

**BAN CHỈ ĐẠO CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH CỦA CHÍNH PHỦ**  
**TỔ THƯ KÝ**  
**(Với sự hỗ trợ của UNDP)**  
-----\*\*\*-----

**BÁO CÁO CHUYÊN ĐỀ NHÓM 5:**

**ĐÁNH GIÁ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC**  
**TRONG LĨNH VỰC QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG**  
-----

**Nhóm trưởng:** *TS. Nguyễn Công Nghiệp*  
**Các thành viên chính:** *CN. Phạm Đình Cường*  
*CN. Nguyễn Minh Tân*

**HÀ NỘI, THÁNG 6 NĂM 2000**

# Mục lục

<u>Nội dung</u>	<u>Trang</u>
<i>Mở đầu</i>	2
<i>Phần thứ nhất</i> : Những vấn đề lý luận về tài chính công trong nền kinh tế thị trường và những đặc trưng chủ yếu của tài chính công Việt Nam hiện nay	3
I. Những vấn đề lý luận về tài chính công trong nền kinh tế thị trường	3
II. Những đặc trưng chủ yếu của tài chính công Việt Nam hiện nay	6
<i>Phần thứ hai</i> : Cải cách ngân sách nhà nước Việt Nam và mối quan hệ với cải cách hành chính	12
<i>Phần thứ ba</i> : Thực trạng cải cách ngân sách ở Việt nam	15
1. Bối cảnh kinh tế - xã hội	15
2. Nội dung cải cách và kết quả	16
<i>Phần thứ tư</i> : Luật ngân sách nhà nước - Mục tiêu, kết quả và các vấn đề tồn tại	19
<i>Phần thứ năm</i> : Chính sách tài chính - những giải pháp hoàn thiện chính sách ngân sách giai đoạn 2001 - 2002	26
1. Chính sách tài chính ngân sách giai đoạn 2001 - 2002	26
II. Định hướng bổ sung, sửa đổi Luật ngân sách nhà nước	29
<i>Phần thứ sáu</i> : Kiểm toán Nhà nước - công cụ để tăng cường kỷ luật và nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách	32

## MỞ ĐẦU

Trong khuôn khổ Đề án “Cải cách hành chính ở Việt nam”, nhóm nghiên cứu gồm có các chuyên gia của Bộ Tài chính, Kiểm toán Nhà nước, có sự phối hợp của một số chuyên gia trong và ngoài ngành tổ chức đánh giá cải cách hành chính trong lĩnh vực tài chính công của Việt Nam.

Mục tiêu của việc đánh giá này nhằm phân tích rõ mối quan hệ giữa cải cách hành chính nhà nước và cải cách tài chính công; kết quả và các tồn tại hiện nay trong lĩnh vực cải cách tài chính công; các khuyến nghị về chủ trương và giải pháp tiếp tục thực hiện cải cách hành chính trong lĩnh vực quản lý tài chính công.

Bản báo cáo này gồm 6 phần :

- Phần thứ nhất : Những vấn đề lý luận về tài chính công trong nền kinh tế thị trường và những đặc trưng chủ yếu của tài chính công Việt Nam hiện nay

- Phần thứ hai: Cải cách ngân sách nhà nước Việt nam và mối quan hệ với cải cách hành chính nhà nước.

- Phần thứ ba: Thực trạng cải cách ngân sách ở Việt Nam

- Phần thứ tư : Luật ngân sách nhà nước - Mục tiêu, kết quả và các vấn đề tồn tại.

- Phần thứ năm : Chính sách tài chính - Những giải pháp hoàn thiện chính sách ngân sách giai đoạn 2001-2002.

- Phần thứ sáu : Kiểm toán ngân sách - công cụ để tăng cường kỷ luật và nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách.

Do tính phức tạp của lĩnh vực nghiên cứu, sự thiếu đồng nhất về quan điểm cũng như sự hạn chế về thời gian nên chắc chắn sẽ còn khiếm khuyết trong việc đánh giá, nhận định hay đề xuất.

Nhóm nghiên cứu mong nhận được ý kiến đóng góp của các chuyên gia trong và ngoài nước để bổ sung, hoàn thiện báo cáo này./.

*Hà nội, tháng 4 năm 2000*

*TM/Nhóm nghiên cứu*

*GS,TS Nguyễn Công Nghiệp*

*Vụ trưởng Vụ ngân sách nhà*

*nước*

## *Phần thứ nhất*

### **Những vấn đề lý luận về tài chính công trong nền kinh tế thị trường và những đặc trưng chủ yếu của tài chính công Việt Nam hiện nay**

#### **I. Những vấn đề lý luận về tài chính công trong nền kinh tế thị trường.**

##### **1. Sự ra đời và phát triển của tài chính**

Quá trình phát triển của xã hội loài người cũng chính là quá trình phát triển của phân công lao động xã hội. Theo đà phát triển đó, sản xuất và trao đổi hàng hoá từ chỗ chỉ là trao đổi mang tính chất ngẫu nhiên, trực tiếp bằng hiện vật sang hình thức trao đổi gián tiếp thông qua vật ngang giá chung - đó là tiền tệ. Chính sự xuất hiện của tiền tệ đã tạo nên một cuộc cách mạng trong công nghệ phân phối, chuyển từ phân phối bằng hiện vật (phân phối phi tài chính) sang phân phối bằng giá trị (phân phối tài chính) và tài chính bắt đầu ra đời từ đây. Đến khi nhà nước ra đời, thì đồng thời nhà nước cũng có những nhu cầu chi tiêu về : quân đội, nhà tù, bộ máy quản lý... nhằm duy trì quyền lực của nhà nước. Những khoản này người dân phải gánh chịu dưới các hình thức thuế, công trái... Từ đây phạm trù tài chính nhà nước (state finance) hay tài chính công (public finance) bắt đầu xuất hiện.

Từ thế kỷ XIX trở về trước, trong các nền kinh tế giản đơn cho đến chủ nghĩa tư bản, tài chính công được hình thành trên nền tảng của nền kinh tế tự cung, tự cấp và nền kinh tế tự do cạnh tranh. Nhà nước lúc bấy giờ tách biệt chức năng chính trị của mình với hoạt động kinh tế. Do đó, *tài chính công chỉ là để phục vụ cho các hoạt động đơn thuần về mặt chính trị của nhà nước.* Sau chiến tranh thế giới lần thứ nhất và đặc biệt là từ sau cuộc khủng hoảng kinh tế 1929 - 1933, vai trò của nhà nước đã được thay đổi, chức năng quản lý kinh tế ngày càng được chú trọng song song với chức năng chính trị vốn có của nó. Tài chính công lúc này không còn là yếu tố trung lập mà là một công cụ để nhà nước can thiệp vào nền kinh tế. Tuy nhiên, nội dung, phương pháp tác động tùy thuộc vào phương thức sản xuất, chế độ xã hội mà nhà nước đó theo đuổi và có khác nhau trong từng giai đoạn phát triển, phù hợp với hoàn cảnh của từng quốc gia . Như vậy, tài chính là một phạm trù kinh tế, sự ra đời và tồn tại của tài chính gắn liền với sự ra đời và tồn tại của kinh tế hàng hoá - tiền tệ. Còn tài chính công ra đời và tồn tại gắn liền với sự ra đời và tồn tại của nhà nước.

Tài chính công hiện đại ngày nay là một phạm trù kinh tế mang tính lịch sử, vì cùng với quá trình phát triển nền kinh tế hàng hoá - tiền tệ, *tài chính công đã tham gia vào quá trình quản lý nền kinh tế, tức là nhà nước đã khai thác, vận*

dung công cụ tài chính để điều hành nền kinh tế - xã hội, thúc đẩy nền kinh tế - xã hội phát triển.

## **2. Bản chất, vai trò và chức năng của tài chính trong nền kinh tế thị trường**

### **a, Bản chất của tài chính :**

Kinh tế thị trường là kiểu tổ chức kinh tế mà ở đó thị trường là trung tâm của quá trình tái sản xuất. Quá trình sản xuất có mục đích trực tiếp là phục vụ thị trường, thị trường xác định số lượng, chất lượng sản phẩm, trao đổi, phân phối, tiêu dùng đều thông qua thị trường hay nói cách khác những vấn đề kinh tế lớn (sản xuất cái gì, như thế nào, cho ai) đều được giải quyết thông qua thị trường. Đây là nền kinh tế mở, là hình thức phát triển cao hơn của nền kinh tế hàng hoá, là sản phẩm hoạt động kinh tế của con người đã trải qua nhiều thời đại.

Trong nền kinh tế thị trường, mọi hoạt động kinh tế đều được tiền tệ hoá, do vậy tương ứng với chu trình tuần hoàn của nền kinh tế đã hình thành nên các luồng chuyển dịch không ngừng giá trị các nguồn lực tài chính. Từ đó tạo ra hàng loạt các mối quan hệ qua lại dưới hình thức giá trị của các nguồn lực đó. Chúng diễn ra ở mọi khu vực : hành chính nhà nước, hoạt động sản xuất kinh doanh, đời sống dân cư . Nguồn lực tài chính không chỉ bó hẹp ở dạng tiền tệ vận động qua 2 kênh ngân sách và ngân hàng trong phạm vi hoạt động kinh tế của nhà nước, mà còn bao gồm giá trị của cải xã hội, tài sản quốc gia, tổng sản phẩm quốc hội ở cả dạng vật chất và dạng tiềm năng luân chuyển theo nhiều kênh khác nhau của nền kinh tế. Chúng hình thành, vận động và chuyển dịch xoay quanh thị trường tài chính để tạo lập nên các quỹ tiền tệ và sử dụng các quỹ tiền tệ vào mục đích gắn liền với các chủ thể kinh tế, xã hội.

*Vậy bản chất của tài chính trong nền kinh tế thị trường là tổng thể (hệ thống) những mối quan hệ kinh tế giữa các thực thể tài chính phát sinh trong quá trình hình thành, phân phối và sử dụng các nguồn lực tài chính.*

### **b. Vai trò của tài chính**

Xét ở góc độ kinh tế vĩ mô, tài chính có những vai trò chủ yếu sau đây :

b1. *Phân phối sản phẩm quốc dân* : tài chính tiến hành phân phối sản phẩm quốc dân để hình thành các nguồn vốn tích lũy và tiêu dùng. Thông qua các chính sách và công cụ tài chính, nhà nước thực hiện phân phối tổng sản phẩm quốc dân theo hướng ưu tiên cho tích lũy để ổn định và phát triển kinh tế. Đồng thời, cung cấp các nguồn vốn để thoả mãn các yêu cầu về hàng hoá và dịch vụ công cộng mà tài chính của khu vực tư nhân không thể thực hiện được. Ngoài ra, phân phối của tài chính còn đảm bảo duy trì hoạt động của bộ máy nhà nước và đảm bảo an ninh, quốc phòng.

b2. *Quản lý và điều tiết vĩ mô nền kinh tế - xã hội* : kinh tế thị trường, với những ưu điểm về khả năng tạo ra hàng hoá, dịch vụ phong phú, thực hiện được sự phát triển và thịnh vượng về kinh tế, khuyến khích lực lượng sản xuất phát triển, thúc đẩy quá trình tích tụ và tập trung .... song cũng chứa đựng hàng loạt các khuyết tật mà bản thân nó không thể tự giải quyết được như : phát tín hiệu sai, không có khả năng định hướng lâu dài do đó dễ dẫn đến tình trạng mất cân đối cung cầu, giữa sản xuất và tiêu dùng gây ra lạm phát kinh tế; thị trường phát triển dẫn đến độc quyền làm giảm động lực phát triển, trong nhiều trường hợp còn kìm hãm tiến bộ khoa học kỹ thuật; tàn phá huỷ hoại môi trường, tài nguyên... Chính vì vậy rất cần phải có sự can thiệp của Nhà nước vào nền kinh tế thị trường<sup>1</sup>.

Trong các công cụ điều tiết vĩ mô nền kinh tế - xã hội, công cụ tài chính đóng vai trò trọng yếu, để thực hiện các mục tiêu :

- Cân đối cung cầu về nguồn lực tài chính.
- Điều chỉnh vĩ mô nền kinh tế - xã hội.
- Thực hiện công bằng xã hội.

### **c. Chức năng của tài chính :**

Trong điều kiện kinh tế thị trường, tài chính có 3 chức năng cơ bản là : (1) chức năng tổ chức vốn, (2) chức năng phân phối và (3) chức năng giám đốc. Trong đó:

c1. Chức năng tổ chức vốn : chính là sự thu hút vốn bằng nhiều hình thức như huy động cưỡng bức, huy động tự nguyện, vay mượn.... từ các thành phần kinh tế , các chủ thể khác nhau để hình thành các quỹ tiền tệ nhằm phục vụ cho sản xuất - kinh doanh, hoặc tiêu dùng và phát triển kinh tế - xã hội.

c2. Chức năng phân phối : bao gồm phân phối lần đầu và phân phối lại. Với chức năng này, nhà nước thực hiện hình thức phân phối lại nhằm đáp ứng cho nhu cầu tiêu dùng và tích lũy để thực hiện các nhiệm vụ xã hội. Nhà nước thực hiện cơ chế phân phối lại bằng 3 biện pháp chủ yếu : tài chính , tín dụng và bảo hiểm nhà nước, chính sách giá cả.

c3. Chức năng giám đốc : đây là một thuộc tính khách quan vốn có của tài chính. Giám đốc của tài chính không chỉ đơn thuần là kiểm tra và giám sát, nó còn bao gồm nhiều khía cạnh , trong đó có những khía cạnh chủ yếu như : Kiểm tra và giám sát quá trình thực hiện; Quản trị rủi ro; Tư vấn...

### **3. Tài chính công trong nền kinh tế thị trường**

---

<sup>1</sup> Lý thuyết về nền kinh tế hỗn hợp của P.A. Samuelson

Tài chính công (hay tài chính nhà nước) là một bộ phận của hệ thống tài chính<sup>2</sup>. Như đã trình bày ở trên, tài chính công gắn liền với các hoạt động kinh tế của khu vực nhà nước, là khía cạnh kinh tế của các hoạt động của nhà nước.

- Về mặt cấu trúc : trong kinh tế thị trường, tài chính công bao gồm những thành tố chính là : Ngân sách nhà nước, Bảo hiểm xã hội, Tín dụng nhà nước, các quỹ tiền tệ tập trung của nhà nước. Trong đó ngân sách nhà nước là khâu chủ đạo đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc duy trì hoạt động của bộ máy quyền lực Nhà nước.

- Vai trò của tài chính công là tổ chức thiết lập một môi trường, trong đó cơ chế thị trường có thể vận hành có hiệu quả cũng như tạo ra sự đồng bộ cho cơ chế đó.

- Về chức năng : 3 chức năng của tài chính chung được chuyển hoá trong tài chính công là :

+ *Chức năng phân phối các nguồn lực tài chính trong nền kinh tế* : đòi hỏi tài chính công phải cung cấp các nguồn vốn để thoả mãn các yêu cầu về hàng hoá và dịch vụ công cộng mà tài chính của khu vực tư nhân không thể thực hiện được. Việc làm này tạo nên sự phát triển cân bằng giữa hàng hoá, dịch vụ tư nhân và hàng hoá, dịch vụ công cộng, đồng thời tạo ra sự phối hợp trong việc phân bổ các nguồn vốn của nền kinh tế.

+ *Chức năng điều chỉnh thu nhập* : đòi hỏi tài chính công phải thực hiện việc điều chỉnh sự thiếu công bằng trong phân phối thu nhập của nền kinh tế.

+ *Chức năng ổn định kinh tế vĩ mô* : tài chính công có thể giúp nền kinh tế tăng trưởng, phát triển ổn định thông qua các chính sách như : chính sách thuế khoá, chính sách ngân sách, chính sách phát triển khu vực kinh tế nhà nước, chính sách tín dụng nhà nước....

Như vậy, có thể thấy rằng phạm vi của tài chính công rất rộng, có liên quan đến các quan hệ thu, chi, vay và trả nợ, cũng như các quan hệ cung cấp hàng hoá và dịch vụ công cộng của nhà nước.

## **II. Những đặc trưng chủ yếu của tài chính công Việt Nam hiện nay**

### **1. Ngân sách nhà nước Việt nam:**

- *Ngân sách Nhà nước là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước trong dự toán 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<sup>3</sup>.*

---

<sup>2</sup> Ngoài tài chính công hệ thống tài chính còn có : tài chính của khu vực phi tài chính (các doanh nghiệp), tài chính của khu vực tài chính (các công ty tài chính, các tổ chức tín dụng, ngân hàng thương mại...), tài chính các hộ gia đình và các tổ chức xã hội

<sup>3</sup> Luật ngân sách nhà nước, ngày 20/3/1996.

Ngân sách nhà nước là hệ thống các mối quan hệ kinh tế giữa Nhà nước và xã hội, phát sinh trong quá trình Nhà nước huy động, sử dụng các nguồn tài chính nhằm đảm bảo yêu cầu thực hiện các chức năng quản lý điều hành nền kinh tế xã hội. Đồng thời ngân sách nhà nước thực hiện cân đối các khoản thu - chi của ngân sách nhà nước. Do vậy, ngân sách nhà nước là công cụ điều khiển vĩ mô nền kinh tế của một nước. Nhà nước chỉ có thể thực hiện điều chỉnh thành công khi có nguồn tài chính đảm bảo.

### 1.1. Thu ngân sách nhà nước và đặc điểm :

**a, Định nghĩa :** thu ngân sách nhà nước 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.

**b, Đặc điểm :** Các khoản thu ngân sách nhà nước đều mang tính cưỡng bức, bắt buộc- một sự bắt buộc cần thiết; không có tính hoàn trả :

+ Bất kỳ một nhà nước nào cũng có quyền lập pháp . Do nhu cầu chi tiêu của mình, Nhà nước đã sử dụng quyền đó để quy định hệ thống pháp luật tài chính và thuế khoá, bắt mọi pháp nhân và thể nhân phải nộp một phần thu nhập của mình cho nhà nước với tư cách là một chủ thể kinh tế thực hiện nghĩa vụ đối với nhà nước.

+ Mọi đối tượng nộp thuế đều ý thức được nghĩa vụ của mình trong việc đảm bảo sự tồn tại và phát triển của Nhà nước, của quốc gia. Đồng thời, họ cũng ý thức được vai trò quan trọng của Nhà nước trong quá trình sử dụng các nguồn tài chính được giao phó.

### 1.2. Chi ngân sách nhà nước, đặc điểm và nguyên tắc tổ chức các khoản chi

**a, Định nghĩa :** chi ngân sách nhà nước 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.

Hiểu một cách đơn giản, chi ngân sách nhà nước là hành động Nhà nước xuất quỹ ngân sách cho các đối tượng thụ hưởng để thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của mình đối với các lĩnh vực kinh tế - xã hội do Nhà nước đảm nhận.

- Chi ngân sách nhà nước khác với sự chi tiêu của các chủ thể khác ở chỗ gắn với quyền lực Nhà nước, dự toán cho ngân sách nhà nước phải được Quốc hội thông qua và có giá trị pháp lý như một đạo luật.

**b, Đặc điểm** : chi ngân sách nhà nước thể hiện quan hệ tiền tệ trong quá trình phân phối và sử dụng quỹ ngân sách nhà nước nhằm trang trải cho các chi phí bộ máy Nhà nước và thực hiện các chức năng kinh tế xã hội mà Nhà nước đảm nhận theo những nguyên tắc nhất định.

Mỗi chế độ xã hội, mỗi giai đoạn lịch sử chi ngân sách nhà nước có những nội dung cơ cấu khác nhau nhưng chúng có những đặc điểm chung trên khía cạnh chủ yếu sau:

- Chi ngân sách nhà nước gắn chặt với bộ máy Nhà nước và những nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội mà Nhà nước đảm đương trước mỗi quốc gia.

- Cơ quan quyền lực cao nhất của Nhà nước là chủ thể duy nhất quyết định cơ cấu, nội dung, mức độ các khoản chi của ngân sách nhà nước, bởi vì cơ quan đó quyết định các nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội của quốc gia.

- Hiệu quả các khoản chi ngân sách nhà nước phải được xem xét toàn diện dựa vào kết quả thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội mà các khoản chi ngân sách đảm nhiệm. Do đó dùng các chỉ tiêu định lượng để đánh giá hiệu quả của chi ngân sách nhà nước gặp khó khăn và không toàn diện.

