

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH
KHOA TÀI CHÍNH CÔNG

TIỂU LUẬN
MÔN TÀI CHÍNH CÔNG

Học viên: Vũ Thị Thuý Hà

Lớp : CH15A

ĐỀ TÀI:

**Kiểm soát chi tiêu công và quản lý Ngân sách Nhà nước ở Việt Nam:
Thực trạng và giải pháp**

GIÁO VIÊN HƯỚNG DẪN:

TS Nguyễn Ngọc Thao – Phó Khoa Tài chính công

Hà Nội, tháng 3/2011

A. MỞ ĐẦU

Thời gian qua, nền kinh tế thế giới đã có những dấu hiệu hồi phục bước đầu sau cuộc khủng hoảng tài chính-tiền tệ năm 2008, được coi là tồi tệ nhất kể từ khi xảy ra cuộc Đại suy thoái năm 1930-1933. Bước sang năm 2011, kinh tế thế giới được dự báo tiếp tục phục hồi nhờ sự tăng trưởng của nhóm nước đang phát triển, đặc biệt là Trung Quốc và Ấn Độ, cùng với việc Mỹ và Nhật Bản thực thi các gói kích thích kinh tế bổ sung cuối năm 2010.

Ở nước ta, dưới sự lãnh đạo của Đảng, giám sát của Quốc hội, sự điều hành quyết liệt, linh hoạt và kịp thời của Chính phủ, cộng với nỗ lực của cả hệ thống chính trị, cộng đồng doanh nghiệp và toàn dân, nền kinh tế cũng từng bước phục hồi và lấy lại đà tăng trưởng khá nhanh, vững chắc. Năm 2010, tăng trưởng Tổng sản phẩm quốc nội (GDP) của nước ta đạt 6,78%, cao hơn kế hoạch đề ra (6,5%). Tính trong cả năm, tăng trưởng GDP quý sau cao hơn quý trước (quý I tăng 5,84%, quý II tăng 6,44%, quý III tăng 7,18%, quý IV tăng 7,34%). Tất cả các ngành, lĩnh vực đều đạt tốc độ tăng trưởng cao hơn so với cùng kỳ năm trước. Cụ thể, nông-lâm-thủy sản tăng 2,78%; công nghiệp và xây dựng tăng 7,7%; dịch vụ tăng 7,52%; giá trị sản xuất công nghiệp tăng 14%; tổng mức bán lẻ và doanh thu dịch vụ tiêu dùng tăng 24,5%; kim ngạch xuất khẩu đạt 72,2 tỷ USD (tăng 26,4%); kim ngạch nhập khẩu đạt 84,8 tỷ USD (tăng 21,2%); tổng vốn đầu tư toàn xã hội tăng 17,1% (chiếm 42% GDP); tình hình chính trị - xã hội ổn định, an ninh và trật tự an toàn xã hội được bảo đảm; an sinh xã hội và phúc lợi xã hội từng bước được nâng cao.

Tuy nhiên, bước sang đầu năm 2011, tình hình trong nước và quốc tế có nhiều thay đổi bất lợi, báo hiệu những khó khăn có thể ảnh hưởng tiêu cực đến mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và đẩy lùi những thành quả đạt được trong thời gian qua.

Trên bình diện quốc tế, bất ổn kinh tế - chính trị tại Trung Đông và Bắc Phi; cuộc khủng hoảng nợ công dai dẳng ở Khu vực sử dụng đồng tiền chung châu Âu (Euro); sự yếu kém của hệ thống ngân hàng, bấp bênh của thị trường nhà ở, thị trường bất động sản và tỷ lệ thất nghiệp cao ở các nước phát triển... là những nguyên nhân đẩy mặt bằng giá cả thế giới trong hai tháng đầu năm tăng lên mức đáng ngại. Theo thống kê của Quỹ Tiền tệ thế giới (IMF), chỉ số giá hàng hoá chung thế giới trong tháng 1/2011 tiếp tục tăng so với tháng 12/2010, sau khi đã tăng tới 32,3% so với cùng kỳ năm 2009. Đáng chú ý, giá các mặt hàng nguyên liệu thô nông nghiệp tăng 9,9%; giá hàng kim loại tăng 5,2%; giá lương thực thực phẩm tăng 4,3%; giá năng lượng tăng 4,3%... Việc các chỉ số giá này tăng đã tác động đến lạm phát, khiến một số nước (như Trung Quốc, Hàn Quốc, Thái Lan, Indônêxia, Ấn Độ...) phải điều chỉnh chính

sách tài khoá và tiền tệ theo hướng thắt chặt để đối phó với lạm phát. Việt Nam cũng không ngoại lệ khi chính phủ đã phải điều chỉnh tăng giá một số mặt hàng trọng yếu như xăng, dầu, điện, than; đồng thời điều chỉnh tỷ giá với biên độ lên tới 9,3%. Những quyết định điều chỉnh này đang tạo áp lực tăng giá lớn đối với hàng hoá tiêu dùng trong nước.

Trên bình diện trong nước, mặc dù hoạt động kinh tế xã hội trong hai tháng đầu năm nhìn chung vẫn duy trì đà phát triển của năm 2010 với nhiều chỉ tiêu kinh tế quan trọng đạt khá so với cùng kỳ năm trước (sản xuất công nghiệp ước tăng 14,6%, kim ngạch xuất khẩu ước tăng 40,3%, tổng mức bán lẻ hàng hoá và doanh thu dịch vụ tiêu dùng ước tăng 23,7%...), nhưng tình hình cũng đã phát sinh nhiều khó khăn, thách thức. Thiên tai, thời tiết tác động bất lợi đến hoạt động sản xuất và đời sống của người dân; dự trữ ngoại hối thấp; khả năng thanh khoản của nền kinh tế chậm được cải thiện và chỉ số giá tiêu dùng tăng cao (3,87%)...

Trước những diễn biến mới này, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 24/02/2011 về những giải pháp chủ yếu tập trung kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô và bảo đảm an sinh xã hội. Trước đó, Chính phủ cũng đã ban hành Nghị quyết số 02/NQ-CP ngày 09/01/2011 về những giải pháp chủ yếu chỉ đạo, điều hành thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán Ngân sách nhà nước năm 2011.

Trong số 7 giải pháp chính nêu lên trong Nghị quyết 11/NQ-CP, đáng chú ý nhất là hai giải pháp đầu tiên, nêu rõ chính phủ sẽ thực hiện chính sách tài khoá và tiền tệ theo hướng thắt chặt, cắt giảm đầu tư công, giảm bội chi Ngân sách Nhà nước. Trong đó, rà soát cắt giảm đầu tư công đóng vai trò quan trọng nhằm hạ nhiệt lạm phát vốn đã lên tới mức 11,75% trong năm 2010.

Xuất phát từ tầm quan trọng của việc rà soát cắt giảm đầu tư công và giảm bội chi Ngân sách Nhà nước trong bối cảnh Chính phủ đặt ưu tiên hàng đầu hiện nay là tập trung kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô và bảo đảm an sinh xã hội, em xin lựa chọn đề tài tiểu luận là “Kiểm soát chi tiêu công và quản lý Ngân sách nhà nước ở Việt Nam: Thực trạng và Giải pháp”. Do đây là một đề tài khó, kiến thức của bản thân có hạn nên dù rất cố gắng, em cũng không tránh khỏi thiếu sót. Em rất mong nhận được sự quan tâm chỉ dạy của thầy hướng dẫn: Tiến sĩ Nguyễn Ngọc Thao – Phó Khoa Tài chính Công.

B. NỘI DUNG

CHƯƠNG I: MỘT SỐ NỘI DUNG VỀ QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

I. Khái niệm Ngân sách Nhà nước

Có nhiều quan niệm về Ngân sách Nhà nước (NSNN) xuất phát từ các cách tiếp cận khác nhau. Luật NSNN Việt Nam năm 2002 định nghĩa: *Ngân sách Nhà nước là toàn bộ các khoản thu chi của Nhà nước đã được cơ quan có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.*

NSNN là quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của Nhà nước. NSNN vừa là nguồn lực để nuôi dưỡng bộ máy, vừa là công cụ hữu hiệu trong tay Nhà nước để điều tiết nền kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội.

NSNN phản ánh mối quan hệ kinh tế giữa một bên là Nhà nước và một bên là các chủ thể khác trong xã hội trong quá trình phân phối tổng sản phẩm quốc dân dưới hình thức giá trị. Việc bố trí ngân sách thể hiện rất rõ những ưu tiên chiến lược cũng như quan điểm, cách thức Nhà nước giải quyết một hay nhiều vấn đề kinh tế - xã hội. Từ khái niệm trên, có thể hiểu:

- *Dưới góc độ lý thuyết*, NSNN thể hiện các quan hệ kinh tế giữa Nhà nước và các chủ thể khác trong xã hội, là sự vận động của các nguồn tài chính gắn với quá trình tạo lập, sử dụng quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước phát sinh khi Nhà nước tham gia vào quá trình phân phối các nguồn tài chính quốc gia.

- *Dưới góc độ pháp lý*, NSNN được luật hoá cả hình thức và nội dung. Trình tự và biện pháp thu, chi NSNN là sự cụ thể hoá quyền lực của Nhà nước trong lĩnh vực ngân sách.

- *Dưới góc độ tác nghiệp chuyên môn*, NSNN là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước được dự toán và thực hiện trong một năm, theo một quy trình bao gồm các khâu lập dự toán, chấp hành và quyết toán NSNN.

- *Dưới góc độ quản lý vi mô*, NSNN là một trong các công cụ mạnh mẽ Nhà nước thực hiện chức năng, nhiệm vụ và tác động vào nền kinh tế.

II. Vai trò của NSNN

Vai trò của NSNN trong nền kinh tế thị trường về mặt chi tiết có thể đề cập đến nhiều nội dung và những biểu hiện đa dạng khác nhau, song có thể khái quát trên các khía cạnh sau:

1. Vai trò của một ngân sách tiêu dùng: Nhằm đảm bảo duy trì sự tồn tại và hoạt động của bộ máy Nhà nước

NSNN đảm bảo tài chính cho bộ máy của nhà nước bằng cách khai thác, huy động các nguồn lực tài chính từ mọi lĩnh vực, mọi thành phần kinh tế, dưới các hình thức bắt buộc, tự nguyện. Trong đó, quan trọng nhất vẫn là nguồn thu từ thuế. Việc khai thác, tập trung các nguồn tài chính này phải được tính toán sao cho đảm bảo được sự cân đối giữa nhu cầu của nhà nước với doanh nghiệp và dân cư, giữa tiêu dùng và tiết kiệm.

Các nguồn tài chính sau khi tập trung sẽ được tiến hành phân phối để đáp ứng nhu cầu chi tiêu của Nhà nước theo tỷ lệ hợp lý nhằm vừa đảm bảo duy trì hoạt động và sức mạnh của bộ máy nhà nước, vừa đảm bảo thực hiện các chức năng kinh tế - xã hội của Nhà nước đối với các lĩnh vực khác nhau của nền kinh tế.

Kiểm tra, giám sát việc phân phối và sử dụng các nguồn tài chính từ NSNN nhằm đảm bảo cho việc phân phối và sử dụng đó được tiến hành hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả, đáp ứng các nhu cầu của QLNN và phát triển kinh tế - xã hội.

2. Vai trò của ngân sách phát triển: Là công cụ thúc đẩy tăng trưởng, ổn định và điều chỉnh kinh tế vĩ mô của Nhà nước

Thông qua NSNN, Nhà nước định hướng đầu tư và điều chỉnh cơ cấu của nền kinh tế theo cả cơ cấu vùng, ngành.

Thông qua chi NSNN, Nhà nước đầu tư cho kết cấu hạ tầng, tạo điều kiện thuận lợi cho sản xuất – kinh doanh phát triển, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nâng cao đời sống dân cư.

Bằng nguồn chi NSNN hàng năm, NN tạo lập các quỹ dự trữ về hàng hoá và tài chính. Trong trường hợp thị trường biến động, giá cả tăng quá cao hoặc xuống quá thấp, nhờ vào lực lượng dự trữ hàng hoá và tiền, Nhà nước có thể điều hoà cung cầu để bình ổn giá cả, bảo vệ lợi ích của người tiêu dùng và người sản xuất.

Nhà nước cũng có thể chống lạm phát bằng việc cắt giảm chi NSNN, tăng thuế tiêu dùng, khống chế cầu, giảm thuế đầu tư để khuyến khích đầu tư mở rộng sản xuất kinh doanh, tăng cường cung. Ngoài ra, Nhà nước cũng có thể sử dụng các công cụ vay nợ như công trái, tín phiếu kho bạc.... để hút bớt lượng tiền mặt trong lưu thông, giảm sức ép về giá cả và bù đắp thâm hụt ngân sách.

3. NSNN đóng vai trò quan trọng thực hiện công bằng xã hội và giải quyết các vấn đề xã hội

Nền kinh tế thị trường với sức mạnh thần kỳ của nó luôn chứa đựng những khuyết tật tự thân không thể sửa chữa, đặc biệt về mặt xã hội như: tạo ra bất bình đẳng về thu nhập, chênh lệch mức sống và các tệ nạn xã hội... Trong bối cảnh đó, NSNN đóng vai trò quan trọng trong việc thực thi công bằng và giải quyết các vấn đề xã hội nảy sinh. Vai trò đó được thể hiện thông qua các hoạt động thu chi của NSNN, việc điều chỉnh thu nhập giữa các tầng

lớp dân cư, giảm bớt những điều bất hợp lý trong phân phối, đảm bảo công bằng tương đối và góp phần giải quyết các vấn đề xã hội khác.

Trong thực hiện công bằng, Nhà nước cố gắng tác động theo hai hướng: giảm bớt các thu nhập cao và nâng đỡ các thu nhập thấp để rút ngắn khoảng cách chênh lệch thu nhập giữa các tầng lớp dân cư. Việc giảm bớt thu nhập cao có thể được thực hiện dưới hình thức đánh thuế lũy tiến vào thu nhập cao (thuế thu nhập cá nhân), đánh thuế tiêu thụ đặc biệt vào những mặt hàng xa xỉ chỉ phục vụ cho một nhóm nhỏ giàu có trong xã hội (thuế ô tô, rượu bia, thuốc lá, xì gà, nước hoa...). Còn việc nâng đỡ các thu nhập thấp được thực hiện dưới hình thức giảm thuế và/hoặc trợ giá cho những mặt hàng thiết yếu như lương thực, điện, nước và trợ cấp xã hội cho những người có thu nhập thấp, hoàn cảnh khó khăn.

