

Chi tiêu công - những nguyên tắc chủ yếu và thực tiễn ở Việt Nam

ĐINH THỊ NGÀ

Chi tiêu công cần tuân thủ chặt chẽ các nguyên tắc bảo đảm tính hợp lý, phù hợp và đạt hiệu quả. Bài viết nêu rõ 3 nguyên tắc tổng quát của chi tiêu công: tôn trọng kỷ luật tài chính tổng thể, phân bổ nguồn lực tài chính theo những ưu tiên chiến lược và đảm bảo hiệu quả chi tiêu. Qua phân tích thực tiễn thực hiện các nguyên tắc trong chi tiêu công ở Việt Nam, bài viết khuyến nghị chính sách nhằm hoàn thiện lĩnh vực này.

1. Những nguyên tắc trong chi tiêu công

Chi tiêu công là việc sử dụng các nguồn tài chính công, cụ thể là nguồn tiền từ các quỹ của nhà nước cho các mục tiêu chung do đó đòi hỏi phải tuân thủ những quy tắc nhất định để đảm bảo nguồn lực đủ đáp ứng yêu cầu phát triển, thực hiện được mục tiêu và sử dụng đồng tiền hiệu quả.

Ba nguyên tắc tổng quát của chi tiêu công là tôn trọng kỷ luật tài chính tổng thể để đảm bảo ngân sách không bị quá thâm hụt; đảm bảo phân bổ nguồn lực hợp lý thông qua việc xác định thứ tự ưu tiên trong phân bổ nguồn lực cho phù hợp với chiến lược, mục tiêu quốc gia và cơ sở; đảm bảo hiệu quả sử dụng nguồn lực, tức là đạt kết quả cao nhất trong giới hạn nguồn lực cho trước, hoặc đạt được kết quả cho trước với chi phí thấp nhất.

1.1. Nguyên tắc tôn trọng kỷ luật tài chính tổng thể

Lý do phải tôn trọng kỷ luật tài chính tổng thể là do các nguồn lực tài chính của quốc gia luôn bị giới hạn, trong khi nhu cầu chi tiêu công ngày càng tăng lên. Nếu không tôn trọng kỷ luật tài chính tổng thể thì việc chi tiêu dễ dẫn đến tình trạng chi tiêu quá mức, là nguyên nhân gây ra mất cân bằng các cán cân kinh tế vĩ mô và nguyên nhân gây ra gánh nặng nợ cho quốc gia.

Bản chất của việc tôn trọng kỷ luật tài chính tổng thể là chi tiêu trong giới hạn cho

phép, trong khả năng cân đối nguồn lực tài chính. Để đảm bảo nguyên tắc này, các quốc gia đều thiết lập các chỉ tiêu làm căn cứ tính toán khả năng chi tiêu. Các chỉ tiêu này dựa trên quy mô GDP, coi GDP như điều kiện để tạo nguồn thu cho chi tiêu. Trong số các chỉ tiêu đó có ba chỉ tiêu quan trọng hàng đầu là tỷ suất thu/GDP, tỷ lệ bội chi ngân sách/GDP và các chỉ tiêu liên quan đến giới hạn vay nợ. Bên cạnh việc xây dựng các chỉ tiêu, một yêu cầu quan trọng gắn liền với nó là kế hoạch chi tiêu ngân sách phải được lập trước khi thực hiện. Quá trình thực hiện ngân sách phải tuân thủ theo kế hoạch đã phê duyệt.

Khi lập dự toán chi tiêu ngân sách, các quốc gia đều thống nhất rằng việc gia tăng tốc độ thu ngân sách nhà nước, trong đó chủ yếu là từ thuế không được vượt quá cao so với tỷ lệ tăng trưởng GDP, mà giữa hai con số này phải luôn có một giới hạn nào đó tùy thuộc vào điều kiện cụ thể của từng quốc gia. Nếu tốc độ tăng thu vượt quá giới hạn chịu đựng của nền kinh tế thì sản xuất sẽ suy giảm và nguồn thu ngân sách nhà nước từ thuế trong các năm sau sẽ giảm. Ngược lại, nếu mức thu quá nhỏ thì sẽ không đáp ứng đủ nhu cầu chi tiêu đang ngày càng tăng lên.

Mức bội chi ngân sách nhà nước có nằm trong phạm vi kiểm soát hay không cũng là tiêu chí quan trọng để đảm bảo kỷ luật tài

Đinh Thị Nga, TS., Viện Kinh tế, Học viện Chính trị-Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.

chính trong chi tiêu công được tuân thủ. Thông thường, các quốc gia xác định và giới hạn tỷ lệ bội chi ngân sách so với GDP tối đa là 5%. Ở các khu vực kinh tế phát triển như Liên minh Châu Âu, tỷ lệ bội chi ngân sách nhà nước được phép ở các quốc gia thành viên là không quá 3% GDP.

Để bù đắp thâm hụt ngân sách, các quốc gia phải thực hiện vay nợ trong và ngoài nước. Việc quản lý nợ công nằm trong ngưỡng an toàn, trong tầm kiểm soát giữ vai trò quan trọng trong đảm bảo ổn định kinh tế, chính trị, xã hội của mỗi quốc gia. Giới hạn vay nợ được quản lý thông qua việc xác lập các chỉ số đo lường mức độ an toàn của nợ công như nợ công/GDP; nợ nước ngoài/kim ngạch xuất khẩu; tổng nghĩa vụ trả nợ/GDP; tổng nghĩa vụ trả nợ/tổng kim ngạch xuất khẩu; tổng nghĩa vụ trả nợ/thu ngân sách nhà nước; tổng chi phí trả lãi/tổng kim ngạch xuất khẩu; giá trị hiện tại của nợ công/tổng kim ngạch xuất khẩu; giá trị hiện tại của nợ công/tổng thu ngân sách nhà nước

Khi đo lường giới hạn vay nợ, Ngân hàng Thế giới đã đưa ra một số chỉ số mang tính định lượng để làm căn cứ hoạch định chính sách chi tiêu công cho các quốc gia. Theo đó, các quốc gia được coi là vay nợ an toàn khi giá trị hiện tại của nợ công/ tổng kim ngạch xuất khẩu < 150%. Nếu giá trị kim ngạch xuất khẩu/GDP = 30%; thu ngân sách nhà nước (không kể viện trợ)/GDP = 15% thì giá trị hiện tại của nợ công/ tổng kim ngạch xuất khẩu < 250%... Tuy nhiên, những chỉ tiêu này cũng chỉ có ý nghĩa tương đối vì mức độ an toàn của nợ công còn phụ thuộc nhiều vào năng lực quản trị quốc gia cũng như độ minh bạch về thông tin về các khoản nợ quốc gia. Thực tế cho thấy nhiều quốc gia như Hoa Kỳ, Nhật Bản hay Nga có các chỉ số về nợ khá cao nhưng nợ vẫn nằm trong tầm kiểm soát. Trong khi những gì đang diễn ra ở một số quốc gia khu vực Châu Mỹ Latinh trước đây và Liên minh Châu Âu gần đây cho thấy, khủng hoảng nợ công có nguyên nhân sâu xa từ việc sử dụng nợ kém hiệu quả và thông tin

bị che giấu trong thời gian dài chứ không phải do các chỉ số về nợ đã quá cao.

