



Hoạch định chiến lược tài chính trong phát triển KT - XH: Kinh nghiệm của một số quốc gia

TS. VŨ NHỮ THĂNG

Chiến lược tài chính là một thuật ngữ được sử dụng theo nhiều cách khác nhau với sự đa dạng về quan niệm, phương thức thể hiện của các quốc gia trên thế giới. Tính đa dạng trong cách hiểu của các nước về chiến lược tài chính còn phụ thuộc vào quan niệm của từng nước trong các giai đoạn phát triển kinh tế khác nhau, và hơn nữa phụ thuộc vào quan niệm của chính phủ các nước về phạm trù tài chính. Việc xác định phạm vi của chiến lược tài chính có ý nghĩa quan trọng trong việc hoạch định chiến lược tài chính của từng quốc gia và trong các giai đoạn khác nhau.

Phạm vi của chiến lược tài chính

Chiến lược có thể hiểu là sự phân tích có tính chất đồng bộ, có kế hoạch, mà dựa trên đó các giải pháp, trình tự hành động được đề ra nhằm hướng đến một mục tiêu xác định. Ở phương Tây, khái niệm "chiến lược" bắt nguồn từ tiếng Hy Lạp cổ "Stategem" hoặc "Strateges". Sau Chiến tranh thế giới thứ nhất, khái niệm chiến lược quốc gia được sử dụng nhiều ở các nước phương Tây. Theo đó, chiến lược quốc gia được hiểu là chiến lược ở tầm vĩ mô, bao gồm cả chiến lược chính trị, chiến lược kinh tế, và chiến lược quân sự...

Tùy theo từng đặc trưng và bối cảnh, các nước xây dựng các chiến lược quốc gia, chiến lược phát triển khác nhau cho từng thời kỳ. Một số nước phát triển, phương Tây thường có xu

hướng xây dựng chiến lược phát triển kinh tế. Một số nước đang phát triển, châu Á (Trung Quốc, Nga, Việt Nam) lại có xu hướng xây dựng chiến lược phát triển kinh tế xã hội. Trong khi các nước Đông Á sử dụng thuật ngữ "Kế hoạch phát triển dài hạn" thì một số nước ASEAN như Malaysia, Philippines, Indonesia lại dùng khái niệm "kế hoạch phát triển" theo từng giai đoạn 5 năm, hay như Peru thì có Kế hoạch chiến lược quốc gia (the National Strategic Plan) và Chile có Chiến lược quốc gia về đổi mới hướng tới nâng cao khả năng cạnh tranh của nền kinh tế tùy thuộc vào nhiệm kỳ của Tổng thống.

Chiến lược tài chính đóng vai trò quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế hoặc chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia. Việc xây dựng chiến lược góp phần kết nối,

huy động các nguồn lực trong xã hội hướng vào mục tiêu chung, có tác dụng thúc đẩy quá trình cải tổ, tái thiết nền kinh tế. Chiến lược tài chính, một mặt là cơ sở để xây dựng chiến lược phát triển kinh tế và chiến lược phát triển kinh tế xã hội nói chung; mặt khác, chiến lược tài chính cụ thể hóa những mục tiêu của chiến lược phát triển kinh tế và chiến lược phát triển kinh tế - xã hội trong lĩnh vực tài chính. Tại các nước đang phát triển và chuyển đổi, vai trò của chiến lược phát triển kinh tế/kinh tế - xã hội nói chung và chiến lược tài chính nói riêng được thể hiện khá rõ nét qua sự quan tâm của Chính phủ, tính hiệu lực và phạm vi ảnh hưởng của chiến lược.

Phạm vi của chiến lược tài chính không đồng nhất giữa các quốc gia mà tùy theo quan niệm của mỗi quốc gia cũng như tùy



thuộc vào cơ quan được phân công chủ trì xây dựng chiến lược. Nghiên cứu thực tiễn ở một số nước như Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc, Nga, Peru, Chile... trong một số giai đoạn có thể thấy phạm vi của chiến lược tài chính được xác định khá đa dạng.

(i) Chiến lược tài chính được thể hiện độc lập so với chiến lược phát triển kinh tế

Với cách thức xác định này, phạm vi của chiến lược tài chính được thu hẹp. Tuy nhiên, với phạm vi hẹp này, thuật ngữ chiến lược tài chính được sử dụng theo nhiều cách khác nhau ở các nước. Nếu như Việt Nam sử dụng “Chiến lược tài chính” để đưa ra những mục tiêu, định hướng và giải pháp trong lĩnh vực tài chính - tiền tệ với các phạm trù: ngân sách nhà nước, chính sách tài khóa, thị trường tài chính (chứng khoán, ngân hàng, bảo hiểm), chính sách tiền tệ... thì các nước lại sử dụng các thuật ngữ khác.