Trong việc giải quyết các vấn đề xã hội, Nhà nước thông qua NSNN để tài trợ cho các loại hình dịch vụ công như giáo dục, y tế, văn hoá, các chương trình việc làm, chính sách dân số, xoá đói giảm nghèo, phòng chống tệ nạn xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng....

III. Những nội dung thu, chi chủ yếu của NSNN

1. Thu NSNN

Là việc NN dùng quyền lực của mình tập trung một phần nguồn tài chính quốc gia để hình thành quỹ NSNN. Như vậy, có thể thấy sự tồn tại, phát triển của NN là điều kiện xuất hiện các khoản thu ngân sách và ngược lại, các khoản thu ngân sách là tiền đề tài chính giúp NN thực hiện nghĩa vụ của mình.

Các khoản thu NSNN bao gồm:

- Thu từ khai thác và bán các nguồn tài nguyên thiên nhiên
- Thu từ thuế và phần nộp ngân sách từ các khoản phí, lệ phí
- Thu từ kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh của NN: thu hồi vốn, thu hồi tiền cho vay, thu nhập từ vốn góp
- Thu từ mở rộng cung tiền
- Vay nợ, viện trợ
- Các khoản thu từ sự đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân
- Các khoản thu khác

2. Chi NSNN

Chi NSNN là việc chi tiêu của Nhà nước cho các mục tiêu công theo những định hướng nhất định. Nói cách khác, đó là việc phân bổ và sử dụng quỹ NSNN để thực hiện các chức năng của NN theo các nguyên tắc nhất định đã được quy định trước.

Các khoản chi NSNN bao gồm:

- Chi thường xuyên
- Chi đầu tư phát triển
- Chi trả nợ, cho vay
- Chi bổ sung quỹ dự trữ

- Chi khác

IV. Tiêu chuẩn của một ngân sách tốt: Một ngân sách tốt phải đảm bảo các yêu cầu sau:

- Đảm bảo kỷ luật ngân sách, đảm bảo hiệu quả và cho phép thoả mãn nhu cầu của cộng đồng;
- Phải có tầm nhìn dài hạn và chỉ ra được hiệu quả của các lựa chọn công;
- Dự báo trước các khoản thu và nhiệm vụ chi tiêu để xây dựng chính xác kế hoạch thu, chi;
- Đảm bảo có sự tham gia của cộng đồng và thể hiện được các lợi ích khác nhau;
- Đảm bảo tính công khai, minh bạch để ngăn chặn tình trạng thất thoát, trốn thuế hoặc lạm dụng chi tiêu công;
- Đảm bảo tính bền vững của ngân sách: Cho phép dễ dàng nắm bắt mục tiêu, thách thức, tạo điều kiện thuận lợi cho việc điều chỉnh những thay đổi của môi trường.

V. Một số vấn đề trong quản lý ngân sách bền vững

Quản lý ngân sách bền vững cần lưu ý một số vấn đề sau:

- Phải tăng cường quy trách nhiệm và công khai ngân sách (gắn kết quá thực hiện với trách nhiệm của cá nhân, tập thể sử dụng và/hoặc ra quyết định sử dụng NSNN).
- Đảm bảo tính công khai minh bạch trong quản lý ngân sách (thông tin rõ ràng, đúng lúc, phân định rõ vai trò và trách nhiệm, đồng thời chỉ rõ những chỉ tiêu, chính sách và các khoản mục ưu tiên nhằm giảm thiểu nguy cơ tham nhũng, thất thoát do sử dụng ngân sách không hiệu quả).
- Tạo lập tầm nhìn trong trung hạn và dài hạn cho ngân sách (đảm bảo tính dự báo của ngân sách, chú trọng yếu tố phương pháp, chiến lược của quản lý NSNN để tránh nguy cơ đưa ra những dự toán NSNN không đúng, không sát với thực tế, hoặc đẩy các khoản chi ra ngoài phạm vi xem xét).

VI. Các nguyên tắc cơ bản trong quản lý NSNN

Quản lý tốt NSNN phải đáp ứng bốn nguyên tắc sau:

1. Tính trách nhiệm:

Tính trách nhiệm gồm có 2 bộ phận cấu thành là (1) trách nhiệm giải trình về các hoạt động ngân sách và (2) lường trước các tác động có thể xảy ra khi đưa ra các quyết định về ngân sách. Tính trách nhiệm được xem xét trên hai khía cạnh: trách nhiệm đối với cơ quan quản lý cấp trên và trách nhiệm đối với công chúng, xã hội.

Muốn tăng cường trách nhiệm giải trình đòi hỏi phải phân định rõ quyền hạn và trách nhiệm của từng cơ quan trong chính phủ đối với NSNN. Nói cách

khác, tăng cường trách nhiệm giải trình phải được gắn liền với quá trình quy trách nhiệm trong quản lý ngân sách.

2. Tính minh bạch

Tính minh bạch có nghĩa là mọi thông tin về tài chính và ngân sách đều phải được công khai hoá, đảm bảo cho mọi tầng lớp dân cư có thể tham gia theo dõi và giám sát các hoạt động ngân sách. Minh bạch tài chính ở đây không chỉ là việc công bố các thông tin về ngân sách, mà còn phải đảm bảo tính tin cậy, kịp thời và dễ hiểu của các thông tin đó. Tính minh bạch được xem là cơ sở thiết yếu cho việc cải tiến công tác quản lý tài chính theo hướng nâng cao hiệu quả và hiệu lực.

3. Tính tiên liệu: tạo ra cho ngân sách tầm nhìn trung và dài hạn

Tính tiên liệu thể hiện ở chỗ mọi đạo luật hay quy định về ngân sách phải rõ ràng, có tính dự báo và được thực thi một cách thống nhất, liên tục. Tính tiên liệu giúp các cơ quan công quyền cũng như khu vực tư nhân đưa ra được những định hướng tốt cho chiến lược phát triển quốc gia, chiến lược phát triển của ngành, vùng và chiến lược phát triển của đơn vị, từ đó đưa ra các quyết định đúng đắn cho hoạt động của mình.

4. Sự tham gia của xã hội

Các hoạt động của Nhà nước nhằm mục đích phục vụ xã hội. Vì vậy, một ngân sách tốt phải phản ánh được lợi ích của đông đảo tầng lớp, bộ phận, cộng đồng dân cư vào trong các chính sách và hoạt động thu, chi ngân sách.

Sự tham gia của xã hội, người dân vào công tác quản lý NSNN được thực hiện trong suốt chu trình ngân sách, từ khâu lập dự toán, chấp hành đến quyết toán ngân sách. Sự tham gia đầy đủ của xã hội không chỉ thể hiện rõ nguyên tắc dân chủ trong quản lý ngân sách, mà còn giúp làm cho ngân sách minh bạch hơn, các thông tin trong ngân sách trung thực, chính xác hơn. Đồng thời, việc tăng cường sự tham gia của người dân sẽ tạo điều kiện giúp người dân, xã hội thực thi quyền giám sát của mình đối với các hoạt động của NN.

CHƯƠNG II:

MỘT SỐ NỘI DUNG VỀ QUẢN LÝ CHI TIÊU CÔNG

I. Chi tiêu công

1. Các cách hiểu về chi tiêu công

Chi tiêu công phản ánh những lựa chọn chính sách của Chính phủ trong việc quyết định cung cấp những loại hàng hoá, dịch vụ nào; với khối lượng, chất lượng bao nhiêu và trong thời gian bao lâu. Hiểu rộng hơn, chi tiêu công phản ánh định hướng, chiến lược phát triển kinh tế- xã hội của Chính phủ trong từng giai đoạn. Nếu tiếp cận từ góc độ này, hiện tại có 2 cách hiểu khác nhau về chi tiêu công:

- Thứ nhất, hiểu chi tiêu công theo nghĩa hẹp hay còn gọi là chi tiêu Chính phủ. Khi đó, chi tiêu công là toàn bộ những chi phí cho việc cung cấp hàng hoá, dịch vụ thông qua ngân sách công, tức là lượng tiền mà Chính phủ trích ra từ ngân sách để đáp ứng các khoản chi tiêu này. Ví dụ: Chính phủ trích ngân sách để chi cho giáo dục, quốc phòng...

- Thứ hai, hiểu chi tiêu công theo nghĩa rộng, tức là phải tính toán toàn bộ những chi phí phát sinh khi đưa ra bất kỳ quyết định hay chính sách ngân sách nào. Cách tính này sẽ giúp phản ánh được hết những tác động của một quyết định công đối với toàn bộ nền kinh tế quốc dân, vì hầu hết các quyết định hay chính sách của Chính phủ đều trực tiếp hoặc gián tiếp tác động đến chi tiêu của khu vực tư nhân, do vậy sẽ ảnh hưởng đến sự phân bổ nguồn lực chung của nền kinh tế. Ví dụ: khi chính phủ thông qua quy định buộc tất cả các doanh nghiệp phải lắp đặt hệ thống xử lý nước thải để bảo vệ môi trường thì quyết định đó cũng sẽ buộc khu vực tư nhân phải bỏ ra một chi phí đáng kể để chấp hành quy định của Nhà nước. Hoặc khi Chính phủ ấn định lãi suất ưu đãi cho các DNNN thì thực chất đây là một hình thức trợ cấp ngầm, nhưng khoản trợ cấp này lại không được phản ánh trực tiếp qua ngân sách.

Hiểu một cách khái quát nhất, *chi tiêu công là tổng hợp các khoản chi của chính quyền trung ương, chính quyền địa phương; các doanh nghiệp nhà nước và toàn dân khi cùng trang trải kinh phí cho các hoạt động do Chính phủ quản lý.*

Khái niệm trên phản ánh đầy đủ hơn “các chi phí xã hội của hoạt động của Chính phủ”. Tuy nhiên, do những khó khăn rất lớn trong việc tính toán các chi phí này nên thông thường người ta chỉ đề cập đến chi tiêu theo nghĩa hẹp. Khi đó, *chi tiêu công là các khoản chi tiêu của các cấp chính quyền, các đơn vị quản lý hành chính, các đơn vị sự nghiệp công được Chính phủ tài trợ và kiểm soát.*

Theo cách hiểu này, trừ các khoản chi của các quỹ ngoài ngân sách, về cơ bản chi tiêu công thể hiện các khoản chi NSNN hàng năm đã được Quốc hội thông qua. Chi tiêu công phản ánh giá trị của các loại hàng hoá, dịch vụ mà Chính phủ mua vào để cung cấp cho xã hội nhằm thực hiện các chức năng của Nhà nước.

Theo quan điểm của các nhà kinh tế học cổ điển, chi tiêu công là những khoản chi có tính chất tiêu dùng. Vì vậy, cần phải giới hạn tối đa mọi khoản chi tiêu của chính phủ để tránh lãng phí nguồn lực của đất nước.

Trong nền kinh tế thị trường hiện đại, Nhà nước đóng vai trò là trung tâm của quá trình tái phân phối thu nhập trong xã hội. Thông qua các khoản chi tiêu công, Nhà nước cung ứng lại cho xã hội những khoản thu nhập đã lấy đi của xã hội từ các khoản nộp thuế bằng cách cung cấp những hàng hoá, dịch vụ công cần thiết mà khu vực tư nhân không có khả năng cung cấp hoặc cung cấp không hiệu quả. Với cơ chế này, Nhà nước thực hiện tái phân phối thu nhập của xã hội theo hướng đảm bảo công bằng hơn, khắc phục những khuyết tật của cơ chế thị trường và đảm bảo kinh tế tăng trưởng ổn định, bền vững.

2. Phân loại chi tiêu công

a. Phân loại theo tính chất:

Cách phân loại này được thực hiện dựa trên việc xem xét các khoản chi tiêu công có thực sự đòi hỏi tiêu hao nguồn lực của nền kinh tế quốc dân hay không. Theo đó, chi tiêu công được chia thành chi mua sắm hàng hoá, dịch vụ và chi chuyển nhượng.

Chi mua sắm hàng hoá, dịch vụ: Là những khoản chi tiêu đòi hỏi các nguồn lực của nền kinh tế. Việc khu vực công sử dụng những nguồn lực này sẽ loại bỏ việc sử dụng chúng vào các khu vực khác. Vì thế, với một tổng nguồn lực có hạn của nền kinh tế, vấn đề đặt ra là cần phải cân nhắc nên chi tiêu vào đâu sẽ có hiệu quả nhất.

Chi chuyển giao hay chi có tính chất phân phối lại như chi lương hưu, trợ cấp, phúc lợi xã hội: Những khoản chi tiêu này không thể hiện yêu cầu của khu vực công cộng đối với các nguồn lực thực của xã hội, vì chúng đơn thuần chỉ là sự chuyển giao từ người này sang người khác thông qua khâu trung gian là khu vực công. Tuy nhiên, nói như vậy không có nghĩa chi chuyển giao không gây tổn thất gì cho xã hội.

b. Phân loại theo chức năng:

Cách phân loại này thường được sử dụng trong đánh giá phân bổ nguồn lực của Chính phủ nhằm thực hiện các hoạt động và mục tiêu khác nhau của Chính phủ. Theo cách phân loại này, chi tiêu công bao gồm:

- *Chi thường xuyên:* Đây là nhóm chi phát sinh thường xuyên cần thiết cho hoạt động của các đơn vị khu vực công. Chi thường xuyên bao gồm chi lương, chi nghiệp vụ, chi quản lý các hoạt động.

- *Chi đầu tư phát triển*: Đây là nhóm chi gắn liền với chức năng phát triển kinh tế của Nhà nước. Chi đầu tư phát triển gồm có chi xây dựng cơ sở hạ tầng; đầu tư hỗ trợ các doanh nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực then chốt của nền kinh tế có sự quản lý và điều tiết của Nhà nước; chi hỗ trợ cho các quỹ hỗ trợ tài chính của Nhà nước; chi dự trữ quốc gia.

c. Phân loại theo quy trình lập ngân sách, gồm có:

- *Chi tiêu công theo các yếu tố đầu vào*: Nhà nước xác lập mức kinh phí cho các khoản chi tiêu công dựa trên danh sách liệt kê các khoản mua sắm những phương tiện cần thiết cho hoạt động của các cơ quan, đơn vị. Thông thường có các khoản mục cơ bản sau: chi mua tài sản cố định, chi mua tài sản lưu động, chi tiền lương và các khoản phụ cấp, chi bằng tiền khác.

