

CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA VÀ HỆ THỐNG NGÂN SÁCH

MỤC LỤC

I. CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA Ở VIỆT NAM THỜI GIAN QUA	3
1. Thu ngân sách nhà nước (NSNN)	4
<i>1.1. Các khoản thu và chính sách thu NSNN</i>	<i>4</i>
<i>1.2. Kết quả thu NSNN</i>	<i>6</i>
2. Chi NSNN	8
<i>2.1. Các khoản chi và chính sách chi NSNN</i>	<i>8</i>
<i>2.2. Kết quả chi NSNN</i>	<i>10</i>
3. Cân bằng thu - chi NSNN	14
II. HỆ THỐNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CỦA VIỆT NAM HIỆN NAY..	19
1. Tổ chức hệ thống ngân sách nhà nước	19
2. Quan hệ giữa các cấp ngân sách	21
3. Nhận xét về hệ thống ngân sách	24
<i>3.1. Những thành tựu và ưu điểm</i>	<i>24</i>
<i>3.2. Những hạn chế</i>	<i>25</i>
<i>3.2.1. Hạn chế về tổ chức hệ thống NSNN</i>	<i>25</i>
<i>3.2.2. Hạn chế về phân cấp quản lý</i>	<i>27</i>
III. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ NHẪM HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA VÀ HỆ THỐNG NGÂN SÁCH TRONG THỜI GIAN TỚI.....	29
1. Kiến nghị đối với chính sách tài khóa	29
<i>1.1. Các giải pháp trong ngắn hạn</i>	<i>29</i>
<i>1.2. Các giải pháp trong trung và dài hạn</i>	<i>31</i>
2. Kiến nghị đối với hệ thống NSNN	33
<i>2.1. Khắc phục tính lồng ghép trong hệ thống NSNN</i>	<i>34</i>

<i>2.2. Xây dựng luật NSNN thành một đạo luật tài chính</i>	<i>35</i>
<i>2.3. Xác định rõ hơn phạm vi NSNN.....</i>	<i>36</i>
<i>2.4. Cho phép dự phòng ngân sách ở các Bộ, sở, ban, ngành</i>	<i>37</i>
<i>2.5. Cân nhắc tỷ lệ phân chia của 5 khoản thu cho ngân sách xã.....</i>	<i>37</i>
<i>2.6. Có cơ chế điều chỉnh nguồn thu khi có tăng giảm đột biến.....</i>	<i>38</i>
<i>2.7. Cho phép hỗ trợ từ NSDP cho các cơ quan Trung ương đóng trên địa bàn</i>	<i>38</i>
<i>2.8. Trao quyền tự chủ nhiều hơn cho chính quyền địa phương.....</i>	<i>39</i>
<i>2.9. Tạo lập cơ chế phù hợp để nâng cao hiệu lực giám sát NSNN.....</i>	<i>39</i>

Giai đoạn 2006 – 2010 chứng kiến nhiều sự thay đổi của nền kinh tế Việt Nam: Trong hai năm đầu (2006 – 2007) nền kinh tế tiếp tục đà phát triển khá thuận lợi; nhưng sang những năm cuối của thời kỳ kế hoạch, nhất là từ quý II/2007 nền kinh tế phải đối mặt với tình hình lạm phát tăng cao, tiếp đến là cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu đã tác động không thuận đến nền kinh tế. Tuy nhiên, Việt Nam đã sớm vượt qua và về cơ bản vẫn giữ vững được ổn định kinh tế vĩ mô, duy trì tốc độ tăng trưởng khá với mức tăng trưởng bình quân trong cả giai đoạn 2006 – 2010 khoảng 7%, mặt bằng kinh tế - xã hội được nâng lên đáng kể.

Chính sách tài khóa và hệ thống ngân sách nhà nước đã có nhưng đóng góp quan trọng vào kết quả trên, thể hiện rõ nét là công cụ điều tiết vĩ mô nền kinh tế, định hướng phát triển sản xuất, điều tiết thị trường, bình ổn giá cả, điều chỉnh đời sống xã hội... Chính sách tài khóa được thực hiện một cách khá linh hoạt, phối hợp từng bước chặt chẽ và nhịp nhàng hơn với các chính sách vĩ mô khác, nhất là chính sách tiền tệ. Chính sách thuế được đổi mới theo hướng thích ứng dần với cơ chế thị trường và phù hợp với thông lệ quốc tế. Ngân sách nhà nước đã được cơ cấu lại theo hướng giảm các khoản chi bao cấp, tăng dần tỷ lệ chi cho đầu tư phát triển, tập trung ưu tiên chi cho những nhiệm vụ phát triển kinh tế- xã hội quan trọng và giải quyết những vấn đề xã hội bức xúc.

Tuy nhiên, chính sách tài khóa và hệ thống ngân sách nhà nước vẫn còn những khiếm khuyết. Điều này thể hiện ở một số điểm như: tính ổn định, bền vững trong huy động các nguồn lực chưa cao; hiệu quả phân phối và sử dụng nguồn lực tài chính quốc gia còn hạn chế, tình trạng lãng phí, kém hiệu quả chậm được khắc phục; việc đổi mới cơ chế tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công chưa đạt yêu cầu đề ra, thiếu sự phối hợp giữa Nhà nước và tư nhân trong cung ứng dịch vụ công, làm gia tăng gánh nặng ngân sách; chính sách tài khóa còn bị động, chưa có sự phối hợp thực sự chặt chẽ và nhịp nhàng với chính sách tiền tệ... Những khiếm khuyết này đã góp phần gây ra và duy trì những điểm yếu nội tại của nền kinh tế Việt Nam trong những năm qua, đặc biệt là những bất cân đối vĩ mô diễn ra dai dẳng.

Chuyên đề này xem xét sự vận hành của chính sách tài khóa và hệ thống ngân sách nhà nước ở Việt Nam trong thời gian qua, tập trung vào một số nội dung quan trọng như: thu, chi ngân sách; cân bằng thu - chi ngân sách; phân cấp ngân sách; quan hệ giữa các cấp ngân sách... Từ đó đề xuất một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả và hiệu lực vận hành của chính sách tài khóa và hệ thống ngân sách trong thời gian tới, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

I. CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA Ở VIỆT NAM THỜI GIAN QUA

Trong giai đoạn từ năm 2006 đến nay, về cơ bản, chính sách tài khóa được thực hiện phù hợp với tình hình thực tế của nền kinh tế. Các động thái chính sách (mở rộng, thắt chặt, thận trọng...) được thực hiện khá linh hoạt nhằm hạn chế những khiếm khuyết của nền kinh tế và đạt được các mục tiêu quan trọng như: tăng trưởng kinh tế, đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô, đảm bảo an sinh xã hội... Phần

này xem xét cụ thể các nội dung về thu, chi ngân sách nhà nước cũng như cân bằng thu – chi ngân sách nhà nước ở Việt Nam trong giai đoạn từ năm 2006 đến nay.

1. Thu ngân sách nhà nước (NSNN)

1.1. Các khoản thu và chính sách thu NSNN

Ở nước ta, đứng về phương diện pháp lý, thu NSNN bao gồm những khoản tiền Nhà nước huy động vào ngân sách để thỏa mãn nhu cầu chi tiêu của Nhà nước. Về mặt bản chất, thu NSNN là hệ thống những quan hệ kinh tế giữa Nhà nước và xã hội phát sinh trong quá trình Nhà nước huy động các nguồn tài chính để hình thành nên quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước nhằm thỏa mãn các nhu cầu chi tiêu của mình. Thu NSNN chỉ bao gồm những khoản tiền Nhà nước huy động vào ngân sách mà không bị ràng buộc bởi trách nhiệm hoàn trả trực tiếp cho đối tượng nộp.

- Theo Luật NSNN hiện hành, nội dung các khoản thu NSNN bao gồm:
 - + Các khoản thu từ thuế, phí, lệ phí;
 - + Các khoản thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước;
 - + Các khoản đóng góp của các tổ chức và cá nhân;
 - + Các khoản viện trợ;
 - + Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật;
 - + Các khoản do Nhà nước vay để bù đắp bội chi được đưa vào cân đối ngân sách Nhà nước.

- Để tính toán số liệu về thu ngân sách hàng năm, được công bố trong các niên giám thống kê, thu NSNN được phân thành các nội dung gồm:

- + Thu trong nước (không kể thu từ dầu thô);
- + Thu từ dầu thô;
- + Thu từ hải quan;
- + Thu viện trợ không hoàn lại.

Chính sách thu NSNN đóng vai trò đặc biệt quan trọng, có ảnh hưởng quyết định đến mức huy động vào NSNN, đồng thời đảm bảo khuyến khích tích tụ vốn cho doanh nghiệp và dân cư, thúc đẩy phát triển sản xuất – kinh doanh. Chính sách về thu NSNN của Việt Nam được thực hiện theo nguyên tắc bảo đảm thu đúng, thu đủ, thu kịp thời các khoản thu vào NSNN theo quy định. Nhìn chung, chính sách thu NSNN được điều chỉnh sát với tính chu kỳ của nền kinh tế, góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế trong từng giai đoạn, trong đó nổi bật là quá trình cải cách chính sách thuế.

Trong những năm qua, chúng ta đã có những bước tiến đáng kể trong việc cải cách thuế theo hướng tạo hành lang pháp luật trong chính sách thuế, quản lý thuế, nâng cao trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện nghĩa vụ thuế

đối với Nhà nước, đồng thời từng bước chủ động điều chỉnh các sắc thuế phù hợp với lộ trình hội nhập kinh tế quốc tế. Trong hệ thống chính sách thuế đã từng bước giảm dần sự phân biệt giữa các thành phần kinh tế, tạo môi trường kinh doanh thuận lợi để các doanh nghiệp phát triển sản xuất - kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh, đẩy mạnh xuất khẩu; thủ tục hành chính trong thu nộp thuế được đơn giản hóa, công tác quản lý thuế được đổi mới và dần được hiện đại hóa. Chính sách thuế tiếp tục được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện theo hướng áp dụng thống nhất đối với các loại hình doanh nghiệp và bước đầu phù hợp với thông lệ quốc tế. Nhờ vậy, số thu thuế hàng năm đều tăng, luôn trở thành nguồn thu chủ yếu của NSNN.

Trong giai đoạn 2006 – 2010, các biện pháp về thuế cũng được thực hiện một cách khá linh hoạt và thận trọng, phù hợp với động thái chính sách tài khóa. Thí dụ, từ cuối năm 2008, nhằm ngăn chặn tốc độ suy giảm tăng trưởng kinh tế, ổn định vĩ mô và đảm bảo an sinh xã hội, Chính phủ đã thực hiện gói kích thích kinh tế gồm 5 nhóm giải pháp. Nhằm đáp ứng yêu cầu của gói kích thích kinh tế, thực hiện chính sách tài khóa có tính nới lỏng, nhiều biện pháp về thuế đã được thực hiện như miễn, giảm, giãn, hoàn thuế thu nhập cá nhân, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế giá trị gia tăng để giúp các doanh nghiệp vượt qua khó khăn. Bước sang năm 2010, nền kinh tế hồi phục, khó khăn giảm bớt, các biện pháp này đã ngừng được thực hiện.

Bên cạnh chính sách thuế, đổi mới trong cơ chế tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công, trong lĩnh vực quản lý tài sản công, trong huy động và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA)... cũng góp phần quan trọng vào việc tăng nguồn thu cho NSNN. Chính sách thu phí và lệ phí được điều chỉnh theo hướng giảm bớt hoặc xóa bỏ một số loại phí, nhằm làm giảm gánh nặng cho nhân dân và doanh nghiệp. Chính sách sách vay nợ của Chính phủ thông qua phát hành trái phiếu thời gian qua đã góp phần bù đắp thiếu hụt NSNN.

Với việc thực hiện các chính sách nêu trên, kết quả và cơ cấu thu NSNN thời gian qua từng bước được cải thiện, tuy nhiên trên thực tế vẫn còn bất cập. Phạm vi điều tiết vĩ mô của các chính sách thu NSNN, đặc biệt là các sắc thuế còn hẹp, chưa bao quát được các hoạt động kinh doanh của nền kinh tế quốc dân đã và đang phát sinh, phát triển rất đa dạng trong kinh tế thị trường. Trong từng sắc thuế hiện hành chưa điều chỉnh và chế tài mọi đối tượng phải nộp thuế. Thí dụ, Luật Thuế nhập khẩu còn quy định diện miễn thuế rộng, trong biểu thuế còn nhiều mặt hàng nhập khẩu có thuế suất bằng 0%; Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp còn bao hàm nhiều chính sách xã hội... Việc phân cấp quản lý thu ngân sách chưa triệt để: trong khi bộ máy quản lý thu ngân sách (cơ quan thuế, hải quan) được quản lý theo ngành dọc, thì nhiệm vụ thu ngân sách lại được giao cho chính quyền địa phương (HĐND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương). Việc xây dựng dự toán thu ngân sách trong nhiều năm qua vẫn chủ yếu dựa trên số thu thực tế của năm trước, dựa vào năng lực thu của các đơn vị, mà chưa dựa vào các luật thuế. Do vậy, các yếu tố không phản ánh trong thu ngân sách các năm trước thì cũng ít được phản ánh trong dự toán thu ngân sách, như các khoản thất thu, các yếu tố tăng thu mới

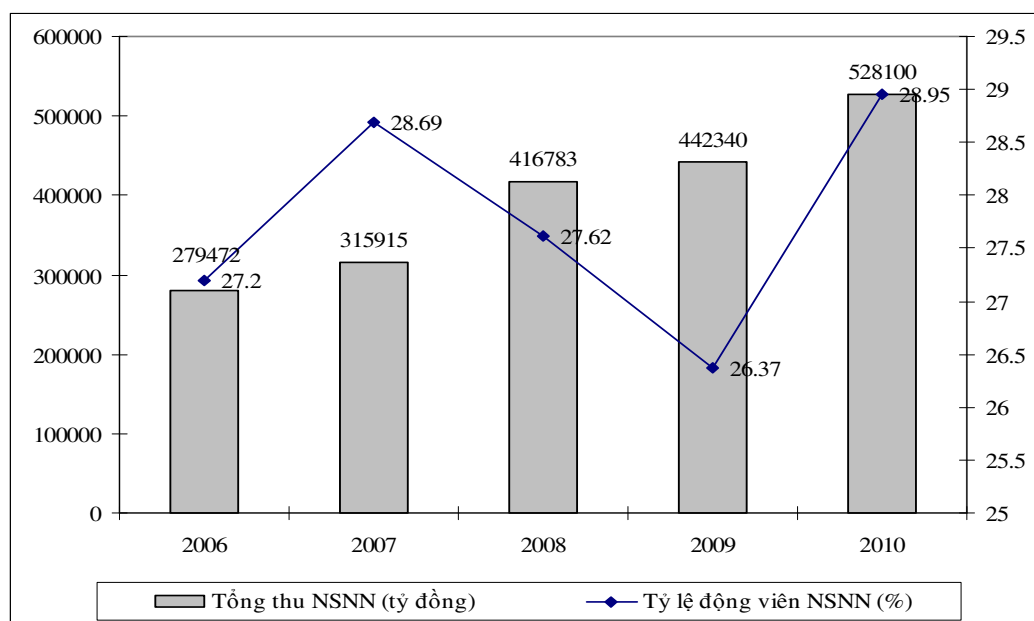
CIEM, Trung tâm Thông tin – Tư liệu 5

phát sinh. Kết quả và cơ cấu thu ngân sách còn chậm được cải thiện và phụ thuộc nhiều vào các yếu tố không bền vững.

1.2. Kết quả thu NSNN

Nhờ nền kinh tế tăng trưởng khá ổn định và có chính sách thu NSNN hợp lý, nên thu NSNN những năm qua tăng khá nhanh, tỷ lệ đóng viên NSNN so với GDP luôn được duy trì ở mức 26 – 30% trong giai đoạn 2006 – 2010 (Hình 1).

Hình 1. Tổng thu NSNN và tỷ lệ đóng viên NSNN, 2006-2010



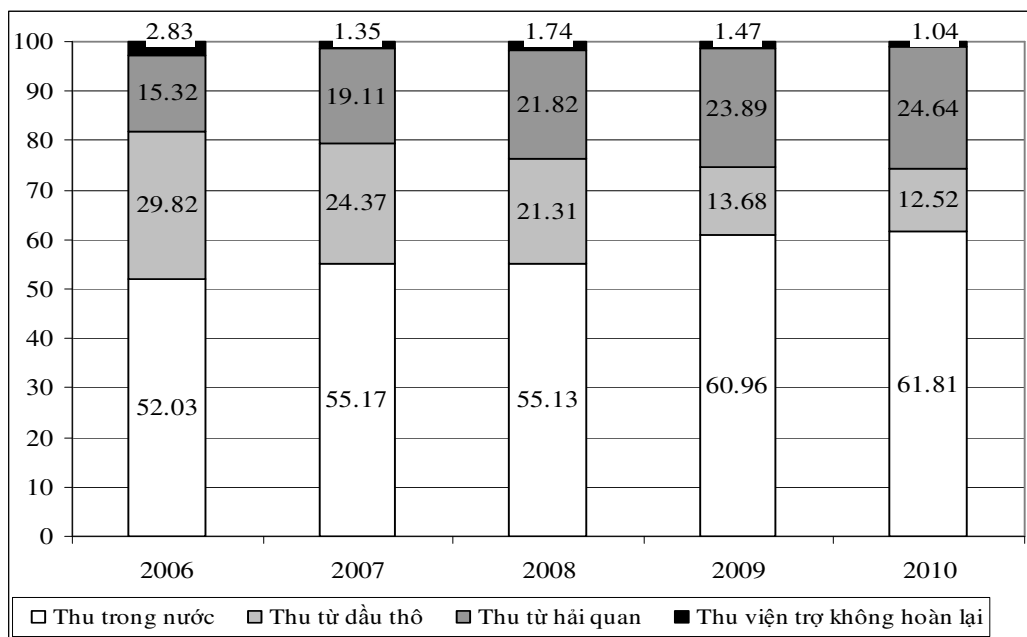
Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Trong các năm 2008 và 2009, tỷ lệ đóng viên NSNN giảm do nền kinh tế gặp nhiều khó khăn. Đặc biệt, năm 2009 Chính phủ đã thực hiện các gói kích thích kinh tế, trong đó có các biện pháp miễn, giảm, giãn, hoàn thuế thu nhập cá nhân, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế giá trị gia tăng... với trị giá khoảng 28.000 tỷ đồng, chiếm gần 17,5% tổng số gói kích thích kinh tế, vì vậy tỷ lệ đóng viên NSNN giảm xuống mức khá thấp. Tuy nhiên, từ năm 2010 nền kinh tế hồi phục, các gói kích thích kết thúc, tỷ lệ này lại tăng mạnh.