Liên bang Nga

Chiến lược tài chính của Liên bang Nga thể hiện rõ nhất trong Chiến lược ngân sách của quốc gia này. Trong năm 2008, Bộ Tài chính Liên bang Nga đã xây dựng chiến lược ngân sách cho giai đoạn đến 2023 (15 năm), với tên gọi là “Chiến lược ngân sách 2008-2023”. Chiến lược ngân sách được viết riêng nhưng cũng là 1 phần của chiến lược tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của LB Nga đến 2020. Về điểm này, vị trí của Chiến lược ngân sách Nga và Chiến lược tài chính của Việt Nam có sự tương đồng, vì cả hai nền kinh tế chuyển đổi này đều hoạch định chiến lược tài chính thành một văn bản riêng, nhưng cũng chính là một phần của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội.

Mặc dù là một nước có truyền thống thực hiện các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội nhưng Chiến lược ngân sách là kế hoạch ngân sách dài hạn đầu tiên của Liên bang Nga kể từ năm 1991. Chiến lược ngân sách đưa ra các giải pháp để thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội, đồng thời các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội cũng phải được xây dựng trên cơ sở cân đối các nguồn lực tài chính từ ngân sách. Chiến lược đưa ra các định hướng ưu tiên của chính sách ngân sách trong giai đoạn đến năm 2023 gồm: hoàn thiện chính sách thuế, y tế, giáo dục, hoàn thiện cơ chế tiền lương

trong khu vực ngân sách, đầu tư nhà nước và cơ sở hạ tầng, chính sách xã hội, hệ thống lương hưu...

Nhật Bản (từ năm 1993)

Khác với một số nền kinh tế chuyển đổi, Chính phủ Nhật Bản không hoạch định chiến lược tài chính quốc gia dài hạn riêng biệt với các mục tiêu chính sách và mục tiêu cụ thể cho từng năm. Chiến lược tài chính của Nhật Bản thường thiên về tính định hướng chính sách và được gắn liền với các kế hoạch phát triển kinh tế hay các chương trình tái cơ cấu nền kinh tế của Chính phủ tùy theo từng giai đoạn phát triển kinh tế. Kể từ năm 1993 đến năm 2008, chiến lược tài chính được gắn liền với các chương trình, tầm nhìn, sáng kiến về cải cách cơ cấu nền kinh tế. Chính phủ Nhật Bản không còn sử dụng khái niệm kế hoạch kinh tế, thay vào đó là các chương trình cải cách cơ cấu kinh tế trong việc quản lý các chính sách kinh tế và tài chính. Bắt đầu từ năm 1993, chiến lược tài chính của Nhật Bản đã đi theo khuôn khổ quản lý tài khóa trung hạn với tên gọi “Mục tiêu cải cách tài chính” (giai đoạn 1993-1998), và “Cải cách và triển vọng tài chính kinh tế trung hạn” (giai đoạn 2001-2008). “Cải cách và triển vọng tài chính kinh tế trung hạn” bao gồm các mục tiêu tập trung về ngân sách, khung chính sách kinh tế và tài chính trung hạn cho cải cách cơ cấu (5 năm) và triển vọng tăng trưởng kinh tế.

Hàn Quốc (từ năm 2003 đến nay)

Kể từ năm 2003, dưới sự điều hành của Chính phủ mới, Hàn Quốc đã tăng cường nỗ lực trong hoạch định kế hoạch tài khóa trung hạn và ngân sách hàng năm bằng các “Kế hoạch Quản lý Tài khóa Quốc gia 5 năm” (Five - year National Fiscal Management Plan - NFMP). NFMP bao gồm các kế hoạch phân bổ nguồn lực như hạn mức trần tổng chi ngân sách và các kế hoạch phân bổ theo các Bộ và lĩnh vực, cũng như các thông tin chung như các định hướng chính sách quốc gia và quan điểm quản lý tài khóa trung hạn. Theo đó, NFMP lần 1 (2004-2008) được hoạch định và áp dụng lần đầu tiên vào năm 2004 như là một chiến lược tài chính của Hàn Quốc. Đến nay, Hàn Quốc đã xây dựng được 6 Kế hoạch Quản lý Tài khóa Quốc gia 5 năm bao gồm: NFMP lần 1 (2004-2008); NFMP lần 2 (2005-2009); NFMP lần 3 (2006-2010); NFMP

lần 4 (2007-2011); NFMP lần 5 (2008-2012); và NFMP lần 6 (2009-2013).

