

Đánh giá mức độ bền vững của ngân sách nhà nước Việt Nam trong điều kiện hiện nay

BÙI ĐƯỜNG NGHIÊU

I. CÁC YẾU TỐ CẤU THÀNH SỰ BỀN VỮNG CỦA NSNN

Sự bền vững của NSNN có ý nghĩa quan trọng, chiếm vị trí then chốt bảo đảm sự bền vững của khu vực tài chính công. Bền vững NSNN thể hiện ở tình trạng thu, chi NSNN tiến triển ổn định, an toàn, vững mạnh, không xảy ra mất cân đối nghiêm trọng, không thể dẫn đến đổ vỡ hoặc khủng hoảng ngân sách.

Bền vững NSNN là sự bền vững trong trạng thái “động”. Mỗi nước, mỗi thời kỳ, tùy theo hoàn cảnh kinh tế-chính trị-xã hội cụ thể mà có các mức độ bền vững tuyệt đối khác nhau. Sự bền vững của NSNN không phải là bất động, không thay đổi theo thời gian và không gian. Nói cách khác, không có những tiêu chí hoặc ngưỡng cố định về sự bền vững NSNN dùng chung cho tất cả các nước, hoặc mọi thời kỳ.

Về tiêu chí đo lường, hiện tại, chưa đâu xác định cụ thể các tiêu chí đo lường sự bền vững NSNN. Tuy nhiên, khi thiết lập khu vực đồng tiền chung châu Âu (khu vực euro) thì các nước sáng lập đã quy định 5 tiêu chí tài chính, tiền tệ. Trong đó, có 2 tiêu chí được xem là những tiêu chí đo lường sự bền vững tài chính công theo tiêu chuẩn châu Âu. Đó là: bội chi NSNN không quá 3%GDP và nợ công phải thấp hơn 60%GDP. Do thế giới chưa có tiêu chí nào cụ thể và rõ ràng hơn, nên có thể coi đây là 2 tiêu chí tham khảo khá tốt khi xem xét tính bền vững của NSNN Việt Nam.

Sự bền vững của NSNN được cấu thành và chịu tác động của các yếu tố:

- Thu bền vững;
- Chi bền vững;

- Nợ bền vững;
- Các rủi ro tiềm ẩn (các quỹ ngoài ngân sách; nợ khu vực DNNN; bảo lãnh của chính phủ; chi tiêu và nợ tại các địa phương; mức độ ổn định/bất ổn định của hệ thống tài chính trong nước và khu vực; mức độ bền vững của tăng trưởng kinh tế...).

II. ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG BỀN VỮNG NSNN VIỆT NAM

1. Mức độ bền vững NSNN thông qua quy mô và cơ cấu nguồn thu NSNN

Thu NSNN bền vững được thể hiện qua những tiêu chí sau:

- Về quy mô, tỷ suất thu NSNN so với GDP phải ở mức hợp lý, phù hợp với trình độ phát triển của nền kinh tế - xã hội và tốc độ tăng trưởng kinh tế.
- Đồng thời, quy mô thu NSNN cũng phải đủ lớn để cung cấp (khá) đủ nguồn cho các nhu cầu chi tiêu của Nhà nước, không để xảy ra tình trạng thu từ thuế không đủ chi thường xuyên của Nhà nước.
- Trong cơ cấu thu, có một tỷ lệ áp đảo các nguồn thu xuất phát từ kinh tế trong nước (thu nội địa); các khoản thu liên quan đến ngoại thương và dầu khí chiếm tỷ trọng nhỏ; các khoản thu không thường xuyên cũng chiếm tỷ trọng thấp trong tổng thu NSNN.

Như vậy, thu NSNN bền vững phải dựa chủ yếu trên nền tảng kinh tế (nội địa) tăng trưởng ổn định, phát triển bền vững; hệ thống chính sách thu phù hợp, công bằng, công khai, minh bạch và ổn định. Đối chiếu với các tiêu chí nêu trên, thực tế thu NSNN trong những năm qua được nhìn nhận như sau:

Bùi Đường Nghiêu, TS, Viện Khoa học tài chính.

Năm 2004, chỉ riêng thu từ dầu thô và thu từ các hoạt động liên quan đến XNK đã chiếm tới 43,7% tổng thu NSNN, trong đó, dầu thô là 22,4%; thuế XNK là 21,3%. Tuy có giảm khá nhiều so với những năm trước đó, nhưng nếu cộng thêm các khoản thu khác ít có tính ổn định bền vững (như các khoản thu bao gồm thuế, phí và thu khác liên quan đến đất đai, tài sản nhà nước; thu từ phí, lệ phí; các khoản thu ngoài thuế, phí; thu từ viện trợ và thu khác) thì tổng số các nguồn thu không có tính ổn định, bền vững chiếm tới 59,4% tổng thu NSNN. Các khoản thu mang lại sự ổn định lớn nhất cho NSNN là những khoản thu từ các sắc thuế chủ yếu (thuế GTGT, thuế TNDN, thuế TTDB, thuế TNCN) đến từ các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế chỉ chiếm 40,6% tổng thu NSNN.

Đánh giá tình hình thực hiện thu NSNN năm 2004	Kết cấu trong tổng thu NSNN (%)
Tổng thu NSNN	100,0
Thu từ các sắc thuế trong nước (trừ dầu thô và đất đai)	40,6
Thu từ dầu thô	22,4
Thu liên quan đến hoạt động XNK	21,3
Các khoản thu liên quan đến đất đai (kể cả thuế, phí và thu khác có liên quan đến đất đai, tài sản nhà nước)	6,9
Thu từ phí, lệ phí trong nước	6,1
Thu ngoài thuế, phí, viện trợ và thu khác	2,8

Nguồn: Bộ Tài chính.

Năm 2005, thu NSNN ước thực hiện vượt dự toán ở mức cao, tỷ lệ động viên vào NSNN ước đạt 21,5% GDP, hầu hết các chỉ tiêu thu NSNN đều đạt và vượt dự toán... Tuy nhiên, những khoản thu NSNN đã và đang thể hiện những điểm không bền vững:

- Các khoản thu từ dầu thô; từ nhà đất; thu xổ số kiến thiết; thu từ xuất nhập khẩu chiếm tới 55,73% tổng thu cân đối ngân sách, tuy có giảm so với năm 2004 nhưng vẫn chiếm trên một nửa tổng thu NSNN.