Tính chung giai đoạn 2006 - 2010, tổng thu NSNN vượt khoảng trên 400.000 tỷ đồng (trên 26%) so với chỉ tiêu 5 năm; tốc độ tăng thu bình quân 19%/năm, nếu loại trừ yếu tố giá và thu từ đất thì tăng 11,6%/năm, cao hơn chỉ tiêu đề ra cho 5 năm (10,8%/năm), và cao hơn hẳn so với tốc độ tăng trưởng kinh tế (7%/năm); quy mô thu NSNN năm 2010 tăng gấp gần 2 lần so với năm 2006.

Về cơ cấu nguồn thu, diễn biến trong những năm qua cho thấy khá phù hợp với thực tiễn nền kinh tế (Hình 2).

Hình 2. Cơ cấu nguồn thu NSNN, 2006 - 2010



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Đáng chú ý là nguồn thu trong nước (không kể thu từ dầu thô) chiếm tỷ trọng cao nhất (gần 62% tổng thu năm 2010) và gia tăng đều đặn; trong đó thu từ các loại hình doanh nghiệp chiếm tỷ trọng lớn. Điều này một phần phản ánh thực tế là, mặc dù nhiều thời điểm môi trường kinh doanh không thuận lợi, khu vực doanh nghiệp gặp nhiều khó khăn, nhưng tình hình sản xuất – kinh doanh vẫn đạt kết quả khả quan, góp phần tăng nguồn thu cho NSNN.

Thu từ dầu thô chiếm tỷ trọng khá lớn, nhưng đã giảm khá nhanh chóng trong những năm gần đây, từ 29,82% năm 2006 xuống còn 12,52% năm 2010. Điều này chủ yếu là do lượng dầu xuất khẩu giảm do sản lượng dầu khai thác giảm dần và được tập trung cung cấp cho Nhà máy Lọc dầu Dung Quất.

Lượng thu từ hải quan (liên quan đến xuất nhập khẩu) gia tăng khá nhanh chóng, với tỷ trọng tăng từ 15,32% năm 2006 lên hơn 24,64% năm 2010. Mặc dù tham gia các khuôn khổ hội nhập khác nhau, đặc biệt là hội nhập WTO, Việt Nam phải cắt, giảm nhiều dòng thuế, tuy nhiên kim ngạch xuất nhập khẩu gia tăng mạnh, nên đã giúp nguồn thu từ hải quan gia tăng.

Thu từ viện trợ không hoàn lại chiếm tỷ trọng nhỏ nhất và đang giảm dần, từ mức tỷ trọng gần 3% năm 2006 xuống còn khoảng 1% năm 2010. Điều này hoàn toàn phù hợp với thực tế nguồn ODA vào Việt Nam, nhất là viện trợ không hoàn lại, có xu hướng giảm. Xu hướng này càng trở nên rõ rệt hơn từ năm 2009 khi nền kinh tế Việt Nam chính thức gia nhập nhóm các nước có mức thu nhập trung bình (dù ở cận thấp).

Tuy cơ cấu thu NSNN diễn biến theo chiều hướng tích cực, nhưng nó vẫn cho thấy các nguồn thu còn phụ thuộc nhiều yếu tố không bền vững. Kết hợp nguồn thu từ dầu thô và nguồn thu từ hải quan thì tỷ trọng của hai nguồn thu này vẫn

chiếm khá cao, khoảng hơn 37% tổng thu ngân sách trong hai năm qua. Việc lệ thuộc nhiều vào các hoạt động kinh tế đối ngoại và khai thác, xuất khẩu dầu thô khiến ngân sách trở nên nhạy cảm trước diễn biến của hoạt động kinh tế trên thế giới và các đợt biến động giá dầu thế giới. Đồng thời tiến trình thực hiện giảm thuế theo các cam kết hội nhập sẽ là sức ép không nhỏ đối với nguồn thu NSNN. Hơn nữa, ngay trong cơ cấu thu nội địa cũng còn hàm chứa nhiều khoản thu không thực sự xuất phát từ kết quả sản xuất kinh doanh, hiệu quả nền kinh tế, từ sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế quốc dân. Trong khi đó, nhiều tiềm lực của nền kinh tế chưa được động viên. Hiện tại số thu từ thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao chỉ chiếm hơn 3% tổng thu NSNN. Nhiều hoạt động kinh doanh và chuyển dịch tài sản, bất động sản chưa chịu thuế. Các khoản thu từ phí, lệ phí là khá lớn, trong khi có những khoản phí có thể chuyển thành thuế liên quan đến nhiều đối tượng lại chưa được coi trọng nghiên cứu...

2. Chi NSNN

2.1. Các khoản chi và chính sách chi NSNN

Chi ngân sách nhà nước là việc phân phối và sử dụng quỹ ngân sách nhà nước nhằm đảm bảo thực hiện chức năng của nhà nước theo những nguyên tắc nhất định. Nội dung chi NSNN có thể được xem xét ở một số khía cạnh sau đây:

- Theo Luật NSNN hiện hành, chi NSNN bao gồm:
 - + Các khoản chi phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, bảo đảm hoạt động của bộ máy nhà nước;
 - + Chi trả nợ của Nhà nước;
 - + Chi viện trợ và các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.
- Căn cứ vào mục đích, nội dung, chi NSNN được chia thành các khoản sau đây:
 - + Chi tích lũy của NSNN: gồm các khoản chi làm tăng cơ sở vật chất và tiềm lực cho nền kinh tế, tăng trưởng kinh tế; là những khoản chi đầu tư phát triển và các khoản tích lũy khác;
 - + Chi tiêu dùng của NSNN: là các khoản chi không tạo ra sản phẩm vật chất để tiêu dùng trong tương lai, bao gồm chi cho hoạt động sự nghiệp, quản lý hành chính, quốc phòng, an ninh...
- Căn cứ theo yếu tố thời hạn và phương thức quản lý, chi NSNN được chia thành các nhóm sau đây:
 - + Nhóm chi thường xuyên: bao gồm các khoản chi nhằm duy trì hoạt động thường xuyên của Nhà nước. Một số khoản mục chính của nhóm chi này gồm: chi quản lý hành chính; chi sự nghiệp kinh tế; chi sự nghiệp xã hội; chi quốc phòng – an ninh...

+ Nhóm chi đầu tư phát triển: nhằm làm tăng cơ sở vật chất của đất nước và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế;

+ Nhóm chi trả nợ và viện trợ: bao gồm các khoản chi để Nhà nước thực hiện nghĩa vụ trả nợ các khoản đã vay trong nước, vay nước ngoài khi đến hạn và các khoản chi làm nghĩa vụ quốc tế;

+ Nhóm chi dự trữ: là những khoản chi NSNN để bổ sung quỹ dự trữ nhà nước và quỹ dự trữ tài chính.

Cách phân chia này cũng được căn cứ để cơ quan thống kê tính toán số liệu về chi ngân sách hàng năm, công bố trong các niên giám thống kê.

Chính sách chi NSNN trong những năm qua liên tục được đổi mới nhằm nâng cao hiệu quả và hợp lý hóa cơ cấu các khoản chi ngân sách. Về cơ bản, chi NSNN được thực hiện theo hướng giảm các khoản chi bao cấp, tăng dần tỷ lệ chi cho đầu tư phát triển, tập trung ưu tiên chi cho những nhiệm vụ phát triển kinh tế- xã hội quan trọng và giải quyết những vấn đề xã hội bức xúc. Công tác quản lý và phân cấp ngân sách đã có những đổi mới cơ bản, nâng cao quyền chủ động và trách nhiệm của các đơn vị, các địa phương và các ngành sử dụng ngân sách; giảm được nhiều khâu, thủ tục không cần thiết trong cấp phát ngân sách, tập trung vào công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát tài chính.

Chi đầu tư phát triển được cải cách theo hướng nâng cao hiệu quả, đảm bảo tính công bằng, minh bạch và cạnh tranh trong sử dụng vốn; đồng thời, Nhà nước cũng có các chính sách nhằm huy động các nguồn vốn của khu vực ngoài nhà nước cho đầu tư phát triển. Chi cho quản lý nhà nước và các hoạt động sự nghiệp được đẩy mạnh áp dụng theo cơ chế “khoán” và khuyến khích tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ quan hành chính và các tổ chức sự nghiệp; đồng thời, nhiều chính sách về xã hội hóa các hoạt động sự nghiệp cũng được thực hiện. Về chi NSNN đối với các DNNN, các chính sách chi tiêu đã được sửa đổi căn bản cho phù hợp với tình hình mới, nhất là việc thực hiện các cam kết trong khuôn khổ hội nhập WTO. Cụ thể: Nhà nước chấm dứt hoàn toàn việc cấp vốn đầu tư, vốn lưu động cho DNNN; bỏ quy định về ghi thu, ghi chi NSNN đối với các doanh nghiệp này; bãi bỏ Quỹ Hỗ trợ xuất khẩu; thu hẹp danh mục ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh được hưởng ưu đãi qua kênh tín dụng nhà nước là Ngân hàng phát triển Việt Nam (trước đây là Quỹ Hỗ trợ phát triển). Hoạt động bù lỗ qua giá đối với những doanh nghiệp thuộc lĩnh vực kinh doanh quan trọng đối với nền kinh tế, như xăng dầu, cũng sẽ được chấm dứt theo lộ trình đổi mới phương thức quản lý.

Diễn biến chính sách chi NSNN thời gian qua phản ánh rõ nét động thái chính sách tài khóa của Việt Nam trong từng giai đoạn, phù hợp với tình hình cụ thể của nền kinh tế. Trong năm 2006 và nửa đầu năm 2007, nền kinh tế tiếp tục đà phục hồi sau cuộc khủng hoảng tài chính châu Á, chính sách tài khóa mở rộng khiến cho chi đầu tư từ NSNN gia tăng khá mạnh mẽ (thông qua các chương trình kích cầu từ nguồn vốn ngân sách và phát hành trái phiếu chính phủ). Giai đoạn từ nửa cuối

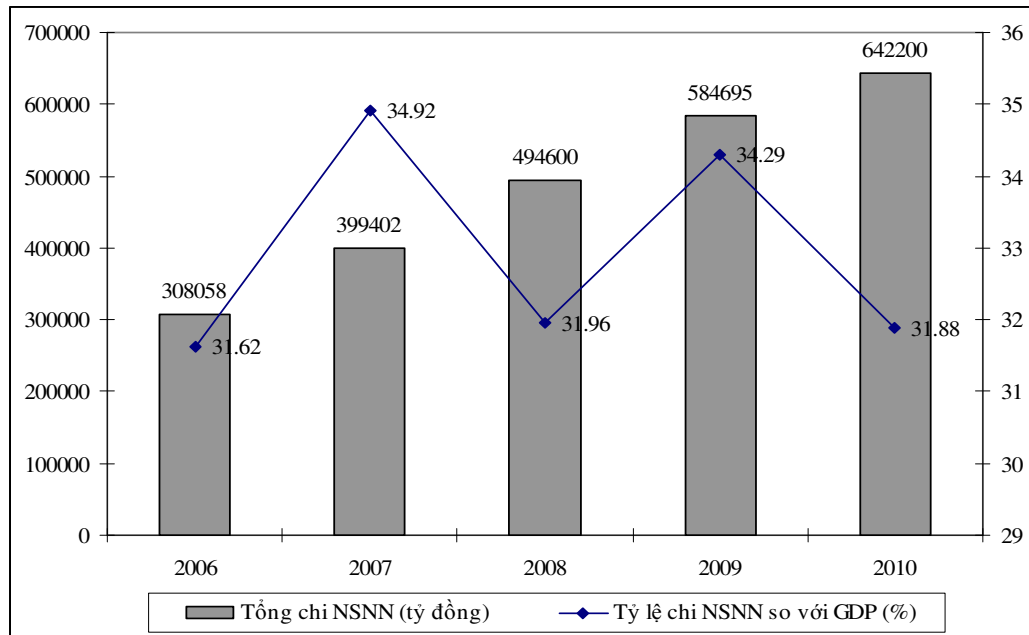
năm 2007 đến năm 2008, nền kinh tế đối mặt nhiều khó khăn do lạm phát cao, chính sách tài khóa thắt chặt được thực hiện với việc Chính phủ tiếp tục rà soát lại chi ngân sách, yêu cầu các Bộ, ngành, địa phương cắt giảm, đình hoãn các dự án đầu tư chưa thực sự cấp bách và dự án đầu tư không có hiệu quả, không tăng chi ngoài dự toán, dành nguồn kinh phí cho bảo đảm an sinh xã hội... Bước sang năm 2009, nền kinh tế chịu ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu, nhằm chặn đà suy giảm kinh tế, ổn định vĩ mô và hướng tới tăng trưởng bền vững, Chính phủ đã lựa chọn thực hiện chính sách tài khóa mở rộng, gồm các gói kích cầu: gói kích cầu thứ nhất đã được triển khai nhằm hỗ trợ lãi suất khoảng 17.000 tỷ đồng; và gói kích cầu thứ hai, với tổng nguồn vốn khoảng 8 tỷ USD, hỗ trợ lãi suất trong trung và dài hạn nhằm kích cầu đầu tư, phát triển sản xuất. Từ năm 2010, nền kinh tế bắt đầu hồi phục nhưng còn nhiều dấu hiệu cho thấy sự bất ổn vĩ mô, vì vậy các khoản chi NSNN được xem xét một cách cẩn trọng hơn, chú trọng nhiều đến hiệu quả và tính cấp thiết. Tiếp sau đó, những bất ổn kinh tế vĩ mô trở nên nghiêm trọng hơn, đến đầu năm 2011, một lần nữa chính sách tài khóa được thực hiện theo hướng thắt chặt với việc thực hiện chương trình cắt giảm đầu tư công trên phạm vi toàn quốc.

Mặc dù liên tục được cải thiện, tuy nhiên chính sách về chi NSNN vẫn còn nhiều hạn chế, đặc biệt là chính sách tài khóa thường phản ứng chậm so với tình hình thực tế. Chính sách đầu tư công còn bất cập, khiến cho khối lượng đầu tư lớn nhưng hiệu quả thấp, cơ cấu đầu tư bất hợp lý. Thời gian qua, đầu tư công chủ yếu tập trung vào cơ sở hạ tầng, cải thiện các điều kiện xã hội, môi trường, một phần vốn được dành cho các DNNN. Tuy nhiên, cơ cấu đầu tư có sự mất cân đối lớn giữa đầu tư vào các ngành kinh tế và đầu tư vì phát triển xã hội, trong khi đầu tư cho các ngành thuộc lĩnh vực kinh tế chiếm hơn 80% vốn đầu tư nhà nước giai đoạn 2006 - 2010 thì đầu tư vào các ngành thuộc lĩnh vực phát triển xã hội liên quan đến phát triển con người (khoa học, giáo dục, y tế, văn hoá, xã hội, thể thao, phục vụ cộng đồng...) chỉ chiếm tỷ lệ chưa đầy 20%. Hiệu quả đầu tư thấp, tham nhũng, lãng phí đang là những vấn đề rất bức xúc. Việc thực hiện các cơ chế, chính sách về chi NSNN đối với các cơ quan hành chính nhà nước, tổ chức sự nghiệp còn lúng túng, nên sau một thời gian thực hiện một số yếu tố như quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị sử dụng ngân sách vẫn chưa được xác định rõ ràng, tình trạng lãng phí sử dụng NSNN vẫn diễn ra phổ biến.

2.2. Kết quả chi NSNN

Do nhu cầu về phát triển kinh tế - xã hội, chi NSNN trong những năm qua đã gia tăng liên tục, vượt dự toán trong tất cả các năm, có năm vượt tới gần 20% so với dự toán như năm 2009. Tỷ lệ chi NSNN so với GDP cũng ở mức cao, trên 30% trong giai đoạn 2006 - 2010 (Hình 3).

Hình 3. Tổng chi NSNN và tỷ lệ chi NSNN so với GDP, 2006-2010

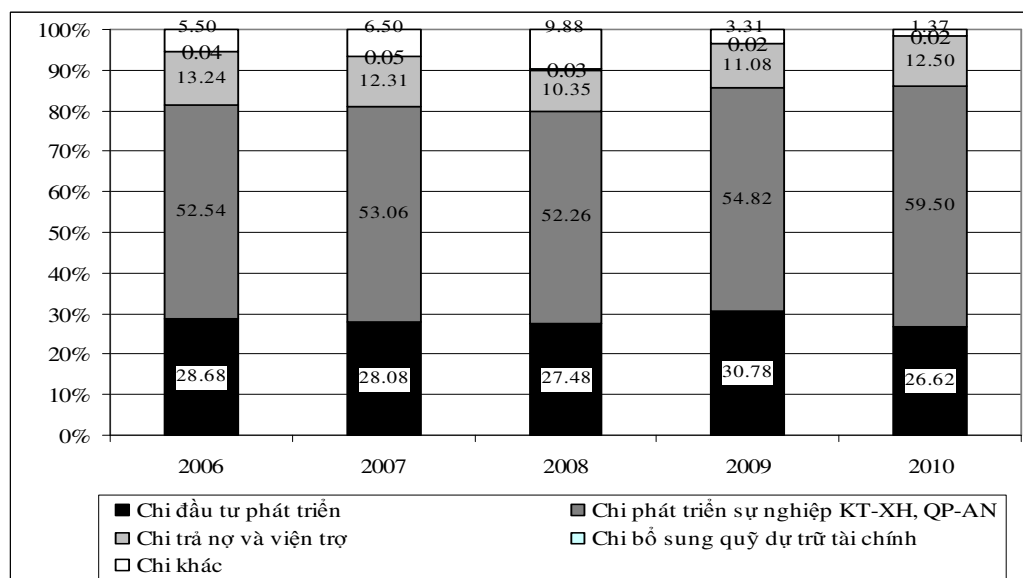


Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Trong cả giai đoạn 5 năm 2006 – 2010, tổng chi NSNN tăng khoảng 480.000 tỷ đồng so với chỉ tiêu đề ra, với tốc độ tăng chi bình quân hàng năm đạt 19,8%/năm, cao hơn chỉ tiêu đề ra (tăng 11,2%/năm); quy mô chi NSNN năm 2010 tăng hơn 2 lần so với năm 2006. Diễn biến tỷ lệ chi NSNN so với GDP về cơ bản phù hợp với động thái của chính sách tài khóa: tỷ lệ tăng khi thực hiện chính sách tài khóa mở rộng và ngược lại, tỷ lệ giảm khi thực hiện chính sách tài khóa thắt chặt.

