

# PHÁT TRIỂN TÀI CHÍNH VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2001 - 2005 VÀ ĐỊNH HƯỚNG GIAI ĐOẠN 2006 - 2010

**ĐẶNG VĂN THANH \***

## I

Sau gần 20 năm đổi mới, đặc biệt là trong giai đoạn 2001 - 2005, công cuộc đổi mới trong lĩnh vực tài chính đã thu được nhiều thành tựu quan trọng. Tiềm lực tài chính quốc gia ngày càng được củng cố và tăng cường, chuyển từ thế bị động sang chủ động thu, chi, có tích lũy để đầu tư phát triển. Tổng thu ngân sách nhà nước thực hiện giai đoạn 2001 - 2005 sẽ vượt so với mục tiêu Đại hội lần thứ IX của Đảng đề ra, tốc độ tăng thu bình quân đạt 14,6%/năm (mục tiêu đề ra 12%/năm) góp phần làm gia tăng đáng kể quy mô ngân sách, bảo đảm thực hiện thắng lợi Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2001 - 2005. Tỷ lệ huy động bình quân vào ngân sách nhà nước đạt 22,5% GDP, trong đó thuế, phí dự kiến đạt 20,8% GDP (mục tiêu đề ra là 20% - 21% GDP, trong đó thuế, phí là 18% - 19% GDP). Cơ cấu thu ngân sách nhà nước đã từng bước vững chắc hơn, thu nội địa trở thành nguồn thu quan trọng và chủ yếu (tỷ trọng thu nội địa không kể dầu thô tăng từ 50,7% tổng thu ngân sách năm 2001 lên 57,5% năm 2004).

Cùng với tiềm lực tài chính quốc gia, hệ thống chính sách động viên tài chính tiếp tục được đổi mới theo hướng giải phóng và khơi thông mọi nguồn lực cho đầu tư phát triển. Hệ thống cơ chế, chính sách, pháp luật về tài chính

tiếp tục được đổi mới theo hướng tạo môi trường đầu tư và môi trường kinh doanh thuận lợi, thông thoáng và minh bạch nhằm thu hút các nguồn lực tiềm năng để phát triển kinh tế - xã hội. Trong 5 năm 2001 - 2005, tỷ trọng vốn đầu tư phát triển toàn xã hội bình quân ước đạt 35,6% GDP (mục tiêu đề ra là 31 - 32% GDP), cao hơn so với giai đoạn 1996 - 2000 (33% GDP). Trong cơ cấu vốn đầu tư toàn xã hội, vốn đầu tư của các doanh nghiệp trong nước và dân cư có xu hướng tăng về tỷ trọng: Vốn đầu tư thuộc khu vực dân doanh chiếm khoảng 26% (mục tiêu là 24% - 25%), tăng hơn so với giai đoạn 1996 - 2000 (23,8%). Nhờ kết quả đó, mức huy động các tiềm năng trong nước tăng đáng kể đạt 70% (mục tiêu đề ra là 66%). Các hình thức và các công cụ huy động nguồn lực tài chính từng bước được đa dạng hóa và dần thực hiện theo các nguyên tắc thị trường, bảo đảm tập trung nguồn lực cho việc thực hiện các nhiệm vụ chủ yếu của nền kinh tế, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, từng bước sử dụng hiệu quả các nguồn lực tài chính. Chính sách thuế có nhiều đổi mới quan trọng theo hướng từng bước hình thành hệ thống thuế công bằng, thống nhất, giảm dần sự phân biệt

\* PGS, TS, Phó Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội

giữa các thành phần kinh tế, tạo môi trường kinh doanh thuận lợi để phát triển sản xuất kinh doanh, tăng tích lũy cho doanh nghiệp; 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.

Cơ cấu phân phối và sử dụng nguồn lực tài chính đã có nhiều chuyển biến tích cực theo hướng giảm các khoản chi bao cấp từ ngân sách, tăng dần tỷ lệ chi cho đầu tư phát triển, tập trung ưu tiên cho những nhiệm vụ phát triển kinh tế quan trọng và giải quyết những vấn đề xã hội bức xúc. Nhờ nguồn động viên thu ngân sách nhà nước đạt khá nên tổng chi ngân sách nhà nước trong giai đoạn 2001 - 2005 đạt trên 889 nghìn tỉ đồng; tăng 18,6% so với mục tiêu đề ra (720 - 750 nghìn tỉ đồng); tốc độ tăng chi bình quân đạt 16,1%/năm (mục tiêu là 12%/năm). Tỷ trọng chi cho đầu tư phát triển dự kiến khoảng 29,2% tổng chi ngân sách nhà nước, đạt 8,2% GDP (vượt mục tiêu đề ra là 25% - 26% tổng chi ngân sách nhà nước, đạt 6% - 6,5% GDP). Chi ngân sách nhà nước cho giáo dục - đào tạo tăng từ 15% tổng chi ngân sách nhà nước năm 2000 lên 18% tổng chi ngân sách nhà nước năm 2004; nếu so với GDP - tăng từ 3,5% (năm 1998) lên 4,7% (năm 2004). Chi cho khoa học - công nghệ đạt 2% tổng chi ngân sách nhà nước.