- Các khoản chi ngân sách nhà nước mang tính chất không hoàn trả trực tiếp, thể hiện ở chỗ không phải mọi khoản thu với mức độ và số lượng của những địa chỉ cụ thể đều được hoàn lại dưới các khoản chi ngân sách nhà nước. Điều này được quyết định bởi những chức năng tổng hợp về kinh tế, xã hội của Nhà nước.

- Chi Ngân sách Nhà nước gắn chặt với sự vận động của các phạm trù giá trị khác như tiền lương, giá cả, lãi suất, tỷ giá hối đoái, các phạm trù thuộc lĩnh vực tiền tệ.

- Nhận thức rõ mối quan hệ này có ý nghĩa quan trọng trong việc kết hợp chặt chẽ giữa chính sách Ngân sách với chính sách tiền tệ, thu nhập trong quá trình thực hiện các mục tiêu kinh tế vĩ mô (tăng trưởng, công ăn việc làm ổn định giá cả, cân bằng cán cân thanh toán). Nội dung cơ cấu các khoản chi ngân sách nhà nước là phản ánh những nhiệm vụ kinh tế - chính trị - xã hội. Điều đó biểu hiện cụ thể như sau:

- Chế độ xã hội là nhân tố cơ bản ảnh hưởng quyết định đến nội dung cơ cấu chi ngân sách nhà nước, đến bản chất và nhiệm vụ kinh tế xã hội của Nhà nước.

- Sự phát triển của lực lượng sản xuất, vừa tạo ra khả năng và điều kiện cho việc hình thành nội dung cơ cấu cho một cách hợp lý.

- Khả năng tích lũy của nền kinh tế. Khả năng tích lũy càng lớn, khả năng chi đầu tư phát triển càng lớn.

Mặt khác, nó còn phụ thuộc vào nguồn tích lũy vào ngân sách nhà nước và chính sách chi của ngân sách nhà nước theo từng giai đoạn lịch sử.

- Mô hình tổ chức bộ máy của Nhà nước trong từng thời kỳ.

### ***1.3 Các nguyên tắc tổ chức các khoản chi Ngân sách Nhà nước :***

- Nguyên tắc thứ nhất: gắn chặt khả năng thu để bố trí các khoản chi

Nguyên tắc này đòi hỏi mức độ chi chung và cơ cấu các khoản chi phải dựa vào khả năng tăng trưởng GDP của đất nước. Nếu vi phạm nguyên tắc này sẽ dẫn đến khả năng lạm phát, gây mất ổn định cho sự phát triển kinh tế - xã hội.

- Nguyên tắc thứ hai : Bảo đảm yêu cầu tiết kiệm và hiệu quả trong việc bố trí các khoản chi tiêu của Ngân sách Nhà nước.

Để đảm bảo nguyên tắc này, khoản chi ngân sách nhà nước dựa trên các định mức, chế độ và tiêu chuẩn nhất định và tổ chức chi theo chương trình mục tiêu được tính toán, cân nhắc cẩn thận bảo đảm tiết kiệm và hiệu quả kinh tế - xã hội.

- Nguyên tắc thứ ba : Nhà nước và nhân dân cùng làm trong việc bố trí các khoản chi Ngân sách Nhà nước, nhất là chi mang tính chất phúc lợi công cộng.

- Nguyên tắc thứ tư : tập trung có trọng điểm, đòi hỏi việc phân bổ các nguồn vốn, căn cứ chương trình có trọng điểm của Nhà nước, thúc đẩy các ngành, lĩnh vực khác phát triển.

- Nguyên tắc thứ năm : phân biệt rõ nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội của các cấp theo luật pháp để bố trí các khoản chi cho thích hợp, tránh các khoản chi chồng chéo, khó kiểm tra giám sát nâng cao trách nhiệm và tính chủ động của các cấp.

- Nguyên tắc thứ sáu : kết hợp chặt chẽ giữa các khoản chi Ngân sách Nhà nước với các công cụ tài chính - tiền tệ khác tạo nên công cụ tổng hợp để cùng tác động nền kinh tế.

## **2. Bảo hiểm xã hội Việt nam :**

**a, Khái niệm :** Bảo hiểm xã hội là loại hình bảo hiểm do nhà nước tổ chức, quản lý nhằm bảo đảm vật chất, góp phần ổn định đời sống cho những người tham gia bảo hiểm xã hội khi bị ốm đau, thai sản, suy giảm khả năng lao động, hết tuổi lao động hoặc chết.

*Quỹ bảo hiểm xã hội* được hình thành từ các nguồn thu bảo hiểm xã hội và sự hỗ trợ của nhà nước, Quỹ bảo hiểm xã hội được quản lý thống nhất và sử dụng để chi các chế độ bảo hiểm xã hội quy định tại Điều lệ bảo hiểm xã hội và các hoạt động sự nghiệp bảo hiểm xã hội.

***b. Quá trình phát triển*** : Bảo hiểm xã hội là một chính sách xã hội lớn của Đảng và Nhà nước, được thực hiện ở nước ta từ năm 1945 ngay sau khi giành được độc lập. Lúc này đối tượng được hưởng bảo hiểm xã hội mới chỉ có công chức Nhà nước. Đến năm 1961, để phù hợp với tình hình phát triển kinh tế, xã hội của đất nước, Chính phủ đã ban hành Điều lệ tạm thời về các chế độ bảo hiểm xã hội. Thời kỳ này, đối tượng được mở rộng hơn, người được hưởng bảo hiểm xã hội là cán bộ, công nhân viên chức làm việc trong khu vực kinh tế Nhà nước và lực lượng vũ trang. Việc tổ chức thực hiện chế độ, chính sách bảo hiểm xã hội do các cơ quan khác nhau đảm nhận. Bộ Lao động Thương binh và Xã hội chịu trách nhiệm quản lý và thực hiện các chế độ bảo hiểm xã hội dài hạn, Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam chịu trách nhiệm quản lý và thực hiện các chế độ bảo hiểm xã hội ngắn hạn. Nguồn kinh phí để chi trả cho các chế độ bảo hiểm xã hội từ 1946 - 1994 chủ yếu do Ngân sách Nhà nước bao cấp.

Từ sau Đại hội Đảng lần thứ VII, đi đôi với cải cách chế độ tiền lương, Nhà nước cũng đồng thời thực hiện cải cách một bước chế độ, chính sách bảo hiểm xã hội. Nghị định số 43/CP ngày 22/6/1993 của Chính phủ quy định tạm thời chế độ bảo hiểm xã hội đã xác định quỹ bảo hiểm xã hội được hình thành từ nguồn đóng góp của người lao động ( 5% tiền lương tháng ), người sử dụng lao động ( 15% tổng quỹ lương tháng) và hỗ trợ của ngân sách nhà nước. Bộ Luật lao động được Quốc hội khoá IX thông qua tại kỳ họp thứ 5, có hiệu lực thi hành từ 1/1/1995 đã chính thức ghi nhận sự đóng góp của ba bên vào quỹ bảo hiểm xã hội. Để cụ thể hoá các quy định của Bộ Luật lao động, Chính phủ đã có các Nghị định số 12/CP ngày 26/1/1995 và số 45/CP ngày 15/7/1995 ban hành Điều lệ bảo hiểm xã hội áp dụng đối với công chức, công nhân viên chức Nhà nước và mọi người lao động theo loại hình bảo hiểm xã hội bắt buộc và Điều lệ bảo hiểm xã hội đối với sỹ quan quân nhân chuyên nghiệp, hạ sỹ quan, binh sỹ quân đội nhân dân và công an nhân dân.

Để triển khai thực hiện chế độ, chính sách bảo hiểm xã hội trong thời kỳ đổi mới, ngày 16/2/1995 Chính phủ ban hành Nghị định số 19/CP về việc thành lập tổ chức Bảo hiểm xã hội Việt Nam trên cơ sở thống nhất các tổ chức bảo hiểm xã hội ở Trung ương và địa phương thuộc hệ thống Lao động Thương binh và Xã hội và Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam với chức năng, nhiệm vụ chính là: Tổ chức thu bảo hiểm xã hội; giải quyết chế độ, chính sách bảo hiểm xã hội; chi trả cho đối tượng hưởng bảo hiểm xã hội; đầu tư, bảo toàn và tăng trưởng quỹ bảo hiểm xã hội. Nhưng trên thực tế do phải tiếp nhận bàn giao tổ chức và nhân sự từ hai ngành nên trong phạm vi toàn quốc, Bảo hiểm xã hội Việt Nam chính thức đi vào hoạt động từ 1/10/1995.

***C. Chức năng, nhiệm vụ của cơ quan Bảo hiểm xã hội Việt Nam*** được quy định tại Nghị định số 19/CP ngày 16/02/1995 của Chính phủ như sau :

(1) Tổ chức thực hiện việc thu bảo hiểm xã hội theo quy định của Chính phủ, bao gồm các nguồn thu sau:

- Người sử dụng lao động đóng bằng 15% so với tổng quỹ tiền lương;
- Người lao động đóng bằng 5% tiền lương;
- Nhà nước đóng và hỗ trợ thêm để bảo đảm thực hiện các chế độ bảo hiểm xã hội đối với người lao động;
- Các nguồn thu khác.

(2) Quản lý Quỹ bảo hiểm xã hội và tổ chức việc chi trả cho người lao động tham gia bảo hiểm xã hội các khoản trợ cấp về bảo hiểm xã hội đầy đủ, thuận tiện và đúng thời hạn theo quy định tại các Điều 142, 143, 144, 145, 146 Bộ luật Lao động.

(3) Có quyền từ chối việc chi trả các chế độ bảo hiểm xã hội cho các đối tượng được hưởng bảo hiểm xã hội khi có kết luận của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền về hành vi man trá, làm giả hồ sơ, tài liệu; đồng thời ra văn bản thông báo việc từ chối chi trả đó cho đương sự, cơ quan sử dụng lao động và cơ quan pháp luật.

(4) Bồi thường mọi khoản thu, chi sai quy định của Nhà nước về bảo hiểm xã hội cho các đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội và chịu trách nhiệm trước pháp luật.

(5) Xây dựng và tổ chức thực hiện các dự án và biện pháp để bảo tồn giá trị và tăng trưởng quỹ bảo hiểm xã hội theo quy định của Chính phủ.

(6) Trình Thủ tướng Chính phủ quyết định về định mức chi phí quản lý; định mức lệ phí thu chi quỹ bảo hiểm xã hội và các quy định khác có liên quan đến hoạt động bảo hiểm xã hội và tổ chức thực hiện.

(7) Kiến nghị với Chính phủ và các cơ quan Nhà nước có liên quan việc sửa đổi, bổ sung các chính sách, chế độ bảo hiểm xã hội cho phù hợp với tình hình của đất nước trong từng giai đoạn.

(8) Tổ chức thực hiện công tác thống kê, hạch toán, kế toán; hướng dẫn nghiệp vụ thu, chi bảo hiểm xã hội và kiểm tra việc thực hiện. Tổ chức công tác thông tin, tuyên truyền, giải thích các chế độ, chính sách về bảo hiểm xã hội.

(9) Kiểm tra việc thực hiện các chế độ thu, chi bảo hiểm xã hội.

(10) Giải quyết kịp thời các khiếu nại của người tham gia bảo hiểm xã hội về việc thực hiện các chế độ, chính sách bảo hiểm xã hội.

(11) Thực hiện việc hợp tác quốc tế về sự nghiệp bảo hiểm xã hội theo quy định của Chính phủ.

(12) Quản lý tổ chức, viên chức và cơ sở vật chất của Bảo hiểm xã hội Việt Nam theo quy định của Nhà nước.

***Phần thứ hai***  
**Cải cách ngân sách nhà nước Việt Nam**  
**và mối quan hệ với cải cách hành chính nhà nước**

Luật ngân sách nhà nước được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua ngày 20/3/1996 quy định “ ngân sách nhà nước là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước trong dự toán đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để bảo đảm thực hiện chức năng nhiệm vụ của Nhà nước.

Với định nghĩa như trên, ngân sách nhà nước bao hàm những nội dung cơ bản như sau:

Một là, ngân sách nhà nước là hệ thống các mối quan hệ kinh tế giữa Nhà nước với các tổ chức và cá nhân trong xã hội, phát sinh trong quá trình Nhà nước huy động và sử dụng các nguồn tài chính nhằm thực hiện các chức năng của Nhà nước theo luật định. Điều đó có nghĩa là ngân sách nhà nước gắn liền với Nhà nước. Nó vừa là phương tiện để duy trì sự tồn tại và hoạt động của bộ máy Nhà nước, vừa là công cụ để Nhà nước thực hiện vai trò chỉ huy kinh tế - xã hội theo quy định của Pháp luật.

Hai là, Nhà nước là chủ thể và là chủ thể duy nhất của ngân sách nhà nước. Chỉ có các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền mới được huy động vào ngân sách và quyết định sử dụng ngân sách. Ngược lại, ngân sách nhà nước phản ánh toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước.

Ba là, phương pháp quản lý ngân sách nhà nước là theo dự toán và theo thời gian. Niên độ ngân sách được quyết định trong 1 năm.

Xét về nội dung hình thái biểu hiện, ngân sách nhà nước bao gồm 2 hình thái là thu ngân sách và chi ngân sách, kết quả của quá trình huy động và quá trình sử dụng tài chính.

- Thu ngân sách là các khoản thu của Nhà nước được thực hiện theo Luật, Pháp lệnh và chế độ thu do Chính phủ hoặc cơ quan được uỷ quyền quy định. Nó cũng bao gồm các khoản thu viện trợ không hoàn lại của các tổ chức, cá nhân của nước ngoài cho Chính phủ và các cơ quan Nhà nước.

Đặc điểm của thu ngân sách là các khoản huy động mang tính cưỡng bức (trừ thu viện trợ).

- Chi ngân sách là các khoản chi của Nhà nước nhằm phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng - an ninh, duy trì bộ máy và thực hiện các nhiệm vụ chức năng khác của Nhà nước, kể cả nghĩa vụ trả nợ và viện trợ.

Đặc điểm của chi ngân sách là không phải hoàn trả trực tiếp.

Bốn là, ngân sách nhà nước Việt Nam là một hệ thống được cấu thành bởi các bộ phận sau:

- Ngân sách trung ương (ngân sách của Chính phủ, các bộ).
- Ngân sách các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.
- Ngân sách các huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh.
- Ngân sách các xã, phường, thị trấn.

Mối quan hệ giữa ngân sách các cấp là quan hệ giữa các bộ phận trong một thực thể thống nhất, vừa mang tính độc lập tương đối có nguồn thu, nhiệm vụ chi riêng), vừa có sự bổ sung, hỗ trợ lẫn nhau (bổ sung ngân sách, điều tiết ngân sách), để đảm bảo sự thống nhất về chế độ thu, chi trên phạm vi cả nước.

Như vậy, ngân sách nhà nước chính là hoạt động tài chính của Nhà nước (tuy không phải là toàn bộ). Nó vừa là tác nhân bên ngoài khi xét về mặt đảm bảo nguồn vật chất để duy trì hoạt động của Nhà nước, vừa là thực thể bên trong khi xét về mặt nội dung hoạt động thu, chi. Do đó cái cách ngân sách nhà nước vừa là công cụ vừa là mục tiêu của cái cách hành chính Nhà nước, thể hiện cụ thể trên các mặt sau đây:

Một là, ngân sách nhà nước cung cấp nguồn tài chính (kinh phí) để duy trì bộ máy Nhà nước. Ngân sách nhà nước có giàu mạnh thì mới có đủ nguồn để cung cấp cho bộ máy hành chính Nhà nước (lương, công vụ phí, nghiệp vụ kinh tế, mua sắm tài sản, phương tiện, ...). Ngược lại, nếu ngân sách nhà nước eo hẹp thì tất yếu sẽ ảnh hưởng đến hoạt động của bộ máy Nhà nước. Tuy nhiên, đó mới chỉ là quan hệ bên ngoài của quan hệ giữa ngân sách và Nhà nước. Về thực chất đây là mối quan hệ qua lại rất nhạy cảm và phức tạp. Nếu bộ máy Nhà nước phình ra hoặc lập thêm các tổ chức mới, ngân sách sẽ phải chi thêm xây dựng trụ sở, mua sắm trang thiết bị, trả lương và các khoản chi phí cần thiết để duy trì hoạt động của bộ máy... Ngược lại, nếu sắp xếp lại bộ máy, tinh giảm biên chế thì ngân sách sẽ giảm chi (tất nhiên, đó là kết quả lâu dài, còn về trước mắt ngân sách vẫn có thể tăng chi để sắp xếp lao động, giải quyết việc làm dôi dư... Đồng thời, cơ chế tài chính - ngân sách cũng tác động trở lại đối với tổ chức bộ máy nhà nước : nếu chi hành chính Nhà nước xiết chặt lại hoặc thực hiện khoán chi thì có tác động giảm biên chế, giảm đầu mối, thậm chí nếu dũng cảm cắt giảm kinh phí của một số ngành sẽ dẫn đến ngành đó buộc phải sắp xếp lại hoặc chuyển hình thức hoạt động. Ví dụ: khi Nhà nước thực hiện cắt giảm 50% kinh phí cho các viện nghiên cứu chuyển hình thức tự trang trải thì số Viện nghiên cứu đã giảm hẳn, trong đó một số chuyển vào các Tổng công ty, gắn hoạt động khoa học với sản xuất.

*Hai là, hoạt động ngân sách chính là hoạt động của Nhà nước. Có thể nói, hoạt động thu, chi ngân sách là thể hiện tập trung quan hệ của Nhà nước với dân (Nhà nước thu thuế, Nhà nước trả lương, Nhà nước đảm bảo giao thông, Nhà nước hỗ trợ các đối tượng chính sách, ...). Nếu xét về quy mô của bộ máy và số lượng công chức thì ngành tài chính (mà chủ yếu là hoạt động quản lý ngân sách) chiếm thứ ba i (sau ngành giáo dục) trong bộ máy nhà nước nói chung và đứng đầu trong các cơ quan quản lý hành chính nói riêng. Nếu xét về thủ tục hành chính nhà nước thì hầu hết các thủ tục hành chính hoặc là trực tiếp hoặc là gián tiếp đều có liên quan đến vấn đề ngân sách. Vì vậy, cải cách hành chính Nhà nước có nội dung quan trọng là cải cách thể chế, cải cách bộ máy quản lý ngân sách, cải cách thủ tục ngân sách, ...*

Trong điều kiện kinh tế thị trường, khi mà Nhà nước dần từ bỏ việc sử dụng các công cụ hành chính để can thiệp trực tiếp vào *hoạt động* kinh tế - xã hội thì việc sử dụng công cụ tài chính - ngân sách ngày càng được coi trọng. Theo đó cũng có nghĩa là cải cách tài chính - ngân sách ngày càng đóng vai trò quan trọng trong cải cách hành chính Nhà nước, cả về quan hệ trực tiếp và gián tiếp, cả về nội dung bên trong cũng như bên ngoài.

## ***Phần thứ ba*** **Thực trạng cải cách ngân sách ở Việt nam**

### *1- Bối cảnh kinh tế - xã hội:*

Từ khi thực hiện cải cách kinh tế theo kinh tế thị trường có sự điều tiết vĩ mô của Nhà nước, nền kinh tế Việt nam đã đạt được những thành tựu rất quan trọng. Mức tăng trưởng GDP bình quân giai đoạn 1991 - 1995 đạt 108,2%, giai đoạn 1996 - 2000 đạt 106,8%, là một trong các nước có tỷ lệ tăng trưởng cao nhất trong khu vực và thế giới. Đáng chú ý là nông nghiệp liên tục phát triển với tốc độ cao, đưa Việt nam ra khỏi nạn đói đã tồn tại nhiều năm và vươn lên trở thành một trong những nước xuất khẩu đứng thứ hạng cao trên thế giới về một số mặt hàng như : gạo, cà phê, cao su, hàng may mặc, hàng thuỷ sản ... ; nền công nghiệp sau thời gian dài trì trệ do lạc hậu về trang thiết bị đã có bước khởi sắc và đã hình thành cơ cấu ngành nghề tương đối toàn diện, trong đó có một số ngành vươn lên ở trình độ khá như : bưu chính viễn thông, điện tử, lắp ráp ô tô, xe máy, ...; xuất khẩu tăng khá với mức bình quân đạt trên 15%/năm; lạm phát được kiềm chế có kết quả và là nhân tố quan trọng để ổn định đời sống kinh tế - xã hội; mức thu nhập bình quân đầu người tăng lên rõ rệt, công tác xóa đói giảm nghèo được thực hiện có kết quả trên phạm vi rộng đã giảm một nửa số hộ đói nghèo trong thời gian 5 năm... Trên bình diện ngoại giao, uy tín và vị thế của Việt Nam ngày càng củng cố và nâng cao trên trường quốc tế, quan hệ kinh tế đối ngoại được mở rộng, từng bước hội nhập với kinh tế khu vực cũng như toàn thế giới.

