

# CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM TRONG GIAI ĐOẠN KHỦNG HOẢNG KINH TẾ THẾ GIỚI

TS Đinh Thiện Đức  
Đại học Kinh tế Quốc dân

Theo kinh nghiệm quốc tế, ở điều kiện bình thường, thâm hụt ngân sách 3% được coi là đáng lo ngại, còn 5% thì bị coi là đáng báo động. Hiện nay, thâm hụt ngân sách của Việt Nam đã lên tới 5,8% GDP. Không những thế, những khoản chi ngoài ngân sách trong mấy năm gần đây lên tới 20-25% tổng ngân sách, một tỷ lệ quá cao. Để hạn chế khả năng xảy ra kết cục không mong muốn này, Chính phủ cần duy trì một sự linh hoạt và khả năng phản ứng nhạy bén trước những thay đổi vĩ mô. Sự ổn định vĩ mô đóng vai trò then chốt trong việc thực hiện mục tiêu duy trì tốc độ tăng trưởng cao trong những thập kỷ tới.

## 1. Vài nét về hiện trạng chi tiêu NSNN Việt Nam

Công cuộc cải cách của đất nước ta đã được tiến hành trong gần 20 năm và đã đạt được nhiều thành tựu to lớn trong việc nâng cao đời sống tinh thần và vật chất của nhân dân. Kết quả về đổi mới và phát triển của Việt Nam cũng được ghi nhận là một trong những nước thành công nhất thế giới trong giai đoạn vừa qua. Tuy nhiên, những thành công bước đầu này chưa phải là những cơ sở vững chắc để Việt Nam tiếp tục đà phát triển nhanh và bền vững trong tương lai. Nhiều tiềm lực phát triển căn bản chưa có cơ chế để phát huy, đồng thời nhiều lúng túng, hạn chế lớn chưa được loại bỏ.

Trong vài năm gần đây, tổng

chi ngân sách không giảm mà có xu hướng tăng nhẹ. Phần chi đầu tư tăng mạnh và đã có biểu hiện tiêu cực của quy luật hiệu suất giảm dần thông qua chỉ số ICOR tăng cao một cách đáng lo ngại. Nhà nước còn làm nhiều việc thay thị trường, chèn lấn và choán chỗ khu vực tư nhân. Đặc biệt là nhà nước còn bao thầu quá lớn trong dịch vụ công, chưa làm rõ khuôn khổ chức năng quản lý nhà nước và chưa mạnh dạn tách biệt giữa việc quản lý nhà nước chuyên ngành và việc tổ chức thực hiện cung cấp các hàng hóa và dịch vụ công cho xã hội.

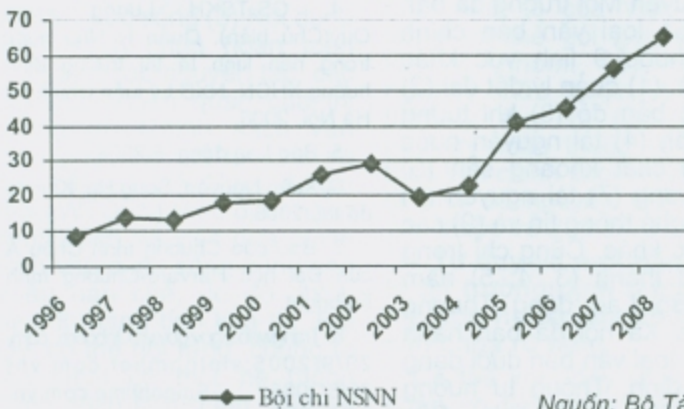
Thực tế trong những năm gần đây, mặc dù chúng ta đã kiểm soát bội chi NSNN từ hai nguồn là vay nước ngoài và vay trong nước nên sức ép tăng cung tiền thêm ra thị

trường là không có, nhưng sức ép tăng chi tiêu của Chính phủ cho tiêu dùng thường xuyên và cho đầu tư là tăng lên.

Có thể thấy, chính sách tài khoá trong những năm qua có phần nói lòng như những năm chúng ta đang phải kịch cầu đầu tư. Nếu so sánh tổng chi NSNN so với GDP trong những năm qua cho thấy, NSNN đã chỉ một khối lượng lớn tiền tệ không chỉ ở số tuyệt đối mà cả ở số tương đối.

