

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ TP. HỒ CHÍ MINH**

******* * * * *******

BÙI THỊ MAI HOÀI

**CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT
NAM TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG**

**CHUYÊN NGÀNH: TÀI CHÍNH, LƯU THÔNG TIỀN TỆ VÀ TÍN DỤNG
MÃ SỐ : 5.02.09**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

**Người hướng dẫn khoa học:
GS.TS. Dương Thị Bình Minh**

TP. Hồ Chí Minh, năm 2007

MỤC LỤC



Trang

Trang phụ bìa

Lời cam đoan

Mục lục

Danh mục các chữ viết tắt

Danh mục các bảng

Danh mục các hình và sơ đồ

Mở đầu

Chương 1:

TỔNG QUAN VỀ CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

| | |
|---|----|
| 1.1. CÂN ĐỐI NSNN VÀ CÁC HỌC THUYẾT VỀ CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC | 4 |
| 1.1.1. Khái niệm và đặc điểm cân đối ngân sách nhà nước | 4 |
| 1.1.2. Các học thuyết về cân đối ngân sách nhà nước | 9 |
| 1.2. CÁC NỘI DUNG CƠ BẢN TRONG QUÁ TRÌNH CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC | 15 |
| 1.2.1. Kỷ luật tài chính tổng thể, phân bổ và sử dụng nguồn lực hiệu quả | 15 |
| 1.2.2. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước để đảm bảo cân đối trong hệ thống ngân sách nhà nước | 18 |
| 1.2.3. Bội chi ngân sách nhà nước | 25 |
| 1.3. VAI TRÒ CỦA CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC | 42 |
| 1.3.1. Cân đối ngân sách nhà nước góp phần ổn định kinh tế vĩ mô | 42 |
| 1.3.2. Cân đối ngân sách nhà nước góp phần điều chỉnh chu kỳ kinh tế | 43 |

| | |
|---|----|
| 1.3.3. Cân đối ngân sách nhà nước góp phần phân bổ, sử dụng nguồn lực tài chính có hiệu quả | 46 |
| 1.4. KINH NGHIỆM VỀ CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI | 47 |
| 1.4.1. Cân đối ngân sách nhà nước ở một số quốc gia trên thế giới | 47 |
| 1.4.2. Các bài học kinh nghiệm..... | 59 |

Chương 2:

**THỰC TRẠNG CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM
TỪ NĂM 1991 ĐẾN NAY**

| | |
|--|-----|
| 2.1. KHÁI QUÁT TÌNH HÌNH KINH TẾ – XÃ HỘI VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 1991 - 2006 | 64 |
| 2.2. THỰC TRẠNG CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM TỪ 1991 ĐẾN NAY. | 67 |
| 2.2.1. Giai đoạn trước khi có luật ngân sách nhà nước (1991-1996)..... | 68 |
| 2.2.2. Giai đoạn từ khi có Luật ngân sách nhà nước đến nay..... | 75 |
| 2.3. ĐÁNH GIÁ ƯU NHƯỢC ĐIỂM CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM TỪ 1991 ĐẾN NAY..... | 112 |
| 2.3.1. Những ưu điểm..... | 112 |
| 2.3.2. Những nhược điểm..... | 114 |

Chương 3:

**HOÀN THIỆN CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM
TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG**

| | |
|--|-----|
| 3.1. ĐỊNH HƯỚNG CƠ BẢN VỀ CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM BỀN VỮNG | 123 |
| 3.1.1. Bối cảnh | 123 |
| 3.1.2. Định hướng cân đối ngân sách nhà nước bền vững..... | 125 |

| | |
|---|-----|
| 3.1.3. Thuận lợi và thách thức | 130 |
| 3.2. MỤC TIÊU VÀ QUAN ĐIỂM CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM | 133 |
| 3.2.1. Mục tiêu | 133 |
| 3.2.2. Quan điểm..... | 135 |
| 3.3. CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG | 139 |
| 3.3.1. Các giải pháp mang tính kinh tế để đảm bảo cân đối ngân sách nhà nước bền vững..... | 139 |
| 3.3.2 . Các giải pháp tài chính nhằm đảm bảo cân đối ngân sách nhà nước bền vững..... | 145 |
| 3.4 . CÁC GIẢI PHÁP HỖ TRỢ..... | 178 |
| 3.4.1. Cải cách hành chính công và nâng cao năng lực quản lý của Chính phủ..... | 178 |
| 3.4.2. Hoàn thiện môi trường pháp lý tài chính | 179 |
| 3.4.3. Phát triển hệ thống thông tin quản lý và hệ thống kế toán công | 180 |
| 3.4.4. Đổi mới cơ chế quản lý các quỹ, các định chế tài chính Nhà nước ngoài ngân sách | 181 |
| KẾT LUẬN | 183 |
| DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ | 185 |
| TÀI LIỆU THAM KHẢO | 186 |

