

Thuật ngữ chi tiêu công cộng, hay công chi (dépense publique) có một quá trình lịch sử lâu dài, qua nhiều thời đại, xuất phát từ khoa học tài chính công (fiscal science). Khoa tài chính công nhằm đối tượng là tài chính của nhà nước, thông qua định chế chấp hành và điều hành là chính phủ. Tài chính công lưu ý đến việc thu vào và chi xuất công khố của chính phủ, hay nói khác, nói đến tài chính công là nói đến tài chính của nhà nước, bao gồm cả phần thu và phần chi được, giao cho chính phủ quản lý và thực hiện trong khuôn khổ ngân sách hàng năm được cơ quan lập pháp chấp thuận.

Vậy, chi tiêu công cộng xuất phát từ ngân sách chỉ là một về trong hai về song song của ngân sách tài chính quốc gia, đó là việc chi xuất tiền từ ngân khố (Trésor) thông qua hoạt động hành chính của cơ quan hành pháp là chính phủ, các pháp nhân hành chính địa phương và các chủ thể khác, trên cơ sở luật định và quy định về tài chính quốc gia.

Bài khảo sát này chỉ nhằm mục tiêu phân loại những chi tiêu công cộng theo khoa học tài chính công, để giúp nhà cầm quyền hành chính xác định chi tiêu đúng đối tượng, chi tiêu có định hướng phát triển kinh tế xã hội và tạo ra một khung trật tự trong chi tiêu công cộng theo định chế hành chính và theo cơ năng. Việc phân loại chi tiêu công cộng cũng giúp cho việc thống kê và kiểm soát tài chính có cơ sở để làm việc tốt hơn.

I. PHÂN LOẠI THEO ĐỐI TƯỢNG TRỰC TIẾP

Việc phân loại theo đối tượng trực tiếp nhằm xác định rõ chủ thể

thụ hưởng công chi là một người, một công ty hay chủ thể khác, một cách cụ thể rõ ràng, như trả lương cho công chức, chi mua sắm vật tư nguyên liệu, dụng cụ, chi thực hiện công tác đầu tư phát triển kinh tế cho từng dự án, từng địa phương hay ngành nghề; chi vào việc xây dựng các công trình công cộng, chi trợ cấp xã hội, trợ giá sản xuất và chi trả lãi công trái, hoàn trái v.v...

Phân tích những công chi nêu trên đây, thấy có những khoản chi rất khó giảm thiểu, như chi lương công chức, viên chức nhà nước. Bởi vì, bộ máy hành chính quốc gia, thường có khuynh hướng ngày một gia tăng do sự gia tăng dân số, kinh tế phát triển và khoa học tiến bộ, tâm lý người chỉ huy là luôn luôn muốn thêm người phụ tá... Một số quốc gia chỉ trả lương cho những công chức được tuyển dụng hợp pháp, đảm nhận một công vụ liên tục, có khả năng làm việc, thông qua điều kiện bằng cấp chuyên môn và tuyển chọn năng lực phù hợp với từng loại công vụ. Nhưng cũng có những quốc gia chính phủ trả lương và hưu bổng cho cả viên chức và cán bộ của đảng cầm quyền, cho các tổ chức xã hội và chi đại trà cho quân đội và cảnh sát, theo một quy chế riêng, song song với các nhân viên theo quy chế công chức chính ngạch chung.

Những công chi mua sắm vật tư nguyên liệu và máy móc cũng như các công chi để trợ cấp, thì được coi là dễ cơ giản, chính phủ chỉ thực hiện các khoản công chi này tùy

theo khả năng tài chính thu được từ các nguồn tài nguyên của quốc gia, theo quan niệm của các tài chính gia cổ điển. Nhưng, trên những mục tiêu tài chính và kinh tế vĩ mô, chính phủ còn có những khoản chi tiêu cụ thể, rất cần thiết, nhằm duy trì an ninh quốc phòng, phát triển kinh tế xã hội, trang bị tư liệu sản xuất và hạ tầng cơ sở, đào tạo nghề nghiệp cho công dân đến tuổi trưởng thành, giáo dục khoa học tiên tiến... để có thể theo kịp với đà tiến hóa nhân loại, để không bị tụt hậu về phát triển và tăng trưởng kinh tế.

Ngoài cách nhìn việc công chi ngân sách theo đối tượng, các tài chính gia còn có cách nhìn khác, đó là việc phân loại công chi về phương diện kinh tế.