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, sự phát triển kinh tế - xã hội ở Việt nam cũng đang gặp phải các khó khăn gay gắt, từ bên trong và bên ngoài, thể hiện tập trung ở các vấn đề sau:

- Xuất phát điểm của nền kinh tế thấp, cơ sở vật chất kỹ thuật lạc hậu nên khó duy trì được tốc độ phát triển nhanh và vững chắc trong thời kỳ dài.

- Cơ cấu kinh tế chưa hợp lý : nông lâm nghiệp là các ngành có năng suất thấp vẫn chiếm tỷ trọng lớn; xuất khẩu chủ yếu là nguyên liệu và sản phẩm thô nên hiệu quả thấp, khó cạnh tranh với khu vực và thế giới.

- Chiến tranh và cơ chế tập trung cũ với các hậu quả và di chứng còn ảnh hưởng khá nặng nề gây lực cản cho quá trình phát triển nói chung và các cải cách nói riêng.

- Tích lũy nội bộ còn thấp, tỷ lệ tiết kiệm lại càng thấp, song nhu cầu rất lớn, nhất là nhu cầu đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, gây sức ép đến các cân đối tài chính - tiền tệ.

Nhìn chung, chất lượng và hiệu quả của nền kinh tế còn ở mức thấp và đây chính là điểm yếu nhất trong quá trình phát triển ở Việt nam. Thêm vào đó là sự

yếu kém của bộ máy quản lý với thể chế và bộ máy công kênh được vận hành theo kiểu hành chính quan liêu nên chậm chạp và chưa đáp ứng được yêu cầu nền kinh tế chuyển động nhanh theo yêu cầu của thị trường. Và cho đến nay, mặc dù đã trải qua hơn 10 năm đổi mới kinh tế và được coi là một nền kinh tế năng động trong khu vực, song trong bảng xếp hạng về phát triển kinh tế của UNDP, Việt nam vẫn đứng trong nhóm những nước lạc hậu nhất thế giới.

Những khó khăn, yếu kém của nền kinh tế và của bộ máy Nhà nước được phản ánh rõ qua tình hình tài chính - ngân sách nhà nước như sau:

- Mức huy động ngân sách nhà nước thấp (bình quân từ 1991 đến 1999 mỗi năm chỉ đạt khoảng *gần* 5 tỷ USD). Đây là nguyên nhân quan trọng nhất dẫn đến hạn chế khả năng đầu tư cải tạo cơ sở hạ tầng và khả năng của Nhà nước trong việc giải quyết các vấn đề xã hội ngày càng bức xúc. Đương nhiên, trong điều kiện đó, ngân sách cũng không thể tăng chi cho bộ máy hành chính cho dù đó là những nhu cầu rất cần thiết như trang bị phương tiện làm việc và nâng tiền lương cho công chức Nhà nước, dù chỉ là bù vào số tiền lương thực tế mất đi do giá cả tăng.

- Quản lý ngân sách nhà nước kém hiệu lực và thiếu hiệu quả. Có tình trạng chồng chéo nhau, nhất là không rõ ràng về quyền hạn và trách nhiệm về ngân sách. Việc quyết định ngân sách của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp mang tính hình thức và quyền tự chủ tài chính của các đơn vị sử dụng ngân sách, các địa phương, các tổ chức kinh tế và doanh nghiệp Nhà nước không được coi trọng. Đặc biệt là sự thiếu hụt nghiêm trọng của các văn bản có tính pháp quy về quản lý ngân sách. Trước khi Luật NSNN được ban hành, chỉ có duy nhất 1 văn bản tương đối đầy đủ về quản lý ngân sách là "*Điều lệ lập và chấp hành ngân sách*" ban hành theo Nghị định số 168 - CP ngày 20/10/1961 của Chính phủ. Trong khi đó, Hiến pháp đã thay đổi tới 3 lần và cơ chế quản lý kinh tế đã chuyển sang bước ngoặt mới.

- Bên cạnh việc nhiều tổ chức, cá nhân không chấp hành nghiêm chỉnh nghĩa vụ nộp thuế, cũng đã xảy ra tình trạng thu lạm tiền thuế và các khoản thu khác ở địa phương, nhất là cấp xã. Sử dụng ngân sách thiếu hiệu quả, lãng phí lớn nhất là chi đầu tư XDCB và các khoản chi theo chương trình, dự án.

## 2- Nội dung cải cách và kết quả:

Từ khi bước vào đổi mới kinh tế, Đảng và Nhà nước đã chú trọng việc cải cách tài chính - tiền tệ, coi đó là một trong các nội dung quan trọng nhất của cải cách kinh tế nói chung. Với vai trò chủ đạo của ngân sách trong hệ thống tài chính Nhà nước, việc cải cách ngân sách được coi là trọng tâm của quá trình cải cách này.

Sau gần 10 năm thực hiện, ngân sách Việt nam đã có những chuyển biến rất quan trọng, đáp ứng cơ bản tiến trình cải cách kinh tế, đó là:

- Chuyển phương thức thu ngân sách nhà nước từ thu theo nhiều hình thức và có phân biệt giữa các thành phần kinh tế sang thu theo Luật, bảo đảm tính công khai và sự bình đẳng giữa các thành phần kinh tế. Từ năm 1991 đến nay, Nhà nước đã ban hành 13 Luật thuế và 2 lần cải cách thuế. Nội dung các Luật thuế mới ngày càng tiến bộ và phù hợp hơn với thông lệ quốc tế.

Kết quả đạt được là số thu ngân sách tăng nhanh, tốc độ tăng thu bình quân thời kỳ 1991 - 1995 là 50,6%, trong đó thu từ thuế và phí tăng 50,7%. Kể từ năm 1996 đến nay, tốc độ tăng thu có chậm lại (ước khoảng 6,9%, trong đó thuế và phí tăng 7,4%) song vẫn xấp xỉ mức tăng trưởng kinh tế (bình quân tăng trưởng GDP là 6,8%). Điều quan trọng hơn là thu từ thuế và phí đã trở thành nguồn thu chủ yếu của ngân sách nhà nước và thu ngân sách nhà nước đã trở về đúng bản chất của nó là thu từ sản xuất.

Phụ lục số 1 : Cơ cấu thu ngân sách nhà nước từ 1996 - 1999

	Đơn vị : %			
	1996	1997	1998	1999
<b>Tổng số thu Ngân sách nhà nước</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b><u>I. Thu thuế và phí</u></b>	<b><u>85,4</u></b>	<b><u>83,7</u></b>	<b><u>80,2</u></b>	<b><u>78,9</u></b>
1. Thuế tiêu thụ công nghiệp ngoài quốc doanh	10,2	10,8	9,0	9,2
2. Thuế công nghiệp	3,0	2,6	2,7	2,7
3. Thuế xuất nhập khẩu	24,2	20,4	20,4	20
4. Thuế thu từ kinh tế quốc doanh	39,8	41,0	39	38,3
5. Thuế thu nhập	2,2	2,2	2,4	2,2
6. Thuế nhập khẩu	0,6	0,5	0,4	0,4
7. Thuế thu từ xí nghiệp liên doanh	4,8	5,7	5,8	5,6
8. Thuế chuyển quyền sở hữu đất đai	0,5	0,5	0,5	0,5
<b><u>II. Thu viện trợ</u></b>	<b><u>2,5</u></b>	<b><u>3,9</u></b>	<b><u>2,9</u></b>	<b><u>2,7</u></b>
<b><u>III. Thu khác</u></b>	<b><u>12,1</u></b>	<b><u>12,4</u></b>	<b><u>16,9</u></b>	<b><u>18,4</u></b>
1. Thu khác XNQD	1,5	0,6	0,7	0,5
2. Thu khác	10,6	11,8	16,2	17,9

- Cơ cấu lại chi ngân sách nhà nước theo hướng tăng nhanh chi đầu tư phát triển, đảm bảo chi trả nợ, hạn chế đi tới xóa bỏ các khoản chi có tính chất bao cấp.

Trên thực tế chi đầu tư XDCCB vẫn là khoản chi lớn nhất của ngân sách nhà nước, phục vụ cho nhu cầu phát triển, song có sự bố trí lại, đó là xóa bỏ việc đầu tư của Nhà nước cho các dự án sản xuất và các dự án khác có khả năng thu hồi vốn, dành vốn cho cơ sở hạ tầng kinh tế và hạ tầng xã hội. Chính nhờ sự bố trí lại này mà hạ tầng cơ sở tốt hẳn lên, phù hợp với phát triển kinh tế và thu hút vốn đầu tư nước ngoài, đồng thời đời sống văn hóa - xã hội và phúc lợi công cộng của toàn dân có bước tiến quan trọng.

Việc xóa bỏ sự bao cấp tràn lan của ngân sách nhà nước trong các thời kỳ cũng đạt được kết quả tốt. Nếu nhìn vào các năm 1987 - 1988, chi bù lỗ, bù giá của ngân sách mà thực chất là trợ cấp theo kiểu bình quân cho mọi cán bộ công nhân Nhà nước (kể cả con cái họ, không phụ thuộc vào chất lượng và số lượng lao động), chiếm tới 37 - 38% chi tiêu dùng của ngân sách nhà nước thì đến nay khoản “trợ cấp” đó đã hoàn toàn chấm dứt. Gần đây (sau khi có Luật ngân sách nhà nước ban hành), Nhà nước tiếp tục xem xét việc giảm bớt chi cho các viện khoa học mang hình thức thực nghiệm, các trường dạy nghề với mục đích giảm nhẹ chi tiêu và thúc đẩy các tổ chức này làm việc hiệu quả hơn gắn hoạt động của mình với sản xuất.

*Phô lôc sè 2: Cơ cấu chi ngân sách nhà nước giai đoạn 1996 - 1999*

Đơn vị : %

	1996	1997	1998	1999
<b>Tổng số chi Ngân sách nhà nước</b>	<b><u>100</u></b>	<b><u>100</u></b>	<b><u>100</u></b>	<b><u>100</u></b>
<b><u>I. Chi đầu tư XDCCB</u></b>	<b><u>24,9</u></b>	<b><u>27,5</u></b>	<b><u>27,9</u></b>	<b><u>34,7</u></b>
<b><u>II. Chi thường xuyên</u></b>	<b><u>75,1</u></b>	<b><u>72,5</u></b>	<b><u>70,9</u></b>	<b><u>65,3</u></b>
1, Chi quản lý hành chính	10,1	10,1	9,2	7,1
2, Chi sự nghiệp kinh tế	6,7	6,3	6,6	6,1
3, Chi sự nghiệp xã hội	32,3	33,5	33,7	32
Trong đó :				
- Chi giáo dục	8,7	10,1	10,4	10,1
- Chi đào tạo	2,1	2,2	2,8	2,9
- Chi Y tế	4,4	4,3	4,2	3,9
- Chi hỗ trợ quỹ BHXH	13	13	12,3	11,7

- Lập lại cân bằng trong cân đối thu, chi ngân sách nhà nước, giảm mức bội chi ngân sách nhà nước trong tỷ lệ tương quan hợp lý với tăng trưởng kinh tế và tiêu dùng xã hội. Từ năm 1991 đến nay, bội chi ngân sách nhà nước luôn ở mức <5% GDP. Đặc biệt là đã chấm dứt việc phát hành tiền cho tiêu dùng. Đây là nhân tố cực kỳ quan trọng để kiềm chế lạm phát, ổn định đời sống nhân dân.

## *Phần thứ tư*

### **Luật ngân sách nhà nước, mục tiêu, kết quả và các vấn đề tồn tại.**

Như đã trình bày ở phần trên, quá trình cải cách ngân sách ở Việt nam kể từ khi bắt đầu đổi mới cho đến nay đã đạt được những tiến bộ rất cơ bản. Tuy nhiên, đó mới chỉ là bước đầu và một số việc mới chỉ mang tính thử nghiệm hoặc mới chỉ thực hiện một cách cục bộ. Vấn đề là Nhà nước cần có một chính sách về ngân sách hoàn chỉnh được thể chế hóa bằng các văn bản pháp quy có tính pháp lý cao và đảm bảo tính đồng bộ, tính cân đối trong tổng thể các quan hệ của Nhà nước nói chung và các quan hệ tài chính - tiền tệ nói riêng.

Các thể chế này không chỉ dừng ở điều hành vĩ mô mà phải được cụ thể hoá thành các quy chế, quy trình và thủ tục cụ thể, đặc biệt là phải xây dựng bộ máy vận hành (bao hàm cả việc quy định chức trách, nhiệm vụ) để thực hiện một cách có hiệu quả (tức là có liên quan đến công tác tổ chức bộ máy và cán bộ của Nhà nước).

Để đáp ứng yêu cầu trên, tháng 3/1991 Chính phủ đã lập ban soạn thảo Luật ngân sách nhà nước. Qua 5 nghiên cứu với rất nhiều lần thảo luận, với các Bộ, với các địa phương, các chuyên gia trong và ngoài nước và xin ý kiến của các đại biểu Quốc hội, dự án Luật ngân sách nhà nước đã được Chính phủ trình ra Quốc hội. Sau khi thảo luận và tu chỉnh, Quốc hội đã thông qua toàn văn Luật này vào ngày 20/3/1996 và có hiệu lực thi hành từ 1/1/1997.

Nội dung của Luật ngân sách nhà nước nhằm đáp ứng được các mục tiêu cơ bản dưới đây:

Một là : Xác định rõ trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan Nhà nước, các tổ chức, cá nhân trong lĩnh vực ngân sách. Đây là một nội dung hết sức quan trọng và nhạy cảm vì thực chất đó là sự phân chia quyền lực đối với nguồn lực quan trọng nhất của Quốc gia.

Trước khi có Luật, sự phân chia này không rõ ràng, có quá nhiều cơ quan có thẩm quyền về quyết định ngân sách (cơ quan kế hoạch, cơ quan tài chính, cơ quan chủ quản), song lại có sự chồng chéo dẫn đến các quyết định khác nhau và đặc biệt là trách nhiệm trong khi thực hiện và quyết toán thiếu rõ ràng. Trong khi đó, Quốc hội và Hội đồng nhân dân mặc dù được Hiến pháp và Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân trao quyền quyết định ngân sách song chỉ là thông qua 1 cách hình thức vì thực chất ngân sách không phải là tổng mức hay cơ cấu mà là số tiền được giao cho từng ngành, từng đơn vị.

Luật ngân sách nhà nước đã dành riêng một chương và rất nhiều điều của các chương khác để quy định và thẩm quyền ngân sách. Trên phương diện cải cách, có thể thấy rõ một số điểm mới như sau:

1. Đảm bảo quyền quyết định tối cao về ngân sách của Quốc hội. Theo quy định của Luật, Quốc hội quyết định tổng số thu, chi ngân sách nhà nước và số bội chi của ngân sách nhà nước, số chi của từng ngành, lĩnh vực, quyết định các chương trình dự án lớn thuộc nguồn ngân sách nhà nước... Đồng thời, Quốc hội uỷ quyền cho Uỷ ban Thường vụ Quốc hội phân bổ ngân sách cho từng Bộ, cơ quan Trung ương và giao nhiệm vụ thu, chi và số bổ sung từ ngân sách Trung ương cho các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Theo các điều khoản này, Quốc hội toàn quyền quyết định các vấn đề trọng yếu nhất của ngân sách nhà nước và quyết định cụ thể ngân sách Trung ương tức là khoảng 70% tổng số chi ngân sách nhà nước. Với việc giao trọng trách như thế cho Quốc hội - cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất và đại diện của nhân dân - ngân sách nhà nước thực sự là của dân, do dân và vì dân.

2. Xác định rõ quyền quản lý, điều hành của Chính phủ và các cơ quan của Chính phủ trong việc quản lý, điều hành tài chính - ngân sách, đặc biệt là phân định rõ nhiệm vụ của các Bộ chức năng như sau :

- Đối với Bộ Tài chính :

+ Chuẩn bị các dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác về lĩnh vực ngân sách nhà nước trình Chính phủ; ban hành các văn bản pháp quy về ngân sách nhà nước theo thẩm quyền. Chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện chức năng thống nhất quản lý ngân sách nhà nước về công tác thu thuế, phí, lệ phí và các khoản thu khác của ngân sách Nhà nước; Thống nhất quản lý các khoản vay và trả nợ của Chính phủ, quản lý tài chính các nguồn viện trợ quốc tế.

+ Hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện ngân sách Nhà nước; tổ chức thực hiện thu ngân sách Nhà nước và cấp phát các khoản chi của ngân sách Nhà nước; cho vay ưu đãi hoặc hỗ trợ tài chính đối với các dự án chương trình mục tiêu kinh tế của Nhà nước theo quy định của Chính phủ.

+ Hướng dẫn, kiểm tra các bộ, cơ quan khác ở trung ương và các địa phương xây dựng dự toán ngân sách nhà nước hàng năm; chủ động phối hợp với các cơ quan hữu quan ở trung ương và địa phương lập dự toán ngân sách nhà nước, phân bổ ngân sách nhà nước và phương án phân bổ ngân sách trung ương trình Chính phủ; đề xuất các biện pháp nhằm thực hiện chính sách tăng thu, tiết kiệm chi ngân sách nhà nước.

+ Chủ trì phối hợp với các bộ, ngành trong việc xây dựng các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách Nhà nước trình Chính phủ quyết định hoặc quyết định theo phân cấp của Chính phủ để thi hành thống nhất trong cả nước.

+ Thanh tra, kiểm tra tài chính đối với tất cả các tổ chức kinh tế, các đơn vị hành chính sự nghiệp và các đối tượng khác có nghĩa vụ nộp ngân sách Nhà nước và sử dụng ngân sách nhà nước;

+ Quản lý quỹ ngân sách Nhà nước và các quỹ khác của Nhà nước;

+ Lập quyết toán ngân sách trung ương, tổng hợp, lập quyết toán ngân sách Nhà nước trình Chính phủ. Tổ chức quản lý, kiểm tra việc sử dụng tài sản của Nhà nước.

- Đối với Bộ Kế hoạch và Đầu tư:

+ Trình Chính phủ dự án kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội của cả nước và các cân đối chủ yếu của nền kinh tế quốc dân, trong đó có cân đối tài chính, tiền tệ, vốn đầu tư xây dựng cơ bản làm cơ sở cho việc xây dựng kế hoạch tài chính, ngân sách;

+ Phối hợp với Bộ Tài chính lập dự toán và phương án phân bổ ngân sách nhà nước trong lĩnh vực phụ trách.

+ Phối hợp với Bộ Tài chính và các Bộ, ngành hữu quan kiểm tra đánh giá hiệu quả của vốn đầu tư các công trình xây dựng cơ bản.

- Đối với Ngân hàng Nhà nước Việt Nam:

+ Phối hợp với Bộ Tài chính trong việc lập dự toán ngân sách nhà nước đối với kế hoạch và phương án vay để bù đắp bội chi ngân sách nhà nước;

+ Tạm ứng cho ngân sách nhà nước để xử lý thiếu hụt tạm thời quỹ ngân sách nhà nước theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

- Đối với các Bộ, ngành còn lại :

+ Phối hợp với Bộ Tài chính, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong quá trình lập, phân bổ và quyết toán ngân sách nhà nước thuộc ngành, lĩnh vực phụ trách;

+ Phối hợp với Bộ Tài chính kiểm tra theo dõi tình hình thực hiện ngân sách thuộc ngành, lĩnh vực phụ trách;

+ Báo cáo tình hình thực hiện và kết quả sử dụng ngân sách thuộc ngành, lĩnh vực phụ trách theo chế độ quy định;

+ Phối hợp với Bộ Tài chính trong việc xây dựng chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách nhà nước thuộc ngành, lĩnh vực phụ trách.

