

CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH QUỐC GIA NHẪM THÚC ĐẨY TIẾN TRÌNH CÔNG NGHIỆP HÓA VÀ HIỆN ĐẠI HÓA

NGÔ NGỌC BỬU & NGUYỄN VĂN THANH

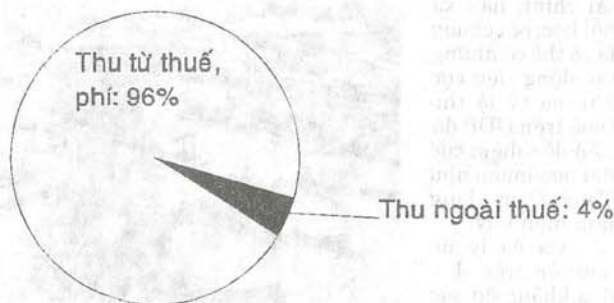
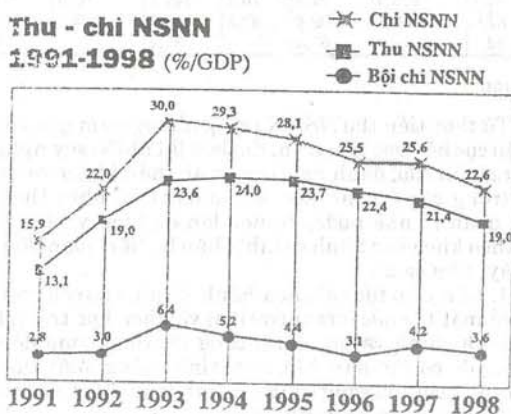
Do cơ cấu thu ngân sách nhà nước theo thống kê năm 1998 là: thu từ thuế 96% cộng với thu ngoài thuế 4%; còn mức bội chi NSNN chỉ ở mức 3,6% tính trên GDP - đây là những thông số tỷ lệ có thể chấp nhận được theo quan điểm của các nhà tài chính công cổ điển, từ nguyên tắc thăng bằng ngân sách tức là số thu hàng năm nếu cân bằng với số chi, đó là cơ hội tốt đẹp nhất của nền tài chính quốc gia. Cũng theo quan điểm tài chính công cổ điển, "việc chi tiêu của chính phủ giống như bà nội trợ đi chợ, không được tiêu quá số tiền có trong túi; quốc gia cũng ở trong tình trạng y hệt là không được tiêu quá số tiền thu được" (1) và "ngân sách phải thăng bằng là điều lý tưởng nhất, để tránh sự mắc nợ của quốc gia" (A. Smith).

Tại nước ta hiện nay, hoạt động tài chính - ngân sách là phù hợp với tư duy tài chính công cổ điển trên nguyên tắc hướng tới sự cân bằng thu chi, "nhằm thống nhất nền tài chính quốc gia, xây dựng NSNN ngày càng lành mạnh, củng cố kỷ luật tài chính, sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả tiền của nhà nước, tăng tích lũy để thực hiện CNH - HĐH đất nước..." (2) Còn về mặt kỹ thuật, thì NSNN là toàn bộ các khoản thu, chi của nhà nước trong dự toán đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định... (điều 1, luật NSNN).

Thế nhưng, kết quả thực thu NSNN trong 4 năm qua đã đem lại cho các nhà nghiên cứu những lo âu, nhất là trên quan điểm hoạch định chính sách tài chính quốc gia, theo định hướng công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước. Nếu tính từ năm 1995, thu NSNN đã đạt đến đỉnh cao 23,7%/GDP và bội chi 4,4%; năm 1996 thu 22,4%/GDP và bội chi 3,1%; năm 1997 thu chỉ đạt 21,4%/GDP và bội chi 4,2%; năm 1998 thu chỉ tới mức 19,0%/GDP và bội chi 3,6%. Năm 1999 Quốc hội khóa X kỳ họp thứ 4 đã thông qua dự toán NSNN mức thu dự kiến bằng 102% so với ước thực hiện năm 1998, thu thuế và phí bằng 18,3%/GDP và dự kiến bội chi ngân sách là 3,5%/GDP. (xem biểu 1)

