

VAI TRÒ CỦA HOẠT ĐỘNG CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRONG CƠ CHẾ KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

1. Ngân sách nhà nước

1.1. Khái niệm ngân sách nhà nước

Tài chính Nhà nước là một phạm trù kinh tế - lịch sử, gắn liền với sự ra đời của Nhà nước và nền kinh tế hàng hoá tiền tệ. Nhà nước sử dụng quyền lực của mình tham gia vào quá trình phân phối sản phẩm xã hội dưới hình thức tiền tệ như thuế bằng tiền, vay nợ... để phục vụ cho hoạt động của mình hình thành nên NSNN, bộ phận quan trọng nhất của khu vực tài chính nhà nước. Tuy nhiên, thuật ngữ "*Ngân sách nhà nước*" chỉ thực sự xuất hiện khi nền sản xuất xã hội phát triển đến một giai đoạn nhất định, đó là khi phương thức sản xuất tư bản chủ nghĩa ra đời. Lúc này các khoản thu chi của Nhà nước được thể chế hoá bằng luật pháp, tách việc thực hiện quyền lập pháp về NSNN thuộc về Nghị viện và quyền hành pháp về NSNN giao cho Chính phủ điều hành.

Theo quan điểm về ngân sách trong kinh tế thị trường, khi nghiên cứu về ngân sách cần xem xét cả biểu hiện bên ngoài và thực chất bên trong của nó.

Căn cứ vào biểu hiện bề ngoài thì NSNN là một bảng dự toán thu chi bằng tiền của Nhà nước trong một khoảng thời gian nhất định, thường là một năm hoặc một số năm. Hàng năm, Chính phủ dự toán các nguồn thu vào quỹ NSNN, đồng thời dự toán các khoản chi cho sự nghiệp kinh tế, chính trị, an ninh quốc phòng, quản lý hành chính... từ quỹ NSNN và bảng dự toán này phải được Quốc hội phê chuẩn.

Trong thực tiễn, hoạt động NSNN là hoạt động tạo lập và sử dụng quỹ tiền tệ của Nhà nước. Trong quá trình phân phối tổng sản phẩm xã hội, nguồn tài chính luôn vận động giữa một bên là Nhà nước một bên là các chủ thể kinh tế xã hội. Đằng sau các hoạt động đó chứa đựng các mối quan hệ giữa Nhà nước với các chủ thể khác, thông qua việc tạo lập sử dụng quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước chuyển dịch một bộ phận thu nhập bằng tiền của các chủ thể đó thành thu nhập của Nhà nước và Nhà nước chuyển dịch thu nhập đó đến các chủ thể được thụ hưởng để thực hiện các chức năng nhiệm vụ của Nhà nước.

Hoạt động NSNN là sự thể hiện các mặt hoạt động kinh tế xã hội của Nhà nước ở tầm vĩ mô. Vai trò của NSNN trong hệ thống tài chính nói chung, cũng

nếu trong khu vực tài chính nhà nước nói riêng, NSNN luôn giữ vị trí trọng yếu trong việc đảm bảo cho sự tồn tại cũng như đối với các hoạt động của Nhà nước. Thể hiện ở chỗ:

Thứ nhất, NSNN là kế hoạch tài chính vĩ mô trong các kế hoạch tài chính của Nhà nước để quản lý các hoạt động kinh tế xã hội, nó có vị trí quan trọng trong việc giải quyết các vấn đề tài chính vĩ mô và các cân đối vĩ mô của nền kinh tế.

Thứ hai, xét về mặt thực thể, NSNN là quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của Nhà nước. Nguồn hình thành của quỹ ngân sách là từ tổng sản phẩm quốc nội và từ các nguồn tài chính khác. Mục đích sử dụng của quỹ ngân sách là duy trì sự tồn tại, đảm bảo hoạt động, thực hiện các chức năng nhiệm vụ của Nhà nước.

Thứ ba, NSNN là khâu chủ đạo trong hệ thống các khâu tài chính, vì NSNN do Nhà nước nắm giữ, chi phối và là công cụ để Nhà nước kiểm soát vĩ mô và cân đối vĩ mô. Việc sử dụng ngân sách có ý nghĩa quốc gia, với phạm vi tác động rộng lớn và được sử dụng chủ yếu cho các nhu cầu có tính chất toàn xã hội. Chính vì vậy thông qua sự vận động của vốn NSNN Nhà nước thực hiện hướng dẫn, chi phối kiểm soát các nguồn lực tài chính khác của quốc gia.

