

NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN TRONG QUÁ TRÌNH CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1. Kỷ luật tài khóa tổng thể, phân bổ và sử dụng nguồn lực hiệu quả

Thiết lập, tôn trọng kỷ luật tài khóa tổng thể và phân bổ và sử dụng nguồn lực hiệu quả là 2 vấn đề rất quan trọng đối với việc giải quyết mối quan hệ tương quan giữa thu, chi NSNN.

- Thiết lập, tôn trọng kỷ luật tài khóa tổng thể

Đối với một nền kinh tế, nguồn lực tài chính cung ứng để thỏa mãn các nhu cầu là có giới hạn, nếu để chi tiêu ngân sách gia tăng quá mức cho phép sẽ dẫn đến những hậu quả: (i) gia tăng gánh nặng nợ của nền kinh tế trong tương lai; (ii) gia tăng gánh nặng về thuế; (iii) phá vỡ cân bằng kinh tế, đó là cân bằng về tiết kiệm – đầu tư, cân bằng cán cân thanh toán, từ đó ảnh hưởng xấu đến tăng trưởng kinh tế. Vì vậy, khi cân đối NSNN cần phải thiết lập và tôn trọng kỷ luật tài khóa tổng thể để ổn định kinh tế vĩ mô.

Kỷ luật tài khóa tổng thể trước hết yêu cầu giới hạn tổng chi tiêu phải được thiết lập dựa vào các chỉ tiêu tổng thể vĩ mô như: quy mô GDP; tỷ suất thu/GDP; sự gia tăng chi hàng năm trong tổng GDP; tỷ lệ nợ/GDP; tỷ lệ tiết kiệm đầu tư/GDP; mức độ thâm hụt cán cân thanh toán.... Giới hạn tổng chi tiêu ngân sách phải được tăng cường trong suốt quá trình thực hiện ngân sách và được duy trì, giữ vững ổn định trong trung hạn. Muốn vậy, phải đánh giá và động viên hợp lý các nguồn tài chính vào NSNN. Bởi vì NSNN là một thể thống nhất, thu và chi ảnh hưởng và có quan hệ mật thiết với nhau. Nguồn thu chủ yếu của NSNN là thuế và nguồn thu này bị ảnh hưởng trực tiếp bởi tình hình kinh tế trong nước. Thật vậy, từ công thức của mô hình Harrod – Domar là $gy = (I/Y)/ICOR$. Biến đổi công thức này ta có $t = (ICOR * gy - s + a)/(1 - s)$. Trong đó: t là tỷ suất thu thuế/GDP; a là tỷ lệ chi thường xuyên ngân sách nhà nước/GDP; s là tỷ lệ tiết kiệm của khu vực tư nhân. Như vậy, nếu các yếu tố $ICOR$, a , s không đổi, khi GDP tăng lên thì có thể tăng tỷ suất thu thuế; nhưng nếu GDP không tăng, thì việc tăng tỷ suất thu thuế sẽ kéo theo sự sụt giảm về tiết kiệm – đầu tư của khu vực tư nhân. Kết quả là sẽ làm giảm tỉ lệ tăng trưởng kinh tế trong tương lai của đất nước. Do vậy, ngay từ khâu lập dự toán, thu NSNN phải được xác định trên cơ sở tăng trưởng kinh tế và các qui định của pháp luật về thu ngân sách cũng như trong mối quan hệ mật thiết với nhu cầu chi tiêu. Nếu ước lượng các khoản thu vượt quá tiềm năng thì khi chấp hành ngân sách sẽ bị thiếu hụt hoặc mức thiếu hụt xảy ra sẽ nghiêm trọng hơn số đã dự đoán. Ngược lại, ước

lượng các khoản thu thấp hơn tiềm năng sẽ không khuyến khích khai thác nguồn thu, và số thực thu có thể sẽ cao hơn số ước lượng. Kết quả là việc chi tiêu những khoản thu vượt kế hoạch này có thể không được cân nhắc kỹ càng, và nó có thể là nguồn gốc cho những thiếu hụt trong những tài khóa sau. Như ở Pháp “vào năm 1878 những số dư ngân sách đã đưa đến chính sách giảm thuế không hợp lý... năm 1932 khoản thặng dư ngân sách đã được quốc hội biểu quyết cho việc tăng lương cựu chiến binh, những năm ngân sách tiếp theo lương của cựu binh lại trở thành gánh nặng cho ngân sách nhà nước” [4, tr.115]. Sau khi đánh giá hợp lý khả năng thu NSNN, cần phải tổ chức khai thác hiệu quả nguồn thu cho NSNN trên cơ sở hoàn thiện các công cụ sử dụng động viên nguồn thu cho ngân sách và hoàn thiện công tác hành thu.

Thứ đến, kỷ luật tài khóa tổng thể yêu cầu chi ngân sách phải được thiết lập một cách độc lập và trước khi ra quyết định chi tiêu từng phần (từng khoản mục chi tiêu ngân sách). Việc xây dựng khuôn khổ tài khóa luôn luôn là trách nhiệm của các cơ quan trung ương. Trần chi tiêu tài khóa tổng thể nên đưa vào trong các cuộc thảo luận của nội các chính phủ để phân tích tính hợp lý của chính sách tài chính trong những năm ngân sách tiếp theo. Trong quá trình lập kế hoạch, mức trần có thể được điều chỉnh sao cho phù hợp với thực tiễn kinh tế xã hội, nhưng sự điều chỉnh được kiểm chế ở mức tối thiểu để đảm bảo tính minh bạch.

- Phân bổ và sử dụng nguồn lực tài chính hiệu quả

Đối với một nền kinh tế, do nguồn lực tài chính là có giới hạn, cho nên sau khi đã thiết lập kỷ luật tài chính tổng thể, vấn đề quan trọng khi cân đối NSNN là phải phân bổ và sử dụng nguồn lực tài chính hiệu quả.

Muốn vậy, khi lập kế hoạch ngân sách chính phủ cần phải đánh đổi và lựa chọn giữa các mục tiêu chiến lược trong từng giai đoạn phát triển kinh tế xã hội. Thử thách ở đây là cấu trúc sắp xếp thể chế như thế nào để tạo ra động lực cho sự phân bổ nguồn lực theo các ưu tiên chiến lược chặt chẽ và nâng cao chất lượng thông tin cần thiết để thực hiện điều đó có hiệu quả. Có thể nói, thực hiện chiến lược này là rất khó, bởi vì hầu như nó còn tùy thuộc vào việc chính phủ có đưa ra được các luận cứ khoa học cho các quyết định chiến lược và đánh giá nguồn tài chính trong suốt thời gian thực hiện chính sách đó hay không. Điều quan trọng ở đây là chính phủ phải xây dựng các thể chế để hỗ trợ cho việc hoạch định chính sách chiến lược hợp lý.

