

Số: 55 /2008/TT-BTC

Hà Nội, ngày 20 tháng 6 năm 2008

THÔNG TƯ

Hướng dẫn thí điểm xây dựng kế hoạch tài chính trung hạn và kế hoạch chi tiêu trung hạn giai đoạn 2009 - 2011

Căn cứ Nghị quyết số 15/2008/QH12 ngày 29 tháng 5 năm 2008 của Quốc hội về việc điều chỉnh địa giới hành chính thành phố Hà Nội và một số tỉnh có liên quan;

Thực hiện Quyết định số 432/QĐ-TTg ngày 21/4/2003 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Báo cáo khả thi Dự án "Cải cách quản lý tài chính công";

Thực hiện Chỉ thị số 723/CT-TTg ngày 6 tháng 6 năm 2008 của Thủ tướng Chính phủ về việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm 2009;

Bộ Tài chính hướng dẫn công tác xây dựng kế hoạch tài chính trung hạn và kế hoạch chi tiêu trung hạn giai đoạn 2009 - 2011 gắn với công tác xây dựng dự toán ngân sách nhà nước năm 2009 như sau:

A. QUY ĐỊNH CHUNG:

1. Đối tượng, phạm vi áp dụng: Thông tư này hướng dẫn việc xây dựng kế hoạch tài chính trung hạn và kế hoạch chi tiêu trung hạn giai đoạn 2009 - 2011 gắn với công tác xây dựng dự toán ngân sách nhà nước năm 2009 áp dụng đối với 6 Bộ: Tài chính, Kế hoạch và Đầu tư, Giáo dục và Đào tạo, Y tế, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Giao thông vận tải và 3 địa phương: Hà Nội, Bình Dương và Vĩnh Long.

2. Một số khái niệm, thuật ngữ:

- Kế hoạch tài chính (KHTC) trung hạn là kế hoạch ngân sách cấp quốc gia hoặc cấp địa phương trong thời gian trung hạn (từ 3 đến 5 năm), kể từ năm dự toán ngân sách tiếp theo, được lập hàng năm theo phương thức "cuốn chiếu". Trong đó trình bày dự báo về các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô, về khả năng cân đối thu - chi ngân sách; các nguyên tắc cân đối đảm bảo tính bền vững của ngân sách trong trung hạn dựa trên cơ sở các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và dự báo các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô, những chính sách tài chính - ngân sách của Nhà nước hiện hành sẽ tiếp tục thực hiện và dự kiến sẽ thực hiện trong giai đoạn trung hạn. Mặt khác KHTC trung hạn thể hiện thứ tự ưu tiên phân bổ nguồn lực ngân sách trong trung hạn đối với từng ngành, lĩnh vực chỉ trong phạm vi cả nước hoặc từng địa phương. Đồng thời

trình bày một số giải pháp chủ yếu để cân đối giữa nhu cầu chi và khả năng nguồn lực tài chính công, đưa ra các cảnh báo về nợ dự phòng.

- Kế hoạch chi tiêu (KHCT) trung hạn là kế hoạch chi ngân sách của từng ngành, từng cơ quan đơn vị trong thời gian trung hạn (từ 3 đến 5 năm), kể từ năm dự toán ngân sách tiếp theo, được lập hàng năm theo phương thức "cuốn chiếu". Trong đó trình bày mục tiêu, nhiệm vụ, hoạt động, chế độ, chính sách cơ bản, chủ yếu của từng ngành, từng cơ quan đơn vị sẽ thực hiện trong trung hạn và dự báo các nguồn lực tài chính, trong đó dự báo cụ thể nguồn lực tài chính công để thực hiện. Mặt khác KHCT trung hạn thể hiện cách thức xác định, sắp xếp thứ tự ưu tiên thực hiện các nhiệm vụ, hoạt động, chế độ, chính sách và dự kiến cụ thể kinh phí trong tổng mức trần chi tiêu được xác định trước. Đồng thời trình bày một số giải pháp chủ yếu để cân đối giữa nhu cầu chi và khả năng nguồn lực tài chính công, đưa ra các cảnh báo về nợ dự phòng.

- Chi tiêu cơ sở: Thể hiện các khoản chi tiêu để thực hiện các nhiệm vụ, hoạt động, chế độ, chính sách hiện hành do ngân sách nhà nước đảm bảo, đã được cam kết về tài chính đang triển khai thực hiện sẽ phải tiếp tục thực hiện trong trung hạn; được lập trên cơ sở mức trần do cơ quan Kế hoạch và Đầu tư, Tài chính thông báo.