Về cơ cấu các khoản chi, diễn biến trong những năm qua được phản ánh ở Hình 4 dưới đây.

Hình 4. Cơ cấu các khoản chi NSNN, 2006 - 2010



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Hình 4 cho thấy rằng, trong giai đoạn 2006 – 2010, chi đầu tư phát triển chiếm gần 30% tổng chi NSNN, trong đó chủ yếu là chi đầu tư xây dựng cơ bản; chi phát triển sự nghiệp kinh tế - xã hội, an ninh - quốc phòng chiếm tỷ trọng cao nhất, dao động trong khoảng 52-60%; chi trả nợ và viện trợ chiếm trên 10%; còn lại là chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính (không đáng kể) và các khoản chi khác. Phân tích cơ cấu các khoản chi, thấy nổi lên mấy điểm đáng chú ý sau đây:

- Thứ nhất, lượng vốn chi đầu tư phát triển được duy trì khá cao trong những năm qua được đánh giá như là một trong những động lực quan trọng nhất cho sự phát triển của nền kinh tế. Lượng vốn đầu tư này đóng vai trò quyết định trong việc phát triển kết cấu hạ tầng của đất nước. Với lượng vốn dành cho đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng hàng năm chiếm khoảng 9- 10% GDP, Việt Nam đã xây dựng được nhiều nhà máy thủy điện, nhiệt điện lớn và mạng lưới điện thống nhất toàn quốc; nâng cấp và mở rộng hệ thống quốc lộ với một loạt cầu, hầm lớn cùng với hệ thống sân bay, cảng biển; phát triển nhanh mạng viễn thông và Internet; hiện đại hóa cấp thoát nước và hệ đường đô thị cùng hệ thống chiếu sáng công cộng; cải thiện giao thông và cấp nước sạch nông thôn... Hệ thống kết cấu hạ tầng được nâng cấp, hiện đại hóa, mở rộng đến tận vùng nông thôn xa xôi đã làm thay đổi bộ mặt của đất nước, trở thành nền tảng vững chắc cho việc đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng kinh tế, góp phần biến Việt Nam thành “điểm đến” thuận lợi cho các nhà đầu tư nước ngoài.

Tuy nhiên, mặc dù lượng vốn chi đầu tư phát triển lớn nhưng hiệu quả đầu tư thấp, cơ cấu bất hợp lý đang là một trong những nguyên nhân chính ảnh hưởng đến sự phát triển nhanh và bền vững của nền kinh tế. Nhiều dự án đầu tư sử dụng vốn NSNN ít được cân nhắc đánh giá đầy đủ về sự cần thiết, quy mô, thời điểm, hiệu quả kinh tế - xã hội và môi trường, và thứ tự ưu tiên. Hậu quả là gây lãng phí lớn vốn đầu tư đồng thời kìm hãm sự phát triển của những ngành, những vùng đang cần vốn đầu tư hơn. Bên cạnh đó, việc tổ chức thực hiện dự án thiếu chuyên nghiệp và kém minh bạch cả về phía chính quyền, chủ đầu tư, tư vấn và nhà thầu. Hậu quả là tiến độ thường kéo dài, quản lý rủi ro kém, thanh toán quyết toán chậm, tổng mức đầu tư cho dự án tăng... Hiện nay, việc cắt giảm, tái cơ cấu và nâng cao hiệu quả đầu tư công được coi là nội dung then chốt đang được các cấp, các ngành và địa phương thực hiện.

- Thứ hai, trong những năm khó khăn của nền kinh tế, các khoản đầu tư từ NSNN là nguồn lực chính giúp cải thiện tình trạng thất nghiệp, ngăn chặn sự suy giảm nhanh chóng của khối cầu khả dụng nội địa và là đầu tàu vực dậy, lôi kéo sự tăng trưởng của các khu vực kinh tế khác. Điển hình là năm 2009, khi nền kinh tế phải chịu tác động tiêu cực của cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu, các nguồn vốn đầu tư của khu vực tư nhân và khu vực FDI giảm sút đã được bù đắp bởi các nguồn vốn đầu tư nhà nước; tổng cộng các nguồn vốn đầu tư nhà nước chiếm 46,1% tổng vốn đầu tư phát triển trong năm, cao hơn đáng kể so với mức bình quân của cả giai đoạn 2006 - 2010 (43,3%). Trong năm 2009, Chính phủ đã dành khoảng 145.000 tỷ đồng (tương đương 8 tỷ USD) để thực hiện các *CIEM, Trung tâm Thông tin – Tư liệu*

chính sách, biện pháp kích cầu nền kinh tế, như: kích cầu tiêu dùng ở khu vực nông thôn; trợ giúp doanh nghiệp nhỏ và vừa; ưu tiên đầu tư cho các lĩnh vực ngành, nghề sử dụng nhiều lao động; đầu tư nhà nước tập trung cho các dự án kết cấu hạ tầng sử dụng nhiều lao động; trợ giúp người nghèo, đảm bảo an sinh xã hội... Việc thực hiện các gói kích cầu đã không chỉ giúp nền kinh tế hồi phục nhanh hơn, mà còn tạo ra hiệu ứng tâm lý tích cực, có tác dụng như một chiếc phao cứu sinh làm gia tăng lòng tin của các doanh nghiệp, các ngân hàng, nhà đầu tư trong nước và quốc tế vào trách nhiệm và quyền năng của Nhà nước trong giải cứu các doanh nghiệp đang gặp khó khăn, cũng như vào triển vọng thị trường và môi trường đầu tư trong nước.

- Thứ ba, liên quan đến các khoản chi phát triển sự nghiệp kinh tế - xã hội, tỷ trọng từng khoản so với tổng chi NSNN được phản ánh trong Bảng 1 dưới đây.

Bảng 1. Tỷ trọng các khoản chi phát triển sự nghiệp kinh tế - xã hội trong tổng chi NSNN, 2006 – 2010 (%)

Các khoản chi	2006	2007	2008	2009	2010
Chi sự nghiệp giáo dục, đào tạo	12,12	13,46	12,85	13,36	15,35
Chi sự nghiệp y tế	3,74	4,11	4,03	4,70	5,24
Chi dân số kế hoạch hoá gia đình	0,16	0,15	0,22	0,16	0,14
Chi sự nghiệp KH, CN và MT	0,82	1,90	1,57	1,74	1,82
Chi sự nghiệp văn hoá, thông tin	0,61	0,59	0,55	0,55	0,59
Chi sự nghiệp phát thanh, truyền hình	0,38	0,35	0,31	0,30	0,31
Chi sự nghiệp thể dục, thể thao	0,31	0,25	0,23	0,25	0,20
Chi lương hưu, đảm bảo xã hội	7,19	9,16	10,16	10,68	11,01
Chi sự nghiệp kinh tế	4,61	4,04	4,35	4,59	5,99
Chi quản lý hành chính	6,01	7,31	6,64	7,68	8,36

Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Số liệu Bảng 1 cho thấy, chi sự nghiệp giáo dục và đào tạo chiếm tỷ trọng khá lớn và có xu hướng tăng lên, từ 12,12% lên 15,35% tổng chi NSNN trong giai đoạn 2006 – 2010. Với tỷ lệ ấy, nước ta thuộc nhóm nước có tỷ lệ chi cho giáo dục và đào tạo cao trên thế giới, tuy nhiên do quy mô ngân sách còn nhỏ, nên tổng mức đầu tư từ ngân sách cho giáo dục và đào tạo vẫn còn hạn chế, mức chi bình quân cho một học sinh, sinh viên còn rất thấp so với các nước trong khu vực và thế giới.

Chi cho phát triển sự nghiệp y tế cũng từng bước tăng lên, nhờ vậy chất lượng dịch vụ khám, chữa bệnh ngày càng được nâng cao; chính sách bảo hiểm y tế, khám chữa bệnh đã được thực hiện tốt hơn. Mức độ thụ hưởng các dịch vụ y tế của người dân tăng lên rõ rệt. Nhân dân ở hầu hết các vùng, miền đã được tiếp cận với

các dịch vụ y tế cơ bản, góp phần cải thiện đáng kể các chỉ số sức khỏe cộng đồng¹. Tuy nhiên, đầu tư cho phát triển y tế vẫn ở mức rất thấp, chưa thể đáp ứng được nhu cầu phát triển của lĩnh vực này. Hệ quả là nhiều nghịch lý tồn tại trong ngành y gây bức xúc trong dư luận xã hội. Đó là thiếu và chất lượng nguồn nhân lực có vấn đề, quá tải bệnh viện, trang thiết bị y tế và hạ tầng bệnh viện lạc hậu, y tế cơ sở không đáp ứng yêu cầu khám chữa bệnh, tình trạng nhiễm, suy thoái y đức trong ngành y...

Chi cho phát triển sự nghiệp khoa học, công nghệ và môi trường chiếm chưa đầy 2% tổng chi NSNN, là mức rất thấp so với các nước trong khu vực và trên thế giới. Riêng chi cho phát triển khoa học và công nghệ, tính trên đầu người thì Việt Nam đã đầu tư tương đương khoảng 5 USD (năm 2007), trong khi đó Hàn Quốc chi khoảng 1.000 USD (2007), Trung Quốc chi 20 USD (2004) và Tây Ban Nha chi 4.000 Euro (2008). Bên cạnh đó, cơ chế tài chính cho hoạt động khoa học, công nghệ và môi trường còn nhiều bất cập, góp phần khiến cho trình độ khoa học và công nghệ của Việt Nam còn thấp, chưa đáp ứng tốt yêu cầu của công cuộc phát triển đất nước; tình trạng ô nhiễm môi trường diễn ra ngày càng nghiêm trọng.

Trong khi đó, tỷ trọng các khoản chi cho lương hưu – bảo đảm xã hội, sự nghiệp kinh tế và quản lý hành chính là tương đối lớn và liên tục gia tăng. Tuy nhiên, đối tượng thụ hưởng lớn, bộ máy hành chính công kênh, cho nên mức chi bình quân đầu người thấp; một số khoản chi trở thành gánh nặng cho NSNN.

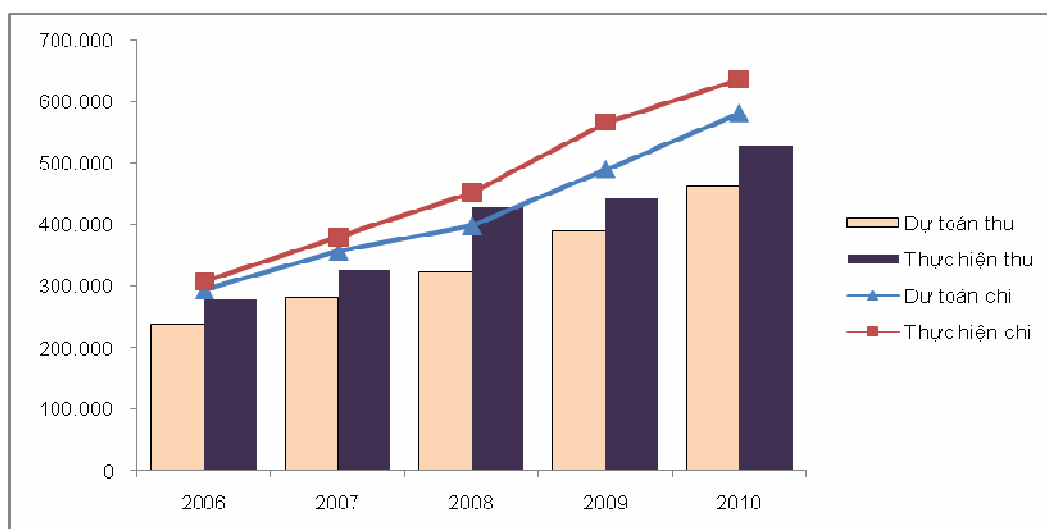
Tóm lại, chi NSNN gia tăng khá mạnh trong những năm qua là đòi hỏi khách quan và đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, đặc biệt trong bối cảnh nước ta đang ra sức đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Tuy nhiên, khối lượng chi lớn nhưng hiệu quả thấp, cơ cấu chi bất hợp lý, kỷ luật ngân sách lỏng lẻo đang là những vấn đề bất cập chưa được giải quyết. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến bất ổn vĩ mô của nền kinh tế, trong đó bội chi NSNN là một vấn đề dai dẳng và căng thẳng.

3. Cân bằng thu - chi NSNN

Xem xét diễn biến thu – chi NSNN trong những năm qua, có thể thấy rằng cả thu và chi đều tăng lên liên tục qua các năm, và tình hình thực hiện thu - chi của từng năm đều cao hơn đáng kể so với mức dự toán (Hình 5).

¹ Cụ thể, tuổi thọ bình quân năm 2010 đạt 73 tuổi; tỷ lệ trẻ em suy dinh dưỡng giảm xuống dưới 18%. Các chỉ số về tử vong trẻ em, tỷ suất chết mẹ có nhiều chuyển biến tích cực. Tỷ suất tử vong của bà mẹ giảm xuống còn 68/100.000 ca đẻ sống. Tỷ lệ chết trẻ em dưới 1 tuổi năm 2010 còn 15%, tỷ lệ chết trẻ em dưới 5 tuổi là 24%, đạt kế hoạch đề ra. Tỷ lệ trẻ em dưới 1 tuổi tiêm đủ 7 loại vắc xin đạt trên 90%. Số giường bệnh/10.000 dân đạt 27,5 giường; 100% xã có trạm y tế xã; 80% xã đạt chuẩn quốc gia về Y tế, 75% xã có bác sỹ, 7 bác sỹ/10.000 dân (đạt chỉ tiêu kế hoạch).

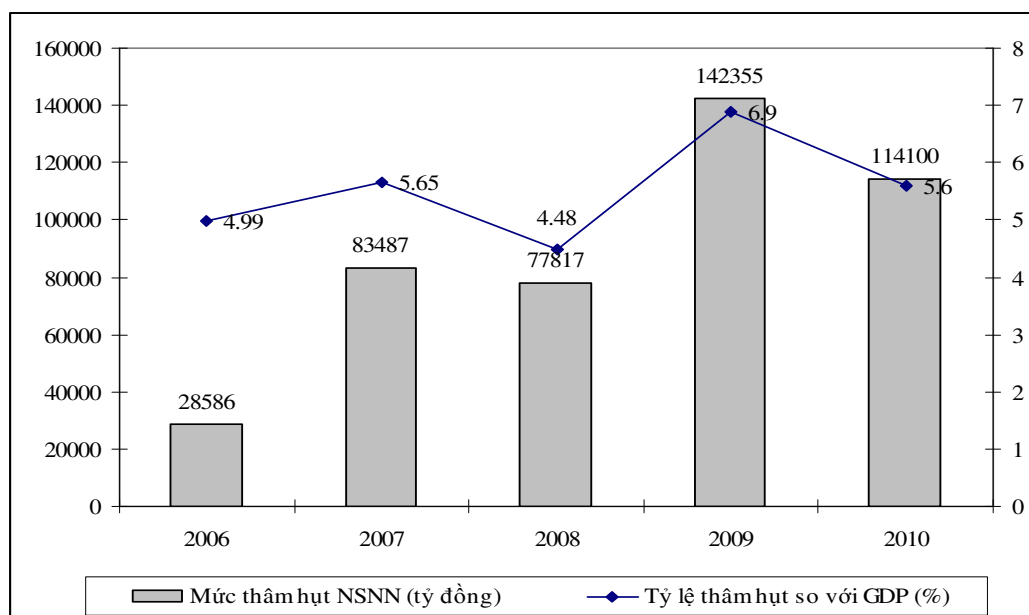
Hình 5. Tình hình thực hiện dự toán thu, chi NSNN, 2006-2010 (tỷ đồng)



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Tuy nhiên, Hình 5 cũng cho thấy rằng, thâm hụt ngân sách là vấn đề thường trực và có xu hướng ngày càng lớn (điều này được phản ánh rõ hơn trong Hình 6).

Hình 6. Tình hình thâm hụt NSNN, 2006 – 2010



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

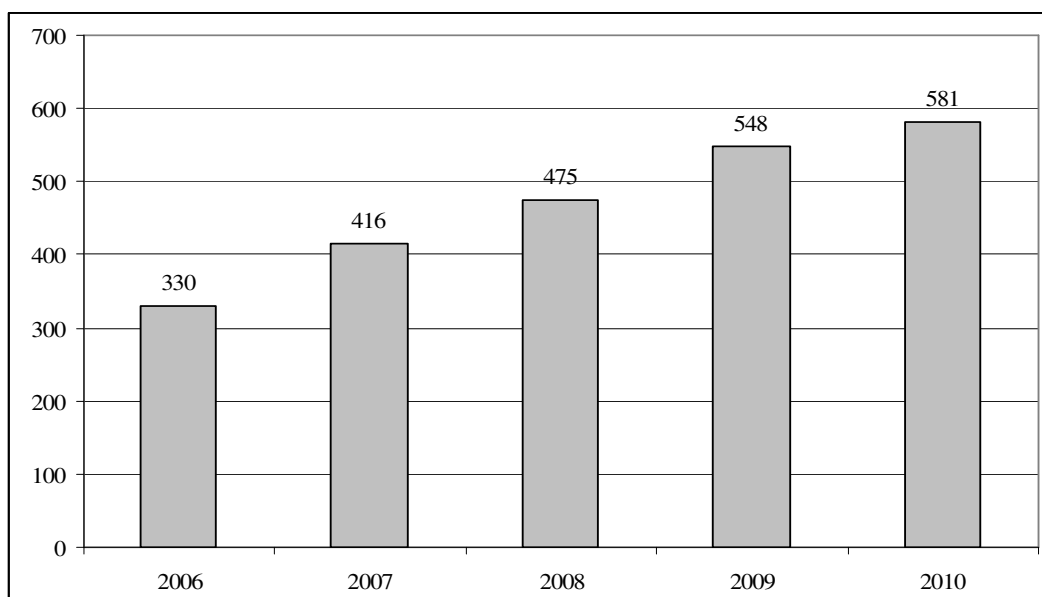
Về cơ bản, mức thâm hụt được kiểm soát trong mức dự toán, tuy nhiên có một số năm mức thâm hụt cao hơn đáng kể so với dự toán. Điển hình là năm 2009, trong khi dự toán đầu năm về thâm hụt ngân sách chỉ là 4,82% GDP, nhưng thực tế thâm hụt tới 6,9% GDP (tuy trước đó Chính phủ đã báo cáo và được Quốc hội chấp thuận mức tăng thâm hụt không quá 7% GDP). Trên thực tế, việc đảm bảo kiểm soát mức thâm hụt ngân sách trong mức dự toán luôn là bài toán khó khăn và

căng thẳng của các cơ quan chức năng, đặc biệt là trong bối cảnh những yếu tố kinh tế vĩ mô khác cũng không ổn định.

