

Một trong những thách thức lớn nhất mà Ngân hàng Thế giới (WB) đã tổng kết về nền kinh tế Việt Nam trong thời gian qua là: (1) sự bất bình đẳng, chênh lệch giàu nghèo, công bằng xã hội; (2) vấn đề cải cách DNNN và cải cách hệ thống ngân hàng và (3) quản trị tài chính công. Trong quản trị tài chính công thì hiện tượng nổi bật trong thời gian qua là tình trạng chi tiêu lãng phí, tham nhũng nhưng quan trọng hơn cả là đầu tư không hiệu quả.

Đầu tư không hiệu quả trong xây dựng có thể khẳng định là thất thoát lớn nhất, chi tiêu lãng phí nhất trong quản lý ngân sách ở Việt Nam. Đây cũng là thách thức lớn nhất trong quản lý ngân sách trong tiến trình hội nhập.

Quan điểm của Chính phủ trong vấn đề này là sắp tới đây phải quy trách nhiệm rõ ràng từ người ra quyết định đầu tư, chủ đầu tư, tư vấn, thiết kế kỹ thuật v.v cho đến giám sát. Chính phủ cũng dự định sẽ ban hành hai nghị định về quy chế đầu tư trong thời gian tới. Bộ tài chính cũng đã đưa ra bốn nhóm giải pháp và 26 giải pháp "tăng thu giảm chi" và lành mạnh hóa ngân sách nhằm tăng thu và hạn chế chi tiêu lãng phí trong quản lý ngân sách. Tất cả những giải pháp trên theo chúng tôi vẫn chỉ là giải pháp tình thế. Chúng ta cần có những thay đổi triệt để và toàn diện về quản lý ngân sách theo xu hướng hội nhập.

Cải cách ngân sách để ổn định kinh tế vĩ mô

Theo những nghiên cứu của IMF thì khía cạnh mấu chốt trong suy thoái kinh tế ở nhiều quốc gia trên thế giới vào thập niên 1980 là quản lý ngân sách. Tình hình trên đã được đảo ngược và cải thiện đáng kể vào thập niên 1990



Ảnh: Hòa Tấn

CẢI CÁCH NGÂN SÁCH THEO XU HƯỚNG HỘI NHẬP ĐỂ ỔN ĐỊNH KINH TẾ VĨ MÔ VÀ CHỐNG CHI TIÊU LÃNG PHÍ

TS. TRẦN NGỌC THƠ

là do các quốc gia này đã lành mạnh hóa ngân sách (fiscal consolidation). Rất nhiều bằng chứng cho thấy lành mạnh hóa ngân sách và kèm theo đó là sự điều chỉnh liên tục nhưng nhất quán trong một thời gian dài. Giải pháp chính cho tiến trình này tập trung chủ yếu vào cắt giảm chi tiêu ngân sách hơn là tăng thuế; cắt giảm mạnh mẽ chi tiêu của khu vực công và vấn đề quản lý nợ công, đặc biệt là nợ nước ngoài. Nếu Chính phủ các nước giải quyết tốt ba nội dung trên trong quản lý ngân sách thì sẽ cải thiện đáng kể thành quả tổng thể trong quản lý vĩ mô nền kinh tế đưa đến đầu tư tăng trưởng mạnh mẽ hơn. Theo những đánh giá của IMF, xu thế cắt giảm trong tiết kiệm tư nhân chỉ có thể dẫn đến tăng trưởng tổng thể toàn bộ nền kinh tế nếu như gắn liền với một gia tăng trong tiết kiệm ở khu vực công. Đây là xu thế chung hiện nay ở các nước trong quản lý ngân sách.

