

KIỂM SOÁT THAM VỌNG TÀI KHÓA

PGS.TS. NGUYỄN HỒNG THẮNG*

Thế giới lần lượt chứng kiến những đợt khủng hoảng nợ tư nhân, nợ chính phủ và suy giảm kinh tế tại nhiều quốc gia thuộc hai châu lục hùng mạnh nhất: châu Mỹ và châu Âu. Đầu tiên là sự đổ vỡ thị trường bất động sản năm 2007 và phá sản hàng loạt ngân hàng, công ty bảo hiểm, công ty sản xuất ô-tô năm 2008 [1] tại Mỹ dẫn đến suy giảm kinh tế nước này. Tiếp theo, khủng hoảng nợ công và thâm thủng ngân sách lần lượt ở Hy Lạp năm 2009 và Ireland năm 2010 khiến Ngân hàng châu Âu (EB) và Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) phải chi khoảng 110 tỷ Euro để giúp đỡ Hy Lạp, 90 tỷ Euro giúp Ireland. Các dấu hiệu bất ổn về tài khóa cũng đang dần bộc lộ tại Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha, xa hơn là Pháp và Ý.

Tất nhiên, những sự kiện vừa nêu chưa đủ để phủ nhận vai trò cần thiết và quan trọng của chính phủ trong quá trình thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, bảo vệ môi trường thiên nhiên và đảm bảo xã hội. Song, nếu thời phong ảnh hưởng của chính phủ và thiếu cái nhìn toàn diện về mối quan hệ hợp tác giữa chính phủ với khu vực tư trong quá trình nói trên thì thị trường chỉ là sản phẩm của một nhân vật. Các mối nguy lâu dài và khó khắc phục sẽ nảy sinh từ cuộc độc diễn của chính phủ. Xuất phát từ ý tưởng đó, bài viết này muốn thảo luận về tham vọng tài khóa của chính phủ. Sự ham muốn đôi khi vượt quá khuôn khổ của chính phủ khi thực thi chính sách tài khóa do nhận định chủ quan về trách nhiệm của mình có thể khiến việc điều hành kinh tế của chính phủ bị thất bại và hậu quả của nó là gánh nặng thuế tương lai đè lên người dân có thu nhập thấp hoặc thuộc diện hưởng trợ cấp xã hội.

Sau khi tóm tắt hai trường phái kinh tế về chính sách tài khóa, bài viết đi vào ba phần chính. Phần thứ nhất điểm sơ lược về sự gia tăng chi tiêu và mức thâm hụt của chính phủ các nước chủ yếu thuộc Liên minh châu Âu (EU 27) và Mỹ giai đoạn gần đây. Phần thứ hai phân tích chính sách tài khóa ở VN từ năm 2004 đến năm 2010. Phần thứ ba là khuyến nghị kiểm soát tham vọng tài khóa tại VN, trong đó chủ đạo là thực thi khuôn khổ chi tiêu trung hạn.

1. Hai trường phái kinh tế về ảnh hưởng của chính sách tài khóa đối với nền kinh tế

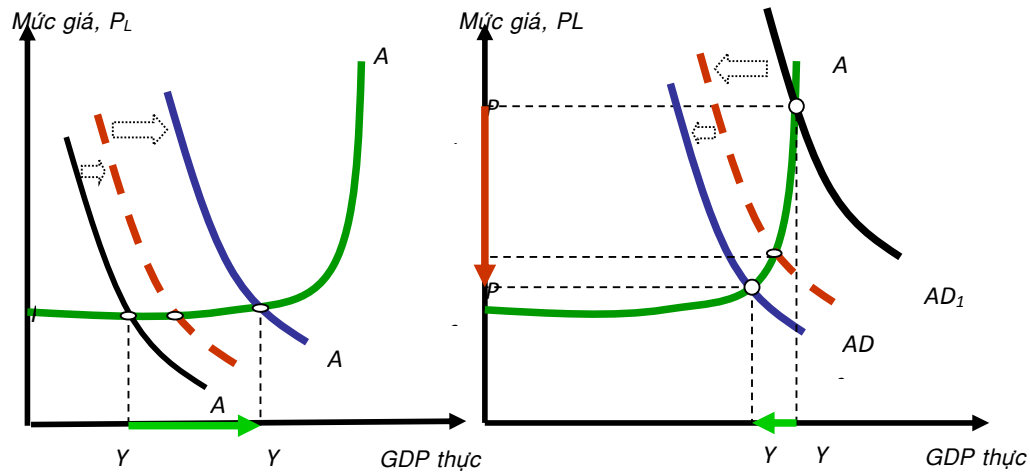
Nhìn chung có hai trường phái cơ bản về tác động của chính sách tài khóa đối với nền kinh tế.

