công tác xây dựng hệ thống thuế theo lộ trình hội nhập APTA được tiến hành quá chậm và có phần bị động.

### **2.1.2. Về Phí và lệ phí:**

#### **2.1.2.1 Những đổi mới luật pháp, chính sách về các loại phí, lệ phí.**

Sự chuyển đổi hoạt động của nền kinh tế sang cơ chế thị trường đã khôi phục lại hoạt động của các quan hệ hàng hoá tiền tệ, theo đó các loại phí và lệ phí cũng dần được hình thành và phát triển. Sự vận động của phí và lệ phí trong thời kỳ đầu của Đổi mới diễn ra chủ yếu theo hướng tự phát, gây ra nhiều vấn đề kinh tế xã hội bức xúc đặc biệt ở các địa phương.



Sự chuyển đổi các hoạt động cấp chứng nhận, cấp phép và cung cấp các dịch vụ khác của các tổ chức cơ quan nhà nước hoặc được Nhà nước uỷ quyền từ cơ chế không trả tiền sang cơ chế trả tiền bắt buộc đối với các đối tượng được hưởng dịch vụ trong khi chưa có khuôn khổ pháp lý rõ ràng đã tạo ra môi trường cho sự tuỳ tiện quy định các loại phí, lệ phí với những mức thu và cơ chế thu rất không hợp lý, gây ảnh hưởng không nhỏ tới môi trường hoạt động kinh tế xã hội của các chủ thể.

Ngày 28/7/1992 Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng (nay là Thủ tướng Chính phủ) đã ban hành Quyết định số 276/CT về thống nhất các khoản phí và lệ phí, song những biểu hiện tiêu cực trong thu phí và lệ phí không những không giảm bớt mà ngược lại có xu hướng gia tăng. Vì vậy, ngày 30 tháng 01 năm 1999, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 04/1999/NĐ-CP về phí và lệ phí thuộc ngân sách nhà nước; ngày 10/5/1999 Bộ tài chính đã ban hành Thông tư hướng dẫn thu phí và lệ phí số 54/1999/TT/BTC.

Những đổi mới và hoàn thiện về luật pháp cơ chế chính sách đó đã cho phép cải tiến công tác quản lý Nhà nước đối với phí và lệ phí, cho phép dân kiểm tra, kiểm soát được các loại phí và lệ phí, tạo cơ sở bãi bỏ nhiều loại phí và lệ phí không hợp lý; tạo ra cơ sở pháp lý để nghiên cứu, ban hành, sửa đổi, bổ sung chế độ quản lý thu, nộp và sử dụng phí và lệ phí hợp pháp; Nhà nước đã dần nắm được và quản lý được số tiền thu phí và lệ phí thuộc Ngân sách Nhà nước.

Tuy nhiên, Phạm vi điều chỉnh của Nghị định mới chỉ bao gồm những khoản phí và lệ phí thuộc Ngân sách Nhà nước, do vậy chưa bao quát và điều chỉnh được tất cả các loại phí và lệ phí đang tồn tại trong nền kinh tế quốc dân; Chưa phân biệt rõ các loại phí và lệ phí gắn với chức năng quản lý hành chính của Nhà nước và các khoản thu có tính chất kinh tế từ các dịch vụ khác do vậy chưa tạo điều kiện thuận lợi cho việc xã hội hoá một số hoạt động cung cấp dịch vụ công cộng như y tế, văn hoá, giáo dục; nhiều khoản thu trực tiếp của các tổ chức, cá nhân chưa được quy định, chưa phân biệt với phí và lệ phí thuộc ngân sách Nhà nước gây lộn xộn, hiểu lầm về chính sách thu phí và lệ phí của Nhà nước; chưa có sự hướng dẫn cụ thể thống nhất về mức thu phí, lệ phí tại các vùng, địa phương khác nhau. Mức thu ở nhiều nơi vẫn còn ở mức quá cao.

Những bất cập đòi hỏi phải tiếp tục tăng cường tính pháp lý của phí và lệ phí. Ngày 28/08/2001 Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh phí, lệ phí, theo đó Chính phủ ban hành Nghị định 57/2002/NĐ-CP ngày 03/06/2002, Thủ tướng Chính phủ ra Chỉ thị 13/2002/CT-TTg ngày 11/06/2002 và Bộ tài chính công bố các văn bản hướng dẫn thi hành. Những đổi mới trên đã góp phần tích cực giải quyết những vướng mắc trên, làm cho phí và lệ phí thể hiện tốt hơn vai trò định hướng phát triển kinh tế xã hội ở nước ta.

Nhờ xác định chính xác hơn các khái niệm phí và lệ phí trên cơ sở phân định các loại dịch vụ do các tổ chức, cá nhân cung cấp cho xã hội danh mục phí và lệ phí mới được xây dựng đã rõ ràng hợp lý hơn. Việc quy định rõ ràng phạm vi điều chỉnh của Pháp lệnh, các chủ thể thu phí, thẩm quyền ban hành danh mục các loại phí, lệ phí và các văn bản hướng dẫn cùng các nguyên tắc xác định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý sử dụng, yêu cầu thực hiện chế độ tài chính kế toán cùng trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước về quản lý các khoản thu trên và chế độ xử lý vi phạm, khiếu nại, khen thưởng chu đáo phân ổn định trật tự, kỷ cương trong thu phí và lệ phí, thúc đẩy cải cách hành chính Nhà nước, đồng thời tạo ra điều kiện thuận lợi cho sự phát triển kinh tế xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Kể từ khi Pháp lệnh phí, lệ phí được ban hành công tác thu phí và lệ phí đã có những biến chuyển tích cực. Tổng kết 2 năm thực hiện Pháp lệnh phí, lệ phí đến tháng 11/2003 Bộ tài chính đã tiến hành rà soát, bãi bỏ 140 loại phí, lệ phí thuộc thẩm quyền của trung ương ban hành và trên 200 loại phí, lệ phí thuộc thẩm quyền của địa phương ban hành không còn phù hợp với Pháp lệnh<sup>2</sup>.

Tuy nhiên, việc ban hành Pháp lệnh phí, lệ phí cùng các văn bản hướng dẫn thi hành mới chỉ là bước đầu tạo ra khuôn khổ pháp lý cho việc thực hiện thu phí và lệ phí. Để pháp lệnh phí, lệ phí có thể đi vào cuộc sống, thực sự góp phần thúc đẩy kinh tế xã hội phát triển theo định hướng xã hội chủ nghĩa cần phải tiếp tục nghiên cứu và tổng kết thực tiễn, không ngừng mở rộng số lượng và nâng cao chất lượng các loại dịch vụ, đặc biệt những dịch vụ do các tổ chức cơ quan Nhà nước cung cấp gắn với nâng cao năng lực quản lý điều tiết của Nhà nước.

### 2.1.2.2 Thực trạng thu phí, lệ phí và tác động tới phát triển kinh tế xã hội.

Chuyển đổi nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường kéo theo sự phát triển quan hệ tài chính tiền tệ đã làm cho số lượng và quy mô của các loại phí và lệ phí tăng lên nhanh chóng. Trong quá trình hình thành thể chế kinh tế thị trường làm tăng nhu cầu hợp pháp hoá quyền sở hữu tài sản và tính pháp lý trong các hoạt động kinh tế ngày càng tăng, sự mở rộng không ngừng việc cung cấp các dịch vụ pháp lý, kinh tế, xã hội của các cơ quan Nhà nước theo hướng xã hội hoá đã tạo điều kiện cho Phí và lệ phí dần trở thành nguồn thu bổ sung đáng kể cho Ngân sách Nhà nước, góp phần quản lý điều tiết nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, tạo môi trường ngày càng thuận lợi hơn cho các chủ thể sản xuất kinh doanh, thúc đẩy phát triển sản xuất và chuyển dịch cơ cấu kinh tế, đặc biệt đối với các vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa.

Thu phí và lệ phí vào ngân sách Nhà nước qua các năm ngày càng tăng lên. Những số liệu trong bảng dưới đây minh chứng điều đó:

**Bảng 5: Tình hình thu phí và lệ phí trong giai đoạn 1991-2003.**

Năm	Tổng thu NSNN (tỷ đồng)	Thu phí và lệ phí (tỷ đồng)	Chỉ số tăng thu phí và lệ phí năm sau so với năm trước (%)	Tỷ trọng phí và lệ phí trong tổng thu NSNN (%)
1991	10353	1002	120.00	9.68
1992	21024	2188	218.36	10.41
1993	32199	2336	106.76	7.25
1994	41440	2367	101.33	5.71
1995	53374	3871	163.54	7.25
1996	62387	4378	113.10	7.02
1997	65352	4813	109.94	7.36
1998	70612	5081	105.57	7.20
1999	78489	4604	90.61	5.87
2000	90749	5839	126.82	6.43
2001	103888	6311	108.08	6.07
2002	121716	7348	116.43	6.04
2003	141810	7977	108.56	5.63

Nguồn: Tổng hợp từ Niên giám thống kê các năm và Vụ Ngân sách BTC. (Năm 2003 - ước tính)

<sup>2</sup> Tạp chí Thuế Nhà nước số 12/2003, tr.10.

Những số liệu trên cho thấy số thu Ngân sách từ phí, lệ phí tăng lên tuyệt đối hàng năm, tuy nhiên tăng mạnh trong thời kỳ đầu của sự nghiệp đổi mới, sau có xu hướng chững lại dần nhưng vẫn là nguồn thu đáng kể của Ngân sách Nhà nước. Sự giảm dần tỷ trọng trong tổng thu là do tỷ trọng thu thuế trong thu Ngân sách tăng lên, chứ thực chất <sup>(chất lượng)</sup> ~~chất lượng~~ <sup>phần</sup> ~~phần~~ là sự giảm sút <sup>Vai</sup> ~~Vai~~ <sup>trò</sup> ~~trò~~ điều tiết kinh tế xã hội của Nhà nước qua động viên phí, lệ phí bởi lẽ: <sup>Vai</sup>

Thứ nhất, mục tiêu thu phí và lệ phí không phải chỉ nhằm vào tăng thu Ngân sách Nhà nước, mà quan trọng hơn là tạo ra trật tự, kỷ cương trong quản lý Nhà nước đối với các hoạt động kinh tế xã hội.

Thứ hai, cùng với sự phát triển của các quan hệ thị trường, nhiều dịch vụ công cộng mang tính kinh tế có thể chuyển sang cơ chế hạch toán kinh doanh và không nhất thiết Nhà nước phải ôm đồm toàn bộ mà có thể chuyển giao cho các doanh nghiệp, kể cả cho các doanh nghiệp ngoài kinh tế Nhà nước. Sự chuyển giao đó tất yếu làm giảm nguồn thu trực tiếp của Ngân sách Nhà nước song bù lại Nhà nước vừa giảm được đầu tư vào những lĩnh vực mà các chủ thể khác có thể đảm nhận, vừa có thể bổ sung thêm nguồn thu Ngân sách qua thuế.

Thứ ba, tỷ trọng thu từ phí, lệ phí giảm nhưng tốc độ tăng thu hàng năm vẫn tăng trên 10%.

Tuy nhiên, việc thu phí, lệ phí còn phụ thuộc vào chất lượng các dịch vụ của các tổ chức cơ quan Nhà nước, hoặc do những tiêu cực trong quá trình thu phí và lệ phí gây ra. Do vậy, việc không ngừng nâng cao chất lượng và mở rộng số lượng dịch vụ, đặc biệt trong các lĩnh vực mà các chủ thể khác hoặc không muốn làm hoặc không thể làm được do thiếu khả năng cùng với cải tiến cơ chế thu phí và nâng cao phẩm chất cán bộ quản lý vẫn là nhiệm vụ thường xuyên cần thiết.

### ***2.1.3. Thu từ thực hiện lợi ích kinh tế các tài sản Nhà nước quản lý.***

#### ***2.1.3.1 Những đổi mới về luật pháp, chính sách***

Trên cơ sở đổi mới hệ thống thu của Nhà nước từ 1991 đến nay những văn bản về thu từ lợi ích kinh tế các tài sản Nhà nước quản lý đã lần lượt được ban hành quy định về nộp thuế sử dụng các tài sản nhà nước đối với các doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn nước ngoài.

Thu từ đất được thực hiện trên cơ sở các văn bản như Luật đầu đai, Luật thuế sử dụng đất nông nghiệp, Luật thuế chuyển quyền sử dụng đất, Pháp lệnh thuế nhà đất, Pháp lệnh thuế tài nguyên, Luật đầu tư nước ngoài và các văn bản dưới luật khác. Ngày 28/12/2001 Thủ tướng chính phủ ra Quyết định 199/2001/QĐ-TTg miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp trong hạn mức đối với các hộ nghèo và hộ có diện tích đất nông nghiệp tại các xã nằm trong chương trình 135 của Chính phủ, giảm 50% thuế sử dụng đất nông nghiệp phải nộp trong năm đối với tất cả các hộ sản xuất nông nghiệp không thuộc diện đối tượng được miễn, giảm theo chính sách (nếu có).

Nghị định 71/2001/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 5/10/2001 cho phép miễn nộp tiền sử dụng đất để khuyến khích xây dựng nhà cao tầng. Các doanh nghiệp nhà nước chuyển sang công ty cổ phần nếu có dự án đầu tư mới, đầu tư mở rộng, đầu tư chiều sâu, được miễn, giảm tiền thuê đất đối với phần diện tích được sử dụng cho các dự án đầu tư đó. Các dự án đầu tư sản xuất có giá trị xuất khẩu đạt trên 30% được giảm tiền thuê đất và tiền sử dụng đất...

Ngày 29/4/2002, Bộ Tài chính có công văn hướng dẫn điều chỉnh hạng đất để tính thuế sử dụng đất nông nghiệp.

Về thu từ tài nguyên, Nhà nước ban hành một số văn bản dưới luật như Pháp lệnh thuế tài nguyên (4/1998), các quy định về thu từ khai thác dầu thô, về quản lý thu thuế đối với các cơ sở hoạt động khai thác thủy, hải sản, khai thác lâm sản và sử dụng không phận thuộc chủ quyền quốc gia. Nhà nước còn quy định thu vào các đối tượng gây ô nhiễm môi trường sinh thái. Gắn việc thực hiện các chính sách thu từ tài nguyên với chính sách tăng cường bảo vệ môi trường sinh thái. Các khoản thu này có mục tiêu vừa tạo nguồn thu cho ngân sách Nhà nước vừa tạo cơ chế dẫn dắt các tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả, đảm bảo sự phát triển bền vững của nền kinh tế. Phạm vi áp dụng đối với một số loại tài nguyên thiên nhiên, tính theo sản lượng khai thác và giá tính thuế cho mỗi loại tài nguyên do Nhà nước quy định. Các đối tượng khai thác tài nguyên phải nộp thuế cho Nhà nước theo kỳ hạn (cả năm hoặc từng kỳ) dưới sự quản lý của cơ quan thuế.

Ngoài thuế tài nguyên, Nhà nước còn quy định thu phí về bảo vệ môi trường nhằm thành lập quỹ tái tạo môi trường sinh thái và chống chuyển dịch công nghệ "bẩn" vào Việt Nam. Ngày 13/6/2003, Chính phủ ra Nghị định 67/2003/NĐ-CP về thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp.

Gần đây, ngày 17/6/2003 tại kỳ họp thứ ba, Quốc hội khoá XI đã công bố Nghị quyết về miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp cho nông dân. Những đổi mới về luật pháp chính sách và cơ chế đó đã tạo khuôn khổ pháp lý và môi trường cho hoạt động thực hiện lợi ích kinh tế từ các tài sản Nhà nước quản lý.

### ***2.1.3.2 Thực trạng thực hiện lợi ích kinh tế từ các tài sản Nhà nước quản lý.***

Thu từ thực hiện lợi ích kinh tế các tài sản Nhà nước quản lý gồm 2 khoản: thu từ sử dụng tài nguyên quốc gia và thu từ sử dụng các tài sản có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước.

*- Thu từ sử dụng tài nguyên quốc gia:*

+ *Thu từ đất:* nhằm sử dụng đúng mục đích, tiết kiệm và có hiệu quả. Đối tượng nộp là tổ chức, cá nhân có nhu cầu sản xuất kinh doanh hàng hoá, dịch vụ trong các ngành kinh tế quốc dân. Riêng đất sử dụng vào mục đích công cộng, quốc phòng, an ninh và đất ở cho đối tượng chính sách thì Nhà nước giao đất không thu tiền.

Mức thu về giao, cho thuê đất được căn cứ vào đối tượng được giao đất, thuê đất và mục đích sử dụng đất. Đối với đất sử dụng vào mục đích sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp, làm muối của các hộ nông dân, thì áp dụng chính sách giao đất không thu tiền, người được giao chỉ phải nộp tiền thuê đất dưới hình thức thuế sử dụng đất nông nghiệp. Đối với đất dùng làm mặt bằng sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp thì áp dụng cả hình thức giao đất có thu tiền và hình thức cho thuê đất.

Một số trường hợp được miễn, giảm mức thu từ đất bao gồm thuê đất để kinh doanh các mặt hàng được Nhà nước ưu đãi đầu tư và sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp ở các vùng gặp thiên tai, các hộ nghèo...

Kết quả thu ngân sách từ việc Nhà nước giao quyền sử dụng đất cho các tổ chức và cá nhân được thể hiện ở bảng 6.

**Bảng 6: Thu ngân sách nhà nước từ đất 1990-2003 (Đơn vị: Tỷ đồng)**

Chỉ tiêu	BQ91-95	BQ96-2000	2001	2002	2003
Thuế SDDNN	1206	1861	814	772	151
thu tiền thuê đất và sử dụng đất	0	363	422	459	514
thuế nhà đất	160	346	330	336	367
thu giao quyền sử dụng đất	254	974	1870	3244	6998

Nguồn: Tổng hợp từ Niên giám thống kê các năm và Vụ Ngân sách BTC. (Năm 2003 - ước tính)

Thu từ sử dụng đất nông nghiệp từ năm 1990 lại đây ngày càng giảm, có năm (2001) do thiên tai bị mất mùa, còn chủ yếu là do Nhà nước thực hiện chính sách khuyến nông nhằm đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn. Thu về đất và tiền thuê đất mới được áp dụng từ năm 1994 lại đây, con số thu vẫn chưa nhiều.

Chính sách thu từ đất đã khuyến khích các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước đầu tư thành lập doanh nghiệp mới, mở rộng quy mô sản xuất, đổi mới công nghệ, nâng cao năng lực sản xuất, nông dân đầu tư thâm canh nâng cao năng suất, chất lượng hàng nông sản, có thêm điều kiện vật chất để phát triển các loại cây, con mới và chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông nghiệp theo hướng tiến bộ. *Đa' ứng đất kết kinh luân qua.*

+ Thu từ tài nguyên trong lòng đất, tài nguyên rừng, biển và bầu trời:

Kết quả thu từ các tài nguyên này trong thời gian qua được thể hiện ở bảng 7.

**Bảng 7: Thu ngân sách Nhà nước từ một số tài nguyên 1990-2003**

Đơn vị: Tỷ đồng

Chỉ tiêu	BQ91-95	BQ96-2000	2001	2002	2003
Thu từ dầu thô	4474	12151	26281	26510	31797
Thuế tài nguyên	1783.4	4157.8	8416	8324	8820

Nguồn: Tổng hợp từ Niên giám thống kê các năm và Vụ Ngân sách BTC. (Năm 2003 - ước tính)

Do thu từ tài nguyên phải tính vào chi phí của cơ sở sản xuất kinh doanh, nên việc thực hiện chính sách này có tác dụng điều chỉnh, yêu cầu

các chủ thể kinh tế có ý thức tiết kiệm, khai thác có hiệu quả tài nguyên quốc gia. Nhà nước có thêm nguồn lực tài chính để làm tốt hơn chức năng quản lý nền kinh tế thị trường.

*- Thu từ các đối tượng sử dụng tài sản có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước* bao gồm thu từ sử dụng vốn Nhà nước tại doanh nghiệp, thu từ Nhà nước cung cấp dịch vụ công cho các đối tượng trong nền kinh tế và thu từ chuyển quyền sở hữu tài sản của Nhà nước (nhà đất, cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước...) cho các chủ sở hữu khác.

Nhà nước quy định các đối tượng sử dụng tài sản Nhà nước phải có nghĩa vụ nộp thuế, phí vào ngân sách nhà nước. Mức nộp được quy định chi tiết cụ thể cho từng loại tài sản. Khoản nộp này được tính vào chi phí hợp lý trong hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

Chuyển từ cơ chế bao cấp sang cơ chế thị trường, Nhà nước phải thanh lý, chuyển quyền sở hữu một số tài sản mà Nhà nước đã từng đầu tư vào doanh nghiệp và cung cấp cho tiêu dùng xã hội như nhà xưởng, phương tiện di lại, nhà ở... cho các tổ chức, cá nhân. Đây là khoản thu hồi cần được thực hiện để Nhà nước có thêm nguồn vốn đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng và làm tốt chức năng quản lý vĩ mô nền kinh tế thị trường.

Ngoài ra, Nhà nước còn có các quy định về thu phí, lệ phí như phí giao thông tính vào giá xăng dầu, phí qua cầu, qua phà...

Kết quả thu từ các đối tượng sử dụng tài sản và bán một số tài sản có nguồn gốc ngân sách nhà nước thể hiện ở bảng 8.

**Bảng 8: Thu từ sử dụng, bán một số tài sản nhà nước 1991-2002**

Đơn vị: Tỷ đồng

Chỉ tiêu	BQ91-95	BQ96-2000	2001	2002	2003
Thu từ sử dụng vốn NSNN	789.2	1547.4	1702	400	13
Tiền bán nhà thuộc SHNN	40	716	959	1120	1037

Nguồn: Tổng hợp từ Niên giám thống kê các năm và Vụ Ngân sách BTC. (Năm 2003 - ước tính)

Các khoản thu từ sử dụng tài sản Nhà nước không chỉ là nguồn để tái sản xuất vốn tài chính Nhà nước, mà thông qua hoạt động thu đó Nhà nước



còn hướng các chủ thể trong nền kinh tế nhiều thành phần sản xuất kinh doanh theo pháp luật, sử dụng tài sản Nhà nước tiết kiệm và có hiệu quả.

Dưới đây là bảng tổng hợp mức đóng góp của thu từ thực hiện lợi ích các tài sản Nhà nước trong ngân sách nhà nước một số năm (bảng 9).

**Bảng 9: Tỷ trọng của thu từ tài sản Nhà nước trong NSNN (%)**

Chỉ tiêu	BQ91-95	BQ96-2000	2001	2002	2003
Tổng thu NSNN	100	100	100	100	100
Thu từ tài sản Nhà nước	27.48	30.02	39.26	33.82	35.04

Nguồn: Tổng hợp từ Niên giám thống kê các năm và Vụ Ngân sách BTC. (Năm 2003 - ước tính)

Những số trên đây cho thấy trong thời gian qua thu từ lợi ích kinh tế các tài sản Nhà nước đã đóng góp đáng kể cho thu ngân sách nhà nước. Đây là nguồn tài chính rất quan trọng đảm bảo cho Nhà nước thực hiện chức năng quản lý nền kinh tế. Việc thực hiện chính sách thu từ lợi ích kinh tế các tài sản Nhà nước một mặt chứng tỏ Nhà nước ta đã theo dõi tình hình sử dụng các tài sản, bảo tồn các tài sản thuộc sở hữu toàn dân, mặt khác việc thực hiện lợi ích kinh tế các tài sản là nguồn quan trọng để Nhà nước đầu tư phát triển, tạo cơ sở ngày càng lớn để Nhà nước định hướng XHCN quá trình phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta.