Cải cách ngân sách để ổn định kinh tế vĩ mô ở Việt Nam cũng không nằm ngoài xu thế trên, đó là cải cách

ngân sách phải dựa trên cơ sở cắt giảm chi tiêu. Nhưng có nhiều bằng chứng từ các nghiên cứu lý thuyết và thực tiễn cho thấy Chính phủ Việt Nam cần phải tính toán một cách cẩn thận lộ trình cắt giảm chi tiêu cùng với quá trình bồi đắp nguồn thu ngân sách, nếu không sẽ có tác dụng ngược. Hầu như các nhà kinh tế đều đồng ý rằng một chính sách tài khóa thắt chặt thông qua tăng thu, giảm chi ngân sách luôn gắn với những thành quả kinh tế dài hạn, nhưng trong ngắn hạn có khả năng gây ra những tác động không thuận lợi. Phân tích kinh điển của trường phái Keynes cho rằng tăng thu, giảm chi ngân sách sẽ dẫn đến thất nghiệp nhiều hơn và GDP thấp hơn trong ngắn hạn. Các nhà kinh tế mặc dù khác với trường phái Keynes cũng phải thừa nhận điều này và đã cho công bố nhiều nghiên cứu đồng tình với nhận định mang tính chất kinh điển như trên của Keynes và còn bổ sung thêm vào khả năng quản lý nợ công của Chính phủ. Quốc gia nào có nợ công cao sẽ làm tăng thêm kỳ vọng của nhà đầu tư

về một khả năng Chính phủ sẽ tăng lãi suất. Bởi lẽ có khả năng hoặc là Chính phủ sẽ tăng thuế để trả nợ hoặc là tăng cung tiền thông qua phát hành trái phiếu để trả nợ. Kết quả là sẽ làm cho lãi suất tăng lên để chống đỡ với một khả năng về lạm phát sẽ xảy ra. Những bằng chứng từ 20 năm qua cho thấy những phân tích về hiệu ứng Keynes (Keynesian effect) khá chính xác, đó là những hiệu ứng bất lợi (negative effect) trong GDP. Tuy nhiên, nếu như Chính phủ có nền tảng kinh tế vững mạnh và luật ngân sách minh bạch, các khoản nợ công Chính phủ phải kiểm soát được và sự can thiệp mang tính hành chính đối với nền kinh tế ngày càng giảm đi thì những tác động bất lợi trên sẽ giảm nhẹ đáng kể.

Đối chiếu những vấn đề trên với nền kinh tế Việt Nam, những thách thức trong quản lý ngân sách hiện nay ở nước ta trước mắt phải là cắt đứt hoàn toàn can thiệp trực tiếp của Nhà nước vào các DNNN và nền kinh tế. Con đường tốt nhất, ngắn nhất không gì khác là cải cách mạnh mẽ khu vực DNNN và hệ thống ngân hàng với các giải pháp tái cấu trúc: cổ phần hóa, bán, khoán, cho thuê v.v... Ngoài ra Chính phủ cũng phải chú ý đến quản lý nợ công, đặc biệt là nợ nước ngoài. Số nợ nước ngoài lên đến 12 tỷ đô la, là một sức ép rất lớn tác động đến chi ngân sách trong những năm sắp đến. Giải pháp tốt nhất cho vấn đề quản lý nợ nước ngoài, đương nhiên nằm ở hiệu quả đầu tư.

Nói đến quản lý, đổi mới và cải cách ngân sách không thể không bàn đến cải cách thể chế. Cải cách thể chế là thuật ngữ được các nhà kinh tế và luật đề cập đến trong quản lý ngân sách là các nguyên lý ngân sách (fiscal framework). Những thành tựu đầy ấn tượng kể từ năm 1999 trở lại đây ở các nước phát triển cho thấy sự sụt giảm đáng kể trong thâm hụt ngân sách là do cải cách thể chế.

Cải cách thể chế hướng tới mục tiêu chủ yếu là đạt được và duy trì tính lành mạnh trong chính sách tài khóa trong khi vẫn làm lộ ra một cơ chế mềm dẻo để chính sách tài khóa có khả năng làm giảm nhẹ các cú sốc của nền kinh tế thông qua cái mà các nhà hoạch định chính sách quan tâm là cơ chế ổn định tự động. Thật khó có thể diễn đạt một cách đầy đủ như thế nào là cải cách thể chế trong phạm vi bài viết này. Nhưng

những cải cách thể chế gần đây ở những quốc gia trong quản lý ngân sách bao gồm ba lĩnh vực sau đây.