Như vậy bản chất của việc tuân thủ nguyên tắc đảm bảo kỷ luật tài chính tổng thể là giới hạn tổng chi tiêu ngân sách. Giới hạn này được xác lập dựa trên năng lực sản xuất của nền kinh tế, được duy trì, ổn định trong dài hạn. Trong quá trình lập kế hoạch, mức trần có thể được điều chỉnh sao cho phù hợp với thực tiễn kinh tế xã hội, nhưng sự điều chỉnh được kiểm chế ở mức tối thiểu để đảm bảo không phá vỡ quá mức các chỉ tiêu đã thiết lập và để đảm bảo tính minh bạch.

1.2. Nguyên tắc phân bổ nguồn lực tài chính theo những ưu tiên chiến lược

Các quốc gia đều theo đuổi các chương trình, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, thậm chí là quân sự và ngoại giao nhất định. Để thực hiện các chương trình đó, nguồn lực tài chính sẽ được phân bổ theo các thứ tự ưu tiên. Nguyên tắc phân bổ nguồn lực theo mục tiêu ưu tiên đảm bảo cho việc đạt tới mục tiêu một cách tốt nhất. Ngược lại, việc phân bổ nguồn lực dàn trải sẽ vừa khó đạt được các mục tiêu vừa làm giảm hiệu quả chi tiêu.

Phân bổ nguồn lực tài chính theo những ưu tiên chiến lược được xác định là một trong các tiền đề quan trọng quyết định hiệu quả chi tiêu. Sau khi đã xác định các chỉ tiêu làm căn cứ thực hiện nguyên tắc kỷ luật tài chính tổng thể, vấn đề quan trọng trong quản lý chi tiêu công là làm thế nào để ưu tiên hóa những nhu cầu chi tiêu hay những mục tiêu có tính cạnh tranh trong điều kiện nguồn lực tài chính khan hiếm. Đây là quá trình rất khó thực hiện do các quốc gia đứng trước các thách thức về giới hạn nguồn lực, mục tiêu và tác động của các nhóm lợi ích. Nói cách khác, trong mỗi nền kinh tế, do nguồn lực tài chính luôn 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. Vấn đề mang tính thách thức ở đây là thứ tự ưu tiên được sắp xếp như thế nào, nguyên tắc để lựa chọn là gì để nguồn

lực thực sự được phân bổ đúng theo các hướng ưu tiên chiến lược.

Với mỗi quốc gia, quy mô chi tiêu công phụ thuộc vào việc xác định vai trò của nhà nước trong nền kinh tế cũng như nguyên tắc can thiệp của nhà nước vào thị trường. Thông thường, ngoài chi tiêu cho việc đảm bảo duy trì hoạt động của bộ máy nhà nước, nguồn lực được phân bổ cho các mục tiêu phát triển dài hạn, bền vững, tạo nền tảng cho tăng trưởng và phát triển kinh tế - xã hội.

1.3. Nguyên tắc đảm bảo hiệu quả chi tiêu

Hiệu quả là nguyên tắc quan trọng hàng đầu trong quản lý tài chính của cả khu vực tư và khu vực công. Chi tiêu công hiệu quả có tác động tích cực tới sự phát triển kinh tế, xã hội của các quốc gia. Một cách tổng quát nhất hiệu quả được đánh giá qua so sánh kết quả đạt được với chi phí bỏ ra.

Trong khi hiệu quả ở khu vực tư được đánh giá chủ yếu qua các chỉ tiêu kinh tế thì việc đánh giá hiệu quả ở khu vực công khó khăn hơn nhiều. *Một là*, về mặt lý thuyết, chi tiêu công chỉ được thực hiện ở các lĩnh vực có xuất hiện các "thất bại thị trường", tức là các lĩnh vực mà khu vực tư nhân không muốn đầu tư hoặc không thể đầu tư. Việc định giá nhiều loại hàng hóa phi thị trường khi xác định hiệu quả của chi tiêu công trong nhiều trường hợp không chính xác. *Hai là*, ngoài hiệu quả kinh tế là mục tiêu có thể đánh giá tương đối cụ thể, chi tiêu công còn thường hướng thực hiện các mục tiêu khó đánh giá hiệu quả như văn hóa, xã hội, an ninh quốc phòng, ngoại giao... *Ba là*, tác động của nhiều khoản chi tiêu công không trực tiếp thể hiện trong ngắn hạn mà chỉ được thể hiện trong dài hạn.

Các tiêu chí đánh giá hiệu quả của chi tiêu công vì vậy cũng khá đa dạng và cũng khác với đánh giá hiệu quả ở khu vực tư. Đối với chi tiêu đầu tư, ngoài các chỉ tiêu về lợi nhuận của dự án được dự tính trên cơ sở đánh giá chi phí và lợi ích của các dự án theo

nguyên tắc của đầu tư công, như lãi suất chiết khấu thấp hơn lãi suất chiết khấu ở khu vực tư hoặc lãi suất thị trường, định giá hàng hóa phi thị trường...; hiệu quả chi tiêu công còn được đánh giá thông qua các tác động về mặt xã hội, môi trường cũng như tác động tới các chủ thể khác trong nền kinh tế. Đối với chi tiêu cho bộ máy quản lý nhà nước, hiệu quả được đánh giá thông qua so sánh chi phí và chất lượng các hàng hóa và dịch vụ công mà khu vực nhà nước cung ứng. Đối với chi tiêu thực hiện các nhiệm vụ xã hội như trợ cấp và an sinh xã hội, hiệu quả được đánh giá thông qua so sánh tình trạng của các đối tượng thụ hưởng trước và sau khi thực hiện chính sách trợ cấp...

Nếu ở khu vực tư, sự kém hiệu quả trong đầu tư chỉ tác động chủ yếu đến nhà đầu tư thì ở đầu tư kém hiệu quả ở khu vực công có tác động lan tỏa đến các chủ thể khác. Trước hết, chi tiêu công nói chung, trong đó có một bộ phận lớn là chi cho đầu tư công thường tạo ra hiệu ứng chèn lấn đầu tư của tư nhân đưa đến tình trạng cạnh tranh không cân sức giữa hai khu vực, khi khu vực công đầu tư không hiệu quả, khu vực tư bị mất đi những cơ hội phát triển sản xuất kinh doanh mà đáng lẽ ra họ đáng được hưởng. Những cơ hội đó không những mang lại lợi ích cho doanh nghiệp, cho người lao động trong nước mà còn đóng góp vào sự tăng trưởng kinh tế quốc gia. Như vậy, đầu tư công kém hiệu quả làm cho tính kém hiệu quả của nền kinh tế tăng lên, năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp và nền kinh tế bị suy giảm.

Chi tiêu công kém hiệu quả dẫn đến chất lượng sản phẩm, dịch vụ công được cung cấp thấp trong khi giá thành lại cao. Hậu quả là thiệt hại thuộc về người tiêu dùng. Ngoài ra, chi tiêu quá mức thường được bù đắp bằng các khoản nợ, do đó người tiêu dùng còn phải gánh thêm gánh nặng về nợ qua các khoản thuế phải nộp. Vì những tác động nhiều chiều như vậy nên không thể bỏ qua nguyên tắc hiệu quả trong chi tiêu công.