PHỤ LỤC

DANH MỤC CÁC BẢNG

| | |
|--|-----|
| Bảng 1.1: Những kịch bản trong khuôn khổ trung hạn về nợ công của Thailand..... | 58 |
| Bảng 1.2: Các chỉ tiêu dự toán của Thailand | 58 |
| Bảng 2.1: Tình hình thu NSNN 1991 – 1996 | 68 |
| Bảng 2.2: Tình hình chi NSNN 1991 – 1996 | 70 |
| Bảng 2.3: Cân đối NSNN giai đoạn 1991 – 1996 | 73 |
| Bảng 2.4: Thu NSNN trên GDP 1998 – 2003 | 82 |
| Bảng 2.5: Chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên của NSNN | 85 |
| Bảng 2.6: Cơ cấu chi đầu tư phát triển 1997 – 2006 | 86 |
| Bảng 2.7: Phân phối vốn đầu tư của khu vực công và tư..... | 93 |
| Bảng 2.8: Ảnh hưởng giá xăng dầu thế giới đến chi phí đầu vào năm 2005 của các ngành | 101 |
| Bảng 2.9: Ảnh hưởng biến động giá xăng dầu đến thu – chi NSNN 2004, 2005. | 101 |
| Bảng 2.10a: Vay trong nước để bù đắp bội chi..... | 103 |
| Bảng 2.10b: Tình hình giải ngân ODA và tình hình vay nước ngoài để bù đắp bội chi | 105 |
| Bảng 2.10c: Vay nước ngoài bù đắp bội chi, chênh lệch giữa dự toán và quyết toán | 106 |
| Bảng 2.11: Vay nợ thuần của Chính phủ | 107 |
| Bảng 2.12: Nợ của doanh nghiệp được Chính phủ bảo lãnh | 108 |
| Bảng 2.13: Các chỉ tiêu đánh giá nợ công của Việt nam | 108 |
| Bảng 3.1: Dự báo tình hình cân đối NSNN 2006 – 2010 | 130 |
| Bảng 3.2: Mức độ phân cấp thu NSNN | 157 |
| Bảng 3.3: Nguồn tự thu của NSDP | 158 |

DANH MỤC CÁC HÌNH

| | | |
|------------|---|-----|
| Hình 1.1: | Chu kỳ kinh tế | 43 |
| Hình 2.1: | Đóng góp của KVKTTDD vào NSNN và GDP | 69 |
| Hình 2.2: | Chênh lệch chi thường xuyên – thu trong nước | 71 |
| Hình 2.3: | Quy mô chi NSTW và NSDP 1991 – 1996 | 72 |
| Hình 2.4: | Nguồn bù đắp bội chi NSNN 1991 – 1996 | 74 |
| Hình 2.5: | Cân đối NSNN 1997 – 2006 | 77 |
| Hình 2.6: | Tỷ trọng các loại thu thuế trong tổng thu thuế | 81 |
| Hình 2.7: | Mức độ phụ thuộc của NSNN vào hoạt động kinh tế đối ngoại | 83 |
| Hình 2.8: | Quy mô chi NSTW và NSDP 1996 – 2005 | 90 |
| Hình 2.9: | Xác định bội chi NSNN VN theo 2 cách tính | 99 |
| Hình 2.10: | Bù đắp bội chi NSNN | 106 |
| Hình 2.11: | Tỷ lệ phần trăm chi trả lãi trong chi thường xuyên | 107 |
| Sơ đồ 3.1: | Mối liên kết giữa chính sách, lập kế hoạch và lập ngân sách trong MTEF | 153 |

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

ASEAN: Hiệp hội các nước Đông Nam Á

AFTA: Khu vực tự do mậu dịch các nước Đông Nam Á

ALM: Mô hình quản lý nợ – tài sản

BIS: Ngân Hàng Thanh Toán Quốc Tế

CNH – HĐH: Công nghiệp hóa - hiện đại hóa

DNNN: Doanh nghiệp Nhà nước

DNXD: Doanh nghiệp xăng dầu

DN: Doanh nghiệp

GDP: Tổng sản phẩm quốc nội

NHNN: Ngân Hàng Nhà Nước

NSNN: NSNN

NSTW: Ngân sách trung ương

NSDP: Ngân sách địa phương

TW: Trung ương

ĐP: Địa phương

KVKTDD: Khu vực kinh tế dân doanh

ODA: Nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức

XDCB: Xây dựng cơ bản

WB: Ngân hàng Thế giới

WTO: Tổ chức thương mại Thế giới

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong điều kiện nền kinh tế thị trường hiện đại, vai trò quản lý và điều tiết vĩ mô nền kinh tế – xã hội của nhà nước được đề cao hơn bao giờ hết. Để đảm trách vai trò này, nhà nước phải nắm bắt các công cụ tài chính – tiền tệ, trong đó cân đối NSNN được xem là một trong những công cụ sắc bén để nhà nước can thiệp toàn diện vào nền kinh tế. Trong quá khứ và cho đến hiện tại, đã có nhiều học thuyết bàn luận về cân đối NSNN. Tuy nhiên, các học thuyết này chủ yếu là đưa ra quan điểm cân đối, mà chưa mở xẻ các nội dung quan trọng của cân đối NSNN và sự ứng dụng vào mỗi nền kinh tế. Ngày nay, các học thuyết hiện đại về cân đối NSNN, đặc biệt là thuyết cân bằng NSNN theo chu kỳ và thuyết cố ý thiếu hụt, đã được chính phủ các nền kinh tế thị trường vận dụng rất linh hoạt trong chính sách tài khóa để thúc đẩy kinh tế phát triển.

Đối với Việt Nam, thời gian qua Chính phủ đã có nhiều nỗ lực trong việc cải cách thể chế, đổi mới chính sách cân đối thu, chi ngân sách để góp phần thúc đẩy nền kinh tế phát triển nhanh, kiểm soát lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, đưa nền kinh tế vững chắc bước vào kỷ nguyên mới - kỷ nguyên hội nhập và toàn cầu hóa. Tuy nhiên, cân đối NSNN là một vấn đề phức tạp, liên quan đến cả khía cạnh thể chế và kỹ thuật quản lý. Vì vậy, trong bối cảnh nền kinh tế đang chuyển đổi và hội nhập nhanh, nhận thức về cân đối NSNN cũng như sử dụng công cụ này ở Việt Nam hiện còn nhiều bất cập, làm giảm đi hiệu quả quản lý và điều tiết vĩ mô nền kinh tế – xã hội của Nhà nước.