Bên cạnh những tác động tích cực trên, trước những yêu cầu mới của công cuộc xây dựng thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, mở cửa và hội nhập kinh tế quốc tế, chính sách thu thực hiện lợi ích kinh tế từ những tài sản Nhà nước quản lý vẫn còn những bất cập:

- Hệ thống chính sách, pháp luật về khoản thu này vẫn chưa bao quát hết nguồn thu và đối tượng phải nộp: thuế tài nguyên chưa được áp dụng đối với tất cả các loại tài nguyên thiên nhiên hiện đang khai thác, mức thu từ đất đối với người sử dụng đất vào mục đích kinh doanh còn quá thấp - mới ở mức 5% lại được quy định phân tán ở nhiều văn bản, là cơ hội nảy sinh tiêu cực, đặc quyền, đặc lợi trong việc giao đất, cho thuê đất, thuế chuyển quyền sử dụng đất còn tính trên doanh thu hoạt động chuyển nhượng đất không theo kịp giá đất, làm thất thoát thu NSNN và làm cho hướng đầu tư của dân cư bị sai

lệch. Ngoài ra, các thủ tục quy hoạch, cấp đất, giao đất, cho thuê đất, mua bán, sang tên, chuyển nhượng còn quá chậm và phiền hà làm cho Nhà nước không có căn cứ để tính các khoản thu từ đất. Cách tính thuế còn phức tạp, lạc hậu: thuế sử dụng đất nông nghiệp còn quy định mức thu theo thóc cho từng hạng đất. Chậm ban hành các quy định thu phí bảo vệ môi trường sinh thái và đối tượng thu chưa được mở rộng.

- *Tình trạng trốn tránh, gian lận thuế, phí và tình trạng nợ đọng còn khá phổ biến, kéo dài ở nhiều địa phương, nhất là đối với thuế chuyển quyền sử dụng đất, tiền thuê đất, thuế tài nguyên trong đánh bắt thủy sản.*

- *Thu từ thực hiện lợi ích các tài sản Nhà nước còn bị "nhiều" bởi các quy định cứng nhắc và bởi có nhiều khoản thu không kiểm soát được ở các địa phương, cơ sở. Hiện nay, Nhà nước đã phân cấp thu ngân sách theo bốn cấp: cấp trung ương, cấp tỉnh, thành phố, cấp huyện, thị và cấp xã, phường. Thế nhưng, việc giao nhiệm vụ thu lại cứng nhắc theo một tỷ lệ nhất định mà không tính đến điều kiện thực tế (về trình độ phát triển, mức thu nhập, chi phí sản xuất...) ở các địa phương. Điều này mới "cào bằng" mức thu chứ chưa tạo ra công bằng về nghĩa vụ thuế đối với các địa phương trong cả nước.*

#### **2.1.4 Tín dụng Nhà nước trong nước**

Tín dụng nhà nước là quan hệ vay mượn giữa nhà nước với các chủ thể khác trong nước và ngoài nước. Tín dụng nhà nước trong nước là Nhà nước vay của dân và các tổ chức kinh tế xã hội dưới hình thức phát hành công trái, tín phiếu kho bạc để bổ sung vào nguồn thu ngân sách, bù đắp thiếu hụt NSNN trong những thời đoạn cần thiết để Nhà nước cho vay theo các chương trình mục tiêu Quốc gia và đầu tư phát triển nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế, xoá đói giảm nghèo, giải quyết việc làm, với lãi suất ưu đãi, với mục tiêu chính sách xã hội.

Trước đổi mới, tín dụng Nhà nước cũng như các công cụ tài chính khác hầu như không được quan tâm. Từ 1991 với chủ trương chấm dứt phát hành tiền cho chi tiêu nhà nước, tăng cường tín dụng nhà nước. Kho bạc Nhà nước đã phát hành các loại tín phiếu, trái phiếu kho bạc với những kỳ hạn khác nhau.

Sau đợt phát hành thí điểm tại thành phố Hải phòng Bộ Tài chính đã quyết định mở rộng phạm vi phát hành tín phiếu Kho bạc ra hai thành phố lớn là Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh và triển khai phát hành rộng rãi tại khắp các tỉnh thành trong cả nước.

Quá trình phát triển của tín dụng Nhà nước đã đặt ra yêu cầu phải thể chế hoá bằng các văn bản pháp luật. Ngày 26/7/1994 Chính phủ đã ban hành Nghị định 72/CP về việc phát hành trái phiếu Chính phủ. Triển khai Nghị định này đã tạo điều kiện đổi mới và hoàn thiện cơ chế huy động nguồn tài chính qua hệ thống KBNN.

Từ 1995 KBNN đã dừng phát hành tín phiếu KB kỳ hạn 6 tháng và chuyển sang phát hành các loại trái phiếu KB có kỳ hạn từ 1 năm trở lên nhờ đó tạo điều kiện thực hiện tín dụng đầu tư của nhà nước KBNN đã phối hợp với NHNN thành lập thị trường đấu thầu tín phiếu KBNN. Tính đến cuối năm 1999 đã tổ chức được 150 đợt đấu thầu thu khoảng 9500 tỷ đồng bổ sung cho NSNN.

Năm 1999 Quốc hội và Chính phủ đã ra Nghị quyết về việc phát hành công trái Xây dựng Tổ quốc nhằm huy động vốn đầu tư cho các công trình thuỷ lợi và kết cấu hạ tầng nông thôn, đặc biệt cho các vùng sâu, vùng xa mà trước mắt là 1000 xã nghèo. Kết quả sau gần 2 tháng phát hành số thu công trái đạt trên 4400 tỷ đồng vượt 12,4% chỉ tiêu kế hoạch do Chính phủ đặt ra.

Nhằm tiếp tục hoàn thiện căn cứ pháp lý cho tín dụng Nhà nước trong năm 2000 Chính phủ đã ban hành Nghị định 01/2000/NĐ-CP về việc ban hành quy chế phát hành trái phiếu Chính phủ, tiếp theo đó Bộ Tài chính đã có Thông tư hướng dẫn.

Kết quả huy động vào NSNN qua tín dụng Nhà nước như sau:

**Bảng 10: Vay trong nước và vay nước ngoài giai đoạn 1991-2003**

Chỉ tiêu	BQ91-95	BQ96-2000	2001	2002	2003 (ước)
Vay trong nước (Tỷ đồng)	3937	10024	16951	18382	22890
Vay trong nước so với tổng thu NS (%)	12.43	13.63	16.32	15.10	16.14
Vay nước ngoài (Tỷ đồng)	2402,8	4681,4	6602	7125	7050
Vay nước ngoài so với tổng thu NS (%)	1.52	1.27	6.35	5.85	4.97

Nguồn: Tổng hợp từ Niên giám thống kê các năm và Vụ Ngân sách BTC. (Năm 2003 - ước tính) ; Năm 2003 chưa bao gồm Công trái giáo dục và trái phiếu Chính Phủ bổ sung vốn cho các công trình giao thông, thuỷ lợi.

Nhìn chung, tín dụng Nhà nước trong quá trình đổi mới đã có những tác động tích cực tới phát triển kinh tế xã hội, tạo ra nguồn thu bổ sung đáng kể cho NSNN, góp phần khắc phục một cách lành mạnh thâm hụt NS, tạo điều kiện kiểm chế, khắc phục lạm phát và tăng vốn cho đầu tư phát triển, tạo môi trường kinh doanh ngày càng thuận lợi hơn cho các chủ thể kinh tế và thu hút đầu tư nước ngoài. Tín dụng nhà nước đã thực sự là công cụ định hướng phát triển kinh tế xã hội. Bên cạnh những thành tựu tín dụng nhà nước còn những hạn chế là chưa huy động tối đa các nguồn vốn nhà rỗi trong nước cho phát triển kinh tế như hình thức phát hành trái phiếu KB, công trái còn chưa đa dạng, lãi suất chưa thực sự hấp dẫn, các hoạt động mua bán, kinh doanh trái phiếu chưa thật sự thuận lợi do thị trường chứng khoán chưa phát triển. Ngoài ra, sự phát triển của tín dụng Nhà nước đòi hỏi phải tiếp tục nghiên cứu, bổ sung, sửa đổi về luật pháp chính sách và cơ chế nhằm tăng cường tính pháp lý trong huy động và sử dụng nguồn tín dụng nhà nước để nâng cao hiệu quả của tín dụng Nhà nước, đồng thời tăng cường đào tạo nâng cao trình độ đội ngũ cán bộ, hiện đại hoá hoạt động phát hành, thanh toán và giao dịch trái phiếu Chính phủ.

### ***2.1.5 Huy động các nguồn tài chính ngoài nước-tín dụng quốc tế của nhà nước***

Nhằm tranh thủ tối đa các nguồn lực từ bên ngoài đặc biệt là về thu hút ODA Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản pháp luật như: Nghị định số 20/CP ngày 15/3/1994, số 87/CP ngày 05 tháng 8 năm 1997; số 90/1998/NĐ-CP ngày 7 tháng 11 năm 1998; Số 17/2001/NĐ-CP ngày 04 tháng 5 năm 2001 về việc ban hành bản Quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức; Quyết định của số 8/1998-QĐ-TTg ngày 19 tháng 01 năm 1998 về việc thành lập ban công tác liên ngành về ODA. Trên cơ sở những văn bản pháp luật kể trên <sup>việc quản lý</sup> <sup>ở nước ta</sup> <sup>được tổ chức</sup> <sup>theo cơ chế</sup> sau:

+ Bộ kế hoạch đầu tư chủ trì xây dựng chiến lược vay, trả nợ nước ngoài của quốc gia, chủ trì huy động, điều phối quản lý sử dụng vốn ODA.

+ Bộ tài chính quản lý tài chính về nợ nước ngoài của chính phủ và tổng hợp về tình hình nợ nước ngoài của quốc gia; xây dựng tổng hạn mức vay nợ

nước ngoài của chính phủ hàng năm; thực hiện bảo lãnh chính phủ cho các doanh nghiệp vay thương mại nước ngoài; tổ chức cho vay lại vốn vay nước ngoài của chính phủ; thực hiện trả nợ cho các chủ nợ nước ngoài đối với các khoản vay của chính phủ.

+ Ngân hàng nhà nước VN quản lý nợ nước ngoài của các doanh nghiệp; xây dựng hạn mức vay nợ nước ngoài hàng năm của các doanh nghiệp; thực hiện bảo lãnh chính phủ cho các tổ chức tín dụng, ngân hàng vay vốn nước ngoài.

### 2.1.5.1. Tình hình cam kết ODA cho Việt Nam 1993-2002

Từ 1993 -2002 thông qua hội nghị nhóm tư vấn các nhà tài trợ dành cho Việt Nam, cộng đồng tài trợ quốc tế đã cam kết cung cấp nguồn ODA cho nước ta hàng năm được thể hiện ở bảng 11 dưới đây.

**Bảng 11: Bảng cam kết ODA cho VN giai đoạn 1993-2000 (tỷ USD)**

Tổng số	93	94	95	96	97	98	99	2000	2001	2002
17,54	1,81	1,94	2,37	2,49	2,47	2,26	2,15	2,1	2,6	2,6

Nguồn: Tổng hợp từ Niên giám thống kê các năm và Vụ Ngân sách BTC.

Ngoài ra các nhà tài trợ còn cam kết 1,2 tỷ USD hỗ trợ chương trình cải cách điều chỉnh chính sách.

Việt Nam đã đăng ký các hiệp định vay và viện trợ như sau:

**Bảng 12: Tình hình tài trợ ODA**

Năm	Vay ưu đãi	Vay viện trợ	Tổng số
	Triệu USD	Triệu USD	Triệu USD
1993	500	400	900
1994	1600	300	1900
1995	1300	400	1700
1996	1800	200	2000
1997	1600	300	1900
1998	1600	200	1800
1998	1400	300	2200
2000	1300	300	1600
2001	2100	600	2700
2002	2100	600	2700

(Nguồn : Bộ tài chính -Đề tài NCKH cấp Bộ H. 2002

Trong các hiệp định đã ký kết ba nhà tài trợ lớn nhất là Nhật, ADB và WB có giá trị hiệp định đã ký kết trên 10,2 tỷ USD chiếm 74% tổng giá trị hiệp định đã ký.

#### **2.1.5.2. Tình hình giải ngân .**

Trong 8 năm từ 1993 đến 2000 khối lượng ODA đã giải ngân và thực hiện được là 8,017 tỷ USD chiếm 58,5% hiệp định vay đã ký và chiếm 47,5% vốn cam kết. Nếu tính cả 2 năm 2001, 2002 thì mức cam kết đã tăng thêm trên 5 tỷ USD và mức giải ngân tăng thêm trên 2 tỷ USD. Phần viện trợ không hoàn lại đạt 3,1 tỷ USD trong đó phần giá trị phản ánh qua NSNN là 1,46 tỷ USD.

Kết quả thu hút ODA thời gian qua đã có tác dụng tích cực tới tăng nguồn thu cho ngân sách tạo điều kiện đầu tư phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội như điện, giao thông, phát triển nông nghiệp và nông thôn, xoá đói giảm nghèo giáo dục y tế, đồng thời tạo ra nguồn tài chính cho các doanh nghiệp nhà nước vay lại để đầu tư phát triển sản xuất, kinh doanh, tạo ra năng lực sản xuất mới cho nền kinh tế. Tình hình phân phối nguồn ODA chongành được thể hiện như sau:

**Bảng 13: Cơ cấu vốn ODA được sử dụng theo ngành ( triệu USD)**

Ngành	Ký vay	Tỷ lệ chiếm trong tổng số
1) Năng lượng điện	3090	26%
2) Giao thông vận tải	3301	27,8%
3) Tín dụng điều chỉnh cơ cấu	1200	10,1%
4) Nông nghiệp	1697	14,3%
5) Cấp thoát nước	835	7%
6) Lĩnh vực xã hội	811	6,8%
7) Các ngành khác	858	7,2%

Nguồn: Tổng hợp từ Vụ Ngân sách nhà nước BTC. (Năm 2003 - ước tính)

Vốn ODA đã được sử dụng vào năng lượng được thực hiện theo phương châm: điện đi trước một bước và đường sá có thông thì mọi việc mới thông, đã chiếm trên 1/2 ODA.

Trong số các ngành còn lại vốn ODA dành cho nông nghiệp chiếm tỷ trọng cao nhất là 14% và dành cho chuyển dịch cơ cấu là 10%. Đó là sự phân bố sử dụng ODA khá hợp lý.

Nhờ có vốn ODA mà 7 nhà máy điện lớn đã ra đời (Phú Mỹ I, Phú Mỹ II, Hàm Thuận, Đami, Sông Hình, Phả Lại, Ô Môn) có tổng công suất chiếm hơn 40% tổng công suất điện VN.

Về giao thông vận tải vốn ODA đã hoàn thành sửa chữa, nâng cấp và xây dựng mới đã đưa vào hoạt động những tuyến đường như Quốc lộ 1A, quốc lộ 5, quốc lộ 18, quốc lộ 10; xây dựng cải tạo các cầu, đường sắt, cảng biển, đường thủy, giao thông nông thôn và giao thông đô thị, hệ thống nước sạch cho thành phố và hàng vạn điểm nước sạch nông thôn được cải tạo, nâng cấp và phát triển, lĩnh vực giáo dục y tế có thêm điều kiện để phát triển ... thông qua đó ODA có tác động tích cực tới sự tăng trưởng và phát triển của nền kinh tế, tác động đến cơ chế chính sách theo hướng chuyển nhanh từ bao cấp sang thị trường, góp phần tạo ra môi trường thuận lợi cho hoạt động đầu tư kinh doanh, cải thiện đời sống nhân dân, nâng cao trình độ dân trí và đào tạo đội ngũ cán bộ làm dự án, thiết kế thi công, tổ chức các công trình có hiệu quả, tạo tiền đề thuận lợi hơn để hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế.

#### ***Những mặt hạn chế trong thu hút ODA:***

***Thứ nhất,*** điều kiện cam kết và thực hiện ODA thường gắn liền với những đòi hỏi nhất định về chính trị.

***Thứ hai,*** Vay vốn ODA sẽ làm tăng gánh nợ quốc gia, nước tiếp nhận ODA phải dùng tiền nước mình trả nợ, thời gian vay càng dài thì rủi ro về tỷ giá, lạm phát, khủng hoảng kinh tế ... càng lớn. Mặc dù lãi suất ở mức ưu đãi nhưng khả năng rủi ro cao có thể dẫn tới nguy cơ vỡ nợ. Theo sự tính toán của các chuyên gia, chỉ có khoản 45% nguồn ODA đã giải ngân được phản ánh thực tế qua ngân sách, phần còn lại là các chi phí của nước ngoài như chi phí chuyên gia, đào tạo, tư vấn và bên ngoài khác. Đây là những khoản chi phát sinh mà thực tế ta không kiểm tra được nhưng vẫn trừ vào vốn vay và viện trợ không hoàn lại. Người ta đã ước tính trong tổng giá trị của một dự án nước nhận viện trợ đi vay chỉ lấy về được tối đa là 60%, còn 40% là chi tiêu thất thoát có lợi bên ngoài. Trong số 60% về tới nước ta quá trình phân bổ phân chia còn làm thất thoát thêm khoảng 30% nữa. Vì vậy trên thực tế khối lượng vốn được đầu tư vào công trình chỉ đạt mức trên dưới 40%, nhưng khi trả

nợ lại bất số vốn 40% đó phải gánh chịu nợ chi 100% số vốn vay, do vậy hiệu quả của tổng vốn vay thấp và gánh nặng nợ rất lớn.

Đối với những khoản vay theo lãi suất 0% mức chi phí cho dự án và quản lý dự án có khi lên tới từ 1,5-5% dự án, đồng thời khoản chênh lệch giá khi mua thiết bị có thể lên tới mức 30% giá trị dự án, do đó cũng rất khó nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn vốn này.

*Thứ ba,* Các khoản ODA thường gắn với chính sách hỗ trợ cho các doanh nghiệp của nước tài trợ nên thông thường có sự ràng buộc chặt chẽ của nhà tài trợ trong việc lựa chọn dự án, thuê tư vấn, chọn nhà thầu, nhà cung ứng hàng hoá, thiết bị cho dự án. Do vậy, trong các hợp đồng sử dụng vốn ODA nước tiếp nhận ODA thường vừa không được quyền lựa chọn về kỹ thuật vừa phải chịu mức giá cao hơn nhiều so với giá trong các hợp đồng thương mại thông thường. Thực tế cho thấy, có trường hợp mức chênh lệch giá nói trên lên tới 30%. Mặt khác, trong sử dụng vốn ODA khi một số dự án nhất định đã được chỉ định thì việc thay đổi quy mô dự án hoặc điều chuyển vốn từ dự án này sang dự án khác là rất khó khăn hoặc không thể thực hiện được, từ đó đặt nước đi vay vào tình thế phụ thuộc hoặc không được vay, hoặc buộc phải chấp nhận vô điều kiện các yêu cầu của phía cung cấp vốn ODA. Do vậy cái gọi là lãi suất ưu tiên từ 0-5% về thực chất chỉ là một lãi suất hình thức, lãi suất thực tế mà nước nhận ODA phải chấp nhận thường cao hơn gấp nhiều lần so với lãi suất hình thức đó.

*Thứ tư,* Sự ràng buộc trong chuyển giao và tiếp nhận vốn ODA thường rất phức tạp làm cho công tác hoàn thiện các thủ tục mất rất nhiều thời gian. Thời điểm ký hợp đồng cho vay và thời điểm kết thúc thẩm định của nhà tài trợ cho vay cách nhau quá xa do nhà tài trợ nước ngoài can thiệp bất ép quá nhiều vào quy trình thực hiện dự án dẫn tới làm tăng những chi phí quản lý dự án, giải phóng mặt bằng lên mức cao hơn nhiều so với các dự án cùng loại những sử dụng vốn trong nước.

#### **2.1.6. Đánh giá chung về Thu NSNN**

Quá trình cải cách không ngừng quan hệ Thu tài chính nhà nước kể từ sau đổi mới tới nay đã mang lại những kết quả tích cực từng bước tạo cơ sở



kinh tế ngày càng lớn cho nhà nước thực hiện định hướng XHCN sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta:

*Thứ nhất*, thu tài chính nhà nước đã tạo ra điều kiện vật chất từng bước ổn định kinh tế xã hội, phát triển kinh tế và thực hiện công bằng xã hội ngay trong từng bước phát triển. Hệ thống thu tài chính thời gian qua vận động chủ yếu trên cơ sở thực hiện những tất yếu chính trị, kinh tế và xã hội:

*Một là*, đảm bảo cơ sở vật chất để duy trì, củng cố bộ máy Nhà nước nhờ đó đảm bảo ổn định chính trị, an ninh quốc phòng để phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN.

*Hai là*, tập trung được nguồn lực tài chính ngày càng lớn để thực hiện chức năng điều tiết kinh tế vĩ mô của Nhà nước góp phần tạo lập môi trường kinh doanh bình đẳng, thuận lợi cho các đơn vị sản xuất kinh doanh hàng hoá và dịch vụ thuộc mọi thành phần kinh tế, thông qua đó thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng CNH, HĐH.

*Ba là*, tạo lập cơ sở vật chất cho phân phối lại thực hiện chính sách xã hội từng bước thực hiện công bằng xã hội.

*Thứ hai*, thu tài chính nhà nước có tác động trực tiếp tới các hoạt động sản xuất kinh doanh trong xã hội và thông qua đó thực hiện định hướng xã hội chủ nghĩa sự phát triển của nền kinh tế thị trường ở nước ta. Hệ thống quan hệ thu NSNN được thể chế hoá bằng các văn bản pháp luật đã tạo ra khuôn khổ pháp lý cho hoạt động của các chủ thể trong nền kinh tế nhờ đó Nhà nước có thể thực hiện kiểm tra, giám sát, điều chỉnh hoạt động của từng chủ thể và toàn bộ nền kinh tế. Thông qua các công cụ tài chính, đặc biệt là hệ thống các sắc thuế và thuế suất cùng cơ chế quản lý đăng ký, thu, nộp, thanh tra, hoàn thuế... thu tài chính nhà nước đã tạo điều kiện cho sự phát triển của các thành phần kinh tế, mở rộng phạm vi huy động các nguồn lực trong và ngoài nước thực hiện chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng tiến bộ và khuyến khích xuất khẩu. Những cải cách trong hệ thống thu thuế, phí, lệ phí, thực hiện lợi ích kinh tế của Nhà nước đã mở rộng phạm vi quan hệ giữa Nhà nước với các chủ thể kinh tế khác trên cơ sở giải quyết mối quan hệ lợi ích về kinh tế giữa Nhà nước và các chủ thể đó, nhờ đó có tác động tích cực tới động cơ sản xuất kinh doanh theo hướng hiệu quả.

*Bên cạnh những thành tựu đạt được, trong hệ thống thu tài chính nhà nước vẫn còn những bất cập đòi hỏi phải tiếp tục giải quyết:*

*Thứ nhất*, hệ thống luật pháp chính sách chưa hoàn chỉnh, chưa đồng bộ theo yêu cầu vận động thực tế của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, chưa quản lý chặt các nguồn thu từ phía các cơ quan nhà nước và thực hiện nghĩa vụ đóng góp cho ngân sách từ phía các chủ thể kinh tế.

*Thứ hai*, Sự phân định các loại thuế, phí, lệ phí và các khoản thu khác vào NSNN chưa thực sự phản ánh đúng những tất yếu kinh tế, chính trị và xã hội trong thu TCNN.

*Thứ ba*, những sơ hở về mặt pháp lý và yếu kém của bộ máy thu TCNN đã gây ra không ít tiêu cực trong thực hiện quan hệ thu TCNN gây thất thu lớn.

*Thứ tư*, sự lồng ghép các mục tiêu kinh tế và xã hội trong từng chính sách thu TCNN chưa cho phép tạo ra môi trường bình đẳng để phát huy tối đa sự đóng góp của các đơn vị kinh tế thuộc thành phần kinh tế vào phát triển kinh tế xã hội đất nước.

*Thứ năm*, cơ cấu thu chưa vững chắc, thu nội địa chiếm tỷ trọng chưa cao, nguồn thu còn phụ thuộc nhiều vào thuế nhập khẩu.

## **2.2 Tác động của chi tài chính nhà nước đến định hướng XHCN sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta.**

Sự chuyển đổi hoạt động của nền kinh tế sang cơ chế thị trường đã đặt ra yêu cầu đổi mới căn bản chính sách chi TCNN trên cơ sở thực hiện nghiêm ngặt các tất yếu kinh tế, chính trị và xã hội. Sự phát triển của các quan hệ thị trường cùng với sự xác định lại vị trí, chức năng vai trò của Nhà nước, trong đó Nhà nước giảm vai trò làm kinh tế trực tiếp và chủ yếu chuyển sang thực hiện nhiệm vụ điều chỉnh, định hướng sự phát triển của nền kinh tế, đòi hỏi phải xoá bỏ tính chất bao cấp trong quan hệ chi TCNN. Đổi mới chính sách chi TCNN được thực hiện trong tất cả các lĩnh vực: chi đầu tư phát triển, chi hành chính sự nghiệp, chi cho các chương trình mục tiêu quốc gia. Trong những năm đầu của đổi mới cơ chế chi TCNN được thực hiện dựa theo ND số 186/HĐBT ngày 27/11/1989; ND số 168/HĐBT ngày 16/5/1992 và các nghị quyết hàng năm của Quốc hội và Chính phủ. Từ 1997 chi TCNN được thực hiện theo Luật ngân sách nhà nước.