2. Thực tiễn thực hiện các nguyên tắc trong chi tiêu công ở Việt Nam

Trong những năm qua, chi tiêu công đã tạo ra một nguồn tài chính quan trọng thúc đẩy tăng trưởng và quá trình chuyển đổi cơ cấu nền kinh tế, tạo ra các tác động lan tỏa lớn. Đầu tư nhà nước đã phát huy vai trò đặc biệt quan trọng trong những giai đoạn kinh tế khó khăn, khi đầu tư từ khu vực tư nhân suy giảm. Cơ cấu chi tiêu công nói chung, đầu tư công nói riêng cũng đã có những điều chỉnh theo chiều hướng tích cực qua việc xác định rõ hơn vai trò của nhà nước trong can thiệp vào các lĩnh vực của nền kinh tế. Trên các nguyên tắc đó, Nhà nước đã tăng cường đầu tư cho các yếu tố điểm, các nút thắt của nền kinh tế như đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng để cải thiện môi trường đầu tư, ngân sách nhà nước cũng đã tập trung nhiều hơn cho đầu tư phát triển con người, nâng cao trình độ lực lượng lao động. Cụ thể, trong tổng mức đầu tư phát triển từ ngân sách nhà nước, đầu tư cho phát triển kết cấu hạ tầng chiếm một tỷ trọng khá lớn. Bình quân giai đoạn 2001-2010, chi cho đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng bằng khoảng 95% tổng chi đầu tư phát triển từ ngân sách. Nguồn lực từ ngân sách nhà nước đã được tập trung cho việc phát triển các dự án hạ tầng thiết yếu trong nền kinh tế, các dự án không có khả năng hoàn vốn trực tiếp. Bên cạnh đó, chi tiêu công cũng đã góp phần giảm thiểu tình trạng phát triển thiếu cân xứng giữa các vùng miền, các ngành nghề, đã chú trọng đầu tư cho các ngành nghề có lợi thế cạnh tranh trong nền kinh tế.

Tỷ lệ chi đầu tư cho giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ trong tổng chi tiêu công đều tăng lên đáng kể. Phân bổ ngân sách giữa các địa phương đã hướng tới mục tiêu hỗ trợ các tỉnh nghèo hơn, rút ngắn khoảng cách phát triển giữa các vùng, miền. Việc phân chia nguồn thu và mức bổ sung cân đối ngân sách cho các tỉnh đã đem lại nhiều lợi ích cho các tỉnh nghèo.

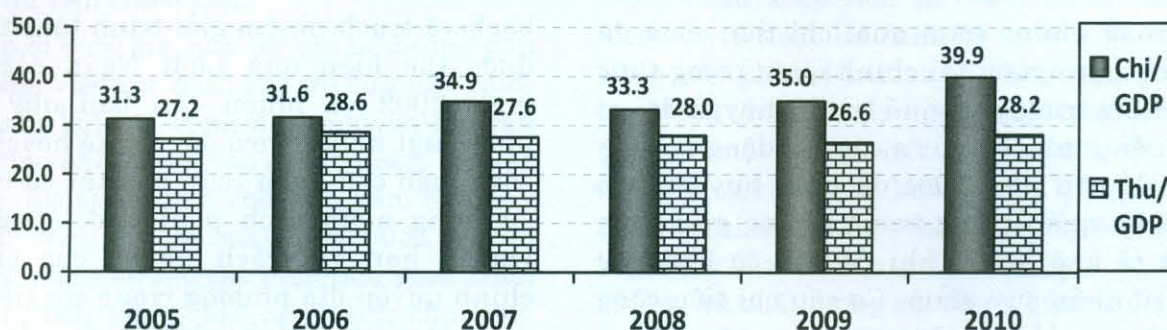
Khuôn khổ pháp lý và thể chế về quản lý nhà nước về chi tiêu công cũng như minh bạch và trách nhiệm giải trình tài chính đã được thể hiện qua Luật Ngân sách nhà nước 2002 và nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác. Theo đó, các kế hoạch ngân sách, báo cáo kiểm toán của tất cả các cấp sử dụng ngân sách phải được công khai. Quyền hạn và trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương trong chi tiêu công được làm rõ. Trách nhiệm báo cáo thông tin, tần suất và mẫu báo cáo cũng được quy định...

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, chi tiêu công ở nước ta còn bộc lộ rất nhiều bất cập, hạn chế. Những hạn chế này không chỉ là nguyên nhân dẫn đến tình trạng lãng phí trong sử dụng nguồn lực mà còn là nguyên nhân của nhiều bất ổn kinh tế vĩ mô khác như lạm phát, thâm hụt cán cân thanh toán... Tiếp cận dưới lăng kính tuân thủ nguyên tắc, chi tiêu công ở Việt Nam đang gặp phải những tồn tại cả về tính đảm bảo tôn trọng kỷ luật tài chính tổng thể, phân bổ nguồn vốn theo mục tiêu ưu tiên và đảm bảo hiệu quả trong chi tiêu.

2. 1. Về tôn trọng kỷ luật tài chính tổng thể

Chi tiêu công ở Việt Nam trong nhiều năm qua chưa tuân thủ nghiêm ngặt kỷ luật tài chính tổng thể. Tỷ lệ tiết kiệm/GDP của Việt Nam ở mức khoảng 35% là tương đối cao so với thế giới, tuy nhiên tổng đầu tư/GDP của Việt Nam giai đoạn từ 2006 – 2011 lại rất lớn, trung bình đều trên 40%. Theo chiến lược phát triển tài chính giai đoạn 2001-2010, thì tỷ lệ thu ngân sách nhà nước ở mức bình quân năm vào khoảng 20-21% GDP, trong đó thuế, phí và lệ phí đạt 18-19% GDP. Trên cơ sở nguồn thu có được, đảm bảo quy mô chi ngân sách nhà nước vào khoảng 24-25% GDP. Tuy nhiên trên thực tế, chi ngân sách/GDP luôn vượt lên trên 30%.

HÌNH 1: Thu, chi ngân sách/GDP giai đoạn 2005-2010 (%)



Nguồn: Từ số liệu của Tổng cục Thống kê và Bộ Tài chính.

So sánh tỷ lệ chi/GDP và thu/GDP ở hình 1 cho thấy chi tiêu công luôn vượt lên trên khả năng tự trang trải của nền kinh tế.

Một minh chứng khác cho thấy kỷ luật về tài chính chưa được tuân thủ trong chi tiêu công ở nước ta là chi tiêu thực hiện luôn vượt kế hoạch đã được dự toán và phê duyệt.

BẢNG 1: Chi dự toán và chi thực hiện giai đoạn 2006 – 2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Số dự toán (tỷ đồng)	294.400	357.400	398.980	491.300	582.200
Số thực hiện (tỷ đồng)	321.377	368.340	474.280	584.695	671.370
Tỷ lệ tăng thực hiện so với dự toán (%)	9,2	3,1	18,9	19	15,3

Nguồn: Số liệu Bộ tài chính.

Bảng 1 cho thấy số thực hiện chi các năm luôn vượt số dự toán và có xu hướng gia tăng ngày càng nhanh. Giai đoạn 2008-2009, khoảng cách này lên tới 19%. Năm 2011, trong bối cảnh đang thực hiện chính sách tài khóa thắt chặt, giảm đầu tư công, tổng chi cũng vượt dự toán 9,7% tương đương 70.400 tỷ đồng, chi đầu tư phát triển vượt dự toán và tăng 15,1% tương đương 23.000 tỷ đồng. Mặc dù Nghị quyết 11 của Chính phủ tập trung vào việc cắt giảm chi tiêu công, tiết kiệm 10% chi thường xuyên ở các đơn vị sử dụng ngân sách, nhưng tổng số chi ngân sách vẫn vượt dự toán tới 9,7%.

