



Ảnh Hòa Tân

## Những thách thức trong cân đối ngân sách thời gian qua

TS. NGUYỄN NGỌC ĐỊNH

Thất thoát, lãng phí, tham nhũng, tiêu cực trong đầu tư xây dựng cơ bản ở nước ta đang là thách thức lớn không chỉ là cán bộ hư hỏng, công trình xây dựng kém chất lượng, dự án hiệu quả thấp, mà quan trọng hơn là ảnh hưởng sự phát triển của đất nước. Vì vậy, chống thất thoát, lãng phí, tham nhũng trong XDCB phải là cuộc đấu tranh mạnh mẽ và toàn diện nhất cần thiết phải được triển khai ngay trong năm 2005, năm bản lề quan trọng nhất trước khi VN chính thức trở thành thành viên chính thức của WTO.

### Diễn tiến ngân sách nhà nước trong thời gian qua

#### Chi ngân sách nhà nước

Trong những năm đầu thập niên 90, diễn biến NSNN khá thất thường. Tổng chi NSNN chiếm 20,5% GDP năm 1990 đã giảm xuống còn 15,9% năm 1992. Sau đó tăng đột ngột lên 29,4% năm 1993. Từ năm 1994, tổng chi so với GDP lại giảm liên tục, từ 29,4% (năm 1993) xuống còn 22,7% GDP (năm 1998), tương ứng với việc cắt giảm 1/5 tổng chi NSNN. Nhưng xét bình quân giai đoạn 1991-1995 đạt 24,5% GDP và khoảng 24,1% GDP giai đoạn 1996-2001 là tăng mạnh so với mức bình quân 19,7% giai đoạn 1986-1990.

Giai đoạn 1991 - 2001, chi NSNN được kết cấu lại theo hướng chi trên cả ba lĩnh vực chi đầu tư, chi thường xuyên và chi trả nợ. Trong đó, chi đầu tư phát triển, nhất là chi đầu tư xây dựng cơ bản được quan tâm. Mặc dù chi thường xuyên vẫn chiếm tỷ trọng lớn, bình quân khoảng 63,5% tổng chi NSNN, nhưng tỷ trọng chi đầu tư phát triển đã vươn lên đạt mức bình quân khoảng 25%, chi viện trợ và trả nợ chiếm hơn 11% trong tổng chi NSNN.

Đầu năm 2003 các khoản chi mới phát sinh như chi phòng chống và dập dịch SARS, chi công tác chuẩn bị SEA Games 22 và ASEAN Paragames 2, chi bổ sung khắc phục

hậu quả thiên tai đã dẫn đến chi 2003 tăng 6,1% so với dự toán ban đầu và chiếm 27,3% so với GDP, trong đó chi đầu tư phát triển bằng 7,8% GDP và chi thường xuyên bằng 15,5% GDP. Cũng trong năm 2003 cải cách tiền lương khiến tổng quỹ lương nhà nước tăng 13.302 tỷ đồng so với 2002 lấy từ khoản giảm chi thường xuyên 10%, và một số nguồn khác.

Năm 2005 Quốc hội cũng đã quyết định chi bổ sung cho một số lĩnh vực sau: chi đầu tư phát triển (tăng thêm 1.495 tỷ đồng, trong đó tăng chi đầu tư xây dựng cơ bản của ngân sách địa phương tương ứng số tăng thu về sử dụng đất là 800 tỷ đồng); chi thường xuyên (tăng thêm

190 tỷ đồng, gồm y tế tăng 50 tỷ đồng, giáo dục - đào tạo - dạy nghề tăng 70 tỷ đồng, quốc phòng tăng 40 tỷ đồng, an ninh tăng 30 tỷ đồng); chi dự phòng NSNN (tăng thêm 1.600 tỷ đồng để xử lý những biến động bất thường của giá dầu, đồng thời bảo đảm chủ động ngân sách thực hiện trong phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai và thực hiện những nhiệm vụ quan trọng phát sinh).