- Số thu từ sản xuất kinh doanh tuy có ổn định hơn, đạt 44,27%, đã được cải thiện hơn so với năm 2004, nhưng chỉ chiếm chưa đầy một nửa tổng thu cân đối ngân sách.

- Trong tổng số thu vượt kế hoạch năm 2005 (27.400 tỷ đồng) thì số tăng thu từ sản xuất, kinh doanh còn ở mức thấp (chỉ chiếm 20%), còn lại là do tăng thu từ các nguồn thu không ổn định (từ đất đai, dầu thô...). Riêng dầu thô, ước thực hiện cả năm đạt 55.500 tỷ đồng, tăng 17.355 tỷ đồng, vượt 46,1% so với kế hoạch, chủ yếu tăng do giá bán tăng.

Những số liệu thực tế về cơ cấu thu NSNN năm 2004, 2005 tiếp tục phản ánh tính chưa bền vững của NSNN. Điều đó cũng cho thấy hiệu quả của nền kinh tế còn thấp, đóng góp chưa nhiều vào NSNN. Tuy nhiên, số thu trực tiếp từ sản xuất kinh doanh trong nước chiếm chưa đầy một nửa tổng thu NSNN cũng cho thấy chính sách thuế của ta là khá ưu ái đối với các doanh nghiệp.

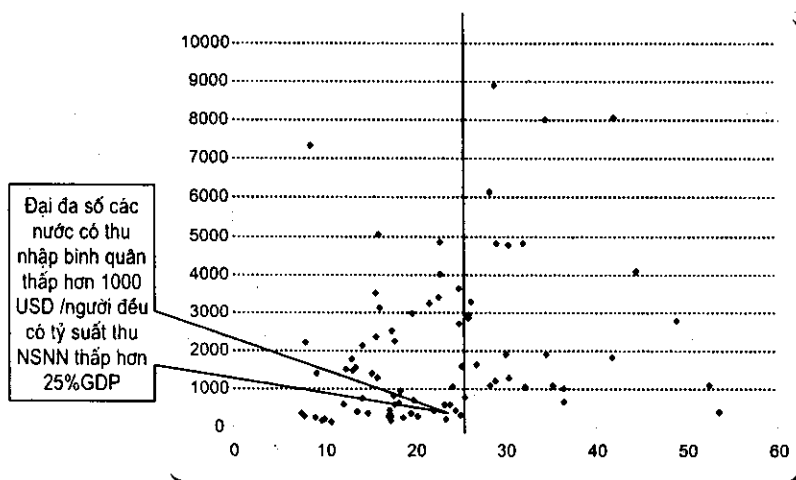
Về quy mô thu, tỷ suất thu NSNN bình quân các năm 2004-2005 đạt 23,2% GDP, tuy đã vượt mục tiêu do Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần IX và Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2001-2010 đã đề ra là 20-21% GDP nhưng vẫn còn ở mức thấp so với thế giới. Mức 23,2%GDP thu vào NSNN của ta còn nằm trong khoảng thấp khi so sánh với các nước đang phát triển tương đương.

Trên thực tế, đại đa số các nước đang phát triển đều có quy mô thu NSNN thấp hơn 30%GDP, chủ yếu hội tụ trong khoảng từ 17 đến 25%GDP (xem đồ thị) và có thể coi quy mô thu NSNN ở mức 25%GDP là "ngưỡng" trung bình của các nước đang phát triển.

So với bốn nền kinh tế lớn trong khối ASEAN (Malaysia, Thái Lan, Indônêxia, Philippin) có quy mô thu NSNN từ 17 đến 19%GDP, tuy thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam và cả Trung Quốc chưa cao, nhưng quy mô thu NSNN lại cao hơn các nước này: Trung Quốc đạt 20%GDP, Việt Nam đạt 23%GDP. Nguyên nhân có thể là do Trung Quốc và Việt Nam phải tiếp tục đảm nhiệm một số khoản chi giải quyết các chính

sách xã hội từ thời bao cấp để lại, chi GD&ĐT nhiều hơn các nước khác. Cũng có thể do các nước ASEAN chủ trương thu thấp để khuyến khích đầu tư, sản xuất, kinh doanh. Mặc dù vậy, quy mô thu NSNN của nước ta hiện vẫn nằm trong “vùng hợp lý” của đa số các nước đang phát triển (dưới

25%GDP). Nếu loại trừ số thu từ dầu thô trong các tính toán thì số thu từ thuế, phí vào NSNN của nước ta rất thấp so với thế giới và khu vực. Điều này cho thấy, về quy mô thì thu NSNN đang nằm trong vùng hợp lý và bảo đảm được sự bền vững nguồn thu của NSNN.



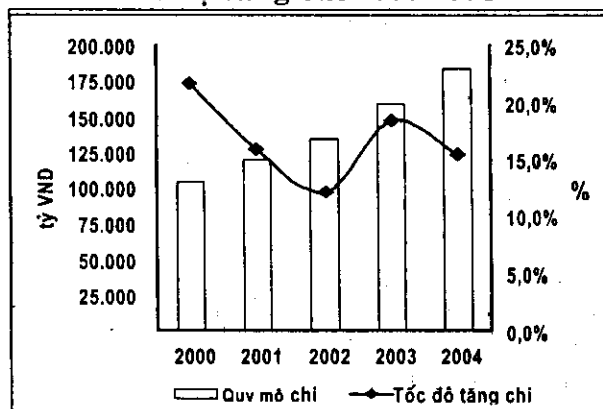
Nguồn: Quỹ Tiền tệ quốc tế

2. Mức độ bền vững NSNN thông qua nhu cầu và hiệu quả chi NSNN Việt Nam

Quy mô chi NSNN bình quân các năm 2001 - 2004 đạt 25,4% GDP, cao hơn mức bình quân 22,1% GDP của giai đoạn 1996-2000. Quy mô chi NSNN năm sau thường cao hơn năm trước. Năm 2000, đạt 23,4% GDP, năm 2001 đạt 24,8% GDP, năm 2002 đạt 25% GDP, đến năm 2003 đạt 26,2% và năm 2004 đạt 25,6% GDP (đã loại trừ chi trả nợ gốc khỏi các tính toán chi NSNN).