Thực tế này dẫn tới tỷ lệ bội chi ngân sách nhà nước ở Việt Nam liên tục gia tăng và vượt so với kế hoạch đặt ra. Kết quả của thâm hụt ngân sách là nhà nước phải vay tiền để tài trợ cho các khoản chi tiêu. Theo số

liệu được công bố, có thể thấy rằng nợ công ở nước ta đang gia tăng cả về số tương đối lẫn số tuyệt đối với tỷ lệ nợ công hiện chiếm 54,6% GDP của Việt Nam. Trong đó, nợ nước ngoài chiếm 41,5% GDP, tương đương 50 tỷ USD. Trong điều kiện cán cân thương mại nước ta liên tục khiếm hụt trong nhiều năm, trong khi số nợ công cao gấp nhiều lần mức 18 tỷ USD dự trữ ngoại tệ của quốc gia, vấn đề nợ công cần được giám sát chặt chẽ để tránh xảy ra khủng hoảng.

Ngoài các khoản thu đưa vào ngân sách, còn một số khoản thu và hơn 20 quỹ ngoài ngân sách thực hiện các chức năng của chính phủ trong các lĩnh vực phát triển kết cấu hạ tầng, thực hiện chính sách xã hội, tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước... Những khoản chi ngoài ngân sách này đều không được tính trong ngân sách tổng hợp hoặc trong các tính

toán thâm hụt ngân sách. Việc chưa tập trung thống nhất thu chi của tất cả các khoản thu chi công ở một đầu mối cho thấy nếu chỉ xem xét bội chi ngân sách nhà nước so với GDP thì chưa thấy đầy đủ quy mô cũng như sự mở rộng của chi tiêu công. Ngoài ngân sách nhà nước được cân đối, đã có một lượng lớn trái phiếu Chính phủ phát hành để đầu tư các công trình giao thông và thủy lợi, công trái giáo dục được phát hành để đầu tư kiên cố hóa trường lớp học đã để ngoài cân đối ngân sách nhà nước. Nếu cộng cả hai loại trên vào cân đối ngân sách nhà nước, bội chi ngân sách nhà nước trong những năm qua không phải chỉ 5% GDP mà sẽ cao hơn. Tính cả trái phiếu chính phủ thì bội chi ngân sách lên tới 9,7% GDP và 8,7% GDP trong hai năm 2009 và 2010.

Bên cạnh đó, tình trạng thiếu kiểm soát trong sử dụng vốn trái phiếu chính phủ để đầu tư vẫn diễn ra nhiều năm. Năm 2011, Ủy ban Thường vụ quốc hội chỉ cho phép bổ sung 40 dự án mới vào danh mục các dự án sử dụng vốn trái phiếu chính phủ. Tuy nhiên, theo báo cáo của Chính phủ, đã có tới 333 dự án được khởi công mới sai đối tượng, không thuộc danh mục sử dụng vốn trái phiếu Chính phủ. Khối lượng thi công ở các địa phương vượt rất nhiều so với số vốn được phê duyệt do không bám sát vào kế hoạch vốn được phê duyệt hàng năm để phân kỳ đầu tư, gây ra tình trạng nợ khối lượng xây dựng cơ bản lớn, tạo gánh nặng nợ cho ngân sách nhà nước. Tổng mức đầu tư dự toán của các dự án, công trình thuộc danh mục đầu tư từ nguồn vốn trái phiếu Chính phủ giai đoạn 2003 - 2010 là 246.447 tỷ đồng. Nhưng trên thực tế, tổng mức đầu tư điều chỉnh từ các bộ, ngành, địa phương đã lên tới 558.654 tỷ đồng, tăng tới 226%.

Một trong những thực trạng khác cho thấy kỷ luật tài chính tổng thể trong chi tiêu công của Việt Nam dễ bị phá vỡ là một số khoản chi tiêu không thông qua quy trình phê duyệt ngân sách của cơ quan lập pháp. Cơ quan hành pháp các cấp vẫn có nhiều thẩm quyền

trong việc quyết định nhiều khoản chi tiêu, đặc biệt là chi cho đầu tư phát triển. Thực trạng này thể hiện ở sự chênh lệch số liệu về nguồn vốn thực chi qua kho bạc nhà nước và số liệu công bố của các bộ. Chẳng hạn số liệu của bộ Tài chính cho thấy năm 2002 chi tiêu cho giao thông chiếm 3,5% GDP, nhưng số liệu của Bộ Giao thông vận tải lại là 5% GDP. Sự chênh lệch giữa hai con số này phản ánh mức nợ chi ngoài cân đối ngân sách. Nói cách khác 1,5% GDP chênh lệch không được ngân sách phê duyệt, nhưng vẫn được thực hiện và vẫn là khoản nợ mà ngân sách nhà nước sẽ phải gánh trả trong tương lai. Bên cạnh đó, việc phân cấp quá rộng, đồng thời thiếu các biện pháp quản lý đồng bộ dẫn tới tình trạng phê duyệt quá nhiều dự án vượt khả năng cân đối vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu Chính phủ, thời gian thi công kéo dài, kế hoạch đầu tư bị cắt khúc ra từng năm, hiệu quả đầu tư kém, gây phân tán và lãng phí nguồn lực của Nhà nước. Nhu cầu trang trải các khoản nợ ngoài cân đối vốn ngân sách trở thành gánh nặng lớn đối với ngân sách và đe dọa tính bền vững tài khóa.

Việc kiểm tra chi tiêu trong quá trình chấp hành ngân sách còn lỏng lẻo ở các khâu. Vai trò của kho bạc nhà nước, kiểm toán nhà nước chưa được phát huy. Việc giám sát, kiểm tra ngay trong quá trình thực hiện chấp hành ngân sách chưa được chú trọng. Tuy đã thực hiện phân cấp mạnh mẽ trong cơ chế quản lý vốn đầu tư song chế độ thông tin báo cáo, kiểm tra, giám sát trong một số khâu chưa được điều chỉnh tương xứng nên công tác thống kê, tổng hợp, đánh giá gặp nhiều khó khăn.

Thông tin về chi tiêu công chưa được công khai và minh bạch hóa một cách chi tiết. Số liệu về chi tiêu ngân sách nhà nước được công bố trên website của Bộ Tài chính với các thông tin hết sức khái quát và độ cập nhật thông tin còn khá chậm với độ trễ về thời gian đáng kể. Bản tin Nợ công được công bố nhưng thông tin được phát hành cũng mới chủ yếu tập trung vào nợ nước ngoài. Các

khoản nợ trong nước, đặc biệt là các khoản nợ dưới dạng chi chuyển giao như lương hưu chưa được hạch toán đầy đủ và công bố theo thông lệ quốc tế làm cho tổng nợ Chính phủ chưa được phản ánh đầy đủ, chính xác.

