

BỘ NỘI VỤ
HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

ĐỀ TÀI KHOA HỌC
MÃ SỐ: 2000-98-083

QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG
Ở VIỆT NAM

CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI: TS. NGUYỄN NGỌC HIỂN

HÀ NỘI - 2003

MỤC LỤC

	Trang
MỞ ĐẦU	3
I. LÝ LUẬN CHUNG VỀ TÀI CHÍNH CÔNG	6
1.1. Khái niệm tài chính công	6
1.2. Cơ sở lý luận của tài chính công	13
1.3. Đặc điểm, vai trò và chức năng của tài chính công	20
1.4. Lý luận chung về quản lý tài chính công	34
1.5. Kinh nghiệm quản lý tài chính công của một số nước trong khu vực và trên thế giới.	55
II THỰC TRẠNG QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG Ở NƯỚC TA THỜI GIAN QUA	67
2.1. Quản lý tài chính công trước thời kỳ đổi mới	67
2.2. Khái quát về quản lý tài chính công trong thời kỳ đổi mới	70
2.2. Thực trạng quản lý thu ngân sách nhà nước thời kỳ 1991-2001	55
2.3. Thực trạng chi ngân sách nhà nước giai đoạn 1991-2001	65
2.4. Đánh giá thực trạng nợ chính phủ của Việt Nam	91
2.5. Những hạn chế của quản lý tài chính công ở Việt Nam giai đoạn 1991-2002	97
III CÁC GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG TRONG THỜI GIAN TỚI	108
3.1. Mục tiêu và nguyên tắc đổi mới quản lý tài chính công	109
3.2. Tăng cường quản lý nhà nước về thuế và thu thuế	112
3.3. Đổi mới và hoàn thiện chính sách chi tiêu của Chính phủ	119
3.4. Đổi mới cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước và hoàn thiện hệ thống ngân sách nhà nước	124
3.5. Hoàn thiện quy trình quản lý ngân sách nhà nước	131
3.6. Tăng cường khuyến khích đầu tư	132
KẾT LUẬN	137
PHẦN PHỤ LỤC	140

MỞ ĐẦU

Từ lâu các nhà kinh tế đã thừa nhận vai trò của tài chính công trong việc thúc đẩy tăng trưởng và phát triển thông qua cung cấp các hàng hoá công cộng, khắc phục các khiếm khuyết của thị trường, khuyến khích tiết kiệm và đầu tư, nâng cao đời sống và giảm bất công bằng xã hội. Tài chính công lành mạnh sẽ bảo đảm khai thác và sử dụng các nguồn lực một cách hiệu quả nhất.

Cùng với các nhà kinh tế, Chính phủ các nước cũng đã nhận biết được tầm quan trọng của các chính sách tài chính công trong hệ thống chính sách kinh tế - xã hội. Vì vậy, chính sách tài chính công nói chung, hay chính sách thu, chi NSNN, cũng như cơ chế quản lý nói riêng luôn là mối quan tâm trong nghiên cứu cải cách kinh tế ở tất cả các nước phát triển, đang phát triển và các nước chuyển đổi.

Ở nước ta, việc đổi mới quản lý tài chính công đã được bắt đầu nghiên cứu từ giữa năm 80. Trong thời gian tiếp sau đó, nhiều đạo luật đã được ban hành, thể chế hoá, và cụ thể hoá đường lối, chính sách của Đảng, Nhà nước. Cơ chế chính sách ngày càng được hoàn thiện và bắt đầu phát huy một cách tích cực trong quản lý kinh tế và trong đời sống xã hội. Có thể nói quá trình cải cách kinh tế ở Việt Nam đã bắt đầu diễn ra vào khoảng cuối năm 1986, khi hàng loạt các chương trình đổi mới kinh tế được triển khai thực hiện. Kể từ khoảng thời gian đó, Chính phủ Việt Nam đã chủ trương thi hành một chính sách tài chính công lành mạnh nhằm đảm bảo phân phối các nguồn lực khan hiếm một cách hiệu quả nhất để theo đuổi các mục tiêu phát triển lành mạnh, công bằng, ổn định và bền vững.

Ngân sách Nhà nước bước đầu được cơ cấu lại theo hướng tích cực và hiệu quả hơn. Việc cải cách thuế giai đoạn II và việc triển khai Luật ngân sách đã góp phần thúc đẩy sản xuất kinh doanh phát triển, tăng nguồn thu cho ngân sách. Chi tiêu ngân sách nhà nước được cơ cấu lại theo hướng tiếp tục xoá bỏ cấp, tăng chi đầu tư phát triển, chi cho xoá đói, giảm nghèo, giáo dục và đào tạo, nghiên cứu khoa học, y tế...; thu hút thêm nguồn lực của dân cư thông qua việc xã hội hoá một số mặt hoạt động kinh tế, xã hội, nhờ đó nhiều nhu cầu chi đã được đáp ứng tốt hơn. Bội chi cũng đã được kiểm soát ở mức hợp lý.

Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân khác nhau cả về khách quan và chủ quan, tài chính công hiện nay còn nhiều tồn tại, hạn chế. Luật Ngân sách nhà nước được ban hành từ năm 1996, các luật thuế được công bố từ cuối những năm 80, sửa đổi trong những năm 90 đến nay nhiều nội dung đã không còn thật phù hợp. Chính sách thuế chưa thật hợp lý, chưa bao quát hết các nguồn thu. Thất thu ngân sách, nợ thuế và khe đọng thuế còn lớn đã ảnh hưởng tới việc động viên và huy động các nguồn lực tài chính. Việc sử dụng và quản lý nguồn tài chính nhà nước còn lãng phí, kém hiệu quả, bao cấp chưa được khắc phục triệt để. Các khoản chi bị dàn trải cho nhiều mục tiêu, hạn chế hiệu quả sử dụng ngân sách. Đây là những vấn đề cấp bách đặt ra cần có giải pháp xử lý. Cải cách chính sách thuế đòi hỏi phải có sự chuyển đổi về cơ cấu, cũng như mối quan hệ tài chính giữa trung ương và địa phương nhằm phân bổ được nguồn lực hiệu quả hơn. Do đó, việc sửa đổi Luật Ngân sách nhà nước, sửa đổi và ban hành một số loại thuế đã được Quốc hội đưa vào chương trình xây dựng pháp luật trong thời gian tới. Thực tiễn đang đặt ra yêu cầu bức xúc về việc đổi mới và hoàn thiện quản lý tài chính công, làm cho tài chính công phát huy tác dụng tích cực trong thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm thực hiện tốt các chức năng của nhà nước.

Việc nghiên cứu đề tài: "Quản lý tài chính công ở Việt Nam" là nhằm đáp ứng yêu cầu của thực tiễn hiện nay, góp phần vào việc nghiên cứu để hoàn thiện chính sách tài chính công của Nhà nước, đáp ứng yêu cầu thúc đẩy nền kinh tế phát triển trong thời gian tới.

2. Mục tiêu nghiên cứu:

Trên cơ sở nghiên cứu các lý luận cơ bản về tài chính công và vai trò, chức năng của tài chính công, đề tài phân tích thực trạng quản lý tài chính công ở nước ta thời gian qua và đề xuất các giải pháp để tăng cường quản lý tài chính công trong thời kỳ mới.

3. Đối tượng nghiên cứu:

Đề tài nghiên cứu tài chính công dưới góc độ quản lý kinh tế vĩ mô của nhà nước.

4. Phạm vi nghiên cứu

Quản lý tài chính công là một chủ đề tương đối rộng. Trong khuôn khổ một đề tài nghiên cứu cấp bộ, chúng tôi chỉ tập trung nghiên cứu về mặt lý luận

và thực tiễn các nội dung cơ bản của tài chính công bao gồm hoạt động đánh thuế, chi tiêu ngân sách nhà nước trong điều kiện chuyển sang nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam.

5. Phương pháp nghiên cứu:

Đề tài sử dụng các phương pháp nghiên cứu sau: phương pháp nghiên cứu lý thuyết, thu thập số liệu, phương pháp phân tích - tổng hợp, phương pháp thống kê và phương pháp chuyên gia.

6. Kết cấu đề tài:

Với những mục tiêu và phương pháp nghiên cứu nêu trên, kết cấu của đề tài gồm lời nói đầu, 3 chương và phần kết luận:

Chương I : Lý luận chung về tài chính công và quản lý tài chính công

Chương II: Thực trạng quản lý tài chính công ở nước ta thời gian qua

Chương III : Các giải pháp tăng cường quản lý tài chính công trong thời gian tới

Chương I

LÝ LUẬN CHUNG VỀ TÀI CHÍNH CÔNG VÀ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

1.1. Khái niệm tài chính công

Theo định nghĩa của Christopher Pass, Bryan Lowes và Leslie Davies: “Tài chính công là một ngành của kinh tế học có liên quan tới lợi tức và chi tiêu của chính quyền và hậu quả của nó đối với nền kinh tế nói chung”¹. Khi các nhà kinh tế cổ điển viết về tài chính công, họ tập trung vào khía cạnh lợi tức và đánh thuế. Từ thời kỳ Keynes năm 1930, người ta đã nhấn mạnh hơn khía cạnh chi tiêu và hiệu quả của chính sách tài chính đối với nền kinh tế.

Theo từ điển giải nghĩa kinh tế - kinh doanh Anh - Việt: “Tài chính công là một ngành khoa học nghiên cứu việc thu chi công quỹ của các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương và tác động của những hoạt động đó đến nền kinh tế nói chung. Đối tượng nghiên cứu của ngành khoa học này là hệ thống thuế khoá, việc quản lý các quỹ tiền tệ và các khoản công nợ quốc gia, việc phân bổ các quỹ giữa các khu vực công và khu vực tư và sự tăng trưởng chung của hoạt động kinh tế. Thuật ngữ này còn được dùng để chỉ các hoạt động thu chi của chính phủ qua ba chức năng: phân bổ, phân phối và ổn định”².

Theo Harvey S. Rosen, tài chính công là một lĩnh vực của kinh tế học phân tích việc đánh thuế và các chính sách chi tiêu của chính phủ. Theo ông, tài chính công đồng nghĩa với kinh tế học công cộng và kinh tế học khu vực công. Thuật ngữ “*tài chính công tập trung vào các hoạt động đánh thuế và chi tiêu của chính phủ và ảnh hưởng của nó đến sự phân bổ các nguồn lực và phân phối thu nhập*”³. Ông cho rằng vấn đề then chốt của các hoạt động này gắn với việc sử dụng các nguồn lực thực tế, có nghĩa là nó tập trung vào các chức năng kinh tế

¹ Christopher Pass, Bryan Lowes, Leslie Davies: Từ điển kinh tế, NXB Harper Collins, bản dịch ra tiếng Việt của Trung tâm đào tạo và nghiên cứu khoa học ngân hàng, tp. HCM, 1994, tr. 592.

² Từ điển giải nghĩa kinh tế - kinh doanh Anh Việt, NXB Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, 1996, tr. 568.

³ Harvey S. Rosen: Tài chính công, Irwin McGraw-Hill, xuất bản lần thứ 5, tr. 7.

vì mô của chính phủ, cách thức mà chính phủ tác động đến việc phân bổ các nguồn lực và phân phối thu nhập, do đó tài chính công còn được gọi là kinh tế học về khu vực công hay kinh tế học công cộng.

Các chức năng kinh tế vĩ mô của chính phủ - việc sử dụng các chính sách thuế, chính sách chi tiêu và chính sách tiền tệ để tác động đến tổng mức thất nghiệp và mức giá cả - là đối tượng của các môn học khác. Tuy nhiên, thường khó xác định rõ ràng các đối tượng nhất định nào là thuộc về tài chính công. Các chính sách điều tiết của chính phủ có tác động quan trọng đến sự phân bổ các nguồn. Các chính sách như vậy có mục tiêu đôi khi cũng có thể đạt được bằng các biện pháp chi tiêu hay đánh thuế của chính phủ. Chẳng hạn, khi chính phủ muốn hạn chế quy mô của các công ty, chính phủ có thể đưa ra chính sách tăng thuế đối với những công ty lớn. Một chính sách khác là ban hành các quy định đòi hỏi các công ty này thu hẹp bớt quy mô bất hợp pháp. Tuy nhiên, trong khi việc đánh thuế vào công ty là đối tượng của việc nghiên cứu tài chính công thì việc ban hành các quy định lại là đối tượng của của khoa học về tổ chức công nghiệp. Vì vậy, người ta giới hạn *phạm vi nghiên cứu của tài chính công chỉ trong các hoạt động chi tiêu và làm tăng thu nhập của chính phủ*¹.

Trong cuốn sách Kinh tế học công cộng, tác giả Joseph E. Stiglitz cũng cho rằng kinh tế học công cộng có thể đồng nghĩa với tài chính công, sự khác biệt chỉ là ở chỗ tài chính công đặt trọng tâm vào các nguồn thu của chính phủ, còn kinh tế học công cộng lại tập trung hơn vào việc phân tích các chính sách chi tiêu của chính phủ².

Theo Robert H. Haveman và Jonh Bascom: “Tài chính công là một lĩnh vực của kinh tế học liên quan đến việc chính phủ tăng lượng tiền lên như thế nào, chi tiêu số tiền này như thế nào và tác động của những hoạt động này đến nền kinh tế và đến xã hội. Tài chính công nghiên cứu việc các cấp chính quyền - quốc gia, bang, địa phương - cung cấp cho xã hội những dịch vụ và việc họ tìm kiếm các nguồn lực tài chính để trả cho những dịch vụ này”³.

¹ Harvey S. Rosen: Public Finance, Irwin McGraw-Hill, Fifth edition, p. 6

² Joseph E. Stiglitz: Kinh tế học công cộng, NXB Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, 1995, tr. 25.

³ Robert H. Haveman, Jonh Bascom: Public Finance, Online Encyclopedia 2000, <http://encarta.msn.com>

Ở Việt Nam, khái niệm tài chính công cũng mới được đề cập đến trong thời gian gần đây. Theo TS. Nguyễn Ngọc Hùng - Trường đại học Kinh tế quốc dân, tp. Hồ Chí Minh, tài chính công gắn liền với các hoạt động kinh tế của nhà nước: “Tài chính công là khía cạnh kinh tế của những hoạt động gắn với các chức năng của nhà nước”⁴. Tác giả cho rằng, trong nền kinh tế thị trường, khu vực tư nhân không thể đáp ứng nhu cầu xã hội cho rất nhiều hàng hoá và dịch vụ trên nhiều lĩnh vực như: bảo vệ quốc gia, ngoại giao, luật pháp, cảnh sát, phòng cháy chữa cháy, giáo dục và các phương tiện hạ tầng cơ sở như đường xá, công viên, cấp thoát nước. Do đó, nhà nước phải sử dụng các nguồn thu qua thuế và các nguồn thu khác (như phát hành qua trái phiếu...) để cung cấp tài chính đối với các loại hàng hoá và dịch vụ cơ bản cho các nhu cầu cơ bản của đời sống kinh tế - xã hội. Tài chính công có 3 chức năng: phân phối các nguồn lực tài chính, điều chỉnh thu nhập và ổn định kinh tế vĩ mô.

Trong cuốn sách “Quản lý tài chính nhà nước” của Trường Đại học tài chính kế toán Hà Nội, tuy không đưa ra khái niệm tài chính công, nhưng tài chính công được đề cập đến như một bộ phận của tài chính nhà nước. Tài chính nhà nước bao gồm tài chính công và tài chính của các doanh nghiệp nhà nước. Cơ cấu tài chính công bao gồm¹:

- Tài chính chung của Nhà nước, trong đó có ngân sách nhà nước, tín dụng nhà nước, dự trữ nhà nước và ngân hàng nhà nước trung ương.
- Tài chính của các cơ quan hành chính nhà nước gồm cả ba hệ thống các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp các cấp từ trung ương đến địa phương.
- Tài chính của các đơn vị sự nghiệp nhà nước.

Theo đó, chính sách tài chính công là phương thức mà nhà nước sử dụng để tác động đến các hoạt động kinh tế - xã hội ở tầm vĩ mô, trong đó, chính sách ngân sách là bộ phận hạt nhân giữ vai trò quan trọng.

Theo PGS. TS Đỗ Văn Thành, Bộ tài chính: “Tài chính công là hệ thống các quan hệ kinh tế dưới hình thức giá trị nảy sinh trong quá trình phân bổ các

⁴ PTS. Nguyễn Ngọc Hùng: Lý thuyết tài chính - tiền tệ, NXB Thống kê, 1998, tr. 26.

¹ Trường Đại học tài chính kế toán Hà Nội: Quản lý tài chính nhà nước, NXB Tài chính, Hà Nội, 2000, tr. 16.

nguồn lực xã hội bằng cách hình thành và sử dụng các quỹ của nhà nước nhằm đáp ứng các mục tiêu của chính phủ trong từng thời kỳ”².

Theo PGS. Lê Thế Tường, Học viện HCQG: “Tài chính công là bộ phận cấu thành quan trọng nhất của tài chính quốc gia, là tổng thể các quan hệ tài chính trong việc hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ dựa trên cơ sở sở hữu tài sản công nhằm phục vụ lợi ích của cả nước, của một cộng đồng, một tập thể”¹.

Như vậy có hai cách hiểu về khái niệm tài chính công:

- Cách hiểu thứ nhất cho rằng tài chính công là một bộ môn khoa học hay một bộ phận của kinh tế học. Theo cách hiểu này, tài chính công là ngành khoa học nghiên cứu, phân tích các hoạt động đánh thuế và chi tiêu của chính phủ và ảnh hưởng của các hoạt động đó đến nền kinh tế.

- Cách hiểu thứ hai cho rằng tài chính công là một bộ phận của tài chính nói chung, tài chính công phản ánh các mối quan hệ kinh tế nảy sinh trong quá trình nhà nước hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ để thực hiện các chức năng của mình.

Thứ nhất, nếu xem xét tài chính công dưới góc độ một bộ môn khoa học, có thể định nghĩa như sau:

Tài chính công là một ngành khoa học nghiên cứu các hoạt động đánh thuế và chi tiêu của chính phủ (bao gồm cả trung ương và chính quyền địa phương) và tác động của chúng đến việc phân bổ các nguồn lực và phân phối thu nhập.

Đối tượng nghiên cứu của tài chính công xoay quanh các hoạt động đánh thuế và chi tiêu của chính phủ và tác động của những hoạt động đó đến đời sống kinh tế nói chung. Việc đánh thuế và chi tiêu của chính phủ suy cho cùng là việc hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ để phục vụ các chức năng của chính phủ. Ở đây, việc đánh thuế và chi tiêu của chính phủ không phải là các hoạt động tự thân, mà nó nhằm vào các mục đích cho trước, nó phải được tính

² Tham khảo bài giảng của PGS. TS. Đỗ Văn Thành tại lớp cao học khoá I, Học viện Hành chính Quốc gia.

¹ Đề tài khoa học: Quản lý tài chính công, ngân sách và kiểm toán, mã số: 96-98-041, Chủ nhiệm : PGS. Lê Thế Tường, Học viện Hành chính Quốc gia, bảo vệ 1999, tr. 8.

toán để đạt được các mục tiêu của chính phủ trong việc điều tiết nền kinh tế theo ý đồ của chính phủ.

Nếu như tài chính công được dùng để đề cập đến các hoạt động đánh thuế và chi tiêu gắn với các chức năng của chính phủ, hay nói cách khác gắn với việc sản xuất và cung ứng các hàng hoá công cộng, thì tài chính tư gắn với những mối quan hệ tài chính phát sinh trong các hoạt động kinh tế của khu vực tư nhằm sản xuất và cung ứng các hàng hoá cá nhân. Mục tiêu kinh doanh chủ yếu của khu vực tư nhân trong nền kinh tế thị trường là tìm kiếm lợi nhuận. Như vậy, các quan hệ tài chính nảy sinh ở đây có chức năng chủ yếu là nhằm tạo lập vốn và sinh lời.

Tài chính công nghiên cứu và phân tích các hoạt động đánh thuế để tạo lập ngân sách nhà nước, các chính sách chi tiêu của chính phủ, việc vay và trả các khoản công nợ quốc gia. Việc nghiên cứu này không đơn thuần là xem xét thực trạng đánh thuế và chi tiêu của chính phủ, mà vấn đề cốt lõi là tìm ra mối liên hệ qua lại có tính quy luật giữa các chính sách thuế và chi tiêu của nhà nước với tác động của nó làm thay đổi thực trạng như thế nào. Vì vậy các hoạt động đánh thuế và chi tiêu của chính phủ căn cứ vào những quy luật đặc thù trong lĩnh vực tài chính. Tài chính công nghiên cứu các hoạt động và các mối quan hệ tài chính này, phân tích chúng, tìm ra những căn cứ khoa học cho việc chính phủ đưa ra các chính sách thuế và chi tiêu nhất định, đồng thời, phân tích các chính sách này để đưa ra những kiến nghị góp phần tăng cường khả năng hoạch định chính sách thuế và chi tiêu của chính phủ. Các nhà kinh tế nghiên cứu tài chính công phân tích cả các chính sách thực tế cũng như phát triển các chỉ dẫn đối với các hoạt động của chính phủ.

Với tư cách là một bộ môn khoa học, tài chính công bao gồm các nội dung sau đây:

- Phân tích chi tiêu công cộng của chính phủ: vai trò của chính phủ trong việc cung cấp hàng hoá công cộng cho xã hội, các yếu tố ngoại lai và tác động về chi tiêu của chính phủ để xử lý các yếu tố ngoại lai, các chương trình chi tiêu của chính phủ, phân phối lại thu nhập và bảo hiểm xã hội.

- Các chương trình chi tiêu nói trên được triển khai trên cơ sở đánh thuế. Tài chính công phân tích bản chất của thuế, các tính chất cần thiết khi thiết kế

hệ thống thuế và tác động của các loại thuế đến nền kinh tế như tác động đến sản xuất, cung cầu, giá cả, tiêu dùng, công ăn việc làm và đưa ra những khuyến nghị để xây dựng một chính sách thuế có tác động tối ưu theo mong muốn của chính phủ.

- Tài chính công còn đi vào phân tích các chính sách cụ thể về thuế và chi tiêu của chính phủ và tác động của chúng để đưa ra những nhận định trên góc độ khoa học về các chính sách này. Nó cũng nghiên cứu sự thiếu hụt tài chính và phân tích các giải pháp bù đắp sự thiếu hụt này thông qua thuế hoặc vay nợ của nhà nước.

Thứ hai, nếu xem xét tài chính công dưới góc độ một bộ phận của tài chính nói chung và là một bộ phận của tài chính nhà nước, trước hết cần xác định lại nội hàm của khái niệm tài chính và tài chính nhà nước là gì?

Có nhiều cách định nghĩa khác nhau về tài chính, song có thể hiểu tài chính là là các hoạt động thu chi bằng tiền - sự vận động của các nguồn tài chính, gắn liền với việc tạo lập hoặc sử dụng các quỹ tiền tệ nhất định.

Tài chính nhà nước theo định nghĩa khá đầy đủ của Trường Đại học tài chính kế toán Hà Nội được hiểu 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 các mối quan hệ kinh tế giữa nhà nước và các chủ thể kinh tế khác trong xã hội nảy sinh trong quá trình nhà nước tham gia phân phối các nguồn tài chính”¹.

Tài chính nhà nước bao gồm:

- Ngân sách nhà nước
- Dự trữ nhà nước
- Tín dụng nhà nước
- Ngân hàng nhà nước trung ương
- Tài chính các cơ quan hành chính nhà nước
- Tài chính các đơn vị sự nghiệp nhà nước
- Tài chính doanh nghiệp nhà nước.

¹ Quản lý tài chính nhà nước, Nhà xuất bản Tài chính, Hà Nội, 2000, tr. 6.

hệ thống thuế và tác động của các loại thuế đến nền kinh tế như tác động đến sản xuất, cung cầu, giá cả, tiêu dùng, công ăn việc làm và đưa ra những khuyến nghị để xây dựng một chính sách thuế có tác động tối ưu theo mong muốn của chính phủ.

- Tài chính công còn đi vào phân tích các chính sách cụ thể về thuế và chi tiêu của chính phủ và tác động của chúng để đưa ra những nhận định trên góc độ khoa học về các chính sách này. Nó cũng nghiên cứu sự thiếu hụt tài chính và phân tích các giải pháp bù đắp sự thiếu hụt này thông qua thuế hoặc vay nợ của nhà nước.

Thứ hai, nếu xem xét tài chính công dưới góc độ một bộ phận của tài chính nói chung và là một bộ phận của tài chính nhà nước, trước hết cần xác định lại nội hàm của khái niệm tài chính và tài chính nhà nước là gì?

Có nhiều cách định nghĩa khác nhau về tài chính, song có thể hiểu tài chính là là các hoạt động thu chi bằng tiền - sự vận động của các nguồn tài chính, gắn liền với việc tạo lập hoặc sử dụng các quỹ tiền tệ nhất định.

Tài chính nhà nước theo định nghĩa khá đầy đủ của Trường Đại học tài chính kế toán Hà Nội được hiểu 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 các mối quan hệ kinh tế giữa nhà nước và các chủ thể kinh tế khác trong xã hội nảy sinh trong quá trình nhà nước tham gia phân phối các nguồn tài chính”¹.

Tài chính nhà nước bao gồm:

- Ngân sách nhà nước
- Dự trữ nhà nước
- Tín dụng nhà nước
- Ngân hàng nhà nước trung ương
- Tài chính các cơ quan hành chính nhà nước
- Tài chính các đơn vị sự nghiệp nhà nước
- Tài chính doanh nghiệp nhà nước.

¹ Quản lý tài chính nhà nước, Nhà xuất bản Tài chính, Hà Nội, 2000, tr. 6.

Từ những khái niệm nói trên, có thể thấy tài chính công là một bộ phận của tài chính nhà nước. Do đó, tài chính công là những hoạt động thu chi bằng tiền do nhà nước tiến hành nhằm phục vụ việc thực hiện các chức năng kinh tế - xã hội của nhà nước. Song, theo chúng tôi, tài chính công khác với tài chính nhà nước ở ba đặc trưng sau:

- Tài chính công gắn với các hoạt động tạo ra nguồn thu của ngân sách nhà nước thông qua việc đánh thuế, lệ phí và tín dụng nhà nước. Trong khi đó, tài chính nhà nước không chỉ bao gồm các khoản thu của ngân sách nhà nước mà còn có các nguồn thu khác ngoài ngân sách nhà nước như quỹ bảo hiểm xã hội, quỹ hưu trí, quỹ hỗ trợ đầu tư và các quỹ khác của nhà nước.

- Tài chính công không gắn với các hoạt động mang tính kinh doanh thu lợi nhuận, tài chính nhà nước bao gồm cả các hoạt động kinh doanh thu lợi nhuận của các doanh nghiệp nhà nước.

- Tài chính công gắn với nhiệm vụ chi tiêu phục vụ việc thực hiện các chức năng vốn có của nhà nước. Tài chính nhà nước không chỉ phục vụ các chức năng của nhà nước, mà còn bao gồm các hoạt động chi tiêu phục vụ việc cung ứng những hàng hoá và dịch vụ thông thường tại các doanh nghiệp nhà nước.

Từ đó, có thể rút ra khái niệm về tài chính công như sau:

Tài chính công là các hoạt động thu và chi bằng tiền của nhà nước, phản ánh các mối quan hệ kinh tế dưới hình thức giá trị trong quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ của nhà nước nhằm phục vụ việc thực hiện các chức năng vốn có của nhà nước đối với xã hội.

Định nghĩa trên cho thấy tài chính công bao gồm các hoạt động chi tiêu của nhà nước nhằm thực hiện các chức năng vốn có của nhà nước đối với xã hội và các hoạt động tạo nguồn thu trang trải các khoản chi tiêu đó. Các đặc trưng của tài chính công là:

- Tài chính công luôn gắn liền với quyền lực chính trị của nhà nước, thể hiện tính cưỡng chế bằng hệ thống luật lệ do nhà nước quy định và mang tính không hoàn trả là chủ yếu.

- Tài chính công thuộc sở hữu nhà nước, do đó, nhà nước là chủ thể duy nhất quyết định việc hình thành và sử dụng quỹ tiền tệ của mình. Ở nước ta,

Quốc hội - cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất - là chủ thể duy nhất quyết định cơ cấu, nội dung, mức độ các khoản chi của ngân sách nhà nước tương ứng với các nhiệm vụ đã được đề ra.

- Nguồn thu của tài chính công bao gồm thuế, lệ phí và tín dụng nhà nước. Việc chi tiêu quỹ tiền tệ này gắn liền với việc duy trì và phát huy hiệu lực của bộ máy nhà nước cũng như việc thực hiện các chức năng kinh tế - xã hội mà nhà nước đảm nhận.

- Cơ cấu tài chính công bao gồm: ngân sách nhà nước từ trung ương đến địa phương; tài chính của các cơ quan hành chính nhà nước; tài chính của các đơn vị sự nghiệp nhà nước.

1.2. Cơ sở lý luận của tài chính công

Hệ thống lý thuyết về tài chính công được xây dựng trên cơ sở các lý thuyết kinh tế học về lợi ích liên quan tới vai trò của Chính phủ trong nền kinh tế nhằm tối đa hoá lợi ích kinh tế - xã hội. Các nhà kinh tế học cổ điển và tân cổ điển ủng hộ cho một thị trường phi điều tiết. Các thất bại của thị trường, đặc biệt là đại khủng hoảng kinh tế 1929-1933 đã dẫn tới sự ra đời của học thuyết Keynes đề cao vai trò của Chính phủ trong những năm 1930 và 1960. Các thất bại của Chính phủ trong những năm 1970 và 1980 làm nảy sinh lý thuyết về sự cân bằng giữa vai trò của Chính phủ và thị trường trong lý thuyết chính sách tài khoá hiện đại.

1.2.1. Trường phái cổ điển, tân cổ điển và lý thuyết về sự tự do hoá thị trường.

Quan điểm về một nền kinh tế tự do với sự điều tiết tối thiểu của Chính phủ chiếm ưu thế nổi bật trong thế kỷ 18, đặc biệt là các nhà kinh tế học người Pháp đại diện cho trường phái trọng thương (mercantilist) như William Pety (1623-1687), Boisguilbeft (1646-1714), Franscois Quesnay (1699-1774), Anne Robest Jacques Targot (1727-1781). Đỉnh cao của sự phát triển kinh tế học cổ điển là học thuyết kinh tế của Adam Smith (1723-1790), người được coi là ông tổ của kinh tế học hiện đại. Trong tác phẩm nổi tiếng "Của cải của các dân tộc" (1776), Adam Smith chỉ ra nguyên lý "bàn tay vô hình" của thị trường, theo đó các cá nhân khi theo đuổi lợi ích riêng của mình, sẽ cạnh tranh lẫn nhau để cung cấp các loại hàng hoá mà người khác có nhu cầu sử dụng. Bàn tay vô hình

sẽ điều chỉnh nền kinh tế sản xuất ra các loại hàng hoá mong muốn theo cách thức hiệu quả nhất. Do vậy, theo ông Nhà nước không nên can thiệp vào nền kinh tế và hoạt động kinh tế do các qui luật khách quan chi phối, do quan hệ cung cầu và sự biến đổi tự phát của giá cả hàng hoá trên thị trường quyết định.

Học thuyết của Adam Smith đã có ảnh hưởng sâu sắc tới chính sách của Chính phủ và các nhà kinh tế học trong thế kỷ 19 như các nhà kinh tế học người Anh John Stuart Mill và Nassau Senior. Các nhà kinh tế học này ủng hộ mạnh mẽ cho học thuyết tự do hoá thị trường và chỉ công nhận vai trò can thiệp tối thiểu của Chính phủ. Chính phủ chỉ có vai trò bồi trơn cho các hoạt động thị trường, như thiết lập trật tự xã hội, thiết lập và củng cố quyền sở hữu tài sản và bảo vệ các bên tham gia vào hoạt động của thị trường khỏi bị trộm cắp, lừa gạt, hay cưỡng chế thực hiện hợp đồng v.v..

Đặc điểm nổi bật của các trường phái tân cổ điển là ủng hộ tự do cạnh tranh, chống lại sự can thiệp của Nhà nước vào kinh tế. Họ tin tưởng chắc chắn rằng cơ chế thị trường tự phát sẽ đảm bảo được cân bằng cung cầu, bảo đảm nền kinh tế phát triển. Theo quan điểm của trường phái này thì giá cả và tiền lương biến đổi linh hoạt, để loại trừ cầu hoặc cung dư thừa đơn giản bằng cách tăng hoặc giảm đầu vào hoặc đầu ra. Với quan điểm coi cung là một đường thẳng đứng vuông góc với trục hoành, tức là sản lượng thực tế luôn luôn bằng sản lượng tiềm năng dẫn tới xã hội luôn đầy đủ công ăn việc làm, không cần có sự can thiệp của Nhà nước, sẽ không có thất nghiệp và không có khủng hoảng.

Như vậy, với học thuyết bàn tay vô hình, mọi hoạt động kinh tế đều do các qui luật tự phát khách quan chi phối, cho nên quan hệ cung cầu và sự biến đổi tự phát của giá cả hàng hoá đều do thị trường quyết định. Nhà nước chỉ là một công cụ cần thiết để duy trì trật tự xã hội, chống thù trong, giặc ngoài bảo vệ đất nước, không tác động vào nền kinh tế. Trong thời kỳ này A.Smith khẳng định: "Ngân sách tốt nhất là ngân sách cân bằng".

1.2.2. Lý thuyết về sự thất bại của thị trường và học thuyết của Keynes

Vào những năm đầu thế kỷ XX, khủng hoảng kinh tế, thất nghiệp là hiện tượng kinh tế phổ biến trong nền kinh tế thế giới tư bản chủ nghĩa đương thời. Cuộc đại khủng hoảng 1929-1933 đã chứng tỏ các học thuyết kinh tế của trường phái cổ điển và tân cổ điển không còn hiệu nghiệm. "Thị trường thất

bại" là điều tất cả các nhà kinh tế "bàn tán" ở khắp nơi, và Chính phủ bị gây áp lực mạnh cần phải làm một điều gì đó để khắc phục thất bại của thị trường.

Thị trường thất bại là do có sự tồn tại của các tác nhân cản trở sự hoạt động của một thị trường cạnh tranh hoàn hảo, làm cho nền kinh tế không đạt được hiệu quả Pareto (sẽ được nghiên cứu trong phần dưới). Các tác nhân đó có thể là độc quyền, hàng hoá công cộng, tác động ngoại lai ², hay thông tin không hoàn hảo (người mua người bán không có cùng một lượng thông tin giống nhau về sản phẩm giao dịch), v.v. Các tác nhân này làm cho nền kinh tế không đạt được cân bằng tổng thể ở tất cả các thị trường hàng hoá tiêu dùng, tư liệu sản xuất, cũng như thị trường lao động.

Trong bối cảnh đó, lý thuyết về một nền kinh tế thị trường có điều tiết của Nhà nước đã ra đời. John Maynard Keynes (1884-1945) đã đánh dấu một bước ngoặt lịch sử trong việc xây dựng một phương pháp tiếp cận mới làm nền tảng cho sự xuất hiện của kinh tế học vĩ mô với vai trò tích cực của Nhà nước nhằm xây dựng và thực hiện các mục tiêu kinh tế vĩ mô. Các tư tưởng cơ bản của học thuyết kinh tế của Keynes là phê phán chính sách kinh tế cổ điển và tân cổ điển dựa trên các học thuyết "bàn tay vô hình", bác bỏ "lý thuyết tự điều chỉnh" của nền kinh tế dựa trên cơ chế thị trường linh hoạt. Qua đó chứng minh sự cần thiết phải có sự can thiệp của Nhà nước vào quá trình kinh tế để khắc phục suy thoái, khủng hoảng, hạn chế thất nghiệp và lạm phát, ổn định tăng trưởng kinh tế.

Vai trò của Chính phủ ở các nước phát triển trong thời kỳ hậu thế chiến II và hiện vẫn còn phổ biến rộng rãi ở các nước đang phát triển, là hệ quả trực tiếp của lý thuyết Keynes. Thực chất những lý thuyết mà Keynes đưa ra đầu tiên và các nhà kinh tế trong phong trào cách mạng Keynes sau đó đưa ra về cơ bản là sự tập hợp rất nhiều trường phái lý thuyết và ý tưởng đã tồn tại trước đó. Keynes và những người kế tục đóng vai trò quan trọng trong việc tập hợp chúng thành một hệ thống lý thuyết làm nền tảng cho các phương pháp tiếp cận và phân tích để trả lời các câu hỏi kinh tế vĩ mô học búa. Các khái niệm "hàm tiêu

² Tác động ngoại sinh làm cho không chỉ người mua bán hàng trực tiếp được hưởng lợi ích và phải thanh toán phí tổn, mà cả những người không tham gia mua bán trực tiếp cũng có thể được hưởng lợi ích hoặc phải trả phí tổn. Ví dụ: việc sản xuất ô nhiễm là một tác động ngoại sinh, nhà sản xuất được hưởng lợi nhuận, trong khi tất cả dân cư trong vùng bị ô nhiễm phải chịu phí tổn.

dùng", "hiệu quả đầu tư cận biên", "sở thích tính thanh khoản của tiền mặt", "khuynh hướng tiêu dùng", "khuynh hướng tiết kiệm", "số nhân chi tiêu" là những nền tảng cơ sở trong hệ thống lý thuyết của Keynes.

Thông qua mô hình số nhân, Keynes cho rằng, trong thời kỳ khủng hoảng sản lượng giảm và thất nghiệp tràn lan, một sự gia tăng tổng cầu thông qua tăng đầu tư của tư nhân hay Chính phủ sẽ làm tăng sản lượng và việc làm theo cấp số nhân. Từ đó, mỗi sự gia tăng của đầu tư kéo theo sự gia tăng của cầu bổ sung dẫn tới tăng cầu tiêu dùng. Tăng cầu tiêu dùng sẽ làm tăng giá cả hàng hoá, khuyến khích cung, thúc đẩy sản xuất và tăng công ăn việc làm. Điều này sẽ làm cho thu nhập tăng lên; tăng thu nhập sẽ là tiền đề của việc tăng đầu tư mới. Tác động của mô hình số nhân được thực hiện dưới hình thức tác động dây chuyền đưa nền kinh tế quay trở lại trạng thái cân bằng tổng thể, ở mức toàn dụng nhân công.

Keynes cho rằng tác động tương tự của mô hình số nhân cũng xảy ra trong trường hợp kinh tế suy thoái. Kinh tế suy thoái, thất nghiệp gia tăng làm giảm thu nhập, do đó làm giảm chi tiêu, và tổng cầu bị suy giảm theo cấp số nhân, dẫn đến giảm giá cả hàng hoá, chủ doanh nghiệp thu hẹp sản xuất, sa thải công nhân và lại làm tình hình nghiêm trọng hơn, và nền kinh tế cứ thế bị xoáy vòng trong cái vòng luẩn quẩn. Keynes kết luận, trong thời kỳ khủng hoảng, Nhà nước phải chịu trách nhiệm tạo ra cú huých đầu tiên để kéo nền kinh tế ra khỏi cái vòng luẩn quẩn đó. Thị trường thất bại, "bàn tay vô hình" bất lực và cần phải có sự can thiệp của Nhà nước vào quá trình kinh tế để tăng cầu có hiệu quả, kích thích tiêu dùng, sản xuất và đầu tư để đảm bảo việc làm và tăng thu nhập. Một trong những công cụ để kích thích đầu tư mà Nhà nước có thể sử dụng là chính sách tài chính.

Trọng tâm của lý thuyết của Keynes nhằm sử dụng chính sách tài chính như một công cụ quan trọng nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, tập trung vào việc khuyến khích đầu tư thông qua tiết kiệm và tốc độ vốn cho nền kinh tế. Lý thuyết này đã là nền tảng cho các nhà hoạch định đề xuất chính sách cho các nước đang phát triển trong mấy thập kỷ qua. Họ cho rằng ở các nước đang phát triển, nếu chỉ trông chờ vào khu vực tư nhân, thì sẽ không tiết kiệm đủ để đầu tư cho phát triển kinh tế.

Vì thế trong một thời gian dài, các nhà kinh tế học thuộc trường phái Keynes đã yêu cầu các nước kém phát triển tăng tiết kiệm từ ngân sách thông qua tăng gánh nặng thuế và hạn chế chi tiêu thường xuyên. Bên cạnh đó, họ cũng khuyến khích Chính phủ các nước đang phát triển tăng đầu tư công cộng từ nguồn vay nợ nước ngoài. Đây là những chính sách được sử dụng phổ biến trong các thập kỷ 60, 70 và 80 ở các nước đang phát triển.

Tuy nhiên các đề xuất chính sách này cũng bộc lộ nhiều nhược điểm. Chúng xem xét mối quan hệ giữa các biến số kinh tế vĩ mô một cách quá chung chung, đơn giản, bỏ qua các yếu tố cơ bản của một chính sách tài chính như phân bổ hiệu quả, phân phối công bằng và ổn định lâu dài, mà quá tập trung vào mục tiêu tăng trưởng ngắn hạn. Thứ nhất, khi đề xuất tăng thuế, các chính sách này đã không chỉ ra được tăng bao nhiêu và để mặc cho các chính trị gia quyết định. Bên cạnh đó, các tác động xấu của chính sách thuế đối với sản xuất không được tính tới, làm méo mó cơ cấu công nghiệp, xuất nhập khẩu, và có hại cho tăng trưởng lâu dài. Hơn nữa, việc yêu cầu tăng thuế ở các nước đang phát triển, trong khi không tính tới mức độ phức tạp do trình độ quản lý hành chính hạn chế ở những nước này, có thể dẫn đến việc các nước này thay vì việc thu những khoản thuế hiệu quả có lợi cho tăng trưởng, sẽ tìm cách thu những khoản thuế kém hiệu quả có hại cho tăng trưởng. Thứ hai, việc quá chú ý tới số lượng mà không chú ý tới chất lượng, có thể làm cho việc tăng mức tạo vốn không có ý nghĩa bằng việc tăng hiệu quả sử dụng vốn.

1.2.3. Lý thuyết về tài chính công của Musgrave³

Nếu như các học thuyết của Keynes ra đời là nền tảng cho chính sách của Chính phủ nhằm ổn định kinh tế và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ngắn hạn, khắc phục các thất bại của thị trường nhằm duy trì nền kinh tế ổn định ở mức "toàn dụng nhân công", thì Musgrave đóng một vai trò quan trọng trong việc mở rộng vai trò của Chính phủ và tài chính công qua khỏi mục tiêu bó hẹp này. Musgrave được coi là một trong những nhà kinh tế học lớn đại diện cho phương pháp tiếp cận của Keynes, phương pháp tiếp cận được sử dụng phổ biến nhất ở

³ Richard Musgrave là một trong những nhà kinh tế học về tài chính công vĩ đại nhất của thế kỷ hai mươi, người mở rộng vai trò của Chính phủ trong việc sử dụng chính sách tài khoá để đảm bảo các mục tiêu ổn định, phân phối bình đẳng, và phân bổ nguồn lực hiệu quả.

Châu Âu trong những năm 1930 và sau thời kỳ hậu Thế chiến II. Mặc dù lý thuyết của Keynes về một Chính phủ năng động không còn được ủng hộ ở các nước phát triển trong những năm 1970-1980, nó vẫn tiếp tục được sử dụng rộng rãi ở các nước đang phát triển và các nước chuyển đổi.

Trong tác phẩm cổ điển về tài chính công "Tài chính công - Lý thuyết và chính sách", Musgrave đã liên hệ giữa lý thuyết về sự điều tiết của Chính phủ và lý thuyết về sự thất bại của thị trường, để làm cơ sở lập luận cho tài chính công. Musgrave cho rằng ngoài ảnh hưởng của thất bại thị trường, Chính phủ còn chịu tác động của những tư tưởng chính trị và xã hội trong việc đề ra chính sách.

Vì thế ngoài lý do thất bại thị trường làm cho nền kinh tế không đạt được hiệu quả Pareto, Musgrave cho rằng: i) Trước hết, Chính phủ cần phải có những công cụ chính sách để thực hiện sứ mệnh tăng cường bình đẳng về cơ hội làm việc, phát triển cũng như thu nhập. Ví dụ, Chính phủ mong muốn tạo cơ hội cho những nhóm người vì một lý do lịch sử nào đó đã không nhận được ưu tiên đầy đủ về cơ hội cũng như phúc lợi trong quá khứ; ii) Thứ hai, cơ chế thị trường, tự bản thân nó, không đủ sức để đạt được sản lượng tiềm năng và lạm phát thấp. Các cú sốc kinh tế và các sự kiện bất thường có thể đòi hỏi Chính phủ phải can thiệp để duy trì ổn định kinh tế.

Trên cơ sở phân tích đó, Musgrave đề ra ba chức năng của tài chính công:

- Chức năng phân bổ nguồn lực : Cung cấp hàng hoá công cộng và khắc phục các thất bại của thị trường thông qua việc sử dụng các công cụ thuế và chi tiêu của Chính phủ.

- Chức năng phân phối : điều chỉnh phân phối thu nhập và tài sản một cách hợp lý và công bằng.

- Chức năng ổn định : sử dụng các công cụ chi tiêu và thuế khoá để duy trì mức việc làm cao, ổn định giá cả hợp lý và ổn định cán cân thanh toán.

1.2.4. Tài chính công theo lý thuyết kinh tế học hiện đại.

Trong các phân tích trên đây, chúng ta đã nghiên cứu các lý thuyết tài chính công thông qua việc phân tích vai trò của Chính phủ từ các góc nhìn khác nhau. Chúng ta đã đi từ mô hình kinh tế tự do hoàn toàn của Adam Smith, tới

một nền kinh tế có điều tiết có sự can thiệp tăng dần của Nhà nước theo các lý thuyết của Keynes và Musgrave. Trong phần này, chúng ta sẽ nghiên cứu một mô hình kinh tế tối ưu, theo đó sự can thiệp của Nhà nước và thị trường giữ ở mức có thể đem lại hiệu quả lợi ích kinh tế lớn nhất cho toàn bộ xã hội.

Trong khi các lý thuyết về thất bại của thị trường đã dẫn tới việc hình thành các chương trình chi tiêu lớn của Chính phủ trong khuôn khổ tài chính công trong những năm 1930 và 1960, trong thập kỷ 70 và 80 những nhược điểm của các chương trình chi tiêu của Chính phủ bắt đầu xuất hiện, buộc các nhà kinh tế và chính trị học phải nghiên cứu tìm hiểu các thất bại của Chính phủ. Vậy là thị trường rất hay thất bại, nhưng Chính phủ cũng không mấy thành công trong việc khắc phục các thất bại của thị trường. Một số nguyên nhân chủ yếu dẫn tới sự thất bại của Chính phủ đó là : thông tin hạn chế, khả năng kiểm soát hạn chế đối với khu vực tư nhân, quan liêu, hạn chế của quá trình hiệp thương chính trị dẫn đến việc chậm trễ trong ban hành và thực thi chính sách.

Một nền kinh tế hỗn hợp với vai trò cân đối của Nhà nước và thị trường là mô hình tối ưu. Với mô hình kinh tế "thị trường xác định giá cả và sản lượng, Chính phủ điều tiết thị trường bằng các chương trình thuế, chi tiêu và luật lệ". Cả 2 yếu tố: thị trường và Chính phủ đều có tính quyết định. Điều hành nền kinh tế mà không có cả Chính phủ lẫn thị trường cũng như định võ tay bằng một bàn tay. Kinh tế thị trường nâng cao hiệu quả sản xuất và phân phối hàng hoá nhưng cũng có những khuyết tật của nó, cần phải có bàn tay của Chính phủ để đảm bảo hiệu quả, công bằng và ổn định.

Tài chính công của Nhà nước phải làm sao vừa phải tạo được nguồn thu cho Nhà nước để bảo đảm các hoạt động của xã hội, vừa phải khuyến khích để cho sản xuất phát triển, và bảo đảm công bằng cho toàn xã hội. Chính sách chi NSNN được sử dụng như một công cụ nhằm phát huy sức mạnh của nền kinh tế thị trường, đồng thời khắc phục những khuyết tật của thị trường bằng việc đầu tư phát triển kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội, như đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế, đầu tư để cơ cấu lại sản xuất, thực hiện các chính sách xã hội đảm bảo công bằng, giải quyết việc làm.

Với mô hình này thì tài chính công trở thành một công cụ quan trọng và được Nhà nước sử dụng như một công cụ điều chỉnh một cách khoa học và linh

hoạt. Tài chính công theo học thuyết Keynes nhưng được hoàn chỉnh hợp lý hơn, kết hợp hài hoà giữa "bàn tay vô hình" của thị trường và "bàn tay hữu hình" của Nhà nước. Thu ngân sách với thuế suất bao nhiêu để vừa đảm bảo công bằng vừa đạt được tỷ lệ động viên cao nhất, chi ngân sách ở mức độ hợp lý để chống lại những khuyết tật của thị trường, phát huy thế mạnh của thị trường. Quan điểm về cân đối thu chi ngân sách được đặt trong thể động và linh hoạt hơn.

1.3 Đặc điểm, vai trò và chức năng của tài chính công

1.3.1. Đặc điểm của tài chính công

Thứ nhất, các quan hệ tài chính công phản ánh sự hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ của nhà nước phục vụ các lợi ích chung.

- Các quan hệ tài chính công luôn gắn chặt với sở hữu công cộng về tài sản, luôn chứa đựng lợi ích chung, lợi ích công cộng. Những lợi ích ấy thể hiện cả trong phân phối thu nhập của doanh nghiệp, dân cư, phân phối GDP, GNP và cả trong phân bổ các nguồn lực tài chính cho các mục tiêu kinh tế – xã hội của quốc gia, của một cộng đồng, của một tổ chức và của tổng thể những người tham gia hình thành các quỹ công.

- Các nguồn lực tài chính công vận động từ nơi tạo ra đến mục tiêu sử dụng chúng đều thông qua việc hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ. Các quỹ tiền tệ đó rất đa dạng và phong phú. Có những quỹ tiền tệ được gọi là quỹ tập trung do nhà nước hoặc cơ quan cao nhất toàn quốc thống nhất quản lý và sử dụng cho nhu cầu chung của cả nước; có những quỹ tiền tệ chỉ phục vụ cho một tổ chức xã hội; có những quỹ tiền tệ phục vụ cho bất cứ nhu cầu nào của xã hội, nhưng lại có quỹ tiền tệ mang tính chuyên dùng...

- Các nguồn lực tài chính công rất đa dạng, phức tạp. Việc phân phối và phân bổ chúng được thực hiện qua các quan hệ tài chính không những đụng chạm đến lợi ích của người đóng góp và người được thừa hưởng, mà tác động sâu sắc đến tất cả các vấn đề chính trị kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của một quốc gia, đòi hỏi nhà nước phải đặc biệt quan tâm, điều chỉnh nhằm phục vụ tốt cho nhiệm vụ chính trị của đất nước.

Thứ hai, chủ thể của tài chính công là Nhà nước.

Có thể nói nhà nước là chủ thể duy nhất quyết định việc tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ của nhà nước, nhằm duy trì sự tồn tại của bộ máy nhà nước và thực hiện các chức năng kinh tế – xã hội của nhà nước.

Cơ quan quyền lực cao nhất của nhà nước – Quốc hội – quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế – xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân. Do đó, Quốc hội cũng là cơ quan cao nhất của nhà nước quyết định chính sách tiền tệ quốc gia, quyết định dự toán ngân sách nhà nước với tổng số và cơ cấu thu chi, mức bội chi và các nguồn bù đắp, giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước, chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước.

Về cơ bản, các khoản thu của nhà nước mang tính chất không bồi hoàn và bắt buộc (ví dụ thuế giá trị gia tăng, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, thuế thu nhập doanh nghiệp...). Các khoản thu mang tính chất không bồi hoàn sau khi được tập trung vào tay nhà nước, sẽ thuộc quyền sở hữu duy nhất của nhà nước

Các khoản vay nợ không thuộc sở hữu của nhà nước, nhưng trong thời gian còn trong tay nhà nước, việc sử dụng chúng hoàn toàn do nhà nước quyết định. Các khoản vay đến hạn phải trả, nhà nước phải có trách nhiệm hoàn trả đầy đủ kịp thời.

Các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách có thể được hình thành nên một phần từ ngân sách nhà nước, một phần từ vốn góp của các tổ chức kinh tế – xã hội, cá nhân, hộ gia đình, nhưng quyền quyết định thành lập và sử dụng vẫn là nhà nước.

Để phục vụ cho việc thực hiện các chức năng của mình, nhà nước có thể thực hiện chi tiêu tài chính nhà nước bằng phương pháp cấp phát (không có bồi hoàn) hoặc phương pháp cho vay (có ưu đãi).

Nhận thức đầy đủ đặc điểm về tính chủ thể của tài chính công có ý nghĩa quan trọng trong việc đảm bảo quyền lãnh đạo tập trung thống nhất của nhà nước trong việc tạo lập và sử dụng các quỹ tài chính nhà nước, nhằm thực hiện các nhiệm vụ kinh tế – xã hội của nhà nước.

Thứ ba, tính công cộng của tài chính công.

Mục đích của tài chính công là để phục vụ cho việc thực hiện các chức năng kinh tế – xã hội của nhà nước. Trong nền kinh tế hiện đại, nhà nước phải đảm bảo tính hiệu quả, điều chỉnh sự phân phối thu nhập không công bằng, khuyến khích phát triển và ổn định kinh tế – xã hội. Vì vậy, phạm vi hoạt động của tài chính công rất rộng, gắn liền với hiệu quả hoạt động kinh tế – xã hội ở tầm vĩ mô.

Thu nhập của tài chính có thể được lấy từ nhiều nguồn khác nhau, từ mọi lĩnh vực hoạt động, từ mọi chủ thể kinh tế – xã hội, ở trong nước và cả từ nước ngoài. Nhưng kết quả hoạt động kinh tế trong nước vẫn là nhân tố quyết định mức độ viên của tài chính công. Vì vậy, phải coi nguồn thu trong nước là chủ yếu, đặc biệt là nguồn của cải thặng dư mới được sáng tạo ra trong các ngành của nền kinh tế quốc dân.

Chi tiêu của tài chính công chủ yếu tập trung cho xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế- xã hội, đầu tư cho một số ngành mũi nhọn, những công trình quan trọng có vai trò lớn trong phát triển kinh tế, thực hiện chiến lược phát triển con người (giáo dục, văn hoá, y tế...). Việc chi tiêu đúng đắn có thể tác động tích cực đến hiệu quả hoạt động kinh tế - xã hội nói chung và từng lĩnh vực nói riêng.

Nhận thức đầy đủ đặc điểm nói trên có ý nghĩa vô cùng quan trọng trong việc sử dụng công cụ tài chính công để giải quyết các vấn đề hiệu quả, công bằng, ổn định trong quá trình phát triển kinh tế – xã hội.

Thứ tư, sự kết hợp giữa tính không bồi hoàn và bồi hoàn; kết hợp giữa tính bắt buộc và tính tự nguyện.

Đặc điểm của tài chính công là các khoản thu chủ yếu mang tính chất không bồi hoàn và bắt buộc; các khoản chi chủ yếu mang tính chất cấp phát không hoàn lại. Tuy nhiên trong điều kiện nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường, để sử dụng tiết kiệm và có hiệu quả các nguồn lực, cần phải kết hợp hài hoà giữa các khoản thu có tính bồi hoàn và các khoản thu không có tính bồi hoàn; giữa cấp phát không hoàn lại và các khoản cho vay; giữa các khoản thu bắt buộc theo luật định và các khoản đóng góp tự nguyện của nhân dân, vận

dụng hợp lý nguyên tắc nhà nước và nhân dân cùng làm với phương châm dân giàu nước mạnh.

1.3.2. Vai trò của tài chính công

Tài chính công là công cụ để nhà nước thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý và điều hành đất nước. Do đó có thể thấy vai trò của tài chính công thể hiện ở các mặt sau:

Thứ nhất, vai trò tài chính công trong huy động nguồn lực tài chính để bảo đảm tăng trưởng kinh tế thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Trong cơ chế kế hoạch hoá tập trung quan liêu bao cấp và kinh tế hiện vật, vai trò của tài chính nói chung, tài chính công nói riêng không được phát huy, nguồn tài chính của ngân sách nhà nước (NSNN) huy động được rất có hạn và phải bao cấp cho tất cả các lĩnh vực, trong khi đó thì các nguồn tài chính khác chưa được huy động, bị bỏ sót, thậm chí là lãng quên, nhiều tài nguyên quốc gia, tích lũy quá khứ của dân cư không được tận dụng.

Trong nền kinh tế thị trường và kinh tế mở, các nguồn thu nhập, các tài sản, tài nguyên... đều được tiền tệ hoá. Nhu cầu vốn để phát triển kinh tế, thực hiện công nghiệp hoá hiện đại hoá đất nước rất to lớn. Nhưng nền kinh tế thị trường cũng tạo ra khả năng và điều kiện để huy động được nguồn vốn ngày càng nhiều hơn. Vấn đề đặt ra là phải phát huy vai trò của tất cả các mặt khâu tài chính: NSNN, ngân hàng tín dụng, bảo hiểm tài sản và nhân thọ, bảo hiểm xã hội, tài chính doanh nghiệp của các thành phần kinh tế, tài chính của các tổ chức xã hội, dân cư và hộ gia đình để huy động vốn, trong đó tài chính công đóng vai trò quan trọng nhất.

Các quỹ tiền tệ của tài chính công bao gồm:

- Ngân sách nhà nước. NSNN không chỉ có thuế và phí, mà còn có nguồn vay nợ trong và ngoài nước, kể cả của các tổ chức tài chính quốc tế, những nguồn tài chính từ cho thuê, nhượng bán tài sản, tài nguyên quốc gia.

- Hệ thống Ngân hàng nhà nước và ngân hàng chuyên doanh mở rộng. Các nguồn tín dụng từ tiền nhàn rỗi của doanh nghiệp các thành phần, từ tiền tiết kiệm của cư dân và trái phiếu ngân hàng... càng thêm phong phú.

- Các quỹ công, các quỹ bảo hiểm xã hội. Các quỹ này không chỉ đóng khung trong công nhân viên chức nhà nước mà còn đối với người lao động ở tất cả các thành phần kinh tế.

- Các quỹ của các đoàn thể xã hội, các hội nghề nghiệp, các tổ chức tôn giáo.

Với các quỹ tiền tệ nằm trong hệ thống tài chính công trên đây được sử dụng chủ yếu cho đầu tư tăng trưởng kinh tế và thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, trong đó có cả đầu tư trực tiếp và đầu tư gián tiếp.

Điểm cơ bản trong huy động vốn là phải có các chính sách và giải pháp để vừa nuôi dưỡng, vừa khai thác các nguồn tài chính, trong đó có vấn đề quan hệ giữa tập trung và tích tụ vốn, thuế khoá công bằng và hợp lý, bảo toàn và phát triển các quỹ, lợi ích giữa người chủ đầu tư và người sử dụng vốn.....

Thứ hai, vai trò của tài chính công trong điều chỉnh kinh tế xã hội ở tầm vĩ mô và khuyến khích kinh tế vi mô phát triển.

Tài chính công được hình thành và sử dụng vì lợi ích công cộng. Lợi ích công cộng trước hết là lợi ích tăng trưởng kinh tế bền vững, ổn định xã hội, giải quyết việc làm, tăng thu nhập cho nhân dân, phát triển giáo dục, y tế, chống đói nghèo... Đối với những vấn đề to lớn trên đây của đất nước, tài chính tư dù có lớn mạnh đến bao nhiêu cũng không thể giải quyết được. Chính ở đó cần vai trò của tài chính công.

Tài chính công, trước hết là ngân sách nhà nước ổn định, bội chi ngân sách ở mức chấp nhận được (3% GDP) tiến tới cân đối NSNN là điều kiện cơ bản để kiềm chế đúng lúc và khắc phục lạm phát - nguyên nhân gây ra mất ổn định kinh tế - xã hội. Bên cạnh đó, chính sách tiền tệ tích cực và năng động, chính sách tỷ giá hợp lý với sự hoạt động mạnh mẽ và hiệu quả của Ngân hàng nhà nước sẽ tạo ra sự ổn định tiền tệ, nâng cao sức mua của đồng tiền và chống lạm phát, ổn định kinh tế xã hội.

Sự ổn định tài chính công là tiền đề, điều kiện đảm bảo cho sự ổn định của tài chính doanh nghiệp, tài chính dân cư. Tài chính doanh nghiệp và tài chính dân cư không chỉ góp phần làm tăng trưởng kinh tế, tạo thêm việc làm, tăng thu nhập cho người lao động mà còn đóng góp phần quan trọng cho Ngân sách nhà nước, hoàn trả được vốn vay ngân hàng và những phúc lợi chung cho

người lao động làm việc trong khu vực này cũng như giải quyết những vấn đề xã hội khác.

Các quỹ công khác là nguồn tài trợ để giải quyết các vấn đề xã hội. Đặc biệt phải nhấn mạnh tới vai trò của tài chính công trong tạo dựng cơ sở vật chất cho nền kinh tế hiện đại. Những khoản đầu tư vào các kết cấu hạ tầng, các khu công nghiệp, khu chế xuất, những ngành nghề với các quy mô lớn, công nghệ hiện đại sẽ tạo ra những trung tâm kinh tế, khoa học- công nghệ mới làm điểm tựa cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ của khu vực tư phát triển.

Sự hình thành và xây dựng một cơ cấu kinh tế cân đối đồng bộ và năng động cũng dựa chủ yếu vào nguồn lực tài chính công. Những đầu tư đổi mới công nghệ, chế tạo sản phẩm mới, chuyển đổi cơ cấu cây trồng vật nuôi...không thể không dựa vào nguồn vốn tự có và vốn vay của ngân hàng nhà nước.