Tóm lại: có thể hiểu một cách khái quát, NSNN, xét ở thể tĩnh và hình thức biểu hiện bên ngoài là bảng dự toán thu chi bằng tiền của Nhà nước cho một khoảng thời gian nhất định nào đó, phổ biến cho một năm hoặc một số năm; xét ở thể động và trong suốt một quá trình, NSNN là khâu cơ bản, chủ đạo của tài chính nhà nước, được Nhà nước sử dụng để động viên phân phối một bộ phận nguồn lực của xã hội dưới dạng tiền tệ về cho Nhà nước để đảm bảo điều kiện vật chất nhằm duy trì sự hoạt động bình thường của bộ máy nhà nước và phục vụ thực hiện các chức năng, nhiệm vụ về kinh tế - xã hội mà Nhà nước phải gánh vác.

1.2. Đặc điểm của ngân sách nhà nước

Chúng ta có thể hiểu rõ hơn về NSNN thông qua các đặc điểm của nó.... Đó là:

- Các hoạt động tạo lập và sử dụng quỹ NSNN gắn chặt với quyền lực kinh tế, chính trị của Nhà nước và việc thực hiện các chức năng của Nhà nước. Nói một cách cụ thể hơn, quyền lực của Nhà nước và các chức năng của nó là

những nhân tố quyết định mức thu, mức chi, nội dung và cơ cấu thu chi của NSNN.

- Các hoạt động thu chi NSNN đều được tiến hành trên cơ sở những luật lệ nhất định. Đó là các luật thuế, các chế độ thu, chế độ chi tiêu, tiêu chuẩn định mức chi tiêu... Nhà nước ban hành. Việc dựa trên cơ sở pháp luật để tổ chức các hoạt động thu chi của NSNN là một yêu cầu có tính khách quan, bắt nguồn từ phạm vi hoạt động của NSNN được tiến hành trên mọi lĩnh vực và có tác động tới mọi chủ thể kinh tế, xã hội.

- Nguồn tài chính chủ yếu hình thành nên NSNN, quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của Nhà nước, là từ giá trị sản phẩm thặng dư của xã hội và được hình thành chủ yếu qua quá trình phân phối lại mà trong đó thuế là hình thức thu phổ biến.

- Ấn sau các hoạt động thu chi của NSNN là việc xử lý các mối quan hệ kinh tế, quan hệ lợi ích trong xã hội khi Nhà nước tham gia phân phối các nguồn tài chính quốc gia.

1.3. Chi ngân sách nhà nước

1.3.1. Khái niệm, đặc điểm của chi NSNN

Chi ngân sách nhà nước là việc Nhà nước phân phối và sử dụng quỹ NSNN nhằm đảm bảo điều kiện vật chất để duy trì sự hoạt động và thực hiện chức năng của Nhà nước và đáp ứng nhu cầu đời sống kinh tế xã hội theo các nguyên tắc nhất định.

Như vậy, phạm vi chi ngân sách nhà nước rất rộng, bao trùm mọi lĩnh vực đời sống, liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến mọi đối tượng. Từ khái niệm trên có thể thấy, chi NSNN dưới lăng kính kinh tế là cung cấp nguồn lực chủ yếu để tạo ra hàng hoá dịch vụ công nhằm giải quyết những vấn đề quan trọng mà khu vực tư nhân không muốn làm hoặc không có khả năng làm được vì không đạt mục tiêu hiệu quả họ mong muốn, hoặc không có khả năng thu hồi chi phí. Có thể thấy những đặc điểm chi NSNN thông qua các hoạt động của Nhà nước. Đó là:

- Chi NSNN đảm bảo hoạt động bộ máy nhà nước, hình thành khuôn khổ luật pháp, cung cấp những dịch vụ hành chính pháp lý: đây là những hoạt động quan trọng mà thiếu nó, xã hội không tồn tại và phát triển. Mặc dù xét về ý

nghĩa, thì chi NSNN cho hoạt động bộ máy nhà nước để đảm bảo cho những nội dung trên là điều kiện tiên quyết, tiền đề quan trọng nhất song tỷ trọng chi lại chiếm phần nhỏ trong chi NSNN. Có thể nói không một hãng tư nhân nào làm được thay Nhà nước những công việc trên bởi chỉ có Nhà nước mới có quyền năng để làm điều đó và như vậy, chỉ có thể dùng NSNN để đảm bảo cho những hoạt động đó.

- Chi NSNN sản xuất hàng hoá dịch vụ cá nhân. Quan điểm của nhiều quốc gia về vấn đề này không giống nhau. ở một số nước Nhà nước có vai trò hạn chế, song ở một số nước Nhà nước can thiệp vào nhiều lĩnh vực kinh tế tư nhân. Cơ sở để Nhà nước trực tiếp tham gia vào lĩnh vực sản xuất hàng hoá dịch vụ cá nhân xuất phát từ Nhà nước coi ngành, lĩnh vực đó có quan trọng đến mức phải nắm không; một số ngành tư nhân không muốn làm vì không có hiệu quả thì Nhà nước buộc phải làm, hoặc một số lĩnh vực Nhà nước muốn làm vì thấy rằng lĩnh vực đó có thể mang lại hiệu quả. Tuy nhiên, xu hướng trong nền kinh tế thị trường thì Nhà nước ít tham gia với tư cách là người cung cấp NSNN để hỗ trợ hoặc trực tiếp tham gia sản xuất hàng hoá dịch vụ cá nhân.

