

Hai mươi năm đổi mới tài chính nhà nước Việt Nam

BÙI ĐƯỜNG NGHIÊU

Sau hơn 20 năm thực hiện đường lối đổi mới do Đảng khởi xướng (1986-2007) nước ta đã đạt được nhiều thành tựu to lớn và đáng khâm phục, đời sống nhân dân được cải thiện, dân trí tăng cao, sức dân và sức sản xuất được giải phóng, mọi mặt kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội đều có những thay đổi rất đáng kể, cả về chất và lượng, từ tư duy, nhận thức đến chính sách, luật pháp tới hành vi của tất cả các đối tác trong xã hội... Tất cả đều thể hiện một trình độ phát triển mạnh khi so sánh với thời kỳ trước.

Chỉ sau 5 năm phát động "Đổi mới" (1986-1990), đất nước đã thoát khỏi khủng hoảng kinh tế trầm trọng diễn ra trong thập kỷ 1980's, nạn thiếu đói lương thực đã được giải tỏa; nền kinh tế đình đốn, què quặt, thiên lệch, thiếu hội nhập, cung không đủ cầu đã nhanh chóng chuyển sang phát triển, hội nhập và mở cửa; xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ tăng mạnh; thị trường luôn được mở mang ra ngoài bờ cõi; tình trạng siêu lạm phát (774,7% năm 1986) đã bị chặn đứng (xuống 67,5% năm 1991 và 17,5% năm 1992), sau đó luôn được kiểm soát ở mức dưới 10%/năm. Từ đó đến nay, đất nước thực sự bắt đầu một thời kỳ phát triển mới, hưng thịnh, ổn định và khá bền vững, vị thế và tiềm lực tài chính của đất nước đã được cải thiện đáng kể. Đất nước đã thoát khỏi tình trạng "ăn đong", thoát khỏi sự lệ thuộc vào viện trợ nước ngoài. Cả tài chính nhà nước, tài chính doanh nghiệp và dân cư đều từng bước có "của ăn, của để", có tích lũy cho đầu tư phát triển và cho tương lai.

Tính đến nay, nền kinh tế đã có bước phát triển mới về lực lượng sản xuất, cơ sở và điều kiện cho công nghiệp hóa, hiện đại

hóa ngày càng được củng cố và tăng cường. Năng lực của hầu hết các ngành kinh tế đều tăng. Cơ cấu kinh tế có sự chuyển dịch tích cực. Nông nghiệp chuyển sang sản xuất hàng hóa là phổ biến nên đã giải quyết được căn bản tình trạng thiếu lương thực, cả nước từ chỗ thường xuyên thiếu gạo ăn, đến không những đảm bảo được an ninh lương thực, mà còn trở thành một trong ba quốc gia xuất khẩu gạo hàng đầu thế giới. Về tỷ trọng, đóng góp của nông nghiệp đã xuất hiện rõ xu hướng giảm dần vị trí quan trọng trong nền kinh tế. Nếu như năm 1991, tỷ trọng toàn ngành nông, lâm, thủy sản chiếm 40,5%GDP thì đến năm 2006 chỉ còn 20,37%GDP, mức giảm rất đáng kể so với hồi đầu đổi mới. Bên cạnh đó, tỷ trọng công nghiệp tăng từ 23,8% (1991) lên 41,6%GDP (năm 2006). Khu vực dịch vụ tăng từ 35,7% (1991) lên 38,1%GDP. Đó là những dấu hiệu phát triển tích cực góp phần củng cố vị trí địa chính trị của Việt Nam trên chính trường quốc tế, nâng cao khả năng độc lập tự chủ của nền kinh tế.

Dưới góc độ tài chính, sau 2 thập kỷ đổi mới, vị thế và tiềm lực tài chính nhà nước nhanh chóng được củng cố. Thu, chi ngân sách nhà nước (NSNN) đều tăng mạnh. Dự trữ tài chính nhà nước và dự trữ ngoại tệ tăng khá, cán cân thanh toán được cải thiện. Thu NSNN đã tăng từ mức 13,4%GDP giai đoạn 1986-1990 lên 20,5%GDP giai đoạn 1991-2000 và đạt mức bình quân hơn 20% trong giai đoạn 2001-2005. Chi NSNN đã tăng từ mức bình quân 19,7%GDP giai đoạn 1986-1990 lên 24,4%GDP trong giai đoạn

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

1991-2000 và 29% trong giai đoạn 2001-2005. Do tài chính nhà nước được củng cố và cải thiện, nhờ tích lũy nội bộ và tổng vốn đầu tư phát triển tăng rất đáng kể, nên hệ thống tài chính đã huy động và cung ứng được rất nhiều nguồn lực để thực thi các nhiệm vụ chiến lược, đưa nền tài chính thoát khỏi tình trạng phụ thuộc, có tích lũy vốn cho đầu tư phát triển, cải thiện cơ sở hạ tầng kinh tế, giải quyết các vấn đề xã hội.