3. Xác định quyền hạn , trách nhiệm của đơn vị sử dụng ngân sách

- + Tổ chức việc lập dự toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi được giao;
- + Tổ chức thực hiện dự toán thu, chi ngân sách được giao; nộp đầy đủ đúng hạn các khoản phải nộp ngân sách theo quy định của pháp luật; chi đúng chế độ; đúng mục đích, đúng đối tượng và tiết kiệm;
- + Hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện thu, chi ngân sách của các đơn vị trực thuộc;
- + Quản lý, sử dụng tài sản của Nhà nước tại đơn vị theo đúng mục đích, đúng chế độ, có hiệu quả;
- + Chấp hành đúng chế độ kế toán, thống kê của Nhà nước; báo cáo tình hình thực hiện ngân sách và quyết toán ngân sách theo chế độ quy định.

Theo quy định trên, quyền hạn và trách nhiệm của thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách được nâng lên, đặc biệt là quyền chuẩn chi theo dự toán. Đây chính là điều kiện cơ bản để nâng cao tính chủ động, tích cực của đơn vị sử dụng ngân sách trong việc quản lý ngân sách được giao theo đúng chế độ, đảm bảo hiệu quả, tiết kiệm.

Với các quy định trên, 3 mảng quyền lực về ngân sách được phân định rất rõ, đó là : quyền quyết định, quyền quản lý và quyền sử dụng. đây chính là quá trình phân quyền về tài chính công một cách rõ ràng, không trùng lặp, có tác dụng rõ rệt trong việc tăng cường trách nhiệm của từng tổ chức, cá nhân trong việc quản lý nguồn lực tài chính quốc gia.

Hai là, Luật ngân sách nhà nước quy định nguyên tắc cân đối ngân sách một cách tích cực: tổng số thu từ thuế, phí và lệ phí phải lớn hơn số chi thường xuyên và góp phần tích lũy ngày càng cao vào chi đầu tư phát triển; trường hợp còn bội chi thì số bội chi phải nhỏ hơn số chi đầu tư phát triển, tiến tới cân bằng thu, chi ngân sách.

Với quy định như trên, việc đảm bảo chi trong khả năng cái mình làm ra, vừa cho phép tranh thủ được nguồn vốn từ bên ngoài là nguồn lực đặc biệt rất cần thiết trong quá trình đi lên công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Bên cạnh đó, Luật còn quy định về dự phòng, dự trữ tài chính để chủ động ứng phó với các nhân tố bất khả kháng xảy ra trong điều hành ngân sách nhà nước.

Ba là, tổ chức lại hệ thống ngân sách với 4 cấp tương ứng với 4 cấp chính quyền địa phương theo nguyên tắc : những nhiệm vụ nào địa phương làm được và làm tốt thì giao cho địa phương và đồng thời với việc giao nhiệm vụ chi thì cân đối đủ nguồn thu (thông qua 3 kênh: thu cố định, thu điều tiết và thu bổ sung).

Nhằm tránh việc trở lại cân đối thay cho ngân sách địa phương và khuyến khích tính năng động, chủ động của chính quyền địa phương, Luật cho phép ổn định ngân sách từ 3- 5 năm (trong thời gian đó địa phương tăng thu thì được tăng

chi). Đồng thời, ngân sách Trung ương xét thưởng cho các địa phương có nguồn thu nộp ngân sách Trung ương cao hơn mức dự toán giao. Các quyết định trên đảm bảo cho địa phương trở thành cấp ngân sách hoàn chỉnh và đây chính là động lực mạnh để khai thác nguồn lực tại chỗ, sắp xếp chi tiêu có hiệu quả, có kế hoạch.

Bốn là, Luật ngân sách nhà nước đưa ra phương thức quản lý thu, chi ngân sách nhà nước mới theo hướng đơn giản, rõ ràng, giảm thủ tục và tránh lãng phí, thất thoát. Cụ thể:

- Về thu, Luật quy định chỉ cơ quan có thẩm quyền mới được thu, nếu chậm thu do cố tình thì bị cưỡng chế, thu sai thì được hoàn trả.

- Về chi, thực hiện thanh toán trực tiếp qua kho bạc, với 2 nội dung:

+ Cơ quan tài chính cấp trực tiếp kinh phí cho đơn vị sử dụng ngân sách, không qua cơ quan trung gian.

+ Tiền từ ngân sách chuyển thẳng đến người sử dụng (cá nhân hưởng lương, cơ quan cung cấp hàng hoá hoặc dịch vụ, ...), hạn chế chuyển qua tài khoản tiền gửi hoặc quỹ tiền mặt của đơn vị.

Năm là, các cơ quan đơn vị sử dụng ngân sách phải hạch toán kế toán và quyết toán số tiền thực nhận và thực sử dụng theo chế độ. Báo cáo quyết toán phải được kiểm toán (do cơ quan chuyên môn thực hiện) trước khi trình cấp có thẩm quyền duyệt.

Đây là quy định mới, nhằm đảm bảo tính trung thực, khách quan của báo cáo kế toán, đồng thời có tác dụng tăng cường kỷ cương, kỷ luật tài chính - ngân sách (sẽ nói kỹ hơn ở phần dưới).

Sau gần 4 năm thực hiện Luật NSNN (1997 - 2000), đến nay nhìn lại thì kết quả lớn nhất đạt được là đã đưa vào cuộc sống khuôn khổ của chế độ quản lý ngân sách mới, dân phù hợp với yêu cầu của kinh tế thị trường và đồng bộ với tiến trình đổi mới kinh tế - xã hội nói chung và cải cách quản lý, cải cách hành chính nói riêng.

Đi vào cụ thể theo từng lĩnh vực thực hiện, Luật NSNN đã đem lại một số kết quả sau:

1 - Sau khi được phân quyền, phân cấp, bộ máy quản lý ngân sách đã phát huy tác dụng thiết thực, đặc biệt thể hiện ở việc chính quyền địa phương các cấp đã thực sự quan tâm, chăm sóc nguồn thu, coi việc thu ngân sách là công tác trọng tâm, vì thế đã tập trung chỉ đạo các ngành, các cấp, các cơ quan trực thuộc, vừa tạo thêm nguồn thu, vừa đôn đốc thu để đảm bảo thu đúng, thu đủ theo luật định. Đây chính là nguyên nhân cơ bản khiến cho từ năm 1997 đến nay, mặc dù chịu thiệt hại nặng nề thiên tai và ảnh hưởng xấu của khủng hoảng tài chính - tiền

tệ khu vực, thu ngân sách nhà nước vẫn vượt dự toán (năm 1997 vượt 4,8%, năm 1998 vượt 8,0%, năm 1999 vượt *khoảng* 5%). Đáng chú ý là hầu hết các tỉnh đều thu vượt dự toán ở tốc độ cao hơn (do hụt thu lớn ở thuế xuất nhập khẩu là nguồn thu của ngân sách Trung ương), kể cả các địa phương bị thiên tai nặng như các tỉnh miền Trung.

2- Các cơ quan Nhà nước đã chuyển sang hoạt động theo cơ chế mới và đạt nhiều chuyển biến theo hướng tích cực.

Ví dụ: Quốc hội họp sớm hơn (vào tháng 4 và tháng 11) để có thể quyết định được dự toán ngân sách nhà nước trước 30/11 theo quy định của Luật. Quốc hội cũng dành nhiều thời gian hơn để thảo luận và chất vấn về ngân sách và đã có các quyết định cụ thể về các chương trình dự án lớn của Quốc gia (trước kia ngay cả các công trình thế kỷ như đường điện 500 KV, thủy điện Hoà Bình cũng không được hưởng quy chế này). Điều đó cho thấy rõ xu hướng dân chủ ở ngay cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất.

Đối với các cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp, quá trình chuyển biến theo Luật còn rõ hơn. Việc can thiệp thường xuyên vào việc sử dụng dự toán của các đơn vị sử dụng ngân sách đã được hạn chế và chuyển dần sang chỉ còn một cửa kiểm soát là Kho bạc Nhà nước. Tuy nhiên, không vì thế mà việc sử dụng ngân sách lỏng lẻo hơn mà theo chiều hướng ngược lại.

Đối với các đơn vị sử dụng ngân sách, đã thực hiện khá nhuần nhuyễn vai trò “chuẩn chi” của mình. Do được đảm bảo nguồn vốn đã ghi trong dự toán mà trong vài năm gần đây cơ bản đã xóa bỏ tình trạng bị cắt giảm kinh phí tùy tiện hoặc cấp chậm so với tiến độ công việc. Nhờ thế, nhìn chung hoạt động quản lý Nhà nước và các sự nghiệp kinh tế - xã hội được duy trì và phát triển một cách thuận lợi, mặc dù tổng kinh phí tăng lên chậm hoặc không tăng.

3- Cơ cấu ngân sách nhà nước thay đổi theo hướng ngày càng tích cực:

Về thu: Tốc độ tăng thu nội địa ngày một lớn, đồng thời đã tranh thủ thu thêm nhiều nguồn thu mới như thu về nhà, đất, thuế thu nhập, thu chênh lệch giá.

Về chi, ngoài việc ưu tiên cho đầu tư phát triển và đảm bảo chi trả nợ, đã hình thành khá rõ 3 nhóm chi thường xuyên với các tốc độ khác nhau : nhóm ưu tiên có tốc độ phát triển nhanh (chi giáo dục - đào tạo, chi khoa học công nghệ); nhóm duy trì ở mức bình thường (chi cho các sự nghiệp văn hóa - xã hội); nhóm giảm chi (chi quản lý hành chính).

Riêng chi về quản lý hành chính đã thực hiện thắt chặt (năm 1998 chỉ bằng 94% năm 1997, năm 1999 chỉ bằng 91% năm 1998). Tuy nhiên không có nghĩa cắt đều, giảm toàn diện mà thực hiện sắp xếp lại, giảm mạnh các khoản chưa thật cần thiết như hội nghị, tiếp khách, mua sắm trang bị đắt tiền, xây dựng

trụ sở mới. Đồng thời bổ sung cho các nhiệm vụ cần thiết mới phát sinh như bổ sung cho cán bộ xã, cho vận động viên, cho bầu cử Hội đồng nhân dân các cấp,...

4- Dân tạo ra thói quen dân chủ và tuân thủ Pháp luật, không chỉ trong các cơ quan Nhà nước mà ngay cả trong các tầng lớp nhân dân. Ngân sách nhà nước vốn được coi là tài liệu tuyệt mật thì đã được công khai hóa phần lớn; dự toán giao cho đơn vị được đưa ra trước toàn thể cán bộ, công chức để biết, thực hiện và giám sát; các tổ chức cá nhân tự nộp thuế theo tờ khai, thậm chí các đơn vị tự xác định mức hoàn thuế, ... Đây là các bước tiến quan trọng trong quá trình dân chủ hóa thực sự và toàn diện.

Bên cạnh các kết quả đã đạt được, quá trình thực hiện Luật ngân sách nhà nước cũng đã bộc lộ một số tồn tại cần tiếp tục giải quyết, tập trung vào 2 nhóm vấn đề sau :

Một là : các khó khăn, vướng mắc ở khâu tổ chức thực hiện, trong đó nổi lên là sự thiếu đồng bộ trong chính sách. Ví dụ :

- Để có thể chi được theo đúng chế độ, định mức thì nhà nước phải ban hành đủ các chế độ chi tiêu, định mức phù hợp với tình hình thực tế. Tuy nhiên, đến nay không phải tất cả các nhiệm vụ chi đều đáp ứng được tiêu chuẩn này, trong đó hoặc là chưa có chế độ chi tiêu hoặc là có chế độ, định mức nhưng lại quá lạc hậu.

- Để cho xã có thể là cấp ngân sách chính thì việc đào tạo, bồi dưỡng đối với cán bộ xã phải nâng lên một bước.

Một vấn đề khác cũng cần được quan tâm là sự đồng bộ giữa tổ chức bộ máy, tiền lương và ngân sách (các yếu tố tạo nên một thực thể hành chính). Trên thực tế, 3 yếu tố này không phải lúc nào cũng đồng nhất. Ví dụ : mặc dù không được tăng kinh phí song vẫn được tuyển thêm biên chế và ngược lại, hoặc trong một số năm gần đây vẫn có xu hướng lập thêm nhiều cơ quan nhà nước trong khi yêu cầu của ngân sách là phải giảm chi hành chính.

Hai là : bản thân các quy phạm của Luật ngân sách nhà nước có những điểm còn chưa phù hợp với thực tế hoặc với các luật khác như : Luật Ngân hàng, Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật..., trong đó nổi lên là nguyên tắc ngân sách thanh toán trực tiếp qua Kho bạc Nhà nước, mặc dù rất tiến bộ song các điều kiện thực hiện chưa đầy đủ nên chỉ có thể triển khai từng bước.

Cũng trong phạm vi các nhóm vấn đề trên, có một số quy định của Luật còn gò bó, cứng nhắc, đặc biệt là trong các quy định về nguồn thu, nhiệm vụ chi và cân đối ngân sách địa phương . Theo xu hướng mở và quá trình hội nhập thì cần phải phân quyền mạnh hơn nữa cho địa phương (kể cả nguồn thu, nhiệm vụ

chi; kể cả quyền đi vay các quỹ tài chính hoặc vay nước ngoài để đầu tư trong các điều kiện nhất định).

*Phần thứ năm*  
**Chính sách tài chính - Những giải pháp hoàn thiện  
chính sách ngân sách giai đoạn 2001-2002**

**1/ Chính sách tài chính ngân sách giai đoạn 2001 - 2002:**

Tài chính tiền tệ là khâu trọng yếu, có ảnh hưởng đến tất cả các lĩnh vực khác trong nền kinh tế quốc dân. Trong quá trình xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, coi trọng và sử dụng hữu hiệu các công cụ tài chính tiền tệ có ý nghĩa then chốt, quyết định đến chất lượng và hiệu quả quản lý đất nước. Do đó, trong giai đoạn tới, đổi mới chính sách và hệ thống tài chính tiền tệ phải là một khâu đột phá, Nhà nước cần nâng cao năng lực và hiệu quả sử dụng chính sách tài chính tiền tệ như một công cụ sắc bén và quan trọng nhất trong quản lý vĩ mô đối với kinh tế thị trường.

Việc đổi mới trong lĩnh vực tài chính tiền tệ cần được tiến hành một cách đồng bộ nhằm tạo ra cho được một hệ thống các cơ chế, chính sách và hệ thống bộ máy tài chính - ngân hàng phù hợp với cơ chế thị trường định hướng XHCN. Hệ thống đó vừa ổn định, nhất quán vừa lường trước được các biến động theo xu thế vận động của nền kinh tế - xã hội trong tương lai, lại vừa có khả năng phát huy được các nguồn lực tài chính của đất nước, giải phóng sức sản xuất còn đang tiềm ẩn trong các thành phần kinh tế, các tầng lớp dân cư, đồng thời làm thước đo năng suất chất lượng hiệu quả của nền kinh tế và xã hội.

Để thực hiện mục tiêu kinh tế-xã hội thời kỳ 2001-2002 tiếp tục đưa đất nước phát triển nhanh và vững chắc theo định hướng XHCN, cần phải tiếp tục hoàn thiện tài chính và ngân sách theo các nội dung cơ bản sau:

- Tăng cường vai trò điều tiết vĩ mô đối với nền kinh tế của các công cụ tài chính, tiền tệ (đặc biệt là các công cụ thuế, ngân sách và các công cụ của chính sách tiền tệ).

- Động viên, khai thác, sử dụng tối đa các nguồn nội lực để tập trung cho phát triển sản xuất kinh doanh, nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế.

- Coi trọng nguyên tắc tiết kiệm, hiệu quả trong phân bổ và sử dụng các nguồn lực của đất nước thể hiện trong chi tiêu thường xuyên và trong các dự án đầu tư của Nhà nước, các doanh nghiệp và toàn xã hội. Chính sách và cơ chế tài chính tiền tệ phải hướng dẫn các thành phần kinh tế sử dụng có hiệu quả các nguồn lực tài chính sẵn có, thực hiện đầu tư có trọng tâm, trọng điểm đảm bảo mục tiêu phát triển kinh tế của đất nước.

- Chủ động tham gia hội nhập quốc tế trong lĩnh vực tài chính nhằm khai thác tối đa các nguồn ngoại lực và phát huy nội lực trên cơ sở coi trọng độc lập, tự chủ và đảm bảo an ninh tài chính.

Theo những nội dung trên, trước mắt cần tập trung giải quyết một số nhiệm vụ chính như sau:

1. Đẩy nhanh hơn nữa công cuộc cải cách và chuyển đổi trong lĩnh vực tài chính - ngân sách nhà nước, đặc biệt là đổi mới về mặt nhận thức cũng như biện pháp sử dụng công cụ tài chính, tiền tệ để quản lý vĩ mô nền kinh tế. Hệ thống tài chính - ngân sách nhà nước phải có bước đổi mới mạnh mẽ, phù hợp và phục vụ tích cực cho tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững trong quá trình xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta.

2. Sớm hoàn thành cuộc cải cách thuế giai đoạn 2, xây dựng cho được một hệ thống thuế hiện đại, kết cấu hợp lý giữa các sắc thuế cần thiết, vừa đảm bảo sự công bằng về thuế giữa các thành phần kinh tế, vừa tạo đủ nguồn tài chính cho Nhà nước XHCN.

3. Tiếp tục đổi mới chính sách và cơ chế quản lý ngân sách nhà nước. Thực hiện tổng kết đánh giá 4 năm thực hiện luật ngân sách nhà nước và tiến hành sửa đổi, bổ sung luật ngân sách nhà nước cho phù hợp với yêu cầu mới của nền kinh tế xã hội theo hướng ngân sách nhà nước phải đảm bảo đủ nguồn lực tài chính Nhà nước cần thiết để duy trì hoạt động bình thường của bộ máy nhà nước trên nguyên tắc tiết kiệm, nâng cao hiệu suất hoạt động, đẩy mạnh phát triển khoa học và công nghệ, đào tạo nguồn nhân lực có chất lượng cao. Duy trì quy mô thu ngân sách nhà nước từ 20 đến 22% GDP, đảm bảo quy mô chi của ngân sách nhà nước từ 26% đến 28% GDP, khống chế bội chi ngân sách nhà nước trong giới hạn an toàn, có thể kiểm soát được.

Chi ngân sách nhà nước phải thực sự tiết kiệm, hiệu quả, trong đó phải ưu tiên chi đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế, đầu tư có lựa chọn cho phát triển khoa học và công nghệ, phát triển nguồn nhân lực, bố trí hợp lý các khoản dự phòng và trả nợ, mở rộng xã hội hoá một số khoản chi ngân sách nhà nước, thực hiện tự trang trải chi tiêu trong một số đơn vị hành chính sự nghiệp (thuế, kho bạc, hải quan, một số trường đại học, bệnh viện...). Triển khai các biện pháp đổi mới nhằm nâng cao hiệu quả chi và kiểm soát chi ngân sách nhà nước. Xây dựng mô hình tự bảo đảm chi phí thường xuyên, tiền lương và phụ cấp lương đối với một số đơn vị cung cấp các dịch vụ công cộng trong các lĩnh vực giáo dục, y tế, bảo hiểm xã hội, phát thanh, truyền hình, phim ảnh, vệ sinh công cộng,□ Thử nghiệm thay thế phương thức Nhà nước cấp tiền cho các đơn vị cung cấp dịch vụ công cộng nói trên bằng việc Nhà nước mua sản phẩm hoàn thành với giá cả phù hợp với chất lượng, tiến độ đảm bảo.

Thực hiện đầu tư tập trung dứt điểm từng công trình, thực hành tiết kiệm ngay trong khâu phê duyệt quy hoạch, phê duyệt dự án và dự toán đầu tư, nhanh chóng phát huy hiệu quả sử dụng đối với các khoản đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước. Từ nay, mỗi khoản đầu tư bằng nguồn vốn tập trung từ ngân sách nhà nước đều phải đảm bảo 2 yêu cầu: một là định hướng đầu tư cho nền kinh tế, thông qua vai trò định hướng đầu tư từ nguồn NSNN để thu hút nhiều nguồn tài lực trong và ngoài nước đầu tư vào lĩnh vực đã được Nhà nước đầu tư. Hai là, khoản đầu tư đó phải có hiệu quả trực tiếp tạo ra động lực thúc đẩy, lôi kéo, góp phần vào tăng trưởng kinh tế.