Chile

Hàng năm, Bộ Tài chính xây dựng dự báo tài chính trung hạn (Medium-term Financial Forecasts - MTFF) cho một giai đoạn 3 năm. Nội dung của kế hoạch tài chính trung hạn gồm kế hoạch cho năm tài khóa tương ứng và 3 năm tiếp theo; các dự báo thu và chi trên cơ sở các giả thuyết về tăng trưởng, lạm phát, lãi suất, tỷ giá.

(ii) Chiến lược tài chính được lồng ghép trong các chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế chung của quốc gia

Một số quốc gia khác không hoạch định chiến lược tài chính quốc gia riêng mà thường lồng ghép các vấn đề về tài chính trong chiến lược hoặc kế hoạch phát triển kinh tế chung của quốc gia.

Trung Quốc

Các vấn đề về chiến lược tài chính của Trung Quốc được thể hiện trong các “Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm” của nước này. Kể từ Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm lần thứ I (1953 - 1957) đến nay, Trung Quốc đã hoạch định và triển khai được 11 kỳ kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm.

Tài chính là một trong những nội dung của kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm của Trung Quốc. Do nội dung chiến lược tài chính của Trung Quốc nằm trong Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm nên phạm vi khá bao quát, bao gồm các vấn đề về chế độ tài khóa và minh bạch hóa ngân sách, hệ thống các tổ chức tài chính và thị trường, hệ thống giám sát, cải cách hệ thống thuế và phí, cải cách doanh nghiệp, các vấn đề về tiền tệ.

Hàn Quốc (1962-1996)

Trong giai đoạn 1962-1996, Hàn Quốc không hoạch định chiến lược tài chính thành một văn bản riêng cụ thể như giai đoạn sau năm 2003 (đã phân tích ở trên). Trong giai đoạn 1962-1996, phạm vi của chiến lược tài chính được lồng ghép trong các “Kế hoạch phát triển kinh tế 5 năm” do Ủy ban kế hoạch hoá kinh tế Hàn Quốc soạn thảo. Trên thực tế, Hàn Quốc đã xây dựng và thực hiện được 7 Kế hoạch Phát triển Kinh tế 5 năm trong giai đoạn này. Các nội dung chiến lược tài chính của Hàn Quốc thể hiện trong

các Kế hoạch phát triển kinh tế 5 năm khá rộng, bao gồm các vấn đề về cải cách tài chính, cải cách hệ thống tiền tệ, hệ thống thuế, thị trường tài chính, tự do hóa tài chính, và các vấn đề về giá cả, tiền lương.

Nhật Bản (trước năm 1993)

Tương tự trường hợp của Hàn Quốc (giai đoạn 1962-1996), trong giai đoạn trước 1993, các vấn đề về chiến lược tài chính của Nhật Bản được thể hiện trong chiến lược chung về phát triển kinh tế hay kinh tế-xã hội. Trong giai đoạn 1955 - 1993, các chiến lược tài chính của Nhật Bản được lồng ghép trong các kế hoạch kinh tế (Economic Plan). Các kế hoạch kinh tế thực chất là định hướng chính sách cho các Thủ tướng Nhật trong giai đoạn khoảng 5 năm. Các kế hoạch kinh tế bao gồm chính sách quản lý kinh tế trung hạn và dự báo tình hình kinh tế trung hạn. Trong đó, các kế hoạch và định hướng chính sách tài chính nằm trong phần các chính sách cơ bản cùng với các chính sách tiền tệ, chính sách phát triển ngành, chính sách phát triển xã hội.

Peru

Luật về minh bạch hóa và tăng cường trách nhiệm tài khóa của Peru (1999, 2003) yêu cầu phải xây dựng Khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn/đa năm - Multi-annual Macroeconomic Framework. Khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn được công bố hàng năm, bao gồm: các nguyên tắc thực hiện chính sách tài khóa; mục tiêu của chính sách tài khóa trong 3 năm tới (thuế, chi ngân sách); quan hệ và phối hợp với các chính sách khác; các dự báo kinh tế vĩ mô cho giai đoạn 3 năm; các chỉ số để đánh giá tình bền vững của chính sách tài khóa trung hạn. Khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn đầu tiên áp dụng cho giai đoạn 2001-2003. Một số Khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn (ví dụ giai đoạn 2002-2004) còn quy định các ưu tiên chỉ tiêu công như chương trình dinh dưỡng, y tế, giáo dục, tư pháp, nhà ở, tuân thủ pháp luật, đầu tư xã hội...