Thâm hụt ngân sách quy mô lớn làm giảm khả năng, sức mạnh và dư địa chính sách của Nhà nước trong việc chống đỡ lại những biến động bất thường của thị trường; làm cho nền kinh tế trở nên mong manh và dễ bị tổn thương. Đó cũng là yếu tố làm giảm niềm tin của thị trường vào ổn định kinh tế vĩ mô và khả năng của Chính phủ trong việc duy trì ổn định kinh tế vĩ mô. Thâm hụt ngân sách quy mô lớn kéo theo số nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia tăng lên nhanh chóng; là yếu tố tiềm ẩn gây bất ổn kinh tế vĩ mô, thậm chí cả khủng hoảng như thực tế đang xảy ra ở một số quốc gia.

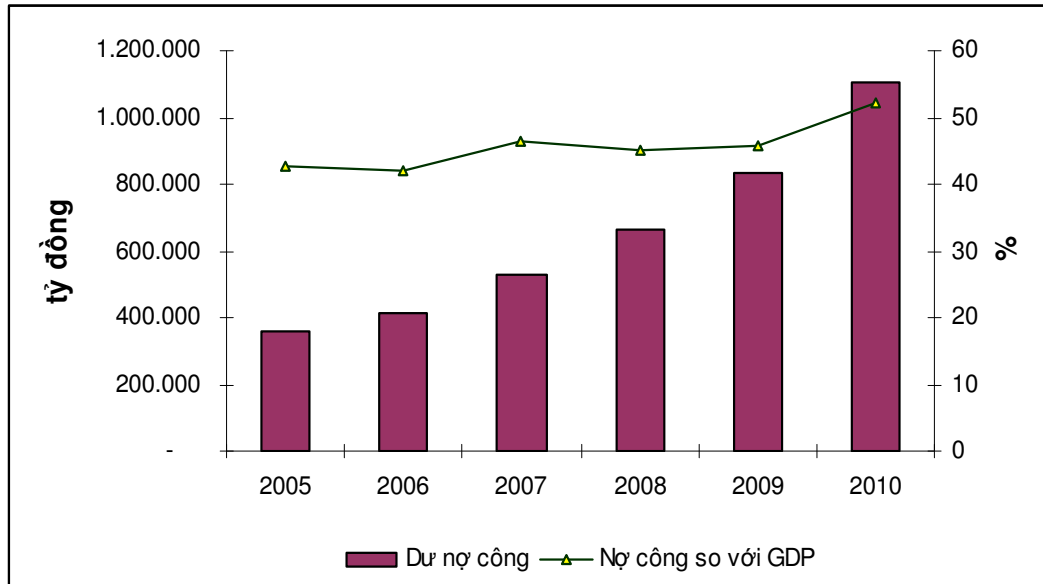
Theo số liệu của Cơ quan Tình báo Kinh tế (EIU), nợ công bình quân đầu người của Việt Nam gia tăng liên tục, từ 330 USD năm 2006 lên 581 USD năm 2010 (Hình 7). Số liệu của Bộ Tài chính cũng cho thấy dư nợ công và tỷ lệ nợ công so với GDP cũng tăng lên liên tục (Hình 8).

Hình 7. Nợ công bình quân đầu người ở Việt Nam (USD), 2006-2010



Nguồn: The Economist Intelligence Unit.

Hình 8. Nợ công và tỷ lệ nợ công/GDP của Việt Nam, 2005-2010



Nguồn: Bộ Tài chính.

Với mức nợ công như trên, theo tính toán của EIU, năm 2010 tổng nợ công của Việt Nam là 50,935 tỷ USD, tương đương 51,6% GDP. Tỷ lệ này cao hơn đáng kể so với một số nước trong khu vực, như Trung Quốc (17,4%), Indônêsi-a (26,5%); ngang bằng hoặc thấp hơn một số nước khác, như Thái Lan (48,6%), Malaysia (52,1%), Philippin (55,8%).

Nợ công lớn, cho nên chi trả nợ hàng năm cũng tương đối lớn và ngày càng tăng. Điều này ảnh hưởng trực tiếp đến nguồn chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính hàng năm, vì vậy khoản chi này trên thực tế là không đáng kể (Bảng 2).

Bảng 2. Chi NSNN cho trả nợ - viện trợ và bổ sung quỹ dự trữ tài chính (tỷ đồng), 2006 – 2010

Khoản chi	2006	2007	2008	2009	2010
Chi trả nợ và viện trợ	40800	49160	51200	64800	80250
Chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính	135	185	152	100	100

Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Có nhiều nguyên nhân dẫn tới thâm hụt ngân sách lớn, trong đó cần kể đến một số nguyên nhân chính sau đây:

- Thứ nhất, trong 5 năm vừa qua nền kinh tế liên tục gặp phải những khó khăn, ảnh hưởng trực tiếp đến cả thu và chi NSNN – trong khi thu thì gặp khó còn nhu cầu chi lại lớn. Có thể nói giai đoạn khó khăn hơn cả xảy ra trong những năm 2008, 2009 khi nền kinh tế hết phải đối mặt với lạm phát cao, lại phải chịu ảnh hưởng tiêu cực của cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu. Hoạt động sản xuất – kinh doanh của doanh nghiệp gặp rất nhiều khó khăn, Chính phủ đã sử

dụng nhiều biện pháp ưu đãi về thuế cho doanh nghiệp, và điều này góp phần hạn chế nguồn thu NSNN. Trong khi đó, các khoản chi hỗ trợ lãi suất, kích cầu tiêu dùng, trợ giúp người nghèo, đảm bảo an sinh xã hội... đã góp phần làm tăng đáng kể các khoản chi. Thực tế này khiến cho thâm hụt NSNN không ngừng gia tăng.

- Thứ hai, việc luôn duy trì một lượng đầu tư công lớn, trong đó có nguồn vốn từ NSNN, trong những năm qua là gánh nặng thường trực của NSNN. Trong giai đoạn 2006 – 2010, lượng vốn đầu tư thuộc NSNN không ngừng tăng lên, trung bình chiếm hơn 20% tổng vốn đầu tư phát triển toàn xã hội (Bảng 3).

Bảng 3. Vốn đầu tư thuộc NSNN, 2006 – 2010

Chỉ tiêu	2006	2007	2008	2009	2010	Thực hiện 2006-2010
Vốn đầu tư thuộc NSNN (nghìn tỷ đồng)	88,3	104,3	119,5	172,0	177,0	661,1
Tỷ trọng vốn đầu tư thuộc NSNN trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội (%)	21,8	19,6	19,4	24,3	21,3	21,4

Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Mặc dù năm 2008, Chính phủ đã chỉ đạo các cấp, các ngành, các địa phương và DNNN thực hiện rà soát các dự án, hạn chế và cắt giảm đầu tư công, tuy nhiên kết quả đạt được rất hạn chế. Lượng vốn đầu tư công vẫn tăng, trong khi hiệu quả và chất lượng đầu tư thấp, cơ cấu không hợp lý, đã khiến cho tình trạng thâm hụt ngân sách không những không được cải thiện mà còn có xu hướng ngày càng trầm trọng hơn.

- Thứ ba, chúng ta chưa chú trọng đến mối quan hệ giữa chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên, góp phần gây căng thẳng về ngân sách áp lực gây thâm hụt ngân sách (nhất là ngân sách các địa phương). Thông qua cơ chế phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách và cơ chế bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới. Ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu ứng với các nhiệm vụ chi cụ thể và được xác định cụ thể trong dự toán ngân sách hằng năm. Vì vậy, khi các địa phương vay vốn để đầu tư sẽ đòi hỏi bảo đảm nguồn chi thường xuyên để bố trí cho việc vận hành các công trình khi hoàn thành và đi vào hoạt động cũng như chi phí duy tu, bảo dưỡng các công trình, làm giảm hiệu quả đầu tư. Chính điều đó luôn tạo sự căng thẳng về ngân sách, để công trình vận hành và phát huy tác dụng, luôn phải đòi hỏi nhu cầu kinh phí cho hoạt động. Để có nguồn kinh phí này hoặc phải đi vay để duy trì hoạt động hoặc yêu cầu cấp trên bổ sung ngân sách, cả hai trường hợp đều tạo áp lực gây thâm hụt NSNN.

Tóm lại, thâm hụt ngân sách là một vấn đề đáng lo ngại cả trong ngắn hạn cũng như trung và dài hạn. Vấn đề không chỉ nằm ở tình trạng thâm hụt ngân sách mà còn ở nguyên nhân và cách tài trợ thâm hụt. Nếu thâm hụt ngân sách bắt nguồn

từ việc đầu tư cho những dự án hiệu quả, và vì vậy mang lại ích lợi cho nền kinh tế trong tương lai thì không đáng ngại. Trái lại, nếu thâm hụt là do giải cứu những doanh nghiệp không có khả năng tồn tại, hay đầu tư vào những dự án kém hiệu quả thì rất nguy hiểm. Nếu thâm hụt được tài trợ nhờ tăng nguồn thu thuế do doanh nghiệp và nền kinh tế phát triển thì sẽ bền vững, nhưng nếu nhờ tận thu thuế sẽ chèn lấn khu vực doanh nghiệp tư nhân và gây ra nguy cơ lạm phát. Điều này đặt ra yêu cầu cấp bách là Chính phủ cần có khả năng quyết định chi tiêu một cách chính xác hơn, hiệu quả hơn, thông qua danh mục chi tiêu và đầu tư công hướng tới mục tiêu phát triển kinh tế bền vững. Việc xử lý thâm hụt NSNN là việc làm hết sức cần thiết, cần có các giải pháp mang tính dài hạn và tổng thể để tiến tới cân bằng thu – chi NSNN một cách bền vững.

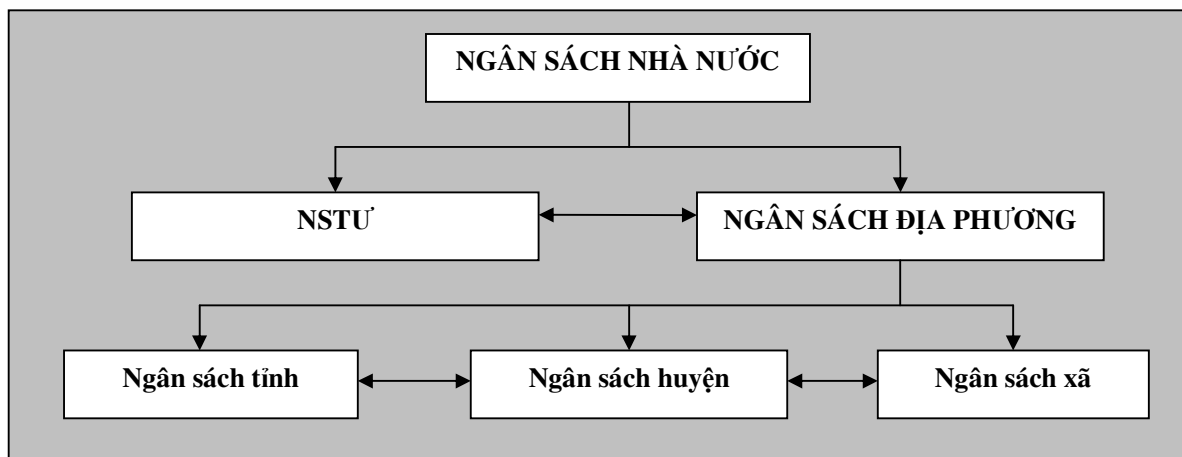
II. HỆ THỐNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CỦA VIỆT NAM HIỆN NAY

1. Tổ chức hệ thống ngân sách nhà nước

Hệ thống NSNN là tổng thể ngân sách của các cấp chính quyền nhà nước. Tổ chức hệ thống ngân sách chịu tác động bởi nhiều yếu tố mà trước hết đó là chế độ xã hội của một nhà nước và phân chia lãnh thổ hành chính. Thông thường ở các nước hệ thống ngân sách được tổ chức phù hợp với hệ thống hành chính.

Luật NSNN năm 2002 được coi là kim chỉ nam cho mọi hoạt động ngân sách ở nước ta. Với mô hình nhà nước thống nhất, Điều 4, Luật NSNN năm 2002 quy định, hệ thống NSNN bao gồm ngân sách trung ương (NSTU) và ngân sách địa phương (NSĐP). Trong đó, NSĐP bao gồm ngân sách của đơn vị hành chính các cấp có hội đồng nhân dân (HĐND) và ủy ban nhân dân (UBND), cụ thể là ngân sách cấp tỉnh, ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã.

Hình 9: Hệ thống NSNN theo quy định của Luật NSNN năm 2002²

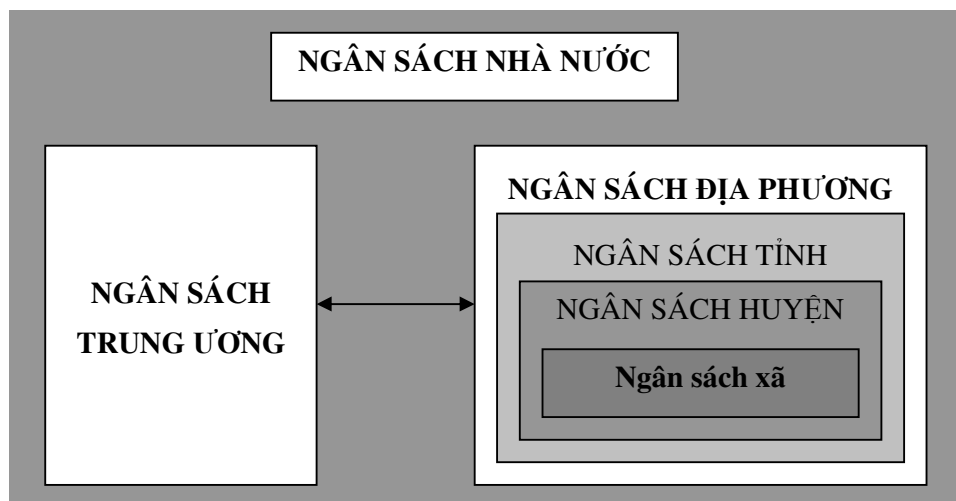


Đây là một dạng mô hình NSNN phổ biến trên thế giới. Tuy nhiên, điều đáng nói là hệ thống NSNN của Việt nam có đặc điểm khác biệt so với nhiều nước trên thế giới. Đó là mối quan hệ thứ bậc rất chặt chẽ giữa các cấp ngân sách và hệ thống

² Phương Thủy, Cần sớm nghiên cứu, sửa đổi Luật Ngân sách nhà nước, <http://daibieunhandan.vn>, 12/10/2009

ngân sách được tổ chức một cách “lồng ghép” – theo mô hình búp bê Matruska của Nga. Theo Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 06/6/2003 của Chính phủ thì ngân sách cấp dưới là bộ phận hợp thành của ngân sách cấp trên. Ngân sách cấp trên không chỉ bao gồm ngân sách cấp mình mà còn bao gồm cả ngân sách cấp dưới trực thuộc. Ngân sách xã được lồng vào ngân sách huyện, ngân sách huyện lại được lồng vào ngân sách tỉnh và ngân sách tỉnh được lồng vào NSNN. (Hình 10)

Hình 10: Mô hình tổ chức lồng ghép của hệ thống NSNN Việt Nam hiện nay



Hệ thống NSNN của Việt Nam được tổ chức và quản lý thống nhất theo nguyên tắc tập trung và dân chủ, thể hiện:

- Tính thống nhất: đòi hỏi các khâu trong hệ thống ngân sách phải hợp thành một thể thống nhất, biểu hiện các cấp ngân sách có cùng nguồn thu, cùng định mức chi tiêu và cùng thực hiện một quá trình ngân sách.

- Tính tập trung: thể hiện NSTU giữ vai trò chủ đạo, tập trung các nguồn thu lớn và các nhiệm vụ chi quan trọng. Ngân sách cấp dưới chịu sự chi phối của ngân sách cấp trên và được trợ cấp từ ngân sách cấp trên nhằm đảm bảo cân đối của ngân sách cấp mình.

- Tính dân chủ: Dự toán và quyết toán ngân sách phải được tổng hợp từ ngân sách cấp dưới, đồng thời mỗi cấp chính quyền có một ngân sách và được quyền chi phối ngân sách cấp mình.³

Bên cạnh đó, NSNN còn được quản lý công khai, minh bạch, có phân công, phân cấp quản lý, gắn quyền hạn với trách nhiệm. Quốc hội quyết định dự toán NSNN, phân bổ NSTU, phê chuẩn quyết toán NSNN.

³ http://rdi.tvu.edu.vn/file.php/288/chapter_8-National_budget.doc

2. Quan hệ giữa các cấp ngân sách

Quan hệ giữa các cấp ngân sách được thể hiện qua việc phân cấp quản lý NSNN liên quan đến hoạt động thu chi NSNN nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của NSNN.

Trong phân cấp quản lý ngân sách, phân định nguồn thu và các khoản chi của mỗi cấp ngân sách là nội dung cơ bản nhằm tạo điều kiện về tài chính cho chính quyền nhà nước các cấp tham gia vào quá trình tổ chức, huy động, phân phối và sử dụng các quỹ tiền tệ tập trung của nhà nước để thực hiện các chức năng nhiệm vụ xác định.