II. PHÂN LOẠI CÔNG CHI THEO TÍNH CÁCH KINH TẾ

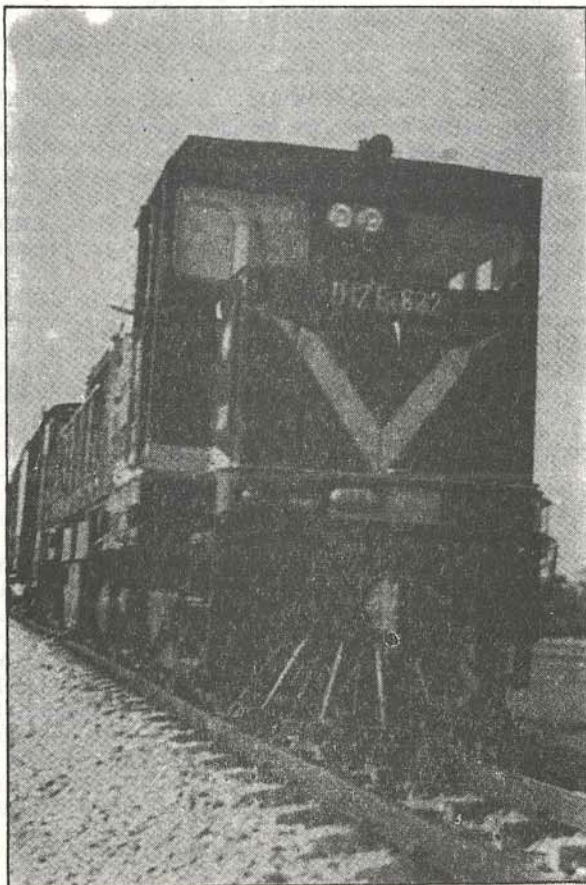
Từ góc độ kinh tế, việc thực hiện những chi tiêu công cộng có thể được phân loại, sắp xếp như sau:

- Công chi di chuyển (Dépenses de transfert)
- Công chi dịch vụ (Dépenses de service)
- Công chi điều hành (Dépenses de fonctionnement)
- Công chi đầu tư (Dépenses d'investissement)

PHÂN LOẠI NHỮNG CHI TIÊU CÔNG CỘNG THEO KHOA HỌC TÀI CHÍNH CÔNG

Luật gia NGÔ NGỌC BỬU

6 PHÁT TRIỂN KINH TẾ



1. Thế nào là một công chi di chuyển?

- Đó là các khoản chi tiêu mà nhà nước tự lo liệu, như trợ cấp xã hội, trả hưu bổng công chức, trả lãi công trái, chi cho viện dưỡng lão, trại nuôi trẻ mồ côi, các trung tâm cai nghiện ma túy, giáo dục các thành phần tệ nạn xã hội... Được gọi là công chi di chuyển bởi vì tiền ngân sách được chuyển đến người thụ hưởng trực tiếp mà chính phủ không đòi hỏi họ phải có đối giá với ngân khoản này hay thực hiện một dịch vụ tương ứng với khoản tiền họ nhận. Để thực hiện chi phí di chuyển, chính phủ không xen lẫn vào quy trình hoạt động của tư nhân, không can thiệp vào nhân lực, tài lực của người dân đang sử dụng, mà chỉ dùng biện pháp đánh thuế vào những hoạt động đó, rồi đem phân phát cho các tầng lớp khác trong xã hội đang có yêu cầu. Các khoản chi phí di chuyển không đòi hỏi một cam kết tương quan về quyền và nghĩa vụ giữa chính phủ với người thụ hưởng, không buộc người thụ nhận phải làm một điều gì đó, cụ thể, cho nhà nước, hoàn toàn khác với công chi theo dịch vụ.

2. Công chi dịch vụ là loại công chi có mục đích đối giá trong hoạt động của đôi bên, bên chính phủ có nhiệm vụ trả tiền, còn bên tư nhân, nhà thầu, nhà cung cấp có nghĩa vụ thực hiện dịch vụ cho nhà nước: cung cấp hàng hóa, vật tư, xây dựng các công trình công chính (travaux public), công trình hạ tầng cơ sở cho chính phủ. Cụ thể như:

- Trong chi trả lương công chức, viên chức, chính phủ buộc họ phải thực hiện hoàn chỉnh một công vụ, hay dịch vụ công cộng trong bộ máy hành chính công quyền, thông qua định chế hợp đồng hay một quy chế chung áp dụng cho nhiều người.