Một khi bộ phận hành pháp soạn lập xong ngân sách, thì những giải pháp chọn lựa chính sách để thực hiện ngân sách phải được trình bày trước cơ quan lập pháp nhằm tăng tính giám sát và hiệu lực. Một sự ràng buộc quan trọng nữa đối với

những người hoạch định chính sách là yêu cầu họ phải tổng hợp tất cả những khoản chi tiêu thực tế vào ngân sách trong suốt quá trình chấp hành ngân sách và công khai khi kết thúc năm ngân sách. Tính toàn diện và minh bạch là những điều kiện cần thiết để cho kỷ luật tài chính tổng thể được tôn trọng và sử dụng nguồn lực có hiệu quả. Một công trình nghiên cứu gần đây về 20 quốc gia Mỹ Latin cho thấy rằng nâng cao tính minh bạch và toàn diện trong quản lý tài chính công sẽ kéo theo sự thiếu hụt ngân sách thấp hơn. Bản nghiên cứu cho thấy những quốc gia có tính minh bạch kém và kiểm soát chi tiêu tổng thể lỏng lẻo thì thiếu hụt ngân sách trung bình đạt 1,8% GDP, trong khi những quốc gia với tính minh bạch được liên kết với những cơ chế kiểm soát tổng thể cao nhất thì có sự thặng dư ngân sách trung bình 1,7% GDP.

2. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước để đảm bảo cân đối trong hệ thống ngân sách nhà nước

Trên góc độ hệ thống NSNN, phạm vi cân đối NSNN bao gồm cân đối NSTW và NSĐP, trong đó cân đối NSTW có vai trò rất quan trọng. Bởi lẽ (i) trong hệ thống, NSTW thường tập trung đại bộ phận những nguồn thu lớn, qua đó đảm nhận những khoản chi gắn liền với việc thực hiện các dự án có tầm chiến lược phát triển của quốc gia. Thông qua đó, NSTW không những định hướng phát triển kinh tế - xã hội nói chung mà còn định hướng sự phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; (ii) ngân sách trung ương đảm trách vai trò điều phối nguồn lực tài chính giữa các cấp ngân sách trong hệ thống ngân sách và cân đối NSNN. Còn cân đối NSĐP phải gắn liền với việc đảm bảo thực hiện các nhiệm vụ tổ chức quản lý kinh tế - xã hội của các cấp chính quyền địa phương. Với vai trò thúc đẩy kinh tế địa phương phát triển, cân đối NSĐP sẽ tạo ảnh hưởng nhất định đến các hoạt động kinh tế - xã hội trong phạm vi vùng và trên phạm vi cả nước. Như vậy, cân đối NSTW và cân đối NSĐP có sự tương tác lẫn nhau trong quá trình thu, chi NSNN. Sự tương tác này được hình thành trên cơ sở có sự thống nhất về thể chế chính trị, thống nhất về cơ sở kinh tế và sự ràng buộc bởi các nguyên tắc tổ chức hệ thống chính quyền. Cả hệ thống NSNN được cân đối tốt vừa là kết quả vừa là nguyên nhân của một nền kinh tế - xã hội ổn định. Một cấp ngân sách được điều hành tốt không chỉ liên quan đến việc ổn định, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội trong phạm vi của cấp chính quyền tương ứng quản lý, mà còn có thể góp phần vào việc điều hành ngân sách cấp khác, địa phương khác thuận lợi hơn và ngược lại. Do vậy, phân cấp quản lý NSNN là một vấn đề quan trọng trong cân đối NSNN. Và yêu cầu đặt ra là phải thiết lập nội dung phân cấp sao cho đảm bảo được mối quan hệ cân đối giữa nguồn thu và nhiệm vụ chi của các cấp ngân sách trên cơ sở phát huy được sức mạnh tổng hợp của cả hệ

thông.

- Phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách

Phân định nhiệm vụ chi nên là bước đi đầu tiên trong phân cấp quản lý NSNN. Thông thường, việc phân định nhiệm vụ chi giữa các cấp chính quyền phụ thuộc vào quan điểm quản lý, điều tiết của trung ương (yếu tố chính trị); trình độ phát triển kinh tế – xã hội của từng quốc gia; và, cũng có sự kế thừa lịch sử. Nhưng theo lý thuyết quản trị, để việc cung cấp các hàng hóa dịch vụ công đạt hiệu quả cao nhất thì nhiệm vụ chi nên được xây dựng trên cơ sở gắn liền với lợi ích và phù hợp với năng lực quản lý, điều kiện thực tế của các cấp, các địa phương. Theo đó, trong phân định nhiệm vụ chi cần lưu ý những vấn đề sau:

+ Giao cho các cấp chính quyền địa phương quản lý và cung cấp các dịch vụ công cộng mang tính chất địa phương và gắn liền với đời sống kinh tế - xã hội trên địa bàn thì chất lượng và hiệu quả cung cấp dịch vụ sẽ được tăng cường. Ngược lại, nếu địa phương phải đảm nhận những nhiệm vụ chi mà lợi ích mang lại từ khoản chi không gắn với lợi ích của địa phương, thì địa phương sẽ thiếu động lực để nâng cao chất lượng và hiệu quả cung cấp dịch vụ.

+ Khả năng ổn định kinh tế vĩ mô và điều hòa phát triển kinh tế – xã hội của chính phủ sẽ được nâng cao khi giao cho chính quyền trung ương các trách nhiệm chi đối với các nhiệm vụ thường bị thay đổi nhanh chóng, phụ thuộc vào mức độ tăng giảm của nền kinh tế và nhiệm vụ cung cấp những dịch vụ có đặc điểm giảm được chi phí nhờ qui mô.

Trên cơ sở phân định nhiệm vụ chi sẽ tiến hành phân định nguồn thu, một mặt tạo được sự tương thích giữa nhiệm vụ chi và nguồn thu được phân định trong khả năng có thể, mặt khác để góp phần xây dựng được một hệ thống thuế linh hoạt, đơn giản, hiệu quả và công bằng. Theo đó, việc ấn định chế độ thu cho các cấp chính quyền cần tôn trọng một số nguyên tắc chung như sau:

+ Nguồn thu ngân sách trung ương thường bao gồm: (i) các nguồn thu lớn gắn liền với các hoạt động kinh tế - xã hội của nhiều địa phương, gắn liền với các biện pháp quản lý mang tính quốc gia; (ii) các sắc thuế có thể thực hiện được mục đích phân phối lại trên phạm vi toàn xã hội. Tức là khoản thu chịu sự chi phối bởi chính sách ở tầm quốc gia và là kết quả của các hoạt động kinh tế của cả nước chứ không phải là kết quả của các hoạt động kinh tế – xã hội của một địa phương cụ thể; (iii) các sắc thuế mà số thu phụ thuộc vào quy mô trong việc hành thu; (iv) các sắc thuế có cơ sở tính thuế không được phân phối đồng đều giữa các khu vực (Thuế tài nguyên chẳng hạn).

+ Nguồn thu ngân sách địa phương thường bao gồm: (i) các khoản thu gắn liền với các hoạt động kinh tế - xã hội của địa phương; (ii) các khoản thu có cơ sở tính thu mang tính cố định, qua đó cho phép địa phương có thể thay đổi mức thu mà không bị thu hẹp cơ sở tính thu; (iii) các khoản thu mà việc quản lý thu đòi hỏi quá nhiều thông tin chi tiết, cụ thể về đối tượng chịu thuế, căn cứ áp dụng thuế suất (như thuế tài sản chẳng hạn).

