

LÃNG PHÍ TRONG CHI TIÊU CÔNG VÀ CÁC GIẢI PHÁP KHẮC PHỤC

PGS. TS. LÊ CHI MAI

Học viện Hành chính Quốc gia

1. Nhận diện các dạng lãng phí.

Tình trạng lãng phí như căn bệnh truyền nhiễm đang lan tràn trên nhiều lĩnh vực: lãng phí đất đai, tài nguyên, tiền bạc, nhân lực, chất xám, thời gian... Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi chỉ đề cập đến một loại lãng phí - đó là lãng phí trong chi tiêu công.

Ngày 26-2-1998, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành "*Pháp lệnh thực hành tiết kiệm, chống lãng phí*". Sau 6 năm thực hiện, nhìn chung *Pháp lệnh* vẫn chậm đi vào cuộc sống, lãng phí vẫn là vấn đề bức xúc, có nơi, có lĩnh vực trở nên nghiêm trọng.

Lãng phí chi tiêu công xuất hiện dưới nhiều hình thức cụ thể, trong các lĩnh vực khác nhau. Có thể nêu lên một số dạng lãng phí nổi bật như sau:

- *Lãng phí trong đầu tư xây dựng cơ bản (XDCB)*: đây là nơi tình trạng lãng phí chi tiêu công diễn ra rất nghiêm trọng.

Lãng phí lớn nhất trong đầu tư XDCB là việc quyết định đầu tư sai lầm. Chủ trương đầu tư sai chiếm tới 60-70% số lãng phí trong đầu tư XDCB¹. Là một nước với diện tích không lớn, nhưng đã có trên 100 cảng biển ở 24 tỉnh, thành phố (một số cảng biển chỉ cách nhau 30 km); 80 cảng hàng không và sân bay chuyên dùng. Chi phí đầu tư cho một sân bay lên tới hàng tỉ đôla Mỹ. Ví dụ, chi phí

ước tính cho sân bay Long Thành (Đồng Nai) là 8 tỉ USD².

Việc đầu tư theo phong trào dẫn đến hiệu ứng xi măng lò đứng và các nhà máy đường mọc lên ở khắp mọi nơi. Hiện cả nước có 44 nhà máy đường với tổng vốn đầu tư là 9.505,5 tỉ đồng, trong số đó không ít nhà máy sau khi xây dựng xong không có đủ điều kiện và nguyên liệu để hoạt động, nhiều nhà máy đã phải di dời đến các địa phương khác, gây lãng phí rất lớn về tiền của. Chẳng hạn, Công ty đường Linh Cảm (Hà Tĩnh) xây dựng xong đã phải vay 70 tỉ đồng để di chuyển qua cả nghìn cây số vào Trà Vinh; Nhà máy đường Thừa Thiên Huế cũng phải chuyển về Phú Yên... Một số nhà máy đường làm ăn thua lỗ do không tính toán hết các điều kiện khi xây dựng, như Nhà máy đường Quảng Bình đến hết năm 2002 lỗ khoảng 136 tỉ đồng, chưa kể khoản vay khó trả để xây nhà máy là trên 170 tỉ đồng.

Lãng phí do buông lỏng từ khâu thiết kế, thi công cho đến giám sát làm cho công trình không đáp ứng các tiêu chuẩn kỹ thuật, không bảo đảm chất lượng và xuống cấp nhanh chóng. Tuy chưa có số liệu thống kê tính toán về những thất thoát do lãng phí trong quá trình đầu tư XDCB, nhưng tình trạng lãng phí ở các công trình cho thấy những con số báo động. Qua các công trình đã thanh tra thì

tỉ lệ thất thoát lên đến 14-19%. Năm 2004 đầu tư XDDB từ NSNN là 44.000 tỉ đồng, như vậy mức thất thoát là từ 6.160 - 8.360 tỉ đồng.

Trong quá trình thực hiện thẩm định kế hoạch đầu tư, xác định khối lượng đúng, Bộ Tài chính đã loại bỏ nhiều khoản quyết toán đối với các hạng mục, công trình có tính toán thừa, qua đó tiết kiệm được một số tiền lớn, chẳng hạn năm 2001 tiết kiệm 222,3 tỉ đồng, năm 2002: 419,5 tỉ đồng và năm 2003: 620,5 tỉ đồng.