- Việc chi trả tiền cho nhà thầu, nhà cung cấp, nhiều nước trên thế giới buộc cơ quan chính quyền phải có hợp đồng hành chính, sau khi tổ chức đấu thầu công khai theo quy định của pháp luật tài chính. Nghĩa vụ của đôi bên được quy định rõ rệt, khung quy định chặt chẽ và luôn luôn dành ưu thế cho chính quyền, khi cần thiết, có thể thay đổi nội dung hợp đồng, để thích ứng kịp thời với những chuyển động và phát triển của cơ sở hạ tầng.

3. Công chi điều hành còn gọi là công phí thường xuyên, phản ánh toàn bộ hoạt động của cơ quan hành pháp, trong hoạt động hành chính công quyền nhằm bảo đảm hoạt động liên tục của công sở. Chính quyền không thể viện dẫn một lý do nào để ngưng trệ các hoạt động phục vụ nhân dân duy trì dịch vụ vì công ích chung. Và, đối giá của việc điều hành, thường xuyên của guồng máy ấy là các khoản chi ngân sách. Phân loại theo sự điều



hành, gồm có chi trả lương công chức, viên chức trong bộ máy hành chính, chi cho an ninh, quốc phòng, để duy trì trật tự xã hội, chống xâm lăng và công chi về y tế, giáo dục... các tài chính gia cổ điển cho rằng quốc gia là một chủ thể đặc biệt cũng có các nhu cầu tinh thần và vật chất, như một con người, nhưng các nhu cầu này nhằm mục đích phục vụ người dân, làm cho quốc gia hưng thịnh, kinh tế phát triển và cân bằng môi trường sinh thái, bảo vệ nền văn hóa dân tộc... Nên, muốn thực hiện tốt đẹp việc phát triển kinh tế xã hội, ngân sách phải dành cho các hoạt động thường xuyên chi trả các nhu cầu của bộ máy hành chính công quyền là chủ yếu.

Để có phương tiện điều hành bộ máy công vụ nhà nước, chính phủ cũng cần có phương tiện, tài sản, dụng cụ... như công thự, công ốc xe cộ và máy móc, vật tư nguyên liệu, mà những tài vật này phải xây dựng, mua sắm, sửa chữa mới có để phục vụ; thuê mướn công nhân viên chức làm việc v.v... Nên, có thể xem quốc gia như một công pháp nhân khổng lồ đảm trách việc điều hành của một tổ chức lớn nhất, chi tiêu nhiều nhất, mà không một tư nhân hay pháp nhân kinh doanh nào có thể đảm trách thay thế được.

Trước đây, giáo sư Laufenburger (Pháp) đã phân tích công chi điều hành ra làm 3 loại:

• Công chi loại 1 là các khoản chi đưa đến sự giảm thiểu tài chính tổng gộp của quốc gia, gồm có:

- Các chi phí quân sự, loại chi phí này là một gánh nặng tài chính cho ngân sách, vì nó không đem lại trực

tiếp và cụ thể giá trị kinh tế có thể đo lường được, mà người ta chỉ có thể cảm nhận mà không ước lượng được giá trị tinh thần của công tác quốc phòng.

- Những công chi dùng trả lãi công trái, lãi do nợ vốn vay nước ngoài, vì muốn trả các khoản này, phải đổi một phần tài chính ngân sách sang ngoại tệ trên thị trường hối đoái. Việc làm này, mới nhìn thì cho đó là công chi loại 1 hay có thể đó là điểm yếu của kế toán tài chính quốc gia; nhưng khi khoản công chi này chiếm một tỷ lệ khá lớn trong ngân sách, như trường hợp tại Mexico trong những năm gần đây, thì đó là một tai họa cho nền kinh tế, tài chính công.

- Những chi phí hành chính làm gia tăng viên chức tại các công sở, mà tại đó đã có một sự dư thừa cán bộ, viên chức rồi.

- Những công chi trợ cấp xã hội mà tác động của việc chi này có ảnh hưởng gián tiếp làm giảm sự cố gắng làm việc, làm tê liệt tiết kiệm hay làm tăng tiêu thụ một cách vô ích.