Tuy nhiên cần lưu ý rằng, cho dù khoản thu thuộc về cấp ngân sách nào thì khoản thu đó cũng phát sinh tại một địa phương cụ thể. Do vậy, trách nhiệm tổ chức thu và nuôi dưỡng nguồn thu cần phải được phân định minh bạch bằng luật pháp để tránh tình trạng các cấp chính quyền địa phương vì chăm lo cho nguồn thu ngân sách cấp mình mà gây thiệt hại đến nguồn thu của ngân sách cấp trên. Mặt khác, phân cấp tài chính trong quản lý NSNN thể hiện qua việc chính quyền địa phương được giao những nhiệm vụ thu - chi cụ thể, có quyền tự chủ về ngân sách và quyền thực thi các chức năng hành chính trong phạm vi của địa phương mình. Quyền tự chủ cao có thể giúp địa phương huy động và phân bổ nguồn lực hiệu quả hơn. Từ đó, địa phương có sự chủ động hơn trong cân đối NSDP và làm cho việc cung cấp dịch vụ phù hợp hơn với yêu cầu của người dân ở các địa phương. Quyền tự chủ của địa phương được thể hiện qua mức độ phân cấp. Tiêu chí để đo lường mức độ phân cấp bao gồm: (i) tỷ lệ % của NSDP trong tổng chi ngân sách nhà nước; (ii) mức độ tự chủ của chính quyền địa phương trong quyết định chi tiêu; (iii) khả năng định ra các loại thuế, các khoản thu riêng của địa phương và cho phép địa phương vay nợ.

- Các khoản chuyển giao giữa chính quyền nhà nước trung ương và chính quyền nhà nước địa phương

Để đảm bảo cân đối trong hệ thống NSNN thì khi phân định thu, chi cần thiết kế nguồn thu phân định cho mỗi cấp chính quyền phải tương thích với nhiệm vụ chi mà cấp đó được giao. Tuy nhiên, trong thực tế, sự tương thích này cũng khó có thể là tuyệt đối. Hơn nữa, vì yếu tố chính trị nên ngay cả đối với những nước có hệ thống ngân sách phân cấp mạnh thì chính quyền trung ương vẫn nắm quyền kiểm soát các nguồn thu cơ bản và những nhiệm vụ chi quan trọng. Bởi lẽ, chính quyền trung ương lo ngại mất khả năng kiểm soát chính sách tài khóa với tư cách là một công cụ điều tiết vĩ mô. Mặt khác, giữa các địa phương cùng cấp vẫn thường có sự khác biệt về điều kiện kinh tế - xã hội, từ đó khả năng tạo nguồn thu và nhu cầu chi là khác nhau. Kết quả là sự mất cân đối trong hệ thống NSNN vẫn xảy ra. Chính thực tế này đòi hỏi khi cân đối NSNN cần phải có cơ chế điều hòa, chuyển giao nguồn lực giữa các cấp ngân sách một cách hợp lý. Thực chất, mỗi hệ thống chuyển

giao nguồn lực tài chính giữa trung ương và địa phương đều chứa đựng hai nội dung:

Điều hòa nguồn thu giữa chính quyền nhà nước trung ương và chính quyền nhà nước địa phương để mỗi cấp đều có thể thực hiện nhiệm vụ được giao.

Điều hòa nguồn lực tài chính giữa các vùng, các địa phương để đảm bảo tính công bằng. Trên thực tế, do nguồn lực tài chính có hạn nên nhà nước không thể thực hiện giải pháp phát triển đồng đều tất cả các vùng, các địa phương ngay cùng một lúc. Nhưng cũng không thể để tồn tại mức chênh lệch quá lớn giữa các vùng, các địa phương mà cần thiết phải có sự điều hòa để thu hẹp dần sự cách biệt giữa các vùng, các địa phương về cả tiềm lực phát triển kinh tế và mức độ thu, chi NSNN nói riêng.

Theo kinh nghiệm các nước, điều hòa và chuyển giao nguồn lực tài chính giữa các cấp ngân sách để đảm bảo cân đối trong hệ thống NSNN có thể được thực hiện thông qua NSTW hoặc qua quỹ điều hòa ngân sách, trên cơ sở đó: (i) điều tiết bớt nguồn thu từ địa phương có khả năng tài chính dồi dào; (ii) để lại nguồn thu, trợ cấp và bổ sung nguồn thu cho địa phương nghèo. Trong đó, bao gồm cả các khoản chi trả để có được sự đồng nhất về năng lực tài chính của các cấp chính quyền (bổ sung cân đối ngân sách) và trợ cấp có mục đích đặc biệt (bổ sung có mục tiêu). Trợ cấp có mục đích đặc biệt không chỉ giúp điều hòa ngân sách, mà còn là công cụ quan trọng để trung ương truyền tải các chính sách quan trọng, có tầm ảnh hưởng rộng trong phạm vi cả nước tới các địa phương.

- Vay nợ của chính quyền địa phương

Để phát triển kinh tế - xã hội của địa phương theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa, cần phải có một hệ thống cơ sở hạ tầng tương xứng. Một sự trì hoãn đầu tư vào cơ sở hạ tầng có thể làm chậm tốc độ tăng trưởng kinh tế, gây tác động trực tiếp đến đời sống của người dân do ít có cơ hội kiếm việc làm và thu nhập giảm sút. Thực tế này đã đặt ra nhu cầu vốn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng của các địa phương rất lớn và làm cho ngân sách địa phương thường xuyên rơi vào tình trạng mất cân đối. Cho nên, trong nền kinh tế thị trường, tiếp cận công cụ vay nợ sẽ giúp cho các chính quyền địa phương chủ động hơn trong việc cân đối nguồn lực tài chính, khắc phục sự thiếu hụt vốn để việc cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cho xã hội không bị gián đoạn. Qua đó, góp phần kích thích kinh tế - xã hội của địa phương phát triển và tạo ra sự công bằng giữa các thế hệ. Lợi ích mang lại của các dự án cơ sở hạ tầng được đầu tư của chính quyền địa phương thường phát huy trong thời gian dài, không chỉ những người dân đang sống trong hiện tại ở địa phương hưởng dịch vụ từ các dự án đó mà các thế hệ sau này cũng vẫn hưởng được những lợi ích đó. Vì thế, việc vay nợ của chính quyền địa phương trở thành công cụ hữu

hiệu để thực hiện phân bổ chi phí đầu tư gắn kết đồng thời với việc khai thác và hưởng thụ lợi ích từ dự án.

Tuy nhiên, vay nợ của chính quyền địa phương cũng có những mặt trái của nó: (i) vay nợ sẽ tạo áp lực gia tăng lãi suất, từ đó chèn ép đầu tư của khu vực tư; (ii) gánh nặng nợ nần đặt lên vai thế hệ tương lai nếu vay nợ quá mức và quản lý chi tiêu công kém hiệu quả. Do vậy, chính sách vay nợ của chính quyền địa phương cần phải được thiết lập sao cho phát huy tối đa những mặt tích cực và hạn chế đến mức có thể những mặt tiêu cực nói trên. Cũng vì lý do này mà mặc dầu trên thực tế, có ít nhất 3 kênh khác nhau để chính quyền địa phương có thể vay nợ, đó là: vay từ ngân sách trung ương; vay từ các trung gian tài chính; vay trực tiếp trên thị trường vốn thông qua phát hành trái phiếu. Song ngày nay ở hầu hết các nền kinh tế thị trường, vay nợ của chính quyền địa phương chủ yếu được thực hiện thông qua kênh phát hành trái phiếu địa phương. Kênh vay nợ này đòi hỏi chính quyền địa phương phải tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm trong việc phân bổ sử dụng vốn, và phải chịu sự giám sát chặt chẽ từ công chúng. Và lại, thông qua hoạt động của thị trường trái phiếu địa phương, địa phương có thể linh hoạt hơn trong cân đối ngân sách cấp mình.