### 2.2.1. Chi đầu tư phát triển.

Từ năm 1990 đến nay lĩnh vực chi đầu tư phát triển đã từng bước có sự thay đổi theo hướng: xoá bao cấp trong chi đầu tư phát triển, thu hẹp tương đối đầu tư vốn của NSNN, mở rộng và khuyến khích nguồn vốn từ các chủ thể khác cho đầu tư phát triển kinh tế - xã hội. Kết quả là, tỷ lệ vốn đầu tư toàn xã hội so với GDP ngày càng tăng: năm 1989 chỉ đạt 8-9% GDP thì năm 1990 là 18,1%; năm 1991 đạt 17,6%; năm 1992: 22,4%; năm 1993: 30,1%; năm 1994: 30,4%; 1995: 29,7%; năm 1996: 29,2%; năm 1997: 30,9%; năm 1998: 26,9%; năm 1999: 26,0%; năm 2000: 27,2%; năm 2001: 33,75%; năm 2002: 33,65%.

Sự thay đổi căn bản về cơ chế tác động của chi đầu tư phát triển trước hết được thể hiện ở các văn bản pháp luật đã ban hành: Nghị định 385 CP ngày 6/11/1990 đã thu hẹp đối tượng đầu tư bằng vốn NSNN. Vốn của NSNN không đầu tư cho các công trình, dự án thuộc khu vực sản xuất kinh doanh, dịch vụ; chỉ đầu tư cho các công trình, dự án thuộc kết cấu hạ tầng kinh tế, hạ tầng xã hội, an ninh, quốc phòng, y tế, xã hội, trồng rừng phòng hộ, rừng đầu nguồn... không có khả năng thu hồi vốn trực tiếp. Tuy nhiên, trong giai đoạn 1991 - 1994 một số công trình lớn, then chốt của nền kinh tế quốc dân vẫn còn được bố trí từ vốn NSNN như: Thủy điện Hòa Bình, Thủy điện Thác Mơ, Thủy điện Trị An, Thủy điện Yaly, Apatit Lao Cai. Một số công trình đầu tư bằng vốn NSNN qua vốn khấu hao cơ bản theo hình thức "cấp vốn đầu tư theo tỷ lệ nộp vào", tức nộp bao nhiêu vào NSNN sẽ được cấp trở lại cho đầu tư xây dựng các dự án, công trình bấy nhiêu. Từ 1994 đến nay, toàn bộ vốn khấu hao cơ bản TSCĐ của các doanh nghiệp, cơ sở sản xuất của Nhà nước có nguồn gốc là vốn đầu tư thuộc NSNN đều được để lại cho cơ sở tái đầu tư lại TSCĐ. Vì vậy, ngoài vốn đầu tư của NSNN còn có nhiều nguồn vốn khác cùng tham gia vào đầu tư phát triển kinh tế - xã hội làm cho tỷ lệ vốn đầu tư so với GDP ngày càng tăng

Việc đổi hướng chi đầu tư phát triển từ NSNN (chỉ đầu tư cho cơ sở hạ tầng kinh tế, cơ sở hạ tầng xã hội) đã tăng tiết kiệm chi đầu tư từ NSNN và có tác động tích cực đến việc mở rộng các kênh huy động vốn khác để đầu tư phát triển kinh tế - xã hội. Tỷ trọng vốn đầu tư từ NSNN trong tổng vốn đầu tư xã hội đã giảm từ

52% trong giai đoạn 1991 - 1995 xuống còn 42% ở giai đoạn 1996 - 2000; và giai đoạn 2001 - 2002 là 43%. Vốn dân cư, vốn của doanh nghiệp ngoài quốc doanh đều tăng về số lượng qua các năm, đặc biệt đầu tư tư nhân (kể cả dân cư và doanh nghiệp) vào xây dựng doanh nghiệp, nhà cửa, các tài sản khác.

**Bảng 14: Cơ cấu vốn đầu tư XDCB toàn xã hội (trung bình năm các thời kỳ) (Đơn vị: % tổng số)**

	1991-95	96-2000	2001	2002
<b>TỔNG CỘNG</b>	100	100	100	100
<b>1. Vốn Nhà nước</b>	39	54	58	52
- Vốn NSNN/Vốn Nhà nước	52	42	43	43
- Vốn tín dụng/ Vốn Nhà nước	17	25	29	29
- Vốn của doanh nghiệp/Vốn Nhà nước	31	33	18	18
<b>2. Vốn ngoài quốc doanh</b>	37	22	24	29
- Vốn dân cư/ vốn NQD	81	82	57	57
- Vốn TC ngoài quốc doanh/vốn NQD	19	18	14	14
<b>3. Vốn nước ngoài</b>	25	24	18	19

Nguồn: Tính toán của Tổ Phân tích dự báo - Viện KHTC dựa trên số liệu của Tổng Cục Thống kê

Vốn đầu tư từ ngân sách chủ yếu tập trung cho các dự án cơ sở hạ tầng kinh tế, văn hoá, an ninh quốc phòng, hỗ trợ vốn cho các DNNN... Nếu trong giai đoạn 1991-1995, vốn đầu tư từ NSNN chiếm tỷ trọng lớn và có tốc độ tăng trưởng cao nhất (36%/năm) trong số các nguồn vốn của Nhà nước thì sang giai đoạn 1996-2002, vốn đầu tư từ NSNN chiếm tỷ trọng 42-43% và có chiều hướng giảm xuống (bình quân 21%/năm). Thay vào đó, vốn tín dụng Nhà nước lại là nguồn vốn có tốc độ tăng trưởng cao nhất (47%/năm). Đây là xu hướng xoá bỏ bao cấp về đầu tư theo đường lối đổi mới kinh tế của Đảng và Nhà nước, giảm gánh nặng cho NSNN.

Đầu tư từ NSNN vào cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội, xây dựng quy hoạch đã tác động tích cực tới thu hút được vốn đầu tư nước ngoài. Trong giai đoạn 1991-2002, vốn đầu tư nước ngoài đã tăng 24% mỗi năm mặc dù chịu ảnh hưởng đáng kể của khủng hoảng tiền tệ khu vực vào năm 1997 nhờ đó mức tăng

trường vốn đầu tư chung toàn xã hội cả giai đoạn 1991-2002 là 16%; trong đó, vốn đầu tư của NSNN có tốc độ tăng trưởng bình quân hàng năm là 21%.

**Bảng 15: Tốc độ tăng trưởng vốn đầu tư XDCB toàn xã hội**

(% tăng bình quân hàng năm trong từng thời kỳ, giá so sánh 1994)

	1991-1995	1996-2000	1991-2002
<b>TỔNG CỘNG</b>	<b>22</b>	<b>9</b>	<b>16</b>
<b>1. Vốn Nhà nước</b>	24	20	22
- Vốn NSNN	36	12	21
- Vốn tín dụng	24	58	47
- Vốn của doanh nghiệp	25	18	17
<b>2. Vốn ngoài quốc doanh</b>	13	0	7
- Vốn dân cư	12	0	11
- Vốn TC ngoài quốc doanh	28	13	18
<b>3. Vốn nước ngoài</b>	51	0	24

Nguồn: Tính toán của Tổ Phân tích dự báo - Viện KHTC dựa trên số liệu của Tổng Cục Thống kê

Sự thay đổi cơ cấu và cơ chế chi đầu tư phát triển từ vốn của NSNN đã có tác động mở rộng và đa dạng hoá các nguồn huy động vốn, cải thiện môi trường đầu tư để phát huy các nguồn vốn đầu tư khác, góp phần làm tăng trưởng vốn đầu tư toàn xã hội để động viên mọi nguồn lực cho đầu tư phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nguồn vốn đầu tư đã được mở rộng, song vốn đầu tư của Nhà nước vẫn chiếm ưu thế trong tổng đầu tư toàn xã hội và có vị thế kinh tế lớn trong nền kinh tế quốc dân như:

*Thứ nhất*, Đóng góp vào tăng trưởng vốn đầu tư của nền kinh tế. Trong cả giai đoạn 1991-2000, vốn đầu tư Nhà nước vẫn chiếm vai trò tuyệt đối trong hoạt động đầu tư XDCB đóng góp tới 72% sự gia tăng vốn đầu tư toàn xã hội trong suốt thời kỳ này. Cơ chế chi cho đầu tư phát triển đã có sự chuyển biến tích cực khi vốn tín dụng đã thay thế một phần vốn cấp phát từ ngân sách, trong giai đoạn 1991-1995 vốn của NSNN đóng góp 63%, vốn tín dụng nhà nước đóng góp 3% vào tăng trưởng vốn đầu tư của nền kinh tế. Giai đoạn 1996-2000, mức đóng góp của vốn NSNN vào tăng trưởng vốn đầu tư của nền kinh tế giảm xuống còn 28%. Vốn tín dụng Nhà nước đóng góp vào sự tăng trưởng vốn đầu tư của nền kinh tế tăng lên 45%. Về thực chất, vốn tín dụng Nhà nước là vốn của NSNN. Như vậy, đóng góp của vốn Nhà nước vào sự tăng trưởng của vốn đầu tư xã hội ở thời kỳ 1991-1995 là 66%

(63% + 3%), thời kỳ 1996-2000 là 73% (28% + 45%). Những số liệu ở bảng 16 chứng minh điều đó.

**Bảng 16: Đóng góp từ các nguồn vào tăng trưởng vốn đầu tư XD/CB toàn xã hội**  
(% tăng hàng năm giá so sánh 1994)

	1991-1995	1996-2000
<b>TỔNG CỘNG</b>	<b><u>100</u></b>	<b><u>100</u></b>
<b>1. Vốn Nhà nước</b>	<b>39</b>	<b>108</b>
- Vốn NSNN/Vốn nhà nước	63	28
- Vốn tín dụng /Vốn nhà nước	3	45
- Vốn của DNNN /Vốn nhà nước	34	37
<b>2. Vốn ngoài quốc doanh</b>	<b>15</b>	<b>1</b>
- Vốn dân cư/ Vốn NQD	81	84
- Vốn DN NQD/Vốn NQD	19	16
<b>3. Vốn nước ngoài</b>	<b>46</b>	<b>-9</b>

Nguồn: Tính toán của Tổ Phân tích dự báo - Viện KHTC dựa trên số liệu của Tổng Cục Thống kê

Nhìn chung, chủ trương xoá bao cấp về đầu tư từ NSNN, sự chuyển hướng từ hình thức NSNN cấp phát sang hình thức tín dụng Nhà nước đã có tác động mở rộng nguồn vốn đầu tư, song vốn đầu tư từ nguồn của NSNN vẫn còn chiếm tỷ trọng lớn.

*Thứ hai*, sự thay đổi cơ chế chi đầu tư phát triển từ 1991 đến nay đã dần dần khẳng định việc thu hẹp phạm vi và đối tượng các dự án đầu tư. Vốn đầu tư của NSNN chỉ đầu tư cho các dự án:

- Các dự án thuộc kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội không có khả năng thu hồi vốn trực tiếp thuộc các lĩnh vực:

- Cơ sở hạ tầng kinh tế như: giao thông, thuỷ lợi (trừ trường hợp khác có quyết định của Chính phủ)
- Trồng rừng đầu nguồn, rừng phòng hộ, vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên
- Các dự án xây dựng công trình văn hoá, xã hội, thể thao, y tế, giáo dục, phúc lợi công cộng

- Các dự án xây dựng các công trình quản lý Nhà nước, khoa học kỹ thuật.
- Các dự án bảo vệ môi trường sinh thái theo khu vực, vùng kinh tế lãnh thổ.
- Dự án an ninh quốc phòng

- Các dự án của các doanh nghiệp hoạt động công ích, góp vốn cổ phần liên doanh bằng nguồn vốn đầu tư XDCB của Nhà nước vào các doanh nghiệp thuộc các lĩnh vực cần thiết, có sự tham gia của Nhà nước theo quy định của pháp luật

- Dự án của một số doanh nghiệp thuộc lĩnh vực then chốt của nền kinh tế quốc dân theo quyết định của Chính phủ (như dầu khí, lọc hoá dầu...)

- Các dự án quy hoạch: quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng, tỉnh, thành phố; quy hoạch phát triển ngành; quy hoạch phát triển đô thị, nông thôn; quy hoạch xây dựng...

- Các chương trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội

Những năm gần đây, vốn đầu tư của NSNN còn được sử dụng làm vốn môi để thu hút vốn đầu tư của các nguồn khác như: đầu tư cho cơ sở hạ tầng các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao (thành phố Hồ Chí Minh, Láng - Hoà Lạc); đầu tư cơ sở hạ tầng cho các dự án ngành dệt, cơ sở hạ tầng cho dự án nhà máy lọc hoá dầu Dung Quất - Quảng Ngãi v.v...

**Bảng 17: Vốn đầu tư của NSNN thực hiện giai đoạn 1991-2002**

	1991 - 1995		1996 - 2000		2001 - 2002	
	Tỷ đồng	% so với tổng VĐT toàn XH	Tỷ đồng	% so với tổng VĐT toàn XH	Tỷ đồng	% so với tổng VĐT toàn XH
Theo giá hiện hành	41377	52	135683	42	80545	43
Theo giá so sánh 1994	48962	52	89390	42	47330	43

Nguồn: Tính toán của Tổ phân tích dự báo Viện Khoa học Tài chính

Với cơ chế nêu trên, vốn đầu tư của NSNN tuy chỉ chiếm tỷ trọng từ 40% đến 49% vốn đầu tư toàn xã hội, song lại theo xu hướng giảm dần để cơ cấu đầu tư từ NSNN cho các lĩnh vực xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội. Thời kỳ 1996-

2000 đầu tư cho lĩnh vực nông nghiệp chiếm khoảng 23,5%; cho công nghiệp là 9,4%; giao thông vận tải và bưu chính viễn thông chiếm 30,7%; cho khoa học công nghệ 1,8%; giáo dục và đào tạo 7,1%; y tế, xã hội, văn hoá, thể thao 3,6%; các ngành khác chiếm 17,5%(Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX).

*Thứ ba*, thực hiện cơ chế xoá bỏ bao cấp tràn lan trong đầu tư bước đầu đã có tác động đến nguồn vốn đầu tư từ ngân sách, góp phần làm tăng khả năng thu hút nhiều nguồn vốn khác cho đầu tư phát triển. Thời kỳ 1991-1995, cứ 1 đồng vốn đầu tư từ ngân sách đã thu hút được 3,2 đồng vốn đầu tư từ các nguồn khác. Thời kỳ 1996-2002, cứ 1 đồng vốn đầu tư thuộc NSNN đã thu hút được 3,6 đồng từ các nguồn khác. Nhờ vậy, các nguồn vốn khác cũng đã phát huy tác động tích cực đến đầu tư phát triển kinh tế - xã hội ở nước ta.

- Nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) ngày càng được cải thiện một cách rõ rệt. Trong 5 năm từ 1996-2000, nguồn vốn ODA đưa vào thực hiện đạt gần 70 nghìn tỷ đồng, tập trung hỗ trợ xây dựng các cơ sở hạ tầng, phát triển nông nghiệp và nông thôn, xoá đói giảm nghèo, phát triển y tế, giáo dục và đào tạo; tăng cường năng lực và thể chế trong các lĩnh vực cải cách hành chính, luật pháp, quản lý kinh tế, nghiên cứu cơ bản và hỗ trợ một số lĩnh vực sản xuất như: chế biến thủy sản, lâm sản, nông sản... Nhiều dự án đầu tư bằng vốn ODA đã được đưa vào vận hành, sử dụng đã góp phần đáng kể cho tăng trưởng kinh tế và cải thiện đời sống nhân dân.

- Vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước đã thực hiện đạt gần 80% so với kế hoạch. Nguồn vốn này được tập trung cho vay để đầu tư vào các ngành: điện, xi măng, sản xuất thép, phát triển công nghệ chế biến, công nghệ sản xuất hàng tiêu dùng và hàng xuất khẩu, đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng của các khu công nghiệp, khu chế xuất, đầu tư phát triển làng nghề.

Nguồn vốn từ các DNNN được huy động trên 77.000 tỷ đồng, vượt 16% kế hoạch, tập trung để đầu tư chiều sâu, bổ sung thiết bị, hiện đại hoá toàn bộ hoặc từng phần dây chuyền sản xuất, đặc biệt là sử dụng nguồn vốn này vào đầu tư phát triển sản xuất các sản phẩm có lợi thế, khai thác nguồn nguyên liệu trong nước.

Sự thay đổi cơ chế chi đầu tư phát triển của NSNN chẳng những góp phần làm tăng hiệu quả đồng vốn đầu tư của NSNN, làm mới thu hút các nguồn vốn đầu tư khác, mà qua đó còn có tác động trực tiếp và gián tiếp làm tăng trưởng nền kinh tế. Thời kỳ 1991-1995, tốc độ tăng trưởng GDP bình quân đạt 8,8%/năm. Thời kỳ 1996-2000 bình quân đạt 6,8%/năm; năm 2001 đạt 6,8%, năm 2002 đạt 7,04%, năm 2003 đạt 7,24%. Với sự tăng trưởng của GDP nêu trên, tốc độ tăng giá trị sản xuất nông, lâm ngư nghiệp là 5,8%/năm (kế hoạch từ 4,5-5%), sản lượng lương



thực đạt 30,5 triệu tấn (kế hoạch là 30-32 triệu tấn), tốc độ tăng bình quân giá trị sản xuất các ngành dịch vụ đạt 6,8%; mức tăng GDP bình quân đầu người so với năm 1990 đạt gấp 1,8 lần (kế hoạch đề ra là gấp đôi); số lao động được giải quyết việc làm đạt 6,1 triệu người (kế hoạch đề ra là từ 6,5 đến 7 triệu người); tỷ lệ huy động GDP vào NSNN đạt 20,7% (kế hoạch đề ra là 20-21%). Do chủ trương thay đổi cơ chế chi đầu tư của NSNN đã tác động tích cực đến chính sách khuyến khích đầu tư, huy động tốt các nguồn lực vào đầu tư phát triển nên đã góp phần thực hiện có kết quả, đạt và vượt một số chủ tiêu kinh tế của kế hoạch 5 năm 1996-2000 - kế hoạch bản lề để chuyển sang giai đoạn phát triển kinh tế mới ở thế kỷ 21.

Tác động của cơ chế chi đầu tư phát triển của NSNN đã làm cho các ngành kinh tế từng bước chuyển dịch theo hướng công nghiệp hoá - hiện đại hoá, phát huy lợi thế so sánh của từng ngành trong nền kinh tế và từng bước hình thành cơ cấu ngành kinh tế quốc dân hợp lý.

Tỷ trọng nông, lâm, ngư nghiệp trong GDP từ 38,7% năm 1990 đã giảm xuống còn 27,2% năm 1995 và tiếp tục giảm xuống 24,3% năm 2000 và 23% năm 2002. Trong đó, nông nghiệp từ 22,4% GDP năm 1995 giảm xuống còn 19,9% năm 2000, sản xuất nông nghiệp đã có sự chuyển dịch theo hướng tăng tỷ trọng các loại sản phẩm cây trồng, vật nuôi có năng suất và hiệu quả kinh tế cao. Lâm nghiệp giữ ở mức 1,3% GDP năm 2000, thủy sản chiếm khoảng 3% GDP.

Tỷ trọng của công nghiệp và xây dựng trong GDP từ 22,7% năm 1990 tăng 28,8% năm 1995, tiếp tục tăng lên 36,61% năm 2000 và 38,5% năm 2002. Trong đó các ngành công nghiệp khai thác có tỷ trọng từ 4,8% năm 1995 tăng lên 9,5% GDP vào năm 2000, công nghiệp chế tác từ 15% tăng lên 18,7% GDP; công nghiệp điện, hơi đốt, nước chiếm 2,9% GDP.

**Bảng 18: Thực hiện một số chỉ tiêu kinh tế - xã hội chủ yếu trong 5 năm 1996-2000**

Chỉ tiêu	ĐV tính	Kế hoạch	Thực hiện
1. Tốc độ tăng trưởng tổng sản phẩm trong nước (GDP)	%	9,0-10,0	7,0
2. Tốc độ tăng giá trị sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp	%	4,5-5,0	5,8
3. Sản lượng lương thực (năm 200)	Tr. Tấn	30-32	34,5
4. Tốc độ tăng bình quân giá trị sản xuất công nghiệp	%	14-15	13,5
5. Tốc độ tăng bình quân giá trị sản xuất các ngành dịch vụ	%	12-13	6,8
6. Cơ cấu GDP (năm 2000)			
• Ngành nông, lâm, ngư nghiệp	%	19-20	24,3
• Ngành công nghiệp và xây dựng	%	34-35	36,6
• Các ngành dịch vụ	%	45-46	39,1
7. Tỷ lệ vốn đầu tư phát triển so với GDP (năm 2000)	%	30,0	29,1
8. Mức tăng GDP bình quân đầu người so với năm 1990	Lần	Gấp đôi	1,8
9. Tỷ lệ huy động GDP vào NSNN	%	20-21	20,7
10. Bội chi NSNN so với GDP	%	< 3,5	3,87
11. Tỷ lệ lạm phát	%	< 10,0	3,3
12. Kim ngạch xuất khẩu tăng bình quân	%	27-28	21,5
13. Kim ngạch nhập khẩu tăng bình quân	%	22-24	13,9
14. Số lao động được giải quyết việc làm	Tr. người	6,5-7,0	6,1
15. Tốc độ phát triển dân số	%	< 1,8	1,32
16. Tốc độ tăng tiêu dùng bình quân đầu người	%	6	3,3
17. Cơ cấu tích lũy và tiêu dùng (2000)			
• Tích lũy	%	30	28,7
• Tiêu dùng	%	70	71,3

Nguồn: Tổng hợp từ Niên giám thống kê hàng năm.

Tỷ trọng các ngành dịch vụ trong GDP đã từ 38,6% năm 1990 tăng lên 41% năm 1995, đến năm 2000 giảm xuống còn 39,1%. Trong đó thương nghiệp chiếm khoảng 14,5% GDP, khách sạn nhà hàng 3,2% GDP, vận tải thông tin chiếm 4% GDP; kinh doanh tài sản, dịch vụ tư vấn chiếm 4,3% GDP; tài chính tín dụng chiếm 1,9% GDP; quản lý Nhà nước chiếm 2,7% GDP.

**Bảng 19: Chuyển dịch cơ cấu kinh tế ngành (Đơn vị: %)**

Cơ cấu ngành kinh tế	1990	1995	2000	Tháng 6/2003	Tháng 6/2004
<b>Tổng số</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>1. Nông, lâm, ngư nghiệp</b>	<b>38,7</b>	<b>27,2</b>	<b>24,3</b>	<b>21,7</b>	<b>21,07</b>
<b>2. Công nghiệp và xây dựng</b>	<b>22,7</b>	<b>28,8</b>	<b>36,6</b>	<b>39,9</b>	<b>41,34</b>
<b>3. Dịch vụ</b>	<b>38,6</b>	<b>44,1</b>	<b>39,1</b>	<b>38,3</b>	<b>37,59</b>

Nguồn: tổng hợp từ Niên giám thống kê hàng năm và số liệu của Viên NCTC BTC

- Nhờ tăng đầu tư, số lượng công trình hoàn thành đưa vào sử dụng nhiều hơn so với thời kỳ trước đây, kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội đã được cải thiện và nâng cao một bước rõ rệt, năng lực của hầu hết các ngành kinh tế tăng lên đáng kể.

**Về công nghiệp:** Giá trị sản xuất tăng thêm bình quân hàng năm trong giai đoạn 1991-1995 là 13.7%; 1996-2000: 13.9%; 2001: 14.6; 2002: 14.9; 2003 ước đạt mức 16%.