Trong sự phát triển đi lên, các vùng xa, vùng cao, hải đảo, biên cương, vùng sâu, kinh tế kém phát triển, có mấy đầu tư còn thấp, tồn tại nhiều vấn đề xã hội gay gắt nhưng nguồn tài chính tại chỗ rất hạn hẹp, nếu không có sự phân bổ nguồn lực tài chính công, chuyển giao nguồn lực tài chính cho các vùng này thì không thể tiến lên kịp với trình độ chung của đất nước.

Song song với những vấn đề kinh tế, trên lĩnh vực xã hội, tài chính công luôn đứng ở vị trí hàng đầu trong cung ứng nguồn lực tài chính để thực hiện phổ cập giáo dục, nâng cao dân trí, phát triển kết cấu hạ tầng, mở mang y tế, chăm lo sức khỏe, chống bệnh tật, tạo thêm công ăn việc làm và giải quyết đời sống cho những người có công lao với đất nước, với sự nghiệp cách mạng của nhân dân.

Đi liền với việc cung ứng các nguồn lực tài chính, chính sách phân phối thu nhập hợp lý (chủ yếu qua thuế, phí) đóng vai trò tích cực trong điều chỉnh thu nhập giữa các tầng lớp dân cư, các giai cấp, các vùng phát triển và kém phát triển, tạo lập khả năng cho các vùng, các miền phát triển lên văn minh và hiện đại.

Tài chính có vai trò củng cố, tăng cường sức mạnh của bộ máy nhà nước, bảo vệ đất nước và giữ gìn an ninh. Vai trò này của tài chính công trước hết và quyết định nhất là ngân sách nhà nước. NSNN là công cụ tài chính quan trọng

nhất để cung ứng nguồn tài chính cho các hoạt động của bộ máy từ trung ương đến xã. Ở nước ta, hầu như nguồn ngân sách là nguồn duy nhất để phục vụ cho hoạt động của bộ máy nhà nước từ cơ quan lập pháp, cơ quan hành chính nhà nước đến các cơ quan tư pháp. Hơn thế nữa, NSNN còn cung ứng nguồn tài chính cho hoạt động của Đảng, tài trợ cho các tổ chức xã hội khi nguồn tài chính của các tổ chức này không bảo đảm. Do đó toàn bộ hệ thống chính trị ở nước ta đều dựa vào NSNN để hoạt động. Trên khía cạnh đó tài chính là cơ sở bảo đảm sự ổn định chính trị của đất nước.

Thứ ba, tài chính công đảm bảo duy trì sự tồn tại và hoạt động của bộ máy nhà nước.

Nhu cầu chi tiêu của bộ máy nhà nước trước hết được tài chính công đảm bảo. Nhà nước dùng quyền lực của mình (trước hết là quyền lực chính trị; sau nữa là quyền lực kinh tế, uy tín, đối ngoại...) để phân phối một phần của cải xã hội về tay mình nhằm đáp ứng nhu cầu duy trì sự tồn tại của bộ máy nhà nước. Các nguồn lực tài chính dòng vào tay nhà nước cả ở trong nước và từ nước ngoài, nhưng chủ yếu là từ trong nước; từ mọi lĩnh vực hoạt động, mọi thành phần kinh tế, mọi chủ thể kinh tế xã hội, dưới nhiều hình thức khác nhau, trong đó thuế là hình thức phổ biến, là nguồn thu chủ yếu.

Các nguồn lực trong tay nhà nước được sử dụng để trả lương cho bộ máy công chức, công an, quân đội; quản lý hành chính nhà nước; xây dựng trụ sở, mua sắm trang thiết bị cho hoạt động của cơ quan nhà nước; đồng thời bảo đảm thực hiện được các nhiệm vụ của nhà nước.

Quá trình dòng vào các nguồn lực và sử dụng chúng cần phải được kiểm soát và điều chỉnh, nhằm dòng vào một cách hợp lý các nguồn lực của xã hội và sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả cho việc duy trì hoạt động của bộ máy nhà nước cũng như thực hiện các nhiệm vụ của nhà nước.

Thứ tư, vai trò của tài chính công trong hệ thống tài chính của nền kinh tế quốc dân.

Tính công cộng của tài chính công là một đặc điểm đặc thù. Các nguồn thu của nó được lấy từ mọi lĩnh vực hoạt động, từ mọi chủ thể kinh tế – xã hội; việc sử dụng chúng là để phục vụ cho các nhu cầu chung, mang tính chất xã hội rộng lớn mà nhà nước phải đảm bảo.

Vai trò của tài chính công trong hệ thống tài chính quốc dân xuất phát từ các chức năng của nó, từ vai trò lãnh đạo của nhà nước và vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước quyết định. Cụ thể là tài chính công có vai trò chi phối; vai trò hướng dẫn; vai trò điều chỉnh đối với hoạt động tài chính của các chủ thể kinh tế xã hội khác.

Thông qua việc thực hiện các khoản thu chi, nhà nước có thể khuyến khích, trợ giúp để các thành phần kinh tế phát triển một cách có hiệu quả, hướng dẫn hoạt động kinh tế – tài chính khu vực tư nhân. Thông qua kiểm tra của tài chính công, có thể phát hiện ra những bất hợp lý trong phân phối các nguồn tài chính, từ đó có biện pháp điều chỉnh hoạt động kinh tế- tài chính trong nền kinh tế quốc dân.

Thứ năm, vai trò của tài chính công trong việc thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội của nhà nước

Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nhà nước có nhiệm vụ đảm bảo tính hiệu quả, khuyến khích công bằng; tăng cường và ổn định kinh tế vĩ mô. Tài chính công là một trong những công cụ quan trọng của nhà nước để đảm bảo được những nhiệm vụ đó. Có thể nêu cụ thể hơn vai trò đó của tài chính công như sau:

Một là, tài chính công có vai trò quan trọng trong việc đảm bảo nền kinh tế phát triển có hiệu quả.

Nền kinh tế hoạt động một cách có hiệu quả, tức là các nguồn lực của nền kinh tế được sử dụng một cách hữu hiệu nhất để thoả mãn nhu cầu của mọi người. Tuy vậy, nền kinh tế thị trường có những khuyết tật của nó, làm giảm hiệu quả sản xuất và tiêu dùng, nhà nước cần can thiệp để khắc phục các khuyết tật đó.

Thông qua công cụ thuế, tài chính công có vai trò định hướng, đầu tư; điều chỉnh cơ cấu nền kinh tế; hạn chế độc quyền, các ảnh hưởng ngoại sinh tiêu cực. Ví dụ, đối với những vùng tiềm năng còn chưa được khai thác, có thể áp dụng ưu đãi về thuế đối với đầu tư, dùng thuế điều tiết bớt lợi nhuận của các hãng độc quyền, đánh thuế ô nhiễm môi trường...

Nhà nước chi tiêu tài chính để cung cấp các hàng hoá công cộng (kết cấu hạ tầng, thông tin...), đầu tư vào các ngành then chốt, các công trình mũi

nhọn, thành lập các doanh nghiệp nhà nước, hỗ trợ tài chính cho các doanh nghiệp cần nâng đỡ...

Như vậy, việc sử dụng đúng đắn tài chính công sẽ tác động tích cực đến việc phân bổ và góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn tài chính của xã hội, góp phần hình thành và hoàn thiện cơ cấu sản xuất, cơ cấu kinh tế xã hội, đảm bảo cho nền kinh tế hoạt động có hiệu quả.

Hai là, tài chính công đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện công bằng xã hội.

Thị trường không có chức năng tạo ra sự phân phối thu nhập công bằng. Thị trường chỉ làm công việc của nó là trao đổi hàng hoá. Một hệ thống thị trường có hiệu quả nhất cũng có thể gây ra sự bất công lớn trong phân phối thu nhập.

Về mặt chính trị và đạo đức, bất bình đẳng trong thu nhập là không thể chấp nhận được. Nhà nước cần phải can thiệp để giải quyết tình trạng này.

Về mặt tài chính, nhà nước có thể sử dụng công cụ thuế và công cụ chi tiêu để lấy bớt thu nhập của những người thu nhập cao, nâng đỡ người có thu nhập thấp, nhằm giảm bớt bất công trong phân phối thu nhập.

Công cụ thuế thường được sử dụng theo hướng: đánh thuế lũy tiến vào thu nhập cao, đánh thuế tiêu thụ đặc biệt với thuế suất cao vào những hàng hoá mà người có thu nhập cao mới có thể mua và tiêu dùng; giảm thuế cho những hàng hoá thiết yếu, thường do người có thu nhập thấp mua và sử dụng.

Trong việc giải quyết các vấn đề xã hội, vai trò của tài chính công thường được thể hiện qua các hoạt động chi tiêu. Ví dụ: đầu tư nâng cấp hoặc xây dựng mới các công trình thuộc lĩnh vực hạ tầng- xã hội ở những nơi còn khó khăn; tài trợ cho việc thực hiện chính sách xóa đói giảm nghèo; hỗ trợ tài chính cho giải quyết việc làm...

Ba là, tài chính công đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế xã hội của đất nước.

Nhà nước sử dụng tiềm lực về tài khoá (thu thuế và chi tiêu ngân sách) và tiền tệ (tác động tới lãi suất và tín dụng) để khuyến khích tăng trưởng kinh tế dài hạn và năng suất; chế ngự những hậu quả cực đoan về lạm phát và thất

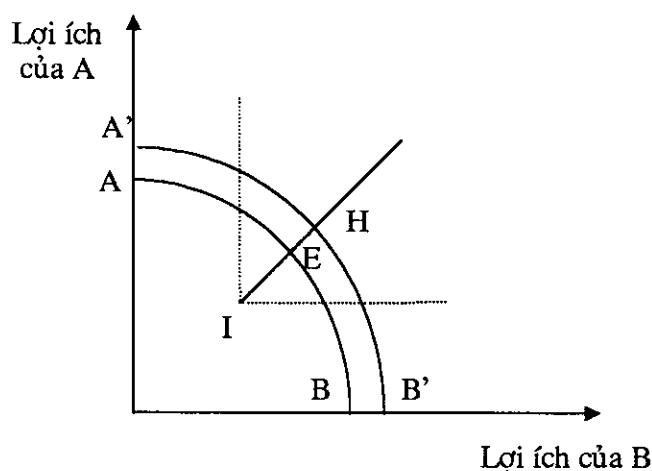
nghiệp quá cao của chu kỳ kinh doanh. Nhờ đó các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội của đất nước được chủ động thực hiện.

1.3.3. Các chức năng của tài chính công

Trong nền kinh tế thị trường, tài chính công với bộ phận chủ yếu là NSNN được sử dụng như là một công cụ hiệu quả để thực hiện điều chỉnh vĩ mô nền kinh tế - xã hội. Thông qua quá trình tập trung và phân phối các nguồn lực tài chính. NSNN đã thực hiện vai trò điều chỉnh vĩ mô trên hai phương diện "kích thích" và "hạn chế" bảo đảm cho nền kinh tế - xã hội vận hành theo quỹ đạo của thị trường có sự quản lý của Nhà nước. Như trên đã nêu, các chức năng của tài chính công bao gồm: i) phân bổ hiệu quả các nguồn lực, ii) phân phối công bằng, iii) ổn định kinh tế, và iv) thúc đẩy tăng trưởng.

a. Phân bổ nguồn lực.

Tài chính công có chức năng quan trọng là nhằm phân bổ nguồn lực để có thể đạt được hiệu quả Pareto và nhằm tối đa hoá phúc lợi của toàn xã hội. Trong quá trình nền kinh tế chuyển dịch để đạt hiệu quả Pareto thì một sự di chuyển làm cho tình trạng kinh tế của một người tốt hơn mà không làm cho tình trạng kinh tế của người khác tồi đi gọi là cải thiện Pareto. Có thể minh hoạ nguyên lý Pareto bằng đồ thị đường cong giới hạn khả năng và lợi ích dưới đây.



Hình 1.1. Đường cong giới hạn khả năng và lợi ích Pareto

Tại điểm I không đạt hiệu quả Pareto vì I nằm trong đường cong khả năng và lợi ích. Bất kỳ sự chuyển dịch nào của I về phía phải đều làm cho lợi

ích người này tăng lên và lợi ích của người khác không xấu đi. Quá trình di chuyển từ I đến E là cải thiện Pareto. Nhưng muốn di chuyển đến điểm H (nằm ngoài đường cong khả năng và lợi ích) thì chỉ được thực hiện khi nguồn lực được bổ sung và nó làm cho đường cong khả năng và lợi ích AB dịch chuyển thành A'B'. Vì vậy, có thể nói quá trình tăng trưởng kinh tế là quá trình cải thiện Pareto.

b. Phân phối thu nhập.

Vai trò phân phối lại thu nhập là một trong những vai trò quan trọng bậc nhất của Chính phủ trong cơ chế kế hoạch hoá tập trung, với mục tiêu là nhằm đem lại sự bình đẳng cho mọi tầng lớp công chúng trong xã hội. Nhưng nếu Chính phủ thực hiện chính sách bao cấp tràn lan trên mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội, sẽ hạn chế vai trò của tài chính công trong việc giải quyết các vấn đề xã hội. Những chế độ bao cấp như : nhà ở, cung cấp lương thực, thực phẩm và các mặt hàng thiết yếu tiêu dùng với giá thấp, đã gây tâm lý trông chờ, ỷ lại vào Nhà nước. Điều này đã vừa giảm hiệu quả của tài chính công, vừa có tác động ngược chiều với việc giải quyết các vấn đề xã hội.

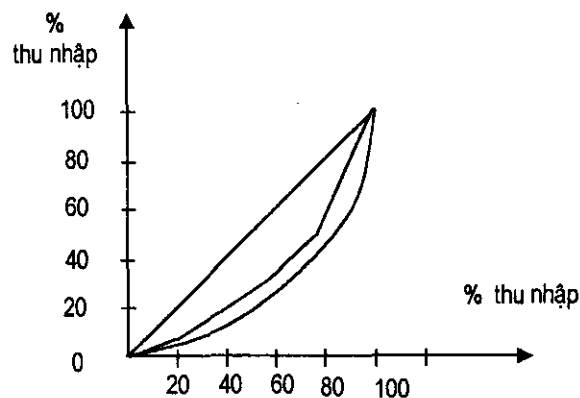
Nền kinh tế thị trường có những ưu điểm là tạo ra cơ chế khuyến khích hợp lý làm động lực khuyến khích lao động làm việc, nâng cao hiệu quả lao động và đẩy mạnh sự phát triển của xã hội. Tuy nhiên, bên cạnh đó nền kinh tế thị trường cũng chứa đựng những khuyết tật nhất định, đó là độc quyền, phân hoá giàu nghèo, dẫn đến sự mất cân đối trong nền kinh tế và làm tăng sự bất bình đẳng xã hội.

Để đánh giá sự phân phối công bằng trong xã hội, các nhà kinh tế dùng phương pháp đường cong Lorenz. Đường cong Lorenz thể hiện mối quan hệ giữa tỷ lệ % dân số cộng dồn với tỷ lệ % thu nhập cộng dồn tương ứng bằng hình 2. Trên đồ thị cho thấy đường cong Lorenz càng gần đường phân giác bao nhiêu thì sự phân phối càng công bằng bấy nhiêu. Đường Lorenz sau khi có thuế và trợ cấp công bằng hơn đường Lorenz trước khi có thuế và trợ cấp⁴. Từ đó, Nhà nước cần phải dùng chính sách để giải quyết các vấn đề xã hội như

⁴ Đồ thị trên minh hoạ cho mối quan hệ giữa mức độ mất công bằng ở Mỹ trước thuế và trợ cấp của Chính phủ và sau khi Chính phủ điều chỉnh bằng thuế và trợ cấp năm 1995. Mức độ bất bình đẳng được giảm xuống.

giảm bớt bất bình đẳng, phân hoá giàu nghèo. Trong chỉ NSNN, chỉ cho việc giải quyết các vấn đề xã hội chiếm một tỷ trọng đáng kể. Ngoài các khoản chi có tính chất trợ cấp trực tiếp như : trợ cấp cho người có thu nhập thấp, chi trợ cấp xã hội, giải quyết việc làm, thất nghiệp, trợ cấp thiên tai... thì những nội dung mang tính chất gián tiếp như: xoá đói giảm nghèo, xoá mù chữ, phòng chống dịch bệnh... cho mọi tầng lớp dân cư là bộ phận quan trọng trong chỉ tiêu NSNN.

Tuy nhiên, trong nền kinh tế thị trường việc cung cấp hàng hoá công cộng của Nhà nước về mặt xã hội là không đơn giản, cần phải được tính toán hết sức kỹ lưỡng, do nó có thể có tác dụng ngược chiều, tức là làm cho vấn đề xã hội ngày càng căng thẳng và gay gắt hơn. Như khi sử dụng chính sách trợ giá cho giá điện, nước sinh... thì người được hưởng lợi nhiều nhất không phải là người nghèo mà chính người có thu nhập cao, người giàu. Chính vì vậy, trong việc giải quyết vấn đề xã hội, điều quan trọng nhất phải xem cái gì giúp cho người nghèo tự giải thoát được chứ không phải hỗ trợ để họ tồn tại.



Hình 1. 2. Đường cong Lorenz theo phương pháp cộng dồn.

c. Ổn định nền kinh tế vĩ mô.

Vai trò ổn định hoá nền kinh tế là vai trò phổ biến nhất của tài chính công. Đây là một mục tiêu điều chỉnh dao động kinh tế ngắn hạn, do tác động bất ổn của những cú sốc kinh tế hoặc của chu kỳ kinh doanh. Như trên đã nói, đối với nhiều nhà kinh tế, thì tài chính công đồng nghĩa với việc ổn định hoá

nền kinh tế thông qua mô hình cân bằng kinh tế IS-LM, do Keynes khởi xướng trong những năm 1930, sau tác động của đại khủng hoảng kinh tế 1929-1933.

Trong nền kinh tế tập trung, nhà nước đặt ưu tiên cao độ cho các mục tiêu phát triển kinh tế cân đối và ổn định. Tuy nhiên, để đạt được mục tiêu này, nền kinh tế được điều chỉnh bởi quan hệ kinh tế chỉ huy, kế hoạch tập trung cao độ từ trung ương đến địa phương, từ sản xuất đến tiêu dùng. Các quan hệ cung cầu, giá cả trên thị trường không được coi trọng. Nhà nước quyết định sản xuất cái gì, sản xuất cho ai, và sản xuất như thế nào, và các quyết định sản xuất và tiêu dùng đó được giao xuống cho các hộ gia đình và doanh nghiệp. Tuy nhiên, do không có tác động tương tác qua lại giữa các chủ thể kinh tế đối tác động của quy luật cung cầu, thị trường và giá cả thường bị bóp méo bởi các quyết định quan liêu của Chính phủ. Do không có thông tin phản hồi của thị trường, vai trò của các nhà hoạch định chính sách thông qua việc sử dụng NSNN đối với ổn định kinh tế hầu như không có tác dụng, hoặc có tác dụng theo hướng tiêu cực làm căng thẳng thêm các quan hệ vốn đã mất cân đối.

Trong một nền kinh tế thị trường tự do, khi Nhà nước hoàn toàn không can thiệp vào các hoạt động kinh tế, các thất bại của thị trường đã gây ra những mất cân đối nghiêm trọng, dẫn tới khủng hoảng kinh tế không có lối thoát ở các nước tư bản, mà nghiêm trọng nhất là cuộc tổng khủng hoảng kinh tế 1929 - 1933. Tuy nhiên, kể từ khi học thuyết kinh tế của Keynes ra đời, Nhà nước đã đề xuất các chính sách quan trọng để ổn định nền kinh tế, ổn định thị trường, chống thất nghiệp và thúc đẩy tăng trưởng.

Sử dụng công cụ thu (thuế) và chi NSNN, Nhà nước có thể chủ động can thiệp vào điều chỉnh kinh tế. Ví dụ trong trường hợp suy thoái kinh tế, mức tăng trưởng giảm xuống, thất nghiệp tăng cao gây hậu quả cho sản xuất và tiêu dùng thì Nhà nước có thể thực hiện chính sách tài khoá mở rộng, tăng cường chi tiêu, giảm thuế khuyến khích sản xuất và tiêu dùng để nền kinh tế quay trở lại trạng thái cân bằng, toàn dụng nhân công.

Nhà nước cũng có thể dùng biện pháp thắt chặt chi tiêu NSNN để chống lạm phát nhằm ổn định thị trường và giảm thâm hụt ngân sách trong trường hợp lạm phát tràn lan, tăng quá mức dự kiến, gây mất ổn định về giá cả, và vì thế ảnh hưởng nghiêm trọng tới sản xuất và tiêu dùng.

d. Thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Tài chính công tự nó hay cùng với sự phối hợp của các công cụ chính sách khác (chính sách tiền tệ) có thể thúc đẩy tăng trưởng bằng rất nhiều cách khác nhau. Ví dụ, i) thông qua tăng tỷ lệ tiết kiệm của đất nước; ii) tập trung các khoản tiết kiệm này vào các hoạt động sản xuất có hiệu quả; iii) khuyến khích tăng cường chi tiêu hàng hoá hữu ích cho sản xuất (như giáo dục và y tế); iv) ngăn cản việc chi tiêu các mặt hàng xa xỉ, không có lợi cho sản xuất (như ô tô đắt tiền, nhà cửa xa hoa); v) làm giảm hoạt động kinh tế phi hiệu quả của khu vực kinh tế công cộng; vi) duy trì một bầu không khí ổn định kinh tế; vii) loại trừ tác động cổ chai⁵ các loại; viii) giảm nhẹ hoặc loại trừ các tác động méo mó của hệ thống thuế và chính sách công cộng; và ix) xoá bỏ hoặc ít nhất làm giảm sự bóp méo về giá cả tương đối⁶ của các yếu tố sản xuất.

Trong nền kinh tế chỉ huy, Nhà nước can thiệp trực tiếp vào các hoạt động kinh tế. Nhà nước quyết định sản xuất cái gì, như thế nào, cho ai. Quan hệ cung ứng xin cho, bao cấp là phổ biến, trong khi qun hệ cung - cầu, hàng - tiền bị thu hẹp và kém phát triển, thị trường gần như không tồn tại hoặc tồn tại một cách què quặt. NSNN gần như chỉ là một quỹ tiền tệ động viên một phần thu nhập quốc dân để thực hiện bao cấp tràn lan cho các hoạt động sản xuất kinh doanh thông qua việc cấp vốn đầu tư, vốn lưu động, bù giá, bù lỗ, bù lương. Mặc dù, Nhà nước vẫn có một số mục tiêu cụ thể của tài chính công, song việc sử dụng NSNN như một công cụ chính sách hữu hiệu để đạt được các mục tiêu của chính sách tài khoá là không thể thực hiện được, và vì thế vai trò thúc đẩy tăng trưởng gần như bị bỏ qua.

Trong khi đó, ở hầu hết các nước trên thế giới, trong một nền kinh tế hỗn hợp, sự tham gia điều tiết mạnh mẽ của Chính phủ bên cạnh hoạt động tự điều tiết của thị trường từ lâu đã được coi là một thể chế kinh tế phù hợp. Nhà nước tích cực sử dụng tài chính công để thực hiện các mục tiêu đảm bảo hiệu quả, công bằng và ổn định cũng như thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

⁵ Tác động cổ chai là tác động theo đó các hoạt động kinh tế diễn ra không đồng bộ, sự hoạt động kém hiệu quả ở một khâu (cổ chai) sẽ làm ảnh hưởng tới hoạt động của cả hệ thống.

⁶ Trong nền kinh tế thị trường, giá cả tương đối được coi là yếu tố quan trọng để điều tiết việc phân bổ các yếu tố sản xuất (nguồn lực) khan hiếm vào các hoạt động kinh tế hiệu quả nhất dưới tác động của lực thị trường hay theo cơ chế cạnh tranh.

NSNN thúc đẩy tăng trưởng kinh tế thông qua việc huy động tiết kiệm xã hội, và tìm cách chuyển các khoản tiết kiệm đó thành đầu tư hiệu quả tạo điều kiện thuận lợi cho sản xuất kinh doanh, thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế theo một cơ cấu phát triển hợp lý theo định hướng của Nhà nước. Chi NSNN cung cấp nguồn vốn phân bổ cho các hàng hoá công cộng như tạo ra các cơ sở kết cấu hạ tầng xã hội cần thiết cho phát triển (điện, nước, giao thông, bưu điện, thuỷ lợi, v.v..). Bên cạnh chi NSNN để khuyến khích sự phát triển của các ngành công nghiệp mũi nhọn, chính sách thuế của Nhà nước cũng đóng vai trò quan trọng trong việc định hướng phát triển một cơ cấu kinh tế hợp lý, phục vụ cho việc thực hiện chính sách công nghiệp, tạo điều kiện cho các ngành công nghiệp có lợi thế so sánh phát triển. Chính sách thuế của Nhà nước cũng đóng vai trò quan trọng trong việc định hướng phát triển một cơ cấu kinh tế hợp lý, phục vụ cho việc thực hiện chính sách công nghiệp, tạo điều kiện cho các ngành công nghiệp có lợi thế so sánh phát triển, đủ điều kiện để có thể cạnh tranh trên thị trường quốc tế, từ đó khuyến khích xuất khẩu, giảm thâm hụt cán cân thanh toán quốc tế, tăng thu nhập quốc gia, và vì thế đẩy mạnh tăng trưởng kinh tế.

Trong trào lưu chung trên thế giới hiện nay về phát triển một nền kinh tế tri thức nhằm duy trì tăng trưởng kinh tế bền vững, trong một thời gian dài đặc biệt đối với các nước đang phát triển, chi NSNN là nguồn đầu tư quan trọng để đầu tư trang bị mới thiết bị kỹ thuật, công nghệ cao cho việc nghiên cứu ứng dụng, cùng với đầu tư cho giáo dục, đào tạo là những nền tảng cơ bản để hoà nhập vào nền kinh tế tri thức.

1.4. Lý luận chung về quản lý tài chính công

1.4.1. Sự cần thiết của quản lý tài chính công

Quản lý là quá trình chỉ huy, lãnh đạo, tổ chức chỉ đạo, tác động, kiểm tra, điều chỉnh của chủ thể quản lý đến đối tượng, khách thể quản lý nhằm làm cho đối tượng quản lý vận động theo ý đồ của chủ thể quản lý. Tài chính công là bộ phận quan trọng nhất của quản lý nhà nước. Quan hệ chủ thể và đối tượng quản lý ở đây được xác định:

- Nhà nước là chủ thể quản lý. Tuỳ theo tổ chức bộ máy của nền hành chính quốc gia, mỗi nước có cơ quan nhà nước trực tiếp quản lý tài chính công phù hợp.

- Đối tượng quản lý là tài chính công. Tài chính công là các hoạt động và quan hệ tài chính liên quan đến hoạt động quản lý điều hành của nhà nước. Những hoạt động và quan hệ tài chính đó liên quan đến thu chi của nhà nước. Như vậy, quản lý tài chính công là quá trình tác động, điều hành của nhà nước đến tài chính công nhằm phục vụ tốt nhất cho việc thực hiện các chức năng nhiệm vụ của nhà nước một cách hiệu quả nhất.

Quá trình tác động và điều chỉnh của nhà nước ở đây được hiểu:

- Là quá trình vận dụng các chức năng tài chính để hoạch định chiến lược, kế hoạch, chính sách, chế độ liên quan đến thu chi của nhà nước.

- Là việc vận dụng các phương pháp thích hợp tác động đến quá trình thu chi của nhà nước phù hợp với yêu cầu khách quan cũng như điều kiện của đất nước trong từng thời kỳ.

- Là quá trình vận dụng các phương pháp thích hợp thực hiện thanh tra, kiểm tra bảo đảm cho quá trình thu chi của nhà nước đúng luật pháp, chống các hiện tượng tiêu cực.

Như vậy, khái niệm quản lý tài chính công bao hàm những khía cạnh chủ yếu sau:

Một là, đối tượng quản lý tài chính công là các hoạt động thu chi của các quỹ tài chính nhà nước. Trong đó quan trọng nhất là ngân sách nhà nước, bao gồm toàn bộ các khoản thuế (và những khoản thu mang tính chất thuế) của nhà nước, tín dụng nhà nước, các khoản khác... Tác động của nhà nước ở đây là ban hành chế độ về thu, chi, và tổ chức thực hiện tốt nhất chống thất thu, lãng phí chi.

Hai là, hệ thống quản lý tài chính công là sự liên kết hữu cơ giữa chủ thể quản lý là cơ quan nhà nước, với khách thể quản lý là các tổ chức, doanh nghiệp, dân cư... Đây là quan hệ giữa tài chính nhà nước với các bộ phận tài chính khác trong hệ thống tài chính quốc gia. Do đó quản lý tài chính công phản ánh quan hệ giữa nhà nước với dân. Bản chất của chế độ thể hiện rõ nét trong quản lý tài chính công.

Ba là, phương pháp quản lý tài chính công mang tính tổng hợp, gồm nhiều biện pháp khác nhau trong đó xuất phát điểm là phục vụ lợi ích nhà nước, lợi ích quốc gia, lợi ích cộng đồng. Vì vậy bảo đảm sự hợp tác, phối hợp giữa chủ thể quản lý và khách thể quản lý được quán triệt suốt trong quá trình quản lý.

Bốn là, quản lý tài chính công được thực hiện trên cơ sở vận dụng các quy luật khách quan về kinh tế – tài chính một cách phù hợp với điều kiện của tiến trình đổi mới về kinh tế xã hội của đất nước.

Năm là, mục tiêu quản lý tài chính công là phục vụ việc thực hiện tốt chức năng của nhà nước. Mục tiêu trực tiếp của quản lý tài chính công là nhằm khai thác triệt để các nguồn tài chính cho nhà nước đồng thời sử dụng chúng một cách có hiệu quả nhất phục vụ cho quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Từ sự nhận thức về quản lý tài chính công ở trên cho thấy: quản lý tài chính công là tất yếu cần thiết đối với mọi nhà nước ở tất cả các quốc gia. Sự cần thiết đó còn được thể hiện qua các vấn đề cơ bản sau đây:

Thứ nhất, xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ quản lý của nhà nước. Nhà nước quản lý mọi mặt hoạt động trong đời sống kinh tế xã hội cho nên tài chính công, dù là tài chính của nhà nước, cũng cần có sự quản lý, điều chỉnh của nhà nước. Qua đó tạo cơ sở pháp lý, tiền đề cho các hoạt động, quan hệ tài chính công được thực hiện.

Thứ hai, tài chính công là tài sản của nhà nước. Nói một cách khác đó là tài sản của dân, của cộng đồng, của đất nước mà nhà nước là người đại diện chủ sở hữu. Nguồn tài sản đó cần được khai thác triệt để và sử dụng tiết kiệm có hiệu quả. Đó là yêu cầu khách quan trong mọi chế độ xã hội, đặc biệt là trong chế độ chính trị “Nhà nước của dân, do dân và vì dân” ở nước ta. Để thực hiện được yêu cầu này, nhà nước phải có sự quản lý chặt chẽ và phù hợp nhằm sử dụng tối đa công cụ tài chính công trong thực hiện nhiệm vụ của đất nước.

Thứ ba, hoạt động và quan hệ tài chính công được thực hiện ở mọi cơ quan nhà nước và tổ chức chính trị xã hội. Việc quản lý sử dụng nguồn tài chính ở các cơ quan này liên quan trực tiếp đến hiệu quả, hiệu lực của tài chính công. Từ đó đòi hỏi phải có sự quản lý, giám sát, kiểm tra, nhằm hạn chế, ngăn

ngừa các hiện tượng tiêu cực, tham nhũng trong khai thác, sử dụng tài chính công, nâng cao hiệu lực hiệu quả của tài chính công.

Thứ tư, tài chính công được hình thành và vận hành theo chuẩn mực pháp lý cụ thể nhất định của nhà nước.

Nhà nước, với vai trò người quản lý quy định các chuẩn mực, điều kiện cho tài chính công vận hành. Ở đây thể hiện vai trò quản lý nhà nước đối với chính sự hoạt động của tài chính công.

Thứ năm, quan hệ tài chính công phản ánh quan hệ giữa nhà nước và các chủ thể có liên quan. Vai trò quản lý đối với tài chính công tạo lập nên sự công bằng, bình đẳng giữa các chủ thể trong việc thực hiện trách nhiệm, nghĩa vụ tài chính đối với nhà nước. Ở đây nhà nước sử dụng tài chính công như là công cụ có hiệu quả bảo đảm sự bình đẳng trong xã hội. Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta, pháp luật đã quy định: “các loại hình doanh nghiệp bình đẳng trước pháp luật trong cạnh tranh trên thị trường”, do đó đòi hỏi Nhà nước phải có vai trò chủ đạo trong điều hành, quản lý tài chính công.

Nhà nước quản lý tài chính công là tất yếu. Theo đó, một mặt tài chính công là đối tượng quản lý của nhà nước. Ở khía cạnh này nhà nước vừa là chủ thể quản lý vừa là chủ sở hữu đối với tài chính công. Mặt khác, nhà nước sử dụng tài chính như là công cụ để thực hiện chức năng quản lý đất nước, quản lý xã hội. Ở đây thông qua chức năng, vai trò của tài chính công, nhà nước tác động, điều chỉnh các hoạt động kinh tế xã hội khác theo ý đồ, mục tiêu của nhà nước. bản chất nhà nước được thể hiện rất rõ trong quản lý tài chính công.

1.4.2. Đặc điểm quản lý tài chính công

Đặc điểm của tài chính công tạo nên các yếu tố tác động đến hệ thống phương thức và công cụ cũng như hiệu quả quản lý tài chính công. Cần có sự xem xét kỹ các đặc điểm của tài chính công, nhằm đưa ra các phương pháp, hệ thống công cụ quản lý phù hợp trong từng điều kiện cụ thể của đời sống kinh tế xã hội. Tài chính nói chung và tài chính công nói riêng trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa có những đặc điểm chủ yếu sau đây:

Một là, tài chính công được quản lý bằng pháp luật và theo kế hoạch

Tài chính công mang tính công cộng. Thuế- khoản thu chủ yếu của nhà nước được lấy từ các hoạt động kinh tế, từ mọi chủ thể kinh tế – xã hội; chi tiêu nhà nước là nhằm cung cấp hàng hoá công cộng cho xã hội, để phối hợp hành động chung, thực hiện ý chí của giai cấp thống trị, nên phải được thực hiện theo pháp luật và có kế hoạch.

Đất nước ta đã có Hiến pháp, có hệ thống văn bản pháp lý tương đối hoàn chỉnh và ngày càng được hoàn thiện, Luật Ngân sách nhà nước, các luật thuế, các văn bản hướng dẫn thực hiện các luật đó. Các quy định của nhà nước về thành lập và sử dụng các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách không được trái với Luật Ngân sách nhà nước và các luật khác.

Tất cả các hoạt động thu, chi của ngân sách nhà nước và các quỹ tài chính công khác đều phải được quy định rõ ràng chặt chẽ, từ khâu lập kế hoạch, thực hiện kế hoạch; xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan nhà nước các cấp, của các cán bộ nhà nước trong quản lý tài chính công.

Việc lập, chấp hành, quyết toán, kiểm tra ngân sách nhà nước hàng năm thể hiện sự kết hợp chặt chẽ việc sử dụng luật và kế hoạch để quản lý ngân sách. Dự toán ngân sách nhà nước sau khi được Quốc hội phê chuẩn có thể được xem như là một đạo luật.

Hai là, quản lý tài chính công đặc biệt coi trọng biện pháp tổ chức hành chính.

Biện pháp tổ chức - hành chính tác động vào đối tượng quản lý theo hai hướng:

+ *Thứ nhất*, chủ thể quản lý hành chính ban hành các văn bản pháp quy, quy định tính chất, mục tiêu, quy mô, cơ cấu tổ chức, tiêu chuẩn thành lập tổ chức, điều lệ hoạt động, những mối quan hệ hoạt động nội bộ tổ chức cũng như đối với bên ngoài...

+ *Thứ hai*, chủ thể quản lý đưa ra những chỉ thị, mệnh lệnh hành chính bắt buộc cấp dưới thực hiện những nhiệm vụ nhất định nhằm bảo đảm cho các bộ phận trong hệ thống hoạt động ăn khớp nhịp nhàng.

Biện pháp kinh tế thông qua lợi ích kinh tế mà khuyến khích đối tượng quản lý phấn khởi, yên tâm, chủ động sáng tạo thực hiện nhiệm vụ.

Biện pháp tổ chức - hành chính đảm bảo được tính thống nhất, chỉ huy, quyền lực.

Quản lý tài chính công cần kết hợp chặt chẽ các biện pháp quản lý, nhưng cần phải nhấn mạnh đến biện pháp tổ chức - hành chính. Nó thể hiện tính luật pháp trong quản lý, bảo vệ lợi ích của cộng đồng.

Ba là, quản lý tài chính công là sự quản lý kết hợp yếu tố con người và yếu tố tài chính.

Mọi hoạt động tài chính công đều gắn liền với các cơ quan nhà nước. Các cơ quan này vừa thụ hưởng kết quả hoạt động tài chính công, vừa tổ chức các hoạt động tài chính công. Quản lý tài chính công trước hết phải quản lý con người sử dụng nguồn tài chính đó. Quản lý hoạt động tài chính công cũng là để phục vụ cho việc điều hành tốt các công việc cơ quan nhà nước, tạo điều kiện cho cán bộ công chức Nhà nước thực hiện tốt nhất nhiệm vụ được giao. Ở đây, yếu tố tài chính gắn liền với yếu tố con người.

Việc thực hiện các khoản thu - chi tài chính công liên quan đến các chủ thể kinh tế xã hội, đặc biệt là liên quan đến lợi ích kinh tế tài chính của các chủ thể đó. Quản lý tài chính công theo các giác độ này phải hướng đến bảo đảm cho mọi chủ thể dù là cá nhân hay tổ chức, doanh nghiệp đều phải tuân thủ các văn bản pháp luật liên quan đến việc hình thành và sử dụng các quỹ tài chính công.

Quản lý tài chính công phải bảo đảm tiết kiệm, công khai theo quy định của Nhà nước.

Bốn là, quản lý tài chính công phải đảm bảo sự thống nhất giữ mặt giá trị và hiện vật (giá trị sử dụng).

Tài chính công là biểu hiện giá trị tài sản của quốc gia do Nhà nước nắm giữ. Giữa hai mặt giá trị và giá trị sử dụng không phải mọi nơi, mọi lúc đều có sự thống nhất. Sự không thống nhất dễ dàng gây ra những tác động tiêu cực cho kinh tế tài chính. Vì vậy quản lý tài chính công cần thiết phải bảo đảm sự thống nhất giữa giá trị và giá trị sử dụng. Điều đó có nghĩa là cần có sự đánh giá, đối chiếu thường xuyên giữa hiện vật và giá trị nhằm bảo đảm giá trị nhằm phản ánh đúng chất lượng của hiện vật, tức là giá trị sử dụng của tài sản.

1.4.3. Quan điểm mục tiêu và phương hướng quản lý tài chính công

a. Quan điểm:

Tài chính công là tài sản quốc gia, là tiềm lực vật chất có vai trò quyết định chi phối đến hiệu lực hiệu quả việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với xã hội. Do vậy quản lý tài chính công phải quán triệt các quan điểm chủ yếu sau:

Thứ nhất, quan điểm phục vụ chính trị.

Quan điểm này được thể hiện qua các nội dung:

Một là, Tài chính công phải bảo đảm thực hiện được lối chính trị, vai trò và hiệu lực lãnh đạo, cung ứng nguồn tài chính cho hoạt động của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Hai là, tăng cường sức mạnh và tiềm lực của Nhà nước, bảo đảm nguồn tài chính cho hoạt động của Nhà nước có hiệu lực và hiệu quả, thực hiện pháp luật và các quyết định của Nhà nước trong phân phối, phân bổ các nguồn lực tài chính cho các mục tiêu kinh tế - xã hội, bảo đảm sự kiểm soát của Nhà nước.

Ba là, bảo đảm nguồn tài chính cho củng cố sức mạnh quốc phòng, an ninh đất nước, an toàn của nền tài chính để bảo vệ chủ quyền quốc gia, nền độc lập của đất nước.

Thứ hai, quan điểm thúc đẩy phát triển kinh tế, ổn định xã hội.

Theo quan điểm này, quản lý tài chính công cần phải:

Một là, khai thác mọi tiềm năng của đất nước để phát triển kinh tế, bồi dưỡng và phát triển các nguồn lực tài chính, đa dạng hoá các hình thức xây dựng và phát triển thị trường tài chính để huy động và sử dụng các nguồn lực có hiệu quả cao.

Hai là, giải quyết tốt quan hệ giữa tích tụ và tập trung vốn, giữa tích lũy và tiêu dùng, giữa tiết kiệm, đầu tư và từng bước cải thiện đời sống nhân dân.

Ba là, tập trung vốn để thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, đầu tư đổi mới cơ cấu kinh tế năng động, đồng bộ và hiệu quả, nhất là việc xây dựng các khu công nghiệp, các ngành kinh tế mũi nhọn, bảo đảm kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế, phát triển cơ cấu kinh tế nhiều thành phần lâu dài.

Bốn là, bảo đảm nguồn tài chính thực hiện chiến lược con người, nâng cao dân trí cho cả nước, chăm lo sức khoẻ cho nhân dân, tạo thêm công ăn việc làm, thu nhập, giúp đỡ vùng nhiều khó khăn, kém phát triển, hỗ trợ người có công với nước và người nghèo.

Năm là, bảo đảm môi trường tài chính lành mạnh, ổn định để tạo điều kiện ổn định và phát triển kinh tế - xã hội.

Thứ ba, quan điểm phát huy nội lực.

Một là, có chính sách và giải pháp đúng đắn để vừa khai thác vừa bảo vệ tài sản tài nguyên quốc gia, bảo vệ môi trường, bao gồm tài sản, tài nguyên thiên nhiên ban tặng, tài sản từ trước đến nay nhân dân và Nhà nước đã xây dựng được.

Hai là, khai thác, nuôi dưỡng, huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực tài chính trong dân, trong các doanh nghiệp, các thành phần kinh tế, các quỹ công... để bảo đảm nguồn vốn cho phát triển đất nước.

Ba là, kết hợp nguồn lực của Nhà nước với nguồn lực của dân, của các tổ chức xã hội, tích cực thực hiện xã hội hoá sự nghiệp phát triển giáo dục, y tế, chăm lo sức khoẻ bảo vệ và chăm sóc trẻ em, phát triển thể dục, thể thao, văn hoá, tập trung nguồn vốn có hạn vào những vấn đề gay gắt nhất của đất nước.

Bốn là, tạo điều kiện và mở rộng quá trình hội nhập vào thị trường tài chính quốc tế, trước hết là với các nước trong hiệp hội ASEAN. Tạo môi trường hấp dẫn và uy tín trong hợp tác về tài chính, thu hút nguồn đầu tư nước ngoài, đồng thời tìm thị trường đầu tư ra ngoài.

Thứ tư, quan điểm tiết kiệm có hiệu quả.

- Tất cả các hoạt động tài chính công đều phải được tính toán chặt chẽ, có cơ sở và phải dự liệu được hiệu quả kinh tế - xã hội mới bỏ vốn và kinh phí, loại trừ những khoản chi tiêu hoặc đầu tư không thấy được và không có hiệu quả.

- Thực hiện tiết kiệm, đặc biệt là trong bộ máy nhà nước, các tổ chức xã hội, bảo đảm hiệu quả khi sử dụng tài chính công.

- Chi tiêu dùng (chi thường xuyên) của Nhà nước không những không được vượt quá nguồn thu thuế và phí, mà chỉ trong một giới hạn nhất định. Nguồn vay nợ không được chi cho tiêu dùng mà chỉ dành cho đầu tư phát triển.

- Khuyến khích dân cư tiết kiệm cho Nhà nước vay hoặc tự đầu tư để tăng trưởng kinh tế, giải quyết việc làm, tăng thu nhập và cải thiện đời sống. Khuyến khích tiêu dùng hàng nội địa, hạn chế nhập khẩu hàng tiêu dùng, nhất là hàng trong nước đã sản xuất đủ. Khuyến khích đủ sản xuất những hàng hoá có giá trị xuất khẩu cao.

b. Mục tiêu quản lý tài chính công.

- Làm cho bộ máy hành chính nhà nước hoạt động có hiệu lực và hiệu quả, đáp ứng nhu cầu và đòi hỏi ngày càng cao của các tổ chức và công dân;

- Tạo động lực khuyến khích các cơ quan hành chính và sự nghiệp tích cực, chủ động tự xác định số biên chế cần có, sắp xếp, tổ chức và phân công lao động hợp lý, nâng cao chất lượng công việc, sử dụng kinh phí với hiệu quả cao, hạn chế những đòi hỏi về tăng biên chế và chi phí hành chính.

- Nêu cao ý thức tiết kiệm, sử dụng có hiệu quả nguồn kinh phí và tăng cường đấu tranh chống các hiện tượng lãng phí, tham ô;

- Tạo điều kiện để công chức phát huy khả năng, nâng cao chất lượng công tác và tăng thu nhập vật chất cho tập thể và cá nhân.

c. Phương hướng đổi mới quản lý tài chính công.

Tiếp tục đổi mới chính sách và cơ chế quản lý ngân sách nhà nước. Ngân nhà nước bảo đảm đầy đủ nguồn lực tài chính cần thiết để duy trì hoạt động bình thường của bộ máy hành chính.

Đổi mới và hoàn thiện cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước theo nguyên tắc bảo đảm tính thống nhất của Nhà nước xã hội chủ nghĩa, tập trung cho ngân sách trung ương sức mạnh tài chính phù hợp, vừa bảo đảm tính độc lập, tự chủ và quyền hạn của chính quyền địa phương. Sửa đổi thẩm quyền quyết định của Quốc hội về dự toán ngân sách nhà nước theo hướng Quốc hội thông qua tổng số thu, chi ngân sách nhà nước và chi tiêu theo từng lĩnh vực. Tương tự, Hội đồng nhân dân các cấp quyết định ngân sách cấp mình và thông qua tổng số ngân sách địa phương chi tiết theo lĩnh vực.

Chi ngân sách Nhà nước phải thực sự tiết kiệm, hiệu quả, trong đó phải ưu tiên chi đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế, đầu tư có lựa chọn cho phát triển khoa học và công nghệ, phát triển nguồn nhân lực, bố trí hợp lý các khoản dự phòng và trả nợ, mở rộng xã hội hoá một số lĩnh vực dịch vụ công.

Xây dựng cơ sở pháp lý chặt chẽ trong việc sử dụng các nguồn kinh phí từ ngân sách (định mức chi tiêu...). Triển khai các biện pháp nhằm nâng cao hiệu quả chi và kiểm soát chi ngân sách nhà nước. Trước mắt có thể xây dựng định mức theo từng thời kỳ để các cơ quan, đơn vị chủ động bố trí sử dụng nguồn kinh phí của mình theo hướng có hiệu quả nhất.

Xây dựng cơ chế, chính sách về tự bảo đảm chi phí thường xuyên, tiền lương và phụ cấp lương đối với một số tổ chức dịch vụ công trong các lĩnh vực giáo dục, y tế, bảo hiểm xã hội, phát thanh, truyền hình, vệ sinh công cộng... Thử nghiệm phương thức Nhà nước cấp tiền cho các đơn vị này bằng việc Nhà nước mua sản phẩm với giá cả phù hợp với chất lượng và tiến độ.

Mở rộng quyền chủ động của các cơ quan, đơn vị trong việc sử dụng kinh phí ngân sách bằng việc chuyển quản lý đầu vào về biên chế và kinh phí đối với bộ máy hành chính nhà nước sang quản lý sản phẩm đầu ra để khuyến khích các đơn vị sử dụng tiết kiệm, hiệu quả kinh phí được giao trên cơ sở bố trí lại lao động và nâng cao chất lượng công việc.

Chuyển đổi phương thức quản lý cấp phát và thanh quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước đối với các cơ quan hành chính nhà nước như các khoản chi về lương, các khoản có tính chất lương, chi hành chính sự nghiệp, các khoản chi mua sắm, sửa chữa thường xuyên, sửa chữa lớn, thanh toán dịch vụ, thuê mướn, tiếp khách, công tác phí...

- Mở rộng kiểm toán ngân sách theo hướng bắt buộc. Nghiên cứu tạo cơ chế hoạt động thích hợp, bảo đảm tính độc lập tương đối của cơ quan kiểm toán nhà nước.

- Rà soát và chỉnh lý các quy định pháp luật và cơ chế quản lý tài chính hiện hành (thủ tục cấp phát ngân sách, kiểm soát chi, thanh quyết toán...).

- Xử lý nghiêm các hành vi lãng phí, vi phạm về chi tiêu tài chính công.

Hoàn thiện quản lý tài chính công sẽ có ảnh hưởng mạnh mẽ đến tất cả các hoạt động của bộ máy nhà nước. Nhà nước cần sử dụng tài chính công như một công cụ sắc bén và quan trọng để thúc đẩy cải cách hành chính trong thời gian tới.

1.4.4. Nội dung và hệ thống công cụ quản lý tài chính công.

a. Nội dung quản lý tài chính công.

Tài chính công gồm nhiều bộ phận:

- Ngân sách Nhà nước
- Dự trữ Nhà nước
- Tín dụng Nhà nước
- Tài chính các cơ quan hành chính Nhà nước
- Tài chính các đơn vị sự nghiệp Nhà nước.

Hoạt động tài chính công là hoạt động thu chi của các bộ phận, các quỹ trong hệ thống tài chính công. Quản lý tài chính công là quản lý quá trình thu, chi và bảo đảm sự cân đối thu - chi tài chính công của Nhà nước.

Thứ nhất, quản lý quá trình thu của Nhà nước.

Thu tài chính công được thực hiện dưới nhiều hình thức. Đối với ngân sách Nhà nước, thuế là nguồn thu chủ yếu, mang tính chất bắt buộc, sau nữa là các khoản thu khác như phí, lệ phí, bán tài sản Nhà nước, vay nợ trong và ngoài nước v.v... Đối với các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, các khoản thu có thể một phần lấy từ ngân sách nhà nước, một phần do các tổ chức và nhân dân đóng góp.

Quản lý quá trình thu tài chính công chính là quản lý quá trình thực hiện các khoản thu đó.

Yêu cầu cơ bản quản lý quá trình thu tài chính công bao gồm:

Một là, đảm bảo tập trung đầy đủ, kịp thời một bộ phận nguồn lực tài chính quốc gia vào tay Nhà nước để phục vụ cho việc chi tiêu của Nhà nước trong từng thời kỳ.

Việc động viên đầy đủ, kịp thời một bộ phận nguồn lực tài chính quốc gia vào tay Nhà nước là một yêu cầu cơ bản. Tuy vậy mức độ tập trung nguồn lực tài chính vào tay Nhà nước lệ thuộc vào chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước; cách thức chi tiêu của Nhà nước; tiềm lực kinh tế quốc gia trong từng thời kỳ cụ thể.

Quản lý quá trình thu tài chính công phải đảm bảo xác định đúng đắn đối tượng nộp, mức thu, nghĩa vụ và trách nhiệm người nộp, thủ tục nộp; thanh tra, kiểm tra, quyết toán các khoản thu nộp v.v...

Toàn bộ các khoản thu ngân sách nhà nước phải nộp vào Kho bạc nhà nước dưới hình thức tiền mặt, ngân phiếu thanh toán hoặc chuyển khoản. Các khoản thu của các quỹ tài chính công ngoài ngân sách, tùy từng loại quỹ, có thể gửi vào Kho bạc nhà nước hay các ngân hàng thương mại quốc doanh.

Hai là, đảm bảo cho nền kinh tế có hiệu quả.

Thực hiện yêu cầu này chính là giải quyết tốt nhất mối quan hệ về mặt lợi ích trong phân phối giữa Nhà nước và các chủ thể kinh tế - xã hội khác. Thực hiện tốt các yêu cầu đó, sẽ đảm bảo cho nguồn thu của tài chính công ổn định và phát triển.

Ba là, đảm bảo yêu cầu công bằng xã hội.

Suy cho cùng, thu tài chính công chính là sự phân phối lại sự thu nhập của nhân dân thông qua bộ máy Nhà nước. Việc đóng góp của nhân dân cần phải công bằng, phù hợp với khả năng đóng góp của người dân. Người nào có thu nhập cao hơn phải nộp thuế nhiều hơn. Những người có thu nhập như nhau thì nộp thuế như nhau.

Để thực hiện tốt các yêu cầu trên, cần phải sử dụng các công cụ và biện pháp quản lý phù hợp, cần xây dựng được các chính sách, chế độ thu đúng đắn, kế hoạch thu sát với thực tế; quy trình thu khoa học; tổ chức bộ máy thu gọn nhẹ hiệu quả.

Thứ hai, quản lý quá trình chi của Nhà nước.

Chi tài chính công là quá trình Nhà nước sử dụng nguồn tài chính đã tập trung được vào ngân sách nhà nước và các quỹ tài chính nhà nước khác để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình.

Chi tài chính công có quy mô và mức độ lớn, liên quan đến nhiều lĩnh vực, ở tất cả các địa phương và các cơ quan nhà nước; vừa mang tính chất không hoàn trả trực tiếp, vừa mang tính chất hoàn trả trực tiếp.

Xét trên phương diện quỹ, quản lý chi tài chính công bao gồm: quản lý chi ngân sách nhà nước và quản lý chi tiêu của các quỹ tài chính nhà nước khác.

Phù hợp với cách phân loại chi ngân sách nhà nước của Luật Ngân sách nhà nước, quản lý chi ngân sách nhà nước của nước ta bao gồm:

- Quản lý các khoản chi thường xuyên.

- Quản lý các khoản chi đầu tư phát triển.
- Quản lý các khoản chi trả nợ gốc cho Nhà nước vay.
- Quản lý chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính...

Đối với các quỹ tài chính công khác, các khoản chi có thể mang tính chất đầu tư hoặc tính chất tiêu dùng, hoặc cả hai tính chất đó, tùy theo từng loại quỹ. Quản lý việc chi tiêu của những quỹ này là nhằm thực hiện tốt những nhiệm vụ cụ thể nhất định của Nhà nước.

Các yêu cầu cơ bản đối với quản lý chi tiêu tài chính công:

- Đảm bảo cung cấp các nguồn tài chính cần thiết kịp thời để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.
- Quản lý các khoản chi phải đảm bảo tiết kiệm và hiệu quả.
- Gắn liền việc quản lý các khoản chi của Nhà nước với việc thực hiện các mục tiêu kinh tế vĩ mô.

Để thực hiện tốt các yêu cầu trên đây, cần phải sử dụng những công cụ và biện pháp quản lý phù hợp. Cần xây dựng được một chính sách, chế độ chi tiêu đúng đắn; hệ thống các định mức hợp lý; quy trình cấp phát, thanh toán chặt chẽ, khoa học, thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra và kiểm toán v.v...

Thứ ba, quản lý cân đối thu chi tài chính công.

Thu là tiền đề và giới hạn của chi. Thu chi tài chính công có thực sự cân đối được hay không, cần được xét trong quan hệ tài chính và kinh tế, giữa khả năng cung cấp nguồn lực tài chính của nền kinh tế cho Nhà nước và nhu cầu chi tiêu thực hiện nhiệm vụ của Nhà nước.

Hoạt động thu chi tài chính công gắn liền với các khâu của tái sản xuất xã hội. Sản xuất kinh doanh có hiệu quả, tăng trưởng cao và bền vững, tỷ lệ lạm phát vừa phải thì khả năng cân đối thu chi tài chính công thuận lợi. Ngược lại sản xuất kinh doanh gặp khó khăn, suy thoái thì khó khăn đảm bảo cân đối thu chi tài chính công.

Hệ thống chính sách kinh tế xã hội cũng có tác động đến cân đối thu chi tài chính công. Các chính sách đúng đắn có tác động đến kinh tế xã hội và dựa trên khả năng của tài chính quốc gia thì thực hiện cân đối thu chi tài chính công thuận lợi. Ngược lại, hệ thống chính sách không phù hợp thực tế khách quan có

thể gây ra khó khăn cho nền kinh tế và cho việc thực hiện cân đối tài chính công.

Để thực hiện cân đối thu chi tài chính công, cơ bản vẫn là phải đảm bảo phát triển kinh tế. Riêng về mặt tài chính, cần có biện pháp tích cực ngay từ khâu lập kế hoạch cho đến thực hiện kế hoạch thu, chi. Cần thực hiện thu nộp đầy đủ, kịp thời các khoản thu của Nhà nước; kiểm soát chặt chẽ các khoản chi đảm bảo vừa tiết kiệm, vừa hiệu quả, chi phải trên cơ sở thu, hụt kế hoạch thu thì phải giảm chi tương ứng; xây dựng kế hoạch chi có khoản dự phòng, hình thành quỹ dự trữ tài chính nhà nước, v.v...

Sau khi sử dụng tất cả các biện pháp về kinh tế, tài chính, nếu thu vẫn không đủ chi thì biện pháp thích hợp nhất là vay nợ trong nước, sau nữa là vay nợ nước ngoài.

b. Hệ thống công cụ quản lý tài chính công.

Để thực hiện quản lý tài chính công, Nhà nước sử dụng hệ thống các công cụ sau đây:

Một là, hệ thống pháp luật, bao gồm các văn bản pháp luật liên quan đến tài chính công, quy định các điều kiện, chuẩn mực pháp lý cho hoạt động tài chính công. Hệ thống quy định pháp luật cần được đổi mới thường xuyên cho phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội đất nước trong từng giai đoạn.

Hai là, công tác kế hoạch hoá. Công cụ kế hoạch hoá có vị trí quan trọng đặc biệt trong quá trình quản lý tài chính công. Với công cụ kế hoạch hoá, một mặt Nhà nước hoạch định xu thế vận động phát triển của tài chính công. Mặt khác, bảo đảm cho các khoản thu, chi của tài chính công được thực hiện theo kế hoạch. Nhà nước thông qua kế hoạch, đặc biệt là kế hoạch ngân sách, chủ động khai thác nguồn thu, tạo lập sự cân đối hợp lý với các khoản chi tài chính. Kế hoạch hoá là công cụ không thể thiếu được trong quản lý đất nước nói chung và đặc biệt là quản lý tài chính công.

Ba là, hệ thống các chính sách kinh tế vĩ mô nhằm kích thích việc khai thác nguồn thu, đồng thời bảo đảm chi được thực hiện một cách tiết kiệm.

Bốn là, hệ thống thanh tra, kiểm tra, kế toán, kiểm toán. Hệ thống công cụ này cho phép chủ động ngăn ngừa các hiện tượng tiêu cực về tài chính trong thu chi tài chính công. Đồng thời phát hiện, ngăn chặn những hành vi sai trái,

tiêu cực trong quản lý tài chính công. Cần coi việc thanh tra tài chính, kiểm toán... là hoạt động thường xuyên trong quản lý tài chính công.

Năm là, hệ thống tổ chức bộ máy quản lý tài chính công. Tổ chức và con người bao giờ cũng là công cụ quan trọng trong quản lý. Hệ thống tổ chức chặt chẽ, gọn nhẹ cho phép sự phối hợp nhịp nhàng trong quản lý. Năng lực cán bộ là yếu tố quyết định trong quản lý nói chung và quản lý tài chính công nói riêng. Đảng và Nhà nước ta đặc biệt quan tâm đến vấn đề này trong quá trình cải cách nền hành chính quốc gia.

Trong quản lý tài chính công, hệ thống các công cụ trên phải đồng bộ và được vận dụng một cách tổng hợp, tạo nên sự bổ sung, kết hợp hài hoà, không được coi nhẹ công cụ nào. Đó là cơ sở nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý tài chính công.

1.4.5. Tổ chức bộ máy quản lý tài chính công.

Tài chính công liên quan đến tất cả các hoạt động của các cơ quan nhà nước. Tất cả các cơ quan Nhà nước đều có nhiệm vụ quản lý tài chính công theo mức độ khác nhau tùy vào chức năng, nhiệm vụ và phạm vi hoạt động của đơn vị. Trong hệ thống các cơ quan Nhà nước từ Chủ tịch nước, Quốc hội, Chính phủ đến Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp, từ các cơ quan chuyên môn đến các đơn vị sử dụng kinh phí Nhà nước... để phải thực hiện quản lý tài chính công. Do vậy, khi nghiên cứu bộ máy quản lý tài chính công cần xem xét trên hai góc độ:

- Theo nghĩa rộng, bộ máy quản lý tài chính công bao gồm các cơ quan tài chính chuyên môn của Nhà nước và tất cả các cơ quan, tổ chức có sử dụng nguồn kinh phí của Nhà nước.

- Theo nghĩa trực tiếp, bộ máy tổ chức quản lý tài chính công chỉ gồm hệ thống các cơ quan tài chính chuyên môn của Nhà nước. Ở mỗi quốc gia khác nhau, các cơ quan này được tổ chức khác nhau tùy thuộc vào mô hình tổ chức của nền hành chính quốc gia nước đó.

Ví dụ, ở Việt Nam, cơ quan tài chính chuyên môn của Nhà nước trực tiếp thực hiện quản lý tài chính công là Bộ tài chính và hệ thống các đơn vị trực thuộc như Tổng cục thuế, Tổng cục Đầu tư phát triển, Kho bạc Nhà nước, các

vụ chức năng... Trên địa bàn tỉnh có Sở Tài chính, Cục thuế, Cục Đầu tư phát triển, Kho bạc Nhà nước tỉnh...

Căn cứ để xác lập tổ chức bộ máy quản lý tài chính công là:

- Hệ thống các cấp chính quyền và sự phân cấp quản lý kinh tế, tài chính, xã hội cho các cấp chính quyền, các cơ quan quản lý nhà nước.
- Đặc điểm, nội dung hoạt động của các quỹ trong hệ thống tài chính công.