(i) Về phân định nguồn Thu giữa các cấp ngân sách

Có 4 phương pháp thực hiện phân phối nguồn thu giữa các cấp ngân sách:

- Phương pháp thu đủ chi đủ: nội dung của phương pháp này là toàn bộ số thu và các nhiệm vụ chi của ngân sách đều do NSTU đảm nhận. Phương pháp này đảm bảo cho trung ương quyền chủ động nhưng hạn chế khả năng sáng tạo của địa phương.

- Phương pháp khoán gọn: Trung ương giao cho địa phương được thu một số khoản thu xác định để đảm bảo nhiệm vụ chi cho địa phương. Phương pháp này khuyến khích địa phương quan tâm và bồi dưỡng nguồn thu của mình nhưng không chú ý đến nguồn thu của trung ương.

- Phương pháp dự phân: Theo phương pháp này NSDP được hưởng một phần từ các khoản thu chung được xác định theo tỷ lệ phần trăm hay còn gọi là tỷ lệ điều tiết. Phương pháp này khuyến khích địa phương quan tâm đến khoản thu nhưng phân định nguồn thu giữa các cấp ngân sách rất phức tạp và hàng năm phải điều chỉnh.

- Phương pháp hỗn hợp: Là phương pháp áp dụng hỗn hợp cả ba phương pháp trên, nguồn thu của NSDP bao gồm 3 phần chính: Các khoản thu ổn định, các khoản thu điều tiết và các khoản trợ cấp từ NSTU.

Theo luật NSNN Việt Nam (1996) và luật Sửa đổi, Bổ sung một số điều của luật NSNN VN (1998) phân định nguồn thu giữa các cấp ngân sách của nước ta được thực hiện theo phương pháp hỗn hợp.

(ii) Về phân định chi giữa các cấp ngân sách

Phân công quản lý nhà nước về kinh tế xã hội giữa các cấp chính quyền là cơ sở để phân định chi giữa các cấp ngân sách. Trong cơ chế thị trường, nhà nước sử dụng NSNN làm công cụ quản lý và điều tiết vĩ mô nền kinh tế thì phân cấp quản lý chi giữa các cấp ngân sách được thực hiện theo các nguyên tắc:

- NSTU đảm nhận nhiệm vụ chi theo các chương trình quốc gia hoặc các dự án phát triển nhằm hình thành thế cân đối cho nền kinh tế và tạo môi trường thuận lợi kích thích quá trình tích tụ và đầu tư vốn cho sản xuất kinh doanh của các *CIEM, Trung tâm Thông tin – Tư liệu*

doanh nghiệp và dân cư.

- NSDP thực hiện các khoản chi gắn với việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của chính quyền địa phương.⁴

Trong bối cảnh NSNN còn mang tính chất “lồng ghép”, Luật NSNN 2002 đã cố gắng xử lý một cách cơ bản mối quan hệ về ngân sách giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương theo hướng tăng cường phân cấp quản lý ngân sách cho địa phương nhất là chính quyền cấp tỉnh. Luật NSNN 2002 đã quy định rõ trách nhiệm, quyền hạn của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ và các cơ quan của Chính phủ, HĐND và UBND các cấp trong lĩnh vực quản lý NSNN. Luật NSNN đã thiết lập khuôn khổ thể chế cho các quan hệ tài chính giữa chính quyền trung ương và các cấp chính quyền địa phương, xác định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của từng cấp trong quy trình ngân sách.

Nguồn thu và nhiệm vụ chi của NSTU⁵ và NSDP được quy định trong Luật NSNN; phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi ngân sách của các cấp chính quyền địa phương thuộc quyền hạn và trách nhiệm của HĐND cấp tỉnh.

Thời kỳ ổn định giữa NSTU⁵ và NSDP được quy định từ 3 đến 5 năm và do Quốc Hội quyết định; HĐND cấp tỉnh quy định thời kỳ ổn định ngân sách giữa các cấp chính quyền ở địa phương bảo đảm phù hợp với thời kỳ ổn định giữa NSTU⁵ và NSDP. Các năm trong thời kỳ ổn định, NSDP được ổn định nguồn thu và nhiệm vụ chi, tỷ lệ phân chia các khoản thu, mức bổ sung cân đối từ NSTU⁵; tỷ lệ phân chia các khoản thu và mức bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương được xác định từ năm đầu của thời kỳ ổn định ngân sách.

Thủ tướng Chính phủ ban hành quyết định về nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ NSNN làm căn cứ xây dựng và phân bổ dự toán ngân sách cho các Bộ/ngành/cơ quan trung ương và các tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương. Định mức phân bổ dự toán ngân sách chi thường xuyên thời kỳ 2004-2006 theo Quyết định 139/2004/QĐ-TTg và thời kỳ 2007-2010 theo Quyết định 151/2006/QĐ-TTg; định mức phân bổ ngân sách chi đầu tư lần đầu tiên được thực hiện cho thời kỳ 2007-2010 theo Quyết định 210/2006/QĐ-TTg. UBND cấp tỉnh căn cứ vào định mức phân bổ ngân sách do Thủ tướng Chính phủ quyết định, khả năng tài chính ngân sách và đặc điểm tình hình ở địa phương, trình HĐND ban hành định mức phân bổ ngân sách để làm căn cứ xây dựng và phân bổ ngân sách ở địa phương.

Hộp 1: Điều 4, Luật NSNN 2002

Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và quan hệ giữa ngân sách các cấp được thực hiện theo các nguyên tắc sau đây:

a) NSTU⁵ và ngân sách mỗi cấp chính quyền địa phương được phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể;

⁴ http://rdi.tvu.edu.vn/file.php/288/chapter_8-National_budget.doc

- b) NSTU giữ vai trò chủ đạo, bảo đảm thực hiện các nhiệm vụ chiến lược, quan trọng của quốc gia và hỗ trợ những địa phương chưa cân đối được thu, chi ngân sách;
- c) NSDP được phân cấp nguồn thu bảo đảm chủ động trong thực hiện những nhiệm vụ được giao; tăng cường nguồn lực cho ngân sách xã. Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là cấp tỉnh) quyết định việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và trình độ quản lý của mỗi cấp trên địa bàn;
- d) Nhiệm vụ chi thuộc ngân sách cấp nào do ngân sách cấp đó bảo đảm; việc ban hành và thực hiện chính sách, chế độ mới làm tăng chi ngân sách phải có giải pháp bảo đảm nguồn tài chính phù hợp với khả năng cân đối của ngân sách từng cấp;
- đ) Trường hợp cơ quan quản lý nhà nước cấp trên uỷ quyền cho cơ quan quản lý nhà nước cấp dưới thực hiện nhiệm vụ chi của mình, thì phải chuyển kinh phí từ ngân sách cấp trên cho cấp dưới để thực hiện nhiệm vụ đó;
- e) Thực hiện phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) đối với các khoản thu phân chia giữa ngân sách các cấp và bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới để bảo đảm công bằng, phát triển cân đối giữa các vùng, các địa phương. Tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu và số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới được ổn định từ 3 đến 5 năm. Số bổ sung từ ngân sách cấp trên là khoản thu của ngân sách cấp dưới;
- g) Trong thời kỳ ổn định ngân sách, các địa phương được sử dụng nguồn tăng thu hàng năm mà NSDP được hưởng để phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn; sau mỗi thời kỳ ổn định ngân sách, phải tăng khả năng tự cân đối, phát triển NSDP, thực hiện giảm dần số bổ sung từ ngân sách cấp trên hoặc tăng tỷ lệ phần trăm (%) điều tiết số thu nộp về ngân sách cấp trên;
- h) Ngoài việc uỷ quyền thực hiện nhiệm vụ chi và bổ sung nguồn thu quy định tại điểm đ và điểm e khoản 2 Điều này, không được dùng ngân sách của cấp này để chi cho nhiệm vụ của cấp khác, trừ trường hợp đặc biệt theo quy định của Chính phủ.⁵

Về quy trình NSNN, hàng năm, hướng dẫn lập ngân sách được triển khai thực hiện từ Trung ương; bắt đầu bằng việc Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị về xây dựng kế hoạch phát triển KTXH và dự toán ngân sách (trước ngày 31/05), Bộ Tài Chính và Bộ KH&ĐT ban hành Thông tư hướng dẫn đối với các Bộ/ngành/cơ quan trung ương và các tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương; sau đó, quy trình được tiếp tục thực hiện tương tự từ cấp tỉnh xuống cấp huyện và cấp huyện xuống cấp xã. Lập và tổng hợp dự toán ngân sách được thực hiện theo quy trình ngược lại; cấp dưới lập và tổng hợp dự toán ngân sách gửi cấp trên, cấp xã gửi cấp huyện, cấp huyện gửi cấp tỉnh, cấp tỉnh gửi Trung ương.

Quy trình quyết định và giao dự toán ngân sách chính thức lại được thực hiện từ Trung ương (Quốc hội quyết định dự toán NSNN và phương án phân bổ NSTU trước ngày 15/11) xuống cấp tỉnh, từ cấp tỉnh (HĐND tỉnh quyết định dự toán

⁵ Luật NSNN 2002

NSDP và phương án phân bổ ngân sách cấp tỉnh trước ngày 10/12) xuống cấp huyện và từ cấp huyện (HĐND huyện quyết định dự toán ngân sách huyện và phương án phân bổ ngân sách cấp huyện trước ngày 20/12) xuống cấp xã (HĐND xã quyết định dự toán ngân sách trước ngày 30/12 hàng năm).

3. Nhận xét về hệ thống ngân sách

3.1. Những thành tựu và ưu điểm

Thứ nhất, thành tựu lớn nhất của nước ta là đã luật hóa được hệ thống NSNN, phân cấp rõ ràng, minh bạch, thống nhất, tạo cơ sở pháp lý, nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước. Luật NSNN 1996, sửa đổi bổ sung năm 1998 và đặc biệt là Luật NSNN 2002 được xem là kim chỉ nam cho mọi hoạt động quản lý NSNN của các cấp chính quyền. Luật NSNN năm 2002 có hiệu lực thi hành từ năm ngân sách 2004. Sau 7 năm đi vào cuộc sống, Luật NSNN năm 2002 đã góp phần đổi mới hệ thống cơ chế quản lý NSNN, từng bước giải quyết tốt mối quan hệ giữa tích lũy và tiêu dùng góp phần huy động đầu tư xã hội; thực hiện quản lý an toàn dư nợ Chính phủ, dư nợ quốc gia. Cân đối NSNN được điều hành nhất quán đảm bảo nguyên tắc tích cực, thúc đẩy tăng trưởng, góp phần giữ ổn định cân đối vĩ mô nền kinh tế, đảm bảo an ninh tài chính quốc gia.

Có thể nói, Luật NSNN năm 2002 đã tiếp tục củng cố, nâng cao vị trí, vai trò của công tác tài chính, của NSNN, từ đó góp phần ổn định, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, giải quyết tốt hơn các vấn đề an sinh xã hội, xóa đói giảm nghèo, đảm bảo nhiệm vụ quốc phòng, an ninh, đối ngoại và xử lý kịp thời những vấn đề phát sinh cấp bách như thiên tai, dịch bệnh. Luật NSNN được kỳ vọng sẽ tiếp tục phát huy vai trò góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế - xã hội, đưa Việt Nam tiến bước trên con đường hội nhập.

Thứ hai, NSNN đã được cơ cấu lại theo hướng giảm các khoản chi bao cấp, tăng dần tỷ lệ chi cho đầu tư phát triển, tập trung ưu tiên chi cho những nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội quan trọng và giải quyết những vấn đề xã hội bức xúc. Công tác quản lý và phân cấp ngân sách đã có những đổi mới cơ bản, nâng cao quyền chủ động và trách nhiệm của các đơn vị, các địa phương và các ngành sử dụng ngân sách; giảm được nhiều khâu, thủ tục không cần thiết trong cấp phát ngân sách, tập trung vào công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát tài chính.

Thứ ba, hệ thống NSNN ở nước ta được tổ chức theo kiểu “lồng ghép”, điều này về cơ bản đảm bảo tính thống nhất và tính tuân thủ của các cấp ngân sách.

Thứ tư, hệ thống NSNN ở nước ta là duy nhất và thống nhất, nhà nước chỉ có một ngân sách và do chính phủ trung ương quản lý, điều hành xuyên suốt. Quan điểm này phù hợp sự tồn tại độc lập của NSDP do vậy không đặt ra vấn đề "phân cấp ngân sách". Tuy nhiên để giúp cho trung ương trong việc quản lý ngân sách, các cấp chính quyền địa phương được chính phủ uỷ quyền thực hiện và quản lý một số nhiệm vụ nhất định trong hoạt động của hệ thống NSNN. Còn việc quyết

định tổng dự toán NSNN và NSDP, cân đối và quyết toán ngân sách trên địa bàn vẫn do trung ương quyết định. Tổ chức hệ thống NSNN theo quan điểm này có ưu điểm là nhà nước tập trung toàn bộ các nguồn lực để bố trí chi tiêu một cách hợp lý cho các nhu cầu của đất nước, chống được tình trạng cục bộ địa phương, bảo đảm được sự bình đẳng giữa các địa phương, các vùng về nguồn thu và nhiệm vụ chi.⁶

3.2. Những hạn chế

3.2.1. Hạn chế về tổ chức hệ thống NSNN

(i) Về tính lồng ghép

Quy định lồng ghép của hệ thống NSNN cơ bản đảm bảo tính thống nhất và tính tuân thủ của các cấp ngân sách. Tuy nhiên, sự lồng ghép này đã dẫn đến hàng loạt những hạn chế trong quản lý và sử dụng NSNN.

Thứ nhất, do tính lồng ghép này mà quy trình ngân sách khá phức tạp, thời gian xây dựng dự toán, giao dự toán và quyết toán ngân sách bị kéo dài trong khi thời gian cho mỗi cấp lại rất hạn chế, trách nhiệm của từng cấp không rõ ràng, không thực sự đảm bảo quyền tự chủ của cấp dưới.⁷ Điều này ảnh hưởng đến công tác quản lý, điều hành NSNN.

Hiện nay, dự toán NSNN thường được QH xem xét, quyết định tại những Kỳ họp cuối năm, vào tháng 10-11 hàng năm. Sau đó, căn cứ vào Nghị quyết của QH, Chính phủ giao nhiệm vụ thu - chi, tỷ lệ phần trăm phân chia đối với các khoản thu và mức phân bổ NSTU cho từng địa phương. Tại các địa phương, UBND chờ hướng dẫn của Chính phủ để hoàn thiện dự toán NSDP trình HĐND xem xét, thông qua. Với quy trình lập dự toán khá dài như trên đã làm cho các cơ quan, ban, ngành hữu quan ở địa phương phải chạy nước rút mới có thể thi hành đúng Luật. Việc lập dự toán NSNN đang thực hiện từ dưới lên và giao ngân sách thì theo chiều ngược lại nên các Bộ, ngành phải chờ địa phương báo cáo dự toán NSNN. Trên cơ sở đó mới tổng hợp, trình phương án điều chỉnh NSNN. Trong khi đó, bản thân các địa phương cũng phải chờ quyết định giao ngân sách ở Trung ương nên dường như phải mất gấp đôi thời gian để lập được dự toán NSNN. Thời gian lập dự toán dài thì đương nhiên, thời gian thẩm định dự toán ngân sách bị rút ngắn lại. Điều này đã làm tăng sức ép về tiến độ đối với các cơ quan được giao nhiệm vụ thẩm tra dự toán NSNN, cụ thể là UB Tài chính và Ngân sách của QH, Ban Kinh tế - Ngân sách của HĐND các địa phương.⁸

Thứ hai, sự lồng ghép trong hệ thống NSNN dẫn đến sự chồng chéo về thẩm quyền, hạn chế tính độc lập và quyền hạn của các cấp ngân sách; giảm tính hiệu quả, công khai, minh bạch trong việc lập, quyết định, giao dự toán ngân sách, sử dụng ngân sách và quyết toán NSNN. Do tính chất lồng ghép của hệ thống NSNN mà nhiều chỉ tiêu thu và chi của ngân sách cấp dưới do cấp trên ấn định. Điều này

⁶ Vũ Duy Khương, Một số ý kiến về việc hoàn thiện NSDP, <http://elib.lhu.edu.vn>

⁷ 5 năm thực hiện Luật NSNN - 7 bất cập lớn cần sửa đổi, <http://www.laocai.gov.vn>, 24/08/2009

⁸ Phương Thủy, Cần sớm nghiên cứu, sửa đổi Luật NSNN, <http://daibieunhandan.vn>, 12/10/2009

đã không khuyến khích cấp dưới tự cân đối thu, chi, lập dự toán tích cực, mà thường có xu hướng lập dự toán thu thấp, dự toán chi cao để được nhận trợ cấp nhiều hơn.⁹

Cũng do tính lồng ghép trong hệ thống NSNN nên HĐND dường như mới chỉ thực hiện một cách hình thức các thẩm quyền liên quan đến dự toán NSNN, quyết toán NSDP... Trên thực tế, cấp trên xem xét, giao nhiệm vụ dự toán ngân sách cho cấp dưới chủ yếu căn cứ vào dự toán do UBND lập, chứ không phải bản dự toán đã được HĐND xem xét, cho ý kiến. Bên cạnh đó, Luật NSNN quy định, khi có biến động lớn UBND mới phải trình HĐND xem xét, điều chỉnh dự toán. Còn, đối với những khoản thu, chi phát sinh vượt dự toán thì chỉ cần báo cáo Thường trực HĐND. Một trong hệ quả dễ nhìn thấy là dự toán NSDP được HĐND quyết định nhiều khi chưa phản ánh đúng thực trạng thu - chi ngân sách trên địa bàn. Nhiều khi địa phương quyết định dự toán không đúng với chỉ tiêu giao dự toán của Thủ tướng Chính phủ về chi đầu tư phát triển, chi cho giáo dục – đào tạo, khoa học công nghệ...

Thứ ba, thực hiện quy định về tính lồng ghép trong hệ thống ngân sách cũng làm khó tách bạch trách nhiệm trong việc giải ngân vốn chậm, lượng vốn chuyển nguồn tăng cao. Luật NSNN hiện hành cho phép được chuyển nguồn NSNN năm trước chưa sử dụng sang năm sau. Quy định này đã tháo gỡ vướng mắc trong việc xử lý nguồn cho các nhiệm vụ đã được bố trí, nhưng chưa thực hiện được, khắc phục tình trạng “chạy chi vào cuối năm”. Song, mặt khác, việc cho phép chi chuyển nguồn đã làm cho dòng lưu chuyển vốn đầu tư chưa được phản ánh đầy đủ trong cân đối NSNN. Điều này làm cho việc hạch toán năm ngân sách không còn nhiều ý nghĩa và để lại một lỗ hổng trong quản lý NSNN¹⁰

Ngoài ra, tính lồng ghép trong hệ thống NSNN còn làm cho việc lập, thẩm tra dự toán ngân sách gặp khó khăn.

