

## 1. Đặc tính chung của chi tiêu công ở Việt Nam

Dù còn tồn tại sự khác biệt về thể chế chính trị ở các quốc gia trên thế giới, trong thực tế luôn có hai lĩnh vực mà chi tiêu công hướng đến. Việt Nam không phải là ngoại lệ. Khu vực thứ nhất là chi tiêu công phục vụ trực tiếp cho phát triển kinh tế. Những khoản chi chúng ta vẫn thường gọi là chi phát triển kinh tế. Chúng bao gồm nhiều khoản mục khác nhau và tất cả chúng đều có liên quan trực tiếp đến việc thiết lập một nền tảng tốt hơn cho phát triển kinh tế. Loại chi tiêu công này được mong đợi là góp phần nâng cao sản lượng của nền kinh tế. Các khoản chi tiêu này được biết đến như là các khoản chi cho đầu tư và phát triển. Một số những khoản chi tiêu này là chi tiêu cho nông lâm nghiệp và phát triển nông thôn, giao thông vận tải và thông tin, thương mại và công nghiệp, năng lượng, và một số khoản chi khác.

Bên cạnh các khoản chi vào đầu tư và phát triển, lĩnh vực thứ hai mà chi tiêu công hướng đến là khoản chi nhằm mục đích cải thiện và nâng cao đời sống của người dân trong nền kinh tế. Loại chi tiêu này được xem là chi tiêu dùng mặc dù nó cũng đóng góp vào việc tăng trưởng kinh tế thông qua việc nâng cao năng suất của lực lượng lao động trong xã hội. Vì vậy, loại chi tiêu này được gọi là chi đầu tư vốn con người (hay chi tiêu dùng). Điều quan trọng cần lưu ý những khoản chi như thế này phản ánh một trong những mục tiêu chính của phát triển kinh tế cho bất kỳ quốc gia nào trên toàn thế giới bởi vì, dù bất kỳ lý do gì, kết quả đạt được từ việc phát triển kinh tế phải mang đến lợi ích cho toàn thể nhân dân. Một số khoản chi tiêu biểu là chi cho giáo dục, sức khỏe, những dịch vụ công như luật lệ và trật tự xã hội, trợ cấp và nhiều khoản chi khác.

Những số liệu của Bảng 1 cho thấy trong cả giai đoạn nghiên cứu (1992 – 2001), Việt Nam đã chi tiêu dùng cao hơn so với chi đầu tư phát triển. Điều này được hiểu là do Việt Nam vẫn là quốc gia đang phát triển, vì vậy Chính phủ vẫn đang xem những khoản chi tiêu dùng là ưu tiên nhằm đáp ứng những nhu cầu cần thiết và cấp bách của người dân trong quá trình phát triển nền kinh tế.

## 2. Những khó khăn để ngân sách

## nhà nước đạt được trạng thái cân bằng

Về mặt nguyên tắc, tình trạng ngân sách của một quốc gia được xác định là sự chênh lệch (hay hiệu số) giữa số thu và chi ngân sách nhà nước. Nếu tổng thu lớn hơn, hoặc ngay cả bằng tổng chi, ngân sách của quốc gia được xem là trong tình trạng tốt. Nếu điều ngược lại xảy ra, chính phủ đang đối diện với một bài toán khó – ngân sách nhà nước đang trong tình trạng thâm hụt. Với mục đích cân bằng ngân sách, chính phủ các nước có thể thực hiện nhiều cách khác nhau. Chẳng hạn như phát hành tiền cũng là một cách để bù đắp thâm hụt. Cách khác để hạn chế thâm hụt là đi vay, có thể vay trong nước hoặc vay nước ngoài.