Những người theo trường phái Tân cổ điển cho rằng chính sách tài khóa hoàn toàn bất lực (completely impotent), tức là nó không có ảnh hưởng gì đến GDP, việc làm và lãi suất thực. Như vậy, bội chi ngân sách không tác động tới nền kinh tế vì nó chen lấn (crowding-out) gây thoái lui đầu tư tư nhân. Do đó, nếu chính phủ không

tăng thuế mà vay nợ để tài trợ thâm hụt ngân sách thì dân chúng sẽ phải tiết kiệm vì họ hiểu rằng thuế sẽ tăng trong tương lai để trả lãi cho khoản vay của chính phủ ngày hôm nay.

Ngược lại, trường phái Keynes cho rằng chính sách tài khóa là một công cụ có khả năng làm giảm những biến động trong tổng cầu (Aggregate Demand). Điều này ngầm ý rằng chính phủ có thể chủ động tăng chi ngân sách, kể cả bội chi, khi nền kinh tế yếu để kích cầu (Hình 1-Trái) và thắt chặt chi tiêu khi nền kinh tế có dấu hiệu lạm phát (Hình 1-Phải). Gần đây, lý thuyết của

*: Trường Đại học Kinh tế TP.HCM



Hình 1. Chính sách tài khóa mở rộng (bên trái) và thắt chặt (bên phải)

trường phái Keynes được ủng hộ bằng lập luận mang tính cực đoan khi cho rằng suy thoái sâu còn có tác dụng xóa bỏ các chủ thể kinh tế yếu kém đang tồn tại không hiệu quả để mang lại một nền kinh tế và xã hội lành mạnh hơn.

2. Thâm hụt tài khóa và nợ công ở các quốc gia giai đoạn 2005-2010

Tỷ lệ chi ngân sách so với GDP của Mỹ và các nước Tây Âu gần như cao nhất thế giới. Liên tiếp 5 năm trở lại đây, tỷ lệ này của Mỹ tăng liên tục từ 21,2% năm 2005 đến 25,9% năm 2009. Năm 2009, chi tiêu chính phủ của Liên minh châu Âu (EU27) là 50,8% khi mà thu của chính phủ chỉ bằng 44,0% GDP [2]. Trong các quốc gia thuộc EU, nhóm PIIGS (Bồ Đào Nha, Ireland, Ý, Hy Lạp và Tây Ban Nha) đã cho thấy quy mô to lớn của chi tiêu công và sự mở rộng chi tiêu của chính phủ theo thời gian (Bảng 1).

Bảng 1. Chi của chính phủ so với GDP

DVT: %

	2005	2006	2007	2008	2009
Liên minh châu Âu					50,8
Tây Ban Nha	25,0	24,9	25,1	26,4	
Đức	31,3	30,1	28,9	28,7	

Ireland	30,7	30,9	32,1	37,2	
Áo	40,2	39,7	38,8	38,4	
Ý	39,2	39,6	39,3	40,3	
Hà Lan	39,3	40,4	40,2	40,5	
Bỉ	44,4	41,1	41,0	42,5	
Anh	41,2	40,3	40,1	42,7	
Bồ Đào Nha	43,3	42,2	41,6	42,9	
Pháp	45,8	45,1	44,4	44,7	
Hy Lạp	41,8	40,8	42,4	46,4	
Châu Á					
Bangladesh	9,4	9,7	10,1	10,9	
Singapore	12,8	13,4	12,4	14,5	
Ấn Độ	14,9	15,1	15,3	15,4	
Philippines	17,9	17,5	17,2	17,0	
Thái Lan	16,4	16,1	17,6	18,2	
Sri Lanka	20,2	21,1	20,0	19,2	
Hàn Quốc	19,7	20,5	20,1	20,0	
Quốc gia khác					
Canada	18,0	17,6	17,8	17,7	
Mỹ	21,2	21,1	21,4	23,0	25,9
Brazil		25	24,2	24,1	
Úc	25,7	25	24,5	24,4	

Nguồn: IMF, WB OECD,
http://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TOTL.GD.ZS/countries

Sự phình to chi tiêu công khiến các chính phủ chủ động hoặc buộc phải bội chi ngân sách. Giờ đây, thâm hụt ngân sách không chỉ diễn ra cục bộ từng đất nước mà đã trở nên phổ biến trên phạm vi thế giới. Số liệu trích dẫn trong bảng dưới đây cho thấy thâm hụt ngân sách ở châu Âu, châu Á và châu Mỹ giai đoạn 2005-2010 (Bảng 2). Năm 2009, toàn EU thâm hụt 6,8% so với 2,3% năm 2008 [2] và không một quốc gia nào thuộc Liên minh đạt thặng dư ngân sách. Cá biệt, những nước rơi vào khủng hoảng nợ công xuất hiện đồng thời hai dấu hiệu: (1) bội chi ngân sách tăng cực nhanh (nhân đôi) và (2) nợ công chiếm trên 90% GDP, dẫn đến kết cục chính phủ mất khả năng chi trả.