Từ nhận thức trên, đề tài “*Cân đối ngân sách nhà nước Việt Nam trong nền kinh tế thị trường*” được chọn nghiên cứu nhằm góp phần thiết thực vào việc

xây dựng và vận dụng chính sách cân đối NSNN vào thực tiễn một cách có hiệu quả, phù hợp với hệ thống lý luận và thực tiễn mà nền kinh tế thị trường Việt Nam đang đặt ra.

2. Phạm vi nghiên cứu của luận án

Cân đối NSNN là một chủ đề rất rộng, vừa liên quan đến thể chế chính sách vừa liên quan đến kỹ thuật và nghiệp vụ quản lý. Song do hạn chế về mặt thời gian và trong khuôn khổ của một luận án, chúng tôi giới hạn nghiên cứu của luận án trong phạm vi:

- Xây dựng mô hình cân đối NSNN của Việt Nam phù hợp với bối cảnh của một nền kinh tế hội nhập.
- Nghiên cứu và đề xuất các giải pháp về cải cách thể chế, chính sách liên quan đến cân đối NSNN.

Do vậy, để giải quyết đầy đủ và triệt để mọi vấn đề thuộc lĩnh vực cân đối NSNN, đặc biệt là khía cạnh kỹ thuật và nghiệp vụ quản lý, cần phải có những công trình nghiên cứu tiếp theo. Hơn thế nữa, bản chất của vấn đề cân đối NSNN chỉ phát huy tác dụng khi chúng thực sự được đặt trong môi trường vận động của nền kinh tế thị trường. Vì vậy, luận án đã giới hạn việc nghiên cứu chính sách cân đối NSNN Việt Nam gắn liền với khoảng mốc thời gian kể từ khi nền kinh tế Việt Nam chuyển sang cơ chế thị trường (từ năm 1991 đến nay).

3. Mục đích nghiên cứu của luận án

Công trình nghiên cứu nhằm đạt được các mục đích sau đây:

- Hệ thống hóa và phát triển lý luận về cân đối NSNN sao cho phù hợp với bối cảnh nền kinh tế thị trường.

- Phân tích và đánh giá thực trạng cân đối NSNN Việt Nam trong thời gian từ năm 1991 đến năm 2006, từ đó rút ra những mặt ưu điểm và những mặt hạn chế của chính sách cân đối NSNN.
- Đề xuất hệ thống các giải pháp vừa mang tính khoa học vừa mang tính thực tiễn nhằm hoàn thiện thể chế và chính sách cân đối NSNN Việt Nam trong nền kinh tế thị trường.
- Góp phần hoàn thiện nội dung giảng dạy các môn học: Lý thuyết tài chính công, Lý thuyết tài chính – tiền tệ và Quản lý NSNN.

4. Phương pháp nghiên cứu

Phương pháp nghiên cứu chủ đạo của công trình khoa học này là phương pháp chuẩn tắc. Phương pháp chuẩn tắc là phương pháp dựa vào cơ sở đánh giá giá trị về cái gì được mong đợi hoặc cái gì nên thực hiện, để đạt được các kết quả mong muốn. Lý thuyết chuẩn tắc bắt đầu với các tiêu chí được xác định trước và bắt buộc chính sách công phải đạt được các tiêu thức này một cách tốt nhất.

Vì thế, vận dụng phương pháp chuẩn tắc, tác giả thiết kế hình thành các khuyến nghị thuộc các dạng: cái gì nên được thực hiện và hoàn thành; cái gì không nên thực hiện. Không giống phương pháp tiếp cận thực chứng, vì dựa vào giá trị cơ bản, nên cách tiếp cận chuẩn tắc nhiều lúc không khách quan. Chính vì vậy, trong quá trình nghiên cứu, tác giả còn phối hợp sử dụng phương pháp qui nạp ở mức độ vừa phải trên cơ sở phân tích, tổng hợp, đối chiếu so sánh các sự vật, hiện tượng cả về mặt định tính và định lượng để giải quyết những vấn đề được đặt ra trong luận án này sao cho phù hợp với thực tiễn hơn.

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN VỀ CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1.1. CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ CÁC HỌC THUYẾT VỀ CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1.1.1. Khái niệm và đặc điểm cân đối ngân sách nhà nước

1.1.1.1. Khái niệm cân đối ngân sách nhà nước

NSNN là một đạo luật tài chính cơ bản do Quốc hội quyết định, thông qua đó các khoản thu, chi tài chính của nhà nước được thực hiện trong một tài khóa. Trên thực tế, quá trình thu, chi NSNN luôn ở trong trạng thái biến đổi không ngừng và có sự chuyển hóa theo chu kỳ kinh tế. Thu, chi NSNN có cân đối hay không, cần phải xem xét trong mối quan hệ giữa tài chính và kinh tế. Bởi lẽ, NSNN gắn kết chặt chẽ với các khâu của quá trình tái sản xuất xã hội. Nền kinh tế có phát triển sản xuất, thì nhà nước mới huy động được nguồn thu. Thu là tiền đề giới hạn chi, tức là có thu mới có chi. Ngược lại, hiệu quả chi tiêu sẽ tạo điều kiện cho sự phát triển sản xuất, thúc đẩy kinh tế tăng trưởng và gia tăng nguồn thu NSNN. Mức giới hạn về quy mô GDP, tốc độ tăng trưởng kinh tế sẽ là giới hạn lượng cung về thu và lượng cầu về chi NSNN. Cân đối NSNN là yêu cầu khách quan đối với phân bổ và điều hòa thu, chi NSNN trong sự vận động của nguồn lực tài chính, cũng là quá trình kinh tế do nhà nước vận dụng các biện pháp điều tiết tài chính để tiến hành kiểm soát và điều hòa sự phân phối nguồn lực tài chính xã hội. Về bản chất, cân đối NSNN là cân đối giữa nguồn lực tài chính mà nhà nước huy động và tập trung được vào quỹ NSNN trong một năm, với nguồn