Có thể nói, qua 20 năm đổi mới, nền kinh tế luôn tăng trưởng ở mức cao và có sự chuyển dịch tích cực theo hướng tăng tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ, giảm tỷ trọng nông nghiệp trong cơ cấu tổng sản phẩm quốc nội (GDP). Hoạt động kinh tế cũng như hệ thống thể chế đã có sự thay đổi căn bản, từng bước đã loại bỏ được lối tư duy thụ động, không dựa vào nhu cầu thực tế, phụ thuộc nhiều vào những kế hoạch cứng nhắc, áp đặt từ trên xuống một cách siêu hình. Về mặt phương pháp luận, hàng loạt chính sách đổi mới nói chung và đổi mới tài chính nói riêng áp dụng trong giai đoạn đầu của công cuộc chuyển đổi đã thực sự "cởi trói" các nguồn lực vốn dĩ bị kìm hãm trong thời kỳ tập trung bao cấp, sức sản xuất đã được giải phóng mạnh mẽ. Tiếp sau đó, chiến lược hội nhập quốc tế đúng đắn vừa tạo sức ép thúc đẩy đổi mới, vừa tạo đà thúc đẩy nền kinh tế - tài chính của đất nước phát triển đúng hướng với những bước tiến mới cả về

lượng và chất. Những đánh giá lớn về kết quả đổi mới tài chính trong hai mươi năm qua được khái quát hóa như sau.

1. Quy mô thu NSNN ngày càng tăng, số thu từ thuế ngày càng lớn và chiếm tỷ trọng quyết định trong tổng thu NSNN

Còn nhớ, sau khi viện trợ từ Liên Xô và các nước Đông Âu đột ngột bị cắt giảm, tổng thu NSNN năm 1991 chỉ đạt 10,4 nghìn tỷ đồng, tương đương 13,5%GDP, nhưng 20 năm sau, thu NSNN đã lên tới con số 262,1 nghìn tỷ đồng, tương đương 26,9%GDP. Quả thật, đó là một bước tiến khá dài.

Tính theo giá thực tế, số thu NSNN đã không ngừng tăng. Quy mô thu NSNN năm 2000 bằng 8,8 lần và đến năm 2006 đã lên tới 25,3 lần quy mô thu NSNN năm đầu đổi mới (năm 1991). Số thu từ thuế, phí và lệ phí đạt từ 95% đến 98% trong tổng thu NSNN, các nguồn thu khác và viện trợ chỉ còn chiếm tỷ trọng rất nhỏ trong tổng thu ngân sách của Nhà nước Việt Nam thời kỳ đổi mới. Trong giai đoạn 1991-1995, tỷ lệ động viên vào NSNN đạt bình quân 20,2%GDP, trong đó thuế, phí là 19%GDP; giai đoạn 1996-2000 tỷ lệ động viên bình quân đạt 20,7%GDP, trong đó thuế, phí 19,7%GDP và giai đoạn 2001-2005 tỷ lệ động viên bình quân đạt khoảng 23%GDP, trong đó thuế, phí là 22%GDP.

BẢNG 1: Thu NSNN qua các thời kỳ

	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Số thu tuyệt đối (tỷ đồng)	10.353	53.373	90.749	102.970	118.478	134.494	190.929	211.400	262.100
Tỷ lệ so với GDP	13,5%	23,3%	20,5%	21,4%	22,1%	22,5%	26,7%	25,2%	26,9%
So sánh với năm 1991 (lần)	1,0	5,2	8,8	9,9	11,4	13,0	18,4	20,4	25,3

Nguồn: Bộ Tài chính và Tổng cục Thống kê

Thu ngân sách phát triển theo chiều hướng tích cực là một trong các yếu tố chủ

yếu góp phần củng cố và tăng cường tiềm lực tài chính nhà nước, không những đã đáp

ứng khá đầy đủ, kịp thời nhu cầu chi tiêu thường xuyên của Nhà nước mà còn tạo được thể chủ động trong chi tiêu, sử dụng ngân sách, dành được một phần tích lũy cho đầu tư phát triển. Những thành tựu này là những điểm mới trong điều hành NSNN Việt Nam và chỉ có thể xuất hiện trong thời kỳ đổi mới.

