

# Chính sách kinh tế vĩ mô và vai trò của Kiểm toán Nhà nước

II BÙI THỊ MINH NGỌC (Kiểm toán Nhà nước)

**C**hính sách kinh tế vĩ mô là công cụ quản lý kinh tế của nhà nước, điều tiết các mối quan hệ kinh tế nhằm ổn định và phát triển kinh tế. Các chính sách có mối quan hệ chặt chẽ với nhau tạo thành một hệ thống gồm nhiều chính sách: chính sách tài chính (thuế và chi tiêu Chính phủ), chính sách tiền tệ (chính sách kiểm soát cung tiền, lãi suất), chính sách thu nhập (giá cả, tiền lương), chính sách ngoại thương (thuế quan, hạn ngạch, tỷ giá hối đoái, cân cán thanh toán), chính sách cơ cấu kinh tế... Trong đó, chính sách tài chính và chính sách tiền tệ là hai chính sách kinh tế cơ bản có tầm quan trọng hàng đầu đối với sự phát triển đất nước tạo cơ sở để thực hiện các chính sách công khác.

Như chúng ta biết, các hiện tượng và quá trình kinh tế xã hội không tồn tại biệt lập mà luôn liên hệ và tác động qua lại lẫn nhau. Do đó các chính sách kinh tế xã hội cần được xây dựng đồng bộ để đảm bảo cho cơ chế quản lý có thể vận hành trôi chảy và có hiệu quả nhằm khai thác, phát huy mọi tiềm năng đang bị kìm hãm trong xã hội. Các chính sách kinh tế trong những lĩnh vực khác nhau không làm triệt tiêu kết quả của nhau mà cần kết hợp với nhau thành một hệ thống, tạo nên một lực cộng hưởng để thúc đẩy kinh tế phát triển. Do đó mục tiêu và các giải pháp của các chính sách cụ thể phải ăn khớp với nhau và phù hợp với mục tiêu lâu dài của toàn bộ xã hội.



Mỗi chính sách đều ra đời và phát huy tác dụng theo những quy luật nhất định với những giới hạn nhất định tạo nên vòng đời của mỗi chính sách. Thông thường mỗi chính sách bao gồm 4 giai đoạn:

**Giai đoạn 1** (Giai đoạn ban đầu đưa chính sách vào thực hiện): lúc đầu chính sách ít được xã hội hưởng ứng và gặp nhiều trở ngại do tình mới lạ của nó, do nó chỉ phớt lờ lợi ích của nhiều đối tượng hoặc do những người tổ chức thực thi chính sách chưa đủ hiểu biết và kinh nghiệm.

**Giai đoạn 2:** Chính sách phát huy vai trò của mình thực hiện những mục tiêu đặt ra với hiệu quả và hiệu lực cao.

**Giai đoạn 3:** Với những thay đổi không ngừng của các đối tượng và môi trường, hiệu lực của chính sách giảm dần.

**Giai đoạn 4** (Giai đoạn lạc

hậu): đến một lúc nào đó những cố gắng điều chỉnh sẽ không còn mang lại kết quả mong đợi, chính sách gần như mất hết hiệu lực. Chính sách đã thực hiện xong sứ mệnh của mình và cần được thay thế bởi những chính sách mới thích hợp với điều kiện mới.

Do vậy việc hoạch định chính sách, tổ chức thực thi chính sách, phân tích chính sách, thay thế chính sách là quá trình liên tục diễn ra không ngừng và tạo thành một chu trình khép kín.

Chính sách kinh tế lại là sản phẩm của các đường lối chính trị mà đối tượng tác động của chính sách được xác định nhằm phục vụ lợi ích của những nhóm nhất định. Vậy các chính sách kinh tế có đạt được mục tiêu hay không? có đảm bảo lợi ích chung của xã hội hay không? Để làm được điều này cần có bộ phận (hay cơ quan) đứng độc lập, khách quan và có chuyên môn đứng ra phân tích và đánh giá.

