

BỘ NỘI VỤ
HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

ĐỀ TÀI KHOA HỌC
MÃ SỐ: 2000-98-083

QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG Ở VIỆT NAM

CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI: TS. NGUYỄN NGỌC HIẾN

HÀ NỘI - 2003

MỤC LỤC

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

MỞ ĐẦU

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

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

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

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

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

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

2. Mục tiêu nghiên cứu:

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

3. Đối tượng nghiên cứu:

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

4. Phạm vi nghiên cứu

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

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

5. Phương pháp nghiên cứu:

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

6. Kết cấu đề tài:

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

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

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

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

Chương I

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

1.1. Khái niệm tài chính công

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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