Về phía chính phủ, vấn đề cần phải quan tâm nhất khi cho phép địa phương vay nợ là phải đặt hoạt động vay nợ của các địa phương trong chiến lược quản lý nợ công và nợ quốc gia, thiết lập cơ chế giám sát để hạn chế tâm lý ỷ lại và sự cố ý làm liều của các địa phương.

3. Bội chi ngân sách nhà nước

3.1. Khái niệm và nguyên nhân bội chi ngân sách nhà nước

Bội chi NSNN là tình trạng chi NSNN vượt quá thu NSNN trong một năm, là hiện tượng NSNN không cân đối thể hiện trong sự so sánh giữa cung và cầu về nguồn lực tài chính của nhà nước.

Ngày nay bội chi NSNN đã trở thành hiện tượng phổ biến không chỉ đối với những quốc gia đang phát triển mà còn đối với cả những quốc gia phát triển. Thực tế này xuất phát từ những nguyên nhân sau:

- Các nguyên nhân khách quan

+ Do kinh tế suy thoái mang tính chu kỳ. Kinh tế suy thoái thì sẽ làm cho nguồn thu NSNN sút giảm, nhu cầu chi tiêu gia tăng (trợ cấp xã hội, những khoản chi để phục hồi nền kinh tế), kết quả NSNN cũng có thể bị bội chi.

+ Thiên tai, tình hình bất ổn của an ninh thế giới. Tình hình bất ổn của an ninh

thế giới và diễn biến phức tạp của thiên tai sẽ làm gia tăng nhu cầu chi cho quốc phòng và an ninh trật tự xã hội, gia tăng nhu cầu chi NSNN để khắc phục hậu quả của thiên tai.

- Các nguyên nhân chủ quan

+ Do quản lý và điều hành NSNN bất hợp lý. Quản lý và điều hành NSNN bất hợp lý được thể hiện qua việc đánh giá và khai thác nguồn thu chưa tốt; phân bổ và sử dụng NSNN còn nhiều bất cập, gây thất thoát, lãng phí nguồn lực tài chính nhà nước; phân cấp quản lý NSNN chưa khuyến khích địa phương nỗ lực trong khai thác nguồn thu và phân bổ chi tiêu hiệu quả. Kết quả là thu NSNN không đủ để trang trải nhu cầu chi tiêu.

+ Do nhà nước chủ động sử dụng bội chi như một công cụ sắc bén của chính sách tài khóa để kích cầu, khắc phục tình trạng suy thoái của nền kinh tế.

+ Do cách đo lường bội chi.

3.2. Đo lường mức bội chi ngân sách nhà nước

Về mặt kỹ thuật, NSNN có bội chi hay không, bội chi nhiều hay ít, còn tùy thuộc vào cách đo lường bội chi NSNN. Cũng cần nhấn mạnh rằng, không có hệ thống thông tin kinh tế nào là hoàn hảo. Mỗi khi nhìn thấy một con số nào đó được báo cáo trên các phương tiện thông tin thì điều quan trọng là phải biết nó được tính như thế nào và những gì bị bỏ qua. Điều này đặc biệt đúng với bội chi NSNN. Có ba yếu tố ảnh hưởng đến kết quả đo lường bội chi NSNN: (i) phạm vi tính bội chi NSNN; (ii) việc xác định các khoản thu, chi trong cân đối NSNN; (iii) thời gian ghi nhận thu – chi NSNN.

(1) Phạm vi tính bội chi ngân sách nhà nước

Tùy theo phạm vi xác định bội chi NSNN là bội chi toàn diện, bội chi của chính phủ hay bội chi ngân sách trung ương, kết quả đo lường bội chi NSNN sẽ khác nhau.

- Bội chi ngân sách toàn diện

Theo WB, khu vực công bao gồm:

- Chính phủ trung ương và các bộ;
- Các cấp chính quyền địa phương;
- Ngân hàng trung ương;

- Các thể chế độc lập, nhưng nguồn vốn hoạt động của nó do ngân sách nhà nước quyết định (trên 50% vốn thuộc sở hữu nhà nước) và trong trường hợp vỡ nợ nhà

nước phải trả nợ thay cho thể chế đó.

Như vậy, khi các thể chế trong khu vực công vỡ nợ, hoặc không vỡ nợ nhưng chính phủ thanh toán thay trong trường hợp muốn tái cấu trúc lại các thể chế này, thì trách nhiệm thanh toán cuối cùng thuộc về chính phủ. Và khi đó, khoản thanh toán nợ này nếu thực tế phát sinh trong năm thì được tính vào chi NSNN của năm thanh toán. Từ đó, bội chi ngân sách toàn diện bao gồm mức bội chi được xác định cho toàn bộ khu vực công. Đây là thước đo rộng nhất để xác định mức bội chi.

- Bội chi ngân sách chính phủ

Khác với WB, IMF lại cho rằng để phân biệt chính sách tài khóa với chính sách tiền tệ, đồng thời làm cơ sở đối chiếu giữa thống kê tài chính tiền tệ với thống kê tài chính chính phủ thì phạm vi xác định bội chi chỉ nên giới hạn trong khu vực chính phủ. Theo sổ tay Thống kê Tài chính Chính phủ của IMF, khái niệm chính phủ gồm tất cả các cấp chính quyền mà không bao gồm hoạt động ngân hàng trung ương, cho dù nó có trực thuộc chính phủ hay không. Tại mỗi cấp chính quyền, bên cạnh quỹ NSNN còn có các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách và hoạt động bảo hiểm xã hội. Các quỹ này được trợ cấp một phần lớn từ NSNN. Do vậy, bội chi ngân sách chính phủ theo nghĩa rộng là số bội chi của các cấp chính quyền với các hoạt động mang đầy đủ sự cam kết và bảo lãnh của NSNN bao phủ tất cả các quỹ nói trên. Nhưng nếu hiểu theo nghĩa hẹp, bội chi ngân sách chính phủ chỉ bao gồm bội chi của các cấp chính quyền liên quan đến hoạt động của quỹ ngân sách nhà nước mà thôi.

- Bội chi ngân sách trung ương

Một số quốc gia khi tính bội chi NSNN chỉ tính bội chi liên quan đến hoạt động NSNN do chính quyền trung ương trực tiếp thực hiện. Đi đôi với quan điểm này là việc không cho phép NSDP bội chi. Cách xác định phạm vi tính bội chi ngân sách hẹp như vậy là nhằm thiết lập kỷ luật tài chính tổng thể trong điều kiện năng lực quản lý có nhiều hạn chế. Luật ngân sách nhà nước Việt Nam năm 2002 hiểu theo nghĩa này.

(2) Xác định các khoản thu, chi trong cân đối ngân sách nhà nước

Khi tính bội chi NSNN cần cân nhắc có nên đưa một số các khoản thu chi có tính đặc thù, bên cạnh các khoản thu, chi NSNN thông thường vào công thức tính hay không, vì mức độ ảnh hưởng đến việc thực hiện mục tiêu tài khóa và kết quả thu được rất khác nhau. Vấn đề này có ảnh hưởng tới các biện pháp, chính sách cân đối. Chẳng hạn, hiện có nhiều tranh luận liệu có nên đưa các khoản thu từ vay nợ của chính phủ, viện trợ ODA, các khoản chi trả nợ gốc ... vào trong cân đối NSNN hay không?