lực được phân phối, sử dụng để thỏa mãn nhu cầu của nhà nước cũng trong năm đó. Theo nghĩa đó, xét trên góc độ tổng thể, cân đối NSNN phản ánh mối tương quan giữa thu và chi NSNN trong một tài khóa. Nó không chỉ bao gồm tương quan chặt chẽ giữa tổng thu và tổng chi mà còn ở sự hài hòa, hợp lý trong cơ cấu giữa các khoản thu và các khoản chi NSNN, để qua đó thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội ở tầm vĩ mô cũng như trong từng lĩnh vực và địa bàn cụ thể. Xét trên phương diện phân cấp quản lý NSNN, cân đối NSNN là cân đối về phân bổ và chuyển giao nguồn lực giữa các cấp ngân sách, để qua đó các cấp chính quyền thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao.

Từ những phân tích trên, có thể rút ra khái niệm tổng quát về cân đối NSNN như sau: Cân đối NSNN là một trong những cân đối vĩ mô quan trọng của nền kinh tế, nó là một bộ phận của chính sách tài khóa, phản ánh sự điều chỉnh mối quan hệ tương tác giữa thu và chi NSNN nhằm đạt được các mục tiêu kinh tế - xã hội mà nhà nước đã đề ra ở tầm vĩ mô cũng như trong từng lĩnh vực và địa bàn cụ thể.

Mối tương quan giữa thu và chi NSNN trong một tài khóa được biểu hiện qua 3 trạng thái sau:

- NSNN cân bằng: nghĩa là, nhà nước huy động nguồn thu vừa đủ để trang trải nhu cầu chi tiêu.
- NSNN bội thu (thặng dư): nghĩa là thu NSNN lớn hơn chi NSNN. Nguyên nhân của tình trạng này có thể là do nhà nước đã huy động nguồn lực quá mức cần thiết, hoặc nhà nước đã không xây dựng được chương trình chi tiêu tương ứng với khả năng tạo nguồn thu; nhưng cũng có thể là do nền kinh tế đang rất thịnh vượng, thu NSNN dồi dào

và nhà nước chủ động sắp xếp thặng dư NSNN cho những tài khóa tiếp theo.

- NSNN bội chi (thâm hụt): nghĩa là chi NSNN lớn hơn thu NSNN. Trong trường hợp này, thu NSNN không đáp ứng được nhu cầu chi. Nguyên nhân có thể là do nhà nước không sắp xếp được nhu cầu chi cho phù hợp với khả năng; cơ cấu chi tiêu dủng và đầu tư không hợp lý gây lãng phí; không có biện pháp thích hợp để khai thác đủ nguồn lực và nuôi dưỡng nguồn thu; nhưng cũng có thể là do nền kinh tế suy thoái theo chu kỳ hoặc ảnh hưởng bởi thiên tai hay chiến tranh, thu NSNN giảm sút tương đối so với nhu cầu chi để phục hồi nền kinh tế.

Như vậy, bội thu hay bội chi NSNN không hẳn luôn luôn là biểu hiện của tình trạng kinh tế tốt hay xấu, cũng không hẳn luôn là biểu hiện của sự điều hành NSNN hợp lý hay chưa.

1.1.1.2. Đặc điểm cân đối ngân sách nhà nước

Từ khái niệm về cân đối NSNN nêu trên, có thể thấy cân đối NSNN có các đặc điểm sau:

- Cân đối NSNN phản ánh mối quan hệ tương tác giữa thu và chi NSNN nhằm đạt được các mục tiêu của chính sách tài khóa. Nó vừa là công cụ thực hiện chính sách phát triển kinh tế - xã hội của nhà nước, vừa bị ảnh hưởng bởi các chỉ tiêu kinh tế - xã hội.

Cân đối NSNN là công cụ của chính sách tài khóa; việc thay đổi trạng thái cân đối thu chi ngân sách đều gây tác động nhất định đến các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Vì vậy, cân đối NSNN không phải chỉ là để thu - chi cân đối hoặc chỉ là cân đối đơn thuần về mặt lượng. Cân đối NSNN nhằm thực hiện các mục

tiêu chiến lược kinh tế – xã hội của nhà nước, thể hiện mối quan hệ so sánh, xu thế phát triển, thay đổi cơ cấu, mức độ tăng trưởng, tiết kiệm, tiêu dùng và hiệu quả vĩ mô. Điều này cũng có nghĩa là các chỉ tiêu kinh tế – xã hội quyết định sự hình thành thu, chi NSNN. Tuy nhiên, sự tính toán thu, chi NSNN không phản ánh một cách thụ động các chỉ tiêu kinh tế – xã hội, mà ngược lại về phần mình, cân đối NSNN có tác động làm thay đổi hoặc điều chỉnh một cách hợp lý các chỉ tiêu kinh tế xã hội bằng khả năng quản lý các nguồn lực và phân bổ các nguồn lực có hiệu quả. Như vậy, vấn đề cốt lõi của cân đối NSNN là đánh giá và khai thác nguồn thu một cách hợp lý; phân bổ và sử dụng nguồn lực hiệu quả; phần thiếu hụt sẽ bù đắp bằng vay nợ được đặt trong một chiến lược quản lý nợ công tối ưu.