(ii) Về tính duy nhất và thống nhất

Hệ thống NSNN được xây dựng duy nhất và thống nhất, nhà nước chỉ có một ngân sách và do chính phủ trung ương quản lý, điều hành xuyên suốt. Tuy nhiên, mặt hạn chế của phương án tổ chức này đó là các địa phương vẫn còn thụ động, trông chờ vào sự bổ sung ngân sách của trung ương mà chưa phát huy được sự chủ động, sáng tạo của mình trong khai thác nguồn thu cũng như tiết kiệm trong chi tiêu NSNN. Đặc biệt khi đất nước ta đang trong tình trạng kinh tế chậm phát triển, tệ quan liêu, nạn giấy tờ thủ tục hành chính rườm rà thì hiệu quả của phương án tổ chức hệ thống ngân sách cùng với quan điểm "phân cấp quản lý ngân sách" của Luật ngân sách sẽ hạn chế.¹¹

⁹ GS, TSKH. Tào Hữu Phùng, Giám sát trong một hệ thống NSNN lồng ghép ở Việt Nam, <http://luattaichinh.wordpress.com>, 11/11/2008

¹⁰ Phương Thủy, Cần sớm nghiên cứu, sửa đổi Luật NSNN, <http://daibieunhandan.vn>, 12/10/2009

¹¹ Vũ Duy Khương, Một số ý kiến về việc hoàn thiện NSDP, <http://elib.lhu.edu.vn>

(iii) Thiếu hiệu lực thi hành như một đạo luật tài chính

Ở nước ta Luật Ngân sách tuy đã được ban hành từ lâu nhưng không có hiệu lực thi hành như một đạo luật tài chính, do đó không có tác dụng hữu hiệu trong việc ngăn chặn tham ô và lãng phí trong bộ máy công quyền.

Theo thông lệ từ trước đến nay, dự toán ngân sách nhà nước hàng năm trình ra Quốc hội, được cơ quan này xét cấp “trợn gói” rồi được thi hành và quyết toán theo tinh thần các nghị quyết. Do đó việc thu - chi ngân sách Nhà nước thực hiện thường không sát với thực tế.

Đúng ra, sau khi được Quốc hội biểu quyết và ban hành thì mỗi cơ quan sẽ có đạo luật tài chính nắm lấy trong tay, rồi căn cứ vào đó mà quản lý phần kinh phí được Quốc hội phân bổ và tự thực hiện việc chi tiêu theo các định chế (khế ước, khảo giá, gọi thầu, đấu thầu...) chung của cả nước. Việc du di kinh phí nếu không được Quốc hội cho phép sẽ bị xử lý theo luật pháp chứ không phải chỉ là vi phạm hành chính.

Thế nhưng, để có được một ngân sách như thế thì Quốc hội trong vai trò làm luật của mình phải có đủ hai yếu tố: chuyên trách và chuyên nghiệp. Tuy nhiên, hiện nay, Quốc hội nước ta chưa có đủ cả hai yếu tố đó. Về chuyên trách, hơn 70% đại biểu Quốc hội đều kiêm nhiệm một chức vụ trong bộ máy Đảng, chính quyền, chính vì vậy, khó có thể hoàn toàn công tâm trong việc biểu quyết phân bổ các khoản thu chi trên cả nước, thể hiện ý muốn của toàn dân. Về tính chuyên nghiệp, Quốc hội chỉ làm việc định kỳ, không làm việc cả năm, điều này gây khó khăn cho các đại biểu trong việc xem xét, thảo luận, nghiên cứu để nắm rõ từng chi tiết nội dung của dự luật, để có sự chọn lựa chính xác trong khi biểu quyết những vấn đề quan trọng về quốc kế dân sinh, đặc biệt là trong bối cảnh áp lực của hàng chục đạo luật phải ra đời trong năm.

Nói tóm lại, trong phạm vi quốc gia, khi Luật Ngân sách của chúng ta chưa được chi tiết hoá cho mỗi cơ quan, địa phương, cũng như chưa trở thành một đạo luật tài chính được Quốc hội phê chuẩn hàng năm, thì vẫn có những lỗ hổng lớn – chứ không phải kẽ hở – cho tham nhũng hoành hành.¹²

3.2.2. Hạn chế về phân cấp quản lý

(i) Về phạm vi NSNN

Để tương thích với tính lồng ghép trong hệ thống NSNN, phạm vi của ngân sách đã được điều chỉnh, giúp địa phương có thể linh hoạt hơn trong việc huy động nguồn vốn để thực hiện các mục tiêu phát triển KT- XH của địa phương. Tuy nhiên, phạm vi ngân sách lại chưa được quy định cụ thể nên một số nguồn thu chưa được phản ánh vào NSNN.

¹² Trần Trọng Thức, Ngăn chặn tham nhũng bằng luật ngân sách, <http://tuanvietnam.vietnamnet.vn>, 19/06/2009

Cụ thể, Luật NSNN 2002 quy định: “Thu NSNN bao gồm các khoản thu từ thuế, phí, lệ phí...”. Song thực tế, các cơ quan hành chính Nhà nước vẫn được để lại một phần từ nguồn thu phí, lệ phí để bù đắp chi phí thu, phần còn lại mới nộp vào NSNN. Việc để lại chi phí thu như vậy chưa đáp ứng được nguyên tắc đầy đủ của NSNN và gây khó khăn cho nhà nước trong việc quản lý các khoản thu từ phí, lệ phí. Mặt khác, việc xác định tỷ lệ để lại chưa thống nhất, dẫn đến một số cơ quan hành chính không chỉ bù đắp cho chi phí thu mà còn để sử dụng cho các nhiệm vụ khác, gây bất bình đẳng giữa các cơ quan với nhau.

Đối với các khoản thu phí, lệ phí của các đơn vị sự nghiệp, hiện nay, một số phí dịch vụ mới chỉ đảm bảo một phần chi phí như học phí, viện phí... Về bản chất, đây là các khoản thu để bù đắp một phần chi phí của các dịch vụ công. Vì vậy, nếu đưa toàn bộ số thu, chi này vào cân đối NSNN thì sẽ gây khó khăn trong công tác điều hành ngân sách do số thu phí, lệ phí rất khó dự toán được chính xác. Đặc biệt, với việc áp dụng quy trình chi mới (rút dự toán), nếu thu không đạt dự toán thì cũng rất khó giảm được chi. Đã có nhiều khoản thu như học phí, viện phí... được để lại đơn vị để bù đắp chi, nếu quy định phải nộp rồi sau đó chi theo dự toán thì không khuyến khích thu, còn nếu nộp rồi cấp lại thì chỉ làm tăng thủ tục hành chính về ngân sách mà không giải quyết được vấn đề cần thiết là kiểm soát và tăng hiệu quả sử dụng.

(ii) Về dự phòng ngân sách ở các Bộ, sở, ban, ngành

Luật NSNN đã quy định dự phòng ngân sách để chi phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai, hỏa hoạn, nhiệm vụ phát sinh quan trọng về quốc phòng, an ninh và nhiệm vụ cấp bách khác phát sinh ngoài dự toán. Tuy nhiên, chưa có quy định tiêu chí để xác định nhiệm vụ nào là cấp bách được bổ sung từ dự phòng, nên còn có một số trường hợp sử dụng dự phòng chưa đúng với quy định của Luật NSNN.

Về việc bố trí dự phòng của các Bộ, cơ quan Trung ương và các đơn vị dự toán cấp I của các cấp ngân sách ở địa phương khi phân bổ dự toán, Luật NSNN hiện hành quy định “sau khi được Thủ tướng Chính phủ, UBND giao dự toán ngân sách, các cơ quan Nhà nước ở Trung ương và địa phương, các đơn vị dự toán có trách nhiệm phân bổ và giao dự toán cho các đơn vị trực thuộc”, không quy định “được để lại dự phòng đáp ứng thực hiện các nhiệm vụ phát sinh đột xuất trong năm”. Do vậy, trong quá trình triển khai thực hiện, một số Bộ, ngành và cơ quan gặp khó khăn khi cần thiết có dự phòng để chủ động thực hiện các nhiệm vụ liên quan đến phòng, chống thiên tai, dịch bệnh. Mỗi khi cần lại phải trình Chính phủ, rất phức tạp.¹³

(iii) Về tỷ lệ phân chia của 5 khoản thu cho ngân sách xã

Theo quy định của Luật NSNN, ngân sách cấp xã được hưởng tối thiểu 70% của 5 khoản thu (thuế chuyển quyền sử dụng đất; thuế nhà đất; thuế môn bài thu từ

¹³ 5 năm thực hiện Luật NSNN - 7 bất cập lớn cần sửa đổi, <http://www.laocai.gov.vn>, 24/08/2009

cá nhân, hộ kinh doanh; thuế sử dụng đất nông nghiệp thu từ hộ gia đình; lệ phí trước bạ nhà đất). Thế nhưng trong quá trình thực hiện, đã có tình trạng một số xã thừa nguồn đảm bảo nhiệm vụ chi, trong khi có xã nguồn thu chưa đảm bảo được nhiệm vụ chi, không thực hiện điều hòa được, gây khó khăn trong quản lý ngân sách.

(iv) Về cơ chế điều chỉnh nguồn thu khi có tăng giảm đột biến

Trong một số trường hợp, do chưa bao quát, lường hết được những yếu tố phát sinh mới (chẳng hạn có thêm nhà máy đi vào hoạt động...) nên một số địa phương có tăng thu đột biến; hoặc cơ sở tính chưa sát dẫn đến làm giảm thu lớn (ví dụ dự kiến thời gian tới sẽ có một nhà máy lớn đi vào hoạt động, đem lại nguồn thu lớn, nhưng sau đó nhà máy không hoạt động nữa). Tuy nhiên, Luật NSNN hiện hành không có quy định về vấn đề này, nên trong quá trình triển khai thực hiện phát sinh nhiều bất cập. Nếu không xử lý kịp thời thì có thể dẫn đến tình trạng địa phương bị giảm thu đột biến lâm vào tình trạng rất khó khăn, phải làm công văn đề nghị, nghĩa là sẽ dẫn đến cơ chế xin cho.

(v) Về việc hỗ trợ từ NSDP cho các cơ quan Trung ương đóng trên địa bàn

Luật NSNN hiện hành quy định không được dùng ngân sách của cấp này để chi cho nhiệm vụ của cấp khác, trừ trường hợp đặc biệt theo quy định của Chính phủ. Nhưng trên thực tế, đã có một số địa phương có điều kiện về ngân sách thực hiện hỗ trợ thêm cho các cơ quan Trung ương ở địa phương (cơ quan tư pháp, công an, quân đội...) Việc hỗ trợ này tạo thêm nguồn lực tài chính cho các cơ quan Trung ương để thực hiện nhiệm vụ và phù hợp với điều kiện thực tế ở địa phương. Song nếu đối chiếu vào luật thì việc hỗ trợ như vậy đã vi phạm quy định.¹⁴

Ngoài ra, còn phải kể đến những khiếm khuyết trong công tác giám sát NSNN. Bên cạnh những kết quả đạt được và rất có ý nghĩa trong công tác giám sát NSNN thời gian qua, thì hoạt động này vẫn còn những hạn chế nhất định như chất lượng chưa cao, còn tình trạng nể nang, né tránh, chưa thực sự mang tính xây dựng và thúc đẩy công tác quản lý và điều hành NSNN có hiệu quả.

III. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ NHẪM HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA VÀ HỆ THỐNG NGÂN SÁCH TRONG THỜI GIAN TỚI

1. Kiến nghị đối với chính sách tài khóa

1.1. Các giải pháp trong ngắn hạn

Trọng tâm trong ngắn hạn của chính sách tài khóa là giữ vững mức động viên vào ngân sách nhà nước khoảng dưới 30% GDP, không giảm nhưng cũng không được tăng để không tăng thêm gánh nặng huy động vào ngân sách nhà nước cho nền kinh tế. Bên cạnh đó, giảm đến mức thấp nhất và tiến tới xóa bỏ sự phân biệt về thành phần kinh tế trong cả thực hiện nghĩa vụ thu nộp ngân sách nhà nước

¹⁴ 5 năm thực hiện Luật NSNN - 7 bất cập lớn cần sửa đổi, <http://www.laocai.gov.vn>, 24/08/2009

cũng như thụ hưởng các khoản chi ngân sách nhà nước và mang tính chất chi ngân sách nhà nước.

Ưu tiên thứ hai là giảm mức độ thâm hụt ngân sách nhà nước trong lộ trình tiến tới cân bằng cán cân ngân sách nhà nước trong dài hạn. Trước mắt, hạn chế bớt chính sách nói lỏng tài khóa, nhất là nói lỏng thông qua tăng chi đầu tư phát triển, đồng thời xúc tiến chương trình cơ cấu lại chi ngân sách nhà nước theo hướng: ưu tiên đáp ứng đủ chi thường xuyên gắn với cải cách hành chính, tinh giản bộ máy và cắt giảm thủ tục; chi đầu tư phát triển hướng vào thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế; bảo đảm chi trả nợ đầy đủ, trong kế hoạch có thể bố trí trả nợ trước hạn. Giảm thuế để kích thích kinh tế, nên coi là biện pháp tình thế và chỉ có ý nghĩa sử dụng đúng mức, đúng mục đích, đúng đối tượng và ngắn hạn. Từng bước giảm thâm hụt ngân sách, thông qua các biện pháp điều hành xuất nhập khẩu, hạn chế nhập siêu. Quan tâm hơn nữa đến chính sách thu nhập, an sinh xã hội và các mục tiêu phát triển xã hội khác.

Bên cạnh đó, chính sách quản lý nợ, cả nợ công và nợ nước ngoài nên theo hướng không làm tăng quy mô nợ, đồng thời quản lý nợ trên cơ sở bảo đảm hiệu quả cả vay và sử dụng các khoản nợ, đặc biệt chú trọng quản lý rủi ro về vay nợ, vừa tránh tình trạng không phát hành được các công cụ nợ, vừa không sử dụng được nguồn thu từ các công cụ nợ đã phát hành như trong mấy năm gần đây.

Dưới đây là một số giải pháp cụ thể thực hiện trong ngắn hạn.

- Trước tiên, cần thực hiện tiết kiệm và sử dụng có hiệu quả chi ngân sách nhà nước, cả trong chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên; phấn đấu tăng thu ngân sách nhà nước so với dự toán và ưu tiên sử dụng tăng thu để giảm tỷ lệ bội chi ngân sách, tập trung nguồn lực để thực hiện các chính sách an sinh xã hội. Thực hiện nghiêm túc và quyết liệt các giải pháp đã được đề ra tại Nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 24/02/2011 của Chính phủ về những giải pháp chủ yếu tập trung kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, đảm bảo an sinh xã hội; trong đó, chú trọng các giải pháp về rà soát, cắt giảm đầu tư công.

Đối với chi thường xuyên, phải chủ động sắp xếp lại thứ tự ưu tiên, đảm bảo thực hiện các nhiệm vụ chính trị quan trọng, nâng cao hiệu quả, tiết kiệm chi ngân sách; hạn chế các khoản chi mang tính phô trương, lãng phí như hội họp, lễ hội, tổng kết; kiểm soát chặt chẽ dư nợ vay và đảm bảo trả nợ vay đúng hạn. Đặc biệt, cần phối hợp chặt chẽ công tác điều hành vay bù đắp bội chi và phát hành trái phiếu Chính phủ với công tác điều hành chính sách cung tiền tệ, chính sách lãi suất, nhằm đảm bảo ổn định vĩ mô, tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển kinh tế và đảm bảo huy động đủ nguồn cho nhu cầu chi ngân sách nhà nước, đảm bảo an ninh tài chính quốc gia.

- Để tiếp tục tạo điều kiện, khuyến khích đầu tư, thúc đẩy các doanh nghiệp phát triển sản xuất - kinh doanh, Bộ Tài chính cần tiếp tục đổi mới và hoàn thiện các cơ chế chính sách nhằm khuyến khích đầu tư đối với tất cả các thành phần kinh tế.

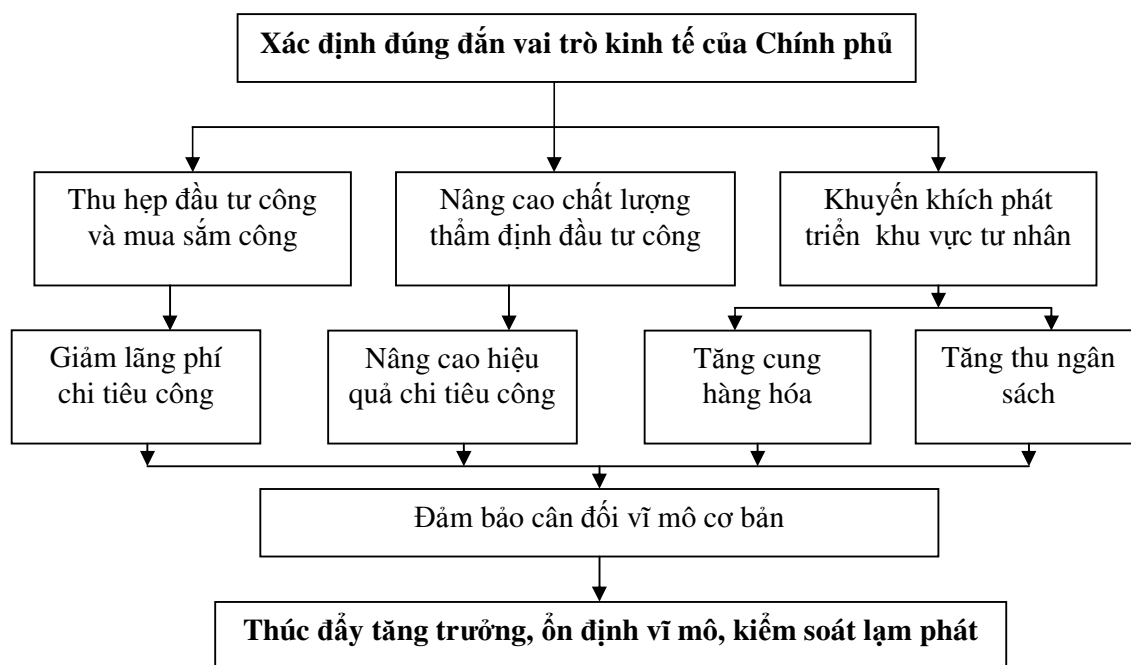
CIEM, Trung tâm Thông tin – Tư liệu 30

tế; hoàn thiện chính sách động viên tích cực để giải quyết hài hoà lợi ích giữa Nhà nước, doanh nghiệp và nhân dân, vừa đảm bảo nguồn thu cho ngân sách nhà nước, vừa tạo điều kiện cho doanh nghiệp tích tụ vốn phát triển sản xuất - kinh doanh. Đồng thời mở rộng các hình thức đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng theo đầu tư kết hợp công - tư và đầu tư tư nhân sở hữu kinh doanh các công trình kết cấu hạ tầng (BOT, BT, BTO, PPP...). Cần tiếp tục thực hiện huy động vốn thông qua phát hành trái phiếu, đẩy mạnh cơ chế bảo lãnh tín dụng đối với các doanh nghiệp nhỏ và vừa có các dự án sản xuất - kinh doanh khả thi nhưng gặp khó khăn về tài chính; sử dụng có hiệu quả nguồn trái phiếu chính phủ cho các dự án giao thông, thủy lợi, y tế, giáo dục, hạ tầng nông thôn. Đặc biệt, cần tiếp tục đẩy mạnh phát triển, hoàn thiện các loại thị trường tài chính và dịch vụ tài chính; đẩy nhanh tiến trình cổ phần hóa, sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước theo đúng lộ trình, phát triển thị trường chứng khoán, thị trường vốn theo hướng ổn định và minh bạch...