Nguyên tắc tổ chức bộ máy quản lý tài chính công gồm:

- Tập trung dân chủ.
- Kết hợp quản lý theo ngành và theo lãnh thổ.
- Tiết kiệm và hiệu quả.

Vận dụng nguyên lý trên trong nền hành chính ở nước ta, hệ thống tổ chức bộ máy quản lý tài chính công bao gồm các cơ quan chủ yếu sau:

- Quốc hội
- Chính phủ
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư
- Bộ Tài chính
- Ngân hàng Nhà nước
- Các Bộ, Ngành (cơ quan ngang Bộ và cơ quan trực thuộc Chính phủ).
- Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp.
- Các đơn vị dự toán ngân sách Nhà nước.

Nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan về quản lý tài chính công theo quy định của pháp luật như sau:

Quốc hội:

- Ban hành pháp lệnh trong lĩnh vực ngân sách nhà nước.
- Quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia.
- Quyết định dự toán ngân sách nhà nước.
- Quyết định phân bổ ngân sách nhà nước theo từng loại thu, từng lĩnh vực chi và theo cơ cấu giữa chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển và chi trả nợ.
- Giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước, chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia.

Chính phủ:

Đây là cơ quan chấp hành của Quốc hội, thực hiện chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia, quản lý và bảo đảm sử dụng có hiệu quả tài sản thuộc sở hữu toàn dân; thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư:

Đây là cơ quan của Chính phủ, thực hiện việc lập và trình Chính phủ dự án kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước và các cân đối chủ yếu của nền kinh tế quốc dân, trong đó có cân đối tài chính, tiền tệ, vốn đầu tư xây dựng cơ bản, làm cơ sở cho việc xây dựng kế hoạch tài chính. Phối hợp với Bộ Tài chính và các bộ, ngành hữu quan kiểm tra, đánh giá hiệu quả vốn đầu tư các công trình xây dựng cơ bản.

Bộ Tài chính:

Đây là cơ quan của Chính phủ có chức năng thống nhất quản lý nhà nước về lĩnh vực tài chính, kế toán, ngân sách nhà nước trong phạm vi cả nước.

Ngân hàng Nhà nước:

Đây là Ngân hàng trung ương, nhưng cũng là cơ quan của Chính phủ, phối hợp với Bộ Tài chính trong việc lập dự toán ngân sách nhà nước; tạm ứng cho ngân sách Nhà nước để xử lý thiếu hụt tạm thời quỹ ngân sách nhà nước theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Các bộ, ngành:

Phối hợp với Bộ Tài chính, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong quá trình quản lý ngân sách Nhà nước và các quỹ tài chính nhà nước khác thuộc ngành, lĩnh vực phụ trách.

Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân:

Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, quyết định dự toán, phân bổ, giám sát việc thực hiện, phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương. Riêng hội đồng nhân dân cấp tỉnh còn có quyền quyết định thu phí, lệ phí, phụ thu và các khoản đóng góp của nhân dân theo quy định của pháp luật; quyết định phân cấp chi đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội của địa phương do Ủy ban nhân dân cùng cấp trình.

Ủy ban nhân dân lập dự toán và phương án phân bổ, lập quyết toán ngân sách địa phương trình Hội đồng nhân dân cùng cấp phê chuẩn và báo cáo cơ

quan hành chính Nhà nước, cơ quan tài chính cấp trên trực tiếp; tổ chức thực hiện ngân sách địa phương, phối hợp với các cơ quan Nhà nước cấp trên quản lý ngân sách nhà nước theo lĩnh vực trên địa bàn; kiểm tra nghị quyết của Hội đồng nhân cấp dưới về dự toán ngân sách và quyết toán ngân sách.

Các đơn vị dự toán ngân sách nhà nước.

Các đơn vị này tổ chức lập dự toán thu chi ngân sách thuộc phạm vi được giao; thực hiện dự toán thu, chi ngân sách được giao; hướng dẫn, kiểm tra thực hiện thu, chi ngân sách các đơn vị trực thuộc; quản lý, sử dụng tài sản Nhà nước tại đơn vị đúng mục đích, tiết kiệm và hiệu quả; chấp hành đúng chế độ kế toán, thống kê, báo cáo tình hình thực hiện ngân sách và báo cáo quyết toán ngân sách theo chế độ v.v...

Thứ hai, tổ chức bộ máy Bộ Tài chính - cơ quan tài chính chuyên môn của Nhà nước.

Phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao, tổ chức bộ máy của Bộ tài chính hiện nay như sau:

Một là, bộ máy giúp việc Bộ trưởng thực hiện chức năng quản lý Nhà nước:

- Vụ chính sách tài chính
- Vụ Chế độ Kế toán
- Vụ Ngân sách Nhà nước
- Vụ Tài chính An ninh - Quốc phòng
- Vụ Tài chính các ngân hàng và các tổ chức tài chính.
- Vụ Tài chính hành chính - sự nghiệp
- Cục quản lý công sản.
- Vụ Tài chính Đối ngoại.
- Vụ Quan hệ Quốc tế.
- Ban Quản lý và tiếp nhận viện trợ quốc tế.
- Ban Quản lý ứng dụng tin học.
- Vụ Tài vụ - Quản trị.
- Vụ Tổ chức cán bộ và đào tạo
- Văn phòng Bộ ...

Các cơ quan này được thay đổi tùy theo điều kiện của đất nước trong từng thời kỳ.

Hai là, các tổ chức quản lý nhà nước chuyên ngành trực thuộc:

- Tổng cục Thuế.
- Kho bạc Nhà nước.
- Thanh tra Tài chính Nhà nước
- Tổng cục Quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp.
- Tổng cục Đầu tư phát triển.
- Tổng cục Hải quan
- Cục Dự trữ quốc gia

Ba là, các đơn vị khác trực thuộc:

Học viện Tài chính, các trường Tài chính Kế toán, Bồi dưỡng cán bộ tài chính ở các địa phương.

Thứ ba, tổ chức bộ máy của các tổ chức quản lý nhà nước chuyên ngành trực thuộc Bộ Tài chính.

Một là, hệ thống thu thuế nhà nước.

Hệ thống thu thuế nhà nước được thành lập trực thuộc Bộ Tài chính để quản lý thống nhất trong cả nước công tác thu thuế và các khoản thu khác của ngân sách Nhà nước.

Hệ thống thu thuế Nhà nước được tổ chức như sau:

Ở Trung ương có Tổng cục Thuế trực thuộc Bộ Tài chính. Bộ máy giúp việc cơ quan Tổng cục gồm một số phòng chức năng và phòng nghiệp vụ.

Ở các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có các Cục thuế trực thuộc Tổng cục Thuế, đồng thời chịu sự chỉ đạo song trùng của Ủy ban nhân dân cùng cấp.

Ở các quận, huyện có Chi cục Thuế thuộc Cục Thuế, đồng thời chịu sự chỉ đạo song trùng của Ủy ban nhân dân cùng cấp.

Hai là, Kho bạc Nhà nước:

Kho bạc Nhà nước là tổ chức trực thuộc Bộ Tài chính, có nhiệm vụ giúp Bộ trưởng Bộ Tài chính thực hiện chức năng quản lý nhà nước về quỹ ngân sách

Nhà nước; quỹ dự trữ tài chính nhà nước, tiền, tài sản tạm thu, tạm giữ, huy động vốn cho ngân sách nhà nước và cho đầu tư phát triển.

Kho bạc Nhà nước được tổ chức thành hệ thống thống nhất như sau:

Ở trung ương có Kho bạc Nhà nước trực thuộc Bộ Tài chính. Bộ máy Kho bạc Nhà nước ở trung ương gồm một số bộ phận chức năng và nghiệp vụ (kể cả Văn phòng Kho bạc Nhà nước, Trung tâm Thông tin, Tin học).

Ở tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có Kho bạc Nhà nước trực thuộc kho bạc Nhà nước ở trung ương.

Ở quận, huyện, thị xã hoặc khu vực liên huyện có Kho bạc Nhà nước trực thuộc Kho bạc Nhà nước ở tỉnh, thành phố.

Ba là, Tổng cục Quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp.

Tổng cục Quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp là tổ chức quản lý tài chính chuyên ngành trực thuộc Bộ Tài chính, có nhiệm vụ giúp Bộ trưởng Bộ Tài chính thống nhất quản lý vốn và tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp theo uỷ quyền của Chính phủ.

Tổ chức bộ máy quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp được tổ chức thành hệ thống thống nhất từ trung ương đến các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

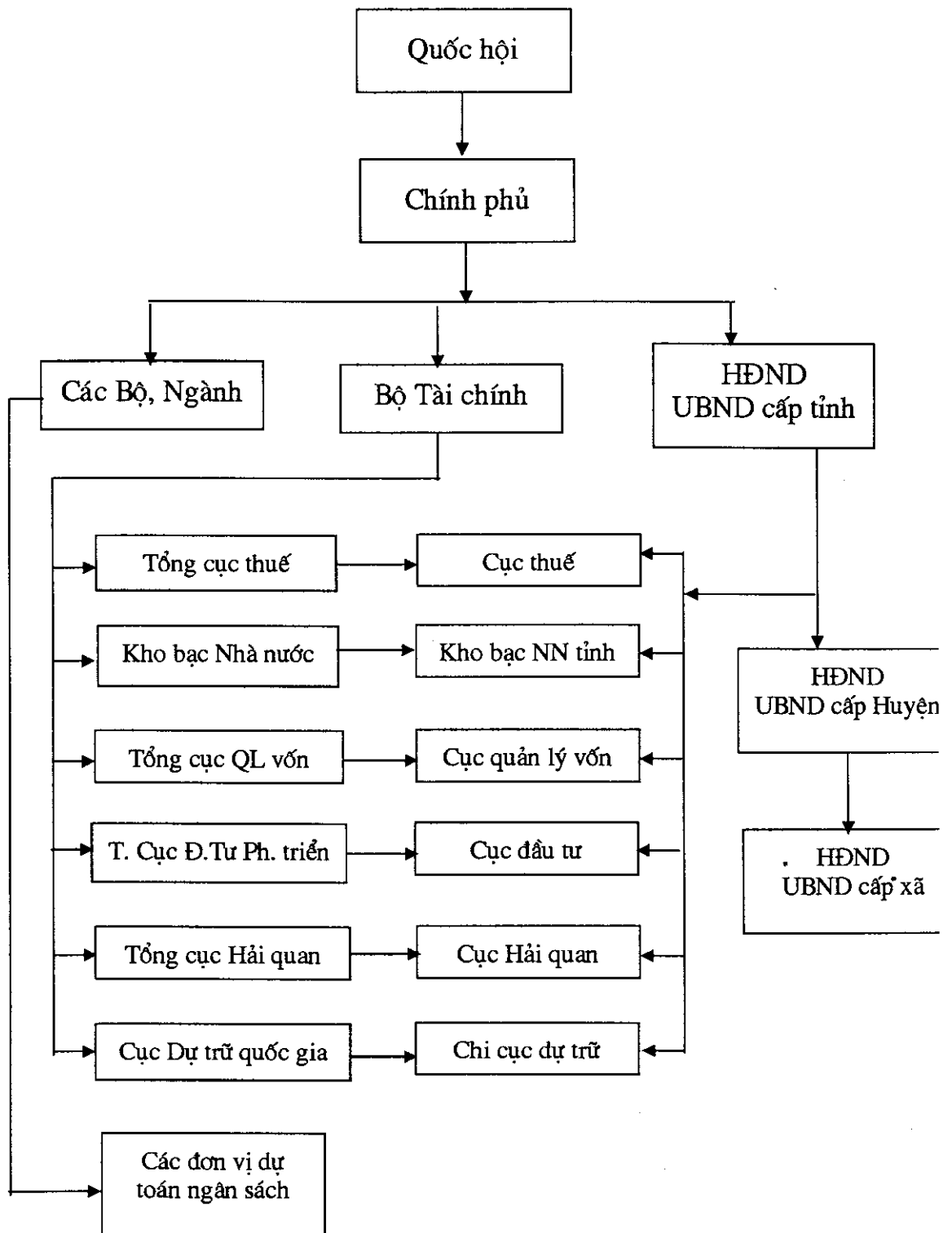
Ở trung ương có Tổng cục Quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp trực thuộc Bộ Tài chính. Bộ máy giúp việc Tổng cục trưởng gồm một số vụ chức năng và nghiệp vụ (kể cả Văn phòng Tổng cục).

Ở tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có Cục Quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp, là đơn vị trực thuộc Tổng cục, có nhiệm vụ quản lý vốn và tài sản thuộc sở hữu nhà nước trong các doanh nghiệp trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Bốn là, Tổng cục Đầu tư phát triển.

Tổng cục Đầu tư phát triển là tổ chức trực thuộc Bộ Tài chính có nhiệm vụ giúp Bộ trưởng Bộ Tài chính thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài chính, đầu tư phát triển, tổ chức thực hiện việc cấp phát vốn ngân sách nhà nước đối với các dự án, mục tiêu, chương trình theo danh mục do Chính phủ quyết định hàng năm.

Sơ đồ 1.1: Tổ chức bộ máy quản lý tài chính công



Bộ máy của Tổng cục Đầu tư phát triển được tổ chức thành hệ thống từ trung ương đến tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Ở trung ương có Tổng cục Đầu tư phát triển trực thuộc Bộ Tài chính. Bộ máy giúp việc Tổng cục trưởng gồm có một số vụ chức năng và vụ nghiệp vụ (kể cả Văn phòng Tổng cục).

Ở tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có Cục Đầu tư phát triển trực thuộc Tổng cục Đầu tư phát triển. Cục đầu tư phát triển ở tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện nhiệm vụ cấp phát vốn đầu tư và tín dụng ưu đãi trên địa bàn.

Tại khu vực có khối lượng lớn vốn đầu tư của Nhà nước, hoặc có công trình nhóm A, Bộ trưởng Bộ Tài chính được thành lập phòng hoặc chi cục đầu tư phát triển trực thuộc Cục hoặc Tổng cục Đầu tư phát triển. Phòng hoặc Chi cục Đầu tư phát triển giải thể sau khi kết thúc công trình.

Hệ thống tổ chức trên được thể hiện qua sơ đồ 1.3.

1.5. Kinh nghiệm quản lý tài chính công của một số nước trong khu vực và trên thế giới

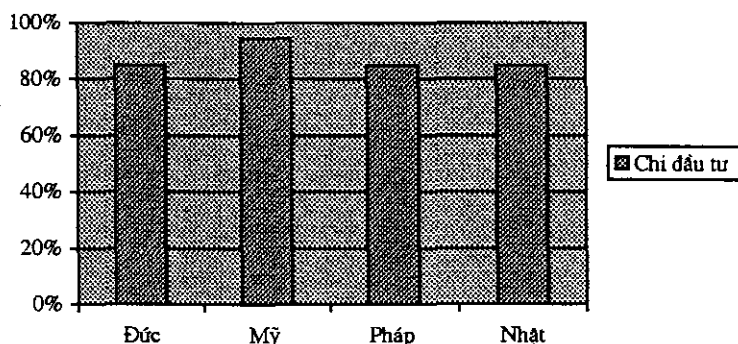
1.5.1. Quản lý tài chính công ở một số nước phát triển

Kể từ sau đại chiến thế giới II, nhằm khôi phục kinh tế sau chiến tranh, các nước OECD thi hành chính sách can thiệp kinh tế mạnh mẽ. Mức động viên từ thuế vào ngân sách bình quân đạt khoảng 25% GDP. Trong đó, những nước có mức động viên từ thuế cao là Phần Lan, Đan Mạch, Anh, Áo, Niu - Dilân. Những nước có mức huy động thấp là Nhật Bản, Mỹ. Riêng ở Pháp nếu tỷ lệ động viên từ thuế vào ngân sách (bao gồm cả trung ương và địa phương) năm 1938 là 10,5% GDP thì qua 40 năm đã tăng lên tới 22,6% năm 1977 và sau đó giữ ở mức bình quân 24,3% GDP trong suốt thập kỷ 1980 và 23,3% trong thập kỷ 1990.

Như trên chúng ta đã phân tích, do đã có nền kinh tế thị trường phát triển mạnh ổn định, tài chính công ở các nước này chú trọng cao tới các vấn đề xã hội, và các mục tiêu về phân bổ, phân phối, và ổn định hoá được đặt ưu tiên hơn là mục tiêu tăng trưởng. Chi NSNN chú trọng nhiều hơn tới các mục tiêu chính trị và xã hội. Mục tiêu của chi NSNN trước hết tập trung cho yêu cầu quản lý Nhà nước, tăng cường tiềm lực quân sự và trả nợ, trả lãi tiền vay; chi đầu tư cho

nền kinh tế chỉ đóng vai trò tạo môi trường kích thích đầu tư phát triển khu vực kinh tế tư nhân. Chính vì vậy, tỷ trọng chi thường xuyên ở các nước có nền kinh tế phát triển bình quân chiếm trên 85% tổng chi ngân sách, đặc biệt như Mỹ chiếm tới 94,6%.

Hình 1. 4. Cơ cấu chi NSNN ở một số nước phát triển



Xét về nội dung chi thường xuyên giữa các nước cũng rất khác nhau. Một số nước với mục tiêu xây dựng quốc gia mạnh về kinh tế và tiềm lực quân sự để tạo vị thế của mình trên trường quốc tế thì chi quân sự chiếm một tỷ trọng rất lớn trong ngân sách (như Mỹ, Anh, Đức...) Những nước mang tính trung lập trong quan hệ quốc tế, với mục tiêu chủ yếu là đẩy mạnh phát triển kinh tế và nâng cao phúc lợi xã hội thì chi cho mục đích xã hội chiếm tỷ trọng lớn, như các nước: Thụy Điển, Nhật Bản, Singapore,...

Với mục tiêu chính là ổn định chính trị, củng cố hệ thống pháp luật và kích thích đầu tư tư nhân, chi đầu tư NSNN chủ yếu hướng tới xây dựng cơ sở hạ tầng, đầu tư cho các chương trình phúc lợi, bảo đảm ổn định và mở rộng thị trường, đặc biệt chi trả nợ được coi trọng.

Chi đầu tư thì tùy theo điều kiện phát triển kinh tế - xã hội và sự can thiệp của Nhà nước đối với nền kinh tế, tỷ trọng bình quân là khoảng 12-15% tổng chi NSNN, trừ Mỹ là nước có tỷ trọng chi đầu tư thấp nhất 5,4% chi NSNN. Đối tượng chi đầu tư nói chung thường nhằm hỗ trợ và tạo điều kiện cho khu vực kinh tế tư nhân phát triển qua việc trợ cấp trực tiếp các doanh nghiệp, đầu tư cơ sở hạ tầng. Tỷ trọng chi đầu tư trong NSNN ở các nước có xu

hướng giảm dần, đặc biệt là phần chi đầu tư trực tiếp doanh nghiệp có xu hướng giảm nhanh, trong khi chi khoa học công nghệ tỷ trọng tăng nhanh và chiếm vị trí quan trọng trong chi đầu tư. Ở Anh số tiền chi hoạt động nghiên cứu khoa học hàng năm chiếm khoảng 2,5% GDP, trong đó 60% là do NSNN cấp; ở Đức số tiền chi NSNN cho nghiên cứu khoa học là 6,2 tỷ马克 (khoảng 3,3% chi NSNN); ở Mỹ chi cho nghiên cứu khoa học là lớn nhất, tỷ trọng của nước này chiếm tới 70% toàn bộ số tiền chi của ngân sách cho nghiên cứu khoa học của các nước tư bản.

Chi thường xuyên chiếm tỷ trọng lớn trong chi NSNN của các nước kinh tế phát triển. Nội dung chi rất lớn và sự phân loại ở các nước nhìn chung là giống nhau, nhưng thứ tự ưu tiên thì phụ thuộc vào chính sách của từng nước. Tuy nhiên tùy từng khoản chi khác nhau, mức độ ưu tiên thường được sắp xếp như sau: chi quản lý, chi quốc phòng an ninh, chi trả nợ, chi bảo đảm xã hội, chi trợ cấp và chi khác. Chi quản lý để duy trì bộ máy Nhà nước và chi quốc phòng an ninh đứng vị trí quan trọng nhất, ở Đức hai khoản chi này chiếm gần 50% tổng chi NSNN. Chi bảo đảm xã hội bao gồm các khoản chi cho các nhu cầu giáo dục, đào tạo, sức khỏe cộng đồng, phúc lợi xã hội, trợ cấp xã hội cũng chiếm tỷ lệ đáng kể. Ngoài ra chi viện trợ cũng được coi trọng (gồm cả viện trợ kinh tế và viện trợ quân sự).

b. Ngân sách Nhà nước của Mỹ.

Hệ thống NSNN Mỹ được coi là mô hình điển hình của các nước công nghiệp phát triển. Tương ứng với mô hình tổ chức hệ thống Nhà nước, NSNN được chia thành 3 cấp: ngân sách liên bang, ngân sách chính quyền liên bang, ngân sách địa phương. Nguyên tắc phân cấp NSNN của Mỹ được biết dưới tên gọi Fiscal Federalism dùng để chỉ hệ thống các khoản trợ cấp từ ngân sách, trên cơ sở đó mà phân định các nguồn thu của liên bang, các bang và các cấp tự quản địa phương, mỗi cấp chính quyền đều có quyền quyết định trong việc định sách thuế và mức thuế.

Nhà nước với vai trò chỉ can thiệp vĩ mô nền kinh tế và sử dụng NSNN như một công cụ để tạo môi trường thu hút khuyến khích đầu tư tư nhân cho việc tăng trưởng và phát triển kinh tế. Với chính sách chạy đua vũ trang, chi quốc phòng ngày càng tăng lên cả về qui mô và tỷ trọng, chi đầu tư chiếm tỷ

trọng nhỏ, chi bảo đảm xã hội và phúc lợi chiếm tỷ trọng lớn nhất. Chính phủ Mỹ đã thực hiện cải cách ngân sách Chính phủ với mục tiêu cắt giảm 9 nội dung chi ngân sách chi tiêu mà ngân sách liên bang tài trợ:

- Giảm bớt sự bao cấp tràn lan của ngân sách liên bang trong chi bảo đảm xã hội thông qua việc cắt giảm các khoản trợ cấp y tế, bảo hiểm sức khỏe, bảo hiểm thu nhập cho cựu chiến binh, đào tạo nghề...

- Trợ cấp dân cư là nội dung chi được ưu tiên, nhưng để phục vụ chính sách cải cách. Chính phủ đã điều chỉnh cắt giảm các chương trình như: trợ cấp giúp lương thực, trợ cấp trẻ sơ sinh, trợ giúp rủi ro, trợ cấp nhà ở...

- Giảm mức trợ cấp đối với người có thu nhập thấp, trợ cấp ăn trưa cho các trường học.

- Hoàn thiện hệ thống thu phí và nâng mức thu các loại phí như: cầu, đường, sân bay, bến cảng, giảm bớt trợ cấp từ NSNN.

- Điều chỉnh trợ cấp đối với các chương trình kinh tế phục vụ công cộng hoặc các khu vực đặc biệt khó khăn như dịch vụ tìm việc làm, phát triển cộng đồng, trợ cấp tín dụng nông nghiệp,...

- Quản lý chặt chẽ và giảm các khoản đầu tư cho các dự án về khai thác và khôi phục nguồn nước, đường cao tốc, giao thông công cộng, ...

- Xem xét và phân loại hệ thống tài trợ cho ngân sách địa phương theo các nhóm lớn để tiện quản lý và nâng cao hiệu quả. Sắp xếp 77 chương trình cho các Bang và địa phương thành 5 nhóm chính đồng thời xác định nguyên tắc tài trợ và giảm mức tài trợ.

- Sắp xếp lại bộ máy quản lý Nhà nước liên bang, các bang và địa phương trên cơ sở sắp xếp tổ chức và giảm biên chế các Bộ.

- Khuyến khích thành lập các "quỹ tư nhân" nhằm giảm bớt sự tài trợ từ NSNN cho nghiên cứu khoa học công nghệ và khoa học nhân văn.

Trong một thời kỳ dài, chính sách tài khoá tùy biến đã được sử dụng rộng rãi ở Mỹ. Chính phủ liên bang sử dụng những dự án công trình công cộng qui mô lớn để đối phó với sự suy giảm kinh tế và tạo việc làm. Tương phản với dự án công trình công cộng sử dụng nhiều vốn và thời gian kéo dài là những dự án việc làm công cộng. Các dự án việc làm công cộng nhằm thuê những công nhân thất nghiệp một thời gian ngắn trong các công việc công cộng, sau đó mọi

người có thể chuyển sang những công việc trong khu vực tư nhân. Một cách tiếp cận khác của chính sách tài khoá tuỳ biến là tạo ra những thay đổi tạm thời trong thuế thu nhập. Cắt giảm thuế có thể giữ cho thu nhập khả dụng không bị giảm xuống và ngăn cản sự giảm sút kinh tế từ nhỏ thành suy thoái nặng nề. Thay đổi thuế suất có thể dùng để kích thích hoặc kiềm chế nền kinh tế.

Nhiều người ủng hộ chính sách ổn định tuỳ biến đã coi việc thay đổi thuế như một vũ khí tài khoá lý tưởng. Một khi thuế được thay đổi, người tiêu dùng sẽ phản ứng rất nhanh; một sự giảm thuế lan truyền rộng, sẽ khuyến khích chi tiêu hàng tiêu dùng và làm nền kinh tế đi lên.

Chính sách tài khoá tuỳ biến mới nhìn có vẻ là một công cụ, hấp dẫn nhưng nó cũng có những nhược điểm nhất định. Các công trình công cộng thường phải mất một khoảng thời gian khá lâu mới có thể chi được một phần đáng kể các khoản tiền để tạo việc làm mới. Do đó, người ta thường chỉ áp dụng phương pháp này khi đối phó với những suy thoái trầm trọng và kéo dài.

Ngược lại, những chương trình việc làm công cộng thì có thể khắc phục được nhược điểm của các dự án công trình công cộng thì chúng có thể bắt đầu và kết thúc nhanh chóng, tuy nhiên nhiều khi công việc này cũng tốn kém nhiều tiền và không hiệu quả. Việc thay đổi hệ thống thuế cũng có những nhược điểm. Quốc hội mất nhiều thời gian tranh cãi và thông qua những kế hoạch về thuế.

Bên cạnh chính sách tài khoá tuỳ biến, Mỹ cũng như các nước phát triển khác thường sử dụng cơ chế ổn định tự động. Cơ chế chủ yếu là những thay đổi tự động trong doanh thu thuế và thanh toán chuyển nhượng. Các sắc thuế được thiết kế để tạo ra những thay đổi tự động (giảm hoặc tăng) doanh thu thuế, khi thu nhập bắt đầu thay đổi (giảm hoặc tăng), mặc dù Quốc hội không tiến hành thay đổi thuế suất. Một trong những biện pháp để tạo ra cơ chế này là sử dụng thuế lũy tiến. Trong thời kỳ bùng nổ kinh tế, thu nhập tăng lên, và thuế lũy tiến làm cho gánh nặng thuế tương đối cũng tăng lên, làm giảm kích thích sản xuất, và làm nguội dần nền kinh tế. Ngược lại trong thời kỳ suy thoái kinh tế, thu nhập giảm và thuế suất tương đối cũng giảm theo, làm giảm gánh nặng thuế, kích thích sản xuất.

Một cơ chế ổn định khác là chương trình thanh toán chuyển nhượng như bảo hiểm thất nghiệp, phúc lợi và những chương trình tương tự. Bảo hiểm thất nghiệp làm tăng giảm thu nhập theo phương thức ổn định hoá, chống lại chu kỳ. Trong thời kỳ suy thoái, thất nghiệp tăng lên, nhiều người ăn lương thất nghiệp, và chi tiêu của Chính phủ để chi trả tiền thất nghiệp tự động tăng lên, và ngược lại trong thời kỳ kinh tế hưng thịnh, các khoản chi tiêu này sẽ tự động giảm đi do số người ăn lương thất nghiệp thấp hơn.

a. Tài chính công của Thụy Điển

Mục tiêu của Chính phủ Thụy Điển là đảm bảo cao nhất các nhu cầu phúc lợi xã hội cho nhân dân thông qua hoạt động NSNN. Với chính sách huy động tối đa nguồn thu NSNN (năm 1998 thu NSTW chiếm 38% GDP) nhằm phân bổ một cơ cấu chi NSNN chủ yếu phục vụ lại cho nhu cầu người dân. Mô hình NSNN của Thụy Điển là mô hình ngân sách có định hướng xã hội mạnh nhất trong các nước có nền kinh tế thị trường phát triển.

Trong tổng chi NSNN, 56% dành cho các mục đích xã hội và được xếp ưu tiên hàng đầu. Với chính sách huy động nguồn lực hợp lý, hàng năm chi đầu tư trong NSNN có tỷ trọng rất thấp (chi bảo dưỡng đường xé 4,4%; chi cấp phát vốn cho các doanh nghiệp 3,5%). Thụy Điển là một trong những nước có tỷ lệ chi quốc phòng thấp nhất (chiếm 4,2%).

1.5.2. Chính sách tài khoá của một số nước đang phát triển.

Nhằm tạo điều kiện cho tăng trưởng và phát triển kinh tế ở mức độ cao nhằm nhanh chóng đuổi kịp các nước phát triển, hầu hết các nước đang phát triển đều chú trọng đến chi cho đầu tư phát triển và giảm thiểu các khoản chi thường xuyên.

Tỷ lệ động viên của một số nước trong khu vực Đông Nam Á như Malaixia bình quân gần 26% trong thập kỷ 1980, 25% giai đoạn 1990/1997, Singapore bình quân 29,5% trong thập kỷ 1980, 31,3% giai đoạn 1990/1997. Còn một số nước khác như Indônêxia bình quân 20% thập kỷ 1980, 18% giai đoạn 1990/1997, Philipines bình quân 13,3% trong thập kỷ 1980, 18,3% giai đoạn 1990/1997, Thái Lan bình quân gần 16% trong thập kỷ 1980, gần 19% giai đoạn 1990/1997.

Do đó chi thường xuyên phần lớn các nước đang phát triển chiếm tỷ trọng cao trong tổng chi NSNN. Chi đầu tư xây dựng cơ bản chiếm tỷ trọng rất lớn và các nước đều có chính sách thâm hụt ngân sách cao để bù đắp cho nhu cầu chi đầu tư. Mức độ thâm hụt NSNN thì được xác định dựa vào mức động viên và nhu cầu đầu tư của nền kinh tế.

b. NSNN của Thái Lan.

Kể từ năm 1980 chi NSNN Thái Lan đã mở rộng phục vụ cho chính sách điều chỉnh vĩ mô nền kinh tế với mục tiêu nâng lương cho công chức Chính phủ, tài trợ vốn cho phát triển nông thôn, đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng và đô thị hoá nông thôn. Để thực hiện được mục tiêu đó, Chính phủ Thái Lan đã chấp nhận thâm hụt NSNN ở tỷ lệ cao. Vào năm 1975-1980 mức thâm hụt thường xuyên dưới 6% GDP, đến năm 1981 thâm hụt tăng lên 7,54% GDP. Sau giai đoạn này, tăng trưởng nền kinh tế Thái Lan đạt tốc độ cao và Chính phủ Thái Lan bắt đầu thực hiện chính sách tài khoá "thắt chặt chi tiêu". Chi NSNN chiếm 22,15% GDP, đến năm 1990 tỷ lệ này chỉ còn 14,7% GDP.

Chi thường xuyên chiếm tỷ trọng chủ yếu trong tổng chi NSNN và có xu hướng ngày càng tăng. Tỷ lệ chi đầu tư ngày càng giảm và chiếm tỷ trọng rất nhỏ do việc thực hiện chính sách huy động vốn của tư nhân và vốn đầu tư nước ngoài. Vào giai đoạn 1976-1980 chi đầu tư chiếm 24,2% trong tổng chi NSNN, đến năm 1986-1990 tỷ lệ này chỉ còn 15,1%. Tuy nhiên tổng số vốn đầu tư toàn xã hội giai đoạn 1986-1990 đã tăng lên nhiều lần so với giai đoạn 1976-1980, do đó giai đoạn 1988-1990 NSNN Thái Lan đã bội thu với tỷ lệ 3% GDP.

b. NSNN của Indônêxia

Indônêxia là nước có nền kinh tế phát triển với tốc độ cao, bình quân tăng trưởng trong những năm qua là 6,5% GDP. Trong chính sách kinh tế, khu vực kinh tế tư nhân phát triển mạnh và Nhà nước sử dụng ngân sách như một công cụ thúc đẩy nền kinh tế một cách gián tiếp thông qua chính sách thuế, đầu tư chọn lọc để tác động vào khu vực kinh tế tư nhân. Do đó, mà tỷ trọng đầu tư từ NSNN chỉ chiếm 20-25% tổng số vốn đầu tư của toàn xã hội, còn lại 75-80% là vốn đầu tư của khu vực tư nhân. Tuy nhiên chi đầu tư cho nền kinh tế lại chiếm tỷ trọng lớn trong tổng chi NSNN. Chi giáo dục có tỷ trọng chi lớn nhất chiếm từ 13%-16,4%; chi y tế, dịch vụ công cộng có xu hướng chi tăng

trường ổn định qua các năm; các nội dung chi khác luôn có sự biến động tùy thuộc vào khả năng ngân sách và nhiệm vụ của Nhà nước qua các thời kỳ. Xét cụ thể thì Chính phủ Indônêxia tập trung chú trọng vào đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng của nền kinh tế như giao thông, điện, phát triển vùng kinh tế. Trong khi đầu tư trực tiếp vào sản xuất chiếm tỷ trọng nhỏ và có xu hướng ngày càng giảm. Trong đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, hệ thống giao thông được chú trọng nhất và chiếm tỷ trọng chi ngân sách lớn nhất (bình quân gần 23% tổng chi NSNN). Chi cho phát triển vùng kinh tế và điện lực có tỷ trọng ngày càng tăng, điều này thể hiện rõ chính sách của Indônêxia là xây dựng môi trường thu hút vốn đầu tư tư nhân và vốn đầu tư nước ngoài.

c. NSNN ở Trung Quốc

Đối với Trung Quốc, trong hơn 20 năm cải cách mở cửa, hệ thống NSNN Trung Quốc đã trải qua 4 giai đoạn :

- Trước 1980, hệ thống NSNN Trung Quốc tổ chức theo mô hình kế hoạch hoá tập trung, thu đủ, chi đủ, trung ương hầu như quản lý toàn bộ hệ thống NSNN.

- Từ 1980 đến 1984, Trung Quốc áp dụng chủ trương "ăn bấp riêng". Trung ương có nguồn thu riêng (chủ yếu là lợi nhuận trích nộp từ các DNNN thuộc trung ương quản lý, thuế xuất nhập khẩu...). Địa phương có nguồn thu riêng (lợi nhuận giao nộp các DNNN thuộc địa phương quản lý và một số khoản thu nhỏ lẻ khác). Ngoài ra, lợi nhuận giao nộp ngân sách của một số DNNN đặc biệt của địa phương cũng được phân chia theo tỷ lệ (20/80) cho trung ương và địa phương.

- Từ 1985 đến 1993, hệ thống khoán ngân sách đã được triển khai ở Trung Quốc. Do áp dụng chính sách khoán ngân sách, thu NSNN đặc biệt là NSTW đã giảm rất nhiều, có năm xuống tới mức kỷ lục (khoảng 10% GDP). Hệ thống khoán thu ngân sách đã không thúc đẩy nỗ lực thu ngân sách của các cấp chính sách địa phương. Trái lại, hệ thống này thúc đẩy các địa phương chỉ quan tâm vào các nguồn thu có lợi cho ngân sách địa phương, hoặc cố gắng chuyển nguồn thu của ngân sách sang quỹ để ngoài ngân sách, tiện dụng cho địa phương. Do đó, tiềm lực tài chính Nhà nước, nhất là tiềm lực tài chính của

trung ương đã bị giảm sút đáng kể trong khi ngân sách địa phương lại tăng lên một cách bất hợp lý.

- Sau đó, để sửa sai, Nhà nước Trung Quốc đã sửa đổi chế độ khoán ngân sách thành chế độ phân cấp ngân sách. Theo chế độ phân chia diện thuế riêng. Các sắc thuế thuộc trung ương gồm thuế xuất nhập khẩu, thuế GTGT và thu nhập doanh nghiệp của các doanh nghiệp trung ương, thuế doanh thu đối với một số dịch vụ. Các sắc thuế thuộc địa phương gồm thuế kinh doanh, thuế thu nhập doanh nghiệp của các doanh nghiệp địa phương, thuế thu nhập cá nhân. Nguồn thu chung gồm thuế GTGT, thuế buôn bán chứng khoán và thuế tài nguyên. Về tổ chức bộ máy, có cơ quan thuế quốc gia (Tổng cục thuế trực thuộc Chính phủ) chịu trách nhiệm thu các nguồn thu của NSTW và các nguồn thu chung; Cơ quan thuế của địa phương (độc lập với Tổng cục thuế) chịu trách nhiệm thu các sắc thuế thuộc ngân sách địa phương. Từ khi áp dụng chế độ phân cấp ngân sách (từ 1994) quan hệ ngân sách đã từng bước được cải thiện.

1.5.3. Một số kinh nghiệm rút ra cho việc quản lý tài chính công ở nước ta.

Qua việc nghiên cứu tài chính công ở một số nước công nghiệp phát triển, các nước đang phát triển, có thể rút ra một số kinh nghiệm để có thể tham khảo trong việc quản lý tài chính công ở nước ta như sau:

a. Về các chính sách thuế

Thứ nhất, việc thực hiện chính sách thuế phải bảo đảm sự công bằng và có sự ổn định một cách nhất định cả về thời gian ổn định và thuế suất ổn định. Các mức thuế suất quan trọng nhất như : thuế thu nhập, thuế trị giá gia tăng ở hầu hết các nước phát triển thường được giữ ngay trong thời hạn ít nhất là 10 năm thậm chí trên 20 năm mới được xem xét điều chỉnh. Sự công bằng về nghĩa vụ thuế không có nghĩa là áp đặt chung một mức thuế cho các đối tượng chịu thuế, mà có xét đến quy mô kinh doanh và tình trạng hay mức thu nhập. Cộng hoà Liên bang Đức, nhiều nước Tây Âu và Hàn Quốc đã thực hiện chính sách thuế thu nhập doanh nghiệp phân biệt theo mức lợi nhuận của doanh nghiệp, doanh nghiệp có lợi nhuận dưới giới hạn quy định, thì mức thuế thấp hơn và các doanh nghiệp có thu nhập lợi nhuận cao hơn; và thông thường không có sự phân biệt thuế thu nhập và VAT theo ngành sản phẩm, hay nói cách khác đánh

thuế thu nhập và VAT không căn cứ vào việc doanh nghiệp làm ra cái gì mà căn cứ vào doanh thu và bao nhiêu lợi nhuận đã làm ra. Đây là một chính sách rất quan trọng để bảo đảm môi trường cạnh tranh bình đẳng và sẽ có tác động tích cực đến việc phân bổ nguồn lực của toàn xã hội theo nguyên tắc hiệu quả thông qua phương thức cạnh tranh.

Về tổng mức huy động thu vào NSNN thể hiện khác rõ hiệu quả và trình độ phát triển của nền kinh tế. Trong những năm gần đây, ở các nước công nghiệp phát triển tỷ lệ huy động vào NSNN từ 20-40% GDP, ở các nước đang phát triển là 10-20% và các nước kém phát triển phổ biến dưới 10%. Nhưng ngay trong từng khối nước thì chính sách huy động nhiều hay ít vào NSNN còn phụ thuộc nhu cầu chi tiêu của Chính phủ, chính sách tăng trưởng kinh tế và bảo đảm các phúc lợi xã hội.

Thứ hai, phải sử dụng chính sách thuế như công cụ quan trọng để bảo vệ lợi ích quốc gia, bảo hộ sản xuất trong nước gắn với hội nhập quốc tế. Xu thế toàn cầu hoá và gỡ bỏ các hàng rào thuế quan là một xu thế chung tất yếu trong giai đoạn phát triển hiện nay của kinh tế thế giới. Sự phát triển kinh tế của từng quốc gia không thể tách rời sự hợp tác với các nước khác. Tuy nhiên, xu thế đó không phải được tiến hành nhất loạt trong tất cả các nước, đối với tất cả các sản phẩm hàng hoá mà có chương trình, bước đi cho các khối nước, thậm chí cho cả từng nước khác nhau. Qua nghiên cứu cho thấy ngay cả ở các nước công nghiệp phát triển và các "con rồng" Châu á vẫn thực hiện nhiều chính sách bảo hộ bằng thuế quan hoặc các hàng rào phi thuế khác. Ở nhiều nước thuế quan còn được sử dụng như một vũ khí chính trị để áp đặt đối với nền kinh tế của nước khác, mà điển hình trong việc thực hiện chính sách này là Mỹ. Chính sách thuế quan của Mỹ hình thành 2 loại thuế suất khác nhau, mức thuế suất thấp áp dụng với các nước đã bình thường hoá quan hệ thương mại với Mỹ, hay còn nói cách khác là được hưởng ưu đãi tối huệ quốc. Còn các nước mà Mỹ coi là đối lập, thù địch, chưa bình thường hoá quan hệ thương mại phải chịu mức thuế suất cao gấp 2 lần thuế suất ưu đãi nêu trên.

Thứ ba, có sự khác biệt đáng kể trong nguồn thu giữa các nước phát triển và đang phát triển. Các nước phát triển có nguồn thu chủ yếu từ các khoản thuế thu nhập cá nhân và thu nhập doanh nghiệp tư nhân; tỷ trọng thu từ thuế xuất

nhập khẩu chiếm tỷ trọng nhỏ. Ngược lại, ở các nước đang phát triển, nguồn thu dựa chủ yếu vào thuế xuất nhập khẩu và thu từ các doanh nghiệp Nhà nước.

b. Về chính sách chi tiêu của Chính phủ.

Vấn đề bao cấp trong NSNN chỉ tồn tại ở một số nền kinh tế chuyển đổi và khu vực kém phát triển, bao gồm bao cấp cho khu vực doanh nghiệp và bao cấp cho một số khu vực dịch vụ; và hậu quả của chính sách bao cấp đều dẫn đến sự lãng phí, thất thoát và kém hiệu quả. Kinh nghiệm rút ra là NSNN chỉ chi tiêu để thực hiện các chức năng nhiệm vụ của Chính phủ đã được pháp luật quy định. Việc tài trợ cho các hoạt động dịch vụ có tính xã hội được thực hiện theo các nguyên tắc hỗ trợ có mục tiêu, căn cứ vào hiệu quả, chất lượng dịch vụ.

Việc thực hiện chi tiêu của Chính phủ, thể hiện các hành vi mua sắm, xây dựng cơ bản, cung ứng dịch vụ được thực hiện thống nhất theo cơ chế đấu thầu để lựa chọn nhà cung cấp với chi phí thấp nhất, chất lượng cao nhất. Cũng cần lưu ý thêm rằng, đấu thầu đã là một quy chế chung được áp dụng ở các nước kinh tế thị trường hàng nhiều thập kỷ qua, nó không phải là một trở ngại trong việc thực hiện các dự án sử dụng vốn của NSNN. Vấn đề đặt ra là phải có quy chế đấu thầu, từ các quy chế đơn giản nhất áp dụng cho các dự án nhỏ, hoặc mua sắm một số hàng hoá trị giá thấp đến quy chế đầy đủ, chi tiết áp dụng cho các dự án lớn đòi hỏi sự thẩm định và đánh giá sâu sắc, phức tạp hơn.

c. Vấn đề quản lý thâm hụt NSNN

Xét về mức độ thâm hụt NSNN ở các nước cũng khác nhau, phụ thuộc vào tình hình phát triển kinh tế, khả năng cân đối nguồn thu, nhu cầu chi của NSNN và các chính sách sử dụng chi tiêu của Chính phủ như một công cụ chính sách để tác động đến sản lượng tiềm năng của mỗi nước. Trong khu vực các nước công nghiệp phát triển, tại Mỹ, do kinh tế phát triển khá, nên bội chi NSNN từ 2% GDP năm 1995 đến năm 1998 đã chuyển lên thành thặng dư gần 1%; Singapore liên tục thặng dư trên 15% GDP; trong khi đó Nhật Bản là nền kinh tế đứng thứ hai thế giới, nhưng do trì trệ không phát triển kinh tế nên bội chi từ 2% tăng lên tới 15% GDP. Trong khu vực các nước đang phát triển, thì hầu hết các nước ngân sách đều trong tình trạng bội chi. Nhưng về mức bội chi,

thì trừ một số ít nước có mức bội chi cao như Cộng hoà Séc tới 13%, Pakistan 7-8%, Libăng 20%, Ấn Độ 10%, còn lại đều ở mức khoảng từ 1- 4% GDP.

Nguyên nhân chính dẫn đến bội chi cao ở một số nước đang phát triển trên đây đều do nền kinh tế bị sút giảm nghiêm trọng trong chiến tranh hoặc bất ổn định về an ninh, chính trị. Còn ở các nước có tỷ lệ bội chi thấp, thậm chí thấp hơn cả ở một số nước công nghiệp phát triển, nhưng điều đó chưa hẳn đã phản ánh một nền kinh tế lành mạnh, mà trong nhiều trường hợp là sự thể hiện sự cân bằng tương đối trong tình trạng trì trệ, kém phát triển. Từ lý luận và kinh nghiệm các nước đã chỉ ra rằng, bản thân sự thâm hụt tự nó chưa thể lý giải là hạn chế hoặc tích cực trong cân đối NSNN. Ở Hàn Quốc trong những năm 60 và nhiều nước đang phát triển khác, đều nêu ra các kinh nghiệm phải sử dụng vốn NSNN, từ nguồn đi vay để xây dựng cơ sở hạ tầng, đường sá, điện nước, thậm chí cả cơ sở hạ tầng ở nông thôn, khu dân cư để tạo điều kiện, môi trường khuyến khích đầu tư phát triển. Khuyến cáo của các nước là không phải bản thân mức độ thâm hụt tuyệt đối, mà quan trọng là nguồn bù đắp thâm hụt, tức nguồn vốn ngân sách Nhà nước đi vay đó được sử dụng như thế nào? vào mục đích gì? và việc quản lý cũng như hiệu quả mang lại ra sao? Có lẽ đây cũng là vấn đề của chính chúng ta gặp phải đang cần có phương sách để giải quyết.

Chương II

THỰC TRẠNG QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG Ở NƯỚC TA THỜI GIAN QUA

2.1. Quản lý tài chính công trước thời kỳ trước đổi mới

Xuất phát điểm của nền kinh tế nước ta từ một nước kém phát triển, lại bị chiến tranh tàn phá nặng nề, làm hầu hết các công trình cơ sở hạ tầng quan trọng như: đường sá, cầu cống, hải cảng, sân bay, cơ sở hạ tầng đô thị đều bị phá hủy hoặc hư hỏng nặng nề. Ngay sau chiến tranh, các nước đế quốc và các lực lượng thù địch lại tìm cách bao vây, cấm vận, phong tỏa, cô lập làm cho các hoạt động kinh tế hầu như chỉ gói gọn trong phạm vi trong nước hoặc khối các nước xã hội chủ nghĩa cũ. Bên cạnh đó, hệ thống cơ sở kinh tế, vật chất, kỹ thuật nghèo nàn, lạc hậu với tuyệt đại đa số lao động là thủ công, có năng suất lao động thấp, phân công lao động chưa phát triển, trong khi công nghiệp nặng còn rời rạc, chưa đủ sức để nâng cao trình độ khoa học kỹ thuật, khiến cho sản xuất trong nước trong một thời gian khá dài chưa đáp ứng được nhu cầu tiêu dùng, chứ chưa kể tới tích lũy cho đầu tư phát triển. Do đó, hầu hết các khoản tích lũy cho đầu tư đều phải dựa vào nguồn viện trợ từ các nước xã hội chủ nghĩa. Nền kinh tế mất cân đối nghiêm trọng; thu chi ngân sách mất cân đối, lại dựa vào phát hành để bù đắp thâm hụt nên đã gây ra tình trạng lạm phát phi mã và nền kinh tế rơi vào tình trạng khủng hoảng trầm trọng.

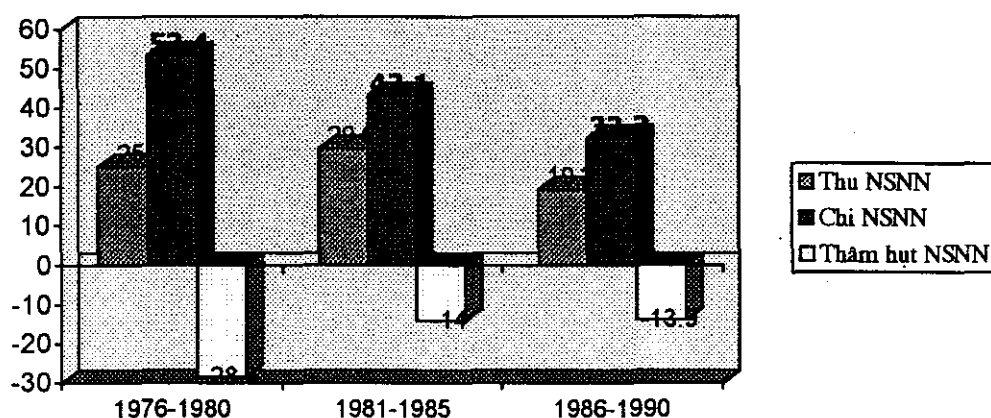
Đặc trưng nổi bật trong thu chi ngân sách của Chính phủ trong thời kỳ này là mang nặng tính bao cấp, với nguồn thu eo hẹp, qui mô nhỏ nhưng phải chịu gánh nặng hầu hết các nhu cầu chi tiêu của nền kinh tế - xã hội. Do phải chi tiêu phục vụ khôi phục và xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội và đẩy mạnh năng lực sản xuất khu vực doanh nghiệp nhà nước, tổng chi NSNN so với thu nhập quốc dân luôn ở mức cao, lớn hơn tổng số thu rất nhiều. Ngân sách Nhà nước thâm hụt nặng nề, tổng số thu NSNN luôn thấp hơn nhiều so với nhu cầu chi tiêu.

Toàn bộ chi đầu tư phát triển đều phải dựa vào nguồn vốn viện trợ và vay nợ của Liên Xô và các nước xã hội chủ nghĩa cũ và từ nguồn phát hành tiền của Ngân hàng Nhà nước.

Biểu đồ dưới đây cho thấy nhu cầu chi NSNN rất lớn trong khi khả năng thu NSNN hạn hẹp gây nên tình trạng ngân sách thường xuyên bị thâm hụt với tỷ trọng rất lớn. Thâm hụt ngân sách kinh niên ở mức cao làm nền kinh tế bị mất cân đối nghiêm trọng, việc phát hành tiền để bù đắp ngân sách dẫn đến lạm phát phi mã vào giữa những năm 80 buộc Nhà nước phải tiến hành cải cách. Nhưng cuộc cải cách giá-lương-tiền năm 1985 không cải thiện tình hình mà làm cho nền kinh tế lâm vào khủng hoảng trầm trọng hơn.

Hình 2.1. Thu chi NSNN so với thu nhập quốc dân

Đơn vị tính : % TNQD



Về thu ngân sách:

Trong thời kỳ này, ở nước ta chỉ có một số sắc thuế chủ yếu áp dụng cho khu vực kinh tế tư nhân và ngoài quốc doanh, như: thuế nông nghiệp (bao gồm thuế đất và thuế hoa lợi ruộng đất), thuế công thương nghiệp áp dụng cho các hoạt động sản xuất và buôn bán nhỏ, thuế sát sinh, thuế môn bài...

Còn đối với khu vực doanh nghiệp nhà nước và hoạt động xuất nhập khẩu được thực thi chính sách thu riêng. Nhà nước áp dụng chế độ thu quốc doanh và thu nộp lợi nhuận cho hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Thu quốc doanh là phần chênh lệch giữa giá bán ra do Nhà nước quy định với giá thành sản xuất của doanh nghiệp cộng với lợi nhuận định mức được tính trên giá thành. Thu nộp lợi nhuận vào ngân sách Nhà nước được quy định theo tỷ lệ bằng khoảng 10% lợi nhuận thực hiện của doanh nghiệp.

Đối với hoạt động xuất nhập khẩu, áp dụng chính sách thu bù chênh lệch ngoại thương; có nghĩa là nếu giá bán ra (do Nhà nước quy định) cao hơn giá vốn nhập khẩu (được tính toán theo tỷ giá kết toán nội bộ cộng chi phí lưu thông và lãi định mức cho doanh nghiệp xuất nhập khẩu) thì thu phần chênh lệch đó vào NSNN; ngược lại sẽ bù cho doanh nghiệp trong trường hợp giá bán ra thấp hơn giá vốn nhập khẩu. Đối với xuất khẩu cũng áp dụng cơ chế thu, bù chênh lệch tương tự như vậy.

Có thể khái quát về chính sách thu Ngân sách Nhà nước trong thời kỳ này bằng 2 đặc trưng chủ yếu :

Thứ nhất, chính sách thuế không được thực hiện thống nhất trong toàn bộ nền kinh tế mà chỉ áp dụng đối với bộ phận kinh tế ngoài quốc doanh, kinh doanh tiểu thủ công nghiệp , buôn bán nhỏ.

Thứ hai, chính sách thu đối với khu vực doanh nghiệp Nhà nước về thực chất là cơ chế thực thanh thực chi, thu đủ và chi đủ, không phân biệt được hiệu quả đầu tư kinh doanh, cũng không có tác dụng khuyến khích đổi mới công nghệ, tăng năng suất, nâng cao chất lượng sản phẩm, giảm chi phí, tăng hiệu quả lợi nhuận...

Về chi ngân sách :

Ngân sách Nhà nước được phân chia thành 2 nội dung chi lớn theo 2 mục đích chi là chi tích lũy và chi tiêu dùng.

Chi tiêu dùng chiếm tỷ trọng lớn hơn và có xu hướng tăng. Nếu tổng hợp cả thời kỳ thì chi tiêu dùng chiếm bình quân 65,3%, chi tích lũy 34,7%. Từ giai đoạn 1976 - 1980 chi tiêu dùng chiếm bình quân 60,8% tổng chi NSNN, đến năm 1989 là 67% và năm 1990 là 77%. Do bao cấp tràn lan và nặng nề, cho nên nhu cầu chi tiêu của NSNN ngày càng tăng. Chi tiêu NSNN không chỉ bảo đảm các nhu cầu chi của bộ máy, của việc đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế và xã hội, mà còn phải bảo đảm các nhu cầu về tài chính cho toàn bộ khu vực doanh nghiệp nhà nước, bao gồm các cấp vốn ban đầu, bổ sung vốn lưu động, bù lỗ, bù giá, bù chênh lệch ngoại thương...

Thực trạng thấp kém và mất cân đối nghiêm trọng của nền kinh tế trong những năm trước đổi mới đặt ra những yêu cầu rất lớn và cũng rất cấp bách cho việc đổi mới chính sách tài khóa, tạo ra các điều kiện để khơi dậy và khai thác

các tiềm năng phát triển kinh tế qua các chính sách thuế, chính sách chi tiêu của NSNN.

2.2. Khái quát về quản lý tài chính công trong thời kỳ đổi mới

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI vào cuối năm 1986 đã mở ra một thời kỳ mới với những chương trình cải cách đổi mới kinh tế sâu rộng và toàn diện trên tất cả các mặt của đời sống kinh tế - xã hội. Nền kinh tế nước ta đã dần chuyển đổi mô hình từ kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường phù hợp với đặc điểm Việt Nam.

Việc chuyển đổi mô hình kinh tế được thực hiện từng bước, phù hợp với tiến trình đổi mới, mở cửa, hội nhập quốc tế và đã được cụ thể hóa trong Hiến pháp 1992 : “Nhà nước phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng XHCN. Cơ cấu kinh tế nhiều thành phần với các hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh đa dạng dựa trên chế độ sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, trong đó sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể là nền tảng”⁽⁸⁾.

Thực chất của việc theo đuổi mô hình kinh tế thị trường định hướng XHCN không phải là cái gì khác hơn, mà là một sự dịch chuyển từ một nền kinh tế mệnh lệnh tập trung hóa cao độ sang một nền kinh tế hỗn hợp, Nhà nước và thị trường cùng tham gia vào điều chỉnh quá trình vận hành nền kinh tế. Tuy nhiên trong quá trình chuyển đổi, đây vẫn là một mô hình kinh tế còn khá mới mẻ, chưa được thực tế kiểm chứng, lại đặt trong sự vận động của áp lực toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế. Nhà nước, từ chỗ là chủ thể quyết định và điều tiết toàn bộ hoạt động của nền kinh tế theo cơ chế kế hoạch hóa tập trung, thống nhất, chuyển sang giữ vai trò định hướng điều tiết nền kinh tế thị trường phát triển vận động theo đúng quỹ đạo mong muốn.

Mặc dù, kinh tế nhà nước vẫn giữ vị trí chủ đạo, Nhà nước bắt đầu cho phép và khuyến khích sự phát triển các thành phần kinh tế khác. Nhà nước sử dụng cơ chế thị trường để điều chỉnh giá cả đảm bảo cân đối các quan hệ cung cầu trong quá trình vận hành của nền kinh tế. Ngược lại, tác động của thị trường cũng làm cho vai trò của Nhà nước cũng cần được điều chỉnh phù hợp với điều kiện mới. Nhà nước chủ trương giảm dần, tiến tới xóa bỏ việc điều hành trực tiếp, can thiệp quá mức vào quá trình tổ chức sản xuất kinh doanh của doanh

nghiệp. Thay vào đó, Nhà nước tập trung vào công tác quản lý vĩ mô, xây dựng hành lang pháp lý đầy đủ hệ thống và ổn định, sử dụng hữu hiệu các công cụ chính sách tài chính tiền tệ để can thiệp vào các hoạt động kinh tế nhằm điều tiết nền kinh tế vận hành theo một quỹ đạo hợp lý nhằm tối đa hóa phúc lợi kinh tế cho toàn xã hội, đảm bảo nền kinh tế hoạt động hiệu quả, phân phối thu nhập công bằng, và nền kinh tế phát triển ổn định bền vững.

Trong hơn một thập kỷ đổi mới, công tác quản lý tài chính công nói chung và quản lý thu chi NSNN nói riêng đã có nhiều chuyển biến tích cực trên tất cả các mặt. Cụ thể, chính phủ đã đạt được một số thành tựu nhất định trong công tác xây dựng cơ sở pháp luật cho một hệ thống thiếu hiện đại; cải tổ một cách hệ thống bộ máy thu thuế Nhà nước; xây dựng một hệ thống pháp luật quản lý NSNN rành mạch rõ ràng; và củng cố và hoàn thiện hệ thống chính sách tài khóa. Dưới đây, chúng ta sẽ đi sâu phân tích những thành tựu đạt được trong công tác đổi mới, hoàn thiện và nâng cao năng lực quản lý NSNN trong công tác thu, chi, và tổ chức bộ máy.

Việc đổi mới cơ chế quản lý NSNN được đề ra từ cuối những năm 80 và từng bước được sửa đổi bổ sung, hoàn chỉnh về thể hiện trong luật NSNN ban hành năm 1996 có hiệu lực thi hành từ năm 1997.

Luật NSNN và các chính sách, quy định pháp luật khác về huy động và sử dụng nguồn vốn NSNN đã tạo ra khuôn khổ pháp luật để đổi mới và nâng cao hiệu quả sử dụng NSNN. Việc áp dụng luật NSNN đã đánh dấu bước tiến mới, nâng cao tính pháp quy trong quản lý và điều hành NSNN, trong quan hệ tài chính giữa các cấp, các ngành.

Luật NSNN đã qui định khuôn khổ pháp lý trong việc xây dựng, phê duyệt, điều hành chính sách tài khóa. Các quy trình NSNN đã được điều chỉnh cụ thể, minh bạch bằng các điều khoản pháp luật cụ thể : (1) Về đối tượng chịu sự điều chỉnh quản lý của NSNN, luật đã xác định rõ “ NSNN bao gồm NSTW và ngân sách các cấp chính quyền địa phương, được quản lý thống nhất theo nguyên tắc tập trung dân chủ, công khai, có phân công trách nhiệm gắn với quyền hạn, phân cấp quản lý giữa các ngành các cấp”; (2) Về quản lý bội chi ngân sách, luật qui định “NSNN được cân đối theo nguyên tắc tổng số thu từ thuế, phí và lệ phí phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và góp phần tích lũy ngày càng cao vào

^(*) Hiến pháp 1992, điều 15, chương 2 – Chế độ kinh tế.

chi đầu tư phát triển, trường hợp còn bội chi thì số bội chi phải nhỏ hơn số chi đầu tư phát triển, tiến tới cân bằng thu chi ngân sách”, (3) Về phân cấp quản lý NSNN, Luật NSNN đã xử lý khá căn bản quan hệ tài chính giữa các cấp chính quyền, quan hệ ngân sách giữa trung ương và địa phương, NSTW giữ vai trò chủ đạo, đảm bảo các nhiệm vụ chiến lược, có quy mô toàn quốc. Đồng thời, thực hiện nguyên tắc phân định rõ các nguồn thu, nhiệm vụ chi đối với ngân sách địa phương, ổn định tỷ lệ điều tiết và số cấp bổ sung từ 3-5 năm, tạo thế chủ động và bảo đảm tính độc lập tương đối của ngân sách địa phương. Một mặt, mở rộng quyền tự chủ để địa phương chủ động khai thác các nguồn thu tại chỗ, chủ động bố trí chi tiêu hợp lý. Mặt khác, đảm bảo cho địa phương có đủ năng lực tài chính thực hiện các nhiệm vụ chính trị trên địa bàn.