Tài chính doanh nghiệp được đổi mới, từng bước hình thành cơ chế tài chính thống nhất đối với mọi loại hình doanh nghiệp, góp phần khuyến khích đầu tư, mở rộng sản xuất kinh doanh. Quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của các doanh nghiệp nhà nước về kinh tế tài chính được đề cao, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp gia tăng tiềm lực tài chính và nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh. Quản lý tài chính trong lĩnh vực sự nghiệp và tài sản công đã được chú trọng nhằm tăng cường khai thác và huy động các nguồn lực tài chính cho phát triển kinh tế - xã hội. Thị trường tài chính bước đầu được hình thành, thị trường dịch vụ tài chính có

bước phát triển khá. Hệ thống thể chế của thị trường tài chính và thị trường dịch vụ tài chính về cơ bản đã được hình thành, từng bước chuyển động theo hướng lành mạnh, vận hành an toàn. Thị trường chứng khoán bước đầu đạt được kết quả nhất định trong việc huy động nguồn lực tài chính cho đầu tư phát triển. Thị trường dịch vụ tài chính phát triển về quy mô và đạt tốc độ tăng từ 15% đến 18%/năm, trong đó thị trường bảo hiểm tăng nhanh đạt trên 29%/năm (gấp 4 lần tốc độ phát triển của khu vực dịch vụ). Đáng chú ý là hội nhập quốc tế trong lĩnh vực tài chính đã có nhiều kết quả tích cực, nợ nước ngoài được duy trì trong giới hạn an toàn, góp phần bảo đảm an ninh tài chính quốc gia. Chúng ta đã thực hiện các cam kết cắt giảm thuế CEPT/AFTA, từng bước cắt giảm thuế xuất, nhập khẩu để phù hợp với tiến trình hội nhập; đẩy nhanh tiến trình đàm phán và chủ động cam kết cắt giảm thuế gia nhập trong tiến trình gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới. Thực hiện mở cửa đối với một số lĩnh vực tài chính và dịch vụ tài chính theo các cam kết hội nhập, tạo cơ sở để hội nhập nhanh với thế giới và khu vực. Bảo đảm thanh toán kịp thời, đầy đủ các khoản nợ đến hạn theo đúng các cam kết quốc tế. Dự nợ chính phủ năm 2005 khoảng 36% GDP, dự nợ quốc gia khoảng 32% GDP là mức an toàn, bảo đảm an ninh tài chính quốc gia.

Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đạt được, hoạt động tài chính vẫn còn bộc lộ một số hạn chế, yếu kém trên các mặt sau:

*Một là*, nhu cầu vốn cho đầu tư phát triển lớn, hoạt động tài chính còn hạn chế. Nguồn tiềm năng về vốn trong nước và vốn nước ngoài chưa được khai thác tốt, đặc biệt là vốn đầu tư nước ngoài.

*Hai là*, cơ cấu đầu tư chưa hợp lý, tính dàn trải trong chi đầu tư chưa được khắc phục. Hiệu quả đầu tư còn thấp, thất thoát, lãng phí trong quản lý và sử dụng đất đai, quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản còn nghiêm trọng. Đầu tư của

Nhà nước chiếm tỷ trọng cao, nhưng mức đóng góp vào tăng trưởng thấp.

*Ba là*, chính sách thuế còn nhiều điểm chưa phù hợp với hệ thống thuế theo tiêu chuẩn quốc tế, bảo hộ sản xuất thông qua thuế chưa hợp lý; cải cách hành chính thuế còn chậm.

*Bốn là*, bao cấp trong ngân sách chưa được xóa bỏ triệt để; chi tiêu ngân sách, chi tiêu hành chính còn lãng phí, kém hiệu quả; chi ngân sách cho một số lĩnh vực phục vụ nhu cầu chăm lo phát triển con người như giáo dục, y tế chưa đáp ứng nhu cầu cần thiết.