- Trên thực tế, tùy thuộc vào mục đích chính trị, mục tiêu của chính sách tài khóa... mỗi nền kinh tế sẽ có những quan điểm khác nhau về vấn đề này.

Chẳng hạn, khoản vay nợ qua phát hành trái phiếu và viện trợ (nếu có) có nên ghi vào cân đối NSNN hay không thì câu trả lời đôi khi là khác nhau giữa các quốc gia. Nhật Bản ghi các khoản này vào số thu NSNN hàng năm, trong khi Mỹ thì đưa các khoản này để xử lý bội chi NSNN... Việc ghi các khoản này vào số thu NSNN hàng năm để cân đối NSNN nổi lên 2 vấn đề cần xem xét: (i) nếu đưa các khoản này vào cân đối NSNN, thì sẽ làm cho mức bội chi NSNN trở nên nhỏ hơn. Ở mức độ nào đó, đây cũng là cách để các nhà chính trị vẽ lại bức tranh NSNN cho tốt hơn, qua đó không làm mất đi tín nhiệm đối với cử tri về năng lực quản lý chính phủ; (ii) tuy vậy, việc đưa khoản này vào cân đối NSNN sẽ làm gia tăng rủi ro tiềm ẩn đối với cân đối NSNN, tính ổn định của NSNN không cao. Và gánh nặng nợ là mối đe dọa lớn đến tính ổn định của nền tài chính quốc gia trong dài hạn.

- Ngoài ra, mục đích sử dụng báo cáo về bội chi NSNN cũng ảnh hưởng đến việc quyết định các khoản thu, chi trong cân đối NSNN

+ Nếu báo cáo được sử dụng cho mục đích đánh giá sự tích lũy của chính phủ cho nhu cầu đầu tư phát triển thì bội chi NSNN là bội chi ngân sách vắng lai.

Bội chi ngân sách vắng lai = Thu thường xuyên – Chi thường xuyên

+ Nếu báo cáo được sử dụng cho mục đích đánh giá tình hình ngân sách tổng thể của nhà nước và tác động của nó đến môi trường kinh tế vĩ mô (tình hình lưu thông tiền tệ, cầu trong nước và cán cân thanh toán quốc tế) thì bội chi NSNN là bội chi ngân sách qui ước (bội chi ngân sách thông thường).

Bội chi ngân sách qui ước = Thu thường xuyên và viện trợ không hoàn lại – tổng chi (bao gồm cả cho vay thuận)

Trong đó: Cho vay thuận = Số cho vay ra – Số thu hồi nợ gốc

Tuy nhiên, cách tính này chưa cho phép phân tích sự tác động của bội chi NSNN đến tổng cầu cũng như sự phân bổ nguồn lực và tái phân phối thu nhập trong nền kinh tế. Cùng một mức bội chi như nhau nhưng nếu cơ cấu thu, chi và nguồn bù đắp bội chi khác nhau thì tác động hoàn toàn khác nhau. Mặt khác, IMF khuyến cáo rằng khi phân tích ngân sách để lập dự toán thì chỉ nên coi các nguồn viện trợ, kể cả viện trợ không hoàn lại, là nguồn bù đắp thâm hụt như các khoản vay nợ. Vì các khoản viện trợ thường không có kế hoạch chắc chắn, không ổn định, nếu lập dự toán chi ngân sách có tính đến các khoản viện trợ có thể sẽ phải điều chỉnh chi NSNN trong quá trình thực hiện, gây những tác động tiêu cực đến hoạt động ngân sách. Chúng tôi cũng đồng ý với cách nhìn nhận này.

+ Nếu báo cáo được sử dụng cho mục đích đánh giá tính bền vững tài khóa thì bội chi ngân sách căn bản sẽ thích hợp.

Bội chi ngân sách căn bản = Bội chi ngân sách qui ước – Chi trả lãi

Với các tính này, nếu chính phủ có các quyết định thu – chi làm giảm bội chi ngân sách căn bản, thì số chi cho hoạt động của chính phủ trong cung cấp hàng hóa, dịch vụ công sẽ ít đi. Nếu chính phủ mở rộng các nhu cầu tài chính của mình và làm tăng chi trả lãi thì có nghĩa là chính phủ đang vắt kiệt các cơ hội chi thường xuyên không bắt buộc cũng như chi đầu tư để có thể cải thiện hệ thống giáo dục, y tế, cơ sở hạ tầng... Nói cách khác, quyết định bội chi ở mức nào, như thế nào có liên quan đến việc xác định các lựa chọn, đánh đổi giữa một mặt là lợi ích của việc đi vay, chi phí cho việc đi vay và mặt khác là lợi ích của việc tăng những khoản chi không bắt buộc.

+ Trong trường hợp muốn so sánh với quốc gia khác trong bối cảnh mức độ lạm phát của hai quốc gia là khác nhau, hoặc khắc phục tình trạng bội chi bị đánh giá quá cao do lạm phát (đặc biệt là đối với những nước có mức lạm phát và nợ công cao) thì bội chi NSNN là bội chi ngân sách nghiệp vụ. Bởi vì, lạm phát sẽ làm giảm giá trị thực số dư nợ danh nghĩa của khu vực công, khi chính phủ trả lãi tiền vay thì một phần trong đó mang tính chất hoàn lại tiền gốc đã bị trượt giá theo năm tháng cho chủ thể cho vay. Khi tính bội chi NSNN nếu phần này không được loại ra thì mức bội chi thực chất đã bị đánh giá cao hơn mức bội chi thực sự.

Bội chi ngân sách nghiệp vụ = Bội chi ngân sách qui ước – trả lãi do lạm phát = Bội chi ngân sách căn bản + trả lãi thực

- **Theo thông lệ quốc tế, thu trong cân đối NSNN** bao gồm các khoản thu vào quỹ NSNN mà khoản thu đó không kèm theo, không làm phát sinh nghĩa vụ hoàn trả trực tiếp. **Chi trong cân đối NSNN** là các khoản chi ra từ NSNN được đảm bảo bằng các nguồn thu NSNN trong cân đối. Điều này cũng có nghĩa là những khoản chi của nhà nước nhưng do các nguồn khác đảm nhiệm thì không tính vào chi trong cân đối NSNN. Như vậy, theo thông lệ quốc tế, thu trong cân đối NSNN bao gồm: các khoản thu thuế, phí và các khoản thu khác (kể cả viện trợ không hoàn lại) mà không bao gồm các khoản vay trong và ngoài nước. Chi trong cân đối NSNN bao gồm chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, các khoản chi khác, chi trả lãi vay mà không bao gồm chi trả nợ gốc tiền vay. Chi trả lãi tiền vay cần được xếp vào chi NSNN vì nó là hệ quả của việc điều hành chính sách NSNN có bội chi và được chính nguồn thu trong cân đối NSNN đảm bảo.

