

MỘT SỐ GIẢI PHÁP TĂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

ThS NGUYỄN NGỌC THAO

Học viện Hành chính Quốc gia

Theo Luật Ngân sách nhà nước năm 2002, ngân sách nhà nước (NSNN) là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

Thu NSNN bao gồm: thu từ thuế, phí, lệ phí; thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước; thu từ đóng góp của các tổ chức và cá nhân; các khoản viện trợ; các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

Chi NSNN gồm: chi phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, hoạt động của bộ máy nhà nước, trả nợ của Nhà nước, viện trợ và các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.

Với những đặc tính và thế mạnh như vậy, NSNN thực sự là một trong những công cụ QLNN về kinh tế. Điều tiết việc thu, chi NSNN như thế nào đều có tác động trực tiếp đến sự phát triển, phát triển bao nhiêu (%) hoặc tụt hậu... của nền kinh tế. Công tác QLNN về NSNN thực chất là quản lý, điều tiết việc thu, chi NSNN. Thực tế thu, chi NSNN 5 năm gần đây đã cho thấy, công cụ này đã được sử dụng khá hiệu quả.

- Về thu ngân sách nhà nước¹.

Tổng thu NSNN 5 năm (2001-2005) đạt 745,7 nghìn tỉ đồng, tăng 125,7 nghìn tỉ đồng so với mục tiêu kế hoạch (vượt 20,3%); tăng bình quân 17%/năm. Tỷ lệ huy động vào NSNN bình quân đạt 23,5% tổng sản phẩm trong nước, vượt mục tiêu đề ra là 20-21%. Khống chế mức bội chi NSNN không quá 5% GDP.

Cơ cấu thu ngân sách đã bước đầu chuyển dịch theo hướng tăng tỉ trọng các nguồn thu ổn định từ nền sản xuất trong nước, giảm tỉ trọng các nguồn thu từ yếu tố bên ngoài. Tỉ trọng thu nội địa (không kể dầu thô) đã được nâng lên từ 50,7% năm 2001 lên 54,2% năm 2005; tỉ trọng thu từ xuất, nhập khẩu sau khi tăng từ 22,1% năm 2001 lên 25,9% năm 2002, giảm xuống còn 19,2% năm 2005.

Trong 5 năm qua, nhiều cơ chế chính sách liên quan đến lĩnh vực tài chính ngân sách tiếp tục được hoàn thiện. Hệ thống chính sách động viên tài chính được đổi mới góp phần giải phóng và khơi thông mọi nguồn lực của đất nước để phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là các nguồn thu từ khu vực dân cư, các thành phần kinh tế trên cơ sở đa dạng hoá các hình thức, các công cụ huy động theo nguyên tắc thị trường. Các sắc thuế quan trọng như thuế giá trị gia tăng, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế thu nhập doanh nghiệp (DN) đều đã được điều chỉnh bổ sung, sửa đổi để phù hợp với tình hình thực tế và thông lệ quốc tế. Cụ thể: đơn giản hoá thủ tục nộp thuế, giảm bớt các mức thuế suất, tăng cường tính tự giác của người nộp thuế đồng thời tạo điều kiện để kiểm tra, kiểm soát chặt chẽ nhằm chống thất thu và gian lận trong khâu nộp thuế. Bên cạnh những cải cách về thuế, nhiều chủ trương chính sách khác được thực hiện góp phần quan trọng trong việc cải thiện nguồn thu như: tăng thu từ các nguồn liên quan đến nhà đất, đặc biệt là nguồn thu giao quyền sử dụng đất.

