

QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRONG TIẾN TRÌNH CẢI CÁCH TÀI CHÍNH CÔNG

NGUYỄN SINH HÙNG*

I

Năm 2004, nền kinh tế nước ta đạt được nhiều thành tựu to lớn, một mặt, do đã phát huy có hiệu quả nhiều yếu tố thuận lợi; mặt khác, đã vượt qua nhiều khó khăn, phức tạp khó lường cả ở trong nước lẫn ngoài nước, như: thời tiết diễn biến phức tạp, thiên tai, mưa lũ, hạn hán gây thiệt hại lớn; dịch cúm gia cầm xảy ra ở nhiều địa phương gây hậu quả nặng nề; giá cả thị trường thế giới nhiều mặt hàng quan trọng như thép, xăng dầu, phân bón, bông, chất dẻo, thuốc tân dược... tăng đột biến, gây tác động xấu đến sản xuất, đời sống của nhân dân và việc triển khai nhiệm vụ tài chính - ngân sách theo chỉ đạo của Quốc hội và Chính phủ.

Trong công tác tài chính, năm 2004 là năm đầu tiên thực hiện Luật Ngân sách nhà nước (sửa đổi), trong đó công tác lập và chấp hành dự toán ngân sách nhà nước đã tăng cường phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho ngân sách địa phương, nhất là cấp xã, nên đã nâng cao tính chủ động của Hội đồng nhân dân các cấp trong việc quyết định ngân sách địa phương. Tăng trách nhiệm, quyền hạn của các bộ, cơ quan trung ương và địa phương trong quản lý và sử dụng ngân sách; quy định rõ, đơn giản các thủ tục của quy trình và nội dung thực hiện ngân sách nhà nước. Nhờ vậy, chúng ta đã huy động và quản lý, sử dụng tốt hơn nguồn lực tài chính của đất nước thực hiện

nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng và an ninh.

Đánh giá chung nhiệm vụ thu ngân sách nhà nước năm 2004 đã hoàn thành vượt mức Quốc hội giao 11,8%, tăng khá so với năm trước (17,3%), cơ cấu thu có tiến bộ, thu nội địa chiếm 51,1% tổng thu ngân sách nhà nước (năm 2002 là 50,2%, năm 2003 là 53,7%). Kết quả thực hiện nhiệm vụ thu ngân sách cơ bản đều vượt dự toán Quốc hội, Chính phủ giao ở tất cả 64 tỉnh, thành phố. Đáng chú ý là một số địa phương mặc dù còn có khó khăn tạm thời, nhưng đã phấn đấu tích cực để hoàn thành nhiệm vụ thu ngân sách nhà nước, vượt khá so với dự toán. Đạt được kết quả trên là do công tác triển khai các luật thuế mới đã được tổ chức tốt, kịp thời, những ưu đãi của các luật thuế mới đã được thực hiện khá đầy đủ, tác động tốt đến sản xuất kinh doanh. Công tác kiểm tra chống thất thu, chống gian lận thương mại, trốn lậu thuế, thu hồi nợ đọng ở nhiều lĩnh vực, địa bàn đạt được nhiều kết quả quan trọng. Công tác cải cách hành chính trong quản lý thu ngân sách được nhiều địa phương, cơ quan thuế, hải quan tích cực triển khai thực hiện; đã định kỳ tổ chức đối thoại với doanh nghiệp, tổng hợp kịp thời những vướng mắc, khó khăn, để có giải pháp xử lý hiệu quả góp

* Ủy viên Trung ương Đảng, Bộ trưởng Bộ Tài chính

phần thúc đẩy sản xuất kinh doanh phát triển, mở rộng nguồn thu.