Thâm hụt chính thức và các quy tắc nợ

Ngày nay hầu hết các nước đều lấy mẫu hình của các nước khu vực đồng tiền chung châu Âu làm tiêu chuẩn tham khảo. Hiệp ước Maastricht chỉ cho phép các nước trong khu vực đồng Euro thâm hụt ngân sách không vượt quá 3% GDP. Các khoản nợ công không vượt quá 40% GDP. Quản lý ngân sách của chúng ta cũng tuân thủ theo quy tắc này, với các chỉ tiêu hầu như giống với các quốc gia châu Âu. Số thu ngân sách hàng năm của nước ta hiện nay dao động trên dưới khoảng 100.000 tỷ đồng, số chi ngân sách hàng năm bình quân vượt so với số thu khoảng 20 - 30%. Trong năm tài khóa 2002, về cơ bản chúng ta đã duy trì được chỉ tiêu mà Quốc hội ấn định cho Chính phủ là thâm hụt không vượt quá 5% GDP, nợ nước ngoài dưới 40% GDP. Trong năm tài khóa 2003 dự kiến số thu ngân sách khoảng 123.000 tỷ đồng, dự toán chi 144.000 tỷ đồng, vượt 21.000 tỷ đồng vẫn còn nằm trong khoảng bội chi cho phép. Tuy nhiên, điều đáng ngại là mức vượt chi cho từng khoản tăng lên đến mức đáng ngại. Lấy ví dụ cho năm tài khóa 2001 về quyết toán ngân sách: phần chi đầu tư XDDB dự toán 30.000 tỷ đồng, quyết toán 36.000 tỷ đồng (vượt 18%); phần chi hỗ trợ ngân sách xã dự toán 3.000 tỷ đồng, quyết toán 4.000 tỷ đồng (vượt 32%) v.v... Nhưng phần đáng báo động đó nhất là chi bổ sung vốn hỗ trợ DNNN dự toán 200 tỷ đồng nhưng quyết toán 1.585 tỷ đồng vượt gần 800%. Điều này cho thấy cải cách NSNN phải gắn liền với cải cách triệt để DNNN. Ở một số quốc gia trên thế giới như nước Anh chẳng hạn, Quốc hội ban hành luật ngân sách dưới hình thức gọi là một quy tắc nghiêm ngặt mà Chính phủ phải tuân thủ gọi là "golden rule" kể từ năm 1997. Nội dung của nguyên tắc tối hậu này là nợ nần chỉ được tài trợ cho chi tiêu vốn (capital spending). Chúng tôi cho rằng trong cải cách NSNN lần này Quốc hội nên mạnh dạn đưa vào một điều khoản trong luật thể hiện "quy tắc vàng" trong cấp phát ngân sách cho một số khu vực đặc biệt là khu vực DNNN. Nguyên tắc này sẽ làm triệt tiêu các quỹ trích lập dùng để khen thưởng phúc lợi ở các DNNN rồi

sau đó trở thành "vốn tự có" của doanh nghiệp một cách hợp pháp. Không loại trừ phần vốn tự có này lại chuyển thành vốn riêng cho một bộ phận cán bộ có chức quyền và các nhà đầu tư khi Chính phủ kiên quyết đẩy mạnh quá trình cổ phần hóa DNNN do những ưu đãi quá mức và luật pháp của chúng ta vẫn còn khá nhiều sơ hở.