Đổi mới và hoàn thiện cơ chế phân cấp quản lý NSNN theo nguyên tắc vừa đảm bảo tính thống nhất của Nhà nước XHCN, tập trung sức tạo cho NSTW một sức mạnh tài chính đủ để Nhà nước có thực lực định hướng phát triển kinh tế và duy trì công bằng xã hội, vừa đảm bảo tính độc lập tự chủ, sáng tạo của chính quyền địa phương các cấp, thực hiện giảm bớt các đầu mối trung gian không cần thiết, tránh sự trùng lặp trong điều hành và quản lý ngân sách.

Có bước tiến mạnh mẽ về đổi mới cơ chế tài chính đối với các doanh nghiệp nhà nước, mạnh dạn trao quyền tự chủ tài chính, tự chủ sản xuất kinh doanh cho các doanh nghiệp nhà nước trên cơ sở tôn trọng luật thuế, tôn trọng pháp luật tài chính, kinh tế, thương mại, thanh toán và các đạo luật khác, tôn trọng định hướng phát triển kinh tế dài hạn của đất nước. Thúc đẩy tiến trình cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước, kiên quyết chỉ giữ lại một số doanh nghiệp có ý nghĩa chiến lược đối với toàn bộ nền kinh tế và có ảnh hưởng tới nhiều chu kỳ sản xuất kinh doanh khác của nền kinh tế như cơ sở hạ tầng kinh tế, giao thông bưu điện, viễn thông, công nghệ phần mềm, nhiên liệu, năng lượng□ áp dụng cơ chế mở đối với các lĩnh vực khác nhằm huy động tối đa tài sức của nhân dân và các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần vào đầu tư phát triển kinh tế.

Nâng cao vai trò, hiệu quả điều chỉnh chính sách vĩ mô của chính sách tiền tệ trên cơ sở phát triển mạnh, đồng bộ hệ thống thị trường tài chính, các công cụ của chính sách tiền tệ, chuyển mạnh sang điều chỉnh bằng các công cụ gián tiếp là cơ bản với bước đi vững chắc.

Hiện đại hoá công nghệ tài chính, ngân hàng nhất là hiện đại hoá quy trình NSNN và công tác thanh toán trong nền kinh tế. Coi trọng việc xây dựng thói quen tâm lý về thanh toán không dùng tiền mặt trong xã hội, có biện pháp ứng dụng nhanh chóng tiến bộ về công nghệ tài chính - ngân hàng trên thế giới vào điều kiện thực tế của ta, tiến tới xây dựng cho được nếp sống văn minh trong thanh toán không dùng tiền mặt của cả nền kinh tế.

3. Củng cố và kiện toàn hệ thống kế toán, tiến tới cả nền kinh tế đều có hệ thống kế toán thống nhất, phản ánh trung thực kịp thời thực trạng các hoạt động

kinh tế, trên cơ sở đó mới có các giải pháp thích hợp đảm bảo sự lành mạnh của nền tài chính tiền tệ. Phân biệt công cụ kế toán giúp Nhà nước quản lý thuế với công cụ kế toán giúp doanh nghiệp quản lý chi phí và tính giá thành sản xuất kinh doanh. Tăng cường công tác kiểm toán, kiểm tra, thanh tra, giám sát tài chính và tiền tệ. Nghiêm trị những hành động vi phạm pháp luật kế toán thống kê.

## 2/ Định hướng bổ sung, sửa đổi Luật Ngân sách nhà nước:

Về cơ bản Luật Ngân sách nhà nước ban hành năm 1996 và Luật Sửa đổi bổ sung một số điều của luật NSNN ban hành năm 1998 vẫn phát huy tác dụng tốt trong công tác quản lý ngân sách giai đoạn hiện nay cũng như phù hợp cơ bản với chiến lược tài chính giai đoạn 2001-2010. Vì vậy, trong thời gian tới sẽ không có sự thay thế Luật hiện hành song phải điều chỉnh lại một số quy định cho phù hợp với thực tế. Dự kiến năm 2001 sẽ trình Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số quy định của Luật như sau:

1. Sửa đổi quyền quyết định của Quốc hội về dự toán ngân sách nhà nước theo hướng :

- Quốc hội **thông qua** tổng số thu, chi NSNN cả 4 cấp và chi tiết theo lĩnh vực.

- Quốc hội **quyết định** chi tiết dự toán ngân sách trung ương (tổng số thu, vay nợ và chi tiết ngân sách giao cho các Bộ, cơ quan trung ương, số bổ sung của NSTW cho các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương).

Tương tự, HĐND quyết định ngân sách cấp mình và thông qua tổng số ngân sách địa phương chi tiết theo lĩnh vực .

2. Bổ sung thêm các quy định về nguyên tắc cân đối ngân sách nhà nước theo hướng :

- Tách các khoản vay ra khỏi tổng nguồn thu và đưa ra nguyên tắc giới hạn các khoản vay bù đắp thiếu hụt ngân sách (khống chế vay theo tỷ lệ GDP , hoặc theo tỷ lệ trong tổng số chi hoặc giới hạn bằng tổng dư nợ vay trên GDP)

- Mở rộng quyền vay để đầu tư cho ngân sách tỉnh, thành phố với điều kiện đầu tư có hiệu quả và đảm bảo trả được nợ.

3. Bổ sung các quy định có tính nguyên tắc về :

- Quản lý các quỹ tài chính nhà nước (bao gồm cả dự trữ tài chính nhà nước về nội tệ, ngoại tệ và hiện vật).

- Quản lý nợ trong nước và nước ngoài.

- Quản lý các khoản vay của Chính phủ để cho vay lại.

- Hỗ trợ doanh nghiệp, hỗ trợ các đoàn thể (mục tiêu, điều kiện, phương thức..)

4. Xử lý tình trạng trùng lặp về quyết định ngân sách địa phương theo một trong hai phương án :

*Phương án 1* : Quy định Quốc hội thông qua dự toán ngân sách nhà nước và quyết định dự toán ngân sách trung ương. Đây là cách xử lý tốt nhất nhưng cần sửa lại quy định tại điều 84 của Hiến pháp.

*Phương án 2* : Quy định Hội đồng nhân dân quyết định dự toán ngân sách cấp mình sau khi Quốc hội (hoặc Hội đồng nhân dân cấp trên quyết định ngân sách).

5. Sửa đổi nhiệm vụ quyền hạn và trách nhiệm trong lĩnh vực ngân sách của Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, các Bộ và Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân địa phương phù hợp với dự kiến sửa đổi Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.

**6. Đưa thêm vào luật các quy định về việc lập và quyết định ngân sách trung hạn và bảo lưu ngân sách theo dự án và theo chương trình mục tiêu từ niên độ này sang niên độ tiếp theo.**

7. Sửa đổi phân định nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách các cấp theo 2 phương án :

*Một là*, nếu vẫn để trong Luật ngân sách thì :

- Tăng thêm nguồn thu, nhiệm vụ chi cho ngân sách địa phương.

- Đổi mới cơ chế thưởng ngân sách cho ngân sách địa phương, trong đó tách riêng cơ chế thưởng đặc thù cho các vùng đặc biệt khó khăn và các vùng kinh tế trọng điểm.

- Quy định cụ thể về phương pháp tính bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới.

- Phân cấp mạnh hơn việc ra chế độ thu phí, lệ phí, các khoản phụ thu cho Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

*Hai là*, tách các quy định cụ thể về phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi chuyển thành quy định ở văn bản dưới luật để đảm bảo tính ổn định của luật.

8. Cho phép thu chênh lệch giá trong các điều kiện cụ thể.

9. Thực hiện giao ổn định dự toán ngân sách cho một số Bộ, đơn vị dự toán cấp I (ổn định toàn bộ theo thời kỳ, ổn định một số nhiệm vụ, khoản lương...).

10. Đổi mới quy trình lập, chấp hành, quyết toán ngân sách theo hướng lập, duyệt ngân sách sớm hơn (1/3) và theo chế độ chi tiêu (tiêu chuẩn, định mức) cho phép giao ngân sách trong quý I năm sau.

- Thực hiện (từng bước) việc cấp ngân sách theo dự toán, tức là sau khi có dự toán được duyệt, đơn vị rút thẳng tiền từ kho bạc; bỏ chế độ cấp phát của cơ quan tài chính.

- Thực hiện nguyên tắc thanh toán không dùng tiền mặt trong quản lý chi ngân sách nhà nước.

- Quyết toán ngân sách theo hai cấp độ: theo nhiệm vụ và theo niên độ.

11. Thay hệ thống chỉ tiêu ngân sách nhằm phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế (hệ thống GFS - Government Financial System - của IMF), đảm bảo đồng nhất giữa chỉ tiêu dự toán, chỉ tiêu cấp phát và chỉ tiêu quyết toán ; sửa đổi mục lục ngân sách nhà nước.

12. Mở rộng kiểm toán ngân sách theo hướng bắt buộc và chuyển cơ quan kiểm toán sang trực thuộc Quốc hội.

13. Bổ sung các quy định về cơ chế chi vượt dự toán và ngoài dự toán ngân sách.

14. Bổ sung các quy định về cơ chế quản lý các quỹ ngoài ngân sách.

**Phần thứ sáu**  
***Kiểm toán Nhà nước - công cụ để tăng cường***  
***kỷ luật và nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách.***

*Kiểm toán là hoạt động thông thường trong nền kinh tế các nước, song đối với Việt Nam, đây là một nội dung mới và chỉ thực sự phát huy tác dụng sau khi Luật ngân sách nhà nước ra đời và đi vào cuộc sống. Nội dung của kiểm toán là quá trình kiểm tra các chứng từ, sổ sách kế toán, các bảng cân đối và các báo cáo kế toán, quyết toán để xác định tính trung thực, đầy đủ, chính xác, hợp pháp luật của quá trình hoạt động trong thời gian được kiểm toán.*

*Với nội dung như trên, hoạt động kiểm toán có phạm vi rất rộng và có ý nghĩa rất lớn trong hoạt động kinh tế của bản thân đơn vị cũng như các cơ quan quản lý nhà nước. Riêng trong lĩnh vực quản lý ngân sách, do đặc điểm của việc sử dụng ngân sách là sử dụng công quỹ, tức là tài sản của Nhà nước nên đòi hỏi phải được kiểm tra một cách hết sức chặt chẽ để đảm bảo thực hiện đúng các quy trình của pháp luật. Chính vì vai trò đặc biệt đó nên Luật Ngân sách nhà nước quy định "Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo việc tổ chức kiểm toán, quyết toán ngân sách nhà nước trước khi trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê chuẩn".*

***1. Yêu cầu tất yếu và hoàn cảnh ra đời của kiểm toán nhà nước:***

Hiện nay, hoạt động kiểm toán nói chung và kiểm toán nhà nước nói riêng đã trở thành một nhu cầu tất yếu của nền kinh tế chuyển đổi, là sự đòi hỏi khách quan của cơ chế thị trường trong công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Để thực hiện được những mục tiêu đã đề ra trong hoạt động sản xuất kinh doanh, phấn đấu đạt hiệu quả cao nhất với chi phí thấp nhất thì người quản lý phải biết được quá trình diễn biến của các hoạt động sản xuất từ đầu vào đến đầu ra và quá trình hạch toán kinh tế có đảm bảo đúng mục đích không, có đúng phát luật hiện hành của nhà nước không. Đồng thời tạo điều kiện cho các doanh nghiệp phát triển năng động, đảm bảo "sân chơi" chung phù hợp với luật pháp trong nước và thông lệ quốc tế.

Nếu hoạt động kiểm toán nói chung và hoạt động kiểm toán nhà nước nói riêng được tiến hành một cách thường xuyên và đi vào nề nếp thì sẽ giúp các cơ quan lãnh đạo và các nhà quản lý thấy rõ tác dụng của các hoạt động ấy đến mức nào, có những vấn đề gì cần phải xem xét chấn chỉnh để thực hiện tốt mọi chế độ chính sách của nhà nước. Rõ ràng, hoạt động kiểm toán của kiểm toán nhà nước có vị thế hết sức quan trọng đối với việc quản lý kinh tế không chỉ ở tầm vĩ mô mà còn ở cả tầm vi mô.

Kiểm toán nhà nước ra đời trong bối cảnh nền kinh tế nước ta đang trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường có sự quản lý của nhà nước; đáp ứng sự đòi hỏi tất yếu của công cuộc đổi mới, cải cách hành chính nhà nước và xây dựng nhà nước pháp quyền. Kiểm toán nhà nước là một cơ cấu mới trong hệ thống cơ quan quyền lực Nhà nước thực hiện chức năng kiểm tra, kiểm soát tài chính công của quốc gia.

## ***2. Chức năng nhiệm vụ và các hoạt động chủ yếu của Kiểm toán nhà nước:***

Kiểm toán nhà nước có chức năng nhiệm vụ kiểm tra và xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp của các số liệu kế toán, báo cáo quyết toán của các cơ quan Nhà nước, đơn vị kinh tế Nhà nước, các đoàn thể quần chúng, các tổ chức xã hội có sử dụng kinh phí do Ngân sách nhà nước cấp.

Bên cạnh nhiệm vụ chính là xây dựng tổ chức bộ máy và thực hiện kế hoạch kiểm toán hàng năm, kiểm toán nhà nước còn tiến hành các công tác chuẩn bị cho hướng phát triển lâu dài của ngành, như : Nghiên cứu các đề tài khoa học liên quan đến địa vị pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ chế hoạt động của cơ quan kiểm toán nhà nước, nghiên cứu soạn thảo chuẩn mực và quy trình kiểm toán...

Các hoạt động chủ yếu của kiểm toán nhà nước:

- Kiểm toán Ngân sách Nhà nước.
- Kiểm toán doanh nghiệp nhà nước
- Kiểm toán đầu tư xây dựng cơ bản và dự án chính phủ
- Kiểm toán chương trình đặc biệt
- Kiểm toán nội bộ.

## ***3. Quá trình hình thành của kiểm toán nhà nước:***

Kiểm toán Nhà nước Việt Nam được thành lập theo Nghị định số 70/CP ngày 11/7/1994 của Chính Phủ. Là cơ quan mới được thành lập đầu tiên của nước ta, kiểm toán nhà nước đã nhanh chóng xây dựng cơ sở vật chất, kỹ thuật (đã hình thành các cơ quan kiểm toán tại các khu vực: phía Bắc, phía Nam, Miền trung, Miền Tây Nam Bộ) , tổ chức bộ máy (từ 5 đầu mối tổ chức ban đầu nay đã phát triển thành 11 đầu mối tổ chức ) và cán bộ ( năm 1994 chỉ có 60 người, nay kiểm toán nhà nước đã có đội ngũ cán bộ là 460 người), tiếp tục xây dựng và hoàn thiện cơ sở pháp lý cho hoạt động kiểm toán nhà nước, bồi dưỡng cán bộ kiểm toán viên, đồng thời bắt tay ngay vào kiểm toán theo chương trình kế hoạch kiểm toán hàng năm được Thủ Tướng Chính phủ phê duyệt với phương châm vừa làm, vừa học tập rút kinh nghiệm.

Sau 5 năm hoạt động, kiểm toán nhà nước đã thực hiện được trên 2.500 cuộc kiểm toán có quy mô lớn nhỏ khác nhau tại các cơ quan, đơn vị có sử dụng ngân sách Nhà nước trên hầu khắp các lĩnh vực và tham gia thẩm định tổng quyết toán ngân sách nhà nước hàng năm; đã phát hiện và kiến nghị tăng thu, tiết kiệm chi cho ngân sách nhà nước khoảng 2.500 tỷ đồng; trong đó kiến nghị truy thu thuế, các khoản chi ngoài chế độ, để ngoài quyết toán ngân sách ... gần 1.750 tỷ đồng. Qua kiểm toán đã cung cấp cho các cơ quan quản lý nhà nước thực trạng về thu, chi ngân sách và công tác quản lý điều hành ngân sách nhà nước ở các ngành, các cấp. Các kiến nghị xử lý sai phạm, các giải pháp khắc phục tồn tại do Kiểm toán nhà nước đưa ra mang tính khả thi, xây dựng và có tác dụng thúc đẩy chấp hành kỷ luật chi tiêu tài chính nhà nước, góp phần lập lại trật tự kỷ cương nền nếp trong công tác quản lý tài chính - ngân sách nhà nước.

#### *4. Sự khác biệt giữa kiểm toán nhà nước và Thanh tra Nhà nước:*

Hoạt động thanh tra và hoạt động kiểm toán có sự khác nhau cơ bản thể hiện ở một số điểm sau đây:

Hoạt động thanh tra chấp hành chính sách, pháp luật được tiến hành trên tất cả các lĩnh vực đời sống xã hội (kinh tế, văn hoá, an ninh, quốc phòng...) còn phạm vi hoạt động của kiểm toán nhà nước chỉ bao gồm các cơ quan, đơn vị có sử dụng ngân sách nhà nước. Nội dung hoạt động thanh tra chủ yếu hướng vào thanh tra trách nhiệm của người quản lý (kể cả các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế) để thông qua đó đánh giá chất lượng, hiệu quả quản lý cũng như việc chấp hành chính sách, pháp luật. Qua thanh tra đưa ra các kiến nghị nhằm hoàn thiện chính sách, pháp luật; trường hợp có vi phạm thì yêu cầu cơ quan có thẩm quyền xử lý.

Còn hoạt động kiểm toán là nhằm xác nhận tính chính xác cả các số liệu kế toán, qua đó xem xét việc chấp hành pháp luật tài chính- kế toán để rút ra kết luận về tình hình tài chính, tài sản của chủ thể được kiểm toán.

Ngoài ra xuất phát từ sự khác nhau về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan thanh tra và cơ quan kiểm toán mà phương pháp tiến hành thanh tra và kiểm toán cũng có sự khác nhau.

#### *5. Những vướng mắc chính trong chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền làm hạn chế đến năng lực công tác:*

- Hiện nay kiểm toán nhà nước đang hoạt động theo các văn bản pháp quy dưới luật, cơ sở và tính pháp lý còn rất hạn chế. Đã đến lúc cần phải điều chỉnh mọi hoạt động của kiểm toán nhà nước bằng các văn bản quy phạm pháp luật có giá trị pháp lý cao hơn; trước hết là sớm ban hành Pháp lệnh kiểm toán nhà nước và đồng thời sửa đổi, bổ sung vào hệ thống các ngành luật tài chính - kinh tế một số khoản liên quan đến hoạt động kiểm toán nhà nước.

- Hệ thống chuẩn mực kế toán, chuẩn mực kiểm toán còn chưa được ban hành.

- Vị trí độc lập trong hoạt động của kiểm toán nhà nước còn chưa được xác lập. Đối tượng để kiểm toán là các cơ quan Chính phủ và bản thân Chính phủ song chủ quản của cơ quan Kiểm toán lại cũng chính là Chính phủ. Vì thế, dễ dẫn đến sai lệch kết quả kiểm toán hoặc xử lý theo kết quả kiểm toán không nghiêm.

- Phạm vi hoạt động của kiểm toán rất rộng, trong đó kiểm toán ngân sách là bắt buộc trước khi trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, song tổ chức và trình độ cán bộ kiểm toán hiện nay chưa tương xứng.

- Trách nhiệm của cơ quan kiểm toán không được phân biệt rõ ràng với các cơ quan kiểm tra khác, dẫn tới sự chồng chéo chùng lấp trong hoạt động gây khó khăn, phiền hà cho các đối tượng được thanh tra.

- Nguồn kinh phí cho hoạt động kiểm toán hiện nay do ngân sách cấp như là một cơ quan hành chính, song trên thực tế cơ quan này còn thực hiện kiểm toán cả doanh nghiệp. Vấn đề đặt ra là hoặc tách riêng hoạt động kiểm toán ngân sách với kinh phí nhà nước cấp (theo chế độ) hoặc là khoanh hoạt động của Kiểm toán Nhà nước trong phạm vi kiểm toán ngân sách. Đối với các doanh nghiệp thì giao cho các công ty kiểm toán độc lập.

#### 6. Một số giải pháp nhằm tăng cường hiệu quả công tác kiểm toán :

- Kiểm toán Nhà nước phải có đầy đủ thế và lực để thực hiện chức năng nhiệm vụ của một cơ quan kiểm tra, kiểm soát tài chính công và tài sản quốc gia.