Bên cạnh đó, theo quy định của Luật Minh bạch và tiếp cận thông tin, Khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn phải bao gồm các thông tin về các rủi ro tài khóa đối với những thay đổi lớn trong kinh tế vĩ mô, và các giải pháp dự phòng để thực hiện; các thông tin về tính chính xác, các vấn đề trợ cấp, và các khoản chi tiêu khác trong khu

vực công, kể cả việc tính toán chi phí tài khóa dự kiến đối với từng khoản, từng lĩnh vực, từng vùng lãnh thổ.

Như vậy, trên thực tế, kinh nghiệm các nước cho thấy chiến lược tài chính là một thuật ngữ được sử dụng theo nhiều cách khác nhau với sự đa dạng về quan niệm, phương thức thể hiện của các quốc gia trên thế giới. Tính đa dạng trong cách hiểu của các nước về chiến lược tài chính còn phụ thuộc vào quan niệm của từng nước, đặc biệt là chính phủ các nước về phạm trù tài chính. Chính vì vậy, việc xác định phạm vi của chiến lược tài chính là không hoàn toàn đồng nhất giữa các quốc gia, và do đó việc nghiên cứu kinh nghiệm các nước về cách thức xây dựng chiến lược tài chính cũng sẽ rất phong phú và đa dạng, chủ yếu bao gồm các chiến lược, các kế hoạch, tầm nhìn, và một số tuyên bố chính sách có định hướng trung và dài hạn.

Hoạch định chiến lược tài chính

Với phạm vi chiến lược khác nhau, ở các nền kinh tế khác nhau, việc hoạch định chiến lược tài chính cũng sẽ khác nhau. Do đó, các vấn đề trọng tâm trong quá trình xây dựng chiến lược tài chính cũng sẽ khác nhau ở các nước. Tuy nhiên, nghiên cứu kinh nghiệm thực tiễn của các nước, có thể thấy, để hoạch định chiến lược tài chính và đưa ra được các mục tiêu và giải pháp chiến lược cho thời kỳ tiếp theo, các nội dung được quan tâm thường bao gồm: (i) phân tích bối cảnh, (ii) xác định căn cứ của chiến lược, (iii) xác định khung thời gian, và (iv) quy trình xây dựng chiến lược.

Phân tích bối cảnh của chiến lược

Bối cảnh để làm cơ sở xây dựng chiến lược được xác định khá rộng, bao gồm các căn cứ lớn của nền kinh tế cũng như những yếu tố xã hội có thể có tác động dài hạn đến tăng trưởng và ổn định nền tài chính.

Chiến lược ngân sách của Nga xác định các xu hướng kinh tế - xã hội theo kế hoạch phát triển kinh tế xã hội tổng thể (tăng trưởng, thất nghiệp, lạm phát, xuất khẩu, nhập khẩu, cán cân thương mại, sự thay đổi cơ cấu ngành...) cũng như xu thế của một số yếu tố có ảnh hưởng dài hạn tới thu/chi ngân sách (giá dầu, xu hướng

dân số, các tác động của chúng tới thị trường lao động...). Tức là, các yếu tố liên quan đến xu hướng xã hội cũng cần phải được quan tâm trong việc phân tích bối cảnh. Trong khi đó, đối với Nhật Bản thì bối cảnh xây dựng chính sách "Cải cách và triển vọng tài chính kinh tế trung hạn" được xác định trên cơ sở đánh giá tình hình và triển vọng kinh tế, những thách thức về kinh tế và tài chính: các chỉ số kinh tế vĩ mô cơ bản (tốc độ tăng trưởng GDP, lạm phát, thất nghiệp, chỉ số tiêu dùng, chỉ số giá hàng hoá doanh nghiệp trong nước, xu hướng diễn biến giá cả, tình hình thu - chi ngân sách trung ương và địa phương, cán cân ngân sách, nợ trong nước). Khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn của Peru giai đoạn 2002-2004 còn miêu tả xu hướng tạo công ăn việc làm đến năm 2025, xu hướng dân số tham gia vào thị trường lao động đến năm 2080; xu hướng đầu tư... các dự báo vĩ mô cho năm tài khoá sau (kinh tế khu vực, xuất nhập khẩu...).