Để củng cố nguồn thu cũng như khuyến khích đầu tư trong và ngoài nước, đồng

thời phù hợp với tiến trình hội nhập nền kinh tế khu vực và thế giới, Nhà nước đã giảm thuế suất một số sắc thuế: thuế thu nhập DN đã được giảm từ 32% xuống 28%; thuế suất thuế giá trị gia tăng đã giảm từ 3 mức xuống còn 2 mức; trong đó, bỏ mức cao nhất là 20%; bỏ thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài và bỏ thuế thu nhập DN bổ sung. Đặc biệt năm 2002, đã giảm 50% và từ năm 2003, đã miễn 100% thuế sử dụng đất nông nghiệp cho nông dân. Điều đó có nghĩa là khoảng 75% dân số Việt Nam không phải nộp một thứ thuế trực tiếp nào.

Một xu thế rất đáng chú ý là tỉ trọng thu ngân sách từ các loại thuế xuất, nhập khẩu trong tổng thu từ thuế đã giảm, mặc dù giá trị tuyệt đối vẫn tăng ở tốc độ gần 7,5% một năm; thuế thu nhập DN đã trở thành nguồn chính trong thu ngân sách từ thuế. Các DNNN không kinh doanh xăng dầu đóng góp 38% tổng thu từ thuế thu nhập DN, trong khi con số này đối với DN xăng dầu nhà nước là 34%, khu vực DN có vốn đầu tư nước ngoài không kể dầu thô đóng góp 7%, thuế thu nhập cá nhân chỉ đóng góp một tỉ trọng nhỏ là 3% trong tổng thu từ thuế, mặc dù có thể hy vọng tỉ trọng này sẽ tăng lên khi GDP tăng lên và phương pháp quản lý thu từ khu vực này đang được thay đổi. Thu từ đất tăng từ 2,5% tổng thu NSNN năm 2000 lên 6% năm 2004 và vẫn có xu hướng tăng lên tuy không phải là lâu dài.

Thu ngân sách khu vực kinh tế dân doanh có bước phát triển tốt, từ chỗ chỉ chiếm 6,4% tổng thu ngân sách năm 2000 đến năm 2003 đạt là 7,3% và năm 2004 là 7,8%. Năm 2005, khu vực kinh tế này đã đóng góp được 8,2% GDP, tăng 41% so với năm 2000.

Thu ngân sách từ thuế nhập khẩu chiếm tương đương với 23% của tổng thu từ thuế trong giai đoạn 2001-2004.

- Về chi ngân sách nhà nước.

Nhờ tăng thu, nên các khoản chi NSNN đều có những cải thiện đáng kể, nhất là chi đầu tư phát triển, cải cách tiền lương, chi sự nghiệp kinh tế và phát triển văn hoá,

giáo dục, y tế, xoá đói giảm nghèo và các khoản chi đột xuất, khắc phục thiên tai... Tổng chi NSNN 5 năm (2001-2005) đạt khoảng 901,6 nghìn tỉ đồng, tăng 151,6-181,6 nghìn tỉ đồng so với mục tiêu kế hoạch đề ra; tăng bình quân hàng năm khoảng 16,4%. Tỉ lệ chi NSNN bình quân bằng 28,4% tổng sản phẩm trong nước, vượt mục tiêu đề ra là 27,2 - 28,2%.

Cơ cấu chi NSNN có bước chuyển biến tích cực theo hướng tăng chi cho đầu tư phát triển. Tỉ lệ chi đầu tư phát triển trong tổng chi NSNN giữ ổn định trong 5 năm qua và bình quân 5 năm đạt khoảng 29,7%, vượt mục tiêu đề ra là 25-26%. Tỉ lệ chi thường xuyên đạt 55,0%; tỉ lệ chi trả nợ, viện trợ đạt 13,7%. Công tác quản lý chi tiêu ngân sách có nhiều đổi mới, tiến bộ; phân cấp ngân sách được đẩy mạnh. Cụ thể:

+ *Chi thường xuyên* bao gồm các loại chi đa dạng, có phạm vi tác động khá rộng cho nhiều mục tiêu khác nhau: từ giải quyết chế độ xã hội đến chi sự nghiệp phát triển kinh tế. Với ý nghĩa đó, chi thường xuyên chiếm tỉ trọng đáng kể trong tổng chi NSNN.