2. Chính sách thu NSNN đã được điều chỉnh sát với hoạt động kinh tế, góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế trong từng giai đoạn

Trong giai đoạn 1991-1996, lạm phát tuy đã được kiềm chế, chỉ số giá tiêu dùng (CPI) đã thấp hơn hẳn so với thời kỳ trước, nhưng do chỉ số CPI còn cao trong những năm đầu (67,5% năm 1991, 17,5% năm 1992), nên mức CPI bình quân cả giai đoạn vẫn còn khá cao (20,3%). Song, do được "cởi trói" nên hoạt động sản xuất kinh doanh đã phục hồi và phát triển, nền kinh tế đã thực sự bùng nổ, GDP tăng trưởng từ mức 5,8% năm 1991 đã lên tới 9,3% năm 1996. Trong bối cảnh kinh tế phát triển tích cực, các chính sách thu được điều chỉnh theo hướng đổi mới, hàng loạt luật và pháp lệnh thuế đã được ra đời. Nhờ đó, tỷ lệ động viên nguồn thu NSNN đã tăng từ 13,1% năm 1991 lên 21,8% năm 1996.

Trong những năm 1997-1999, chịu tác động của khủng hoảng tài chính Châu Á,

kinh tế tăng trưởng chậm lại và ở mức thấp. Chính phủ đã sử dụng các biện pháp kích cầu, giảm thuế, tăng chi để kích thích các doanh nghiệp và cá nhân tăng đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh. Từ đó, tỷ lệ huy động thông qua thuế cũng đã giảm từ 21,8% năm 1996 xuống 19,4% năm 1997 và 18,6% năm 1999.

Thời kỳ 2001-2005, tốc độ tăng trưởng GDP tăng từ 6,9% (năm 2001) lên 7,5% (năm 2005). Phù hợp với tình hình kinh tế phát triển thuận lợi, tỷ lệ động viên thu NSNN cũng tăng từ 20,4% năm 2001 lên 23% năm 2005.

Về nguồn viện trợ nước ngoài, mặc dù quy mô thực tế tăng, nhưng tỷ trọng số thu từ viện trợ đã có xu hướng giảm, từ 3,37% giai đoạn 1991-1995 xuống 2,88% giai đoạn 1996-2000 và chỉ còn 1,53% tổng số thu ngân sách trong giai đoạn 2001-2005, trong đó năm 2005 còn 1%. Diễn biến về tỷ trọng viện trợ trong tổng thu NSNN theo chiều hướng giảm là hợp lý, thể hiện sự chuyển biến tích cực trong điều hành thu NSNN, khẳng định thể chủ động của NSNN và phù hợp với diễn biến tích cực của nền kinh tế.

Nhờ chủ động điều chỉnh chính sách thu và tỷ lệ động viên một cách hợp lý, nên NSNN đã phát huy được vai trò của một công cụ điều tiết vĩ mô, kích thích và tạo đà cho tăng trưởng kinh tế.

BẢNG 2: Tốc độ tăng trưởng kinh tế và tăng thu NSNN theo GDP (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tăng trưởng GDP	9,5	9,3	8,2	5,8	4,8	6,8	6,9	7,1	7,3	7,8	8,4	8,2
Thu NSNN	23,3	22,9	20,8	19,6	19,6	20,5	21,4	22,1	22,5	26,7	25,2	26,9

Nguồn: Bộ Tài chính và Tổng cục Thống kê

3. Quy mô chi NSNN tăng nhanh đáp ứng kịp thời nhu cầu phát triển kinh tế và xã hội

Nếu như chi NSNN năm 1991 chỉ đạt 12,2 nghìn tỷ đồng, tương đương 15,9% GDP, thì 5 năm sau (năm 1995) tổng chi NSNN đã là 62,7 nghìn tỷ đồng, gấp 5,2 lần về số

chi tuyệt đối và gấp 1,6 lần về tỷ lệ chi so với GDP. Đến năm 2000 tổng chi NSNN đã tăng lên đến 128,4 nghìn tỷ đồng, xét về số chi tuyệt đối đã cao gấp 9 lần so với năm 1991. Đến năm 2006, quy mô tuyệt đối chi NSNN đã lên tới 319,1 nghìn tỷ đồng, cao gấp 26,2 lần năm 1991 (tính theo giá thực

tế) và cao gấp 2,1 lần khi xét về tỷ lệ chi so với GDP. Xét về số tương đối (tỷ lệ phần trăm so với GDP), chi NSNN năm 1991 chỉ chiếm

15,9%GDP, nhưng đến năm 1995 đã tăng lên 27,4%GDP; năm 2000 là 24,7%GDP, đến năm 2005 đã đạt mức cao (30%GDP).