Phân tích chính sách đã dần trở thành một lĩnh vực, một ngành khoa học trong khoa học hành chính và quản lý nhằm giúp các nhà lãnh đạo đưa ra các quyết sách tối ưu và tổ chức thực thi chính sách thành công phục vụ trực tiếp cho quá trình quản lý đất nước.

Nhiệm vụ của phân tích chính sách bao gồm:

► Xem xét, đánh giá, so sánh các mục tiêu và giải pháp, công cụ chính sách nhằm lựa chọn phương án, chính sách thích hợp cho sự can thiệp của Nhà nước vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội.

► Đánh giá ảnh hưởng trực tiếp hay gián tiếp của chính sách đến sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, cũng như của các chủ thể xã hội.

► Đề ra khuyến nghị để điều chỉnh, hoàn thiện và đổi mới chính sách.

Thông qua phân tích chính sách để rút ra những thông tin hữu ích giúp các nhà lãnh đạo ra quyết định chính sách, cho các nhà hành chính vận hành trong điều hành quản lý, các nhà hoạch định có thêm chất liệu để điều chỉnh bổ sung, hoàn thiện chính sách nhằm không ngừng nâng cao chất lượng chính sách và hiệu lực, hiệu quả quản lý đất nước. Phân tích chính sách còn nâng cao nhận thức của các chủ thể kinh tế xã hội trong quá trình thực hiện chính sách.

Phân tích chính sách đã trở thành một nghề độc lập, giữ vai trò quan trọng đối với quản lý đất nước. Trước đây nghề này được coi như là của các nhà kinh tế, lập kế hoạch, đánh giá chương trình, phân tích ngân sách, nghiên cứu các hoạt động, nhà thống kê. Nhưng hiện nay công tác phân tích chính sách được coi là một nghề độc lập, là những cố vấn về chính sách. Trên thế giới, một số nước đã thành lập tổ chức của các nhà phân tích chính sách như Hiệp hội Phân tích chính

sách công và quản lý.

Phân tích chính sách là một vấn đề phức tạp mà sự thành công hay thất bại phụ thuộc rất nhiều vào trình độ, kinh nghiệm và sự nhạy cảm của nhà phân tích.

Địa vị pháp lý của Kiểm toán Nhà nước được quy định tại điều 13 Luật KTNN: “Kiểm toán Nhà nước là cơ quan chuyên môn về lĩnh vực kiểm tra tài chính nhà nước do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật”; và Điều 14: “Kiểm toán Nhà nước có chức năng kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ, kiểm toán hoạt động đối với cơ quan, tổ chức quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước” thì vấn đề phân tích và đưa ra các kiến nghị, dự báo về việc thực thi các chính sách kinh tế của nhà nước là một trong những nhiệm vụ của Kiểm toán Nhà nước.

Với các chức năng cơ bản là kiểm tra, xác nhận, đánh giá và tư vấn, hoạt động KTNN sẽ góp phần bảo đảm tính minh bạch trong việc phân bổ, quản lý, sử dụng các nguồn lực tài chính nhà nước và tài sản công một cách hợp lý, tiết kiệm và hiệu quả.

Mặt khác, là cơ quan hoạt động độc lập và tuân theo pháp luật, kiểm tra mọi hoạt động liên quan đến tài chính nhà nước và tài sản nhà nước của mọi cơ quan, tổ chức, đơn vị có quản lý và sử dụng các nguồn lực tài chính nhà nước và tài sản nhà nước, có đội ngũ đông đảo các KTV có trình độ chuyên môn nghiệp vụ, thì chỉ có KTNN mới có thể kiểm tra thường xuyên và toàn diện hệ thống tài chính ngân sách quốc gia cũng như công tác kiểm tra, giám sát, thực thi các chính sách kinh tế vĩ mô của Nhà nước.