## Quản lý chi tiêu công trong bối cảnh cải cách thuế ở Việt Nam

VÕ HỒNG ĐỨC

Bảng 1: Tổng hợp chỉ tiêu công của Việt Nam

| Năm  | GDP (tỉ đồng) | Tổng chi tiêu % | Đầu tư phát triển % | Tiêu dùng % | Giáo dục % | Y tế % | Dịch vụ công % |
|------|---------------|-----------------|---------------------|-------------|------------|--------|----------------|
| 1992 | 110.535       | 23,40           | 1,36                | 4,53        | 1,36       | 1,00   | 2,18           |
| 1993 | 136.571       | 28,60           | 2,19                | 5,71        | 2,12       | 1,24   | 2,34           |
| 1994 | 170.258       | 27,40           | 1,88                | 5,59        | 2,18       | 1,12   | 2,29           |
| 1995 | 228.840       | 24,10           | 1,75                | 5,60        | 2,06       | 1,05   | 2,49           |
| 1996 | 258.609       | 23,60           | 1,54                | 5,40        | 2,02       | 1,03   | 2,35           |
| 1997 | 313.624       | 24,80           | 1,44                | 5,53        | 2,30       | 0,96   | 2,27           |
| 1998 | 361.016       | 21,90           | 1,33                | 4,86        | 2,14       | 0,86   | 1,86           |
| 1999 | 399.942       | 22,40           | 1,21                | 4,51        | 2,02       | 0,78   | 1,71           |
| 2000 | 444.139       | 25,50           | 1,26                | 4,81        | 2,49       | 0,86   | 1,46           |
| 2001 | 484.492       | 25,40           | 1,27                | 4,53        | 2,38       | 0,81   | 1,33           |

Nguồn: Báo cáo của IMF, Niên giám thống kê tài chính quốc tế năm 1996, 1998, 2000, 2002 của IMF và tổng hợp của tác giả.

Điều quan trọng mỗi chúng ta cần lưu ý đó là dù bằng cách nào để hạn chế thâm hụt ngân sách đi nữa, tài trợ cho chi tiêu trong hiện tại đều được xem là nguyên nhân làm giảm đi nguồn lực trong xã hội đáng lý ra phải được sử dụng trong tương lai. Theo số liệu đính kèm, thật hiển nhiên để nhận ra rằng ngân sách của Việt Nam luôn trong tình trạng thâm hụt. Thực tế này là một rào cản nhất định đối với Chính phủ trong công tác điều hành và quản lý nền kinh tế.

## 3. Một số giải pháp nhằm hướng đến sự cân bằng ngân sách trong dài hạn ở Việt Nam

Từ những số liệu của các Bảng 2, 3 và 4, trên phương diện tổng thu và tổng chi ngân sách nhà nước, có ba thực tế

chúng ta cần nhận thức rõ ràng đó là:

- Tỷ lệ tổng thu ngân sách từ thuế trong giá trị tổng sản phẩm quốc nội GDP là tương đối cao so với các quốc gia khác trong ASEAN.

- Tỷ lệ tổng chi tiêu ngân sách so với GDP ở Việt Nam không phải là cao so với các quốc gia cùng khu vực.

- Không giống như bất kỳ quốc gia ASEAN nào khác, Việt Nam là quốc gia duy nhất có tình trạng ngân sách trong tình trạng thâm hụt liên tục trong giai đoạn nghiên cứu từ 1992 đến 2001.

Thêm vào đó, mô hình kinh tế lượng cho kết quả rằng không có một khuôn mẫu nhất định nào cho mối quan hệ giữa số thu và số chi ngân sách, cũng như là với các chỉ số kinh tế vĩ mô khác

nếu GDP bình quân đầu người, với tổng số thuế trực thu, .... Do vậy, giải pháp đưa ra nên được nhìn nhận trên tầm rộng.

### 3.1 Trên phương diện chi ngân sách nhà nước

Với các quốc gia, việc gia tăng chi ngân sách nhà nước qua các năm là điều không thể tránh khỏi và trên một số phương diện, điều này chấp nhận được. Tuy nhiên, điều cần nhìn nhận là chi tiêu công phải được kiểm soát và quản lý chặt chẽ để tránh những ảnh hưởng tiêu cực đến nền kinh tế. Trong hoàn cảnh của Việt Nam, với những kỳ vọng về sự phát triển kinh tế trong tương lai là có cơ sở, chắc chắn sẽ có sự gia tăng trong tổng chi tiêu ngân sách nhà nước trong tương lai.