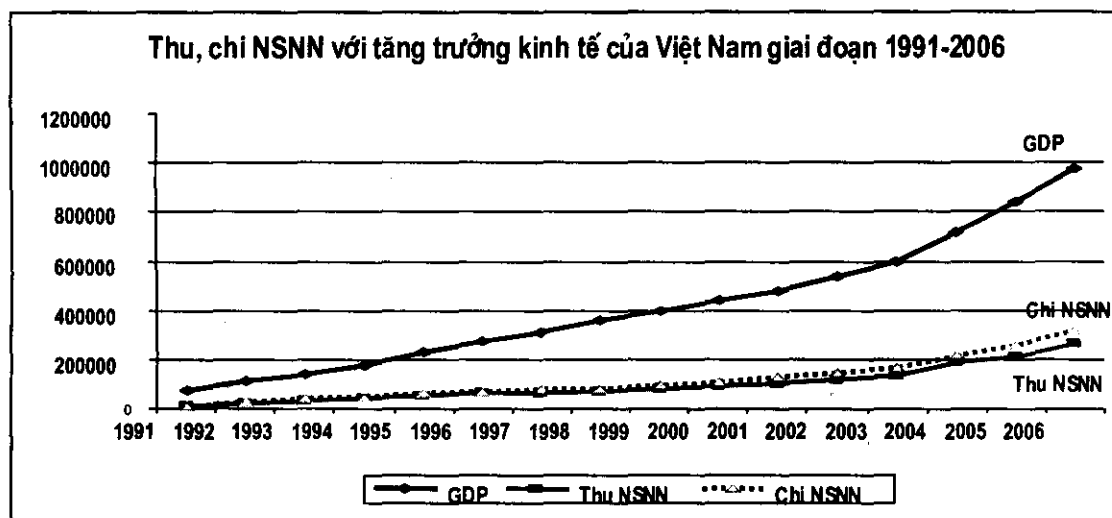
Bảng 3: Chi NSNN Việt Nam qua các thời kỳ

	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Số chi tuyệt đối (tỷ đồng)	12.170	62679	108.961	128.370	146.994	167.720	214.176	258.470	319.110
So với quy mô chi năm 1991 (lần)	1,0	5,2	9,0	10,5	12,1	13,8	17,6	21,2	26,2
Tỷ lệ so với GDP (%)	15,9	27,4	24,7	26,7	27,4	28,1	29,9	30,8	32,8
So sánh về tỷ trọng GDP (lần)	1,0	1,7	1,6	1,7	1,7	1,8	1,9	1,9	2,1

Nguồn: Bộ Tài chính và Tổng cục Thống kê.

Xét trên mọi khía cạnh, quy mô chi NSNN tăng mạnh qua các năm, tốc độ tăng nhanh hơn ở những năm gần đây. Trong giai đoạn từ năm 1991 đến năm 1995, tổng quy mô tuyệt đối chi NSNN đạt 190.088 tỷ đồng, nhưng đến giai đoạn 5 năm tiếp theo (1996-2000) tổng chi NSNN đã tăng lên 435.524 tỷ đồng, cao gấp 2,3 lần giai đoạn trước. Nếu tính tỷ lệ so với GDP, trong giai đoạn 1991-1995, tổng chi NSNN đạt 25,9% GDP, sang giai đoạn tiếp theo (1996-2000) cũng đạt 24,4%GDP. Đến giai đoạn 2001-2005, quy mô chi NSNN đã đạt 923.407 tỷ đồng, gấp 2,1 giai đoạn 1996-2000 và cao gấp 4,9 lần giai đoạn 1991-1995 (tính theo giá thực tế). Trong khi đó, quy mô GDP tăng chậm hơn. Cũng tính theo giá thực tế, GDP của cả giai đoạn 2001-2005 chỉ tăng 1,78 lần so với giai đoạn 1996-2000 và tăng

4,33 lần so với giai đoạn 1991-1995. Nguyên nhân chủ yếu là trong thập niên cuối cùng của thế kỷ XX, do vừa thoát khỏi thời kỳ khủng hoảng những năm 1980's, nên chính sách tài khóa thiên về thắt chặt. Sau đó, từ sau khủng hoảng tài chính Châu Á năm 1997, trong các năm 1999 đến 2000, Chính phủ đã thực hiện chính sách kích cầu, tăng chi, giảm thu NSNN để thúc đẩy kinh tế phát triển. Đến giai đoạn 2001-2005, nền kinh tế đã phục hồi, tổng chi NSNN so với GDP đã tăng lên tới mức bình quân cả giai đoạn là 29%GDP, năm cao nhất (2006) đã đạt 32,80%GDP, mức kỷ lục từ trước đến nay. Nhờ quy mô thu, chi tăng khá nên NSNN đã đảm bảo đủ nguồn lực để Nhà nước thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế và xã hội.