Hạn chế chi tiêu

Diễn giải của quy tắc này là tất cả những khoản chi tiêu ngân sách phải được đảm bảo bằng một trình tự pháp lý nhất định. Các khoản chi ngân sách nếu vượt ở khoản mục này thì phải được cắt giảm ở một khoản mục khác tương ứng hoặc bằng cách tăng thuế. Năm 2003 và những năm tới sức ép chi ngân sách của chúng ta là rất lớn, chủ yếu tập trung ở các lĩnh vực giáo dục, văn hóa, y tế, xóa đói giảm nghèo, phát triển kinh tế và tăng trưởng bền vững. Trong bối cảnh đó, Chính phủ cần phải điều hành và quản lý ngân sách thật kiên quyết bằng cắt giảm hoàn toàn hoặc phần lớn các khoản chi cho khu vực DNNN (trừ DN công ích và một số DN đặc thù) cùng với các khoản chi ở khu vực hành chính. Một trong những thách thức của năm 2003 là chi tăng lương. Các nguồn tiền dành cho việc tăng lương dự tính khoảng từ 7.000 - 8.000 tỷ đồng (so với nhu cầu 16.000 tỷ đồng), theo chúng tôi phải được cắt giảm từ các khoản chi tiêu khác chẳng hạn chi cho đầu tư phát triển, chi cho đầu tư phát triển con người và chi cho giáo dục sẽ phải giảm đi. Giải pháp đồng bộ cho vấn đề này phải là cải cách triệt để DNNN, xã hội hóa giáo dục và hạn chế chi tiêu lãng phí.

Nội dung của hạn chế chi tiêu còn thể hiện ở cách thức kiểm soát ngân sách theo nguyên tắc cấp phát theo dự toán chứ không đơn thuần chỉ là cắt giảm các khoản mục chi ngân sách. Cấp phát theo dự toán hoàn toàn khác với cấp phát theo đầu vào hiện nay ở nước ta. Cấp phát ngân sách theo đầu vào rồi sau đó các chủ tài khoản, các đơn vị dự toán chi tiêu tiền như thế nào Nhà nước cũng không biết và trách nhiệm của chủ tài khoản rất khó xác định. Ngược lại cấp phát theo dự toán nghĩa là phải kiểm tra và thanh toán theo đầu ra tức là theo hiệu quả kinh tế xã hội đối với các khoản đầu tư sử dụng tiền ngân sách giống như những tiêu chuẩn khi thẩm định dự án đầu tư cho các doanh nghiệp.

Hạn chế chi tiêu thể hiện ở chỗ phân định rõ nguồn thu giữa trung ương và địa phương. Những khoản thu từ thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế thu nhập cho người có thu nhập cao v.v nên được để lại cho địa phương để giúp địa phương tự trang trải một số khoản chi để tự nuôi sống mình và do đó tạo động lực khuyến khích cho các địa phương tích cực thu và nuôi dưỡng nguồn thu, tức là gián tiếp giảm chi ngân sách, chứ không phải nộp hết về cho trung ương hiện nay.

Hạn chế chi tiêu ngân sách còn thể hiện sao cho trong điều hành các khoản chi không được vượt sò với dự toán ngân sách. Trong những năm gần đây phần chi hành chính luôn vượt dự toán cao nhất so với các khoản chi khác với tỷ lệ vượt khoảng 20-30%, thậm chí có nơi vượt 70-80%. Để khắc phục tình trạng trên, cách tốt nhất là phải thực hiện khoán chi hành chính trên toàn quốc mà TP.HCM là một điển hình thành công.

Tính minh bạch

New Zealand được đánh giá là quốc gia tiên phong trong quản lý tài khóa bằng cách đặt trọng tâm vào tính minh bạch. Tính minh bạch được đưa thẳng vào trong luật được gọi là luật trách nhiệm ngân sách (fiscal responsibility law) vào năm 1994. Luật này được ví như là công khai hóa các khoản thu chi ngân sách cho công chúng kiểm soát. Ở các nền kinh tế mới nổi như Acentina, Brazil, Peru luật trách nhiệm ngân sách cũng đã được Quốc hội thông qua vào năm 1999. Theo đánh giá, luật trách nhiệm ngân sách đã mang lại những thành công vang dội trong việc ngăn ngừa rất nhiều cuộc khủng hoảng kinh tế xảy ra ở các quốc gia trên. Điển hình nhất là trường hợp Acentina (trước khủng hoảng năm 2002), "Luật chuyển đổi" của Acentina quy định tất cả các cung tiền nội tệ tăng lên do Chính phủ tài trợ cho thâm hụt

bằng cách phát hành trái phiếu phải bảo đảm bằng một dự trữ quốc tế tương ứng. Luật này thực chất là một ràng buộc trong chi tiêu ngân sách của Chính phủ, qua đó nó đã chặn đứng những hành vi chi tiêu ngân sách không có hiệu quả của Chính phủ và do đó đã triệt phá ngay từ trong trứng nước mầm mống của căn bệnh lạm phát, một nguồn gốc quan trọng dẫn đến mất ổn định kinh tế vĩ mô ở các nước đang phát triển.