*Năm là*, thực hiện chủ trương cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước còn chậm; tiềm lực tài chính doanh nghiệp còn nhỏ bé, hiệu quả sản xuất kinh doanh còn thấp, năng lực cạnh tranh bị hạn chế; tình trạng thua lỗ, nợ nần còn phổ biến, nhưng chậm được giải quyết.

*Sáu là*, thị trường tài chính (bao gồm thị trường vốn ngắn, trung và dài hạn), thị trường dịch vụ tài chính, bảo hiểm, tư vấn tài chính, kế toán, kiểm toán... phát triển chưa đồng bộ, còn ở trình độ thấp, quy mô nhỏ bé, chất lượng dịch vụ chưa cao, chưa tạo ra sự hấp dẫn để trở thành một kênh huy động vốn dài hạn cho đầu tư phát triển.

## II

Quan triệt quan điểm tài chính là mạch máu của nền kinh tế, có vai trò thúc đẩy, mở đường cho phát triển kinh tế - xã hội bền vững, nhiệm vụ tài chính ngân sách giai đoạn 2006 - 2010 được xác định là: *Bảo đảm tiềm lực tài chính quốc gia đủ mạnh để chủ động thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh, hiệu quả và bền vững, có khả năng kiểm soát lạm phát, ổn định tiền tệ, giá cả và thị trường; hệ thống chính sách động viên, phân phối tài chính công bằng, tích cực, năng động, phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, có đủ khả năng khai thác nội lực của đất nước; xây dựng nền tài chính quốc gia lành mạnh, công khai minh bạch, dân chủ, được kiểm toán, kiểm soát, làm cho tài chính trở thành thước đo hiệu quả*

*mọi hoạt động kinh tế; năng lực, hiệu lực quản lý nhà nước về tài chính được tăng cường và đổi mới trên cơ sở đẩy mạnh cải cách hành chính, hiện đại hóa công cụ và đội ngũ cán bộ quản lý tài chính; củng cố và nâng cao vị thế tài chính Việt Nam trong quan hệ quốc tế trên cơ sở bảo đảm độc lập tự chủ và an ninh tài chính quốc gia.* Quốc hội và Chính phủ đã đề ra mục tiêu cụ thể cho giai đoạn 2006 - 2010 là:

- Tỷ trọng huy động vốn đầu tư xã hội trung bình cả giai đoạn 2006 - 2010 là 38% - 40% GDP, với tốc độ tăng trung bình 12% - 13%/năm, trong đó nguồn vốn trong nước chiếm khoảng 60% - 65%. Tăng tỷ trọng vốn trung và dài hạn khoảng 40% - 50% tổng vốn đầu tư, trong đó vốn của ngân sách nhà nước chiếm 20% tổng vốn đầu tư toàn xã hội (nếu cả nguồn trái phiếu chính phủ chiếm 22% - 23%).

- Tỷ lệ huy động bình quân vào ngân sách nhà nước giai đoạn 2006 - 2010 khoảng 22% GDP, trong đó động viên từ thuế, phí là 21% GDP.

- Tỷ lệ chi ngân sách nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 khoảng 26% - 27% GDP, trong đó: chi cho đầu tư phát triển ở mức 29% - 30% tổng chi ngân sách nhà nước; chi thường xuyên ở mức khoảng 54% - 56% tổng chi ngân sách nhà nước; chi trả nợ trong và ngoài nước ở mức khoảng 16% - 17% tổng chi ngân sách nhà nước.

- Bội chi ngân sách nhà nước ở mức không quá 5% GDP. Kiểm soát và duy trì nợ quốc gia ở mức dưới 50% GDP; nghĩa vụ trả nợ nước ngoài dưới 20% kim ngạch xuất khẩu, trong đó nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của Chính phủ dưới 12% tổng thu ngân sách nhà nước.

- Tốc độ tăng chi ngân sách nhà nước cho giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ nhanh hơn tốc độ tăng chi ngân sách nhà nước để đến năm 2010 chi ngân sách nhà nước cho giáo dục và đào tạo đạt 20% tổng chi ngân sách nhà nước, chi cho khoa học và công nghệ đạt 2,1% tổng chi ngân sách nhà nước.