4. Cơ cấu chi NSNN dịch chuyển dịch theo hướng tăng dần tỷ lệ chi cho đầu tư phát triển tạo tiền đề thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế-xã hội

Mặc dù mức độ tăng từng năm có khác nhau, song ưu tiên chi đầu tư phát triển là xu hướng nổi trội trong suốt mấy thập kỷ qua. Tỷ trọng chi đầu tư phát triển trong tổng chi NSNN tăng đáng kể, từ 22,3% (3,5%GDP) năm 1991 lên 30,2% vào năm 2001. Sau đó, giữ ổn định ở mức trên 30% tổng chi NSNN. Riêng năm 2005, có giảm chút ít, xuống còn 28,2%, vẫn tương đương 8,5%GDP. Liên tục trong 5 năm 2001-2005, chi đầu tư phát triển luôn chiếm lĩnh vị trí cao trong tổng chi NSNN. Trong giai đoạn này, năm thấp nhất (2005) cũng đạt 28,2%, năm cao nhất (2003) đạt 32,9%, bình quân đạt 30,6% tổng chi NSNN. Các năm 2005, 2006, tỷ trọng chi đầu tư phát triển từ NSNN có biểu hiện giảm, năm 2005 đạt 28,2%, năm 2006 đạt 28,6% chi NSNN (nhưng vẫn đạt 8,8%GDP, giảm chút ít là do thực hiện chủ trương rà soát chặt chẽ các dự án đầu tư, chống thất thoát, lãng phí, chống dàn trải trong đầu tư xây dựng cơ bản từ nguồn vốn NSNN).

Chủ trương tăng chi đầu tư phát triển trong thời gian qua là đúng hướng và phù hợp với yêu cầu thực tế của thời kỳ đầu đổi mới. NSNN đã bảo đảm đủ vốn đầu tư cho các công trình chiến lược, trọng điểm cần vốn đầu tư của Nhà nước, tạo ra nền tảng cho nền kinh tế và xã hội phát triển. Trong đó, điều quan trọng là các nội dung và định hướng chi đầu tư phát triển cũng đã có sự thay đổi đáng kể: tập trung nguồn đầu tư xây dựng cơ bản để cải tạo, xây dựng hạ tầng cơ sở như giao thông, thủy lợi, hạ tầng xã hội như giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao... Về đầu tư từ nguồn tín dụng nhà nước cũng có sự thay đổi quan điểm rõ rệt: giảm dần đầu tư trực tiếp từ ngân sách, thực hiện bảo lãnh của Chính phủ, vay về cho vay lại.

Nhờ tích cực đổi mới cơ cấu chi NSNN theo hướng tăng tỷ trọng chi cho đầu tư phát triển nên một mặt, NSNN đã đáp ứng đủ vốn theo kế hoạch cho những công trình kinh tế quan trọng cần đầu tư bằng nguồn NSNN cấp, mặt khác, NSNN cũng hoàn thành tốt sứ mạng "vốn môi" thu hút các nguồn tài chính đầu tư phát triển kinh tế. Do có sự chuyển dịch mạnh mẽ cả về quan điểm, chủ trương, cả về quy mô và cơ cấu khi bố trí NSNN, nên nhiều nguồn vốn của các thành phần kinh tế ngoài nhà nước đã được huy động để cùng với Nhà nước đầu tư phát triển kinh tế-xã hội. Kết quả là hệ thống cơ sở hạ tầng đã được cải thiện so với giai đoạn trước, nhất là hệ thống giao thông, hệ thống thủy lợi phục vụ nông nghiệp, góp phần tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững. Kết quả là kinh tế nông thôn đã và đang phát triển theo hướng đa dạng hóa ngành nghề, tăng tỷ trọng của công nghiệp và dịch vụ, giảm sản xuất thuần nông. Trong 5 năm 2001-2005, tỷ lệ công nghiệp trong kinh tế nông thôn đã cao hơn 6%, tỷ trọng dịch vụ đã cao hơn 4%, trong khi tỷ trọng nông nghiệp trong kinh tế nông thôn giảm 10%. Tỷ lệ hộ nghèo ở nông thôn đã giảm hơn một nửa, từ 20,1% năm 2000 xuống còn 10% năm 2005.