- Kiểm toán Nhà nước phải luôn được đảm bảo tính độc lập khách quan trong hoạt động kiểm toán . Do vậy cơ quan Kiểm toán **cần** phải hoàn toàn độc lập hoặc chuyển sang trực thuộc Quốc hội.

- Phải xây dựng và hoàn thiện một chiến lược về con người nhằm ổn định và phát triển.

- Tăng cường đổi mới công tác tổ chức hoạt động kiểm toán và nâng cao hiệu lực của hoạt động kiểm toán nhà nước./.

## ***Phụ lục 1***

### **THỰC TRẠNG CẢI CÁCH NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM *Từ 1991 - đến nay***

#### **1. Bối cảnh kinh tế - xã hội nổi bật trong trong thời gian qua.**

Vào cuối thập niên 80, tình hình quốc tế trong khu vực và trên thế giới có nhiều diễn biến phức tạp. Sự trợ giúp từ các nước không còn nhiều, cùng với sự tan rã của hệ thống XHCN thì viện trợ của Liên Xô (cũ) và các nước Đông Âu giảm đột ngột và ngừng hẳn vào năm 1991; thị trường truyền thống bị ách tắc; Mỹ tiếp tục bao vây cấm vận, ngăn cản Việt Nam làm ăn với các nước và các tổ chức tài chính quốc tế.

Kiên trì đường lối đổi mới kinh tế theo cơ chế thị trường định hướng XHCN, Việt Nam đã dần ra khỏi cuộc khủng hoảng kinh tế - chính trị - xã hội và đạt được những thành tựu phát triển quan trọng trong suốt những năm 90. Mức tăng trưởng GDP bình quân giai đoạn 1991 - 1995 đạt 108,2%, giai đoạn 1996 - 2000 đạt 106,8%, là một trong các nước có tỷ lệ tăng trưởng cao nhất trong khu vực và thế giới. Đáng chú ý là nông nghiệp liên tục phát triển với tốc độ cao, đưa Việt Nam ra khỏi nạn đói đã tồn tại nhiều năm và vươn lên trở thành một trong những nước xuất khẩu đứng thứ hạng cao trên thế giới về một số mặt hàng như : gạo, cà phê, cao su, hàng *may mặc*, hàng *thủy sản* ... ; nền công nghiệp sau thời gian dài trì trệ do lạc hậu về trang thiết bị đã có bước khởi sắc và đã hình thành cơ cấu ngành nghề tương đối toàn diện, trong đó có một số ngành vươn lên ở trình độ khá như : bưu chính viễn thông, điện tử, lắp ráp ô tô, xe máy, ...; xuất khẩu tăng khá với mức bình quân đạt trên 15%/năm; lạm phát được kiềm chế có kết quả và là nhân tố quan trọng để ổn định đời sống kinh tế - xã hội; mức thu nhập bình quân đầu người tăng lên rõ rệt, công tác xóa đói giảm nghèo được thực hiện có kết quả trên phạm vi rộng đã giảm một nửa số hộ đói nghèo trong thời gian 5 năm... Trên bình diện ngoại giao, uy tín và vị thế của Việt Nam ngày càng củng cố và nâng cao trên trường quốc tế; quan hệ kinh tế đối ngoại được mở rộng, từng bước hội nhập với kinh tế khu vực cũng như toàn thế giới.

Cùng với với quá trình cải cách kinh tế, công cuộc cải cách hành chính đã được phát động và bước đầu thực thi có hiệu quả. *Tổ chức bộ máy nhà nước cùng với khuôn khổ pháp lý mới tạo ra đã phù hợp hơn với sự phát triển của nền sản xuất xã hội và có tác dụng tích cực trở lại đối với sản xuất - kinh doanh.*

Có được những thành tựu phát triển như những năm qua là nhờ chính sách đổi mới đúng đắn và kịp thời của Đảng, quyết định của Nhà nước cùng

với sự chỉ đạo chủ động, tập trung trong điều hành của Chính phủ, các Bộ, ngành và các địa phương, tạo tiền đề thúc đẩy hàng vạn doanh nghiệp với hàng chục triệu lao động ở nông thôn và thành thị chủ động khai thác các nguồn lực, phát triển sản xuất kinh doanh. Nhiều nhân tố mới, mô hình mới cả trong kinh tế và trong các lĩnh vực xã hội đã xuất hiện và phát huy tác dụng, khai thác được nhiều nguồn lực mới, tạo ra những động lực và sự đột phá mới cho công cuộc phát triển đất nước. Những thành tựu và những kinh nghiệm đã thu được là rất có ý nghĩa, khẳng định đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước trong lĩnh vực kinh tế - xã hội là đúng đắn, sáng tạo; tiềm năng và sức mạnh cạnh tranh của nhân dân ta, cán bộ ta là rất lớn.

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, sự phát triển kinh tế - xã hội ở Việt nam cũng đang gặp phải các khó khăn gay gắt, từ bên trong và bên ngoài, thể hiện tập trung ở các vấn đề sau:

- Chất lượng, hiệu quả của nền kinh tế còn thấp nên khó duy trì được tốc độ phát triển nhanh và vững chắc trong thời kỳ dài, nguy cơ tụt hậu xa hơn còn lớn. Lực lượng sản xuất còn nhỏ bé, cơ sở vật chất, nhất là kết cấu hạ tầng còn lạc hậu; trình độ khoa học và công nghệ chuyển biến chậm; nguồn nhân lực có kiến thức có tay nghề, năng lực kinh doanh còn ít, lại chưa được sử dụng tốt; năng suất lao động xã hội tăng chậm .

- Cơ cấu kinh tế chưa hợp lý : nông lâm nghiệp là các ngành có năng suất thấp vẫn chiếm tỷ trọng lớn; xuất khẩu chủ yếu là nguyên liệu và sản phẩm thô nên hiệu quả thấp, khó cạnh tranh với khu vực và thế giới.

- Chiến tranh và cơ chế tập trung cũ với các hậu quả và di chứng còn ảnh hưởng khá nặng nề gây lực cản cho quá trình phát triển nói chung và các cải cách nói riêng.

- Tích lũy nội bộ còn thấp, tỷ lệ tiết kiệm lại càng thấp, song nhu cầu rất lớn, nhất là nhu cầu đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, gây sức ép đến các cân đối tài chính - tiền tệ.

- Cơ cấu tổ chức của bộ máy quản lý nhà nước còn nhiều bất cập. Tình trạng chức năng chồng chéo vẫn còn. Thủ tục hành chính còn quá phức tạp chưa có tác dụng cởi trói cho sản xuất - kinh doanh và tạo kẽ hở cho tệ tham nhũng phát triển.

Những bất cập, thiếu sót, khuyết điểm trong tiến trình đổi mới là nguyên nhân chính hạn chế sự phát triển ở Việt nam. Thêm vào đó là sự yếu kém của bộ máy quản lý với thể chế và bộ máy công kênh được vận hành theo kiểu hành chính quan liêu nên chậm chạp và chưa đáp ứng được yêu cầu nền kinh tế chuyển động nhanh theo yêu cầu của thị trường. Và cho đến nay, mặc dù đã trải qua hơn 10 năm đổi mới kinh tế và được coi là một nền kinh tế năng

động trong khu vực, song trong bảng xếp hạng về phát triển kinh tế của UNDP, Việt nam vẫn đứng trong nhóm những nước lạc hậu nhất thế giới.

## 2. Những cải cách về ngân sách nhà nước trong thời gian qua.

Từ khi bước vào đổi mới kinh tế, Đảng và Nhà nước đã chú trọng việc cải cách tài chính - tiền tệ, coi đó là một trong các nội dung quan trọng nhất của cải cách kinh tế nói chung. Với vai trò chủ đạo của ngân sách trong hệ thống tài chính Nhà nước, việc cải cách ngân sách được coi là trọng tâm của quá trình cải cách này.

Sau gần 10 năm thực hiện (1991 - 1999), ngân sách Việt nam đã có những chuyển biến rất quan trọng, đáp ứng cơ bản tiến trình cải cách kinh tế. Có thể chia thành 2 giai đoạn cụ thể :

### **(1) Giai đoạn 1991 - 1995**

ở giai đoạn này, ngân sách nhà nước đã có bước biến đổi cơ bản, thu trong nước từ chỗ không đủ chi thường xuyên đã tiến tới không những đủ đáp ứng nhu cầu chi thường xuyên mà còn dành phần ngày càng tăng cho đầu tư phát triển. Đồng thời đã xoá bỏ tình trạng bao cấp nặng nề của ngân sách nhà nước đối với các doanh nghiệp nhà nước trước đây. Trong đó :

- Chính sách động viên ngân sách nhà nước có bước tiến bộ quan trọng, tỷ lệ động viên so với GDP đã được nâng lên từ 13,5% GDP năm 1991 lên tới 23,3% GDP năm 1995, bình quân cả thời kỳ đạt 21,8% GDP (trong đó thu thuế, phí đạt 19,9% GDP).

- Chính sách phân phối ngân sách nhà nước đã có nhiều biến đổi mới tích cực hướng về đầu tư cho phát triển, tiết kiệm chi tiêu dùng thường xuyên. Tỷ trọng chi đầu tư phát triển trong GDP không ngừng tăng : năm 1991 bằng 3,5% GDP, đến năm 1995 đã đạt xấp xỉ 6% GDP. Ngân sách nhà nước cũng đã chú trọng đầu tư cho chiến lược con người trên các lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hoá,... xác định đây là lĩnh vực ưu tiên của chi thường xuyên.

- Bội chi ngân sách nhà nước được kiểm soát và có xu hướng giảm dần, từ mức 7,7% GDP những năm 1986-1990 giảm xuống còn 4,3% GDP trong những năm 1991-1995. Cơ cấu nguồn bù đắp bội chi đã thay đổi, kể từ năm 1991 đã chấm dứt sử dụng nguồn phát hành và vay thương mại để bù đắp bội chi, thay vào đó là vay dân trong nước thông qua phát hành tín phiếu Kho bạc và vay ưu đãi nước ngoài (ODA) để bù đắp bội chi. Thực chất bội chi từ giai đoạn này trở đi chính là bội chi cho đầu tư phát triển.

Những cải cách tài chính - ngân sách chủ yếu đã được thực hiện trong giai đoạn này là :

### ***a, Cải cách trong lĩnh vực thu ngân sách :***

Đây là lĩnh vực đã diễn ra nhiều cải cách quan trọng mà cải cách lớn nhất chính là **chuyển từ thu theo nhiều hình thức và có phân biệt giữa các thành phần kinh tế sang thu theo Luật**, bảo đảm tính công khai và sự bình đẳng giữa các thành phần kinh tế, động viên được sự đóng góp của mọi tầng lớp dân cư.

Từ năm 1991 - 1995, Nhà nước đã lần lượt ban hành luật thuế doanh thu; luật thuế lợi tức; luật thuế tiêu thụ đặc biệt; luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu; luật thuế sử dụng đất nông nghiệp; pháp lệnh thuế Tài nguyên, pháp lệnh mới về thuế thu nhập đối với những người có thu nhập cao, pháp lệnh về thuế nhà đất. Ngoài ra còn nhiều văn bản của Chính phủ quy định về một số loại phí, lệ phí khác. Có thể nói, đây là lần đầu tiên chúng ta xây dựng được một hệ thống văn bản pháp luật tương đối hoàn thiện về thu ngân sách với những đặc điểm và ưu điểm như sau :

+ Đảm bảo nâng cao tính chất pháp lý trong quá trình quản lý và tổ chức thực hiện thu.

+ Từng bước thống nhất được các đối tượng nộp thuế, giảm bớt các quy định mang tính cá biệt, đảm bảo dần sự bình đẳng giữa các đối tượng nộp thuế.

+ Đơn giản, rõ ràng đảm bảo cho việc tổ chức thực hiện được dễ dàng.

+ Phù hợp với tiến trình cải cách và chuyển đổi nền kinh tế theo hướng thị trường định hướng XHCN.

+ Đặt nền móng cho những cải cách tiếp tục trong tương lai.

***Kết quả đạt được qua những cải cách trên:***

- Bước đầu bao quát được một phần lớn các khoản thu đã làm cho số thu từ thuế, lệ phí tăng nhanh qua các năm và trở thành nguồn thu chủ yếu của Ngân sách Nhà nước. Tốc độ tăng thu ngân sách bình quân thời kỳ 1991 - 1995 đạt 50,6%/năm, trong đó thu thuế và phí tăng bình quân 50,7%/năm.

**Bảng 1 : Cơ cấu thu ngân sách Nhà nước thời kỳ 1991-1995**

*Đơn vị tính: %*

	1991	1992	1993	1994	1995	TK 91-95
<b>Tổng thu NSNN</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<i>Trong <sup>®</sup>ã</i>						
- Thu thuế và phí	95,1%	88,1%	90,8%	89,8%	94,0%	91,5%
- Thu cấp quyền sử dụng đất	-	-	-	0,9%	2,1%	0,9%

và bán nhà ở						
- Thu viện trợ không hoàn lại	2,6%	4,0%	3,2%	3,2%	3,0%	<b>3,2%</b>

- Tỷ lệ động viên so với GDP được nâng lên, đạt mức do Quốc hội đề ra cho thời kỳ 1991-1995, tạo nguồn đáp ứng cơ bản các nhu cầu chi, giảm tỷ lệ bội chi, góp phần kiềm chế lạm phát, bước đầu đã giành một phần cho chi đầu tư XDCB và trả nợ.

**Bảng 2 : Tích lũy ngân sách nhà nước so GDP**

	1991	1992	1993	1994	1995
Thuế phí cho đầu tư phát triển và trả nợ (thuế và phí - chi thường xuyên)	2,3%	4,5%	4,3%	3,8%	4,6%
Thuế, phí cho đầu tư phát triển (thuế, phí - chi t.xuyên - Trả nợ)	0.5%	2.1%	0.0%	1.2%	0.1%

- Việc áp dụng chung một hệ thống chính sách thu thuế, phí và lệ phí cho các thành phần kinh tế đã tạo môi trường pháp lý bình đẳng trong sản xuất - kinh doanh để cạnh tranh và phát triển.

- Góp phần quan trọng thúc đẩy hạch toán kinh tế trong kinh tế quốc doanh.

- Đáp ứng kịp thời yêu cầu phát triển nền kinh tế nhiều thành phần theo cơ chế thị trường, mở cửa với bên ngoài.

- Tổ chức bộ máy thu thuế đã được củng cố lại hệ thống ngành dọc, đảm bảo sự điều hành tập trung thống nhất. Đội ngũ cán bộ thuế được sắp xếp lại, đồng thời các quy trình nghiệp vụ hành thu đã có bước cải tiến nhất định.

***b, Cải cách trong lĩnh vực phân phối và sử dụng***

Cùng với tiến trình cải cách trong lĩnh vực thuế, chính sách phân phối và sử dụng vốn tài chính giai đoạn 1991 - 1995 đã thay đổi theo hướng tăng tích lũy để đầu tư phát triển, giảm tiêu dùng nội bộ, thực hiện triệt để chính sách tiết kiệm, chú trọng nguồn vốn và tiềm năng trong nước, thu hút và khuyến khích các nguồn vốn ngoài nước

**Bảng 3 : Cơ cấu chi ngân sách nhà nước giai đoạn 1991 - 1995**

	1991	1992	1993	1994	1995	<b>91-95</b>
Tổng chi	100,0	100,0	100,0	100	100,0	100,0
- Chi đầu tư phát triển	22,3	33,5	28,8	20,4	21,4	24,4

*Đơn vị : %*

- Chi trả nợ	11,2	10,7	14,2	17,2	15,9	14,9
- Chi thường xuyên.	66,5	55,8	57,0	62,4	62,7	60,7

Qua bảng trên có thể thấy rằng, tỷ trọng chi thường xuyên trong tổng chi ngân sách nhà nước đã giảm xuống từ 66,5% năm 1991 xuống còn 62,7% năm 1995 và mức chi bình quân chung cho cả thời kỳ là 60,7%. Trong khi đó, tỷ trọng chi đầu tư phát triển và trả nợ đã được nâng dần lên từ 33,5% năm 1991 tăng lên 37,3% năm 1995, bình quân cả thời kỳ là 39,3%.

- **Đối với chi đầu tư phát triển**, mặc dù tỷ trọng chi trong tổng chi ngân sách nhà nước giữa 2 đầu thời kỳ thay đổi không đáng kể, song về chất thì đã có sự thay đổi rất lớn, trong đó : tăng mạnh chi đầu tư XDCB để cải tạo và xây dựng kết cấu hạ tầng, xây dựng các công trình kinh tế, các ngành nghề mũi nhọn, trọng yếu để làm chuyển dịch cơ cấu kinh tế; giảm bao cấp cho doanh nghiệp nhà nước (chấm dứt chi bù lỗ hàng cung cấp, chi bù chênh lệch ngoại thương...).

Ngay trong cơ cấu chi đầu tư XDCB cũng có thay đổi quan trọng: chi cho các cơ sở sản xuất kinh doanh giảm, tăng chi cho các công trình hạ tầng cơ sở của kinh tế (điện, nước, kiến thiết thị chính...), các công trình phúc lợi chung (trường học, bệnh viện,...). Chính trong thời gian này, ngân sách nhà nước đã tập trung vốn đầu tư xây dựng một số công trình có tầm cỡ, tạo sự phát triển cho nền kinh tế như : Nhà máy Thủy điện hoà bình, công trình đường dây 500 KW, công trình thuỷ lợi Thạch nham; cải tạo và nâng cấp đường quốc lộ 1A; bắt đầu triển khai làm mới đường quốc lộ 5 ..... tạo điều kiện phát triển kinh tế, khuyến khích đầu tư trong nước và nước ngoài nước ngoài .

**Bảng số 4 : Cơ cấu chi đầu tư XDCB giai đoạn 1991 - 1995**

	1991	1992	1993	1994	1995.
Tổng chi xây dựng cơ bản.	100%	100%	100%	100%	100%
100%					
- Chi cơ sở hạ tầng	75.5%		48.8%	44.6%	
67.9%      88.1%					
- Chi các đơn vị SXKD	24.5%	51.3%	55.4%		32.1%
12.2%					

**- Đối với chi thường xuyên :** xét về cơ cấu trong tổng số chi ngân sách nhà nước thì tỷ trọng chi thường xuyên có xu hướng giảm, song xét về quy mô và mức độ tăng trưởng thì lại có xu hướng ngược lại. Từ năm 1991 đến năm 1995 bình quân chi thường xuyên tăng khoảng 47%, trong đó tăng cho các sự nghiệp giáo dục - đào tạo là 57,2%, sự nghiệp văn hoá - thông tin 63,1%, sự nghiệp thể dục thể thao 70,9%, đảm bảo xã hội 57,8%, quản lý hành chính 53,9%... Tỷ trọng chi thường xuyên so với GDP tăng từ 10,5% năm 1991 lên 17,2% năm 1995.

Sự gia tăng về quy mô chi thường xuyên là nhằm thoả mãn một phần nhu cầu chi tăng lên rất lớn hàng năm về sự nghiệp kinh tế, giáo dục đào tạo, văn hoá xã hội, cải cách bộ máy hành chính, đảm bảo quốc phòng - an ninh; đồng thời có nguồn thực hiện các chính sách phát triển kinh tế miền núi, vùng cao, vùng đồng bào dân tộc đặc biệt khó khăn, khắc phục hậu quả thiên tai....

Cải cách quan trọng trong chi tiêu thường xuyên của ngân sách nhà nước thời kỳ này là chú trọng nhiều hơn cho sự nghiệp giáo dục- đào tạo, y tế, xử lý được cải cách tiền lương các năm 1992 - 1993, đảm bảo chi thực hiện một số chính sách mới của Đảng và Nhà nước đối với người có công với cách mạng theo Pháp lệnh người có công , Pháp lệnh phong tặng bà mẹ Việt Nam anh hùng...

**Bảng số 5 : Cơ cấu chi thường xuyên của ngân sách nhà nước  
Giai đoạn 1991 - 1995**

	1991	1992	1993	1994	1995
Tổng chi thường xuyên	100%	100%	100%	100%	100%
Trong đó :					
- Chi Giáo dục đào tạo	13,9%	13,8%	13,4%	14,8%	16,1%
- Chi y tế	7,2%	7,3%	7,1%	7,3%	7,3%
- Nghiên cứu khoa học	1,4%	2,0	2,2%	1,9%	1,9%
- Quản lý hành chính	15,9%	17,6%	18,5%	15,3%	14,4%

***c, Cải cách trong lĩnh vực quản lý tài chính doanh nghiệp nhà nước.***

Việc Quốc hội thông qua Luật công ty, Luật doanh nghiệp tư nhân năm 1990 là một sự kiện đánh dấu sự thể chế hoá đường lối phát triển của nền kinh tế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước.