Mặc dù quy mô chi NSNN tăng dần qua các năm nhưng tốc độ tăng chi NSNN có chậm lại. Năm 2000, chi NSNN tăng 21,6% so với năm 1999. Năm 2001, tăng 15,8% so với năm 2000. Năm 2002, chỉ còn tăng 12,9% so với năm 2001. Năm 2003, do tăng lương tối thiểu từ 210.000 lên 290.000 đồng, nên tốc độ tăng chi so với năm 2002 lại lên đến 18,3%. Năm 2004, tốc độ tăng lại giảm xuống còn 15,4%. Nhìn chung, về quy mô nhu cầu chi NSNN không quá cao so với khả năng thu, không gây sức ép xấu đến cân đối NSNN.

BIỂU ĐỒ 1: Diễn biến quy mô chi và tốc độ tăng chi 2000-2004



Nguồn: Bộ Tài chính

Tuy nhiên, tình hình thực hiện chi NSNN luôn luôn vượt dự toán là điều đáng xem xét. Năm 2005, một số khoản chi đã vượt dự toán khá lớn. Chi sự nghiệp kinh tế vượt 30,2% so với dự toán, chi bổ sung quỹ dự trữ quốc gia vượt 58%, chi quản lý bộ máy vượt 11,9%. Chi bù lỗ dầu nhập khẩu ước thực hiện 11.000 tỷ đồng... Tình trạng chi tiêu vượt dự toán đã phê chuẩn thể hiện kỷ luật tài chính chưa nghiêm và chứa đựng những

nguy cơ tác động xấu đến tính bền vững, ổn định của NSNN.

Xem xét dự toán kế hoạch chi tiêu năm 2006 cho thấy, tổng dự toán chi cân đối NSNN năm 2006 tăng 26,2% so với dự toán năm 2005, nhưng bội chi vẫn được duy trì ở mức 5%GDP. Chính do tăng trưởng kinh tế năm 2005 và mức dự báo năm 2006 vẫn ở mức cao (trên 8%) nên mức tăng chi NSNN năm 2006 đã được Quốc hội phê chuẩn là khả thi và nhìn tổng thể thì không trực tiếp ảnh hưởng xấu đến sự bền vững của NSNN. Tuy nhiên, điều đáng chú ý là, tổng dự toán chi đầu tư phát triển (ĐTPT) trong tổng dự toán chi NSNN năm 2006 đã đạt mức 80.000 tỷ đồng, tăng 12,7% so với ước thực hiện 2005. Trong khi đó, chi đầu tư phát triển từ NSNN ước thực hiện cả năm năm 2005 là 71.000 tỷ đồng, vượt 5.005 tỷ đồng (tăng 7,6% so với dự toán). Trong đó, chi đầu tư XDCB ước thực hiện 66.337 tỷ đồng, vượt 7,1% so với dự toán và tăng 14,1% so với ước thực hiện 2004. Từ nhiều năm nay, chi đầu tư phát triển đều vượt dự toán lớn và tăng cao so với năm trước. Năm 2003, chi ĐTPT tăng 13,9% so với năm 2002. Năm 2004 tăng 15,7% so với năm 2003, chiếm 28,6% tổng chi NSNN, đạt 8,3%GDP. Năm 2005 tăng 14,1% so với năm 2004, chiếm 8,5%GDP.

Bên cạnh hiện tượng dự toán chi đầu tư từ NSNN luôn tăng cao là việc bố trí vốn đầu tư XDCB vẫn chưa thoát khỏi tình trạng thiếu tập trung. Năm 2005, bình quân một dự án do trung ương quản lý chỉ được bố trí 6,8 tỷ đồng. Dự án do địa phương quản lý chỉ là 3,15 tỷ đồng. Cá biệt, có dự án chỉ được bố trí vài trăm triệu đồng. Việc bố trí vốn cho các dự án nhóm C (và nhất là ở các tỉnh có khó khăn về thu, chi ngân sách) thường rất phân tán. Tình trạng bố trí vốn dàn trải, phân tán là một nguyên nhân tiềm ẩn sự lãng phí, thất thoát, tác động xấu đến sự bền vững của NSNN.

Việc xử lý nợ tồn đọng vốn đầu tư XDCB theo Nghị quyết của Quốc hội chưa thật tích cực. Chính phủ đã quyết định tạm ứng để thanh toán nợ tồn đọng vốn đầu tư

XDCB của các công trình do trung ương quản lý, thu hồi dần từ kế hoạch năm 2005 đến năm 2007. Trong khi đó, nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chưa thực sự nghiêm túc chấp hành Nghị quyết của Quốc hội về bố trí vốn đầu tư XDCB trong kế hoạch năm 2005, chỉ dành một phần nhỏ để thanh toán nợ tồn đọng vốn đầu tư XDCB là không thoả đáng. Điều đó dẫn đến tình trạng nợ cũ vẫn chưa được giải quyết dứt điểm, nợ mới tiếp tục phát sinh, trong đó có nợ phát sinh do đầu tư xây dựng trụ sở xã...

Theo Báo cáo Đánh giá chi tiêu công năm 2005, tính bền vững NSNN đang chịu sự tác động cụ thể từ các khoản nợ chi đầu tư XDCB ngoài cân đối ngân sách đang tăng lên¹. Đặc biệt, nợ ở các dự án của ngành giao thông đã lên tới mức 6,5 ngàn tỷ đồng, trong đó, 3 ngàn tỷ ở cấp trung ương và 3,5 ngàn tỷ ở cấp địa phương. Đây là một gánh nặng lớn đối với NSNN.

Chính những vấn đề còn bất cập trong quản lý, sử dụng vốn đầu tư phát triển (lãng phí, thất thoát, dàn trải, nợ đọng...) là nguyên nhân chính tiềm ẩn những tác động xấu, đe dọa sự bền vững của NSNN.