Bảng 2. Thâm hụt tiền của chính phủ các quốc gia giai đoạn 2005-2010 [3]

DVT: % GDP

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Liên minh châu Âu				-2,3	-6,8	
Hy Lạp	-5,3	-3,1	-4,0	-7,8	-15,4	
Ireland	1,4	2,8	0,5	-7,0	-14,4	-32,0
Anh	-2,9	-2,6	-2,6	-4,7	-11,4	
Tây Ban Nha	1,3	2,0	2,4	-2,0	-11,1	
Bồ Đào Nha	-5,8	-4,0	-2,6	-2,7	-9,3	
Pháp	-2,8	-2,1	-2,3	-3,0	-7,5	
Ý	-3,5	-2,1	-1,6	-2,5	-5,3	
Bỉ	-2,7	0,3	-0,6	-1,1	-6,0	
Áo	-1,9	-1,7	-0,9	-0,7	-3,0	
Đức	-2,3	-1,2	-0,3	-0,2	-3,0	
Châu Á						
Sri Lanka	-7,0	-6,9	-6,5	-6,6		
Ấn Độ	-3,2	-2,2	-1,0	-1,5		
Philippines	-3,0	-1,3	-1,5	-1,3		
Bangladesh	-1,1	-1,4	-1,3	-1,0		
Châu Mỹ						
Mỹ	-2,8	-1,8	-2,2	-5,4	-9,9	-10,2
Brazil		-2,9	-1,9	-1,2		

Nguồn: IMF, WB, OECD và EU,
<http://data.worldbank.org/indicator/> và
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/>

Thêm vào đó, nhằm ngăn chặn sự đổ vỡ theo kiểu domino của các công ty kể từ sự kiện sụp đổ thị trường bất động sản Mỹ năm 2007, chính phủ các quốc gia và những tổ chức đa phương liên tiếp thực hiện các gói giải cứu tài khóa hoặc kích cầu nhằm thúc đẩy nền kinh tế nhanh chóng thoát khỏi khủng hoảng suy thoái. Việc này càng làm trầm trọng hơn mức thâm hụt ngân sách nhà nước và tỷ lệ nợ công so với GDP. Nợ công của EU tăng từ 61,8% năm 2008 lên đến 74,0% năm 2009 [2], trong đó nhóm PIIGS có tỷ lệ rất cao. Sang năm 2010, tỷ lệ nợ công so với GDP của Hy Lạp và Ý trở nên cao nhất EU (Bảng 3). Cũng năm đó, VN nhận tin xấu kếp về tín dụng: (1) tỷ lệ nợ công so với GDP của VN đã vượt hẳn ngưỡng 50%, đứng hàng thứ 42 thế giới và dẫn đầu các quốc gia Đông Nam Á; (2) hạng tín nhiệm đối với các khoản vay dài hạn bằng nội tệ, ngoại tệ và đối với trái phiếu ngoại tệ của VN đã bị Fitch hạ một bậc từ BB- xuống B+ [4].

Bảng 3. Nợ công các quốc gia năm 2010

Hạng	Quốc gia	% GDP
1	Nhật	225,8
5	Hy Lạp	144,0
6	Iceland	123,8
8	Ý	118,1
9	Singapore	102,4
10	Bỉ	98,6
11	Ireland	94,2
13	Sri Lanka	86,7
14	Pháp	83,5
15	Bồ Đào Nha	83,2
19	Đức	78,8
23	Anh	76,5
25	Áo	70,4
26	Hà Lan	64,6
27	Tây Ban Nha	63,4
31	Brazil	60,8
34	Thế giới	59,3

37	Mỹ	58,9
42	Việt Nam	56,7
43	Philippines	56,5
45	Ấn Độ	55,9
49	Malaysia	53,1
51	Argentina	50,3
52	Pakistan	49,9
55	Na Uy	47,7
56	Đan Mạch	46,6
58	Phần Lan	45,4
62	Thái Lan	42,3

Nguồn: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2186rank.html>

Như vậy, có thể tóm lược nguyên nhân dẫn đến suy giảm kinh tế ở Mỹ và EU như sau:

- Chính phủ thực hiện chính sách tiền tệ mở rộng [5] và tài khóa mở rộng nhưng thiếu kiểm soát dẫn đến thâm hụt ngân sách kỷ lục.