- Thông qua công cụ chi ngân sách, Nhà nước trợ cấp hoặc gây ảnh hưởng đối với thị trường tài chính như thị trường chứng khoán, bảo hiểm, tín dụng, thông qua các cơ quan điều hành để đảm bảo hoạt động của các lĩnh vực này và đảm bảo quyền lợi hạn chế rủi ro cho mọi công dân.

- Chi NSNN cung cấp hàng hoá dịch vụ công cộng như đầu tư xây dựng hệ thống đường cao tốc, giáo dục, chăm sóc sức khoẻ, quốc phòng, bảo vệ trật tự xã hội... Thể hiện ở hai góc độ: (i) có thể những dịch vụ công đó do cơ quan nhà nước làm ra và Nhà nước chi tiền cho các cơ quan đó như là người mua hàng hoá dịch vụ, hoặc (ii) những dịch vụ công này do tư nhân làm và Chính phủ mua lại. Việc mua đó là để cung cấp cho những cá nhân không đủ tiền mua, thể hiện sự ưu đãi của Chính phủ nhằm khắc phục khiếm khuyết của cơ chế thị trường trong phân hoá giàu nghèo; hoặc Chính phủ mua để cung cấp cho các cá nhân khi các hãng tư nhân không làm được vì không thu hồi trực tiếp được vốn. Trong trường hợp này Chính phủ thu hồi qua những hình thức gián tiếp như thuế. Đặc điểm này thể hiện vai trò to lớn của Chính phủ đối với mọi lĩnh vực đời sống xã hội và mọi cá nhân, tỷ trọng khoản chi này rất lớn trong tổng chi tiêu của NSNN.

- Chi NSNN đóng vai trò tích cực trong phân phối lại thu nhập thông qua các chương trình hỗ trợ công cộng và bảo hiểm xã hội. Đặc điểm này cũng thể hiện vai trò Chính phủ trong việc hỗ trợ công cộng, nâng đỡ giúp đỡ những người nghèo, người về hưu, tàn tật, thất nghiệp, ốm đau. Ví dụ như trợ cấp hàng tháng bằng tiền mặt cho các gia đình đông con, những người có mức thu nhập dưới mức nghèo v.v.. Trợ cấp hiện vật như mua trang thiết bị, thuốc chữa bệnh. Hoặc Chính phủ thông qua chương trình trợ cấp bảo hiểm xã hội để bảo hiểm cho người già, người mất khả năng lao động v.v..

Tóm lại, chi NSNN để thực hiện vai trò Nhà nước là người đảm bảo hệ thống Luật pháp, sản xuất một phần hàng hoá dịch vụ cá nhân, cung ứng hàng hoá dịch vụ công cộng và phân phối lại thu nhập. Như vậy chi NSNN là công cụ để Nhà nước điều hành nền kinh tế theo mục đích của mình, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế, giải quyết những vấn đề xã hội phát sinh như giảm bớt sự chênh lệch giàu nghèo, giải quyết công bằng xã hội và khắc phục khiếm khuyết của thị trường. Chi NSNN chủ yếu không vì mục tiêu lợi nhuận và không trực tiếp thu được lợi nhuận, vì vậy không được hoàn trả trực tiếp. Việc hoàn trả được thông qua hệ thống luật pháp về thuế và một phần được thu lại từ phí.

1.3.2. Nội dung của chi ngân sách nhà nước

Như trên đã phân tích, chi NSNN gắn với chủ thể là Nhà nước, có phạm vi rộng lớn, liên quan đến hầu hết mọi ngành, lĩnh vực, mọi cá nhân, tổ chức, công dân. Tuy nhiên, tùy theo cách phân loại, người ta có thể xem xét nội dung của chi NSNN dưới 3 góc độ sau:

a. Phân loại chi NSNN theo tính chất phát sinh, chi ngân sách nhà nước gồm chi thường xuyên và chi không thường xuyên

Chi thường xuyên: là những khoản chi đảm bảo hoạt động bình thường cho các đối tượng chi và mức chi tương đối ổn định trong một thời gian dài..Hầu hết các khoản chi này phát sinh đều đặn, lặp đi lặp lại giữa các khoảng thời gian trong một năm và giữa các năm, mức chi cho các đối tượng này chủ yếu dựa trên chế độ, định mức chi do cấp có thẩm quyền ban hành, mang tính chất thanh toán trực tiếp và không để lại hình thái vật chất, đồng nghĩa với tiêu dùng trực tiếp.

