

# Một số vấn đề về giải ngân ở cộng Hoà dân chủ Nhân dân Lào

SOMASANOUK SINAMOUNTRY (\*)

## Giải ngân ở cộng Hoà dân chủ Nhân dân Lào

Trong vòng 10 năm qua, thâm hụt ngân sách ở mức 25% làm cho chính phủ Lào đang phải đối mặt với rất nhiều vấn đề như sức khỏe cộng đồng, giáo dục, cơ sở hạ tầng, phúc lợi xã hội cũng như vấn đề phát triển kinh tế. Hơn nữa, chính phủ Lào phải cải cách rất nhiều lĩnh vực khác nhau như ban hành luật mới về ngân sách, về thuế, tập trung hóa 3 phòng ban: kho bạc (giờ là kho bạc nhà nước), hải quan và thuế để cùng thúc đẩy việc thu thuế và ngăn chặn việc can thiệp giữa quang của chính quyền địa phương. Mặt khác, thu bớt quyền lực của các cơ quan địa phương, kết quả của sự tập trung hóa kém hiệu quả, đã đẩy mạnh trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc quản lý các nguồn thuế như thuế ruộng đất, tài sản, và các loại thuế khác. Vào tháng 2 năm 2007, luật về hệ thống ngân sách đã được ban hành. Theo luật mới, quyền hạn thuộc về 3 ban: hải quan, thuế, và kho bạc. Luật này cũng kêu gọi phát triển một cơ cấu tổ chức chia sẻ thu nhập để cải thiện tính hợp lý trong chi tiêu trên toàn quốc. Tháng 9 năm 2007, chính phủ Lào đã ban hành chỉ thị của thủ tướng về việc tập trung hóa 3 ban ngành nói trên

và theo đó những hướng dẫn cũng được đưa ra. Cơ quan chức năng nay được đặt đúng chỗ, quá trình tập trung hóa thử nghiệm 3 cơ quan: kho bạc nhà nước, thuế, và hải quan đã được bắt đầu.

### Đặc điểm của ngân sách hiện thời.

*Cơ quan quản lý tài chính công của chính phủ Lào cải cách đã tập trung, việc giải ngân của đất nước vượt chỉ tiêu đề ra.*

Với sự đóng góp hàng đầu của tài nguyên thiên nhiên, những nguồn thu khác, và quá trình thu thuế hiệu quả của cơ quan chức năng, chính phủ Lào (GOL) đã lần đầu tiên trong những năm gần đây đạt được rồi vượt qua cả chỉ tiêu lợi nhuận đề ra trong năm tài chính này 2005/06. Và thành tích này được kỳ vọng sẽ lặp lại vào năm tài chính 2006/07 (dựa trên ước tính dữ liệu sơ bộ). Theo đó, thâm hụt ngân sách đã sẽ giảm đáng kể, từ 4% vào năm 2005 xuống còn khoảng 1,3% vào năm tài chính 2006/07.

*Tính trong sạch, minh bạch:* Theo như báo cáo của quỹ tiền tệ thế giới (IMF) và ngân hàng thế giới (WB), các nguồn thu, đặc biệt là từ thuế và hải quan đã có thể giải quyết được 60% tình hình thực tế trong vài năm qua. Tuy nhiên, cơ quan ngân sách thừa nhận rằng chỉ có

25% vấn đề được giải quyết bởi vì sự thiếu hụt nguồn lực con người cả ở trong văn phòng lẫn đội ngũ thu thuế. Ngoài ra, vẫn có sự thông đồng trốn thuế giữa chủ doanh nghiệp và thanh tra thuế.

### Phát hiện và nguyên nhân

Thách thức của Lào trong phát triển kinh tế

Cơ cấu tài chính vi mô  
- Năm 2001, Lào đã thoát ra khỏi cuộc khủng hoảng tài chính kinh tế lớn và kể từ đó nền kinh tế khuyến khích mạnh mẽ. Đặc biệt, cuộc khủng hoảng những năm 1997-2000 bao gồm (a) sự ngừng trệ tài trợ dẫn đến sụp đổ các chương trình giáo dục và dịch vụ y tế xã hội trọng điểm (b); sự giảm sút tiền lương của những "nô ti của nhân dân" (viên chức nhà nước), dù đã được tăng vào năm 2001 nhưng vẫn ở dưới mức lương trước khi cuộc khủng hoảng diễn ra; (c) sự đầu tư thiếu hiệu quả vào hoạt động, chi phí duy trì những chương trình từ thiện dẫn đến nợ nần chồng chất. Cuối cùng, trong khi những nhà hảo tâm bắt đầu những chi tiêu tái diễn, chính phủ Lào lại bắt đầu giải quyết vấn đề diện tích xây dựng, cải thiện quản lý chi tiêu công cộng (PEM), và thành lập các huyện ưu tiên hàng đầu cho chi tiêu công cộng.