Việc xây dựng trụ sở làm việc quá tiêu chuẩn, định mức do Bộ Tài chính quy định cũng là một dạng lãng phí. Theo số liệu kiểm tra năm 2001 của Bộ Tài chính đối với 59 tỉnh thành và 31 bộ, ngành, trụ sở mới xây dựng vượt định mức là 840 nghìn m².

- *Lãng phí trong chi thường xuyên:* Lãng phí trong chi thường xuyên có muôn hình muôn vẻ, từ lãng phí trong sử dụng các vật dụng phục vụ cho công việc hàng ngày đến sự lãng phí trong mua sắm và sử dụng xe công. Các dạng lãng phí tiêu biểu là³:

+ Chi tiêu biểu xén, tiếp khách: chỉ tính riêng năm 2001, số tiền chi tiếp khách tại 2.099 đơn vị được thanh tra là 196,439 tỉ đồng. Số tiền chi quà biếu tại 363 đơn vị là 9, 397 tỉ đồng.

+ Sử dụng điện thoại vượt định mức: năm 2004, số cước phí điện thoại di động vượt quá quy định phải thanh toán là 3,445 tỉ đồng, trong đó tại 57 tỉnh, thành phố là 2,082 tỉ; tại 32 bộ là 1,367 tỉ đồng.

+ Mua xe công vượt quá tiêu chuẩn: vẫn còn nhiều ngành, địa phương trang bị xe ô tô vượt tiêu chuẩn, định mức quy định. Chỉ tính riêng 2 năm 2002-2003, có khoảng 6.000 xe ô tô được mua mới, trong đó mua vượt quá số lượng cho phép

là 2.000 xe. Hầu hết số xe được mua mới đều vượt quá giá tiền quy định từ 100 đến 300 triệu đồng⁴ (ước tính lạm chi 1.200 tỉ đồng).

+ Sử dụng xe công để làm việc tư: việc sử dụng xe công để làm việc tư diễn ra phổ biến, không ai kiểm soát nổi, đặc biệt là tình trạng sử dụng xe công đi lễ hội, chùa chiền...

2. Tác hại của lãng phí.

Thứ nhất, lãng phí gây thiệt hại to lớn đến ngân sách nhà nước (NSNN).

Trong những năm qua, tốc độ gia tăng thu và chi NSNN có những tiến bộ đáng kể (xem bảng ở cuối bài)⁵.

Với tình trạng lãng phí như hiện nay, phần tăng lên của thu ngân sách hàng năm có lẽ cũng chỉ đủ để bù đắp những mất mát, lãng phí do sự bàng quan, vô trách nhiệm của các công chức nhà nước.

Khoản thu tăng thêm cho NSNN là lấy từ phần GDP tăng thêm hàng năm. Trong khi đó, để có được 1 đồng GDP tăng lên cho NSNN, xã hội phải tốn kém một khoản tiền đầu tư nhiều gấp 4,7 lần vào năm 2004 (là mức thấp nhất kể từ năm 1998 đến nay)⁶. Vì vậy, những lãng phí mất mát đó trên thực tế còn lớn hơn nhiều những cái mà chúng ta đo đếm được.

Thứ hai, làm mất lòng tin của dân vào Nhà nước.

NSNN được hình thành từ sự đóng góp của các tổ chức và dân cư cho Nhà nước. Trách nhiệm của bất kì nhà nước nào cũng là sử dụng một cách hiệu quả nhất số tiền thuế và các khoản khác mà người dân nộp cho nhà nước. Việc chi tiêu lãng phí NSNN, thể hiện qua rất nhiều bằng chứng trên thực tế và được phản ánh hàng ngày qua các phương tiện thông tin đại chúng sẽ làm người dân mất lòng tin vào Nhà nước. Đó có thể là một

tác nhân tạo ra môi trường kinh tế không lành mạnh, là một trong những lý do của tình trạng trốn tránh các nghĩa vụ nộp thuế cho Nhà nước...