- Thị trường bất động sản sụp đổ do bị giới đầu cơ lũng đoạn, do người dân lạc quan thái quá về tương lai kinh tế, cộng với sự hỗ trợ mạnh mẽ của hệ thống tín dụng.

- Chính phủ buông lỏng kiểm soát hệ thống định chế trung gian tài chính (ngân hàng, bảo hiểm, công ty đầu tư...). Nói như Alan Blinder - giáo sư kinh tế đại học Princeton, phó của Alan Greenspan thời kỳ 1994-1996, FED đã không thực thi tốt việc giám sát tính cẩn trọng (prudential supervision) - một chức năng của một ngân hàng trung ương.

- Che đậy số liệu thống kê về tài khoản quốc gia (Hy Lạp) hoặc không chấp nhận sự thực khủng hoảng tài khóa để nhận được sự trợ giúp sớm của các tổ chức quốc tế (Ireland).

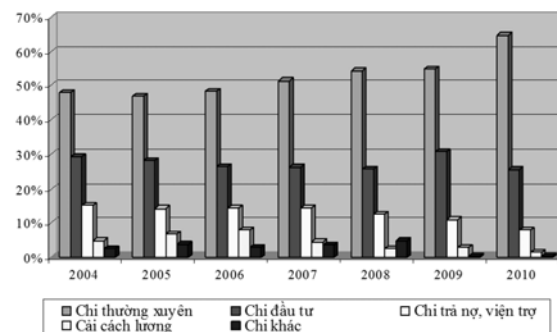
3. Tình hình tài khóa VN từ năm 2004 đến 2010

So với Hy Lạp và Ireland, nhiều chỉ tiêu liên quan đến chính sách tài khóa của VN vẫn chưa ở mức nguy hiểm. Một thực tế nữa là nền kinh tế nước ta đang chuyển đổi, khu vực tư nhân còn

nhỏ về vốn, công nghệ nên Chính phủ phải đầu tư vào những công trình giao thông, năng lượng, công trình công nghiệp thiết yếu làm nền tảng cho sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Tuy nhiên, việc mở rộng nhanh chóng với quy mô lớn của chi tiêu công nếu không được kiểm soát hữu hiệu có thể sẽ mang lại nhiều hậu quả trong tương lai. Sau đây là bốn dấu hiệu minh chứng tham vọng tài khóa của Chính phủ: (1) chi thường xuyên ngày càng tăng, (2) thâm hụt ngân sách hơn 10 năm liên tiếp, (3) nhiều dự án, công trình trọng điểm có mức đầu tư hơn 10.000 tỷ đồng và nhiều chương trình mục tiêu quốc gia ra đời, và (4) nợ công tăng liên tục.

- Chi thường xuyên ngày càng tăng cả về số tuyệt đối lẫn tỷ trọng.

Chi thường xuyên không chỉ chiếm tỷ trọng ngày càng lớn trong tổng chi ngân sách mà còn tăng rất nhanh. Tỷ trọng của chi thường xuyên từ 47,9 % năm 2004 đã lên đến 64,7% năm 2010, tốc độ tăng năm 2005 so với năm 2004 từ 22,5 % đã tăng lên đến 35,6% ở năm 2010 so với năm 2009 (Hình 2).

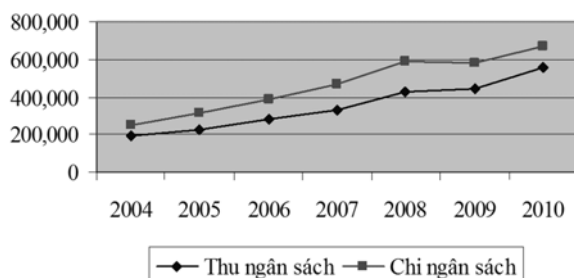


Hình 2. Cơ cấu chi ngân sách giai đoạn 2004-2010

Nguồn: Bộ Tài chính

- Thâm hụt ngân sách trung ương liên tục nhiều năm.

Liên tục từ 12 năm gần đây, chi ngân sách nhà nước luôn lớn hơn và tăng nhanh hơn thu ngân sách. Đồ thị dưới đây phản ánh số liệu chi, thu ngân sách từ năm 2004 (năm đầu tiên thực hiện Luật ngân sách nhà nước 2002) đến năm 2010.