3. Mức độ bền vững NSNN thông qua các chỉ tiêu về nợ của khu vực công và các yếu tố rủi ro tiềm ẩn khác (các quỹ ngoài NSNN, nợ của các DNNN, các khoản bảo lãnh nợ của Chính phủ, mức độ an toàn của hệ thống tài chính...)

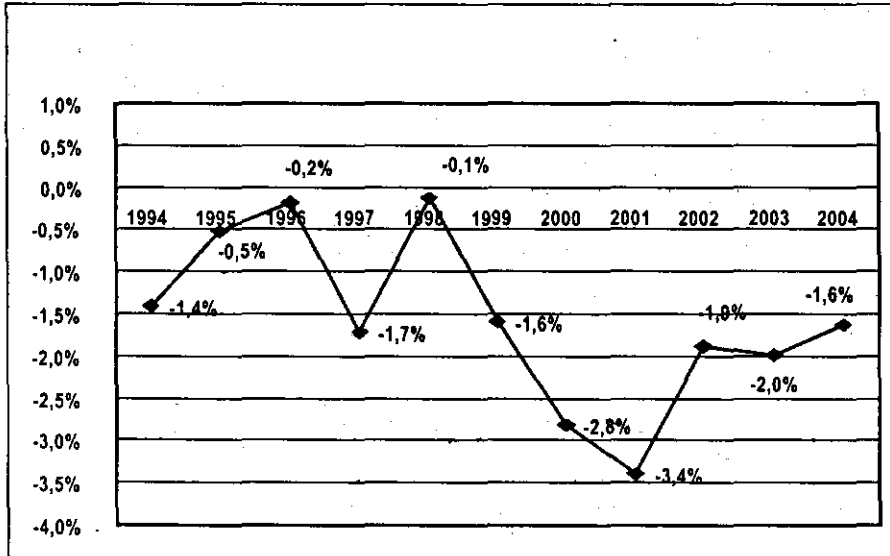
Nhiều năm qua chính sách tài khoá của nước ta được điều hành với độ thận trọng đáng kể, mức thâm hụt ngân sách nhỏ và tổng nợ khu vực công (cả nợ nước ngoài và nợ trong nước) khá thấp, luôn ở trong tình trạng có thể kiểm soát được.

i. Số liệu của Bộ Tài chính cho thấy chi giao thông chiếm 3,5% GDP năm 2002 trong khi số liệu của Bộ Giao thông chỉ tiêu cho ngành giao thông chiếm khoảng 5% GDP-chênh nhau khoảng 1,5%GDP. Sự chênh lệch giữa con số thực chi của Bộ Tài chính và con số cam kết của Bộ Giao thông phản ánh mức nợ chi ngoài cân đối ngân sách hàng năm trong lĩnh vực giao thông (Đánh giá chi tiêu công 2005)

Đánh giá mức độ ...

Bội chi NSNN năm 2004, tính theo chuẩn quốc tế là 1,6% GDP. Bình quân 4 năm 2001-2004 chỉ ở mức 2,2% GDP.

BIỂU ĐỒ 2: Bội chi NSNN 1994-2004



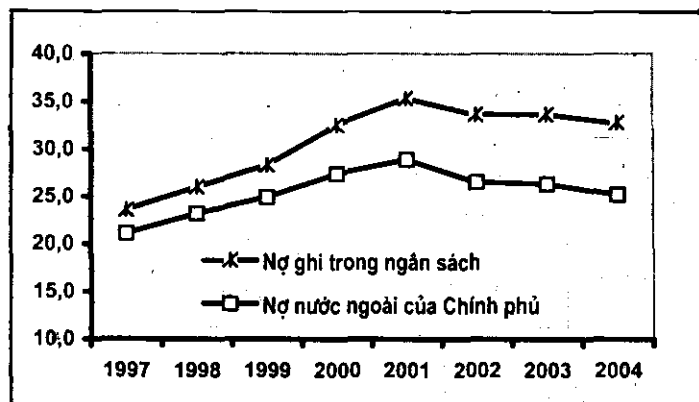
Nguồn: Bộ Tài chính

Cuối năm 2003, tổng nghĩa vụ phải trả nợ của Chính phủ (kể cả ODA cho vay lại) chiếm 33% GDP. Dự nợ Chính phủ đến 31-12-2004 bằng 34,7% GDP, trong đó, dự nợ nước ngoài là 31,5% GDP.

Trong giai đoạn 1999-2003 trung bình bội chi ngân sách nhỏ hơn 2% GDP; tổng nợ giữ ở mức dưới 40% GDP. Các nguồn thu

thường xuyên từ thuế, phí, lệ phí đã trang trải được toàn bộ các khoản chi thường xuyên, đồng thời dành một phần cho chi đầu tư phát triển. Các con số về bội chi và dự nợ khu vực công ở nước ta thấp nhiều so với giới hạn nợ theo tiêu chuẩn khu vực đồng Euro (bội chi không quá 3%; dự nợ công không quá 60%).

BIỂU ĐỒ 3: Nợ chính phủ (tỷ lệ phần trăm trong GDP)



Nguồn: Đánh giá chi tiêu công 2005, Bộ Tài chính Việt Nam và Ngân hàng Thế giới

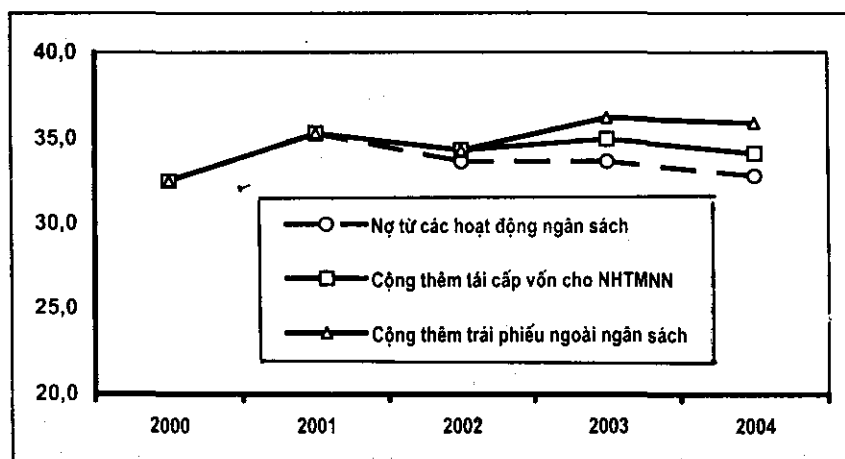
Quan điểm điều hành tài khóa của nước ta là rõ ràng theo hướng thận trọng. Điều hành theo quan điểm thận trọng đã và đang