Bên cạnh những kết quả đạt được, một số tồn tại trong công tác thu ngân sách nhà nước là do quy mô, hiệu quả của sản xuất kinh doanh còn hạn chế, mức tăng trưởng thấp nên cơ cấu thu chưa bảo đảm tính vững chắc. Tỷ trọng thu nội địa chưa thực sự giữ vai trò chủ đạo, quyết định trong tổng thu ngân sách nhà nước. Trong tổng số tăng thu của năm 2004 so với dự toán giao, số tăng thu từ sản xuất kinh doanh chỉ đóng góp khoảng 17,8%; tăng thu chủ yếu từ nguồn từ dầu thô và tiền sử dụng đất, chiếm khoảng 63,2%. Thu từ doanh nghiệp nhà nước tuy chiếm tỷ trọng lớn trong thu nội địa (khoảng 36%), nhưng tốc độ tăng chậm, do nhiều doanh nghiệp nhà nước đạt hiệu quả thấp, số doanh nghiệp thua lỗ còn lớn, không tương xứng với nguồn vốn được đầu tư. Công tác quản lý tài chính đầu tư xây dựng của doanh nghiệp nhà nước thiếu một cơ chế kiểm tra, giám sát có hiệu quả. Công tác phối hợp của các ngành, các cấp ở một số nơi còn thiếu đồng bộ, chưa kịp thời; công tác đấu tranh chống buôn lậu, gian lận thương mại, kinh doanh trốn thuế hiệu quả chưa cao, nhất là đối với hoạt động mua bán, chuyển nhượng nhà, đất, thuế thu nhập, thuế trong lĩnh vực xây dựng cơ bản...; nợ đọng thuế, thất thu ngân sách lớn ở một số địa phương. Công tác cải cách hành chính trong đăng ký, kê khai nộp thuế, hoàn thuế, sử dụng hóa đơn, tuy có một số tiến bộ bước đầu, nhưng kết quả còn hạn chế, chưa đồng bộ, chưa tạo thuận lợi đầy đủ cho sản xuất kinh doanh phát triển.

Nhờ tăng thu khá, công tác tổ chức thực hiện nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước không những bảo đảm chi theo dự toán đầu năm đề ra, mà còn tăng vốn đầu tư những công trình trọng điểm quốc gia, chuyển đổi cơ cấu kinh tế, tăng đầu tư phát triển hạ tầng... Đáng chú ý là cơ cấu chi ngân sách có những tiến bộ quan trọng, chi đầu tư phát triển đạt 28,6%; chi

giáo dục - đào tạo, dạy nghề đạt 17,1%; chi khoa học, công nghệ đạt trên 2%. Tiếp tục thực hiện cơ chế khuyến khích phát triển đối với vùng kinh tế trọng điểm; tăng mức đầu tư ngân sách hỗ trợ phát triển đối với miền núi, vùng đồng bào dân tộc thiểu số có khó khăn; ngân sách bảo đảm thanh toán các khoản nợ đến hạn. Đặc biệt là giữ mức bội chi ngân sách nhà nước ở mức 4,9% GDP, giữ mức dư nợ chính phủ (đến 31-12-2004) bằng 34,7% GDP, dư nợ nước ngoài của quốc gia bằng 31,5% GDP, góp phần bảo đảm an ninh tài chính quốc gia và ổn định kinh tế vĩ mô.

Công tác thanh tra, kiểm tra tài chính - ngân sách đã phát hiện ngăn chặn nhiều sai phạm trong việc quản lý, sử dụng ngân sách, góp phần chống lãng phí, thất thoát. Kho Bạc nhà nước đã ngăn chặn kịp thời hàng ngàn trường hợp chi không đúng chế độ, với mức kinh phí hàng trăm tỉ đồng. Công tác xử lý vi phạm theo kết quả thanh tra, kiểm toán, kiểm tra tài chính - ngân sách đã được thực hiện khá hơn, xử lý thu hồi ngân sách, xuất toán, giảm chi, giảm trừ cấp phát ngân sách, chuyển vào quyết toán năm sau được trên 70% những khoản phải truy thu, giảm chi theo kết luận của cơ quan thanh tra tài chính, kiểm toán nhà nước.

Bên cạnh kết quả đã đạt được nêu trên, công tác quản lý điều hành ngân sách nhà nước còn một số tồn tại cần khắc phục. Công tác phân bổ, giao nhiệm vụ ngân sách nhà nước còn chậm. Một số địa phương bố trí giảm chi lĩnh vực giáo dục, đào tạo, dạy nghề, khoa học, công nghệ; bố trí dự phòng ngân sách thấp hơn so với mức dự toán đã được Thủ tướng Chính phủ giao; bố trí ngân sách cho y tế dự phòng, kinh phí thực hiện chế độ khám chữa bệnh miễn phí cho người nghèo thấp hơn mức ngân sách trung ương đã hỗ trợ. Chỉ có một số bộ thực hiện phân bổ, giao dự toán ngân sách đúng thời gian quy định, còn đa số đều thực hiện chậm, gây khó khăn cho