Thứ ba, làm mất uy tín với các nhà đầu tư và tài trợ.

Chỉ số xếp hạng năng lực cạnh tranh của Việt Nam năm 2004 đã có sự thụt lùi đáng kể trong con mắt của các nhà đầu tư. Theo Báo cáo của Diễn đàn kinh tế thế giới, nếu như năm 2003, Việt Nam xếp hạng 60 trên 102 nước thì năm 2004, chúng ta đã bị thụt lùi 17 bậc, xếp hạng 77 trên 104 nước. Trong đó, chỉ số chi tiêu lãng phí của Chính phủ xếp thứ 68, chỉ số về tham nhũng xếp thứ 97. Các nhà tài trợ sẽ rất ngần ngại khi rót vốn vào một nơi mà rủi ro rất lớn về sự mất mát vô hình do lãng phí và tham nhũng.

3. Các giải pháp chống lãng phí trong chi tiêu công.

Việc chống lãng phí là một con đường đầy chông gai. Đối với mỗi loại lãng phí cụ thể sẽ có những giải pháp riêng, đặc thù cho loại hoạt động đó. Ở đây, chúng tôi chỉ xin nêu lên các giải pháp chung về chống lãng phí.

Thứ nhất, tăng cường quản lý các hoạt động có sử dụng kinh phí NSNN.

Việc thất thoát lãng phí không chỉ liên quan đến các quy định cụ thể về tài chính mà chịu ảnh hưởng lớn từ toàn bộ công tác quản lý các hoạt động có sử dụng kinh phí của Nhà nước. Ví dụ, các lãng phí trong đầu tư xây dựng cơ bản bắt nguồn từ việc làm không tốt công tác quy hoạch, quản lý không chặt các khâu thiết kế, giải phóng mặt bằng, thi công... Vì vậy, cần sớm chấn chỉnh công tác quản lý đối với tất cả các khâu có sử dụng kinh phí của Nhà nước.

Thứ hai, hoàn thiện các cơ chế tài chính trong quản lý chi tiêu công.

Nhà nước đã ban hành khá nhiều văn bản quy định về chế độ, tiêu chuẩn, định mức trong chi tiêu công ở các lĩnh vực khác nhau. Tuy nhiên, vẫn còn không ít văn bản tồn tại nhiều kẽ hở trong các chế độ tài chính, tạo cơ hội cho tình trạng lãng phí hoành hành. Trong lĩnh vực XDCB, các quy chế về quyết định đầu tư, thiết kế, đấu thầu, thi công, giám sát thiếu chặt chẽ; các quy định về đền bù giải phóng mặt bằng không hợp lý đã dẫn đến lãng phí lớn nguồn lực trong chi tiêu công. Việc hoàn thiện các cơ chế tài chính về chi tiêu công theo chúng tôi cần lưu ý hai vấn đề:

- Bao quát được hết các khâu có thể gây ra lãng phí, thất thoát tiền của. Cần lấy ý kiến của các chuyên gia và đặc biệt là của các nhà quản lý có kinh nghiệm thực tiễn khi soạn thảo các văn bản để ngăn ngừa các kẽ hở có thể gây thất thoát, lãng phí.

- Ban hành văn bản QPPL phải phù hợp với điều kiện thực tế, có tính khả thi. Việc ban hành các văn bản QPPL không phù hợp với thực tế dẫn đến thúc đẩy các chủ thể tìm cách biến báo theo điều kiện thực tế. Theo đó, các chủ thể lợi dụng biến báo nhiều hơn thực tế để mưu lợi cá nhân.

Thứ ba, tăng cường quy trách nhiệm cho từng cá nhân về các thất thoát trong chi tiêu công.