Để thực hiện được các mục tiêu và nhiệm vụ trên, cần tập trung vào các giải pháp sau:

1 – *Chính sách động viên tài chính hướng mạnh vào giải phóng triệt để và khơi thông các nguồn lực trong xã hội, khuyến khích các thành phần kinh tế bỏ vốn đầu tư phát triển kinh doanh để tạo ra năng lực sản xuất, hạ tầng kinh tế – xã hội, trên cơ sở đó nâng cao tiềm lực tài chính quốc gia.* Thực hiện cơ chế, chính sách tài chính đồng bộ, thống nhất giữa các thành phần kinh tế, tạo sự bình đẳng trong cạnh tranh, xóa bỏ tình trạng phân biệt đối xử trong kinh doanh giữa đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài, giữa các thành phần kinh tế tạo chuyển biến tích cực trong ổn định môi trường đầu tư, tăng tính hấp dẫn nhằm thu hút mạnh vốn đầu tư nước ngoài, bao gồm cả vốn đầu tư trực tiếp và gián tiếp. Chủ động huy động trên thị trường tài chính quốc tế thông qua phát hành trái phiếu chính phủ, trái phiếu doanh nghiệp. Đẩy mạnh thu hút vốn đầu tư gián tiếp thông qua thị trường tài chính trong nước. Khuyến khích cung cấp hàng hóa có chất lượng và hoàn thiện cơ chế để thúc đẩy thị trường chứng khoán phát triển. Xây dựng chính sách tài chính phát triển thị trường bất động sản, bao gồm thị trường quyền sử dụng đất và thị trường nhà ở đô thị nhằm giải phóng và phát huy các nguồn lực của đất nước đưa vào đầu tư phát triển kinh tế. Động viên, thu hút rộng rãi các nguồn vốn trong xã hội nhằm tăng đầu tư nâng cao số lượng và chất lượng các dịch vụ công cộng. Đẩy mạnh thực hiện xã hội hóa bằng cách áp dụng cơ chế tài chính phù hợp đối với các đơn vị sự nghiệp. Hoàn thiện chính sách tài chính khuyến khích nhà đầu tư bỏ vốn cung cấp dịch vụ công ích.

2 – *Động viên hợp lý các nguồn thu cho ngân sách nhà nước 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.* Chính sách động viên hướng mạnh vào mục tiêu phát triển dài

hạn, xác định mức thuế hợp lý, giảm gánh nặng thuế cho doanh nghiệp, thúc đẩy tăng trưởng, tạo động lực lớn khuyến khích sản xuất, trên cơ sở đó tăng quy mô thu ngân sách nhà nước. Từng bước nâng cao tỷ trọng thuế thu nhập, thuế tài sản trong cơ cấu hệ thống thuế. Nâng tỷ trọng thuế trực thu trong tổng thu ngân sách nhà nước, trong đó tăng tỷ trọng thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế thu nhập cá nhân bằng cách mở rộng đối tượng nộp thuế. Nghiên cứu ban hành: Luật Thuế thu nhập cá nhân thay thế cho Pháp lệnh thuế đối với người có thu nhập cao; Luật Thuế sử dụng đất thay thế cho thuế sử dụng đất nông nghiệp, thuế nhà đất; Luật Thuế tài sản; Luật Quản lý thuế nhằm hoàn thiện và nâng cao hiệu quả công tác quản lý thuế. Mặt khác, đẩy mạnh cải cách hành chính công khai hóa và đơn giản hóa thủ tục hành chính thuế; mở rộng áp dụng cơ chế tự khai, tự tính và tự nộp thuế; hiện đại hóa công tác quản lý thuế, triển khai các dịch vụ tư vấn, hỗ trợ tính thuế và nộp thuế; hạn chế thất thu thuế ở mức thấp nhất, bảo đảm thu đúng, thu kịp thời các khoản thu ngân sách nhà nước.

3 – *Chính sách phân phối tài chính nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh, ổn định và bền vững; chuyển dịch có hiệu quả cơ cấu kinh tế; thực hiện phân phối và phân phối lại các nguồn thu nhập trong xã hội theo hiệu quả kinh doanh và năng suất lao động, theo vốn, tài sản, trí tuệ và phúc lợi xã hội; nâng cao hiệu quả trong sử dụng nguồn lực tài chính quốc gia.* Hoàn thiện cơ chế, chính sách phân phối và sử dụng hợp lý, tiết kiệm có hiệu quả nguồn lực đầu tư của xã hội, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, phát triển đồng bộ các vùng kinh tế gắn với bảo đảm công bằng xã hội và xóa đói giảm nghèo. Tiếp tục cơ cấu lại chi ngân sách nhà nước theo hướng tích cực hơn: tăng đầu tư phát triển nguồn nhân lực, đầu tư kết cấu hạ tầng. Phân định rõ nội dung và phạm vi chi ngân sách nhà nước, tập trung thực hiện những nhiệm vụ quan trọng, thiết yếu; triệt để xóa bao

cấp trực tiếp và hạn chế bao cấp gián tiếp qua ngân sách nhà nước, gắn cơ cấu lại chi ngân sách nhà nước với cải cách hành chính cho phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của nhà nước và đẩy mạnh xã hội hóa để huy động nguồn lực cho phát triển kinh tế - xã hội. Thực hiện cải cách tiền lương phù hợp với tiến trình cải cách hành chính nhà nước nhằm tạo động lực phát triển kinh tế - xã hội, gắn quyền lợi và trách nhiệm trong thực hiện công vụ đối với công chức; cải cách cơ bản chính sách bảo hiểm xã hội theo hướng tách bạch rõ khu vực nhà nước và khu vực sự nghiệp, khu vực sản xuất kinh doanh; thực hiện gắn việc đóng góp với hưởng thụ, từng bước thực hiện chế độ bảo hiểm y tế toàn dân.