Các lĩnh vực chi thường xuyên bao gồm chi cho các hoạt động sự nghiệp giáo dục, đào tạo, dạy nghề, y tế, xã hội, văn hoá, thể dục thể thao, khoa học

công nghệ; các hoạt động sự nghiệp kinh tế như duy tu bảo dưỡng đường giao thông, công trình thủy lợi, công tác khuyến nông, khuyến lâm, đo đạc, môi trường; hoạt động của bộ máy Đảng, Nhà nước, đoàn thể, các tổ chức chính trị, xã hội, nghề nghiệp; các nhiệm vụ quốc phòng, an ninh; chi thường xuyên trong các chương trình dự án; trợ giá; trợ cấp cho các đối tượng chính sách, hưu trí...

Chi không thường xuyên. Là các khoản chi không được lặp lại đều đặn, mà chỉ phát sinh một hoặc một số lần, mức chi cũng không ổn định, chủ yếu phụ thuộc theo tính chất và quy mô công việc cụ thể.

Các lĩnh vực chi không thường xuyên bao gồm chi đầu tư xây dựng các công trình hạ tầng kinh tế xã hội không có khả năng thu hồi vốn; đầu tư hỗ trợ vốn cho các thành phần kinh tế khác hoặc góp vốn liên doanh; chi đầu tư phát triển các chương trình, dự án; hỗ trợ các tổ chức tài chính Nhà nước, bổ sung dự trữ Nhà nước, bổ sung quỹ dự trữ tài chính; bổ sung cho ngân sách cấp dưới; chi trả nợ gốc và lãi; chi cho vay; chi viện trợ...

b. Phân loại chi NSNN theo quan điểm của kinh tế học công cộng

Người ta coi Nhà nước là chủ thể cung cấp dịch vụ cho xã hội, để làm được điều đó Nhà nước phải sử dụng ngân sách như một công cụ hữu hiệu. Từ đó, chi NSNN gắn với những hàng hoá dịch vụ mà Nhà nước cung cấp cho xã hội. Bao gồm chi đầu tư để cung cấp dịch vụ công cộng vô hình như quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường... Đây là những dịch vụ công cộng thuần túy mang tính không loại trừ người sử dụng, có nghĩa là hầu như không có việc cạnh tranh trong sử dụng và không thể loại trừ ai đó không được sử dụng. Người được hưởng dịch vụ này thường không cảm nhận trực tiếp mình được hưởng dịch vụ đó mà phải thông qua nhận thức, tư duy. Chi đầu tư cung cấp cung cấp dịch vụ công cộng hữu hình như giáo dục, y tế, văn hoá, xã hội, di lại, vui chơi giải trí; chi đầu tư cung cấp một số hàng hoá dịch vụ cá nhân thông qua chi hỗ trợ cho doanh nghiệp ở một số lĩnh vực không hấp dẫn vì lợi nhuận thấp hoặc không có lợi nhuận. Xu hướng chung là tỷ trọng từ NSNN giảm dần song vẫn có.

c. Phân loại chi NSNN theo phương thức quản lý chi

Được áp dụng trong tổ chức điều hành chi NSNN. Từ đó, chi ngân sách của một năm gồm có:

- Các khoản chi thường niên: là những khoản chi đảm bảo cho bộ máy nhà nước hoạt động bình thường và để thực hiện những nhiệm vụ mang tính thường nhật. Các khoản chi này được thực hiện gọn trong từng năm ngân sách, bao gồm chủ yếu các khoản chi thường xuyên và những khoản chi khác .thực hiện trọn vẹn trong từng năm ngân sách.

- Các khoản chi cho chương trình, dự án: thông thường chi cho chương trình, dự án thường diễn ra trong nhiều năm ngân sách. Mỗi năm ngân sách chỉ là một phần chi của các chương trình, dự án thực hiện trong năm đó.

1.3. Vai trò của chi ngân sách nhà nước trong cơ chế thị trường

Theo quan điểm cổ điển trước đây, chi ngân sách được nhấn mạnh đến chức năng đảm bảo nguồn lực tài chính cho bộ máy nhà nước và cai trị, điều hành xã hội. Kể từ khi cơ chế thị trường cũng bộc lộ những thất bại trong điều hành kinh tế, thì điều cần nhấn mạnh của chi NSNN là không chỉ cung cấp tài chính cho bộ máy nhà nước hoạt động và thực hiện chức năng cai trị của mình. Chi NSNN lúc này đóng vai trò quan trọng hơn với tư cách là công cụ hữu hiệu để điều tiết thị trường, xoá đói giảm nghèo, góp phần đảm bảo công bằng xã hội, phát triển cân đối giữa các vùng, lãnh thổ, ngành kinh tế, cung cấp hàng hoá dịch vụ công cho xã hội một cách tốt nhất trong trường hợp khu vực tư nhân không đảm bảo được.