- *Chi tiêu công theo đầu ra*: Kinh phí phân bổ cho một cơ quan, đơn vị không căn cứ vào các yếu tố đầu vào, mà dựa vào khối lượng công việc đầu ra và kết quả tác động đến mục tiêu hoạt động của đơn vị.

3. Vai trò của chi tiêu công

Chi tiêu công đóng vai trò quan trọng trong chính sách kinh tế. Hầu hết các khoản chi của Chính phủ đều nhằm vào một trong 3 mục tiêu chính, gồm: phân bổ nguồn lực, phân phối lại thu nhập và ổn định kinh tế vĩ mô. Vì vậy, chi tiêu công có một số vai trò cơ bản sau:

a. Vai trò phân bổ nguồn lực:

Một trong những vai trò quan trọng của Chính phủ là can thiệp vào nền kinh tế thị trường để khắc phục những khuyết tật của thị trường, như độc quyền, hàng hoá công cộng, ngoại ứng hay thông tin không đối xứng. Tất nhiên, cũng cần phải thấy rằng sự can thiệp của Chính phủ vào phân bổ nguồn lực không phải là chìa khoá vạn năng để giải quyết mọi vấn đề. Bởi lẽ, Chính phủ cũng có những hạn chế của mình và mọi chính sách can thiệp của Chính phủ đều kèm theo chi phí nhất định. Vì thế, nguyên tắc biên đã chỉ ra một tiêu chuẩn để đánh giá giá trị của các chính sách can thiệp của Chính phủ, đó là các chính sách đó phải mang lại cho xã hội những lợi ích lớn hơn những chi phí phát sinh mà xã hội phải gánh chịu.

b. Vai trò phân phối lại thu nhập:

Đây là một mục tiêu quan trọng đứng sau nhiều chính sách của Chính phủ. Chính phủ có thể thực hiện mục tiêu này bằng nhiều cách nhưng cách thức trực tiếp thường dùng nhất là đánh thuế lũy tiến và chi trợ cấp bằng tiền cho các đối tượng cần thiết. Việc Chính phủ cung cấp các dịch vụ y tế, giáo dục, nhà ở và các dịch vụ xã hội khác cũng là những trọng tâm của các chính sách phân phối lại. Ngoài ra, các hoạt động điều tiết như bảo vệ người tiêu dùng, chống độc quyền, đảm bảo an toàn lao động, vệ sinh thực phẩm... cũng mang hàm ý phân phối lại. Tuy nhiên, đứng sau mỗi mức độ phân phối lại đó

đều hàm chứa sự đánh đổi giữa hiệu quả và công bằng, vì nó có liên quan đến những chi phí nhất định để đảm bảo hoạt động phân phối lại mang tính hiệu quả cao.

c. Vai trò ổn định hoá nền kinh tế:

Các chính sách chi tiêu của Chính phủ giữ vai trò thiết yếu trong việc đạt được các mục tiêu kinh tế vĩ mô như cải thiện cán cân thanh toán, nâng cao tốc độ tăng trưởng dài hạn của nền kinh tế.

Chính sách kinh tế vĩ mô nhằm ổn định và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bao gồm các chính sách tài khoá (thuế và chi tiêu của Chính phủ) và chính sách tiền tệ (mức cung tiền, lãi suất, tín dụng). Bằng việc sử dụng một cách cẩn thận hai công cụ chính sách này, Chính phủ có thể tác động tới tổng chi tiêu của xã hội, tốc độ tăng trưởng kinh tế, tổng sản lượng, tỷ lệ người lao động có việc làm, mức giá cũng như tỷ lệ lạm phát của nền kinh tế.

4. Các nhân tố làm tăng chi tiêu công

Tỷ trọng chi tiêu công trong GDP thường có xu hướng tăng dần theo từng năm. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng này:

- *Thứ nhất là do sự mở rộng không ngừng vai trò của Nhà nước.* Khi xã hội ngày càng phát triển, ngày càng công nghiệp hoá thì hệ thống các mối quan hệ xã hội, thương mại và pháp lý trong nền kinh tế càng trở nên nhiều và phức tạp hơn. Khi đó, chính phủ cần phải có vị thế mạnh hơn để thiết lập và vận hành các tổ chức giải quyết những mối quan hệ đan xen đó. Điều này tất yếu dẫn đến sự tăng nhanh và mở rộng của chi tiêu công, đặc biệt trong lĩnh vực luật pháp và duy trì trật tự cho giao thông, liên lạc.

- *Thứ hai là do thu nhập bình quân đầu người tăng:* Quá trình tăng trưởng GDP trên đầu người cũng chính là quá trình phát triển của nền kinh tế từ trình độ thấp lên trình độ cao. Hiển nhiên trong quá trình đó, đầu ra của các hàng hoá công cộng cũng không ngừng tăng theo. Số liệu thống kê cho thấy, mức chi tiêu của hàng hoá công cộng không chỉ tăng về số tuyệt đối mà còn cả tỷ trọng trong GDP.

- *Thứ ba do thay đổi công nghệ:* Sự thay đổi công nghệ có ảnh hưởng lớn đến tỷ trọng chi tiêu cho hàng hoá công cộng, thể hiện qua việc làm thay đổi quy trình sản xuất và các sản phẩm được tạo ra. Sự tác động đó có thể theo chiều hướng làm tăng hoặc giảm tầm quan trọng tương đối của các loại hàng hoá công cộng, do đó cũng làm chi tiêu công cộng thay đổi theo.

- *Thứ tư là thay đổi dân số:* Đây cũng là một yếu tố quan trọng quyết định sự thay đổi tỷ trọng chi tiêu công cộng. Dân số tăng sẽ ảnh hưởng đến các khoản chi tiêu cho giáo dục, y tế. Tương tự, hiện tượng “lão hoá dân số” cũng khiến chính phủ phải tăng thêm các khoản chi cho y tế và phúc lợi xã hội, đó là các chi phí phát sinh khác do việc thiếu hụt lực lượng lao động gây ra.

- *Thứ năm là quá trình đô thị hoá:* Quá trình đô thị hoá sẽ làm nảy sinh nhiều nhu cầu mới vốn không có ở các vùng nông thôn. Đại bộ phận những nhu cầu phát sinh thêm đó là các hàng hoá và dịch vụ công cộng như đường

xá, cầu cống, khu vui chơi, giải trí, dịch vụ chăm sóc sức khỏe, giáo dục,... Vì thế, chỉ tiêu công cũng sẽ tăng.

II. Quản lý chi tiêu công

1. Khái niệm và cấu trúc cơ bản trong quản lý chi tiêu công

a. Khái niệm:

Quản lý chi tiêu công là hoạt động tổ chức, điều khiển và đưa ra các quyết định của Nhà nước đối với quá trình phân phối và sử dụng nguồn lực tài chính công nhằm thực hiện tốt các chức năng kinh tế - xã hội của Nhà nước.

b. Cấu trúc của quản lý chi tiêu công

Quản lý chi tiêu công gồm hệ thống các yếu tố sau:

- *Chủ thể quản lý*: Nhà nước trực tiếp tổ chức, điều khiển quá trình phân phối, sử dụng nguồn lực tài chính công.

- *Mục tiêu quản lý*: Có hai loại là mục tiêu tổng quát và mục tiêu cụ thể. Mục tiêu tổng quát của quản lý chi tiêu công là nhằm thúc đẩy tăng trưởng bền vững và đẩy nhanh tốc độ giảm nghèo. Mục tiêu cụ thể gồm đảm bảo phân bổ có hiệu quả nguồn lực tài chính của Nhà nước, nâng cao hiệu quả hoạt động trong cung cấp hàng hoá, dịch vụ công và thực hiện công bằng xã hội.

- *Công cụ quản lý*: Gồm các chính sách kinh tế - tài chính, pháp chế kinh tế - tài chính và chương trình hoá các mục tiêu, dự án.

- *Cơ chế quản lý*: Là phương thức mà qua đó Nhà nước sử dụng các công cụ quản lý tác động vào quá trình phân phối và sử dụng các nguồn lực tài chính để hướng vào những mục tiêu đã định.

- *Nội dung quản lý*: Gồm việc phân cấp chi giữa chính quyền TW và chính quyền địa phương; soạn lập ngân sách dựa trên cơ sở dự báo thu nhập và kế hoạch phân bổ nguồn lực, gắn kết ngân sách với việc đưa ra chính sách; cấp phát, thanh toán và kiểm soát chi; kế toán, báo cáo và đánh giá thực hiện; kiểm toán và giám sát của các cơ quan lập pháp và các cơ quan khác...

2. Các phương thức lập kế hoạch trong quản lý chi tiêu công

Các chính phủ cần thực hiện tốt việc lập kế hoạch ngân sách để thực hiện tốt công tác kiểm soát, phân phối và sử dụng các nguồn lực; qua đó thực hiện tốt vai trò quản lý kinh tế - xã hội của mình. Việc lập kế hoạch ngân sách có thể được thực hiện theo các phương thức sau:

a. Lập ngân sách theo khoản mục:

Việc lập ngân sách theo khoản mục quy định cụ thể mức chi tiêu theo từng khoản mục trong quy trình phân phối ngân sách nhằm bắt các cơ quan, đơn vị phải chi đúng các khoản mục quy định, tránh việc chi tiêu quá mức. Với phương pháp này, trách nhiệm giải trình chủ yếu tập trung vào việc quản lý các yếu tố đầu vào. Việc lập ngân sách theo khoản mục có ưu điểm là đơn giản, có khả năng kiểm soát chi tiêu bằng việc so sánh dễ dàng với số liệu ghi

chép chi tiết các yếu tố đầu vào của các năm trước. Tuy nhiên, phương pháp này có nhược điểm là chỉ phù hợp với các khoản chi tiêu có tính chất tuân thủ do Chính phủ đưa ra, không lý giải được lý do chi tiêu, ngân sách chỉ được tập trung trong ngắn hạn (1 năm) và không chú trọng đúng mức đến tính hiệu quả phân bổ nguồn lực và hiệu quả hoạt động trong cung ứng hàng hoá công.

b. Lập ngân sách theo công việc thực hiện:

Là việc thực hiện phân bổ nguồn lực theo khối lượng hoạt động của mỗi tổ chức, đơn vị trên cơ sở gắn kết công việc thực hiện với chi phí bỏ ra.

Việc lập ngân sách theo công việc thực hiện giúp hạn chế tình trạng gia tăng ngân sách và tạo thuận lợi cho nhà quản lý trong việc dự toán ngân sách. Đây là hình thức chuyển quy trình lập ngân sách từ kiểm soát chi tiêu sang yếu tố quản lý. Ý nghĩa quan trọng của phương pháp này là nó nhấn mạnh sự tổng hoà các thông tin hoạt động vào trong quá trình lập ngân sách và liên kết những gì được tạo ra với nguồn lực được yêu cầu trong chu kỳ ngân sách hàng năm. Tuy nhiên, phương pháp này không chú trọng đúng mức đến hiệu lực chi tiêu NSNN cũng như những tác động hay ảnh hưởng dài hạn của chính sách, đặc biệt trong bối cảnh tổng nguồn lực xã hội còn hạn chế.

c. Lập ngân sách theo chương trình

Lập ngân sách theo chương trình tập trung dứt khoát vào chương trình có tính cạnh tranh. Đó là việc thiết lập một hệ thống phân phối nguồn lực, gắn kết chi phí với kết quả của những chương trình đầu tư công. Tuy nhiên, do không thể tạo ra chương trình chung cho tất cả các tổ chức cùng thực hiện nên phương pháp lập ngân sách này không đảm bảo gắn kết chặt chẽ giữa phân phối ngành và những mục tiêu chiến lược ưu tiên; không gắn kết giữa việc thiết lập chương trình công với kế hoạch chi tiêu thường xuyên để sử dụng nguồn lực tài chính hiệu quả.

d. Lập ngân sách theo kết quả đầu ra:

Hiện nay, hầu hết các nước phát triển đều đã thực hiện quản lý ngân sách theo hướng này. Sở dĩ như vậy là vì chính phủ nào cũng đều phải chịu các sức ép về kinh tế, xã hội và chính trị. Cụ thể là gia tăng thâm hụt ngân sách, tăng mức độ cạnh tranh, xu hướng toàn cầu hoá, sự thiếu tin tưởng của công chúng vào chính phủ, và những đòi hỏi về tính minh bạch cũng như trách nhiệm của Nhà nước đối với các loại hàng hoá, dịch vụ công.

Lập ngân sách theo kết quả đầu ra là hoạt động quản lý ngân sách dựa trên cơ sở tiếp cận những thông tin đầu ra, qua đó giúp các cơ quan Nhà nước và Chính phủ thực hiện phân bổ nguồn lực tài chính để đạt được những mục tiêu chiến lược một cách có hiệu quả, hiệu lực. Lập ngân sách theo kết quả đầu ra cho phép xác định và đo lường chi tiết những đầu ra của các cơ quan Nhà nước; thể hiện được mối liên kết giữa đầu ra của các cơ quan Nhà nước với kết

quả mong muốn đạt được của Chính phủ; báo cáo công khai các kết quả đầu ra then chốt dựa vào các chỉ tiêu thực hiện chương trình.

3. Nội dung quản lý chi tiêu công

Khi xây dựng kế hoạch ngân sách theo kết quả đầu ra, thì chính sách quản lý chi tiêu công của các nền kinh tế hiện đại đã có những thay đổi quan trọng về nội dung theo ba cấp độ nhằm tạo ra một hệ thống ngân sách hoạt động có hiệu quả, đó là: Kỷ luật tài chính tổng thể, Phân bổ và sử dụng nguồn lực dựa trên chiến lược ưu tiên; Tính hiệu quả và hiệu lực của các chương trình cung cấp hàng hoá công.

a. Tôn trọng kỷ luật tài chính tổng thể

Đối với một nền kinh tế, nguồn lực tài chính cung ứng để thoả mãn các nhu cầu là có giới hạn. Nếu để chi tiêu ngân sách gia tăng sẽ dẫn đến những hậu quả: (1) gia tăng gánh nợ của nền kinh tế trong tương lai; (2) gia tăng gánh nặng về thuế; (3) phá vỡ cân bằng kinh tế (cân bằng giữa tiết kiệm và đầu tư, cân bằng cán cân thanh toán). Những yếu tố này sẽ ảnh hưởng xấu đến tăng trưởng kinh tế.