2.2. Về lựa chọn mục tiêu ưu tiên khi phân bổ ngân sách

Về nguyên tắc, đầu tư của Nhà nước chỉ nên tập trung vào việc phân bổ các nguồn lực trong xã hội cho các lĩnh vực mà cơ chế thị trường không thể hoạt động hoặc hoạt động không hiệu quả. Tuy nhiên trên thực tế, Việt Nam chưa hình thành được các tiêu chí cụ thể trong việc xác định tính ưu tiên trong chi tiêu công. Đầu tư của Nhà nước vẫn còn tập trung nhiều vào các ngành mà khu vực tư nhân có khả năng và sẵn sàng đầu tư. Cùng với cơ chế khuyến khích thu hút đầu tư tư nhân còn chưa có sự đột phá mạnh, trong chừng mực nào đó, có thể cho rằng đầu tư của nhà nước đang chèn lấn đầu tư tư nhân trong nhiều lĩnh vực. Tỷ trọng đầu tư của

khu vực nhà nước trong tổng mức đầu tư toàn xã hội tuy có giảm so với trước song vẫn còn ở mức cao. Vốn đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước vẫn chiếm trên dưới 40% tổng vốn đầu tư toàn xã hội. Điều đó đã hạn chế khả năng của ngân sách nhà nước mở rộng thực hiện các nhiệm vụ chi khác có tính chiến lược và cần phải ưu tiên thực hiện hơn như chi cho đầu tư phát triển con người, chi cho giáo dục, y tế, cải cách tiền lương. Tình trạng quá tải trong cung cấp dịch vụ tại các đơn vị công như y tế, giáo dục chưa được khắc phục và có xu hướng ngày càng gia tăng, không theo kịp đòi hỏi của đời sống xã hội. Đầu tư của nhà nước vào các ngành công nghệ cao, các ngành có khả năng dẫn dắt chuyển đổi cơ cấu kinh tế theo hướng hiện đại còn chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra. Thực tế này thể hiện rõ qua ví dụ so sánh giữa chi tiêu cho giáo dục - đào tạo và khoa học - công nghệ với chi tiêu cho các doanh nghiệp nhà nước.

BẢNG 2: Dự toán chi ngân sách nhà nước giai đoạn 2008 – 2011 (triệu đồng)

Đơn vị thụ hưởng	2008	2009	2010	2011
Bộ Giáo dục và đào tạo (gồm cả chương trình mục tiêu quốc gia)	4.057.535	3.868.160	4.361.017	5.081.609
Bộ Khoa học và công nghệ (gồm cả chương trình mục tiêu quốc gia)	579.839	1.011.815	933.120	734.595
Các tập đoàn và tổng công ty nhà nước	9.942.598	6.233.136	3.859.940	5.202.870

Nguồn: Báo cáo ngân sách nhà nước qua các năm của Bộ Tài chính.

Số liệu ở bảng 2 cho thấy, từ năm 2009 trở về trước, chi tiêu của nhà nước cho các tập đoàn và tổng công ty nhà nước luôn cao gấp hai lần chi tiêu cho Bộ Giáo dục và đào tạo, gấp 6 đến 10 lần chi tiêu cho Bộ Khoa học và công nghệ. Từ năm 2010 trở lại đây, chi tiêu cho các tập đoàn và tổng công ty nhà nước đã giảm nhưng vẫn xấp xỉ bằng chi tiêu cho Bộ Giáo dục và đào tạo và vẫn gấp 4 đến 5 lần chi tiêu cho Bộ Khoa học và công nghệ. Trong chi tiêu cho các tập đoàn và tổng công ty nhà nước chưa tính đến chi tiêu cho các thể chế tài chính cung cấp tỷ lệ lớn tín dụng cho khu vực doanh nghiệp nhà

nước hay thực hiện các nhiệm vụ xã hội như Ngân hàng Phát triển Việt Nam, Ngân hàng Chính sách xã hội. Trong khi thực trạng hoạt động thiếu hiệu quả của khu vực doanh nghiệp nhà nước đã được nhận diện và cảnh báo, các số liệu trên cho thấy các quyết định chi tiêu rõ ràng còn bị chi phối bởi ý chí chủ quan, bởi nhóm lợi ích chứ chưa thực sự vì lợi ích toàn thể quốc gia.

Cũng do việc xác định các mục tiêu ưu tiên chưa khoa học nên việc phân bổ vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước còn dàn trải, số vốn bình quân phân bổ cho các dự án

hàng năm thấp. Việc phân bổ vốn dàn trải dẫn tới tình trạng các dự án bị kéo dài, chậm đưa vào sử dụng phát huy hiệu quả, chi phí đầu tư tăng. Hơn nữa, cơ cấu đầu tư theo vùng miền còn chưa hợp lý. Nhiều địa phương có xu hướng hướng đến một cơ cấu đầu tư tương tự nhau, mỗi địa phương đều muốn trở thành một thực thể kinh tế với cơ cấu kinh tế công nghiệp - nông nghiệp - dịch vụ hoàn chỉnh kèm theo phát triển về hạ tầng kinh tế xã hội là trường đại học, bến cảng, sân bay... hơn là hình thành một cơ cấu đầu tư nhằm phát huy lợi thế so sánh của từng địa phương. Chất lượng xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển ở nhiều ngành còn yếu, dẫn tới hiệu quả đầu tư một số công trình, dự án không cao.

Khu vực doanh nghiệp nhà nước được ưu tiên sử dụng rất nhiều nguồn lực quốc gia, lại hoạt động độc quyền trong nhiều lĩnh vực quan trọng và cốt yếu của nền kinh tế. Tuy nhiên, hiệu quả hoạt động của khu vực này lại không tương xứng với những nguồn lực được ưu tiên đó. Hầu hết các doanh nghiệp đều đầu tư ra ngoài ngành nghề kinh doanh chính trong khi thiếu nguồn lực để đầu tư phát triển và nâng cao chất lượng các sản phẩm, dịch vụ thuộc ngành nghề kinh doanh chính. Chẳng hạn trong khi thiếu vốn đầu tư phát triển các nhà máy điện để giải quyết tình trạng thiếu điện, Tập đoàn Điện lực Việt Nam vẫn đầu tư một lượng đáng kể vốn sang các lĩnh vực kinh doanh khác như ngân hàng, chứng khoán. Năm 2010, Tập đoàn Sông Đà đầu tư ra ngoài doanh nghiệp 6.942 tỷ đồng, vượt hơn 2.355 tỷ đồng so với vốn điều lệ của tập đoàn là 4.607 tỷ đồng. Điều đáng bàn là, trong khi khu vực doanh nghiệp nhà nước đầu tư kém hiệu quả, đầu tư ngoài ngành nghề kinh doanh chính nhưng ngân sách nhà nước vẫn liên tục cấp bổ sung vốn.

Lựa chọn mục tiêu ưu tiên trong đầu tư chưa được thực hiện nghiêm túc còn thể hiện ở tình trạng đầu tư dàn trải, mục tiêu

ưu tiên xác định không rõ ràng hoặc xác định sai mục tiêu ưu tiên. Chẳng hạn, đầu tư công đã tập trung quá nhiều vào xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng như cảng biển, sân bay ở các địa phương với quy hoạch thiếu hợp lý, gây nên tình trạng lãng phí vốn và đầu tư kém hiệu quả. Các khu công nghiệp, khu kinh tế, khu kinh tế ven biển, cửa khẩu... được đầu tư tràn lan nhưng số lượng các khu đi vào khai thác và hoạt động có hiệu quả chiếm tỷ lệ khá khiêm tốn. Báo cáo phát triển Việt Nam 2012 cho thấy, Việt Nam có gần 260 khu công nghiệp đã và đang trong quá trình xây dựng, 239 dự án khu công nghiệp khác đã được phê duyệt và sẽ đi vào xây dựng trong vòng 10 năm tới. Trong số 260 khu công nghiệp có gần 50 khu (chiếm gần 20% diện tích đất dành cho khu công nghiệp) có tỷ lệ bao phủ bằng 0. Tỷ lệ bao phủ bình quân tại tất cả các khu công nghiệp trong cả nước chỉ đạt 46%. Gần 20 khu kinh tế ven biển được xây dựng chỉ cách nhau 40-50 km nhưng chưa có khu nào thực sự khai thác hiệu quả. Các ngành nghề kém khả năng cạnh tranh như mía đường, xi măng, thép cũng liên tục được đầu tư mở rộng thông qua hình thành nhiều dự án lớn. Yếu kém trong lựa chọn mục tiêu ưu tiên cộng với các hạn chế trong quy hoạch dẫn đến tình trạng nguồn vốn bị phân bổ một cách dàn trải, thiếu hiệu quả.