- Về nội dung, cân đối NSNN bao gồm cân đối giữa tổng thu và tổng chi, cân đối giữa các khoản thu và các khoản chi NSNN, cân đối về phân bổ chuyển giao nguồn lực giữa các cấp trong hệ thống NSNN, đồng thời phải kiểm soát được tình trạng NSNN để qua đó thực hiện được các mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội ở tầm vĩ mô và trong từng lĩnh vực, địa bàn.

Để thực hiện được các mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội ở tầm vĩ mô và trong từng lĩnh vực, địa bàn cụ thể thì cân đối NSNN không chỉ bao gồm cân đối giữa tổng thu và tổng chi, cân đối giữa các khoản thu và các khoản chi NSNN mà còn phải đảm bảo cân đối về phân bổ chuyển giao nguồn lực giữa các cấp trong hệ thống NSNN, đồng thời phải kiểm soát được tình trạng NSNN. Trong đó, bội chi NSNN là tình trạng cần được quan tâm đặc biệt. Bởi vì, nó biểu hiện cho sự thiếu hụt nguồn lực so với nhu cầu, có tác động đa chiều đối với nền kinh tế và chứa đựng nhiều mâu thuẫn nội tại. Chẳng hạn, chính sách chủ động bội chi trong phạm vi kiểm soát được có thể đưa nền kinh tế thoát khỏi giai đoạn suy thoái. Song, bội chi kéo dài sẽ làm cho nợ công gia tăng, kết quả là tạo sức ép đối với

chính sách quản lý nợ và chèn ép đầu tư đối với khu vực tư, áp lực gia tăng lạm phát... Nhưng cũng như mọi sự vật và hiện tượng khác, cân bằng thu - chi NSNN là tương đối chứ không tuyệt đối, luôn ở trạng thái vận động, cân bằng và không cân bằng chuyển hóa lẫn nhau. Nói cách khác, bên cạnh xem xét theo từng tài khóa, việc xem xét cân đối NSNN trong cả một chu kỳ là hết sức cần thiết; mặt khác, nếu mức bội chi ở trong phạm vi kiểm soát được và tình trạng đó đảm bảo cho NSNN thực hiện được các vai trò vốn có của nó, thì bội chi trong trường hợp này là cần thiết, chủ động. Chúng tôi sẽ đề cập đến bội chi NSNN trong phần 1.2.3 của luận án.

- Cân đối NSNN mang tính định lượng và tính tiên liệu.

+ Trong quá trình cân đối NSNN, người quản lý NSNN cần phải tính toán cụ thể về mặt định lượng các con số thu, chi của NSNN trên các góc độ:

- Tổng số thu, tổng số chi NSNN để xác định trạng thái của NSNN và quy mô NSNN so với GDP.
- Chi tiết hóa từng khoản thu, khoản chi NSNN hay từng nhóm thu, chi NSNN nhằm thiết lập cơ chế phối hợp, cơ chế quản lý và sử dụng nguồn thu đáp ứng nhu cầu chi theo từng hoạt động của nhà nước.
- Quy mô của ngân sách trung ương và quy mô của ngân sách các cấp địa phương để qua đó một mặt đánh giá mức độ phân cấp tài chính giữa các cấp ngân sách trong hệ thống NSNN, mặt khác có cơ sở để thực hiện phân bổ, chuyển giao nguồn lực giữa các cấp ngân sách, qua đó các cấp chính quyền có thể thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ được giao .

+ Cân đối NSNN là cân đối mang tính kế hoạch, có tính chỉ đạo và tiên liệu về kinh tế vĩ mô, phản ánh quan hệ cân đối phân bổ nguồn lực.

Cân đối NSNN phải tiên liệu được khả năng thu, chi NSNN trong ngắn hạn và dài hạn để đảm bảo tính ổn định của chính sách tài khóa. Cân đối NSNN cũng phải tiên liệu sự tác động của thu, chi ngân sách trên phương diện tổng thể (tức là quy mô) đồng thời chi tiết đến việc thực hiện các mục tiêu kinh tế xã hội trong ngắn hạn và dài hạn. Nghĩa là, cân đối NSNN được thiết lập theo cả khuôn khổ niên hạn và trung hạn (xem phụ lục 1).

1.1.2. Các học thuyết về cân đối ngân sách nhà nước

Trước thế kỷ thứ 19, trong các nền kinh tế tự cung - tự cấp, kinh tế hàng hóa giản đơn và kinh tế thị trường tự do cạnh tranh, chức năng cơ bản của nhà nước là thực hiện các nhiệm vụ truyền thống như: cảnh sát, tư pháp, quốc phòng và ngoại giao. Còn các hoạt động kinh tế thì để mặc cho khu vực tư nhân quyết định, nhà nước không can thiệp. Hay nói khác hơn là nhà nước đứng ngoài các hoạt động kinh tế. Trong bối cảnh đó, mục đích của NSNN là cung cấp những nguồn lực cần thiết để tài trợ cho các hoạt động chính trị, quản lý hành chính, tư pháp và quốc phòng của nhà nước. Và điều quan trọng là, NSNN không làm bóp méo thị trường, không gây ảnh hưởng đến hoạt động kinh tế của khu vực tư thông qua các chính sách phân phối thu nhập. Bước sang thế kỷ 20, đặc biệt sau cuộc chiến tranh Thế giới lần thứ nhất (1914 -1918), vai trò của nhà nước có nhiều thay đổi cho phù hợp với bối cảnh kinh tế – xã hội: (i) nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường có sự can thiệp của nhà nước; (ii) hệ thống tiền tệ không ổn định; (iii) nền kinh tế phát triển theo xu hướng quốc tế hóa. Trong bối cảnh đó, NSNN không những là công cụ để nhà nước huy động các nguồn lực của xã hội nhằm tài trợ

mọi nhu cầu chi tiêu của nhà nước, mà còn là công cụ để nhà nước can thiệp vào các hoạt động kinh tế – xã hội.