4 - *Xây dựng chính sách và cơ chế tài chính doanh nghiệp bình đẳng, ổn định, minh bạch, tạo điều kiện thuận lợi để các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế khai thác, phát huy mọi nguồn lực bên trong và bên ngoài doanh nghiệp, phát triển sản xuất kinh doanh và nâng cao sức cạnh tranh trên thị trường trong nước và quốc tế.* Tiếp tục tháo gỡ những vướng mắc về cơ chế, chính sách để phát triển mạnh và có hiệu quả kinh tế tư nhân, chú trọng trợ giúp doanh nghiệp vừa và nhỏ, tạo điều kiện để doanh nghiệp nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh. Hoàn thiện chính sách, cơ chế tài chính, đẩy nhanh quá trình đổi mới, sắp xếp gắn liền với việc tăng cường năng lực tài chính cho các doanh nghiệp nhà nước thông qua các hình thức cổ phần hóa, giao bán, khoán kinh doanh, cho thuê, sáp nhập, hợp nhất, giải thể hoặc phá sản doanh nghiệp nhà nước. Mở rộng diện các doanh nghiệp nhà nước cần cổ phần hóa, kể cả các Tổng công ty và doanh nghiệp lớn mà nhà nước xác định không cần giữ độc quyền. Đổi mới căn bản chính sách, cơ chế quản lý tài chính doanh nghiệp trên cơ sở tách bạch rõ chức năng quản lý nhà nước, quản lý chủ sở hữu với chức năng quản trị kinh doanh của doanh nghiệp; xóa bỏ cơ chế chủ quản; phân

định rõ quyền của các cơ quan nhà nước thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước; áp dụng cơ chế nhà nước đặt hàng việc sản xuất, cung cấp các hàng hóa và sản phẩm công ích. Tăng cường năng lực tài chính cho các doanh nghiệp; có chính sách, cơ chế tài chính phù hợp khuyến khích, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp huy động nguồn vốn thông qua việc phát hành trái phiếu, tham gia thị trường chứng khoán niêm yết cổ phiếu trên thị trường chứng khoán. Giúp đỡ doanh nghiệp; cơ cấu lại vốn và tài sản theo hướng tích cực và có hiệu quả, giảm các khoản nợ xấu và tài sản tồn đọng. Kiên quyết xóa bỏ tình trạng bao cấp, bảo hộ bất hợp lý, đặc quyền và độc quyền trong kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước.

5 - *Tăng cường hoạt động tài chính đối ngoại tích cực và chủ động hội nhập quốc tế về tài chính nhằm củng cố và phát triển nền tài chính quốc gia.* Xác định lộ trình hợp lý đối với phát triển và tự do hóa từng bước luồng vốn trong điều kiện hội nhập, thực hiện đa dạng hóa nguồn vốn, đa phương hóa quan hệ đối tác. Hoàn thiện công tác quản lý nợ nước ngoài. Xây dựng hệ thống giám sát nợ, hệ thống các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả các dự án, chương trình sử dụng vốn vay nước ngoài, đặc biệt là đối với nguồn vốn vay thương mại nước ngoài của các doanh nghiệp theo cơ chế tự vay, tự trả. Nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn vốn của Quỹ tích lũy trả nợ nước ngoài và tổ chức việc thanh toán nợ đúng hạn. Tăng cường nguồn nhân lực và năng lực trong quản lý nợ nước ngoài. Hoàn thiện khung pháp lý về tài chính theo chuẩn mực quốc tế; điều chỉnh và xây dựng cơ chế, chính sách tài chính phù hợp với các cam kết song phương và đa phương. Thực hiện bảo hộ đối với sản xuất trong nước và các định chế tài chính, ngân hàng, thương mại có trọng điểm, có thời gian và lộ trình rõ ràng, minh bạch. Từng bước áp dụng các tiêu chuẩn quốc tế về nghiệp vụ kế toán, kiểm toán đối với hệ thống tài chính. □