Mô hình doanh nghiệp nhà nước được xác định là tổ chức kinh tế do Nhà nước đầu tư vốn, thành lập và tổ chức quản lý, hoạt động kinh doanh hoặc hoạt động công ích, nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội do Nhà nước giao. Doanh nghiệp nhà nước có tư cách pháp nhân, có các quyền và nghĩa vụ

dân sự, tự chịu trách nhiệm về toàn bộ hoạt động, kinh doanh trong phạm vi số vốn do doanh nghiệp quản lý. Cơ chế, chính sách quản lý tài chính của doanh nghiệp bao gồm những cơ chế, chính sách về vốn và quản lý vốn, quản lý tài sản, quản lý chi phí sản xuất, quản lý các khoản thu nộp Ngân sách, quản lý các quỹ của doanh nghiệp...

Văn kiện đại hội Đảng VII thời kỳ này đã đề ra một số định hướng đổi mới để thu hút thêm các nguồn vốn, tạo nên động lực, ngăn chặn tiêu cực, thúc đẩy doanh nghiệp Nhà nước làm ăn có hiệu quả. Đó là:

- Thực hiện các hình thức cổ phần hoá có mức độ phù hợp với tình chất và lĩnh vực sản xuất - kinh doanh; trong đó, sở hữu Nhà nước chiếm tỷ lệ cổ phần chi phối.

- Hoàn thiện và áp dụng rộng rãi các hình thức khoán trong doanh nghiệp Nhà nước.

- Nhà nước hỗ trợ, khuyến khích và thực hiện từng bước vững chắc, phù hợp với yêu cầu phát triển của nền kinh tế việc đổi mới các Liên hiệp xí nghiệp, các tổng công ty theo hướng tổ chức các tập đoàn kinh doanh, khắc phục tính chất hành chính, trung gian. Xoá bỏ dần (có qua làm thí điểm) chế độ Bộ chủ quản, cấp hành chính chủ quản và sự phân biệt xí nghiệp trung ương và xí nghiệp địa phương.

- Cơ quan Nhà nước các ngành, các cấp phải chăm lo giúp đỡ doanh nghiệp Nhà nước làm ăn có hiệu quả, nhất là giúp xử lý các vấn đề vốn, công nghệ, thị trường và đào tạo, sử dụng cán bộ.

- Đối với những doanh nghiệp phục vụ lợi ích chung về kinh tế - xã hội những mức sinh lợi trực tiếp thấp hoặc bị thua lỗ, Nhà nước có chính sách ưu đãi hợp lý, không gây ỷ lại. Đối với những doanh nghiệp Nhà nước hoạt động trong những khâu và lĩnh vực không thiết yếu, thua lỗ kéo dài, không có điều kiện chấn chỉnh, thì cần xử lý dứt điểm. Thực hiện thí điểm cổ phần hoá một số doanh nghiệp nhà nước làm ăn không hiệu quả.

- Có quy chế bảo đảm sự kiểm soát của Nhà nước theo đúng chức năng, đồng thời khắc phục tình trạng thanh tra, kiểm tra tùy tiện gây hậu quả xấu cho doanh nghiệp.

- Đối với các doanh nghiệp nhà nước hoạt động công ích còn được Nhà nước cấp kinh phí theo dự toán hàng năm hoặc theo đơn đặt hàng của Nhà nước do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền duyệt, phù hợp với nhiệm vụ kế hoạch Nhà nước giao cho doanh nghiệp; Được huy động vốn, gọi vốn liên doanh, thế chấp giá trị quyền sử dụng đất gắn liền với tài sản thuộc quyền quản lý của doanh nghiệp tại các ngân hàng của Việt Nam để vay vốn phục vụ

hoạt động công ích theo quy định của pháp luật khi được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép; Doanh nghiệp cung ứng các sản phẩm hoặc dịch vụ có thu phí được sử dụng phí theo quy định của Chính phủ để phục vụ hoạt động của doanh nghiệp.

Như vậy, từ thời điểm Luật doanh nghiệp Nhà nước được ban hành, các quyền và nghĩa vụ của mỗi doanh nghiệp Nhà nước đã được xác định rõ ràng, việc quản lý và sử dụng vốn Nhà nước tại doanh nghiệp lần đầu tiên được quy định tại văn bản pháp lý có hiệu lực cao nhất là Luật.

*Kết quả đạt được* : Đã giảm được số doanh nghiệp nhà nước từ trên 12.000 doanh nghiệp trước năm 1990 xuống còn khoảng 6.000 doanh nghiệp năm 1995. Doanh nghiệp nhà nước từ chỗ được tổ chức theo mô hình chia cắt, chuyên sâu, tách rời quá trình sản xuất - phân phối - lưu thông thành mô hình khép kín gắn liền sản xuất với thị trường với các hình thức : doanh nghiệp độc lập, tổng công ty, doanh nghiệp thành viên của tổng công ty....

Tuy số lượng chỉ còn một nửa so với trước đây nhưng doanh nghiệp nhà nước vẫn giữ được vai trò chủ đạo trong nền kinh tế trên cả 2 phương diện : tỷ trọng GDP và đóng góp cho ngân sách nhà nước (tỷ trọng đóng góp của doanh nghiệp nhà nước trong GDP tăng nhanh : năm 1991 là 36,0%, năm 1994 là 43,6%; các doanh nghiệp nhà nước luôn chiếm tỷ trọng từ 29% đến 31% qua các năm trong tổng số thu về thuế và phí).

Bên cạnh việc sắp xếp, tổ chức lại doanh nghiệp nhà nước, đã bước đầu thực hiện thí điểm cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước và khuyến khích sự phát triển của doanh nghiệp ngoài quốc doanh : năm 1991 có 1.210 doanh nghiệp, đến năm 1995 đã có 25.719 doanh nghiệp.

***d, Cải cách cơ chế quản lý quỹ ngân sách nhà nước*** : thực hiện chuyển đổi chức năng quản lý quỹ từ Ngân hàng Nhà nước về Kho bạc Nhà nước thuộc Bộ Tài chính. Qua đó có thể quản lý tập trung thống nhất các khoản tiền của ngân sách, hạn chế việc bỏ sót nguồn thu, khắc phục và đi đến chấm dứt tình trạng cấp dưới chiếm dụng ngân sách cấp trên khá phổ biến những năm trước đó. Việc chi trả cũng được thực hiện kịp thời, đúng chính sách, chế độ.

***đ, Cải cách tổ chức ngành Tài chính*** : với những cải cách về chính sách thu ngân sách, phân phối và sử dụng ngân sách và tài chính doanh nghiệp như trên, tổ chức bộ máy ngành Tài chính đã có những thay đổi cơ bản :

+ Thành lập Tổng cục Thuế trên cơ sở sát nhập ba bộ phận thuế riêng biệt với nhau trước đây: Cục thu quốc doanh, Vụ thuế nông nghiệp và Cục thuế công thương nghiệp, theo cơ cấu ngành dọc từ trung ương xuống địa phương, đảm bảo thống nhất trong công tác chỉ đạo và thực hiện quản lý thuế

+ Thành lập hệ thống Kho bạc Nhà nước từ Trung ương đến địa phương với chức năng quản lý ngân sách và chịu trách nhiệm kiểm soát chi ngân sách.

+ Thành lập Tổng cục Quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp với nhiệm vụ quản lý và bảo toàn vốn nhà nước tại các doanh nghiệp, có điều kiện đánh giá đúng thực trạng sử dụng tài sản, vốn hiện có của doanh nghiệp.

+ Thành lập Tổng cục Đầu tư phát triển chịu trách nhiệm quản lý, cấp phát vốn đầu tư XDCB và cho vay ưu đãi.

Ngoài ra, để thực hiện tốt vai trò thu thuế xuất nhập khẩu, tổ chức bộ máy của ngành Hải quan cũng được chấn chỉnh và kiện toàn.

### **đ. Những hạn chế, tồn tại sau quá trình cải cách tài chính - ngân sách giai đoạn 1991 - 1995**

Tuy đã đạt được những kết quả quan trọng song quá trình cải cách tài chính - ngân sách giai đoạn 1991 - 1995 cũng bộc lộ nhiều hạn chế, tồn tại cần tiếp tục xử lý trong giai đoạn tới. Cụ thể:

#### **\* Trong lĩnh vực thu ngân sách nhà nước :**

- Chính sách thuế còn chứa đựng nhiều yếu tố chính sách xã hội cho nên diện miễn giảm thuế còn nhiều, chưa bao quát hết diện và đối tượng thu thuế. Còn phân biệt giữa doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, chưa khuyến khích các doanh nghiệp tự tích lũy để tái đầu tư mở rộng sản xuất kinh doanh, tăng nguồn thu ngân sách nhà nước.

- Hệ thống thuế hiện hành cũng như nội dung từng loại thuế còn quá phức tạp, thu còn chồng chéo, trùng lặp, nhất là thuế doanh thu nên hiệu quả chưa cao. Một số thuế suất chưa hợp lý nên tác dụng khuyến khích sản xuất hàng hoá trong nước thấp. Mặt khác, hệ thống thuế còn chưa phù hợp với thông lệ quốc tế, gây trở ngại cho tiến trình hội nhập quốc tế.

- Việc tùy tiện đặt ra các khoản phí, lệ phí ở các địa phương khá phổ biến, gây phiền hà và tạo gánh nặng cho nhân dân. Bên cạnh đó, việc quản lý và sử dụng phí, lệ phí không chặt chẽ, gây tiêu cực, làm thất thoát cho ngân sách nhà nước.

#### **\* Trong lĩnh vực quản lý và điều hành ngân sách nhà nước**

Hạn chế lớn nhất là thiếu một định chế pháp luật cơ bản làm nền tảng cho hoạt động ngân sách nhà nước dẫn đến công tác quản lý và điều hành ngân sách nhà nước kém hiệu lực và thiếu hiệu quả. Cụ thể :

- Chế độ phân cấp quản lý ngân sách nhà nước tính đến năm 1995 được thực hiện theo "Điều lệ lập và chấp hành ngân sách" ban hành kèm theo Nghị định số

168 - CP ngày 20/10/1961 của Chính phủ. Mặc dù đã được bổ sung, chỉnh lý bằng các văn bản : Nghị định 178/CP năm 1983, Nghị quyết 186/HĐBT năm 1989, Quyết định 168/HĐBT năm 1992 cho phù hợp với tình hình thực tế, tạo thế chủ động cho chính quyền địa phương và không làm suy giảm nguồn lực của ngân sách trung ương, song những bổ sung, chỉnh lý đó vẫn mang tính chấp vá và không đồng bộ. Chính vì thế mà đã xảy ra tình trạng co kéo, tranh chấp nguồn thu giữa Trung ương và địa phương; các nguồn lực ngân sách nhà nước không được huy động và khai thác; chế độ chi tiêu bị cắt xén, phân tán. Về thực chất, cơ chế phân cấp hiện hành chính là Trung ương cân đối thay cho địa phương nên địa phương thường ỷ lại; khi xây dựng kế hoạch hàng năm thì lập kế hoạch thu thấp, chi cao để được tăng tỷ lệ điều tiết hoặc bổ sung. Bản thân NSDP có nơi bội thu , có nơi bội chi nhưng Trung ương không thể điều hoà được.

- Có tình trạng chồng chéo về chức năng, không rõ ràng về quyền hạn và trách nhiệm trong quản lý ngân sách giữa cơ quan Tài chính - Kế hoạch - cơ quan chuyên ngành. Việc quyết định ngân sách của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp mang tính hình thức và quyền tự chủ tài chính của các đơn vị sử dụng ngân sách, các địa phương, các tổ chức kinh tế và doanh nghiệp Nhà nước không được coi trọng.

## **(2) Giai đoạn 1996 - 2000**

Kế thừa những thành quả đã đạt được sau 10 năm thực hiện chính sách đổi mới của Đảng, đặc biệt là những thành tựu trong phát triển kinh tế - tài chính thời kỳ (1991 - 1995), những cải cách tài chính - ngân sách được tiến hành trong giai đoạn này nhằm tiếp tục phát huy những mặt tích cực đã đạt được, khắc phục những tồn tại, hạn chế của giai đoạn trước nhằm hoàn thiện cơ chế, chính sách và nhất là xây dựng được khung pháp lý hoàn chỉnh cho hoạt động tài chính nhà nước nói chung và ngân sách nhà nước nói riêng.

*Những cải cách đã và đang được thực hiện trong giai đoạn này là :*

**a, Tiếp tục cải cách chính sách thu (cải cách thuế bước II) :** được bắt đầu từ năm 1996 và dự kiến sẽ kết thúc trong năm 2000.

Nội dung chủ yếu của cách thuế trong giai đoạn này là sửa đổi, bổ sung hoàn thiện các Luật thuế đã ban hành phù hợp với tiến trình cải cách, phát triển kinh tế Việt nam và hoà nhập kinh tế với kinh tế thế giới. Tính đến nay, đã ban hành một số Luật thuế mới và bổ sung, sửa đổi một số Luật thuế hiện hành như sau :

+ Ban hành Luật thuế Giá trị gia tăng tháng 5/1997 và có hiệu lực thi hành từ 1/1/1999 để thay thế cho Luật thuế doanh thu.

+ Ban hành luật thuế Thu nhập doanh nghiệp tháng 5/1997 và có hiệu lực thi hành từ 1/1/1999 thay thế cho Luật thuế lợi tức.

+ Bổ sung, sửa đổi lần thứ hai Luật thuế tiêu thụ đặc biệt vào tháng 5/1998, có hiệu lực thi hành từ 1/1/1999.

+ Sửa đổi, bổ sung lần thứ hai Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu ngày 20/5/1998.

+ Sửa đổi, bổ sung Pháp lệnh thuế Tài nguyên năm 1998.

+ Sửa đổi, bổ sung lần thứ nhất Pháp lệnh mới về thuế thu nhập đối với những người có thu nhập cao.

+ Ban hành Nghị định số 04/1999/NĐ-CP ngày 30/1/1999 về phí và lệ phí thuộc ngân sách nhà nước.

***b, Xây dựng định chế pháp luật cơ bản làm nền tảng cho hoạt động ngân sách nhà nước.***

Quá trình cải cách ngân sách ở Việt nam kể từ khi bắt đầu đổi mới cho đến nay đã đạt được những tiến bộ rất cơ bản. Tuy nhiên, đó mới chỉ là bước đầu và một số việc mới chỉ mang tính thí nghiệm hoặc mới chỉ thực hiện một cách cục bộ. Vấn đề là Nhà nước cần có một chính sách về ngân sách hoàn chỉnh được thể chế hóa bằng các văn bản pháp quy có tính pháp lý cao và đảm bảo tính đồng bộ, tính cân đối trong tổng thể các quan hệ của Nhà nước nói chung và các quan hệ tài chính - tiền tệ nói riêng. Các thể chế này không chỉ dừng ở điều hành vĩ mô mà phải là các quy chế, quy trình, thủ tục cụ thể và đặc biệt là phải xây dựng cả bộ máy vận hành, thực hiện nó một cách có hiệu quả tức là phải bao hàm cả việc quy định chức trách, nhiệm vụ, tức là có liên quan đến viện tổ chức bộ máy và cán bộ của Nhà nước.

Tháng 3/1991, Chính phủ đã chỉ đạo thành lập ban soạn thảo Luật ngân sách nhà nước. Qua 5 nghiên cứu với rất nhiều lần thảo luận, với các Bộ, với các địa phương, các chuyên gia trong và ngoài nước và xin ý kiến của các đại biểu Quốc hội, dự án Luật ngân sách nhà nước đã được Chính phủ trình ra Quốc hội. Sau khi thảo luận và tu chỉnh, Quốc hội đã thông qua toàn văn Luật này vào ngày 20/3/1996 và có hiệu lực thi hành từ 1/1/1997.

Luật Ngân sách nhà nước ra đời nhằm để quản lý thống nhất nền tài chính quốc gia, xây dựng ngân sách nhà nước lành mạnh, củng cố kỷ luật tài chính, sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả tiền của của Nhà nước, tăng tích lũy để thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế xã hội, nâng cao đời sống nhân dân, bảo đảm quốc phòng, an ninh, đối ngoại. Nội dung của Luật bao trùm toàn bộ nội dung hoạt động của ngân sách nhà nước, từ phân cấp, lập, chấp hành, quyết toán và kiểm toán ngân sách nhà

nước; trong đó xác định rõ trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan Nhà nước, các tổ chức, cá nhân trong lĩnh vực ngân sách, quy trình lập dự toán, quy trình cấp phát...

Sau gần 4 năm thực hiện Luật (1997 - 2000), đến nay có thể tạm đánh giá những cải cách cơ bản trong hoạt động tài chính - ngân sách do Luật đem lại là :

- Xử lý một cách căn bản vấn đề phân cấp quản lý ngân sách nhà nước vốn hết sức gay gắt trước đây thông qua việc ổn định nguồn thu và nhiệm vụ chi cho mỗi cấp chính quyền (tương ứng là một cấp ngân sách), xác định rõ mối quan hệ giữa ngân sách cấp trên - cấp dưới, quan hệ trung ương - địa phương, nâng cao vai trò và trách nhiệm quản lý lãnh thổ, ngân sách của chính quyền cơ sở. Qua đó tạo điều kiện cho các cấp chính quyền địa phương chủ động, sáng tạo trong việc xây dựng và thực hiện ngân sách cấp mình, khai thác và phát huy tốt lợi thế, tiềm năng sẵn có ở địa phương; đồng thời, với việc phân định ổn định này cũng khắc phục cơ bản cơ chế bất ổn định trước đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến quản lý ngân sách nhà nước phân tán, tạo ra tư tưởng ỷ lại, trông chờ của ngân sách cấp dưới vào ngân sách cấp trên.

- Quy trình lập dự toán được bắt đầu từ cơ sở (từ dưới lên), cấp dưới phải chịu trách nhiệm tính toán nguồn thu và bố trí nhiệm vụ chi trong dự toán sao cho phù hợp, sát thực tế đơn vị trên cơ sở khai thác và phát huy hết tiềm năng tại chỗ, phải bảo vệ dự toán với cơ quan cấp trên...

- Thực hiện cấp phát trực tiếp qua Kho bạc Nhà nước, tiến tới xoá bỏ những phương thức cấp phát trước đây như ghi thu - ghi chi, gán thu - bù chi, hạn mức kinh phí, xoá bỏ tình trạng nhiều kênh cấp phát cho cùng một đối tượng, mục đích. Gắn chặt việc xuất quỹ ngân sách với kiểm soát chi .

- Tăng cường sự kiểm tra, kiểm soát trong khâu quyết toán và quy định chế độ kiểm toán bắt buộc khi phê duyệt quyết toán.

***Những thay đổi trong chính sách và cơ chế quản lý ngân sách kể trên đã đem lại những kết quả khả quan trong thu, chi ngân sách nhà nước. Cụ thể như sau :***

\* Trong lĩnh vực thu ngân sách nhà nước :

Từ năm 1996 đến nay thu ngân sách nhà nước luôn đạt và vượt dự toán năm. Đặc biệt là trong 3 năm gần đây, do ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính - tiền tệ trong khu vực cộng với tác động bất thường của thời tiết đã làm tốc độ tăng trưởng kinh tế của Việt Nam có chậm lại song thu ngân sách nhà nước vẫn được đảm bảo. Tốc độ tăng thu ngân sách bình quân giai đoạn này ước trên 7,5%/năm (cao hơn tốc độ tăng trưởng GDP), trong đó thu thuế và phí tăng bình quân 7,8%. Cơ cấu thu ngân sách nhà nước tiếp

tục có thay đổi quan trọng, tuy vẫn chiếm tỷ trọng lớn trong tổng số thu nhưng thu từ khu vực kinh tế quốc doanh có xu hướng giảm (phù hợp với quá trình sắp xếp lại và chuyển đổi hình thức sở hữu doanh nghiệp), tỷ trọng thu từ xí nghiệp liên doanh và kinh tế ngoài quốc doanh ngày càng tăng lên; bên cạnh đó, tỷ trọng thu từ hoạt động kinh doanh xuất nhập khẩu có xu hướng giảm xuống cho thấy thu ngân sách nhà nước đã thực sự dựa vào sản xuất kinh doanh trong nước.