1.2. Các giải pháp trong trung và dài hạn

- Trước tiên, cần xem xét các giải pháp kiểm soát lạm phát, ổn định vĩ mô và thúc đẩy tăng trưởng từ chính sách tài khóa trong trung và dài hạn thông qua mô hình dưới đây:

Hình 11: Mô hình các giải pháp thông qua chính sách tài khóa



Mô hình trên chỉ ra những giải pháp cụ thể hơn sau đây:

- Xác định đúng đắn vai trò kinh tế của Chính phủ: Cho dù Chính phủ thực thi chính sách tài khóa như thế nào chăng nữa, nếu không thay đổi quan niệm về vai trò kinh tế của mình thì cũng khó có thể kiểm soát tận gốc rễ độ lớn của những mất cân đối vĩ mô. Không thể phủ nhận vai trò tạo động lực của Chính phủ trong nền kinh tế mới nổi, ở đó quy mô sản xuất của khu vực tư nhân phổ biến còn nhỏ, phân

tán và thiếu chiến lược kinh doanh thích hợp. Nhưng nếu Chính phủ cho rằng có thể làm mọi việc thành công thì đó là một sai lầm bởi lý do rất đơn giản: Chính phủ không có đủ nguồn lực tài chính, con người và thời gian để theo đuổi mọi việc đến nơi đến chốn một cách có hiệu quả. Chính phủ cần thiết can thiệp vào kinh tế nhưng phải nghiêm khắc tuân theo một chiến lược phát triển kinh tế mang tính ưu tiên rõ rệt.

- Nâng cao hiệu quả và chất lượng của đầu tư và chi tiêu công: Chính phủ cần tập trung điều chỉnh, cơ cấu lại chương trình đầu tư công theo hướng giảm tiến độ các dự án sử dụng nhiều vốn, ưu tiên các dự án sử dụng nhiều lao động, ít nhập khẩu, khuyến khích sản xuất trong nước, xuất khẩu. Đầu tư công của Chính phủ cần được cơ quan có thẩm quyền rà soát một cách thận trọng; cần được thẩm định bởi cơ quan thẩm định đầu tư độc lập thuộc Chính phủ và công khai tới người dân để đảm bảo tính hiệu quả, khả thi của dự án. Cơ cấu lại đầu tư công theo hướng nâng tỷ lệ đầu tư nhà nước cho nông nghiệp, nông thôn, các lĩnh vực giáo dục, y tế, nghiên cứu phát triển và chuyển giao công nghệ; thiết lập cơ chế hợp tác “công - tư” trong đầu tư phát triển hạ tầng kỹ thuật theo cơ chế thị trường.

Xây dựng các thể chế quản lý chi tiêu công trong từng thời kỳ cho phù hợp với mục tiêu phát triển kinh tế của đất nước. Trong thời gian tới, cần đẩy nhanh tiến trình soạn thảo Luật Đầu tư công, trình Quốc hội thông qua để áp dụng trong thực tế. Tăng cường công tác quản lý, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán các dự án đầu tư công. Sử dụng nguồn vốn ngân sách tập trung, chống dàn trải, chống thất thoát, thực hiện tiết kiệm, chống tiêu cực và lãng phí. Kiện toàn bộ máy quản lý khu vực công và có chế tài đủ mạnh để nâng cao trách nhiệm của người quyết định đầu tư.

- Khuyến khích phát triển khu vực tư nhân: Mở rộng vai trò của khu vực tư nhân đạt được nhiều mục tiêu: khơi thông nguồn lực toàn xã hội, tăng cung hàng hóa và dịch vụ (GDP và giá cả), giải quyết công ăn việc làm và gia tăng nguồn thu ngân sách nhà nước. Đây cũng chính là những mục tiêu cơ bản mà chính sách tài khóa hướng đến. Không giành những cơ hội kinh doanh tốt cho các doanh nghiệp nhà nước mà chia đều cơ hội kinh doanh cho doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế. Tìm cách thu hút các nhà đầu tư, nhất là những nhà đầu tư có tiềm lực và kinh nghiệm của nước ngoài thông qua ban hành chế độ chính sách liên quan đến kinh phí thuê đất, thuế, phối hợp di dời, vốn tín dụng, ưu đãi... “Buông” dần doanh nghiệp nhà nước, tức là để cho doanh nghiệp nhà nước tự xoay sở, cụ thể nhất là hạn chế bảo lãnh doanh nghiệp nhà nước vay thương mại (khi họ tự vay họ sẽ phải trả lãi nhiều hơn, tất yếu buộc họ phải tính toán để vận hành doanh nghiệp có hiệu quả hơn).

- Tăng thu NSNN: Giải pháp then chốt là tiếp tục đẩy mạnh cải cách hệ thống thuế mà cốt lõi là thực hiện thành công Chiến lược cải cách hệ thống thuế giai đoạn 2011 - 2020 (được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 732/QĐ-TTg ngày 17/5/2011). Muốn vậy, cần chú trọng đến mục tiêu, bám sát các giải pháp và

nội dung cải cách cụ thể, quyết tâm thực hiện đạt kết quả cao nhất. Cần có sự phân kỳ, cụ thể hóa Chiến lược theo từng giai đoạn và chú ý tới chính sách tài khóa, đảm bảo việc thực hiện cải cách thuế hỗ trợ tích cực cho việc thực hiện có hiệu quả chính sách tài khóa.

- Xác lập kỷ luật tài khóa tổng thể, bao gồm các nội dung chủ yếu sau đây:

+ Về bội chi, xác lập hai con số: (1) Tỷ lệ bội chi ngân sách so với GDP; và (2) Tỷ lệ bội chi ngân sách lũy kế so với GDP (thực chất đây cũng là tỷ lệ nợ so với GDP vì bội chi được trang trải chủ yếu bằng vay nợ).

+ Xác lập tỷ lệ nợ so với GDP.

+ Xác lập tổng trần chi tiêu và trần chi tiêu cho các lĩnh vực và cho từng ngành.

+ Xác lập các khoản chi bắt buộc hay sàn chi tiêu và các khoản chi không bắt buộc.

+ Xây dựng các chương trình mục tiêu quốc gia theo hướng ưu tiên chiến lược.

+ Kiên quyết thay đổi phương thức soạn lập ngân sách và thực hiện Khung khổ Chi tiêu Trung hạn (MTEF) theo một lộ trình rõ ràng. Ngày 20/6/2008 Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư số 55/2008/TT-BTC hướng dẫn 6 Bộ (Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Y tế, Bộ NN và PTNT và Bộ Giao thông Vận tải) và 3 địa phương (Hà Nội, Bình Dương và Vĩnh Long) thí điểm xây dựng kế hoạch tài chính trung hạn và kế hoạch chi tiêu trung hạn giai đoạn 2009-2011. Trong thời gian tới, cần có sự đánh giá kỹ lưỡng kết quả thí điểm và nghiên cứu mở rộng áp dụng trên phạm vi cả nước.

2. Kiến nghị đối với hệ thống NSNN

Trong quản lý vĩ mô nền kinh tế nói chung cũng như trong kinh tế thị trường nói riêng, NSNN có vai trò hết sức quan trọng. Có thể nói, NSNN đóng vai trò huy động các nguồn Tài chính để đảm bảo nhu cầu chi tiêu của Nhà nước; là công cụ điều tiết thị trường, bình ổn giá cả và chống lạm phát; là công cụ định hướng phát triển sản xuất và thúc đẩy hoạt động sản xuất, tạo ra môi trường kinh doanh thuận lợi cho các cá nhân, chủ thể trong nền kinh tế; và là công cụ điều chỉnh thu nhập giữa các tầng lớp dân cư. Chính vì vậy, hoàn thiện hệ thống NSNN là nhiệm vụ tối quan trọng để đảm bảo sự phát triển ổn định, bền vững của nền kinh tế quốc dân.

Chúng ta biết rằng, quản lý NSNN, quan hệ giữa các cấp chính quyền trong việc phân cấp quản lý NSNN là vấn đề rất phức tạp, làm sao vừa đảm bảo được tính tập trung thống nhất, vừa phát huy tính chủ động, sáng tạo của các cấp chính quyền trong việc giải quyết tốt các vấn đề kinh tế - xã hội, bảo đảm kỷ cương pháp luật trong quản lý NSNN. Cũng như vậy, việc điều chỉnh cơ chế phân cấp NSDP vừa đảm bảo các nguyên tắc cơ bản của Luật ngân sách VN, vừa đảm bảo tính hiệu

quả của cả hệ thống ngân sách phù hợp với cơ chế thị trường có sự định hướng của nhà nước và điều kiện kinh tế - xã hội của nước ta. Theo đó, mô hình và cơ chế phân cấp NSNN cần đảm bảo được các nguyên tắc:

- Đảm bảo vai trò chủ đạo của NSTU nhưng cần phải xác định rõ và tôn trọng vị trí độc lập của NSDP trong hệ thống NSNN thống nhất.

- Phân cấp NSDP phải phù hợp với chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của mỗi cấp chính quyền địa phương.

- Phân cấp NSDP phải rõ ràng và ổn định về nguồn thu và nhiệm vụ chi để tạo điều kiện cho các cấp ngân sách điều hành chủ động và độc lập.

Thực hiện các nguyên tắc trên cần đáp ứng được hai yêu cầu sau:

Một là, đảm bảo tính tập trung thống nhất của ngân sách quốc gia. NSTU đảm nhận những nhiệm vụ chi chính và quan trọng mang tính chiến lược trên phạm vi toàn quốc; thực hiện điều chỉnh cơ cấu kinh tế, đảm bảo sự phát triển cân đối, hợp lý giữa các vùng, các ngành, các địa phương theo tốc độ và bước đi thích hợp. NSDP tập trung chăm lo cơ sở hạ tầng, phúc lợi xã hội, quản lý nhà nước đối với các lĩnh vực được phân NSDP thay vì chỉ giao một số nhiệm vụ gọi là phân cấp quản lý ngân sách như hiện nay.

Hai là, khuyến khích tính năng động, tự chủ của chính quyền địa phương các cấp. Trên cơ sở các luật thuế, các định mức, tiêu chuẩn, chế độ chi thống nhất và cơ chế phân cấp thu chi, chính quyền địa phương quyết định phân bổ ngân sách cấp mình phù hợp với nhu cầu và quyền lợi của nhân dân địa phương trong khuôn khổ pháp luật. Đổi mới cơ chế phân cấp ngân sách cho các cấp NSDP sẽ tạo động lực để các địa phương chăm lo phát triển nguồn thu, bố trí chi hợp lý có hiệu quả.

Đáp ứng các nguyên tắc và yêu cầu trên nội dung phân cấp ngân sách phải được điều chỉnh thích hợp, trong đó cần có cơ chế cho phép các địa phương mở rộng thêm nguồn thu tùy theo khả năng, đặc thù của địa phương trong khuôn khổ pháp luật và được nhà nước trung ương đồng ý.¹⁵

Dưới đây là một số kiến nghị bài viết đưa ra nhằm hoàn thiện hệ thống NSNN, góp phần quản lý và sử dụng NSNN hiệu quả hơn:

2.1. Khắc phục tính lỏng ghép trong hệ thống NSNN

Lỏng ghép là vấn đề lớn nhất của NSNN ở Việt Nam hiện nay. Theo kinh nghiệm quốc tế, trong hệ thống NSNN của phần lớn các nước trên thế giới như Đức, Mỹ, Canada, Trung Quốc, Thái Lan..., các cấp ngân sách không lỏng ghép với nhau, ngân sách từng cấp do quốc hội và HĐND cấp đó quyết định. Với mô hình không lỏng ghép như vậy, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp ngân sách được quy định rõ ràng hơn, đơn giản hóa được các thủ tục trong công tác lập, chấp hành

¹⁵ Vũ Duy Khương, Một số ý kiến về việc hoàn thiện ngân sách địa phương, <http://elib.lhu.edu.vn>, Tạp chí Phát triển Kinh tế, Số 90 tháng 4/1998

và quyết toán NSNN, mỗi cấp ngân sách có thời gian và điều kiện để xem xét chi tiết, kiểm soát ngân sách cấp mình, tăng tính công khai, minh bạch của NSNN.

Tuy nhiên, trong điều kiện hiện nay thì Việt Nam chưa thể thực hiện ngay được mô hình không lồng ghép các cấp ngân sách do việc phân cấp kinh tế - xã hội giữa các cấp chính quyền ở địa phương vẫn chưa thống nhất, đặc biệt là trong bối cảnh Việt Nam đang thí điểm không tổ chức HĐND ở một số quận, huyện, phường theo Nghị quyết Trung ương 5 khóa X, theo đó sẽ không có ngân sách ở một số quận, huyện, phường, và sẽ rất phức tạp khi thiết kế nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách ở địa phương. Bên cạnh đó, việc bỏ hẳn cơ chế này là trái với Hiến pháp (quy định rằng Quốc hội quyết định NSNN). Chính vì thế, cần phải có một bước chuyển tiếp, khắc phục dần tính lồng ghép. Cụ thể, trước mắt sẽ vẫn giữ hệ thống NSNN như quy định hiện hành, chỉ sửa đổi một số nội dung cho phù hợp với thực tế. Chẳng hạn, về chi NSNN, Quốc hội chỉ quyết định tổng chi NSNN, bao gồm chi NSTU và chi NSDP; đối với NSDP, không quyết định chi tiết theo các lĩnh vực chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trả nợ, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính, dự phòng ngân sách, và không quyết định rằng trong chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên phải có mức chi cụ thể cho các lĩnh vực giáo dục – đào tạo, khoa học công nghệ... Nói cách khác, Quốc hội chỉ quyết định tổng thu, chi, số bội chi, những định hướng cơ bản của ngân sách chứ không đi vào con số cụ thể. Việc sửa đổi này sẽ tạo quyền chủ động hơn cho địa phương trong phân bổ và quyết định ngân sách.¹⁶

2.2. Xây dựng luật NSNN thành một đạo luật tài chính

Theo kinh nghiệm ở nhiều nước, việc chống tệ nạn lãng phí và tham nhũng có thể được thực hiện rất hiệu quả bằng một đạo luật tài chính (ngân sách cụ thể) được xây dựng hàng năm qua bốn giai đoạn chính: soạn thảo ngân sách, biểu quyết ngân sách, kiểm soát thi hành ngân sách và thanh quyết toán ngân sách. Trong mỗi giai đoạn này, người ta qui định đầy đủ các thể chế, định chế và cơ chế với thẩm quyền và trách nhiệm rõ ràng, minh bạch.

Dự thảo ngân sách nhà nước hàng năm do cơ quan chuyên trách (chứ không phải cơ quan được phân bổ ngân sách) chịu trách nhiệm soạn thảo. Ở nhiều nước tiên tiến, cơ quan này thường trực thuộc hành pháp, được tổ chức theo hệ thống dọc từ trung ương đến địa phương và không chịu ảnh hưởng của bất cứ cơ quan nào nên có thể hành xử hữu hiệu chức năng và nhiệm vụ của mình.

Cơ quan trên có trách nhiệm hướng dẫn các cơ quan địa phương trên toàn quốc lập dự thảo ngân sách theo đúng định hướng phát triển của nhà nước và phải được cơ quan chuyên trách duyệt xét lại trước khi trình ra Quốc hội. Do đó ngay từ trong dự thảo đã có thể loại bỏ những chi phí bất hợp lý. Đó là một dự thảo về thu

¹⁶ 5 năm thực hiện Luật NSNN - 7 bất cập lớn cần sửa đổi, <http://www.laocai.gov.vn>, 24/08/2009

chi đúng đắn phù hợp với chủ trương chính sách của Chính phủ, với nhu cầu thực sự của quốc gia, từ đó việc cân đối ngân sách sẽ dễ dàng thực hiện.

Dự thảo ngân sách hàng năm được trình trước Quốc hội như một bộ luật, với đầy đủ các mục, chương, điều, khoản (kèm theo những chi tiết, giải thích cần thiết). Quốc hội có thể xem xét dự thảo ngân sách của mỗi cơ quan, mỗi địa phương đến từng chi tiết để có thể cắt giảm hoặc phân bổ lại phù hợp với tình hình thực tiễn của đất nước và nguyện vọng của người dân.

Khi đã được Quốc hội biểu quyết chấp thuận, dự thảo sẽ trở thành Luật Ngân sách cụ thể của năm và được phổ biến đến các cơ quan địa phương để thi hành. Do đó, sẽ khó có chuyện những khoản tiền không ghi trong ngân sách, không được Quốc hội - Chính phủ thông qua, mà vẫn có thể tùy tiện chi tiêu hoang phí như tình trạng phổ biến hiện nay ở nước ta.

