

# Cải cách tài chính công thực trạng và giải pháp

■ CÁN QUANG TUẤN (\*)

**N**ội dung của tài chính công bao gồm: ngân sách nhà nước (NSNN) từ trung ương đến địa phương; dự trữ nhà nước; tín dụng nhà nước; ngân hàng nhà nước; tài chính của các cơ quan hành chính nhà nước; tài chính của các đơn vị sự nghiệp nhà nước; các quỹ tài chính nhà nước (đối với nước ta). Trong đó, NSNN được xem là bộ phận quan trọng nhất, chi phối đến các thành tố khác. Trong phạm vi bài viết này, xin đề cập 3 thành tố có quan hệ chặt chẽ với nhau và liên quan trực tiếp tới việc cải cách tài chính công hiện nay. Đó là: NSNN, các quỹ tài chính nhà nước và tài chính các đơn vị hành chính sự nghiệp

**NSNN** là toàn bộ các khoản thu, chi của nhà nước đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước. Như vậy, xét về khía cạnh kinh tế, hoạt động thu - chi của NSNN thể hiện quá trình phân phối và phân phối lại một bộ phận giá trị tổng sản phẩm xã hội. Quy mô phân phối lại phụ thuộc vào mức độ động viên của NSNN.

Về chức năng, NSNN có 3 chức năng cơ bản. Đó là: *công cụ thực hiện việc phân bổ nguồn lực trong xã hội; thực hiện chức năng tái phân phối thu nhập và chức năng điều chỉnh vĩ mô nền kinh tế quốc dân.* Với các chức năng đó, NSNN tác động trực tiếp và gián tiếp tới hầu hết các chủ thể, các đơn vị và các tổ chức trong xã hội. Điều này cũng giải thích tại sao NSNN lại là thành tố quan trọng nhất của tài chính công.

*Các quỹ tài chính nhà nước, về nguyên tắc,*

(\*) Văn phòng Bộ Nội vụ

NSNN phải được quản lý một cách toàn diện, nhưng không có nghĩa là tất cả các khoản chi phải được quản lý theo quy trình thống nhất. Vì vậy, ở nhiều nước, một số khoản chi của Chính phủ đã được quản lý thông qua các quy trình đặc biệt, mà chủ đạo là các quỹ tài chính nhà nước, tạo nên sự linh hoạt nhất định trong quyết định chi tiêu của Chính phủ.

Quỹ tài chính nhà nước có nhiều loại hình khác nhau. Nhưng xét về hình thức tổ chức thường có 2 loại: *là một tổ chức tài chính có bộ máy tổ chức, có tư cách pháp nhân (như Quỹ hỗ trợ phát triển...) hoặc chỉ là nguồn tài chính dành riêng để sử dụng vào một hoặc một số mục đích nhất định (như Quỹ bình ổn giá cả, Quỹ tích lũy trả nợ...).*

Các quỹ tài chính nhà nước thường có nguồn thu chủ yếu từ NSNN và huy động đóng góp của các tổ chức, cá nhân. Việc sử dụng quỹ không được hạch toán vào ngân sách mà được

quản lý theo các quy định riêng. Tuy nhiên, cách làm này, bất kể mục đích gì đều làm nảy sinh một số vấn đề trong việc phân bổ nguồn ngân sách. Thông thường thì các giao dịch thực hiện từ các quỹ này không được phân loại theo các tiêu chí như các khoản chi ngân sách, từ đó làm ảnh hưởng đến tính đầy đủ, chính xác của việc phân tích các chương trình chi tiêu của Chính phủ. Hơn thế nữa, sự hiện diện của quá nhiều các loại quỹ tài chính nhà nước trong nền kinh tế sẽ làm cho nguồn lực tài chính nhà nước bị phân tán, tính minh bạch của ngân sách vì thế cũng sẽ bị hạn chế.

*Tài chính các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp:* các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp thuộc bộ máy nhà nước là những đơn vị có nhiệm vụ cung cấp các dịch vụ công cộng cho xã hội.

**Tài chính công là một phạm trù gắn với các hoạt động thu và chi bằng tiền của nhà nước, phản ánh hệ thống các quan hệ kinh tế dưới hình thức giá trị trong quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ của nhà nước nhằm phục vụ việc thực hiện những chức năng vốn có của nhà nước đối với xã hội (không vì mục tiêu thu lợi nhuận).**

Nguồn tài chính cho các đơn vị này hoạt động chủ yếu dựa vào những khoản cấp phát theo chế độ từ NSNN. Ngoài ra, còn một số khoản thu khác có nguồn gốc từ NSNN, các khoản thu do đơn vị tự khai thác, hoặc từ quyên góp, tặng, biếu không phải nộp NSNN.