Trong thực tế, khi có những giới hạn

**Bảng 2: Thu ngân sách nhà nước của Việt Nam và các nước ASEAN từ 1992 đến 2001 (% GDP)**

| Năm  | Việt Nam | Lào   | Campu- chia | Myanmar | Philip- pines* | Indonesia | Malaysia | Thái Lan | Singapore |
|------|----------|-------|-------------|---------|----------------|-----------|----------|----------|-----------|
| 1992 | 19,00    |       |             | 8,29    | 17,96          | 18,61     | 26,56    | 17,70    | 29,10     |
| 1993 | 22,30    |       |             | 7,58    | 17,66          | 18,18     | 25,57    | 17,78    | 30,60     |
| 1994 | 24,70    |       |             | 6,78    | 20,60          | 17,49     | 24,80    | 18,10    | 33,00     |
| 1995 | 23,30    |       | 8,50        | 6,52    | 19,66          | 16,78     | 23,40    | 18,69    | 33,10     |
| 1996 | 22,90    | 14,70 | 9,00        | 6,70    | 19,87          | 15,40     | 23,30    | 18,98    | 33,10     |
| 1997 | 20,80    | 15,10 | 9,60        | 6,80    | 20,33          | 15,86     | 23,50    | 18,40    | 35,10     |
| 1998 | 20,20    | 16,60 | 8,90        | 8,00    | 17,65          | 13,25     | 20,00    | 16,36    | 36,00     |
| 1999 | 19,80    | 17,00 | 11,50       | 7,20    | 15,96          | 19,38     | 19,70    | 16,11    | 32,39     |
| 2000 | 21,10    | 17,70 | 12,10       | 5,50    | 15,18          | 19,01     | 18,30    | 15,41    | 32,51     |
| 2001 | 18,90    |       | 12,40       |         | 15,42          |           |          |          |           |

**Bảng 3: Chi ngân sách nhà nước của Việt Nam và các nước ASEAN từ 1992 đến 2001 (% GDP)**

| Năm  | Việt Nam | Lào   | Campu- chia | Myanmar | Philip- pines* | Indonesia | Malaysia | Thái Lan | Singapore |
|------|----------|-------|-------------|---------|----------------|-----------|----------|----------|-----------|
| 1992 | 23,40    |       |             | 11,12   | 19,65          | 18,48     | 30,93    | 14,86    | 17,96     |
| 1993 | 28,60    |       |             | 9,91    | 18,47          | 16,67     | 30,80    | 15,72    | 15,15     |
| 1994 | 27,40    |       |             | 10,16   | 18,31          | 16,19     | 22,80    | 16,13    | 15,25     |
| 1995 | 24,10    |       | 15,90       | 10,73   | 17,93          | 14,68     | 21,75    | 15,83    | 14,67     |
| 1996 | 23,60    | 21,90 | 17,30       | 9,70    | 18,46          | 14,64     | 22,22    | 16,42    | 17,05     |
| 1997 | 24,80    | 23,60 | 13,80       | 8,70    | 19,23          | 17,99     | 20,95    | 20,18    | 19,89     |
| 1998 | 21,90    | 20,60 | 14,90       | 4,50    | 19,08          | 18,22     | 21,48    | 22,70    | 22,61     |
| 1999 | 22,40    | 22,20 | 15,90       | 5,60    | 19,54          | 20,13     | 23,84    | 25,15    | 22,11     |
| 2000 | 25,50    | 22,90 | 17,80       |         | 19,22          |           | 19,23    | 17,18    | 20,71     |
| 2001 | 25,40    |       | 18,20       |         | 19,39          |           |          |          |           |

**Bảng 4: Thâm hụt ngân sách của Việt Nam và các nước ASEAN từ 1992 đến 2001 (% GDP)**

| Năm  | Việt Nam | Lào   | Campu- chia | Myanmar | Philip- pines* | Indonesia | Malaysia | Thái Lan | Singapore |
|------|----------|-------|-------------|---------|----------------|-----------|----------|----------|-----------|
| 1992 | -3,62    |       |             | -2,83   | -1,18          | -0,39     | -0,82    | 2,83     | 11,78     |
| 1993 | -5,56    |       |             | -2,15   | -1,48          | 0,61      | 0,21     | 2,09     | 13,79     |
| 1994 | -1,94    |       |             | -3,33   | 1,07           | 0,94      | 2,26     | 1,61     | 12,06     |
| 1995 | -0,04    |       | -7,40       | -4,12   | 0,58           | 2,22      | 0,84     | 3,22     | 13,43     |
| 1996 | -0,15    | -7,20 | -8,30       | -3,16   | 0,29           | 1,16      | 0,72     | 0,94     | 14,66     |
| 1997 | -3,06    | -8,50 | -4,20       | -1,83   | 0,06           | -0,67     | 2,35     | -0,32    | 9,69      |
| 1998 | -1,02    | -4,00 | -6,00       | 0,51    | -1,87          | -2,95     | -1,76    | -2,79    | 16,72     |
| 1999 | -2,00    | -5,20 | -4,40       | -0,07   | -3,75          | -1,14     | -3,17    | -3,34    | 10,26     |
| 2000 | -3,85    | -5,20 | -5,70       |         | -4,12          |           |          | -2,21    | 11,38     |
| 2001 | -5,76    |       | -5,80       |         | -4,04          |           |          |          |           |