- Chi tiêu cho sáng kiến mới: Thể hiện các khoản chi tiêu để thực hiện các nhiệm vụ, hoạt động, chế độ, chính sách mới hoặc để nhân rộng các nhiệm vụ, hoạt động, chế độ, chính sách đã được triển khai từ trước và các nhiệm vụ, hoạt động, chế độ, chính sách chưa được cam kết về tài chính hoặc bị đình hoãn do thiếu nguồn nhưng cần tiếp tục thực hiện hoặc hoàn thành trong trung hạn; được lập trên cơ sở mức trần do cơ quan Kế hoạch và Đầu tư, Tài chính thông báo.

3. Mục tiêu của công tác xây dựng KHTC trung hạn và KHCT trung hạn giai đoạn 2009 - 2011:

- Gắn với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2006 - 2010, đồng thời tập trung thực hiện mục tiêu kiềm chế lạm phát, bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô, an sinh xã hội và tăng trưởng bền vững.

- Nhằm dự báo nguồn lực tài chính công; đề xuất sắp xếp thứ tự ưu tiên phân bổ nguồn lực cho từng lĩnh vực và từng nhiệm vụ, hoạt động, chế độ, chính sách trong từng lĩnh vực; phân tích và đưa ra giải pháp nhằm đảm bảo thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội đã đề ra trong giai đoạn 2006 - 2010; đồng thời góp phần cải thiện công tác xây dựng kế hoạch, hoạch định chính sách trong trung hạn, giai đoạn 2011 - 2015 và hàng năm trong tương lai.

- Gắn với công tác xây dựng dự toán ngân sách nhà nước năm 2009 tại một số bộ, địa phương tham gia thí điểm nhằm mục đích tiếp tục đánh giá, phân tích và cải thiện những vấn đề tồn tại hiện nay trong việc xác định mục tiêu, nhiệm vụ, hoạt động, chế độ, chính sách; xây dựng kế hoạch và hoạch định chính sách gắn với khả năng cân đối ngân sách năm 2009 và giai đoạn 2009 - 2011 nhằm nâng cao hiệu quả phân bổ và sử dụng nguồn lực ngân sách nhà nước cho các mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội của đất nước.

- Kết quả thí điểm lập KHTC trung hạn và KHCT trung hạn giai đoạn 2009 - 2011, cùng với kết quả thí điểm đã được thực hiện thời gian vừa qua theo Quyết định số 432/QĐ-TTg ngày 21 tháng 4 năm 2003 của Thủ tướng Chính phủ tại các

bộ, địa phương là căn cứ để tuyên truyền phổ biến kiến thức nhằm nhân rộng mô hình thí điểm, tạo tiền đề tiếp tục hoàn thiện mô hình này gắn với việc xây dựng dự toán ngân sách nhà nước hàng năm, đồng thời là cơ sở để đề xuất việc sửa đổi, hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan về tài chính - ngân sách nhà nước trong thời gian tới.

4. Giá trị pháp lý của KHTC trung hạn và KHCT trung hạn giai đoạn 2009 - 2011:

- KHTC trung hạn cấp quốc gia và KHCT trung hạn ngành cấp quốc gia giai đoạn 2009 - 2011 là một trong những căn cứ để Chính phủ xem xét xây dựng dự toán ngân sách nhà nước và phương án phân bổ chi ngân sách Trung ương năm 2009 trước khi trình Quốc hội.

- KHTC trung hạn cấp địa phương và KHCT trung hạn ngành cấp địa phương giai đoạn 2009 - 2011 là một trong những căn cứ để Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng dự toán ngân sách địa phương và phương án phân bổ chi ngân sách cấp tỉnh năm 2009 trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua.

B. NHỮNG QUY ĐỊNH CỤ THỂ:

I. Nội dung KHTC và KHCT trung hạn giai đoạn 2009 - 2011

1. Nội dung KHTC trung hạn giai đoạn 2009 - 2011:

1.1. KHTC trung hạn cấp quốc gia giai đoạn 2009 - 2011, bao gồm các nội dung chủ yếu sau:

- Dự báo các xu hướng và triển vọng kinh tế, tài chính vĩ mô trong giai đoạn trung hạn 2009 - 2011; dự báo các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô quan trọng cho giai đoạn 2009 - 2011 như tốc độ tăng trưởng kinh tế GDP, chỉ số giá tiêu dùng, tỷ giá, tỷ lệ và cơ cấu đầu tư toàn xã hội, tốc độ tăng trưởng kim ngạch xuất khẩu, nhập khẩu.v.v. đưa ra các giả định và rủi ro có thể gặp phải.