Giữa NSNN, các quỹ tài chính nhà nước và tài chính các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp luôn có quan hệ chặt chẽ với nhau, trong đó NSNN có vai trò quan trọng và chi phối các thành tố khác. Một bộ phận rất lớn của chi NSNN được các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp sử dụng trực tiếp, do đó, hiệu quả tài chính của các khu vực này có ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả chi NSNN. Ngược lại, quy mô và hiệu quả của NSNN cũng sẽ quyết định, chi phối tiềm lực và hiệu quả tài chính các đơn vị hành chính, sự nghiệp.

Quản lý tài chính công được thực hiện theo 4 nguyên tắc cơ bản sau:

**Nguyên tắc hiệu quả:** Là nguyên tắc quan trọng hàng đầu trong quản lý tài chính công. Hiệu quả thể hiện trên tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế và xã hội. Hiệu quả xã hội và hiệu quả kinh tế là hai nội dung quan trọng phải được xem xét đồng thời khi hình thành một quyết định hay một chính sách chi tiêu ngân sách.

**Nguyên tắc thống nhất:** thống nhất quản lý bằng pháp luật là nguyên tắc không thể bỏ qua trong quản lý tài chính công. Thực hiện nguyên tắc này sẽ đảm bảo tính bình đẳng, công bằng, hiệu quả, hạn chế những tiêu cực, nhất là những rủi ro có tính chất chủ quan khi quyết định các khoản chi tiêu.

**Nguyên tắc tập trung dân chủ:** tập trung dân chủ đảm bảo cho các nguồn lực của xã hội được sử dụng tập trung và phân phối hợp lý. Các khoản đóng góp của dân thực sự phải do dân quyết định chi tiêu nhằm đáp ứng mục tiêu chung của cộng đồng.

**Nguyên tắc công khai, minh bạch:** thực hiện công khai minh bạch trong quản lý sẽ tạo điều kiện cho cộng đồng có thể giám sát, kiểm soát các quyết định về thu, chi tài chính, hạn chế những thất thoát và bảo đảm tính hiệu quả.

**Về mối quan hệ giữa cải cách hành chính và cải cách tài chính công,** cải cách hành chính là một quá trình tiến hành những sửa đổi, cải tiến mang tính cơ bản và có hệ thống đối với hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước. Tùy theo điều kiện cụ thể của mỗi nước và trong từng thời kỳ, nội dung của cải cách hành chính có phạm vi và mức độ khác nhau. Ở nước

ta, công cuộc cải cách hành chính bắt đầu được triển khai từ khoảng giữa những năm 90 thế kỷ XX với sự ra đời của Nghị quyết 38/CP ngày 04/5/1994 của Chính phủ. Thực tế cho thấy chỉ có thể thực hiện cải cách hành chính thành công khi tiến hành đồng thời với việc cải cách tài chính công. Mối quan hệ khăng khít giữa cải cách hành chính và cải cách tài chính công thể hiện ở các mặt sau: việc thực thi hoạt động của bộ máy nhà nước gắn liền với cơ chế tài chính hỗ trợ cho các hoạt động đó; việc phân cấp quản lý hành chính phải tương ứng với sự phân cấp quản lý ngân sách nhà nước để đảm bảo kinh phí cho hoạt động có hiệu quả ở mỗi cấp; các cấp chính quyền trong bộ máy hành chính đều có trách nhiệm và quyền hạn có ý nghĩa quyết định trong quản lý tài chính công ở phạm vi quản lý của mình; các thể chế về tài chính công có tác dụng chi phối hoạt động của các cơ quan nhà nước chủ trương của Chính phủ; tỷ trọng và cơ chế chi tiêu kinh phí ngân sách để trả lương cho đội ngũ cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước có tác động quan trọng đến việc phát huy năng lực của cán bộ, công chức trong công tác; thông qua tài chính công, nhà nước thực hiện giám sát bằng đồng tiền đối với mọi hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước.