(3) Xác định thời gian ghi nhận thu, chi ngân sách nhà nước

Việc phân định thời gian ghi nhận thu, chi NSNN trong cân đối hợp lý sẽ giúp cho chính phủ tổng kết và đánh giá tình hình tài chính của quốc gia, qua đó có biện pháp điều chỉnh kịp thời, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực công. Trên thực tế, xác định thời gian ghi nhận thu – chi NSNN tùy thuộc vào qui tắc kế toán chính phủ được áp dụng là kế toán thực thu - thực chi hay kế toán dồn tích. Và chính qui tắc kế toán được áp dụng sẽ ảnh hưởng đến kết quả đo lường bội chi NSNN trong từng tài khóa. Với kế toán thực thu – thực chi, nghiệp vụ kinh tế phát sinh chỉ được ghi chép vào sổ sách kế toán khi thực sự có phát sinh thu chi tiền tệ. Trong khi đó, với kế toán dồn tích thì bất kỳ nghiệp vụ kinh tế nào phát sinh cũng phải được ghi nhận đúng với bản chất của vấn đề.

Tóm lại, NSNN là một công cụ tài chính quan trọng để nhà nước thực hiện chức năng và vai trò của mình. Điều hành hoạt động NSNN có sự đan xen giữa yếu tố chính trị, yếu tố kinh tế và quản trị tài chính. Bởi thế, việc xác định phạm vi, xác định các khoản thu, chi trong cân đối khi đo lường mức bội chi NSNN và qui tắc kế toán chính phủ nào được sử dụng sẽ phụ thuộc vào:

- + Việc xác định vai trò của nhà nước;
- + Mục đích chính trị và mục đích sử dụng báo cáo;
- + Mục tiêu của chính sách tài khóa;
- + Năng lực quản lý của các cấp chính quyền;
- + Bối cảnh kinh tế – xã hội.

Do vậy, để phù hợp với bối cảnh hội nhập, theo chúng tôi:

+ Về phạm vi, cân đối NSNN nên giới hạn trong phạm vi quỹ NSNN - quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của nhà nước. Tuy nhiên, cần phải xác định rõ phạm vi NSNN trên cơ sở đảm bảo tính toàn diện của NSNN.

+ Việc xác định các khoản thu, chi trong cân đối NSNN: Tùy vào hoàn cảnh cụ thể và mục đích của việc xác định bội chi NSNN, mỗi quốc gia có thể có qui định riêng cho phù hợp trên cơ sở vẫn tuân thủ nguyên lý chung của thông lệ quốc tế, nhằm tạo điều kiện cho tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế tốt hơn.

+ Về qui tắc kế toán chính phủ: Nếu năng lực quản lý đáp ứng được thì sử dụng qui tắc kế toán dồn tích sẽ góp phần đảm bảo cho cân đối NSNN đạt được tính bền vững.

3.3. Xác định mức độ và giới hạn bội chi ngân sách nhà nước

Trong nền kinh tế thị trường, nhà nước cần phải tổ chức điều hành chính sách kinh tế vĩ mô, can thiệp hợp lý và đúng cách vào nền kinh tế theo hướng kích thích kinh tế tăng trưởng, khắc phục những khiếm khuyết của cơ chế thị trường, đảm bảo các yêu cầu phát triển bền vững, bảo đảm sự công bằng và bảo vệ môi trường trong quá trình phát triển. Muốn vậy, nhà nước cần sử dụng tổng hợp các công cụ kinh tế tài chính vĩ mô, trong đó NSNN (đặc biệt là chi NSNN) là một công cụ quan trọng. Trong trường hợp này, chi NSNN không thể chỉ bó hẹp trong phạm vi tổng thu trong cân đối. Ngược lại, tùy bối cảnh cụ thể, nhà nước có thể chấp nhận có bội chi. Mở rộng chi NSNN trong giới hạn có thể kiểm soát được và sử dụng bội chi một cách hợp lý, hiệu quả sẽ góp phần kích thích kinh tế tăng trưởng, tạo công ăn việc làm, vừa tạo sự an toàn tài chính. Chấp nhận bội chi để tác động vào tổng cầu trên thực tế đã được nhiều quốc gia áp dụng (Nhật Bản 1993-2003; Trung Quốc 1998 và Việt Nam 1999...), mặc dầu mức độ thành công của mỗi nước khác nhau tùy thuộc vào bối cảnh cụ thể và khả năng vận dụng của từng nước. Sự xuất hiện của bội chi trong trường hợp này là cần thiết, khách quan và chủ động.

Kinh nghiệm quản lý ở các nước Mỹ Latin những năm 80, ở các nước Châu Á những năm 90 cho thấy: nếu tỷ lệ thâm hụt cán cân ngoại thương > 5% GDP thì sẽ dễ đưa quốc gia rơi vào tình trạng khủng hoảng nợ và khủng hoảng cán cân thanh toán quốc tế. Sự chênh lệch giữa tiết kiệm và đầu tư của khu vực tư nhân nên nhà nước không thể kiểm soát được một cách trực tiếp; nhà nước chỉ có thể kiểm soát trực tiếp được (T-G). Do vậy, để tạo sự chủ động và thận trọng nhằm kiểm soát được cán cân ngoại thương, bội chi NSNN không được vượt quá 5% GDP. Tuy nhiên trên thực tế, tùy tình hình cụ thể của mỗi quốc gia về khả năng kiểm soát tiết kiệm và đầu tư của khu vực tư thì 5% GDP thâm hụt cán cân ngoại thương cũng như bội chi NSNN không phải là giới hạn quá “cứng”.

Để kiểm soát tỷ lệ bội chi/ GDP thì mức bội chi dự kiến phải tạo ra được mức gia tăng nhu cầu tiêu dùng hoặc đầu tư trực tiếp để kích thích và làm tăng năng lực sản xuất kinh doanh, qua đó thúc đẩy kinh tế tăng trưởng mạnh và bền vững. Muốn vậy, bội chi NSNN nên được sử dụng vào những công việc khởi đầu của một loạt chu kỳ sản xuất kinh doanh liên tiếp. Lúc này bội chi có tác dụng đưa nền kinh tế vào một vòng xoáy tích cực của các hoạt động sản xuất kinh doanh, tạo ra nhiều công ăn việc làm mới, gia tăng quy mô GDP. Nói cách khác, bội chi nên được sử dụng cho chi đầu tư phát triển.

3.4. Các biện pháp xử lý bội chi ngân sách nhà nước

Để đối phó tình trạng bội chi NSNN, trước hết phải thực hiện các giải pháp có

tính chiến lược lâu dài là thúc đẩy kinh tế phát triển, khơi dậy các tiềm năng kinh tế và phân bổ có hiệu quả các nguồn lực của xã hội. Thứ đến, thực hiện chính sách điều chỉnh các quan hệ phân phối nguồn lực tài chính nhà nước như: tăng thuế, cắt giảm chi tiêu, phát hành tiền, vay nợ. Mỗi một giải pháp xử lý bội chi NSNN đều có những ưu nhược điểm nhất định và có mối quan hệ tương tác lẫn nhau. Do vậy, tùy tình hình thực tế để lựa chọn giải pháp và thiết kế liều lượng phối hợp giữa các giải pháp thích hợp với bối cảnh kinh tế – xã hội, sao cho phát huy tối đa những mặt tích cực và hạn chế đến mức có thể các tác động tiêu cực của chúng để đạt được lợi ích tổng thể cao nhất.