Nếu chỉ xem xét bội chi NSNN so với GDP thì chưa thấy hết sự tăng lên của nó trong những năm gần đây; đặc biệt những năm gần đây, ngoài NSNN được cân đối, đã có một lượng vốn lớn được đưa ra đầu tư các công trình giao thông và thủy lợi thông qua hình thức phát hành trái phiếu Chính phủ không cân đối vào NSNN. Ngoài ra, phải kể đến lượng công trái giao dục được phát hành để thu hút tiền cho đầu tư kiên cố hoá trường lớp học cũng là một lượng tiền lớn cần đối ngoại NSNN. Nếu cộng cả hai loại trên vào cân đối NSNN, bội chi NSNN trong những năm qua không phải chỉ 5% GDP mà cao hơn (khoảng 5,8-6,2% GDP). Thực tế trong những năm qua, lượng vay tiền từ bên ngoài vào nhằm bù đắp thâm hụt NSNN chiếm khoảng 1/3 số thâm hụt, tức là khoảng 1,5%-1,7% so với GDP. Nếu cộng thêm cả phần vay về cho vay lại, lượng tiền từ bên ngoài

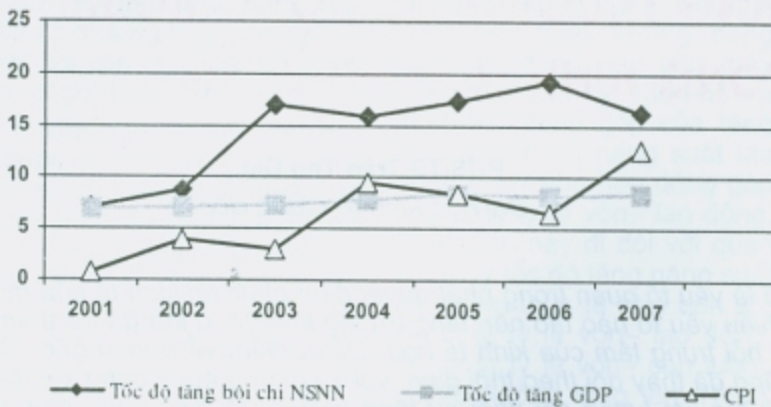
Biểu đồ 1: Bội chi NSNN giai đoạn 1996-2008 (%/GDP)



Nguồn: Bộ Tài chính



Biểu đồ 2: Bội chi NSNN so với GDP (%/năm)



Nguồn: Bộ Tài chính

vào nền kinh tế nước ta qua bù đắp thâm hụt NSNN khoảng 2%-2,5% GDP. Đây chính là một nguyên nhân gây ra lạm phát cao của nước ta trong năm 2007 và các tháng đầu năm 2008. Qua biểu 1 ở trên cho thấy, chi NSNN đã tăng từ 27% GDP năm 2001 lên 40,4% năm 2007 là một con số khá lớn trong chi tiêu của Chính phủ.

Quy trình ngân sách lạc hậu, ngân sách phải chịu áp lực tăng chi lớn từ các đơn vị ngân sách cơ sở và việc tăng lương cho công chức trong khi việc cắt giảm biên chế không khả quan. Việc lập ngân sách hàng năm thiếu dữ kiện tin cậy về dự báo trung hạn tạo nên nhiều rủi ro tiềm tàng cho kế hoạch ngân sách. Nhiều nguồn thu, trong đó có nguồn thu từ xuất khẩu, từ DNNN chứa đựng nhiều nguy cơ đột biến ngoài tầm kiểm soát.

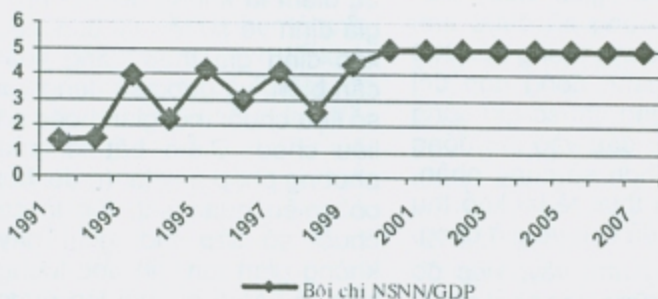
Thiếu điều kiện quản lý ngân sách một cách tổng thể và minh bạch. Bên cạnh những khoản chi tiêu được công khai hóa, nhiều chương

trình chi ngân sách chưa được thống kê, kiểm soát thích đáng, trong đó có các quỹ hỗ trợ, đặc biệt là Quỹ hỗ trợ đầu tư quốc gia. Việc tách rời trách nhiệm tham mưu và xây dựng kế hoạch phân bổ giữa chi đầu tư và chi thường xuyên vào hai đầu mối khác nhau (Bộ KHĐT và Bộ Tài chính) làm nảy sinh những bất cập trong việc phối hợp và suy giảm hiệu quả chi tiêu nói chung.

Việc phân cấp tài chính công giữa các cấp chính quyền chậm và chưa phù hợp với yêu cầu thực tiễn đổi mới gây tâm lý ỷ lại cấp trên, cản trở tính sáng tạo và tự chủ của các cấp, ngành địa phương. Việc phân cấp không thỏa đáng là một yếu tố giúp duy trì cơ chế "xin-cho", dẫn đến áp lực tăng chi ngân sách, và cũng là một cơ sở dẫn đến móc ngoặc, tham nhũng.