có tác dụng cụ thể, bảo đảm được sự an toàn của khu vực tài chính nhà nước. Do đó, NSNN đang được xem là bền vững, trong

giới hạn an toàn. Tuy nhiên, để có được bức tranh đầy đủ hơn, cần phải tính đến các khoản mục hiện chưa được thể hiện trong cân đối ngân sách. Đó là, nợ từ khu vực DNNN, trái phiếu chính phủ phát hành để cấp vốn cho một số dự án cơ sở hạ tầng, công trái giáo dục, kiên cố hóa trường, lớp học, tái cấp vốn cho các ngân hàng thương mại quốc doanh. Nếu đưa các khoản mục này vào tổng nợ công, thì tỷ lệ nợ công sẽ tăng thêm

khoảng 3% nữa. Mặc dù cũng chưa dẫn đến tình trạng báo động, song cũng nên chú trọng đến yếu tố này. Rõ ràng, cần nghiên cứu kỹ hơn các vấn đề liên quan đến nợ khu vực công từ các hạng mục trong ngân sách cũng như các đánh giá rủi ro phát sinh từ các hạng mục ngoài ngân sách, ngân hàng thương mại quốc doanh, hoạt động của Quỹ Hỗ trợ phát triển (HTPT) và những yếu tố có thể giảm nhẹ các nguy cơ này.

BIỂU ĐỒ 4: Nợ công trong và ngoài ngân sách (tỷ trọng % trong GDP)



Nguồn: Đánh giá chi tiêu công 2005, Bộ Tài chính Việt Nam và Ngân hàng Thế giới.

Đối với 4 ngân hàng thương mại quốc doanh lớn đang thực hiện các chương trình tái cơ cấu trong 2-3 năm vừa qua, đến cuối năm 2003, gần 70% khoản nợ khó đòi trong tổng số 23 ngàn tỷ đồng tiền nợ khó đòi xác định cuối năm 2000 đã được xử lý thông qua các kế hoạch tái cơ cấu. Các năm 2001-2003, các ngân hàng thương mại quốc doanh đã được rút một khoản vốn khoảng 10,9 ngàn tỷ đồng từ nhiều nguồn khác nhau, chủ yếu được thực hiện dưới hình thức trái phiếu chính phủ kỳ hạn 20 năm lãi suất mệnh giá là 3,3%. Trái phiếu chính phủ phát hành để tái cấp vốn cho các ngân hàng quốc doanh có thể được coi là các khoản nghĩa vụ nợ dự phòng của Chính phủ.

Tỷ lệ đủ vốn hiện nay của các ngân hàng được áp dụng ở mức dưới 4% là tỷ lệ thấp hơn các tiêu chuẩn thông thường. Do đó,

Chính phủ có thể sẽ phải gánh thêm một số chi phí khi tăng vốn của các ngân hàng lên mức an toàn.

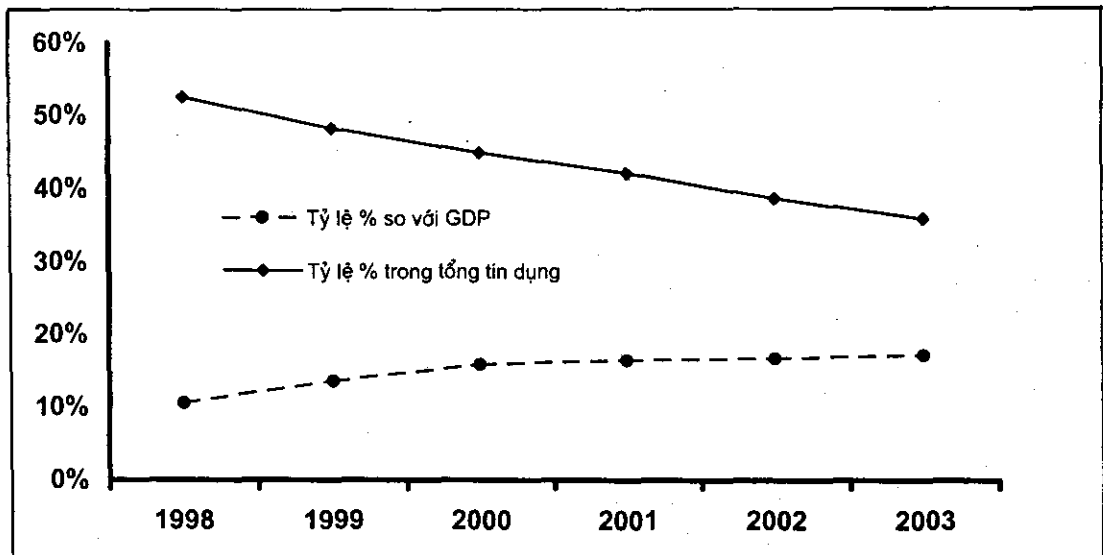
Dư nợ tín dụng của các ngân hàng thương mại quốc doanh tăng nhanh với tốc độ 28% và đạt mức 37% GDP vào cuối năm 2003. Tuy nhiên, chất lượng cho vay tín dụng vẫn là một mối lo ngại. Trong một chừng mực nào đó, có thể coi việc tín dụng gia tăng nhanh là yếu tố góp phần làm tăng nợ dự phòng của Chính phủ.