Căn cứ xây dựng chiến lược

Kinh nghiệm một số quốc gia cho thấy việc xây dựng chiến lược tài chính được dựa trên một số căn cứ như:

- Thứ nhất, chiến lược tài chính của các quốc gia đều có đánh giá thực trạng kinh tế để xác định những vấn đề cần giải quyết trong từng giai đoạn, từ đó tạo căn cứ cho việc xây dựng chiến lược. Do chiến lược tài chính của Nga chủ yếu tập trung vào chiến lược ngân sách nên phân đánh giá đi sâu vào các nguồn thu và khoản chi của hệ thống ngân sách, tiền lương trong khu vực ngân sách, đầu tư từ ngân sách và hiệu quả của khu vực ngân sách trong giai đoạn 2000-2007. Khác với Nga, kinh nghiệm của Hàn Quốc, Nhật Bản và Peru cho thấy việc đánh giá thực trạng được thực hiện hàng năm trong quá trình xây dựng chiến lược tài chính nhằm đáp ứng các thay đổi về điều kiện kinh tế - xã hội. Cụ thể, hàng năm Nhật Bản tiến hành đánh giá tình hình và triển vọng kinh tế, những thách thức về kinh tế và tài chính: các chỉ số kinh tế vĩ mô cơ bản (tốc độ tăng trưởng GDP, lạm phát, thất nghiệp, chỉ số tiêu dùng, chỉ số giá hàng hoá doanh nghiệp trong nước, xu hướng diễn biến giá cả, tình hình thu - chi ngân sách trung ương và địa phương, cán cân ngân sách, nợ



trong nước).

- Thứ hai, căn cứ xây dựng chiến lược chủ yếu được dựa trên các định hướng phát triển, tầm nhìn của Chính phủ trong giai đoạn tiếp theo. Hàn Quốc xây dựng kế hoạch quản lý tài khóa quốc gia 5 năm được dựa theo Tầm nhìn đến 2030 được Chính phủ thông qua nhằm giải quyết các vấn đề mà Hàn Quốc phải đối mặt trong hiện tại và tương lai. Chính phủ Malaysia cũng căn cứ vào Tầm nhìn 2020 để xây dựng kế hoạch 2006-2010. Tương tự như vậy, Chính phủ Nhật Bản cũng có Định hướng và chiến lược cho nền kinh tế Nhật Bản tạo căn cứ có việc xây dựng các chính sách tài khóa trung và dài hạn. Chiến lược ngân sách của Liên bang Nga căn cứ vào kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội nhằm đảm bảo các nguồn lực cần thiết cho việc thực hiện các mục tiêu phát triển đến 2020.

- Thứ ba, một căn cứ quan trọng nữa để xây dựng chiến lược tài chính là những dự báo về tình hình kinh tế, tài chính và xã hội. Liên bang Nga dự báo diễn biến giá dầu thô trong giai đoạn 2010-2023 vào khoảng 64-70USD/thùng, lực lượng lao động giảm từ 63% xuống còn 53% tổng dân số, tốc độ và khả năng khai thác dầu và khí... Tuy nhiên, những dự báo này lại theo kế hoạch phát triển kinh tế tổng thể đến năm 2020. Trong khi đó, Chính phủ Nhật Bản đưa ra các dự báo đối với các chỉ tiêu vĩ mô trong vòng 10 năm.

Xác định khung thời gian của chiến lược tài chính

Thời gian của chiến lược thường đưa ra mục tiêu định hướng và giải pháp trong vòng 5 năm ở Trung Quốc, Hàn Quốc, Nhật Bản trong giai đoạn 1955-1992, 6 năm theo nhiệm kỳ của Tổng thống ở Philippines hoặc có thể có những dự báo và mục tiêu dài hơn như Nhật Bản là 10 năm, Nga là 15 năm. Tuy nhiên, kinh nghiệm của Nhật Bản cho thấy trong giai đoạn trước năm 1993, khi mục tiêu kế hoạch đã hoàn thành trước thời hạn thì Chính phủ phải ban hành kế hoạch mới (kế hoạch giai đoạn 1961-1970) hoặc do điều kiện kinh tế biến động mạnh thì thay thế bằng kế hoạch mới (kế hoạch giai đoạn 1964-1968).