Vì vậy, cần phải giữ kỷ luật tài chính tổng thể để ổn định kinh tế vĩ mô. Kỷ luật tài chính tổng thể trước hết yêu cầu giới hạn tổng chi tiêu phải được thiết lập dựa vào các chỉ tiêu tổng thể vĩ mô như: quy mô GDP, tỷ suất thu/GDP, mức độ thâm hụt cán cân thanh toán. Giới hạn tổng chi ngân sách phải được đảm bảo trong suốt quá trình thực hiện ngân sách và được duy trì, giữ ổn định trong dài hạn. Yêu cầu thứ hai trong việc giữ kỷ luật tài chính tổng thể là chi ngân sách phải được thiết lập một cách độc lập, thiết lập từ trước khi ra quyết định chi tiêu từng phần.

b. Phân bổ nguồn lực theo những ưu tiên chiến lược

Sau khi đã xác định tính kỷ luật tài chính tổng thể, vấn đề quan trọng tiếp theo trong quản lý chi tiêu công là làm thế nào để ưu tiên hoá những nhu cầu hay mục tiêu có tính cạnh tranh với nguồn lực khan hiếm. Đối với một nền kinh tế, do nguồn lực tài chính là có giới hạn nên Chính phủ cần phải đánh đổi và lựa chọn giữa các mục tiêu chiến lược trong từng giai đoạn phát triển kinh tế xã hội.

Để thực hiện chiến lược này, chính phủ phải xây dựng các thể chế hỗ trợ cho việc hoạch định chính sách chiến lược hợp lý. Cụ thể:

- Bộ máy hành pháp phải có năng lực quản lý để dẫn dắt đất nước và giải trình thích đáng về quyết định chính sách.
- Các chính sách trước khi được đưa ra cần phải được thảo luận sâu rộng nhằm đảm bảo có đủ nguồn lực hiện hữu trong trung hạn, Các chính sách phải cạnh tranh nhau về mặt ý tưởng và nguồn tài trợ.

- Các bộ, ngành chủ quản có quyền đưa các chương trình vào trong quá trình soạn thảo ngân sách. Điều này đòi hỏi cấp chính quyền trung ương phải có đủ năng lực để đánh giá tính hợp lý của các quyết định so với các mục tiêu chiến lược ưu tiên cũng như khả năng tài chính trong suốt thời gian thực hiện chính sách đó. Giới hạn trần chi tiêu ngành phải được quyết định trong các phiên thảo luận tổng thể và phải nhất quán với sự ràng buộc kỷ luật tài chính, tương thích với các quyết định chính sách riêng biệt đưa ra trong suốt quá trình soạn lập ngân sách.

c. Đảm bảo tính hiệu lực, hiệu quả của các chương trình cung cấp hàng hoá, dịch vụ công

Một trong những yêu cầu quan trọng đặt ra đối với Nhà nước là làm sao phải cung cấp hàng hoá, dịch vụ công với mức chi phí hợp lý để đạt được những hiệu quả kinh tế xã hội cao nhất. Để thực hiện được yêu cầu này, đòi hỏi:

- Người quản lý phải được trao quyền tự chủ trong việc điều hành hoạt động của mình và nâng cao tính trách nhiệm về kết quả đầu ra.

- Người quản lý phải có đủ năng lực và chủ động đề ra những giải pháp giảm chi phí hoạt động, nâng cao khối lượng, chất lượng hàng hoá, dịch vụ cung cấp cho xã hội.

- Tạo ra những đòn bẩy kinh tế khuyến khích người quản lý cải thiện và nâng cao chất lượng hoạt động.

4. Các thể chế cần thiết nâng cao hiệu quả quản lý chi tiêu công

- Giới hạn chi phí hoạt động: Người quản lý nên được trao quyền tự chủ rộng rãi trong việc sử dụng nguồn lực tài chính theo giới hạn đã được xác lập. Việc thực hiện chế độ khoán chi này sẽ giúp nâng cao tính chủ động, sáng tạo của người quản lý trong việc phân bổ nguồn lực và tạo động lực kích thích họ tiết kiệm chi phí, nâng cao hiệu quả hoạt động. Đi đôi với đó, cần tăng cường chế độ khuyến khích vật chất và chịu trách nhiệm vật chất của người quản lý.

- Thiết lập hệ thống thông tin minh bạch: Kết quả đầu ra của ngân sách cần được chi tiết hoá trước và được so sánh với những mục tiêu xác lập. Những thông tin tài chính về công việc thực hiện cần được công khai trong các bản báo cáo hàng năm và trong các tài liệu khác. Những báo cáo này sau đó phải được giải trình minh bạch để cung cấp cho công chúng những thông tin cơ bản về sự đánh giá khối lượng, chất lượng và chi phí phục vụ. Tăng cường kiểm toán để đánh giá một cách trung thực nhất những báo cáo đã được thực hiện.

- Chuyên dân từ kiểm soát chi phí đầu vào sang kiểm soát yếu tố đầu ra, theo hướng chi tiết hoá kết quả đầu ra. Những kết quả cần được chi tiết hoá trong ngân sách và trong các bản báo cáo tài chính có liên quan để tạo điều kiện cho người quản lý thấy được kết quả thực hiện và giúp Chính phủ so sánh được giữa mục tiêu với kết quả thực tế.

- Tách bạch giữa người mua và người cung cấp, tăng cường vai trò kiểm soát của thị trường và có sự so sánh, lựa chọn chi phí giữa các nguồn cung khác nhau trên thị trường.

- Tăng cường kiểm soát bên trong và bên ngoài. Tăng cường trách nhiệm giải trình trong việc sử dụng nguồn lực.

CHƯƠNG III

KIỂM SOÁT CHI TIÊU CÔNG VÀ QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở NƯỚC TA: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

I. Kết quả thực hiện NSNN năm 2010

1. Tình hình thu NSNN

Năm 2010, kết quả thực hiện thu NSNN đạt 559.170 tỷ đồng, vượt 21,2% (97.670 tỷ đồng) so với dự toán và tăng thêm 31.070 tỷ đồng so với báo cáo Quốc hội. Trong đó :

- Thu nội địa (không kể thu tiền sử dụng đất) đạt 312.709 tỷ đồng, vượt 15,1% (41.009 tỷ đồng) so với dự toán, tăng thêm 17.709 tỷ đồng so với báo cáo Quốc hội. Nguyên nhân tăng chủ yếu nhờ sự chuyển biến tích cực trên nhiều mặt của nền kinh tế trong năm 2010 nói chung và quý IV/2010 nói riêng.

Cụ thể, tăng trưởng GDP quý IV/2010 đạt 7,34%, nâng mức tăng trưởng cả năm đạt 6,78%, cao hơn kế hoạch (6,5%) và đánh giá báo cáo Quốc hội (6,7%). Kinh tế phát triển và được bổ sung thêm nhiều năng lực sản xuất mới đã góp phần làm tăng quy mô nền kinh tế và tăng nguồn thu cho NSNN. Năm 2010, có 84.000 doanh nghiệp đăng ký kinh doanh mới với tổng vốn đăng ký đạt 1.300 tỷ đồng, tăng 151,4% so với năm 2009. Tổng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đạt 11 tỷ USD, tăng 10%. Tổng giá trị vốn ODA giải ngân đạt 3,5 tỷ USD, tăng 44,2% so với kế hoạch... Số thu trực tiếp từ các hoạt động sản xuất – kinh doanh chiếm 70% số thu nội địa, vượt 11,1% (24.522 tỷ đồng) so với dự toán và tăng thêm 10.000 tỷ đồng so với báo cáo Quốc hội. Thuế thu nhập cá nhân vượt 42,4% (7,828 tỷ đồng) so với dự toán, tăng thêm 2.927 tỷ đồng so với báo cáo Quốc hội.

Sở dĩ tất cả các chỉ số trên đều tăng là vì sản xuất – kinh doanh tại một số lĩnh vực, ngành hàng có sự tăng trưởng mạnh mẽ và đột biến trong những tháng cuối năm. Trong đó, đáng chú ý là sự hoạt động ổn định của Nhà máy lọc dầu Dung Quất, cộng với sự tăng giá các sản phẩm hoá dầu trên thị trường thế giới. Lĩnh vực sản xuất, lắp ráp và kinh doanh ô tô, xe máy cũng tăng trưởng mạnh hơn trong những tháng cuối năm nên làm tăng số thu cho NSNN 1.200 tỷ đồng (trong đó, tăng từ hoạt động sản xuất, lắp ráp là 800 tỷ đồng; tăng từ thu các khoản phí, lệ phí liên quan là 400 tỷ đồng).

Ngoài ra, hoạt động của thị trường tài chính - tiền tệ năm 2010 cũng sôi động hơn, với hầu hết các ngân hàng thương mại đều có mức tăng trưởng lợi nhuận khá (thấp nhất tăng 21%, cao nhất tăng 48%). Số thu từ chênh lệch hoạt động thu chi Ngân hàng Nhà nước đạt 14.550 tỷ đồng, tăng 5.550 tỷ đồng so với dự toán, tăng thêm 550 tỷ đồng so với báo cáo Quốc hội.

- Thu tiền sử dụng đất đạt 41.691 tỷ đồng, vượt 81,3% (18.691 tỷ đồng) so với dự toán, tăng thêm 6.691 tỷ đồng so với báo cáo Quốc hội.

- Thu ngân sách từ dầu thô đạt 69.170 tỷ đồng, vượt 4,3% (2.870 tỷ đồng) so với dự toán, giảm 1.630 tỷ đồng so với báo cáo quốc hội. Trong đó, sản lượng dầu thanh toán thực tế khoảng 13,8 triệu tấn, giảm 610.000 tấn so với kế hoạch đầu năm.

- Thu cân đối NSNN từ hoạt động xuất nhập khẩu cũng cao hơn so với kế hoạch đầu năm và đánh giá trình Quốc hội. Cụ thể, kim ngạch xuất khẩu đạt 72,2 tỷ USD, tăng 26,4% so với năm 2009; kim ngạch nhập khẩu đạt 84,8 tỷ USD, tăng 21,2% so với năm 2009. Nhiều mặt hàng chịu thuế suất cao có kim ngạch tăng lớn, như: máy vi tính, sản phẩm điện tử (tăng 31,7%); đá quý, kim loại quý (24,7%); sắt thép (15%); kim loại thường (55,3%); linh kiện và phụ tùng ô tô (7,2%), linh kiện xe máy (24,7%), phương tiện vận tải và phụ tùng (43,5%)... Tổng thu ngân sách từ hoạt động xuất nhập khẩu cả năm đạt 181.000 tỷ đồng. Bù trừ số hoàn thuế giá trị gia tăng 50.900 tỷ đồng, thu cân đối ngân sách còn 130.100 tỷ đồng, vượt 36,2% (34.600 tỷ đồng) so với dự toán, tăng thêm 8.300 tỷ đồng so với báo cáo Quốc hội.

- Thu viện trợ không hoàn lại đạt 5.500 tỷ đồng, vượt 10% (500 tỷ đồng) so với dự toán và bằng mức báo cáo Quốc hội.

Bên cạnh yếu tố tăng trưởng kinh tế, số thu NSNN tăng một phần do biến động tăng giá cả hàng hoá thị trường thế giới và giá sản phẩm, hàng hoá dịch vụ trong nước những tháng cuối năm 2010 (nhất là biến động giá vàng, tỷ giá ngoại tệ, giá dầu mỏ và sản phẩm hoá dầu...).

Như vậy, với kết quả thu NSNN năm 2010 và theo cơ chế phân cấp quản lý nguồn thu hiện hành, thu NS trung ương vượt 48.584 tỷ đồng so với dự toán, tăng thêm 10.483 tỷ đồng so với báo cáo Quốc hội; thu NS địa phương vượt 47.610 tỷ đồng so với dự toán, tăng thêm 19.610 tỷ đồng so với báo cáo Quốc hội.

2. Tình hình chi NSNN

Năm 2010, chi NSNN đạt 669.630 tỷ đồng, tăng 15% (87.430 tỷ đồng) so với dự toán, tăng 27.430 tỷ đồng so với báo cáo Quốc hội. Trong đó:

- Chi đầu tư phát triển 170.970 tỷ đồng, tăng 36,2% (45.470 tỷ đồng) so với dự toán, tăng 20.970 tỷ đồng so với báo cáo Quốc hội. Riêng chi đầu tư xây dựng cơ bản là 165.013 tỷ đồng. Vốn trái phiếu Chính phủ đầu tư cho các công trình giao thông, thủy lợi, giáo dục và y tế đạt 55.235 tỷ đồng, bằng 98,6% kế hoạch. Kết quả, nhiều dự án quan trọng từ nguồn vốn đầu tư của NN

năm 2010 đã hoàn thành và đưa vào sử dụng, phát huy hiệu quả, tạo thêm năng lực mới cho nền kinh tế.

- Chi trả nợ và viện trợ 80.250 tỷ đồng, bằng báo cáo Quốc hội và tăng 10.000 tỷ đồng so với dự toán do biến động tăng tỷ giá ngoại tệ và hoàn trả một phần các khoản vay ngắn hạn đến hạn thanh toán.

- Chi phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, quản lý hành chính 385.082 tỷ đồng, tăng 6,3% (22.800 tỷ đồng) so với dự toán. Phần lớn số tiền này được chi nhằm đảm bảo an sinh xã hội; sửa chữa, khôi phục các cơ sở hạ tầng bị hư hỏng; giảm bớt khó khăn về đời sống cho nhân dân, đặc biệt là người dân miền Trung; và đẩy mạnh công tác vệ sinh môi trường, phòng chống dịch bệnh.

- Chi chuyển nguồn đảm bảo cân đối NSNN năm 2011 là 10.000 tỷ đồng, bằng mức Quốc hội quy định.

Trong tổ chức thực hiện chi NSNN, Chính phủ áp dụng nguyên tắc: Đảm bảo cân đối đủ nguồn để thực hiện các nhiệm vụ chi theo dự toán được duyệt; Yêu cầu các địa phương chủ động sử dụng nguồn dự phòng và vượt thu NS địa phương để thực hiện các nhiệm vụ phòng chống, khắc phục hậu quả thiên tai, dịch bệnh, bổ sung tăng ngân sách phát triển sự nghiệp giáo dục, y tế, văn hóa thông tin, phát thanh truyền hình và các nhiệm vụ quan trọng khác theo chế độ quy định; Tăng chi trả nợ do biến động chênh lệch tỷ giá ngoại tệ và hoàn trả một phần các khoản vay ngắn hạn đến hạn thanh toán, thu hồi vốn đầu tư xây dựng cơ bản đã tạm ứng và chuyển nguồn sang năm 2011... Trường hợp tăng thu ở mức cao hơn, Chính phủ sử dụng để thu hồi số vốn NS trung ương đã ứng chi cho các nhiệm vụ cấp bách trong năm 2009, 2010 và các năm trước.