Như vậy, từ tài chính công cổ điển đến tài chính công hiện đại, vai trò của NSNN đã có nhiều thay đổi. Với thực tế đó, quan điểm về cân đối NSNN cũng có nhiều thay đổi theo thời gian.

1.1.2.1. Học thuyết cổ điển về cân bằng ngân sách nhà nước

Theo quan điểm cổ điển, nhà nước chỉ nên thực hiện những hoạt động như cảnh sát, tư pháp, đối ngoại và quốc phòng, còn những hoạt động khác nên để cho khu vực tư nhân đảm nhận. Nhất là trong hoạt động kinh tế, nhà nước không được can thiệp mà phải để cho qui luật thị trường, sự tự do cạnh tranh và sáng kiến tư nhân chi phối. Theo quan niệm đó thì nhà nước là bộ máy ăn bám, không có đóng góp gì vào việc tạo ra của cải vật chất cho xã hội. Do vậy, NSNN chỉ là công cụ cung cấp cho nhà nước những nguồn tài chính cần thiết nhằm tài trợ những chi phí cho hoạt động hành chính, tư pháp, quốc phòng; nhà nước cũng chỉ cần huy động đủ nguồn lực cho những nhu cầu chi tiêu hạn hẹp đó của mình mà thôi (nghĩa là chỉ cần duy trì ngân sách tiêu dùng, ngân sách thường xuyên). Để thu hẹp ảnh hưởng của NSNN người ta đã cắt giảm tới mức tối thiểu các khoản chi của NSNN, không để cho chúng vượt quá các khoản thu của NSNN. Trong bối cảnh đó, cân đối NSNN cần phải tôn trọng triệt để nguyên tắc tổng thu thuế = chi NSNN mỗi năm. Nguyên tổng thống Pháp, ông G.Doumergue, trong bài diễn văn đọc năm 1934, đã tóm tắt học thuyết cổ điển về cân bằng NSNN như sau: “Người đàn bà nội trợ đi chợ

không được tiêu quá số tiền có trong túi. Nhà nước cũng trong tình trạng y hệt: không được chi tiêu quá số thu”. Quan điểm này bao gồm 2 nguyên tắc: (i) nhà nước chỉ được phép chi tiêu trong phạm vi số thu thuế và chỉ được khai thác nguồn thu thuế để trang trải chi tiêu; (ii) số thu thuế cũng không được lớn hơn số chi của NSNN.

Như vậy, theo quan điểm này NSNN phải cân bằng tuyệt đối, bội thu hay bội chi NSNN, nếu có, đều biểu hiện sự lãng phí nguồn lực của nhân dân. Bên cạnh đó, thuyết cổ điển về sự cân đối NSNN cũng cho rằng NSNN phải cân bằng cả khi lập kế hoạch và trong quá trình thực hiện. Nếu NSNN chỉ cân bằng khi lập kế hoạch, còn trong quá trình thực hiện lại không cân bằng được thì không thể coi là cân bằng thực sự. *“Sự thăng bằng ngân sách phải có thực, nghĩa là ngân sách sau khi thi hành sẽ thăng bằng... Phải cố tránh những ngân sách chỉ thăng bằng trên giấy tờ chưa được đem thi hành. Phải chờ khi thi hành xong rồi mới rõ được ngân sách có thăng bằng hay không”* [4, tr.129-130].

1.1.2.2. Các học thuyết hiện đại về cân đối ngân sách nhà nước

Bước sang thế kỷ 20, có nhiều sự kiện kinh tế – xã hội đáng ghi nhận xảy ra như chiến tranh thế giới lần thứ nhất, các cuộc khủng hoảng kinh tế chu kỳ, lạm phát, thất nghiệp, đặc biệt là siêu lạm phát 1921-1923 ở Đức và khủng hoảng kinh tế thế giới 1929-1933... Tất cả những sự kiện đó cho thấy rằng nền kinh tế thị trường tự do cạnh tranh với cơ chế tự điều tiết không thể duy trì được sự phát triển bền vững. Do vậy, cần phải có sự can thiệp của nhà nước. NSNN lúc này trở thành công cụ để nhà nước can thiệp vào hoạt động kinh tế. Trong bối cảnh đó, quan điểm cân đối NSNN cũng có nhiều thay đổi.

- Thuyết ngân sách theo chu kỳ

Nền kinh tế trải qua một chuỗi dài các chu kỳ, mỗi chu kỳ gồm có 3 giai đoạn phồn thịnh - khủng hoảng - suy thoái. Sự vận động có tính chu kỳ tự phát theo các qui luật kinh tế khách quan của thị trường là một biểu hiện bản chất của kinh tế thị trường. Sự can thiệp của nhà nước chỉ có thể giúp cho nền kinh tế không rơi vào trạng thái quá “nóng” hoặc quá “nguội” trong chu kỳ phát triển của nó, chứ không thể loại trừ hoàn toàn tính chu kỳ đó. Bởi vậy, thu – chi NSNN cũng có tính chu kỳ.