Mặt khác, trong khi kinh nghiệm của Nga cho thấy thời gian của chiến

lược tài chính (đến năm 2023) không nhất thiết phải trùng với thời gian của chiến lược kinh tế xã hội (đến năm 2020), thì kinh nghiệm của Trung Quốc, Hàn Quốc (giai đoạn 1962-1996), Nhật Bản (giai đoạn trước 1993) cho thấy các thời gian của chiến lược tài chính trùng với thời gian thực hiện kế hoạch kinh tế - xã hội do các nội dung tài chính là một bộ phận cấu thành trong các chiến lược phát triển kinh tế.

Quy trình xây dựng chiến lược tài chính

Đối với các phạm vi chiến lược tài chính khác nhau, quy trình xây dựng chiến lược tài chính của các nước cũng khác nhau. Cụ thể:

- Đối với chiến lược tài chính được thể hiện độc lập và là một bản chiến lược riêng so với chiến lược phát triển kinh tế thì quy trình xây dựng các chiến lược tài chính được thể hiện như sau:

+ Kế hoạch Quản lý Tài khóa Quốc gia của Hàn Quốc (giai đoạn sau năm 2003): Bộ Chiến lược và Tài chính Hàn Quốc (MOSF) tổ chức các nhóm công tác làm việc theo lĩnh vực để chuẩn bị cho quá trình xây dựng, soạn thảo Kế hoạch này với quy trình cụ thể bao gồm: tổ chức các cuộc họp để phục vụ cho việc lập Kế hoạch; tổ chức các buổi lắng nghe và tư vấn công khai với người dân để thu thập các quan điểm từ các nhóm lợi ích khác nhau; thông qua Kế hoạch và các hạn mức trần lần cuối cùng ở Cuộc họp phân bổ nguồn lực với sự tham dự của tất cả các thành viên trong nội các. Trong quá trình xây dựng kế hoạch, MOSF kết hợp với các Bộ khác để tham vấn và đưa ra đề nghị ngân sách và các ưu tiên chi ngân sách của cho kế hoạch tài khóa. Để thực hiện điều này, các Bộ phải đệ trình đề nghị ngân sách của mình lên MOSF. Cuối cùng, MOSF sẽ đưa ra đề xuất ngân sách để các thành viên trong nội các thông qua và triển khai thực hiện. Kế hoạch này phải được đệ trình lên Quốc hội 90 ngày trước khi bắt đầu năm tài khóa mới.

+ "Cải Cách và triển vọng tài chính kinh tế trung hạn" của Nhật Bản (giai đoạn 2001-2008): Ủy ban Chính sách Kinh tế và Tài chính (CEFP) là cơ quan xem xét, quản lý các chính sách quản lý kinh tế, các chính sách quản lý tài khóa, chính

sách lập dự toán ngân sách cũng như các chính sách kinh tế và tài chính quan trọng khác. Bộ trưởng Bộ Tài chính là một thành viên của CEFP. CEFP ban hành các chính sách cơ bản về quản lý kinh tế, tài chính và cải cách cơ cấu hàng năm. Các chính sách này được coi như định hướng về kinh tế và tài khóa và làm cơ sở cho các Bộ ngành lập kế hoạch hàng năm. Trong lĩnh vực tài chính, CEFP là cơ quan đứng đầu về việc hình thành các chính sách ngân sách và đưa ra các chiến lược tài chính trung hạn.

+ "Dự báo tài chính trung hạn" do Cơ quan Ngân sách (Budget Office) của Bộ Tài chính Chile xây dựng; đồng thời, Ngân hàng Trung ương Chile cũng phải đệ trình một báo cáo về những thuận lợi và thay đổi trong mục tiêu lạm phát cho Quốc hội. Báo cáo của NHTW cũng bao gồm một phần về dự báo kinh tế vĩ mô. Bộ Tài chính cùng các cơ quan chuyên môn của Chính phủ đề xuất các sáng kiến chi ngân sách. Tuy nhiên Dự báo tài chính trung hạn tập trung vào các dự báo chứ không đưa ra các mục tiêu chính sách cũng như những giải pháp thực hiện. Dự báo này là cơ sở để Quốc hội tham khảo khi quyết định dự toán ngân sách hàng năm.