Biểu 1

**Thu - chi NSNN
1991-1998 (%/GDP)**



Cơ cấu thu NSNN

Nguồn: Bộ Tài chính, Tạp chí *Tài chính*, số 01.1999

Trong nền kinh tế kế hoạch tập trung, bao cấp, kế hoạch kinh tế - xã hội lấy kế hoạch ngũ niên hay thập niên làm cơ sở pháp lý cho toàn xã hội, thường có tính hiện vật đi kèm với các chỉ tiêu mệnh lệnh, *việc thu, chi ngân sách chỉ là một phụ chương của kế hoạch tổng thể nền kinh tế*. Còn trong cơ chế kinh tế thị trường, thu, chi ngân sách theo Luật do cơ quan lập pháp quyết định là nền tảng chính yếu của khoa học tài chính công và thực tiễn triển khai chính sách tài chính quốc gia. Trong Luật NSNN không có khái niệm hiện vật, tất cả đều quy ra tiền tệ và số liệu kết toán cuối năm là lấy đồng nội tệ làm đơn vị chủ yếu, dù cho trong quá trình giao dịch có sử dụng nhiều đồng ngoại tệ khác nhau. Ngày nay, hầu hết các quốc gia trên thế giới đều sử dụng Luật ngân sách như cánh tay dài quyền lực để thực hiện tính toàn diện và tính thống nhất của chính sách tài chính nhà nước, với các mục tiêu cụ thể như: - hướng vào tăng trưởng và phát triển - ổn định; phân phối thu nhập công bằng; độc lập kinh tế và phát huy tự lực của quốc gia. (W.B). Và, một trong những yếu tố cấu thành quan trọng nhất của chính sách tài chính đó là phần thu vào NSNN được ổn định, phát triển và lành mạnh trong kỷ cương pháp định. Cho nên, khi việc thu NSNN đã 4 hay 5 năm không đạt kế hoạch đề ra, tỷ lệ thu ngân sách trên GDP ngày càng đi xuống, thì phải chăng đó là các dấu hiệu chưa đạt được tính hiệu quả về tài chính công, và nhiều lý do biện minh khác, cần nêu lên để phân tích và tìm được lời giải đáp thỏa đáng cho tiến trình đầu tư phát triển theo hướng CNH - HĐH đất nước.

Những lý do biện minh là như sau:

- Biện minh thứ nhất, là nhà nước có ý đưa ra chỉ tiêu thu thuế thấp trên GDP, để giúp cho mọi chủ thể sản xuất, kinh doanh có tích lũy nhiều hơn để tái đầu tư hoặc hướng vào mục tiêu kích cầu.

- Hai là, nhà nước khoan sức dân đồng nghĩa với một sự ban ân huệ có tính công bằng cho tất cả các chủ thể sản xuất kinh doanh, dù lớn hay nhỏ, dù ở cao nguyên, đồng

bằng hay hải đảo, dù thành thị hay thôn quê. Tính công bằng rộng rãi như thế chưa thấy trong lý thuyết tài chính cổ điển là công bằng theo chiều ngang của thuế gián thu hay công bằng theo chiều dọc, phối hợp lũy tiến trong thuế trực thu.

- Ba là, tỷ lệ huy động từ công cụ thuế trên GDP đã đến lúc bão hòa, đỉnh của đường parabol phải bắt đầu đi xuống, để tránh những điều bất lợi cho kinh tế, tài chính hay xã hội học; nói chung là có thể có những tác động tiêu cực khi mà tỷ lệ thu thuế trên GDP đã tiến đến điểm cực đại maximum như Thụy Điển đang làm hiện nay.

Cả ba lý do nêu lên trên đây đều không đủ sức lý giải, dù sức thuyết phục cho sự kiện 4 năm cơ quan chấp hành tổ chức thu thuế không đạt chỉ tiêu đề ra mà còn có xu hướng giảm, kể cả biện minh cho việc huy động thuế/GDP đã có thống kê 5 năm liên sút giảm một cách thảm hại, là từ đỉnh cao 24%/GDP năm 1994 tụt xuống dần mỗi năm đến 19%/GDP của năm 1998 và dự kiến số thu năm 1999 chưa thấy có dấu hiệu sáng sủa chút nào.

- Đã có ý kiến cho rằng: "Trong cơ chế thị trường việc thu, chi ngân sách là một nội dung quan trọng, đồng thời cũng rất khó khăn khi thể hiện vào cuộc sống. Bởi thu không đạt kế hoạch thì chi cũng bị ảnh hưởng không đạt như thu, do đó sẽ rút bớt nhiều khoản chi có liên quan đến các mục tiêu đã định, trong đó dễ cắt giảm nhất thường là chi đầu tư phát triển, làm cho công trình dở dang tăng lên, vốn bị chôn vào những công trình này nhiều; hoặc là chi đạt kế hoạch thì bội chi tăng lên làm cho việc tìm nguồn bù đắp sẽ lúng túng bị động, nếu phát hành thêm tiền thì lạm phát, nếu vay mượn thì nợ nần tăng lên" (3)