Một tiêu chí quan trọng hàng đầu của quản lý tốt NSNN là phải bảo đảm trách nhiệm giải trình của từng cá nhân đối với nguồn tài chính được giao. Trách nhiệm đó đòi hỏi mỗi cá nhân không chỉ có đầy đủ bằng chứng để chứng minh đã sử dụng nguồn lực được giao một cách hợp lý, mà còn phải chịu toàn bộ trách nhiệm về hậu quả xảy ra do thất thoát, lãng phí hoặc sử dụng nguồn tài chính sai mục

đích. Đặc biệt lưu ý về trách nhiệm người đứng đầu. Có không ít tình trạng lãng phí diễn ra mà khó có thể quy trách nhiệm cho những người cấp dưới, bởi vì họ chỉ là những người thực thi một phần nhỏ công việc trong toàn bộ quy trình. Trong những trường hợp đó, cần quy trách nhiệm lớn nhất cho người đứng đầu, người này phải chịu trách nhiệm cả đối với những sai phạm của cấp dưới.

Thứ tư, tăng cường công khai, minh bạch về tài chính.

Việc công khai, minh bạch về tài chính cho phép những người liên quan tham gia giám sát việc sử dụng kinh phí, buộc các nhà quản lý quan tâm đến việc sử dụng kinh phí có hiệu quả hơn. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng công khai, minh bạch tài chính không có nghĩa là đưa ra một vài con số thuần túy, chung chung, mà nó phải được đi kèm với giải trình cụ thể về các nhiệm vụ chi tiêu và cơ sở để so sánh, đối chiếu. Để bảo đảm minh bạch về tài chính, cần tăng cường hoạt động kiểm toán nhà nước đối với các lĩnh vực, những khâu dễ gây thất thoát, lãng phí.

Thứ năm, tăng cường kiểm tra, giám sát chi tiêu công.

Việc kiểm tra, thanh tra tài chính cần được đẩy mạnh. Có kế hoạch kết hợp giữa thanh tra nhà nước, thanh tra tài chính và thanh tra của bộ, ngành, địa phương để mở rộng diện thanh tra và tránh sự chồng chéo, phiền hà. Nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ làm công tác thanh tra cả về chuyên môn, nghiệp vụ, tinh thần trách nhiệm. Tiếp tục tăng cường vai trò kiểm soát chi của Kho bạc Nhà nước trên cơ sở giảm bớt các thủ tục hành chính và bảo đảm tính hiệu quả.

Phát huy tính tự giác và sự tham gia của cán bộ, công chức và người dân trong

giám sát các hoạt động sử dụng NSNN. Mọi hành vi gây lãng phí đều có các biểu hiện và hậu quả của nó mà những người có liên quan rất dễ nhận ra. Chẳng hạn, việc trang bị xe vượt định mức, việc xây dựng nhà máy ở vùng thiếu nguyên liệu... đều có thể ngăn chặn được nếu có cơ chế khuyến khích cán bộ, công chức và người dân phát hiện và xử lý sớm. Cần mở rộng hình thức các công ty tư vấn và giám sát độc lập trong xây dựng cơ bản để ngăn ngừa có hiệu quả tình trạng lãng phí và tham nhũng.

Thứ sáu, xử lý kiên quyết các trường hợp lãng phí gây thất thoát nguồn lực của Nhà nước.

Tình trạng lãng phí vẫn tiếp diễn ngày càng phổ biến hơn là do các cơ quan chức năng không xử lý một cách kiên quyết các hành vi lãng phí gây thất thoát tiền của của Nhà nước. Việc xử lý các hành vi gây lãng phí gắn liền với việc quy trách nhiệm rõ ràng. Mặc dù lãng phí gây tổn thất ở mức độ lớn hơn nhiều so với tham nhũng, nhưng chúng ta lại chưa có những chế tài rõ ràng để truy cứu trách nhiệm đối với các cá nhân, tổ chức gây thất thoát, lãng phí. Không thể coi việc gây thất thoát, lãng phí là những lỗi có thể nương nhẹ vì “thiếu kiến thức và kinh nghiệm”. Vì vậy, điều quan trọng là sớm xây dựng các điều khoản xử phạt đối với các mức độ vi phạm khác nhau. Đồng thời, phải nghiêm khắc xử lý các trường hợp dù vô tình hay cố ý gây ra thất thoát, lãng phí tiền bạc của Nhà nước.