3. Về bội chi NSNN

Với kết quả thu, chi như trên, bội chi NSNN trong năm 2010 là 5,6% GDP, giảm 0,6% GDP so với dự toán và giảm 0,2% GDP so với báo cáo Quốc hội. Số bội chi tuyệt đối là 109.460 tỷ đồng.

Dư nợ của Chính phủ tính đến ngày 31/12/2010 bằng 44,1% GDP (giảm 0,4% GDP so với báo cáo Quốc hội). Dư nợ quốc gia bằng 42,2% GDP, trong giới hạn bảo đảm an ninh tài chính quốc gia và ổn định các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô.

4. Đánh giá thực hiện NSNN năm 2010 và giải pháp điều hành NSNN năm 2011

a. Đánh giá thực hiện NSNN năm 2010

Có thể nói, trong năm qua, chúng ta đã hoàn thành vượt mức nhiều mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Kinh tế phục hồi nhanh hơn so với dự kiến. Tăng trưởng GDP cả năm đạt 6,78%, cao hơn dự kiến đầu năm. Giá trị sản xuất công nghiệp tăng 14%, bằng mức tăng trưởng trước khi xảy ra khủng hoảng kinh tế thế giới và suy giảm kinh tế trong nước. Kim ngạch xuất khẩu

tăng gấp 4 lần kế hoạch. Tình hình chính trị- xã hội ổn định, an ninh và trật tự an toàn xã hội được đảm bảo... Những thành tựu đạt được trong năm qua khẳng định nước ta đã sớm vượt qua giai đoạn khó khăn, tiếp tục ổn định và phát triển, tạo điều kiện thực hiện tốt các nhiệm vụ tài chính – NSNN năm 2010. Cụ thể, thu cân đối NSNN vượt 23,69% so với dự toán; chi NSNN vượt 16,9% so với dự toán; tăng chi cho đầu tư phát triển 45,1%; tăng chi trả nợ 14,4%; tăng 6,3% kinh phí thực hiện những nhiệm vụ quan trọng về quốc phòng, an ninh, phát triển giáo dục, y tế, văn hoá, xã hội; bội chi NSNN bằng 5,6% GDP, giảm 0,6% GDP so với dự toán; đảm bảo an ninh tài chính quốc gia và chuyển nguồn cân đối NSNN năm 2011 là 10.000 tỷ đồng.

Ngoài ra, quy mô thu, chi NSNN và cơ cấu thu NS cũng được cải thiện đáng kể, góp phần tăng tính chủ động và ổn định của NSNN. Cơ cấu chi thay đổi theo hướng tăng chi mạnh hơn cho con người, thực hiện các chính sách an sinh xã hội, tăng đầu tư cho phát triển “tam nông” và tăng tiềm lực dự trữ quốc gia.

b. Giải pháp điều hành NSNN năm 2011

Mặc dù trong năm qua hoạt động tài chính – NSNN đã đạt được nhiều kết quả đáng khích lệ, nhưng bước sang năm 2011, tình hình có nhiều thay đổi theo chiều hướng bất lợi.

Về tình hình quốc tế, kinh tế thế giới được dự báo tiếp tục phục hồi nhờ vào sự tăng trưởng của nhóm nước đang phát triển, đặc biệt là Trung Quốc và Ấn Độ, cộng với việc thực hiện các gói kích thích kinh tế bổ sung của Mỹ và Nhật Bản cuối năm 2010. Tuy nhiên, do tác động tiêu cực từ cuộc khủng hoảng nợ công ở châu Âu, sự yếu kém của hệ thống ngân hàng, bấp bênh của thị trường bất động sản và tỷ lệ thất nghiệp cao ở các nước đang phát triển, cộng thêm tình hình bất ổn tại Trung Đông và Bắc Phi... dự báo mức tăng trưởng GDP của thế giới sẽ giảm từ 3,9% năm 2010 xuống còn 3,3% năm 2011. Những tác động tiêu cực trên cũng đã tác động hình thành nên mặt bằng giá mới cao hơn so với trước. Mặc dù các tổ chức quốc tế cho rằng giá hàng hoá thế giới trong năm 2011 khó đạt mức cao như năm 2008, nhưng việc giá tăng liên tục, đặc biệt là các mặt hàng dầu và vàng, đã tạo sức ép lên lạm phát, khiến một số nước phải điều chỉnh chính sách tài khoá và tiền tệ theo hướng thắt chặt.

Về tình hình trong nước, nền kinh tế cơ bản đã vượt qua tình trạng suy giảm và dần trở lại nhịp độ tăng trưởng khá. Tuy nhiên, do chịu tác động từ xu hướng giảm của kinh tế thế giới; sự tăng giá các mặt hàng đầu vào quan trọng như xăng, dầu, điện, than; cộng thêm tác động của đợt rét đậm, rét hại đầu năm ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất kinh doanh và đời sống của người dân... nên chỉ số giá tiêu dùng trong 2 tháng đầu năm tăng cao (3,87%). Những điều này đang đặt gánh nặng lên NSNN trong năm 2011. Làm thế nào hoàn thành tốt nhiệm vụ thu, chi NSNN theo đúng Nghị quyết của Quốc hội về dự toán NSNN và phân bổ NS Trung ương năm 2011, góp phần hoàn thành tốt

mục tiêu kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô và đảm bảo an sinh xã hội. Muốn vậy, Chính phủ cần phải:

- **Thực hiện chính sách tiền tệ chặt chẽ, thận trọng để kiềm chế lạm phát.** Theo đó, Ngân hàng Nhà nước phải điều hành chủ động, linh hoạt, hiệu quả các công cụ chính sách tiền tệ, nhất là các loại lãi suất và lượng tiền cung ứng, để bảo đảm kiềm chế lạm phát; giảm tốc độ tăng trưởng tín dụng năm 2011 xuống dưới 20%; tổng phương tiện thanh toán còn khoảng 15-16%; tập trung ưu tiên vốn tín dụng phục vụ phát triển sản xuất kinh doanh, nông nghiệp, nông thôn, xuất khẩu, công nghiệp phụ trợ, doanh nghiệp vừa và nhỏ; giảm tốc độ và tỷ trọng vay vốn tín dụng của khu vực phi sản xuất, nhất là lĩnh vực bất động sản, chứng khoán.

Bên cạnh đó, cũng cần thực hiện điều hành tỷ giá và thị trường ngoại hối theo hướng linh hoạt, phù hợp với diễn biến thị trường. Tăng cường quản lý ngoại hối, bảo đảm thanh khoản ngoại tệ, bình ổn tỷ giá, đáp ứng yêu cầu ổn định phát triển sản xuất kinh doanh và tăng dự trữ ngoại hối.

- **Thực hiện chính sách tài khoá thật chặt, cắt giảm đầu tư công, giảm bội chi NS:** Phân đầu tăng thu NSNN 7-8% so với dự toán NS năm 2011 đã được Quốc hội thông qua; thực hiện tiết kiệm thêm 10% chi thường xuyên của 9 tháng còn lại trong dự toán 2011 (không bao gồm các khoản chi đặc thù không phải tiết kiệm) và phân đầu giảm bội chi NSNN năm 2011 từ mức 5,3% GDP (đã Quốc hội thông qua) xuống dưới 5% GDP.

Ở đây cần phải thấy rằng, do Nhà nước là người tiêu dùng lớn nhất trong xã hội nên bội chi NS là nguyên nhân trực tiếp dẫn tới lạm phát. Muốn giảm lạm phát, cần phải giảm chi và/hoặc tăng thu. Trong bối cảnh của nền kinh tế non yếu vừa bước qua giai đoạn suy giảm, chúng ta không thể tăng thuế và/hoặc áp dụng các loại thuế, phí mới vì làm như vậy sẽ nhanh chóng giết chết ngành sản xuất trong nước. Do vậy, cách thức tăng thu tốt nhất hiện nay là tăng cường kiểm tra, giám sát trong quản lý thu thuế, chống thất thu thuế; tập trung xử lý các khoản nợ đọng thuế; triển khai các biện pháp cưỡng chế nợ thuế để thu hồi nợ đọng và hạn chế phát sinh số nợ thuế mới. Đây là một trong những nội dung rất cần được chú trọng vì trên thực tế, công tác quản lý thuế của ta chưa tốt, thất thu thuế, nợ đọng thuế còn nhiều.

Bên cạnh tăng thu, Nhà nước cũng cần đẩy mạnh giảm chi đối với những khoản mục không thực sự cần thiết. Điều này có thể được thực hiện thông qua chủ trương tạm dừng trang bị mới xe ô-tô, điều hòa nhiệt độ, thiết bị văn phòng; giảm tối đa chi phí điện, nước, điện thoại, văn phòng phẩm, xăng dầu,...; không bố trí kinh phí cho những việc chưa thật sự cấp bách; tiết giảm tối đa chi phí hội nghị, hội thảo, tổng kết, sơ kết, đi công tác trong và ngoài nước; không bổ sung ngân sách ngoài dự toán, trừ các trường hợp đột xuất do Thủ tướng Chính phủ quyết định. Thêm vào đó, phải giám sát chặt chẽ việc vay và trả nợ nước ngoài của các doanh nghiệp, nhất là các khoản vay ngắn hạn; thực hiện rà soát nợ Chính phủ, nợ quốc gia; hạn chế nợ dự phòng và không mở rộng đối tượng phạm vi bảo lãnh của Chính phủ. Bảo đảm dư nợ

Chính phủ, dư nợ công, dư nợ nước ngoài trong giới hạn an toàn và an toàn tài chính quốc gia (dưới 50% GDP).

- **Đẩy mạnh quản lý và bình ổn giá:** Sau khi điều chỉnh một bước tăng giá xăng dầu và điện hồi đầu năm (giá xăng tăng 2.900 đồng/lít, giá điện tăng 165 đồng/kwh), chúng ta phải tiếp tục tăng cường, kiểm tra, kiểm soát giá cả; thực hiện các biện pháp bình ổn giá thông qua điều tiết cân đối cung - cầu đối với từng mặt hàng thiết yếu, không để giá cả tăng cao bất hợp lý và chủ động các biện pháp chống đầu cơ, nâng giá. Tất nhiên, đây là một việc làm rất khó vì hiện tại, các mặt hàng và lượng hàng có thể trợ giá ở nước ta chỉ chiếm tỷ trọng rất thấp trong tổng lượng hàng hoá lưu thông. Vì vậy, nếu nhà nước không có đủ sức trợ giá trong vấn đề lãi suất ngân hàng và làm tất cả những gì có thể để giúp các nhà sản xuất tiếp tục hoạt động thì rất khó chặn đứng được vấn đề vòng xoáy tăng giá do tâm lý.

- **Thực hiện đồng bộ các chính sách an sinh xã hội,** nhất là đối với các đối tượng chính sách, người có công, người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn, hỗ trợ giảm nghèo cho các địa phương; hỗ trợ các địa phương, các hộ nghèo xuất khẩu lao động; tăng cho vay học sinh, sinh viên...

- **Tiếp tục sắp xếp, đổi mới các DNNN** theo hướng đẩy mạnh cổ phần hoá, tăng cường thanh kiểm tra, giám sát tài chính chặt chẽ; rà soát, sắp xếp lại các ngành nghề kinh doanh, dự án đầu tư và củng cố năng lực quản trị doanh nghiệp. Các DNNN hiện nay vẫn được coi là lực lượng định hướng phát triển cho nền kinh tế vì các doanh nghiệp này nắm giữ trong tay nhiều ngành nghề, lĩnh vực quan trọng, cùng một nguồn lực đầu tư rất lớn từ NSNN. Vì vậy, việc sắp xếp, đổi mới các DNNN là một yêu cầu cấp thiết không chỉ giúp làm tăng hiệu quả hoạt động kinh doanh và sức khoẻ của nền kinh tế, mà còn góp phần đáng kể giúp giảm chi ngân sách và tránh thất thoát, lãng phí như đã từng xảy ra. Vụ việc Vinashin là một bài học đắt giá cho các cơ quan quản lý nhà nước trong việc tăng cường năng lực quản trị doanh nghiệp và yêu cầu phải thường xuyên tiến hành thanh kiểm tra, giám sát tài chính của các doanh nghiệp này.

II. Kiểm soát chi tiêu công ở Việt Nam

1. Thực trạng chi tiêu công ở Việt Nam

Có thể nói, dù đã rất cố gắng nhưng Việt Nam đang có một nền tài chính công không lành mạnh. Vấn đề chi tiêu không đúng chế độ; sử dụng tài chính không đúng mục tiêu, không đúng nguồn; tình trạng bội chi, lãng phí và thất thoát diễn ra một cách phổ biến.

Xin đơn cử ví dụ tuy đã cũ nhưng vẫn còn nguyên những giá trị về bài học quản lý chi tiêu công ở nước ta. Cuối năm 2008, Kiểm toán Nhà nước công bố những con số giật mình. Bộ NN&PTNT phản ánh thiếu tài sản, ô tô, máy móc... lên tới gần 10 tỷ đồng. Tại 8 bộ, ngành, địa phương, kiểm toán phát hiện số tài sản mua sai chế độ, sai mục đích... lên tới 95 tỷ đồng. Trong chi đầu tư năm 2007, kiểm toán nhận định: “Hầu hết các dự án đều sai sót, trong đó phổ biến là nghiệm thu không đúng thực tế, sai chế độ. Số tiền sai sót

lên tới... 723,8 tỷ đồng”. Còn trong chi thường xuyên, có tới 16/29 tỉnh được kiểm toán (hơn 50%) chi hỗ trợ, chi thường xuyên không đúng chế độ, không thuộc nhiệm vụ chi với số tiền hơn 800 tỷ đồng. Tổng số tiền chi tiêu công mà Kiểm toán Nhà nước kiến nghị xử lý lên tới hơn 13.000 tỷ đồng - tương đương mức thu ngân sách của 13 tỉnh, thành phố.