Để làm tăng thêm tính minh bạch chúng tôi hoàn toàn đồng tình với chủ trương chuyển Cơ quan kiểm toán nhà nước thuộc Chính phủ hiện nay sang Quốc hội quản lý. Trong thời gian qua các báo cáo kiểm toán do Chính phủ

nay cả chủ tịch, phó chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, huyện cũng được quyền ký bảo lãnh cho các hợp đồng kinh tế mặc dù theo luật họ không là chủ tài khoản. Sau khi hợp đồng kinh tế thất bại, các "chủ tài khoản ảo" này lại lấy các khoản tiền thật từ ngân sách ra để chi trả nợ. Thậm chí có dư luận cho rằng Bộ giáo dục và đào tạo lấy các khoản viện trợ nước ngoài do Chính phủ quản lý sử dụng vào việc biên soạn sách giáo khoa. Nếu lên một số trường hợp trên đây trong vô vàn trường hợp không rõ ràng khác để thấy rằng luật ngân sách hiện hành còn thiếu rất nhiều tính minh bạch, một trong những qui tắc hàng đầu khi xây dựng luật ngân sách ở các nước trên thế giới.

Tóm lại, những hiện tượng chi tiêu lãng phí trong ngân sách, sử dụng vốn không hiệu quả trong đầu tư XDCB là do luật ngân sách hiện hành vẫn còn quá nhiều kẽ hở. Cải cách ngân sách theo những thông lệ quốc tế phù hợp với đặc thù kinh tế xã hội nước ta là một việc làm cấp bách. Quốc hội cần phải khẩn trương sửa đổi luật ngân sách hiện hành, theo đó ba nội dung quan trọng nhất về cải cách thể chế phải được thể hiện cụ thể trong luật, và phải phản ánh đúng hiến



Ảnh: Hòa Tấn

chuyển sang cho Quốc hội thì chỉ có Ủy ban kinh tế và ngân sách biết và cũng chỉ có chủ nhiệm và phó chủ nhiệm biết mà thôi, ngân sách thực tế đã được sử dụng như thế nào thì Quốc hội và người dân không được rõ. Tính minh bạch rõ ràng là một tiêu chuẩn, một nguyên tắc cần phải được cụ thể hóa một cách rõ ràng trong cải cách ngân sách lần này mà trước mắt là phải chuyển cơ quan kiểm toán sang Quốc hội hoặc chỉ ít Quốc hội cũng phải có cơ quan kiểm toán riêng và thậm chí kiểm toán lại báo cáo kiểm toán của Chính phủ.

Tính minh bạch thể hiện trong cải cách ngân sách phải quy định rõ ai, tổ chức nào là người thu; ai, tổ chức nào là người chi chứ không như tình trạng hiện

pháp, không diễn đạt chung chung. Thậm chí trong trường hợp chi tiêu lãng phí và thất thoát trong đầu tư xây dựng nghiêm trọng như hiện nay, chúng ta có quyền đòi hỏi Quốc hội phải đưa ra các quy tắc thẩm định cụ thể đầu tư xây dựng cơ bản vào trong luật. Nên chăng Quốc hội cần phải xây dựng bộ luật thể hiện tính minh bạch trong quản lý ngân sách (và các bộ luật khác) bằng luật trách nhiệm ngân sách như nhiều nước trên thế giới đã từng thực hiện thành công, có như thế chúng ta mới thể hiện quyết tâm thật sự thông qua luật chứ không phải chỉ bằng khẩu hiệu "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra" ■