**Về nông nghiệp:** Giá trị sản xuất tăng thêm bình quân hàng năm trong giai đoạn 1991-1995 là 5.9%; 1996-2000: 6.4%; 2001: 2.6; 2002: 5.2; 2003 ước đạt mức 4.5%.

So với năm 1995, diện tích một số cây công nghiệp tính vào thời điểm năm 2000 đã tăng đáng kể, cụ thể: cà phê tăng gấp 2,7 lần, cao su tăng 44%, mía tăng 35%, bông tăng 8%, rừng nguyên liệu giấy tăng 66%...

Một số cây công nghiệp có năng suất cao đã được đưa vào sản xuất đại trà, đầu tư mới 1,1 ha rừng, tập trung bảo vệ 9,3 triệu ha rừng hiện có, khoanh nuôi tái sinh 700.000 ha, tăng độ che phủ của rừng từ 28,2% năm 1995 lên 33,2% năm 2000.

Đầu tư cho đánh bắt cá xa bờ, phát triển nghề nuôi trồng thủy sản, hỗ trợ về thủy lợi, về giống cây trồng vật nuôi và các cơ sở hạ tầng khác, tạo bước chuyển dịch cơ cấu nông nghiệp và nông thôn.

Đã tập trung vào các cơ sở hạ tầng nông thôn làm cho bộ mặt của nhiều vùng nông thôn được cải thiện đáng kể. Đến năm 2000, đã có 95,2% số xã có đường ô tô đến trung tâm, 42% dân số nông thôn được dùng nước sạch, 100% số huyện và 88% số xã đã có điện.

**Về giao thông vận tải:** trong 5 năm từ 1996 đến 2000, đã đầu tư xây dựng mới và nâng cấp trên 5000 km đường bộ, làm mới và sửa chữa phần lớn

các cây cầu đã xuống cấp trên các tuyến trục đường giao thông đường bộ xuyên suốt cả nước; nâng cấp các tuyến đường từ Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh đi tới các khu công nghiệp, các vùng kinh tế, các tuyến lên Tây Nguyên, miền núi, các tuyến vùng kinh tế trọng điểm... Bảo đảm giao thông thông suốt trên cả nước. Nâng cấp 200 km đường sắt, sửa chữa phần lớn các cầu đường sắt trên tuyến trục Bắc - Nam. Hệ thống cảng biển đã và đang được đầu tư hiện đại hóa như: cảng Hải Phòng, cảng Cái Lân, cảng Đà Nẵng, cảng Sài Gòn,... đưa năng lực thông qua đạt trên 45 triệu tấn/năm. Nâng cấp các sân bay quốc tế Nội Bài, Tân Sơn Nhất, Đà Nẵng và một số sân bay nội địa khác, nâng tổng năng lực thông qua hệ thống sân bay lên 6,5 triệu lượt hành khách/năm, đáp ứng được nhu cầu vận tải hàng hóa và hành khách.

**Hệ thống bưu chính viễn thông:** Về cơ bản hệ thống bưu chính viễn thông đã được đầu tư hiện đại hóa. Tất cả các thành phố, các tỉnh, các huyện đều được đầu tư trang bị tổng đài điện tử và truyền dẫn kỹ thuật số. Có gần 4 triệu thuê bao được lắp đặt, đảm bảo thông tin xuyên suốt từ trung ương đến các xã trong mọi tình huống. Mạng viễn thông di quốc tế được đầu tư xây dựng hiện đại, ngày càng được tăng cường về quy mô và năng lực, với 7 trạm thông tin vệ tinh mặt đất, 2 tổng đài cửa ngõ và các cáp quang quốc tế trên biển cũng như trong đất liền. Hiện đã có hơn 5.000 kênh liên lạc quốc tế liên lạc trực tiếp với 40 nước và quá giang với tất cả các nước còn lại.

**Cơ sở vật chất của ngành giáo dục đào tạo** được phát triển, nâng cấp và cải thiện đáng kể. mạng lưới trường phổ thông được mở rộng trên khắp các địa bàn. Mỗi năm bình quân xây dựng mới và cải tạo nâng cấp trên 30.000 phòng học. Tình trạng học 3 ca, lớp học tranh tre, nứa lá đã giảm rất nhiều, hệ thống các trường dân tộc nội trú tỉnh, huyện được đầu tư củng cố. Hệ thống các trường đại học, cao đẳng, dạy nghề đã được phát triển, mở rộng và xây dựng mới.

**Cơ sở vật chất, trang bị nghiên cứu của ngành khoa học - công nghệ** đã được tăng cường. Các viện nghiên cứu, các trung tâm khoa học và công nghệ, các phòng thí nghiệm trọng điểm được đầu tư xây dựng, trang bị tương đối hiện đại.

**Cơ sở vật chất của ngành y tế** đã được đầu tư cải thiện, đáp ứng các yêu cầu của công tác chăm sóc sức khỏe của nhân dân và dân số kế hoạch hóa gia đình. Đến năm 2000 đã cơ bản xóa xã trắng về y tế, phần lớn các trung tâm y tế huyện và trung tâm y tế dự phòng tuyến tỉnh và hệ thống cơ sở khám chữa bệnh từ Trung ương đến địa phương đã được đầu tư nâng cấp, bổ sung thiết bị.

*Cơ sở vật chất phục vụ cho công tác dân số - kế hoạch hóa gia đình* đã được đầu tư củng cố và tăng cường. Bình quân đã đầu tư mỗi huyện 2 trung tâm làm dịch vụ kế hoạch hóa gia đình, đảm bảo 100% tuyến tỉnh, huyện và 70% tuyến xã có trang thiết bị phù hợp.

*Các cơ sở về văn hóa, phát thanh, truyền hình, thể dục thể thao* đều được nâng cấp và xây dựng mới, đảm bảo chất lượng hoạt động. Sóng phát thanh và truyền hình được mở rộng cả ở trong nước và ra nước ngoài.

*Một số vấn đề cần giải quyết để phát huy đầy đủ tác động của chi đầu tư phát triển ở nước ta hiện nay:*

*Thứ nhất*, cơ cấu đầu tư chưa thực sự phù hợp với các yêu cầu của quá trình tái sản xuất làm cho hiệu quả sử dụng các nguồn vốn chưa cao:

- Trong nông nghiệp còn nặng về đầu tư thủy lợi (chiếm hơn 70% vốn đầu tư toàn ngành), chủ yếu là thủy lợi phục vụ cho cây lúa, xây dựng các công trình thủy lợi phục vụ việc tưới tiêu cho các khu trồng cây công nghiệp còn ít; còn coi nhẹ đầu tư thủy lợi cấp nước cho công nghiệp và dân sinh, cho nuôi trồng thủy sản. Vốn cho công tác nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ, công tác giống cây trồng - vật nuôi, khuyến nông, khuyến ngư thời gian đầu không được quan tâm thỏa đáng, mặc dù những năm gần đây đã được điều chỉnh.

- Trong công nghiệp thường tập trung đầu tư để tăng cường công suất sản xuất mà chưa chú ý đúng mức tới tập trung đầu tư đổi mới công nghệ theo hướng hiện đại, tiên tiến để tạo ra sản phẩm đủ khả năng cạnh tranh trên thị trường nên chưa, nên không tạo ra được bước đột phá về nâng cao chất lượng sản phẩm.

*Thứ hai*, Đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội chưa đồng bộ, mang tính chắp vá, dàn trải và kéo dài, việc phát huy tác dụng của cả hệ thống kém hiệu quả.

*Thứ ba*, Công tác quản lý sử dụng vốn đầu tư vừa rườm rà, phức tạp lại vừa lỏng lẻo trong lĩnh vực đầu tư thể hiện ở tất cả các khâu từ xác định chủ trương, lập thẩm định dự án, ra quyết định đầu tư, thiết kế kỹ thuật, lập tổng dự toán... đến khâu triển khai thực hiện, theo dõi, cấp phát và thanh toán vốn, đã gây ra tình trạng thất thoát vốn đầu tư ngân sách và vốn tín dụng đầu tư nhà nước. Công tác chuẩn bị dự án đầu tư chưa tốt, chất lượng của các báo cáo tiền khả thi và khả thi chưa cao. Công tác thẩm định dự án, công tác đấu

thâu còn nhiều hạn chế dẫn đến hiệu quả đầu tư thấp, quá trình thực hiện dự án kéo dài gây lãng phí.

*Thứ tư*, Việc điều hành thực hiện các chương trình đầu tư đã được phân cấp rộng rãi để phát huy tính năng động của các ngành, các cấp, các tỉnh, thành phố, nhưng thiếu chế tài kiểm tra, giám sát, nên chưa tập trung thực hiện được các mục tiêu trọng điểm của chương trình đầu tư, dẫn tới sử dụng các nguồn vốn đầu tư còn kém hiệu quả.

*Thứ năm*, Những thông tin số liệu về tình hình thực hiện đầu tư còn nhiều bất cập, nhất là nguồn vốn từ tín dụng đầu tư và nguồn vốn từ các doanh nghiệp Nhà nước. Điều này cần thiết phải được khắc phục trong thời gian tới. Việc cập nhật, điều chỉnh chương trình đầu tư tiến hành chậm, chưa đồng bộ, làm cho hiệu quả của từng dự án không cao.

*Thứ sáu*, việc xác định quy mô và quy chế các dự án nhóm A chưa thực sự hợp lý gây ảnh hưởng đến các dự án nhỏ và vừa của các ngành, lĩnh vực khác, nhất là các dự án đầu tư thực hiện chính sách xã hội.

### ***2.2.2. Chi thường xuyên từ ngân sách nhà nước.***

Từ 1990 nền kinh tế vận động theo cơ chế thị trường đã có bước phát triển nhanh chóng, tăng trưởng kinh tế với tốc độ khá cao, nguồn thu của chính phủ được đảm bảo, các khoản chi của ngân sách nhà nước, trong đó có chi thường xuyên được kịp thời. Chi thường xuyên từ Ngân sách nhà nước từ 1991 đến năm 2003 được thể hiện qua bảng sau:

**Bảng 20: Chi thường xuyên giai đoạn 1991 - 2003.**

Năm	GDP Tỷ đồng	Tổng chi NSSS Tỷ đồng	Chi thường xuyên Tỷ đồng	tốc độ tăng CTX %	Chi thường xuyên/ GDP %	Chi thường xuyên/Chi NS %
1991	76707	12170	8092	-	10,55	66,49
1992	110532	24331	13587	67,91	12,29	55,84
1993	140258	41114	23414	72,33	16,69	56,95
1994	178534	49794	31043	32,58	17,39	62,34
1995	228892	62679	39325	26,68	17,18	62,74
1996	272036	70539	42924	9,15	15,78	60,85
1997	313623	78057	49270	14,78	15,71	63,12
1998	361016	81995	49998	1,48	13,85	60,98
1999	399942	95972	52507	5,02	13,13	54,71
2000	444139	108961	61823	17,74	13,92	56,74
2001	481295	129773	71600	15,81	14,88	55,17
2002	536098	147039	77886	8,78	14,53	52,97
ước 2003	605491	176322	94940	21,90	15,68	53,84

Nguồn: Tổng hợp từ Niên giám thống kê hàng năm và Vụ NSNN BTC.

Theo các số liệu trên quy mô chi thường xuyên tăng liên tục hàng năm nhờ đó đã đáp ứng được nhu cầu chi ngày càng tăng về sự nghiệp kinh tế, giáo dục, đào tạo, văn hoá xã hội, cải cách hành chính, đảm bảo quốc phòng an ninh và góp phần rất tích cực vào thực hiện các chính sách phát triển kinh tế xã hội miền núi, vùng cao, các vùng đặc biệt khó khăn, khắc phục hậu quả thiên tai, xoá đói giảm nghèo.

Nhìn tổng quát có thể nói rằng, chi thường xuyên từ NSNN đã thể hiện được vai trò định hướng XHCN trên các hoạt động sự nghiệp, lời cuốn ngày càng nhiều nguồn tài chính từ các thành phần kinh tế phát triển các hoạt động sự nghiệp kinh tế, văn hoá xã hội, giáo dục và đào tạo... Đi vào phân tích tình hình chi thường xuyên từ 1991 đến nay cho thấy:

- Tốc độ tăng chi thường xuyên từ NSNN có xu hướng giảm, từ 67,1% năm 1991 xuống 8,78% năm 2002.

Từ 1991 đến 1995 chi thường xuyên từ NSNN có tốc độ tăng cao và chiếm tỷ trọng lớn trong tổng số chi NS. Nguyên nhân chủ yếu là trong giai

đoạn này, cơ chế quản lý ngân sách nhà nước cơ bản được áp dụng theo nội dung của các Nghị định 168/CP (1961), việc lập kế hoạch thực hiện mang tính áp đặt, dự toán thu - chi ngân sách, chỉ căn cứ vào các chỉ tiêu hiện vật mà chưa coi trọng chỉ tiêu giá trị và không bám sát thị trường. Việc phân định chức năng, nhiệm vụ quản lý các khoản chi từ ngân sách nhà nước giữa các cơ quan, các ngành, các cấp chưa cụ thể, rõ ràng; cơ quan tài chính chưa thực sự là công cụ hữu hiệu để quản lý trực tiếp các khoản chi từ ngân sách. Cơ quan kiểm toán Nhà nước chưa phát huy đầy đủ vai trò của mình, góp phần tăng cường quản lý các khoản chi từ Ngân sách nhà nước. Các đơn vị thụ hưởng Ngân sách nhà nước không có kế hoạch chi tiêu cụ thể được dự tính từ trước, nên thường là khi được cấp vốn mới vội vã tìm mọi cách sử dụng cho hết kinh phí được cấp sao cho đúng hạn. Vì thế đã gây nên tình trạng lãng phí và chi tiêu không hợp lý.

Từ 1996-1999, do ảnh hưởng khủng hoảng tài chính trong khu vực, tốc độ tăng trưởng kinh tế ở nước ta giảm sút đã tác động rất lớn đến chi thường xuyên trong NSNN. Cụ thể là :

Năm 1998: tốc độ tăng trưởng GDP là 5,8%, tốc độ tăng chi thường xuyên chỉ còn 13,85%.

Năm 1999 tốc độ tăng trưởng GDP là 4,8%, tốc độ tăng chi thường xuyên là 5,02%; tỷ trọng chi thường xuyên trong GDP là 13,13%.

Trong bối cảnh đó, chủ trương xã hội hoá một số lĩnh vực sự nghiệp kinh tế, giáo dục, y tế... cùng với việc cải cách bộ máy quản lý, tinh giản biên chế, một mặt đã giải quyết được sức ép đối với chi nhà nước, mặt khác đã đáp ứng được yêu cầu phát triển các sự nghiệp.

Từ năm 2000 đến nay chi thường xuyên từ NSNN có tốc độ tăng cao; một mặt là do tốc độ tăng trưởng GDP có chiều hướng tăng, mặt khác Nhà nước phải tăng chi để đẩy nhanh tốc độ phát triển ở một số ngành quan trọng:

Chi thường xuyên cho giáo dục đào tạo năm 2001 tăng 24,3%; năm 2002 tăng 12,8%. Chi cho khoa học, công nghệ, môi trường năm 2001 tăng 31,1%; năm 2002 tăng 7,6%. Chi sự nghiệp y tế năm 2001 tăng 21,4%; năm



2002 tăng 7,6%. Chi thường xuyên từ NSNN cho các ngành đó có tốc độ cao hơn nhiều so với tốc độ tăng GDP.

Cơ chế quản lý tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp đã theo chiều hướng tăng tính tự chủ tự chịu trách nhiệm đối với sử dụng nguồn từ NS. Cơ chế đó đã được thí điểm ở một số đơn vị và bước đầu đã thu được những kết quả đáng khích lệ. Từ thực tiễn đó có thể đúc rút thành cơ chế quản lý tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp theo hướng khoán chi, khoán biên chế hành chính, khoán quỹ lương...

Bên cạnh những thành tựu chi thường xuyên nhất là chi hành chính nghiệp từ ngân sách nhà nước hiện nay đang có nhiều bất cập nảy sinh, đó là:

*Thứ nhất*, chi cho lĩnh vực khoa học - công nghệ <sup>và giáo dục đào tạo lấy làm</sup> chưa hợp lý, chưa tương xứng với vị trí của nó. Vốn đầu tư cho khoa học - công nghệ thời gian qua tuy đã tăng lên nhiều nhưng so với các nước trong khu vực, mức đầu tư cho khoa học - công nghệ của nước ta còn quá thấp, chỉ đạt 0,47% GDP vào năm 2000 là quá thấp so với mức 1,5% GDP của Trung Quốc và 2% GDP của Malayxia. Hơn nữa, nguồn vốn đầu tư cho khoa học - công nghệ của ta chủ yếu vẫn là nguồn ngân sách, trong khi nguồn lực của khu vực ngoài nhà nước đầu tư cho khoa học - công nghệ còn rất khiêm tốn. Hiện nay, tỷ lệ đầu tư cho khoa học - công nghệ của Ngân sách nhà nước ta chiếm tới khoảng 60%, trong khi ở nhiều nước trên thế giới, nguồn Ngân sách của chính phủ đầu tư cho khoa học - công nghệ chỉ chiếm tỷ trọng khoảng 20 - 30% tổng chi đầu tư cho khoa học - công nghệ.

Một vấn đề đáng quan tâm khác là nguồn tài trợ từ ngân sách nhà nước cho hoạt động khoa học - công nghệ, chủ yếu thực hiện theo cơ chế xin - cho, đối tượng cấp ngân sách chủ yếu là các cơ quan và tổ chức nhà nước cho nên đã không tạo ra sự cạnh tranh giữa các đơn vị nghiên cứu thuộc Nhà nước và không thuộc Nhà nước trong việc nhận các khoản tài trợ này. Các khoản chi đó mang tính chất hành chính, được thực hiện như là với cơ quan hành chính chứ chưa phải là một đơn vị nghiên cứu khoa học - công nghệ. Chỉ tính riêng chi cho hoạt động của bộ máy các cơ quan quản lý hành chính nhà nước trong lĩnh vực này, bao gồm chi lương và chi phí hành chính đã chiếm tới 30% tổng chi ngân sách đầu tư cho lĩnh vực này.

Bên cạnh đó, cơ chế quản lý tài chính đối với hoạt động khoa học - công nghệ còn nhiều điều bất hợp lý. Việc cấp phát tài chính còn mang nặng tính bao cấp, bình quân, phân tán. Việc xác định kế hoạch ngân sách thường là dựa trên mức kinh phí của năm trước chứ chưa phải do các tổ chức khoa học - công nghệ, bộ, ngành liên quan xây dựng nên chưa có đầy đủ những căn cứ xác đáng. Việc xét mức kinh phí cấp cho đề tài cũng mang nặng tính hành chính. Đó là, đề tài cấp Nhà nước có mức kinh phí cao hơn đề tài cấp Bộ, đề tài cấp Bộ lại cao hơn đề tài cấp cơ sở. Trong khi đó có những đề tài cấp cơ sở lại đòi hỏi nguồn kinh phí cao hơn đề tài cấp Bộ, giữa đề tài cấp Bộ so với đề tài cấp Nhà nước cũng có tình hình tương tự như vậy.

*Lý do*  
**Thứ hai,** công tác quản lý tài chính *Các hoạt động nghiên cứu* chuyển đổi còn chậm, vẫn mang nặng tính bao cấp. Các yêu cầu chi hành chính sự nghiệp chủ yếu vẫn từ Ngân sách nhà nước, chưa tận dụng các nguồn thu khác để giảm bao cấp. Nhiều hoạt động chuyên ngành chưa có định mức chi tiêu cụ thể nên việc lập dự toán, cấp phát, kiểm soát chi tiêu gặp nhiều khó khăn, thiếu cơ sở pháp lý. Trong khi đó, nhiều định mức không dựa trên nhu cầu mà dựa vào khả năng thu của ngân sách nên định mức đó lại thiếu cơ sở thực tế, khoa học. Mặt khác, tình trạng nhiều Bộ, Ban, Ngành, địa phương tự ban hành các thông tư quy định chi tiêu nội bộ đã vi phạm nguyên tắc quản lý tài chính theo Luật Ngân sách nhà nước, phá vỡ tính thống nhất trong thi hành luật trên phạm vi cả nước.

**Thứ ba,** tiêu chí phân bổ ngân sách cho các ngành chưa khoa học, không ổn định, thiếu tính tự chủ và linh hoạt.

**Thứ tư,** quản lý giám sát tài chính thông qua đầu tư trong lĩnh vực hành chính sự nghiệp thiếu tập trung, chưa chặt chẽ. Phân bổ ngân sách còn dàn trải, do đó nhiều chương trình, dự án thiếu kinh phí đầu tư dẫn đến kế hoạch thì hay, mục tiêu thì nhiều nhưng lợi ích mang lại ít, do không theo kịp sự biến chuyển của nền kinh tế trong nước cũng như thế giới.

**Thứ năm,** công tác quản lý tài sản trong các cơ quan hành chính sự nghiệp còn nhiều yếu kém.

*Thứ sáu*, tiền lương của khu vực hành chính sự nghiệp còn quá thấp, chưa đảm bảo tái sản xuất sức lao động. Đây là một trong những nguyên nhân chủ yếu của các hiện tượng tiêu cực trên lĩnh vực này.

### **2.2.3 Chi cho các chương trình mục tiêu quốc gia**

Thời kỳ 1991-1995 chúng ta đã triển khai 16 CTQG với 2505 tỷ đồng. Bước vào thời kỳ 1996-2000 vẫn tiếp tục đầu tư cho các chương trình có hiệu quả, sử dụng 1% chi ngân sách Nhà nước cho quỹ quốc gia giải quyết việc làm, 0,5% chi ngân sách Nhà nước cho chương trình 327,773... Nhiều CTQG đã rất thành công trong việc phối hợp và thu hút đông đảo nguồn lực tài chính phục vụ tốt mục tiêu đề ra như là:

Mục tiêu của CTQG xóa đói giảm nghèo thời kỳ 1997-2000 giảm tỷ lệ nghèo đói xuống 10% cần tới 12 nghìn tỷ đồng, trong đó ngân sách Nhà nước khoảng 2400 tỷ đồng (20%), còn lại trích ngân sách địa phương chủ yếu là cấp tỉnh (1-2% tổng chi) với 300 tỷ đồng. Ngân hàng người nghèo (bắt đầu từ 1996) và chỉ riêng 1996 đã có 1,6 triệu hộ được vay vốn kinh doanh với doanh số 1900 tỷ đồng. Tính đến 31/8/1999 đã cho vay lượng vốn tới 3350 tỷ với 2,1 triệu lượt hộ nghèo được vay. Huy động các tổ chức xã hội với tổng quỹ khoảng 400 tỷ đồng, riêng quỹ xóa đói giảm nghèo của Hội phụ nữ tới 124,4 tỷ đồng, huy động từ cộng đồng đóng góp khoảng 220 tỷ đồng. Hợp tác quốc tế (dự án thông qua bộ Lao động-Thương binh-Xã hội) khoảng 110 tỷ đồng. Chương trình 135, ngoài số vốn ngân sách Nhà nước trực tiếp đầu tư cho các dự án là 1.425 tỷ đồng, các Bộ, ngành, đoàn thể Trung ương, các tỉnh thành phố có điều kiện, các tổng công ty 91, Quỹ vì người nghèo... đã tích cực ủng hộ, giúp đỡ, hỗ trợ, kết hợp với việc lồng ghép các chương trình, dự án khác trên địa bàn và huy động nguồn lực tại chỗ đã đưa mức đầu tư bình quân cho một xã năm 2001 lên 800 triệu đồng. Một số tỉnh như Bà Rịa Vũng Tàu, Bình Dương, Đồng Nai đã đầu tư từ ngân sách địa phương với mức cao hơn để đưa chương trình đạt mục tiêu sớm hơn quy định.

CTQG về giáo dục đào tạo đã huy động được nguồn vốn lớn thực hiện có kết quả mục tiêu dự án đề ra cụ thể là:

- Phổ cập xóa mù chữ 340 tỷ đồng.
  - Giáo dục vùng khó khăn 1000 tỷ đồng.
  - Xây dựng trường Sư phạm 1000 tỷ đồng.
  - Tăng cường cơ sở vật chất 3.290 tỷ đồng
- Tổng: 5.530 tỷ đồng

Tính bình quân mỗi năm từ 1997-2000 đạt 1382 tỷ. Ngoài vốn ngân sách cấp ở trên, chương trình đã huy động và quản lý thêm các nguồn vốn khác để thúc đẩy thực hiện các mục tiêu được nhanh chóng.