- Sự thiếu minh bạch và trách

(\*) Bộ tài chính CH DCND Lào

nhệm giải trình, chính sách địa phương trung tâm còn tồn tại ngăn cản sự phát triển hơn nữa.

- Nguồn thu ngân sách, nguồn tài trợ giảm cũng làm giảm chi tiêu. Giữa những năm 2001-05, nguồn thu ngân sách giảm 2% GDP phần lớn là do sự giảm hụt tiền thu từ nguồn gỗ. Ngân sách giảm cùng với nguồn viện trợ nước ngoài giảm (cùng giảm trong cùng giai đoạn từ 11% xuống còn 6,5% GDP) đã dẫn đến sự siết chặt chi tiêu. Tổng mức chi tiêu giảm trong suốt giai đoạn này từ 20% GDP xuống còn 15,9% GDP đã phản ánh sự giảm sút của chi tiêu được viện trợ. Tiêu dùng trong nước cũng đã giảm, từ 12,8% GDP xuống còn 11% GDP

- Ngoài ra, tiền phải trả lương và nợ nước ngoài đã đặt vấn đề chi tiêu lên hàng đầu. Chi trả tiền lương tăng lên từ 2,7% GDP tới 3,6% GDP và chủ yếu là ở Bộ Quốc Phòng. Hệ quả là sự sụt giảm này gây ra sự mất cân đối ở các ngành không phải trả lương khác dẫn đến sự thiếu hụt trầm trọng những ngân quỹ cho những hoạt động khác và nợ trong nước chất chồng.

- Như một điều tất yếu, nguồn tài chính quyền góp cá nhân đã thay thế cho những nguồn được cho là "đúng đầu" khác. Kể từ năm 2001, những ảnh hưởng của cả sự sụt giảm ngân sách lẫn sự gia tăng chi trả nợ và phục vụ quốc phòng là chi tiêu các khoản này còn hơn cả việc chi cho các ngành cần ưu tiên. Tiến dành cho nông nghiệp và cơ sở hạ tầng bị cắt giảm thậm chí còn mạnh hơn cả cho giáo dục và y tế, trong khi những ngành này được coi là một phần của danh mục như chi tiêu thiết yếu cho quốc gia. Chi tiêu quốc nội cho giảm đã dẫn đến sự thay thế ngân sách của nhà nước Lào bằng ngân quỹ của cá nhân đơn vị quyền góp cá nhân. Những đơn vị này đang tài trợ ngày càng nhiều cho các lĩnh vực được ưu tiên, đó là: phát triển nông nghiệp, y tế và phi sử dụng nước sạch.

### Quản lý tài chính công

- PEMSP đã thông qua. Vào năm 2005, với sự thông qua của Bộ tài chính (MOF) và văn phòng thủ tướng (POM), chính phủ Lào (GOL) đã thông qua một chương trình củng cố quản lý chi tiêu công cộng trong nhiều 5 năm.

Chương trình trên bao gồm 5 mục: (a) dự thảo ngân sách tài chính, (b) tính toán, báo cáo, thi hành ngân sách, (c) chính quyền địa phương, (d) dự thảo luật, và (e) không gian xây dựng. Trong chương trình củng cố quản lý chi tiêu dài hạn đang hướng đến cộng đồng, Bộ tài chính (MOF) chịu trách nhiệm bổ sung phối hợp tiến hành.

- Kế hoạch tài chính và sự chuẩn bị ngân sách tồn tại 4 vấn đề lớn: (a) dự báo tài chính thiếu thực tế dẫn tới mất kiểm soát chi tiêu do phân phối ngân sách tùy tiện, (b) không có cơ chế đảm bảo cho các tỉnh thành liên quan để phản ánh kế hoạch ưu tiên của chính phủ; (c) qui trình thực hiện ngân sách bị vấp ở mỗi cơ quan và tùy theo loại chi tiêu; và (d) qui trình ngân sách bị đè nén quá mức.

- Những tính toán, báo cáo tài chính, thực hiện ngân sách cũng để lộ 4 vấn đề cơ bản: (a) sự yếu kém của cơ quan chức năng và đội ngũ cán bộ kho bạc các cấp; (b) hệ thống báo cáo, tính toán, kiểm soát tài chính yếu kém của kho bạc nhà nước; (c) thực hiện thiếu hiệu quả những kế hoạch thu hút công chúng, công tác giám sát và kết quả; và (d) thiếu sót trong tính toán và minh bạch. Các vấn đề khác trong báo cáo, tính toán thi hành ngân sách bao gồm cả giám sát thiếu chặt chẽ và quản lý tiền mặt kém, kể cả ở cấp tỉnh. Chính phủ Lào đã hướng tới báo cáo, lập hồ sơ chi tiêu đúng lúc, ví dụ như tăng cường chức năng kho bạc, ổn định và phát triển GFIS.