Một ví dụ khác là vấn đề bội chi ngân sách. Thực tế, hầu như năm nào Việt Nam cũng bội chi. Tất nhiên với một nền kinh tế đang phát triển như nước ta hiện nay, vấn đề bội chi ngân sách là điều rất khó tránh khỏi nhưng con số 8% bội chi của năm 2008 là con số quá cao trong nhiều năm trở lại đây. Lần lượt trong các năm sau đó, chúng ta đã phấn đấu giảm bội chi ngân sách xuống 6,2% GDP năm 2009; 5,6% GDP năm 2010 và tiếp tục giảm xuống dưới 5% GDP năm 2011. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra ở đây là trong năm 2008, chúng ta cũng chủ trương tiết kiệm 10% chi thường xuyên và cắt giảm đầu tư công, nhưng mức bội chi ngân sách vẫn tăng rất cao (8%) và được lý giải là do chịu tác động của khủng hoảng kinh tế - tài chính thế giới. Trong năm 2011, liệu rằng thất bại này có lặp lại khi mà những diễn biến bất ổn trên thị trường thế giới và trong nước đang có xu hướng tiếp tục đẩy giá các mặt hàng thiết yếu (dầu, vàng, giá nông sản,...) lên mặt bằng giá mới và gây sức ép làm tăng nguy cơ lạm phát.

Ngoài ra, thực trạng đầu tư công và hiệu quả đầu tư công thấp cũng là những vấn đề cần được quan tâm đúng mức. Hiện nay, đầu tư của nền kinh tế Việt Nam, đặc biệt là đầu tư công tương đối nhiều. Tuy nhiên, hiệu quả đầu tư thì rất hạn chế. Đơn cử, nếu muốn tăng 1- 2% GDP thì phải tốn kém rất nhiều tiền. So sánh với các nước, Trung Quốc có tốc độ tăng trưởng trên 10% nhưng tốc độ tăng tín dụng chỉ khoảng 17-18%; Malaysia có tốc độ tăng trưởng kinh tế 5-6% nhưng tốc độ tăng trưởng tín dụng chỉ 7-8%. Đối với Việt Nam, tốc độ tăng trưởng tín dụng lên tới 30%, thậm chí có những năm trên 50%, mới đạt được tốc độ tăng trưởng trên 7%. Điều này cho thấy, hiệu quả đầu tư không được phân bổ đúng vào khu vực hiệu quả nhất của nền kinh tế (khu vực tư nhân và doanh nghiệp vừa, nhỏ). Đó là chưa kể thực trạng, hầu hết các chỉ số quan trọng nhất của chính sách tiền tệ như lãi suất, tỷ giá hối đoái, kỳ hạn... đều bị méo mó do các chính sách tiền tệ xưa nay được điều hành theo hướng hành chính hơn là kinh tế thị trường.

2. Những vấn đề đặt ra và các giải pháp kiến nghị

Như trên đã nói, khu vực đầu tư công ở nước ta luôn thu hút một lượng vốn rất lớn, kể cả từ ngân sách, trái phiếu Chính phủ, trái phiếu kho bạc, trái phiếu ngân hàng phát triển... Đây là khoản tài chính khổng lồ nhưng lại được sử dụng chưa thật hiệu quả. Vì vậy, năm nay Chính phủ chủ trương ráo riết tiết kiệm chi tiêu công, kể cả chi ngân sách thường xuyên và đầu tư của Chính phủ; đồng thời, kiểm soát chặt chẽ hơn hiệu quả đầu tư nói chung, đặc biệt là của khu vực DNNN. Khi đó, vốn dành cho khu vực tư nhân sẽ nhiều hơn, đặc

biệt doanh nghiệp vừa và nhỏ sẽ đầu tư hiệu quả hơn, tạo ra nhiều công ăn việc làm hơn.

Theo các giải pháp then chốt đề ra trong Nghị quyết 11/NQ-CP, một trong những cách thức để cắt giảm chi tiêu công là phần đầu tiết kiệm thêm 10% chi thường xuyên của 9 tháng còn lại trong dự toán năm 2011. Đây là cách làm rất cần thiết. Nhưng để hiện thực hoá, ngay từ bây giờ cần phải làm rõ hai vấn đề then chốt là: số cắt giảm chi tiêu cụ thể là bao nhiêu và cắt giảm như thế nào.

Trong dự toán ngân sách năm 2011, phần chi thường xuyên của cả năm là 506.000 tỷ đồng. 10% của chín tháng (tính bình quân) sẽ là 38.000 tỷ đồng. Đây là một mức cắt giảm đáng kể. Tuy nhiên, có hai yếu tố nổi lên khiến con số này có thể thấp đi đáng kể. Thứ nhất, phải xác định được nhiệm vụ cắt giảm chi thường xuyên chỉ áp dụng đối với các cơ quan thuộc quyền điều hành của chính phủ, hay với cả những cơ quan khác có sử dụng NSNN. Thứ hai, làm thế nào ngăn chặn tình trạng các đơn vị “chạy ngân sách” bằng cách tăng cường “ghi chi” trong Quý I.

Để trả lời câu hỏi cắt giảm như thế nào, trước hết cần xác định rõ mức cắt giảm sẽ được quy định cho tất cả các cơ quan hưởng NSNN hay tùy thuộc vào đặc thù của từng đơn vị. Việc quy định xem ra không hợp lý, vì vậy nhiều khả năng nên áp dụng cách thức thứ hai vì có thể giúp làm gia tăng hiệu quả cho toàn xã hội nếu được triển khai tốt. Tuy nhiên, nhược điểm của cách tính này là rất khó xác định sự khác nhau về tầm quan trọng cũng như tính cấp thiết trong hoạt động của các cơ quan nhà nước. Khi đó, sự “tị nạn” giữa các cơ quan, thậm chí giữa các đơn vị trong cùng một cơ quan, và tình trạng tiêu cực nảy sinh do phải thành lập các đoàn thanh tra là điều khó tránh khỏi.

Một vấn đề quan trọng khác cần đặc biệt lưu ý trong việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả của đầu tư công là việc kiểm soát chi tiêu công, chống tình trạng bội chi, lãng phí, tham nhũng và thất thoát. Một thực tế cho thấy, hoạt động kiểm toán Nhà nước bao giờ cũng “đi sau” chi tiêu công. Có nghĩa là Kiểm toán Nhà nước chỉ ... hậu kiểm khi mà các khoản chi tiêu công lãng phí hay thất thoát đã được thực hiện. Bên cạnh đó, do Kiểm toán Nhà nước chỉ có thể “kiến nghị xử lý” chứ không trực tiếp xử lý, trong khi Kho bạc Nhà nước có quyền xử lý nhưng lại có quy mô quá nhỏ bé nên việc kiểm soát chi tiêu công càng trở nên khó khăn. Vấn đề mấu chốt ở đây là làm thế nào để tìm ra quy chế thích hợp cho tình trạng “vừa đá bóng, vừa thổi còi”, khi mà hệ thống chính quyền, công quyền, hành chính là đối tượng trực tiếp kiểm soát chi tiêu, thụ hưởng chi tiêu nhưng cũng đồng thời là đối tượng gây ra thất thoát, lãng phí chi tiêu công.

Vậy giải pháp khắc phục tình trạng này là gì? Về dài hạn, nhiều ý kiến cho rằng chúng ta phải xem xét lại Luật NSNN. Còn về biện pháp trước mắt, bên cạnh việc nâng cao chất lượng và diện kiểm toán (mở rộng kiểm toán sang công sản, nhất là bất động sản, vì tham nhũng đất đai hiện chiếm tỷ trọng cao nhất trong các lĩnh vực), thì tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của

Chính phủ cũng phải được tăng lên. Đặc biệt, việc giám sát chi tiêu công của Quốc hội cần phải được thể chế hóa và bắt buộc thi hành.

C. KẾT LUẬN

Năm 2011 là năm đầu tiên thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng khoá XI, kế hoạch 5 năm 2011 – 2015 và chiến lược phát triển kinh tế xã hội 10 năm 2011 – 2020. Vì vậy, năm 2011 có ý nghĩa rất quan trọng trong việc tạo đà tăng trưởng nhanh và bền vững cho cả giai đoạn. Định hướng chính sách tài khoá và tiền tệ trong năm 2011, vì thế, phải nhấn mạnh vào mục tiêu tiếp tục nâng cao tính chủ động, linh hoạt và thận trọng nhằm ổn định kinh tế vĩ mô, kiềm chế lạm phát, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, đảm bảo an sinh xã hội, giữ vững ổn định chính trị và trật tự an toàn xã hội, đảm bảo quốc phòng, an ninh trong tình hình mới.

Tuy nhiên, sức ép tăng giá hàng hoá từ thị trường thế giới, đặc biệt là giá xăng dầu, lương thực, thực phẩm, vàng... sẽ tạo áp lực rất lớn làm tăng giá hàng hoá và dịch vụ trong nước, ảnh hưởng tâm lý của người tiêu dùng và gây khó khăn cho việc kiềm chế lạm phát trong thời gian tới (dự kiến có thể vượt 10%). Bên cạnh đó, tình hình thiên tai, dịch bệnh diễn biến khá phức tạp, ảnh hưởng nhiều đến sản xuất nông nghiệp và đời sống của người dân. Do đó, đòi hỏi toàn bộ hệ thống chính trị, các bộ, ngành, địa phương phải thực hiện nghiêm túc và đồng bộ các biện pháp, chỉ đạo của Chính phủ về bình ổn giá, bình ổn thị trường, kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô và thực hiện các chính sách đảm bảo an sinh xã hội trong thời gian tới.

Tuy nhiên, để ổn định kinh tế vĩ mô và giữ lạm phát ở mức chấp nhận được thì Việt Nam cần phải thực hiện đồng bộ các chính sách tiền tệ và tài khoá thắt chặt, cũng như phải thực hiện kiểm soát mạnh hơn trong vấn đề chi tiêu công.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. TS. Nguyễn Ngọc Thao, *Tài liệu Tài chính công*, Hà Nội 2010.
2. GS-TS Hồ Xuân Phương, PGS-TS Nguyễn Công Nghiệp, *Tài chính Việt Nam qua các thời kỳ lịch sử*, NXB Tài chính, 2001.
3. Văn phòng Chính phủ, *Báo cáo đánh giá bổ sung về kết quả thực hiện Ngân sách Nhà nước năm 2010, tình hình triển khai thực hiện và những giải pháp điều hành Ngân sách Nhà nước năm 2011*.
4. Văn phòng Chính phủ, *Báo cáo về việc Quốc hội thông qua Nghị quyết về phân bổ Ngân sách Trung ương năm 2011*.
5. Bộ Tài chính, *Báo cáo hướng dẫn triển khai nhiệm vụ tài chính – ngân sách năm 2011*.
6. Bộ Tài chính, *Báo cáo tóm tắt công tác quản lý, điều hành giá cả, tài chính – ngân sách năm 2010, nhiệm vụ, giải pháp năm 2011*.
7. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Báo cáo tóm tắt bổ sung tình hình kinh tế - xã hội năm 2010 và triển khai thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2011*.
8. Nguyễn Thanh Liêm, *Quản trị tài chính*, NXB Thống kê, 2007.

MỤC LỤC

A. Mở đầu

B. Nội dung

CHƯƠNG I:

MỘT SỐ NỘI DUNG VỀ QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

I.	Khái niệm Ngân sách Nhà nước	4
II.	Vai trò của Ngân sách Nhà nước.....	4
III.	Những nội dung thu, chi chủ yếu của Ngân sách Nhà nước.....	6
IV.	Tiêu chuẩn của một ngân sách tốt	7
V.	Một số vấn đề trong quản lý ngân sách bền vững.....	7
VI.	Các nguyên tắc cơ bản trong quản lý Ngân sách Nhà nước	7

CHƯƠNG II

MỘT SỐ NỘI DUNG VỀ QUẢN LÝ CHI TIÊU CÔNG

I.	Chi tiêu công	9
1.	Các cách hiểu về chi tiêu công	9
2.	Phân loại chi tiêu công	10
3.	Vai trò của chi tiêu công	11
4.	Các nhân tố làm tăng chi tiêu công	12
II.	Quản lý chi tiêu công	13
1.	Khái niệm và cấu trúc cơ bản trong quản lý chi tiêu công	13
2.	Các phương thức lập kế hoạch trong quản lý chi tiêu công.....	13
3.	Nội dung quản lý chi tiêu công	15
4.	Các thể chế cần thiết nâng cao hiệu quả quản lý chi tiêu công	16

CHƯƠNG III

KIỂM SOÁT CHI TIÊU CÔNG VÀ QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở NƯỚC TA: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

I.	Kết quả thực hiện Ngân sách Nhà nước năm 2010	17
1.	Tình hình thu Ngân sách Nhà nước	17
2.	Tình hình chi Ngân sách Nhà nước	18
3.	Về bội chi Ngân sách Nhà nước	19

4.	Đánh giá thực hiện NS 2010 và giải pháp điều hành NS 2011	19
II.	Kiểm soát chi tiêu công ở Việt Nam	22
1.	Thực trạng chi tiêu công ở Việt Nam	22
2.	Những vấn đề đặt ra và các giải pháp kiến nghị.....	23

C. Kết luận

MỤC LỤC

A. Mở đầu

B. Nội dung

CHƯƠNG I:

MỘT SỐ NỘI DUNG VỀ QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

III.	Khái niệm Ngân sách Nhà nước	4
IV.	Vai trò của Ngân sách Nhà nước.....	4
III.	Những nội dung thu, chi chủ yếu của Ngân sách Nhà nước.....	6
IV.	Tiêu chuẩn của một ngân sách tốt	7
V.	Một số vấn đề trong quản lý ngân sách bền vững.....	7
VI.	Các nguyên tắc cơ bản trong quản lý Ngân sách Nhà nước	7

CHƯƠNG II

MỘT SỐ NỘI DUNG VỀ QUẢN LÝ CHI TIÊU CÔNG

III.	Chi tiêu công	9
5.	Các cách hiểu về chi tiêu công	9
6.	Phân loại chi tiêu công	10
7.	Vai trò của chi tiêu công	11
8.	Các nhân tố làm tăng chi tiêu công	12
IV.	Quản lý chi tiêu công	13
5.	Khái niệm và cấu trúc cơ bản trong quản lý chi tiêu công	13
6.	Các phương thức lập kế hoạch trong quản lý chi tiêu công.....	13
7.	Nội dung quản lý chi tiêu công	15
8.	Các thể chế cần thiết nâng cao hiệu quả quản lý chi tiêu công	16

CHƯƠNG III
KIỂM SOÁT CHI TIÊU CÔNG VÀ QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ
NƯỚC Ở NƯỚC TA: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

III.	Kết quả thực hiện Ngân sách Nhà nước năm 2010	17
5.	Tình hình thu Ngân sách Nhà nước	17
6.	Tình hình chi Ngân sách Nhà nước	18
7.	Về bội chi Ngân sách Nhà nước	19
8.	Đánh giá thực hiện NS 2010 và giải pháp điều hành NS 2011	19
IV.	Kiểm soát chi tiêu công ở Việt Nam	22
3.	Thực trạng chi tiêu công ở Việt Nam	22
4.	Những vấn đề đặt ra và các giải pháp kiến nghị.....	23

C. Kết luận

Quản trị chi tiêu công ở Việt Nam kém năng động

(Dân trí) - Chi tiêu công ở Việt Nam được quản trị theo phong cách truyền thống, rất chính tắc nhưng ít năng động và khá hình thức. Cách làm này đang trở nên lỗi thời, trong bối cảnh Việt Nam ngày càng hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới.