Năm 2009 được coi là năm đầy khó khăn và thử thách đối với nền tài chính quốc gia, khi mà nền kinh tế đang trong tình trạng phát triển quá nóng, lạm phát phi mã cùng với dấu hiệu xuất hiện của “kinh tế bong bóng” thì

chúng ta lại chịu ảnh hưởng ngay bởi khủng hoảng kinh tế toàn cầu. Chính phủ lập tức vào cuộc bằng một loạt các công cụ chính sách tiền tệ và chính sách tài khoá nhằm ngăn chặn suy giảm kinh tế, ổn định xã hội, đưa ra các giải pháp, các gói kích cầu nền kinh tế như: giải pháp về lãi suất và tỉ giá; tăng chi đầu tư của Chính phủ; hỗ trợ lãi suất cho các doanh nghiệp vay vốn; miễn, giảm, giãn, hoàn thuế cho các doanh nghiệp; thực hiện các chính sách nhằm đảm bảo an sinh xã hội.

Việc thực hiện gói kích thích kinh tế và bảo đảm an sinh xã hội đã mang lại một số kết quả nhất định, nhờ đó chúng ta đã ngăn chặn phần nào tình trạng suy giảm kinh tế, dần dần ổn định kinh tế vĩ mô, giúp nhiều doanh nghiệp trong nước duy trì sản xuất, đẩy mạnh tiêu thụ hàng hoá, đảm bảo ổn định đời sống nhân dân, nhất là đối với người nghèo. Tuy nhiên vẫn còn những hệ lụy của các chính sách đó, như: lạm phát ở mức cao, sự mất công bằng giữa các doanh nghiệp được hỗ trợ với doanh nghiệp không được hỗ trợ, tình trạng lạm dụng, lợi dụng các giải pháp kích thích kinh tế đã tác động xấu đối với thị trường tài chính và nền kinh tế.

Chính vì vậy, một trong những mục tiêu trọng điểm kiểm toán năm 2010 của Kiểm toán Nhà nước đã hướng tới việc kiểm toán các gói kích cầu của Chính phủ để đưa ra đánh giá khách quan về hiệu quả và những hệ lụy của các giải pháp này đối với nền kinh tế để từ đó đưa ra những kiến nghị phù hợp và xác đáng.

Sau thời kỳ suy thoái và khủng hoảng, thế giới đang phải đối mặt với vấn đề bội chi ngân sách cao và tình hình nợ công của Chính phủ ngày một gia tăng và khó kiểm soát. Việt Nam là một nước nghèo, nguồn thu bị hạn chế, trong nhiều năm để phục vụ cho việc đầu tư phát triển và đảm bảo an sinh xã hội cũng như phải

cân đối ngân sách, xử lý bội chi, chúng ta phải đi vay nước ngoài khá nhiều, do đó gánh nặng nợ công là vấn đề quan trọng, bởi vì nếu không xử lý khéo thì đây chính là sự bất ổn của quốc gia. Chính vì vậy Kiểm toán Nhà nước cần tư vấn giúp Chính phủ và Quốc hội xử lý vấn đề này. Đó là giúp các nhà hoạch định, nhà quản lý có số liệu xác thực và thực trạng về thu, chi, nợ Chính phủ để từ đó đề ra các giải pháp tổng thể bảo đảm tính bền vững của ngân sách trong tương lai.

Kiểm toán xác nhận số liệu nợ, đánh giá tính bền vững của nợ Chính phủ so với GDP, trong mối quan hệ với bảo đảm an ninh tài chính quốc gia, cơ cấu nợ, tỷ lệ vay nợ nước ngoài trong tổng số nợ, cơ chế quản lý nợ, mục đích sử dụng các khoản vay nợ (nhất là nợ nước ngoài), tính minh bạch và đầy đủ trong các khoản nợ, hiệu quả việc sử dụng các khoản nợ và nguồn để trả nợ trong tương lai