- Luật ngân sách hiện hành (1994) không thống nhất với

chính sách phi tập trung hóa ở Lào PDR kể từ năm 2001. Hệ thống những quan hệ tài chính giữa trung ương và địa phương vấp phải những yếu kém về cấu trúc, trong đó có sự kiểm soát ngân sách rộng rãi của các tỉnh, cách thức được chi trả (đối với những tỉnh còn thừa sau khi giải ngân) trung ương, và những khối ngân sách được chuyển đến để sử dụng lấp đầy lỗ hổng tài chính của những tỉnh bị thâm hụt. Luật pháp không nêu rõ vai trò và trách nhiệm của các cơ quan chức năng khác nhau và mức độ liên quan của chính phủ, hay như vai trò và trách nhiệm của quốc hội trong quá trình rải ngân. Do đó, các huyện, các tỉnh có một vai trò cốt yếu trong PEM quốc gia.

- Năng lực địa phương cần được củng cố. Trong khi chính phủ đang dành nhiều quan tâm cho diện tích xây dựng bởi các nhà đầu tư khắp nơi và những cố vấn được thuê thì Lào PDR thiếu hụt trầm trọng đội ngũ quản lý tài chính công có kỹ năng. Những kỹ năng này có thể là kỹ năng phân tích, lên kế hoạch chi tiêu công cộng, cho đến quản lý ngân sách thu mua tính toán, kiểm toán, thông tin tài chính và công nghệ viễn thông. Ở cấp địa phương thì những kỹ năng kể trên còn rất yếu kém. Những cơ chế về không gian xây dựng thì không đồng bộ, những công trình xây bằng tiền của cá nhân còn rời rạc, đơn lẻ.

- Quản lý tài chính ở chính quyền địa phương

Bộ tài chính đã bắt đầu thử nghiệm tập huấn COA cho ngành giáo dục và đội ngũ cán bộ tài chính các tỉnh.

Quá trình phát triển mô hình quản lý tài chính tiên tiến dựa trên Luật Ngân Sách mới đang được triển khai ở các tỉnh. Mô hình này sẽ được ứng dụng trong những năm tới.

### Một số giải pháp

Thứ nhất, Tăng quá trình phi tập trung hóa quyền lực để nâng

cao trách nhiệm và năng lực cho chính quyền các địa phương: Ngân sách địa phương (thuế sử dụng, thuế tài sản, thuế thu nhập cá nhân, bằng lương, thuế tiêu thụ, và thuế kinh doanh)

Rất nhiều quốc gia trên thế giới đã thực hiện theo cách phân tán bớt quyền lực của chính phủ. Và mô hình cách thứ này đã được nhân rộng không chỉ ở những nước đã phát triển mà một số nước đang phát triển cũng đang nỗ lực cố gắng hạn chế quyền ra quyết định độc nhất của trung ương chính phủ. Ở phương tây, sự giảm bớt quyền lực là công cụ hiệu quả cho việc tái tổ chức chính phủ để cung cấp chi phí hàng hóa và dịch vụ công cộng ở thời "hậu trợ cấp" một cách hiệu quả. Những nước đang phát triển đang chuyển dần mô hình phi tập trung quyền lực chính phủ để thoát khỏi cái bẫy cai trị không hiệu quả, kinh tế kém bền vững và kinh tế phát triển mất cân đối. Sự phi tập trung quyền lực tài chính của các cơ quan hiện nay tạo ra sự phát triển kinh tế nói chung, hệ thống luật pháp tự nhiên, quá trình cải cách kinh tế và chính trị tiến triển, thành lập tổ chức tài chính và tiền tệ, sự căng thẳng đang tăng lên vì sự khác biệt kinh tế, tôn giáo và dân tộc. Bản chất của các cơ quan tổ chức này quyết định tới kế hoạch hệ thống tài chính liên đa quốc gia và ảnh hưởng tới kết quả của quá trình cải cách sự phi tập trung hóa quyền lực tài chính.

**Thứ hai,** Tăng cường quản lý tài chính công

Thực trạng yếu kém hiện thời đòi hỏi sự quản lý tốt hơn. Bắt nguồn từ kế hoạch tài chính và những bổ sung, thay đổi thái độ chỉ tiêu công là chìa khóa cho việc nâng cao hiệu quả, công bằng. Tăng cường giám sát thường xuyên, can thiệp đúng lúc khi phát hiện vấn đề. Khuyến khích chiến dịch "Một huyện một sản phẩm" (ODOP) để tăng thêm sản phẩm do trong nước sản xuất và giảm bớt nhập

khẩu, và nhập siêu.