Hình 3. Thu và chi ngân sách giai đoạn 2004-2010

Nguồn: Bộ Tài chính

Đi đôi với tình trạng thâm hụt ngân sách trung ương có hai hiện tượng tài khóa khá bất thường:

Một là, ngân sách địa phương kết dư ngày càng lớn. Nếu xét riêng mối tương quan giữa khoản chi thuộc nhiệm vụ của ngân sách trung ương và khoản thu ngân sách trung ương được hưởng thì ngân sách trung ương không thâm hụt. Ngân sách trung ương thâm hụt do bổ sung cho ngân sách địa phương [6]. Chi bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương giai đoạn 2004-2010 bằng khoảng 37,2% số chi của ngân sách trung ương. Khoản kết dư của ngân sách địa phương cùng thời kỳ bằng khoảng 33,0% mức thâm hụt của ngân sách trung ương [7].

Hai là, các khoản chi chuyển nguồn từ năm trước sang năm sau ngày càng lớn. Có hai dạng chuyển nguồn: (1) chuyển nguồn năm nay sang năm sau thực hiện cải cách tiền lương và biên chế, và (2) khoản chi đã xuất quỹ năm nay chuyển sang năm sau quyết toán và số chuyển nguồn năm nay sang năm sau để chi theo chế độ quy định. Các khoản chi chuyển nguồn này chiếm tỷ trọng ngày càng lớn trong giai đoạn 2004-2009, cụ thể là: 13,85%, 16,20%, 20,12%, 18,91%, và 23,35%, theo thứ tự năm [7].

- Nhiều dự án, công trình trọng điểm có mức đầu tư hơn 10.000 tỷ đồng và nhiều chương trình mục tiêu quốc gia ra đời.

Kể từ khi công trình đường dây 500 KV Bắc-Nam (mức đầu tư 544 triệu USD) chính thức được khởi công vào ngày 5/4/1992 đến nay, VN đã thực hiện nhiều dự án, công trình có mức đầu tư rất cao (Bảng 4).

Bảng 4. Mức đầu tư của những dự án, công trình trọng điểm

Dự án, công trình	Quyết toán	Dự toán
Khí-Điện-Đạm Cà Mau	2,2 tỷ USD	
Khí-Điện-Đạm Bà Rịa-Vũng Tàu		6,0 tỷ USD
Lọc dầu Dung Quất	3,1 tỷ USD	2,5 tỷ USD
Thủy điện Sơn La		1,5 tỷ USD
Đường Hồ Chí Minh		2,5 tỷ USD
Đường ô-tô cao tốc Hà Nội - Hải Phòng		24.000 tỷ VND, khởi công 2009
Đường cao tốc TP HCM - Long Thành - Dầu Giây		18.884 tỷ VND, khởi công 2009
Cao tốc Nội Bài - Lào Cai		19.984 tỷ VND, khởi công 2009

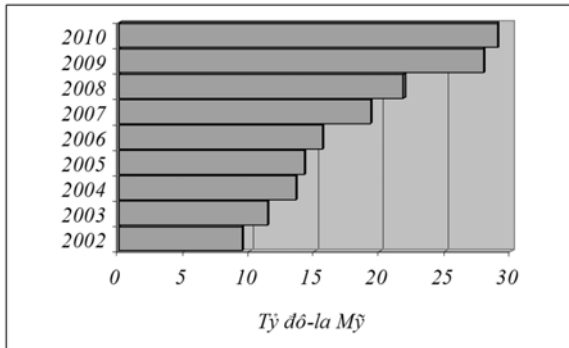
Nguồn: Bộ Kế hoạch & Đầu tư

Ngoài ra, xu hướng gần đây cho thấy Chính phủ ngày càng quan tâm đến những dự án, công trình với mức đầu tư hơn 1% GDP [8]. Bằng chứng, Chính phủ đã khảo sát, lập những dự án lớn khác có mức đầu tư hàng tỷ USD nhưng chưa triển khai được vì còn nhiều tranh cãi, điển hình là đường sắt cao tốc Bắc-Nam khái toán 56,3 tỷ USD, hai nhà máy điện hạt nhân trị giá 14 tỷ USD, Dự án Bauxite Đắk Nông 2 tỷ USD, sân bay quốc tế Long Thành 5 tỷ USD... Tất cả những công trình này đều tiêu tốn một nguồn lực to lớn của đất nước và thời gian thi công thường kéo dài, đẩy chi phí thực tế lên cao.