Những khoản chi mang tính bao cấp không thuộc chức năng, nhiệm vụ của NSNN nhìn chung được cắt giảm đáng kể, giảm bớt gánh nặng chính đáng cho NSNN trong điều kiện mới. Đồng thời các khoản chi bao cấp cho DNNN cũng giảm đáng kể nhờ có biện pháp cổ phần hóa và kiên quyết cắt giảm chi bao cấp từ NSNN. Bên cạnh đó, ta thấy được một xu hướng mới đang hình thành. Chi đầu tư phát triển từ nguồn vốn tập trung của Nhà nước đang được dành chủ yếu cho xây dựng cơ sở hạ tầng và những khu vực khó hoặc không thu hồi được vốn. Xu hướng này tích cực, phù hợp với thực tế nước ta, cần được củng cố và tăng cường trong giai đoạn chuẩn bị bước đầu hội nhập.

#### Thu ngân sách nhà nước

Trong thời gian qua, thu ngân sách góp phần củng cố và tăng cường tiềm lực tài chính nhà nước. Thu ngân sách không những đã bảo đảm đủ nguồn thu cho chi tiêu thường xuyên của Chính phủ mà còn để dành ra một phần tích lũy cho đầu tư phát triển. Số thu ngân sách, theo giá hiện hành, đã tăng 7,7 lần từ năm 1991 đến năm 2000. Trong đó số thu từ thuế lớn và chiếm tỷ trọng cao trong tổng thu NSNN. Bình quân thu từ thuế, phí và lệ phí đạt khoảng 95% trong tổng số thu. Về quy mô, thu NSNN so với tổng GDP tăng từ 13,8% GDP năm 1991 lên đến đỉnh cao 23,3% năm 1995. Bình quân thu ngân sách giai đoạn này là 20,5% GDP. Giai đoạn 1996 - 2000, mục tiêu Đại hội Đảng đề ra là huy động 20% - 21% GDP vào NSNN thông qua thuế và phí. Nhưng thực tế thực hiện năm 1997 đạt 19,4%, năm 1998 đạt 17,7%, năm 1999 đạt 17% và năm 2000 đạt 19,4%. Và như vậy là

chưa năm nào đạt mục tiêu đề ra.

Trong năm 2001-2003 cơ cấu thu NSNN đã dịch chuyển theo chiều hướng tích cực hơn, thu từ nguồn trong nước đã tăng từ 50,7% lên 52,6% so với tổng thu trong năm 2003 nhưng thu từ dầu thô, hoạt động XNK đã giảm từ 47,4% xuống còn 45,9% năm 2003. Ngoài ra do thực hiện pháp lệnh về phí và lệ phí đã bãi bỏ 140 khoản phí thuộc các bộ ngành TW và 105 khoản phí thuộc các địa phương đã làm giảm chi phí xã hội khoảng 1.000 tỷ đồng mỗi năm. Thu NSNN năm 2004 dự kiến đạt 166.900 tỷ đồng, vượt dự toán 11,8%, tăng 17,4% so với năm 2003 và tương đương 22,7% GDP. Trong số tăng thu, số tăng từ dầu thô, nhà đất chiếm tỷ trọng lớn.