- Đối với các chiến lược tài chính được lồng ghép trong các chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế chung của quốc gia thì quy trình xây dựng các chiến lược tài chính được thể hiện như sau:

+ "Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm" của Trung Quốc được đổi thành Quy hoạch kế từ lần thứ mười một (2006-2010): Dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Ủy ban thường vụ Cục Chính trị Trung ương, Trung ương ĐCS Trung Quốc tiến hành nghiên cứu xây dựng bản thảo lấy ý kiến (Bản kiến nghị) về kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm. Chủ tịch nước chủ trì hội nghị lấy ý kiến nhiều lần từ các cơ quan, bộ, ngành, chuyên gia... và dựa trên tư tưởng của Bản kiến nghị cũng như những nhiệm vụ chủ yếu để đề ra các chỉ tiêu quan trọng. Bản kiến nghị cũng lấy ý kiến từ các khu vực, đảng ủy bộ phận... Sau khi được Quốc hội thông qua, Bản kiến nghị sẽ được xây dựng thành Cương yếu (bản thảo) và được chính thức phê chuẩn vào tháng 3 năm sau.

+ "Kế hoạch phát triển kinh tế 5 năm" của Hàn Quốc (giai đoạn 1962-

1996): Ủy ban lập kế hoạch kinh tế (EPB) phụ trách việc soạn thảo các kế hoạch, chiến lược về tài chính. Thời gian xây dựng các kế hoạch phát triển kinh tế cần từ 1,5-2 năm và chia làm 3 giai đoạn: soạn thảo bản chỉ dẫn kế hoạch chung; xây dựng kế hoạch ngành; tổng hợp và công bố kế hoạch. Sau khi nhận được các kế hoạch ngành, các kiến nghị của các nhóm nghiên cứu, EPB (sau 1994 là MOFE) sẽ hoàn tất và hiệu chỉnh cho phù hợp rồi đệ trình lên Tổng thống phê chuẩn. Sau khi được Tổng thống phê chuẩn, kế hoạch sẽ được công bố để thực hiện. Việc soạn thảo kế hoạch của Hàn Quốc có sự tham gia phối hợp giữa các Bộ, một số viện nghiên cứu, trường đại học và các doanh nghiệp...

+ “Kế hoạch kinh tế” của Nhật Bản (giai đoạn 1955-1993): Ủy ban Kế hoạch Kinh tế (EPA) là cơ quan chịu trách nhiệm lập các kế hoạch kinh tế. EPA là cơ quan đứng ra điều phối các vấn đề kinh tế - tài chính liên ngành giữa các bộ quan trọng như Bộ Tài chính, Bộ Kinh tế - Giao thông và Công nghiệp... Các kế hoạch kinh tế sau khi trình Chính phủ còn lấy những đóng góp ý kiến từ Ủy ban Kinh tế, cơ quan tư vấn trực thuộc Thủ tướng. Các thành viên của Ủy ban Kinh tế không phải là các quan chức các bộ ngành mà bao gồm các đại diện từ giới doanh nghiệp, các hiệp hội doanh nghiệp các ngành, Công đoàn và các học giả từ giới nghiên cứu (các trường đại học và các Viện Nghiên cứu hàng đầu của Nhật Bản). Các kế hoạch kinh tế do Chính phủ thông qua và ban hành.

+ “Khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn” của Peru được ban hành vào đầu tháng 6 hàng năm do Bộ Kinh tế và Tài chính lập cho giai đoạn 3 năm và được điều chỉnh hàng năm (ví dụ: MMM 2006-2008, MMM 2007-2009). Để được ban hành, Khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn cần được thảo luận và thông qua tại phiên họp của Hội đồng các bộ trưởng. Ngân hàng Trung ương Peru có trách nhiệm đưa ra chính kiến của mình về Khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn, đặc biệt là các vấn đề về tăng trưởng, cán cân thương mại, cán cân thanh toán, chính sách tài khoá, chính sách tiền tệ

Nhận xét

Nghiên cứu thực tiễn về xác định phạm vi và cách thức xây dựng chiến

lược của một số nước trên thế giới, có thể rút ra một số nhận xét sau:

- Thứ nhất, về xác định phạm vi của chiến lược tài chính, chiến lược tài chính hoặc được thể hiện độc lập hoặc là một phần của chiến lược phát triển kinh tế xã hội.

- Thứ hai, mặc dù phạm vi xác định của chiến lược tài chính là không đồng nhất ở các nền kinh tế, ở các giai đoạn phát triển kinh tế khác nhau điểm chung cơ bản của chiến lược tài chính là mang tính định tính khá cao, có mức độ linh hoạt nhất định và có tính đột phá thông qua việc xác định rõ các định hướng ưu tiên của chính sách; nhiều chỉ tiêu mang tính dự báo. Kết cấu của chiến lược cơ bản gồm 3 phần chính: đánh giá thực trạng, định hướng cải cách, và chính sách/giải pháp trong thời gian tiếp theo.