Đối với khu vực DNNN, tính đến cuối năm 2000, tổng dư nợ của khu vực DNNN là 190 ngàn tỷ VND (13,1 tỷ USD), tương đương 38% GDP. Trong đó, DNNN nợ ngân hàng 165 ngàn tỷ VND (11,4 tỷ USD), tương đương 33% GDP. Nợ xấu theo tiêu chuẩn quốc tế (IMF) là 57 ngàn tỷ VND (3,9 tỷ USD), tính theo tiêu chuẩn Việt Nam là 21 ngàn tỷ VND, tương đương 1,5 tỷ

USDⁱⁱ. Đứng đằng sau các khoản nợ của DNNN là Chính phủ, là NSNN. Rõ ràng, nợ và nhất là nợ xấu của khu vực DNNN là một mối đe dọa tới sự bền vững của NSNN. Nếu tính cả nợ DNNN thì gánh nặng nợ mà NSNN phải gánh chịu, tính đến cuối năm 2000, không chỉ là 30%GDP (số dư nợ thuần túy của NSNN là 144 ngàn tỷ VND hoặc 9,9 tỷ USD) mà phải là 63%GDP (144 ngàn tỷ VND nợ của ngân sách cộng với 165 ngàn tỷ nợ VND của các DNNN).

Việc cấp tín dụng ngân hàng cho DNNN cũng tiềm ẩn các rủi ro đe dọa tính bền vững của NSNN. Tín dụng của các ngân hàng thương mại quốc doanh và ngoài quốc doanh cấp cho DNNN đã tăng từ 10,5% GDP vào năm 1998 lên 17,2% GDP vào năm 2003. Tuy nhiên, tỷ trọng tín dụng cấp cho DNNN trong tổng tín dụng ngân hàng đã và đang giảm dần từ 52% (1998) xuống 36% (2003). Theo đó, tỷ trọng của DNNN trong tín dụng của các ngân hàng thương mại quốc doanh đã giảm từ 58% xuống 45% trong cùng kỳ.

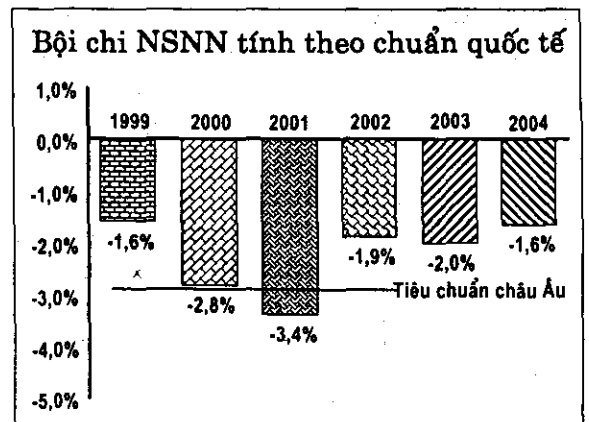
BIỂU ĐỒ 5: Tín dụng ngân hàng thương mại cấp cho DNNN



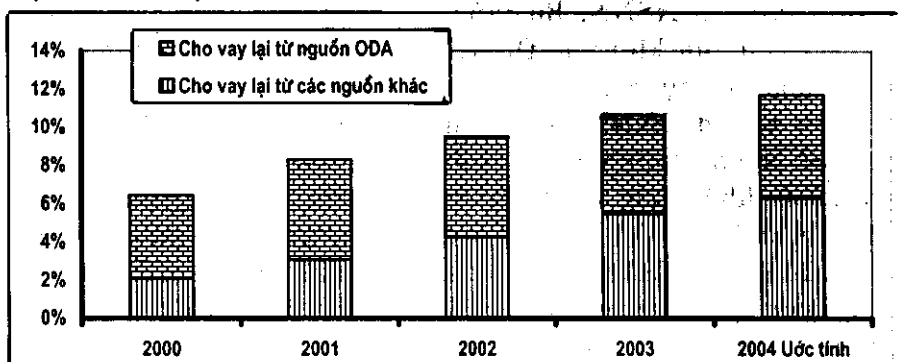
Nguồn: Đánh giá chi tiêu công 2005, Bộ Tài chính Việt Nam và Ngân hàng thế giới.

Các khoản cho vay lại thông qua Quỹ HTPT được huy động từ các nguồn ODA, vay trong nước từ các quỹ bảo hiểm xã hội (BHXH), tiết kiệm bưu điện và phát hành trái phiếu chính phủ... Gần đây, Kho bạc nhà nước đã phát hành trái phiếu có kỳ hạn 15 năm, lãi suất từ 9,1% đến 9,25%. Kế hoạch năm 2004 sẽ huy động khoảng 7-8 ngàn tỷ đồng theo hình thức này. Các khoản vay được huy động trong nước cho Quỹ HTPT là một khoản nợ dự phòng lớn của Chính phủ.

ii. Theo Kinh tế Việt Nam đổi mới của Nguyễn Văn Chính và các đồng tác giả, H., 2002.



Biểu đồ 6: Tỷ lệ cho vay lại từ Quỹ HTPT so với GDP



Nguồn: Đánh giá chi tiêu công 2005, Bộ Tài chính Việt Nam và Ngân hàng Thế giới

Trong năm 2004, ước tính dư nợ của Quỹ HTPT tương ứng 12% GDP, trong đó, hơn một nửa được huy động từ các nguồn trong nước, khoảng 9% GDP. Trong số các nguồn huy động trong nước, khoảng 80% được dùng để cho các DNNN vay. Điều này cho thấy, việc quản lý số lượng, chất lượng huy động và cho vay từ Quỹ HTPT cũng đang tiềm ẩn những nguy cơ nhất định đe dọa sự bền vững NSNN. Mặc dù gần đây, Chính phủ đã có biện pháp kiểm soát bằng cách giới hạn vay đầu tư và bảo lãnh tín dụng của Quỹ HTPT không được vượt quá 70% mức đầu tư của dự án. Hỗ trợ lãi suất không vượt quá 85% mức đầu tư của dự án, nhưng rõ ràng ở đây cũng chứa đựng nhiều yếu tố ảnh hưởng đến mức độ bền vững của NSNN. Cần có sự đổi mới, cải cách cần thiết để giảm thiểu nguy cơ mất an toàn tài chính, tăng gánh nặng nợ của NSNN.