Từ những mối quan hệ hữu cơ nói trên, có thể thấy rằng công cuộc cải cách hành chính không thể tách rời với cải cách tài chính công. Cải cách tài chính công tác động tới cải cách hành chính nhà nước cả ở phạm vi rộng và phạm vi hẹp. Xét trên phạm vi rộng, cải cách tài chính công là cải cách các hoạt động thu và chi bằng tiền của nhà nước, thông qua đó tác động đến toàn bộ hoạt động quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công trên các lĩnh vực. Trên phạm vi hẹp, vai trò của tài chính công đối với cải cách hành chính được xem xét thông qua các tác động trực tiếp của tài chính công tới bản thân bộ máy hành chính nhà nước, cụ thể tới cách thức tổ chức bộ máy, cơ cấu tổ chức, quan hệ phân cấp trong bộ máy, cơ chế tài chính bên trong bộ máy, tiền lương công chức... Những tác động nêu trên gắn liền với các nội dung của cải cách hành chính mà chúng ta đang tiến hành.

**Dưới đây xin được bàn tới sự cần thiết và yêu cầu đặt ra cho cải cách tài chính công.**

Trong điều kiện hiện nay ở nước ta, cải cách tài chính công là một đòi hỏi khách quan và phù hợp với các điều kiện đảm bảo tính khả thi của cải cách. Nó xuất phát từ thực trạng tài chính công hiện nay và

yêu cầu về cải cách hành chính nhà nước trong những năm tới.

**Thứ nhất**, đối với thực trạng tài chính công hiện nay, bên cạnh một số kết quả bước đầu đạt được, tài chính công vẫn đang còn những hạn chế cần sớm khắc phục, đó là:

Đối với lĩnh vực NSNN: do chưa xây dựng khuôn khổ tài chính trung hạn nên hạn chế tính chiến lược của ngân sách và không phù hợp với việc quản lý các dự án tài chính lớn cần thực hiện trong nhiều năm. Bố trí ngân sách còn bị động, co kéo với các mục tiêu ngắn hạn. Cơ cấu chi ngân sách còn bất hợp lý, vẫn còn những khoản chi mang tính bao cấp. Phạm vi chi ngân sách chưa được xác định rõ nên khó giảm được gánh nặng chi ngân sách trong khi quy mô ngân sách còn nhỏ. Mặt khác, việc chi bao cấp, bao biện đã tạo tư tưởng ỷ lại, làm giảm động lực phát triển và cản trở việc thu hút đầu tư xã hội vào việc cung cấp dịch vụ công. Việc phân bổ, quản lý và sử dụng ngân sách còn kém hiệu quả, sử dụng lãng phí. Công tác kiểm soát chi vẫn nặng nề về số lượng, chưa chú ý đúng mức đến chất lượng, hiệu quả khoản chi...

Đối với tài chính các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp: Định mức, chế độ chi tiêu lạc hậu, thiếu cụ thể, không đồng bộ. Cơ chế quản lý biên chế, quản lý kinh phí ngân sách còn bất cập, chưa tạo động lực khuyến khích sử dụng kinh phí tiết kiệm, hiệu quả, dẫn đến tình trạng lãng phí khá phổ biến.

**Thứ hai**, xuất phát từ yêu cầu cải cách hành chính nhà nước và những thể chế mới về NSNN cũng đặt ra yêu cầu về cải cách tài chính công một cách cấp thiết, cụ thể:

Luật NSNN (năm 2002) vừa tạo ra cơ sở pháp lý cho cải cách căn bản về tài chính công, vừa dẫn đến những yêu cầu về cải cách tài chính công như: *cơ cấu lại chi ngân sách, đổi mới cơ chế phân cấp quản lý tài chính và ngân sách...*

Mục tiêu tổng thể về cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 đã đặt ra yêu cầu cải cách tài chính công. Đó là: *Tạo điều kiện cho chính quyền địa phương chủ động xử lý các công việc ở địa phương; phân biệt cơ quan hành chính công quyền với tổ chức sự nghiệp, dịch vụ công; đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách, chuyển từ cấp kinh phí theo biên chế sang cấp kinh phí căn cứ vào kết quả và chất lượng hoạt động, hướng vào kiểm soát đầu ra, tăng quyền chủ động của đơn vị sử dụng ngân sách...*

**Yêu cầu về cải cách tài chính công:** Những kết

quả bước đầu của cải cách tài chính công ở Việt Nam thời gian gần đây đòi hỏi phải tiếp tục cải cách mạnh mẽ hơn nữa trong giai đoạn tới. Đồng thời, đó cũng là những bước đi mang tính thử nghiệm, nó cho phép khẳng định khả năng cải cách tài chính công ở nước ta.