Bên cạnh các dự án, công trình trọng điểm là những chương trình mục tiêu quốc gia. Cho đến năm 2011, VN có 15 chương trình: (1) Việc làm, (2) Giảm nghèo, (3) Nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn, (4) Y tế, (5) Dân số và kế hoạch hóa gia đình, (6) Vệ sinh an toàn thực phẩm, (7) Văn hóa, (8) Giáo dục và đào tạo, (9) Phòng, chống ma túy, (10) Phòng, chống tội phạm, (11) Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả, (12) Ứng phó với biến đổi khí hậu, (13) Xây dựng nông thôn mới, (14) Phòng, chống HIV/AIDS, và (15) Đưa thông tin về cơ sở miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới và hải đảo. Mặc dù kinh phí cho các chương trình mục tiêu không lớn bằng các dự án, công trình trọng điểm nhưng khả năng kiểm soát hiệu quả đầu ra của chúng hoàn toàn bỏ ngỏ.

- Nợ công tăng liên tục

Theo xếp hạng của Cục tình báo Mỹ (CIA), nợ công của VN năm 2009 là 52%, sang năm 2010 là 56,7%. Nếu xét riêng nợ nước ngoài của Chính phủ và nợ nước ngoài được Chính phủ bảo lãnh thì con số này tăng liên tục từ 9,41 tỷ USD năm 2002 đến 29,0 tỷ USD tháng 6/2010, xấp xỉ 30% so với GDP. Số liệu cụ thể qua các năm được thể hiện ở đồ thị dưới đây (Hình 4).



Hình 4. Tổng nợ nước ngoài của Chính phủ và được Chính phủ bảo lãnh (tỷ USD)

Nguồn: Bản tin nợ số 1/6, Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại, Bộ Tài chính

Gia tăng nợ nước ngoài cộng với sự mất giá của đồng tiền nội địa [9] nếu không được kiểm soát và sử dụng cẩn trọng chắc chắn sẽ gây gánh nặng trả gốc và trả lãi lớn cho thế hệ công dân tương lai.

Tóm lại, nếu không kiểm soát tham vọng chi tiêu và xây dựng một lộ trình chi tiêu công hợp lý thì những hậu quả sau đây có thể xảy ra:

- Khu vực tư tiếp tục khó tiếp cận nguồn tín dụng trong dài hạn nên chậm phát triển. Từ đó gây nên vòng luẩn quẩn: khu vực tư nhân nhỏ yếu → Chính phủ buộc phải gia tăng chi đầu tư để tạo động lực → khu vực tư chậm phát triển do bị chen lấn → khu vực tư nhỏ yếu → ...

- Bản thân Chính phủ cũng khó khăn hơn khi tiếp cận nguồn tín dụng quốc tế khi hạng tín nhiệm chỉ còn B+.

- Không đủ ngân sách bố trí kịp thời cho các dự án khiến thời gian thi công kéo dài và đẩy chi phí thực tế cao hơn dự toán.

- Hiệu quả đầu ra của dự án, công trình trọng điểm rất khó dự đoán, ví dụ hiệu quả khai thác sân bay quốc tế Long Thành, đường sắt cao tốc

Bắc-Nam... Đầu ra của các chương trình mục tiêu quốc gia còn mơ hồ hơn.

4. Khuyến nghị giải pháp kiểm soát tham vọng tài khóa

Nhằm kiểm soát tham vọng tài khóa, ngoài những giải pháp cơ bản mà Bộ Tài chính đang tiến hành như thắt chặt tiền tệ và thắt chặt tài khóa, tác giả đề xuất một gói giải pháp gồm:

- Thực thi chính thức khuôn khổ chi tiêu trung hạn trên phạm vi cả nước (giữ vai trò chủ đạo).

- Khuyến khích khu vực tư phát triển bằng chính sách hợp tác công - tư (Public - Private Partnership). Mở rộng vai trò của khu vực tư nhân sẽ tạo động lực cho sự tăng trưởng kinh tế bền vững cũng như tạo ra công ăn việc làm ở VN.

- Nhanh chóng thực thi chính sách thuế đánh vào tài sản cá nhân và hoàn thiện thuế thu nhập cá nhân nhằm: (i) giảm bớt áp lực thu ngân sách từ dầu thô và hoạt động xuất, nhập khẩu; (ii) mở rộng cơ sở thuế (tax base) có độ co giãn thấp, qua đó thu hẹp khoảng chênh lệch giữa chi và thu ngân sách nhà nước.

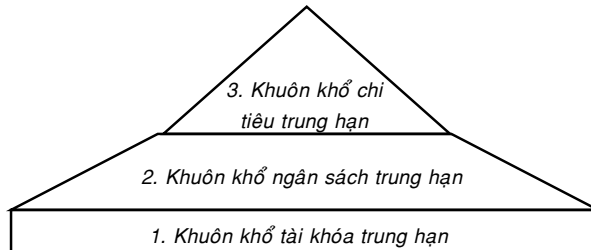
- Hạn chế đi đến xóa bỏ tình trạng Chính phủ vay rồi cho doanh nghiệp nhà nước vay lại.