Các thành tựu đạt được qua 10 năm đổi mới chính sách chi tiêu NSNN, có thể khái quát như sau :

Bảo đảm nguồn vốn đáp ứng nhu cầu, xây dựng, phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội, đáp ứng nguồn vốn để thực hiện các chính sách phát triển kinh tế, xã hội của Đảng và Nhà nước, bảo đảm chủ động trả nợ nước ngoài và tăng cường hợp tác quốc tế cả về kinh tế, chính trị, xã hội.

Từng bước xóa bao cấp trong chi tiêu NSNN : Chế độ chi bao cấp qua bù giá, bù lỗ cơ bản đã được chấm dứt. Cơ chế quản lý tài chính đã thay đổi cơ bản tạo điều kiện mở rộng quyền tự chủ cho các đơn vị sản xuất, kinh doanh. Đối với các nhiệm vụ trực tiếp hoặc gián tiếp có liên quan đến hoạt động sản xuất kinh doanh được giao từng bước cho các doanh nghiệp Nhà nước, giảm dần sự hỗ trợ của NSNN, cũng như đối với các cơ sở sự nghiệp đào tạo, nghiên cứu khoa học, bệnh viện của các công ty lớn.

Đổi mới cơ chế tài chính các đơn vị sự nghiệp có thu theo cơ chế trang trải Nhà nước hỗ trợ xây dựng cơ sở vật chất. áp dụng từng bước cơ chế khoán biên chế và kinh phí nghiên cứu cho các cơ quan hành chính Nhà nước.

Kết hợp đổi mới chính sách chi tiêu NSNN với việc xã hội hoá từng bước các dịch vụ xã hội như : y tế, văn hoá, giáo dục... Thực hiện chủ trương Nhà nước và nhân dân cùng làm nhằm huy động sức dân để xây dựng đường sá và các cơ sở hạ tầng khác ở nông thôn.

Bố trí thích đáng nguồn vốn để thực hiện các chương trình mục tiêu nhằm góp phần bổ sung, tạo thêm điều kiện thực hiện các mục tiêu phát triển, đặc biệt

là các mục tiêu về xã hội như giải quyết việc làm, giảm thất nghiệp, xoá đói giảm nghèo, phòng chống các bệnh dịch nguy hiểm, ngăn ngừa khắc phục các tệ nạn xã hội, phát triển tài năng và hỗ trợ phát triển công nghệ trong các lĩnh vực có nhiều tiềm năng.... Trong một số năm gần đây, nguồn vốn bố trí cho các chương trình mục tiêu tương đương với tổng nguồn vốn đầu tư xây dựng cơ bản tập trung cho tất cả các địa phương.

Tăng cường nhiều biện pháp để thực hiện tiết kiệm, nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn vốn ngân sách, như : soát xét quy định lại các định mức chi tiêu hành chính, nghiên cứu để áp dụng cơ chế khoán chi tiêu cho các cơ quan hành chính, sự nghiệp và các hoạt động công ích. Đặc biệt, trong quản lý chi của NSNN đã áp dụng quy chế đấu thầu cả đối với công trình xây dựng cơ bản, mua sắm máy móc thiết bị, phương tiện làm việc và các dịch vụ khác. Việc áp dụng quy chế quản lý mới này mặc dù còn một số tồn tại và hạn chế, nhưng từ thực tế quản lý có thể đánh giá quy chế đấu thầu đã đem lại nhiều hiệu quả thiết thực; nâng cao được chất lượng, tiết kiệm được nguồn lực tài chính Nhà nước.

Công tác kế toán, kiểm toán và quyết toán NSNN đang dần đi vào nề nếp. Công tác công khai, minh bạch tài chính bước đầu đạt kết quả khả quan. Đã sửa đổi, bổ sung qui chế công khai tài chính đối với ngân sách các cấp, các đơn vị dự toán ngân sách, các doanh nghiệp và các quỹ có nguồn thu nhằm bảo đảm công khai đầy đủ, rõ ràng, chi tiết về các khoản thu, chi NSNN các cấp. Việc qui chế này sẽ tạo điều kiện cho việc kiểm tra, giám sát của các cơ quan đoàn thể, các tổ chức xã hội và nhân dân trong phân bổ và sử dụng NSNN các cấp, góp phần thúc đẩy sử dụng ngân sách tiết kiệm, hạn chế tiêu cực, chống lãng phí.

2.3. Thực trạng quản lý thu ngân sách nhà nước thời kỳ 1991-2001

Sau Đại hội Đảng cộng sản Việt Nam lần thứ VI (năm 1986), đất nước ta triển khai thực hiện đường lối đổi mới của Đảng trên mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội. Trong lĩnh vực tài chính, Nhà nước đã tiến hành cải cách hệ thống thuế nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển các thành phần kinh tế một cách bình đẳng trong quá trình sản xuất kinh doanh. Việc cải cách hệ thống thuế dựa trên những nguyên tắc sau:

Một là, thuế phải trở thành công cụ chủ yếu của nhà nước trong việc quản lý và điều tiết vĩ mô nền kinh tế, nhằm phát triển các thành phần kinh tế, hình

thành các ngành, các vùng kinh tế mới và thực hiện chuyển dịch cơ cấu kinh tế hợp lý.

Trước năm 1986, do chủ trương hạn chế phát triển kinh tế tư nhân và cá thể nên Nhà nước đã thực hiện chính sách thuế có sự phân biệt giữa các thành phần kinh tế, cụ thể là các doanh nghiệp quốc doanh được chịu mức thuế suất thấp nhất, các tổ chức kinh tế tập thể chịu thuế suất cao hơn và những người kinh doanh cá thể chịu mức thuế suất cao nhất. Hệ thống thuế như vậy đã không khuyến khích các thành phần kinh tế ngoài nhà nước phát triển sản xuất kinh doanh.

Cùng với chủ trương phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần do Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI đề ra, việc thực hiện đối xử bình đẳng giữa các thành phần kinh tế trở thành một nguyên tắc quan trọng trong cải cách hệ thống thuế. Chính sách thuế phải góp phần khơi dậy mọi tiềm năng của các thành phần kinh tế, thúc đẩy sắp xếp lại sản xuất, tăng cường hạch toán kinh doanh, phát triển kinh tế thị trường và mở rộng kinh tế đối ngoại. Đồng thời, phải tạo ra môi trường pháp lý về thuế để đảm bảo cho các thành phần kinh tế cạnh tranh bình đẳng trong cơ chế thị trường.

Hai là, thuế phải trở thành nguồn thu chủ yếu của ngân sách nhà nước, phải bao quát hết các nguồn thu và các đối tượng phải nộp thuế theo quy định của nhà nước.

Thuế ra đời nhằm đáp ứng nhu cầu chi tiêu của nhà nước trong việc thực hiện chức năng của bộ máy công quyền. Các quốc gia với các chế độ chính trị khác nhau trên thế giới đều lấy thuế làm nguồn thu chủ yếu của ngân sách nhà nước. Tỷ lệ đóng góp thuế trên GDP của các nước trong khối OECD tăng dần: năm 1965 là 27%; năm 1975 - 34%; năm 1982 - 38%, năm 1989 - 40%. Tỷ lệ này tương ứng với mức cung ứng các dịch vụ công của nhà nước cho xã hội. Ở các nước đang phát triển (trong đó có Việt Nam), do việc cung cấp dịch vụ công cho xã hội còn ở mức thấp nên tỷ lệ thuế trong ngân sách nhà nước chỉ chiếm từ 15-20% GDP. Tỷ lệ thuế trong ngân sách ở các nước có xu hướng tăng lên cùng với việc tăng cường các chức năng của bộ máy nhà nước tại nước này.

Ba là, chính sách thuế phải thể hiện sự công bằng xã hội giữa các thành phần kinh tế, giữa các tầng lớp dân cư.

Cần hiểu đúng nghĩa "công bằng" trong chính sách thuế. Đã có thời kỳ dựa trên quan điểm thuế là công cụ phân phối tổng sản phẩm xã hội và thu nhập quốc dân, người ta đã xây dựng chính sách thuế công bằng theo chiều dọc bằng cách áp dụng thuế lũy tiến từng phần, thậm chí thuế suất lũy tiến toàn phần. Thực tiễn cho thấy thuế suất lũy tiến theo mức tăng lên của thu nhập đã làm mất đi động lực trong hoạt động sản xuất kinh doanh. Người lao động không quan tâm đến việc phát triển sản xuất kinh doanh, bởi hiệu quả càng cao thì càng phải nộp thuế nhiều hơn. Đây là một nghịch lý trong điều hành kinh tế của nhà nước.

Trong nền kinh tế thị trường với sự phát triển của nhiều thành phần kinh tế, mục tiêu của các chủ thể kinh doanh là đạt được hiệu quả tối đa. Để đáp ứng yêu cầu trên, nhà nước phải xem xét đến việc bảo đảm công bằng theo chiều ngang đối với các đối tượng nộp thuế. Công bằng theo chiều ngang có nghĩa là những người có thu nhập như nhau phải có nghĩa vụ nộp thuế ngang nhau. Trong điều kiện đó, việc bảo đảm công bằng theo chiều dọc có thể thực hiện thông qua chính sách trợ cấp xã hội trực tiếp cho đối tượng hưởng thụ.

Bốn là, hệ thống thuế phải được ban hành dưới hình thức luật, pháp lệnh và được áp dụng thống nhất trong cả nước nhằm bảo đảm nền tảng pháp luật cho việc thi hành.

Năm là, cải cách hệ thống thuế của Việt Nam phải phù hợp với tiến trình hội nhập vào nền kinh tế thế giới.

Trong nền kinh tế "đóng", chính sách thuế của một nước tác động chủ yếu trong phạm vi nước sở tại. Trong điều kiện hội nhập vào nền kinh tế của khu vực và của thế giới, chính sách kinh tế nói chung và chính sách thuế nói riêng của một nước không chỉ tác động trong phạm vi nước đó, mà nó còn tác động đến các nước có quan hệ kinh tế với quốc gia này. Sự điều chỉnh trong chính sách thuế của một nước sẽ tác động đến hoạt động thương mại của các quốc gia khác. Hiện nay, Việt Nam là thành viên của khối ASEAN nên có nghĩa vụ thực hiện cam kết cắt giảm thuế xuất nhập khẩu để hình thành khu vực mậu dịch tự do của khối ASEAN, điều chỉnh cơ cấu sản xuất kinh doanh để đạt hiệu quả cao.

Sáu là, phương châm, phương pháp và bước đi trong tiến trình cải cách thuế phải phù hợp với đặc điểm của nền kinh tế đang trong quá trình chuyển sang nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Không thể nóng vội đề ra một hệ thống thuế của nền kinh tế thị trường như các nước đang phát

triển, mà phải từng bước hình thành hệ thống thuế phù hợp với sự vận động của nền kinh tế nước ta. Điều này cho thấy việc sửa đổi, bổ sung chính sách thuế trong giai đoạn đầu của quá trình chuyển đổi là khó tránh khỏi. Tuy nhiên, cũng không phải vì thế mà chậm tiến hành công cuộc cải cách thuế theo yêu cầu thực tiễn đặt ra.

Bảy là, cùng với việc cải cách nội dung chính sách thuế, phải đồng thời tiến hành cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực thu thuế, thực hiện chuyển đổi từ nền hành chính mang nặng tính mệnh lệnh quan liêu sang nền hành chính phục vụ nhu cầu của nhân dân ngày một tốt hơn. Đẩy mạnh công tác tuyên truyền hỗ trợ đối tượng nộp thuế để mọi người hiểu nghĩa vụ nộp thuế, tự kê khai, tính thuế và tự nộp thuế cho nhà nước.

Trên cơ sở cải cách thuế giai đoạn I (1986-1995) và những kết quả ban đầu của cải cách thuế giai đoạn II (1996-2005), một hệ thống thuế mới có tính hiện đại, thống nhất đã được hình thành và củng cố ở nước ta.

Tính đến nay, hệ thống thuế nước ta bao gồm 9 sắc thuế chủ yếu, được chế tài bằng 6 luật, 3 pháp lệnh, áp dụng thống nhất đối với mọi đối tượng nộp thuế thuộc mọi thành phần kinh tế (Biểu 2.1). Các khoản thu khác có quy mô nhỏ, mang tính chất phí, lệ phí như thuế môn bài, lệ phí trước bạ... được quy định bởi các văn bản pháp quy có giá trị pháp lý thấp hơn, tạo nên hệ thống các nguồn thu của ngân sách nhà nước. Riêng thuế sát sinh đã được Quốc hội khoá X quyết định bãi bỏ tại kỳ họp thứ 4 tháng 12, năm 1998.

Dưới góc độ pháp luật, so với thời kỳ trước đổi mới, có thể thấy việc luật pháp hoá chế độ thuế là một tiến bộ quan trọng của ngành tài chính trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Về cơ bản, thuế và các nguồn thu ngân sách nhà nước đã được chế tài bằng luật. Nghĩa vụ và trách nhiệm của đối tượng nộp thuế được xác định công khai bằng luật pháp. Trên cơ sở đó, nguồn thu ngân sách nhà nước được ổn định và Chính phủ có cơ sở pháp lý để chủ động điều hành ngân sách.

Biểu 2.1. Các sắc thuế hiện hành ở Việt Nam

	Sắc thuế	Ban hành	Hiệu lực	Hình thức
1.	Thuế sử dụng đất nông nghiệp	10-7-1993	1-1-1994	Luật
2.	Thuế nhà, đất	19-5-1994	1-1-1995	Pháp lệnh

				sửa đổi
3	Thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao	19-5-1994	1-6-1994	Pháp lệnh sửa đổi
4.	Thuế chuyển quyền sử dụng đất	22-6-1994	1-7-1994	Luật
5.	Thuế tài nguyên	16-4-1998	1-6-1998	Pháp lệnh sửa đổi
6.	Thuế gia trị gia tăng	10-5-1997	1-1-1999	Luật
7	Thuế thu nhập doanh nghiệp	10-5-1997	1-1-1999	Luật
8	Thuế tiêu thụ đặc biệt	10-5-1997	1-1-1999	Luật sửa đổi
9	Thuế xuất khẩu, nhập khẩu	20-5-1998	1-1-1999	Luật sửa đổi

Hệ thống thuế mới đã từng bước khắc phục những yếu kém của hệ thống thuế cũ trên những mặt sau:

- Xoá bỏ sự phân biệt đối xử về thuế giữa các thành phần kinh tế thông qua việc ban hành và áp dụng các chế độ nghĩa vụ khác nhau như chế độ thu quốc doanh, chế độ phân phối, trích nộp lợi nhuận, chế độ thuế sử dụng đất nông nghiệp, thuế công thương nghiệp...

- Tăng cường được tính pháp quy của hệ thống thuế. Trước đây, hình thức cao nhất chỉ là pháp lệnh về thuế.

- Giảm sự phức tạp cả về phạm vi, đối tượng chịu thuế và cơ sở tính thuế, thuế suất, chế độ miễn giảm... Do đó, khắc phục được tình trạng hiểu luật theo nhiều nghĩa đều có thể đúng, hạn chế tình trạng tùy tiện thoả thuận các vấn đề về thuế hoặc ban phát sự miễn giảm thuế...

- Bước đầu giảm bớt một phần các mục tiêu nhiệm vụ gắn cho thuế, kể cả mục tiêu, nhiệm vụ giải quyết "chính sách xã hội". Các mục tiêu, nhiệm vụ nhiều khi mâu thuẫn lẫn nhau như vừa nhằm tăng thu ngân sách vừa kích thích sản xuất phát triển; bảo hộ sản xuất trong nước và hội nhập quốc tế về thuế; bình đẳng và củng cố vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước, khuyến khích hợp lý các thành phần kinh tế khác...

- Chính sách thuế đã góp phần khuyến khích đầu tư, thúc đẩy phát triển sản xuất kinh doanh. Luật thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế chuyên quyền sử dụng đất... đã có những quy định khuyến khích đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh. Chẳng hạn, luật thuế thu nhập doanh nghiệp quy định các cơ sở sản xuất mới thành lập được miễn thuế 2 năm đầu, được giảm 50% trong 2 năm tiếp theo. Luật thuế giá trị gia tăng tạo điều kiện giảm giá thành các công trình đầu tư xây dựng cơ bản khoảng 10% so với trước đây vì số thuế này được hạch toán riêng không tính vào giá thành công trình như thuế doanh thu. Thuế giá trị gia tăng còn thúc đẩy sản xuất kinh doanh và lưu thông hàng hoá vì chỉ tính trên giá trị tăng thêm của hàng hoá, dịch vụ, nhờ đó khắc phục được nhược điểm đánh thuế trùng của thuế doanh thu trước đây.

- Chính sách thuế đã bước đầu phát huy được tác dụng quản lý, điều tiết vĩ mô nền kinh tế. Hệ thống thuế được áp dụng thống nhất đã tạo ra môi trường bình đẳng về pháp luật cho sự cạnh tranh lành mạnh giữa các thành phần kinh tế, góp phần thúc đẩy nền kinh tế phát triển. Chính sách thuế đã từng bước tạo ra sự công bằng về nghĩa vụ nộp thuế giữa các đối tượng khác nhau, góp phần thúc đẩy đầu tư vốn, cải tiến công nghệ, tăng năng suất lao động, giảm giá thành. .

- Chính sách thuế đã góp phần khuyến khích xuất khẩu. Hàng hoá xuất khẩu không phải chịu thuế giá trị gia tăng, đồng thời được hoàn lại toàn bộ số thuế giá trị gia tăng đã nộp ở đầu vào. Luật thuế thu nhập doanh nghiệp cũng có quy định khuyến khích đối với doanh nghiệp xuất khẩu lớn: nếu dự án đầu tư có giá trị hàng hoá xuất khẩu trên 30% tổng giá trị được hưởng thuế suất ưu đãi 25%, nếu giá trị hàng hoá xuất khẩu trên 50% thì được miễn thuế thu nhập doanh nghiệp bổ sung.

- Chính sách thuế có tác dụng thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu nền kinh tế theo hướng tiến bộ. Các luật thuế mới đã khuyến khích việc chuyển hướng sản xuất theo hướng xuất khẩu và hình thành cơ cấu kinh tế mới. Thông qua việc ưu đãi đầu tư, các luật thuế mới đã khuyến khích đầu tư vào các lĩnh vực, ngành nghề, vùng kinh tế theo định hướng phát triển do Nhà nước đề ra. Nhà nước không thu thuế giá trị gia tăng đối với những ngành hàng mà Việt Nam có thế mạnh như nông sản, lâm sản, hải sản do nông dân sản xuất bán ra; đối với các cơ sở kinh doanh thu mua chế biến lại được khấu trừ đầu vào với một tỷ lệ ấn định

từ 3-5% coi như hình thức trợ giá của Nhà nước. Các biện pháp này đã có tác dụng tích cực tới việc sản xuất và tiêu thụ các mặt hàng này.

- Thuế đã tác động tích cực đến việc tăng cường công tác hạch toán kế toán của doanh nghiệp, tạo điều kiện cho các cơ quan quản lý nhà nước kiểm tra, giám sát hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp. Chính sách thuế đã từng bước tương đồng và phù hợp với thông lệ quốc tế.

Có thể nói, thành tựu nổi bật và bao trùm trong lĩnh vực thuế là việc chuyển hoá thành công từ một hệ thống thuế chỉ phù hợp với cơ chế kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang một hệ thống thuế mới thống nhất, có tính pháp lý cao, nhưng lại đơn giản hơn và không phân biệt theo thành phần kinh tế.

Về tổ chức bộ máy thu thuế: thành tựu quan trọng nhất là đã thống nhất hệ thống thu thuế trên cơ sở hợp nhất 3 hệ thống thu độc lập: Cục thu quốc doanh, Cục thuế nông nghiệp và Cục thuế công thương nghiệp. Ngành thuế đã hình thành một hệ thống thống nhất từ trung ương tới địa phương để quản lý toàn bộ công tác thu thuế và các nguồn thu khác của ngân sách nhà nước. Tổng cục thuế nhà nước trực thuộc Bộ Tài chính ra đời theo Nghị định số 281-HĐBT ngày 7-8-1990 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ).

Hiện nay, hệ thống thu thuế nhà nước được tổ chức như sau:

1. Ở Trung ương có Tổng cục thuế trực thuộc Bộ Tài chính. Bộ máy giúp việc cơ quan Tổng cục gồm các phòng chức năng và các phòng nghiệp vụ. Tổng cục thuế do một Tổng cục trưởng phụ trách và các Phó tổng cục trưởng giúp việc.

2. Ở các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có các Cục thuế. Các Cục thuế đồng thời chịu sự chỉ đạo song trùng của Tổng cục thuế và Ủy ban nhân dân cùng cấp. Cục thuế do một Cục trưởng phụ trách các Phó cục trưởng giúp việc.

3. Ở các quận, huyện và cấp tương đương có chi cục thuế thuộc Cục thuế. Các Chi cục thuế đồng thời chịu sự chỉ đạo song trùng của Cục thuế và Ủy ban nhân dân cùng cấp.

Tổng cục thuế không trực tiếp tiến hành dịch vụ thu thuế, mà thực hiện chức năng quản lý nhà nước về thuế. Việc phân cấp tiến hành dịch vụ thu thuế cho các cấp như sau:

- Cục thuế các tỉnh, thành phố trực tiếp thu thuế đối với doanh nghiệp quốc doanh, doanh nghiệp đầu tư nước ngoài, các doanh nghiệp ngoài quốc doanh có hoạt động liên tỉnh, liên huyện, tiến hành thu một số loại phí, lệ phí.

- Chi cục thuế trực tiếp thu thuế đối với các doanh nghiệp quốc doanh nhỏ, các doanh nghiệp ngoài quốc doanh, hộ cá thể kinh doanh, hộ nộp thuế sử dụng đất nông nghiệp và nhà đất, thu các loại phí và lệ phí.

- Tùy tình hình cụ thể ở từng địa bàn, cơ quan thuế có thể uỷ nhiệm cho UBND xã, phường và cấp tương đương trực tiếp tổ chức thu một số khoản thuế và thu khác của ngân sách nhà nước.

Tổng cục thuế, Cục thuế và Chi cục thuế là tổ chức trong hệ thống hành chính nhà nước, có tư cách pháp nhân công quyền, có con dấu riêng và được mở tài khoản tại Kho bạc nhà nước. Kinh phí hoạt động của hệ thống thu thuế nhà nước do ngân sách nhà nước đài thọ và được tổng hợp vào dự toán chi của Bộ Tài chính.

Việc thống nhất hoá hệ thống tổ chức bộ máy ngành thuế không những cho phép Nhà nước quản lý thống nhất chế độ thuế trong cả nước, mà còn tạo cơ sở về mặt tổ chức bảo đảm thực hiện thành công đường lối đổi mới và hội nhập quốc tế trong lĩnh vực thuế.

Quy trình thu thuế:

Trước năm 1990, việc thu thuế được tiến hành theo chế độ chuyên quản. Theo đó, một cán bộ chuyên quản thực hiện toàn bộ các khâu theo từ việc quản lý đối tượng nộp thuế, kê khai, kiểm tra tờ khai thuế đến việc tính thuế, ra thông báo thuế, trực tiếp thu thuế từ đối tượng nộp thuế rồi sau đó mới nộp vào Kho bạc. Chế độ này đã dẫn đến sự tuỳ tiện trong thu thuế: cán bộ thuế thường xuyên và trực tiếp tiếp xúc với đối tượng nộp thuế, tạo điều kiện cho sự thông đồng giữa cán bộ thuế với đối tượng nộp thuế. Tình trạng này đã dẫn đến nhiều tiêu cực trong hoạt động thu thuế, làm thất thu thuế lớn, đồng thời thủ tiêu tính tự giác của đối tượng nộp thuế trong việc thực hiện nghĩa vụ nộp thuế đối với nhà nước.

Ngày 10-7-1993, Tổng cục thuế đã ban hành Quyết định số 291 TC/TCT quy định Quy trình quản lý thu thuế tách ba bộ phận: bộ phận quản lý đối tượng nộp thuế, bộ phận tính thuế và phát hành thông báo thuế; bộ phận thanh tra thuế. Ba bộ phận này hoạt động độc lập với nhau, nhưng có mối quan hệ chặt chẽ, hỗ trợ và kiểm soát lẫn nhau, bảo đảm cho công tác thu thuế được chính xác, không thất thu và hạn chế các hiện tượng tiêu cực trong việc thu nộp thuế.

đối với các xí nghiệp quốc doanh, kinh tế ngoài quốc doanh và thu thuế nông nghiệp.

Theo quy trình đã ban hành, doanh nghiệp tự tính thuế, tự khai thuế cũng như hoàn thuế, tự chịu trách nhiệm về số liệu đã kê khai. Cơ quan thuế căn cứ vào tờ khai thuế, kiểm tra và thông báo thuế hàng tháng để doanh nghiệp nộp thuế, hoặc giải quyết hoàn thuế cho doanh nghiệp theo chế độ. Trong trường hợp cần thanh tra, kiểm tra thì xem xét quyết định cụ thể. Cách làm này vừa công khai, rõ ràng, thuận lợi cho doanh nghiệp, nhưng cũng đòi hỏi doanh nghiệp nâng cao trách nhiệm trong việc kê khai nộp thuế. Qua thực tế cho thấy hầu hết các doanh nghiệp đã thực hiện chế độ kê khai và nộp thuế tương đối đầy đủ.

Đối với các hộ kinh doanh vừa và nhỏ, việc lập bộ, ấn định mức thuế được thực hiện công khai, dân chủ thông qua hội đồng tư vấn thuế xã, phường. Số thuế ấn định được ổn định trong 6 tháng hoặc 1 năm tạo tâm lý ổn định để các công thương gia yên tâm trong kinh doanh.

Việc thực hiện quy trình quản lý thu thuế mới không những đề cao tính tự giác thực hiện nghĩa vụ nộp thuế của doanh nghiệp, bảo đảm công khai dân chủ, mà còn có tác dụng chuyển từ chế độ chuyên quản khép kín sang kiểm tra, thanh tra thu nộp thuế, quyết toán thuế, ngăn chặn được tiêu cực có thể xảy ra.

Các cải cách trong hoạt động thu thuế:

- Ngành thuế đã triển khai việc cấp mã số thuế cho các đối tượng nộp thuế, thông qua đó nắm được hầu hết đối tượng nộp thuế - các doanh nghiệp và đối tượng kinh doanh.

- Xây dựng và ban hành quy trình kê khai thuế, nộp thuế, kiểm tra thuế. Việc thực hiện phương pháp đối tượng nộp thuế tự tính, tự khai thuế đã phân rõ trách nhiệm giữa đối tượng nộp thuế và cơ quan thuế. Đối tượng nộp thuế chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc kê khai và nghĩa vụ nộp thuế của mình. Cơ quan thuế có trách nhiệm quản lý việc thu nộp thuế, phát hiện những hành vi vi phạm Luật thuế và xử lý theo Luật thuế.

- Công tác kiểm tra, thanh tra thuế được tăng cường. Do sự phân công, phân cấp trách nhiệm rõ ràng nên ngành thuế đã tập trung nguồn lực để tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra việc thu nộp thuế và áp dụng các hình thức xử phạt theo quy định. Công tác kiểm tra nội bộ ngành thuế được tăng cường, việc giải quyết các khiếu nại về thuế đã được tiến hành nhanh chóng hơn, góp phần làm giảm tiêu cực trong ngành thuế và tăng sự tin cậy của nhân dân.

- Bước đầu hiện đại hoá công tác thu thuế có kết quả. Hình thành hệ thống thông tin thống nhất toàn ngành. Ngành thuế đã triển khai ứng dụng công nghệ tin học vào việc đăng ký cấp mã số thuế và hệ thống quản lý thuế giá trị gia tăng và thuế thu nhập doanh nghiệp. Các thông tin cơ bản về đối tượng nộp thuế được lưu giữ tập trung tại Tổng cục thuế đã tạo thuận lợi cho công tác thu thuế và quản lý thu thuế, đặc biệt là cho việc kiểm tra khấu trừ, hoàn thuế và trao đổi thông tin với các ngành liên quan như Hải quan, Kho bạc. Các mạng máy tính tại các Cục thuế đã có tác dụng tốt trong việc phối hợp xử lý thông tin giữa các bộ phận quản lý thu để kịp thời tính thuế, tính nợ, tính phạt và cung cấp các thông tin về các đối tượng nộp thuế cần kiểm tra, thanh tra về thuế.

- Đẩy mạnh công tác tuyên truyền về thuế. Ngành thuế đã phối hợp với nhiều cơ quan thông tin đại chúng, sử dụng nhiều phương tiện và hình thức thông tin như báo chí, đài phát thanh, đài truyền hình, sân khấu, điện ảnh, bài giảng... để phổ biến, tuyên truyền giáo dục pháp luật thuế.

Nhờ những cải cách trong hoạt động thu thuế, kết quả thu thuế trong thời gian qua đã có những tiến bộ đáng kể: số thu về thuế và phí tăng nhanh qua các năm. Nguồn thu đã đáp ứng được yêu cầu chi thường xuyên và tăng dần cho đầu tư phát triển. Trong giai đoạn cải cách thuế đợt 1 (1990-1995), tỷ lệ động viên thuế và phí trên GDP tăng từ 12,83% năm 1991, 21,59% năm 1995 đã góp phần giảm dần tỷ lệ thiếu hụt ngân sách từ 2,3% GDP năm 1991 xuống còn 0,4% năm 1995. Ngân sách đã từng bước được lành mạnh hoá gắn với việc chấm dứt phát hành tiền để bù đắp bội chi.

Trong cải cách thuế giai đoạn II (1996-2000), với việc áp dụng 2 luật thuế mới là thuế giá trị gia tăng và thuế thu nhập doanh nghiệp, hoạt động thu thuế có những biến đổi quan trọng. Việc thu hai loại thuế này (đặc biệt là thuế giá trị gia tăng) buộc các cơ sở thu thuế phải sử dụng phương pháp tính thuế phức tạp hơn, đồng thời đòi hỏi các đơn vị sản xuất kinh doanh phải tuân thủ hệ thống hoá đơn chứng từ chặt chẽ hơn. Để đảm bảo thu thuế theo những yêu cầu mới, đội ngũ cán bộ ngành thuế đã từng bước được nâng cao trình độ nghiệp vụ. Vì vậy, tuy hệ thống thuế trong vòng 10 năm (1990-2000) có nhiều thay đổi, song công tác thu thuế đã bảo đảm nguồn thu tương đối ổn định cho ngân sách nhà nước.

Số thu về thuế và phí tăng nhanh qua các năm. Tỷ lệ thu ngân sách bình quân giai đoạn 1991-2000 đạt 20,2% là một trong các yếu tố chủ yếu góp phần củng cố và tăng cường tiềm lực tài chính nhà nước, thực sự là nguồn tài lực cho

sự thành công của chính sách tài chính trong giai đoạn này. Ngân sách nhà nước không những đã bảo đảm đủ nguồn cho chi tiêu thường xuyên của Nhà nước, mà còn để dành ra một phần tích lũy cho đầu tư phát triển. Xét về số tuyệt đối, tính theo giá hiện hành, số thu ngân sách nhà nước đã không ngừng tăng, sau 10 năm (1991-2000), quy mô thu ngân sách nhà nước đã tăng 7,7 lần. Trong đó, số thu từ thuế ngày càng lớn, chiếm tỷ trọng quyết định trong tổng thu ngân sách nhà nước. Bình quân thu từ thuế, phí và lệ phí đạt khoảng 95-98% trong tổng số thu đã khẳng định chiều hướng phát triển đúng đắn của công cuộc chuyển đổi, xây dựng nền tài chính nhà nước phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta.

Sau 10 năm đổi mới, vị thế và tiềm lực của nền tài chính công đã được củng cố và tăng cường, dự trữ tài chính nhà nước và dự trữ ngoại tệ tăng khá, cải thiện được cán cân thanh toán. Về quy mô, thu ngân sách nhà nước đã tăng từ mức 13,4% GDP giai đoạn 1986-1990 lên mức bình quân 20,2% giai đoạn 1991-2000. Yếu tố đó đã tạo đủ nguồn lực để nhà nước thực thi các nhiệm vụ chiến lược, đưa nền tài chính, ngân sách thoát khỏi tình trạng phụ thuộc, có tích lũy vốn để đầu tư phát triển kinh tế, cải thiện cơ sở hạ tầng kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội.

Bảng 2.1. Thu ngân sách nhà nước hàng năm (1995-2002)

Thu ngân sách	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tổng thu (tỷ đồng)	53.374	62.387	65.352	72.965	78.489	90.794	102.970
So với năm trước (%)							
So với GDP (%)	23,3	22,9	20,8	20,2	19,6		

Nguồn: Thời báo kinh tế Việt Nam

2.4. Thực trạng chi ngân sách Nhà nước giai đoạn 1991 - 2001.

Trong mười năm thực hiện chiến lược phát triển kinh tế năm 2000, nhìn chung nhịp độ tăng trưởng chi NSNN luôn ở mức cao khá ổn định, do tăng trưởng kinh tế cao trong thời kỳ này đã đảm bảo nguồn thu ngân sách để đáp ứng nhu cầu chi tiêu của Chính phủ. Giai đoạn đầu 1991 - 1996 của quá trình thực hiện chiến lược là giai đoạn nền kinh tế nước ta vượt qua khủng hoảng kinh tế,

nhập độ tăng sản phẩm quốc dân trong nước luôn ở mức khá cao và ổn định. Giai đoạn sau từ 1997-2000, qui mô NSNN không giảm về giá trị tuyệt đối, nhưng cũng gặp nhiều khó khăn do tác động bất lợi của khuynh hướng suy giảm kinh tế trong khu vực và tác động trên diện rộng của cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ khu vực. NSNN vì thế cũng bị thu hẹp một cách tương đối xét trên tương quan với GDP.

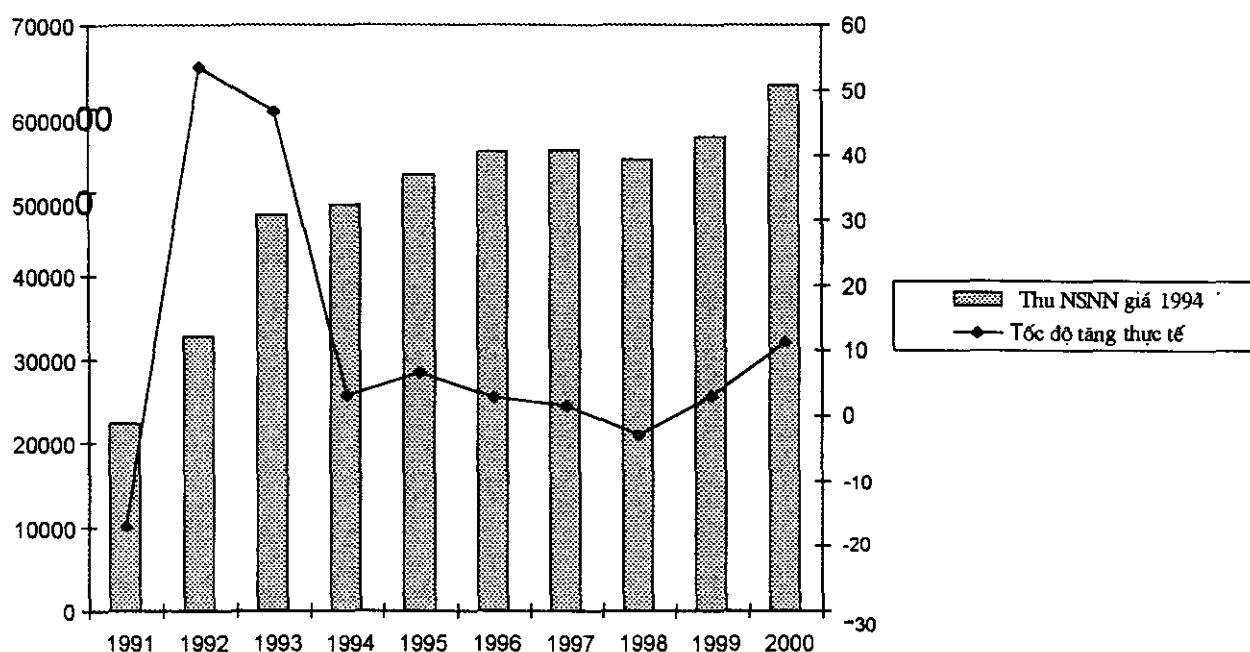
Về quy mô NSNN, do tốc độ tăng trưởng kinh tế tương đối cao, nên qui mô NSNN cũng tăng trưởng liên tục trong suốt 10 năm thực hiện kế hoạch. Tuy nhiên xét tăng trưởng qui mô chi NSNN so với tăng trưởng GDP, có thể nhận thấy trong những năm đầu thập kỷ 90 tăng trưởng chi NSNN lên xuống thất thường hơn trong những năm tăng trưởng ổn định ở cuối thập kỷ. Năm 1990, tổng chi NSNN chiếm 21,9% GDP, đến năm 1991 giảm xuống còn 15,75%, năm 1992 tăng lên 21,45%, sau đó đột ngột tăng lên tới 27,85% vào năm 1993. Năm 1994, chi NSNN lại giảm xuống mức 24,76%, rồi lại lên cao ở mức 27,38% năm 1995, trước khi bắt đầu một quãng thời gian giảm quy mô tương đối so với GDP liên tục trong những năm 1995-1998 xuống mức thấp nhất của giai đoạn 1993-2000, đạt mức 27,71% GDP. Sau 3 năm, tỷ trọng chi NSNN đã giảm mạnh, từ 27,38% GDP (1993) xuống 22,7% GDP (1998), tương đương với việc cắt giảm khoảng 1/6 tổng chi NSNN.

Bảng 2.4. Cơ cấu chi ngân sách Nhà nước giai đoạn 1991-2001

Đơn vị : Tỷ đồng

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001(ư)
Tổng số chi	12081	23710	39063	44207	62679	70111	78057	81995	95972	108961	128370
Chi đầu tư phát triển	2135	8143	11846	10174	13419	16479	19482	20514	29697	29624	38802
Chi thường xuyên	8728	13694	23070	31043	39325	42924	49270	49998	52077	61823	71572
Chi trả nợ và viện trợ	1218	1873	4150	2990	9935	10708	9305	10626	13587	13268	14960
GDP theo giá hiện hành	76707	110532	140258	178534	228892	272036	131623	361016	399942	444160	484500
Tốc độ tăng tổng chi (%)	31.5	96.2	64.8	13.2	41.8	11.9	11.3	5.0	17.0	13.5	17.8
Chi đầu tư/tổng chi NSNN (%)	17.7	34.3	30.3	23.0	21.4	23.5	25.0	25.0	31.0	27.2	30.22
Chi thường xuyên/tổng chi NSNN (%)	72.2	57.8	59.1	70.2	62.7	61.2	63.1	61.0	54.3	56.7	55.8
Chi/GDP (%)	15.75	21.45	27.85	24.76	27.38	25.77	24.89	22.71	24.00	24.53	26.50

Sang năm 1994, tốc độ tăng chỉ giảm mạnh xuống còn là 13,2%. Tốc độ tăng chỉ tiếp tục tăng năm 1995 lên mức 41,8%, trước khi các tín hiệu về suy thoái kinh tế khu vực bắt đầu xuất hiện năm 1996, và cuộc khủng hoảng tài chính ập đến năm 1997, làm thu hẹp nguồn thu, và Chính phủ phải cân trọng hơn nhiều trong quản lý thâm hụt ngân sách, làm mức tăng trưởng giảm liên tục từ 1995 đến 1998, thời điểm cuộc khủng hoảng bắt đầu kết thúc.



Đồ thị 2.5. Chi ngân sách nhà nước giai đoạn 1991-

Từ 1995 đến 2000, tốc độ tăng danh nghĩa năm sau chỉ cao hơn năm trước bình quân khoảng 11,5%. Riêng năm 1998 do thực hiện chủ trương tiết kiệm 10% dự toán để đối phó với cuộc khủng hoảng tài chính, nhiều khoản chi ngân sách đã bị cắt giảm ngay từ khâu giao kế hoạch dự toán, nên tỷ lệ tăng năm 1998 so với năm 1997 là 5%, năm 1999 có tăng cao hơn là 17% nhưng thấp so với mức năm 1998 khi thực hiện chủ trương tiết kiệm. NSNN chỉ thực sự tăng trưởng trở lại trong hai năm 2000 và 2001 khi các tín hiệu phục hồi kinh tế bắt đầu xuất hiện ở Việt Nam.

Về cơ cấu chi NSNN theo các mục tiêu chi, so với thời kỳ trước, chi NSNN giai đoạn 1991-2000 đã được cơ cấu lại theo hướng tôn trọng cả 3 lĩnh vực: chi đầu tư, chi thường xuyên, chi trả nợ. Trong đó, chi thường xuyên mặc dù

vẫn chiếm tỷ trọng lớn (bình quân 62% tổng chi NSNN) nhưng tỷ trọng chi đầu tư phát triển từ NSNN đã đạt mức bình quân khoảng 25,8%, chi viện trợ và trả nợ chiếm hơn 12% trong tổng chi NSNN.

Việc xác lập cơ cấu chi NSNN đã có xu hướng tích cực. Đó là từng bước thu đã đảm bảo nhu cầu chi thường xuyên, và đã dành được một phần cho chi đầu tư phát triển và chi trả nợ. Thay vì phát hành tiền để bù đắp ngân sách như trước đây, nguồn bù đắp thâm hụt NSNN chủ yếu được thực hiện thông qua vốn vay trong và ngoài nước.

Cơ cấu chi ngân sách giai đoạn này đã có nhiều biến đổi khả quan, tỷ trọng chi thường xuyên có xu hướng giảm dần, tỷ trọng chi đầu tư và trả nợ tăng lên, đến năm 2000 chi đầu tư và trả nợ chiếm 39,4% trong tổng chi NSNN. Bước đầu đã định hình và cắt giảm đáng kể những khoản chi mang tính bao cấp, không thuộc chức năng, nhiệm vụ của NSNN.

Về chi đầu tư phát triển: chi đầu tư phát triển được xem như là một nội dung ưu tiên hàng đầu trong cơ cấu chi NSNN. Giai đoạn này nguồn vốn chi đầu tư phát triển từ NSNN tuy còn hạn chế, nhưng vốn đầu tư của toàn xã hội đã tăng nhanh đáng kể. Ngoài nguồn vốn chi từ NSNN, trong nền kinh tế còn huy động nhiều nguồn vốn thuộc các thành phần kinh tế khác nhau. Bên cạnh đó, đầu tư gián tiếp của Nhà nước thông qua cơ chế để lại khấu hao cơ bản cho các DNNN, cấp lại một số tiền thuế, để lại lợi nhuận cho doanh nghiệp, miễn thuế cho các doanh nghiệp mới thành lập đi vào hoạt động, đồng thời với chính sách huy động vốn đầu tư nước ngoài đã góp phần tăng mức đầu tư toàn xã hội lên cao.

Về nội dung và cơ cấu chi đầu tư phát triển đã từng bước thay đổi theo hướng phù hợp với yêu cầu đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng trong điều kiện nền kinh tế nhiều thành phần. Một xu hướng mới đang hình thành: chi đầu tư phát triển từ nguồn vốn tập trung của Nhà nước đang được dành chủ yếu cho xây dựng hạ tầng cơ sở và những khu vực đặc biệt khó khăn hoặc không thu hồi được vốn. Trong thời kỳ 1991-1995 tỷ trọng chi đầu tư XD CB bình quân là 85,2% chi đầu tư phát triển, đến năm 1996 tỷ lệ này đã tăng lên 92,1%, năm 1999 tăng lên 93,2%. Đây là một xu hướng tích cực, cần được củng cố và tăng cường trong thời gian tới.

Đồng thời, các khoản chi mang tính bao cấp cho các DNNN cũng giảm đáng kể nhờ thực hiện cải cách cơ cấu lại doanh nghiệp Nhà nước, cổ phần hóa

và sự kiên quyết cắt giảm chi bao cấp từ NSNN cho các DNNN như bao cấp vốn xây dựng cơ bản, mua máy móc thiết bị, cấp vốn lưu động, bù lỗ, bù chênh lệch giá... Trước đây, bình quân các khoản chi bao cấp cho khu vực DNNN chiếm khoảng 1/2 tổng số thu NSNN từ các xí nghiệp quốc doanh nộp vào NSNN. Hiện nay, tỷ lệ này vào khoảng 1% tổng chi NSNN; nội dung chi hỗ trợ cũng được đổi mới căn bản, chủ yếu là hỗ trợ lãi suất tín dụng đầu tư Nhà nước, cho vay các đối tượng chính sách và một phần nhỏ dùng để cấp vốn cho các doanh nghiệp công ích.

Về chi thường xuyên: tỷ trọng chi thường xuyên trong giai đoạn này có xu hướng giảm dần, nhằm tăng nguồn lực cho chi đầu tư phát triển. Cơ cấu chi thường xuyên cũng thay đổi đáng kể. Nhà nước ưu tiên cho đầu tư phát triển nguồn nhân lực, nâng cao tiêu chuẩn sinh hoạt tối thiểu, đặc biệt chú ý tới chi cho xóa đói, giảm nghèo, và giảm bất bình đẳng xã hội. Chủ trương ưu tiên cho chi đầu tư phát triển con người, vùng sâu, vùng xa, những vùng có nhiều khó khăn, vì thế được đặc biệt chú ý.

Chi cho các hoạt động sự nghiệp trong chi thường xuyên như: văn hoá, giáo dục - đào tạo, y tế, nghiên cứu khoa học và sự nghiệp kinh tế được ưu tiên hơn. Tuy nhiên, việc sắp xếp thứ tự ưu tiên trong chi thường xuyên còn nhiều bất cập.

- Trước hết, đó là chưa chú trọng đúng mức đến chi quản lý hành chính, giai đoạn 1991 - 2000 bình quân chi quản lý hành chính chiếm 12,9% chi thường xuyên. Chi quản lý hành chính mặc dù là khoản chi có tính chất tiêu dùng xã hội, nhưng chúng có ý nghĩa hết sức quan trọng là bảo đảm cho bộ máy Nhà nước hoạt động bình thường và thực hiện tốt chức năng quản lý, điều hành xã hội. Do đó trong quá trình xác định cơ cấu phải xem xét qui mô, tỷ trọng và tốc độ tăng trưởng của nội dung chi này.

- Chi giáo dục, đào tạo có xu hướng tăng cao. Đây là một lĩnh vực chi chiếm tỷ trọng cao trong chi thường xuyên và ngày càng có xu hướng tăng với tốc độ tăng chi liên tục ở mức cao nhất so với lĩnh vực chi khác trong những năm gần đây. Việc tăng chi cho giáo dục đào tạo là nhằm thực hiện Nghị quyết trung ương 2 (Khoá VIII), đưa Nghị quyết của Đảng đi vào thực tế cuộc sống, thực hiện chính sách đầu tư cho con người thông qua tăng chi ngân sách cho giáo dục - đào tạo. Những khoản tăng chi cho giáo dục đào tạo trong những năm gần đây

được sử dụng để nâng mức trợ cấp lương, đầu tư tăng cường cơ sở vật chất, nâng cao chất lượng giảng dạy.

- Chi y tế trong những năm qua chiếm tỷ trọng tương đối ổn định trong cơ cấu chi thường xuyên. Tốc độ tăng chi y tế tăng cao hơn tốc độ tăng trưởng kinh tế. Quyết toán năm 2000 chi y tế tăng 10,8% so với năm 1999, tập trung vào hiện đại hóa thiết bị y tế, tăng cường y tế cơ sở và chương trình quân dân y kết hợp.

- Các khoản chi văn hoá thông tin, phát thanh - truyền hình, thể dục thể thao được xác định với một tỷ lệ ổn định trong chi NSNN. Đảm bảo chi cho các chương trình: truyền hình vùng sâu, vùng xa, xây dựng lực lượng vận động viên tài năng..., thời gian gần đây chi văn hoá thông tin cũng là một nội dung ưu tiên theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 5 (khóa VIII) với tốc độ tăng ít nhất tương đương tốc độ tăng trưởng kinh tế.

- Chi cho nghiên cứu khoa học công nghệ và bảo vệ môi trường có xu hướng tăng, đây cũng là khoản chi được ưu tiên theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 2 (khóa VIII), tuy nhiên khoản chi này đến nay vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu, do vậy chưa thu hút được đông đảo lực lượng cán bộ tham gia nghiên cứu khoa học, khuyến khích nhân tài phục vụ cho sự nghiệp công nghiệp hóa và hiện đại hóa của đất nước. Một vấn đề đặt ra trong việc chi nghiên cứu khoa học là sử dụng vốn nghiên cứu khoa học chưa được quản lý tốt, chất lượng các công trình nghiên cứu hạn chế và nhất là việc sử dụng các kết quả nghiên cứu khoa học còn ở mức thấp.

Thực trạng về thâm hụt ngân sách Nhà nước :

Giai đoạn trước thời kỳ đổi mới kinh tế, toàn bộ số thu trong nước không đáp ứng đủ nhu cầu chi thường xuyên, bội chi ngân sách với tỷ lệ cao diễn ra thường xuyên, Nhà nước phải phát hành tiền để bù đắp thâm hụt ngân sách, khiến lạm phát tăng đến mức phi mã, kinh tế vĩ mô bị mất cân đối nghiêm trọng, nền kinh tế rơi vào khủng hoảng. Từ sau thời kỳ đổi mới kinh tế, đặc biệt là trong những năm đầu thập kỷ 90, Chính phủ đã hạn chế tiến tới xóa bỏ phát hành tiền để bù đắp thâm hụt ngân sách. Các nguyên tắc thu chi ngân sách lành mạnh được thiết lập, NSNN được cân đối theo nguyên tắc tổng số thu từ thuế, phí và lệ phí phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và góp phần tích lũy ngày càng cao; trường hợp còn bội chi, thì số bội chi phải nhỏ hơn số chi đầu tư phát triển, tiến tới cân bằng thu, chi ngân sách.

Nếu như trong giai đoạn 1986-1990 nguồn bù đắp thâm hụt ngân sách chủ yếu qua con đường phát hành (57,9%), vay nợ nước ngoài (38,5%), vay trong nước (3,7%); thì sang giai đoạn 1991-2000, nguồn bù đắp bội chi NSNN đã được xử lý bằng các giải pháp vay trong nước thông qua phát hành trái phiếu Chính phủ và vay nước ngoài (chủ yếu là nguồn vốn ODA) (năm 1995 nguồn bù đắp đó gồm : vay nước ngoài 28%, vay trong nước 72%). Từ năm 1991, cơ bản đã chấm dứt việc phát hành của Ngân hàng Nhà nước để sử dụng cho chi tiêu NSNN.

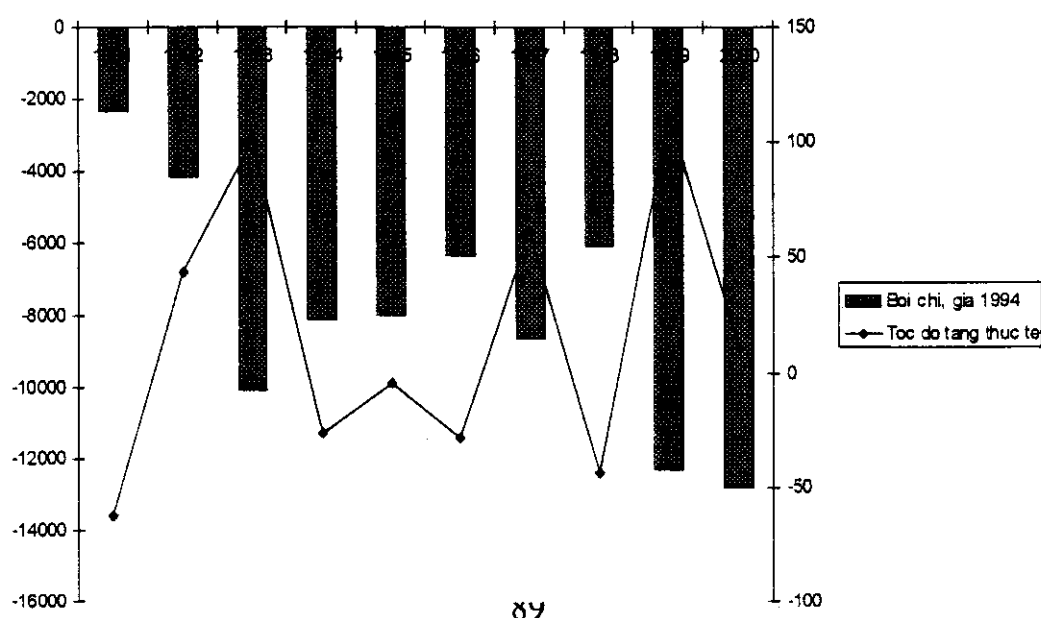
**Bảng 2.6. Tình hình thực hiện thu chi ngân sách Nhà nước
từ năm 1991-2001.**

Đơn vị : Tỷ đồng

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001(ư)
(1) Tổng số thu	10.613	21.024	32.199	41.440	53.374	62.387	65.352	72.965	78.489	90.749	102.970
(2) Tổng số chi	12.081	23.711	39.063	44.208	62.679	70.539	78.057	81.995	95.972	108.961	128.370
(3) Bội chi	1.469	2.742	6.864	2.767	9.305	8.152	12.705	12.000	18.524	22.000	23.700
So với GDP (%)	1,9%	2,5%	5%	1,62%	4,2%	3,15%	4,3%	3,36%	4,63%	4,95%	4,9%

Bội chi NSNN nói chung được kiểm chế ở mức cho phép, nhưng vẫn ở mức khá cao. Trong 10 năm qua, có 5 năm đạt tỷ lệ bội chi dưới 3,36%, 2 năm bội chi 4,2 - 4,3%; năm 1998 bội chi ở mức 3,36%, năm 1999 bội chi 4,63% và năm 2000 là 4,95% GDP.

Bội chi ngân sách nhà nước 1991-2000



Năm 1993 là năm có thu ngân sách ở mức cao, đạt 22,96%, nhưng cũng là năm bội chi cao nhất, mức bội chi lên tới 5% GDP. Ngay sau đó năm 1994, bội chi đã lập tức được kiểm soát chặt chẽ rút xuống còn 1,62% là mức bội chi thấp nhất trong 10 năm. Trong những năm tiếp theo, bội chi cũng luôn được kiềm chế ở mức thấp dưới 5% GDP. Bình quân giai đoạn 1991 - 2000 bội chi NSNN ở vào khoảng 3,6% GDP. Do Chính phủ kiên quyết cắt giảm chi tiêu nên mức thâm hụt giảm dần.

Có thể nói rằng trong giai đoạn 1990 - 2000, chính sách tài khoá được điều hành theo quan điểm thắt chặt. Tổng chi kể cả chi đầu tư phát triển, chủ yếu bị giới hạn trong tổng nguồn thu với mức bội chi cho phép. Các biện pháp bù đắp bội chi cũng được xác định rõ. Vay bù đắp bội chi chủ yếu được sử dụng tập trung cho đầu tư phát triển, trong đó chú trọng đầu tư vào cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội, thực hiện đúng nguyên tắc vay bù đắp bội chi NSNN phải đảm bảo: không sử dụng cho tiêu dùng, chỉ được sử dụng cho mục đích phát triển, phải có kế hoạch thu hồi vốn vay và đảm bảo cân đối ngân sách để chủ động trả hết nợ khi hết hạn.

Đối với địa phương, ngân sách được cân đối theo nguyên tắc: tổng số chi không vượt quá tổng số thu; trường hợp tỉnh, Thành phố trực thuộc Trung ương có nhu cầu đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng thuộc phạm vi ngân sách cấp tỉnh đảm bảo mà vượt quá khả năng cân đối của ngân sách cấp tỉnh, thì được phép huy động đầu tư trong nước theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ và phải cân đối ngân sách cấp tỉnh để chủ động trả hết nợ khi đến hạn.

Trong cả thập kỷ 90, Chính phủ đã rất cẩn trọng trong việc kiểm soát lạm phát để duy trì lòng tin của công chúng đối với đồng tiền Việt Nam. Ngân sách được điều hành theo mô hình thắt chặt chi tiêu, tích cực cân đối chi trên cơ sở số thu thực tế, khống chế bội thu ở mức thấp nhất có thể được. Chính vì vậy, tình hình tài chính và kinh tế vĩ mô đã được duy trì ổn định. Tuy nhiên, vào những năm cuối thập kỷ, khi bối cảnh kinh tế - xã hội thay đổi và nhất là khi phải đấu đầu với những tác động tiêu cực của khủng hoảng kinh tế khu vực, thì chính sách thắt chặt chi tiêu ngân sách đã không còn phù hợp và bộc lộ dấu hiệu kìm hãm hoạt động kinh tế. Gần đây Chính phủ đã chủ động bổ sung thêm vốn đầu tư, thực chất là tăng chi tiêu của Chính phủ, có tác động tích cực nhất định đối với việc khắc phục trì trệ của nền kinh tế. Tuy nhiên, thực tế đó cũng đang đặt ra

nhiều vấn đề cần được nghiên cứu một cách kỹ lưỡng để tránh gây tác động xấu đối với sự ổn định và phát triển bền vững của nền kinh tế

2.5. Đánh giá thực trạng nợ chính phủ của Việt nam

Quản lý nợ Chính phủ (NCP) luôn là vấn đề được quan tâm tại mọi nước trên thế giới. Đây là vấn đề có liên quan chặt chẽ đến tính ổn định và bền vững của hệ thống tài chính nói chung và ngân sách nhà nước nói riêng. NCP gắn liền với mức thâm hụt NSNN và tác động mạnh tới NSNN. Chẳng hạn, cuộc khủng hoảng tài chính tại Mehicô năm 1994 có nguyên nhân chủ yếu là do NCP quá lớn mà phần lớn là nợ ngắn hạn dùng để bù đắp bội chi ngân sách. Một trong những nguyên nhân của cuộc khủng hoảng kinh tế tài chính cuối năm 2001 của Argentine với mức nợ nước ngoài gần 132 tỷ đô la là do chính phủ nước này quá "say sưa" với việc vay nợ nước ngoài¹. Vì vậy việc quản lý vay nợ chính phủ luôn là mối quan tâm hàng đầu của các chính phủ và việc xây dựng các chính sách cơ cấu lại nền kinh tế, luôn là mục tiêu quan trọng của các tổ chức tài chính Quốc tế, như IMF và WB.

Ở nước ta, việc đánh giá tình trạng NCP trong một thời gian dài gặp nhiều khó khăn. Trước năm 1993, chức năng quản lý NCP chưa được phân định rõ ràng và còn phân tán. Sau khi Chính phủ ban hành Nghị định 58/CP ngày 30/8/1993 về Quy chế quản lý và trả nợ nước ngoài, chức năng này mới được chính thức tập trung về Bộ Tài chính. Tuy nhiên, từ đó đến nay, một mặt Việt Nam đang ở trong quá trình cơ cấu lại nợ nước ngoài đối với các khoản nợ cũ, mặt khác, các khoản vay mới đang được triển khai mạnh mẽ, nên các số liệu dùng để đánh giá thực trạng NCP thường không được nhất quán và chính xác.

Trong năm 2000, về cơ bản Việt Nam đã hoàn thành việc cơ cấu lại các khoản nợ cũ, đồng thời, trong thời gian qua đã củng cố lại công tác quản lý NCP nên có thể nói chúng ta đã có những cơ sở tin cậy để đánh giá thực trạng NCP hiện nay, qua đó, giúp chúng ta định ra những chính sách thích hợp trong thời gian tới.

NCP bao gồm nợ vay từ nước ngoài và nợ vay trong nước. Ở đây chủ yếu chỉ đề cập đến nợ nước ngoài của Chính phủ.

Đối với nước ta, nợ nước ngoài của Chính phủ bao gồm:

¹ Vụ võ nợ quốc gia lớn nhất trong lịch sử- một số bài học rút ra từ cuộc khủng hoảng kinh tế tài chính của Argentina- Báo Đầu tư số 23, ngày 28/12/2001.

- Các khoản nợ cũ hình thành trước năm 1993 và hầu hết đã được cơ cấu lại. Đây là gánh nặng mà quá khứ để lại cho ngân sách ngày hôm nay. Mặc dù đa số các khoản nợ này sau khi cơ cấu lại đã được giảm từ 50% đến 85%, tổng số dư nợ vẫn còn tới 3,7 tỷ USD.

- Các khoản nợ mới hình thành sau năm 1993, hầu hết được dùng cho đầu tư phát triển thông qua 2 kênh: cấp phát từ NSNN và cho vay lại trong nước.

Trong thời gian từ năm 1993 trở lại đây, các khoản vay nợ nước ngoài của Chính phủ và vay trong nước (thông qua việc phát hành trái phiếu kho bạc, công trái Quốc gia) là hai hình thức được dùng để bù đắp thâm hụt NSNN. Đây là một yếu tố tích cực trong việc xây dựng nền tài chính quốc gia, vì chúng ta đã dứt bỏ được các hình thức bù đắp khác có thể gây nên những tác động tiêu cực đến nền kinh tế mà trước hết là đến mức lạm phát, như vay phát hành từ Ngân hàng Nhà nước, bán dự trữ ngoại tệ Quốc gia hoặc ngừng thanh toán các khoản nợ cũ.

***Bảng 1.Ước tổng dư nợ nước ngoài của Chính phủ tính đến
31/12/1999***

	Tổng dư nợ quy USD (triệu USD)	So với GDP (%)
A. Tổng số nợ nước ngoài của Chính phủ	7.600	27,7
Trong đó:		
• Nợ cũ (trước 1993)	3.700	-
• Nợ mới (sau 1993)	3.900	-
B. Tổng số nợ nước ngoài của các DN	4.200	15,2
C. Tổng số nợ nước ngoài của quốc gia	11.800	43,0

Nguồn: tổng hợp từ Bộ Tài chính.