Nguồn vốn đầu tư dàn trải cho nhiều ngành, nhiều địa phương dẫn đến tình trạng phổ biến ở mọi ngành, mọi địa phương là đầu tư dở dang, kéo dài, dự án đầu tư chậm đưa vào hoạt động. Vốn đầu tư thiếu cộng với chi phí đầu tư ngày càng tăng do dự án kéo dài càng tạo thêm gánh nặng cho ngân sách nhà nước. Các công trình trọng điểm, dự án chuyển tiếp chưa thực sự được ưu tiên bố trí vốn để sớm hoàn thành, đưa vào sử dụng và phát huy hiệu quả, trong khi nhiều dự án chưa thật sự cấp bách hoặc các dự án có thể huy động nguồn vốn từ khu vực tư nhân vẫn liên tục

được triển khai thực hiện bằng nguồn vốn nhà nước.

Cơ chế phân bổ nguồn lực quốc gia ít dựa vào các tín hiệu thị trường, ít căn cứ vào hiệu quả mà vẫn bị chi phối bởi phương thức điều hành mang đậm tính quan liêu, hành chính, chủ quan và thiên về nguyên tắc “xin - cho”, “xin - chia”... Sự tham dự của xã hội và khu vực tư vào các quyết định chi tiêu công còn hạn chế do đó chưa đảm bảo tính khách quan trong việc lựa chọn các mục tiêu ưu tiên khi đầu tư. Chính vì thế, đầu tư công tuy có tạo ra tăng trưởng trong ngắn hạn, nhưng không bền vững. Nền kinh tế phát triển dưới mức tiềm năng kéo dài, tiêu tốn nhiều vốn và các nguồn lực phát triển cơ bản nhưng chất lượng tăng trưởng không cao. Thực tế này đang làm cho nền kinh tế phải đối mặt với nguy cơ vừa đình trệ vừa lạm phát ở mức cao.

2.3. Về hiệu quả chi tiêu công

Xét về tổng thể hiệu quả đầu tư, hệ số ICOR của toàn nền kinh tế có xu hướng tăng lên trong những năm gần đây. Nghiên cứu của tác giả Bùi Trinh chỉ ra rằng, giai đoạn 2000-2006, ICOR của tổng thể nền kinh tế vào khoảng 4,3 thì đến giai đoạn 2006-2011 đã tăng lên 6,7. Đối với khu vực kinh tế nhà nước, trong cả giai đoạn 2000-2011, khu vực này bỏ ra 7,54 đồng để có được 1 đồng giá trị tăng thêm. Trong giai đoạn 2006-2011, hiệu quả đầu tư vẫn tiếp tục giảm đi khi phải đầu tư 7,98 đồng mới tạo ra được 1 đồng giá trị tăng thêm. Cho dù có thể giải thích rằng nguyên nhân làm cho ICOR của Việt Nam cao là do Việt Nam đang trong giai đoạn tập trung đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, bao gồm cả hạ tầng vùng sâu, vùng xa và đầu tư cho xóa đói giảm nghèo, đảm bảo an sinh xã hội..., nhưng một thực tế không thể phủ nhận là so với các quốc gia khác đã trải qua giai đoạn phát triển tương đồng như Việt Nam thì hệ số ICOR của Việt Nam hiện nay vẫn ở ngưỡng cao. Chẳng hạn, giai đoạn 2006 -

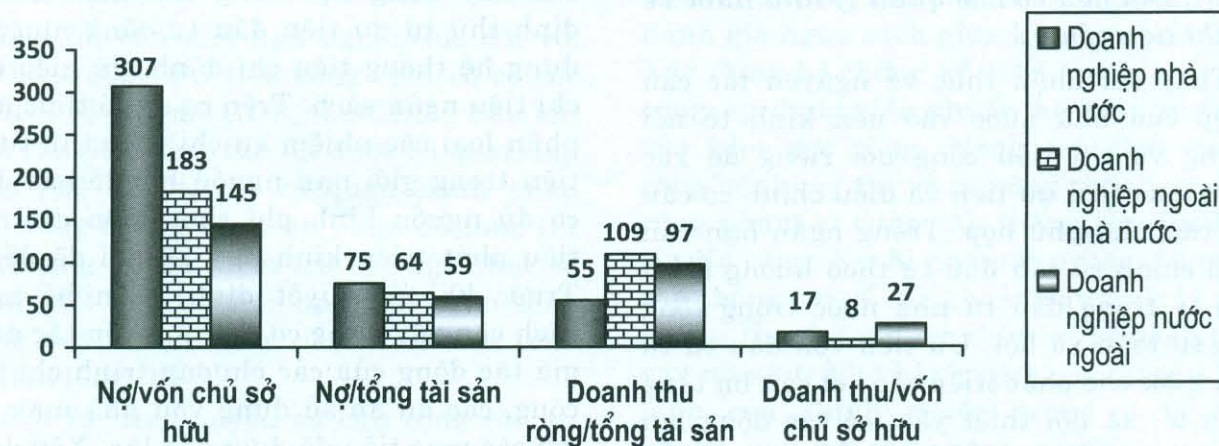
2009, ICOR của Việt Nam cao gấp đôi Hàn Quốc và Đài Loan giai đoạn 1961-1980, gấp 1,5 lần Thái Lan giai đoạn 1981-1995 và Trung Quốc giai đoạn 2001-2006. Điều này một mặt cho thấy mô hình tăng trưởng của Việt Nam đang chủ yếu dựa vào vốn đầu tư, mặt khác thể hiện hiệu quả đầu tư còn hạn chế.

Mặc dù chỉ số ICOR của tổng thể nền kinh tế cũng như của khu vực kinh tế nhà nước không phản ánh được toàn bộ hiệu quả của chi tiêu công nhưng vẫn là chỉ số rất đáng lưu ý trong đánh giá hiệu quả chi tiêu công bởi lẽ vốn đầu tư từ khu vực nhà nước những năm qua luôn chiếm trên dưới 40% tổng vốn đầu tư toàn xã hội. Trong tổng số vốn đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước, vốn từ ngân sách nhà nước và vốn đầu tư do nhà nước vay chiếm từ 70% - 80%, 20% - 30% còn lại là vốn đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước. Vốn nhà nước chiếm tỷ trọng lớn trong đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng. Do đó, đối với một nền kinh tế đang phụ thuộc nhiều vào vốn đầu tư của nhà nước như Việt Nam, chỉ số ICOR cao phần nào phản ánh sự kém hiệu quả trong chi tiêu công.