- Bên cạnh đó, Chính phủ thực hiện đồng bộ những giải pháp không thuộc chính sách tài khóa như: kiểm soát thị trường bất động sản, kiểm soát hoạt động của các định chế trung gian tài chính.

Khuôn khổ chi tiêu trung hạn [10] không phải là một công cụ tài khóa mới. Nó đã được nhiều quốc gia thuộc Liên minh châu Âu và các châu lục áp dụng [11]. Ở VN, nó chỉ dừng lại ở mức thí điểm. Năm 2006 và năm 2008, Bộ Tài chính đã ban hành hai thông tư hướng dẫn 6 Bộ và 3 địa phương (gồm: Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch & Đầu tư, Bộ Giáo dục & Đào tạo, Bộ Y tế, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Giao thông Vận tải, TP. Hà Nội, Bình Dương và Vĩnh Long) thí điểm xây dựng kế hoạch tài chính trung hạn và kế hoạch chi tiêu trung hạn giai đoạn 2009-2011. Nhưng cho đến nay vẫn không có tổng kết hay hội thảo rút kinh nghiệm.

Khuôn khổ chi tiêu trung hạn là một công cụ của chính sách tài khóa. Đó là một hệ thống các

tiêu chí không chế chi tiêu của Chính phủ, chính quyền các cấp, và các chương trình mục tiêu quốc gia trong thời gian từ 3 đến 5 năm. Nó được đặt trong khuôn khổ tài khóa trung hạn và khuôn khổ ngân sách trung hạn (Hình 5).



Hình 5. Khuôn khổ chi tiêu trung hạn là sự cụ thể hóa khuôn khổ tài khóa trung hạn

Khuôn khổ tài khóa trung hạn [10] là một tập hợp các mục tiêu của chính sách và kế hoạch tài chính thuộc khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn. Đây là bước đầu tiên để hướng đến một khuôn khổ chi tiêu trung hạn. Khuôn khổ tài khóa trung hạn xác lập những giới hạn về mặt tài khóa, ví dụ như: Tỷ lệ chi ngân sách/GDP, tỷ lệ thu ngân sách/GDP, tỷ lệ thâm hụt ngân sách/GDP, tỷ lệ nợ/GDP, tỷ lệ viện trợ/GDP, mức tăng hàng năm của tổng chi, khả năng khai thác nguồn thu, vay nợ, những cam kết tài khóa dài và trung hạn của chính phủ, các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, những cảnh báo về nợ dự phòng... Các giới hạn này được xác định trong thời gian 3 - 5 năm và các quyết định về ngân sách không được vượt qua giới hạn đó. Như vậy, mục tiêu ở đây là xác lập các kỷ luật tài khóa tổng thể (Macroeconomic Disciplines) cho việc phân bổ nguồn lực.

Khuôn khổ ngân sách trung hạn [10] là bước phát triển tiếp theo của khuôn khổ tài khóa trung hạn trên cơ sở phát triển các dự toán ngân sách cho mỗi đơn vị thụ hưởng. Mục tiêu của khuôn khổ ngân sách trung hạn nhằm phân bổ nguồn lực theo các ưu tiên chiến lược của đất nước để hiệu suất chi ngân sách đạt cao nhất hay hiệu suất phân bổ nguồn lực đồng thời những phân bổ này phải thuộc phạm vi khuôn khổ tài khóa tổng thể trung hạn. Như vậy, các đơn vị thụ hưởng ngân sách vẫn nhận được những dự báo ổn định về ngân sách của mình mà không vượt qua những hạn chế nghiêm ngặt về tài khóa. Trên

thực tế, khuôn khổ ngân sách trung hạn chính là dạng căn bản nhất của Khuôn khổ chi tiêu trung hạn.

Khuôn khổ chi tiêu trung hạn là bước hoàn thiện khuôn khổ ngân sách trung hạn bằng cách bổ sung các yếu tố lập ngân sách dựa trên hoạt động và kết quả. Có thể nói một cách đơn giản rằng, mục đích của khuôn khổ chi tiêu trung hạn là tính hiệu quả trong việc sử dụng nguồn lực công cộng cho các hoạt động của chính phủ, từ đó cung cấp các hàng hóa và dịch vụ công tốt hơn đối với người dân (hiệu quả phân bổ nguồn lực). Do đó, một khuôn khổ chi tiêu trung hạn cũng có thể được xem là một khuôn khổ chính sách và chi tiêu chiến lược của cả chính phủ, trong đó bộ trưởng được giao nhiều quyền hạn hơn khi phân bổ và sử dụng nguồn lực. Một khuôn khổ chi tiêu trung hạn bao gồm khả năng về nguồn lực được tính toán từ trên xuống, dự tính chi phí trước mắt và 3 - 5 năm sau đó theo mặt bằng chính sách hiện hành, và cuối cùng là cân đối giữa chi phí với khả năng sẵn có.