- Tăng thuế

Tăng thuế có hai cách: (i) thứ nhất là tăng thuế suất. Về mặt lý thuyết biện pháp này có thể giúp tăng thu NSNN ngay; nhưng về mặt chính trị không hợp lòng dân, và xét về lâu dài lại ảnh hưởng tiêu cực đến tình hình kinh tế – tiền tệ. Trên thực tế, tăng thuế suất có khả năng hay không còn phụ thuộc vào sức chịu đựng của nền kinh tế, hiệu quả hoạt động của hệ thống quản lý thu và hiệu suất của từng sắc thuế, cả thuế trực thu lẫn thuế gián thu. Trong thập niên 1970, nhà kinh tế học người Mỹ - Laffer - đã đề thi hóa hai tác động trái ngược nhau của việc tăng thuế trực thu tùy theo mức thuế suất áp dụng qua đường cong Laffer. Theo đó, khi còn ở trong vùng có thể chịu đựng được, tăng thuế suất thuế trực thu sẽ làm tăng thu NSNN, kích thích kinh tế tăng trưởng. Nhưng khi vượt quá giới hạn chịu đựng của nền kinh tế, tăng thuế suất trực thu sẽ làm giảm nguồn thu của NSNN. Vì thuế suất trực thu cao sẽ thúc đẩy trốn thuế, không kích thích kinh tế tăng trưởng. (ii) thứ hai là mở rộng và nuôi dưỡng nguồn thu, chống thất thu có hiệu quả. Biện pháp này không những giúp tăng thu NSNN mà còn đảm bảo sự công bằng về nghĩa vụ đóng góp cho NSNN. Tuy nhiên, biện pháp này khó thực hiện và phải triển khai trong một thời gian khá dài, cũng như cần phải có sự phối hợp đồng bộ với hệ thống các chính sách khác mới phát huy tác dụng.

- Thiết lập chính sách chi hiệu quả và cắt giảm chi ngân sách nhà nước

Đối với các nước đang phát triển, tiết kiệm của nền kinh tế bị hạn chế bởi yếu tố thu nhập bình quân đầu người. Bởi vậy, để duy trì sự tăng trưởng kinh tế và mở rộng đầu tư, đòi hỏi nhà nước phải gia tăng tiết kiệm NSNN trên cơ sở kết hợp chính sách thuế và chi NSNN. Tuy nhiên, có công trình nghiên cứu đã khẳng định, nếu tiết kiệm của khu vực nhà nước tăng thêm 1USD thì tiết kiệm của khu vực tư nhân giảm ít nhất 50cent. Và có công trình nghiên cứu khác đã kết luận, ở các nước đang phát triển cứ 1USD tăng thêm trong tiết kiệm của NSNN nhờ cắt giảm chi thì chỉ làm giảm 16-50cent trong tiết kiệm của khu vực tư nhân; còn nếu 1USD tăng thêm trong tiết kiệm

NSNN là do tăng thuế, thì tiết kiệm của khu vực tư nhân lại giảm từ 48-60cent. Như vậy, bên cạnh biện pháp tăng thuế một cách hợp lý, cần phải thiết lập một chính sách chi NSNN hiệu quả. Trong trường hợp buộc phải lựa chọn giữa tăng thuế hay giảm chi, thì theo nghiên cứu trên, việc cắt giảm chi NSNN sẽ ít ảnh hưởng tiêu cực đến tiết kiệm của khu vực tư nhân hơn. Tuy nhiên, việc cắt giảm chi NSNN chỉ có tác dụng tích cực khi nhà nước cắt giảm những khoản chi tiêu lãng phí, bất hợp lý, các khoản chi bao cấp cho xã hội và DNNN trên cơ sở xã hội hóa việc cung cấp các dịch vụ công và cải cách khu vực kinh tế nhà nước. Như vậy, cần phải phân biệt giữa lãng phí với việc tăng chi để kích cầu; giữa tính hiệu quả, tiết kiệm với việc cắt giảm chi NSNN một cách tùy tiện.

- Phát hành tiền

Kinh nghiệm của các nước trên thế giới cho thấy bằng hình thức trực tiếp hay gián tiếp, nhà nước đều sử dụng một phần tiền phát hành để bù đắp bội chi. Biện pháp này sẽ giúp cho chính phủ huy động nhanh nguồn vốn để cân đối NSNN mà không tốn kém nhiều chi phí hành thu. Tuy nhiên, nếu NHTW phát hành trực tiếp để cho chính phủ vay thì khả năng kiểm soát lạm phát ở giai đoạn sau cho vay sẽ khó khăn hơn. Về phía nền kinh tế, phát hành tiền lúc này là một loại “thuế lạm phát” tạo ra sự phân phối thu nhập lũy thoái đối với các đối tượng có thu nhập cố định, và đặc biệt là làm cho nền kinh tế có thể phải gánh chịu phí tổn rất lớn do lạm phát có thể tăng cao và suy thoái kinh tế. Nhưng cũng xin được bình luận thêm rằng, phát hành tiền để bù đắp bội chi NSNN - đặc biệt là phát hành gián tiếp - không phải bao giờ cũng chứa đựng nguy cơ lạm phát, tác động tiêu cực đến kinh tế, chính trị và xã hội. Nếu phát hành tiền ở mức hợp lý, phù hợp với diễn biến của nền kinh tế, và sử dụng tiền phát hành một cách hiệu quả, tạo ra năng lực sản xuất mới thì sẽ không những không làm tăng lạm phát mà còn loại bỏ được sự chèn lấn đầu tư đối với khu vực tư, thúc đẩy kinh tế tăng trưởng. Bởi vậy, theo khuyến cáo của WB, ngày nay chính phủ của các nền kinh tế thị trường đã loại bỏ hẳn biện pháp phát hành tiền trực tiếp để cân đối NSNN, mà thay vào đó là phát hành gián tiếp. Nghĩa là NHTW thực hiện cơ chế cho chính phủ vay và được đảm bảo bằng trái phiếu chính phủ.

- Vay nợ

Vay nợ bao gồm:

+ Vay nợ trong nước

Vay nợ trong nước được thực hiện thông qua việc chính phủ phát hành trái phiếu trên thị trường tài chính trong nước. Ngoài ưu điểm dễ triển khai và giúp chính phủ tránh bị ảnh hưởng hoặc o ép từ bên ngoài, bù đắp thâm hụt ngân sách bằng biện

pháp này còn cung cấp cho thị trường tài chính một khối lượng hàng hóa có quy mô lớn, chất lượng cao, ít rủi ro. Tuy nhiên, khả năng mà công chúng trong nước có thể cho nhà nước vay bị giới hạn trong phạm vi lượng tiết kiệm của khu vực tư; mặt khác, nhu cầu vay nợ của chính phủ sẽ đẩy lãi suất thị trường trong nước tăng lên, tạo ra sự chèn lấn đầu tư đối với khu vực tư.

+ Vay nợ nước ngoài

Bao gồm vay từ nguồn vốn ODA, phát hành trái phiếu nhà nước trên thị trường tài chính quốc tế...Vay nước ngoài sẽ khắc phục được hạn chế chèn lấn đầu tư của biện pháp vay công chúng trong nước, đặc biệt vay từ nguồn ODA còn có ưu điểm là lãi suất thấp, thời hạn vay dài. Tuy nhiên, vay nước ngoài sẽ phải phụ thuộc vào đối tác cho vay, chịu sự ràng buộc, áp đặt bởi nhiều điều kiện từ phía chủ thể này. Mặt khác, việc gia tăng vay nợ nước ngoài trước mắt sẽ làm cho đồng nội tệ lên giá, ảnh hưởng tiêu cực đến hoạt động xuất khẩu, tình trạng cán cân thanh toán quốc tế. Trong dài hạn, có thể gia tăng áp lực khủng hoảng nợ.