4. Sự tác động của hội nhập quốc tế (HNQT) và diễn biến giá cả thế giới đến sự bền vững của NSNN Việt Nam

Có thể nói rằng, HNQT sẽ trực tiếp làm giảm nguồn thu NSNN đối với các nước đang phát triển nói chung và nhất là nước ta nói riêng. Mặt khác, do tác động của nhiều yếu tố, nhất là do giá những mặt hàng chủ yếu là đầu vào của sản xuất trong nước tăng (giá xăng dầu và các vật tư nguyên liệu chính đã tăng khá mạnh trên thị trường thế giới), chỉ số giá tiêu dùng tháng 11-2005 tăng 0,4% so với tháng 10-2005 và tăng 7,6% so với tháng 12-2004. Ước tính, chỉ số giá tiêu dùng cả năm 2005 sẽ

tăng lên đến khoảng 8,1-8,5% so với thời điểm 31-12-2004.

Những diễn biến giá cả thế giới trong hai năm gần đây theo chiều hướng tăng cho thấy sự biến động giá cả phức tạp trong điều kiện HNQT cao chắc chắn sẽ tác động đến NSNN, nhưng theo nhiều hướng khác nhau:

- Khi giá cả trên thị trường thế giới tăng sẽ kéo theo giá cả trong nước tăng theo. Điều đó sẽ làm tăng giá trị của hầu hết các cơ sở tính thuế, từ đó sẽ làm tăng thu NSNN. Tuy nhiên, khi giá tăng sẽ làm cho trị giá các khoản chi NSNN (cho cùng một nhu cầu chi như nhau) sẽ tăng lên. Điều này sẽ làm tăng chi NSNN. Nếu như mức tăng thu NSNN nhiều hơn và bền vững hơn mức tăng chi NSNN thì NSNN sẽ bền vững trong điều kiện giá cả trong nước và thế giới tăng.
- Khi giá tăng cũng làm tăng chi phí đầu vào của khu vực sản xuất, từ đó, sẽ có thể làm giảm thu nhập chịu thuế của nhiều doanh nghiệp. Do đó, thuế TNDN nộp vào NSNN sẽ giảm đi.
- HNQT trực tiếp làm giảm các nguồn thu từ thuế XNK của NSNN nhưng bù lại, nhờ việc giảm thuế nhập khẩu mà thị trường trong nước sẽ sôi động hơn, tổng lượng hàng hoá tiêu dùng sẽ tăng lên, đồng nghĩa với việc gia tăng cơ sở tính thuế tiêu thụ (thuế GTGT và TTĐB).
- Cùng với tiến trình giảm thuế nhập khẩu, các doanh nghiệp trong nước sẽ có nhiều cơ hội mở rộng thị trường ra nước ngoài hơn (do được đối xử tương ứng với việc giảm thuế nhập khẩu). Từ đó, thu nhập chịu

thuế của các doanh nghiệp xuất khẩu và thu nhập của các doanh nghiệp phục vụ xuất khẩu cũng như các hoạt động buôn bán trung gian phục vụ xuất khẩu sẽ tăng lên. Điều đó làm tăng thu NSNN một cách bền vững hơn là dựa vào thuế XNK.

Như vậy, có thể rút ra nhận xét rằng, diễn biến giá cả thế giới và HNQT có nhiều tác động khác nhau đến mức độ bền vững của NSNN, nhưng không hoàn toàn đối đầu với sự bền vững của NSNN. Nghĩa là, HNQT và diễn biến giá cả thế giới không hoàn toàn là yếu tố chịu trách nhiệm chính làm mất đi sự ổn định bền vững của NSNN. Ngược lại, trong ngắn hạn, giá tăng và HNQT có thể làm giảm thu NSNN nhưng trong dài hạn, chúng sẽ củng cố sự bền vững cho NSNN. Nguyên nhân là do HNQT và diễn biến giá cả thế giới sẽ kích thích các hoạt động đầu tư, kinh doanh, làm cho cơ sở kinh tế của việc thu thuế được củng cố, mở rộng, phát triển bền vững; từ đó góp phần tăng thu NSNN một cách bền vững hơn ở giai đoạn sau.

III. GIẢI PHÁP Củng cố sự BỀN VỮNG CỦA NSNN VIỆT NAM TRONG GIAI ĐOẠN 2006-2010

Tiến trình HNQT được đẩy mạnh trong giai đoạn tới, dưới góc độ ngân sách, trong ngắn hạn, đó là xu thế giảm thu NSNN từ các nguồn thuế XNK. Khi giá cả trên thị trường thế giới biến động không có lợi cho XNK Việt Nam, thì thu NSNN sẽ bị giảm do hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp bị tác động. Khi giá dầu thô trên thị trường thế giới giảm thì thu NSNN trực tiếp giảm. Do vậy, khi mặt bằng giá mới (cao hơn) được thiết lập và tiến trình HNQT được đẩy mạnh trong giai đoạn tới, trên cơ sở các phân tích và những minh chứng nêu trên, các giải pháp củng cố sự bền vững NSNN đề xuất bao gồm:

1. *Thúc đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế.* Thu hút mạnh các nguồn FDI. Tạo ra các động lực phát triển thị trường nội địa để các doanh nghiệp trong nước phát triển.

Xác định rõ các trọng điểm tăng trưởng của nền kinh tế để có biện pháp củng cố và thúc đẩy các trọng điểm tăng trưởng kinh tế đó.

2. *Tiếp tục các chính sách đa dạng hóa thu hút các nhà đầu tư bỏ vốn cho kinh doanh, huy động mọi nguồn lực cho sản xuất kinh doanh.* Đẩy mạnh CPH công khai; hoàn thiện các cơ chế đấu thầu, đấu giá, định giá đất đai, tài sản theo hướng thị trường hóa các quan hệ kinh tế này, bảo đảm tính công khai, minh bạch của thị trường. Kiên quyết tạo môi trường kinh doanh bình đẳng giữa DNNN với các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế ngoài nhà nước để ngăn ngừa và giảm thiểu các hình thức tài trợ, bảo lãnh của NSNN đối với các doanh nghiệp tài chính và doanh nghiệp phi tài chính của Nhà nước.