Về sử dụng vốn: nhằm nâng cao hiệu quả nguồn vốn đầu tư cho các CTQG. Quản lý và sử dụng vốn đã có nhiều cải tiến, đổi mới cụ thể là: Việc cấp phát, quản lý, quyết toán cho các CTQG được thực hiện theo thông tư 09/TC-ngân sách Nhà nước ngày 18/3 của Bộ tài chính: “hướng dẫn thực hiện việc cấp phát, lập chấp hành và quyết toán ngân sách Nhà nước”. Đối với các CTQG vừa có các khoản chi thường xuyên, vừa có các khoản chi mang tính chất xây dựng cơ bản trong CTQG, các đơn vị sử dụng ngân sách phải làm đầy đủ các thủ tục về đầu tư và xây dựng. Phần kinh phí bằng vốn tín dụng cho các CTQG phải tuân thủ các quy chế và thể lệ các ngành có liên quan. Phần kinh phí hỗ trợ từ ODA cho CTQG (nếu có) phải được tuân theo quy chế quản lý ODA của Chính phủ và các văn bản có liên quan. Việc mua sắm các thiết bị vật tư phục vụ cho các CTQG phải được thực hiện theo sự chỉ đạo của phía Nhà nước và các quy chế đấu thầu hiện hành. Đối với các sản phẩm được sản xuất từ đơn vị sự nghiệp để cung cấp cho các CTQG, việc quy định mức giá phải có ý kiến của các ngành vật giá, kế hoạch, tài chính... Những chương trình có nguồn thu và đối với nguồn vốn huy động từ nhân dân, chủ nhiệm CTQG và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện chương trình chỉ được sử dụng vào các công việc thuộc nội dung chương trình và phải tuân thủ đúng chế độ báo cáo theo quy định.

Đồng thời với việc sử dụng vốn phải quản lý chặt chẽ theo quy định sử dụng từng nguồn vốn: vốn ngân sách cấp phát, vốn vay ưu đãi lãi suất thấp, và không lãi... đặc biệt nhằm nâng cao hiệu quả đồng vốn, việc sử dụng nguồn vốn được xác định cụ thể cho các mục tiêu với các địa chỉ cụ thể.

Việc xác định cụ thể mục tiêu và số lượng nguồn vốn phân chia đến từng dự án, phải quản lý sử dụng để đồng vốn đi đúng mục đích có kết quả cụ thể rõ ràng, hiệu quả đồng vốn cho các CTQG ngày càng cao. Kết quả là nhiều mục tiêu dự án của các CTQG đã đạt được: từ năm 1992-2000 quỹ quốc gia về giải quyết việc làm đã hình thành trên 1000 tỷ đồng ở 61 tỉnh thành và 9 hội đoàn thể với các dự án cho vay phổ biến thời hạn 2 năm. Đã có 24666 dự án vay 1344,6 tỷ trong đó nguồn vốn mới 943,7 tỷ, nguồn vốn thu hồi cho vay lại 400,9 tỷ. Giải quyết việc làm cho 1466 ngàn người trong đó nông nghiệp có 18500 dự án thu hút 90 vạn lao động, các ngành tiểu thủ

công nghiệp, dịch vụ 6166 dự án thu hút 36,6 vạn lao động ... Qua tổng kết thực tiễn ở nhiều địa phương cho thấy cứ một đồng vốn bỏ ra từ quỹ quốc gia giải quyết việc làm thì người dân đã bỏ thêm 1 đến 2 đồng, thậm chí có nơi từ 4-5 đồng đầu tư tạo việc làm cho mình và cho người khác.

Công tác chỉ đạo chương trình đã đi vào nề nếp, những nguyên tắc quản lý dân chủ, công khai thực hiện. Nhiều dự án triển khai rất cụ thể và có hiệu quả, như là: xã có công trình, dân có việc làm. Một số địa phương đã chọn một số xã, đơn vị triển khai thí điểm và trực tiếp giao cho đơn vị thí điểm làm chủ đầu tư. Kết quả thực tiễn đã khẳng định ở đâu, khi nào chỉ đạo thực hiện tốt nguyên tắc quản lý, kết hợp khuyến khích động viên kịp thời thì dự án, CTQG đạt hiệu quả cao.

Tóm lại: Kết quả thực hiện mục tiêu của các dự án và CTQG ở nước ta những năm qua là đáng kể. Theo đánh giá của Ngân hàng thế giới trong 6 vấn đề cơ bản: xóa đói giảm nghèo, phổ cập giáo dục tiểu học; giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng, tăng tuổi thọ, tỷ lệ dân số được dùng nước sạch, độ che phủ rừng thì chúng ta đã đạt được 5 vấn đề chỉ còn giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng là thực hiện kém hiệu quả.

Tuy nhiên, trong thực hiện CTQG những năm qua cũng bộc lộ không ít những hạn chế:

- Ở cấp cơ sở năng lực tổ chức thấp, cán bộ không có nghiệp vụ nên hiệu quả hoạt động thấp, triển khai dự án, thực hiện hết sức khó khăn.

Hệ thống dịch vụ tín dụng như: Ngân hàng người nghèo, quỹ cho vay từ ngân sách, các chương trình hợp tác quốc tế bộc lộ rất nhiều bất cập, thiếu hợp lý như: mức vay, lãi suất, thời gian cho vay đối với mỗi chương trình, dự án thiếu hợp lý, không phù hợp với thực tế khách quan... Việc xác định đối tượng chưa phù hợp với mục tiêu, yêu cầu của dự án, đặc biệt là hệ thống Ngân hàng người nghèo mới hoạt động có hiệu quả ở những vùng có điều kiện tự nhiên thuận lợi. Ở vùng nghèo, vùng sâu, vùng xa người dân rất khó tiếp cận với nguồn vốn này.---

- Sự chênh lệch quá lớn về các dịch vụ cơ bản như giáo dục, y tế, lao động ở những vùng nông thôn, miền núi so với thành thị.

Nguồn vốn ngân sách Nhà nước trong một số chương trình quốc gia và dự án tỏ ra kém hiệu quả, sử dụng nguồn tài chính sai mục đích, kỷ cương tài chính bị vi phạm: năm 1997, thanh tra 16 chương trình, dự án phát triển nông nghiệp nông thôn của năm tài khóa 1995-1996 cho thấy. Tổng số kinh phí thanh tra 1000 tỷ (bằng 18-20% kinh phí đầu tư cho 43 tỉnh thành) thì đã có

tới 107 tỷ sử dụng sai mục đích, cho vay sai đối tượng 7 tỷ. Chương trình 327 năm 1995-1996 là chương trình quốc gia lớn nhất (27%) bằng 1315 tỷ đồng đã đầu tư quá rộng, thiếu trọng tâm, trọng điểm, nhiều dự án đầu tư không hiệu quả, nhiều nơi chỉ dùng được 60% kinh phí đúng mục đích.

- Một số địa phương chưa thực tập trung cao trong việc chỉ đạo thực hiện các mục tiêu của chương trình quốc gia, còn lúng túng trong việc triển khai các dự án, nhất là các dự án có vốn đầu tư nước ngoài, nhiều nơi thiếu xây dựng nội dung cụ thể, các số liệu thống kê thiếu rõ ràng, không chính xác.

- Hệ thống thông tin theo dõi, đánh giá kết quả và tiến trình thực hiện các mục tiêu dự án vừa thiếu vừa yếu đã hạn chế rất nhiều đến huy động và sử dụng các nguồn lực tài chính cho các chương trình quốc gia về kinh tế-xã hội v.v...

#### **2.2.4 Đánh giá chung về chi tài chính Nhà nước**

Từ 1990 tới nay chi TCNN đã có những chuyển biến mạnh mẽ từ pháp luật chính sách tới cơ chế, bộ máy thực hiện nhờ đó đã tạo ra các điều kiện cần thiết để ổn định, phát triển kinh tế theo hướng CNH, HĐH, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế, góp phần xoá đói giảm nghèo, từng bước thực hiện công bằng xã hội. Những cải biến trong nguyên tắc, hình thức, cơ cấu, phân cấp chi TCNN đã có tác dụng tích cực nâng cao hiệu quả định hướng phát triển kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội. Chi TCNN đã thể hiện được là công cụ định hướng XHCN sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta. Biểu hiện rõ nhất là thông qua chi NSNN đã làm biến đổi quan hệ sở hữu, từng bước thực hiện xã hội hoá sở hữu theo yêu cầu xã hội hoá sản xuất, phát triển quan hệ phân công hiệp tác lao động xã hội, đảm bảo tăng trưởng kinh tế với tốc độ cao và liên tục, đồng thời các vấn đề xã hội được thực hiện trong mỗi bước tăng trưởng kinh tế.

Bên cạnh đó trong chi tài chính nhà nước còn nhiều mặt hạn chế:

*Thứ nhất*, hệ thống pháp luật chính sách chưa đồng bộ, cơ chế thực hiện chi TCNN đạt hiệu quả chưa cao, chưa tương xứng tiềm năng thực hiện vai trò thúc đẩy kinh tế phát triển theo những mục tiêu đã đặt ra như chất lượng tăng trưởng, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế.

*Thứ hai*, cơ cấu chi TCNN còn nhiều bất hợp lý, tác động tới chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng CNH, HĐH chưa đạt yêu cầu về tốc độ và hiệu quả, đặc biệt sự chuyển dịch cơ cấu nông nghiệp, nông thôn chưa đáp

ứng yêu cầu khai thác các lợi thế so sánh của các ngành, vùng để chủ động hội nhập kinh tế quốc tế.

*Thứ ba,* Tình trạng phân biệt đối xử đối với các thành phần kinh tế ngoài Nhà nước vẫn tồn tại thông qua sự bao cấp trở lại đối với doanh nghiệp Nhà nước trong một số ngành, sự hỗ trợ tác động của chi TCNN chưa thực sự thúc đẩy mạnh mẽ sự phát triển của kinh tế tập thể, kinh tế tư nhân, chưa tạo ra môi trường hấp dẫn đối với thu hút và sử dụng vốn đầu tư nước ngoài.

*Thứ tư,* Phân cấp quản lý chi ngân sách chưa thực sự phát huy tính tự chủ và trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương.

## CHƯƠNG 3

# PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO VAI TRÒ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC TRONG ĐỊNH HƯỚNG XHCN SỰ PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM.

3.1. Phương hướng sử dụng tài chính Nhà nước để định hướng XHCN sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta.

3.1.1 Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2010 và nhiệm vụ của tài chính nhà nước

Đến năm 2010  
tinh thần

"Đường lối kinh tế của Đảng ta là: Đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá, xây dựng nền kinh tế độc lập tự chủ, đưa nước ta trở thành một nước công nghiệp; ưu tiên phát triển lực lượng sản xuất, đồng thời xây dựng quan hệ sản xuất phù hợp theo định hướng XHCN; phát huy cao độ nội lực, đồng thời tranh thủ nguồn lực bên ngoài và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế để phát triển nhanh, có hiệu quả và bền vững; tăng trưởng kinh tế đi liền với phát triển văn hoá, từng bước cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo vệ và cải thiện môi trường; kết hợp phát triển kinh tế - xã hội với tăng cường quốc phòng - an ninh.

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2001 - 2010 nhằm: đưa nước ta ra khỏi tình trạng kém phát triển, nâng cao rõ rệt đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại. Nguồn lực con người, năng lực khoa học và công nghệ, kết cấu hạ tầng, tiềm lực kinh tế, quốc phòng, an ninh được tăng cường; thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN được hình thành về cơ bản; vị thế của nước ta trên trường quốc tế được nâng cao"<sup>(1)</sup>.

0 thị  
vào  
vẽ  
(ho)

**Mục tiêu cụ thể của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2010:**

- Đưa GDP năm 2010 lên ít nhất gấp đôi năm 2000. Nâng cao rõ rệt hiệu quả và sức mạnh cạnh tranh của sản phẩm, doanh nghiệp và nền kinh tế ...; ổn định kinh tế vĩ mô; cán cân thanh toán quốc tế lành mạnh và tăng dự trữ ngoại tệ; bội chi ngân sách, lạm phát, nợ nước ngoài được kiểm soát trong

<sup>(1)</sup> Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng lần thứ IX, Nxb CTQG, H. 2001, tr 89-90



giới hạn an toàn và tác động tích cực đến tăng trưởng ... Cơ cấu kinh tế năm 2010 nông nghiệp 16-17%, công nghiệp 40 - 41%, dịch vụ 42 - 43%.

- Nâng lên đáng kể chỉ số phát triển con người (HDI) của nước ta. Chất lượng đời sống vật chất, văn hoá, tinh thần được nâng lên rõ rệt trong môi trường xã hội an toàn, lành mạnh.

- Giải quyết tốt các vấn đề xã hội. Thực hiện các chính sách xã hội hướng vào phát triển và lành mạnh hoá xã hội, thực hiện công bằng trong phân phối ... bình đẳng trong các quan hệ xã hội ... Thực hiện chương trình xoá đói, giảm nghèo, xoá nhanh các hộ đói, giảm mạnh các hộ nghèo. Đầu tư nhiều hơn cho những xã đặc biệt khó khăn.

**Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2001 - 2005:** tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững; ổn định và cải thiện đời sống nhân dân. Chuyển dịch mạnh cơ cấu kinh tế, cơ cấu lao động theo hướng CNH, HĐH. Nâng cao rõ rệt hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế. Mở rộng kinh tế đối ngoại ... Tiếp tục tăng cường kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội; hình thành một bước quan trọng thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN ... Phấn đấu đạt nhịp độ tăng tổng sản phẩm trong nước (GDP) bình quân 7,5%/năm.

Xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN; trong đó thực hiện phân phối chủ yếu theo kết quả lao động và hiệu quả kinh tế, đồng thời phân phối theo mức đóng góp vốn và các nguồn lực khác vào sản xuất, kinh doanh và thông qua phúc lợi xã hội. Tăng trưởng kinh tế gắn liền với bảo đảm tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng bước phát triển.

Phát triển kinh tế là nhiệm vụ trung tâm, xây dựng đồng bộ nền tảng cho một nước công nghiệp là yêu cầu cấp bách.

**Nhu cầu nguồn tài chính phát triển kinh tế - xã hội và khả năng cân đối**

Tổng GDP 5 năm tới khoảng 2.650 - 2.660 nghìn tỷ đồng (giá năm 2000), tương đương 190 tỷ USD, với tốc độ tăng trưởng kinh tế dự kiến thì nhu cầu đầu tư xã hội trong 5 năm tới cần khoảng 60 tỷ USD.

Dự báo có thể nâng tỷ lệ tích lũy nội địa lên 28 -30% GDP, (trong đó NSNN 6% GDP; dân cư, doanh nghiệp 22 - 24% GDP). Khả năng đưa vào đầu tư khoảng 80% tổng số tích lũy nội địa trong năm. Tích lũy từ bên ngoài có thể thu hút là 18 - 20 tỷ USD (ODA khoảng 11 tỷ và FDI khoảng 9 - 10 tỷ USD).

Dự báo khả năng huy động vốn cho đầu tư 5 năm tới vào khoảng 830 - 850 nghìn tỷ đồng (theo giá năm 2000), tương đương 59 - 61 tỷ USD, tăng 11-12%/năm, trong đó vốn trong nước chiếm khoảng 2/3. Tỷ lệ đầu tư đạt 31-32% GDP. Cơ cấu đầu tư xã hội: NSNN chiếm 20 - 21%; tín dụng nhà nước chiếm 17 - 18%; DNNN chiếm 19 - 20%; dân cư, doanh nghiệp tư nhân 24 - 25%; đầu tư trực tiếp nước ngoài chiếm 16 - 17%.

*Định hướng đầu tư vào một số lĩnh vực chủ yếu như sau:*

- Tập trung đầu tư cho nông nghiệp, nâng tỷ lệ đầu tư lên khoảng 13% tổng vốn đầu tư toàn xã hội.

- Đầu tư công nghiệp, nhất là các ngành mũi nhọn, dự kiến khoảng 44% đầu tư toàn xã hội.

- Đầu tư cho lĩnh vực giao thông vận tải, bưu điện khoảng 15% vốn đầu tư toàn xã hội.

- Đầu tư cho khoa học, công nghệ, giáo dục đào tạo, y tế, văn hoá xã hội khoảng 8% vốn đầu tư toàn xã hội.

- Đầu tư cho các ngành khác như dịch vụ công cộng, cấp và thoát nước, thương mại, du lịch, xây dựng ... khoảng 20%.

Vốn đầu tư ngân sách và tín dụng mà Nhà nước có thể trực tiếp và chủ động bố trí theo cơ cấu chiếm bình quân hàng năm vào khoảng 35-39% tổng vốn (khoảng trên 10% GDP). Vốn ngân sách nhà nước sẽ dành khoảng 65-70% để tập trung đầu tư cho một số lĩnh vực kết cấu hạ tầng kinh tế và khoảng 30-35% kết cấu hạ tầng xã hội.

*Khả năng cân đối ngân sách nhà nước:* tỷ lệ huy động vào NSNN bình quân hàng năm là 20-21% GDP, trong đó thuế và phí khoảng 18-19% GDP. Bội chi ngân sách và chỉ số lạm phát được khống chế ở mức độ hợp lý.

Dự báo cân đối ngân sách 5 năm (2001-2005): nếu GDP 5 năm tới tăng bình quân 7,5%/năm, dự kiến tổng thu NSNN 5 năm khoảng 620 nghìn tỷ đồng, trong đó thu từ thuế và phí khoảng 560 nghìn tỷ đồng. Cơ cấu thu NSNN năm 2000: 25% là thu từ thuế nhập khẩu, thuế tiêu thụ đặc biệt và thuế VAT nhập khẩu; 50% là các nguồn thu nội địa khác; 25% là từ xuất khẩu dầu thô và khai thác. Dự kiến đến năm 2005 thu NSNN sẽ có sự thay đổi: thu nội địa (cả từ dầu thô) sẽ tăng lên 85%, thu từ thuế nhập khẩu sẽ giảm từ 25% tổng thu thuế và phí xuống còn 15%.

Tổng chi NSNN 5 năm dự kiến là 720 - 750 nghìn tỷ đồng, trong đó chi đầu tư phát triển chiếm 25 - 26%; chi thường xuyên chiếm 57 - 58%; chi trả nợ trong, ngoài nước chiếm 17-18% tổng chi ngân sách.

***Giai đoạn 2006-2010, dự kiến:***

- Tổng thu NSNN khoảng 1329700 tỷ đồng
- Tổng chi NSNN khoảng 1625600 tỷ đồng

Trong đó:

Chi thường xuyên: 782145 tỷ đồng chiếm 48,1%  
Chi đầu tư phát triển: 476 tỷ đồng chiếm 29,3%  
Chi trả nợ, viện trợ: 298855 tỷ đồng chiếm 18,4%  
Chi dự phòng, dự trữ: 68600 tỷ đồng chiếm 4,2%

- Bội chi: 295900 tỷ đồng
- Dư nợ Chính phủ đến năm 2010 là 527774 tỷ đồng, trong đó:
  - Nợ trong nước: 181478 tỷ đồng chiếm 34,32% tổng số nợ
  - Nợ ngoài nước: 347296 tỷ đồng chiếm 65,68%
- Tổng chi đầu tư của Nhà nước: 516500 tỷ đồng, trong đó:
  - Từ NSNN: 476000 tỷ đồng chiếm 92,16%.
  - Từ trái phiếu chính phủ: 40500 tỷ đồng chiếm 7,84%.

***3.1.1***

***3.1.2 Phương hướng sử dụng tài chính nhà nước để định hướng XHCN nền kinh tế thị trường ở nước ta***

***3.1.2.1<sup>1</sup> Sử dụng tài chính nhà nước để tạo lập các cân đối lớn trong nền kinh tế quốc dân, xây dựng nền kinh tế độc lập tự chủ và chủ động hội nhập kinh tế thế giới.***

Trong nền kinh tế thị trường việc phân bổ các nguồn lực cho nền kinh tế làm chuyển dịch cơ cấu kinh tế quốc dân v.v... chủ yếu thông qua cơ chế thị trường do các quy luật kinh tế thị trường chi phối. Nhận thức rõ thực tế khách quan đó và xuất phát từ thực trạng nền kinh tế, Nhà nước sử dụng công cụ tài chính của mình – thông qua thực thi chính sách thu chi tài chính nhà nước để tác động trực tiếp hoặc gián tiếp đến lợi ích kinh tế của các chủ thể, kích thích

họ phân bổ các nguồn lực của mình theo định hướng của nhà nước trong quá trình kinh tế xã hội ở nước ta. .

Việc tạo lập các cân đối lớn trong nền kinh tế quốc dân là biểu hiện của việc xây dựng nền kinh tế độc lập tự chủ trong quá trình hội nhập kinh tế thế giới nhằm đảm bảo độc lập tự chủ về đường lối, chính sách, đồng thời có tiềm lực kinh tế đủ mạnh: có mức tích lũy ngày càng cao từ nội bộ nền kinh tế; có cơ cấu kinh tế hợp lý, có sức cạnh tranh; kết cấu hạ tầng ngày càng hiện đại và có một số ngành công nghiệp nặng then chốt; có năng lực nội sinh về khoa học và công nghệ; giữ vững ổn định kinh tế - tài chính vĩ mô; bảo đảm an ninh lương thực, an toàn năng lượng, tài chính, môi trường ... Xây dựng nền kinh tế độc lập tự chủ đi đôi với chủ động hội nhập kinh tế quốc tế; kết hợp nội lực và ngoại lực thành nguồn lực tổng hợp để phát triển đất nước.

<sup>3/12</sup>  
**3.1.2.2. Sử dụng tài chính nhà nước nhằm đẩy mạnh CNH, HĐH đất nước, ưu tiên phát triển lực lượng sản xuất, đưa nước ta thoát khỏi tình trạng kém phát triển và từng bước trở thành một nước công nghiệp**

Muốn đẩy mạnh CNH, HĐH đất nước, ưu tiên phát triển lực lượng sản xuất theo phương châm: "*Cần và có thể rút ngắn thời gian, vừa có những bước tuần tự, vừa có bước nhảy vọt*"<sup>(1)</sup>, thì một điều kiện cơ bản cần phải có là vốn lớn bằng cách huy động từ hai nguồn: *một là*, tích lũy vốn từ nội bộ nền kinh tế quốc dân; *hai là*, dựa vào nguồn vốn từ bên ngoài FDI và ODA.

Trong hai nguồn đó, nguồn tích lũy từ nội bộ nền kinh tế quốc dân là nguồn chủ yếu, có vai trò quyết định. Song, nguồn vốn từ bên ngoài cũng rất quan trọng, nhất là trong thời kỳ bứt phá để thoát ra khỏi tình trạng kém phát triển. Tích lũy vốn từ nội bộ nền kinh tế quốc dân được thực hiện trên cơ sở nâng cao hiệu quả sản xuất ở mọi loại hình doanh nghiệp trong nền kinh tế quốc dân. Để tăng tích lũy từ nội bộ nền kinh tế quốc dân chính sách tài chính nhà nước một mặt phải tạo môi trường kinh tế vĩ mô thuận lợi cho các doanh nghiệp được phát triển cả về bề rộng lẫn bề sâu trên cơ sở ứng dụng các tiến bộ khoa học-công nghệ mới. Đó là biểu hiện của việc nuôi dưỡng nguồn thu để tăng nguồn thu trong chính sách tài chính nhà nước. Để huy động tối đa nguồn vốn nước ngoài, một mặt việc phân phối các nguồn lực tài chính hướng vào mục tiêu giữ vững định hướng xã hội, tạo môi trường kinh

<sup>(1)</sup> Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng lần thứ IX, Nxb CTQG, H, 2001, tr 91

tế vĩ mô và môi trường pháp lý ổn định, mặt khác chính sách TCNN có sự ưu đãi ở mức cần thiết để tạo ra sự hấp dẫn hơn đối với các nhà đầu tư nước ngoài.