Ghi chú: \* Tính theo GNP

nhất định trong các quyết định chi tiêu, Chính phủ sẽ gặp khó khăn trong việc hoàn thành nhiệm vụ quản lý nền kinh tế. Tuy nhiên, khi khả năng thu thuế từ nền kinh tế còn nhiều giới hạn, sẽ không có gì ngạc nhiên khi phải quản lý chặt chẽ chi tiêu công và đây là công việc cần thiết và cần được làm ngay. Theo quan điểm cá nhân, các giải pháp sau đây nên được nghiên cứu:

- Cần phải có một chiến lược phát triển kinh tế rõ ràng. Để đạt được tính hiệu quả, chiến lược phát triển kinh tế phải được xây dựng trên những điều kiện hiện tại và cụ thể của nền kinh tế quốc gia cũng như là nền kinh tế thế giới với những dự đoán thuyết phục. Nếu làm được như vậy, chính phủ sẽ dễ dàng hơn trong công tác hoạch định chi tiêu công và tránh những sự thay đổi không cần thiết.

- Các khoản chi tiêu công cần hướng đến những lĩnh vực mang tính tiên phong và có khả năng thúc đẩy các lĩnh vực khác trong nền kinh tế cùng phát triển.

- Cần phải có sự chuyển dịch những khoản chi tiêu công từ những lĩnh vực không hiệu quả đến những lĩnh vực hiệu quả hoặc hiệu quả hơn để tiết kiệm chi tiêu góp phần làm giảm sức ép thâm hụt ngân sách.

- Chính phủ phải quản lý chặt chẽ việc sử dụng ngân sách bằng việc quy định rõ ràng quyền hạn và giới hạn của địa phương trong việc quyết định các khoản chi.

- Báo cáo về chi tiêu công phải được kiểm tra thường xuyên nhằm đảm bảo tiền đã đến được điểm chúng cần đến. Trên phương diện này, tham nhũng, cửa quyền hay chiếm dụng tài sản công sẽ được hạn chế ở mức thấp nhất.

### 3.2 Trên phương diện thu ngân sách nhà nước

Thực tế là Việt Nam đang đánh thuế mạnh. Trong hoàn cảnh ngân sách đang thâm hụt liên tục với mức độ ngày càng trầm trọng, giải pháp hạ thuế vì bất kỳ lý do gì, theo quan điểm của tôi, là không khả thi.

Tuy nhiên, điều cần thấy rõ là trong chính sách thuế, đã đến lúc chúng ta thực hiện sự chuyển dịch tầm quan trọng từ thuế gián thu sang thuế trực thu như là một sự chuyển dịch không thể thiếu trong quá trình phát triển kinh tế. Trên ý nghĩa đó, số thu từ thuế thu nhập cá nhân và thuế thu nhập doanh nghiệp sẽ gia tăng đáng kể trong tổng thuế thu được của ngân sách nhà nước. Thêm vào đó, điểm quan trọng của hệ thống thuế Việt Nam là trong một thời gian dài, số thu từ thuế phụ thuộc nhiều vào thuế xuất nhập khẩu trong khi ngay từ bây giờ, số thu từ loại thuế này sẽ giảm một cách đáng kể khi Việt Nam thực hiện những cam kết trong CEPT của ASEAN và những cam kết về thuế quan với thế giới.

Xuất phát từ những thách thức nói trên, Chính phủ phải thực hiện nhiều giải pháp quan trọng và đồng bộ để tổng số thu ngân sách từ thuế không bị dao động nhiều trong giai đoạn sắp đến khi đất nước phải đối diện với những thay đổi như đã phân tích ■