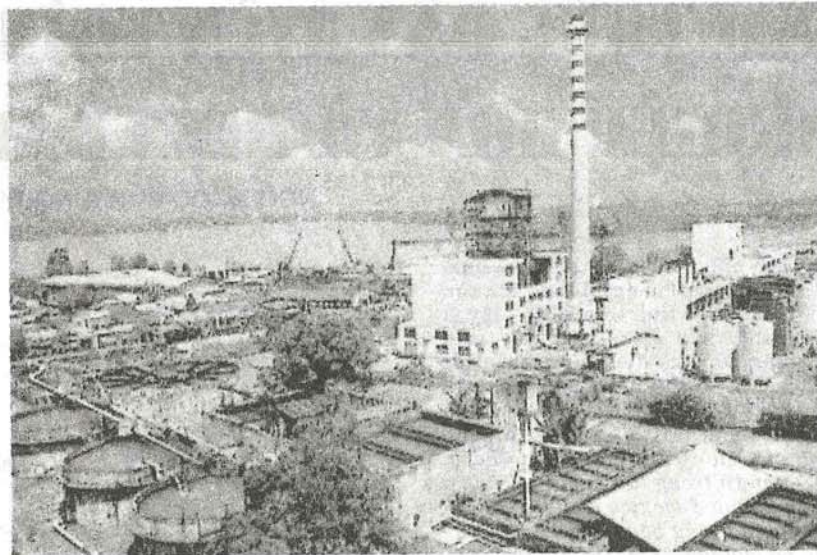
- Trên Tạp chí Tài chính (cơ quan thuộc Bộ tài chính) đã có bài biết nói lên sự lo âu là: "Liệu chúng ta có đạt những chỉ tiêu 6 tháng cuối năm? Có thể khẳng định là các chính sách điều hành kinh tế về cơ bản đã bao quát được các lãnh vực quan trọng, có nhiều đổi mới, tuy nhiên kết quả đạt được là không cao, các chính sách chưa thực sự

đi vào cuộc sống. Nguyên nhân chủ yếu là do hiện tượng quan liêu, hành chính ở các cấp chính quyền; một số cơ quan kiểm tra, thanh tra ở các cấp đã không làm đúng nhiệm vụ được giao, vì vậy, các chủ trương chính sách mới

được ban hành không được các cấp thực hiện triệt để, trung ương cử ban hành còn địa phương có thực hiện hay không hoặc thực hiện như thế nào là vấn đề của địa phương... Đối với nền kinh tế nước ta hiện nay, vấn đề tồn tại mấu chốt là đầu ra cho sản xuất đang sụt giảm liên tục. Kích cầu là một biện pháp đột phá trong điều hành chính sách tài chính và chính sách

tiền tệ, tuy nhiên, nó có thể gây ra một số cú sốc như lạm phát, gia tăng thâm hụt ngân sách...(4)

Đồng thời tác giả cho biết thu ngân sách quý III chỉ đạt 14.630 tỷ đồng, giá thực tế, so với số thu cùng kỳ năm 1998 là 16.810 tỷ đồng. Cộng lũy kế số thu 9 tháng đầu năm 1999 chỉ mới đạt được 45.589 tỷ là thấp hơn số thu cùng kỳ năm 1998. (xem biểu 2)



Biểu 2: Dự báo một số chỉ tiêu kinh tế quý III và cả năm 1999

Chỉ tiêu	Giá trị đạt được									
	Quý II		Quý III		9 tháng đầu năm		Quý IV		Cả năm	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999
GTSL công nghiệp (giá 1994 - tỷ đồng)	36.778,5	42.666,2	37.883	40.806	109.922,5	122.892	40.485	42.606	150.407,5	165.498
Xuất khẩu (tr.USD)	2.371	2.777	2.232	2.573,1	6.937	7.558	2.419	2.317,4	9.356	9.875,5
Nhập khẩu (tr.USD)	3.295	3.824	2.676	2.265	8.703	8.509	2.687	3.955	11.390	12.464
Thu ngân sách (tỷ đồng, giá thực tế)	15.478	16.860	16.810	14.630	45.854	45.589	20.608	25.608	66.462	71.420
So với cùng kỳ năm trước										
GTSL công nghiệp	106,4	116,0	114,9	107,7	113,2	111,8	110,6	105,2	112,5	110,0
Xuất khẩu	108,6	117,1	102,2	115,3	109,0	108,95	83,3	95,8	102,4	105,6
Nhập khẩu	114,7	116,1	88,7	84,7	105,9	97,8	76,2	147,1	98,9	100,3
Thu ngân sách	103,4	108,9	141,3	87,0	100,8	99,4	83,8	125,3	105,3	106,9
So với KH năm	22,3	24,3	20,7	22,1		67,4		37,2		104,6