Khi nền kinh tế ở giai đoạn phồn thịnh, của cải vật chất được tạo ra nhiều, năng suất lao động xã hội cao, thất nghiệp ít... Do vậy, NSNN có cơ sở để có thể huy động được số thu thuế lớn hơn so với nhu cầu chi tiêu. Mặt khác, trong giai đoạn này cũng nên tăng thuế suất, giảm chi tiêu NSNN để kìm hãm nền kinh tế không phát triển quá “nóng”. Trong bối cảnh đó, NSNN thặng dư là điều dễ hiểu. Nếu không xem xét cân đối NSNN theo chu kỳ, chính phủ rất dễ dùng số thặng dư này để chi tiêu, đầu tư vào những hoạt động không cần thiết, hoặc điều chỉnh chính sách thuế để giảm thu. Những hành động này dễ làm cho nền kinh tế rơi vào khủng hoảng. Ngược lại, khi khủng hoảng xảy ra, nền kinh tế chuyển sang giai đoạn suy thoái, của cải vật chất tạo ra giảm, năng suất lao động xã hội thấp, thất nghiệp gia tăng... Thu NSNN trong giai đoạn này sẽ khó khăn hơn. Mặt khác, để kích thích phục hồi kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội thì nhà nước cần phải giảm thuế và tăng chi tiêu. Kết quả, NSNN sẽ bội chi. Nếu vì ngại bội chi NSNN, cố giữ cân đối NSNN theo quan điểm cổ điển trên cơ sở hạn chế chi tiêu thì sẽ làm cho nền kinh tế khó vượt qua suy thoái hơn.

Như vậy, theo quan điểm này, sự cân bằng của NSNN sẽ không duy trì trong khuôn khổ một năm mà sẽ duy trì trong khuôn khổ của một chu kỳ kinh

tế. Nghĩa là, vẫn tôn trọng nguyên tắc cân đối giữa số thu và số chi của NSNN, nhưng thực hiện sự cân bằng này trong một thời kỳ gồm nhiều tài khóa liên tục ứng với từng chu kỳ phát triển kinh tế. Khi đó, tình trạng bội thu hay bội chi NSNN trong từng tài khóa không hẳn là mất cân đối, chúng có thể bù trừ cho nhau trong cả chu kỳ. Tuy nhiên, mức bội thu hay bội chi, đặc biệt là bội chi, phải được khống chế trong một giới hạn nhất định mà chính phủ có thể kiểm soát được.

- Lý thuyết về ngân sách cố ý thiếu hụt

Lý thuyết này xuất phát từ quan điểm cho rằng kinh tế quyết định tài chính. Vấn đề tài chính công nói chung và NSNN nói riêng phải được giải quyết tùy theo tình trạng kinh tế và ảnh hưởng của NSNN vào tình trạng kinh tế.

Như đã phân tích ở phần trên, muốn thực hiện nguyên tắc ngân sách cân bằng tuyệt đối trong giai đoạn kinh tế suy thoái, nhà nước phải tiết kiệm chi tiêu hoặc / và tăng thuế. Cả hai phương pháp trên đều kìm hãm sự phát triển của nền kinh tế, và càng làm cho nền kinh tế khó thoát khỏi suy thoái hơn. Do vậy, khi kinh tế suy thoái cần phải tránh sử dụng chúng và tránh bằng cách cố ý hi sinh sự cân bằng của NSNN. Hơn thế nữa, phải sử dụng sự mất cân bằng của ngân sách để góp phần đưa nền kinh tế thoát khỏi suy thoái trên cơ sở tăng chi tiêu ngân sách hoặc/ và giảm thuế để kích cầu. Tuy nhiên, việc cố ý tạo sự thiếu hụt NSNN có thể tác động tiêu cực đến tình hình lưu thông tiền tệ, lạm phát có thể gia tăng. Bởi vì, muốn có tiền để tài trợ cho những chương trình, dự án trong giai đoạn kinh tế suy thoái thì nhà nước phải in thêm giấy bạc ngân hàng. Thế nhưng, những người ủng hộ lý thuyết này cho rằng sự phục hồi

kinh tế sẽ đem lại nguồn để NSNN trở về tình trạng cân bằng và đẩy lùi lạm phát. Họ đưa ra các lý do sau để lý giải cho quan điểm của mình:

- Việc thúc đẩy những hoạt động kinh tế đang đình trệ sẽ làm nhẹ gánh nặng của NSNN đối với khoản chi trợ cấp thất nghiệp.
- Chính sách cố ý tạo ra sự mất cân đối của NSNN xét cho cùng chỉ là một việc làm trước hạn, căn cứ vào những việc chắc chắn sẽ xảy ra trong tương lai. Nhờ chính sách kích cầu hiệu quả, kinh tế sẽ dần dần hồi phục, và khi đó nhà nước sẽ dần dần cắt giảm chi tiêu. Mặt khác, khi nền kinh tế bước sang giai đoạn hưng thịnh, thuế sẽ đánh một cách lũy tiến. Kết quả là tránh được nạn lạm phát và NSNN sẽ cân bằng.

- Thuyết hạn chế tiêu dùng thi hành trong thời chiến

Lý thuyết này chỉ liên hệ một phần nào đó với vấn đề cân đối NSNN, và nó đã từng được thực hiện lần đầu trong chiến tranh thế giới lần thứ nhất và áp dụng triệt để trong chiến tranh thế giới lần thứ hai. Lý thuyết hạn chế tiêu dùng cho rằng, trong thời chiến để thỏa mãn những nhu cầu của chiến tranh NSNN đã chi tiêu rất nhiều, trong khi đó khối lượng hàng hóa cung cấp trên thị trường lại khan hiếm hơn thời bình. Lúc này nhà nước nên thực hiện chế độ hạn chế công chúng chi tiêu và kiểm soát giá cả. Do sự hạn chế chi tiêu nên công chúng không chi xài hết thu nhập khả dụng của họ, nguồn tài chính dư thừa này sẵn sàng gia nhập thị trường. Lúc này, nhà nước có thể thu vào một phần số tiền mà mình đã tung ra qua chi tiêu NSNN thông qua hai công cụ: thuế và phát hành công trái.