5. Quy mô chi thường xuyên tăng nhưng tỷ trọng chi thường xuyên có xu hướng giảm, chi trả nợ và viện trợ tăng đáng kể

Từ năm 1991 đến năm 1995, bình quân chi thường xuyên tăng khoảng 49%. Tổng số chi thường xuyên so với GDP tăng từ 10,4% năm 1991 lên 17,0% năm 1995. Trong đó, chi cho các sự nghiệp giáo dục-đào tạo tăng 56,3%, văn hóa-thông tin tăng 49,3%, thể dục thể thao tăng 81,0%, đảm bảo xã hội tăng 60,5%, quản lý hành chính tăng 53,1%...

Việc tăng chi thường xuyên đã nhằm đáp ứng một phần nhu cầu chi tăng lên rất lớn hàng năm về sự nghiệp kinh tế, giáo dục đào tạo, văn hóa xã hội, cải cách bộ máy hành

chính, đảm bảo quốc phòng, an ninh và để thực hiện các chính sách xã hội, phát triển kinh tế miền núi, vùng cao, vùng đồng bào dân tộc đặc biệt khó khăn, xóa đói giảm nghèo, khắc phục hậu quả thiên tai...

Tuy nhiên, từ những năm sau, nhất là trong các năm 2001-2005, tỷ trọng chi thường xuyên của NSNN có xu hướng giảm, nhường chỗ cho sự gia tăng chi đầu tư phát triển và chi trả nợ, viện trợ. Trong giai đoạn 1996-2000, tỷ trọng chi thường xuyên chiếm 59,2% tổng chi NSNN; bình quân 10 năm (1991-2000), chi thường xuyên đạt 60,1% tổng chi NSNN. Nhưng sang giai đoạn 2001-2005, tỷ trọng chi thường xuyên chỉ còn dao động ở mức 50% tổng chi NSNN. Việc giảm tỷ trọng chi thường xuyên trong tổng chi NSNN là vấn đề cần được nghiên cứu nghiêm túc.

Về cơ sở khoa học, chi thường xuyên là những khoản chi đáp ứng nhu cầu thường xuyên (như lương, chi phí hành chính, nghiệp vụ, dịch vụ mua ngoài...) của hệ thống bộ máy quản lý nhà nước, an ninh quốc phòng, y tế, giáo dục, văn hóa, thể thao... Các khoản chi này nếu bị lãng phí là điều không tốt, nhưng nếu bị cắt giảm quá mức cũng không phải là giải pháp tốt nhất. Việc cắt giảm chi phí thường xuyên thông thường chỉ có ý nghĩa tiết kiệm đơn thuần về mặt tài chính (số tiền cụ thể) mà không tính tới và không đánh giá được những ảnh hưởng của việc cắt giảm đó đến chất lượng, hiệu quả công tác - cái mà mọi hệ thống quản lý đều phải nhằm đến. Mặt khác, chi thường xuyên cũng là những khoản chi dành cho việc duy tu, bảo trì, bảo dưỡng, vận hành các tài sản cố định mới hình thành sau đầu tư. Chi đầu tư càng nhiều, càng phải chi thường xuyên nhiều để các tài sản mới hình thành được sử dụng kịp thời, hết công suất và được bảo dưỡng để hoạt động lâu dài. Nếu chi duy tu, bảo dưỡng, kể cả chi vận hành những tài sản mới hình thành bị cắt giảm hoặc bố trí không đủ thì chắc chắn hiệu suất công tác của chúng sẽ giảm, tuổi

thọ giảm, càng làm lãng phí nguồn lực tài chính nhà nước. Hơn nữa, xét về bản chất, chi thường xuyên là những khoản chi trực tiếp bảo đảm số lượng và chất lượng dịch vụ công của hệ thống chính quyền cung cấp cho xã hội. Mọi động thái cắt giảm chi thường xuyên đều phải lường phải tính đến sự ảnh hưởng của chúng đến hệ thống và bộ máy quản lý hành chính, kinh tế, xã hội.

Đất nước đã trải qua 20 năm đổi mới, vị thế và tiềm lực kinh tế tài chính của đất nước đã ở tầm cao mới thì việc tỷ trọng chi thường xuyên chỉ chiếm 50% tổng chi NSNN là quá ít và không phù hợp với những diễn biến mới trong đời sống kinh tế, xã hội và trong quản lý hiện đã khác trước rất nhiều, có nhiều nghiệp vụ mới phát sinh, khối lượng nhiều hơn và yêu cầu chất lượng cũng cao hơn trước. Trong bối cảnh đó, nếu cứ tiếp tục cắt giảm chi thường xuyên là điều không nên.