Tài chính DNNN có nhiều nguy cơ gây ảnh hưởng đến ngân sách trung ương và dài hạn. Tình trạng nợ xấu cùng với báo cáo tài chính thiếu trung thực có khả năng gây nguy hại

Biểu đồ 3: Tỷ lệ bội chi ngân sách so với GDP (%)



Nguồn: Bộ Tài chính

tới sự lành mạnh của hệ thống ngân hàng. Nhiều nguồn tài sản công có giá trị lớn như đất đai, rừng biển, khoáng sản, trữ sản, phương tiện chưa có cơ chế quản lý thích đáng. Quyền định đoạt nhiều thứ tài sản công có giá trị được giao cho một số cấp hành chính dẫn đến nhiều nguy cơ thiệt hại tài sản công, tiêu cực, tham nhũng. Quốc hội được giao quyết định ngân sách nhưng thiếu các điều kiện cần thiết khác về vật chất và pháp lý để có được quy trình ngân sách thực sự đổi mới. Mặc dù số liệu về nợ của khu vực công rất khó xác minh nhưng theo thông báo của Bộ Tài chính thì nợ của 70 tập đoàn và tổng công ty nhà nước vào tháng 12/2007 là 28 tỉ đô-la Mỹ (bằng 40% GDP). Nếu đúng như thế thì hệ số nợ/GDP của Việt Nam hiện nay đã lên tới 100%. Theo báo cáo gần đây của Bộ Tài chính, tỷ lệ nợ trên vốn chủ sở hữu của các tập đoàn nhà nước đang rất cao (42 lần ở Cienco 5; 22,5 lần ở Cienco 1; 22 lần ở Vinashin; 21,5 lần ở Lilama) cho thấy các doanh nghiệp này không thể tăng vốn từ lợi nhuận giữ lại hay phát hành thêm cổ phiếu. Một công ty có triển vọng và hệ thống quản trị nội bộ tốt sẽ có thể phát hành cổ phiếu huy động vốn chủ sở hữu và giảm sự phụ thuộc quá mức vào các khoản nợ mềm hay ưu đãi khác của Chính phủ.

## 2. Một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả chi tiêu NSNN Việt Nam

Với thực trạng của hiệu quả chi tiêu ngân sách và định hướng chính trị của Đảng ta trong việc cải cách, đổi mới kết hợp với kinh nghiệm cải cách thành công của một số nước trên thế giới, Việt Nam có thể mạnh dạn thực hiện những bước cải cách mạnh mẽ để nâng cao hiệu quả chi tiêu ngân sách quốc gia, chủ động và vững vàng trên con đường hội nhập với xu thế phát triển hiện nay trên thế giới.

2.1. Ưu tiên cao nhất hiện nay là khôi phục lại khả năng kiểm soát chi tiêu của Chính phủ, bao gồm cả tín dụng cho

(Xem tiếp trang 32)



việc nâng cao mức vốn vay tín chấp lên tới 60% nhu cầu vốn sản xuất.

Thực hiện triệt để các Chương trình, Quyết định của Thủ tướng Chính Phủ, các chủ trương của ngành trên địa bàn vùng để tạo điều kiện thuận lợi cho người tham gia nuôi cá tra tiếp cận với các nguồn vốn để đầu tư sản xuất.

Nhà nước cần nhanh chóng hoàn thiện khung pháp lý, chế tài để tăng cường và ổn định việc liên kết kinh tế, ký kết hợp đồng kinh tế giữa người nuôi với doanh nghiệp chế biến trước khi thả nuôi; khuyến khích mọi người nuôi tham gia

đóng góp cổ phiếu cho công ty.

Tổ chức các hoạt động ở chợ bán đầu giá cá tại một số địa điểm tại ĐBSCL, đưa dần thị trường nguyên liệu cá tra vào tổ chức quản lý chuyên nghiệp, tránh bị ép giá.

Nhà nước tiếp tục hỗ trợ đẩy mạnh công tác xúc tiến thương mại, cần có những nghiên cứu, điều tra đánh giá về thị trường trong và ngoài nước, giúp chủ doanh nghiệp và người dân có định hướng rõ ràng hơn trong việc lựa chọn sản phẩm đảm bảo theo yêu cầu của khách hàng.