Hiệu quả hoạt động của khu vực doanh nghiệp nhà nước chưa tương xứng với nguồn lực nhà nước đầu tư cũng thể hiện sự kém hiệu quả trong chi tiêu công ở Việt Nam. Theo Ban đổi mới và phát triển doanh nghiệp, khu vực này hiện sở hữu tới 70% tổng tài sản cố định của nền kinh tế, chi phối 20% vốn đầu tư của toàn xã hội, 60% tín dụng của hệ thống ngân hàng thương mại, 50% vốn đầu tư nhà nước và 70% nguồn vốn ODA. Được bảo hộ lớn và ưu đãi nhiều nhưng khu vực này chỉ tạo ra 25% doanh thu, 37% lợi nhuận trước thuế và 20% giá trị sản xuất công nghiệp. Thống kê chưa đầy đủ cho thấy, số nợ của các doanh nghiệp nhà nước đã lên tới 54,2% GDP. Nếu tính đầy đủ số nợ của nhiều tập đoàn và số tiền chính phủ bảo lãnh cho

doanh nghiệp vay nước ngoài thì nợ của khu vực này còn cao hơn rất nhiều.

HÌNH 2: So sánh hiệu quả tài chính của doanh nghiệp nhà nước và các doanh nghiệp khác giai đoạn 2007 – 2009 (%)



Nguồn: Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2012.

Hình 2 cho thấy tỷ lệ nợ trên vốn chủ sở hữu và trên tổng tài sản của doanh nghiệp nhà nước luôn cao hơn so với các khu vực còn lại của nền kinh tế trong khi doanh thu lại thấp hơn.

Trong việc phân bổ cơ cấu chi thường xuyên và chi đầu tư, chi thường xuyên từ ngân sách còn khá lớn, luôn chiếm tới trên 50% tổng chi ngân sách nhà nước tuy nhiên cơ cấu chi thường xuyên còn tồn tại nhiều bất cập. Chi tiêu cho con người chưa thực hiện theo nguyên tắc phân phối theo lao động, theo năng suất, hiệu quả, công lao đóng góp do đó chưa khuyến khích và thu hút được người có tài. Định mức tiền lương cơ bản thấp, mang tính bình quân và không thay đổi theo kịp sự biến động của giá cả đã làm cho chế độ tiền lương mất dần động lực... Bộ máy nhà nước không được tinh giản, hiệu quả hoạt động không tương xứng với chi tiêu cho bộ máy. Chất lượng nhiều dịch vụ công chưa đáp ứng được yêu cầu của xã hội. Các dịch vụ công quan trọng và có tác động lớn đến người dân và doanh nghiệp như giáo dục, y tế, thủ tục hành chính... có chất lượng thấp không tương xứng với

chi phí. Vốn đầu tư cho phát triển kết cấu hạ tầng chủ yếu tập trung vào xây dựng mới và mở rộng mà chưa quan tâm đến nguồn vốn để duy tu, bảo dưỡng do đó gây ra tình trạng kém hiệu quả khi mà các công trình xuống cấp nhưng không được kịp thời sửa chữa.

Quản lý ngân sách được thực hiện theo phương thức truyền thống, chủ yếu dựa trên cơ chế kiểm soát theo đầu vào hoặc qui trình. Theo cách thức này, chi tiêu công chủ yếu kiểm soát tính hợp pháp của dự toán chi tiêu theo quy định của pháp luật mà chưa kiểm soát chi phí đầu vào có tương xứng với kết quả đầu ra đạt được hay không. Các khoản chi tiêu bị khống chế về khoản mục chi, lượng kinh phí cho mỗi khoản mục... Phương thức quản lý này buộc các đơn vị chấp hành ngân sách trở nên tuân thủ thụ động mà không phải chịu trách nhiệm về kết quả đầu ra. Điều này dẫn đến số lượng sản phẩm dịch vụ chưa đáp ứng được yêu cầu của xã hội, chi phí sản xuất chưa được đánh giá một cách chính xác. Bên cạnh đó, chất lượng của các loại hàng hóa, dịch vụ công cũng như mức độ đáp ứng chưa thực sự được quan tâm.

3. Khuyến nghị chính sách cho việc đảm bảo các nguyên tắc chi tiêu công ở Việt Nam

3.1. Đổi mới cơ chế quản lý nhà nước về chi tiêu công

Thay đổi nhận thức về nguyên tắc can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế nói chung và chi tiêu công nói riêng để xác định mục tiêu ưu tiên và điều chỉnh cơ cấu chi tiêu cho phù hợp. Trong ngắn hạn cần điều chỉnh cơ cấu đầu tư theo hướng giảm dần tỷ trọng đầu tư nhà nước trong tổng đầu tư toàn xã hội. Ưu tiên vốn đầu tư từ nhà nước cho phát triển các kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội thiết yếu, có tác động lan toả tới sự phát triển kinh tế, xã hội của quốc gia nhưng không có khả năng thu hồi vốn hoặc mức độ thu hồi vốn thấp, rủi ro cao. Tiếp đến là ưu tiên chi tiêu cho các dịch vụ công quan trọng, một số ngành sản xuất then chốt, đóng vai trò chủ đạo và những lĩnh vực mà khu vực tư không thể hoặc chưa thể thực hiện được.

Trong dài hạn, Nhà nước cần rút lui ra khỏi các hoạt động kinh tế trực tiếp. Nhà nước chỉ giữ vai trò định hướng, đầu tư của nhà nước chỉ chiếm tỷ trọng nhỏ và được coi là vốn môi để thu hút nguồn vốn đầu tư của xã hội. Thay vì trực tiếp cung cấp hàng hóa, dịch vụ công, Nhà nước tạo điều kiện bình đẳng về cơ chế, chính sách cho mọi thành phần kinh tế tham gia trong các lĩnh vực như đấu thầu xây dựng và thực hiện các công trình, dự án đầu tư bằng vốn ngân sách. Đổi mới phương thức cung cấp tín dụng từ nguồn tài chính của Nhà nước theo hướng tiếp cận với thị trường về lãi suất, ưu đãi về thời gian và điều kiện cho vay. Nguyên tắc phân bổ nguồn vốn đầu tư bằng tín dụng nhà nước là gắn liền với nâng cao hiệu quả sử dụng vốn và đảm bảo khả năng trả nợ.

Các nguyên tắc chung về mặt nhận thức đã được xác lập là nền tảng để hoàn thiện cơ chế quản lý chi tiêu công một cách cụ thể.

Một là, nâng cao chất lượng hoạt động xác định mục tiêu ưu tiên đầu tư. Cụ thể là, để chi tiêu theo đúng mục tiêu ưu tiên, cần xây dựng hệ thống các tiêu chí xác định thứ tự ưu tiên đầu tư cũng như xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá hiệu quả chi tiêu ngân sách. Trên cơ sở đó thực hiện phân loại các nhiệm vụ chi theo thứ tự ưu tiên trong giới hạn nguồn lực để bảo đảm có đủ nguồn kinh phí thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội đã đề ra. Trước khi ra quyết định phân bổ ngân sách cần xây dựng cơ chế, nguyên tắc đánh giá tác động của các chương trình chi tiêu công, các dự án sử dụng vốn nhà nước đối với các mục tiêu đã được xác lập. Xây dựng quy trình phê duyệt, thẩm định, lấy ý kiến đóng góp để đảm bảo rằng các chương trình chi tiêu, các dự án đầu tư đạt được hiệu quả kinh tế, xã hội cao nhất sẽ được lựa chọn. Khi mục tiêu ưu tiên đã được xác định, cần xây dựng nguyên tắc, căn cứ lập dự toán chi tiêu ngân sách, bố trí ngân sách, thanh toán và quyết toán ngân sách nhằm đảm bảo có đủ nguồn lực cho việc hoàn thành các mục tiêu đó, giảm dần và tiến tới xóa bỏ tình trạng phân chia bình quân và dàn mỏng nguồn lực.