Từ năm 1991 đến nay, việc cơ cấu lại nợ ngoài nước đã đạt được những kết quả rất lớn thông qua Câu lạc bộ Paris (năm 1993), London (năm 1998), thông qua xử lý nợ đối với các khoản nợ các nước Đông Âu và Nga (năm 2001) đã góp phần vào giảm nợ chính phủ và nợ quốc gia, làm cho dư nợ chính phủ từ 53,6% GDP năm 1991 xuống còn 31% GDP vào năm 1995. hiện nay, tổng nợ trong và ngoài nước của Chính phủ không quá 40% GDP. Đồng thời với việc cơ cấu lại nợ, đã có những thay đổi rất quan trọng về quan điểm vay nợ của NSNN như: không vay thương mại, không phát hành tiền, chỉ vay ưu đãi nước ngoài và vay trong nước để bù đắp bội chi ngân sách, bội chi ngân sách chỉ dùng cho đầu tư phát triển. Chính vì vậy, nợ của Chính phủ đã trở nên lành mạnh, dư nợ chính phủ, dư nợ quốc gia luôn trong giới hạn an toàn, không tác động xấu đến sự ổn định kinh tế vĩ mô, đảm bảo an ninh kinh tế và tài chính quốc gia.

6. Chi NSNN đã đảm bảo nguồn tài chính thực hiện mục tiêu phát triển nguồn nhân lực, đáp ứng yêu cầu

phát triển giáo dục, đào tạo, khoa học và công nghệ

Nhằm tạo bước chuyển biến về giáo dục, nâng cao chất lượng đào tạo nguồn nhân lực, đào tạo công nhân lành nghề, chi ngân sách cho giáo dục và đào tạo luôn được ưu tiên và chiếm tỷ trọng ngày càng cao trong tổng chi ngân sách. Chi NSNN cho giáo dục và đào tạo năm 2000 chiếm 15% tổng chi NSNN, đến năm 2005 tỷ lệ này là 18%. Cơ cấu chi cho giáo dục và đào tạo đã có sự thay đổi theo hướng tăng chi giáo dục từ 64,2% (năm 1991) lên 82% (năm 2005). Trong khi đó, chi cho đào tạo giảm tương ứng từ 35,8% xuống còn 18%. Điều này phản ánh quan điểm ưu tiên đầu tư cho giáo dục cơ bản và giáo dục ở những vùng còn có nhiều khó khăn, vùng dân tộc thiểu số.

So tỷ lệ với GDP, chi NSNN cho giáo dục và đào tạo tăng từ 2,9%GDP (năm 1996) lên 3,5%GDP (năm 1998) và 4,7%GDP (năm 2004), vượt qua nhiều nước Châu Á. Nhờ có sự đầu tư của Nhà nước, nội dung chương trình giảng dạy đã có nhiều đổi mới, chất lượng bước đầu được cải thiện, hiệu quả giáo dục phổ thông đã có chuyển biến tích cực, tỷ lệ lưu ban, bỏ học giảm...

Bên cạnh giáo dục và đào tạo, chi NSNN cho y tế năm 2005 chiếm khoảng 5,4% tổng chi NSNN. Nhờ có đầu tư của Nhà nước, y tế của Việt Nam đã đạt được nhiều kết quả quan trọng, các chỉ số về sức khỏe tiếp tục được cải thiện, tỷ lệ sinh nở đã được kiểm soát. Việt Nam cũng là nước có nhiều tiến bộ nhanh chóng trong việc kiểm soát các bệnh dịch có thể phòng chống bằng vắc xin như sởi, bạch hầu, ho gà, uốn ván... Tuy nhiên, chi NSNN cho y tế của Việt Nam vẫn ở mức thấp hơn so với các nước trong khu vực. Trong khi chi NSNN cho y tế của Thái Lan đạt 2,1% GDP, Trung Quốc, Malaixia đạt 2%GDP, thì mức chi y tế của Việt Nam chỉ đạt 1,75%GDP.

Qua hơn 20 năm đổi mới, những quan điểm tích cực trong xây dựng và điều hành ngân sách đã được hình thành. Bắt đầu có

sự chuyển đổi từ một ngân sách thụ động, chủ yếu trông chờ ngoại viện, mang nặng tính bao cấp, thu đủ, chi đủ sang một ngân sách tích cực hơn. Cơ cấu thu-chi NSNN được chuyển đổi từng bước theo hướng duy trì các quan hệ cân đối tài chính hợp lý, xác định tỷ lệ cần thiết giữa tỷ lệ động viên từ nền kinh tế vào NSNN với mức để lại tích lũy tái sản xuất tại khu vực doanh nghiệp; giữa các tỷ lệ thu, chi, bội chi và nợ của NSNN. Trong cơ cấu chi ngân sách, đã bước đầu xác lập được các quan hệ cân đối cần thiết giữa các tỷ lệ chi ngân sách cho đầu tư, phục vụ định hướng phát triển kinh tế nhanh, bền vững với tỷ lệ chi thường xuyên, đáp ứng nhu cầu chi tiêu hợp lý của bộ máy nhà nước và chi trả nợ, dự trữ, dự phòng. Những nội dung chi tiêu không thuộc phạm vi chức năng của NSNN đã được chuyển mạnh sang khu vực doanh nghiệp và dân cư thông qua chính sách xã hội hóa. Trong điều hành vĩ mô, đã áp dụng thành công các biện pháp kích cầu thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Đây là một kinh nghiệm tốt không chỉ với nước ta.