Tổng dự toán cân đối thu NSNN năm 2005 là 183.000 tỷ đồng, tổng dự toán chi NSNN là 229.750 tỷ đồng, bội chi NSNN là 40.750 tỷ đồng (chiếm 5% GDP). Nếu so với thời kỳ trước đây thì thu ngân sách đã có những tiến bộ lớn. Tuy nhiên, nếu so với tốc độ tăng trưởng thì việc tăng thu ngân sách còn chậm, đặc biệt là khu vực ngoài quốc doanh, trong khi giá trị sản xuất công nghiệp tăng 19,2% thì nguồn thu ngân sách chỉ tăng 12%. Dự toán thu nội địa (không kể dầu thô) năm 2005 tăng 13,6%, trong đó thu từ khu vực DN nhà nước tăng 12,3%, thu từ khu vực DN có vốn đầu tư nước ngoài tăng 30,1%, từ khu vực kinh tế ngoài quốc doanh tăng 20,5%, dự toán thu phí, lệ phí tăng 4,1% để hạ chi phí đầu vào của nền kinh tế, khuyến khích sản xuất, xuất khẩu. Điều đặc biệt, năm 2005 Quốc hội đã nhất trí tăng dự toán thu nội địa từ thu tiền sử dụng đất thêm 800 tỷ đồng (để tăng dự toán chi đầu tư xây dựng cơ bản hạ tầng của địa phương), tăng dự toán thu ngân sách trung ương từ dầu thô 2.500 tỷ đồng (do giá dầu thô thế giới hiện ở mức cao và dự báo trong năm 2005 sẽ vẫn ở mức cao). Tổng hợp chung, dự toán thu NSNN năm 2005 tăng thêm 3.300 tỷ đồng.

#### Những thách thức trong cân đối ngân sách thời gian qua

Năm 1996 luật NSNN ra đời đã

đánh dấu một bước tiến quan trọng trong phương pháp điều hành tài khóa. Nhìn chung chúng đã giúp cải thiện rất lớn tình hình ngân sách những năm qua. Tuy vậy, liên tiếp từ năm 1999 đến nay, bội chi ngân sách tính trên GDP tăng liên tục, năm 1999 là 4,9%; năm 2000 là 5%, điều này cũng cho thấy chính sách nới lỏng tài khóa đã được thực hiện. Nhưng xét về hình thức thì lại xuất hiện mâu thuẫn giữa tốc độ tăng chi đầu tư xây dựng cơ bản chậm, tỷ lệ giải ngân vốn còn thấp với chủ trương tăng chi ngân sách cho đầu tư phát triển nhằm kích thích tổng cầu nền kinh tế, thúc đẩy tăng trưởng. Chính những bất cập trong lĩnh vực đầu tư và cấp phát vốn đầu tư từ NSNN đã cho thấy những dấu hiệu cảnh báo cần thận trọng khi sử dụng chính sách tài khóa nới lỏng. Tăng mức chi ngân sách cho đầu tư phát triển là chủ trương đúng, là biện pháp kinh tế có thể làm tăng tổng cầu, thúc đẩy tốc độ tăng trưởng kinh tế. Nhưng bội chi tăng thêm phải được sử dụng cho những công trình có hiệu quả, tạo sản phẩm, hàng hóa dịch vụ cho nền kinh tế, vừa tích lũy tài chính tạo nguồn để trả nợ, bù đắp bội chi; hoặc phải sử dụng bội chi để đầu tư vào những công trình xây dựng cơ bản tạo môi trường thuận lợi cho kinh doanh. Tuy nhiên, khi quan sát diễn biến thực tế chi NSNN thời gian qua chúng ta có thể nhận thấy chính sách tài khóa được điều hành dưới áp lực chống lạm phát. Do đối mặt với những khó khăn về nguồn thu, tiềm lực tài chính, tâm lý lo ngại nguy cơ giá cả tăng vọt không kiểm soát được, tình trạng lãng phí. Ngân sách đã được điều hành theo chủ trương thắt chặt chi tiêu tiến hành tiết kiệm, cắt giảm chi thường xuyên.