Sáng 2/6/2009, Kiểm toán Nhà nước phối hợp với Hiệp hội kế toán công chứng Vương quốc Anh (ACCA) tổ chức hội thảo quốc tế “Vai trò của Kiểm toán Nhà nước trong việc nâng cao tính hiệu lực của chi tiêu công”. Đây là hoạt động nằm trong khuôn khổ thỏa thuận hợp tác giữa 2 cơ quan, được tổ chức vào dịp kỷ niệm 15 năm ngày thành lập Kiểm toán Nhà nước.

Theo đánh giá của TS. Trịnh Tiến Dũng, Trợ lý Giám đốc quốc gia kiêm Trưởng ban Quản trị quốc gia Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc tại Việt Nam: Quản trị chi tiêu công ở Việt Nam trong thời gian qua đã bộc lộ những tồn tại yếu kém rất cơ bản, xét theo những tiêu chí quản trị khu vực công hiện đại, phổ biến trên thế giới như tính công khai minh bạch chưa cao, trách nhiệm giải trình còn hạn chế, hiệu quả kinh tế - xã hội chưa đạt như mong muốn và đặc biệt chưa có sự tham gia đáng kể của người chủ đích thực của đồng tiền ngân sách là nhân dân.

“Về cơ bản, chi tiêu công ở Việt Nam đến nay được quản trị theo phong cách truyền thống, rất chính tắc nhưng ít năng động và khá hình thức. Cách làm này đang trở nên ít phù hợp trong bối cảnh Việt Nam ngày càng hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới với cả quyền lợi lẫn nghĩa vụ đầy đủ của một thành viên; do đó, cần phải được đổi mới”, TS. Dũng nói.

PGS-TS. Trần Đình Thiên, quyền Viện trưởng Viện Kinh tế Việt Nam cho hay: “Cách phân bổ vốn đầu tư ngân sách thời gian qua còn theo kiểu bao cấp - chia đều, vẫn mang khá nặng dấu ấn của cơ chế xin cho, việc chi tiêu ngân sách chưa thực sự gắn chặt với trách nhiệm đến cùng; chỉ chịu sự ràng buộc của những hình thức chế tài có hiệu lực không cao, kèm theo đó là năng lực bộ máy còn yếu.

Đó chính là căn nguyên của tình trạng “có vấn đề” của hoạt động ngân sách Nhà nước: lãng phí, thất thoát tài sản Nhà nước, tham nhũng... Tình trạng này, như các báo cáo kiểm toán thường niên cho thấy, trên nhiều mặt là đáng lo ngại. Mà đây chính là đối tượng “khám phá” của Kiểm toán Nhà nước”.

Các diễn giả cũng chỉ ra rằng, “lát cắt” ở đây chính là yêu cầu đổi mới Luật Ngân sách Nhà nước - thể chế trung tâm của các quá trình ngân sách Nhà nước. Tình trạng tăng trưởng nóng, đầu tư cao nhưng kém hiệu quả, dẫn tới

lạm phát cao và bất ổn kinh tế vĩ mô vài năm gần đây đi liền với xu hướng gia tăng đầu tư dàn trải, trầm trọng hơn tình trạng lãnh phí, thất thoát, tham nhũng... chứng tỏ hiệu quả thấp của hoạt động thu chi ngân sách và nhiều vấn đề gay gắt đang tồn tại trong lĩnh vực này.

“Thực tế cũng chứng tỏ căn bệnh nói trên đang khá nghiêm trọng và có nguồn gốc cơ chế kinh tế, nằm trong chính sự không phù hợp của Luật Ngân sách Nhà nước với các điều kiện, yêu cầu của nền kinh tế sau hơn 20 năm đổi mới và hội nhập quốc tế thành công”, PGS-TS. Trần Đình Thiên nhấn mạnh.

Còn theo bà Gillian Fawcett, Giám đốc lĩnh vực công của ACCA, đề quản lý chi tiêu công đạt hiệu quả cao, Việt Nam cần học hỏi kinh nghiệm của các nước trên thế giới. Trước hết, **Kiểm toán Nhà nước cần phải chuyển dần từ hệ thống quản lý đầu vào theo hiệu quả đầu ra...**

Thuốc nào trị lạm phát “đặc thù” của Việt Nam

Lạm phát sẽ tác động trước hết đến những người lao động có thu nhập thấp –

Lạm phát ở Việt Nam có những nét “đặc thù”, và do đó cần những chính sách ứng phó phù hợp. Báo cáo nghiên cứu mới nhất của các chuyên gia thuộc Trung tâm Nghiên cứu kinh tế và chính sách (VEPR) thuộc Đại học Quốc gia Hà Nội đã đưa ra những kiến giải đáng chú ý về tình hình lạm phát tại Việt Nam.

Trong báo cáo nhan đề “Nguồn gốc lạm phát ở Việt Nam giai đoạn 2000-2010: Phát hiện mới từ những bằng chứng mới”, các tiến sĩ kinh tế Nguyễn Thị Thu Hằng và Nguyễn Đức Thành thuộc VEPR cho biết lạm phát ở Việt Nam có những nét “đặc thù”, và do đó cần những chính sách ứng phó phù hợp.

“Chính phủ phải kiên nhẫn”

Theo báo cáo này, thứ nhất, người Việt Nam có khuynh hướng lưu giữ ấn tượng về lạm phát trong quá khứ, đồng thời có kỳ vọng nhạy cảm về lạm phát trong tương lai. Đây là hai yếu tố đồng thời chi phối mức lạm phát hiện tại.

Điều này hàm ý rằng uy tín hay độ tin cậy của Chính phủ trong các chính sách liên quan đến lạm phát sẽ có vai trò to lớn trong việc tác động tới mức lạm phát hiện thời.

Ký ức hay ấn tượng về một giai đoạn lạm phát cao trong quá khứ thường chỉ bắt đầu mờ nhạt dần sau khoảng 6 tháng có lạm phát thấp liên tục và ổn định. Do đó, theo các tác giả, Chính phủ trước hết phải giữ được mức lạm phát thấp ít nhất trong vòng sáu tháng, qua đó dần lấy lại niềm tin của công chúng về một môi trường giá cả ổn định hơn.

“Chính phủ phải kiên nhẫn trong quá trình chống lạm phát. Sáu tháng có thể được xem như giới hạn thấp nhất cho nỗ lực duy trì môi trường lạm phát thấp của Chính phủ nhằm lấy lại niềm tin của công chúng, để công chúng cho rằng Chính phủ đang cam kết chống lạm phát một cách nghiêm túc, và do đó là cam kết xây dựng một môi trường vĩ mô ổn định”, báo cáo viết.

Thứ hai, khác với những giải thích thường xuyên của Chính phủ là lạm phát chủ yếu do các yếu tố bên ngoài như giá cả thế giới (nhập khẩu lạm phát), báo cáo cho rằng lạm phát ở Việt Nam có nguyên nhân chủ yếu từ nội địa. Thừa nhận rằng giá thế giới thực sự có ảnh hưởng lên giá sản xuất nhưng theo các tác giả thì hiệu ứng gây lạm phát theo kênh lan truyền từ giá sản xuất đến giá tiêu dùng phải mất vài tháng mới phát huy tác dụng.

Thứ ba, tốc độ điều chỉnh của thị trường tiền tệ và thị trường ngoại hối khi có biến động là rất thấp và thậm chí gần bằng không. Điều này cho thấy một khi các thị trường này lệch khỏi xu hướng dài hạn, nền kinh tế sẽ mất rất nhiều thời gian để cân bằng trở lại dù Chính phủ có nỗ lực can thiệp về chính sách.

“Điều này có ý nghĩa quan trọng về chính sách kiểm soát lạm phát: các giải pháp nhằm ngăn ngừa với mục tiêu lạm phát rõ ràng sẽ có kết quả tốt hơn nhiều so với việc cố gắng xử lý lạm phát khi nó đã tăng lên. Đồng thời, phản ứng chính sách không phù hợp sẽ rất khó điều chỉnh trở lại và lạm phát sẽ kéo dài”, báo cáo viết.

Thứ tư, kết quả nghiên cứu cho thấy Chính phủ đã thực sự có những phản ứng chống lạm phát thông qua các chính sách tiền tệ và tài khóa, nhưng thường phản ứng chậm hoặc thụ động trong đa số trường hợp. Đối với chính sách tài khóa, có thể dễ dàng hiểu được điều này vì để thay đổi một kế hoạch tài khóa thường mất nhiều thời gian tranh luận, đạt tới sự nhất trí rồi thực hiện triển khai.

“Tuy nhiên, điều đáng lưu ý là chính sách tiền tệ cũng tỏ ra được thực thi khá chậm trễ kể từ khi những tín hiệu đầu tiên của lạm phát xuất hiện. Điều này có thể được giải thích thông qua thực tế là ngay cả việc xác định và thừa nhận lạm phát cũng luôn là một vấn đề gây tranh cãi”.

Thêm vào đó, tại Việt Nam nhìn chung thường có khuynh hướng đổ lỗi cho lạm phát bắt nguồn từ những nguyên nhân “khách quan”, hay từ những nguồn gốc “bên ngoài”. Do đó, thường mất một thời gian để chuyển hóa nhận thức lạm phát từ công chúng thành nhận thức của nhà điều hành.

Ngay cả khi chính sách thắt chặt tiền tệ được thực hiện, thì thường mất khoảng 5 tháng nó mới phát huy tác dụng lên lạm phát. Như vậy, vào lúc đó, lạm phát đã cao được khoảng 7 đến 8 tháng. Quãng thời gian này đủ để tạo nên một kỳ ức về lạm phát và do đó việc kiềm chế lạm phát sẽ khó khăn hơn.

Không nên buông lỏng ổn định vĩ mô

Nghiên cứu cũng chỉ ra rằng trong các công cụ của chính sách tiền tệ, tăng lãi suất thường có hiệu ứng tức thời lên lạm phát, so với độ trễ dài hơn của chính sách thắt chặt tín dụng và tiền tệ. Tuy nhiên, mức độ ảnh hưởng của thay đổi lãi suất lại khá nhỏ. Kết quả là, công cụ tiền tệ ở Việt Nam không hoàn toàn là một công cụ phản ứng nhanh và hiệu quả như vẫn tưởng.

Thứ năm, trái ngược với những nghiên cứu đã có, các tác giả cho rằng thay đổi tỷ giá cũng có tác động đáng kể làm tăng áp lực lạm phát.

Từ cuối năm 2008, Ngân hàng Nhà nước đã tiến hành phá giá nhiều hơn và với mức độ lớn hơn. Thêm vào đó, những biến động gần đây trên thị trường ngoại hối, đặc biệt là thị trường tự do, trong năm 2009 và 2010 do niềm tin của vào tiền đồng bị sụt giảm, do hoạt động đầu cơ và tình trạng Đô la hóa đã dẫn đến kỳ vọng về lạm phát trở lại của người dân tăng lên. Điều này có thể khiến cho tác động của tỷ giá đối với lạm phát tăng lên, như kết quả của nghiên cứu này cho thấy.

Cuối cùng, nghiên cứu không cho thấy tác động rõ ràng của thâm hụt ngân sách đối với lạm phát trong giai đoạn nghiên cứu. Điều này không có nghĩa là thâm hụt ngân sách không có ảnh hưởng đến lạm phát. Nguyên nhân của điều này là do việc tài trợ ngân sách thường có hai tác động trái chiều.

Một mặt, tài trợ ngân sách bằng việc gia tăng vay nợ của Chính phủ làm tăng lãi suất do nhu cầu vay cao hơn. Điều này cũng tương tự như chính sách tiền tệ thắt chặt và do đó góp phần giảm phần nào lạm phát. Mặt khác, tài trợ ngân sách thông qua việc tăng cung tiền (nếu có) cũng tương tự như chính sách tiền tệ mở rộng và gây áp lực lạm phát.

Từ những đặc điểm trên của lạm phát ở Việt Nam, các tác giả cho rằng Chính phủ nên có những cam kết mạnh mẽ trong việc chống lạm phát không chỉ khi

lạm phát đang cao, mà còn phải có những cam kết duy trì lạm phát thấp ngay cả khi lạm phát đang khá thấp và ổn định.

“Tuy nhiên, thực tế cho thấy chiến lược này của Chính phủ thường rất khó được thực thi, vì Chính phủ thường có khuynh hướng ưu tiên tăng trưởng kinh tế nhiều hơn, và coi nhẹ việc giữ cho môi trường vĩ mô được ổn định”, báo cáo đưa ra nhận định trong phần kết luận.

2011, “năm thử lửa” của chính sách tiền tệ

Ghi nhận tại cuộc họp báo công bố Chỉ thị số 1/CT-NHNN của Ngân hàng Nhà nước, diễn ra ngày 1/3

Ngày 1/3, Ngân hàng Nhà nước đã tổ chức họp báo công bố Chỉ thị số 1/CT-NHNN, nhằm triển khai Nghị quyết 11/NQ-CP của Chính phủ.

Theo thông tin từ Thống đốc Nguyễn Văn Giàu tại cuộc họp báo, toàn bộ lượng tiền cung ứng cho dịp Tết khoảng 130 nghìn tỷ đồng đã được Ngân hàng Nhà nước rút về hơn 100 nghìn tỷ đồng.

Người đứng đầu ngành ngân hàng cũng cho rằng, năm 2011 thực sự là “năm thử lửa” đối với điều hành chính sách tiền tệ, tài khóa, do những bất ổn vĩ mô mang lại. Bám sát Nghị quyết 11 với trọng tâm là giảm tổng cầu, cùng với sự “thắt lưng buộc bụng” của tài khóa, chính sách tiền tệ cũng phải theo hướng này.