- Dự kiến các thay đổi trong chính sách thu của Nhà nước và những cải cách về quản lý thu ngân sách nhà nước trong giai đoạn trung hạn 2009 - 2011, dự báo chỉ tiêu thu ngân sách nhà nước theo lĩnh vực, theo sắc thuế giai đoạn 2009 - 2011 trên cơ sở pháp luật về thuế, phí và lệ phí.

- Dự kiến mức thâm hụt ngân sách thể hiện tính thực tế và độ bền vững, phương án huy động bù đắp thâm hụt. Dự kiến mức dư nợ Chính phủ, dư nợ quốc gia, phân tích, dự báo các tác động tới các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô.

- Dự báo khuôn khổ tài khoá tổng thể, khung cân đối thu-chi ngân sách nhà nước giai đoạn 2009 - 2011, trong đó thể hiện sự chuyển biến trong cơ cấu thu, chi ngân sách, tính bền vững và chủ động của ngân sách, những khó khăn và rủi ro của ngân sách.

- Dự báo tổng nguồn lực chi ngân sách nhà nước giai đoạn 2009 - 2011:

+ Xác định các mục tiêu kinh tế - xã hội chủ yếu của Chính phủ cho giai đoạn 2009 - 2011 như mục tiêu tăng trưởng, giảm nghèo, tạo việc làm, cải cách khu vực doanh nghiệp nhà nước.v.v.

+ Cam kết, thoả thuận của Chính phủ với các nước, các tổ chức và các định chế tài chính quốc tế.

+ Dự báo tổng nguồn lực chi ngân sách nhà nước theo cơ cấu chi giai đoạn 2009 - 2011, đưa ra các nguyên tắc phân bổ chi ngân sách nhà nước cho từng ngành, lĩnh vực trên cơ sở các định hướng sắp xếp thứ tự ưu tiên về chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Chính phủ trong giai đoạn 2009 - 2011, dự kiến khả năng nguồn lực ngân sách có thể dành cho từng ngành, lĩnh vực trong giai đoạn trung hạn (trần chi ngân sách).

- Dự báo về rủi ro của KHTC trung hạn, bao gồm cả các rủi ro của dự báo các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô, rủi ro do thay đổi cơ chế, chính sách, rủi ro phát sinh công nợ dự phòng,...

1.2. KHTC trung hạn cấp địa phương (không chi tiết cho từng cấp tỉnh, huyện, xã) giai đoạn 2009 - 2011, bao gồm các nội dung chủ yếu sau:

- Dự báo các xu hướng và triển vọng kinh tế, tài chính lớn của địa phương trong giai đoạn trung hạn 2009 - 2011; dự báo các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô quan trọng cho giai đoạn 2009 - 2011 như tốc độ tăng trưởng và cơ cấu các lĩnh vực nông-lâm-ngư nghiệp, công nghiệp-xây dựng, dịch vụ, tỷ lệ và cơ cấu đầu tư toàn xã hội trên địa bàn, v.v.

- Mục tiêu kinh tế - xã hội chủ yếu của địa phương cho giai đoạn 2009 - 2011, như mục tiêu tăng trưởng, giảm nghèo, tạo việc làm, cải cách khu vực doanh nghiệp nhà nước, v.v.

- Nguyên tắc và trọng tâm ưu tiên trong xây dựng và phân bổ dự toán ngân sách địa phương theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước.

- Cơ chế, chính sách, định hướng do Trung ương ban hành được áp dụng trên địa bàn địa phương, các địa phương có trách nhiệm tổ chức thực hiện.

- Cam kết, thoả thuận cụ thể của địa phương đối với các bộ, cơ quan trung ương, các tổ chức và định chế tài chính quốc tế.

- Dự báo khung cân đối thu-chi ngân sách địa phương giai đoạn 2009 - 2011, trong đó thể hiện sự chuyển biến trong cơ cấu thu, chi ngân sách, tính bền vững và chủ động của ngân sách, những khó khăn và rủi ro của ngân sách:

+ Dự báo chi tiết thu ngân sách nhà nước trên địa bàn theo lĩnh vực giai đoạn 2009 - 2011 trên cơ sở pháp luật về thuế, phí và lệ phí; dự báo triển vọng tăng trưởng kinh tế của địa phương và dự kiến thay đổi trong chính sách thu của Nhà nước và hiệu quả quản lý thu ngân sách nhà nước trên địa bàn, phân định và xác định rõ nguồn thu ngân sách địa phương, trong đó nguồn thu ngân sách cấp tỉnh được hưởng theo phân cấp.