Nền kinh tế thị trường với đặc trưng cơ bản là cạnh tranh và hiệu quả. Một mặt kinh tế thị trường khuyến khích cạnh tranh tự do của hãng tư nhân vì mục tiêu lợi nhuận và đó là động lực thúc đẩy tăng trưởng, chỉ có như vậy mới tạo ra cho xã hội một lượng hàng hoá phong phú đáp ứng mọi nhu cầu không ngừng tăng lên của đời sống xã hội. Song nếu chỉ có hoạt động của các hãng tư nhân thì ở một số lĩnh vực nhất là khu vực sản xuất hàng hoá công cộng không có' nhà sản xuất và không có cạnh tranh bởi không mang lại lợi nhuận hoặc các hãng tư nhân không đủ điều kiện để .thu hồi lại chi phí bỏ ra để cung cấp một thứ hàng hoá công cộng nào đó.

Đây chính là cơ sở cho việc xuất hiện vai trò của Chính phủ. Vì vậy, chúng ta thấy trên thế giới không có một nền kinh tế thị trường hoàn hảo, hoàn toàn chỉ có hoạt động của các hãng tư nhân với mục tiêu hiệu quả. Nền kinh tế thị trường hiện đại ngày nay bao gồm các hoạt động đan xen nhau: Một số hoạt động kinh tế do khu vực công đảm nhận, còn các hoạt động khác do khu vực tư thực hiện.

Có thể nói đây là nền kinh tế hỗn hợp. Trong nền kinh tế đó, rất nhiều hàng hoá dịch vụ công cộng do Chính phủ bỏ tiền ra mua hoặc trực tiếp cung cấp thông qua bộ máy của mình để đảm bảo hoạt động của các cơ quan đơn vị thuộc bộ máy nhà nước; cung cấp hệ thống dịch vụ công; tự cấp nhà ở, bảo hiểm xã hội, trợ cấp thất nghiệp, trợ cấp người nghèo; chi để cung cấp các dịch vụ hành chính pháp lý, đảm bảo hoà bình, trật tự an ninh quốc gia; cung cấp một số hàng hoá dịch vụ cá nhân hoặc trợ cấp cho một số hàng hoá dịch vụ mà các hãng tư nhân không muốn làm nhưng xã hội cần; tự cấp để thúc đẩy phát triển của vùng sâu, vùng khó khăn...

Như vậy, vai trò của chi tiêu của Chính phủ trong kinh tế thị trường càng tỏ ra quan trọng hơn, nhất là trong những lĩnh vực mà thị trường vận hành khó khăn, thì Chính phủ cần can thiệp và lớn hơn nữa, hành động của Chính phủ thường là sự đánh đổi giữa hiệu quả và công bằng.

Động lực của Chính phủ khi can thiệp vào thị trường là những hạn chế, khắc phục những khiếm khuyết, mặt trái của thị trường.

Chúng ta đều biết rằng, kinh tế thị trường vận hành theo chu kỳ. Khi có suy thoái kinh tế, hệ quả của nó là thất nghiệp, thậm chí trong diện rộng và kéo dài. Chu kỳ suy thoái tác động phản ứng dây chuyền đến toàn bộ nền kinh tế, hệ thống ngân hàng, thị trường chứng khoán... Kéo theo số đông người rơi vào tình trạng phá sản, rủi ro trầm trọng; lúc này không còn là vấn đề riêng của các hãng tư nhân. Chính phủ phải giải quyết rất nhiều việc: vừa phải đóng vai trò tích cực, can thiệp để ổn định kinh' tế, vừa phải chi bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm tiền gửi, trợ giá nông nghiệp và hàng loạt các công việc khác.

Để khắc phục những bất công do kinh tế thị trường mang lại sự phân hoá giàu nghèo sâu sắc, Chính phủ phải chi những khoản tiền rất lớn cho cuộc chiến chống đói nghèo. Ví dụ như chương trình cung cấp lương thực, thực phẩm và chăm sóc sức khoẻ cho người nghèo, chương trình đào tạo lại cho những người thất nghiệp để họ có cơ hội tìm việc làm mới, trợ cấp nhà ở cho những người có thu nhập thấp...

Một cơ sở quan trọng nữa khiến Chính phủ phải tham gia vào quá trình cung cấp hàng hoá công cộng là Chính phủ với tư cách là người được bầu ra hoặc do người được bầu chỉ định. Tức là Chính phủ được trao quyền hợp pháp để thực hiện một số quyền hạn nhất định là tư nhân hoặc tổ chức khác không

được giao. Chính phủ có thể bắt buộc mọi công dân nộp thuế và có bộ máy đảm bảo sự bắt buộc buộc đó thực hiện, hoặc có thể thu tài sản của công dân vì lợi ích công cộng và chỉ bồi thường trong giới hạn chứ không làm hài lòng các cá nhân công dân bằng sự thoả thuận. Chính phủ có thể bắt buộc mọi thanh niên làm nghĩa vụ quân sự với mức tiền công thấp hơn mức họ đòi hỏi...