Trong 5 năm qua, phục vụ cho chủ trương cải cách kinh tế - xã hội của Đảng và Nhà nước đối với chính sách tiền lương, giáo dục đào tạo, khoa học - công nghệ... quy mô chi thường xuyên đã gia tăng đáng kể về số tuyệt đối: từ mức 71,5 nghìn tỉ đồng năm 2001 đến năm 2003 là 95,5 nghìn tỉ đồng và năm 2005 là 134,6 nghìn tỉ đồng. Hầu hết các khoản chi trong kết cấu chi thường xuyên đều tăng về quy mô và tỉ trọng. Tuy nhiên, nếu xét về số tương đối chi thường xuyên trên tổng NSNN, giai đoạn 2001-2005 có xu hướng tương đối ổn định từ 55,4 - 56,5% trong tổng chi NSNN.

Quá trình xã hội hoá các dịch vụ công đã và đang được triển khai mạnh mẽ và sâu rộng với mục tiêu xây dựng cộng đồng trách nhiệm, huy động tối đa mọi nguồn lực trong xã hội để phát triển các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá, TĐTT. Quá trình xã hội hoá trong thời gian qua không những góp phần làm giảm chi NSNN mà còn góp phần cơ cấu lại chi NSNN theo

hướng xoá bỏ những khoản chi bao biện không cần thiết để NSNN tập trung vào những khoản chi cơ bản làm nền tảng phát triển các hoạt động sự nghiệp. Bộ Tài chính đã phối hợp với các bộ, ngành, địa phương ban hành và tổ chức thực hiện nhiều chính sách tài chính (thuế, cơ sở vật chất, đất đai...) nhằm thúc đẩy và mở rộng xã hội hoá trong các lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hoá thông tin. Kết quả là trong thời gian qua đã hình thành hơn 7.000 cơ sở giáo dục - đào tạo, 20.000 cơ sở y tế, 38.000 cơ sở văn hoá, trên 10.000 cơ sở tập luyện thể dục - thể thao, trong đó đã thu hút 26 dự án đầu tư nước ngoài vào lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hoá thông tin với tổng vốn khoảng 230 triệu USD. Có thể nói, quá trình xã hội hoá đã tạo điều kiện cạnh tranh giữa các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước và các đơn vị sự nghiệp tư nhân trong việc cung cấp các loại dịch vụ công. Từ đó, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động sự nghiệp và đặc biệt là đẩy lùi từng bước những hiện tượng tiêu cực tại các đơn vị sự nghiệp hiện nay.

Bên cạnh chủ trương xã hội hoá dịch vụ công, Nhà nước thực hiện chính sách khoán chi đối với các đơn vị hành chính sự nghiệp, khoán chi trong các cơ quan hành chính nhà nước. Chính sách này đem lại những tác dụng cơ bản, là: Loại bỏ tính bình quân, xoá bỏ cơ chế "xin - cho" trong phân bổ ngân sách; Dự toán ngân sách đã tách bạch giữa phần khoán chi và phần không khoán chi, góp phần tích cực cho việc theo dõi, quản lý, quyết toán.

+ *Chi đầu tư phát triển* là khoản chi nhằm đáp ứng cho việc thực hiện chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước đồng thời có ý nghĩa quan trọng trong mục tiêu tăng trưởng kinh tế hiện nay. Từ năm 2001 đến nay, chi đầu tư phát triển đã tăng mạnh về quy mô và tỉ trọng. Nếu năm 2001 tổng chi đầu tư của Nhà nước là 40,23 ngàn tỉ đồng chiếm tỉ lệ 31%/tổng chi NSNN thì năm 2005 chi đầu tư của NSNN ở mức 68,51 ngàn tỉ đồng chiếm tỉ lệ 29,7%/tổng chi NSNN.