• Công chi loại 2, gồm cả những công phí di chuyển, kể cả chi trợ cấp xã hội, lãi công trái trong nước... mà không có ảnh hưởng làm giảm thiểu tài chính tổng gộp của quốc gia như đã nói ở trên.

• Công chi loại 3, gồm có, chi cho hoạt động tư pháp, ngoại giao, giáo dục, bảo vệ môi trường và chi cho hệ thống hành chính công quyền được tổ chức có hiệu suất công vụ, gọn nhẹ, không quan liêu cửa quyền. Các công chi này là tích cực vì có tác động làm gia tăng nguồn năng lực hữu hình và vô hình của quốc gia, có thể đem lại

các khoản lợi theo cấp số nhân hay cấp số cộng. Công chi này còn bao gồm các công phí gọi là can thiệp vào hoạt động kinh tế như trợ cấp cho công nghệ, trợ giá nông sản, bù lỗ cho xe buýt, hóa xa... đó là các khoản công chi nhằm hướng dẫn nền kinh tế, hay làm gia tăng lợi ích công cộng cho toàn dân.

Song với các công chi điều hành, chúng ta còn có những công chi đầu tư có mục tiêu định hướng phát triển và nhìn vào tương lai.

4. Công chi đầu tư là tất cả các khoản công chi khả dĩ làm tăng thêm tài nguyên về sau này cho quốc gia, như tài nguyên tri thức con người từ giáo dục khoa học, tài nguyên vật chất như các công trình xây dựng hạ tầng cơ sở, sân bay, bến cảng, biệt thự cho thuê... Ta có thể nêu lên một số loại công chi đầu tư phát triển theo Luật ngân sách VN như sau:

a. Đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội không có khả năng thu hồi vốn do trung ương quản lý;

b. Đầu tư và hỗ trợ vốn cho doanh nghiệp nhà nước, góp vốn cổ phần, liên doanh vào các doanh nghiệp thuộc lãnh vực cần thiết có sự tham gia của nhà nước theo quy định của pháp luật;

c. Chi cho quỹ hỗ trợ đầu tư quốc gia và các quỹ hỗ trợ phát triển, đối với các chương trình, dự án phát triển kinh tế;

d. Dự trữ nhà nước (điều 29 khoản 2 Luật ngân sách nhà nước) khoa học tài chính công còn xếp vào công chi đầu tư một số hoạt động mà luật NSNN VN không nêu ra, như trợ cấp, hỗ trợ vốn cho các doanh nghiệp tư nhân để khuyến khích công nghệ; chi cho giáo dục, y tế và thể thao, giải trí cũng được xếp vào công chi đầu tư;

Trong công chi đầu tư, người ta thường phân biệt đầu tư thực thể (real investment) và đầu tư tài chính (financial investment).

Đầu tư thực thể là sự thủ đắc những tích sản mới mà tích sản này là một phần của đầu tư tổng gộp. Đầu tư tài chính là sự thủ đắc những yếu tố tích sản đã có sẵn, không làm gia tăng đầu tư tổng gộp, vì đó chỉ là một sự di chuyển các yếu tố tích sản từ khu vực tư nhân đến khu vực công, thông qua bàn tay của chính phủ. Ví dụ cụ thể:

a. Khi chính phủ mua chứng khoán hay trưng mua một doanh nghiệp tư nhân, hành vi này sẽ đem lại sự phân phối lợi tức giữa chính phủ và tư nhân sẽ thay đổi sau này, thì đây là một đầu tư tài chính;

b. Khi chính phủ trưng mua đất trong thành phố để rồi xây một khách sạn cao cấp hay trưng dụng ruộng đất để làm một công trình thủy lợi trên

đất đỏ, thì sự mua đất là một đầu tư tài chính, còn xây dựng khách sạn và công trình thủy lợi là đầu tư thực thể.

III. PHÂN LOẠI THEO TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH VÀ THEO CƠ NĂNG

1. Phân loại theo tổ chức hành chính là căn cứ vào đối tượng cơ quan được ngân sách cấp kinh phí, theo cấu trúc của bộ máy chính phủ, mỗi bộ sẽ được sử dụng ngân sách là bao nhiêu, kể cả cơ quan ngang Bộ và các tổ chức nhà nước khác. Như công chi dành riêng cho Bộ Thương mại, Tài chính, Quốc phòng, Văn phòng chính phủ và Tổng cục khí tượng... Khi thấy nhiều cơ quan cùng thực hiện mục tiêu giống nhau, thì người ta không căn cứ trên tổ chức hành chính nữa, mà phân loại dưới hình thức cơ năng theo mục tiêu hoạt động của cơ quan.