Nguồn: Bộ tài chính - Tạp chí Tài chính số tháng 7.1999

Từ thực tiễn thu NSNN trong những năm qua với các số liệu cụ thể được nêu trên, đã đem lại nhiều suy nghĩ cho việc nghiên cứu, đánh giá trong tinh thần khách quan; và một trong các ý nghĩ này là thử đặt tầm nhìn theo góc cạnh quản lý nhà nước, để nêu lên một vài ý kiến phân tích theo khoa học hành chính, pháp lý, liên quan đến vấn đề này, như sau:

1. Cần tiếp tục cải cách hành chính, chuyên sâu hơn nữa về mặt tổ chức (organization) và khoa học trong lãnh vực hành chính và tài chính công từ trung ương đến địa phương để có thể nắm bắt được tình thống nhất của nền tài chính quốc gia song song với tính toàn diện (universal) của thể chế ngân sách nhà nước.



2. Có ý kiến đã đăng trên Thời báo kinh tế VN, là "Nhu cầu vốn đầu tư năm 1998 là 120.000 tỷ VND, mức thực hiện chỉ đạt khoảng 71%, ước thực hiện tăng chỉ khoảng 3% so với năm 1997, là năm thấp nhất trong vòng 6 năm trở lại đây. Tỷ trọng đầu tư trong nước có xu hướng giảm dần từ 70,9% thời kỳ 1991 - 1995 còn khoảng 63,8% của 2 năm 1996 - 1997. Tỷ trọng

luật, sửa đổi những quy định cụ thể cho phù hợp với điều kiện thực tế, thay cho việc xử lý từng trường hợp như hiện nay. Từ kinh nghiệm này, phải nâng cao chất lượng hoạch định chính sách và công tác chuẩn bị cho việc tiến hành tiếp tục cải cách thuế, bảo đảm nguồn thu cho ngân sách trên cơ sở khuyến khích sản xuất kinh doanh có hiệu quả. Về việc thực hiện pháp lệnh tiết kiệm, chống lãng phí cùng với các quy định về chi tiêu ngân sách, về quy chế công khai tài chính cần phải được chỉ đạo kiên quyết và kiểm tra sát sao hơn để đáp ứng được các nhu cầu chi, dành thêm được vốn cho đầu tư phát triển..."(6)

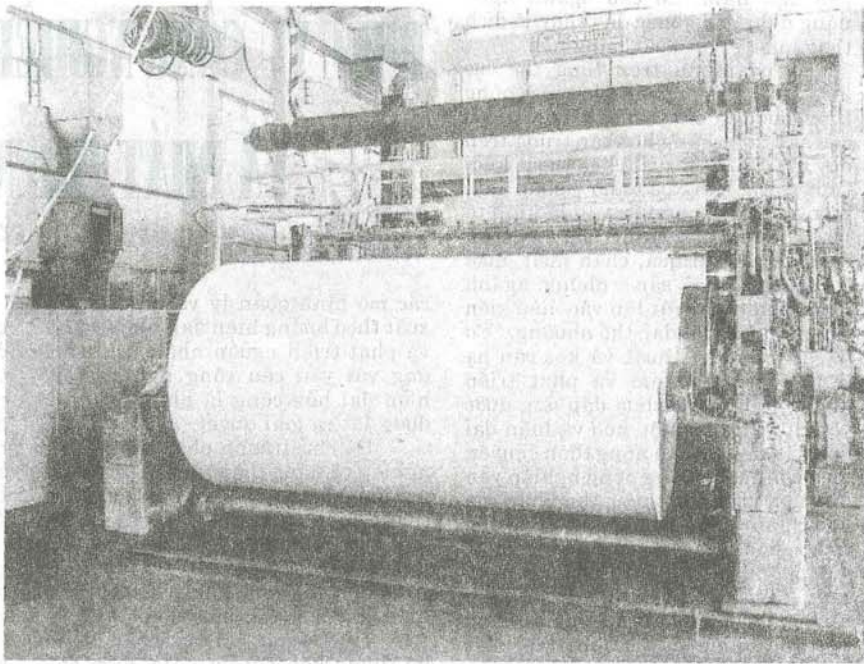
Phần tiếp tục đổi mới và chấn chỉnh hệ thống ngân hàng, tài chính, do Thủ tướng chính phủ Phan Văn Khải đọc trước Quốc hội ngày 18.11.1999 trích dẫn trên đây đã nói lên được phần nào sự lo âu của nhà nước về việc định hướng một chính sách tài chính thích hợp, tạo thêm sức bật và phát triển tài nguyên ngân sách trong những năm tới, nhất là cần phải tiếp tục cải cách thuế để bảo đảm ổn định thu NSNN dùng cho đầu tư, trong mục tiêu thúc đẩy tiến trình công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước ■