Một xu hướng mới được hình thành mang tính tích cực trong chi đầu tư phát

triển thời gian qua là chi cho xây dựng hạ tầng cơ sở và những khu vực khó hoặc không thu hồi được vốn. Đặc biệt, từ năm 2001 đến nay, việc xử lý thủ tục giải ngân trì trệ trong các năm trước đã được cải thiện qua việc cho phép tạm ứng ngay sau khi kí hợp đồng 50% vốn ghi trong kế hoạch, tạm ứng 80% kế hoạch vốn được thông báo nếu dự án khả thi. Mặt khác, để thực hiện chủ trương kích cầu, đầu tư xây dựng cơ bản từ NSNN đã tập trung vào các dự án về giao thông, thuỷ lợi, trường học, bệnh viện và các xã vùng sâu, vùng xa...

Các khoản chi bao cấp cho DNNN giảm đáng kể thông qua thực hiện các chủ trương cổ phần hoá DNNN, chuyển các khoản cấp phát sang tín dụng đầu tư, mạnh dạn cắt giảm chi phí vốn lưu động, bù lỗ, bù chênh lệch giá...

Với việc sử dụng một cách khá hợp lý công cụ thu, chi NSNN trên đây, trong 5 năm từ năm 2001-2005, nền kinh tế nước ta vẫn duy trì được khả năng tăng trưởng khá nhanh và tương đối bền vững. Tính bình quân 5 năm 2001-2005, tốc độ tăng trưởng kinh tế đạt 7,5%, cao hơn 0,6% so với 5 năm trước; trong đó, nông, lâm, ngư nghiệp đạt 3,6%; công nghiệp và xây dựng đạt 10,3%; các ngành dịch vụ đạt 7,0%. Quy mô tổng sản phẩm trong nước của nền kinh tế năm 2005 đạt gấp đôi năm 1995; như vậy, bình quân 10 năm 1996-2005 nền kinh tế tăng trưởng khoảng 7,2%. Năm 2005, đạt GDP là 838 nghìn tỉ đồng theo giá hiện hành, bình quân đầu người trên 10 triệu đồng, tương đương khoảng 640 USD.

Tuy nhiên, trong công tác quản lý, điều tiết kế hoạch thu, chi NSNN trong thời gian qua vẫn còn một số tồn tại cần khắc phục.

Thứ nhất, nguồn thu NSNN chưa thực sự dựa vào nội lực kinh tế, luôn trong tình trạng bị động, còn mâu thuẫn giữa nhu cầu tăng thu với yêu cầu khuyến khích DN, dân cư tích tụ vốn để đẩy mạnh sản xuất. Tốc độ thu thuế tăng rất nhanh như một thành công của cải cách thuế. Tuy nhiên, nếu đối chiếu với tỉ lệ thuế/GDP ở nước ta là khá cao so với các nước ở khu vực. Hiệu lực thi hành của các luật thuế chưa cao gây

nên tình trạng thất thu ngày càng có xu hướng tăng cao. Hiện vẫn còn khoảng cách lớn giữa số thực thu ngân sách từ thuế và số thuế đáng ra được thu theo quy định của pháp luật.

Những mặt tồn tại trong thu NSNN trên là do các ưu đãi thông qua miễn giảm thuế và những yếu kém trong công tác quản lý thu thuế.

Thứ hai, hệ thống các định mức chi tiêu của NSNN hiện tại hết sức lạc hậu so với mức sinh hoạt và giá cả thị trường. Thu nhập thấp cũng là một trong những mối dây liên hệ chặt chẽ với tình trạng tham nhũng ở các cơ quan công quyền hiện nay.

Thứ ba, các khoản chi đầu tư phát triển còn mang tính dàn trải, hiệu quả kém, biểu hiện rõ nhất là trong lĩnh vực xây dựng cơ bản. Việc phân bổ chi đầu tư của ngân sách chưa hợp lý, chưa tính đến mục tiêu phát triển công nghệ, tăng năng suất lao động mà chạy theo số lượng nên hiệu quả đầu tư chậm phát huy. Công tác kiểm tra, giám sát lỏng lẻo đã dẫn đến tình trạng tham ô, thất thoát vốn đầu tư xây dựng cơ bản phổ biến trong thời gian qua.