Như vậy, khác với nguyên tắc trao đổi của thị trường là tự nguyện, ngang giá, Chính phủ được sử dụng quyền năng để làm những việc mà tư nhân không thể làm được.

Đó là điểm khác biệt và cũng là lý do Nhà nước dùng tiền ngân sách tham gia vào các hoạt động để theo đuổi mục đích của mình, cũng chính là ưu việt của chi ngân sách trong cơ chế thị trường. Có thể nghiên cứu vai trò chi ngân sách trong cơ chế thị trường theo các chức năng như sau:

a. Vai trò của chi ngân sách nhà nước đối với hoạt động của bộ máy nhà nước.

Đây là phát huy chức năng đầu tiên và là tiền đề cho các chức năng khác bởi vì bất kỳ quốc gia nào, thời đại nào, chi ngân sách trước tiên cung cấp nguồn tài chính để đảm bảo cho bộ máy nhà nước tồn tại, hoạt động, từ đó mà thực hiện được chức năng quản lý xã hội của mình. Nền kinh tế thị trường với sự phân công lao động xã hội ở cấp độ cao, kinh tế phát triển, tạo ra nhu cầu hưởng thụ xã hội trên mọi lĩnh vực đều ở mức cao, bộ máy nhà nước càng cần tăng cường cả về số lượng và chất lượng để tương đồng với nhu cầu đòi hỏi đó. Vì vậy, chi ngân sách dành tỷ trọng thoả đáng trả lương cho đội ngũ công chức và duy trì hoạt động của bộ máy nhà nước là cần thiết. Một số quan điểm trước đây cho rằng: trong khuôn khổ hạn hẹp của NSNN, việc chi cho bộ máy nhà nước càng ít càng tốt, từ đó mà trong bố trí ngân sách chi hành chính thường chiếm một tỷ trọng rất nhỏ và ít về số tuyệt đối. Kết quả là, tệ quan liêu, phiền hà, sách nhiễu... trong bộ máy nhà nước thường là phổ biến và ở mức độ cao, mà nguyên nhân cơ bản nhất là đội ngũ công chức được hưởng quá thấp các lợi ích vật chất. Trước thực tế ấy, ở các nước kinh tế thị trường phát triển, NSNN bao giờ cũng dành ưu tiên trước hết thoả mãn cho nhu cầu của bộ máy nhà nước, đảm bảo ổn định và ràng buộc trách nhiệm của công chức bộ máy nhà nước với quyền năng được giao, để bộ máy này cung cấp cho xã hội hàng hoá công cộng thuần túy với chất lượng cao nhất.

b. Vai trò của chi ngân sách nhà nước đối với thực hiện các chức năng quản lý xã hội, y tế văn hoá, giáo dục

Trong cơ chế thị trường, Chính phủ như người chỉ huy dàn nhạc để đảm bảo sự phát triển ăn khớp, đồng đều, thúc đẩy tương tác lẫn nhau cùng phát triển của các lĩnh vực; quản lý toàn diện từ kinh tế, giáo dục, y tế, văn hoá, các lĩnh vực xã hội yêu cầu phát triển cao của nền kinh tế thị trường tạo ra nhiều dịch vụ hết sức phong phú trên tất cả các lĩnh vực.

Theo một xu hướng mang tính phổ biến thì đối với các nước càng phát triển thì tỷ trọng chi đầu tư hạ tầng và phát triển kinh tế giảm, tăng chi cho giáo dục, y tế, văn hoá, trợ cấp xã hội trong đó điển hình là các nước Bắc Âu. Chính phủ các nước này chủ trương thoả mãn ở mức cao các nhu cầu phúc lợi xã hội cho mọi công dân, chủ yếu là dựa vào nguồn lực từ NSNN. Do tỷ lệ động viên từ GDP trên 40%, đã tạo nguồn lực dồi dào dành cho giáo dục, y tế, an sinh và trợ cấp xã hội (khoảng 50 - 60% NSNN). .