So với các nước trong khu vực, tổng số NCP ở nước ta theo giá trị tuyệt đối không phải là lớn, nhưng nếu tính theo tỷ lệ % trên GDP thì đã ở vào mức cao, đặc biệt nếu kể cả các khoản vay của doanh nghiệp được Chính phủ bảo lãnh. Điều đáng nói ở đây là tỷ lệ nợ nước ngoài trong tổng số NCP chiếm tới 93% và bằng 64,5% tổng số nợ nước ngoài, (ở các nước trong khu vực như Thái lan, nợ khu vực công chỉ chiếm 23,5% so với tổng số nợ quốc gia; ở Malaysia: 35,6%; ở Indônêsia: 40,8% và Hàn Quốc: 28%). Như vậy, trách nhiệm thanh toán nợ của NSNN sau này sẽ rất lớn, hơn nữa phải thực hiện bằng ngoại tệ. Đây sẽ là một khó khăn không nhỏ đối với nước ta trong thời gian tới.

Bảng 28 Tình hình nợ của các DN, nợ nước ngoài của chính phủ Việt Nam

	Tính đến 31/12/1 999	Nợ trung và dài hạn (%)	Nghĩa vụ trả nợ năm 1999	Kế hoạch trả nợ năm 2000
1. Tổng số nợ quốc gia (triệu USD)	11.800	96,2	1.400	1.460
Trong đó:				
• Nợ Chính phủ	7.600	100	345	390
• Nợ doanh nghiệp	4.200	89,3	1.055	1.070
2. Nợ quốc gia so với GDP	43%	-	-	-
3. Nghĩa vụ trả nợ so với xuất khẩu (%)	-	-	12,89	11,85

Nguồn: tổng hợp Bộ Tài Chính.

Để đánh giá đúng thực trạng NCP ở nước ta, cần lưu ý một số đặc điểm trong cơ cấu NCP sau đây:

Thứ nhất, hầu hết NCP đều là các khoản nợ trung và dài hạn. Phần lớn các khoản nợ vay trong nước thường có thời hạn từ 2 đến 5 năm. Các khoản nợ vay nước ngoài cũ sau khi cơ cấu lại và các khoản vay mới đều có thời hạn dài từ trên 10 năm đến 40 năm với lãi suất ưu đãi. Điều đó đã làm giảm nhẹ gánh nặng nợ cho NSNN trong giai đoạn đầu khôi phục và phát triển nền kinh tế.

Thứ hai, ở nhiều nước có nền kinh tế thị trường, các khoản chi của NSNN chủ yếu là chi cho bộ máy Nhà nước, trợ cấp xã hội, an ninh quốc phòng... là các khoản chi phi sản xuất. Trong khi đó ở nước ta nhiều khoản chi từ NSNN cho đầu tư phát triển là các khoản chi mang tính chất sản xuất, có thể hoàn lại vốn trong tương lai; ít nhất là 50% các khoản vay nợ nước ngoài của Chính phủ được cho vay lại ở trong nước. Mức bội chi ngân sách của các nước chính là phần Chính phủ phải đi vay thêm. Tuy nhiên, ở nước ta mức bội chi chỉ thể hiện một phần vốn vay của Chính phủ vì phần vốn đi vay nước ngoài về cho vay lại không được thể hiện trong mức bội chi này. Chính sự khác biệt này làm cho việc đánh giá mức thâm hụt ngân sách Nhà nước, thực trạng NCP của Việt Nam so với các nước khác thường có sự sai lệch đáng kể.

Thứ ba, khác với các nước thường phân loại nợ thành nợ khu vực công và nợ khu vực tư nhân, ở nước ta nợ được phân loại thành NCP và nợ doanh nghiệp (DN). Nợ DN bao gồm nợ của các DNNN và nợ của các DN thuộc các thành phần kinh tế khác (tư nhân, FDI...). Luật pháp của nước ta quy định Chính phủ

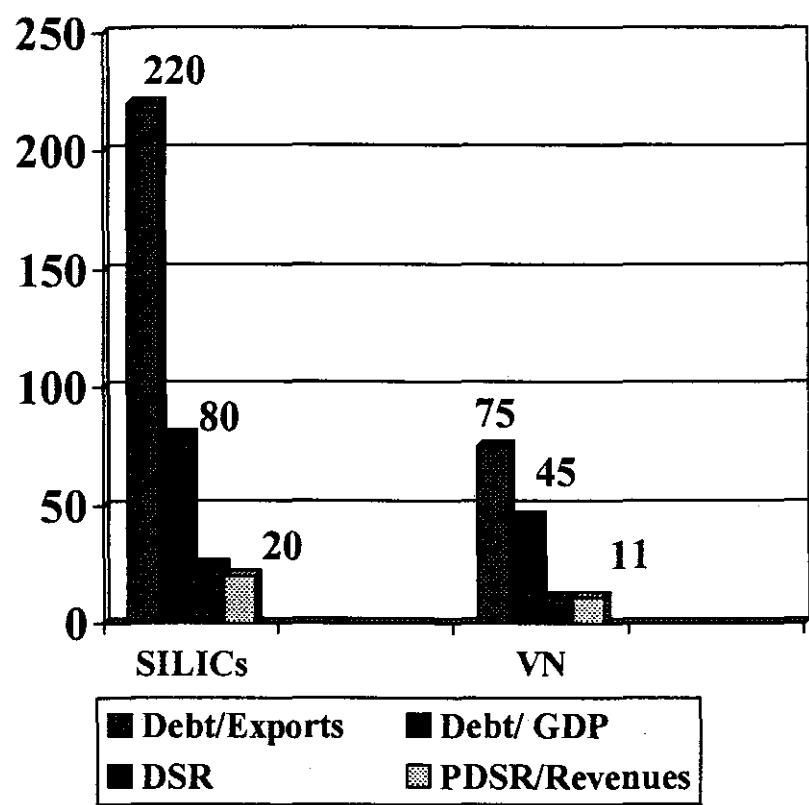
không chịu trách nhiệm về các khoản vay của các DN, kể cả DNNN, vay theo hình thức tự vay tự chịu trách nhiệm trả. Tuy nhiên, luật của nhiều nước thuộc khối OECD quy định người chịu trách nhiệm cuối cùng về việc trả nợ là người chủ sở hữu của DN đi vay. Như vậy, các khoản vay của DNNN, trong những tình huống xấu nhất, có khả năng tự động trở thành nợ của Nhà nước. Điều này đã từng xảy ra trong quá trình xử lý nợ cũ của Việt Nam qua Cầu lạc bộ Paris và Cầu lạc bộ Luân đôn trong những năm vừa qua.

Vì những lý do nêu trên, phân tích thực trạng NCP không thể không gắn với việc đánh giá nợ quốc gia bao gồm NCP và nợ của các DNNN. Khả năng thanh toán nợ quốc gia cũng thể hiện khả năng thanh toán nợ Chính phủ. Tuy nhiên, hiện nay các khoản nợ nước ngoài của DN (thuộc mọi thành phần kinh tế) được giao cho Ngân hàng Nhà nước quản lý và cũng chỉ mới được triển khai. Do đó việc cập nhật số liệu, tình hình các khoản vay của DN có thể chưa được đầy đủ và nhất là chưa xác lập được hệ thống trao đổi thông tin giữa các cơ quan có liên quan đến quản lý nợ quốc gia. Việc thiếu các số liệu liên quan đến dự trữ ngoại tệ quốc gia, cán cân thanh toán quốc tế cũng làm cho việc đánh giá, phân tích thực trạng nợ quốc gia gặp khó khăn và có lẽ chưa phản ánh được hoàn toàn chính xác.

Nếu so sánh số liệu nợ của Việt Nam với các tiêu chí mà Ngân hàng thế giới áp dụng thì nợ quốc gia của Việt Nam xét theo chỉ số Nợ/GDP đã ở vào tình trạng có khó khăn (trên 30%); nhưng nếu xét theo chỉ số Tổng số nợ/Xuất khẩu hoặc Nghĩa vụ trả nợ/Xuất khẩu thì vẫn còn đang ở mức bình thường. Tuy nhiên so với các nước có thu nhập đang ở tình trạng nợ trầm trọng, thì tình hình nợ của nước ta vẫn còn có khả quan (hình vẽ 2.6). Đó là do các nguyên nhân như: các khoản nợ trước năm 1990 đều đã được cơ cấu lại; tỷ lệ nghĩa vụ trả nợ/xuất khẩu vẫn ở mức bình thường, thêm nữa chúng ta có nền kinh tế chính trị vĩ mô ổn định và những hứa hẹn đầy khả quan về việc tăng trưởng của ngành xuất khẩu.

Ở nước ta, trong nhiều năm qua, trao đổi thương mại luôn ở trong tình trạng nhập siêu. Nếu loại bỏ yếu tố hàng nhập bằng nguồn ODA (mỗi năm trên dưới 1 tỷ USD) thì cũng chỉ mới cân bằng cán cân thương mại. Cán cân vãng lai từ năm 1994 đến năm 1998 đều thâm hụt từ 10% đến 4% GDP. Trong mấy năm gần đây, số dư về cán cân vốn và tài chính đang có xu hướng giảm. Chính vì vậy lượng dự trữ ngoại tệ mỏng manh của nước ta tăng không đáng kể. Trong các năm tới, với việc gia nhập AFTA, nhất là sau khi ký hiệp định thương mại Việt

Mỹ, nếu ta không có những biện pháp hữu hiệu thì khả năng nhập siêu có thể còn cao hơn. Ngoài ra, chính sách điều hành tỷ giá hối đoái ở nước ta cũng đòi hỏi một lượng dự trữ ngoại tệ nhất định. Những điều đó có thể sẽ làm hao mòn dần nguồn dự trữ ngoại tệ vốn không lớn hiện nay.

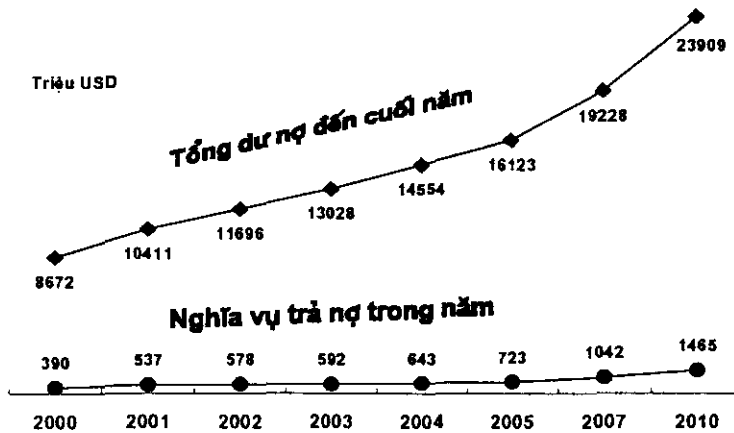


Hình 2.9: Tình hình nợ của Việt Nam so với các nước khác

Triển vọng tình hình nợ của Việt Nam

Vấn đề khả năng thanh toán bằng ngoại tệ sẽ càng trở nên cấp thiết hơn nếu ta xét đến nghĩa vụ trả nợ hàng năm trong những năm sắp tới. Bắt đầu từ năm 2002, các khoản vay mới sau năm 1993 lần lượt hết thời kỳ ân hạn và đến hạn trả nợ gốc. Do đó mức trả nợ sẽ tăng nhanh qua các năm.

Hình 3: Nghĩa vụ trả nợ Chính phủ



Lượng ngoại tệ cần có để trả nợ có thể sẽ tăng gấp đôi hoặc hơn nữa nếu tính cả nhu cầu trả nợ nước ngoài của các DN, kể cả các DN có vốn đầu tư nước ngoài (với giả thiết vốn FDI sẽ tăng trở lại mức tăng trưởng trước khủng hoảng tài chính ở châu Á). Liệu chúng ta có khả năng đảm bảo được lượng ngoại tệ lớn như vậy không? Đồng thời để duy trì các chỉ số vĩ mô đánh giá về nợ nước ngoài của Chính phủ, cũng như của quốc gia ở mức trung bình ($Nợ/GDP < 50\%$; Nghĩa vụ nợ/Xuất khẩu $< 20\%$) với tốc độ tăng dư nợ và nghĩa vụ trả nợ như trên, chúng ta cần phải đạt mức tăng GDP hàng năm trên 6,75% và xuất khẩu trên 10%.

Ngoài khía cạnh về đảm bảo khả năng thanh toán bằng ngoại tệ, cần kể đến một yếu tố khác không kém phần quan trọng trong việc đánh giá tình trạng nợ Chính phủ. Đó là các cam kết của Chính phủ bảo lãnh cho các khoản vay của các DN hiện nay (sắp tới đây trị giá cam kết bảo lãnh của Chính phủ sẽ tăng nhanh do việc thực hiện bảo lãnh trách nhiệm thanh toán cho các dự án BOT).

Mặc dù lượng ngoại tệ cần thiết để trả nợ cho các dự án được Chính phủ bảo lãnh sẽ được cân đối chung trong cán cân thanh toán quốc tế, nhưng bất kỳ lúc nào gánh nặng thanh toán cũng có thể dồn vào NSNN. Trong những tình huống xấu nhất thậm chí có thể dẫn tới đổ vỡ cân đối ngân sách.

Trong thời gian vừa qua, nhiều khoản nợ đã rung tiếng chuông báo động. Không kể các dự án vay trước năm 1992 theo cơ chế cũ, nhiều dự án sử dụng vốn vay ODA trong thời gian gần đây đã không trả được nợ ngay trong thời kỳ

aan hạn, dẫn tới NSNN phải trả nợ thay như các dự án thủy sản, dầu tầm tơ (vay của Italy), chè, dẹt (vay của Ấn Độ), sản xuất nhũ tương nhựa đường (vay Tây Ban Nha), dây chuyên sản xuất dầm thép khẩu độ lớn, cảng phân bón Thị Vải, sản xuất đá làm đường (vay của Pháp và của Thái Lan), một số dự án cấp nước .v.v... Các dự án này đều đề nghị hoặc xóa nợ, hoặc chuyển sang NS cấp phát hoặc xin giãn nợ với các lý do đặc trưng là thiếu nguồn nguyên liệu, không tiêu thụ được sản phẩm, thiết bị phải mua với giá cao, điều kiện thị trường, kinh doanh thay đổi... trong khi dự án khả thi đều khẳng định là dự án có hiệu quả.

Mặc dù vậy, để phát triển nền kinh tế chúng ta không thể không tiếp tục huy động các nguồn vốn ngoài nước cũng như trong nước. Nhu cầu đầu tư phát triển trong 5 năm tới là rất lớn. Theo số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, nhu cầu về đầu tư toàn xã hội trong thời kỳ 2000-2005 lên tới 58 tỷ USD, trong đó dự kiến sẽ huy động khoảng 35 tỷ USD từ trong nước (chiếm 60%), khoảng 23 tỷ USD từ ngoài nước (chiếm 40%), trong đó vay ODA khoảng 9 tỷ USD, đầu tư trực tiếp khoảng 9 tỷ USD và vay thương mại khoảng 5 tỷ USD.

Tóm lại về triển vọng nợ chính phủ của nước ta trong thời gian tới có những đặc tính sau:

- Việc tích lũy nợ nước ngoài có xu hướng tiếp tục tăng, đó là do dự kiến về mức vốn đầu tư toàn xã hội trong năm năm tới (56-56 triệu \$) với dự kiến nguồn vốn nước ngoài vào khoảng 20 triệu đô la.
- Những vấn đề đặt ra về hiệu quả và hiệu lực của việc sử dụng các khoản vốn đã và sẽ vay
- Những phức tạp về nguồn vốn vay nước ngoài sẽ phát sinh sẽ dẫn đến phức tạp trong quản lý vay và trả nợ nước ngoài.

2.6. Những hạn chế của quản lý tài chính công ở Việt Nam giai đoạn 1991 - 2001.

Sau hơn 10 năm thực hiện công cuộc đổi mới nền kinh tế nói chung, đổi mới chính sách và cơ chế quản lý kinh tế của Nhà nước nói riêng, về cơ bản, Việt Nam đã tạo được những biến đổi sâu sắc cả về nhận thức lý luận và chỉ đạo hoạt động thực tiễn. Quản lý tài chính công cũng đã từng bước được hoàn thiện để đáp ứng yêu cầu của tình hình mới. Tuy nhiên, bên cạnh những đổi mới mang tính toàn diện và những thành tựu đạt được, các chính sách về thu chi ngân sách của Việt Nam vẫn còn có những tồn tại và hạn chế. Cụ thể là:

2.5.1. Hệ thống thuế hiện hành và việc quản lý thu thuế chưa bảo đảm động viên nguồn thu một cách hiệu quả

Những tồn tại của hệ thống thuế hiện hành bao gồm:

- Về kết quả, thu năm sau tăng so với năm trước, nhưng so với mức tăng trưởng GDP thì kết quả còn chưa đạt mục tiêu đề ra là động viên 19-20% GDP. Nguyên nhân chủ yếu là do hạ tỷ lệ động viên thuế thông qua chính sách hạ thuế suất và khuyến khích đầu tư bằng chính sách tăng cường miễn giảm thuế đối với đầu tư.

- Trong từng sắc thuế còn chứa đựng tính không ổn định, không công bằng giữa các thành phần kinh tế. Chẳng hạn, Luật thuế giá trị gia tăng được ban hành năm 1997 và có hiệu lực thi hành từ ngày 1-11-1999. Tuy có 2 năm chuẩn bị, nhưng khi thực hiện vẫn còn nhiều vướng mắc, phải sửa đổi, bổ sung nhiều lần làm cho các doanh nghiệp không nắm bắt kịp thời. Thuế thu nhập doanh nghiệp có 1 thuế suất là 32% nhưng chỉ áp dụng đối với doanh nghiệp kinh doanh trong nước, còn các doanh nghiệp hoạt động theo Luật đầu tư nước ngoài vẫn hưởng cơ chế thuế suất ưu đãi 25%. Như vậy chưa thực hiện chính sách đối xử bình đẳng giữa đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài.

- Việc sử dụng công cụ thuế vẫn còn phải phục vụ quá nhiều chính sách xã hội làm mất tính trung lập của thuế. Thời gian qua, một số mục tiêu của chính sách xã hội được đưa vào chính sách miễn giảm thuế đã phần nào làm phức tạp hệ thống thuế và làm mất đi tính trung lập của thuế. Chẳng hạn chính sách miễn giảm thuế thu nhập doanh nghiệp để cấp đến việc miễn giảm thuế cho các đối tượng là thương binh, người tàn tật, doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động nữ. Chính sách thuế xuất nhập khẩu hiện nay đang phải phục vụ quá nhiều mục tiêu, dẫn đến việc áp dụng nhiều mức thuế nhập khẩu khác nhau làm cho chính sách thuế thêm phức tạp, thiếu minh bạch và kém hiệu quả.

- Tính khả thi và tính hợp lý của các văn bản thuế còn hạn chế dẫn đến chỗ phải sửa đổi, bổ sung nhiều lần.

- Hệ thống, chính sách thuế còn chưa phù hợp với thông lệ quốc tế và chưa bảo đảm tính tương thích với các nền kinh tế thị trường khác trong khu vực. Chẳng hạn, thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao còn phân biệt biểu thuế giữa người trong nước và người nước ngoài. Chính sách thuế xuất nhập khẩu hiện nay vẫn chưa hoàn toàn tương đồng với chính sách thuế trong khu vực và trên thế giới. Cơ cấu thuế suất của biểu thuế nhập khẩu hiện hành gồm 12 mức thuế dàn

trải từ 0% đến 100% cùng với quy định thuế suất theo tỷ lệ nội địa hoá làm cho biểu thuế nhập khẩu của Việt Nam so với các nước trong khu vực là tương đối phức tạp và không phù hợp với quy định của WTO.

- Tuy các văn bản thuế đã đề ra các mục tiêu đơn giản, rõ ràng, nhưng trong thực tế thời gian qua hoạt động thu thuế vẫn chưa đạt được các mục tiêu này.

Bên cạnh những nhược điểm của hệ thống thuế, việc quản lý thu thuế cũng còn nhiều bất cập, cụ thể là:

- Chưa xoá bỏ được triệt để chế độ cán bộ chuyên quản thuế. Mặc dù quy trình quản lý thuế mới quy định cá nhân cán bộ thuế không được quan hệ trực tiếp với đối tượng nộp thuế, những các quy định khác (như chế độ báo cáo thông tin về doanh nghiệp) vẫn chưa xoá bỏ việc cán bộ thuế phải trực tiếp tới doanh nghiệp lấy thông tin về tình hình sản xuất kinh doanh. Tại các chi cục thuế, cán bộ thuế vẫn trực tiếp đến các hộ để xác định mức thuế và thu hộ thuế, nên vẫn còn hiện tượng tiêu cực, thông đồng giữa cán bộ thuế và đối tượng nộp thuế. Mặt khác, ngành thuế vẫn phải mất khá nhiều nhân lực vào công tác thu thuế mà hiệu quả thu vẫn không cao.

- Thủ tục kê khai và nộp thuế còn phức tạp và thiếu tính thống nhất giữa các sắc thuế và giữa các đối tượng nộp thuế. Việc này vừa gây khó khăn cho đối tượng nộp thuế trong việc kê khai, nộp thuế, vừa làm cho hệ thống quản lý thuế của cơ quan thuế phức tạp hơn, tốn nhiều nhân lực hơn. Đa phần các quy định về các loại thuế đều cho phép đối tượng nộp thuế được phép điều chỉnh, bổ sung doanh thu, thuế, được kê lại phân khai sót vào lần kê khai sau hoặc vào kỳ quyết toán thuế. Điều này đã tạo sơ hở để đối tượng nộp thuế lợi dụng kê khai thiếu thuế mà không sợ bị xử lý hành vi trốn, lậu thuế.

- Việc cung cấp các thông tin về chính sách thuế và hướng dẫn nộp thuế còn hạn chế làm cho các đối tượng nộp thuế phải mất nhiều thời gian và chi phí cho việc nộp thuế, và ngành thuế cũng phải mất một lượng lớn cán bộ thuế và thời gian để hướng dẫn đối tượng nộp thuế. Hiện tượng giải thích thuế đôi khi theo chủ quan của từng cơ quan thuế, làm cho việc áp dụng quy định về thuế nhiều khi thiếu nhất quán giữa các tỉnh, thành phố.

- Các Luật thuế và quy trình quản lý thuế đều quy định về việc phạt thuế, song việc áp dụng các hình thức xử lý vi phạm và phạt còn chưa nghiêm, dẫn đến chỗ các hành vi vi phạm Luật thuế xảy ra khá phổ biến.

- Việc hiện đại hoá công tác truy cập và xử lý thông tin phục vụ cho hoạt động thu thuế còn chậm, việc quy định về chế độ cung cấp và xử lý thông tin về thuế còn chưa rõ ràng và thiếu tính khả thi.

2.5.2. Chưa quan tâm đúng mức đến việc xác định cơ cấu và lựa chọn ưu tiên trọng điểm chi ngân sách Nhà nước:

Xem xét về chi NSNN trong thời gian qua có thể nhận thấy chính sách tài khoá đã được điều hành theo phương thức kinh điển, chịu áp lực nặng về việc phòng chống lạm phát. Do phải đối mặt với những khó khăn về nguồn thu, về tiềm lực tài chính, cũng như sự ám ảnh về nguy cơ giá cả tăng vọt không kiểm soát được, cộng thêm tình trạng lãng phí, tham nhũng trong bộ máy công quyền, ngân sách đã được điều hành theo chủ trương thắt chặt chi tiêu, triệt để tiết kiệm qua cắt giảm chi thường xuyên.

Cơ cấu chi NSNN vẫn còn mang dấu ấn bao cấp, bao biện cho một số lĩnh vực với nhiều hình thức khác nhau, thể hiện ngay trong quá trình lập, chấp hành NSNN như : việc cấp phát vốn lưu động cho NSNN, cấp phát kinh phí mang tính dàn trải cho các hoạt động sự nghiệp, bảo đảm hầu như toàn bộ kinh phí hoạt động cho các đoàn thể, tổ chức quần chúng...

Chưa thực sự phân định rõ phạm vi, trách nhiệm giữa Nhà Nước và thị trường trong nền kinh tế, dẫn đến sự lấn lướt nhau, gây áp lực nặng cho NSNN.

Chi NSNN còn dàn trải cho quá nhiều mục tiêu, hiệu quả chi tiêu thấp, trong khi đó chính sách, cơ chế cũng như chi NSNN chưa thật hợp lý nên hiệu quả của việc huy động các nguồn lực xã hội thuộc các thành phần kinh tế để đầu tư phát triển kinh tế - xã hội còn thấp.

Trong giai đoạn 1991 - 2000, mục tiêu chi ngân sách cho đầu tư phát triển tuy có được đề cao song rõ ràng đã phải xếp hàng sau mục tiêu kiềm chế lạm phát. Hơn nữa, kế hoạch đầu tư phát triển chưa được đặt trong khung khổ của một chương trình phát triển kinh tế dài hạn, mà vẫn còn nặng về cơ cấu kế hoạch tập trung từ trên xuống. Chưa có cơ sở pháp lý đầy đủ để sử dụng hiệu quả công cụ tài khoá tác động vào tổng cầu (kích cầu) nhằm kích thích tăng trưởng, nuôi dưỡng nguồn thu lâu dài cho NSNN.

Hoạch định chính sách chi NSNN chưa hợp lý, dẫn tới cơ cấu ngân sách thường xuyên biến động và thiếu ổn định. Nội dung và phân loại chi ngân sách

chưa thật phù hợp. Việc phân chia chi NSNN thành chi đầu tư, chi thường xuyên, chi trả nợ là hợp lý, nhưng trên thực tế, nhiều nội dung chi chỉ mang tính chất đầu tư xây dựng, nhưng không có ý nghĩa phát triển, như đầu tư xây dựng công sở làm việc cho bộ máy quản lý nhà nước, trụ sở cơ quan các Đảng, đoàn thể quần chúng.

Trong chi đầu tư phát triển từ nguồn vốn NSNN, thì tình trạng đầu tư chưa tập trung, dứt điểm và hiệu quả đầu tư vẫn đang là vấn đề nhức nhối. Chi đầu tư xây dựng cơ bản còn quá dàn trải, lãng phí ngay từ khâu thiết kế và lựa chọn dự án đầu tư. Công tác giám định đầu tư, đặc biệt là quản lý công trình trong đầu tư chưa được chú trọng, làm giảm hiệu quả sử dụng công trình, và hiệu quả vốn đầu tư của NSNN.

Trong chi thường xuyên, ngoài việc bao cấp một số lĩnh vực thì hoạt động cơ cấu nội dung chi và sắp xếp nội dung, lĩnh vực còn nhiều bất cập, xu hướng vẫn chú trọng tới nội dung chi hơn là hiệu quả chi. Vì vậy mức độ đảm bảo của chi thường xuyên cho khu vực hành chính còn quá thấp, nên hiệu quả quản lý nhà nước không được phát huy tốt. Những khoản chi phí cho lợi ích lâu dài, cho con người - yếu tố cơ bản đảm bảo tăng trưởng bền vững - còn chưa được quan tâm đúng mức.

Bên cạnh các tồn tại hạn chế trong cơ cấu ngân sách, thì những bao cấp gián tiếp khác không được trực tiếp phản ánh vào cân đối NSNN cũng đang có chiều hướng gia tăng như: giãn nợ, khoan nợ, xoá nợ, chuyển vốn vay thành vốn cấp. Tình trạng trên nếu không được xem xét và hạn chế, sẽ gây tác động xấu đến việc đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô, sự bình đẳng trong hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp thuộc các ngành, các thành phần kinh tế khác nhau.

Ngoài ra, trong điều hành chính sách kinh tế vĩ mô, có thể nhận thấy chưa có sự phối hợp chặt chẽ giữa chính sách tài khoá và chính sách tiền tệ. Hạn chế này, ngoài các lý do khác, cũng có phần do thị trường tiền tệ và thị trường vốn chậm phát triển, các công cụ của chính sách tiền tệ như lãi suất, tỷ giá, thị trường mở... do vậy chưa phát huy đầy đủ tác dụng đối với sự ổn định kinh tế vĩ mô và phát triển của nền kinh tế.

2.5.3. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước còn nhiều bất cập

Việc phân cấp cho các địa phương nhiều quyền hạn hơn trong việc quản lý ngân sách đã đưa lại tác động tích cực, nâng cao hiệu quả chi tiêu NSNN, bởi vì

chỉ có từng địa phương, từng ngành cụ thể mới thực sự mới hiểu được mình cần cái gì và có kế hoạch chi tiêu hợp lý. Luật Ngân sách nhà nước năm 1996 phân cấp quản lý chi ngân sách thành bốn cấp (Trung ương, tỉnh, huyện, xã) là một bước tiến quan trọng trong phân cấp NSNN. Theo báo cáo chi tiêu công năm 2000, tổng hợp số liệu năm 1998 cho thấy 43% tổng chi tiêu, trong đó 73% chi tiêu cho giáo dục, và 63 % chi tiêu cho y tế được thực hiện tại các cấp địa phương. Đây là một con số khả quan so với năm 1992, khi chi tiêu ở địa phương chỉ chiếm 26%. Tuy nhiên, địa phương vẫn chưa được hoàn toàn tự chủ trong thu, chi ngân sách. Trên thực tế cơ quan cấp trên thường vẫn can thiệp vào cấp dưới trong khâu lập, duyệt, tổng hợp dự toán và phân bổ ngân sách, làm cho việc lập dự toán NSNN ở địa phương trong không ít trường hợp vẫn bị rơi vào tình thế bị động, hình thức. Hơn nữa, cơ chế thường thu ngân sách làm cho quá trình lập dự toán ngân sách sẽ bị bóp méo, các địa phương có xu hướng lập dự toán thu thấp, dự toán chi cao để được hưởng vượt thu và nhận được trợ cấp từ ngân sách Trung ương nhiều hơn.

Trong phân cấp ngân sách hiện tại đang nổi lên một vấn đề là: tuy tiềm lực ngân sách nhà nước nói chung không lớn, nhưng lại bị phân tán về nhiều địa phương, nhà nước trung ương khó có thể có một tiềm lực ngân sách thực sự đủ mạnh, đủ khả năng giải quyết các vấn đề chiến lược của quốc gia. Đồng thời, ngân sách của các cấp chính quyền địa phương cũng không đủ lớn, đa số vẫn trông chờ, y lại vào trung ương, mất đi tính chủ động và quyền tự quyết thực thụ trong cả thu và chi ngân sách.

Phân cấp không rõ nét cũng là một trong các lý do tạo nên tình trạng chồng chéo trách nhiệm, quyền hạn giữa các cơ quan quản lý ngân sách nhà nước, cơ quan hưởng thụ kinh phí ngân sách cấp, cơ quan kế toán (kho bạc nhà nước), cơ quan kiểm tra, kiểm soát thu, chi ngân sách nhà nước (thanh tra tài chính, kho bạc nhà nước, kiểm toán nhà nước).

Tổ chức hệ thống ngân sách nhà nước hiện hành cũng không cho phép Trung ương huy động được hết sức mạnh nội lực của nền tài chính quốc gia. Trong khi đó, vấn đề tổ chức hệ thống quản lý và kế toán quỹ ngân sách nhà nước còn rất phân tán đã tạo ra tình trạng chia cắt ngân sách nhà nước giữa Trung ương với địa phương. Quỹ ngân sách nhà nước tập trung hiện bị xé nhỏ và nằm tại các kết quỹ ở từng đơn vị hành chính sự nghiệp và các địa phương. Vì

vậy, ngân sách nhà nước vốn đã nhỏ lại càng phân tán, thiếu sinh lực, khi cần không huy động được sức mạnh tài chính của cả nước.

Tàn dư của cơ chế quản lý quan liêu, ít quan tâm đến hiệu quả thu chi ngân sách nhà nước được thể hiện trong các quy định về phân định nhiệm vụ chi và nguồn thu giữa trung ương và địa phương, hoặc quy định hệ thống 4 cấp ngân sách nhà nước mang nặng tính lồng ghép.

Tuy nhận thức được tầm quan trọng của việc phải có một ngân sách tổng hợp thống nhất, việc thống nhất quản lý NSNN ở Việt Nam cũng như nhiều nước đang phát triển khác vẫn có nhiều bất cập. Theo báo cáo chi tiêu công năm 2000, NSNN không bao gồm hết số liệu thu chi của xã hội với các khoản chi phí và đóng góp cho việc cung cấp dịch vụ tại các địa phương như điện, nước, đóng góp giáo dục, đóng góp cơ sở hạ tầng... của nhân dân.

2.5.4. Chưa xác định được quy mô ngân sách và xây dựng được quy trình quản lý ngân sách hợp lý

Lựa chọn quy mô hợp lý về thu, chi và mức bội chi ngân sách nhà nước luôn là vấn đề cơ bản, cốt lõi nhất, nhưng cũng khó khăn nhất trong chính sách tài chính của một Chính phủ, vì thực chất đây là việc xử lý mối quan hệ về kinh tế giữa nhà nước và xã hội trong phân phối GDP. Trên thực tế vừa qua ở nước ta, vấn đề quy mô ngân sách chưa được quan tâm đầy đủ trong hoạch định chính sách tài khoá. Việc xác định quy mô thu, chi NSNN còn thiếu những căn cứ đủ sức thuyết phục. Thuế mới chỉ thể hiện sự bắt đầu chuyển đổi hình thức, còn thiên về chức năng tạo nguồn thu NSNN mà chưa phát huy vai trò của một công cụ quản lý vĩ mô của Nhà nước. Hệ thống chính sách thuế chưa bao quát hết nguồn thu: mục tiêu chính sách thuế còn chồng chéo, ôm đồm nhiều chính sách xã hội trong mỗi sắc thuế, chi NSNN và quản lý bội chi còn nặng về cân đối theo nguồn thu hạn hẹp, mà chưa có sự nghiên cứu toàn diện từ nhu cầu của nền kinh tế trong từng thời kỳ xem khi nào cần nới lỏng, khi nào cần thắt chặt chi tiêu ngân sách, nên khá nhiều trường hợp chưa có sự ăn khớp giữa chính sách tài khoá, quy mô chi, bội chi ngân sách với mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội nói chung.

Nhìn chung quy trình quản lý NSNN Việt Nam cũng trải qua đầy đủ các bước cơ bản như thông lệ quốc tế, đi từ phân tích khuôn khổ kinh tế vĩ mô, tới lập thi hành, kiểm tra và quyết toán, đánh giá ngân sách như các nước trên thế

giới. Trong những khâu trên, thì khâu lập ngân sách là khâu khó và phức tạp nhất. Việc liên hệ giữa phân tích khuôn khổ kinh tế vĩ mô với quá trình lập ngân sách có vai trò quyết định tới sự thành công của chính sách tài khoá. Tuy nhiên, đây lại là khâu yếu nhất của Việt Nam hiện nay.

Quá trình liên hệ giữa phân tích khuôn khổ kinh tế vĩ mô với quá trình lập NSNN, thực ra là quá trình triển khai các chiến lược, chính sách và kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội của đất nước thông qua công cụ NSNN. Luật NSNN năm 1996 quy định dự toán NSNN phải được xây dựng trên cơ sở các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và đảm bảo quốc phòng, an ninh. Tuy nhiên, với phương pháp lập ngân sách truyền thống, phân bổ năm một, chủ yếu dựa vào số liệu năm trước như hiện nay, thì việc liên hệ giữa kế hoạch phát triển và lập NSNN chỉ mang tính hình thức và ít có hiệu quả thực tế.

Quy trình lập và chấp hành ngân sách vẫn nặng về cơ chế bao cấp trước đây, vẫn còn tình trạng cấp trên ép cấp dưới trong việc lập và chấp hành ngân sách. Tổ chức quy trình kế toán quỹ ngân sách nhà nước, kế toán các đơn vị hành chính sự nghiệp chưa được đổi mới thích ứng, đúng theo yêu cầu quản lý ngân sách nhà nước trong nền kinh tế thị trường.

Kỹ thuật tổ chức hệ thống kiểm soát thu, kiểm soát chi ngân sách nhà nước và thanh tra tài chính còn chưa được tổ chức thống nhất, đồng bộ nên luôn xảy ra tình trạng chồng chéo trong kiểm tra, kiểm soát, gây phiền nhiễu cho các đơn vị cơ sở, trong khi vẫn không bảo đảm được hiệu quả kiểm tra, kiểm soát. Hình thức, trình tự cấp phát và kỹ thuật giải ngân hạn mức kinh phí còn nhiều bất cập và lạc hậu, công kênh, mang nặng tính phiền nhiễu, thiếu hiệu quả.

Hiện nay, việc lập NSNN ở Việt Nam vẫn được hiện theo từng năm. Trong khi đó để có thể chuyển hoá kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội nhiều năm vào quá trình lập ngân sách, thì việc lập ngân sách cũng đòi hỏi phải đưa vào ngân sách nhiều năm, cần có một đánh giá triển vọng tài chính trung hạn, để mở rộng tầm nhìn của các nhà hoạch định và thực thi chính sách trong trung hạn.

2.5.5. Chưa thiết lập và thi hành đầy đủ các nguyên tắc cơ bản của chính sách tài khoá.

Trong nền kinh tế thị trường, chính sách tài khoá phải được xây dựng và vận hành theo những nguyên tắc nhất định nhằm tăng cường hiệu lực của hệ thống luật pháp, tăng tính minh bạch của ngân sách và sử dụng công cụ tài khoá

trong nền kinh tế thị trường. Ở nước ta, các nguyên tắc cơ bản về chính sách tài khoá trong nền kinh tế thị trường chưa được hình thành một cách đồng bộ và chưa được tôn trọng đúng mức.

Ví dụ, hiện nay do việc không thống nhất nguyên tắc tài khoá nên ở nước ta vẫn còn tình trạng các cấp lập các quỹ ngoài ngân sách. Tại địa phương, đã xảy ra không ít trường hợp cố tình để ngoài ngân sách nhiều khoản thu, chi NSNN, hoặc "hợp pháp" hơn, nhiều địa phương (hoặc bộ, ngành) đề nghị được trích một phần hoặc toàn bộ một số nguồn thu lẽ ra phải được phản ánh vào tổng thu NSNN để lập Quỹ tài chính sử dụng riêng.

Đối chiếu với các nguyên tắc cơ bản của chính sách tài khoá trong nền kinh tế thị trường, có thể thấy rõ hơn các hạn chế, tồn tại của chính sách tài khoá ở nước ta như sau:

a. Về kỷ luật tài chính.

Trong những năm qua, Việt Nam thi hành một chính sách ngân sách thận trọng, với thâm hụt ngân sách ở mức tương đối thấp. Luật NSNN đặt trọng tâm vào cân đối thu chi với nguyên tắc thường xuyên không vượt quá các khoản thu thuế và lệ phí, và bội chi ngân sách nếu có phải nhỏ hơn chi đầu tư phát triển do Quốc hội quy định, thâm hụt ngân sách không vượt quá 5% GDP.

Nguyên tắc kỷ luật tài chính, đòi hỏi phải cân bằng ngân sách tổng thể, là nguyên tắc bắt buộc ở tất cả các nước do áp lực chi luôn có xu hướng tăng lên trong khi nguồn lực tài chính ngân sách thường rất khan hiếm. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng yêu cầu về kỷ luật tài chính là đảm bảo sự bền vững của ngân sách trong trung hạn và dài hạn.

Trong ngắn hạn, do tác động của chu kỳ kinh doanh, hoặc cú sốc kinh tế, ngân sách có thể bị thâm hụt ở mức độ khác nhau. Thực tế cho thấy, trong thời kỳ suy thoái kinh tế, các khoản thu ngân sách giảm, Chính phủ sẽ có xu hướng muốn giảm chi tiêu ngân sách để cân bằng thu chi. Tuy nhiên, để rút ngắn thời gian suy thoái và kéo nền kinh tế trở lại thời kỳ tăng trưởng, cần phải thi hành chính sách tài khoá mở rộng, tăng chi ngân sách. Việc hạn chế thâm hụt ngân sách quá thận trọng, có thể làm mất vai trò NSNN với tư cách là một công cụ điều tiết nền kinh tế để hạn chế hậu quả của chu kỳ kinh doanh.

Tương tự như vậy, việc quy định hạn mức đến mức chi thường xuyên cũng có thể có tác động tiêu cực đối với việc theo đuổi các mục tiêu phát triển đất nước. Nhiều khoản chi thường xuyên, ví dụ như chi cho vận hành bảo dưỡng có tác động nâng cao tuổi thọ của công trình và làm giảm đầu tư khôi phục hoặc thay mới. Hay chi cho y tế và giáo dục là đầu tư vào nguồn vốn nhân lực cho phát triển dài hạn, cần phải được duy trì hợp lý.

Kỷ luật tài chính phải được thể hiện ở việc phân tích kỹ lưỡng bối cảnh kinh tế vĩ mô trung hạn và dự báo thu chi trung hạn, nhằm xây dựng kế hoạch chi tiêu đảm bảo cân bằng tổng thể trong một tương lai trung hạn, chứ không phải hàng năm. Kỷ luật tài chính còn thể hiện ở việc xây dựng kế hoạch chi tiêu một cách khoa học. NSNN phải được xây dựng trên cơ sở các luận cứ kinh tế để xác định các tài khoản chi tiêu cần phải có để thực hiện những mục tiêu phát triển nhất định, chứ không phải chỉ đơn thuần là một công cụ để trang trải cho các khoản chi tiêu tự phát.

b. Phân bổ ngân sách hiệu quả.

Việc phân bổ ngân sách hiệu quả thể hiện ở khả năng lựa chọn các ưu tiên trong quá trình phân bổ ngân sách. NSNN cần phải tạo điều kiện để phân bổ lại các khoản chi tiêu từ lĩnh vực ưu tiên thấp sang lĩnh vực ưu tiên cao hơn, và từ chương trình có hiệu quả thấp sang chương trình có hiệu quả cao hơn. Việc phân bổ lại theo nguyên tắc ưu tiên trong ngân sách nước ta thời gian qua thường rất khó khăn bởi các lực cản chính trị do các đơn vị hưởng lợi ngân sách tạo ra. Những lĩnh vực chi tiêu được ưu tiên trong quá khứ khó bị đẩy ra khỏi ngân sách, và lĩnh vực ưu tiên mới thường khó đưa vào ngân sách hoặc đưa vào rất chậm.

Để có thể phân bổ chi tiêu vào các dự án có hiệu quả và được ưu tiên, cần phải xây dựng một hệ thống các tiêu chí rõ ràng để đánh giá hiệu quả và sắp xếp thứ tự ưu tiên của các khoản chi tiêu. Việc phân bổ ngân sách theo lối kinh nghiệm và dựa vào theo các hạng mục truyền thống như hiện nay của Việt Nam (ngân sách năm sau được xây dựng chủ yếu trên ngân sách của năm trước) làm cho việc xác định thứ tự ưu tiên và đưa các dự án ưu tiên mới vào rất khó khăn.

c. Sự minh bạch

Quy định về tính dân chủ công khai của Luật NSNN năm 1996, đã cải thiện sự minh bạch của NSNN Việt Nam một bước cơ bản, từ thông tin được coi

là bí mật quốc gia, đến thông tin về NSNN đã được công bố công khai trong nước và quốc tế. Gần đây, Chính phủ đã tiến thêm một bước yêu cầu các xã niêm yết công khai ngân sách tại văn phòng trụ sở UBND.

Tuy nhiên, so với các nước trên thế giới, Việt Nam vẫn chưa đạt được những tiêu chuẩn tối thiểu của quy tắc minh bạch tài chính của Quỹ tiền tệ quốc tế. Minh bạch ngân sách đòi hỏi cung cấp thông tin tin cậy, đầy đủ chi tiết, dễ hiểu, dễ tiếp cận. Thông tin về ngân sách mới chỉ được cung cấp ở dạng số liệu tổng hợp. Cần phải cung cấp nhiều thông tin chi tiết hơn để mọi tầng lớp nhân dân có thể hiểu được các nguồn nhân lực công cộng đã được sử dụng như thế nào, và vì thế nâng cao trách nhiệm nộp thuế của họ, cũng như tạo cơ hội cho khu vực tư nhân tham gia vào các hoạt động ngân sách.

Chương III.

CÁC GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

TRONG THỜI GIAN TỚI

Trong hơn một thập kỷ cải cách chính sách kinh tế nói chung và chính sách tài chính nói riêng, Việt Nam đã giành được những thành tựu đáng khích lệ. Ngân sách Nhà nước bước đầu được cơ cấu lại theo hướng tích cực và hiệu quả hơn. Việc cải cách thuế giai đoạn 2 và triển khai thực hiện Luật ngân sách nhà nước đã cải thiện đáng kể nguồn thu ngân sách. Chi tiêu ngân sách nhà nước được cơ cấu lại theo hướng tiếp tục xoá bao cấp trong chi ngân sách, tăng chi đầu tư phát triển, chi cho xoá đói giảm nghèo, giáo dục và đào tạo, nghiên cứu khoa học, y tế; thu hút thêm nguồn lực của dân cư thông qua việc xã hội hoá một số mặt hoạt động kinh tế - xã hội; nhờ đó nhiều nhu cầu chi được đáp ứng tốt hơn. Mức bội chi ngân sách bình quân hàng năm nằm trong giới hạn kiểm soát được. Chính sách tài chính đã góp phần duy trì ổn định các cân đối kinh tế vĩ mô, đưa đất nước ra khỏi khủng hoảng kinh tế - xã hội, duy trì tăng trưởng kinh tế ở mức cao, ổn định, tổng sản phẩm trong nước (GDP) sau 10 năm tăng hơn gấp đôi.

Tuy nhiên, những thành tựu và tiến bộ đã đạt được chưa đủ để giúp nước ta vượt qua tình trạng nước nghèo và kém phát triển, chưa khai thác được hết tiềm năng của đất nước. Trình độ phát triển kinh tế của nước ta còn thấp xa so với mức trung bình của thế giới và kém nhiều nước trong khu vực. Nền kinh tế còn hoạt động kém hiệu quả và sức cạnh tranh còn yếu. Các cân đối kinh tế vĩ mô còn những yếu tố thiếu vững chắc. Thất thu ngân sách vẫn còn là hiện tượng phổ biến. Chính sách thuế chưa thật hợp lý, chưa bao quát hết các nguồn thu, nợ thuế và chậm thu còn nhiều. Việc sử dụng và quản lý nguồn tài chính quốc gia còn nhiều bất cập, lãng phí, kém hiệu quả. Các khoản chi bị dàn trải cho nhiều mục tiêu, không có mục tiêu chủ đạo, và vì thế hạn chế hiệu quả sử dụng ngân sách.

Để thực hiện chiến lược phát triển kinh tế - xã hội cho 10 năm đầu của thế kỷ XXI - Chiến lược đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá theo định hướng

xã hội chủ nghĩa, xây dựng nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp, cần phải tăng cường quản lý tài chính công, sử dụng tài chính công như một công cụ kế hoạch chủ yếu nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực khan hiếm của quốc gia nhằm ổn định kinh tế, thúc đẩy tăng trưởng bền vững, xoá đói giảm nghèo, giảm bất bình đẳng xã hội và hướng tới các mục tiêu phát triển khác.

Trong chương này, chúng ta sẽ nghiên cứu xây dựng các mục tiêu, nguyên tắc và đưa ra các giải pháp tiếp tục đổi mới, hoàn thiện quản lý tài chính công trong giai đoạn tới.

3.1. Mục tiêu và nguyên tắc đổi mới quản lý tài chính công.

3.1.1. Mục tiêu đổi mới quản lý tài chính công:

Mục tiêu tổng quát phát triển kinh tế - xã hội của kế hoạch 5 năm 2001-2005 đã được Nghị quyết Đại hội IX xác định là : "Tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững chuyển dịch mạnh cơ cấu kinh tế, cơ cấu lao động theo hướng đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Nâng cao rõ rệt hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế. Mở rộng kinh tế đối ngoại. Tạo chuyển biến nhanh về giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ, phát huy nhân tố con người. Tạo nhiều việc làm; cơ bản xoá đói, giảm hộ nghèo; đẩy lùi các tệ nạn xã hội. 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 xã hội chủ nghĩa..."

Để góp phần thực hiện mục tiêu chung về phát triển kinh tế - xã hội trên đây, mục tiêu của việc đổi mới quản lý tài chính công phải nhằm xây dựng một nền tài chính công có tiềm lực đủ mạnh, đảm bảo thực hiện tăng trưởng kinh tế nhanh, bền vững, phục vụ tốt công cuộc công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước; góp phần bảo vệ an ninh chính trị và an toàn xã hội, thực hiện các chính sách công bằng xã hội. Hệ thống chính sách động viên phân phối nguồn lực tài chính phải bảo đảm sự ổn định, tạo môi trường bình đẳng để khơi dậy và phát huy các nguồn lực trong nước, đồng thời thu hút nguồn lực của nước ngoài, thực hiện hội nhập quốc tế một cách chủ động. Phải xây dựng tài chính công lành mạnh, công khai minh bạch và dân chủ, tăng cường sự kiểm tra kiểm soát để nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực tài chính của Nhà nước và của toàn xã hội.

Muốn vậy, phải tiếp tục đổi mới và hoàn thiện hệ thống các chính sách về động viên vào NSNN, bao gồm các chính sách thuế, phí, các loại thu khác, cơ cấu lại và đổi mới chính sách chi tiêu của Chính phủ; đồng thời với việc thực hiện đồng bộ các chính sách kinh tế và xã hội theo định hướng phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

3.1.2. Các nguyên tắc tiếp tục đổi mới và hoàn thiện quản lý tài chính công

Đổi mới quản lý tài chính công phải được thực hiện trên cơ sở quản lý thống nhất ngân sách Nhà nước, đảm bảo quyền quyết định của Quốc hội đối với ngân sách và cân đối tổng thể của NSNN; sự điều hành thống nhất, công khai, dân chủ của Chính phủ đối với ngân sách nhà nước; đảm bảo vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương để thực hiện những nhiệm vụ chiến lược, quan trọng của đất nước, đi đôi với việc tăng cường phân cấp quản lý, tạo thế chủ động cho ngân sách địa phương để giải quyết kịp thời, có hiệu quả những nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Bên cạnh đó, việc phân định rõ nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương với ngân sách địa phương và giữa các cấp ngân sách địa phương theo hướng gắn với phân cấp quản lý hoạt động kinh tế - xã hội của từng cấp, nhằm tăng quyền chủ động trong quá trình quản lý và điều hành ngân sách phục vụ nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của địa bàn. Đồng thời, qui định rõ trách nhiệm của các Bộ, ngành, địa phương, đơn vị trong quản lý ngân sách; đề cao và gắn trách nhiệm quản lý sử dụng ngân sách với trách nhiệm tổ chức thực hiện nhiệm vụ chính trị, chuyên môn của Bộ, ngành, địa phương, đơn vị. Phải đổi mới phương thức quản lý, sử dụng ngân sách; đầu tư của ngân sách nhà nước phải có căn cứ và gắn với hiệu quả kinh tế - xã hội. Thực hiện nguyên tắc tiết kiệm, chống lãng phí trong quản lý ngân sách nhà nước. Kiểm soát chặt chẽ hoạt động thu, chi ngân sách nhà nước qua các qui định kế toán, kiểm toán, kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm.

Cụ thể, việc nghiên cứu đổi mới và hoàn thiện quản lý tài chính công trong thời gian tới phải dựa vào các nguyên tắc chủ yếu sau đây :

a. Đổi mới quản lý tài chính công trên cơ sở nhất quán với các văn bản pháp luật hiện hành. Cụ thể, cải cách tài chính công phải được tiến hành phù hợp

với những sửa đổi, bổ sung có liên quan trong Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001); các văn bản pháp luật liên quan; tuân thủ các công ước quốc tế mà Việt Nam tham gia và phù hợp với thông lệ chung của quốc tế.

b. Đổi mới quản lý tài chính công phải đảm bảo nâng cao khả năng sử dụng công cụ chính sách tài chính để đạt được các mục tiêu phân bổ hiệu quả, phân phối cân bằng, ổn định kinh tế và thúc đẩy tăng trưởng. Như chúng ta đã nghiên cứu trong chương I, đây là 4 chức năng cơ bản nhất của tài chính công. Nên việc cải cách tài chính công phải đảm bảo cải thiện khả năng thực thi có hiệu quả các chức năng trên.

c. Đổi mới quản lý tài chính công phải gắn chặt với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, nâng cao khả năng gắn kết giữa việc xây dựng chính sách tài chính và hệ thống chiến lược, kế hoạch phát triển đất nước;

d. Đổi mới quản lý tài chính công trên cơ sở đổi mới bộ máy quản lý nhà nước nhằm bảo đảm ổn định chính trị, tăng cường Nhà nước pháp quyền XHCN trong điều kiện kinh tế thị trường. Việc quản lý thống nhất ngân sách để có kế hoạch chiến lược sử dụng nguồn lực ngân sách khan hiếm một cách hiệu quả nhất, tránh tình trạng ngân sách bị phân bổ cho nhiều mục tiêu tản mạn, đồng thời phân cấp quản lý, nâng cao năng lực quản lý nhà nước của chính quyền địa phương.

e. Đổi mới quản lý tài chính công phải đảm bảo thực hiện các mục tiêu và các mối quan hệ vĩ mô như tăng trưởng, thất nghiệp và lạm phát; tăng cường kỷ luật tài chính về thu, chi, thâm hụt ngân sách và quản lý nợ của Chính phủ; đồng thời đảm bảo cân đối thu, chi hợp lý theo chức năng quản lý, theo khu vực địa lý, hoặc theo từng lĩnh vực chi tiêu; nhằm đảm bảo tính bền vững của ngân sách nhà nước trong dài hạn.

f. Đảm bảo tính minh bạch của tài chính công. Công bố công khai chiến lược kinh tế - xã hội, quy hoạch tổng thể và kế hoạch phát triển để định hướng cho việc xây dựng kế hoạch của từng ngành, từng cấp và kế hoạch hoạt động của từng đơn vị. Công khai ngân sách và quy trình phân bổ ngân sách, để cho tất cả mọi người có thể tham gia giám sát việc sử dụng ngân sách, tạo điều kiện, khuyến khích người dân tham gia vào qui trình ngân sách.

g. Đối mới quản lý tài chính công phải phối hợp chặt chẽ giữa chính sách tài khoá với chính sách tiền tệ và các chính sách kinh tế khác, để nâng cao hiệu quả của các công cụ chính sách. Việc phối hợp các công cụ chính sách có thể đem lại hiệu quả lớn hơn nhiều so với sử dụng một công cụ chính sách đơn lẻ riêng rẽ.

3.2. Tăng cường quản lý nhà nước về thuế và thu thuế

Quản lý nhà nước về thuế là một trong những nội dung cơ bản của quản lý tài chính công. Mục tiêu của quản lý nhà nước về thuế là nhằm bảo đảm phát huy vai trò của hệ thống thuế trong đời sống kinh tế - xã hội, thực hiện kế hoạch thu đã được Nhà nước ấn định và đảm bảo thi hành nghiêm pháp luật về thuế.

Tăng cường quản lý nhà nước trong lĩnh vực thuế bao gồm hai nội dung cơ bản là: hoàn thiện hệ thống thuế và tăng cường quản lý hoạt động thu thuế.

3.2.1. Hoàn thiện hệ thống thuế:

Việc Nhà nước thực hiện đánh thuế vào hoạt động kinh tế bao giờ cũng làm phát sinh những ảnh hưởng đến thu nhập, tiêu dùng, tiết kiệm và đầu tư. Tùy theo mức độ đúng đắn, phù hợp của của chính sách thuế và biện pháp quản lý thu thuế mà ảnh hưởng đó có thể diễn ra theo chiều hướng tích cực hoặc tiêu cực đối với quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Mục tiêu của quản lý nhà nước là trên cơ sở vận dụng đúng đắn chính sách thuế, tìm mọi biện pháp quản lý phù hợp nhằm phát huy khía cạnh tích cực của hệ thống thuế, đồng thời bảo đảm thi hành nghiêm pháp luật về thuế để thực thi quyền lực của nhà nước trong thực tế, tôn trọng quyền dân chủ đại diện của dân.

Bước vào giai đoạn mới, đất nước ta triển khai đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hoá - hiện đại hoá, đẩy mạnh hội nhập khu vực và quốc tế, điều này có ảnh hưởng sâu sắc đến nguồn thu của ngân sách. Bên cạnh những nhân tố có khả năng làm tăng nguồn thu của ngân sách, cũng có không ít nhân tố làm giảm nguồn thu. Trong bối cảnh như vậy, chính sách thuế trong giai đoạn tới phải được tiếp tục hoàn thiện nhằm vào các nội dung quan trọng là: tiếp tục khuyến khích đầu tư, khuyến khích xuất khẩu ổn định và phát triển; phù hợp với thông lệ quốc tế; phải bao quát và khai thác hết các khoản thu, trên cơ sở đó đảm bảo

mục tiêu đạt tỷ lệ động viên thuế và phí 18-19% GDP theo Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng đã đề ra.

Để thực hiện mục tiêu nói trên, trước hết cần sửa đổi, bổ sung các sắc thuế hiện nay và có thể ban hành một số sắc thuế mới. Cần tiếp tục bổ sung, hoàn thiện các sắc thuế như thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu. Xem xét để ban hành Luật thuế thu nhập cá nhân để thay thế cho Pháp lệnh thuế thu nhập cá nhân áp dụng cho người có thu nhập cao; các khoản thu về đất, thuế tài nguyên, thuế tài sản, ... Có thể nâng phí bảo vệ môi trường lên thành Luật thuế bảo vệ môi trường, sinh thái.

Việc tiếp tục hoàn thiện chính sách thuế phải nhằm đạt được các yêu cầu sau đây:

- Đổi mới hệ thống thuế phải bảo đảm cho thuế và phí là nguồn thu chủ yếu của ngân sách nhà nước. Đây là đòi hỏi có tính khách quan bắt nguồn từ sự hạn chế của các hình thức động viên nguồn thu khác vào ngân sách nhà nước. Một nền tài chính lành mạnh là nền tài chính dựa vào quá trình sản xuất kinh doanh có hiệu quả để nuôi dưỡng nguồn thu và có tác động tích cực trở lại đối với nền kinh tế. Điều quan trọng để thuế trở thành nguồn thu chủ yếu là phải xác lập được một hệ thống thuế có khả năng bao quát đầy đủ các nguồn thu đã, đang và sẽ phát sinh trong hoạt động sản xuất kinh doanh. Việc tổ chức thu nộp phải chặt chẽ, bảo đảm thu đúng, thu đủ, thu kịp thời. Để thuế trở thành nguồn thu chủ yếu của ngân sách nhà nước, phải quan tâm bồi dưỡng nguồn thu, không chỉ vì chú ý đến số thu trước mắt mà làm ảnh hưởng đến nguồn thu lâu dài trong tương lai.

- Chính sách thuế phải góp phần điều chỉnh cơ cấu kinh tế theo hướng hiện đại, khuyến khích sản xuất kinh doanh hàng xuất khẩu, khuyến khích đầu tư vào các ngành có lợi thế, giải quyết nhiều lao động, phát triển các vùng trọng điểm của đất nước.

- Đổi mới hệ thống thuế phải bảo đảm cho thuế thực sự trở thành công cụ chủ yếu của nhà nước trong quản lý và điều hành vĩ mô nền kinh tế. Cần làm cho thuế trở thành công cụ chủ yếu có vị trí quan trọng hàng đầu trong quản lý và

điều tiết của Nhà nước đối với tất cả các đơn vị sản xuất kinh doanh thuộc mọi thành phần kinh tế. Thuế phải góp phần thúc đẩy sản xuất kinh doanh, nâng cao hiệu quả trong việc sử dụng nguồn lực của xã hội, góp phần thực hiện các cân đối lớn của nền kinh tế quốc dân.

- Đổi mới hệ thống thuế phải bảo đảm yêu cầu công bằng trong động viên của Nhà nước. Trong điều kiện nước ta chủ trương phát triển nền kinh tế nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa thì vấn đề công bằng trong thuế khoá được đặt ra như một tiêu chuẩn bắt buộc đối với hệ thống thuế. Việc đánh thuế bảo đảm yêu cầu công bằng mới kích thích được các thành phần kinh tế hăng hái bỏ vốn đầu tư kinh doanh, tạo ra được mặt bằng cạnh tranh lành mạnh giữa các thành phần kinh tế. Nhận thức đúng sự công bằng trong thuế có nghĩa là các đối tượng có khả năng như nhau thì phải chịu mức thuế như nhau (công bằng theo chiều ngang), đối tượng nào có khả năng cao hơn thì chịu mức thuế cao hơn (công bằng theo chiều dọc). Thông thường thước đo đánh giá khả năng nộp thuế có thể là mức tiêu dùng, thu nhập ...

- Đổi mới hệ thống thuế phải bảo đảm làm cho hệ thống thuế từng bước phù hợp với thông lệ quốc tế trong lĩnh vực thuế khoá. Mở cửa và hội nhập nền kinh tế nước ta vào kinh tế khu vực và kinh tế thế giới là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước ta. Để thực hiện chủ trương đó, đòi hỏi các chính sách, chế độ quản lý kinh tế, tài chính của nhà nước phải có những nét tương đồng với các nước trong khu vực và thế giới. Ngày nay, chính sách thuế của một nước vừa chứa đựng yếu tố chủ quyền, vừa có yếu tố tương đồng. Vấn đề quan trọng là làm sao bảo đảm dung hoà được hai yếu tố này, tạo nên một hệ thống thuế hiệu quả phù hợp với bối cảnh mới, bảo đảm phát triển kinh tế đối ngoại theo đúng chủ trương của Đảng và Nhà nước.