### ***3.1.2.3 Sử dụng tài chính nhà nước để thực hiện xã hội hoá sở hữu tư liệu sản xuất và xây dựng hệ thống các quan hệ sản xuất theo yêu cầu phát triển sản xuất.***

Để thực hiện nhất quán *chính sách phát triển nền kinh tế nhiều thành phần* của Đảng, Nhà nước sử dụng nhiều biện pháp, công cụ quản lý kinh tế vĩ mô, trong đó tài chính nhà nước được coi là một công cụ hữu hiệu để xã hội hoá tư liệu sản xuất và xây dựng hệ thống các quan hệ sản xuất theo yêu cầu phát triển lực lượng sản xuất, phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Quá trình phát triển các thành phần kinh tế, đa dạng hoá các hình thức sở hữu không có nghĩa là các hình thức sở hữu trong nền kinh tế vẫn giữ nguyên bản chất vốn có của nó, mà bản chất của chúng không ngừng chuyển hoá do sự xâm nhập gắn kết với nhau giữa các hình thức sở hữu trong từng cơ sở sản xuất kinh doanh tạo ra những hình thức sở hữu mới – sở hữu hỗn hợp để thích ứng với yêu cầu phát triển lực lượng sản xuất. Xuất phát từ xu thế khách quan đó, Nhà nước sử dụng tài chính thông qua chính sách TCNN chủ động phân phối nguồn lực tài chính của mình để gắn kết với các nguồn lực tài chính của các nhà tư bản trong và ngoài nước làm chuyển hoá sở hữu tư nhân tư bản sang hình thức sở hữu hỗn hợp giữa Nhà nước với các nhà tư bản, thực hiện xã hội hoá sở hữu tư bản thương nhân thông qua phát triển kinh tế tư bản nhà nước, tạo ra một sự phân công hiệp tác lao động mới trong quá trình phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta theo định hướng của TCNN.

### ***3.1.2.4 Sử dụng tài chính nhà nước để xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN***

Để xây dựng thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN cần có hệ thống giải pháp đồng bộ, toàn diện, trong đó việc xây dựng thể chế đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN một mặt vừa sử dụng TCNN, tạo điều kiện mặt khác sử dụng TCNN để gây sức ép xây dựng và hoàn thiện thể chế trên các lĩnh vực khác để cho nền kinh tế nhiều thành phần, phát triển; tạo lập đồng bộ các loại thị trường vận hành theo cơ chế thị trường dưới sự quản lý và điều tiết của một hệ thống thể chế đảm bảo định hướng XHCN sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta.

### ***3.1.2.5 Sử dụng tài chính nhà nước để phát huy động lực ở người lao động; để giải quyết các vấn đề xã hội nhằm thực hiện công bằng xã hội trong quá trình phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta.***

Nhân tố có ý nghĩa quyết định đối với phát triển là con người, đặc biệt là người lao động. Con người, người lao động phải được đặt ở vị trí trung tâm. Muốn phát huy được động lực ở người lao động, phát huy hết khả năng, tài năng, trí tuệ và sức lực nhằm lao động sáng tạo có chất lượng, hiệu quả và năng suất cao, ngoài việc động viên khích lệ bằng tinh thần, chính trị, còn phải chú ý đến lợi ích vật chất. Quan tâm đến lợi ích vật chất cho người lao động có nhiều con đường, biện pháp, trong đó tài chính nhà nước là một công cụ rất quan trọng trong việc thực hiện nguyên tắc phân phối theo lao động trong khu vực kinh tế nhà nước. Nguyên tắc phân phối theo lao động nên được thực hiện đầy đủ và đúng đắn thì phát huy được động lực ở người lao động trên các mặt: người lao động tận dụng hết thời gian lao động và cường độ lao động; quan tâm đến việc học tập nâng cao trình độ để tăng năng suất lao động; quan tâm đến hiệu quả hoạt động trong từng đơn vị cơ sở, hình thành ý thức kỷ luật tự giác; có đời sống vật chất và tinh thần ngày càng tốt hơn để họ phát huy vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước trong quá trình phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta. Mặt khác, TCNN còn được Nhà nước sử dụng như một công cụ quan trọng để giải quyết các vấn đề xã hội tạo điều kiện cho bộ phận dân cư có thu nhập thấp từng bước vươn lên trong quá trình phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta. Giải quyết các vấn đề xã hội hướng vào phát triển xã hội lành mạnh, thực hiện công bằng trong phân phối, tạo động lực mạnh mẽ phát triển sản xuất, tăng năng suất lao động xã hội, khuyến khích nhân dân làm giàu từ sử dụng lao động và tài sản của mình hợp pháp.

## **3.2. Một số giải pháp cơ bản.**

### ***3.2.1. Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống luật pháp chính sách và cơ chế quản lý thu tài chính nhà nước.***

Trong giai đoạn tới cần tiếp tục bổ sung và hoàn thiện hệ thống luật pháp chính sách và cơ chế TCNN theo hướng tạo lập môi trường bình đẳng giữa các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế, tạo thuận lợi để các nhà đầu tư phân bổ nguồn lực thực hiện chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng tiến bộ, thúc đẩy

nghiên cứu và ứng dụng các thành tựu của cách mạng khoa học công nghệ hiện đại, hướng dẫn tiêu dùng xã hội, thúc đẩy xuất khẩu, từng bước thực hiện công bằng xã hội.

### ***3.2.1.1 Về chính sách thu từ thuế, phí, lệ phí và thực hiện lợi ích kinh tế từ các tài sản Nhà nước quản lý.***

#### ***3.2.1.1.1 Chính sách thuế, phí, lệ phí.***

*Về mức thu:* tỷ lệ động viên qua thuế, phí và lệ phí vào ngân sách Nhà nước từ nay đến 2010 chỉ ở khoảng 20%<sup>góp</sup> với những lý do sau: Một là, giai đoạn tới có đặc điểm khác nhiều so với giai đoạn 1991-1995, phần lớn các yếu tố phát triển theo chiều rộng đã được tận dụng tương đối triệt để trong thời kỳ trước sẽ không thể phát huy tác dụng đối với tăng trưởng kinh tế trong thời kỳ này, việc khai thác có hiệu quả các yếu tố phát triển theo chiều sâu đang đứng trước nhiều thách thức lớn bởi lẽ trình độ phát triển của lực lượng sản xuất mà đặc biệt là trình độ khoa học công nghệ ở nước ta không thể nâng cao nhanh chóng trong thời gian ngắn trong điều kiện điểm xuất phát còn thấp, nguồn vốn còn hạn hẹp. Đồng thời, mục tiêu nuôi dưỡng nguồn thu chỉ có thể đạt được trên cơ sở giải quyết hài hoà các mâu thuẫn giữa lợi ích của các chủ thể sản xuất kinh doanh và lợi ích xã hội, cho nên chỉ có mức động viên hợp lý vào ngân sách Nhà nước mới tạo thuận lợi giải quyết mối quan hệ giữa tích lũy và tiêu dùng trong từng cơ sở sản xuất kinh doanh theo hướng nâng cao tích lũy trong nội bộ từng chủ thể kinh tế để thực hiện tái sản xuất mở rộng theo chiều sâu, nhờ đó cho phép tiếp tục giải phóng sức sản xuất của xã hội, tạo đà cho tăng trưởng trong những năm tiếp theo ổn định, vững chắc với tốc độ cao. Hai là, trong giai đoạn đầu hội nhập kinh tế khu vực và thế giới, chính sách thu của Nhà nước phải tạo điều kiện cho các doanh nghiệp có tích lũy đổi mới công nghệ để đứng vững trước sức ép cạnh tranh rất quyết liệt, có đủ sức vươn lên trong thời kỳ đầu hội nhập.

#### ***3.2.1.1.1.1 Về hệ thống thuế:***

*Tiếp tục hoàn thiện hệ thống thuế:* hoàn thiện hệ thống thuế hiện nay theo hướng giảm số lượng thuế suất trong từng sắc thuế đi đôi với giảm mức thuế suất, giảm sự chênh lệch giữa các thuế suất, giảm số lượng miễn, giảm, ưu đãi thuế, đồng thời mở rộng phạm vi và đối tượng nộp thuế. Việc giảm số lượng thuế suất trong từng sắc thuế và sự chênh lệch giữa các thuế suất có tác dụng giảm bớt sự phân biệt trong nộp thuế đối với các chủ thể kinh tế, tạo ra

hệ thống thuế đơn giản hơn, khuyến khích các chủ thể sản xuất kinh doanh nhận thức và chấp hành nộp thuế tốt hơn, đồng thời tạo thuận lợi cho các cơ quan thuế hướng dẫn, kiểm tra, kiểm soát việc kê khai, nộp thuế của các đối tượng nộp thuế. Việc giảm thuế suất là đòi hỏi bắt buộc của quá trình từng bước hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế, đồng thời thúc đẩy tích tụ và tập trung vốn tại các cơ sở sản xuất kinh doanh, có tác động tích cực tới nuôi dưỡng nguồn thu cho ngân sách trong tương lai. Việc giảm các diện ưu đãi, miễn, giảm thuế cho phép tạo môi trường đầu tư bình đẳng hơn, đồng thời tránh được đáng kể những tiêu cực trong quan hệ giữa cơ quan thuế và các đối tượng nộp thuế. Sự giảm sút số thu từ thuế do áp dụng những giải pháp trên sẽ được bù lại nhờ mở rộng phạm vi và đối tượng nộp thuế một phần do hệ thống thuế đơn giản có tác dụng nâng cao ý thức và tinh thần trách nhiệm của các đối tượng nộp thuế.

*Về cơ cấu thuế* cần tiếp tục điều chỉnh phù hợp với các cam kết hội nhập, nâng dần tỷ trọng thuế trực thu trong tổng thu từ thuế. Trong thuế gián thu phải tiếp tục phát huy vai trò của thuế giá trị gia tăng và thuế tiêu thụ đặc biệt bởi lẽ tỷ trọng của thuế xuất nhập khẩu theo lộ trình hội nhập sẽ có xu hướng giảm.

#### *Đối với từng sắc thuế:*

*Về Thuế giá trị gia tăng* cần tiếp tục bổ sung đối tượng chịu thuế kể cả đối với những hàng hoá, dịch vụ chịu thuế tiêu thụ đặc biệt, thống nhất một cách tính thuế theo phương pháp khấu trừ tránh gây phức tạp trong kê khai, nộp và kiểm tra, thanh tra thuế; tiến tới thực hiện một mức thuế suất thống nhất khoảng 10% để các đối tượng nộp thuế dễ chấp hành. Các quy định về kê khai, nộp và hoàn thuế cần ban hành phù hợp với tổ chức doanh nghiệp và chế độ phân cấp ngân sách, Triển khai áp dụng thí điểm và nhân rộng hình thức đối tượng nộp thuế tự in hoá đơn song song với xây dựng và ban hành hệ thống các quy định rõ ràng, công khai về xử lý vi phạm.

*Về thuế xuất nhập khẩu* cần hoàn thiện theo hướng bảo hộ có thời hạn có hiệu quả sản xuất trong nước và phù hợp với lộ trình hội nhập. Thuế xuất nhập khẩu phải tác động tích cực tới chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng phát triển các ngành hàng, mặt hàng chủ lực xuất khẩu có lợi thế, có khả năng cạnh tranh cao, đặc biệt đối với các mặt hàng có hàm lượng khoa học công nghệ cao. Cần tiếp tục thu hẹp và tiến tới xoá bỏ các diện miễn thuế nhập khẩu, giảm mức thuế suất và khoảng cách giữa các mức thuế suất,



điều chỉnh lại căn cứ tính thuế phù hợp với giá xuất, nhập khẩu thực tế, các quy định về kê khai, nộp thuế phải phù hợp với thông lệ quốc tế.

*Về thuế tiêu thụ đặc biệt* cần thường xuyên xác định lại và bổ sung danh mục hàng hoá và dịch vụ chịu thuế, điều chỉnh thuế suất phù hợp với thuế giá trị gia tăng và thuế xuất nhập khẩu, áp dụng thuế suất thống nhất theo nhóm sản phẩm không phân biệt tính chất, nguồn gốc nguyên liệu, hình thức sản phẩm, đồng thời xoá bỏ các quy định về miễn giảm thuế.

*Về thuế thu nhập doanh nghiệp* cần tiếp tục mở rộng đối tượng nộp thuế để bao quát hết các nguồn thu kể cả đối với các doanh nghiệp Việt Nam đầu tư ra nước ngoài, đảm bảo bình đẳng trong nộp thuế đối với mọi đối tượng, xoá bỏ phân biệt đối xử giữa các thành phần kinh tế, giữa doanh nghiệp nhà nước với các loại hình doanh nghiệp khác như doanh nghiệp tư nhân, công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần, công ty hợp doanh, liên doanh.... Tiếp tục giảm thuế suất, điều chỉnh các quy định về chi phí hợp lý, bổ sung các quy định về các khoản lãi tiền vay, lợi tức cổ phần, thuế chuyển nhượng tài sản... bỏ quy định thu thuế thu nhập doanh nghiệp bổ sung, quy định rõ hơn về ưu đãi, miễn giảm thuế, nghiên cứu chuyển hộ kinh doanh sang chịu thuế thu nhập cá nhân.

*Về thuế thu nhập cá nhân* tiếp tục nghiên cứu xây dựng nâng lên thành luật thuế thu nhập cá nhân, xác định rõ các hình thức đem lại thu nhập cá nhân, xác định lại căn cứ tính thuế, mở rộng đối tượng nộp thuế, xoá dần sự khác biệt về thuế suất giữa người Việt Nam và người nước ngoài nhằm khuyến khích làm giàu hợp pháp và nâng cao tinh thần trách nhiệm của người dân.

*Về thuế sử dụng đất nông nghiệp* cần khẩn trương xác định lại căn cứ tính thuế trên cơ sở xác định địa tô chênh lệch I, thực hiện áp dụng chế độ cho thuê đất và quy định rõ chế độ miễn giảm tiền thuê đất.

*Về thuế tài nguyên* cần tiếp tục hoàn thiện theo hướng quy định rõ hơn các đối tượng chịu thuế, mở rộng phạm vi áp dụng.

Để thuế vừa đảm bảo nguồn thu chủ yếu cho ngân sách vừa thực hiện vai trò định hướng phát triển kinh tế xã hội cần tiếp tục thực hiện sự phân cấp, sự khoán thuế ổn định một thời gian dài giữa trung ương và địa phương, giữa người nộp thuế, người chịu thuế, thực hiện cơ chế tự kê khai, tự nộp thuế và tự chịu trách nhiệm đối với các đối tượng nộp thuế, đồng thời cải tiến quy trình công nghệ trong hoạt động quản lý thu, nộp, hạch toán, kiểm tra thuế; thực hiện

công khai, dân chủ về quy trình kê khai và nộp thuế; đề cao cơ chế tự động kiểm tra và kiểm tra chéo của các sắc thuế đặc biệt đối với thuế giá trị gia tăng; tăng cường các biện pháp chống gian lận thương mại, buôn lậu, trốn thuế bằng các biện pháp hành chính và kinh tế một cách kết hợp; tiếp tục thực hiện hiện đại hoá cơ sở vật chất kỹ thuật của ngành thuế theo hướng áp dụng hệ thống quản lý thuế theo mạng tin học toàn quốc; đổi mới công tác luận chuyển hoá đơn, chứng từ, công tác kế toán thuế và kế toán doanh nghiệp, thực hiện kiểm tra, kiểm soát thu đối với cả các cơ quan thuế và kho bạc.

*Tóm lại*, những cải cách về thuế trong thời gian tới phải đảm bảo hình thành hệ thống thuế hiện đại phù hợp với trình độ phát triển của kinh tế thị trường định hướng XHCN, cho phép bao quát mọi nguồn thu đất nước và chống thất thu dưới mọi hình thức trên cơ sở giải quyết hài hoà mâu thuẫn giữa các lợi ích kinh tế: lợi ích nhà nước, lợi ích nhà kinh doanh, lợi ích người tiêu dùng, lợi ích kinh tế quốc gia, dân tộc với lợi ích quốc tế. Chỉ trên cơ sở kết hợp hài hoà các lợi ích đó thuế mới tạo động lực vững chắc cho phát triển kinh tế xã hội. Trong những năm tới những biến đổi như vấn đề công bằng xã hội, vấn đề xoá đói giảm nghèo, vấn đề chuyển dịch cơ cấu kinh tế... vấn đề phát huy nội lực, phát huy sức mạnh một thành phần kinh tế, bình đẳng trước pháp luật, yêu cầu của CNH, HĐH nông nghiệp nông thôn, đẩy mạnh xuất khẩu và hội nhập... đòi hỏi các sắc thuế vừa phản ánh được các biến đổi nói trên vừa là công cụ chủ động trong tay nhà nước để định hướng, điều tiết các biến đổi trên theo định hướng XHCN. Vì vậy, thuế phải có tác động tạo môi trường kinh doanh bình đẳng cho mọi thành phần kinh tế ra sức đua tranh qua đó mà thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế, thuế góp phần hạn chế bớt độc quyền, tạo lập và khuyến khích cạnh tranh lành mạnh nhiều hơn mạnh hơn.

### *3.2.1.1.2 Những vấn đề cần bổ sung, hoàn thiện về luật pháp chính sách và cơ chế thu các loại phí, lệ phí.*

Về mục tiêu, Chính sách thu phí, lệ phí phải đảm bảo ngày càng mở rộng các loại hình dịch vụ của các tổ chức cơ quan Nhà nước theo hướng cung cấp những dịch vụ mà xã hội thực sự cần tới, góp phần hình thành thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Việc cung cấp các dịch vụ của các tổ chức cơ quan Nhà nước cho xã hội phải thể hiện được mục tiêu phát triển kinh tế xã hội mà Đảng ta đã xác định, qua đó thể hiện rõ vai trò tích cực Nhà nước của dân, do dân và vì dân vừa tạo ra những điều kiện

thuận lợi cho phát triển kinh tế, vừa góp phần thực hiện công bằng xã hội trong từng bước phát triển. Để tiếp tục phát huy vai trò của phí, lệ phí cần phải:

*Thứ nhất*, trên cơ sở nghiên cứu và tổng kết thực tiễn về thu phí và lệ phí, tiếp tục hoàn thiện danh mục các loại phí và lệ phí theo hướng quy định rõ ràng hơn mức thu cụ thể đối với từng loại phí, lệ phí đảm bảo công bằng bình đẳng, phù hợp với khả năng đóng góp của các đối tượng nộp. Đối với các mức thu phí, lệ phí chưa thực sự phù hợp với thực tiễn cần phải điều chỉnh. Theo yêu cầu phát triển của xã hội việc mở rộng hệ thống dịch vụ Nhà nước sẽ tăng lên, do đó cần phải nghiên cứu để tiếp tục bổ sung các loại phí và lệ phí mới, chuyển đổi một số dịch vụ công có thu của các tổ chức Nhà nước sang thu dưới hình thức mua bán.

*Thứ hai*, có thể chế rõ ràng minh bạch đối với từng loại phí, lệ phí nhằm khắc phục tình trạng lạm dụng và sử dụng tùy tiện những khoản thu từ phí và lệ phí. Thực hiện chống tiêu cực trong cung cấp các loại dịch vụ của các cơ quan Nhà nước, thúc đẩy cải cách thủ tục hành chính. Thực hiện quy chế công khai hoá theo phương châm "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra trong lĩnh vực phí, lệ phí; đơn giản hoá thủ tục cung cấp dịch vụ và thu phí.

*Thứ ba*, chế độ thu phí, lệ phí cần được tuyên truyền, phổ biến sâu rộng để mọi người thông suốt, đồng tình ủng hộ, chấp hành nghiêm chỉnh và cùng theo dõi phát hiện sai lầm.

*Thứ tư*, để nâng cao hiệu lực quản lý Nhà nước đối với thu phí và lệ phí cần có các quy định cụ thể rõ ràng về trách nhiệm, quyền hạn, chức năng của các tổ chức cung ứng dịch vụ và thu phí, lệ phí, cơ quan kiểm tra theo dõi, nghiêm khắc xử lý thích đáng đối với mọi trường hợp vi phạm.

*Thứ năm*, không ngừng củng cố và nâng cao năng lực, phẩm chất của đội ngũ cán bộ trực tiếp cung cấp dịch vụ và thu phí, lệ phí.

### ***3.2.1.1.2 Các giải pháp tiếp tục đổi mới, hoàn thiện luật pháp chính sách, cơ chế và tổ chức thu từ tài sản Nhà nước***

Để thu từ thực hiện lợi ích kinh tế các tài sản Nhà nước quản lý phát huy vai trò là một công cụ tài chính của Nhà nước trong định hướng phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta, cần tiếp tục đổi mới, hoàn thiện chính sách, cơ chế và tổ chức theo từng đối tượng sau đây:

### ***Đối với thu từ đất:***

Cần ban hành Luật các khoản thu về đất thay cho các văn bản pháp luật hiện nay theo hướng đơn giản hoá để người dân dễ hiểu, dễ nhớ, dễ thực hiện. Quán triệt nguyên tắc mọi tổ chức và cá nhân sử dụng đất vào mục đích kinh doanh phải nộp thuế hoặc tiền thuê đất. Đất sử dụng vào mục đích kinh doanh thu thuế cao hơn đất ở và đất xây dựng công trình; đất ở và đất xây dựng công trình thu cao hơn đất sử dụng vào sản xuất nông nghiệp; đất nông nghiệp vượt hạn mức thu cao hơn đất trong hạn mức. Xác định mức thu về sử dụng đất phải trên cơ sở diện tích, thuế suất và lợi ích mà người sử dụng đất thu được. Mức thuế suất phải trên cơ sở tỷ suất thuế vĩ mô hợp lý. Giảm nhẹ gánh nặng của một số hình thức thuế gián thu nhằm kích thích tăng trưởng kinh tế.

### ***Thu khi giao quyền sử dụng đất:***

Lấy giá thực tế chuyển nhượng quyền sử dụng đất và chuyển nhượng quyền thuê đất trên thị trường làm căn cứ thu tiền khi giao quyền sử dụng và cho thuê đất thay cho các định mức cứng nhắc hiện nay. Áp dụng thuế thu nhập đối với các cơ sở kinh doanh trong nông nghiệp, đánh thuế thu nhập từ bán quyền sử dụng đất. Để đảm bảo công bằng xã hội, tránh đầu cơ và để đất đai được sử dụng có hiệu quả, Nhà nước nên có chế độ hạn mức cả với đất ở, đánh thuế cao vào phần đất ở vượt hạn mức.

### ***Đối với thu từ tài nguyên:***

Tiếp tục hoàn thiện chính sách thu từ tài nguyên để việc khai thác tài nguyên tiết kiệm, hợp lý, có hiệu quả và bảo vệ môi trường. Nghiên cứu, ban hành Luật thuế tài nguyên thay cho Pháp lệnh thuế tài nguyên hiện hành theo hướng mở rộng nguồn thu đối với tất cả các loại tài nguyên thiên nhiên có thể khai thác. Mức thuế tính theo sản lượng khai thác và tỷ lệ thu căn cứ vào phân loại nhóm tài nguyên: tài nguyên không tái sinh phải có mức thu cao hơn tài nguyên tái sinh, tài nguyên quý hiếm có mức thuế cao hơn tài nguyên thông thường. Giá tính thuế là giá bán tài nguyên thương phẩm tại nơi khai thác.

### ***Đối với thu để bảo vệ môi trường sinh thái:***

Do môi trường sinh thái là tài sản quốc gia đặc biệt liên quan đến tính bền vững trong phát triển kinh tế xã hội, nên Nhà nước phải hoàn thiện cơ chế chính sách bảo vệ loại tài sản này. Chính sách thu phải hướng vào tất cả

các đối tượng gây ô nhiễm môi trường sinh thái. Mục đích thu phải nhằm vào ngăn ngừa và chống lại các hoạt động gây ô nhiễm môi trường và tạo lập quỹ cải tạo môi trường.

Trên cơ sở các văn bản hiện có, cần tiếp tục bổ sung và hoàn thiện chính sách thuế bảo vệ môi trường. Ban hành Pháp lệnh thuế bảo vệ môi trường theo hướng bao quát tất cả các hoạt động sản xuất kinh doanh và đời sống gây ô nhiễm môi trường. Mức thuế, phí phải căn cứ vào doanh thu, chi phí hoặc theo số tuyệt đối trên một đơn vị sản phẩm của các hoạt động gây ô nhiễm môi trường.