Trong giai đoạn 2001-2003 bội chi NSNN năm 2001 là -4,67%, sang năm 2002 có tăng đôi chút là -4,96% và trong năm 2003 là -5,0% so với GDP, như vậy mức thâm hụt ngân sách trong những năm gần đây đều nằm trong phạm vi cho phép (là mức đã được Quốc hội thông qua) và không gây mất ổn định kinh tế vĩ mô. Để bù đắp cho các khoản thiếu

hụt này Chính phủ đã vay nợ trong nước bằng cách phát hành trái phiếu Chính phủ chủ yếu khoảng 60% và bù đắp bội chi từ bên ngoài ở mức xấp xỉ 39%-40%. Bên cạnh việc đạt được những kết quả tích cực, thu chi NSNN vẫn còn không ít tồn tại, cần có những thay đổi cơ bản.

• Tình trạng thất thu còn khá phổ biến, hiệu quả kiểm soát nguồn thu ngân sách còn hạn chế. Thu NSNN vẫn còn phụ thuộc nhiều vào các biến động theo thị trường thế giới như dầu thô và hoạt động xuất nhập khẩu. Theo những đánh giá của IMF, hoạt động ngân sách trong một số năm gần đây là tích cực, ngoài ra, do có nguồn thu lớn từ dầu thô cho nên vị thế về trung hạn của ngân sách là có thể kiểm soát được, miễn là hoạt động cho vay lại và các khoản nợ nằm ngoài ngân sách được kiểm soát chặt chẽ. Tuy nhiên trong năm gần đây cũng ghi nhận những chuyển biến, theo đó cơ chế quản lý tài chính được sửa đổi theo hướng minh bạch và tăng cường tự chủ tài chính, gắn trách nhiệm của đơn vị sử dụng ngân sách, tạo cơ sở cho việc đổi mới cơ chế quản lý tài chính công trong những năm tới. Luật NSNN sửa đổi từ năm ngân sách 2004 đã được hoàn thiện dần và đến nay cơ bản đã hoàn tất cùng với việc hoàn tất 3 luật thuế GTGT, thuế TTĐB, thuế TNDN mới sửa đổi, bổ sung có hiệu lực thi hành từ ngày 1.1.2004 chắc chắn sẽ có tác động tích cực đến hoạt động sản xuất kinh doanh và dẫn đến kết quả tích cực hơn cho thu chi NSNN năm 2004 và những năm sau.

• Việc hoàn thuế và kiểm tra hoàn thuế còn nhiều bất cập. Vấn đề không hoàn thành các mục tiêu đề ra là cần phải xem xét. Như vậy, trong bối cảnh tiến hành hội nhập với những biến động phức tạp của thị trường thế giới thì đây là dấu hiệu cảnh báo về quản lý NSNN. Nguồn thu ngân sách qua các năm không ổn định và Thực hiện công khai, minh bạch toàn bộ hoạt động đầu tư từ nguồn vốn NSNN là một giải pháp cấp bách trong quá trình hội nhập. Nhất là khi đường lối chủ động hội nhập quốc tế và lộ trình cắt giảm

thuế quan được công khai.

• Bên cạnh những nhiệm vụ chỉ thực hiện sát với dự toán, một số nhiệm vụ chỉ tăng so với dự toán là cần thiết như tăng chi sự nghiệp kinh tế để khắc phục hậu quả thiên tai; hỗ trợ nông dân khắc phục hậu quả của dịch bệnh cúm gia cầm và khôi phục sản xuất chăn nuôi; tăng chi đầu tư phát triển; một số địa phương đã chủ động bố trí vốn trong dự toán ngân sách năm 2004 để thanh toán nợ xây dựng cơ bản... Tuy nhiên, những tồn tại trong quản lý ngân sách còn lớn như nhiều địa phương bố trí vốn còn phân tán; sử dụng ngân sách lãng phí; việc sử dụng vốn trái phiếu chính phủ, công trái xây dựng trường, lớp học chưa hiệu quả, vốn huy động phi lãi suất chưa được sử dụng kịp thời, thường xuyên bị tồn đọng ở mức lớn.