Thứ bảy, chấm dứt tình trạng Nhà nước, “trợ giúp” cho việc chi tiêu không đúng quy định.

Năm 2004, Nhà nước đã trích ngân sách ra để trả hơn một nửa số nợ đọng trong đầu tư XDCB của năm 2003, nhưng đến cuối năm 2004, không những

số nợ đọng không giảm, mà còn tăng từ 11.500 tỉ đồng của năm 2003 lên 13.000 tỉ đồng⁷. Trong *Luật Ngân sách* cũng đã ghi rõ các địa phương được phép huy động vốn để xây dựng các công trình của địa phương, nhưng phải bảo đảm cân đối nguồn để trả nợ. Song trên thực tế, các địa phương không bố trí nguồn để trả nợ, mà y lại vào trung ương. Nếu không sớm chấm dứt và có biện pháp ngăn chặn tình trạng trên, tiếp tục sử dụng NSNN để trợ giúp thì những hiện tượng sai phạm sẽ còn tiếp diễn theo chiều hướng tăng lên, mà hậu quả của nó có thể ảnh hưởng đến các cân đối kinh tế vĩ mô.

Thứ tám, kiên quyết cắt bỏ những khoản chi không thật cần thiết hoặc có thể để cho xã hội tự chi trả.

NSNN ta còn rất eo hẹp, chúng ta không những cần sử dụng có hiệu quả nguồn lực hạn hẹp đó, mà còn phải thu hẹp phạm vi các lĩnh vực chi tiêu đúng với chức năng vốn có của Nhà nước. Những gì xã hội có thể làm được thì nên để cho xã hội tự chi trả, tiết kiệm ngân sách dành cho các mục tiêu xác đáng khác. Chẳng hạn, theo GS Trần Hồng Quân: “Chế độ học bổng hiện nay đang

thực hiện bao cấp chung cho cả người giàu và người nghèo. Đối với người giàu, khoản bao cấp đó không là gì. Nhưng đối với người nghèo, khoản học bổng đó lại không đủ để hỗ trợ các em học tập. Vì thế, học bổng được bao cấp tràn lan, tương là công bằng nhưng lại không công bằng. Lẽ ra, ta nên có chính sách thu đủ học phí đối với người giàu, còn đối với người nghèo, Nhà nước nên có các hình thức hỗ trợ (học bổng, cho vay...) giúp họ đủ sức trang trải cho việc học hành. Nên phân định rõ hai loại học bổng: học bổng xã hội (dành cho những học sinh đối tượng chính sách) và phần thưởng (hay còn gọi là học bổng khuyến khích học tập) dành cho những học sinh giỏi. Và cần phải cân đối hợp lý hai loại học bổng này trong quỹ học bổng chung”⁸.

Chống lãng phí về chi tiêu công là một thách thức to lớn đặt ra cho cải cách tài chính công nói riêng và cải cách hành chính nói chung. Song không thể không tiến hành cuộc đấu tranh quyết liệt chống lãng phí, nếu không, mọi nỗ lực của chúng ta để tăng thu và chi ngân sách sẽ không có hiệu quả và giá trị đích thực.

THU - CHI NSNN (2000-2004)

	2000	2001	2002	2003	2004
Tổng thu NS (tỉ VNĐ)	90.749	103.888	123.700	132.500	164.900
Tổng chi NS (tỉ VNĐ)	108.961	129.773	158.020	167.700	206.050

Nguồn tài liệu:

1. Laodong.com.vn ngày 02-01-05, đầu tư sai mất mát hơn tham ô.
2. Báo Hà Nội mới tin chiều, 21-4-2005, *Đầu tư hợp lý - không phải chuyện dễ*, tr.4).
3. Laodong.com.vn, ngày 24-12-2004, *lãng phí lớn-chống cách nào?*
4. Báo Đầu tư, ngày 22-4-2005, *Thực trạng sử dụng xe công ở Việt Nam*, tr.4.
5. Bộ Tài chính, 2005.
- 6, 7. Thời báo kinh tế Việt Nam: Kinh tế 2004-2005 Việt Nam và thế giới, tr 17, 18.
8. Báo Lao động, ngày 04-5-2005.