Nhìn chung, tỷ trọng chi cho giáo dục y tế an sinh và trợ cấp xã hội ngày càng lớn lên cả về quy mô và tỷ trọng. Tuy nhiên, chi cho những lĩnh vực này không chỉ từ ngân sách. Các nhà cung cấp dịch vụ đưa ra hàng hoá công cộng ở lĩnh vực giáo dục y tế và thu lại từ NSNN và một phần là từ người được hưởng dịch vụ. Tức là song song tồn tại hai phương thức, dịch vụ do Nhà nước trả tiền. và dịch vụ do người được hưởng trả tiền. Người hưởng dịch vụ được lựa chọn một trong hai phương thức và tuân thủ những yêu cầu cụ thể của từng phương thức.

c. Vai trò chi ngân sách đối với việc điều tiết vĩ mô của Nhà nước

Đây là thế mạnh của chi ngân sách trong cơ chế thị trường và được Chính phủ các quốc gia sử dụng như những công cụ hữu hiệu và uyển chuyển.

Chi ngân sách đối với thúc đẩy tăng trưởng: Thông thường giai đoạn đầu cơ chế thị trường Chính phủ các nước tập trung ưu tiên chi đầu tư cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội khó có khả năng hoàn vốn hoặc tư nhân không muốn đầu tư, như đường sá, cầu cống, bến cảng sân bay, trường học, cơ sở y tế hiện đại, công trình văn hoá... Việc tăng chi cơ sở hạ tầng trên sẽ tạo điều kiện và mở đường thu hút các thành phần kinh tế cùng đầu tư. ở một số công trình Nhà nước tham gia như một cổ đông bình đẳng như các nhà đầu tư khác, tạo ra cú huých đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng. Trong trường hợp tốc độ tăng trưởng chậm, thông qua công cụ

chi ngân sách có thể kích cầu đầu tư, kích cầu tiêu dùng bằng cách ưu tiên ngân sách đầu tư cho các công trình thuộc dự án phê duyệt từ nguồn NSNN, từ đó tác động đến tăng trưởng, còn khi nền kinh tế phát triển nóng, thì chi ngân sách cùng với các công cụ khác như chính sách tiền tệ được sử dụng thắt chặt chi tiêu, giảm chi ngân sách cho đầu tư, cho tiêu dùng.

Chính phủ cũng có thể sử dụng ngân sách là công cụ hỗ trợ tài chính để khuyến khích đầu tư hoặc trợ giúp doanh nghiệp như chính sách đầu tư một số công trình hạ tầng đường giao thông, điện, nước, có liên quan đến hoạt động của các doanh nghiệp mới đầu tư, hỗ trợ tiền thuê đất, hỗ trợ miễn giảm thuế... trợ giá, hỗ trợ bù chênh lệch lãi suất, hỗ trợ doanh nghiệp xuất khẩu và sản xuất hàng nông sản thực phẩm liên quan đến nông dân v.v...

Trong một số trường hợp, khi cần thúc đẩy tăng trưởng Chính phủ có thể sử dụng công cụ phát hành, vay nợ để tăng tỷ lệ bội chi ngân sách, đây cũng là một giải pháp thúc đẩy tăng trưởng.

Tuy nhiên, khi lựa chọn sử dụng giải pháp này, Chính phủ cũng đều phải cân nhắc, tính toán, thậm chí là hết sức thận trọng, chỉ hạn chế trong một số trường hợp thật cần thiết và khi xem xét luôn gắn với điều kiện kinh tế- xã hội cụ thể.

Khi chi ngân sách được sử dụng như một công cụ tác động đến tăng trưởng thì đồng nghĩa với việc gián tiếp tạo việc làm thông qua tác động mở rộng quy mô và tăng đầu tư chiều sâu cho các doanh nghiệp, góp phần làm giảm tỷ lệ thất nghiệp, tạo cho thị trường lao động sôi động lên.

Khi ngân sách đạt được quy mô nhất định, thì ngoài nhu cầu thiết yếu phải đảm bảo, những vấn đề xã hội cho người nghèo, người có thu nhập thấp, người thất nghiệp phải được hưởng phúc lợi từ ngân sách trực tiếp thông qua các chính sách trợ cấp xã hội. ở quốc gia phát triển, thu nhập bình quân đầu người lớn, tỷ lệ động viên GDP vào ngân sách cũng thường lớn, chi đầu tư từ ngân sách lại thường chiếm tỷ trọng nhỏ, từ đó cho phép trong cơ cấu trong ngân sách, tỷ lệ chi cho bộ máy nhà nước và trợ cấp xã hội có cơ hội càng lớn, quỹ trợ cấp và phúc lợi xã hội cho người nghèo, người đông con, người có hoàn cảnh đặc biệt có thể chiếm tỷ lệ cao trong ngân sách.