các đơn vị sử dụng ngân sách. Bố trí vốn đầu tư dàn trải, phân tán. Số dự án, công trình đầu tư từ ngân sách tăng nhanh (năm 2003 có 10.596 dự án, năm 2004 lên tới 12.355 dự án). Nhiều bộ, địa phương chưa chủ động sử dụng dự toán ngân sách được giao để bố trí thanh toán nợ vốn đầu tư xây dựng cơ bản, do đó nợ đọng vốn xây dựng cơ bản còn ở mức cao, kéo dài và có xu hướng tăng. Tình trạng thất thoát, lãng phí trong quản lý sử dụng ngân sách còn lớn cả trong chi đầu tư và chi thường xuyên; cả trong chi đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước, vốn tín dụng nhà nước và đầu tư trong khu vực doanh nghiệp nhà nước. Công tác thanh tra, kiểm tra tài chính được thực hiện khá hơn trước, nhưng còn thiếu cơ chế ngăn ngừa và phát hiện từ xa, chưa kết hợp được việc xử lý tài chính với xử lý cán bộ vi phạm.

II

Nhiệm vụ kinh tế - xã hội năm 2005 rất nặng nề vì phải "gánh" không chỉ cho riêng năm 2005 mà cho cả nhiệm vụ kế hoạch 5 năm 2001 - 2005. Quốc hội, Chính phủ đã xác định mục tiêu của công tác tài chính - ngân sách năm 2005 là: *Thực hiện chính sách động viên hợp lý, phân phối có hiệu quả nhằm góp phần đạt chỉ tiêu tăng trưởng GDP 8,5%; tập trung nguồn lực tạo bước phát triển mới cả về kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và sự nghiệp giáo dục, y tế, văn hóa, xã hội nhất là ở những vùng khó khăn; giải quyết có hiệu quả những vấn đề bức xúc của xã hội; bảo đảm quốc phòng - an ninh; thực hiện cải cách tiền lương; tiếp tục phân cấp nhằm tăng quyền hạn, trách nhiệm của các ngành, các cấp; tăng cường kỷ luật, kỷ cương trong quản lý sử dụng ngân sách; bảo đảm an ninh tài chính quốc gia.* Đồng thời, Chính phủ đã đề ra nhiệm vụ cơ bản của ngân sách nhà nước năm 2005:

- Thực hiện chính sách động viên hợp lý ở mức 21 - 22% GDP; trên cơ sở thực hiện các luật thuế, chính sách thu, đồng thời thực hiện

đầy đủ các ưu đãi đầu tư nhằm khuyến khích các doanh nghiệp huy động, tích tụ vốn phát triển sản xuất kinh doanh, mở rộng nguồn thu ngân sách nhà nước. Thực hiện ổn định tỷ lệ phân chia nguồn thu giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, tạo động lực cho các địa phương, nhất là vùng kinh tế trọng điểm tăng đầu tư, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, phát triển nguồn thu ngân sách nhà nước.

- Tiếp tục đổi mới chính sách tài chính, khuyến khích mọi thành phần kinh tế tăng tích lũy cho đầu tư phát triển, phấn đấu mức đầu tư toàn xã hội đạt 36 - 37% GDP. Đổi mới phương thức quản lý, tổ chức thực hiện chỉ đạo điều hành bố trí tập trung, quản lý, sử dụng hiệu quả nhằm nhanh chóng phát huy hiệu quả vốn đầu tư. Đẩy mạnh công tác sắp xếp lại và tăng hiệu quả vốn đầu tư; tăng hiệu quả sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước; tiếp tục thực hiện cổ phần hóa, đa dạng hóa các hình thức huy động vốn đầu tư đối với một số tổng công ty, doanh nghiệp nhà nước lớn.

- Bố trí tăng chi đầu tư phát triển đạt trên 30% tổng chi ngân sách nhà nước (bao gồm cả huy động công trái, trái phiếu chính phủ). Tập trung vốn thực hiện các công trình trọng điểm quốc gia; ưu tiên tăng đầu tư phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội khu vực Tây Nguyên, Tây Bắc và Tây Nam.

- Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong bố trí, quản lý sử dụng ngân sách, thực hiện công khai, minh bạch ngân sách nhà nước.

- Đổi mới cơ chế quản lý tài chính, giao quyền tự chủ gắn với trách nhiệm tài chính - ngân sách, về tổ chức bộ máy, về xây dựng và tổ chức thực hiện nhiệm vụ của các đơn vị.

- Tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý tài chính, cải cách hành chính lĩnh vực tài chính - ngân sách; thực hiện phân cấp, tăng tính tự chủ, quyền hạn và trách nhiệm đối với các ngành, các cấp trong quản lý sử dụng ngân sách.