• Chi đầu tư xây dựng cơ bản còn dàn trải, sử dụng vốn đầu tư kém hiệu quả, tỷ lệ thất thoát lớn khi mà nợ xây dựng cơ bản từ nguồn vốn NSNN cao là vấn đề ảnh hưởng nghiêm trọng đến phát triển kinh tế - xã hội và kết quả cân đối ngân sách nhưng vẫn chậm được xử lý.

### Kết luận

Theo dự báo, trong kế hoạch năm năm 2001-2005, đầu tư phát triển bằng vốn NSNN khoảng 35 tỷ USD (kể cả 10 - 11 tỷ USD từ nguồn ODA), bình quân 7 tỷ USD/năm. Đó là con số rất lớn. Nếu sử dụng có hiệu quả, công trình được đầu tư đúng, chất lượng xây dựng bảo đảm yêu cầu kỹ thuật, mỹ thuật và tiến độ công trình được coi trọng, thì hàng năm đất nước ta có thêm nhiều công trình đặc biệt quan trọng được hoàn thành bằng vốn NSNN, góp phần bảo đảm sự phát triển ổn định, vững chắc về kinh tế và từng bước đáp ứng nhu cầu thiết yếu về đời sống xã hội, văn hóa của nhân dân, nhất là đồng bào vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn.

Ngược lại, nếu quản lý, sử dụng không tốt, vốn đầu tư xây dựng những công trình lớn, nhưng hiệu quả nhỏ, những công trình có chất lượng kém... thì sẽ dẫn đến tham nhũng, thất thoát, lãng phí lớn. Vì

vậy, một trong các giải pháp quan trọng là làm tốt việc công khai, minh bạch trong quản lý, sử dụng vốn đầu tư từ NSNN. Đồng thời, chấn chỉnh và nâng cao chất lượng công tác thanh tra, kiểm tra, quản lý chặt chẽ, chống lãng phí, tiêu cực trong hoạt động đầu tư, nhất là trong đầu tư xây dựng cơ bản bằng vốn ngân sách. Cũng cần có chế tài làm rõ trách nhiệm của người có trách nhiệm khi ra quyết định đầu tư và người được giao quản lý, sử dụng công trình đó.

Thực tế cho thấy, muốn công khai, minh bạch quá trình quản lý, sử dụng vốn ĐTXDCB, cần coi trọng sự tham gia của cộng đồng dân cư để dự án xây dựng không chỉ sát hợp hơn với lợi ích của cộng đồng cả về mặt vật chất và phong tục, tập quán, văn hóa, mà còn có được sự giám sát tại chỗ và thường xuyên trong suốt quá trình thực hiện dự án và cả khi công trình được đưa vào sử dụng.

Khắc phục những biểu hiện nêu trên, có nhiều phương thức khác nhau, nhưng điều quan trọng là chúng ta cần phải công bố công khai, minh bạch dự án đầu tư để nhân dân nói chung, cộng đồng dân cư nói riêng góp ý kiến vào các khâu của quá trình XDCB từ chủ trương đầu tư đến việc đấu thầu, thi công công trình. Cũng cần có các văn bản pháp quy quy định về các quy chế kiểm toán bắt buộc đối với các công trình ĐTXDCB. Một trong những giải pháp cho vấn đề này là cần khẩn trương chuyển kiểm toán nhà nước sang QH giám sát, chứ không phải là một cơ quan của Chính phủ như hiện nay.

Thất thoát, lãng phí, tham nhũng, tiêu cực trong ĐTXDCB ở nước ta đã, đang là thách thức lớn không chỉ là hư hỏng cán bộ, công trình xây dựng kém chất lượng, dự án hiệu quả thấp, mà quan trọng hơn là ảnh hưởng sự phát triển của đất nước. Vì vậy, chống thất thoát, lãng phí, tham nhũng trong XDCB phải là cuộc đấu tranh mạnh mẽ và toàn diện nhất cần thiết phải được triển khai ngay trong năm 2005, năm bản lề quan trọng nhất trước khi VN chính thức trở thành thành viên chính thức của WTO ■