Nhà nước cần tạo điều kiện thuận lợi hơn và hỗ trợ các

doanh nghiệp tham gia hệ thống quản lý chất lượng, đăng kí nhãn hiệu, tham gia các hội trợ triển lãm, hội thảo thương mại thủy sản trong và ngoài nước...■

**Tài liệu tham khảo:**

1. Bộ Nông Nghiệp và Phát triển Nông thôn (2008), Dự án qui hoạch phát triển sản xuất và tiêu thụ cá tra vùng Đồng Bằng Sông Cửu Long đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020.
2. Dương Ngọc Dũng (2005), Chiến lược cạnh tranh theo lý thuyết Michael E. Porter, Nhà xuất bản Tổng hợp TP. Hồ Chí Minh.

(Tiếp theo trang 19)

**CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM...**

khu vực DNNN. Chính phủ cần áp đặt kỷ cương thị trường cho các tập đoàn nhà nước, buộc các tập đoàn phải từ bỏ các hoạt động đầu tư tài chính. Các dự án đầu tư công phải được thẩm định cẩn thận và những dự án kém hiệu quả phải bị loại bỏ. Thị trường đang chờ những chính sách và hành động quả quyết của Chính phủ theo hướng này. Nếu Chính phủ không thể khôi phục được khả năng kiểm soát chính sách tài khóa và hoạt động của tập đoàn thì niềm tin của thị trường đối với năng lực điều hành vĩ mô của Chính phủ sẽ tiếp tục bị suy giảm. Không khôi phục được niềm tin thì nguy cơ vốn đảo chiều sẽ có khả năng trở thành hiện thực, và khi ấy cái giá phải trả sẽ rất lớn.

2.2. Đánh giá lại chức năng của Chính phủ trong việc cung cấp các hàng hóa và dịch vụ công trong quá trình thực hiện phân cấp của việc cải cách hành chính và kiến toàn hệ thống chính trị. Kiên quyết cắt giảm những chức năng và nhiệm vụ mà nhà nước làm thiếu hiệu quả so với khu vực tư nhân, đặc biệt là những hàng hóa và dịch vụ công không thuần túy; Kiên toàn việc phân cấp chi tiêu cho các cấp chính quyền địa phương trên cơ sở đánh giá lại trách

nhiệm của mỗi cấp chính quyền đối với các loại hàng hoá công cộng địa phương tương ứng và lợi thế về thông tin của mỗi cấp đối với nhu cầu hàng hóa công cộng của nhân dân trong khu vực.

2.3. Cải cách và đổi mới mạnh mẽ phương thức cung cấp các hàng hóa và dịch vụ công cho nhân dân. Tách việc quản lý nhà nước ra khỏi nhiệm vụ sản xuất và cung cấp các hàng hóa, dịch vụ công; đưa cơ chế cạnh tranh vào các tổ chức cung cấp hàng hóa và dịch vụ công nhằm thúc đẩy sự sáng tạo, linh hoạt và hiệu quả hoạt động của các tổ chức này; Sống bản hành luật về các loại hình tổ chức phi lợi nhuận nhằm khuyến khích các phương thức cung cấp hàng hóa, dịch vụ công mới với hiệu quả cao hơn.

2.4. Tăng cường tính minh bạch của các hoạt động chi tiêu công cộng, nhất là chương trình chi tiêu của các quỹ hỗ trợ, chi tiêu của các cấp chính quyền địa phương; công khai và minh bạch hóa lĩnh vực tài chính của các DNNN đi đôi với việc loại trừ dần chênh lệch ưu đãi giữa các loại hình doanh nghiệp; Tăng cường sự minh bạch và lành mạnh hóa hoạt động của các quỹ ngoài ngân

sách, cũng như đối với hoạt động của các ngân hàng có liên quan tới việc cho vay theo chương trình mục tiêu.

2.5. Cải cách cơ chế bầu cử, tăng cường sự minh bạch về trách nhiệm của các đại biểu dân cử với các vấn đề quốc gia; khuyến khích trách nhiệm bảo vệ các nhóm chịu thiệt đồng thời hạn chế và đề phòng sự câu kết tiêu cực, vụ lợi giữa nhóm lợi ích và người đại diện. Tăng cường pháp chế và chất lượng của các công cụ quản lý tài chính, trong đó có vấn đề chất lượng và tính minh bạch của hệ thống kế toán, tinh nghiêm minh của hệ thống thuế và các lực lượng thi hành luật khác. Tăng cường ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia để thu thập, xử lý và phân tích thông tin về hệ thống tài chính. Cung cấp đủ nguồn lực để ủy ban có thể hoàn thành trách nhiệm của mình.■

**Tài liệu tham khảo:**

1. Nghị quyết của Chính phủ số 20/2008/NQ-CP ngày 29 tháng 8 năm 2008.
2. Diễn đàn kinh tế thế giới, Báo cáo phát triển tài chính 2008.
3. Kỷ yếu hội thảo chống suy giảm kinh tế, Đại học Kinh tế quốc dân ngày 9 tháng 5 năm 2009.