Nói tóm lại, để có thể hạn chế được tình trạng tham nhũng trong quản lý và sử dụng NSNN, NSNN nhất thiết phải trở thành một đạo luật tài chính và phải được cường chế thi hành như tất cả các đạo luật khác. Bởi lẽ, ngoài những đặc tính cơ bản hơn hẳn các đạo luật khác – như được Quốc hội biểu quyết hàng năm, liên quan đến việc sử dụng công quỹ vốn thường bị lạm dụng, đối tượng thi hành không phải là người dân mà là viên chức nhà nước – Ngân sách nhà nước còn được ví như trái tim, là mạch máu của toàn bộ cơ thể quốc gia.¹⁷

2.3. Xác định rõ hơn phạm vi NSNN

Để khắc phục những bất cập liên quan đến phạm vi ngân sách, cần phân định các khoản thu phí, lệ phí gắn với mục tiêu, tính chất và đặc điểm của từng loại phí, lệ phí cũng như gắn với từng loại hình cơ quan, đơn vị để xác định khoản thu nào nộp NSNN, khoản thu nào để lại cho đơn vị. Cụ thể: Phí, lệ phí do cơ quan hành chính Nhà nước thu thì nộp toàn bộ số thu vào NSNN, còn chi phí thực hiện nhiệm vụ thu của các cơ quan này sẽ được NSNN đảm bảo theo đúng định mức tiêu chuẩn chi ngân sách được pháp luật quy định. Đối với các khoản phí, lệ phí do các đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện thu, thì căn cứ lộ trình đổi mới cơ chế hoạt động, cơ chế tài chính của các đơn vị sự nghiệp công lập, khi chuyển đổi phương thức quản lý đối với các đơn vị sự nghiệp công lập, phí, lệ phí của đơn vị sự nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực dịch vụ (giáo dục, y tế, văn hóa, xã hội...) được coi là nguồn thu của đơn vị. Nhà nước giao toàn bộ cho đơn vị sự nghiệp quản lý, sử dụng, kế toán, quyết toán và công bố công khai theo quy định của pháp luật, không hạch toán vào NSNN. Đây cũng giống như một doanh nghiệp công, những khoản thu được chính là doanh thu. Tuy nhiên, có đặc trưng là cơ quan Nhà nước nên vẫn sẽ được hỗ trợ một phần từ ngân sách, chỉ quản lý phần ngân sách hỗ trợ đó. Việc

¹⁷ Trần Trọng Thức, Ngăn chặn tham nhũng bằng luật ngân sách, <http://tuanvietnam.vietnamnet.vn>, 19/06/2009

kiểm soát sẽ được thực hiện bằng chính sách, quyết định thu cái gì, thu như thế nào chứ không quy định con số thu cụ thể (nói cách khác là không ghi thu).

Một khía cạnh khác trong vấn đề phạm vi ngân sách đó là khoản thu xô số kiến thiết và tiền sử dụng đất. Xét bản chất thì cả hai khoản thu này đều là thu ngân sách và theo nguyên tắc phải phản ánh đầy đủ vào thu NSNN. Tuy nhiên, thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng X, nguồn thu xô số kiến thiết được để lại đầu tư cơ sở hạ tầng phúc lợi xã hội quan trọng của địa phương, không đưa vào cân đối NSNN. Trong khi đó, tiền thu sử dụng đất là nguồn thu NSDP được hưởng 100% và được cân đối đầu tư trở lại tương ứng. Như vậy, cách cân đối 2 khoản thu này không thống nhất.

Nên chăng cần phản ánh cả hai khoản thu xô số kiến thiết và tiền sử dụng đất vào cân đối NSNN, đồng thời, quy định nguồn thu xô số kiến thiết và tiền sử dụng đất không sử dụng để tính tỷ lệ điều tiết giữa NSTU và NSDP hoặc tính số bổ sung cân đối từ NSTU và NSDP. Thực hiện phương án này vừa đảm bảo nguyên tắc tập trung đầy đủ các khoản thu vào NSNN, vừa đảm bảo được mục tiêu sử dụng các khoản thu này theo quyết định của cấp có thẩm quyền.

2.4. Cho phép dự phòng ngân sách ở các Bộ, sở, ban, ngành

Trên thực tế, thường thì khi cấp trung ương ra chính sách thì địa phương lại phải chi tiền để thực hiện và nếu địa phương ra chính sách thì “xin tiền” của trung ương rất khó. Vì vậy, thường phải lấy tiền từ quỹ dự phòng NSDP. Tuy nhiên, quỹ này cũng có hạn. Thêm vào đó, 50% quỹ dự phòng dùng để chi lương, để tăng thêm tiền lương; 50% ngân sách để chi thiên tai địch họa, nên việc thực hiện các chính sách do địa phương ban hành thì đành phải “quanh co” trong nguồn vốn eo hẹp của mình.¹⁸

Vì vậy, liên quan đến các vấn đề phát sinh cần sử dụng ngân sách dự phòng, Luật NSNN nên bổ sung quy định “các cơ quan Nhà nước ở Trung ương và địa phương, các đơn vị dự toán (trong lĩnh vực giao thông, thủy lợi, y tế...) khi phân bổ, giao dự toán cho các đơn vị trực thuộc được phép dự phòng để chủ động thực hiện các nhiệm vụ phát sinh đột xuất trong năm.

Tuy nhiên, cần cân nhắc kỹ lưỡng vấn đề này bởi nó xa rời với thông lệ quốc tế. Chẳng hạn, nếu cho phép bố trí dự phòng ở các Bộ, sẽ tồn tại 2 quỹ dự phòng: (i) Dự phòng chung của ngân sách do cơ quan quản lý tài chính là Chính phủ hoặc Chủ tịch ủy ban điều hành; và (ii) Dự phòng của các Bộ.

2.5. Cân nhắc tỷ lệ phân chia của 5 khoản thu cho ngân sách xã

Theo quy định của Luật NSNN, ngân sách cấp xã được hưởng tối thiểu 70% của 5 khoản thu (thuế chuyển quyền sử dụng đất; thuế nhà đất; thuế môn bài thu từ cá nhân, hộ kinh doanh; thuế sử dụng đất nông nghiệp thu từ hộ gia đình; lệ phí

¹⁸ Lê Thị Thu Thủy, Vai trò của chính quyền địa phương trong hoạt động tài chính - ngân hàng, <http://www.hids.hochiminhcity.gov.vn>

trước bạ nhà đất). Thế nhưng trong quá trình thực hiện, đã có tình trạng một số xã thừa nguồn đảm bảo nhiệm vụ chi, trong khi có xã nguồn thu chưa đảm bảo được nhiệm vụ chi, không thực hiện điều hòa được, gây khó khăn trong quản lý ngân sách.

Nên chăng chỉ quy định 5 khoản thu trên phải phân cấp cho xã, còn việc quyết định tỷ lệ phần trăm phân chia đối với 5 khoản thu cho ngân sách xã do HĐND cấp tỉnh quyết định theo tình hình thực tế của địa phương.

Đối với khoản thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hàng hóa, dịch vụ trong nước và thuế giá trị gia tăng (VAT) hàng sản xuất trong nước, theo quy định của Luật NSNN, khoản thu thuế tiêu thụ đặc biệt hàng sản xuất trong nước và thuế VAT (không kể thuế VAT hàng nhập khẩu) là khoản thu phân chia giữa NSTU và NSDP có trụ sở doanh nghiệp đóng tại địa bàn. Tuy nhiên, 2 khoản thuế gián thu, do các tổ chức, cá nhân cả nước nộp, không phải chỉ có các tổ chức, cá nhân trên địa bàn địa phương đó, nên chỉ phân chia cho địa phương có trụ sở của doanh nghiệp đóng trên địa bàn là chưa hợp lý.

Theo kinh nghiệm quốc tế, một số nước trên thế giới như Đức, Áo... thực hiện phân chia nguồn thu VAT cho các cấp ngân sách, trong đó, phần phân chia cho các địa phương chủ yếu căn cứ vào tiêu chí dân số.

Tham khảo kinh nghiệm quốc tế, nên chăng quy định cụ thể tỷ lệ phần trăm phân chia tổng số thu thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hàng hóa, dịch vụ trong nước và thuế VAT hàng sản xuất trong nước trong cả nước giữa NSTU và ngân sách của các địa phương. Sau đó, thực hiện phân chia tổng số thuế ngân sách các địa phương hưởng cho từng địa phương theo các tiêu chí về dân số, sức mua (thu nhập bình quân đầu người)... Thực hiện phương án này là phân chia nguồn lực 2 khoản thuế gián thu trên đồng đều trên cả nước, hàng năm, các địa phương cùng được hưởng số tăng thu, khắc phục tình trạng chênh lệch ngày càng lớn giữa địa phương có doanh nghiệp lớn đóng trụ sở với các địa phương khác.

2.6. Có cơ chế điều chỉnh nguồn thu khi có tăng giảm đột biến

Trong trường hợp NSDP có tăng, giảm thu đột biến trong kỳ ổn định ngân sách thì Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Quốc hội quyết định biện pháp điều chỉnh số tăng, giảm thu cho phù hợp. Vấn đề cốt yếu hiện nay là phải xác định rõ khái niệm “đột biến”, thế nào là “tăng đột biến” và “giảm đột biến”.

2.7. Cho phép hỗ trợ từ NSDP cho các cơ quan Trung ương đóng trên địa bàn

Cần giữ quy định mang tính nguyên tắc như Luật NSNN hiện hành, nhưng cũng cần quy định cụ thể các trường hợp được sử dụng ngân sách cấp này hỗ trợ cho các nhiệm vụ chi của cấp khác.¹⁹

¹⁹ 5 năm thực hiện Luật NSNN - 7 bất cập lớn cần sửa đổi, <http://www.laocai.gov.vn>, 24/08/2009

2.8. Trao quyền tự chủ nhiều hơn cho chính quyền địa phương

Hiện nay, Luật NSNN 2002 không quy định cụ thể các nguồn thu, nhiệm vụ chi của từng cấp NSDP nữa, mà chỉ quy định chung các nhiệm vụ chi và nguồn thu của ba cấp chính quyền địa phương (CQDP). Cụ thể, cấp nào có quyền hạn và nghĩa vụ gì thì giao cho HĐND cấp tỉnh tự quyết. Điều này đảm bảo quyền tự chủ của CQDP. Tuy nhiên, nó chỉ hữu ích khi các nguồn thu phân bổ cho địa phương ở mức đủ để cân đối các khoản chi. Hiện nay, 80% nguồn thu để cân đối chi NSDP phụ thuộc vào sự phân bổ của Quốc hội và Chính phủ. Các nguồn vốn trái phiếu, chương trình mục tiêu của trung ương hay chi thường xuyên khi phân về địa phương thì đã có địa chỉ cụ thể. Vậy nên, thực tế nguồn vốn ngân sách để HĐND bàn phân bổ còn rất ít. Điều này đòi hỏi phải có “sự phân quyền tài chính” một cách hợp lý, đảm bảo quyền lợi của các cấp CQDP trong hoạt động thu chi ngân sách cấp mình. Nên chăng, nên trao quyền thu cho CQDP trong các sắc thuế địa phương, nhằm tạo sự phân bổ đồng đều nguồn thu giữa các địa phương, tương ứng với nhiệm vụ chi của từng cấp chính quyền. Việc ban hành các qui định về thuế phải làm sao đảm bảo tính công bằng, trung lập và dễ thu của mỗi sắc thuế; đồng thời, sửa đổi Luật Ngân sách theo hướng bảo đảm quyền quyết định cao hơn nữa NSDP của HĐND các cấp, tạo điều kiện cho CQDP chủ động xử lý các công việc ở địa phương.²⁰

2.9. Tạo lập cơ chế phù hợp để nâng cao hiệu lực giám sát NSNN

Đề quản lý và điều hành NSNN lành mạnh, bền vững và hiệu quả cao thì không thể thiếu công tác giám sát NSNN. Công tác này được xem là “chìa khóa” để giữ cho NSNN không xảy ra khủng hoảng, bảo đảm an ninh tài chính và cho phép các nhà quản lý phát hiện và phòng ngừa những nguy cơ xảy ra đối với công tác quản lý và điều hành NSNN, tác động xấu đến kinh tế vĩ mô và nền tài chính quốc gia. Thực tế cho thấy, sự yếu kém của hệ thống giám sát NSNN (cả vĩ mô và vi mô) là một trong những nguyên nhân dẫn đến hao tổn nguồn lực tài chính, không đủ để thực hiện các mục tiêu và nhiệm vụ đã đặt ra. Cải cách và hoàn thiện hệ thống giám sát NSNN, cơ chế kiểm tra, thanh tra, đánh giá mức độ rủi ro của NSNN và của cả hệ thống tài chính nói chung là hết sức cần thiết.

Giám sát trong một hệ thống NSNN “lồng ghép” như ở Việt Nam là rất phức tạp và khó khăn, nhưng nó đóng vai trò quan trọng để góp phần bảo đảm cho việc quản lý và điều hành NSNN đúng pháp luật, đúng Nghị quyết của Quốc hội, Nghị quyết của HĐND về NSNN, bảo đảm thực quyền của các cơ quan dân cử; tăng cường tính công khai, minh bạch ngân sách nhằm tạo điều kiện cho việc thực hiện việc kiểm tra, kiểm soát và giám sát của các cơ quan chức năng; thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở, nhằm đẩy lùi những hiện tượng tham nhũng, tiêu cực.

²⁰ Lê Thị Thu Thủy, Vai trò của chính quyền địa phương trong hoạt động tài chính - ngân hàng, <http://www.hids.hochiminhcity.gov.vn>

Nên chăng, cần có các quy định cụ thể chế độ báo cáo định kỳ từng quý của các cơ quan nhà nước, các đơn vị kinh tế phải gửi tới Quốc hội và HĐND; quy định cụ thể về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện những ý kiến, kiến nghị của Quốc hội và HĐND; quy định các chế tài cần thiết trong trường hợp các cơ quan nhà nước không xem xét giải quyết, hoặc giải quyết không thoả đáng những kiến nghị qua giám sát của Quốc hội và HĐND.

Bên cạnh đó, cần tăng cường sự phối hợp giữa Quốc hội và HĐND cấp tỉnh. Sau giám sát, Quốc hội và HĐND cấp tỉnh cần có kiến nghị xác đáng với Chính phủ, UBND trong việc chấp hành Nghị quyết của Quốc hội và Nghị quyết của HĐND; xử lý các kiến nghị sau giám sát.²¹

²¹ GS, TSKH. Tào Hữu Phùng, Giám sát trong một hệ thống NSNN lồng ghép ở Việt Nam, <http://luattaichinh.wordpress.com>, 11/11/2008

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vũ Tuấn Anh, “Tóm tắt tình hình đầu tư công ở Việt Nam trong 10 năm qua”, Tài liệu nghiên cứu, 2011.
2. Lê Xuân Bá – Hoàng Thu Hòa (CB), *Nâng cao chất lượng của sự phát triển kinh tế - xã hội*, XNB Tài chính, Hà Nội, 2010.
3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, “Báo cáo tổng hợp công tác giám sát, đánh giá tổng thể đầu tư năm 2010”, 2011.
4. Chính phủ, Nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 24/2/2011 của Chính phủ về những giải pháp chủ yếu tập trung kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội.
5. Nguyễn Đình Cung, “Nâng cao hiệu quả đầu tư và chuyển dịch cơ cấu kinh tế trong trước mắt và trung hạn”, <http://www.vnep.org.vn>, 2010.
6. Nguyễn Đình Cung (CNĐT), “Định hướng và giải pháp nhằm tái cơ cấu nền kinh tế nước ta trong giai đoạn tới năm 2010 và các năm tiếp theo”, Đề tài khoa học cấp Bộ, Viện NC QLKT Trung ương, 2010.
7. Trần Văn Giao, “Cải cách tài chính công ở Việt Nam hiện nay”, Tạp chí Cộng sản, số 11/2008.
8. Vũ Duy Khương, Một số ý kiến về việc hoàn thiện NSDP, <http://elib.lhu.edu.vn>
9. Đinh Hiền Minh (Trưởng nhóm), “Vượt qua mô hình phát triển dựa vào đầu tư”, Báo cáo nghiên cứu phục vụ Đề án “Cơ cấu lại nền kinh tế Việt Nam thông qua chính sách khuyến khích đầu tư và tăng cường quản lý vĩ mô”, 2010.
10. Đỗ Đức Minh, “Kinh tế vĩ mô của Việt Nam 2010-2011 và chính sách tài khóa – tiền tệ thắt chặt”, Tài liệu trình bày tại khóa học, 2011.
11. Tào Hữu Phùng, “Giám sát trong một hệ thống NSNN lồng ghép ở Việt Nam”, <http://luattaichinh.wordpress.com>, 11/11/2008
12. Quốc hội, Luật NSNN 2002
13. Lê Thị Thu Thủy, “Vai trò của chính quyền địa phương trong hoạt động tài chính - ngân hàng”, <http://www.hids.hochiminhcity.gov.vn>
14. Phương Thủy, “Cần sớm nghiên cứu, sửa đổi Luật Ngân sách nhà nước”, <http://daibieunhandan.vn>, 12/10/2009
15. Tổng cục Thống kê, *Niên giám thống kê 2009*, NXB Thống kê, Hà Nội, 2010.
16. Viện Nghiên cứu QLKT Trung ương, “Giảm khối lượng, tăng hiệu quả đầu tư công”, Thông tin chuyên đề, số 3/2011.

17. Viện Nghiên cứu QLKT Trung ương, “Thay đổi mô hình phát triển kinh tế - xã hội và cơ cấu lại nền kinh tế Việt Nam”, Thông tin chuyên đề, số 2/2011.
18. Trang tin điện tử <http://www.baodautu.vn>
19. Trang tin điện tử <http://www.laocai.gov.vn>, “5 năm thực hiện Luật NSNN - 7 bất cập lớn cần sửa đổi”, 24/08/2009
20. Trang tin điện tử <http://www.mof.gov.vn>
21. Trang tin điện tử <http://rdi.tvu.edu.vn>
22. Trang tin điện tử <http://www.thesaigontimes.vn>
23. Trang tin điện tử <http://www.vnep.org.vn>
24. Trang tin điện tử <http://www.vnexpress.net>
25. Trang tin điện tử <http://www.vnn.vn>
26. Trang tin điện tử <http://www.workbank.org>