Các phương hướng cơ bản để đổi mới chính sách thuế là:

- Thực hiện cắt giảm thuế nhập khẩu CEPT/AFTA và thực hiện các cam kết quốc tế.
- Tập trung sức cải tiến, hoàn thiện, đưa ra các giải pháp tối ưu về kết cấu hệ thống thuế hiện đại cho phép khai thác tối đa các nguồn thu chủ yếu gồm đầu

thô, thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp và thu nhập cá nhân, thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu.

- Mở rộng đối tượng chịu thuế tiêu thụ đặc biệt và đối tượng chịu thuế giá trị gia tăng bằng cách thu hẹp diện không chịu thuế và thu hẹp diện áp dụng mức thuế thấp, tiến tới áp dụng một mức thuế suất để bù đắp nguồn thu về nhập khẩu giảm.

- Thống nhất phương pháp tính thuế, thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp giữa doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn vay nước ngoài.

- Mở rộng đối tượng nộp thuế, thuế suất và tiến tới áp dụng thuế thu nhập cá nhân thống nhất cho mọi đối tượng nộp thuế.

- Hạn chế việc giảm thuế đối với đầu tư thay bằng việc khấu hao nhanh hay khoán một tỷ lệ trên vốn đầu tư được tính vào chi phí tính thuế thu nhập doanh nghiệp thay cho khấu hao.

- Chỉ miễn giảm thuế với thời gian tối đa là 5 năm cho các dự án đầu tư sản xuất hàng xuất khẩu, dự án công nghệ cao, dự án đầu tư cho vùng sâu, vùng xa.

- Ban hành một số loại thuế mới như thuế tài sản và thuế bảo vệ môi trường.

Trên cơ sở những nguyên tắc và phương hướng nói trên, việc hoàn thiện hệ thống thuế ở Việt Nam trong thời gian tới cần tập trung vào một số nội dung sắc thuế cụ thể như sau:

- Đổi mới chính sách thuế xuất nhập khẩu trên nguyên tắc không bảo hộ tràn lan đối với tất cả các ngành kinh tế, chỉ bảo hộ những mặt hàng non trẻ, công nghệ cao để thu hút đầu tư; đưa biểu thuế xuất nhập phù hợp với những cam kết quốc tế về cắt giảm thuế quan sau khi Việt Nam tham gia ký kết các điều ước quốc tế. Chính sách thuế xuất nhập khẩu phải hướng tới tính trung lập, rõ ràng, minh bạch, phù hợp với thông lệ quốc tế. Tiếp tục giảm và thu hẹp dần mặt hàng chịu thuế xuất khẩu. Xoá bỏ việc áp dụng giá tính thuế tối thiểu, thực hiện xác định giá tính thuế nhập khẩu theo trị giá giá trị gia tăng. Chính sách ưu đãi thuế theo tỷ lệ nội địa hoá sẽ bị xoá bỏ và diện xét miễn giảm sẽ thu hẹp dần.

- Bảo đảm thuế giá trị gia tăng là nguồn thu quan trọng của ngân sách nhà nước, có mức thu ngày càng tăng để bù đắp cho việc cắt giảm thuế nhập khẩu trong quá trình tham gia hội nhập. Thuế giá trị gia tăng phải được đơn giản hoá, giảm số lượng tối đa còn 2 mức thuế suất là 5% và 10% (nhưng thu hẹp các hàng hoá, dịch vụ áp dụng mức thuế suất 5%). Từ năm 2006 sẽ áp dụng một mức thuế suất 10%. Mở rộng diện đối tượng chịu thuế và các mặt hàng chịu thuế, thực hiện thống nhất một phương pháp tính thuế là phương pháp khấu trừ thuế.

- Hoàn thiện luật thuế tiêu thụ đặc biệt theo hướng bổ sung vào đối tượng chịu thuế một số mặt hàng; điều chỉnh thuế suất phù hợp và đồng bộ với các luật thuế xuất nhập khẩu, thuế giá trị gia tăng.

- Chính sách thuế thu nhập doanh nghiệp phải bảo đảm thực hiện sự bình đẳng, công bằng giữa các đối tượng chịu thuế, thống nhất các khoản chi phí hợp lý giữa doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài với doanh nghiệp có vốn đầu tư trong nước, có mức thuế suất ưu đãi để khuyến khích đầu tư. áp dụng thống nhất mức thuế phổ thông là 3% và các mức thuế suất ưu đãi 25%, 20% và 15% giữa doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Tiến tới bỏ thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài, bỏ hoàn thuế đối với dòng lợi nhuận tái đầu tư.

- Hoàn thiện chính sách thu về đất. Hiện nay, các khoản thu về đất là nguồn thu có tiềm năng lớn nhưng lại đang thất thu nghiêm trọng do chưa có chính sách và biện pháp quản lý khoa học. Việc sửa đổi các khoản thu về đất cần tập trung vào các nội dung như: ban hành luật thuế sử dụng đất, trong đó thu thuế sử dụng đất theo mục đích sử dụng; thực hiện giá tính thuế phù hợp với giá thực tế chuyển nhượng trên thị trường.

Nhằm đạt được các mục tiêu quản lý nhà nước về thuế, cần bảo đảm thực hiện các yêu cầu chủ yếu sau đây:

- Sử dụng các biện pháp quản lý thu thuế sao cho đạt yêu cầu thu đúng, thu đủ và thu kịp thời.

- Sử dụng các biện pháp quản lý thu thuế một cách linh hoạt, mềm dẻo, phù hợp với diễn biến khách quan của quá trình sản xuất kinh doanh ở từng cơ

sở. Trên cơ sở tuân thủ các luật thuế đã ban hành, cố gắng hạn chế tối đa các thủ tục hành chính rườm rà gây cản trở cho quá trình sản xuất kinh doanh.

- Tối thiểu hoá các chi phí phát sinh do quá trình thực hiện các biện pháp quản lý thu thuế từ phía người nộp thuế cũng như cơ quan thu thuế, muốn vậy phải xây dựng quy trình thu thuế đơn giản, bảo đảm phát huy tính hiệu quả của nó.

3.2.2. Tăng cường quản lý hoạt động thu thuế

Tăng cường quản lý hoạt động thu thuế phải dựa trên những nguyên tắc quản lý thu thuế như sau:

Một là, nguyên tắc tập trung thống nhất.

Hoạt động thu thuế của Nhà nước tác động sâu sắc đến lợi ích và tổ chức hoạt động sản xuất kinh doanh của từng cơ sở. Vì vậy, trong việc xác lập và tổ chức thực thi các giải pháp quản lý thu thuế cần phải tuân thủ nguyên tắc tập trung thống nhất, thể hiện trên các mặt sau đây:

- Thống nhất trong việc xác lập và thực thi quy trình thu thuế trong hệ thống thuế các cấp, dưới sự hướng dẫn chỉ đạo của Tổng cục thuế.

- Thống nhất trong việc nghiên cứu và thực thi kế hoạch thu thuế về nội dung, hình thức và thời gian.

- Thống nhất trong cách tổ chức lực lượng thu thuế dưới sự chỉ đạo của Tổng cục thuế.

- Thống nhất trong việc vận dụng luật thuế và các văn bản dưới luật đối với quá trình tổ chức thu thuế...

Hai là, nguyên tắc công khai, dân chủ.

Thu thuế là một hoạt động tài chính của nhà nước, có tác động lớn đến quá trình thu nhập, tiêu dùng, tiết kiệm và đầu tư của các chủ nộp thuế. Vì vậy, việc xác lập và thực thi các biện pháp quản lý thu thuế phải quán triệt nguyên tắc dân chủ, công khai, nhờ đó mới phát huy được vai trò kiểm tra, kiểm soát của nhân dân, hạn chế được những tiêu cực phát sinh trong ngành thuế và ở các chủ thể nộp thuế. Quán triệt nguyên tắc này trong quản lý thu thuế có nghĩa là tận

dụng trí tuệ của nhân dân trong việc xác lập các biện pháp thu thuế, thông qua công tác tuyên truyền trung cầu ý kiến của người nộp thuế, phổ biến rộng rãi cho các đối tượng nộp thuế về cách thu thuế, về mức thuế...

Ba là, nguyên tắc phù hợp. Nội dung của nguyên tắc này thể hiện trên 2 cạnh:

- Việc xác lập các biện pháp quản lý thu thuế phải phù hợp với những quy định trong các luật và các văn bản dưới luật về thuế.

- Quy trình quản lý thu thuế phải phù hợp với điều kiện sản xuất kinh doanh ở cơ sở và điều kiện quản lý kinh tế nói chung.

Việc vận dụng triệt để nguyên tắc này trong quản lý thu thuế vừa đảm bảo cho các luật thuế phát huy tác dụng trong đời sống kinh tế, vừa làm cho công tác quản lý thu thuế không gây cản trở đến quá trình hoạt động sản xuất kinh doanh, phát huy được vai trò tích cực trong quản lý thuế.

Bốn là, nguyên tắc tiết kiệm và hiệu quả. Việc xác lập và thực thi các biện pháp quản lý thu thuế luôn phát sinh các chi phí từ phía cơ quan thuế cũng như phía người nộp thuế, đó là một thực tế khách quan. Vấn đề đặt ra là làm sao mỗi đồng thuế được thu về với chi phí ít nhất. Để đạt được yêu cầu đó cần phải đơn giản hoá các quy trình thu thuế, sao cho ít tốn kém về công sức và tiền của của Nhà nước cũng như của người nộp thuế.

Hướng chiến lược của công tác quản lý thuế sẽ là: thực hiện cơ chế người nộp thuế tự kê khai, tự tính thuế, tự nộp thuế. Đồng thời cải cách quy trình quản lý thu thuế, nâng cao trình độ cán bộ thuế. Theo cơ chế này thì đối tượng nộp thuế hoàn toàn chủ động trong việc thực hiện các luật thuế, bao gồm: tự tính thuế, kê khai thuế, làm các hồ sơ xin miễn giảm, hoàn thuế, tự nộp thuế theo quy định. Đồng thời, đối tượng nộp thuế phải hoàn toàn chịu trách nhiệm về tính chính xác, tính kịp thời về kết quả thực hiện của mình. Còn cơ quan thuế trở thành người hướng dẫn, cung cấp các dịch vụ tư vấn miễn phí cho đối tượng nộp thuế, cũng như làm nhiệm vụ thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm.

Thực tế ở nước ta hiện nay, việc gian lận về thuế là khá phổ biến trong mọi tổ chức, cá nhân. đã và đang xuất hiện hình thức tội phạm mới, lợi dụng một số

cơ chế quản lý để tìm mọi cách chiếm đoạt tiền của ngân sách nhà nước. Vì vậy, cần đề cao công tác thanh tra, kiểm tra về thuế, coi đây là nhiệm vụ quan trọng nhất nhằm ngăn ngừa, phát hiện và kịp thời xử lý vi phạm về thuế. Những cái cách đáng chú ý của công tác thanh tra, kiểm tra thuế là:

- Xây dựng chương trình hỗ trợ của máy tính phục vụ cho công tác thanh tra, kiểm tra thuế;
- Các chế tài về xử lý vi phạm thuế sẽ được quy định rõ ràng, cụ thể trong từng văn bản pháp luật;
- Tăng cường chức năng cho cơ quan thuế được quyền điều tra, khởi tố những vụ vi phạm thuế lớn;
- Thành lập bộ máy cưỡng chế thuộc ngành thuế.

3.3. Đổi mới và hoàn thiện chính sách chi tiêu của Chính phủ.

Như đã phân tích ở chương II, chi NSNN hiện nay còn phân tán, dài trải; hiệu quả chi ngân sách (cả chi xây dựng cơ bản và chi thường xuyên) còn thấp và chưa chú trọng đến kết quả đầu ra, do đó hiệu quả kinh tế - xã hội không đạt mức mong muốn. Tiến trình xã hội hoá, cải cách thủ tục hành chính, tinh giản biên chế thực hiện chậm, dẫn đến gánh nặng chi thường xuyên, đặc biệt là chi trả tiền lương ngày càng lớn (mặc dù mức tiền lương của cán bộ, công chức, viên chức vẫn thấp); trong khi đó tình trạng chi tiêu lãng phí, kém hiệu quả chưa được khắc phục. Chế độ công khai ngân sách nhà nước đã được qui định, nhưng ở nhiều nơi thực hiện còn mang nặng tính chất hình thức.

Việc đổi mới và hoàn thiện chính sách chi tiêu của NSNN phải phục vụ cho mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Muốn vậy việc đổi mới chính sách chi tiêu phải quán triệt và hướng vào mục tiêu chiến lược, kế hoạch 5 năm, hàng năm về phát triển kinh tế - xã hội đã được các Nghị quyết của Đảng và Nhà nước đề ra.

Phải bảo đảm nguyên tắc tập trung thống nhất đi đôi với việc phân công phân cấp hợp lý trong việc thực hiện chính sách và quản lý ngân sách nhà nước. Thực hiện nguyên tắc này nhằm vừa bảo đảm sự lãnh đạo, tập trung thống nhất, bảo đảm các cân đối chung trong việc sử dụng nguồn lực tài chính Nhà nước, có

điều kiện tập trung nguồn lực tài chính để thực hiện các nhiệm vụ quan trọng về kinh tế - xã hội. Đồng thời phải tăng cường trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương trong việc quản lý và sử dụng ngân sách từng cấp một cách chủ động và nâng cao được hiệu quả sử dụng nguồn vốn NSNN ở địa phương.

Xoá bao cấp trong chi tiêu của NSNN là một vấn đề tồn tại từ nhiều năm nay đã được thực hiện từng bước. Tuy nhiên, chi tiêu của NSNN hiện nay lại có dấu hiệu bao cấp trở lại và biến tướng dưới nhiều hình thức, cả bao cấp trực tiếp qua NSNN và gián tiếp thông qua các công cụ chính sách tài chính, tiền tệ khác. Thực hiện nguyên tắc xoá bao cấp trong chi tiêu của NSNN không mâu thuẫn với việc áp dụng các chính sách hỗ trợ về tài chính để thực hiện các mục tiêu phát triển và chính sách cơ cấu kinh tế.

Phải tăng cường kiểm tra kiểm soát việc quản lý chi tiêu của NSNN, bảo đảm các nguyên tắc dân chủ, công khai, công bằng trong quản lý và sử dụng chi tiêu NSNN.

Trong giai đoạn 2001-2005, cần phải nghiên cứu để xác định rõ các nhiệm vụ và nội dung chi tiêu của NSNN. Kiên quyết chuyển các nội dung chi tiêu không thuộc chức năng của Nhà nước ra khỏi ngân sách nhà nước và chuyển dần cho khu vực doanh nghiệp và dân cư trang trải.

Ngân sách nhà nước phải bảo đảm đủ kinh phí cho việc duy trì hoạt động của bộ máy nhà nước có hiệu lực cao, bảo đảm cho quốc phòng an ninh và trật tự an toàn xã hội. Trong thời gian tới phải hoàn chỉnh cơ chế và mở rộng diện áp dụng khoán biên chế, quỹ lương và kinh phí hành chính cho các cơ quan quản lý nhà nước các cấp.

Trong tình hình đất nước đang trong giai đoạn phát triển thấp, cơ sở hạ tầng thấp kém và thiếu thốn, thì trong một vài thập kỷ tới chính sách chi tiêu của Chính phủ phải ưu tiên cho việc đầu tư vào cơ sở hạ tầng kinh tế và xã hội không có khả năng hoàn vốn hoặc không có khả năng hoàn vốn trực tiếp, như : đường xá, cầu cống, bến cảng, sân bay, trường học, bệnh viện, nhà văn hoá.... Việc tăng chi tiêu đầu tư vào cơ sở hạ tầng sẽ tạo điều kiện và mở đường cho đầu tư kinh doanh của mọi thành phần kinh tế. Từ đó mà thúc đẩy tăng trưởng bền vững.

Đồng thời giảm dần và tiến tới chấm dứt hỗ trợ tài chính bao cấp cho doanh nghiệp như : bù lỗ, giảm thuế, miễn thuế, khoan nợ, xoá nợ, chuyển vốn vay thành vốn cấp...

Đối với các chính sách hỗ trợ tài chính để khuyến khích đầu tư hoặc trợ giúp khi doanh nghiệp khó khăn, cần phải nghiên cứu đổi mới theo hướng chỉ hỗ trợ trường hợp cần thiết trong phạm vi diện mặt hàng hẹp, quan trọng có ảnh hưởng lớn đến tăng trưởng kinh tế hoặc đời sống nhân dân, ví dụ như hỗ trợ khi giá lúa gạo, giá cà phê thế giới xuống thấp... Nhưng việc hỗ trợ tài chính này phải được áp dụng thống nhất không phân biệt thành phần kinh tế. Còn mức độ hỗ trợ của NSNN thông qua bù chênh lệch lãi suất cũng phải được điều chỉnh theo nguyên tắc giảm về diện mặt hàng hỗ trợ, thu hẹp về phạm vi, giảm mức hỗ trợ,... để khắc phục tình trạng ỷ lại của doanh nghiệp, nhất là doanh nghiệp nhà nước và NSNN. Để thực hiện tốt chính sách hỗ trợ trên, cần huy động các nguồn lực khác, như : các quỹ bảo hiểm ngành hàng, các hiệp hội...

Việc đổi mới chính sách chi tiêu của Chính phủ trong thời gian tới phải ưu tiên cho phát triển khoa học công nghệ, giáo dục đào tạo và nguồn nhân lực, để bảo đảm cho sự phát triển nhanh, mạnh, vững chắc, thu hẹp khoảng cách phát triển với thế giới và khu vực. Cần tăng cường chi cho sự nghiệp khoa học kỹ thuật và công nghệ, trong đó định hướng ưu tiên công nghệ thông tin mạng và công nghệ sinh học. xây dựng cơ sở vật chất ban đầu để đa dạng hoá các hình thức phát triển khoa học và công nghệ. Chính khoa học và công nghệ cao sẽ cho phép ý đồ đi tắt, đuổi kịp của nền kinh tế Việt Nam với các nền kinh tế phát triển trên thế giới trở nên có tính khả thi.

Đối với chính sách chi tiêu vừa theo các nguyên tắc ổn định, vừa kết hợp với chính sách chi tiêu theo các mục tiêu của các chương trình quốc gia, đặc biệt là các chương trình xoá đói giảm nghèo, tạo việc làm, phòng chống bệnh dịch nguy hiểm... sẽ góp phần quan trọng vào việc điều chỉnh cơ cấu kinh tế các vùng lãnh thổ, giải quyết các vấn đề xã hội, giảm bớt chênh lệch về trình độ phát triển kinh tế, xã hội giữa thành thị và nông thôn, giữa miền núi và miền xuôi...

Đổi mới chi tiêu của NSNN phải gắn với quá trình đổi mới xã hội hoá các hoạt động dịch vụ công cộng như: giáo dục, y tế, văn hoá, thể thao, nghiên cứu khoa học, vệ sinh môi trường... Quá trình này đã được triển khai từ vài năm gần

đây, nhưng tiến độ chậm, cơ chế chính sách xã hội hoá chưa rõ, chưa phân định được giữa phần trách nhiệm của Nhà nước với trách nhiệm của tổ chức cá nhân cộng đồng. Trong thời gian mới, phải tiếp tục đổi mới cơ chế chính sách xã hội hoá theo nguyên tắc Nhà nước hỗ trợ một phần về cơ sở vật chất, kỹ thuật; các chi phí khác phải chính do các tổ chức dịch vụ và người sử dụng dịch vụ trang trải. Đồng thời nghiên cứu để phân lớn các tổ chức dịch vụ này vào hoạt động theo cơ chế thị trường. Theo đó, việc hỗ trợ của Nhà nước không phải theo cơ chế bình quân dàn trải như hiện nay, mà phải tập trung cho các cơ sở hoạt động có chất lượng, có hiệu quả cao, được xã hội chấp nhận. Cơ chế mới đó phải có tác động kích thích cạnh tranh, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động dịch vụ.

Nâng cao năng lực quản lý thâm hụt ngân sách

Thâm hụt ngân sách vừa là hệ quả phản ánh tình trạng hoạt động kinh tế - xã hội của đất nước, vừa là một công cụ để tác động vào các cân đối vĩ mô, nhằm điều chỉnh cơ cấu và tăng trưởng kinh tế. Vì vậy, chính sách thâm hụt NSNN phải được nghiên cứu để ra một cách chủ động phù hợp với đặc điểm kinh tế xã hội và các mục tiêu trong kế hoạch phát triển, đặc biệt là các kế hoạch trung hạn và ngắn hạn hàng năm; đồng thời phải tính đến khả năng trả nợ của Chính phủ, cả đối với các khoản nợ trong nước và nợ nước ngoài.

Cho đến năm 2000 thì bội chi NSNN trong khoảng 3- 5% GDP và hầu hết số bội chi này đều được sử dụng để chi cho đầu tư phát triển. Trong giai đoạn từ 2001 - 2005, cần phải xem xét mối quan hệ giữa chi tiêu của Chính phủ, bội chi NSNN và tăng trưởng kinh tế. Đến năm 2000, nền kinh tế nước ta về cơ bản đã chặn được đà giảm sút do ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính - tiền tệ khu vực và xu hướng giảm giá toàn cầu,... Tuy nhiên, tốc độ tăng trưởng chưa cao và đặc biệt là tăng trưởng chưa vững chắc, còn nhiều yếu tố không ổn định. Tổng cầu nói chung tăng chậm, năng lực sản xuất dư thừa, giá trị trường nhiều mặt hàng nông sản quan trọng xuống thấp, tiêu thụ khó khăn, làm cho kinh doanh thua lỗ. Trong khi đó, giá đầu vào một số vật tư quan trọng như: xăng, dầu, phân bón ở mức cao cũng làm cho sản xuất kinh doanh khó khăn hơn. Cũng từ đó mà gây áp lực đến việc làm, thu nhập và sức mua ngày càng bị giảm sút. Tốc độ lạm phát trong thời gian qua biến động theo chiều hướng giảm dần, năm sau thấp hơn năm trước, thời gian thiếu phát trong từng năm đến sớm và ngày càng kéo dài hơn trước.

Trong bối cảnh đó, trong một vài năm trước mắt, chưa thể giảm được bội chi NSNN để tiến tới thăng bằng thu chi NSNN. Quy mô về chi tiêu NSNN không chỉ là đảm bảo thực hiện các chức năng, nhiệm vụ và hoạt động thường xuyên của bộ máy Nhà nước mà phải là công cụ điều tiết kinh tế vĩ mô, khơi dậy và kích thích các nguồn lực đầu tư vào hoạt động kinh doanh, tạo đà tăng trưởng kinh tế nhanh, bền vững hơn. Thực tế trong vài năm gần đây, Chính phủ đã vận dụng giải pháp này, tăng chi của Chính phủ cho đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội, hỗ trợ tài chính cho xuất khẩu lúa gạo, cà phê... đã có tác dụng quan trọng đến việc tăng trưởng trong công nghiệp, giảm bớt khó khăn cho sản xuất nông nghiệp. Cùng với các giải pháp khác, việc tăng thêm chi tiêu của Chính phủ trong thời gian qua đã tiếp thêm nguồn sinh khí mới cho nền kinh tế hoạt động sôi động và hiệu quả hơn.

Tuy nhiên, việc tăng chi tiêu của Chính phủ và bội chi NSNN không phải là một giải pháp duy nhất để tác động vào tổng cầu, kích thích đầu tư và tăng trưởng, và cũng không phải là vô hạn. Mức độ tăng chi tiêu của Chính phủ và bội chi NSNN phải đặt trong các cân đối kinh tế và tài chính vĩ mô, khả năng tăng thu của NSNN và khả năng trả nợ của Chính phủ trong thời gian tới, bao gồm cả nợ trong nước và nợ nước ngoài; phải tăng cường quản lý chi tiêu để đảm bảo việc tăng chi tiêu của Chính phủ đáp ứng các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và nâng cao được hiệu quả sử dụng nguồn vốn này của Nhà nước.

Nhà nước cần khống chế tỷ lệ bội chi ngân sách ở một giới hạn cho phép. Theo các nhà kinh tế, tỷ lệ bội chi ngân sách trong thời kỳ tiến hành công nghiệp hoá, hiện đại hoá cần được duy trì ở mức gần bằng tốc độ tăng trưởng kinh tế, nghĩa là khoảng từ 5-6% GDP. Mức bội chi đó cho phép Nhà nước có thêm tiền đầu tư vào các công trình lớn, trọng điểm của nền kinh tế.

Trong trường hợp bội chi ngân sách nhà nước vượt mức cho phép, cần tiến hành xử lý bội chi ngân sách bằng các giải pháp như vay trong nước, vay nước ngoài, tăng thuế và kiện toàn hệ thống thuế; cắt giảm chi tiêu. Mỗi giải pháp bù đắp thâm hụt ngân sách đều có ưu điểm và nhược điểm của nó. Do vậy cần phối hợp sử dụng đồng thời các liều lượng hợp lý với từng giai đoạn phát triển và bối cảnh nền kinh tế nhằm phát huy tối đa tác dụng của các giải pháp. Chẳng hạn việc tăng thuế có khả thi hay không còn phụ thuộc vào sức chịu đựng của nền kinh tế, phụ thuộc vào hiệu quả làm việc của hệ thống thu thuế, phụ thuộc vào hiệu suất của từng sắc thuế. Tình hình thực tiễn ở nước ta cho thấy muốn tăng

nguồn thu từ thuế, tốt nhất cần triển khai mạnh mẽ các giải pháp nhằm hợp lý hoá và nâng cao hiệu quả của hệ thống thuế. Việc cắt giảm chi tiêu ngân sách chỉ đúng đắn khi Chính phủ cắt giảm các khoản chi bao cấp, bao biện cho xã hội và doanh nghiệp nhà nước, khi thực hiện các biện pháp cắt giảm các khoản chi tiêu lãng phí, các khoản chi chứa đựng nguy cơ tham ô, tham nhũng. Còn lại, nhìn chung việc cắt giảm chi tiêu của Chính phủ nhằm giảm bội chi ngân sách có ý nghĩa tiêu cực vì dẫn đến chỗ thu hẹp khả năng tiêu thụ sản phẩm và dịch vụ của khu vực sản xuất kinh doanh, làm cho sản xuất đình đốn.

Bên cạnh đó, song song với việc sử dụng chính sách tài khoá để quản lý thâm hụt ngân sách, quản lý nợ quốc gia, cần phải tiếp tục đổi mới chính sách tiền tệ, đặc biệt là chính sách lãi suất, tỷ giá, chính sách tín dụng, thị trường mở... Sự phối hợp đồng bộ giữa chính sách tài khoá và chính sách tiền tệ là một bảo đảm quan trọng cho việc ổn định kinh tế vĩ mô, nâng cao năng lực quản lý thâm hụt ngân sách, quản lý nợ, tác động điều chỉnh cơ cấu kinh tế theo đúng các mục tiêu đã đề ra.

Để phối hợp đồng bộ các công cụ chính sách này nhằm tăng cường khả năng quản lý thâm hụt ngân sách và quản lý nợ của Chính phủ, cần phải nhanh chóng phát triển thị trường vốn ở Việt Nam. Hoàn thiện các thể chế thị trường, tạo điều kiện thuận lợi cho công tác phát hành trái phiếu chính phủ để bù đắp ngân sách ở thị trường trong nước cũng như trên thị trường tài chính quốc tế.

3.4. Đổi mới cơ chế phân cấp quản lý NSNN và hoàn thiện hệ thống NSNN

Phân cấp quản lý NSNN là vấn đề lớn, phức tạp, đòi hỏi phải được nghiên cứu giải quyết thoả đáng theo nguyên tắc rõ ràng, ổn định, công bằng, hợp lý, bảo đảm lợi ích của cả Trung ương và địa phương. Nghị quyết Trung ương 3 (khoá VIII) đã nêu: " phân định trách nhiệm, thẩm quyền giữa các cấp chính quyền theo hướng phân cấp rõ hơn cho địa phương, kết hợp chặt chẽ quản lý ngành và quản lý lãnh thổ, thực hiện đúng nguyên tắc tập trung dân chủ" đã cho thấy quan điểm đổi mới phân cấp quản lý NSNN hiện nay không chỉ nhằm tạo ra sức mạnh tổng hợp thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội bức xúc, mà còn phải khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các cấp chính quyền địa phương làm chủ ngân sách cấp mình. Tất nhiên, để thực hiện quan điểm đó phải có bước đi và giải pháp thích hợp:

Trước mắt, cần mở rộng phân cấp cho địa phương thẩm quyền quản lý kinh tế - xã hội trong nhiều lĩnh vực, khẳng định mỗi địa phương là một pháp nhân công quyền, có nguồn lực riêng và tổ chức bộ máy phù hợp để tăng tính tự quản và tự chịu trách nhiệm, được chủ động tìm kiếm và huy động các nguồn vốn thông qua các hình thức vay mượn, nhận viện trợ trong và ngoài nước, liên doanh - liên kết, phát hành trái phiếu để huy động vốn đầu tư, nhất là đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng ở địa phương.

Thứ hai, cần cơ cấu lại tổ chức bộ máy hành chính, gắn phân cấp quản lý NSNN với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội và hành chính. Cần phân biệt rõ đâu là đơn vị hành chính cơ sở, đơn vị hành chính trung gian; phân biệt đơn vị hành chính đô thị và đơn vị hành chính nông thôn để có cơ sở đổi mới một cách cơ bản và sâu sắc hệ thống chính quyền địa phương. Phân loại các đơn vị hành chính theo quy mô diện tích, dân số, đặc điểm, chỉ số phát triển kinh tế - xã hội làm cơ sở cho việc xây dựng các chính sách phù hợp với từng loại đơn vị hành chính. Tổ chức hợp lý, tinh gọn bộ máy, không nhất thiết Trung ương có Bộ, ngành nào thì địa phương cũng có Sở, ban, ngành tương ứng; không nhất thiết ở địa phương nào cũng có cơ quan chuyên môn thuộc UBND như nhau. Hình thành hệ thống hành chính ổn định, chuyên môn hoá cao trên cơ sở phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, nội dung cụ thể của chính quyền các cấp. Mạnh dạn áp dụng khía cạnh hợp lý của những nguyên tắc mới như phân quyền, uỷ quyền, tự quản với mục tiêu chính là làm cho chính quyền Trung ương tập trung sức lực vào những chức năng, nhiệm vụ có tính chiến lược, hàm lượng chất xám cao, tầm nhìn rộng.

Thứ ba, quy định bằng văn bản những nhiệm vụ do địa phương làm thành 3 loại:

- Những nhiệm vụ bắt buộc gắn với nguồn tài chính công;
- Những nhiệm vụ bắt buộc gắn với nguồn tài chính công bổ sung của cấp trên khi uỷ quyền cho cấp dưới.
- Những nhiệm vụ có tính tự quản do chính quyền từng cấp tự đề ra và tự quyết định phù hợp với đặc thù của địa phương, không trái với pháp luật. Cách phân chia nhiệm vụ như vậy vừa khẳng định chính quyền địa phương là một bộ phận không thể thiếu được trong kết cấu của bộ máy nhà nước, vừa đảm bảo được các nguyên tắc Trung ương lãnh đạo thống nhất theo Hiến pháp và pháp

luật, địa phương có quyền chủ động sáng tạo trong khuôn khổ pháp luật và chịu sự kiểm tra, giám sát của Trung ương.

Thứ tư, để tạo thể chủ động và tính độc lập tương đối của ngân sách địa phương, cần nghiên cứu ban hành hệ thống thuế địa phương, mở rộng hơn các quyền tự chủ tài chính của địa phương, xoá bỏ hình thức hỗ trợ theo số chênh lệch thu - chi, thực hiện bổ sung cân đối ngân sách cho những địa phương có khó khăn nhất dựa theo các tiêu thức cụ thể về dân số, thu nhập bình quân đầu người, vị trí địa lý, mức độ hưởng thụ các dịch vụ công... Cho phép chính quyền địa phương ban hành một số loại định mức tiêu chuẩn phù hợp với khả năng của ngân sách địa phương. Quốc hội quyết định ngân sách trung ương và thông qua NSNN, Hội đồng nhân dân các cấp quyết định ngân sách của cấp mình và thông qua ngân sách cấp dưới sẽ góp phần khắc phục tính trùng lặp trong quyết định dự toán ngân sách địa phương.

Để bảo đảm tính thống nhất và hiệu quả của hệ thống NSNN, việc nghiên cứu sửa đổi Luật NSNN phải đảm bảo các yêu cầu sau:

- Tổ chức hệ thống NSNN hợp lý.
- Phân định rõ thẩm quyền của Quốc hội, Hội đồng nhân dân và các cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực NSNN.
- Phân chia cụ thể nguồn thu, nhiệm vụ chi cho các cấp ngân sách.
- Tăng cường quản lý để phân bổ và sử dụng có hiệu quả nguồn lực tài chính của Nhà nước.

(1) *Về tổ chức hệ thống NSNN*, luật NSNN hiện hành qui định hệ thống NSNN gồm 4 cấp: Ngân sách trung ương, ngân sách cấp tỉnh, ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã; chính quyền từng cấp có quyền hạn, trách nhiệm và nhiệm vụ cụ thể trong công tác xây dựng, quyết định và thực hiện ngân sách của cấp mình; mỗi cấp ngân sách có nhiệm vụ thu, chi được qui định cụ thể.

Như trên đã nói, qui định này là phù hợp với hệ thống các đơn vị hành chính hiện nay. Tuy nhiên để các qui định pháp luật đó đi vào cuộc sống, phải đề cao quyền và trách nhiệm của chính quyền cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong công tác quản lý điều hành ngân sách các cấp ở địa phương (là cấp có vai trò quan trọng trong việc thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội ở địa phương). Cần chú trọng xác định rõ vị trí, vai trò, chức năng của các cấp

chính quyền trong quá trình lập, chấp hành và quyết toán NSNN. Phân định trách nhiệm và quyền hạn cụ thể giữa Trung ương và địa phương. Đảm bảo quyền và thực lực điều hành tập trung, thống nhất của ngân sách trung ương. Ngân sách trung ương phải bảo đảm đủ kinh phí để thực hiện những nhiệm vụ chiến lược, đảm bảo an ninh, quốc phòng, ổn định kinh tế vĩ mô để phát triển kinh tế - xã hội. Đồng thời, nâng cao hiệu quả quản lý, tạo thế chủ động và tính năng động trong điều hành thu chi của ngân sách địa phương.

(2) *Về thẩm quyền của Quốc hội*, các cơ quan Quốc hội, các cơ quan của Nhà nước và chính quyền địa phương trong lĩnh vực NSNN, việc sửa đổi nội dung cần dựa trên 2 nguyên tắc:

- Nâng cao vai trò, vị trí của Quốc hội trong việc quyết định chính sách tài chính và NSNN.

- Phân cấp mạnh hơn cho chính quyền địa phương, các đơn vị sử dụng ngân sách, trên cơ sở tăng cường cả trách nhiệm và quyền hạn của các ngành, các cấp.

Muốn vậy, cần nâng cao năng lực và thẩm quyền của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội trong việc quản lý thống nhất nguồn lực ngân sách, đồng thời phân định rõ trách nhiệm quyền hạn của các cấp chính quyền được phân cấp quản lý.

Theo hướng đó, cần phải qui định rõ quyền hạn của Quốc hội quyết định các cân đối lớn về tổng thu, tổng chi và cơ cấu thu, chi theo nguồn thu và lĩnh vực chi chủ yếu, mức bội chi so với GDP; quyết định phân bổ NSTW và mức bổ sung cân đối cho các địa phương; quyết định điều chỉnh dự toán NSNN trong trường hợp cần thiết; phê chuẩn tổng quyết toán NSNN.

Đối với Chính phủ là cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất, ngoài các nhiệm vụ xây dựng dự toán, tổ chức thực hiện kiểm tra, thanh tra, chuẩn bị báo cáo quyết toán Quốc hội, cần giữ như qui định hiện hành; còn đối với các quyền quyết định giao chỉ tiêu thu - chi ngân sách cho từng tỉnh, thành phố cần phải có sự thay đổi cơ bản để bảo đảm quyền chủ động thật sự cho cấp tỉnh. Cụ thể, thay vì việc giao các khoản thu và nhiệm vụ chi theo từng lĩnh vực khá chi tiết hiện nay, bằng việc chỉ giao tổng số thu, tổng số chi và số bổ sung của NSNN cho NSDP. Đồng thời để đảm bảo quản lý sử dụng NSNN có hiệu quả, theo đúng các

mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội, Chính phủ phải có hướng dẫn các định hướng và cơ cấu chi đối với một số khoản chi quan trọng.

Bên cạnh đó, Chính phủ có nhiệm vụ ban hành chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi NSNN cho phù hợp với tình hình thực tế. Các chế độ, chỉ tiêu, định mức chi ngân sách do Chính phủ qui định gồm 3 nhóm:

- Nhóm chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi do Trung ương ban hành để thực hiện thống nhất trong cả nước (như: chính sách tiền lương, phụ cấp đối với gia đình chính sách).

- Nhóm chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi do Trung ương qui định khung, Hội đồng nhân dân cấp Tỉnh quyết định cụ thể cho phù hợp với đặc điểm địa phương;

- Nhóm chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi đặc thù của địa phương, do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh qui định phù hợp với tình hình thực tế và khả năng ngân sách của từng địa phương. Địa phương phải bố trí kinh phí trong phạm vi ngân sách địa phương để đảm bảo các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi do địa phương qui định.

Đối với Hội đồng nhân dân và UBND, cần tăng cường quyền hạn, trách nhiệm của Hội đồng nhân dân địa phương trong việc quyết định ngân sách ở địa phương phù hợp với đặc điểm và điều kiện ở địa phương; đặc biệt phải tăng cường vai trò vị trí của HĐND và UBND cấp Tỉnh cho phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế, xã hội trên địa bàn. Chính quyền cấp Tỉnh có vai trò hết sức quan trọng trong việc ra các quyết định và tổ chức thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội ở địa phương. Nhưng việc huy động và quản lý nguồn lực tài chính Nhà nước hiện nay xét về quyền hạn và tính độc lập còn nặng về hình thức. Sự lệ thuộc trong việc huy động nguồn, trong việc phân bổ ngân sách địa phương và ngân sách trung ương vẫn còn rất nặng nề, đã gây tình trạng bị động đối phó và thậm chí ý lại vào NSTW. Tình trạng này khá phổ biến, nhất là ở các địa phương thường xuyên hưởng trợ cấp của NSTW.

(3) Về phân định nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách các cấp và bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới.

Để khắc phục tồn tại, hạn chế hiện nay, luật sửa đổi phân định nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách các cấp theo 2 nguyên tắc sau:

- Luật qui định nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa 2 cấp ngân sách là ngân sách trung ương và ngân sách tỉnh; giao Hội đồng nhân dân tỉnh căn cứ phân cấp nhiệm vụ kinh tế - xã hội và đặc điểm từng địa phương để qui định cụ thể nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách ở địa phương. Việc sửa đổi này sẽ tạo cho việc phân cấp và phân bổ ngân sách các cấp trong từng tỉnh sát với tình hình thực tế phát triển kinh tế, xã hội ở từng huyện, từng xã trong tỉnh. Để thực hiện nguyên tắc này cần phải đồng thời tăng cường trách nhiệm quản lý ngân sách các cấp của chính quyền cấp tỉnh.

- Việc phân định nguồn thu giữa NSTW và NSDP phải bảo đảm vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương và tăng cường nguồn thu cho ngân sách địa phương để chủ động xử lý các nhiệm vụ chi gắn với địa phương, theo đó, cần tăng thêm các nguồn thu cho ngân sách của địa phương so với hiện nay; và do vậy có thể tăng được số tỉnh có điều tiết về ngân sách trung ương và giảm số tỉnh trung ương phải bổ sung cân đối từ ngân sách nhà nước.

Các giải pháp phân cấp quản lý nguồn thu bao gồm:

- Thực hiện tập trung toàn bộ các nguồn thu lớn vào ngân sách trung ương, các nguồn thu còn lại dành cả 100% cho ngân sách địa phương. Cụ thể là, nhà nước trung ương thu cả 100% đối với 5 khoản thu chủ yếu là: dầu thô, thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế xuất nhập và thuế nhập khẩu của mọi đối tượng nộp thuế trong mọi thành phần kinh tế.

- Mạnh dạn loại bỏ hình thức phân chia nguồn thu theo tỷ lệ giữa trung ương và địa phương nhằm tránh mọi phát sinh phức tạp, tránh các bất đồng, mâu thuẫn về lợi ích giữa trung ương và địa phương.

- Tăng cường nguồn cho ngân sách xã để có thể thực hiện được các nhiệm vụ đã phân cấp cho chính quyền cấp xã hiện nay. Ngoài các nguồn thu được hưởng theo qui định của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, nên cho phép được hưởng 100% các khoản thu sau: thuế sử dụng đất nông nghiệp, thuế chuyển quyền sử dụng đất, thuế trước bạ nhà, đất; thuế nhà đất; thuế môn bài thu từ cá nhân và các hộ kinh doanh. Với qui định như vậy, nguồn thu của ngân sách xã được tăng cường (tăng khoảng 20% so với qui định hiện hành), số xã đảm bảo được chi thường xuyên và có tích lũy dự kiến đạt 20% tổng số xã, số xã đảm bảo phần lớn chi thường xuyên dự kiến đạt 40%; đồng thời sẽ khuyến khích chính quyền quan tâm quản lý, phát triển nguồn thu trên địa bàn.

Về phân định nhiệm vụ chi: cần xác định nhiệm vụ chi của từng cấp ngân sách liên quan đến các lĩnh vực:

- Chi cho sự nghiệp kinh tế;
- Chi quản lý hành chính ở trung ương và địa phương;
- Chi khoa học và công nghệ, nghiên cứu và phát triển;
- Chi cho đào tạo, dạy nghề (đại học, trung học, phổ thông) ;
- Chi cơ sở hạ tầng, gồm: giao thông vận tải; bưu điện viễn thông; điện khí hoá.

(4) *Về bổ sung của ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới*, việc sửa đổi luật ngân sách cần qui định hai loại bổ sung là bổ sung để cân đối ngân sách địa phương và bổ sung có mục tiêu. Cụ thể:

- Đối với bổ sung để cân đối ngân sách địa phương, cần qui định cụ thể nguyên tắc tính số bổ sung cân đối ngân sách địa phương vừa có tác động hỗ trợ, vừa phải có tác dụng khuyến khích địa phương phát huy tính năng động, từng bước vươn lên cân đối được nhiệm vụ chi thường xuyên của địa phương và có tích lũy phát triển.

- Qui định thêm nguồn bổ sung có mục tiêu để hỗ trợ một phần cho địa phương thực hiện những chế độ chính sách mới, thực hiện chương trình, dự án có ý nghĩa lớn đối với sự phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương, nhằm tạo ra sự chuyển biến nhanh, đồng đều và ổn định giữa các vùng và giữa các địa phương, hoặc hỗ trợ địa phương xử lý khó khăn đột xuất, cấp bách như: khắc phục thiên tai, cứu đói....

(5) *Về chế độ thưởng vượt thu cho ngân sách địa phương*, để khắc phục tồn tại hiện nay, sửa đổi luật ngân sách cần xoá bỏ thưởng, vượt thu về thuế xuất nhập khẩu. Lý do chính dẫn đến kiến nghị xoá bỏ thưởng vượt thu thuế xuất nhập khẩu là: kết quả xuất nhập khẩu phải là hoạt động của tất cả các ngành, các địa phương trong cả nước, nhưng thưởng vượt thu thuế xuất nhập khẩu chỉ áp dụng cho các tỉnh có cửa khẩu xuất nhập khẩu. Hơn nữa, với chính sách thưởng này sẽ khuyến khích nhập khẩu các mặt hàng có thuế suất cao, trái với chính sách của Nhà nước về hạn chế nhập khẩu các mặt hàng nói trên.

Đối với số vượt các khoản thu, phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, chế độ thường cần được bổ sung thêm phần nộp ngân sách trung ương so với mức thực hiện năm trước và số dự toán đầu năm từ các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương với ngân sách địa phương, Thủ tướng Chính phủ quyết định trích một phần theo tỷ lệ phần trăm (%) của số tăng thu đó cho ngân sách địa phương để đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng, thực hiện các nhiệm vụ quan trọng ở địa phương.

Cơ chế thường mới này sẽ có tác động tích cực khuyến khích đầu tư, sản xuất kinh doanh, tăng nguồn thu đáp ứng nhu cầu đầu tư phát triển kinh tế, xã hội ở địa phương. Tuy nhiên cơ chế này cũng có hạn chế nhất định trong qui trình xây dựng dự toán ngân sách của địa phương, địa phương thường đặt mức thấp hơn so với khả năng thu, gây khó khăn cho cân đối chung của NSNN và việc bố trí nguồn lực để thực hiện các mục tiêu điều chỉnh cơ cấu kinh tế giữa các vùng, miền trong cả nước. Vì vậy, đi đôi với việc thực hiện cơ chế thường này, cần có các giải pháp để ngăn ngừa các tiêu cực nói trên.

3.5. Hoàn thiện qui trình quản lý ngân sách nhà nước

Quy trình ngân sách nhà nước bao gồm quy trình lập, chấp hành, quyết toán; quy trình kiểm tra, kiểm soát, kiểm toán ngân sách. Vừa qua Bộ Tài chính đã chủ động trình Chính phủ cải tiến một bước qui định về xây dựng dự toán, đơn giản, giảm các thủ tục cấp phát; đặc biệt là có những điều chỉnh quan trọng trong việc phê duyệt quyết toán các cấp và các đơn vị sử dụng NSNN. Những sửa đổi này cần phải được tiếp tục nghiên cứu hoàn chỉnh và đưa vào những nội dung của đề án sửa đổi Luật NSNN sắp tới theo hướng:

- Cần chuẩn hoá các nguyên tắc cần thiết về chính sách tài khoá.
- Giảm bớt các thủ tục và công đoạn lập dự toán ngân sách đồng thời với việc hoàn thiện hệ thống các chế độ, chính sách chi tiêu, các định mức chi tiêu.
- Đổi mới qui trình xây dựng và tổng hợp ngân sách các địa phương hàng năm trên cơ sở quán triệt nguyên tắc tăng quyền tự chủ, chủ động về quản lý ngân sách địa phương. Trong khoảng thời gian ổn định nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách, thì về cơ bản có thể giảm bớt được công đoạn “thảo luận 2 - 3 lần hàng năm giữa UBND Tỉnh với Bộ Tài chính” hiện nay.

- Giảm bớt công đoạn duyệt hạn mức hàng quý, tháng của cơ quan tài chính. Đồng thời phải tăng cường khả năng kiểm soát của Kho bạc và trách nhiệm của cơ quan sử dụng ngân sách.

- Về phê duyệt quyết toán ngân sách, chuyển quyền phê duyệt quyết toán của cơ quan tài chính cho thủ trưởng cấp trên của đơn vị dự toán, đồng thời với việc tăng cường trách nhiệm của các cấp phê duyệt quyết toán. Cơ quan tài chính thực hiện chức năng thẩm định quyết toán của các cấp và đơn vị sử dụng ngân sách. Việc sửa đổi này sẽ khắc phục tình trạng phê duyệt quyết toán hình thức, đồng thời tăng cường trách nhiệm cho thủ trưởng các cấp trong việc quản lý sử dụng ngân sách đúng mục đích, chế độ chính sách đã qui định.

- Về kiểm tra kiểm soát NSNN, luật hiện hành chưa pháp chế hoá chức năng nhiệm vụ của các đơn vị có trách nhiệm thanh tra, kiểm tra, kiểm soát quá trình lập, chấp hành và quyết toán NSNN. Đồng thời, cũng chưa quy định rõ cơ quan nào chịu trách nhiệm kiểm soát chi ngân sách trước khi nghiệp vụ ngân sách phát sinh, cơ quan nào có trách nhiệm kiểm soát trong quá trình chấp hành ngân sách. Việc sửa đổi qui định pháp luật phân định rõ trách nhiệm quyền hạn của từng đơn vị chức năng, phù hợp với các khâu của từng đơn vị chức năng, phù hợp với các khâu của quá trình kiểm soát (kiểm soát trước, trong và sau quá trình chấp hành ngân sách) thì sẽ tránh được hiện tượng sách nhiễu và chồng chéo của các cơ quan kiểm soát thu chi ngân sách.

- Về công tác ngân sách, Luật NSNN hiện hành chưa qui định cụ thể công tác công khai, minh bạch ngân sách gây khó khăn trong việc kiểm tra, kiểm soát và giám sát các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước. Luật sửa đổi cần đưa ra những qui định cụ thể về các nội dung công khai, mức độ công khai và các tài liệu kèm theo cần công khai để tạo điều kiện cho việc kiểm tra, giám sát và đánh giá kết quả thực hiện ngân sách.

3.6. Tăng cường khuyến khích đầu tư

Chính sách tài chính là một công cụ quan trọng nhất để khuyến khích đầu tư.

Hiện nay vẫn tồn tại song song hai luật khuyến khích đầu tư là Luật khuyến khích đầu tư trong nước (năm 1998) và Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam (năm 1996). Do thực tế khách quan còn có sự chênh lệch về khả năng vốn, trình độ kỹ thuật giữa các nhà đầu tư nước ngoài và nhà đầu tư trong nước, do hệ

thống chính sách quản lý kinh tế vĩ mô của Nhà nước ta còn có sự khác biệt giữa các thành phần kinh tế, đặc biệt giữa kinh tế nhà nước và kinh tế tư bản tư nhân, môi trường thu hút đầu tư nước ngoài trong khu vực có những cạnh tranh gay gắt, nên chính sách khuyến khích đầu tư ở nước ta vẫn tạo ra nhiều thuận lợi hơn cho các nhà đầu tư nước ngoài so với các nhà đầu tư trong nước.

Trong lĩnh vực tài chính, các biện pháp khuyến khích đầu tư bao gồm các giải pháp về thuế và chi tiêu ngân sách nhà nước liên quan đến đầu tư. Để khuyến khích đầu tư trong nước, chính sách thuế cần quan tâm đến những điều chỉnh như sau:

- Miễn giảm thuế sử dụng đất cho các nhà đầu tư trong nước, miễn tiền thuê đất tối thiểu là 3 năm hoặc có thể miễn toàn bộ tiền thuê đất trong suốt thời hạn hoạt động của dự án tùy theo địa bàn đầu tư.

- Cho hưởng thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp ưu đãi với các mức 25%, 20% và 15% đối với các doanh nghiệp đầu tư trong nước.

- Miễn giảm thuế thu nhập doanh nghiệp một số năm (tối thiểu là giảm 50% số thuế thu nhập doanh nghiệp trong 2 năm đầu từ khi có thu nhập, tối đa là miễn thuế 4 năm và giảm 50% trong 9 năm tiếp theo kể từ khi có thu nhập).

Chính sách khuyến khích đầu tư nước ngoài vào Việt Nam được điều chỉnh theo hướng mở rộng các ưu đãi, trong đó có ưu đãi về thuế, đồng thời cải tiến các thủ tục liên quan đến thành lập và hoạt động của các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài, vấn đề tỷ giá và chuyển đổi ngoại tệ. Cần khắc phục các nhược điểm tồn tại của chính sách đầu tư nước ngoài trong thời gian qua như: thiếu tính đồng bộ, chưa rõ ràng, chưa dự báo được sự biến động của môi trường đầu tư. Đưa chính sách khuyến khích đầu tư nước ngoài của Việt Nam tiến tới gần với chính sách của các nước trong khu vực, tạo ra tính hấp dẫn cao hơn nhằm thu hút đầu tư mạnh hơn. Cụ thể là:

- Ưu đãi về thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp theo lĩnh vực đầu tư; theo địa bàn đầu tư, đối với các dự án tham gia sản xuất hàng xuất khẩu; đối với công nghệ tiên tiến. Duy trì thuế suất 25%; ưu đãi với thuế suất 20%, 15% và 10%, trong đó các mức thuế suất 15% và 10% sẽ được áp dụng mở rộng đối tượng hơn.

- Nhiều khoản chi phí gián tiếp của nhà đầu tư liên quan đến hoạt động đầu tư nước ngoài tại Việt Nam sẽ được chấp nhận là chi phí sản xuất, kinh doanh. Các chi phí sản xuất cũng sẽ được giảm bằng cách cho áp dụng cùng một giá với doanh nghiệp Việt Nam (chi phí điện nước, điện thoại, giao thông vận tải, thuê cơ sở hạ tầng).

- Bỏ thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài, bỏ việc hoàn thuế lợi tức tái đầu tư, thay bằng việc công bố rộng rãi danh mục các dự án khuyến khích đầu tư, cùng với việc nới lỏng các điều kiện cho nhà đầu tư nước ngoài được hưởng thuế suất ưu đãi và miễn giảm thuế thu nhập doanh nghiệp.

- Tiếp tục các chính sách khuyến khích về thuế nhập khẩu đối với tài sản cố định hình thành bằng vốn đầu tư, không đánh thuế giá trị gia tăng đối với máy móc, thiết bị, phương tiện vận tải chuyên dùng, vật tư xây dựng mà trong nước chưa sản xuất, được nhập khẩu để tạo tài sản cố định của doanh nghiệp.

Trong giai đoạn 2006-2010, chính sách khuyến khích đầu tư hướng vào việc thực hiện chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam trong điều kiện hội nhập vào khu vực và thế giới. Cụ thể là:

- Thống nhất hai luật đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài. Các nhà đầu tư nước ngoài và trong nước được hưởng sự ưu đãi ngang nhau cũng như nghĩa vụ giống nhau đối với Chính phủ Việt Nam (bao gồm cả giá cả và các chi phí sản xuất kinh doanh).

- Các ưu đãi về thuế không còn là các khuyến khích căn bản và có tính hấp dẫn đối với các nhà đầu tư nước ngoài nữa. Các thuế suất ưu đãi phổ biến là 10% và 15%. Các ưu đãi miễn giảm sẽ dần được thay thế bằng các biện pháp khác như cho phép phân bổ 2 lần khấu hao, chi phí nghiên cứu, ứng dụng công nghệ mới ... áp dụng thuế cổ tức thay thế thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài; áp dụng thuế thu nhập tài sản, điều tiết đối với các hình thức đầu tư gián tiếp và đầu tư bằng công nghệ, tài sản trí tuệ...

Chi ngân sách sẽ hướng vào việc khuyến khích đầu tư thông qua các giải pháp sau:

- Vốn NSNN dành cho đầu tư phát triển so với GDP vẫn được huy động với tỷ lệ cao hơn. Nếu như giai đoạn 1991-1995 chiếm khoảng 6,4%, giai đoạn 1996-2000 là 6,7-7%, thì giai đoạn 2001-2005 là 7,0-7,5%. Vốn đầu tư phát

triển từ NSNN vừa tham gia đầu tư trực tiếp cho các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng, vừa hỗ trợ (vốn môi) để thực hiện việc thu hút vốn đầu tư cho các dự án đầu tư và hình thành các quỹ hỗ trợ đầu tư địa phương, quỹ đầu tư phát triển các chuyên ngành, chủ yếu để thực hiện nhiệm vụ huy động vốn và tài trợ vốn với mức ưu đãi cho các dự án đầu tư, đặc biệt là các dự án đầu tư phát triển hạ tầng kỹ thuật đô thị, các ngành nghề khuyến khích đầu tư.

3.7. Tăng cường quản lý nợ chính phủ

Quản lý đúng đắn nợ chính phủ là một yêu cầu quan trọng để làm lành mạnh hoá tài chính công. Việc tăng cường quản lý nợ chính phủ trong thời gian tới cần tập trung vào những giải pháp sau:

Một là, thực hiện giám sát thường xuyên các chỉ số vĩ mô về nợ chính phủ cũng như nợ quốc gia. Để làm được điều này, cần sớm thiết lập hệ thống trao đổi cập nhật thông tin giữa các cơ quan có liên quan đến các cơ quan quản lý nợ, trước hết là Bộ Tài chính, Ngân hàng nhà nước và Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Hai là, cần thống nhất các tiêu chí và phương thức xác định giới hạn (hạn mức) vay nợ của Chính phủ cũng như của quốc gia hàng năm để bảo đảm mức độ nợ nằm trong giới hạn an toàn. Hạn mức vay nợ phải trở thành một chỉ tiêu trong kế hoạch phát triển kinh tế và ngân sách nhà nước hàng năm. Các nghiên cứu của các tổ chức tài chính quốc tế đã đưa ra kết luận chung là để bảo đảm tương quan hợp lý giữa nợ và GDP, chỉ số nợ/GDP hàng năm không được tăng quá mức tăng trưởng thực GDP trừ đi mức lãi suất vay thực tính bình quân cho các khoản vay. Trường hợp ngược lại thì tốc độ phần lãi tăng thêm vào nợ sẽ lớn hơn phần tăng trưởng tăng thêm vào GDP.

Ba là, sử dụng đúng và có hiệu quả vốn vay (cả vay trong nước và ngoài nước). Sử dụng đúng và hiệu quả các nguồn vốn vay đang là vấn đề hết sức cấp thiết, đòi hỏi phải có những quyết sách mạnh mẽ. Cần tập trung vốn ODA để đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng; gắn với đầu tư phát triển các hoạt động cho xuất khẩu và các dịch vụ tạo nguồn thu ngoại tệ bằng các nguồn vốn trong nước, vốn vay thương mại hoặc vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài. Hạn chế và tiến tới không sử dụng vốn vay nước ngoài, dù với điều kiện ưu đãi nhất đối với các công trình có thể dùng vốn trong nước (như đường xá, cầu cống, điện nước nông thôn, các công trình không đòi hỏi công nghệ cao và hoàn toàn có thể mua sắm vật tư, thiết bị, sử dụng lao động trong nước....), trên cơ sở tăng cường huy động và sử

dụng tối đa nguồn tiết kiệm trong nước, giảm dần mức độ lệ thuộc vào vốn vay nước ngoài.

Bốn là, chú trọng phát triển và tận dụng mọi nguồn thu về ngoại tệ. Cần phải định hướng xây dựng nền kinh tế hướng vào xuất khẩu, nhất là trong thời kỳ hội nhập quốc tế hiện nay. Muốn vậy, ngoài việc chuyển hướng đầu tư, cần phải động viên, huy động được mọi tiềm năng của đất nước để phục vụ xuất khẩu. Các hoạt động xuất khẩu phải được đảm bảo mọi điều kiện thuận lợi nhất, từ việc cung cấp vốn, ưu đãi thuế đến các thủ tục thanh toán, thủ tục hành chính, hải quan. Hiện nay tiềm năng tăng trưởng xuất khẩu ở nước ta đang có dấu hiệu suy giảm. Điều đó đòi hỏi phải có nhiều chính sách, biện pháp cụ thể để khuyến khích, đẩy mạnh xuất khẩu hơn nữa. Việc Chính phủ cho phép thành lập Quỹ hỗ trợ xuất khẩu vừa qua là một biện pháp kịp thời và đúng đắn để động viên các doanh nghiệp tham gia xuất khẩu. Bên cạnh đó, cần phải rà soát lại nhiều chính sách như chính sách thuế, quota, trợ giá hàng xuất khẩu, chính sách đầu tư, tín dụng, tỷ giá... nhằm động viên hướng tới xuất khẩu, đồng thời tạo ra một môi trường thuận lợi nhất cho mọi doanh nghiệp trong sản xuất và xuất khẩu hàng hoá. Trong đó, vai trò của Chính phủ trong việc thiết lập thị trường, xúc tiến thương mại, hướng dẫn và hỗ trợ các doanh nghiệp trong việc đẩy mạnh xuất khẩu là cực kỳ quan trọng. Ngoài ra cần chú trọng phát triển các dịch vụ tạo nguồn ngoại tệ như du lịch, vận tải, bưu chính viễn thông.

Năm là, cần tìm mọi biện pháp và tận dụng mọi cơ hội để giảm nhẹ gánh nặng nợ nước ngoài và áp lực về ngoại tệ bằng các hình thức chuyển đổi nợ, mua bán trái phiếu, tái đầu tư, cũng như khuyến khích việc trả nợ bằng hàng hoá.

Vay nợ luôn là con dao hai lưỡi, nó vừa là công cụ thúc đẩy phát triển kinh tế ngày hôm nay, vừa là nhân tố có thể gây mất ổn định trong tương lai. Vì vậy, cần có một chính sách vay nợ thận trọng, tổ chức sử dụng tiền vay một cách hợp lý, chắt chiu từng đồng vốn để đem lại hiệu quả thiết thực, làm lành mạnh nền tài chính không chỉ trong thời gian trước mắt, mà còn cho tương lai sau này.

KẾT LUẬN

Tóm lại, trong hơn một thập kỷ vừa qua, hoạt động quản lý tài chính công đã từng bước được và hoàn chỉnh, góp phần quan trọng vào việc thực hiện các mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế, xã hội của Đảng và Nhà nước. Tuy nhiên, việc điều hành chính sách tài chính vẫn còn bộc lộ nhiều yếu kém. Để thực hiện chiến lược phát triển kinh tế 10 năm 2001 - 2010 và phương hướng kế hoạch phát triển kinh tế 5 năm 2001 -2005 trong lĩnh vực cải cách quản lý tài chính công, phải tích cực đổi mới và hoàn thiện hệ thống *chính sách tài chính - tiền tệ quốc gia*, động viên hợp lý và phân phối có hiệu quả mọi nguồn lực nhằm thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội. Thực hiện nguyên tắc công bằng, hiệu quả trong chính sách phân phối và phân phối lại nguồn thu nhập trong xã hội. Tạo lập môi trường tài chính lành mạnh, thông thoáng nhằm giải phóng và phát triển các nguồn lực tài chính và tiềm năng sản xuất của các doanh nghiệp, các tầng lớp dân cư; bồi dưỡng và mở rộng nguồn thu ngân sách, thu hút các nguồn vốn bên ngoài; đa dạng hoá các công cụ và hình thức tổ chức tài chính, tiền tệ phi ngân hàng và các quỹ đầu tư nhằm động viên các nguồn lực cho phát triển kinh tế, xã hội. Kết hợp chặt chẽ kế hoạch hoá với các chính sách kinh tế, tài chính để định hướng và khuyến khích nhân dân, doanh nghiệp tiết kiệm đầu tư, kinh doanh.