Vấn đề chênh lệch giữa các vùng miền về phát triển kinh tế xã hội cũng được giải quyết có hiệu quả thông qua các công cụ điều tiết, trong đó chi NSNN

đóng vai trò thu hút đầu tư, thu hút nguồn nhân lực: như chính sách tiền lương, phụ cấp ưu đãi để thu hút nguồn nhân lực cả về số lượng và chất lượng đến những vùng xa, khó khăn, kém phát triển, mật độ dân số thấp. Chính phủ tài trợ đầu tư công trình hạ tầng kinh tế như đường cao tốc, sân bay, công trình công cộng, thậm chí hệ thống nhà ở tạo nên sức hấp dẫn đối với các thành phần dân cư từ các địa phương khác. Công cụ hỗ trợ ngân sách cho các vùng liên có điều kiện kém hấp dẫn trên có thể dưới dạng trợ cấp trọn gói hoặc trợ cấp có mục tiêu ở một số quốc gia trong thời gian qua cũng làm thay đổi đáng kể diện mạo những vùng xa trung tâm, vùng khó khăn về điều kiện tự nhiên, xã hội và giảm bớt sự chênh lệch giữa các vùng miền trong một quốc gia, góp phần điều chỉnh cơ cấu kinh tế các vùng lãnh thổ, giảm bớt sự chênh lệch phát triển giữa thành thị và nông thôn.

Bảo vệ môi trường và phòng trừ các dịch bệnh nguy hiểm là những vấn đề thời sự hiện nay. Trong cơ chế thị trường, khi kinh tế phát triển mạnh mẽ, toàn cầu hoá đang trở thành xu thế tất yếu thì môi trường và dịch bệnh chịu tác động sâu sắc, đe dọa lớn cần được đặc biệt quan tâm không chỉ trong phạm vi từng quốc gia mà còn cần sự phối hợp chặt chẽ giữa các quốc gia thông qua vai trò quan trọng của các tổ chức mang tính quốc tế cho từng vấn đề có tính thời điểm. Trả giá cho sự tác động của môi trường và dịch bệnh trong nền kinh tế hội nhập quốc tế, mỗi quốc gia cần dành tỷ trọng ngân sách thích đáng để giải quyết hài hoà mối quan hệ giữa phát triển kinh tế gắn với đảm bảo môi trường thân thiện bền vững, với hệ thống chăm sóc sức khỏe và hạn chế tối đa sự lây lan của dịch bệnh giữa các quốc gia, khu vực. NSNN tạo ra động lực quan trọng trong chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Chính phủ sử dụng chi NSNN là công cụ quản lý kinh tế vĩ mô để thực hiện chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hoá đặc biệt là giai đoạn đầu của cơ chế thị trường. Ngay cả ở các nước phát triển, những công cụ này được sử dụng hữu hiệu thông qua trợ giá hoặc tài trợ vốn đối với các ngành, lĩnh vực Nhà nước cần chi phối để đạt mục tiêu thúc đẩy chuyển dịch và tăng trưởng..

Ví dụ như muốn thúc đẩy tăng sản lượng cà phê thì Nhà nước khuyến khích nông dân chuyển đổi diện tích trồng cây khác sang cây cà phê để được trợ giá, như vậy nông dân sẽ tập trung trồng cây cà phê, vì làm như vậy vừa được tăng thu nhập, vừa được tiêu thụ sản phẩm dễ dàng hơn. Đối với doanh nghiệp cũng vậy, ở nhiều ngành, tỷ suất lợi nhuận thấp nhưng lại là ngành đang cần

khuyến khích như chế biến nông sản chẳng hạn, Nhà nước tài trợ vốn để các doanh nghiệp thấy được nếu đầu tư vào ngành chế biến nông sản sẽ có tỷ suất lợi nhuận cao hơn, điều này tạo sức hấp dẫn để nhà đầu tư chọn lĩnh vực Nhà nước khuyến khích để được nhận tài trợ.

Tóm lại, chi NSNN cho đầu tư có xu hướng ngày càng giảm về tỷ trọng trong đầu tư của toàn xã hội, song lại là công cụ đáp ứng nhu cầu cơ bản, và ở nhiều lĩnh vực thậm chí đóng vai trò quyết định: đó là đảm bảo hoạt động bộ máy nhà nước, cung cấp cho xã hội hàng hoá công cộng thuần túy hành chính pháp lý, dịch vụ thực thi luật pháp, an ninh trật tự. Đồng thời, Nhà nước sử dụng chi NSNN để quản lý xã hội và thực hiện những chiến lược ưu tiên nhằm thúc đẩy kinh tế phát triển, xoá đói giảm nghèo, điều tiết lạm phát, giải quyết những vấn đề bất cập về sự chênh lệch cơ cấu kinh tế và phát triển giữa các vùng, địa phương. Giải quyết những vấn đề nêu trên, chỉ có NSNN đảm nhận vai trò đó mà không một khâu tài chính nào khác có thể làm được Bởi vì chi NSNN được thực hiện không vì mục tiêu lợi nhuận, lời lãi ở tầm vi mô, mà chủ yếu phục vụ cho thực hiện các chức năng quản lý xã hội của Nhà nước ở tầm vĩ mô.



TTBD ĐBDC