Nhận thấy cải cách tài chính công và cải cách hành chính nhà nước có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, những biến động của bộ phận này luôn tác động kéo theo sự thay đổi của bộ phận kia. Do vậy, cải cách tài chính công phải đặt trong mối quan hệ tổng thể của chương trình cải cách hành chính nhà nước, phải đáp ứng được các yêu cầu của cải cách hành chính và hỗ trợ cho quá trình này. Theo đó, cải cách tài chính công phải đáp ứng các yêu cầu sau:

\* Phải tạo điều kiện tập trung nguồn lực tài chính nhà nước để giải quyết các nhiệm vụ quan trọng, đúng với chức năng của nhà nước; sử dụng tập trung nguồn lực cho các ưu tiên chiến lược với chính sách nhất quán, thống nhất và thực tế.

\* Phải nâng cao được tính chủ động, quyền hạn và trách nhiệm của các đơn vị trong việc quản lý, sử dụng kinh phí ngân sách và với vấn đề tài chính của mình.

\* Phải nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực tài chính nhà nước, bao gồm hiệu quả quản lý, hiệu quả sử dụng NSNN trên bình diện vĩ mô và hiệu quả sử dụng kinh phí ngân sách ở các đơn vị trực tiếp sử dụng ngân sách.

\* Phải hướng tới mục tiêu của cải cách hành chính nhà nước, đó là: nâng cao hiệu lực, hiệu quả của bộ máy nhà nước, nâng cao chất lượng các dịch vụ công được cung cấp.

**Một số giải pháp cải cách tài chính công (chủ yếu bàn về tăng cường quản lý tài chính công) trong thời gian tới**

**Thứ nhất**, phân cấp rõ ràng về quản lý ngân sách, bảo đảm cho các cấp chính quyền địa phương có sự chủ động lớn hơn về nguồn thu và thẩm quyền quyết định chi ngân sách, trên cơ sở đó chủ động bố trí và thực hiện kế hoạch hoạt động quản lý nhà nước và công tác chuyên môn tại địa phương mình.

Cần tiệm cận việc phân cấp cho từng cấp chính quyền có nguồn thu độc lập tương đối. Khi có được nguồn thu độc lập, ổn định theo khu vực hành chính của mình, mỗi cấp sẽ tích cực và chủ động hơn trong việc bồi dưỡng và khai thác nguồn thu. Khoản thu độc lập, có tính ổn định cao sẽ giúp chính quyền địa phương chủ động bố trí các khoản chi tiêu cố định của mình, không bị lệ thuộc quá nhiều vào cấp trên.

Việc phân bổ tỷ lệ điều tiết theo từng sắc thuế giữa trung ương và địa phương làm cho việc tính toán trở nên khá phức tạp và không khuyến khích địa phương thu các sắc thuế do trung ương được hưởng hoặc có tỷ lệ phân bổ cho địa phương thấp. Vì vậy, có thể sử dụng một tỷ lệ điều tiết chung giữa trung ương và địa phương tính trên tổng số thu từ tất cả các loại thuế. Tỷ lệ này có thể được điều chỉnh theo từng vùng để tạo ra sự phân bổ ngân sách hợp lý giữa các vùng phù hợp với định hướng phát triển của vùng đó. Tỷ lệ điều tiết ngân sách được quyết định 3 năm một lần để tạo sự chủ động cho địa phương trong bố trí các khoản chi.

**Thứ hai,** tăng cường quản lý chu trình ngân sách. Quản lý tốt hơn chu trình ngân sách giúp cho các cơ quan, đơn vị khớp nối giữa kế hoạch hoạt động với kế hoạch tài chính, từ đó có đầy đủ và kịp thời các nguồn lực tài chính để chủ động thực thi các nhiệm vụ. Cần đổi mới các hoạt động từ lập dự toán ngân sách cho đến chấp hành và quyết toán ngân sách có tính khoa học và phù hợp hơn với thực tế. Cụ thể là cần tiếp tục đổi mới các căn cứ và quy trình lập dự toán ngân sách, hoàn thiện thủ tục và cơ chế chấp hành ngân sách, cũng như đổi mới phương thức quyết toán ngân sách. Đặc biệt, cần chuyển các định mức phân bổ ngân sách cho các lĩnh vực dựa trên đầu vào sang căn cứ vào kết quả đầu ra.