Để đạt được điều đó, đề tài đã tiếp cận về lý luận, kinh nghiệm quốc tế, đánh giá quá trình và các thành tựu đổi mới chính sách tài chính trong hơn 10 năm qua; trên cơ sở đó đã kiến nghị hệ thống các giải pháp nhằm tiếp tục đổi mới quản lý tài chính công, hoàn thiện luật pháp về thuế và NSNN:

1. Tiếp tục cải cách hệ thống thuế phù hợp với tình hình đất nước trong thời kỳ mới và thực hiện các cam kết quốc tế. Từng bước bổ sung, hoàn thiện, đơn giản hoá các sắc thuế, tiến tới sử dụng một hệ thống thuế thống nhất, đảm bảo bình đẳng cho tất cả các doanh nghiệp, không phân biệt doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế khác nhau, doanh nghiệp Việt Nam và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Nhanh chóng mở rộng việc áp dụng thuế thu nhập cá nhân thống nhất và thuận lợi cho mọi đối tượng chịu thuế, bảo đảm công xã hội và tạo động lực phát triển. Hiện đại hoá hệ thống thu thuế, chống thất thu, lạm thu.

2. Ngân sách nhà nước cần phải được cơ cấu lại một cách hợp lý, tăng dần tỷ lệ tích lũy cho đầu tư phát triển, từng bước phân định rõ hoạt động sự nghiệp và quản lý hành chính và đề xuất chính sách tài chính phù hợp cho từng hoạt động; giảm mạnh và tiến tới xoá bỏ những khoản chi mang tính chất bao cấp trong ngân sách; sử dụng ngân sách như công cụ tài chính quan trọng nhằm thực hiện các mục tiêu ổn định, tăng trưởng bền vững, hiệu quả.

3. Đổi mới và hoàn thiện một cách căn bản cơ chế quản lý tài chính và ngân sách nhà nước, bảo đảm tính thống nhất của hệ thống tài chính quốc gia và vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương; đồng thời phát huy tính chủ động, sáng tạo của địa phương và các ngành trong việc quản lý tài chính và ngân sách đã được phân cấp;

4. Hoàn thiện qui trình quản lý ngân sách nhà nước nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách nhà nước, tăng cường kiểm soát các khoản chi, kiên quyết chống lãng phí, thất thoát. Hoàn thiện quy trình kế hoạch từ xác định chủ trương, lập và duyệt dự án đến thực hiện dự án theo hướng đảm bảo nguồn tài chính cho những nhiệm vụ ưu tiên của chiến lược. Thực hiện chính sách khuyến khích phát triển đối với các vùng kinh tế trọng điểm, đồng thời quan tâm đầu tư nhiều hơn cho các vùng khó khăn nhằm giải quyết các vấn đề xã hội.

Tuy nhiên, do phạm vi nghiên cứu của đề tài khá rộng, nội dung tương đối phức tạp, lại được thực hiện trong một khoảng thời gian có hạn, chắc chắn chúng tôi không thể tránh khỏi những hạn chế và khiếm khuyết. Chúng tôi mong nhận được ý kiến nhận xét đóng góp để hoàn thiện đề tài nghiên cứu trong tương lai.

PHẦN PHỤ LỤC

THỰC TRẠNG CHI TIÊU CÔNG VÀ QUẢN LÝ CHI TIÊU CÔNG

Như đã trình bày ở trên, các chính sách phát triển kinh tế xã hội của chính phủ dù có tham vọng đến bao nhiêu cũng chỉ dừng lại ở các chính sách trên giấy tờ nếu như không thực hiện việc quản lý chi tiêu công một cách có hiệu quả và hiệu lực. Vậy trong thực tế, ở nước ta việc chi tiêu công đã được thực hiện như thế nào ?. Phân phân tích dưới đây sẽ tập trung vào đánh giá chi tiêu công cộng phân theo các nội dung chủ yếu sau: chi tiêu ngân sách giai đoạn 1990-2000, chi thường xuyên và chi đầu tư, và đánh giá chi tiêu công cộng theo các lĩnh vực kinh tế. Phần cuối này chủ yếu tập trung vào lĩnh vực giao thông vận tải (GTVT), Y tế, Giáo dục và Nông nghiệp; đây là bốn lĩnh vực trọng yếu nhất của nền kinh tế nước. Việc đánh giá chi tiêu này sẽ xét trên quan điểm và mục tiêu của chi tiêu công hiện đại như đã nêu ở phần I.2.2.

1. Đánh giá chi tiêu ngân sách nhà nước giai đoạn 1990-2000

Về qui mô, trong những năm đầu thập kỷ 90, chi NSNN diễn biến khá thất thường. Năm 1990, tổng chi NSNN chiếm 20,5% GDP, năm 1991 giảm xuống chỉ còn 15,5% GDP, sau đó đột ngột tăng lên tới gần 30% vào năm 1993. Mức chi bình quân thực tế giai đoạn 1991-1995 đạt 22,5% GDP. Trong các năm 1999 và 2000, qui mô chi NSNN dao động trong khoảng từ 22,9% đến 23,2% GDP (bảng 1).

Bảng 1 : Tình hình thu, chi và bội chi NSNN (% GDP)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tốc độ tăng trưởng KT	6,0	8,6	8,1	8,8	9,5	9,3	8,2	5,8	4,8	6,7
Thu NSNN	13,1	19,0	23,6	23,2	23,3	23,1	21,6	20,5	18,3	18,0
Chi NSNN	15,5	21,4	28,8	27,9	27,5	26,2	26,8	23,6	23,2	22,9
Bội chi NSNN	2,4	2,4	5,2	4,7	4,2	3,1	4,2	3,1	4,9	4,9

Nguồn: Ngân sách nhà nước giai đoạn 1991-2000 và định hướng hoàn thiện, Tạp chí tài chính tháng 8 năm 2001.

Về tốc độ tăng, tính theo thời giá hiện hành năm 2001, chi ngân sách đã tăng mạnh vào các năm 1993 và 1995, tăng gần 100% so với năm 1991. Nhưng từ năm 1996 đến 2000, tốc độ tăng chi NS giảm đi trông thấy. Đặc biệt trong các

năm 1998, 1999, 2000 tốc độ tăng danh nghĩa năm sau chỉ cao hơn năm trước không quá 9%. Đó là do thực hiện chủ trương tiết kiệm 10% dự toán, nhiều khoản chi ngân sách đã bị cắt giảm ngay từ khâu giao kế hoạch.

Về kết cấu, lần đầu tiên, chi NSNN giai đoạn 1991-2000 được kết cấu theo hướng tôn trọng cả 3 lĩnh vực chi đầu tư, chi thường xuyên, chi trả nợ. Trong đó mặc dù chi thường xuyên vẫn chiếm tỷ trọng lớn (bình quân 63,5% tổng chi NSNN), nhưng tỷ trọng chi đầu tư phát triển từ NSNN đã vươn lên đạt mức bình quân khoảng 25%, chi viện trợ và trả nợ chiếm hơn 11% trong tổng chi NSNN. Trong giai đoạn này, bước đầu đã định hình và cắt giảm đáng kể những khoản chi mang tính bao cấp, bao biện, không thuộc chức năng, nhiệm vụ của chi NSNN. Đồng thời, các khoản chi mang tính bao cấp cho các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) cũng đã giảm đáng kể nhờ biện pháp cổ phần hoá và sự kiên quyết cắt giảm chi bao cấp từ NSNN cho các DNNN như bao cấp qua vốn đầu tư XD CB, mua máy móc thiết bị, cấp vốn lưu động, bù lỗ, bù chênh lệch giá, bán hàng theo giá cung cấp...

Một xu hướng mới đang hình thành, đó là chi đầu tư phát triển từ nguồn vốn tập trung của Nhà nước đang được dành chủ yếu cho xây dựng cơ sở hạ tầng và những khu vực khó hoặc không thu hồi được vốn. Đây là một xu hướng tích cực, phù hợp với thực tế nước ta cần được củng cố và tăng cường trong giai đoạn tới.

Trong chi đầu tư phát triển, thì tính tập trung dứt điểm và hiệu quả đầu tư vẫn đang là vấn đề nhức nhối. Chi đầu tư cơ bản còn quá dàn trải, lãng phí ngay từ khâu thiết kế và lựa chọn dự án đầu tư. Biểu hiện rõ nét nhất tại các công trình mía đường, xi măng lò đứng... Nội dung chi đầu tư phát triển từ NSNN còn chưa chú trọng vào hàm lượng thiết bị, mới chỉ quan tâm đến qui mô về số lượng, về vốn XD CB nên hiệu quả đầu tư không được chú trọng và /hay không được phát huy (xem chi tiết phần sau).

Những khoản chi vì lợi ích lâu dài- yếu tố cơ sở đảm bảo tăng trưởng bền vững còn chưa được quan tâm đúng mức (cho khoa học công nghệ-KHCN, giáo dục

đào tạo-GDDT...). Các khoản chi này chiếm vị trí rất khiêm tốn trong tổng chi NSNN hàng năm (bảng 2 , hình vẽ 1 và xem thêm chi tiết phần sau).

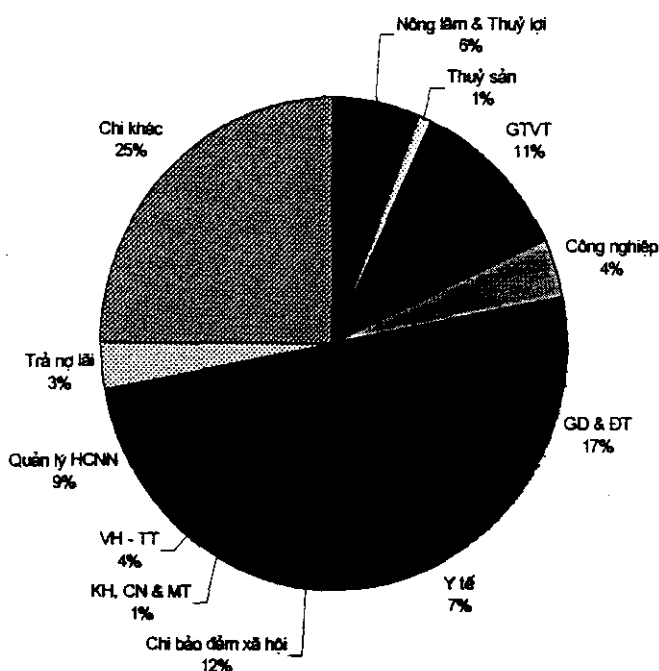
Bảng 2 : Tỷ trọng vốn đầu tư của một số ngành (ước tính) so với tổng vốn đầu tư (%)			
	1986-1990	1991-1995	1996-2000
Điện	5,5	1,3	2,1
Giao thông vận tải	6,8	7,5	7,1
Thủy lợi	2,5	1,7	3,2
Giáo dục đào tạo	2	1,7	1,8
Y tế- Cứu trợ xã hội	1,3	0,8	0,9
Khoa học công nghệ	0,5	0,2	1,2

Nguồn: Tạp chí Tài chính, tháng 6 năm 2000

Tuy nhiên, bên cạnh những điểm nêu trên, trong giai đoạn 1991-2000, mục tiêu chi ngân sách cho đầu tư phát triển tuy có được đề cao, song rõ ràng đã phải xếp hàng sau mục tiêu kiềm chế lạm phát. Điều này dẫn đến việc thắt chặt chi tiêu. Điều hành tài khoá thắt chặt đã tỏ ra phù hợp với bối cảnh kinh tế xã hội lúc đó, nhưng hệ quả của chính sách tài khoá thắt chặt là các hoạt động kinh tế sẽ mất đi tính sôi động vốn có của chúng. Hơn nữa, kế hoạch đầu tư phát triển chưa được đặt trong bối cảnh thực thụ của một chiến lược chương trình phát triển kinh tế dài hạn, vẫn còn nặng về cơ chế kế hoạch tập trung từ trên xuống. Qui hoạch tổng thể cho các ngành, lĩnh vực còn thiếu và không vững vàng. Chưa có cơ sở lý luận về việc sử dụng hiệu quả công cụ tài khoá để tác động vào tổng cầu (kích cầu) nhằm kích thích tăng trưởng nuôi dưỡng nguồn thu lâu dài cho NSNN.

Tóm lại, tình hình chi NSNN trong thập kỷ vừa qua tuy đã đạt được nhiều thành tựu đáng kể, đảm bảo thực hiện thành công các nhiệm vụ chính trị, duy trì ổn định vĩ mô và vai trò chủ đạo của nền kinh tế nhà nước. Tuy nhiên, bên cạnh những điểm nêu trên, trong giai đoạn 1991-2000, mục tiêu chi ngân sách cho đầu tư phát triển tuy có được đề cao, song rõ ràng đã phải xếp hàng sau mục tiêu kiềm chế lạm phát. Điều này dẫn đến việc thắt chặt chi tiêu. Điều hành tài khoá thắt chặt đã tỏ ra phù hợp với bối cảnh kinh tế xã hội lúc đó, nhưng hệ quả của chính sách tài khoá thắt chặt là các hoạt động kinh tế sẽ mất đi tính sôi động vốn có của chúng. Hơn nữa, chính sách và kế hoạch đầu tư

Cơ cấu ngân sách 1998 (phân theo chức năng)



phát triển chưa được đặt trong bối cảnh thực thụ của một chiến lược chương trình phát triển kinh tế dài hạn, vẫn còn nặng về cơ chế kế hoạch tập trung từ trên xuống. Qui hoạch tổng thể còn thiếu và không vững vàng. Chưa có cơ sở lý luận về việc sử dụng hiệu quả công cụ tài khoá để tác động vào tổng cầu (kích cầu) nhằm kích thích tăng trưởng nuôi dưỡng nguồn thu lâu dài cho NSNN.

Phần sau sẽ xem xét chi NSNN tập trung vào chi tiêu công cộng, phân thành hai loại: phân theo chi thường xuyên và chi đầu tư, và phân theo giữa các ngành và trong nội bộ ngành (theo các lĩnh vực kinh tế)

2. Chi thường xuyên so với chi đầu tư

Như đã nêu ở trên, ở Việt Nam, ngân sách chi thường xuyên bao giờ cũng chiếm tỷ lệ cao hơn so với chi cho đầu tư, và chi thường xuyên chiếm vào khoảng 62% trong tổng chi NSNN (xem thêm bảng 3 và 4. Chi cho một số lĩnh vực- phân theo nội dung kinh tế và ngành kinh tế, giai đoạn 1997 và 1998). Tuy nhiên, với mức độ như vậy, mức độ chi tiêu cho vận hành và bảo dưỡng (từ chi thường xuyên) của một số lĩnh vực kinh tế vẫn chưa đủ.

Ví dụ, các cuộc khảo sát về hệ thống đường bộ¹ cho thấy gần 1/2 mạng lưới đường quốc gia đang ở tình trạng yếu kém hoặc rất kém, khả năng chịu tải của một phần tư số cầu đã bị giảm đáng kể. Tình trạng tồi tệ hơn đang xảy ra đối với hệ thống đường tỉnh, huyện và xã. Trong những năm cuối của thập kỷ 20, chính phủ và các nhà tài trợ đã đầu tư một lượng vốn lớn cho phát triển CSHT

Bảng 3. : Chi cho một số lĩnh vực - Phân theo nội dung kinh tế và ngành kinh tế.
Chi trung ương và địa phương, 1997

	Tổng chi	Chi ngân sách nhà nước				Chi ngân sách nhà nước	
		Chi đầu tư phát triển [™]	Chi thường xuyên Trong đó [*]			Chi trung ương	Chi địa phương
			Tổng số	Chi lương	Chi cho vận hành và bảo trì		
Tổng chi (tỉ VNĐ)	70.749	21.924	48.424	18.518	16.589	42.710	28.039
Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy lợi	3.712	2.709	1.003	141	694	2.071	1.641
Thủy sản	103	61	42	8	33	42	60
Giao thông vận tải	7.070	6.150	920	112	758	4.316	2.754
Công nghiệp, trong đó:	2.583	2.397	186	2	135	1.399	1.183
Sx phân phối điện	514	498	15	0.3	3	237	287

¹ Đoàn đánh giá chi tiêu cho giao thông vận tải giai đoạn 1999-2001

Sx phân phối nước	699	694	5	1	4	23	676
Giáo dục và đào tạo	9.979	2.212	7.767	4.308	2.270	2.340	7.638
Y tế	4.329	925	3.404	939	2.308	1.489	2.839
Chi bảo đảm xã hội	9.372	206	9.166	4.037	601	8.547	825
Văn hoá và thể thao	2.578	1.374	1.203	253	883	1.210	1.366
Khoa học công nghệ và môi trường	890	238	651	111	525	670	190
Quản lý hành chính nhà nước	7.138	N/A	7.138	1.583	5.555	N/A	N/A
Trả nợ lãi	1.916		1.916				
Chi khác	21.079	5.652	15.028	7.024	911		
	Tỉ lệ % trên tổng chi phân theo nội dung kinh tế					Tỉ lệ % trên tổng chi phân theo ngành kinh tế	
<i>Tổng</i>	100	100	100	100	100	60	40
Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy lợi	5,25	12,4	2,1	0,8	4,2	56	44
Thủy sản	0,1	0,3	0,1	0,04	0,2	41	58
Giao thông vận tải	10,0	28,1	1,9	0,6	4,6	61	39
Công nghiệp, trong đó:	3,7	10,9	0,4	0,01	0,8	54	46
Sx phân phối điện	2,4	2,3	0,1	0,0	0,0	1,1	1,3
Sx phân phối nước	3,2	3,2	0,0	0,0	0,0	0,1	3,1
Giáo dục và đào tạo	14,1	10,1	16,0	23,3	13,7	23	77
Y tế	6,1	4,2	7,0	5,1	13,9	34	66
Chi bảo đảm xã hội	13,2	0,9	18,9	18,9	3,6	91	9
Văn hoá và thể thao	3,6	6,3	2,5	1,4	5,3	47	53
Khoa học công nghệ và môi trường	1,3	1,1	1,3	0,6	3,2	75	21
Quản lý hành chính nhà nước	10,1	N/A	14,7	8,5	33,5	N/A	N/A
Trả nợ lãi	2,7		4,0				
Chi khác	29,8	25,8	31,0	37,9	5,5		

Nguồn: Bộ Tài chính

*Chú ý: * còn chưa kể chi cho hỗ trợ (trợ giá, cho công tác xã hội) và bổ xung ngân sách cho cấp dưới, trả nợ lãi và chi thường xuyên khác.*

N/A - Số liệu chưa có.

Bảng 4 : Chi cho một số lĩnh vực - Phân theo nội dung kinh tế và ngành kinh tế.
Chi trung ương và địa phương, 1998

	Tổng chi	Chi ngân sách nhà nước				Chi ngân sách nhà nước	
		Chi đầu tư phát triển ..	Chi thường xuyên			Chi trung ương	Chi địa phương
			Tổng số	Chi lương	Chi cho vận hành và bảo trì		
Tổng chi (tỉ VNĐ)	74.761	23.421	51.340	21.070	16.751	42.953	31.808
Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy lợi	4.591	3.493	1.099	168	708	2.577	2.014
Thủy sản	483	453	30	6	19	426	57
Giao thông vận tải	8.065	6.959	1.106	113	927	4.852	3.213
Công nghiệp, trong đó:	2.775	2.708	67	2	12	1.759	1.016
Sx phân phối điện	422	394	29	0,3	4	61	361
Sx phân phối nước	612	604	7	1	4	227	385
Giáo dục và đào tạo	12.750	3.551	9.199	5.544	2.653	3.393	9.357
Y tế	5.207	1.342	3.864	1.060	2.553	1.930	3.277
Chi bảo đảm xã hội	8.713	203	8.510	5.135	69	7.902	810
Văn hoá và thể thao	2.745	1.448	1.297	285	885	1.012	1.733
Khoa học công nghệ và môi trường	1.067	353	714	111	583	836	231
Quản lý hành chính nhà nước	6.741	N/A	6.741	1.743	4.998	N/A	N/A
Trả nợ lãi	2.050		2.050				
Chi khác	19.573	2.911	16.662	6.904	1.295		
	Tỉ lệ % trên tổng chi phân theo nội dung kinh tế					Tỉ lệ % trên tổng chi phân theo ngành kinh tế	
Tổng	100	100	100	100	100	57	43
Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy lợi	6,14	14,9	2,1	0,8	4,2	56	44
Thủy sản	0,6	1,9	0,1	0,03	0,1	88	12
Giao thông vận tải	10,8	29,7	2,2	0,5	5,5	60	40
Công nghiệp, trong đó:	3,7	11,6	0,1	0,01	0,1	63	37
Sx phân phối điện	0,6	1,7	0,06	0,0	0,07	14	86
Sx phân phối nước	0,8	2,6	0,01	0,0	0,02	37	63
Giáo dục và đào tạo	17,1	15,2	17,9	26,3	15,8	27	73
Y tế	7,0	5,7	7,5	5,0	15,2	37	63
Chi bảo đảm xã hội	11,7	0,9	16,6	24,4	0,4	91	9
Văn hoá và thể thao	3,7	6,2	2,5	1,4	5,3	37	63
Khoa học công nghệ và môi trường	1,4	1,5	1,4	0,5	3,5	78	22
Quản lý hành chính nhà nước	9,0	K/C	13,1	8,3	29,8	K/C	K/C

Trả nợ lãi	2,7		4,0				
Chi khác	26,2	12,4	32,5	32,8	7,7		

Nguồn: Bộ Tài chính

*Chú ý: * còn chưa kể chi cho hỗ trợ (trợ giá, cho công tác xã hội) và bổ xung ngân sách cho cấp dưới, trả nợ lãi và chi thường xuyên khác.*

N/A - Số liệu chưa có.

giao thông đường bộ, nhưng do cơ chế quản lý và nguồn chi cho bảo dưỡng không đủ, nên những đầu tư mới này đang có nguy cơ bị xuống cấp trong tương lai. Theo ước tính của NHTG, mỗi năm nền kinh tế Việt Nam phải chịu một tổn thất gần 160 triệu USD cho chi phí tổn kém hơn để vận hành phương tiện vận tải (do các cơ sở hạ tầng không được bảo dưỡng). Việc chi phí bảo trì cho đường sông cũng không được được thoả đáng, dẫn đến tình trạng độ sâu của các dòng sông bị giảm, ảnh hưởng đến việc khai thác các tàu có trọng tải lớn và hiển nhiên là chi phí vận tải đường thuỷ tăng lên. Trong ngành thuỷ lợi, tình trạng thiếu kinh phí cho khai thác và bảo dưỡng kéo dài đã dẫn đến việc bảo trì kém và sử dụng chỉ đến 50% công suất hiện có của các công trình thuỷ lợi².

Đối với lĩnh vực y tế, việc cân đối kinh phí trong nội bộ có vẻ khá hơn. Khảo sát hoạt động của ngành cho thấy, việc có đủ kinh phí ngân sách cho việc cung ứng (trang thiết bị y tế và thuốc) đã góp phần đáng kể vào việc cải thiện dịch vụ và ngành y tế đã hoạt động tốt hơn.

Chính những phát hiện nêu trên cho ta thấy cần có sự cân đối thích hợp hơn nữa giữa chi đầu tư và chi thường xuyên. Điều này bao gồm có một chiến lược rõ ràng hơn nữa về chi cho những hạng mục ngoài lương và chi bảo trì để có thể sử dụng nguồn lực của nhà nước một cách có hiệu quả. Việc "*lập ngân sách kép*", trong đó việc lập ngân sách chi thường xuyên (do Bộ tài chính đảm nhận) và chi đầu tư (do Bộ KHĐT đảm nhận) do hai cơ quan đảm nhiệm, như đang diễn ra, thường không tạo được điều kiện cho sự cân đối giữa hai việc chi tiêu này. Hơn nữa theo qui định của chính sách của nước ta là tỷ lệ tăng ngân sách thường xuyên không được phép vượt tỷ lệ tăng chi đầu tư. Có lẽ chính

² Vụ kế hoạch-qui hoạch- Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, 2001

sách này cần phải được xem xét lại để đáp ứng được tình hình thực tế và bảo đảm tính hiệu quả của chi ngân sách.

Tuy nhiên đối với các nhà tài trợ, họ lại có thiên vị nhiều hơn đối với chi đầu tư. Một ví dụ cụ thể để minh chứng cho thấy, để cải thiện chất lượng giáo dục, việc có giáo viên được đào tạo đầy đủ và việc có đầy đủ sách giáo khoa (là những khoản chi thường xuyên) cũng quan trọng không kém gì việc có những phòng học mới (chi đầu tư).

Nội dung cụ thể của việc đánh giá chi đầu tư xem thêm ở phần III.2. Các chính sách của nhà nước đối với chi đầu tư

II.3.3. Đánh giá chi tiêu giữa các ngành và trong nội bộ ngành (Chi tiêu công theo các lĩnh vực kinh tế)- xem bảng 3 và 4

Việc xem xét và đánh giá được tiến hành trong giai đoạn 10 năm 1990-2000, nhưng chủ yếu tập trung vào giai đoạn 1995-2000.

NGÀNH NÔNG NGHIỆP

Ngành nông nghiệp của nước ta cung cấp xấp xỉ một phần tư GDP của đất nước, tạo ra một phần ba kim ngạch xuất khẩu và tạo việc làm cho hai phần ba lực lượng lao động. Mặc dù tỷ trọng của ngành đã giảm dần do các hộ nông dân tiếp tục đa dạng hoá sản xuất của mình, nhưng gạo vẫn chiếm gần một nửa tổng giá trị sản lượng nông nghiệp. Các cây lương thực khác chiếm 15%, cây công nghiệp chiếm 16%, và chăn nuôi chiếm 17%. Sản xuất nông nghiệp đã đạt kỷ lục vào năm 1998 và 1999. Từ một nước nhập khẩu lương thực ròng vào giữa những năm 1980, Nước ta đã trở thành nước xuất khẩu gạo lớn thứ hai thế giới.

Đảng và chính phủ đã nhận thức vai trò quan trọng của nông nghiệp trong sự phát triển bền vững của đất nước và là động lực để giảm nghèo và tăng thu nhập cho rất nhiều người dân. Đặc biệt, nhà nước ta coi chế biến nông sản và các hoạt động dịch vụ phi nông nghiệp ở nông thôn là phương tiện để đạt được các mục tiêu phát triển dài hạn. Mặc dù trong những năm cuối 1990, nền kinh tế quốc dân chững lại, nhưng ngành nông nghiệp vẫn

đang hoạt động tốt. Tỷ lệ tăng trưởng hàng năm trong vòng 5 năm qua là khoảng 4-5%, do được tiếp sức bởi việc đa dạng hoá sang những cây trồng có giá trị gia tăng cao (như cà phê, hạt điều, cao su), tăng năng suất lúa, và mở rộng diện tích canh tác, diện tích tưới tiêu. Do vậy, thu nhập nông nghiệp tăng 61% từ năm 1993 đến 1998 và trở thành nguồn giảm nghèo chủ yếu ở nông thôn.

Chi của nhà nước trong ngành nông nghiệp

Chi của nhà nước cho nông nghiệp, nếu được phân bổ và quản lý đúng đắn, có thể cải thiện năng suất nông nghiệp và có tác dụng lan toả có lợi, kích thích đầu tư của tư nhân vào ngành này. Các nghiên cứu của các nước trên thế giới cho thấy chi của nhà nước cho đường giao thông nông thôn, cho nghiên cứu trong nông nghiệp và khuyến nông thì tỷ lệ thuận với tỷ lệ tăng năng suất nông nghiệp và giảm nghèo. Tuy nhiên, nếu chi của nhà nước cho nông nghiệp lại định hướng không đúng, nó có thể cản trở đầu tư của tư nhân và dẫn đến kém hiệu quả. Ví dụ như việc bao cấp cho những loại cây trồng kém hiệu quả hoặc đầu tư vào những ngành mà tư nhân quản lý có hiệu quả hơn.

Mặc dù chi tiêu công cho nông nghiệp có tăng trong những năm gần đây, nhưng vẫn còn tương đối thấp và chỉ chiếm 5-6% ngân sách nhà nước (6,3% năm 1998). Mức này thấp hơn so với một số nước châu Á như Trung quốc, Ấn độ và Thái lan, nơi tỷ trọng ngân sách cho nông nghiệp là khoảng 8 đến 16% trong giai đoạn 1990-1993. Tính theo tỷ lệ trong GDP, chi của nhà nước cho nông nghiệp chiếm 1,3% GDP năm 1998.

Tuy nhiên, so sánh này không nhất thiết trở thành một lập luận là phải nâng mức chi của nhà nước cho nông nghiệp. Hoạt động của ngành nông nghiệp không chỉ liên quan đến chi của nhà nước cho ngành, mà còn liên quan cả đến những biện pháp bổ sung có tác động đến kinh tế nông thôn, như chi của nhà nước cho giao thông vận tải, giáo dục và y tế, như đã nêu ở trên. Mặc dù mức chi của nhà nước cho nông nghiệp hiện còn thấp, ngành nông nghiệp của nước ta vẫn tiến triển tốt so với các nước khác trong khu vực. Trừ Trung quốc ra, còn tăng trưởng nông nghiệp của Việt nam là mạnh nhất trong số nhiều nước đang phát triển và các nước phát triển. Trước khi nghĩ đến mức chi

tiêu cao hơn nữa cho nông nghiệp, có lẽ nên xem cơ cấu chi đầu tư và chi thường xuyên có phản ánh các ưu tiên chung của chính phủ hay không.

Xem xét về cơ cấu chi tiêu công trong nông nghiệp, có thể rút ra các nhận xét sau (bảng 5 và 6):

- Lĩnh vực thuỷ lợi chiếm 50% ngân sách nông nghiệp. Hai chương trình quốc gia về trồng rừng và khai hoang chiếm tương ứng 14% và 17%, và các dịch vụ lâm nghiệp và trồng rừng chiếm khoảng 10%. Bảng 6 sau đây cho thấy chi tiết hơn.
- Tính bình quân, tỷ lệ giữa chi đầu tư trên chi thường xuyên là 3:1. Thuỷ lợi nhận được phần lớn trong chi đầu tư (khoảng 50% đến 80%), trong khi đó chi thường xuyên lại được chia đều hơn giữa các lĩnh vực khác nhau, phần lớn nhất dành cho lâm nghiệp và các dịch vụ liên quan (khoảng 20%).
- Đối với các năm 1997 và 1998, chi thường xuyên được dành cho hàng hoá và dịch vụ (khoảng 70%), lương (khoảng 15%) và các loại trợ cấp (khoảng 15%). Khoảng 56 đến 60% tổng chi tiêu cho nông nghiệp là được chi ở cấp trung ương, phần còn lại do chính quyền địa phương chi.

Bảng 5. Chi tiêu công trong nông nghiệp

	1992	1995	1997	1998
Chi của nhà nước cho nông nghiệp (tỷ đồng theo giá hiện hành)	1125	3495	3712	4591
Chi đầu tư	861	2782	2709	3493
Chi thường xuyên	264	713	1003	1099
Chi của nhà nước cho nông nghiệp (tỷ đồng theo giá cố định 1994)	1358	2884	2567	2855
Chi đầu tư	1039	2295	1873	2172
Chi thường xuyên	319	588	694	683
Tỷ lệ trong ngân sách	5.4%	7.2%	5.2%	6.3%
Tỷ lệ trong tổng GDP	1.0%	1.6%	1.2%	1.3%
Tỷ lệ trong GDP nông nghiệp	3.0%	5.6%	4.6%	4.9%
Trên đầu người nông nghiệp (đồng 1994)	KC	57113	49221	54020
Trên đơn vị lao động nông nghiệp (đồng 1994)	KC	119590	103465	112437

*Nguồn: Số liệu từ 1992 đến 1995 của UNDP (1996), một số bảng
Số liệu từ năm 1996 là của Ngân hàng Thế giới (1999b) - Bảng 5.5
Số liệu cho 1997 và 1998 là của Bộ Tài chính*

Bảng 6. Chi đầu tư và chi thương xuyên cho nông nghiệp phân theo tiêu ngành, 1997-1998*(đơn vị triệu đồng); (số % là tỷ trọng trong tổng chi nông nghiệp cho từng năm)*

	1997			1998		
	Tổng chi	Tổng chi đầu tư	Tổng chi thương xuyên	Tổng chi	Tổng chi đầu tư	Tổng chi thương xuyên
Tổng	3.712.494 100 %	2.709.279 73 %	1.003.215 27 %	4.591.435 100 %	3.492.647 76 %	1.098.778 24 %
Trong đó: Trồng trọt	130.725 4%	72.758 2%	57.967 2%	189.373 4%	111.623 2%	77.750 2%
Chăn nuôi	85.448 2%	52.669 1%	32.749 1%	77.416 2%	49.143 1%	28.272 1%
Hoạt động thú y	65.970 2%	17.898 0%	48.072 1%	68.917 2%	18.114 0%	50.804 1%
Lâm nghiệp và các dịch vụ liên quan	315.235 8%	104.775 3%	210.460 6%	363.703 8%	130.682 3%	233.021 5%
Trồng rừng	48.815 1%	26.459 1%	22.356 1%	85.863 2%	75.806 2%	10.057 0%
Định canh định cư	270.289 7%	194.414 5%	75.875 2%	188.721 4%	66.188 1%	122.533 3%
Thuỷ lợi và các dịch vụ liên quan	1.806.371 49%	1.651.112 44%	155.259 4%	2.469.736 54%	2.307.102 50%	162.634 4%
Các chương trình quốc gia về tái trồng rừng và định canh định cư	642.702 17%	489.576 13%	153.126 4%	642.702 14%	489.576 11%	153.126 3%
Dịch vụ trồng trọt và chăn nuôi bao gồm khuyến nông	280.000 7,5%			405.000 9%		
Các chương trình mục tiêu quốc gia khác và chi khác	66.939 1,5%			100.004 2%		

*Nguồn: Bộ Tài chính***Phân bổ chi tiêu công theo vùng**

Trong năm 1997 và 1998, từ 56 đến 60% tổng chi cho nông nghiệp được sử dụng ở trung ương, phần còn lại là chi tiêu của chính quyền địa phương ở các tỉnh. Đối với thuỷ lợi, định canh định cư và hai chương trình quốc gia thì tỷ lệ chi ở cấp trung ương cao hơn ở cấp địa phương. Tuy vậy, đối với các lĩnh vực khác như trồng trọt và chăn nuôi thì chi tiêu ở cấp địa phương chiếm tỷ trọng lớn nhất trong chi tiêu công cộng.

Ở các tỉnh dường như có một quan hệ tích cực, tuy không được rõ ràng lắm giữa GDP nông nghiệp tính trên đầu người với chi tiêu cho nông nghiệp tính trên đầu người. Điều đó chỉ ra rằng quá trình lập ngân sách của chính phủ chưa đóng góp đáng kể vào việc phân bổ lại chi tiêu giữa các tỉnh hay để giảm nghèo. Ví dụ như trong năm 1998 chi cho nông nghiệp ở tỉnh Quảng Bình là 35.875 đồng/người trong nông nghiệp (khoảng 2,5 đô la/người), trong khi đó ở thành phố Hồ Chí Minh (HCM) chi cho nông nghiệp là 187.600 đồng/người trong ngành (khoảng 13,4 đô la/người). Như vậy có thể thấy rằng các tỉnh có điều kiện kinh tế hơn thì chi cho nông nghiệp nhiều hơn các tỉnh nghèo. Các tỉnh nghèo, như Quảng Bình, nguồn lực và chi tiêu phụ thuộc phần lớn vào nhà nước và vì thế các tỉnh này kiểm soát được ít hơn việc phân bổ ngân sách trong nội bộ ngành và giữa các ngành, trừ phi nhờ vào đóng góp tự nguyện của người dân. Các tỉnh có điều kiện kinh tế hơn, như thành phố Hồ Chí Minh, là những tỉnh thu ngân sách cao hơn dự toán do chính phủ đặt ra thì được sử dụng ngân sách linh hoạt hơn vì họ có thể phân bổ nguồn thu cao hơn cho các ưu tiên của riêng họ. Điều này cũng có nghĩa là sự khác biệt đáng kể giữa các tỉnh về số lượng và chất lượng của các dịch vụ nông nghiệp và nông thôn.

Một vấn đề quan trọng khác nữa là khi các tỉnh nhận được tiền từ ngân sách nhà nước rút xuống thì việc chuyển ngân sách xuống cho các huyện và xã còn chưa rõ ràng. Ngay cả khi nhà nước đã phân bổ nhiều ngân sách hơn cho các tỉnh nghèo, những nguồn vốn này chưa nhất thiết sẽ được tập trung vào cho các xã hay huyện nghèo nhất. Tuy nhiên, các cơ chế chi tiêu công khác của nhà nước ta đang được thực hiện nhằm giảm đói nghèo có tính đến sự khác biệt giữa các vùng lãnh thổ. Chương trình xóa đói giảm nghèo, chương trình trồng lại 5 triệu hec-ta rừng mới được khởi xướng gần đây và các chương trình khác là những cách tiếp cận toàn diện hơn trong việc giải quyết vấn đề đói nghèo ở những vùng khó khăn so với các chương trình nông nghiệp cụ thể.

Nghiên cứu và các dịch vụ khuyến nông

Một điều được thừa nhận rộng rãi trong các sách báo về kinh tế nông nghiệp là nghiên cứu về nông nghiệp và các dịch vụ khuyến nông là các hàng hoá công cộng. Hơn nữa, ở nước ta có những bằng chứng cho thấy các hoạt

động này làm lợi cho người nông dân nghèo. Chúng ta vẫn còn rất nhiều tiềm năng để tăng năng suất cây trồng.

Tuy nhiên nhà nước còn chi ít cho nghiên cứu. Trong ba năm gần đây (1997-1999), chi của nhà nước cho nghiên cứu nông nghiệp của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (Bộ NN và PTNT) là khoảng 80 tỷ đồng, tương đương 1,7% chi của nhà nước cho nông nghiệp. Để so sánh mức độ chi này, thì Trung quốc chi khoảng 6% ngân sách nông nghiệp cho nghiên cứu, còn Ma-lay-si-a và Thái lan đầu tư khoảng 10%, các nước châu Á khác chi ít nhất 3%.

Theo các nghiên cứu trên thế giới, thì lợi suất đầu tư vào nghiên cứu khoa học trong nông nghiệp là rất cao. Do đó, một trong những khả năng để tăng năng suất nông nghiệp ở Việt nam và nâng cao khả năng cạnh tranh trên thị trường nông sản thế giới là tăng đầu tư vào nghiên cứu nông nghiệp.

Hiện nay có khoảng 30 tổ chức nghiên cứu nông nghiệp, trong số đó có 18 đơn vị trực thuộc Bộ NN và PTNT. Các đơn vị còn lại thuộc các doanh nghiệp nông nghiệp nhà nước hoặc là các tổ chức độc lập, nhưng nhận được kinh phí của nhà nước. Nhưng mỗi đơn vị nghiên cứu này có trọng tâm nghiên cứu tương đối hẹp, ngân sách nhỏ bé, ít nhân viên và không thường xuyên phối hợp với các trung tâm nghiên cứu khác.

Về các dịch vụ khuyến nông, theo Bộ Tài chính tổng chi ngân sách nhà nước cho khuyến nông năm 1998 là 405 tỷ đồng, trong đó Bộ NN và PTNT chi 27 tỷ đồng. Tuy nhiên, do vấn đề về phân loại mục lục ngân sách, con số trên bao gồm một số chi tiêu cho các hoạt động khác ngoài khuyến nông. Do đó số chi chính xác cho khuyến nông còn chưa rõ, tuy nhiên con số nêu trên bao gồm chủ yếu chi cho mục đích này. Các dịch vụ khuyến nông giúp nông dân áp dụng các tiến bộ kỹ thuật. Trong thực tế, dịch vụ khuyến nông quốc gia còn thiếu, ít cán bộ được đào tạo tốt, và hiệu quả còn chưa cao. Chỉ có 70% huyện có trạm khuyến nông và chỉ có 30% xã có đội khuyến nông. Tổng số 2757 cán bộ khuyến nông ở cấp tỉnh và huyện phải phục vụ số dân làm nghề nông là 10 triệu hộ. Do vậy, ngân sách cho khuyến nông phải tăng lên ít nhất là để đảm bảo mở rộng dịch vụ khuyến nông đến tất cả các huyện và xã, bắt đầu ở những xã nghèo nhất.

Để đạt được kết quả tốt hơn việc tăng ngân sách phải đi kèm với tăng cường thể chế, bao gồm gắn liền nghiên cứu với khuyến nông, tổ chức lại các dịch vụ khuyến nông để tránh tình trạng như hiện nay là các cán bộ khuyến nông cũng tham gia vào các hoạt động thương mại như bán vật tư (như phân bón) cho nông dân, phải đảm bảo có sự tham gia của nông dân và các đại diện của ngành công nghiệp chế biến nông sản trong các hội đồng cố vấn khuyến nông.

Tiểu ngành thủy lợi

Trong số 7 triệu hec-ta đất canh tác ở nước ta, khoảng 80% được tưới tiêu dưới một hình thức nào đó, mà phần lớn phần tưới tiêu là dành cho lúa. Bộ NN và PTNT chịu trách nhiệm về xây dựng cơ sở hạ tầng tưới tiêu cấp một (I) sau đó giao cho các địa phương vận hành, còn chính quyền địa phương (tỉnh, huyện, xã) thì chịu trách nhiệm về các kênh cấp hai (II) và cấp ba (III). Các công trình thủy lợi quy mô lớn và vừa là do 172 công ty thủy nông quản lý. Bộ NN và PTNT trực tiếp quản lý 3 hệ thống thủy nông liên tỉnh.

Trong số 4 triệu hec-ta trồng lúa, ba triệu hec-ta được tưới tiêu ở mức độ nhất định. Tuy nhiên, do các hệ thống tưới tiêu không hoàn chỉnh, do khiếm khuyết trong lập kế hoạch và thiết kế, do xuống cấp, thiếu nước và vận hành kém, nên trong thực tế chỉ 2 triệu hec-ta là thực sự được tưới tiêu đầy đủ. Trong khi tổng chi tiêu công cho thủy lợi gần như tăng gấp đôi kể từ năm 1992, nhưng tỷ trọng chi thường xuyên lại bị co lại chỉ còn 20% trong năm 1992/93 và 10% năm 1997/98. Mặc dù khoảng 50% chi phí vận hành và bảo trì hiện do các công ty quản lý thủy nông chịu - mà chi của các công ty này không nằm trong ngân sách nhà nước - việc phân bổ để trang trải phần còn lại trong chi phí vận hành bảo trì không đủ để bảo trì các hệ thống hiện tại một cách hữu hiệu, dẫn đến việc xuống cấp các cơ sở hạ tầng và công suất sử dụng thấp.

Theo Bộ NN và PTNT, tổng giá trị ước tính của các công trình thủy lợi theo giá năm 1994 là 60 nghìn tỷ đồng. Ước tính nhu cầu chi cho vận hành và bảo trì thường xuyên cho hệ thống thủy lợi hiện tại là 1200 đến 1500 tỷ đồng một năm. Thủy lợi phí thu của người sử dụng là khoảng 600 tỷ đồng một năm. Phần chênh lệch giữa thu từ thủy lợi phí và chi phí vận hành bảo trì một phần

được ngân sách nhà nước cấp cho các công ty thủy nông, khoảng 100 tỷ đồng một năm và bằng vốn viện trợ. Nhưng nagy cả khi tính đến phần đóng góp tự nguyện của nông dân (hoặc bằng sức lao động, hoặc tiền mặt) để bảo dưỡng và sửa chữa các kênh cấp ba ở làng, thì vẫn thường xuyên thiếu kinh phí duy tu bảo dưỡng kênh mương nên dẫn đến việc hệ thống thủy lợi bị xuống cấp.

Thuỷ lợi phí - Các hướng dẫn cơ bản về thu thuỷ lợi phí được nêu trong Nghị định 112 ban hành năm 1994, mức thu là từ 3 đến 8% sản lượng thóc (trả bằng thóc hoặc bằng tiền mặt tương đương). Tỷ lệ này thay đổi tuỳ theo loại hệ thống tưới tiêu được sử dụng, chất lượng của dịch vụ và theo mùa. Mức phí được duyệt bởi Ủy ban Nhân dân tỉnh, mức này có thể chênh nhau đáng kể giữa các vùng. Hầu hết các công ty thủy nông bị lỗ, song mức độ thu hồi chi phí ở các công ty này cũng rất khác nhau³.

Theo chuyên gia Bộ NN và PTNT, thuỷ lợi phí có thể tăng gấp đôi để trang trải mức chi phí hiện tại về vận hành và bảo trì thươngf xuyên. Nhưng các cải cách về tài chính và tổ chức nhằm cải thiện tỷ lệ thu hồi chi phí và hoạt động của hệ thống thủy lợi có thể giúp tránh được hoặc không cần có nhu cầu phải tăng mức phí. Hệ thống thu phí cần được cải thiện, và khi chất lượng dịch vụ tăng lên nông dân sẽ sẵn sàng trả tiền dịch vụ hơn. Chỉ tăng thuỷ lợi phí khi hệ thống thu phí hiện tại và chất lượng dịch vụ được cải thiện.

Về mặt tài chính, có thể cân nhắc một vài biện pháp:

- *Thuỷ lợi phí dựa trên khối lượng và loại cây trồng⁴, chứ không dựa trên khối lượng nước sử dụng, dẫn đến việc dùng nước quá nhiều và không hiệu quả. Thuỷ lợi phí nên tính trên khối lượng nước sử dụng và đã được thực hiện thành công ở một số nơi.*
- *Các mục tiêu về hàng hoá - mà theo đó khuyến khích nông dân trồng một số loại cây nào đó, như lúa, thông qua đầu tư và hỗ trợ của nhà nước - đã không khuyến khích việc phân bổ nước cho những cây trồng đem lại lợi suất cao từ việc sử dụng nước và giảm khả năng sẵn sàng trả phí của người*

³ Theo một quan chức của Bộ NN và PTNT, một trạm bơm ở tỉnh Hà Giang gần đây được bán cho tư nhân. Năm 1998, công ty này thu được lợi nhuận đáng kể do nâng giá nước và cải thiện việc thu tiền. Đây có thể là một ví dụ cho các công ty thủy nông khác, có thể tư nhân hoá hoặc khoán quản lý cho các doanh nghiệp tư nhân.

⁴ Giá nước cho các cây trồng khác (như rau hoặc mía) bằng 40% giá nước tính cho trồng lúa.

nông dân cần xem xét lại sự cần thiết phải có các mục tiêu về sản xuất hàng hoá.

- *Tiền nước được thu bằng thóc hoặc bằng tiền mặt tương đương. Các hội đồng địa phương xác định giá, theo đó lượng gạo được quy ra tiền mặt và định giá thấp hơn giá thị trường 10% để khuyến khích trả tiền mặt. Điều này có nghĩa là mức phí sẽ thay đổi tùy theo giá thóc, chứ không được xác định theo cung và cầu về nước. Tốt hơn nên yêu cầu trả bằng tiền mặt.*

Về mặt tổ chức, cần phải cải cách thể chế, sao cho nông dân được tham gia và đóng góp, vận hành và quản lý. Hiện tại, không có khuyến khích để nông dân trả toàn bộ thủy lợi phí và cũng không có khuyến khích để các cơ quan địa phương hoặc công ty thủy lợi thu hồi toàn bộ chi phí vận hành và bảo trì. Một hệ thống vận hành hiệu quả phải gắn quyền hạn và trách nhiệm của người sử dụng nước với lợi ích và chi phí cho hệ thống. Một giải pháp là lập ra các hiệp hội của người sử dụng nước, theo đó nông dân chịu trách nhiệm tài chính, vận hành và bảo trì hệ thống, đồng thời lợi ích thu được cũng trực tiếp về tay họ.⁵

Tiểu ngành lâm nghiệp

Các chương trình của nước ta trong lĩnh vực lâm nghiệp nhằm phát triển việc sử dụng bền vững nguồn tài nguyên rừng, chủ yếu tập trung ở các vùng núi cao nghèo và ngăn ngừa việc phá rừng. Trong thập kỷ vừa qua đã thực thi việc mở rộng các chính sách và chương trình về quản lý rừng, nước đầu nguồn và đất. Năm 1993 chính phủ thiết lập chương trình "Phủ xanh đất trống đồi trọc" triển khai trên một diện rộng ở vùng núi phía Bắc và miền Trung. Chương trình này bao gồm chuyển các lô đất rừng cho các hộ gia đình. Các hộ này sau đó được nhà nước trả tiền cho việc bảo vệ và trồng lại rừng. Tuy nhiên, chương trình này gặp phải khó khăn trong quá trình thực hiện, chi phí cho trồng một cây cao, mặc dù số lượng cây được trồng khá lớn.

⁵ Một số tổ chức của người sử dụng nước đã được thực hiện thành công một số nơi tại Việt nam. Tại tỉnh Tuyên Quang, các hệ thống thủy lợi hiện được các hiệp hội của người sử dụng nước quản lý và bảo trì thành công, làm thay trách nhiệm của công ty thủy nông trước đây. Cũng tương tự, một dự án của hiệp hội sử dụng nước quản lý các hệ thống thủy lợi ở phía Bắc Nghệ An và Sơn Chu đã được đánh giá là hiệu quả cao. Các mô hình này rất có tác dụng về mặt tăng năng suất cho nông dân do cung cấp nước ổn định hơn, giảm chi phí bảo trì, tăng tỷ lệ thu thủy lợi phí, cải thiện hiệu quả sử dụng nước và tưới tiêu, và giảm yêu cầu trợ cấp của nhà nước.

Một chương trình mới và với những mục tiêu đẩy mạnh việc trồng lại rừng lớn hơn được phát động vào năm 1998. Tuy nhiên, có một số vấn đề cần giải quyết để có thể thực hiện chương trình một cách hiệu quả hơn. Đó là vấn đề tiêu chí lựa chọn đất sử dụng để trồng rừng (do có thể sử dụng đất vào các hoạt động nông nghiệp và nông lâm nghiệp khác) và làm thế nào để tạo ra các cơ chế khuyến khích thích hợp cho các hộ gia đình trong việc quản lý rừng một cách đúng đắn.

Cần quản lý chặt chẽ chương trình này nhằm đảm bảo chúng đóng góp vào tăng trưởng kinh tế và giảm đói nghèo ở các vùng núi cao và không dẫn đến các tập quán canh tác nông nghiệp không bền vững, huỷ hoại môi trường và làm rộng thêm khoảng cách thu nhập giữa vùng núi và vùng đồng bằng.

Đóng góp của nhà nước cho sản xuất nông nghiệp và các hoạt động chế biến

Các hộ làm nông ở nông thôn cung cấp phần lớn sản lượng nông nghiệp, nhưng các hoạt động chế biến và bao tiêu nông sản xuất khẩu thì phần lớn lại do các DNNN thực hiện. Chính quyền trung ương và địa phương sở hữu trên 1400 DNNN trong ngành nông nghiệp.

Các doanh nghiệp này tham gia vào nhiều hoạt động khác nhau, bao gồm sản xuất và chế biến đường, cao su, cà phê, chè, cây giống, con giống, phân bón, v.v... Mặc dù những DNNN này không còn nhận trợ cấp trực tiếp từ ngân sách, nhưng họ được trợ cấp gián tiếp thông qua vay tín dụng với lãi suất ưu đãi, được xoá nợ và miễn thuế. Một vấn đề chính của loại trợ cấp này là thiếu thông tin về số lượng và mục tiêu của sự hỗ trợ này. Các loại trợ cấp gián tiếp khác bao gồm những hạn chế về thương mại, về một số mặt hàng nhằm bảo hộ các DNNN trong nước. Ví dụ, ngành sản xuất đường được bao cấp gián tiếp thông qua những chính sách ở địa phương ưu đãi cho việc chuyển đất sang trồng mía và những hạn chế về nhập khẩu đường, mà đường nhập thì rẻ hơn đường sản xuất trong nước. Theo phân tích của Goletti và Rich (1998), việc chính phủ bảo hộ ngành mía đường đã làm tổn thất ròng cho xã hội khoảng 92 triệu USD một năm, chủ yếu là về giá tiêu dùng đường cao hơn.

Bằng chứng từ các nghiên cứu khác nhau cho thấy rằng nhiều DNNN trong một số ngành sản xuất nông nghiệp làm ăn thua lỗ và không hiệu quả. Trong ngành đường chẳng hạn, nhiều nhà máy đường không có khả năng cạnh

tranh và đặt ở những nơi không có đủ mía, dẫn đến không sử dụng hết công suất. Các cơ quan chính phủ đã nhận thấy rằng ở nông thôn, các đơn vị nông nghiệp và công nghiệp đang hoạt động không hiệu quả (các công ty đường, xi-măng, gạch và nông trường nhà nước).

Bảng 7 cho thấy việc trợ cấp của ngân sách nhà nước cho một số DNNN. Ví dụ các DNNN nhập khẩu phân bón nhận được trợ cấp lãi suất là 22 tỷ đồng năm 1998, một khối lượng gần bằng tổng ngân sách của Bộ NN và PTNT dành cho khuyến nông trong năm đó. Tổng trợ cấp trong năm 1997 cho ba loại DNNN nêu dưới đây còn lớn hơn ngân sách cho nghiên cứu nông nghiệp của Bộ NN và PTNT. Mặt khác, các DNNN vẫn là nguồn thu đáng kể cho nhà nước. Ví dụ, năm 1998, thu từ các DNNN trong nông nghiệp gần 1,3 nghìn tỷ đồng. Tuy nhiên, vẫn phải nhìn nhận xem đâu là đóng góp ròng từ những DNNN này - trừ đi thất thoát cho xã hội do kém hiệu quả trong khi hỗ trợ các DNNN bằng nhiều cách khác nhau, kể cả trợ giá cho nông dân - và giá trị ròng của các khoản trợ cấp nhận được khác nhau. Những câu hỏi này cần được đề cập đến trong những nghiên cứu trong tương lai.

Bảng 7. Hỗ trợ ngân sách cho các DNNN (triệu đồng)

Loại hình hỗ trợ	1996	1997	1998
1. Trợ cấp lãi suất đối với lương thực	670 400	30 250	18 310
2. Trợ cấp lãi suất đối với phân bón nhập khẩu	21 687	50 160	21 629
3. Hỗ trợ ngân sách để giữ giống gốc gia cầm gia súc quốc gia	6 000	9 000	11 000
Tổng cộng	95 087	89 410	50 940

Nguồn: Bộ Tài chính, Vụ Doanh nghiệp nhà nước.

Việc hỗ trợ các DNNN kém hiệu quả sẽ dẫn đến hai vấn đề: a) các DNNN không phải đối mặt với những thách thức gay gắt về mặt thương mại, vậy nên họ ít có động cơ để tăng hiệu quả; b) khu vực tư nhân không có được sân chơi bằng phẳng và không được khuyến khích để đầu tư vào những lĩnh vực này. Cụ thể hơn, sự hỗ trợ của nhà nước đối với các DNNN chế biến nông sản ở Việt nam hiện đang lấn át vốn dành cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ ở nông thôn. Ví dụ, trong danh mục vốn cho vay trung và dài hạn của Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Việt nam, 85% hiện được phân cho các DNNN và chỉ có 15% cho doanh nghiệp ngoài quốc doanh.\

Ngay trong những DNNN trung ương hoạt động trong nông nghiệp, khoảng 17% bị thua lỗ trong năm 1998 (xem bảng 8). Năm 1998, những khoản thua lỗ lớn của một số ít DNNN còn vượt quá cả số lợi nhuận mà đa số các DNNN làm ra, vậy nên tổng số lỗ ròng (tổng lỗ trừ đi tổng lợi nhuận) lên tới 288 tỷ đồng (cần thận trọng khi xem xét con số này vì còn chưa rõ nó được tính toán trên cơ sở nào).

Một lập luận thường thấy để hỗ trợ cho DNNN là nó giúp tạo việc làm. Tuy nhiên, các DNNN ở nông thôn không tỏ ra giúp giảm thất nghiệp ở nông thôn ở mức độ đáng kể. Các doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ thường thành công hơn trong việc thu hút lao động ở nông thôn và giảm việc di dân từ nông thôn ra thành thị. Theo Ngân hàng Thế giới (1998), tỷ số lao động trên vốn của doanh nghiệp tư nhân cao gấp 10 lần DNNN, hơn nữa, để tạo một việc làm trong doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ cần đầu tư vốn khoảng 800 USD, trong khi đó ở DNNN là 18.000 USD.

Bảng 8. Thông tin về các DNNN trong nông nghiệp do trung ương sở hữu

	Đơn vị tính	1996	1997	1998
1. Tổng số doanh nghiệp	Doanh nghiệp	476	472	497
1.1 Số doanh nghiệp công ích	Doanh nghiệp	14	18	49
1.2 Số doanh nghiệp làm ăn có lãi	Doanh nghiệp	315	351	326
1.3 Số doanh nghiệp tự trang trải được chi phí	Doanh nghiệp	24	26	38
1.4 Số doanh nghiệp bị lỗ	Doanh nghiệp	123	77	84
2. Số công nhân	Người	177.754	188.658	221.032
3. Doanh thu và lãi				
3.1 Doanh thu	Tỷ đồng	25.129	28.437	30.390
3.2 Lãi	Tỷ đồng	989	661	420
3.3 Lỗ	Tỷ đồng	(673)	(695)	(708)
4. Đóng góp cho ngân sách	Tỷ đồng	1.738	1.425	1.277
4.1 Thuế doanh thu	Tỷ đồng	338	381	397
4.2 Thuế lợi tức	Tỷ đồng	347	200	118
4.3 Thuế xuất nhập khẩu	Tỷ đồng	578	464	377
4.4 Thuế tiêu thụ đặc biệt	Tỷ đồng	39	45	4
4.5 Thuế vốn	Tỷ đồng	112	104	111

Nguồn: Bộ Tài chính, Vụ Doanh nghiệp nhà nước.

NGÀNH Y TẾ

Trong vòng 3-4 thập kỷ qua, nước ta đã có tiến bộ vượt bậc trong cải thiện sức khỏe của nhân dân và nâng cao các chỉ số về sức khỏe. Các chỉ số này cao hơn so với mức có thể có với mức thu nhập bình quân đầu người của nước ta. Nhưng những phân tích dưới đây cho thấy rằng có thể đạt được hiệu quả và công bằng hơn nữa nếu có những thay đổi về chính sách và chỉ tiêu công cho y tế.

Các chỉ số sức khỏe của nước ta

Chúng ta đã đạt được những thành tựu đầy ấn tượng về tình trạng sức khỏe của nhân dân:

- *Tỷ lệ tử vong trẻ em*: Tỷ lệ tử vong trẻ em đã giảm mạnh trong bốn thập kỷ qua - từ mức khoảng 160 trên 1000 trẻ sinh ra còn sống vào năm 1960 xuống còn 90 vào năm 1975-80, 75 vào năm 1983, 45 vào năm 1989-93. Trong giai đoạn 1992-96, tỷ lệ này còn có thể tiếp tục giảm xuống còn 18,2 trên 1000 trẻ sinh ra còn sống. Tỷ lệ tử vong trẻ em hiện nay ở Việt nam là ở mức thấp nhất ở khu vực Đông Á và tương đương với các nước có thu nhập đầu người cao hơn nhiều. Tuy nhiên, vẫn có những chênh lệch lớn giữa nông thôn và thành thị, giữa các vùng và các nhóm thu nhập về tỷ lệ tử vong trẻ em, chủ yếu là do chênh lệch về khả năng tiếp cận với các dịch vụ y tế, dinh dưỡng cho trẻ em, và vệ sinh môi trường (như có được nước sạch, điều kiện vệ sinh).
- *Tỷ lệ mắc bệnh*: Trong vòng 20 năm trở lại đây, tỷ lệ mắc các bệnh truyền nhiễm đã giảm mạnh. Năm 1976, bệnh truyền nhiễm chiếm tới 50-56% số mắc bệnh, thì đến năm 1997, tỷ lệ này chỉ còn 27%. Sự chuyển dịch này phản ánh thành công của các chương trình kiểm soát bệnh truyền nhiễm, đặc biệt là chương trình tiêm chủng mở rộng. Mặc dù tỷ lệ mắc các bệnh truyền nhiễm đã giảm, song các bệnh này vẫn là một vấn đề y tế công cộng, nhất là đối với một số bệnh mới xuất hiện như lao, lây nhiễm HIV, sốt xuất huyết, viêm não Nhật Bản. Sốt rét vẫn là một vấn đề y tế công cộng lớn ở miền núi và vùng dân tộc thiểu số của đất nước.
- *Suy dinh dưỡng trẻ em*: Thành tích của nước ta trong lĩnh vực giảm suy dinh dưỡng trẻ em tỏ ra kém ấn tượng hơn. Tỷ lệ suy dinh dưỡng trẻ em ở Việt nam ở mức cao nhất trong khu vực. Một cuộc điều tra toàn quốc gần

đây cho biết rằng 39% trẻ dưới 5 tuổi bị suy dinh dưỡng tính theo cân nặng so với tuổi, và 34% thiếu dinh dưỡng tính theo chiều cao so với tuổi.