***Đối với thu từ các tài sản có nguồn gốc ngân sách Nhà nước:***

Đẩy mạnh việc sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước theo yêu cầu phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN. Đẩy nhanh tiến trình cổ phần hoá, giao, bán, khoán, cho thuê kinh doanh các doanh nghiệp không nhất thiết phải có 100% vốn Nhà nước. Bỏ chính sách thu từ sử dụng vốn Nhà nước hiện hành tùy thuộc vào tính chất, đặc điểm của tài sản mà thực hiện thu thông qua các hình thức:

Thu theo tỷ suất lợi tức cho vay của Ngân hàng nhà nước;

Khoán thu theo tỷ suất lợi nhuận bình quân;

Thu theo hiệu quả sử dụng vốn thông qua phân phối lợi nhuận theo vốn góp.

***3.2.1.1.3 Tiếp tục đổi mới cơ chế tổ chức, quản lý thu***

Để thực hiện tốt các chính sách thu phải:

*Tiếp tục kiện toàn hệ thống quản lý thu* theo hướng cải cách hành chính thuế, nâng cao quyền hạn, trách nhiệm và hiệu lực của bộ máy quản lý. Thể chế hoá công tác tổ chức quản lý thu theo hướng quy định rõ trách nhiệm, quyền hạn của các tổ chức, cá nhân nộp thuế, của cơ quan và cán bộ thu, của tổ chức và cá nhân kiểm tra chấp hành thuế.

Đổi mới công tác quản lý cán bộ theo hướng quy định rõ trách nhiệm chức danh của từng loại cán bộ trên từng cương vị công tác. Coi trọng công tác đánh giá cán bộ, kịp thời biểu dương người tốt việc tốt và xử lý nghiêm minh trường hợp vi phạm.

*Nghiên cứu và điều chỉnh chế độ phân cấp thực hiện nhiệm vụ thu* theo hướng tăng cường hơn nữa vai trò cấp xã, phường. Gắn khoản thu với

chi ngân sách tại xã, phường tạo động lực trực tiếp cho người nộp cũng như người thu. Đây là giải pháp mà nhiều nước trên thế giới đã thực hiện rất có hiệu quả.

*Áp dụng công nghệ tin học vào công tác quản lý thu.* Trước mắt, có thể áp dụng công nghệ tin học vào quản lý đối tượng nộp thuế, kiểm tra hồ sơ, xử lý thông tin các khoản phải nộp ngân sách, kết nối thông tin giữa các cơ quan thu của Nhà nước...

*Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra* nhằm ngăn ngừa, phát hiện và xử lý kịp thời những vi phạm của người nộp và người thu.

#### **3.2.1.1.4 Làm tốt công tác tuyên truyền, giáo dục trong xã hội và nâng cao phẩm chất, năng lực của đội ngũ nhân viên, cán bộ thu thuế, phí và lệ phí.**

*Đối với người nộp thuế và phí*, cần phải tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục và cung cấp dịch vụ hỗ trợ để họ hiểu biết, nâng cao ý thức, trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ của mình với Nhà nước. Thông qua hệ thống giáo dục, cơ quan quản lý thu và đặc biệt là các phương tiện thông tin đại chúng để phổ biến rộng rãi chính sách thu của Nhà nước, quyền lợi mà người nộp thuế, phí được hưởng. Hướng dẫn kịp thời, đầy đủ để các đối tượng nộp thuế nắm được chính sách thuế, các thủ tục kê khai, tính thuế, quyết toán thuế và nộp thuế vào ngân sách nhà nước... Đề cao trách nhiệm và nghĩa vụ của người nộp thuế trong việc tự tính, tự khai và tự nộp thuế cho nhà nước, kết hợp với tăng cường công tác kiểm tra, kiểm soát của các cơ quan quản lý Nhà nước về khoản thu này.

*Tăng cường công tác giáo dục nhằm nâng cao phẩm chất, đạo đức nghề nghiệp, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của đội ngũ làm công tác thu.* Kết hợp đào tạo, sử dụng và đào tạo lại đội ngũ làm công tác này theo hướng nắm vững kiến thức quản lý Nhà nước, chính sách thu, nghiệp vụ quản lý thu, ứng dụng công nghệ mới vào công tác. Nâng cao phẩm chất đạo đức và rèn luyện phong cách của người cán bộ thay mặt Nhà nước thực hiện nhiệm vụ quan trọng này.

#### **3.2.1.2 Những giải pháp huy động và sử dụng có hiệu quả tín dụng của Nhà nước**

Tín dụng Nhà nước có vai trò quan trọng đối với phát triển kinh tế xã hội trong điều kiện nguồn thu NSNN từ thuế, phí, lệ phí và thực hiện lợi ích kinh tế từ các tài sản Nhà nước quản lý còn hạn hẹp, cho phép bổ

sung nguồn thu để chi đầu tư phát triển, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng CNH, HĐH, tạo điều kiện thuận lợi cho xoá đói giảm nghèo, khắc phục những khuyết tật của kinh tế thị trường... trên cơ sở phân phối lại đầu tư xã hội vào những lĩnh vực mà tư nhân hoặc không thể làm do thiếu điều kiện hoặc không muốn làm do tỷ suất lợi nhuận thấp, mức độ rủi ro cao. Vì vậy, trong thời gian tới cần tiếp tục đẩy mạnh thu hút các nguồn vốn từ mọi tầng lớp dân cư, tổ chức kinh tế, xã hội trong và ngoài nước qua tín dụng Nhà nước cho đầu tư phát triển. Tín dụng Nhà nước được thực hiện từ hai nguồn chủ yếu: vay trong nước và vay nước ngoài

### ***3.2.1.2.1 Động viên tài chính qua tín dụng Nhà nước từ các nguồn trong nước.***

Tín dụng Nhà nước từ các nguồn trong nước được thực hiện thông qua phát hành trái phiếu Chính phủ, công trái và trái phiếu Kho bạc nhà nước. Trong điều kiện nền kinh tế thị trường định hướng XHCN đang hình thành và phát triển, cần thường xuyên nghiên cứu bổ sung, hoàn thiện chính sách huy động vốn theo hướng phù hợp, khả thi và hiệu quả, vì vậy cần tiếp tục bổ sung các văn bản pháp quy, cơ chế chính sách về công tác huy động vốn tín dụng. Về lâu dài cần xây dựng và ban hành các văn bản luật và dưới luật về huy động vốn cho ngân sách Nhà nước cho các loại hình doanh nghiệp và các địa phương kết hợp với ban hành các đạo luật về kế toán, kiểm toán, chứng khoán và các lĩnh vực có liên quan tới huy động vốn thông qua tín dụng Nhà nước.

***Về công tác huy động vốn qua phát hành trái phiếu Chính phủ:*** cần tiếp tục đổi mới và hoàn thiện các phương thức và công cụ huy động vốn để tạo hàng hoá cho thị trường chứng khoán, tiếp tục phát hành các loại trái phiếu Chính phủ đa dạng như trái phiếu ký danh in sẵn mệnh giá, trái phiếu vô danh in sẵn mệnh giá, các loại trái phiếu chính phủ dưới hình thức bút toán ghi sổ; sử dụng nhiều phương thức huy động thông qua các hình thức từ bán lẻ trái phiếu cho các tổ chức và cá nhân thông qua hệ thống kho bạc tới đấu thầu qua Ngân hàng Nhà nước đối với các tín phiếu kho bạc, đấu thầu trái phiếu chính phủ qua trung tâm giao dịch chứng khoán; phát hành trái phiếu Chính phủ theo các phương thức bảo lãnh, đại lý phát hành... Đối với phương thức bảo lãnh phát hành cần xây dựng các quy định đối với các hiệp hội bảo lãnh để trái phiếu Chính phủ có thể phân phối tới nhiều nhà đầu tư, cần quy định tỷ lệ (%) nắm giữ tối đa khối lượng trái phiếu Chính phủ trong

từng đợt phát hành đối với tổ chức bảo lãnh, đồng thời tạo điều kiện cho việc hình thành mạng lưới các tổ chức chuyên môn hoá thuộc lĩnh vực phát hành, bảo lãnh phát hành, môi giới, tư vấn đầu tư kinh doanh chứng khoán, đặc biệt là các tổ chức chuyên nghiệp làm dịch vụ đánh giá và xác định mức độ tín nhiệm của các nhà phát hành chứng khoán. Đối với đấu thầu qua thị trường chứng khoán tập trung cần kết hợp các yếu tố cạnh tranh về lãi suất và không cạnh tranh về khối lượng; đối với phương thức phát hành qua Kho bạc nên hướng vào phát hành các trái phiếu trung và dài hạn.

Xác định lãi suất hợp lý đối với từng đợt phát hành trái phiếu Chính phủ, nghiên cứu xây dựng chiến lược lãi suất trái phiếu Chính phủ, tạo lãi suất chuẩn mực cho thị trường. Trong công tác điều hành lãi suất cần phối hợp chặt chẽ hoạt động giữa Bộ tài chính và Ngân hàng Nhà nước.

Không ngừng đào tạo và bồi dưỡng nâng cao nghiệp vụ chuyên môn của đội ngũ cán bộ làm công tác huy động vốn và quản lý nợ trong nước, mở rộng hợp tác trao đổi kinh nghiệm với các chuyên gia nước ngoài; hiện đại hoá hệ thống thông tin và trang thiết bị làm việc nhằm cải tiến hệ thống thanh toán, thông tin, báo cáo tạo điều kiện phối hợp hoạt động giữa các cơ quan có liên quan để điều hành thị trường kịp thời có hiệu quả, đồng thời tăng cường khả năng nắm bắt thông tin tạo niềm tin cho các nhà đầu tư.

*Đổi mới phân phối và quản lý sử dụng nguồn vốn được huy động qua tín dụng Nhà nước trong nước:* phải xuất phát từ việc luận chứng và xây dựng được các dự án có hiệu quả cao về kinh tế xã hội để sử dụng các hình thức tín dụng nhà nước phù hợp với quy mô của từng dự án; gắn việc sử dụng nguồn vốn tín dụng với khả năng trả nợ. Để nâng cao hiệu quả sử dụng vốn tín dụng Nhà nước cần phải nâng cao năng lực thẩm định dự án đầu tư; quản lý tập trung nguồn vốn, thực hiện cơ chế cho vay nguồn tín dụng Nhà nước cho đầu tư phát triển, tránh tình trạng đầu tư cho vay phân tán, rải đều hoặc chông chéo, tập trung vốn cho vay thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia, các dự án có quy mô lớn, thời gian thi công và thời gian hoàn vốn dài. Thời hạn cho vay phải gắn với chu kỳ kinh doanh; ngăn ngừa nợ quá hạn, phải thường xuyên theo dõi, giám sát nợ vay; tiếp tục hoàn thiện môi trường pháp lý, đổi mới hoàn thiện chính sách, cơ chế nhằm cải thiện môi trường đầu tư; thường xuyên nâng cao trình độ đội ngũ cán bộ tín dụng; tăng cường sự lãnh đạo của Đảng và sự quản lý vĩ mô của nhà nước.



### **3.2.1.2.2 Một số giải pháp nhằm hoàn thiện huy động và sử dụng nguồn tài chính đối ngoại qua NSNN.**

Các chính sách huy động và quản lý nguồn vốn vay nước ngoài hiện hành cần được tiếp tục hoàn thiện nhằm tăng tốc độ giải ngân vốn ODA và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn. Cần sớm hoàn thiện chiến lược tổng thể về vay và trả nợ nước ngoài, từng bước nâng cao tính chủ động trong huy động và quản lý sử dụng vay, trả nợ nước ngoài; đổi mới và nâng cao chất lượng công tác quy hoạch sử dụng nguồn vốn ODA; phải xuất phát từ việc luận chứng và xây dựng các dự án khả thi mang lại hiệu quả kinh tế xã hội cao mà ký kết các hiệp định vay ODA; tránh trùng lặp trong tài trợ làm lãng phí nguồn lực và giảm hiệu quả sử dụng ODA; tiếp tục cải cách hành chính theo hướng đơn giản hoá, công khai quy trình, thời hạn, trách nhiệm xử lý và các thủ tục có liên quan tới xây dựng và thực hiện các dự án ODA; các nguồn vốn viện trợ cần được quản lý chặt chẽ, sử dụng có hiệu quả, giảm thiểu thời gian ra quyết định phê duyệt dự án. Để quản lý việc sử dụng có hiệu quả nguồn vốn ODA cần giải quyết các vấn đề sau:

*Thứ nhất*, tập trung ODA vào một đầu mối là NSNN bởi ODA thuộc về lĩnh vực vay và trả nợ của nhà nước, khắc phục tình trạng tách khoản ODA cho vay lại ra ngoài NSNN.

*Thứ hai*, chủ động tuyển chọn đội ngũ lập dự án, xây dựng dự án chủ động đưa ra chương trình dự án ưu tiên đầu tư. Danh mục dự án đưa ra đầu tư cần được nhất trí cao giữa Chính phủ và địa phương thực hiện, đồng thời công bố công khai minh bạch cho nhân dân biết. Chương trình dự án phải đảm bảo lợi ích quốc gia, áp dụng các hình thức trừng phạt đích đáng đối với các cá nhân, tập thể, cấp, ngành, địa phương lập những dự án phi hiệu quả, có hại đến lợi ích quốc gia từ phát triển tới truy tố trước pháp luật.

*Thứ ba*, gắn chặt việc vay nợ với trả nợ theo nguyên tắc lợi ích.

Đối với những ngành, vùng có nguồn lợi-nhuận siêu ngạch mới nhờ thụ hưởng nhiều ODA phải có chính sách tài chính phân phối lại một phần nguồn lợi nhuận siêu ngạch đó về NSNN để trả nợ ODA. Không được lấy thu nhập ở những nơi ít nhận được ODA hoặc không nhận được ODA, chưa nhận được ODA trả nợ cho ODA ở vùng có nhiều nguồn lợi do ODA mang lại.

*Thứ tư*, quản lý sử dụng ODA có hiệu quả đảm bảo khả năng trả nợ.

Một trong những bất hợp lý hiện nay là địa chỉ và trách nhiệm người thụ hưởng ODA với người đứng ra trả nợ đang là những chủ thể khác nhau. Vì vậy, phải gắn người thụ hưởng ODA với người trả nợ lại vào một chủ thể, trừ một số vùng khó khăn, nghèo nàn như vùng miền núi, hải đảo, vùng sâu vùng xa .. Hiện nay nợ nước ngoài của Chính phủ đang ở mức cao. Năm 2003 là 34,8% GDP; Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài so với kinh ngạch xuất khẩu chiếm 11,9%; Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài so với dự trữ ngoại tệ quốc gia là 49,5%; Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài hàng năm so với tổng thu NSNN chiếm 8,2% . Mặc dù những chỉ số trên chưa ở mức báo động song cần phải thường xuyên theo dõi quản lý nợ, trả nợ chặt chẽ để giữ ổn định bốn chỉ tiêu trên. Theo Chiến lược tài chính tới 2010 phải khống chế nợ nước ngoài ở mức không quá 50% GDP, nghĩa vụ trả nợ không quá 20% kinh ngạch xuất khẩu và không quá 11% tổng thu NSNN. Đồng thời, phải mở rộng các hình thức mua bán nợ, đáo hạn nợ, chuyển đổi nợ, vay nợ mới trả nợ cũ qua công trái quốc tế, qua thị trường chứng khoán ... để chủ động trả nợ, tránh bị vỡ nợ.

*Thứ năm*, phải xây dựng chiến lược ODA 10 năm tới một cách toàn diện. Chiến lược ODA đã được xây dựng song chưa toàn diện, chưa cụ thể nhất là chiến lược hạn mức vay vốn, chiến lược chương trình dự án, chiến lược vốn đơn phương. Cần xây dựng và hoạch định Chiến lược nguồn vốn trả nợ; Chiến lược đội ngũ cán bộ: đi đàm phán, lập dự án, đứng thầu mua sắm thiết bị và tổ chức thực hiện dự án tốt...

*Thứ sáu*, thực hiện gắn kết vốn trong nước với vốn ODA. Chiến lược vốn xuất phát từ chiến lược tăng trưởng phát triển kinh tế xã hội, do vậy mọi nguồn vốn ODA phải nhằm phục vụ chương trình mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội từng vùng, miền, lĩnh vực và giảm, tránh phân tán, dàn đều, tránh chạy theo lợi ích cục bộ, đồng thời phải chú ý các trọng điểm then chốt và các dự án có hiệu quả cao.

### ***3.2.2 Hoàn thiện hệ thống luật pháp chính sách và cơ chế quản lý chi tài chính nhà nước.***

Vai trò định hướng phát triển kinh tế xã hội của tài chính nhà nước được thể hiện chủ yếu thông qua quan hệ chi TCNN. Tuy nhiên vai trò đó chỉ được thực hiện khi có đủ các điều kiện đảm bảo sử dụng nguồn TCNN có hiệu quả góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế với tốc độ cao bền vững và thực hiện công bằng xã hội ngay trong từng bước phát triển.

Từ thực trạng chi tài chính Nhà nước những năm qua cho thấy cần phải tiếp tục hoàn thiện chi TCNN theo hướng tạo lập cơ cấu chi hợp lý và hiệu quả, tiếp tục xoá bao cấp, đổi mới cơ cấu chi phù hợp với sự chức năng nhiệm vụ của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đảm bảo tỷ trọng và cơ cấu hợp lý các khoản chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển, chi trả nợ và chi dự trữ; xác định rõ các nội dung chi thuộc trách nhiệm của Nhà nước theo thứ tự ưu tiên; kiên quyết chuyển các nội dung chi mà xã hội có thể đảm nhận sang cho xã hội và các thành phần kinh tế khác, đồng thời tiếp tục triển khai mạnh mẽ chủ trương xã hội hoá một số khoản chi theo phương châm Nhà nước và nhân dân cùng làm, tạo điều kiện để huy động tối đa các nguồn lực trong xã hội vào phát triển kinh tế xã hội.

### ***3.2.2.1 Về chi đầu tư phát triển***

Do nguồn vốn ngân sách dành cho đầu tư phát triển rất hạn hẹp, trong đó gần một nửa là nguồn vốn từ bên ngoài nên cần đặc biệt chú ý nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư phát triển. Gắn chi đầu tư phát triển từ NSNN với định hướng sự phát triển kinh tế xã hội. Đầu tư phát triển của Nhà nước phải thực hiện theo hướng tạo lập các điều kiện thuận lợi cho phát triển kinh tế xã hội bền vững, tạo cơ hội cho toàn xã hội, mọi thành phần kinh tế đóng góp các nguồn lực vào thực hiện CNH, HĐH chứ không thay thế hoạt động đầu tư của các doanh nghiệp, các thành phần kinh tế, vì vậy Vốn đầu tư Nhà nước phải trở thành “vốn môi” để thúc đẩy đầu tư từ các chủ thể khác.

Để chi đầu tư phát triển thực sự phát huy tác dụng tạo điều kiện khai thác các nguồn lực xã hội cho sự phát triển kinh tế vững chắc cần xây dựng quy hoạch phát triển dài hạn trên cơ sở phân tích dự báo xu hướng vận động của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, các tiềm năng lợi thế của đất nước, đặc biệt là các lợi thế so sánh trong quan hệ kinh tế quốc tế dưới tác động của toàn cầu hoá, khu vực hoá và cách mạng khoa học công nghệ hiện đại; trên cơ sở đó thực hiện đầu tư theo quy hoạch và kế hoạch tiến độ theo trình tự ưu tiên cho các dự án sử dụng vốn đầu tư phát triển từ NSNN.

Trong quy hoạch phát triển dài hạn cần xác định rõ ràng thứ tự các ưu tiên; kiên quyết tập trung vốn đầu tư phát triển từ NSNN cho các công trình trọng điểm có tầm quan trọng đặc biệt đối với phát triển kinh tế xã hội trong tương lai nhưng không có khả năng sinh lời trực tiếp, khả năng thu hồi vốn chậm do đó khó thu hút đầu tư từ các chủ thể kinh tế ngoài Nhà nước như các công trình thuộc lĩnh vực kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội, phát triển sự nghiệp

y tế, giáo dục, đào tạo và các chương trình hỗ trợ phát triển các vùng nghèo; kiên quyết chuyển các dự án đầu tư có mức sinh lời cao cho các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế thực hiện.

Phát huy vai trò chi đầu tư phát triển bằng cách tiếp tục nâng tỷ trọng chi đầu tư phát triển trong chi ngân sách, đồng thời nâng cao hiệu quả quản lý chi ngân sách, đặc biệt phải thực hiện các biện pháp kiên quyết chống thất thoát, tham nhũng vốn ngân sách trong đầu tư bằng cách triển khai đồng bộ hệ thống luật pháp, chính sách cơ chế và tổ chức làm tốt chức năng giám đốc TCNN.

Công khai hóa vốn đầu tư của NSNN để chống đầu tư không đúng mục đích và thất thoát bằng cách đảm bảo sự giám sát của nhân dân thông qua công bố công khai dự án đầu tư để nhân dân đóng góp về chủ trương đầu tư, và tham gia giám sát việc đấu thầu và thi công xây dựng.

Thực hiện phân cấp mạnh mẽ hơn cho các Bộ, các địa phương quyền quyết định bố trí vốn đầu tư cho các công trình, dự án cụ thể trên cơ sở quy hoạch đã được phê duyệt; Thực hiện nguyên tắc tiền đầu tư là tiền của dân nên phải được đại diện của dân bàn và quyết định. Theo đó, ngoài các công trình trọng điểm quốc gia do Quốc hội quyết định, cần phải phát huy vai trò của Hội đồng nhân dân đối với việc sử dụng vốn ngân sách cho đầu tư phát triển; nếu dự án thuộc ngân sách địa phương (kể cả phân Trung ương phân bổ thêm cho địa phương) thì phải đưa ra Hội đồng nhân dân thảo luận, quyết định và công bố công khai; nếu là dự án xây dựng kết cấu hạ tầng thuộc quyền quyết định của cơ quan chính quyền cấp trên, thì phần làm trên địa bàn nào cũng phải thông báo cho Hội đồng nhân dân địa phương đóng góp ý kiến. Để khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, kéo dài, cần thực hiện nghiêm quy định về tiến độ và thời hạn hoàn thành, có sự giám sát của Hội đồng nhân dân. Hàng năm, trong kế hoạch, Chính phủ, các Bộ, các địa phương phải dứt khoát bố trí đủ vốn đảm bảo tiến độ xây dựng các công trình dở dang trước khi triển khai đầu tư cho các công trình mới.

Đổi mới cơ chế quyết định đầu tư theo hướng tiếp tục xoá bỏ cấp; tiếp tục chuyển việc thực hiện phân bổ vốn đầu tư Nhà nước từ cơ quan hành chính Nhà nước sang tổ chức kinh tế của nhà nước có chức năng kinh doanh vốn, quản lý vốn đầu tư chủ yếu thông qua cơ chế đấu thầu. Để có khung pháp lý làm việc này cần xúc tiến nghiên cứu Luật sử dụng vốn Nhà nước và sớm thành lập các Công ty đầu tư tài chính của Nhà nước; xoá bỏ cơ chế hỗ trợ trực tiếp từ NSNN cho các DNNN, thực hiện cơ chế hỗ trợ gián tiếp thông qua tín

dụng đầu tư phát triển của Nhà nước để tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm góp phần chủ động nâng cao khả năng cạnh tranh của các DNNN.

Đối với khu vực nông nghiệp, nông thôn cần thực hiện hỗ trợ đầu tư theo mục tiêu sản phẩm hoặc lĩnh vực quan trọng như nông sản xuất khẩu, cải tạo giống cây, con, chuyển đổi cơ cấu cây trồng vật nuôi, phát triển, nâng cấp hệ thống kết cấu hạ tầng nông thôn và các cơ sở chế biến, bảo quản nông sản tạo đà thay đổi cơ cấu sản xuất theo hướng tiến bộ trên cơ sở phát huy các lợi thế so sánh và áp dụng các thành tựu khoa học công nghệ, đồng thời thực hiện hỗ trợ thông tin, xúc tiến mở rộng thị trường.