- Thứ ba, về quy trình xây dựng chiến lược, kinh nghiệm của Hàn Quốc cho thấy chiến lược tài chính với tư cách là một kế hoạch quản lý tài khoá quốc gia trung hạn do Bộ Chiến lược và Tài chính Hàn Quốc thực hiện, phải thông qua nội các và trình ra Quốc hội. Tương tự như vậy, tại Nhật Bản, Ủy ban Kế hoạch Kinh tế trước đây, và sau này là Ủy ban Chính sách Kinh tế và Tài chính chịu trách nhiệm hoạch định chính sách và được Chính phủ thông qua. Đồng thời, trong quá trình xây dựng chiến lược, các quốc gia đề cao việc tham vấn với các địa phương và công chúng, các

đối tượng có liên quan như Viện nghiên cứu, Trường Đại học, doanh nghiệp và một số cơ quan liên quan khác.

Tài liệu tham khảo:

1. Vũ Như Thăng (2009), “Kinh nghiệm quốc tế về hoạch định và triển khai chiến lược tài chính”, Đề tài NCKH cấp Bộ năm 2009 (Cùng với sự tham gia của TS. Phạm Văn Hà, TS. Đỗ Ngọc Huỳnh, TS. Bùi Đường Nghiêu, TS. Nguyễn Đức Độ, Ths. Đỗ Phương Anh, CN. Nghiêm Thị Thuý Hằng, CN. Lê Thị Thuý Vân)
2. Cabinet Decision, “Structural reform and Medium-term Economic and Fiscal Perspectives” (2003, 2004, 2005, 2006), Japan
3. Basic policies for Economic and Fiscal policy management and Structural reform 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007.
4. Ministry of Strategy and Finance, “The National Fiscal Management Plan”, Korea
5. Korea Development Institute, “Korean Economic Development Strategy”, by Ji Hong Kim, Korea Development Institute
6. Ministry of Finance and Economy, Ministry of Planning and Budget; & Ministry of Health and Welfare, “Vision 2030—Korea: A Hopeful Nation in Harmony”, Government Announces Long-term Future Strategy, August 30, 2006,
7. Oxford Analytica, “South Korea: Fiscal Transparency”, Country Report 2006, Oxford Analytica, December 2006,
8. <http://english.mosf.go.kr> – Korea Ministry of Strategy and Finance
9. <http://www.hacienda.cl/english/Chile> Ministry of Finance
10. <http://www.mef.gob.pe/English/index-en.php> - Peru Ministry of Economy and Finance

• Tiếp theo tr. 45

Trên đây là một số gợi ý về cơ chế cho phép nông dân góp vốn bằng quyền sử dụng đất nông nghiệp theo quy hoạch sử dụng đất. Nếu cơ chế này được xây dựng, hoàn thiện và đi được vào cuộc sống nó sẽ đem lại lợi ích cho cả 3 bên: (i) Với Nhà nước, cơ chế này giải quyết được vấn đề an sinh xã hội khi thu hồi đất nông nghiệp để thực hiện dự án đầu tư theo quy hoạch sử dụng đất; Hoàn thiện khung pháp lý về đất đai, tạo điều kiện phát triển thị trường bất động sản; làm cơ sở giải quyết khiếu kiện. (ii) Với người nông dân: Có thu nhập ổn định, lâu dài cho người dân có đất bị thu hồi đất nông nghiệp để thực hiện dự án đầu tư. (iii) Với doanh nghiệp nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất: Huy động được vốn để thực hiện dự án sản xuất kinh doanh;

Không phải thực hiện việc bồi thường giải phóng mặt bằng, hỗ trợ tái định cư.

Tuy nhiên, do đây là vấn đề mới và liên quan đến lợi ích của phần đông dân số Việt Nam trong hoàn cảnh Việt Nam vẫn là nước có tỷ trọng nông nghiệp chiếm chủ đạo, việc áp dụng cơ chế này cần phải tiến hành từng bước một cách cẩn trọng. Tốt nhất là áp dụng thí điểm cơ chế cho nông dân góp vốn bằng quyền sử dụng đất ở một số địa phương điển hình được chọn lựa; Sau một thời gian thí điểm, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đúc rút kinh nghiệm thực tiễn để hoàn thiện cơ chế trước khi nhân rộng trong cả nước. Có như vậy, cơ chế này mới thực sự đi vào đời sống một cách an toàn và phát huy hiệu quả như mục tiêu mong muốn của người làm luật.