vốn đầu tư nước ngoài (chủ yếu là FDI và ODA) tăng từ 29% lên 36,2% cùng kỳ. Tốc độ vốn đầu tư bình quân hàng năm nhanh từ 7,8% ở thời kỳ 1986 - 1997 và năm 1998 tiếp tục xu hướng giảm. Như vậy, xét cả về tốc độ tăng và kết cấu của vốn đầu tư cho thấy những chuyển dịch hết sức không thuận lợi đối với tăng trưởng kinh tế, đặc biệt vào lúc vốn đầu tư nước ngoài sút giảm hơn 1/3". (5)

Ý kiến trên đây cho ta thấy rõ hơn chủ trương phát huy nội lực do Hội nghị trung ương Đảng cộng sản VN đưa ra là vô cùng đúng đắn và kịp thời.

3. Tầm vóc kỹ thuật tài chính - kinh tế ngày một nâng cao; còn phương pháp quản lý khoa học đang tiến dần đến cơ năng, tự động hóa, phổ biến thông tin tài chính rộng rãi, không điều kiện và miễn phí. Sự rộng mở công khai này đã tạo cơ hội cho người nộp thuế, người chịu thuế biết rõ quyền và nghĩa vụ của mình một cách tường tận, song song với hoạt động tuyên truyền, phổ biến pháp luật nhà nước đã được pháp chế hóa; thì họ không thể chấp nhận hiện tượng quan liêu, cửa quyền, dành đặc lợi cho một số chủ thể kinh doanh không bình thường...còn tồn tại trước ngưỡng cửa cơ quan thu thuế hay trong thủ tục và phương pháp tổ chức hành thu với sự biện minh rằng do trình độ quản lý, kỹ năng nghiệp vụ còn non kém mới xảy ra như vậy? Những lý do và sự kiện thực tiễn nói trên, có thể cho phép chúng ta đưa ra một phương ngôn về quản lý vĩ mô là: Một nền kinh tế phát triển, tài chính lành mạnh, khó có thể tồn tại và hiệu quả trong một khung tổ chức hành chính quan liêu cửa quyền, là phòng theo ngạn ngữ phương Tây: "Một tâm hồn minh mẫn chỉ có trong một cơ thể trắng kiện".

4. Các giải pháp chủ yếu: "Về chính sách tài chính, để thực hiện tốt kế hoạch thu đã đề ra trong báo cáo ngân sách, phải hoàn chỉnh những luật thuế mới, chủ yếu là thuế GTGT, theo hướng giữ những nguyên tắc cơ bản của



Tư liệu trích dẫn và tham khảo

- (1) Diễn văn của Tổng thống nước Pháp, G.Doumergue, đọc năm 1934, trích từ sách *Tài chính công* của Lê Đình Chân, Đại học luật khoa xuất bản, Sài Gòn 1975, quyển I, trang 243.
- (2) *Luật ngân sách nhà nước*, phần mở đầu, Nhà xuất bản chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- (3) Dương Ngọc, "Về kế hoạch thực hiện thu, chi ngân sách" - *Thời báo Kinh tế VN*, Thống kê kinh tế 1997 - 1998, xuất bản tại Hà Nội, 1998, trang 30.
- (4) Hoàng Thái Sơn, "Phác họa tình hình kinh tế tài chính 6 tháng đầu năm - dự báo chỉ tiêu quý III và cả năm 1999" - *Tạp chí Tài chính*, Bộ tài chính, số 7, năm 1999, trang 9 - 10.
- (5) Phạm Ngọc Long, "Tổng quan kinh tế năm 1998 - Một số dự báo và giải pháp cần thiết trong năm 1999" - *Thời báo kinh tế VN*, Hà Nội, 1999.
- (6) Phan Văn Khải, "Phát huy sức mạnh của toàn dân tạo chuyển biến tích cực về tốc độ và chất lượng phát triển kinh tế, xã hội" Diễn văn đọc trước Quốc hội khóa 10, ngày 18.11.1999, phần II, mục Các giải pháp chủ yếu.