Xét về dài hạn, khuôn khổ chi tiêu trung hạn là một công cụ tốt có thể giúp Chính phủ, chính quyền địa phương và các ngành kiểm soát được tham vọng tài khóa. Thực thi khuôn khổ chi tiêu trung hạn thành công hay không hoàn toàn tùy thuộc vào sự trợ giúp của cơ chế thể chế và quyết tâm của Chính phủ.

5. Kết luận

Hơn ai hết, Chính phủ là cơ quan có đủ tầm nhìn, năng lực và thẩm quyền để cùng với các chủ thể kinh tế khác hướng nỗ lực vào bốn mục tiêu kinh tế vĩ mô: tăng trưởng kinh tế, tạo công ăn việc làm, kiểm soát lạm phát, và bảo vệ môi trường tự nhiên. Chính phủ cần khách quan hơn khi nhìn nhận về vai trò kinh tế của mình, cần phải có quan điểm linh hoạt hơn về sự hợp tác công - tư trong việc cung cấp hàng hóa cho người dân. Cải cách các định chế tài khóa và xây dựng các nguyên tắc tài khóa sẽ giúp Chính phủ phối hợp hiệu quả hơn với khu vực tư. Mọi sự chậm trễ đều có thể dẫn đến những mức giá rất đắt trong tương lai■

CHÚ THÍCH

[1] Ngân hàng Lehman Brothers tuyên bố phá sản ngày 17/9/2008.

[2] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-15112010-AP/EN/2-15112010-AP-EN.PDF

[3] Cash surplus or deficit is revenue (including grants) minus expense, minus net acquisition of nonfinancial assets. In the 1986 GFS manual nonfinancial assets were included under revenue and expenditure in gross terms. This cash surplus or deficit is closest to the earlier overall budget balance (still missing is lending minus repayments, which are now a financing item under net acquisition of financial assets).

[4] Báo cáo của Fitch công bố ngày 29/7/2010.

[5] Alan Greenspan đã giữ lãi suất thấp quá lâu sau sự kiện ngày 11/9 là nguyên nhân chính dẫn đến cuộc khủng hoảng cho vay bất động sản dưới chuẩn (subprime mortgage crisis).

[6] Đến năm 2010, chỉ 11 địa phương trên cả nước có số thu ngân sách trên địa bàn lớn hơn số chi ngân sách. Đó là: Quảng Ninh, Hải Phòng, Hải Dương, Vĩnh Phúc, Đà Nẵng, Khánh Hòa, Đồng Nai, TP.HCM, Bình Dương, Bà Rịa-Vũng Tàu, và Cần Thơ.

[7] Nguồn: Bộ Tài chính, công khai ngân sách.

[8] Cả năm 2010 VN chỉ tạo ra GDP 100 tỷ USD và thu ngân sách khoảng 23 tỷ USD.

[9] Bình quân từ năm 2005 đến nay, mỗi năm đồng nội tệ tụt giảm bình quân 1000 đ so với USD.

[10] Medium Term Expenditure Framework, MTEF.

[11] Khuôn khổ 2 năm: Ý, Anh... Khuôn khổ 3 năm: Canada, Pháp, Đức, Thụy Điển... Khuôn khổ 4 năm: Mexico, Hà Lan, New Zealand, Mỹ... (Nguồn: Medium term expenditure frameworks in MENA countries, Olaf Merk, OECD, Cairo, May 2006)

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chính phủ nước CHXHCN VN, *Báo cáo tình hình kinh tế-xã hội qua các năm từ 2006 đến 2010*.

2. Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại (Bộ Tài chính), *Bản tin nợ số 1/6*.

3. Eric M. Leeper (16/8/2009), *Anchoring Fiscal Expectations*, Indiana University.

4. Olaf Merk (5/2006), *Medium Term Expenditure frameworks in MENA countries*, OECD, Cairo.

5. Dữ liệu website: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2186rank.html>, http://www.mof.gov.vn/portal/page/portal/mof_vn/, http://data.worldbank.org/indicator/GC.BAL.CASH.GD.ZS?order=w&bapi_data_value_2008+wbapi_data_value&sort=asc, <http://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TOTL.GD.ZS/countries>, <http://data.worldbank.org/indicator/>, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/>.