Tăng cường chi ngân sách đầu tư phát triển một số ngành dịch vụ mũi nhọn như tin học, viễn thông, bảo hiểm, tài chính, khoa học, công nghệ, du lịch; tạo lập cơ chế khuyến khích mạnh mẽ các dự án đầu tư có tính mở đường, tạo cơ hội cho các chủ thể trong các thành phần kinh tế khác đầu tư phát triển theo định hướng của Nhà nước.

Cần rà soát và cân đối các quy hoạch ngành, lĩnh vực trong khuôn khổ kế hoạch phát triển đã tính toán, sớm tổng kết thực tiễn, đảm bảo cho việc xây dựng cơ cấu kinh tế hợp lý để có được nền kinh tế độc lập tự chủ đi đôi với tăng sức cạnh tranh trong tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế. Tính toán phương án tối thiểu về nguồn vốn đảm bảo những cân đối và dự kiến phương án cao hơn khi có nguồn vốn bổ sung mà vẫn giữ vững các cân đối vĩ mô trong nền kinh tế.

### **3.2.2.2 Đối với chi thường xuyên**

Vốn ngân sách nhà nước là nguồn vốn quan trọng nhất đảm bảo cho sự hoạt động và phát triển của khu vực hành chính sự nghiệp, tuy nhiên yêu cầu tập trung NSNN cho đầu tư nhằm đẩy nhanh tốc độ phát triển, rút ngắn khoảng cách tụt hậu so với các nước trong khu vực và trên thế giới đòi hỏi phải tiết kiệm nguồn vốn từ NSNN dành cho chi thường xuyên.

Nhằm đáp ứng các nhu cầu chi đầu tư ngày càng mở rộng của lĩnh vực này cần huy động đóng góp của các thành phần kinh tế và của dân cư bằng cách xã hội hoá một số hoạt động sự nghiệp có thu như sau:

+ Đối với những cơ sở nghiên cứu khoa học, giáo dục - đào tạo, văn hoá, y tế,... không thực hiện chức năng quản lý nhà nước và hiện đang được Ngân sách nhà nước đảm bảo hay hỗ trợ kinh phí, chuyển phần lớn sang hoạt động theo mô hình bán công, tự chủ tài chính hoặc khoán quỹ lương; cơ sở

nghiên cứu phục vụ sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp thì chuyển thành đơn vị hạch toán độc lập. Gắn chặt hoạt động nghiên cứu khoa học - công nghệ với nhu cầu nâng cao năng suất, chất lượng và hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp bằng việc ứng dụng những kết quả nghiên cứu đó vào sản xuất kinh doanh. Nhà nước chỉ nên duy trì những cơ sở nghiên cứu thực sự cần thiết cho nhu cầu phát triển chung của đất nước và sẽ tập trung đầu tư cho các cơ sở đó để nâng cao chất lượng hoạt động.

+ Với các tổ chức xã hội, nghề nghiệp mà hiện nay Nhà nước còn phải tài trợ thường xuyên, cần chuyển cơ chế từ tài trợ thường xuyên sang cơ chế tài trợ theo nội dung và kết quả hoạt động để gắn hoạt động của từng tổ chức với thực hiện nhiệm vụ của Nhà nước. Các tổ chức này cần phải thực hiện nguyên tắc tự cân đối chi phí hoạt động gắn với nội dung và kết quả hoạt động.

Huy động nguồn tài chính để bổ sung cho chi hành chính sự nghiệp có thể thực hiện thông qua các biện pháp:

Thứ nhất, thực hiện tốt hơn chủ trương xã hội hoá trên một số lĩnh vực bằng cách mở rộng và điều chỉnh các loại học phí, các khoản đóng góp xây dựng trường sở, thu viện phí và các loại hình bảo hiểm.

Thứ hai, thực hiện chính sách ưu đãi đối với các cơ sở nghiên cứu, giáo dục đào tạo, y tế ngoài công lập như:

- Đơn giản hoá thủ tục thành lập, rút ngắn thời gian xét duyệt.

- Thực hiện miễn giảm thuế trong thời gian đầu cho các cơ sở mới đi vào hoạt động; tạo điều kiện về cơ sở vật chất, mặt bằng trong quá trình hoạt động.

Ngoài ra, nguồn vốn chi cho lĩnh vực hành chính sự nghiệp còn có thể bổ sung từ nguồn vốn ngoài nước như: Nguồn vốn viện trợ không hoàn lại, nguồn vốn tín dụng ưu đãi, nguồn vốn đầu tư trực tiếp của nước ngoài. Tuy nhiên, để sử dụng các nguồn vốn trên một cách có hiệu quả thì điều cốt yếu là phải đổi mới cơ chế quản lý chi hành chính sự nghiệp.

Để nguồn vốn dành cho chi thường xuyên từ Ngân sách nhà nước được chi đúng, đủ, hợp lý và có hiệu quả, cần tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý bằng cách thực hiện một số giải pháp sau:

- Xác định đúng đắn các thứ tự ưu tiên trong chi thường xuyên, kiên quyết cắt giảm các khoản chi không thực sự xuất phát từ thực hiện các tất

yếu kinh tế, chính trị và xã hội trong quản lý Nhà nước, tăng cường các khoản chi có ý nghĩa lâu dài, ổn định xã hội; đảm bảo sự cân đối giữa các lĩnh vực quản lý nhà nước; cân đối giữa chi xây dựng cơ sở vật chất và chi cho con người.

- Đổi mới cơ chế phân cấp ngân sách tạo sự chủ động cho các bộ, ban, ngành, địa phương trong quản lý, tổ chức thực hiện các khoản chi đảm bảo nguồn lực để triển khai tốt các nhiệm vụ được giao.

- Tập trung chỉ đạo, tổ chức hướng dẫn thực hiện Luật ngân sách nhà nước đã được Quốc hội thông qua (2002) gắn liền với việc tổ chức thực hiện các cơ chế chính sách, các quy trình ngân sách nhà nước hiện nay.

- Thực hiện giao quyền cho Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chủ động quyết định phân bổ nhiệm vụ chi theo quy định của Quốc hội; áp dụng cơ chế bổ sung có mục tiêu từ Ngân sách Trung ương cho Ngân sách địa phương ổn định trong một năm để tạo điều kiện cho địa phương chủ động trong việc xây dựng các công trình cơ sở hạ tầng, chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Tiếp tục thực hiện cơ chế thưởng số thu vượt để khuyến khích các địa phương tăng nguồn thu để mở rộng chi.

Nguồn kinh phí để cải cách hành chính phải đủ mức nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy Nhà nước trên cơ sở đảm bảo đời sống của những người hưởng lương từ NSNN trên cơ sở gắn lương với hiệu quả hoạt động cụ thể của công chức; tiếp tục rà soát, sửa đổi chế độ tiền lương và cơ chế quản lý biên chế, quỹ lương, tiếp tục thắt chặt chi tiêu theo hướng hợp lý, kiên quyết giảm các khoản chi cho hội nghị, tiếp tân và các khoản chi liên quan tới chế độ sử dụng tài sản công; mở rộng thí điểm cơ chế khoán biên chế và quỹ lương, khoán kinh phí đối với từng đơn vị sử dụng nguồn vốn NSNN.

- Hoàn thiện hệ thống kế toán, kiểm toán, xây dựng hệ thống giám đốc tài chính nhà nước có tiềm lực bảo đảm mọi hoạt động sử dụng nguồn tài chính nhà nước đều được kiểm tra, giám sát chặt chẽ, ngăn chặn tình trạng lãng phí, bảo đảm tính hiệu quả của các khoản chi hành chính sự nghiệp nói chung, chi đầu tư cho lĩnh vực giáo dục - đào tạo và khoa học - công nghệ nói riêng.

- Ưu tiên chi sự nghiệp từ nguồn vốn ngân sách nhà nước cho các lĩnh vực giáo dục - đào tạo và khoa học - công nghệ là quốc sách hàng đầu trong giai đoạn hiện nay.

*Về chi cho giáo dục - đào tạo:* trong giai đoạn phát triển đất nước hiện nay, đầu tư cho cấp tiểu học, trung học được xem là mục tiêu hàng đầu của chiến lược giáo dục. Trong đào tạo đại học và đào tạo nghề, ngân sách nhà nước cần giành một tỷ trọng thích đáng để tăng nguồn phát triển hệ thống cơ sở đào tạo nghề, bao gồm cả nghề chính quy và các nghề truyền thống, nâng cao tỷ lệ lực lượng lao động được dạy nghề trong tổng số người lao động lên 25 - 30% vào năm 2005 và khoảng 50% vào năm 2010. Nhà nước cũng cần tập trung đầu tư cho một số trường đại học và dạy nghề trọng điểm, có quy mô lớn và mang ý nghĩa quốc gia hoặc vùng kinh tế - xã hội. So với các nước khác, nhất là các nước trong khu vực, thì tỷ lệ ngân sách của Việt Nam dành cho sự nghiệp giáo dục - đào tạo còn thấp, đến năm 2003 chỉ xấp xỉ 13% tổng chi ngân sách nhà nước, tương đương 3,7% GDP, dưới cả mức 15% của Thái Lan trong thập niên 90. Để cho giáo dục Việt Nam có thể đuổi kịp các nước trong khu vực và đóng góp hiệu quả nhanh chóng cho sự tăng trưởng kinh tế, phần đầu tư của nhà nước cho giáo dục - đào tạo cần tăng lên trên 20% tổng số chi NSNN.

*Chi cho khoa học - công nghệ:* cần phải đổi mới cơ chế đầu tư cho hoạt động khoa học - công nghệ từ nguồn Ngân sách nhà nước theo hướng tập trung sử dụng để chi cho những hoạt động sau đây:

+ Đầu tư trang thiết bị, nâng cao năng lực cho các cơ sở khoa học - công nghệ trọng điểm về các lĩnh vực: chi cho điều tra cơ bản về khoa học - công nghệ, chi cho nâng cao tiềm lực nghiên cứu cơ bản, khoa học xã hội và nhân văn, một số lĩnh vực công nghệ trọng điểm.

+ Xây dựng cơ sở vật chất kỹ thuật cho các cơ sở khoa học - công nghệ của nhà nước như xây dựng các công trình trọng điểm về khoa học - công nghệ phục vụ phát triển đất nước...

+ Hỗ trợ một phần hoặc toàn bộ cho hoạt động của bộ máy các cơ quan, tổ chức khoa học - công nghệ theo cơ chế khoán. Theo đó, Nhà nước sẽ chi hỗ trợ kinh phí toàn phần cho hoạt động của bộ máy ở các tổ chức khoa học - công nghệ của Nhà nước thuộc một số lĩnh vực nhất định. Còn đối với các tổ chức của Nhà nước mà Nhà nước không tài trợ toàn phần thì ngoài đầu tư ban đầu và hỗ trợ một phần kinh phí hoạt động, sẽ thực hiện khoán chi phí ổn định trong một khoảng thời gian từ 3 đến 5 năm.



Bên cạnh việc đổi mới cơ chế đầu tư là đổi mới cơ chế phân bổ Ngân sách nhà nước cho các hoạt động khoa học - công nghệ theo hướng: Hàng năm Bộ Khoa học - công nghệ phối hợp cùng Bộ Kế hoạch và đầu tư, Bộ Tài chính thống nhất để xây dựng căn cứ phân bổ ngân sách dành cho toàn ngành khoa học - công nghệ. Ngân sách nhà nước dành cho hoạt động khoa học - công nghệ sẽ được cấp theo hai kênh: kênh cấp phát trực tiếp từ Bộ tài chính và kênh hỗ trợ gián tiếp qua Quỹ khoa học - công nghệ. Quỹ phát triển khoa học - công nghệ là một thể chế tài chính mới trong quá trình đổi mới quản lý hoạt động khoa học - công nghệ. Mục đích của việc hình thành quỹ là tạo điều kiện để huy động mọi nguồn lực trong và ngoài nước cho hoạt động khoa học - công nghệ cũng như khuyến khích mọi thành phần kinh tế tham gia hoạt động này. Các tổ chức, cá nhân được nhận kinh phí hỗ trợ từ Quỹ sẽ phải tự chịu trách nhiệm đối với việc sử dụng kinh phí có hiệu quả, tiết kiệm, đúng quy định và đúng mục đích.

Ngoài ưu tiên chi ngân sách nhà nước cho hai lĩnh vực nói trên, cần dành một phần đáng kể trong ngân sách nhà nước cho các lĩnh vực: y tế và các chính sách an sinh xã hội, văn hóa, thông tin, thể dục, thể thao... và cho các đối tượng có công với cách mạng.

### ***3.2.3. Tiếp tục đổi mới về tổ chức và phương thức hoạt động của bộ máy quản lý tài chính nhà nước.***

Bộ máy quản lý tài chính Nhà nước phải được hoàn thiện về tổ chức, nâng cao trình độ chuyên môn cho cán bộ công chức, cơ sở vật chất kỹ thuật để đáp ứng những yêu cầu mới về chức năng nhiệm vụ quản lý tài chính Nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, đảm bảo sử dụng TCNN thực sự là công cụ định hướng XHCN sự phát triển của nền kinh tế thị trường ở nước ta trong quá trình hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế.

Về cơ cấu tổ chức cần phải sắp xếp bộ máy quản lý TCNN lại theo chức năng nhiệm vụ quản lý Nhà nước về tài chính. Quản lý TCNN thông qua các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Khẩn trương kiện toàn Ủy ban kinh tế - ngân sách của Quốc hội có đủ sức xây dựng hệ thống luật pháp để trình Quốc hội thông qua; thẩm định tiến lên lập dự toán thu chi NSNN để trình Quốc hội; thực hiện chức năng giám đốc TCNN để báo cáo trước Quốc hội khi thông qua Quyết toán thu chi NSNN do Chính phủ thực hiện. Chính phủ là cơ quan hành pháp, Bộ Tài chính là cơ quan chịu trách nhiệm trước Chính phủ về tổ chức thực thi các khoản thu, chi TCNN theo quyết định của Quốc hội, heo dõi phản ánh

tình hình thu chi thực tế vào NSNN. Tòa án kinh tế là cơ quan có nhiệm vụ phán quyết các vi phạm kỷ luật thu chi TCNN. Vì vậy phải căn cứ vào công việc cần thực hiện ở mỗi cơ quan mà sắp xếp lại tổ chức bộ máy đảm bảo gọn nhẹ về quy mô, tinh thông về nghiệp vụ với đầy đủ bản lĩnh để giải quyết các các nhiệm vụ đặt ra. Sắp xếp lại về tổ chức không đồng nghĩa với cắt giảm biên chế một cách tuyệt đối mà là tạo ra bộ máy quản lý TCNN có hiệu quả, cho nên vấn đề đặc biệt quan trọng là xác định đúng số lượng cán bộ với chất lượng đảm bảo hoàn thành công việc; phân công đúng người đúng việc, xác định rõ chức năng của từng vị trí công tác, bộ phận; quy định cụ thể rõ ràng trách nhiệm của từng chức danh, bộ phận. Bên cạnh đó cần khắc phục tình trạng chông chéo, phi hiệu quả trong hoạt động của các đơn vị quản lý bằng cách kiên quyết giải thể những tổ chức đã hết nhiệm vụ, không còn thích hợp, mạnh dạn thành lập các tổ chức mới phù hợp với yêu cầu công tác, sát nhập các tổ chức có cùng chức năng.

Để bộ máy quản lý TCNN hoạt động có hiệu quả cần áp dụng các biện pháp quản lý hiện đại thông qua hoạt động quy trình hoá các nghiệp vụ quản lý tài chính đảm bảo cho các thủ tục hành chính ngày càng trở nên đơn giản, thông thoáng, công khai tạo thuận lợi cho sự chấp hành luật pháp chính sách tài chính của Nhà nước đối với cả cơ quan quản lý và các đối tượng quản lý.

Để quy trình quản lý mới phát huy tác dụng cần tiếp tục tăng cường cơ sở vật chất kỹ thuật cho ngành tài chính theo hướng trang bị hệ thống các thiết bị hiện đại đủ sức nắm bắt và xử lý thông tin một cách nhanh nhất, đặc biệt là áp dụng công nghệ thông tin vào các lĩnh vực quản lý tài chính như thu, chi ngân sách, báo cáo tài chính, giám đốc tài chính.

Không ngừng nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ của đội ngũ viên chức và cán bộ tài chính thông qua công tác đào tạo, bồi dưỡng, hội thảo trao đổi kinh nghiệm, đồng thời nâng cao phẩm chất cán bộ tài chính bằng cách đặt ra những yêu cầu cụ thể về phẩm chất đạo đức, năng lực công tác, thực hiện nghiêm túc hình thức tuyển dụng thông qua thi tuyển công khai, minh bạch, bố trí công tác hợp lý theo đúng khả năng chuyên môn, đảm bảo chế độ đãi ngộ và khen thưởng hợp lý đi đôi với áp dụng các hình thức kỷ luật thích đáng đối với đội ngũ cán bộ viên chức trong ngành tài chính.

## KẾT LUẬN

Ở các nước có nền kinh tế thị trường phát triển, các nhà kinh tế đã khẳng định: tài chính nhà nước là một trong những công cụ quan trọng bậc nhất để quản lý và điều tiết nền kinh tế thị trường, sử dụng tài chính nhà nước để chữa trị căn bệnh vốn có của nền kinh tế thị trường tự do là khủng hoảng kinh tế theo chu kỳ và phân hóa giàu nghèo. Song họ chưa có sự luận giải quản lý và điều tiết nền kinh tế thị trường theo đường hướng nào.

Ở nước ta, thực hiện đường lối đổi mới của Đảng, nền kinh tế mang nặng tính chất hiện vật vận động theo cơ chế kế hoạch hóa tập trung trước đây đã chuyển sang nền kinh tế thị trường. Nền kinh tế thị trường nước ta đã được Đại hội lần thứ IX của Đảng xác định là nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Chủ trương đó đòi hỏi phải giải quyết nhiều vấn đề lý luận, mà một trong những vấn đề cơ bản cần phải làm rõ là tài chính nhà nước ở nước ta có vai trò như thế nào trong quá trình phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta.

Kế thừa những thành tựu khoa học của các nhà kinh tế thế giới và trong nước về sử dụng tài chính nhà nước, xuất phát từ những đặc điểm kinh tế xã hội ở nước ta, chúng tôi đã chọn “Tài chính nhà nước – một công cụ định hướng xã hội chủ nghĩa sự phát triển nền kinh tế thị trường ở Việt Nam” làm đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ.

Qua quá trình thực hiện đề tài, chúng tôi đã giải quyết được một số vấn đề sau đây:

Thứ nhất, đã làm rõ những cơ sở lý luận – thực tiễn của việc sử dụng tài chính nhà nước làm công cụ định hướng xã hội chủ nghĩa sự phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta.

Thứ hai, đã phân tích đánh giá tình hình sử dụng tài chính nhà nước để định hướng phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta từ 1990 đến nay, rút ra những thành công, những hạn chế trong việc sử dụng công cụ tài chính nhà nước.

**Thứ ba,** đã đề xuất được một số phương hướng và giải pháp phát huy vai trò tài chính nhà nước trong định hướng xã hội chủ nghĩa sự phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa giai đoạn hiện nay.

Để tạo ra sự chuyển biến đồng bộ và cùng chiều trong việc sử dụng tài chính nhà nước ở nước ta, chúng tôi có một số kiến nghị:

*Một là,* các nhà khoa học kinh tế tiếp tục nghiên cứu những vấn đề cơ bản về tài chính nói chung và tài chính nhà nước nói riêng, làm rõ tính phổ biến và tính đặc thù của các phạm trù, các khái niệm xoay quanh phạm trù này ở nước ta. Trên cơ sở đó, các cơ sở nghiên cứu khoa học kinh tế, các tạp chí kinh tế, đặc biệt là Viện nghiên cứu khoa học tài chính tổ chức hội thảo để đi đến thống nhất nhận thức các vấn đề cơ bản về tài chính, làm cơ sở cho việc xây dựng lý luận về tài chính và tài chính nhà nước ở nước ta.

*Hai là,* trên cơ sở những nhận thức mới về tài chính nhà nước, khẩn trương tổ chức lại bộ máy sử dụng công cụ tài chính nhà nước ở nước ta theo hướng tăng cường vai trò và năng lực của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp trong việc quyết định các khoản thu chi tài chính nhà nước ở trung ương, ở địa phương và kiểm tra việc thực hiện các quyết định đó của Chính phủ và của Chính quyền địa phương; tăng cường vai trò và năng lực của toàn án kinh tế, xử lý kịp thời, nghiêm minh các tổ chức cá nhân vi phạm pháp luật tài chính; vai trò, nhiệm vụ của Chính phủ, của Chính quyền địa phương là tổ chức bộ máy thực hiện và quản lý việc thực hiện các quyết định thu chi tài chính nhà nước của Quốc hội, của Hội đồng nhân dân.

*Ba là,* kiện toàn Ủy ban Kinh tế Ngân sách của Quốc hội có đủ số lượng cán bộ và có đủ năng lực xây dựng các dự án luật và các văn bản hướng dẫn thi hành luật về tài chính, tài chính nhà nước để trình Quốc hội thông qua. Việc xây dựng hệ thống luật pháp tài chính phải xuất phát từ các tất yếu kinh tế trong phân phối bao gồm: tất yếu kinh tế kỹ thuật, tất yếu kinh tế - xã hội, tất yếu kinh tế chính trị trong từng thời kỳ để luật pháp đi vào cuộc sống được thi hành với ý thức tự giác, tạo ra sự đồng thuận trong chấp hành luật pháp.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng cộng sản Việt Nam. Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII. Nxb Sự thật, Hà Nội, 1991.
2. Đảng cộng sản Việt Nam. Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII. Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996.
3. Đảng cộng sản Việt Nam. Văn kiện hội nghị lần thứ 4 Ban chấp hành trung ương khoá VIII. Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1998.
4. Đảng cộng sản Việt Nam. Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX. Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001.
5. Chính sách tài chính quốc gia phục vụ chiến lược phát triển kinh tế-xã hội. Bộ tài chính, Hà Nội, 1996.
6. Dự thảo chiến lược tài chính-tiền tệ Việt Nam giai đoạn 2001-2010. Bộ tài chính, Hà Nội, 2001.
7. Dự thảo kế hoạch tài chính Việt Nam giai đoạn 2001-2005. Bộ tài chính, Hà Nội, 2001.
8. Tiến độ thực hiện các chỉ tiêu phát triển quốc tế, các mục tiêu phát triển của thiên niên kỷ. Các tổ chức Liên hiệp quốc tại Việt Nam, Hà Nội, 2001.
9. Nguyễn Công Nghiệp-Lê Hải Mơ-Vũ đình Ánh. Tiếp tục đổi mới chính sách tài chính phục vụ mục tiêu tăng trưởng. Nxb Tài chính, Hà Nội, 1998.
10. Ngân hàng thế giới. Báo cáo phát triển Việt Nam 2002, thực hiện cải cách để tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo nhanh hơn. Hà Nội, 2002.
11. Ngân hàng thế giới, Ngân hàng phát triển châu á, chương trình phát triển Liên hợp quốc. Việt Nam 2010, tiến vào thế kỷ XXI, báo cáo phát triển Việt Nam 2001, Các trụ cột phát triển. Hà Nội, 2000.
12. Khoa KTCT. Chương trình cao cấp tập II. Nxb CTQG, Hà Nội, 1995.
13. Trương Mộc Lan. Tài chính học. Nxb Tài chính, Hà Nội 1997.
14. Dương Thị Bình Minh. Luật tài chính. Nxb tp Hồ Chí Minh, 1997.
15. Kinh tế các nguồn lực tài chính. Nxb. Tài chính, Hà Nội, 1996.

16. Quản lý tài chính nhà nước. Trường đại học Tài chính kế toán Hà Nội.  
Nxb. Tài chính, Hà Nội, 2000.
17. Đại từ điển kinh tế thị trường. Nxb. CTQG, Hà Nội, 1998..
18. Bộ tài chính. Viên khoa học tài chính, Đề tài KX03-07: luận cứ khoa học của việc đổi mới các chính sách và cơ chế quản lý tài chính trong nền kinh tế nhiều thành phần ở nước ta”. H.,1993.
19. Tạp chí Thuế Nhà nước số12/2003.
20. Niên giám thống kê 2000; 2001, 2002.
21. Bộ tài chính. Bảng cân đối quyết toán ngân sách nhà nước 1998, 1999, 2000.