Để thực hiện được mục tiêu, nhiệm vụ tài chính - ngân sách trên đây, ngành tài chính cần tập trung vào các nhóm giải pháp sau:

Một là: *Tiếp tục cải thiện môi trường đầu tư và kinh doanh; huy động tối đa các nguồn lực phát triển; tăng khả năng cạnh tranh của nền kinh tế, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế.*

Để hội nhập kinh tế quốc tế và phát triển sản xuất kinh doanh có hiệu quả cần coi trọng phát triển thị trường vốn, thị trường tài chính. Nghiên cứu xây dựng Luật Chứng khoán tạo cơ sở pháp lý để từng bước hoàn thiện và mở rộng thị trường chứng khoán. Tập trung chỉ đạo tổ chức thực hiện sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước theo phương án kế hoạch đã được quyết định trên cơ sở: sửa đổi, bổ sung những quy định về định giá doanh nghiệp nhất là doanh nghiệp thuộc loại hình bảo hiểm, ngân hàng...; nghiên cứu điều chỉnh tỷ lệ đầu tư bên ngoài được tham gia cổ phần; chế độ và nguồn kinh phí giải quyết lao động dôi dư; chế độ và kinh phí xử lý công nợ. Tập trung chỉ đạo thực hiện cổ phần hóa đối với những doanh nghiệp có quy mô lớn, làm ăn có hiệu quả để huy động thêm vốn cho sản xuất kinh doanh. Nghiên cứu thực hiện thí điểm phát hành trái phiếu chính phủ, trái phiếu công ty lớn ra thị trường quốc tế. Thành lập Công ty đầu tư tài chính để đổi mới cơ chế quản lý (kinh doanh) vốn nhà nước tại doanh nghiệp và huy động vốn đầu tư cho các doanh nghiệp làm ăn có hiệu quả. Nghiên cứu cơ chế quản lý và phát triển đối với thị trường bất động sản. Đổi mới cơ chế quản lý Quỹ hỗ trợ xuất khẩu, bỏ những nhiệm vụ chi có tính bao cấp; tăng chi hỗ trợ mở rộng thị trường; ưu tiên các chương trình xúc tiến thương mại ngành hàng trọng điểm. Các tỉnh, thành phố thành lập Quỹ bảo lãnh tín dụng đối với các doanh nghiệp nhỏ và vừa để khuyến khích các thành phần kinh tế đầu tư mở rộng phát triển sản xuất kinh doanh.

Hai là: *Thực hiện nhiệm vụ động viên ngân sách nhà nước, khuyến khích địa phương*

phấn đấu tăng thu, tăng nguồn đầu tư phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn.

Muốn tăng thu cho ngân sách nhà nước cần nghiên cứu hoàn thiện chính sách động viên ngân sách (nghiên cứu xây dựng Luật Thuế sử dụng đất, thuế tài nguyên, thuế tài sản...). Từng bước thực hiện giảm mức thuế nhập khẩu theo lộ trình hội nhập, chủ động chuẩn bị các điều kiện để gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới. Năm 2005 thực hiện cơ chế thưởng vượt thu từ khoản thu phân chia giữa trung ương và địa phương cho địa phương đối với số tăng thu ngân sách trung ương theo Quyết định số 194/2004/QĐ-TTg, ngày 17-11-2004 của Thủ tướng Chính phủ. Theo đó, thực hiện cơ chế tài chính - ngân sách đặc thù đối với Thủ đô Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh để khuyến khích hai trung tâm lớn của cả nước phát triển, làm động lực thúc đẩy các địa phương trong cả nước. Điều cần chú ý là trong dự toán năm 2005 Thủ tướng Chính phủ đã giao bổ sung từ ngân sách trung ương cho địa phương để hỗ trợ đầu tư cho các công trình, dự án quan trọng nhằm chuyển dịch cơ cấu kinh tế ở các địa phương khó khăn, hỗ trợ thực hiện các chính sách chế độ nhà nước mới ban hành. Các địa phương cần thực hiện đúng mục tiêu ngân sách trung ương đã hỗ trợ, đồng thời chủ động bố trí ngân sách địa phương để thực hiện đúng chế độ quy định. Không nên sử dụng ngân sách bổ sung có mục tiêu từ trung ương trái mục tiêu đã quy định, dẫn đến tình trạng phân tán, dàn trải, nợ đọng.