Hai là, chuyển đổi cách thức lập ngân sách theo phương pháp truyền thống dựa theo khoản mục sang lập kế hoạch ngân sách dựa vào kết quả đầu ra, trong khuôn khổ chi tiêu trung hạn, coi kế hoạch chi tiêu công là một bộ phận trong kế hoạch ngân sách trung hạn. Giải pháp này sẽ tăng cường mối liên hệ, gắn kết giữa kết quả chi tiêu công và các quyết định ngân sách. Đảm bảo chi tiêu công được giới hạn trong khả năng nguồn lực và thống nhất với các ưu tiên chính sách, qua đó, đảm bảo việc phân bổ nguồn lực hàng năm định hướng vào các mục tiêu kinh tế - xã hội trung và dài hạn, tăng cường tính tiên đoán, chủ động, tính hệ thống trong phân bổ nguồn lực.

Ba là, quy định mọi thu nhập của Chính

phủ phải được đưa vào và tập trung thống nhất ở một đầu mối. Các khoản chi tiêu chỉ được chi tiêu khi có sự phê duyệt của cơ quan lập pháp.

Bốn là, cần giới hạn nguồn lực đối với các hoạt động chi tiêu công trên cơ sở các chỉ tiêu về quy mô GDP, thu/GDP... Sau khi trần chi tiêu tổng thể đã được cơ quan lập pháp phê duyệt, các cơ quan hành pháp phải tăng cường các biện pháp để thực thi và thường xuyên kiểm tra chi tiêu thực tế trong suốt quá trình chấp hành ngân sách nhằm ngăn chặn nguy cơ phá vỡ mức trần chi tiêu tổng thể.

Năm là, trao quyền tự chủ rộng rãi, tự chịu trách nhiệm cho các đơn vị thụ hưởng trong sử dụng ngân sách, cân đối và điều chuyển về thời gian, mục đích sử dụng các khoản mục chi tiêu. Đồng thời, cần quy định rõ quyền lợi và nghĩa vụ của người quản lý, tăng cường chế độ khuyến khích vật chất và chịu trách nhiệm vật chất của người quản lý.

3.2. Đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giám sát và giải trình tài chính trong chi tiêu công

Một là, thiết lập hệ thống thông tin minh bạch. Các cơ quan hành pháp tăng cường các biện pháp để thực thi, kiểm tra chi tiêu trong quá trình chấp hành ngân sách. Thông tin về các khoản chi phải được tổng hợp và công khai. Hệ thống thông tin về sử dụng nguồn lực cần được thiết lập và minh bạch hóa bao gồm thông tin về mục tiêu, kết quả đạt được và mục tiêu, kết quả dự kiến; thông tin về các khoản chi đã được kiểm toán; thông tin về nhà cung cấp. Cung cố thông tin về thực hiện và quản lý ngân sách qua hệ thống thông tin Quản lý kho bạc và ngân sách (TABMIS) để đảm bảo Bộ Kế hoạch và đầu tư, Bộ Tài chính, các bộ chuyên ngành và các địa phương được tiếp cận trực tiếp với số liệu của kho bạc về thực hiện chi ngân sách ở mọi cấp chính quyền.

Cải thiện chất lượng thông tin về ngân sách nhà nước được công bố với độ mở

nhiều hơn về dữ liệu ngân sách chi tiết. Xây dựng và hoàn thiện bộ Chỉ số về ngân sách mở bao gồm các báo cáo thuyết trình ngân sách, đề xuất ngân sách chính phủ, đánh giá ngân sách giữa kỳ của người dân. Xây dựng hệ thống kế toán trong khu vực công áp dụng tiêu chuẩn kế toán quốc tế của khu vực công. Nâng cao chất lượng công bố thông tin về nợ công thông qua mở rộng phạm vi cung cấp thông tin của Bản tin Nợ công. Ngoài nợ nước ngoài cần cung cấp thông tin về các khoản vay thực tế, các khoản thanh toán nợ, dự tính về dòng tiền vay nợ và trả nợ hàng năm, các khoản bảo lãnh của chính quyền trung ương, các khoản vay nợ của chính quyền các tỉnh, thành phố...

Phải tách bạch giữa người mua và người cung cấp dịch vụ công, đồng thời tăng cường vai trò kiểm soát của thị trường. Cần tăng cường liên kết giữa kết quả hoạt động và các quyết định ngân sách, với tăng cường giám sát việc cung cấp dịch vụ bằng cách sử dụng “phiếu đánh giá dịch vụ công” và các kỹ thuật khác.

Hai là, nâng cao trách nhiệm giám sát của Quốc hội đối với chi tiêu công nói chung, các công trình trọng điểm quốc gia nói riêng, của Hội đồng nhân dân các cấp đối với các dự án đầu tư trên địa bàn. Đồng thời cần tăng cường sự tham dự của xã hội dân sự, khu vực tư và cơ quan lập pháp để đảm bảo các lựa chọn ưu tiên chiến lược là khách quan, không bị chi phối bởi các nhóm lợi ích. Hoàn thiện cơ chế nhân dân thực hiện việc giám sát hoạt động phân bổ, sử dụng ngân sách, và tài sản công. Sau khi lập xong kế hoạch ngân sách, thì kế hoạch cùng những giải pháp chọn lựa chính sách để thực hiện ngân sách và kết quả dự tính phải được trình bày trước cơ quan lập pháp nhằm tăng tính giám sát và hiệu lực. Giám sát việc thực hiện chính sách trong suốt thời gian điều hành ngân sách là trách nhiệm của mỗi bộ, ngành.

Phát huy vai trò và nâng cao hiệu quả hoạt động của cơ quan kiểm toán theo hướng đảm bảo tính độc lập, khách quan trong hoạt động kiểm toán. Cơ quan kiểm toán cần độc lập trong việc quyết định các chương trình làm việc, trong cách thức tổ chức, điều hành cơ quan kiểm toán, phát hành báo cáo kiểm toán và theo dõi khuyến nghị. Cơ quan kiểm toán có quyền và nghĩa vụ báo cáo kết quả kiểm toán, quyền quyết định nội dung và thời điểm phát hành báo cáo kiểm toán. Khi thực hiện nhiệm vụ, cơ quan kiểm toán cần có quyền tiếp cận không hạn chế các thông tin quản lý về tài chính, ngân sách của các đơn vị sử dụng nguồn tài chính công. Tăng cường vai trò của kiểm toán độc lập nhằm nâng cao hiệu quả của hoạt động kiểm tra và giám sát.

Ba là, chi tiêu ngân sách phải được giải trình thông qua việc giải thích nội dung của ngân sách và các mục tiêu, chiến lược phát triển của quốc gia. Thông tin về giải trình ngân sách cần được thực hiện hàng năm ở tất cả các cấp sử dụng ngân sách và phải được công bố rộng rãi qua website của cơ quan quản lý và chính quyền các cấp./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Tài chính, Báo cáo ngân sách nhà nước các năm 2005 đến 2010.
2. Ngân hàng Thế giới, Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2012.
3. Sở Đình Thành, Bùi Thị Mai Hoài, Tài chính công và phân tích chính sách thuế, Nxb Lao động xã hội, thành phố Hồ Chí Minh, 2009.
4. Tổng cục Thống kê, Niên giám thống kê năm 2010.