Theo cơ chế thị trường, các nguyên tắc cung cấp dịch vụ y tế là

Trong nền kinh tế thị trường, nhà nước không phải là người cung cấp hoặc tài trợ duy nhất cho các dịch vụ y tế. Vì có những nhà cung ứng tư nhân và người bán thuốc tư nhân tham gia thị trường, nên chính phủ cần thiết lập một khuôn khổ pháp lý cho khu vực tư nhân, đặt ra tiêu chuẩn chất lượng tối thiểu, ban hành luật lệ và nghị định để điều chỉnh các nhà cung cấp dịch vụ tư nhân và nhà nước, và cưỡng chế thi hành những luật lệ này thông qua một hệ thống thanh tra và giám sát thường xuyên.

Khi chuyển đổi sang kinh tế thị trường như ở nước ta, những khoản thanh toán bằng tiền túi của các hộ gia đình và cá nhân cho các dịch vụ y tế tăng mạnh. Điều này thường khiến người nghèo ở vào thế dễ bị tổn thương, nếu không có những cơ chế vận hành tốt để bảo vệ người nghèo khỏi những gia tăng trong chi phí y tế. Do đó, điều quan trọng là chính phủ phải đóng vai trò trực tiếp trong tài trợ cho các chi tiêu về y tế cho người nghèo. Vậy trong thực tế, việc cung cấp dịch vụ y tế và chi tiêu công cho y tế diễn ra như thế nào?

Cung cấp dịch vụ y tế ở nước ta

Cung cấp dịch vụ: Việc cung cấp dịch vụ được tổ chức theo bốn cấp, cấp thấp nhất là trung tâm y tế xã. Trên đó là các phòng khám đa khoa khu vực và các tuyến trên của chúng (như bệnh viện huyện), cả hai đều do trung tâm y tế huyện quản lý. Các bệnh viện tỉnh là cấp thứ hai trong hệ thống hình chóp với đỉnh trên cùng là bệnh viện trung ương và các viện chuyên khoa, do Bộ Y tế trực tiếp quản lý. Một trong những thành tựu lớn nhất của nước ta trong vòng 30 năm qua là thành lập được một mạng lưới rộng lớn các trạm y tế xã trên khắp cả nước. Trung bình mỗi trạm y tế xã phục vụ 7019 người, tỷ lệ này của nước ta cao hơn đáng kể so với nước láng giềng Căm-pu-chia (15000), và tương đương với Thái Lan (6762) - một đất nước có thu nhập đầu người cao gấp bốn lần Việt nam.

Trong vòng 10 năm qua, dịch vụ y tế tư nhân đã tăng nhanh chóng.

Theo báo cáo tổng quan ngành Y tế của Việt nam năm 1999, hầu hết những người cung cấp dịch vụ y tế này - khoảng 18% - là những người bán thuốc ăn hoa hồng, tiếp đến là những phòng khám đa khoa (16%), y học dân tộc (14%), nhà thuốc tư nhân (14%), và nhà an dưỡng (12%). Hầu hết các cơ sở y tế tư nhân đều nằm ở thành thị, mặc dù nhiều vùng nông thôn, đặc biệt là ở miền Bắc và miền Nam, cũng đã có một số đáng kể người cung ứng dịch vụ y tế tư nhân. Trong khi việc tư nhân cung cấp dịch vụ sức khoẻ ban đầu đã được mở rộng nhanh chóng, thì các dịch vụ y tế cấp hai và cấp ba lại tăng tương đối ít trong 10 năm qua. Ước tính chỉ có 6 bệnh viện tư nhân trong cả nước (tính đến thời điểm 12 năm 1999).

Sử dụng dịch vụ: Việc cải thiện kết quả về sức khoẻ không phụ thuộc vào việc cung ứng dịch vụ y tế, mà vào việc sử dụng chúng. Các số liệu hành chính từ các cơ sở y tế cho thấy mỗi người Việt nam có trung bình 1,7 lần đi đến các dịch vụ y tế công cộng, và tỷ lệ nhập bệnh viện hàng năm là 68 trên 1000 người. Mức tiếp xúc với y tế công là 1,7 lần một người này là tương đương với các nước khác trong khu vực. Tỷ lệ sử dụng dịch vụ ở Việt nam thấp hơn so với Sri Lanka, Trung quốc và Singapore - tất cả các nước này đều có thu nhập đầu người cao hơn nhiều - nhưng lại cao hơn so với Ấn độ, Pa-kit-xtan, Căm-pu-chia và Ma-lay-xi-a.

Sử dụng cơ sở y tế công: Các số liệu của Điều tra mức sống dân cư Việt nam có được chỉ ra rằng những người sử dụng các bệnh viện công chủ yếu thuộc nhóm 20% thu nhập cao nhất, còn những người sử dụng trạm y tế xã lại hầu hết thuộc nhóm 20% nghèo nhất. Ví dụ, năm 1998, 36% tổng số người sử dụng bệnh viện thuộc nhóm 20% thu nhập cao nhất trong dân số, và 61% thuộc nhóm 40% thu nhập cao nhất trong dân số. Mặt khác, nhóm 20% nghèo nhất ít có mặt trong số những người sử dụng bệnh viện, so với tỷ lệ của họ trong tổng số dân, họ chỉ chiếm 8% trong tất cả số người sử dụng bệnh viện.

Có một vài yếu tố dẫn đến mẫu hình sử dụng này. Thứ nhất là hầu hết các bệnh viện đều đặt ở thành thị, như vậy thuận lợi về mặt địa lý cho những cư dân thành thị khi đến bệnh viện, mà những người này nói chung đều giàu hơn dân nông thôn. Thứ hai, vì chi phí trực tiếp của cá nhân cho việc sử dụng các dịch vụ ở bệnh viện là lớn, nên thường được những cá nhân có thu nhập cao hơn sử dụng. Thứ ba, việc mở rộng phạm vi bảo hiểm y tế từ năm 1993 đến 1998 có thể đã củng cố thêm tình hình này, vì các cá nhân có bảo hiểm y

tế thường là người khá giả hơn so với những người không được bảo hiểm y tế, và cơ quan bảo hiểm y tế nói chung là thanh toán cho các chi phí bệnh viện chứ không trả cho chi phí khám bệnh tại trạm y tế xã.

Mức độ và xu hướng của chi tiêu cho y tế

Tổng chi tiêu cho y tế - cả chi tiêu công và chi tiêu của hộ gia đình và cá nhân - được ước tính là 28.773 tỷ đồng, tức là 383.226 đồng một đầu người vào năm 1998 (theo Điều tra mức sống dân cư, bao gồm chi phí đi lại, ăn ở của người bệnh và người nhà đi theo). Mức này tương đương 27,41 USD một đầu người, hay 8% GDP, và đặt Việt nam trong số những nước ở châu Á chi nhiều nhất cho y tế. Chỉ có Ma-lay-xi-a, Thái Lan và Hàn Quốc chi nhiều hơn Việt nam cho y tế tính theo đầu người.

Chi của nhà nước cho y tế: Các số liệu về chi của nhà nước cho thấy có sự gia tăng đầy ấn tượng trong chi tiêu công cho y tế trong giai đoạn 1991-1998. Chi của nhà nước tính theo cả tổng số và tính theo đầu người cho y tế tăng hơn hai lần về số tuyệt đối - tức là tỷ lệ tăng hàng năm bằng 12-14%, và chi tiêu này theo tỷ lệ trong GDP và trong tổng chi tiêu của Chính phủ cũng tăng, mặc dù ở mức khiêm tốn hơn. Tỷ lệ tăng như vậy trong chi tiêu cho y tế phản ánh cam kết cao của Chính phủ Việt nam đối với ngành y tế.

Nhưng ngay cả sau khi đã tăng như vậy, chi tiêu công cho y tế trên đầu người của nước ta vào năm 1998 mới chỉ là 80.844 đồng (5,78 USD) - tức là 1,7% GDP và 8,5% tổng chi tiêu của Chính phủ năm 1998, hay 1,4% GDP và 7,0% tổng chi tiêu ngân sách nếu không kể viện phí và bảo hiểm y tế. Tính theo số tuyệt đối, chi tiêu công cho y tế của Việt nam ở mức 5,78 USD chỉ chưa bằng một nửa mức 12 USD mà Báo cáo phát triển thế giới năm 1993 khuyến nghị là cần thiết để tài trợ cho một gói dịch vụ y tế thiết yếu, bao gồm sức khỏe cộng đồng, đối với một nước có thu nhập thấp. Để đạt mức chi tiêu này, Việt nam cần chi thêm 468 triệu USD mỗi năm.

Nguồn tài trợ: Mặc dù chính phủ là người cung cấp lớn cho các dịch vụ y tế trong đất nước, nhưng vai trò của chính phủ trong tài trợ cho chi tiêu y tế lại rất khiêm tốn. Năm 1998, phần của nhà nước trong tổng chi tiêu cho y tế chỉ chiếm có 20%, các hộ gia đình phải trả 80% còn lại cho chi tiêu y tế. Một

kết cục của việc dựa quá nhiều vào nguồn tài chính của cá nhân này là người nghèo phải chịu gánh nặng do phí dịch vụ cao tại các cơ sở khám chữa bệnh công. Năm 1998, phần lớn chi tiêu công cho y tế là cho chính quyền tỉnh đảm nhận, tiếp đến là chính quyền trung ương, bảo hiểm y tế, các nhà tài trợ nước ngoài và các xã.

Hiệu quả chi phí của chi tiêu công cho y tế

Số lần đi khám chữa bệnh ở cơ sở công và số ngày nằm viện trên 1 triệu đồng chi cho y tế của nhà nước (tính theo giá cố định năm 1994) đã giảm trong giai đoạn 1992-98, mặc dù gần đây có xu hướng tăng. Sự giảm sút về năng suất này dường như không phản ánh việc cải tiến chất lượng của việc khám chữa hay tác động của các chương trình phòng bệnh. *Điều này cho thấy rằng ở nước ta, với thay đổi chính sách và phân bổ lại chi tiêu, có thể đạt được những kết quả tốt hơn nữa về y tế mà không cần phải tăng nhiều chi tiêu cho y tế.*

Cơ cấu chi tiêu cho y tế của chính phủ

Có hai nhận xét quan trọng được rút ra từ cơ cấu kinh tế của chi tiêu công cho y tế.

- Thứ nhất, chi đầu tư chiếm một tỷ trọng lớn trong ngân sách y tế của nhà nước, mặc dù tỷ trọng này đã giảm từ 28% năm 1991 xuống 21% năm 1998. Gần một nửa trong chi đầu tư qua các năm (nhưng lên đến 82% năm 1998) là chi vào đầu tư xây dựng cơ bản, là mục chi thường chiếm phần rất lớn trong ngân sách y tế của hầu hết các nước đang phát triển. Tuy nhiên còn có ít thông tin về cơ cấu cụ thể của chi đầu tư xây dựng cơ bản này.
- Thứ hai, chỉ có 29% ngân sách chi thường xuyên cho y tế là dành cho lương, còn 59% cho hàng hoá và dịch vụ. Theo nghĩa đó, chi tiêu của nước ta không giống như các nước đang phát triển khác, những nước chi phần lớn ngân sách thường xuyên cho y tế là cho lương, và chi rất ít cho những vật tư tiêu dùng được như thiết bị y tế hay thuốc men.

Về chi cho từng lĩnh vực cụ thể - như phòng bệnh, chữa bệnh, và kế hoạch hoá gia đình - có thể đưa ra hai nhận xét:

- Thứ nhất, chữa bệnh chiếm tỷ trọng lớn không cân đối trong chi của nhà nước cho y tế. Phần cho chữa bệnh chiếm trong khoảng 66-74% trong giai đoạn 1991-98, trong khi phần cho phòng bệnh chiếm trong khoảng 11 đến 19%. Tuy nhiên, tỷ trọng cho kế hoạch hoá gia đình đã tăng trong tổng chi tiêu công cho y tế - từ 3,5% năm 1991 lên 10,3% năm 1998.
- Thứ hai, phần tương đối ổn định của chi chữa bệnh trong tổng chi của nhà nước cho y tế che mất những thay đổi quan trọng về tỷ trọng chi chữa bệnh giữa trung ương và địa phương. Phần chi cho y tế của trung ương cho chữa bệnh giảm rất mạnh từ 1993 đến 1998 - từ 83,3% xuống còn 31,2%. Tương ứng, phần cho các chương trình phòng bệnh và kế hoạch hoá gia đình tăng lên - từ 6,6% lên 22,9% đối với các chương trình phòng bệnh và từ 9,5% lên 25,7% đối với kế hoạch hoá gia đình. Quả thực, trong thời gian này, chi của trung ương cho bệnh viện và chữa bệnh đã giảm cả về danh nghĩa. Ngược lại, tỷ lệ chi của địa phương cho y tế chữa bệnh lại tăng từ 66,7% năm 1993 lên 81,5% năm 1998.

Mặc dù các số liệu về ngân sách ở nước ta không được tổ chức theo các tuyến dịch vụ - tuyến một, tuyến hai và tuyến ba, nhưng dường như bệnh viện chiếm một tỷ lệ lớn không cân đối (75-87%) trong tổng chi ngân sách thường xuyên. Tỷ lệ này còn có thể chưa tính đủ vì nó không kê chi tiêu do các nhà tài trợ chi và chi tiêu trang trải bởi viện phí và bảo hiểm y tế. Nhưng ngay cả sau khi tính đến yếu tố này, chi cho các bệnh viện tuyến hai và ba vẫn rất cao và tỷ trọng của trạm y tế xã còn thấp.

Số giường bệnh tính trên đầu người của nước ta thuộc vào mức cao nhất trong khu vực. Chỉ có Hồng Kông, Đài Loan, Hàn Quốc, Sin-ga-pore và Sri-Lanka là những nước có tỷ lệ giường bệnh trên đầu người thấp hơn Việt nam. Những nước này có mức thu nhập GNP trên đầu người cao hơn nước ta. Thực vậy, ngay cả Ma-lay-xia và Thái Lan, Philipin có tỷ lệ số dân trên giường bệnh cao hơn Việt nam. Điều này gợi ý rằng còn có khả năng giảm thêm tỷ lệ số dân trên giường bệnh ở nước ta. Trước hết bằng cách không phát triển thêm giường bệnh.

Việc chi nhiều hơn cho chữa bệnh này vừa chưa hiệu quả vừa chưa công bằng. Nó không hiệu quả vì các can thiệp phòng bệnh phải nhận được ưu tiên đầu tiên về nguồn lực công cộng do những lợi ích tích cực của việc phòng bệnh đối với xã hội. Việc này không công bằng trên khía cạnh là chi chữa bệnh chủ yếu tập trung vào các bệnh viện là nơi mà phần lớn người sử dụng là những người thuộc bộ phận khá giả hơn trong xã hội.

Phân phối chi tiêu cho y tế giữa các tỉnh

Chi cho y tế của tỉnh theo đầu người giữa các tỉnh rất khác nhau (nhưng với đại đa số các tỉnh có mức chi của nhà nước là 24.000-25.000 đồng), và có tương quan chặt chẽ với mức tổng sản phẩm nội địa theo đầu người của tỉnh. Điều này không có gì lạ bởi vì một phần chi tiêu cho y tế của chính phủ là do tỉnh tài trợ, lấy từ nguồn thu của bản thân mình, cho phép các tỉnh giàu hơn chi nhiều hơn. Những tỉnh có mức chi của cá nhân trên đầu người cho y tế cao hơn cũng có mức chi của chính phủ trên đầu người cao hơn. Điều này có nghĩa là chi tiêu của chính phủ chưa được dùng làm công cụ để giảm bất bình đẳng vốn cố hữu trong việc tỷ lệ lớn chi tiêu cho y tế đang do các hộ gia đình và cá nhân gánh chịu.

Mặc dù trong giai đoạn từ 1993 đến 1998 mức chênh lệch về chi y tế trên đầu người đã được thu hẹp lại, nhưng cần phải thúc đẩy nhanh việc thu hẹp sự chênh lệch này, thông qua xem xét lại các định mức dùng để phân bổ chi tiêu y tế giữa các tỉnh.

Chính sách tài trợ cho y tế

Trong thập kỷ qua, nhà nước đã kiên quyết theo đuổi hai chính sách quan trọng để cải thiện việc tài trợ cho ngành y tế - thu hồi chi phí lớn hơn thông qua thu phí dịch vụ và mở rộng phạm vi bao trùm của bảo hiểm y tế.

Phí dịch vụ: Dịch vụ y tế cơ bản trước kia là miễn phí cho tất cả mọi người, bất luận khả năng thanh toán của người bệnh hay tổng chi phí khám chữa bệnh là bao nhiêu. Từ năm 1989, một hệ thống viện phí được áp dụng ở ba cấp cao nhất (huyện, tỉnh và trung ương) trong hệ thống cung cấp dịch vụ y tế, đòi hỏi bệnh nhân nào có khả năng phải trả ít nhất một phần tối thiểu cho

việc khám chữa bệnh. Năm 1995, Bộ Y tế ban hành ra một khung phí dịch vụ cho mỗi loại khám chữa và mỗi loại xét nghiệm chẩn đoán và các thủ thuật lâm sàng thực hiện tại phòng khám và bệnh viện. Mọi loại phí phải được trả trước đối với những bệnh nhân không có bảo hiểm y tế và những bệnh nhân không được miễn phí. Đối với hầu hết các loại khám chữa, bệnh nhân có trách nhiệm tự mua thuốc, hoặc của hiệu thuốc tư nhân hoặc hiệu thuốc do các cơ sở y tế công mở ra tại nơi khám chữa bệnh. Có bốn nhận xét quan trọng được rút ra về vấn đề phí dịch vụ:

- Thứ nhất, vì khung giá do Bộ Y tế quy định chỉ đưa ra một khoảng mức phí, còn các địa phương có quyền đặt mức phí cụ thể mà họ thu, nhất là đối với các dịch vụ kỹ thuật và các xét nghiệm.
- Thứ hai, khung phí dịch vụ không được điều chỉnh suốt từ năm 1995, mặc dù mặt bằng giá chung đã tăng khoảng 23% từ đó cho đến nay. Tổng thu phí dịch vụ đã tăng nhanh theo thời gian, một phần bởi vì tăng số bệnh nhân đến các cơ sở khám chữa công.
- Thứ ba, mặc dù mức phí dịch vụ còn thấp, nhưng chi phí trung bình phải trả bằng tiền túi cho các dịch vụ y tế công - nhất là ở các bệnh viện công - nói chung còn cao đối với người nghèo. Ví dụ, chỉ cần một lần đi bệnh viện đã tiêu tốn đến 22% chi tiêu ngoài ăn uống của cả một năm cho một người thuộc nhóm 20% nghèo nhất. Đi khám với chất lượng chuẩn (trung bình cho cả nước) thậm chí còn đắt hơn nữa; nó có thể chiếm tới 45% chi phí ngoài ăn uống hàng năm cho một cá nhân thuộc diện 20% nghèo nhất trong xã hội. Ngược lại, một người thuộc nhóm 20% thu nhập cao nhất chỉ trả 4% chi tiêu ngoài ăn uống của mình cho một lần đi bệnh viện công với chất lượng tiêu chuẩn.
- Thứ tư, mặc dù nước ta đã có cơ chế chính thức để miễn viện phí cho một số đối tượng, như người nghèo, người tàn tật, cựu chiến binh, trẻ mồ côi, và những người bị một số bệnh (lao, phong), nhưng cần phân tích thêm để xem tác dụng của chúng trên thực tế. Số liệu từ cuộc Điều tra mức sống 1998 (Ngân hàng Thế giới và Tổng cục Thống kê) cho thấy rằng không hề có miễn phí về thuốc ở cả các trạm y tế xã và các bệnh viện công. Nhưng theo báo cáo Bộ Y tế nhận được thì các bệnh viện có miễn viện phí, trong đó có bao gồm cả chi phí về thuốc, Chính phủ đồng ý sẽ tiến hành nghiên cứu để xem xét xem cơ chế miễn giảm viện phí được thực hiện trên thực tế

ra sao.

Bảo hiểm y tế: Bảo hiểm y tế chính thức bắt đầu ở nước ta từ năm 1993, và bao gồm: (i) cơ chế bắt buộc bao gồm công chức đang tại chức và đã về hưu và nhân viên các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân lớn (có trên 10 lao động), và (ii) cơ chế tự nguyện cho phần dân cư còn lại, bao gồm nông dân, học sinh, sinh viên, và thành viên gia đình những người thuộc diện bảo hiểm bắt buộc. Phí bảo hiểm trong cơ chế bắt buộc bằng 3% quỹ lương, và được chia sẻ giữa người sử dụng lao động (trả hai phần ba) và người lao động (một phần ba). Những người tham gia bảo hiểm tự nguyện trả một khoản phí cố định hàng năm, mức này khác nhau ở mỗi tỉnh, tùy theo mức độ lựa chọn lợi ích được hưởng. Hiện nay, bảo hiểm y tế bao quát được khoảng 12% dân số đất nước và năm 1998 chiếm 11% tổng chi tiêu công. Theo quyết định mới đây của Chính phủ, bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế do ?????

Có hai vấn đề chính liên quan đến chương trình bảo hiểm y tế trong giai đoạn vừa qua:

- Thứ nhất, chương trình bảo hiểm y tế chưa đem lại lợi ích cho đa số người nghèo và người dân nông thôn, vì những người thuộc diện bảo hiểm bắt buộc là các công chức và những người hưởng lương thuộc các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân lớn, mà hầu hết trong số họ là dân trung lưu thành thị. Do đó, nếu chương trình bảo hiểm y tế xã hội muốn làm lợi cho người nghèo sẽ cần phải mở rộng phạm vi bao trùm ra cho dân nông thôn bằng cơ chế bảo hiểm tự nguyện.
- Thứ hai, chương trình bảo hiểm y tế gặp khó khăn lớn về tài chính, một phần bởi vì mức bồi thường tăng lên không thể kiểm soát được. Năm 1996 và 1997, nhiều quỹ bảo hiểm y tế bị cạn kiệt và chi hết số phí bảo hiểm thu được trong năm. Tuy sự toàn vẹn tài chính chung của toàn quỹ bảo hiểm không bị ảnh hưởng, nhưng những vấn đề như vậy có thể tái diễn trong tương lai.

NGÀNH GIÁO DỤC

Các loại hình giáo dục đang hiện hành

Nước ta có bốn bậc học, mẫu giáo, tiểu học (5 năm bắt đầu từ 6 tuổi), trung học cơ sở (4 năm) và trung học phổ thông (3 năm). Đào tạo nghề được thực hiện ở nhiều loại hình tổ chức khác nhau, và cho các bậc sau tiểu học và trung học cơ sở. Giáo dục đại học được cung cấp ở các trường cao đẳng và đại học, học theo thứ tự là 3, 4 và 5 năm.

Bộ Giáo dục và Đào tạo có trách nhiệm về mặt chính sách đối với ngành giáo dục và còn quản lý một số trường dạy nghề và đại học. Các tỉnh quản lý trường trung học, huyện và xã quản lý tiểu học và các cơ sở mẫu giáo. Một loại hình giáo dục còn nhỏ bé nhưng đang tăng lên là trường bán công, là nơi nhà nước cung cấp cơ sở trường lớp, còn cha mẹ phải đóng chi phí vận hành, kể cả tiền lương. Các trường tư nhân vẫn còn rất ít. Một số cơ sở giáo dục chuyên ngành hiện đang do các bộ chuyên ngành khác quản lý.

Thành tựu giáo dục đạt được

Nước ta đã đạt được thành tựu tương đối nhanh chóng trong việc mang lại giáo dục tốt hơn cho công dân Việt Nam. Đã có tiến bộ đáng kể trong việc tăng tỷ lệ nhập học và cải thiện hiệu quả và công bằng trong chi tiêu cho giáo dục. Trong thập kỷ qua, tỷ lệ nhập ròng đã được cải thiện đáng kể, tỷ lệ bỏ học và lưu ban giảm, cân bằng về giới được cải thiện và phần lớn trợ cấp của nhà nước cho ngành đã chuyển sang cho những cấp học thấp, và do đó làm lợi cho người nghèo. Các mục tiêu chính sách giáo dục của chính phủ là hoàn toàn hiện thực và có thể đạt được. Tuy nhiên, còn có một số vấn đề cần giải quyết. Ví dụ, về mặt chất lượng giáo dục, ngày học còn ngắn, có ít thông tin về chất lượng của kết quả giáo dục, và có sự khác biệt lớn giữa các vùng về chi tiêu và kết quả giáo dục, đồng thời lương giáo viên thấp vẫn tiếp tục là mối quan tâm.

Tỷ lệ nhập học: so với những nước có cùng trình độ phát triển kinh tế, chúng ta có tỷ lệ nhập học cao. Bảng 9 cho thấy sự tiến triển của tỷ lệ đi học. Tỷ lệ nhập học thô (TLNHT) tiểu học đã giảm, do có ít trẻ em quá tuổi mới

đến trường, trong khi tỷ lệ nhập học ròng lại tăng⁶. Các tỷ lệ nhập học sau tiểu học đã tăng nhiều. Ở bậc trung học cơ sở, nước ta cũng có tỷ lệ nhập học tương đối cao, cho thấy những nỗ lực lớn để đưa trẻ em đến trường trong vòng 9 năm đầu của giáo dục. Tỷ lệ nhập học của nam và nữ tương đối đồng đều, và sự tham gia của trẻ em gái ở bậc phổ thông trung học ngày càng tăng. Tỷ lệ nhập học tăng mạnh nhất là ở nhóm có thu nhập thấp, mặc dù tỷ lệ này ở các nhóm giàu vẫn cao hơn. Chênh lệch giữa các vùng về tỷ lệ nhập học đã được thu hẹp, nhưng vẫn còn lớn.

Bảng 9. Tỷ lệ nhập học thô và ròng

	1993	1998
Tỷ lệ nhập học thô		
Tiểu học	120	115
Trung học cơ sở	42	78
Phổ thông trung học	9	36
Tỷ lệ nhập học ròng		
Tiểu học	87	91
Trung học cơ sở	30	62
Phổ thông trung học	7	29

Nguồn: Bộ Giáo dục & Đào tạo.

Tỷ lệ bỏ học và lưu ban cũng giảm và tỷ lệ chuyển lên cấp cao hơn từ tiểu học, trung học cơ sở, và phổ thông trung học cũng tăng, với kết quả là số đi học tiếp sau tiểu học đã gia tăng nhanh chóng. Rõ ràng sự phát triển này tạo ra một áp lực về chỉ tiêu trong tương lai, như sẽ bàn đến dưới đây.

Chất lượng giáo dục/kết quả của giáo dục: Một số nghiên cứu chọn mẫu về học lực của học sinh đã được tiến hành trong những năm gần đây. Kết quả của một trong các kiểm tra đó được nêu ở bảng 10.

Các kết quả này cho thấy rằng (a) học lực ở ngoài các thành phố lớn như Hà Nội còn yếu, và (b) các kết quả học lực giữa các vùng rất khác nhau. Đáng tiếc là không có sự theo dõi một cách hệ thống đối với các thước đo này, và do đó không có số liệu để biểu diễn xem mức học lực đang được nâng lên hay giảm xuống.

⁶ Tỷ lệ nhập học thô (TLNHT) là tỷ số giữa tổng số trẻ em, kể cả trẻ em quá tuổi, đi học ở một bậc học nào đó trên tổng số dân trong độ tuổi đi học. Tỷ lệ nhập học ròng (TLNHR) là tỷ lệ trẻ em đúng tuổi đi học ở trường, không tính trẻ quá tuổi.

Bảng 10. Kiểm tra học lực về môn Toán và tiếng Việt (%)

		Lớp 3		Lớp 5	
		Nam	Nữ	Nam	Nữ
1. Toán					
	Hà Nội	70	74	72	78
	Yên Bái	31	39	34	37
	Thanh Hoá	23	32	17	16
	Quảng Nam	18	20	22	17
	Vĩnh Long	24	25	13	18
2. Tiếng Việt					
	Hà Nội	67	79	75	83
	Yên Bái	47	50	50	58
	Thanh Hoá	20	30	27	31
	Quảng Nam	25	27	16	24
	Vĩnh Long	31	36	21	27

Nguồn: Kiểm tra môn tiếng Việt và Toán năm 1998 - Báo cáo giai đoạn 1.

Mức độ và xu thế của chi tiêu công cho giáo dục (bảng 11)

Trong thập kỷ qua, chi cho giáo dục đã tăng đáng kể. Số giáo viên đã tăng nhiều và mức đầu tư cũng tăng. Tổng chi tiêu cho giáo dục đào tạo (thường xuyên và đầu tư) hiện chiếm tới 17% tổng chi tiêu công (chưa kể chi trả nợ gốc). Chi thường xuyên cho giáo dục là khoảng 19% chi thường xuyên tuý dụng (bằng tổng chi thường xuyên trừ chi trả lãi vay). Chính phủ đã đặt mục tiêu là đến năm 2000 sẽ chi 15% ngân sách (bao gồm cả chi trả nợ gốc) cho ngành giáo dục. Tuy nhiên, dự thảo tuyên bố chính sách do Bộ Giáo dục & Đào tạo chuẩn bị trình Quốc hội đưa ra nhu cầu tiếp tục tăng lên 20% vào năm 2001.

Bảng 11. Sự tăng trưởng của chi tiêu công cho giáo dục

Năm	1992	1994	1998
Tỷ lệ phần trăm chi cho giáo dục trong GDP	2,20	3,50	3,50
Tỷ lệ phần trăm chi cho giáo dục trong tổng chi tiêu công	10,90	14,10	17,40

Nguồn: Tính toán từ số liệu của Bộ Tài chính.

Tỷ trọng chi cho giáo dục trong GDP đã tăng nhiều từ năm 1992 đến 1994, từ 2,3% lên 3,5%. Bảng 11 cho thấy nước ta đang chi ít hơn mức trung bình của các nước đang phát triển, nhưng cũng có khả năng là thời gian học trung bình ở nước ta cũng ngắn hơn. Tuy nhiên có nhiều yếu tố ảnh hưởng đến tỷ trọng sản phẩm quốc gia phân bổ cho giáo dục. Ví dụ, một số nước có chu kỳ giáo dục bắt buộc dài hơn nước khác, và lương ở một số nước cũng cao hơn

nước khác, tính theo sản phẩm trên đầu người.

Một tỷ số nữa để so sánh quốc tế là chi trung bình cho một học sinh so với GDP đầu người. Năm 1998, chi trung bình cho một học sinh tiểu học, trung học cơ sở, và phổ thông trung học trên GDP đầu người ở Việt nam theo thứ tự là 6,8% , 8% và 15%. Tại Đông Á năm 1990, mức chi trung bình cho một học sinh tiểu học là 8%, Hàn Quốc đạt 12%, và Ma-lay-xia đạt 15%.

Nếu tính đến sự tăng về số lượng học sinh do áp lực dân số, sự tăng tỷ lệ đăng ký học cũng như các biện pháp cải thiện chất lượng như tăng thời gian giảng dạy và tăng lương giáo viên, có khả năng là tỷ trọng sản phẩm quốc gia phân bổ cho giáo dục sẽ phải tăng lên. Một mục tiêu thích hợp trong 5 năm tới sẽ là tăng tỷ trọng của giáo dục trong GDP lên 4%, hoặc tính theo phần trăm trong chi tiêu công phải nâng lên mức cao trong khoảng 15-20% như đã thấy trong so sánh quốc tế.

Bảng 11. So sánh quốc tế về chi tiêu cho giáo dục

	TLNHT tiểu học	TLNHT trung học	Chi giáo dục theo % GDP	Tỷ lệ trong tổng chi 1993-95	Tỷ lệ giáo dục phổ thông trong ngân sách giáo dục
1. Các nước công nghiệp	100	99	5,2	12	71
2. Các nước đang phát triển khác					
Hồng Kông, Trung quốc	96	75	2,8	17	56
Ma-lay-xia	91	57	5,3	15	76
Hàn Quốc	101	101	3,7	17	79
Thái Lan	87	55	4,2	20	72
Phi-lip-pin	116	79	2,2	10	N/a
Ấn Độ	100	49	3,5	12	64
Sri-Lan-Ka	113	75	3,1	8	73
Việt nam 1998	118	32	3,5	17	68

Nguồn: Báo cáo phát triển con người, UNDP; Báo cáo phát triển của Ngân hàng Thế giới.

Cơ cấu chi tiêu cho giáo dục (bảng 12)

Phân bổ cho từng bậc học: Tiểu học chiếm 36% trong tổng chi tiêu cho giáo dục và đào tạo, và trung học cơ sở chiếm khoảng 18%; như vậy giáo dục cơ sở chiếm 54% chi tiêu cho giáo dục đào tạo. Khi cộng thêm cả chi cho phổ thông trung học vào tổng chi cho giáo dục phổ thông chiếm trên 62% tổng ngân sách giáo dục. Chi cho đào tạo chiếm phần còn lại.

Nói chung, những nỗ lực về ngân sách của nước ta cũng như cơ cấu chi tiêu cho giáo dục đi theo xu hướng chung của quốc tế, nhất là khi gắn với tỷ lệ nhập học. Có lẽ không còn nhiều khả năng để phân bổ lại giữa các bậc học, và việc cấp thêm kinh phí còn tùy thuộc vào tốc độ tăng trưởng kinh tế và tốc độ tăng thu, và các hiệu quả trong ngành.

Bảng 12. Tỷ lệ phần trăm của các bậc học trong chi tiêu cho giáo dục, %

	1992	1994	1998
Mẫu giáo	3,2	4,4	6,3
Tiểu học	40,0	29,6	36,4
Trung học cơ sở	14,8	17,7	17,6
Trung học phổ thông	6,0	8,6	8,3
Dạy nghề	13,9	11,2	6,7
Đại học	16,0	12,5	13,0
Loại khác	6,1		4,6
	100	100	100

Nguồn: Bộ Tài chính.

Cơ cấu chi tiêu cho giáo dục phổ thông: Điều thông thường là trong ngành giáo dục, nhất là ở các bậc thấp, phần chi tiêu chủ yếu là cho lương, vì giáo dục là một ngành đòi hỏi nhiều nhân công. Các nước đang phát triển nhìn chung chi trên 95% ngân sách thường xuyên cho tiểu học, và 60 đến 80% ngân sách thường xuyên của phổ thông trung học cho các chi phí trả lương. Dường như nước ta đã duy trì một mức độ hợp lý những khoản chi ngoài lương trong ngân sách thường xuyên, điều này có thể gây hiểu nhầm bởi vì việc phân loại một số khoản chi (ví dụ, lương giáo viên hợp đồng). Trên thực tế có bằng chứng cho thấy ở cấp địa phương, ở một số tỉnh tỷ lệ chi cho các khoản ngoài lương rất thấp.

Một điều ai cũng thừa nhận là lương giáo viên ở nước ta còn quá thấp. Điều này đã dẫn đến một số vấn đề, bao gồm việc số giờ dạy thấp và các giáo viên phải sử dụng phương pháp khác nhau để tăng thêm thu nhập qua dạy thêm hoặc qua những hoạt động kinh doanh khác nhau. Quả thực, lương giáo viên trung bình tính theo GDP đầu người là thấp so với các nước khác. Chính phủ mới đây có nâng mức lương tối thiểu từ 180 000 đồng lên 220 000 đồng một tháng - tăng 25% và có thêm phụ cấp đối với giáo viên từ 1999. Điều này sẽ nâng tỷ lệ giữa lương trên GDP đầu người lên gần hơn với mức trung bình của thế giới.

Cơ cấu chi thường xuyên ngoài lương là rất quan trọng. Trong thực tế, nước ta đã duy trì được mức chi đầu tư tự trang trải tương đối lớn, không như nhiều nước khác có cùng trình độ phát triển kinh tế phải dựa hoàn toàn vào viện trợ nước ngoài cho phần chi đầu tư. Mặc dù vậy, chúng ta vẫn thiếu phòng học nghiêm trọng, và toàn bộ hệ thống cơ sở hạ tầng cho giáo dục đều có nhu cầu bảo trì lớn.

NGÀNH GIAO THÔNG VẬN TẢI

Cơ sở hạ tầng giao thông vận tải hiện có

Do đặc điểm địa lý đặc thù của nước ta, và sự tập trung dân cư và hoạt động kinh tế, mạng lưới giao thông khá tập trung và mật độ giao thông là cao nhất ở xung quanh các vùng đô thị của các vùng đồng bằng miền Bắc và miền Nam.

Đường bộ: Đường bộ cho đến nay là phương tiện giao thông quan trọng nhất. Đất nước có một mạng lưới đường bộ rộng khắp với 209.000 km, gồm quốc lộ, tỉnh lộ, đường cấp huyện, cấp xã, và cấp thôn. Với mật độ đường là 0,3 km/km², độ bao phủ của đường ở Việt nam ngang với những nước ASEAN phát triển hơn như Thái Lan, Phi-lip-pin và Bru-nây. Tuy nhiên, về mặt chất lượng, mạng lưới đường của Việt nam không được tốt lắm. Các cuộc khảo sát đường bộ chỉ ra rằng gần một nửa mạng lưới đường bộ quốc gia ở trong tình trạng yếu kém hoặc rất yếu kém. Hơn nữa, gần một phần tư số cầu có tải trọng đã giảm sút, cần được cải tạo hoặc thay thế. Tình hình đối với mạng đường liên huyện và liên xã còn tồi tệ hơn. Đường đất chiếm phần lớn trong số đường nông thôn, và một bộ phận đường này không thể đi được vào mùa mưa. Thêm vào đó hơn 600 xã chưa có đường giao thông ô tô tới trung tâm huyện.

Giao thông thủy: Ở miền châu thổ phía Bắc và phía Nam của đất nước, đường thủy đóng một vai trò quan trọng vì là phương tiện vận tải rẻ tiền đối với hàng rời như than, vật liệu xây dựng và gạo, và nói chung là cho nông dân. Khoảng một phần tư khối lượng hàng vận chuyển (trên mặt đất) là được tiến hành trên đường thủy, bổ sung cho giao thông bộ. Có gần 41000 km đường thủy cho vận tải không chính thức và vận tải thương mại quy mô nhỏ, nhưng trong số đó, chỉ có 10% là đủ sâu để cho phép vận tải công nghiệp cho các tàu

trọng tải trên 50 tấn. Bảo trì không đầy đủ đã dẫn đến tình trạng bồi lắng và giảm độ sâu của dòng sông. Việc này, đến lượt mình lại hạn chế việc sử dụng các tàu lớn và dẫn đến tăng chi phí vận tải, nhất là đối với người nghèo ở nông thôn.

Đường sắt: Tổng cục Đường sắt Việt nam (ĐSVN) đang khai thác một mạng lưới 2832 km từ Lào Cai giáp biên giới Trung Quốc, và Hải Phòng (ở miền Bắc) đến thành phố Hồ Chí Minh ở miền Nam. Phần lớn cơ sở hạ tầng và phương tiện đã xuống cấp và cần được thay thế hoặc sửa chữa. Vấn đề trước mắt chính là số lượng lớn các cầu bị xuống cấp, một số trong đó hiện đang được sửa chữa với sự trợ giúp của Nhật Bản. Tỷ trọng của đường sắt trong tổng vận tải mặt đất năm 1998 là khoảng 5% vận tải hàng (17% theo tấn/km) và 1,3% vận tải hành khách 12,5% theo hành khách/km). Việc cung cấp và duy trì cơ sở hạ tầng đường sắt được cấp kinh phí từ ngân sách, còn ĐSVN chịu trách nhiệm khai thác vận hành.

Cảng biển: Việt nam có bảy cảng biển quốc gia do Bộ GTVT quản lý, 20 cảng cấp tỉnh và thành phố, do địa phương quản lý, và một số cảng do các bộ khác quản lý, kể cả hải quân. Về mặt trung chuyển, những cảng quan trọng nhất là cảng Hải Phòng, Đà Nẵng, và các cảng của khu vực thành phố Hồ Chí Minh. Trong năm 1997 các cảng này đã bốc dỡ 50% tổng số hàng hoá trung chuyển. Độ sâu không đủ, kênh cập cảng dài (Hải Phòng, TP Hồ Chí Minh), diện tích cảng hẹp, thiết bị cũ kỹ, và quản lý kém, tất cả đều góp phần làm cho năng suất cảng thấp, chi phí vận hành cao và sử dụng không hết công suất.

Từ năm 1994 đến 1999, khối lượng vận tải của mọi phương tiện mặt đất đều tăng trung bình 10% một năm đối với hàng hoá và trên 3% đối với hành khách. Trong các phương tiện, vận tải hàng đường biển tăng 25% một năm, vận tải thủy tăng 20% một năm (7,5% đối với hành khách), vận tải bộ tăng gần 10% (7,2% đối với hành khách), và đường sắt tăng khoảng 3% một năm đối với cả hàng hoá và hành khách. Lượng hàng trung chuyển qua các cảng biển cũng tăng trung bình 15% một năm từ 1995 đến 1999, phản ánh sự tái hội nhập thành công của Việt nam vào thương mại thế giới.

Kết quả hoạt động của ngành

Năng suất vận tải thấp: Mặc dù có những tiến bộ gần đây, nhưng hiệu quả của ngành giao thông vẫn còn rất thấp. Tiềm năng để giảm chi phí vận tải là rất đáng kể, với điều kiện phải cải tiến quản lý và vận hành và tiếp tục hiện đại hoá cơ sở hạ tầng và trang thiết bị.

Trong phân ngành đường bộ, tốc độ trung bình là từ 20 đến 25 km/h cho vận tải hàng hoá và 30 km/h cho vận tải hành khách. Trọng tải trung bình của xe tải cũng tương đối thấp, cỡ của xe tải bị hạn chế bởi điều kiện đường xá, và như vậy làm tăng chi phí cho một đơn vị, do vậy sản lượng trên một xe rất thấp. Theo đánh giá của NHTG tình trạng đường xấu khiến chi phí kinh tế tăng, ước tính thêm khoảng 160 triệu USD mỗi năm. Ngoài ra, thiếu bảo trì làm cho đường bộ cuối cùng vẫn phải cải tạo với chi phí cao hơn nhiều.

Một bức tranh tương tự cũng quan sát được đối với các cảng biển. Hai tổ hợp cảng chính của đất nước là Hải Phòng và TP Hồ Chí Minh hoạt động chưa hết công suất, thường bị tắc nghẽn kho bãi và không phối hợp nhịp nhàng với mạng lưới giao thông mặt đất. Độ sâu hạn chế của các kén dẫn vào cũng hạn chế cỡ tàu vào và do đó làm tăng chi phí vận tải. Hệ thống cước và phí của quốc gia và vùng hiện nay và việc lấy lãi vận tải biển quốc tế bù lỗ vãng tải trong nước hạn chế khả năng cạnh tranh nên có giữa các cảng. Việc thiếu một cơ chế quản lý định hướng kết quả và có trách nhiệm giải trình đã làm cho tình hình càng xấu đi. Tất cả những yếu tố đó góp phần làm cho công suất cảng thấp, do đó làm giảm khả năng cạnh tranh quốc tế của các cảng biển Việt nam. Theo một cuộc điều tra gần đây cho thấy các cảng của Việt nam (TP Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Hải Phòng) là những cảng có chi phí cao nhất trong khu vực Đông Nam Á. Ví dụ, để vận chuyển một công-ten-nơ cỡ 20 bộ Anh từ Tô-ky-ô đến một trong ba vùng kinh tế của Việt nam sẽ tốn kém hơn so với cùng khối lượng đó đến Manila hay Băng-cốc là 1000 USD.⁷

ĐSVN gần như có thể sánh kịp với hầu hết các đường sắt quy mô nhỏ khác trong khu vực. Mặc dù được vận hành tốt về khâu kỹ thuật, nhưng năng suất lao động và năng suất đầu máy của ĐSVN thuộc loại thấp nhất trong khu vực, mật độ giao thông trung bình của nó cũng vậy.

⁷ Ngân hàng Thế giới - Báo cáo về sự tham gia của khu vực tư nhân vào cơ sở hạ tầng ở Việt nam 1999

Trong đường thủy nội địa, việc thiếu nạo vét và hoa tiêu cho đi đêm làm giảm quy mô và thời gian vận hành, và do đó làm giảm năng suất của chuyên ngành đường thủy nội địa.

Các mục tiêu và ưu tiên của Chính phủ

Cải tạo và hiện đại hoá cơ sở hạ tầng giao thông đã cũ nát của đất nước là một trong các mục tiêu kinh tế chính trong Chương trình Đầu tư công cộng của Chính phủ trong giai đoạn 1996-2000. Ưu tiên được dành cho phát triển ba vùng kinh tế chiến lược: (i) hành lang Hà nội - Hải phòng ở miền Bắc, (ii) Đà Nẵng ở miền Trung, (iii) TP Hồ Chí Minh - Vũng Tàu ở miền Nam. Các ưu tiên khác bao gồm tạo ra các đường kết với các nước láng giềng; liên kết các hệ thống giao thông (bao gồm phát triển cảng để tạo thuận lợi cho thương mại quốc tế); và phát triển cơ sở hạ tầng đô thị và các dịch vụ giao thông công cộng để làm giảm ách tắc.

Những mục tiêu này mang đầy tham vọng và đòi hỏi một chương trình đầu tư lớn để thực hiện. Rõ ràng là chương trình phát triển này là không thể thực hiện chỉ trong giai đoạn kế hoạch 1996-2000, mà phải chia nhỏ ra thành những chương trình nhỏ hơn để thực hiện trong vòng 10-15 năm. Trong giai đoạn 1996-2000, trọng tâm chính là nâng cấp các trục đường lớn và các cơ sở hạ tầng cơ bản khác ở các tam giác taung trường ở miền Bắc, miền Trung, và miền Nam. Năm 1997, những vùng này đã tạo ra khoảng 75% GDP, thu hút trên 80% đầu tư trực tiếp của nước ngoài và 75% xuất nhập khẩu của đất nước, như vậy sự ưu tiên đầu tư và phát triển này phản ánh việc chú trọng vào tăng trưởng kinh tế và hiệu quả. Một số dự án của tỉnh hoặc nông thôn nhằm mục tiêu công bằng đã phải hoãn lại.

Tiến bộ trong cải thiện mạng lưới đường nông thôn vẫn còn chậm và phản ánh hạn chế về vốn của Chính phủ - cả trung ương và địa phương. Một số vùng ở đồng bằng sông Cửu long, Bắc Trung bộ, và những vùng khác vẫn còn hoàn toàn chưa có đường bộ tới. Mặc dù bị hạn chế về nguồn lực, chính phủ với sự trợ giúp tích cực của nhân dân địa phương, đã cỉa tạo được khoảng 11.000 km đường nông thôn (số liệu tính đến năm 1999). Nhưng trong nhiều trường hợp, chất lượng đường xá vẫn chưa được chú trọng. Để giải quyết vấn đề này và một số vấn đề khác, chính phủ - với sự trợ giúp của cộng đồng tài

trợ - đang trong quá trình hoàn tất việc soạn thảo một chiến lược toàn diện cho đường nông thôn. Rất có khả năng Chương trình Đầu tư công cộng giai đoạn 2001-2005 sẽ đề xuất tăng đầu tư đáng kể cho giao thông nông thôn. Vốn ODA tài trợ gần đây cho các cơ quan địa phương đã được dùng cho các dự án lớn nhóm A trong nông nghiệp và phát triển nông thôn, trong đó sửa chữa cơ sở hạ tầng giao thông đóng vai trò lớn hoặc thậm chí là chi phối. Song số lượng chi tiêu cho đường nông thôn không được báo cáo riêng, và Bộ GTVT cũng không biết được chi phí này.

Đầu tư vào hệ thống đường sắt cho đến nay còn ít và chỉ tập trung vào duy trì cho hệ thống hoạt động an toàn. Cải thiện giao thông đô thị cho đến nay cũng nhận được ít kinh phí.

Mức độ và xu hướng trong chi tiêu công cho giao thông vận tải

Tầm quan trọng mà chính phủ đặt ra cho việc hiện đại hoá cơ sở hạ tầng giao thông của quốc gia được phản ánh trong các cơ cấu chi tiêu tổng thể của nhà nước cho ngành giao thông. Trong giai đoạn vừa qua đã có sự chuyển dịch đáng kể trong nguồn vốn nhà nước cả trên danh nghĩa và thực tế cho ngành giao thông kể từ đầu những năm 90 và cả chi đầu tư và chi thường xuyên cho giao thông đã tăng nhanh hơn so với các ngành khác, như nêu ở Bảng 13. Việc tăng đầu tư năm 1994 so với năm 1993 phản ánh sự tăng luồng đầu tư ODA vào Việt nam và sự ưu tiên mà cả các nhà tài trợ và Chính phủ Việt nam dành cho việc phục hồi cơ sở hạ tầng giao thông cơ bản. Việc chia sẻ giữa trung ương và địa phương trong chi cho giao thông cũng chuyển dịch theo hướng có lợi cho địa phương. Khoảng 85% tổng chi tiêu cho giao thông là chi đầu tư. Hơn một nửa chi đầu tư trong năm 1997 và 1998 là do trung ương chi và dùng tài trợ ODA, còn chi của địa phương chủ yếu lấy nguồn từ nhà nước và đóng góp của dân.

Bảng 13: Chi tiêu của Nhà nước cho giao thông (%)

	1993	1994	1997	1998
1. Chi đầu tư: Tổng chi giao thông/ chi đầu tư của Nhà nước	18,8	27,2	26,3	29,0
2. Chi đầu tư và chi thường xuyên: Giao thông/ Nhà nước	6,5	9,0	9,5	10,8
3. Chi cho giao thông của địa phương: Tỷ lệ trong tổng chi tiêu	44	64	59	60
4. Chi đầu tư và thường xuyên cho giao thông trên	1,7	2,3	2,1	2,2

GDP				
-----	--	--	--	--

Nguồn: Bộ Tài chính

Chúng tôi cần lưu ý với bạn đọc rằng những phân tích sau đây dựa trên các thông tin về chi tiêu từ Bộ Tài chính và không khớp với thông tin từ Bộ GTVT. Các số liệu về chi tiêu từ Bộ GTVT cao hơn đáng kể so với số báo cáo của Bộ Tài chính, cho thấy có thể có sự khác nhau về tiêu thức báo cáo số liệu giữa hai bộ. Hơn nữa, không phải tất cả các khoản chi tiêu cho giao thông do các bộ khác chi ví dụ như Bộ NN & PTNT, có thể dễ dàng nhận biết riêng rẽ được trong ngân sách.

Phân bổ cho tiểu ngành (bảng 14): Nhất quán với các mục tiêu và chiến lược đã nêu, chính phủ đã dành ưu tiên cho cải tạo và hiện đại hoá mạng lưới đường bộ chính của đất nước. Đường bộ nhận được phần lớn vốn cho giao thông, chiếm 94% tổng ngân sách cho ngành năm 1998, so với 74% năm 1994. Chi cho cơ sở hạ tầng đường sắt chiếm khoảng 5% tổng chi tiêu mỗi năm trong giai đoạn 1994-98. Các phân ngành khác - đường thủy nội địa, biển và ven biển, hàng không - nhận được khoảng 2 đến 3% trong tổng chi tiêu cho giao thông. Khoảng 85% tất cả chi tiêu cho giao thông là dành cho mục đích đầu tư, trong đó đường bộ nhận được gần 88%. Tuy nhiên, những thông tin nêu cũng chưa cho thấy toàn bộ bức tranh theo nghĩa là các DNNN trong giao thông có thể nhận được kinh phí đầu tư từ hệ thống ngân hàng, cũng như từ ngân sách. Mức độ vay của các doanh nghiệp này chưa rõ là bao nhiêu.

Trừ phần chi cho đường thủy nội địa (và có thể cả đường bộ nông thôn, như sẽ bàn đến sau), việc phân bổ chi tiêu cho các tiểu ngành tỏ ra là phù hợp với vai trò của những loại hình vận tải này trong ngành giao thông. Đường thủy nội địa, phương tiện quan trọng thứ hai, chưa được cấp đủ kinh phí, mặc dù có tăng từ 1994 đến 1998. Chi bảo trì ở mức khoảng 2 triệu đồng một km mạng lưới, là quá thấp để cho phép nạo vét thường xuyên và các công việc duy tu khác, chưa nói đến phải nạo vét những nơi bị để tích tụ lâu ngày. Cải thiện đường thủy ở đồng bằng Bắc bộ và Nam bộ có lẽ là cách nhanh chóng và hiệu quả nhất để hỗ trợ những vùng nông thôn nghèo thuộc châu thổ.

Bảng 14: Chi của Nhà nước cho giao thông theo phương tiện, địa phương và loại chi (tỷ đồng)

Phương tiện	Loại chi	1994			1997			1998		
		Tổng số	Trung ương	Địa phương	Tổng số	Trung ương	Địa phương	Tổng số	Trung ương	Địa phương
Đường bộ	Đầu tư	2456	1296	1164	5219	2879	2340	5955	3308	2647
	Th. xuyên	513	331	182	668	424	244	814	482	333
	Tổng	2969	1627	1346	5887	3303	2584	6769	3790	2980
Đường thủy	Đầu tư	97	93	5	97	73	24	139	111	28
	Th. xuyên	36	29	7	36	29	8	85	29	56
	Tổng	133	122	12	133	102	32	224	140	84
Đường sắt	Đầu tư	223	213	10	128	126	2	312	310	2
	Th. xuyên	22	20	2	152	148	4	150	150	0
	Tổng	245	223	12	280	274	6	463	460	2
Đường biển	Đầu tư	131	120	11	91	40	51	146	123	24
	Th. xuyên	76	75	1	2	0	2	5	3	2
	Tổng	207	195	12	93	40	53	151	126	26
Hàng không	Đầu tư	272	272	0	100	99	2	133	133	0
	Th. xuyên	0	0	0	1	0	0	20	0	0
	Tổng	272	272	0	101	99	2	153	133	0
Phương tiện Khác	Đầu tư				123	100	23	117	66	50
	Th. xuyên	K/C	K/C	K/C	50	20	30	43	23	20
	Tổng				173	120	53	160	89	70
Tổng cộng	Đầu tư	3198	2000	1198	5760	3316	2444	6803	4052	2751
	Th. xuyên	661	464	197	909	622	287	1098	686	412
	Tổng	3859	2464	1395	6669	3938	2731	7901	4738	3163

Nguồn: Bộ Tài chính

Ghi chú: Chưa bao gồm chi ngân sách xã từ nguồn thu chi tại xã.

Phân theo vùng: việc phân bổ chi ở địa phương cho giao thông giữa các tỉnh là như sau: khoảng 20% trong tổng số là dành cho vùng tăng trưởng phía Nam là TP Hồ Chí Minh - Bà Rịa Vũng tàu , và khoảng 10% dành cho hành lang tăng trưởng phía Bắc là Hà nội - Hải phòng. Đa số các tỉnh còn lại được từ 1-2% mỗi tỉnh. Đường bộ nhận được phần lớn ngân sách, ngay cả ở những vùng mà đường thủy chiếm ưu thế. Có thể rút ra một số nhận xét sơ bộ sau:

- Các vùng tăng trưởng kinh tế chi ít hơn cho giao thông địa phương tính theo tỷ lệ nguồn thu của họ, trong khi nhiều tỉnh nghèo lại chi nhiều hơn. Đây có thể cho thấy là cơ chế chuyển giao nguồn thu giữa các cấp chính quyền (trung ương và tỉnh), đã tạo cho các tỉnh và huyện nghèo nhận được kinh phí để có thể chi nhiều hơn. Tuy nhiên, các vùng tăng trưởng lại được hưởng hầu hết những khoản chi cho giao thông của chính phủ dưới hình

thức chi cho những dự án lớn nhóm A (vì các vùng này có các tuyến đường quốc gia đi qua).

- Thứ hai, có khuynh hướng phân phối đều vốn cho các tỉnh "phải trợ cấp ngân sách", phản ánh việc chú trọng vào tính công bằng cũng như các tiêu chí về tăng trưởng kinh tế hay hiệu quả.

Chi thường xuyên

Chi cho đường bộ chiếm 80% tổng chi thường xuyên cho ngành giao thông. Trong năm 1998 chi thường xuyên cho đường bộ là khoảng 482 tỷ đồng. Theo như thông tin của Cục đường bộ-Bộ GTVT cho biết, việc bảo trì định kỳ đối với quốc lộ chỉ chiếm dưới hai phần ba so với yêu cầu. Còn thiếu thông tin về chi thường xuyên ở cấp địa phương, nhưng nhiều đường cấp huyện và xã hầu như không hề được bảo dưỡng định kỳ.

Một số nghiên cứu về ngành đường bộ ở nước ta cho thấy còn có tiềm năng để tiết kiệm kinh phí của nhà nước thông qua thu hồi chi phí triệt để hơn trong ngành đường bộ, và việc này cũng sẽ làm tăng hiệu quả sử dụng đường. Nguyên tắc người sử dụng đường phải đóng phí sử dụng đường mà nhà nước cung cấp và bảo trì đã được chính phủ chấp nhận và áp dụng một phần dưới hình thức thu phí cho bảo trì các tuyến đường nhất định được cải tạo hoặc mới đầu tư. Ngoài ra, chính phủ còn thu lệ phí giao thông dưới hình thức phụ thu 500 đồng một lít xăng, phần thu này không được phân bổ riêng cho bảo trì đường và không đảm bảo cho bảo trì tốt được mạng lưới đường bộ. Hệ thống thu phí hiện tại nói chung còn kém hiệu quả, tốn kém, và chỉ bao trùm một phần nhỏ trong mạng đường bộ.

Do đó, Bộ GTVT đang cân nhắc trình chính phủ một đề xuất dựa trên nguyên tắc là người sử dụng đường phải trả cho việc bảo trì mạng đường bộ và có được tiếng nói trong việc quản lý sử dụng số tiền này. Biện pháp đề xuất là đánh thuế xăng (tương tự như loại thuế đã thu hiện nay), thuế này sẽ thay thế cho phí đường hiện đang thực hiện, và tiền thu được sẽ dùng để lập một quỹ bảo trì đường bộ tách riêng khỏi ngân sách (như đã làm ở Phi-lip-pin và hiện đang được cân nhắc ở Lào) và do Chính phủ và đại diện của những người sử dụng đường cùng tham gia quản lý. Quỹ này sẽ được xây dựng dần dần để hạn chế tối đa các trục trặc có thể xảy ra về mặt kinh tế. Ban đầu Chính phủ

chuyển nguồn ngân sách sang quỹ phân kinh phí hiện đang phân bổ cho bảo trì đường bộ và thu từ lệ phí đường sẽ dần bổ sung thêm cho nguồn này. Trong giai đoạn cuối, quỹ đường bộ này sẽ hoàn toàn lấy nguồn thu từ lệ phí sử dụng đường, không còn cần nguồn từ ngân sách chuyển sang. Tác động thực tế của việc áp dụng quỹ đường bộ lên người tiêu dùng và người sản xuất sẽ là tích cực, do sẽ tiết kiệm được đáng kể nhờ điều kiện đường bộ được cải thiện. Nếu muốn bảo trì đường bộ của nước ta một cách đúng mức, ước tính ngân sách cần cho bảo trì đường bộ là khoảng 150-190 triệu đô la mỗi năm.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001.
2. Trường Đại học Tài chính- Kế toán Hà Nội: Lý thuyết tài chính, Nhà xuất bản Tài chính, Hà Nội, 2000.
3. PTS. Quách Đức Pháp: Thuế - công cụ điều tiết vĩ mô nền kinh tế, Nhà xuất bản xây dựng, Hà Nội, 1999.
4. Trường Đại học Luật Hà Nội: Giáo trình luật tài chính Việt Nam, Nhà xuất bản Công an nhân dân, Hà Nội, 2001.
5. Trường Đại học Tài chính - Kế toán Hà Nội: Quản lý Tài chính nhà nước, Nhà xuất bản Tài chính, Hà Nội, 2000.
6. Bùi Đường Nghiêu: Chính sách tài khoá đáp ứng yêu cầu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2001-2010, Nhà xuất bản Tài chính, Hà Nội, 2000.
7. Báo cáo của nhóm công tác chung giữa Chính phủ Việt Nam và các nhà tài trợ về đánh giá chi tiêu công: Việt Nam quản lý tốt hơn nguồn lực nhà nước - đánh giá chi tiêu công 2000, Hà Nội, 12- 2000.
8. Viện Nghiên cứu Hành chính: Một số thuật ngữ hành chính, Nhà xuất bản Thế giới, Hà Nội, 2000.
9. Ngân hàng Thế giới: Báo cáo về tình hình phát triển thế giới - Tri thức cho phát triển, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998.
10. Ngân hàng Thế giới: Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi - Báo cáo về tình hình phát triển thế giới năm 1997, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997.
11. Báo cáo chung của Quỹ tiền tệ Quốc tế và Ngân hàng thế giới: Việt Nam tiến tới minh bạch tài chính, tháng 6-1999.
12. Vietnam development Report 2002: Implementing Reform for faster growth and poverty Reduction, Hanoi 2001.
13. Ngân hàng Thế giới: Tài chính cho tăng trưởng - Lựa chọn chính sách trong một thế giới đầy biến động, Hà Nội 2001.

14. Tổng cục Thống kê: Niên giám Thống kê 2000, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội 2001.
15. Thực trạng của Viện trợ- một sự đánh giá độc lập về giảm nghèo và hỗ trợ phát triển, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội 2000.
16. Viện Nghiên cứu tài chính: Tiếp tục đổi mới chính sách tài chính phục vụ mục tiêu tăng trưởng, NXB Tài chính, HN, 1998.
17. Trương công Phú: Chính sách và cơ cấu đầu tư: thực trạng và xu hướng điều chỉnh, NXB Tài chính, HN, 1998.
18. Tạp chí Tài chính từ năm 2000-2002.
19. Tạp chí Nghiên cứu kinh tế 200-2003.
20. Các Luật và văn bản pháp luật về tài chính.