**Thứ ba,** Tăng lương cho cán bộ chính phủ ít nhất là phải đáp ứng được những nhu cầu cơ bản và đặc biệt khích lệ nhân viên ngành thuế và cán bộ hải quan.

### Những đề xuất đóng góp

- Tăng lương cho cán bộ thuế và hải quan cao hơn ít nhất từ 10% đến 15% so với những nhân viên chính phủ khác.

- Phạt thật nặng hình vi không thực hiện hay vi phạm luật lệ cả biện pháp hành chính lẫn tài chính. Mục đích của hành động này hướng về tài chính hơn là con người. Mục đích không phải chỉ bãi chức những cá nhân vi phạm mà còn phải giữ gìn được tài sản và của cải đúng chỗ.

- Tăng cường giám sát và tiến hành phạt thật nặng những vi phạm.

- Thiết lập tiêu chuẩn cho những doanh nghiệp vừa và lớn qua quá trình thu thập và phân tích dữ liệu kỹ càng.

- Thiết lập nhóm kiểm toán và thanh tra đặc nhiệm những người có trình độ cao, lý lịch trong sạch và có thành tích bằng cách tăng tiền thưởng lên 30% số tiền thu được.

- Nói thì dễ hơn làm, thế nhưng tôi thấy sẽ rất có ích nếu chúng ta có thể học tập từ người Nhật cách học cư xử, chẳng hạn như thái độ khiêm tốn nhún nhường, tính chăm chỉ lao động, cách quản lý thời gian, học tập một người mẹ tiết kiệm. Đó là lý do tại sao nước Nhật được như ngày nay; chúng ta nên hỏi bản thân mình xem ta đang ở đâu, và làm thế nào để theo kịp những thái độ tuyệt vời đó.

- Thi hành luật hiệu quả hơn; luật được đưa ra thành văn bản và vẫn chưa được thi hành triệt để.

- Dự báo tài chính và phân tích giải ngân cẩn trọng xác hơn. Ngân sách và những chỉ tiêu cần được phản ánh quan điểm chân thực và công bằng. Thông tin không khớp đã dẫn tới việc ban hành những chiến lược và giải pháp không phù hợp.

- Thành lập thị trường vốn để tăng thêm ngân quỹ luôn sẵn có trong nền kinh tế. Bởi vì hầu hết những quốc gia Đông Á ít dựa vào vay mượn ngoài thị trường hơn là cổ phiếu hay vay ngân hàng. Thị trường cho vay nội địa các quốc gia châu Á còn tương đối nhỏ so với Mỹ hay Nhật Bản. Do danh tiếng còn nhỏ cho nên khả năng thanh toán tiền mặt còn ít và trực trực.

### Kết luận

Cải tiến cơ chế làm việc là chìa khóa để thành công, sự đóng góp về nguồn lực con người còn cần thiết hơn sự giàu có của thiên nhiên, do đó, để thu hút được những người có kiến thức, những nhân viên tài năng vào làm việc trong ban ngành chính phủ phải có ít nhất 3 điều kiện: động lực làm việc khuyến khích, niềm tự hào khi làm việc, và niềm đam mê khi làm việc.

Những nhà quản lý hành chính địa phương là trung tâm của sự thay đổi tổ chức hiệu quả này. Nghiên cứu cũng chỉ rõ ràng họ cũng có một loạt những sự lựa chọn quản lý và tổ chức đáp lại những sức ép bên ngoài, liệu những tổ chức cơ bản bị áp đặt bởi những chính phủ khác hay sự thay đổi về văn hóa kinh tế, xã hội đang ảnh hưởng đến cách làm việc của họ. Đầu tiên, việc giảm bớt quyền lực của chính phủ đang tạo ra một môi trường phù hợp, một môi trường có sự đồng nhất về chính trị quốc gia, sự ủng hộ về hiến pháp, pháp luật, sự quản trị mang tính trung lập và một chính quyền địa phương được đại thọ tử tế. Môi trường đó là tiền đề cho việc thiết lập chương trình phi tập trung quyền lực tài chính liên tục. Thứ hai, trong khi bình luận cách để tăng cường ngân quỹ, anh ta đã đưa ra gợi ý là thay vì chú trọng vào quá nhiều những khoản thuế nhỏ lẻ, chính quyền địa phương nên tập chung vào những nguồn thu lớn như thuế tài sản, phí sử dụng, những nguồn thu này liên tục tăng ngân sách đại phương./