Kết quả lớn nhất đạt được trong lĩnh vực cải cách thuế những năm vừa qua là các Luật thuế sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới đã phát huy được tác dụng tích cực của mình trên cả phương diện khuyến khích sản xuất, khuyến khích xuất khẩu và đổi mới, hoàn thiện quy trình thu để tăng thu cho ngân sách nhà nước. Đồng thời, khi áp dụng quy trình thu mới, nhiều doanh nghiệp và cá nhân từ trước đến nay không nộp hặc nộp ngân sách chưa đủ thì nay không có hoặc ít có điều kiện trốn lậu thuế, vì vậy diện thu và mức thu tăng lên, công tác chống thất thu có hiệu quả hơn.

**Bảng số 6 : Cơ cấu thu ngân sách nhà nước từ 1996 - 1999**

Đơn vị : %

	1996	1997	1998	1999
<b>Tổng số thu Ngân sách nhà nước</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b><u>I. Thu thuế và phí</u></b>	<b><u>85,4</u></b>	<b><u>83,7</u></b>	<b><u>80,2</u></b>	<b><u>78,9</u></b>
1. Thuế tiêu thụ công nghiệp ngoài quốc doanh	10,2	10,8	9,0	9,2
2. Thuế nông nghiệp	3,0	2,6	2,7	2,7
3. Thuế xuất nhập khẩu	24,2	20,4	20,4	20
4. Thuế thu từ kinh tế quốc doanh	39,8	41,0	39	38,3
5. Thuế thu nhập	2,2	2,2	2,4	2,2
6. Thuế nhà đất	0,6	0,5	0,4	0,4
7. Thuế thu từ xí nghiệp liên doanh	4,8	5,7	5,8	5,6
8. Thuế chuyển quyền sử dụng đất	0,5	0,5	0,5	0,5
<b><u>II. Thu viên trợ</u></b>	<b><u>2,5</u></b>	<b><u>3,9</u></b>	<b><u>2,9</u></b>	<b><u>2,7</u></b>
<b><u>III. Thu khác</u></b>	<b><u>12,1</u></b>	<b><u>12,4</u></b>	<b><u>16,9</u></b>	<b><u>18,4</u></b>
1. Thu khác XNQG	1,5	0,6	0,7	0,5
2. Thu khác	10,6	11,8	16,2	17,9

**\* Trong lĩnh vực chi ngân sách nhà nước**

Chi ngân sách nhà nước thời gian qua tiếp tục theo hướng ưu tiên cho chi đầu tư phát triển, ưu tiên phát triển nguồn nhân lực, đảm bảo an ninh quốc phòng. Nhìn chung, chi ngân sách nhà nước luôn đáp ứng kịp thời các nhiệm vụ chi đã bố trí dự toán năm cũng như các nhiệm vụ chi đột xuất được bổ sung trong năm như : khắc phục hậu quả thiên tai, lũ lụt, bổ sung kinh phí thực hiện nhiệm vụ chính trị của nhà nước, ... Đặc biệt là từ chỗ còn bị động trong chi tiêu (kể cả chi tiêu thường xuyên và XDCB), trong giai đoạn này ngân sách đã hoàn toàn chủ động trong việc đáp ứng vốn cho các nhiệm vụ chi, kể cả các nhiệm vụ chi chưa bố trí kịp nguồn. Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản pháp quy về tiêu chuẩn, định mức sử dụng ngân sách đã tạo điều kiện thuận lợi cho công tác kiểm tra, kiểm soát chi.

Bảng số 7

**Cơ cấu chi ngân sách nhà nước giai đoạn 1996 - 1999**

Đơn vị : %

	1996	1997	1998	1999
<b>Tổng số chi Ngân sách nhà nước</b>	<b><u>100</u></b>	<b><u>100</u></b>	<b><u>100</u></b>	<b><u>100</u></b>
<b><u>I. Chi đầu tư XDCB</u></b>	<b><u>24,9</u></b>	<b><u>27,5</u></b>	<b><u>27,9</u></b>	<b><u>34,7</u></b>
<b><u>II. Chi thường xuyên</u></b>	<b><u>75,1</u></b>	<b><u>72,5</u></b>	<b><u>70,9</u></b>	<b><u>65,3</u></b>
1, Chi quản lý hành chính	10,1	10,1	9,2	7,1
2, Chi sự nghiệp kinh tế	6,7	6,3	6,6	6,1
3, Chi sự nghiệp xã hội	32,3	33,5	33,7	32
Trong đó :				
- Chi giáo dục	8,7	10,1	10,4	10,1
- Chi đào tạo	2,1	2,2	2,8	2,9
- Chi Y tế	4,4	4,3	4,2	3,9
- Chi hỗ trợ quỹ BHXH	13	13	12,3	11,7

*Ghi chú : nhiệm vụ chi bảo đảm xã hội, trợ cấp xã hội đã được chuyển dần sang Quỹ bảo hiểm xã hội, do đó tỷ trọng chi đảm bảo xã hội trong ngân sách giảm xuống.*

Cũng trong giai đoạn này đã triển khai mạnh mẽ chủ trương xã hội hoá trên các lĩnh vực giáo dục đào tạo, văn hoá, thể dục thể thao...theo Nghị quyết 90/CP ngày 21/8/1997 của Chính phủ nhằm giảm nhẹ gánh nặng cho ngân sách nhà nước và cho phép tập trung nguồn cho các mục tiêu quan trọng.

Tuy đã đạt được những kết quả nhất định song khách quan đánh giá thì quy trình phân cấp, lập, chấp hành và quyết toán ngân sách theo quy định của Luật ngân sách nhà nước cũng đã bộc lộ một số nhược điểm cần khắc phục hoặc sửa đổi, chẳng hạn :

- Định mức tiêu chuẩn chi : hiện vừa thiếu, vừa lạc hậu, không đồng bộ giữa các ngành, cấp và địa phương gây khó khăn cho việc lập dự toán và kiểm soát chi tiêu.

- Chưa cải thiện được chất lượng của công tác lập dự toán và thông qua dự toán ngân sách địa phương. Mặc dù Luật quy định quy trình lập dự toán chi tiết từ cơ sở theo mục lục ngân sách nhà nước, được Hội đồng nhân dân thông qua, nhưng kỳ họp của HĐND chỉ mang tính hình thức, vì vậy chất lượng của dự toán NSDP rất thấp.

- Tổ chức thực hiện chi ngân sách nhà nước còn bất cập : đây là vấn đề liên quan đến phải cải cách thủ tục hành chính chi ngân sách nhà nước. Luật ngân sách nhà nước quy định việc cấp phát kinh phí ngân sách nhà nước được thực hiện trực tiếp qua Kho bạc Nhà nước, song vấn đề thực hiện không đơn giản do có nhiều vấn đề xuất phát từ cả 3 phía là cơ quan tài chính, Kho bạc và đơn vị thụ hưởng (giao dự toán không chi tiết, phân bổ dự toán chi tiết chậm...) dẫn đến xảy ra hiện tượng ách tắc kinh phí. Việc kiểm soát chi còn khó khăn, KBNN mới chỉ kiểm soát thực chất là trên giấy tờ, qua bảng kê chứng từ, chưa kiểm soát được mức thực chi của đơn vị.

***Nguyên nhân của những hạn chế, tồn tại trên là do :***

- Về khách quan : tổ chức hệ thống hành chính ở nước ta chưa phù hợp, chức năng nhiệm vụ của mỗi cấp chính quyền chưa sát với thực tế quản lý trên địa bàn lãnh thổ nên phần nào gây khó khăn cho việc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước; hơn nữa cũng chưa tiến hành việc phân loại các đơn vị hành chính theo những tiêu thức như quy mô diện tích, dân số, chỉ số phát triển... để làm cơ sở cho chính sách phân cấp ngân sách nhà nước công bằng hợp lý hơn cũng như số bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới. Việc cơ cấu lại bộ máy hành chính một cách khoa học, phù hợp là đòi hỏi để khắc phục những bất cập trong chế độ phân cấp quản lý ngân sách nhà nước gây ra.

- Về chủ quan: có thể có nhiều nguyên nhân như do nguồn thu phân định giữa các cấp ngân sách còn chưa thích hợp nên chưa khuyến khích, tạo động lực cho địa phương tăng thêm nguồn thu cho ngân sách cấp mình và quan tâm đến nguồn thu chung; do nhận thức chưa đủ về luật ngân sách nhà nước nên nhiều nơi vẫn làm theo truyền thống và cách suy nghĩ của riêng mình; do việc hướng dẫn thực hiện luật còn chậm trễ, một số khiếm khuyết trong các văn bản pháp quy. Việc lập, phân bổ, chấp hành và quyết toán ngân sách các cấp còn có sự đan xen, lồng ghép vào nhau gây cản trở tính chủ động của mỗi cấp ngân sách.

- Bộ Kế hoạch & Đầu tư đóng vai trò quan trọng trong việc phân bổ chi tiêu đầu tư cho các lĩnh vực (kể cả các chương trình mục tiêu), trong khi các

chi tiêu thường xuyên là do Bộ Tài chính quyết định. Sự phối hợp giữa 2 Bộ này với các Bộ chủ quản đầu tư, thực hiện chương trình đôi khi chưa được quy định rõ ràng, do vậy xảy ra tình trạng bố trí kinh phí mất cân đối giữa chia đầu tư XDCEB với chi thường xuyên (để vận hành, bảo dưỡng cho công trình đầu tư); bố trí vốn đầu tư dàn trải gây lãng phí, kéo dài thời gian thi công công trình, hiệu quả đồng vốn đầu tư thấp. cũng do sự thiếu phối hợp giữa các Bộ, ngành chức năng mà ngay các Bộ, ngành chủ quản đầu tư hay thực hiện chương trình (ví dụ : Bộ Giáo dục - Đào tạo, Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn...) cũng không nắm được chính xác tổng kinh phí ngân sách mà Bộ mình, ngành mình được sử dụng là bao nhiêu? cho những công trình nào? tiến độ đến đâu (tất nhiên là phải loại trừ vốn bố trí thẳng cho Bộ)...

+ Sự phối hợp theo chiều dọc và chiều ngành cho các chương trình, dự án còn yếu. Ví dụ : trong lĩnh vực giao thông đường bộ, trong mục chùng mục nhất định, các đường cấp quốc gia, tỉnh và huyện có thể thay thế hay bổ sung cho nhau, vì đều là một phần của mạng lưới đường bộ. Vậy mà sự phối hợp giữa các cơ quan kế hoạch các cấp lại không được tốt.

+ Tại địa phương, thẩm quyền của các Sở, ban chuyên ngành đối với việc bố trí và phân bổ vốn ngân sách còn rất hạn chế. Trong những năm qua đã xảy ra tình trạng địa phương chạy xin kinh phí cho những chương trình của tỉnh, mạnh ai người ấy được. Điều này làm cho sự phối kết hợp giữa Trung ương và địa phương trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội chung mất đi tính thống nhất và làm "nhoè" đi ranh giới giữa các mục tiêu "ưu tiên" và không "ưu tiên". Hơn nữa, quá trình đàm phán không được công khai và minh bạch giữa các tỉnh và giữa các Bộ, dẫn đến sự bất công bằng trong phân bổ ngân sách nhà nước giữa các tỉnh và thường phụ thuộc vào khả năng đàm phán của từng địa phương.

## *Phụ lục 2*

### ***Đánh giá quá trình và các thủ tục ngân sách giai đoạn hiện nay***

*(Một số nhận xét rút ra qua nghiên cứu hệ thống ngân sách hiện hành)*

#### **I. Về hệ thống ngân sách nhà nước**

- Hệ thống ngân sách của ta hiện nay khá phức tạp và dàn trải trên một phạm vi rộng (các cơ quan trung ương, 61 tỉnh thành phố, 600 huyện và 10.000 xã).

- Luật ngân sách nhà nước đã quy định rõ ràng trách nhiệm của các Bộ, ngành và các cấp chính quyền địa phương trong việc quá trình ngân sách (từ phân cấp, lập, chấp hành và quyết toán ngân sách), đòi hỏi một khối lượng rất lớn những nỗ lực "điều phối" nhằm thực hiện những yêu cầu về pháp lý- đây cũng là điểm mấu chốt để đảm bảo giữ được mối quan hệ theo chiều " dọc" và theo chiều "ngang". Ví dụ : vai trò của Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư trong khâu lập kế hoạch đầu tư và chi tiêu thường xuyên; vai trò của Bộ Tài chính, các Bộ, ngành và chính quyền địa phương các cấp trong lập kế hoạch và phân bổ ngân sách cho ngành... Trên thực tế, hệ thống này mặc dù kiểm soát được một cách hợp lý trên tổng thể, song lại không đủ để giúp phân bổ tốt nguồn lực hay hiệu quả trong sử dụng nguồn lực. Ngoài ra, khả năng giám sát được số thực chi còn hạn chế.

#### ***Hạn chế***

Khuôn khổ pháp lý : Luật ngân sách nhà nước năm 1996 và Luật sửa đổi, bổ sung năm 1998 đã tạo khuôn khổ pháp lý cho quá trình lập ngân sách, đánh dấu bước ngoặt tích cực tiến tới thể chế hoạc quá trình lập ngân sách ở Việt Nam. Luật ngân sách đã cố gắng thực hiện một ngân sách thống nhất và tập trung hoá trong một cơ cấu ra quyết định và hành chính phi tập trung. Tuy nhiên, một số điều khoản chưa được thực hiện đầy đủ do những khó khăn về luật pháp và vận hành. Chẳng hạn:

(1) Việc soạn thảo một ngân sách quốc gia thống nhất cho mọi cấp chính quyền, việc đồng bộ hoá các chỉ tiêu quyết toán với chỉ tiêu giao kế hoạch và soạn thảo báo cáo trong điều kiện tin học hoá không cao nên là trở lực lớn đối với Bộ Tài chính. Điều này có thể dẫn đến báo cáo và phân tích sử dụng ngân sách không chính xác.

(2) Vai trò của Bộ chuyên ngành không rõ ràng trong việc phân bổ nguồn lực giữa các ngành và trong báo cáo kết quả chi tiêu.

(3) Ngân sách nhà nước là một thể thống nhất và tập trung hoá song Quốc hội và HĐND các cấp lại có vai trò y như nhau trong quyết định ngân

sách trong phạm vi thẩm quyền quản lý. Điều này có thể dẫn tới sự chồng chéo trong quyết định hoặc phủ định lẫn nhau.

(4) Mâu thuẫn giữa phi tập trung hoá hành chính và lãnh đạo (phân công, phân cấp) với quá trình lập ngân sách thống nhất, tập trung (cân đối tổng thể...)

(5) Chú trọng vào kiểm soát cụ thể hơn là kiểm soát theo nhiệm vụ và quản lý hiệu quả chi tiêu.

(6) Thiếu năng lực thể chế ở một số đơn vị chi, đặc biệt là ở cấp cơ sở, cụ thể là thiếu cán bộ có chuyên môn tài chính và các công cụ ngân sách để đảm bảo yêu cầu đặt ra.

(7) Hệ thống báo cáo ngân sách hiện hành chưa cung cấp đủ những thông tin cần thiết để có thể đánh giá đúng hoạt động của chính quyền.

### ***Định hướng sửa đổi***

(1) Làm rõ hơn vai trò của chính quyền địa phương trong soạn thảo và thực thi ngân sách.

Làm sáng tỏ vai trò của các Bộ chuyên ngành và phân bổ ngân sách ngành theo các ưu tiên và nhu cầu của quốc gia.

(2) Thiết lập hệ thống thông tin đủ mạnh để phục vụ công tác ra quyết định. Tổ chức lại mối liên hệ chặt chẽ và thường xuyên giữa các Bộ, ngành chức năng; giữa Bộ với địa phương để cùng thực hiện.

## **II. Về quá trình xây dựng dự toán và xác định mục tiêu ưu tiên**

Do nhu cầu đầu tư rất lớn nên thực tế xây dựng dự toán ngân sách nhà nước hàng năm hiện nay chú trọng đến khía cạnh phát triển kinh tế - xã hội nhiều hơn là chi cho các hoạt động thường xuyên. Sự gắn kết giữa chương trình đầu tư phát triển và chi thường xuyên còn rất hạn chế, chưa tính cân nhắc đầy đủ đến các chi phí dài hạn.

Việc dự trù nguồn kinh phí được tiến hành trên cơ sở hàng năm, chưa thực hiện được việc tính toán trên cơ sở sự bền vững lâu dài của nền kinh tế - xã hội. Việc Xây dựng dự toán chủ yếu theo phương pháp "thêm dần" dựa trên các định mức chi tiêu hoặc xác định tỷ lệ phân trăm thay đổi so với năm trước. Việc làm này thường dẫn đến sự điều chỉnh lại dự toán ngân sách trong quá trình thực hiện để đáp ứng những nhiệm vụ chi mới phát sinh do yêu cầu kinh tế - chính trị và xã hội.

### ***Định hướng thay đổi.***

Xây dựng một khuôn khổ kế hoạch trung hạn, cho phép có một công cụ quản lý chi hữu hiệu, nhằm duy trì kỷ cương chặt chẽ về tài chính tổng hợp và phân bổ

nguồn lực một cách hữu hiệu, đảm bảo quan hệ đầu tư phát triển và ngân sách hàng năm. Điều này cho phép có biện pháp hợp lý hơn trong các quyết định về ngân sách cho các ưu tiên của Chính phủ dành cho kế hoạch chi đầu tư và chi thường xuyên trong hoạt động mỗi đơn vị chi, và quyết định xem các chương trình này của Chính phủ sẽ được thực hiện như thế nào trong giới hạn kinh phí cho phép. những yêu cầu này đòi hỏi các quyết định ngân sách hàng năm phải được đưa vào trong bối cảnh nhiều năm.

Tác dụng :

- Mở rộng thời hạn ngân sách ra ngoài chu kỳ hàng năm.
- Cho phép quá trình lập kế hoạch ngân sách hữu hiệu hơn các ưu tiên quốc gia và giám sát được tác động hàng năm của các dự án đầu tư lên quá trình lập ngân sách thường xuyên.
- Cung cấp cho các cơ quan chủ quản và Chính quyền địa phương một lịch trình tài chính rõ ràng cho phát triển chính sách trong tương lai trong một giới hạn kinh phí thực tế.

Kết quả :

- Thiết lập khuôn khổ tài chính tổng thể, trong đó cho phép:
  - + Đưa ra thước đo về mức tích lũy của các cam kết chi tiêu của Chính phủ trong tương lai.
  - + Củng cố sự kiểm soát đối với các xu hướng chi tiêu bằng cách đưa ra các ước tính trước 3 năm cho các chương trình được đề xuất.
  - + Có được thời gian dài hơn để có kế hoạch hoạt động hay ra các quyết định liên quan đến các ưu tiên mang tính chiến lược kinh tế vĩ mô hay ngành.
  - + Cung cấp một hệ thống hỗ trợ quyết định, theo đó có thể đánh giá tác động của các chương trình và thay đổi chính sách được đề xuất .
- Cơ cấu chi tiêu tốt hơn, tập trung khâu lập dự toán ngân sách vào các chương trình mới hoặc đưa ra các đề xuất thay đổi trong chương trình hoặc chính sách.
  - + Loại bỏ gánh nặng kiểm điểm chi tiêu ngân sách ra khỏi thời kỳ soạn thảo ngân sách, cho phép các nhà hoạch định chính sách tập trung vào những thay đổi trong chương trình hay chính sách.
  - + Tạo điều kiện đánh giá các chương trình và dự án mới.
- Hiệu quả hoạt động tốt hơn thông qua việc cho phép các đơn vị chi và các địa phương :
  - + Lập kế hoạch cho các chương trình của mình với độ chắc chắn lớn hơn về phân bổ ngân sách trong tương lai. Đồng thời, không cho phép kê tăng

ngân sách cho các chương trình hiện tại mà tập trung hơn vào hoạt động hiệu quả.

+ Mở rộng việc lập ngân sách ra ngoài phạm vi một năm bằng cách cung cấp các thông tin về hiệu quả và tác dụng có thể phản hồi vào các dự toán ngân sách hàng năm.

- Tạo ra sự đan xen giữa kế hoạch đầu tư và ngân sách hàng năm.