Để khắc phục những mặt tồn tại trên, thực sự làm cho NSNN là công cụ đặc lực điều tiết nền kinh tế đất nước trong thời gian tới, cần quán triệt và thực hiện tốt một số giải pháp sau:

Một là, động viên hợp lý các nguồn thu cho NSNN trên cơ sở cải cách hệ thống thuế, phí phù hợp với cơ chế thị trường, theo hướng công bằng, thống nhất, có cơ cấu hợp lý và đồng bộ trên cả 3 mặt; chính sách thuế, hành chính thuế và dịch vụ tư vấn thuế, đảm bảo môi trường thuận lợi, khuyến khích phát triển sản xuất - kinh doanh, thúc đẩy kinh tế tăng trưởng, tăng tích lũy cho DN. Cụ thể:

- Hạn chế việc miễn giảm thuế và cơ quan thuế quan được tăng cường năng lực để khoảng cách này sẽ giảm dần và có thể bù đắp cho các khoản thu ngân sách bị giảm đi do giảm thuế suất thuế nhập khẩu. Rõ ràng là, những cải cách này sẽ có vai trò quan trọng hơn khi Việt Nam càng hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế thế giới. Quá

trình tự do hoá thương mại cần phải đi liền với một hệ thống các biện pháp cải cách bổ sung để đảm bảo nguồn thu ngân sách vững chắc.

- Để đảm bảo khả năng thu ngân sách từ các nguồn thuế khác, cần phải cải tiến cơ cấu hệ thống các loại thuế, như: bổ sung thuế thu nhập cá nhân, thuế tài sản, thuế chống bán phá giá...

- Để quá trình tự do hoá thương mại đem lại những tác động mong muốn cho tăng trưởng GDP, cần phải có những cải cách quan trọng trong những lĩnh vực như: cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng, dịch vụ tài chính, cải cách hệ thống pháp luật và cải thiện môi trường thuận lợi cho sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân... Những cải cách này hết sức quan trọng cho việc tăng cường khả năng cạnh tranh của hàng xuất khẩu Việt Nam.

- Quản lý chặt chẽ và khai thác có hiệu quả theo kế hoạch dài hạn nguồn lực từ đất đai. Đẩy mạnh việc bán, cho thuê tài sản nhà nước kể cả bán, cho thuê quyền khai thác, sử dụng kết cấu hạ tầng (đường giao thông, bến cảng, các cơ sở đào tạo, dịch vụ...) để tái tạo nguồn vốn đầu tư cho ngân sách và nâng cao hiệu quả sử dụng tài sản.

- Nâng cao vai trò định hướng của nguồn lực tài chính nhà nước trong việc đầu tư phát triển kinh tế - xã hội; trong đó, vốn đầu tư của NSNN tập trung chủ yếu cho xã hội, nâng cấp kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, nhất là kết cấu hạ tầng trong nông nghiệp và nông thôn; đảm bảo vốn cho các công trình trọng điểm quốc gia và các mục tiêu, nhiệm vụ ưu tiên của chiến lược, hỗ trợ đầu tư phát triển hợp lý cho các vùng khó khăn.

- Điều chỉnh cơ cấu đầu tư để đẩy mạnh nhanh quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế, đặc biệt chú trọng ưu tiên đầu tư phát triển các vùng kinh tế động lực, chuyển dịch cơ cấu kinh tế trong nông nghiệp, nông thôn, tiếp tục thực hiện cơ chế khuyến khích định hướng đầu tư của xã hội vào các ngành công nghiệp mũi nhọn, công nghệ cao, dịch vụ tài chính, ngân hàng, bảo hiểm...

Hai là, tiếp tục cơ cấu lại chi NSNN trên cơ sở phân định rõ nội dung và phạm vi NSNN cần bảo đảm cho các đối tượng chi của ngân sách, phát huy tính chủ động của các địa phương, đơn vị, xoá bỏ cấp trực tiếp và gián tiếp qua NSNN, gắn cơ cấu lại chi NSNN với cải cách hành chính để huy động cao độ nguồn lực cho phát triển kinh tế - xã hội.