2. Phân loại theo cơ năng (classification fonctionnelle) tức là sự phân loại căn cứ trên mục tiêu trực tiếp của công chi đó; khi phân loại theo cơ năng thì không cần chú trọng đến đối tượng hay cơ quan thực hiện công chi mà chú trọng đến từng loại mục tiêu hoạt động của quốc gia mà ngân sách phải gánh chịu. Sự phân loại theo cơ năng không trùng lặp với phân loại theo tính cách kinh tế; hai cách phân loại này có tính cách bổ túc lẫn nhau để ta có thể có ý niệm tổng quát về mục tiêu hoạt động của quốc gia. Nếu như phân loại theo tính cách kinh tế thiên về mục tiêu kinh tế đơn thuần, thì sự phân loại theo cơ năng có tính toàn diện hơn, giúp cho ta biết rõ hơn những chương trình tổng quát về chính trị, hành chính, kinh tế, xã hội và tài chính của quốc gia. Chúng ta thử nêu một số mô hình phân loại theo cơ năng đã được áp dụng trong lịch sử tài chính công:

a. Phân loại theo cơ năng để so sánh ngân sách liên bang của Hoa Kỳ với ngân sách Nhật Bản theo Viện quốc tế tài chính công quyền Nhật Bản:

b. Phân loại theo cơ năng của Viện Đông Kinh ủy hội trong cuốn Economic Survey of Asia and the Far East, 1957, gồm những loại chi phí công cộng như sau:

- (1) Quốc phòng
- (2) Di chuyển
- (3) Lợi ích kinh tế
- (4) Lợi ích xã hội
- (5) Trợ cấp địa phương
- (6) Công chi điều hành và linh tinh

- (7) Đầu tư
- (8) Tín dụng

c. Hay đơn giản hơn, sự phân loại chỉ cần nhấn mạnh cơ năng chủ yếu:

- (1) Hành chính công quyền (bao gồm hoạt động quốc tế và an ninh quốc nội)
- (2) Quân sự
- (3) Lợi ích kinh tế
- (4) Lợi ích xã hội

Một số phân loại trên đây không phải bất cứ ngân sách nước nào cũng áp dụng một cách máy móc, mà mỗi quốc gia, tùy theo tầm quan trọng của mục tiêu hoạt động, có thể tách một cơ năng chính thành nhiều cơ năng phụ hay tập hợp nhiều cơ năng thành một cơ năng tổng quát hơn.

Tóm lại, việc phân loại những chi tiêu công cộng theo tài chính công là một biện pháp nhằm hệ thống hóa, khoa học hóa các mục tiêu công chi từ ngân sách tài chính, để tránh tình trạng chi ngân sách bừa bãi, chẳng khác nào một chùm tơ rối loạn - mà nhiệm vụ của phân loại công chi là nhằm sắp xếp chùm tơ rối đó thành các múi sợi có hệ thống để có thể đo lường và thống kê chính xác, nhằm hỗ trợ cho những tác động kinh tế vĩ mô của việc chi ngân sách quốc gia.

Cơ năng	Nhật Bản (triệu yên) (1956 - 1957)		Mỹ (triệu USD) (1954 - 1955)	
1) Quốc phòng	143.058	13,8%	44.860	68,4%
2) Cựu chiến binh	91.126	8,8	4.192	6,4
3) Quốc tế và tài chánh	10.082	0,1	1.250	1,9
4) Lợi ích xã hội	138.790	13,4	1.807	2,7
5) Giáo dục, nghiên cứu	130.184	12,6	223	0,3
6) Canh nông	52.049	4,9	2.366	3,6
7) Tài nguyên thiên nhiên			1.103	1,7
8) Chuyển chở thương mại	141.175	13,7	1.418	2,0
9) Công quyền	112.296	10,8	1.160	1,7
10) Lãi công trái	38.530	3,7	6.875	10,4
11) Trợ cấp địa phương	167.682	16,2	310	0,5
	1.034.922	100	65.570	100

8 PHÁT TRIỂN KINH TẾ