Phục vụ “giảm tổng cầu”

Theo đó, trọng tâm của Ngân hàng Nhà nước trong năm nay là phải góp phần kiềm chế lạm phát, ổn định tỷ giá, cung vốn kịp thời cho sản xuất thiết yếu và giữ vững thanh khoản cả hệ thống.

Thống đốc cho biết, dịp Tết Nguyên đán vừa qua, Ngân hàng Nhà nước đã xây dựng nhiều kịch bản cung ứng tiền và cuối cùng đã chọn một kịch bản “sâu nhất”. Cụ thể, từ con số lượng tiền gửi dịp Tết 2011 tăng mạnh so với Tết 2010, Ngân hàng Nhà nước đã quyết định tăng mức tiền mặt ra lưu thông và chuyển tiền đến những khu vực có nhu cầu lớn.

Và, “thắng lợi đầu tiên của chúng tôi là đã thành công trong việc rút về lượng tiền cung ứng phục vụ Tết Nguyên đán”, Thống đốc nói.

Vấn đề thứ hai là ổn định tỷ giá. Để ổn định tỷ giá, Ngân hàng Nhà nước đã có hai bước đi quan trọng. Một là, điều chỉnh tỷ giá chính thức sát với giá thị trường. Động thái này vừa thỏa mãn nhu cầu thị trường, vừa bảo toàn được quỹ dự trữ ngoại hối vốn đang mỏng dần. Hai là, thực hiện kết hối một phần đối với tất cả tập đoàn, tổng công ty.

Thống đốc cho biết, hiện tất cả các công ty con của các “tổng”, “tập” này đã bán lại ngoại tệ cho ngân hàng và số dư mua của các ngân hàng đang tăng lên từng ngày. Nhờ đó, áp lực tỷ giá giảm rất mạnh. Tính đến 13h30 ngày 1/3, tại thị trường tự do Hà Nội, giá một USD chỉ 21.600 đồng và rất ít giao dịch.

Vấn đề thứ ba là góp phần kiềm chế lạm phát. Để phục vụ mục tiêu này, Ngân hàng Nhà nước đã cắt giảm 3% chỉ tiêu tăng trưởng tín dụng, duy trì 20% thay vì 23% như đề xuất ban đầu với Chính phủ.

Thống đốc cho biết, tính đến hết năm 2010, tín dụng phi sản xuất (gồm: cho vay bất động sản, chứng khoán, tiêu dùng) chiếm tỷ trọng 17 - 18% tổng tín dụng. Còn mức tăng tín dụng hai tháng đầu năm tăng khoảng 3,27% nhưng trong đó có hư số do điều chỉnh tỷ giá ngày 11/2/2011.

Có nghĩa là, khi tỷ giá điều chỉnh tăng lên 7,18%, các tổ chức tín dụng đã quy đổi ngoại tệ sang VND theo tỷ giá mới và làm cho một bộ phận tín dụng tăng lên, kéo theo tăng tín dụng cả hệ thống. Bộ phận này chiếm khoảng 1,5% tăng trưởng dư nợ toàn hệ thống. quan điểm của Ngân hàng Nhà nước cho rằng, cần phải giảm bớt mức tăng tín dụng ngay từ đầu năm mới hoàn thành được chỉ tiêu.

Vẫn nhiều mối lo

Tại cuộc họp báo này, có ba vấn đề được đặc biệt chú ý là lãi suất cao, thanh khoản kém khi Ngân hàng Nhà nước thực hiện thắt chặt tiền tệ, và việc đưa kinh doanh vàng vào khuôn khổ luật pháp.

Đối với vấn đề lãi suất, hiện đang có thông tin một vài ngân hàng đẩy lãi suất huy động vượt quá 14% (mức trần quy định của Ngân hàng Nhà nước), Thống đốc nói sẽ xử lý nghiêm những trường hợp này, nhất là kể từ 1/1/2011, khi hai Luật Ngân hàng Nhà nước và Luật Các tổ chức tín dụng có hiệu lực, Ngân hàng Nhà nước có thừa công cụ để xử lý.

Còn đối với thanh khoản, theo ông, đó là cái giá phải trả khi phải điều chỉnh chính sách. Lâu nay, nhiều người “than” rằng, bộ lãi suất của Ngân hàng Nhà nước chưa tác động thẳng vào chính sách, nhưng kỳ thực, tất cả điều hành chính sách tiền tệ phải bám sát mục tiêu lớn hơn của Chính phủ. Ngân hàng

Nhà nước đã kiên quyết bảo vệ quan điểm sử dụng các biện pháp quyết liệt để giảm tổng cầu và điều hành các lãi suất tác động vào thị trường theo hướng này. Khi mục tiêu đã vậy, việc phải tăng lãi suất chủ chốt là đương nhiên.

“Sự điều chỉnh này không tác động nhiều đến thị trường, không làm cho các ngân hàng thiếu thanh khoản vì trong báo cáo tháng 1/2011, các ngân hàng chỉ vay tái cấp vốn 1.000 tỷ đồng”, Thống đốc nói.

Ngoài ra, đối với giao dịch nghiệp vụ thị trường mở, Ngân hàng Nhà nước vẫn thực hiện quy trình bơm - hút bình thường, nhưng theo hướng hài hòa giữa thị trường và quản lý. Ví dụ, chỉ tiêu tín dụng đưa ra dưới 20% thì không thể “bơm” thoải mái được, mặc dù trên giao dịch OMO, Ngân hàng Nhà nước hoàn toàn làm chủ khả năng nguồn cung ứng tiền và giấy tờ có giá.

“Bây giờ cứ đi thỏa mãn thanh khoản của tất cả các ngân hàng, thì hơi tí là họ chạy lên chúng tôi, làm sao đảm bảo kiềm chế lạm phát?”, Thống đốc nói.

Còn với đối với quản lý vàng, Thống đốc cho rằng trước đây chúng ta xem vàng là hàng hóa, cho phép lưu thông bình thường, nhưng gần đây đã xuất hiện nhiều tiêu cực như phát sinh đầu cơ, liên thông với ngoại tệ, thậm chí trở thành phương tiện thanh toán. Gần hai năm nay, Chính phủ giao cho Ngân hàng Nhà nước xây dựng nghị định quản lý vàng thay thế cho Nghị định 174, hiện nay dự thảo đang “đạo một vòng” ở các bộ ngành trước khi trình lên Chính phủ.

Và tinh thần chung của nghị định này, là quản lý hoạt động kinh doanh vàng theo hướng tập trung đầu mối, tiến tới xóa bỏ việc kinh doanh vàng miếng trên thị trường tự do.

Thắt chặt đầu tư cũng mang đến cơ hội

Nhìn nhận của Thứ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư về chính sách thắt chặt đầu tư tại Nghị quyết 11 vừa ban hành

Cho rằng việc thắt chặt đầu tư được quy định tại Nghị quyết 11 vừa ban hành là cơ hội để tái cơ cấu đầu tư, hướng đến hiệu quả, Thứ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư Cao Viết Sinh nhìn nhận: “Trong cái rủi cũng có cơ hội”.

Bên lề buổi họp báo Chính phủ thường kỳ tháng 2 diễn ra mới đây, ông Sinh đã có cuộc trao đổi với báo giới.

Năm 2008 hoàn toàn khác

Chính sách thắt chặt đầu tư được đưa ra tại Nghị quyết 11 sẽ ảnh hưởng tăng trưởng như thế nào, thưa ông?

Hiện chúng tôi chưa tính cụ thể, còn phải xem lại việc rà soát lại vốn đầu tư nhưng tinh thần là năm nay điều hành không nặng về vấn đề tăng trưởng, tập trung cao độ cho kiểm chế lạm phát, ổn định vĩ mô là trên hết.

Tất nhiên, tăng trưởng còn có liên quan đến việc làm, nếu mình để tăng trưởng trì trệ, giảm quá thì việc làm sẽ ảnh hưởng. Phải cân nhắc đến việc đó, nên cũng không phải hy sinh hoàn toàn tăng trưởng mà duy trì tăng trưởng hợp lý.

Tôi thì tôi đoán là phải bảo đảm tăng trưởng khoảng 6,5-7% là hợp lý. Quốc hội quyết 7-7,5% nhưng mức chấp nhận được là khoảng 6,5-7% thì bảo đảm được việc làm. Rồi thì quan trọng nhất là bảo đảm nguồn vốn vào sản xuất.

Bởi vì nó là tính chu kỳ thôi, nếu anh không cho sản xuất phát triển, không đảm bảo hàng hóa ra thì ảnh hưởng đến cung cầu hàng hóa.

So với năm 2008 thì tình hình hiện nay như thế nào, thưa ông?

Năm 2008 hoàn toàn khác với bây giờ, bởi vì sau năm 2008 thì có một thời kỳ giá cả đi xuống. Bây giờ thì từ năm 2010 xu hướng giá cả thế giới tăng, đặc biệt là giá dầu hiện nay rất cao, khoảng 100 USD/thùng. Do khủng hoảng ở khu vực Trung Đông nên giá dầu được dự báo còn tiếp tục tăng.

Năm 2008 thì có vấn đề chúng ta dư ngoại tệ, hồi đó chúng ta phải bỏ tiền ra để mua 9 tỷ USD thu ngoại tệ vào, trong khi lúc đó tỷ giá hối đoái là đồng tiền Việt lên giá. Bây giờ đồng tiền lại thiếu ổn định, thị trường thiếu lòng tin vào đồng tiền Việt làm cho tỷ giá chưa ổn định. Cho nên, chúng ta phải củng cố đồng tiền Việt.

Với việc điều chỉnh giá điện, than, xăng dầu và lương thuộc chi phí đầu vào sản xuất, được cho là có đóng góp vào lạm phát khoảng 2% trong năm nay, liệu Bộ có tính đến kịch bản phải điều chỉnh chỉ tiêu lạm phát?

Hiện nay trong báo cáo của chúng tôi chưa đề xuất. Chúng tôi còn tiếp tục theo dõi tiếp.

Thực ra phải đặt vấn đề thế này, chúng ta đang theo định hướng thị trường, không thể để giá xăng dầu thấp vì vừa rồi tôi gặp một số bạn bè bên nước

ngoài thì người dân không mua ở nước họ mà đến biên giới để mua. Nếu chúng ta nâng lên thì có vấn đề về buôn lậu.

Tương tự như vậy với điện, nếu chúng ta để giá thấp thì vấn đề thu hút đầu tư rất khó, Mặt khác các nhà đầu tư vào thì dùng công nghệ lạc hậu để sử dụng giá điện rẻ, thì nó bị ảnh hưởng.

Tuy nhiên ở đây có hai mặt, các nhà đầu tư điện phải rà soát lại chi phí, nâng cao năng suất lao động vì hiện năng suất lao động của mình thấp. Chứ không phải lúc nào thấy khó khăn thì nâng giá điện. Vấn đề là như thế. Cho nên tôi cho là phải làm nhiều việc.

Cơ hội tái cơ cấu đầu tư

Cụ thể là việc rà soát đến nay đã thực hiện như thế nào?

Hiện chúng tôi đang chuẩn bị 11 đoàn đi các nơi rà soát. Hiện nay chúng tôi đang có văn bản gửi đi các bộ, các ngành rồi. Tình thần là các bộ, các ngành sẽ rà soát trước, tuần sau thì Bộ Kế hoạch và Đầu tư sẽ cử các đoàn đi các địa phương và các tập đoàn kinh tế, trong đó 9 đoàn đi các địa phương và 2 đoàn đi các tập đoàn kinh tế.

Sau đó chúng tôi sẽ có báo cáo Chính phủ và lúc ấy sẽ công bố.

Việc cắt giảm sẽ theo tiêu chí nào, thưa ông?

Chúng tôi có tiêu chí. Đối với dự án chưa có quyết định đầu tư, không được khởi công móng mới, dự án kéo dài quá mức, dự án khả năng còn lâu mới hoàn thành thì sẽ cắt giảm, sẽ đình hoãn. Còn dự án nào mà năm nay, sang năm có thể hoàn thành thì đẩy nhanh vốn để thực hiện. Các tiêu chí rất rõ rồi.

Khoản chuyển nguồn và ứng vốn được cho là nằm trong tay Chính phủ có thể cắt giảm. Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã có những tính toán cụ thể về khoản tiền này chưa, thưa ông?

Các năm trước thường thường tạm ứng 30% mức vốn của năm sau. Nếu chúng ta không cho tạm ứng nữa thì coi như cắt giảm 30% này.

Với chuyển nguồn thì trước đây vốn các năm trước chưa thực hiện hết cho chuyển sang. Ví dụ như năm 2009 chúng ta có khoảng 8 nghìn tỷ đồng trái phiếu, có 20 nghìn tỷ đồng vốn của năm trước chưa giải ngân hết chuyển sang, tức là 28 nghìn tỷ đồng. Như thế thì phần tiền chuyển nguồn từ năm trước cũng rất lớn, thông thường khoảng 10-15% vốn.

Năm nay, với việc thắt chặt đầu tư, không cho chuyển nguồn từ năm trước sang năm sau và không cho ứng trước năm sau vào năm trước như thế thì giảm lượng tiền rất lớn, tôi dự báo là khá cao. Như thế, đòi hỏi các nhà đầu tư, chủ đầu tư phải sắp xếp lại, cơ cấu lại dự án.

Đây cũng là cơ hội để chúng ta tái cơ cấu đầu tư, những dự án nào không hiệu quả, dự án dài lê thê phải cắt giảm. Đây cũng là một chủ trương của Chính phủ trong tái cơ cấu kinh tế. Tức là trong cải rũi cũng có cơ hội của nó.

Với khoản trái phiếu phát hành thêm thì năm nay có thay đổi gì với năm ngoái, thưa ông?

Thực ra, vốn trái phiếu năm nay là 45 nghìn tỷ đồng, so với năm ngoái đã giảm đi rất nhiều rồi. Năm ngoái chúng ta có 56 nghìn tỷ đồng thì với con số 45 nghìn tỷ đồng của năm nay Chính phủ đã có chủ động cắt giảm.

Tuy nhiên, năm ngoái chúng ta còn có vốn trái phiếu của năm trước chuyển sang, 8 nghìn tỷ đồng nữa là 64 nghìn tỷ đồng. Năm nay chúng ta không cho ứng trước, không cho chuyển nguồn thì giảm rất nhiều.