Nhìn chung, vay nước ngoài hay vay trong nước đều phải tính đến hiệu ứng “lãi mẹ đẻ lãi con”. Càng vay nợ, càng gia tăng gánh nặng nợ từ phía chính phủ. Nói cách khác, nếu bội chi ngân sách kéo dài và không kiểm soát được, thì bội chi ngân sách tự nuôi dưỡng chính nó. Bội chi NSNN dẫn đến gia tăng vay nợ; vay nợ gia tăng đưa đến chi trả lãi nợ nhiều hơn; chi trả lãi nợ nhiều hơn lại dẫn đến bội chi NSNN lớn hơn, như trường hợp của Mỹ trong suốt thập niên 1980. Ngoài ra, vay nợ nhiều tạo áp lực buộc nhà nước phải tăng thuế trong tương lai để trả nợ vay, gây tổn thất về tính hiệu quả của việc đánh thuế. Chính vì những lý do trên, quản lý nợ công và cân đối NSNN có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Liên quan đến vấn đề này thì việc thiết lập một thị trường trái phiếu nhà nước hiệu quả rất quan trọng. Thị trường trái phiếu nhà nước hoạt động hiệu quả sẽ giúp chính phủ có cơ chế tài trợ chi tiêu của mình một cách chủ động mà không cần phải dựa vào NHTW để bù đắp thâm hụt. Hơn nữa, thị trường trái phiếu nhà nước hoạt động hiệu quả còn giúp các nhà quản lý nợ có thể giảm thiểu chi phí và rủi ro trong trung và dài hạn.

3.5. Bội chi ngân sách nhà nước và nợ công

Nợ công vừa là kết quả của tình trạng bội chi NSNN, vừa có thể là nguyên nhân làm gia tăng bội chi NSNN trong tương lai. Hiện có nhiều quan điểm khác nhau về xác định nợ công. Các sách giáo khoa về kinh tế học, cũng như Michael Parkin, giáo sư Trường Quản Lý Nhà Nước Kenedy thuộc đại học Harvard, đều cho rằng nợ công là nợ của chính phủ. Nợ của chính phủ là tổng số tiền chính phủ đã vay mượn từ các hộ gia đình, các doanh nghiệp trong nước và từ các chủ thể khác ở nước ngoài. Nó chính là lượng tích lũy của tất cả các khoản bội chi ngân sách trong

quá khứ trừ đi tất cả những khoản thặng dư ngân sách trong quá khứ. Như vậy, khái niệm này đứng trên giác độ chủ thể đi vay và mối quan hệ giữa bội chi NSNN với nợ công để xem xét vấn đề. Với cách nhìn này, chúng ta thấy rõ rằng NSNN càng bội chi, nợ công sẽ càng gia tăng. Tuy nhiên, đứng trên giác độ nghĩa vụ chi trả thì khái niệm này chưa bao quát được những khoản nợ do các chủ thể khác vay nhưng được chính phủ bảo lãnh thanh toán. Ở khía cạnh này, theo chúng tôi, lại rất cần thiết khi bàn đến quản lý nợ công, đặc biệt là đối với thực tiễn của Việt Nam: các doanh nghiệp Việt Nam khó có khả năng vay nước ngoài nếu không được Chính phủ bảo lãnh. Một khi chính phủ đã bảo lãnh thanh toán thì trách nhiệm thanh toán cuối cùng thuộc về chính phủ. Như vậy, nếu doanh nghiệp không thanh toán được chính phủ sẽ phải trả nợ thay. Từ đó tạo áp lực đối với cân đối NSNN của năm phát sinh khoản thanh toán nợ.

Hoặc, theo định nghĩa được đăng tải trên các trang web chuyên về tài chính[46], nợ công là số tiền mà chính quyền ở tất cả các cấp (trung ương, liên bang, địa phương...) nợ các chủ thể khác. Khái niệm này còn khá là khái quát, và cũng chưa làm rõ: các khoản nợ của các doanh nghiệp thuộc khu vực công và tư, mà được chính quyền bảo lãnh, có được xem là nợ công hay không?

Các cuộc khủng hoảng tài chính – tiền tệ ở Mêhicô, Đông Á 1997, Nga, Brasil và đặc biệt là Achentina trong những năm gần đây lại càng làm cho chính phủ của các nền kinh tế nhận thấy rằng: ở mức độ nhất định và trong bối cảnh nào đó chính phủ cũng phải chịu trách nhiệm đối với sự vay mượn của khu vực tư bởi vì sự vỡ nợ của khu vực này cũng sẽ ảnh hưởng đến thứ tự xếp hạng tín nhiệm của quốc gia.

Từ những phân tích trên và vì tầm quan trọng của việc xác định nợ công, theo chúng tôi, khi đưa ra khái niệm nợ công cần đáp ứng các yêu cầu sau:

- **Tính chính xác** nhằm tránh sự mơ hồ và tranh cãi về việc đưa vào hoặc loại trừ những khoản mục đặc biệt.
- **Tính rõ ràng** giúp cho người sử dụng hiểu và phân tích bảng báo cáo nợ công.
- **Tính thống nhất** về số liệu thống kê và ghi chép kế toán từ năm này sang năm khác và giữa các quốc gia để so sánh và đánh giá.
- **Tính toàn diện** để đảm bảo tất cả các khoản nợ đặc thù được kiểm soát và quản lý.
- **Tính thích hợp** trong việc đưa vào hay loại trừ một khoản nào đó trong nợ công cần phải dựa vào mục tiêu quản lý nợ công và mục đích sử dụng báo cáo nợ công (xem phụ lục 2). Những định nghĩa khác nhau của nợ công được sử dụng cho

các mục đích khác nhau. Chẳng hạn, báo cáo nợ công phục vụ cho phân tích kinh tế vĩ mô và xác định nghĩa vụ thanh toán cuối cùng thì nợ công là toàn bộ nợ của khu vực công. Còn nếu báo cáo nợ công được sử dụng để minh chứng tính trách nhiệm về quản lý NSNN của chính phủ trước quốc hội thì định nghĩa nợ công sẽ hẹp hơn, chỉ bao gồm các khoản nợ của các cấp chính quyền.

Như vậy, để phục vụ cho chủ đề nghiên cứu cân đối ngân sách nhà nước, theo chúng tôi, nợ công bao gồm:

- Nợ chính phủ.

- Nợ của chủ thể khác nhưng được chính phủ bảo lãnh thanh toán, kể cả các khoản nợ công bất thường (nợ bất thường là những khoản nợ nảy sinh do những tình thế không lường trước. Chính sách tự do hóa của chính phủ sẽ làm gia tăng nợ của khu vực tư và kéo theo đó là sự gia tăng các khoản nợ bất thường).

Từ cách tiếp cận trên, có thể thấy, bội chi NSNN và nợ công có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Bội chi NSNN gia tăng sẽ làm gia tăng nợ chính phủ và nợ công. Và ngược lại, quản lý nợ công không tốt sẽ làm gia tăng các khoản nợ bất thường, tạo ra áp lực không nhỏ làm gia tăng bội chi NSNN trong dài hạn.



TTBD ĐBDC