Để làm tốt công tác phân tích và đánh giá các chính sách kinh tế, kiểm tra thực thi các chính sách kinh tế, cần có một số điều kiện sau:

► **Thứ nhất**, Chính phủ cần ban hành quy định rõ ràng, cụ

thể về Quy trình nghiên cứu, lập, thẩm định và ban hành các chính sách kinh tế. Các chính sách kinh tế đưa ra phải được thẩm định và phân tích bởi một cơ quan độc lập, khách quan và có trình độ chuyên môn. Các chính sách kinh tế ban hành phải được thường xuyên kiểm tra hoặc định kỳ thông qua hệ thống kiểm tra của Nhà nước. Khi kết thúc phải tổng kết chính sách và đề ra những kiến nghị hoàn thiện.

► **Thứ hai**, Kiểm toán Nhà nước cũng nên tăng cường công tác kiểm toán việc ban hành chính sách và thực thi các chính sách kinh tế vĩ mô. Vì hiện nay chỉ có Kiểm toán Nhà nước mới có đủ chức năng, thẩm quyền và năng lực để thực hiện công tác kiểm tra giám sát việc hoạch định chính sách của Nhà nước. Thông qua kiểm toán sẽ có điều kiện và cơ sở đánh giá một cách đầy đủ, toàn diện và rút ra bài học cho việc hoạch định chính sách của các năm tiếp theo. Điều đó là cần thiết thể hiện vai trò chức năng của Kiểm toán Nhà nước đối với Chính phủ, Quốc hội và nhân dân.

► **Thứ ba**, nghiên cứu và ban hành chính sách kinh tế vừa là

một khoa học vừa là một nghệ thuật, đòi hỏi phải là một tổ chức nghiên cứu chính sách với đội ngũ cán bộ có năng lực giải quyết vấn đề ở tầm vĩ mô mang tính quốc gia và quốc tế, bởi để phân tích và đánh giá tác động của các chính sách kinh tế, dự báo và phòng ngừa rủi ro đòi hỏi phải có trình độ chuyên sâu. Để làm tốt công tác đó thì Kiểm toán Nhà nước một mặt phải tăng cường đào tạo bồi dưỡng đội ngũ cán bộ có khả năng trình độ kiến thức chuyên môn cao, kiến thức sâu rộng, có đạo đức nghề nghiệp và có bản lĩnh chính trị vững vàng, đồng thời phải có sự phối hợp chặt chẽ với các chuyên gia kinh tế đầu ngành.

Chất lượng của công tác phân tích và dự báo phụ thuộc rất nhiều vào tính chính xác, đầy đủ của nguồn thông tin (đầu vào) do vậy Kiểm toán Nhà nước phải có cơ chế để tiếp cận đầy đủ các nguồn thông tin tin cậy để thực hiện tốt chức năng nhiệm vụ được giao

► **Thứ tư**, hiện nay ở nước ta chưa có một bộ phận chính thức nào giúp Quốc hội và Nhà nước phân tích và đánh giá cơ sở ban hành các chính sách kinh tế và nghiên cứu phân tích tác động của các chính sách kinh tế lên đời sống kinh tế xã hội do đó cần thành lập một cơ quan hay bộ phận chuyên thực hiện chức năng trên. Đồng thời cũng cần có một cơ chế phối hợp giữa cơ quan này với KTNN và các cơ quan chức năng khác để giám sát việc ban hành và thực thi chính sách.

► **Thứ năm**, chính sách kinh tế có đối tượng điều chỉnh rộng khắp cả trên bình diện vĩ mô cũng như vi mô. Do vậy khi thực hiện kiểm toán các chính sách kinh tế đòi hỏi khâu chỉ đạo điều hành phải thống nhất chặt chẽ, đặc biệt là sự phối kết hợp giữa các kiểm toán chuyên ngành và khu vực trong toàn ngành từ khâu lập kế hoạch kiểm toán đến khâu kết thúc kiểm toán. **KT**



Tranh: Võ Thị Lý