Tuy nhiên, kết cấu chi NSNN vẫn còn chứa đựng những nội dung bao cấp, bao biện, còn rơi rớt lại từ thời kế hoạch hóa tập trung. Chi NSNN cho nhu cầu thường xuyên của bộ máy quản lý nhà nước, nhất là chi lương, còn thiếu, không đảm bảo tái sản xuất sức lao động, hạn chế năng suất, chất lượng, hiệu quả công tác. Việc xác định cơ cấu chi và lựa chọn ưu tiên chi NSNN còn thiếu những quyết sách có chiều sâu, có tầm nhìn trung và dài hạn, có khả năng bảo đảm cho kinh tế phát triển bền vững, còn thiên về mô hình tăng trưởng theo số lượng. Chi NSNN cho đầu tư phát triển còn quá dàn trải, lãng phí ngay từ khâu thiết kế và lựa chọn dự án đầu tư, chưa chú trọng vào hàm lượng thiết bị, mới chỉ quan tâm đến quy mô số lượng về vốn xây dựng cơ bản nên hiệu quả đầu tư chậm được phát huy, nhất là chương trình mía đường, xi măng lò đứng... Chi phát triển khoa học-công nghệ, giáo dục và đào tạo và nguồn nhân lực từ NSNN

chưa được coi trọng đúng mức, nên tăng trưởng kinh tế tuy đạt mức cao nhưng chất lượng tăng trưởng còn hạn chế, thiếu bền vững, nền kinh tế chưa thoát khỏi vòng luẩn quẩn: công nghệ lạc hậu, năng suất lao động thấp, hao phí nhiều, chất lượng sản phẩm thấp, giá thành cao, sức cạnh tranh yếu, hàng hóa khó tiêu thụ, thiếu vốn để mở rộng đầu tư, công nghệ tiếp tục lạc hậu...

Trên phương diện điều tiết vĩ mô, hiện vẫn chưa nghiên cứu được những tác động nhiều chiều của các sắc thuế quan trọng có hiệu suất cao, ảnh hưởng mạnh đến nền kinh tế-xã hội như thuế giá trị gia tăng chiếm tỷ trọng cao nhất (28,7% tổng thu từ thuế, phí, lệ phí), thuế thu nhập doanh nghiệp đứng vị trí thứ hai (18,4%). Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, đây là hai sắc thuế có thể bù trừ tốt cho nhau trong các cuộc cải cách thuế lớn. Thuế giá trị gia tăng có tính lũy thoái, vì vậy hiệu quả phân phối thu lại thu nhập của sắc thuế này là kém, trong khi đó, thuế thu nhập doanh nghiệp vừa tác động mạnh và trực tiếp đến phân phối thu nhập, vừa có ảnh hưởng lớn đến sự hấp dẫn của môi trường đầu tư. Vẫn còn thiếu chủ

động và chấp vá khi nghiên cứu, triển khai, chỉnh sửa các sắc thuế thu nhập cá nhân và thuế chống ô nhiễm môi trường. Cho đến nay, hệ thống thuế cũng chưa có khả năng điều tiết thu nhập của các tầng lớp trong xã hội khi mua tậu tài sản lớn. Điều đó tuy phù hợp với tình trạng của các nước đang phát triển có cơ sở hạ tầng tài chính, tiền tệ còn ở mức thấp, lạc hậu như nước ta, nhưng tỷ trọng tổng số các sắc thuế trực thu chỉ chiếm 1/4 tổng thu từ thuế, phí, lệ phí, đã thể hiện mức độ điều tiết thấp của hệ thống thuế. Tỷ trọng thuế trực thu nhỏ hơn thuế gián thu còn cho thấy mức độ công bằng về thuế giữa các tầng lớp trong xã hội còn hạn chế./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Niên giám thống kê của Tổng cục Thống kê các năm từ 1986 đến 2006.
2. Thống kê tài chính của Bộ Tài chính các năm từ 2001-2006.
3. Bùi Đường Nghiêu, *Đổi mới chính sách tài khóa đáp ứng yêu cầu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2001 - 2010*, Nxb Tài chính, Hà Nội, năm 2000.