**Thứ ba,** hoàn thiện các chế độ, định mức chi tiêu. Các định mức chi tiêu hợp lý giúp các cơ quan, đơn vị tính toán chính xác hơn các nguồn lực tài chính cần thiết cũng như có căn cứ khoa học để chi tiêu kinh phí một cách tiết kiệm và thích hợp. Cần tiếp tục hoàn thiện các định mức chi tiêu cụ thể – đặc biệt trong lĩnh vực hành chính, trên cơ sở khách quan và sát hợp hơn với thực tế, theo hướng tạo ra sự chủ động cho cơ quan, đơn vị và khuyến khích tiết kiệm.

**Thứ tư,** tăng cường tính chủ động về tài chính của các đơn vị hành chính sự nghiệp trên cơ sở gắn chi tiêu tài chính với việc cải tiến cơ chế quản lý của các đơn vị này. Việc khoán biên chế và chi phí hành chính đối với các cơ quan hành chính và quyền tự chủ về tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp có thu cần được hoàn chỉnh và áp dụng mở rộng trong thời gian tới.

**Thứ năm,** mở rộng và hoàn thiện kiểm toán ngân sách, góp phần chấn chỉnh kỷ luật tài chính công, phát hiện và ngăn chặn tình trạng lãng phí, tham nhũng. Tăng cường cả kiểm toán nội bộ và kiểm toán của cơ quan kiểm toán nhà nước, làm cho

kiểm toán trở thành một hoạt động thường xuyên đối với các cơ quan, đơn vị sử dụng kinh phí từ ngân sách nhà nước. Hoạt động kiểm toán phải góp phần đánh giá tính kinh tế, hiệu quả trong sử dụng các nguồn lực tài chính của nhà nước, kịp thời phát hiện và ngăn chặn các hành vi lãng phí, tham nhũng, từ đó chấn chỉnh kỷ luật tài chính trong các cơ quan, đơn vị.

**Thứ sáu,** tăng cường sử dụng ngân sách có hiệu quả, từ đó dành một khoản chi thoả đáng cho tiền lương trên cơ sở tiếp tục cải cách chính sách tiền lương gắn với kết quả thực thi nhiệm vụ. Yêu cầu quan trọng bậc nhất trong cải cách tiền lương là xây dựng được một hệ thống thang bảng lương và cơ chế nâng lương hợp lý có tác dụng khuyến khích những người làm việc có hiệu quả.

Thực hiện tốt những cải cách trên đây về tài chính công sẽ tác động trực tiếp đến hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước, làm tăng tính tự chủ của các đơn vị gắn với sự chủ động về tài chính; tạo ra cơ chế tài chính khuyến khích các đơn vị chi tiêu có hiệu quả, hướng vào kết quả đầu ra và tiết kiệm ngân sách, trên cơ sở đó tăng cường thu nhập cho người lao động. Đó chính là những động lực thúc đẩy các cơ quan trong bộ máy nhà nước đổi mới về tổ chức, phương thức hoạt động và nâng cao năng lực của đội ngũ CB,CC, làm cho bộ máy nhà nước hoạt động có hiệu lực và hiệu quả hơn.

Cải cách tài chính công là một trong 4 nội dung cơ bản của Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001–2010. Cải cách tài chính công không chỉ mang lại lợi ích cho nhà nước, cho các bộ, ngành, địa phương, đơn vị trực tiếp sử dụng các nguồn lực tài chính công mà còn mang lại lợi ích cho mọi tầng lớp nhân dân, những người có quyền giám sát việc sử dụng các nguồn lực tài chính công, đồng thời là người thụ hưởng dịch vụ công được cung cấp bởi những nguồn lực tài chính công. Tuy nhiên, cải cách tài chính công là vấn đề nhạy cảm, luôn tiềm ẩn những khó khăn, thách thức, vì vậy, cần phải được quan tâm chỉ đạo và có biện pháp thực hiện một cách thường xuyên, có chương trình, kế hoạch cho từng giai đoạn, với những biện pháp cụ thể. Có thể nói, đó là những công việc đầy khó khăn nhưng phải vượt qua để góp phần quan trọng vào quá trình cải cách hành chính nhà nước, để tài chính công xứng đáng với vai trò, vị trí của nó trong công cuộc xây dựng và bảo vệ đất nước trong thời kỳ mới ●