Ba là: *Nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách nhà nước, tạo bước chuyển quan trọng trong bố trí, sử dụng ngân sách theo hướng tập trung, chống dàn trải; thực hiện tốt nhiệm vụ cải cách tiền lương.*

Quán triệt, tổ chức thực hiện đầy đủ các giải pháp chống lãng phí, chống phân tán trong bố trí xây dựng cơ bản theo Nghị quyết của Quốc hội: Bố trí đủ vốn theo tiến độ đối

với các công trình, dự án quan trọng đang thực hiện; bố trí vốn đối ứng các dự án ODA. Các bộ, địa phương chủ động bố trí ngân sách năm 2005 được giao để sớm trả dứt điểm nợ xây dựng cơ bản; kiên quyết đình hoãn những dự án không hiệu quả; không bố trí vốn những dự án không đủ thủ tục đầu tư; không phê duyệt dự án nếu không xác định được nguồn vốn thực hiện. Trong quá trình tổ chức thực hiện, cần quản lý chặt chẽ, không để phát sinh nợ mới, bảo đảm lành mạnh tài chính - ngân sách.

Cùng với việc nâng cao sử dụng ngân sách nhà nước, cần coi trọng thực hiện các giải pháp tạo nguồn để cải cách tiền lương theo Nghị quyết của Quốc hội: Tiết kiệm 10% chi thường xuyên; sử dụng 50% nguồn tăng thu ngân sách; sử dụng một phần (35 - 40%) nguồn thu ở đơn vị sự nghiệp (đối với viện phí không bao gồm phần mua máu, thuốc, dịch truyền và hóa chất) để thực hiện cải cách tiền lương. Sau khi các bộ, địa phương đã thực hiện đầy đủ các giải pháp nêu trên, ngân sách trung ương sẽ hỗ trợ bảo đảm nguồn thực hiện cải cách tiền lương.

Bốn là: Đẩy mạnh thực hiện xã hội hóa, huy động nguồn lực xã hội cho phát triển các hoạt động sự nghiệp.

Để thực hiện giải pháp trên cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Nghị định số 10/2002/NĐ-CP, ngày 16-1-2002 của Chính phủ về chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu; sửa đổi chế độ thu (mức thu, cơ chế quản lý, sử dụng nguồn thu...), một số phí, lệ phí quan trọng (học phí, viện phí...) nhằm giao đầy đủ hơn quyền chủ động, tự chủ cho đơn vị sự nghiệp cả về nhiệm vụ, tổ chức và ngân sách tạo động lực phát triển đối với khu vực này; mở rộng khoán kinh phí hành chính và biên chế đối với cơ quan quản lý nhà nước. Tập trung chỉ đạo và bố trí ngân sách để hỗ trợ thực hiện các biện pháp ưu đãi về thuế, tín dụng,

giao và cho thuê đất nhằm đẩy mạnh xã hội hóa đối với các lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa, thể dục - thể thao; khuyến khích các tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư các lĩnh vực này tại Việt Nam.

Năm là: Đẩy mạnh cải cách hành chính nâng cao năng lực quản lý tài chính nhà nước; thực hiện tiết kiệm, chống lãng phí, tiêu cực, tham nhũng; tăng cường công tác thanh tra kiểm tra tài chính.

Thực hiện phối - kết hợp chặt chẽ giữa cơ quan thanh tra, kiểm toán, kiểm tra tài chính, tăng cường công tác kiểm tra giám sát đối với đơn vị thu nộp ngân sách cũng như đơn vị sử dụng ngân sách. Mặt khác, cần xử lý đầy đủ, kịp thời đối với những cá nhân tập thể vi phạm theo kết luận của các cơ quan có thẩm quyền về thanh tra, kiểm tra, kiểm toán. Thực hiện công khai kết quả thanh tra, kiểm tra, kiểm toán và kết quả xử lý. Thực hiện chế độ trách nhiệm đối với người đứng đầu cơ quan, đơn vị trong công tác quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản công phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về những khoản chi sai chế độ, thất thoát lãng phí ở đơn vị được giao phụ trách. Thực hiện chế độ công bố công khai ngân sách nhà nước các cấp, các đơn vị dự toán ngân sách, các tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ, các dự án xây dựng cơ bản có sử dụng vốn ngân sách, các doanh nghiệp nhà nước, các quỹ có nguồn từ ngân sách nhà nước, các quỹ có nguồn đóng góp của nhân dân để tăng cường giám sát của các đoàn thể xã hội, người lao động và nhân dân. Thực hiện rà soát các thủ tục hành chính, quy định rõ thủ tục, quy trình, thời gian thực hiện và chế độ trách nhiệm của từng bộ phận cán bộ trong việc thực hiện thu, chi ngân sách, hoàn thuế. Các cơ quan tài chính, thuế, hải quan tiếp tục định kỳ tổ chức đối thoại với các doanh nghiệp để kịp thời phát hiện, giải quyết những khó khăn, vướng mắc. □