3. *Tiếp tục cải cách hệ thống thuế, giảm thuế suất, tăng hoạt động dịch vụ tư vấn thuế, nâng cao chất lượng, tính chuyên nghiệp và tính pháp lý trong quản lý thu thuế; chuyển dịch kết cấu thu NSNN theo hướng bền vững, giảm sự phụ thuộc vào các nguồn thu có liên quan đến hoạt động ngoại thương và dầu khí, tăng tỷ trọng các nguồn thu từ kinh tế trong nước; chú trọng công tác dự báo thu, chi NSNN (trong đó, chú trọng lượng hóa tác động của những thay đổi chính sách thuế, thuế suất và biến động giá cả trên thị trường thế giới tới thu, chi NSNN).*

4. *Tiếp tục thực hiện các nguyên tắc thận trọng trong quản lý vay và trả nợ vay, chỉ vay để đảm bảo các khoản chi đầu tư phát triển.* Tiếp tục kiểm soát và duy trì mức thâm hụt ngân sách (tính theo thông lệ quốc tế - không bao gồm chi trả nợ gốc) ở mức dưới 3% GDP, tối đa 5% GDP. Nghiêm túc tôn trọng bài học kiên quyết kiềm chế lạm phát. Duy trì hiệu lực trong thực tế về quản lý bội chi đã được ghi trong Luật NSNN về việc chỉ vay để bù đắp bội chi, không vay cho tiêu dùng. Tôn trọng quy định giới hạn vay theo khoản 3 điều 8 Luật NSNN không vượt quá 30% vốn

đầu tư xây dựng cơ bản trong nước hàng năm của ngân sách cấp tỉnh.

5. *Chủ trọng tăng cường tiềm lực tài chính nhà nước*, tăng dự phòng ngân sách và dự trữ tài chính tới mức đủ chủ động đối phó với các tình huống bất thường; hạn chế việc phát hành trái phiếu ngoài cân đối ngân sách; tiền liệu được tất cả các khoản vay trong tương lai của Chính phủ vào ngân sách.

6. *Tăng cường tính ổn định và hiệu quả của NSNN*; chuyển đổi cơ cấu chi NSNN theo hướng tích cực, giảm chi trực tiếp tài trợ hoạt động kinh tế, triệt để cắt bỏ chi bao cấp, bao biện, hạn chế bảo lãnh và bảo lãnh ngầm, thực hiện bảo lãnh đúng đối tượng, có chọn lọc.

7. *Nghiên cứu và ứng dụng quy trình lập dự toán NSNN theo khuôn khổ ngân sách trung hạn*. Từng bước thực hiện quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra.

8. *Có biện pháp mạnh mẽ đổi mới quản lý chi đầu tư XDCB*. Tiến hành các hành động cần thiết và có hiệu lực để giải quyết dứt điểm về nợ XDCB (đặc biệt trong các lĩnh vực nông nghiệp và giao thông vận tải), ngăn chặn không cho phát sinh thêm.

9. *Kiên quyết đổi mới phương pháp phân bổ ngân sách đầu tư*, chống thất thoát, lãng phí trong XDCB. Mặt khác, tiếp tục tập trung đẩy mạnh quản lý và giải ngân vốn đầu tư từ NSNN theo hướng Nhà nước (trung ương và địa phương) chỉ tập trung đầu tư cho một số công trình quan trọng (của cả nước hoặc của tỉnh) mà những công trình đó có khả năng kích thích tăng trưởng kinh tế và tạo cơ sở cho phát triển bền vững (Thủy điện Sơn La, Lọc dầu Dung Quất, điện hạt nhân, giao thông huyết mạch, hạ tầng đô thị, trường học, bệnh viện).

10. *Hoàn thiện cơ chế tự chủ tài chính theo hướng tự chủ toàn diện*; mở rộng diện áp dụng cơ chế tự chủ toàn diện đối với tất cả các loại hình đơn vị nhà nước cung cấp các loại dịch vụ công cho xã hội. Đẩy mạnh phân cấp quản lý ngân sách; từng bước nâng cao quyền hạn và trách nhiệm của các bộ, cơ

quan, địa phương trong quản lý điều hành NSNN.

11. *Trong quản lý nợ, phải làm rõ và hợp lý hóa việc giao trách nhiệm quản lý nợ công, tăng cường công tác giám sát và quản lý các rủi ro tài chính khác có quan hệ tới sự bền vững NSNN*.

12. *Tăng cường tính công khai, minh bạch trong việc công bố thông tin về cả số liệu và chính sách thu, chi NSNN*; cụ thể hóa trách nhiệm giải trình trong quản lý chi tiêu ngân sách. áp dụng các chuẩn mực của IMF trong cẩm nang "Thống kê tài chính chính phủ" để phân loại, hạch toán và công khai thông tin về ngân sách.

Công khai thông tin và minh bạch tài chính đóng vai trò quan trọng để đảm bảo bền vững tài chính. Minh bạch tài chính sẽ góp phần nâng cao trách nhiệm giải trình của cá nhân lãnh đạo và cơ quan quản lý thu, chi NSNN. Minh bạch tài chính cũng tạo điều kiện cho công tác giám sát của các cơ quan chính phủ, các tổ chức xã hội và cộng đồng nhân dân về việc phân bổ và chi tiêu các nguồn lực công của quốc gia và chính quyền địa phương. Do đó, minh bạch tài chính không chỉ giúp củng cố sự bền vững tài chính, mà còn góp phần nâng cao hiệu quả quản lý tài chính công.

Để hỗ trợ công tác minh bạch tài chính, Chính phủ nên hoàn thiện các mẫu biểu và cơ chế thực hiện hệ thống báo cáo tài khóa theo các tiêu chí thống nhất của IMF và thực hiện theo cẩm nang "Thống kê Tài chính Chính phủ" của Quỹ Tiền tệ quốc tế.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Kinh tế Việt Nam đổi mới* của Nguyễn Văn Chính và các đồng tác giả, H., 2002.
2. *Việt Nam: Quản lý chi tiêu công để tăng trưởng và giảm nghèo - Đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm tài chính 2004*, Báo cáo chung của Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới, Nxb Tài chính, tháng 4 năm 2005.
3. *Kết quả thẩm tra tình hình thực hiện ngân sách 2005 và dự toán 2006 của UBKT&NS Quốc hội*, tổng hợp tài liệu trên mạng internet.
4. *Số liệu công khai ngân sách của Bộ Tài chính*.
5. *Thống kê tài chính của Quỹ Tiền tệ quốc tế*.