Ba là, tiếp tục hoàn thiện cơ chế phân cấp, vừa đảm bảo tập trung thống nhất, vai trò chủ đạo và điều phối của ngân sách trung ương, vừa phân cấp mạnh đi đôi với tăng cường trách nhiệm và tính chủ động trong quản lý ngân sách của chính quyền địa phương, phấn đấu tăng số địa phương tự cân đối ngân sách.

Bốn là, Bộ Kế hoạch và Đầu tư cần phối hợp tích cực hơn nữa với Bộ Tài chính, các bộ chủ quản và các tỉnh trong công tác xây dựng kế hoạch thu chi NSNN và phát triển nền kinh tế.

Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư cần tăng cường giám sát việc thực hiện và các quyết định ngân sách của địa phương, bộ, ngành; Kho bạc nhà nước phải là cơ quan đầu mối chịu trách nhiệm thực hiện kiểm soát chi ngân sách, quản lý ngân sách của các cấp chính quyền.

Trong công tác thực thi kế hoạch thu, chi NSNN, Chính phủ nên khuyến khích các tổ chức xã hội và nhân dân tham gia tích cực hơn vào công tác giám sát thực hiện dịch vụ công ở cấp địa phương. Tăng cường sự minh bạch bằng cách công bố ngay NSNN sau khi được phê duyệt là một trong những giải pháp tốt nhất để các tổ chức xã hội và nhân dân làm tốt hơn nữa việc giám sát này □

Tài liệu tham khảo:

1. Niên giám thống kê hàng năm, từ năm 2001 đến 2005; Việt Nam quản lý chi tiêu công để tăng trưởng và giảm nghèo (Tập 1, 2), NXB. Tài chính, tháng 4-2005.

* * * * *

THỰC HIỆN DÂN CHỦ Ở CƠ SỞ...

(Tiếp theo trang 5)

Thực hiện các dự án, chương trình với sự tham gia của người dân sẽ làm cho người dân thấy rằng: mặc dù là vốn nhà nước nhưng đây thực sự là những công trình của dân, do dân và vì dân. Từ đó, người dân gắn bó và có trách nhiệm kiểm tra, giám sát đối với công trình.

i. Tăng cường kiểm tra, giám sát, đánh giá việc thực hiện QCDC.

Thực hiện QCDC là một hoạt động mang tính xã hội hóa cao. Vì vậy, việc tăng cường kiểm tra, giám sát và đánh giá có ý nghĩa quan trọng. Đặc biệt là kiểm tra, giám sát, đôn đốc, nhắc nhở của cấp trên đối với cấp dưới. Cần tiến hành quy trình hóa việc kiểm tra, giám sát và đánh giá từng khâu công việc, từng giai đoạn cũng như toàn bộ quá trình triển khai thực hiện.

Muốn vậy, phải xây dựng thống nhất biểu mẫu thu thập thông tin về quá trình thực hiện QCDC, hệ thống tiêu chí kết quả thực hiện QCDC để làm cơ sở giám sát, đánh giá định kỳ hàng tháng, quý, năm, 3 năm, 5 năm... hoặc nhân những dịp sinh hoạt chính trị đặc biệt, như đại hội đảng bộ các cấp, cần có sơ kết, tổng kết đánh giá kết quả thực hiện QCDC. Trên cơ sở đó, kịp thời khen thưởng, rút kinh nghiệm, củng cố bộ máy tổ chức, phổ biến những bài học kinh nghiệm hay, uốn nắn những sai sót, lệch lạc và xử lý nghiêm minh các trường hợp vi phạm □

1. Phát huy dân chủ ở xã, phường. NXB. CTQG. H. 2004. tr. 155.

2. Dự án phát huy dân chủ ở xã, phường. Hội Nhà báo. H. 2004.