+ Dự kiến phương án huy động thêm nguồn lực cho đầu tư phát triển theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước; tổng hợp mức dư nợ và dự kiến phân bổ nguồn trả nợ.

+ Dự báo tổng nguồn lực chi ngân sách địa phương theo cơ cấu chi giai đoạn 2009 - 2011, đưa ra các nguyên tắc phân bổ chi ngân sách địa phương cho từng ngành, lĩnh vực trên cơ sở các định hướng sắp xếp thứ tự ưu tiên về chính sách phát triển kinh tế - xã hội của địa phương giai đoạn 2009 - 2011, dự kiến khả năng nguồn

lực ngân sách có thể dành cho từng ngành, lĩnh vực trong giai đoạn trung hạn (trần chi ngân sách).

- Dự báo về rủi ro của KHCT trung hạn, bao gồm cả các rủi ro của dự báo các chỉ tiêu kinh tế lớn của địa phương, rủi ro do thay đổi cơ chế, chính sách, rủi ro phát sinh công nợ dự phòng.v.v.

2. Nội dung KHCT trung hạn giai đoạn 2009 - 2011:

2.1. KHCT trung hạn ngành giai đoạn 2009 - 2011:

a) *KHCT trung hạn ngành cấp quốc gia giai đoạn 2009 - 2011*, bao gồm các nội dung chủ yếu sau:

- Dự kiến những thay đổi về chính sách, chế độ của Nhà nước trong giai đoạn 2009 - 2011 có ảnh hưởng đến hoạt động, nhiệm vụ, mục tiêu của ngành.

- Mục tiêu, nhiệm vụ, hoạt động, chế độ, chính sách ưu tiên của ngành trong trung hạn gắn với các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm của quốc gia và kế hoạch phát triển của ngành, lĩnh vực.

- Dự kiến cụ thể các nguồn thu (phí, lệ phí,...), số được phép để lại chi cho các nhiệm vụ cụ thể của ngành.

- Dự kiến nguyên tắc phân bổ kinh phí tập trung ưu tiên cho các nhiệm vụ, hoạt động, chế độ, chính sách chủ yếu, trong đó dự kiến phân bổ kinh phí cho từng nhiệm vụ, hoạt động, chế độ, chính sách cụ thể; theo tính chất chi (chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên); dự kiến xác định rõ chi tiêu cơ sở, chi tiêu cho sáng kiến mới trên cơ sở mức trần chi ngân sách đã được Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính thông báo. Trên cơ sở đó dự kiến kết quả đạt được.

- Số chênh lệch (nếu có) giữa trần ngân sách đã được thông báo với nhu cầu chi (bao gồm cả chi tiêu cơ sở, chi tiêu cho sáng kiến mới, trượt giá, tăng khối lượng, điều chỉnh dự toán,...) để đảm bảo thực hiện các nhiệm vụ, hoạt động, chế độ, chính sách của ngành trong giai đoạn 2009 - 2011; số phát sinh nợ tồn đọng sau khi đã xử lý trong mức chi ngân sách (nợ khối lượng, nợ vay, nợ ứng, các nghĩa vụ tài chính phát sinh theo quy định nhưng chưa có nguồn xử lý); kiến nghị các biện pháp về nguồn tài chính để xử lý (cắt giảm kinh phí các nhiệm vụ, hoạt động, chế độ, chính sách đang thực hiện nhưng kém hiệu quả để điều chỉnh hoặc thay thế bằng các nhiệm vụ, hoạt động, chế độ, chính sách mới có hiệu quả hơn; đề xuất ban hành mới các cơ chế, chính sách nhằm huy động thêm nguồn lực ngoài ngân sách,...); đưa ra các cảnh báo về khả năng thực thi các mục tiêu của ngành đã đặt ra trong cả giai đoạn.

- Dự kiến rủi ro phát sinh công nợ dự phòng.v.v.

b) *KHCT trung hạn ngành cấp địa phương (không chi tiết cho từng cấp tỉnh, huyện, xã) giai đoạn 2009 - 2011*, bao gồm các nội dung chủ yếu sau:

- Dự kiến những thay đổi về chính sách, chế độ của Trung ương và địa phương trong giai đoạn 2009 - 2011 có ảnh hưởng đến nhiệm vụ, hoạt động, chế độ, chính sách của ngành ở địa phương.

- Dự kiến cụ thể các nguồn thu (phí, lệ phí,...), số được phép để lại chi cho các nhiệm vụ cụ thể của ngành ở địa phương.