Tóm lại, mỗi một lý thuyết xem xét cân đối NSNN ở một góc độ nhất định và phù hợp với từng bối cảnh cụ thể. Do vậy, trong bối cảnh ngày nay, quan điểm cổ điển trở nên hơi cứng nhắc. Duy trì ngân sách tiêu dùng như quan điểm cổ điển là cần thiết, nhưng theo chúng tôi là chưa đủ trong điều kiện nền kinh tế bước vào giai đoạn hiện đại. Một mặt, sự ra đời, tồn tại và phát triển của nhà nước đòi hỏi phải có một ngân sách đủ tiềm lực bảo đảm hoạt động của bộ máy quản lý hành chính, duy trì và cải thiện cơ sở hạ tầng, bảo đảm an ninh quốc phòng, đảm bảo công bằng và an ninh trật tự xã hội. Nhưng mặt khác, 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, khắc phục những khiếm khuyết của cơ chế thị trường, đảm bảo cho nền kinh tế xã hội phát triển bền vững. Chúng tôi cũng đồng ý với quan điểm hiện đại rằng, bội chi NSNN trong một vài tài khóa là điều không thể tránh khỏi, và nó cũng chưa hẳn là do tình trạng yếu kém của nền kinh tế hay do thiếu hiệu quả trong điều hành NSNN của nhà nước. Tuy nhiên, đầu chấp nhận bội chi NSNN theo chu kỳ, hay cố ý gây bội chi thì cũng là để tạo tiền đề nhằm đạt được sự cân bằng NSNN trong dài hạn.

Đặc biệt, qua nghiên cứu các lý thuyết này chúng tôi nhận thấy rằng, cân đối NSNN luôn được bắt đầu từ việc quyết định vai trò của nhà nước, bởi vì các quyết định về vai trò của nhà nước sẽ tạo ra các nghĩa vụ chi trả của nhà nước trong tương lai. Bởi thế, trong thời kỳ thực hiện cơ chế kế hoạch hóa tập trung ở các nước xã hội chủ nghĩa trước đây, do vận hành theo cơ chế hành chính, bao cấp nên cân đối NSNN có các đặc điểm: (i) bị chi phối nặng nề bởi các qui định hành chính, phi thị trường. Thu, chi NSNN được thực hiện theo cơ chế giao - nộp, xin - cho đã làm thất thoát vốn, cạn kiệt nguồn lực của nhà nước, gây phương hại cho tính ổn định kinh tế vĩ mô. Điều đó có nghĩa là, phân bổ

và sử dụng nguồn lực tài chính kém hiệu quả, tùy tiện và vi phạm kỷ luật tài khóa; (ii) cân đối NSNN mang tính hình thức, chủ yếu phục vụ cho cơ chế bao cấp toàn bộ nhu cầu nền kinh tế quốc dân; (iii) sự bị động trong thu, chi NSNN. Thật vậy, do nhu cầu bao cấp ngày càng gia tăng nên áp lực tăng chi ngân sách rất lớn, nguồn thu thuế không đủ để đáp ứng trong khi thị trường tài chính lại chưa phát triển, buộc nhà nước thường xuyên phải phát hành tiền để bù đắp bội chi NSNN. Do vậy, cùng với thời gian hầu hết các quốc gia đều chuyển đổi sang cơ chế kinh tế thị trường và hướng đến ứng dụng một cách linh hoạt hơn các học thuyết cân đối NSNN hiện đại vào trong hoạt động thực tiễn.

1.2. CÁC NỘI DUNG CƠ BẢN TRONG QUÁ TRÌNH CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1.2.1. 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 $g_y = (I/Y)/ICOR$. Biến đổi công thức này ta có $t = (ICOR * g_y - s + a)/(1 - s)$. 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 [20, tr.31].

1.2.2. 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 NSDP, 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 NSDP 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 NSDP 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 NSDP 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 thống.

- 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

liên 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

Như chúng tôi đã phân tích, 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.

1.2.3. Bội chi ngân sách nhà nước

1.2.3.1. 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.

1.2.3.2. 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 vãng lai.

$$\text{Bội chi ngân sách vãng lai} = \text{Thu thường xuyên} - \text{Chi thường xuyên}$$

+ 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 [45]. 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.

1.2.3.3. 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.

Thật vậy, giữa nợ với tốc độ tăng GDP, tỷ lệ bội chi NSNN và lãi suất vay nợ có mối quan hệ mật thiết:

Nếu gọi: i là lãi suất thực đi vay

D_t : số nợ thực vào đầu năm t

Y_t : số GDP thực ở năm t

g_y : tốc độ tăng trưởng GDP

d_t : là tỷ lệ nợ so với GDP năm t ($d_t = D_t/Y_t$)

B : bội chi ngân sách/ GDP (không bao gồm lãi vay)

Xét vào đầu năm $(t + 1)$, ta có :

$D_{(t+1)} = (1 + i) D_t + (B \times Y_t)$; và chia hai vế cho $(1 + g_y)Y_t$

$$d_{(t+1)} = \frac{D_{(t+1)}}{(1 + g_y)Y_t} = \frac{(1 + i)D_t}{(1 + g_y)Y_t} + \frac{(B \times Y_t)}{(1 + g_y)Y_t}$$

Suy ra

$$d_{(t+1)} = \frac{(1 + i)d_t}{(1 + g_y)} + \frac{B}{(1 + g_y)}$$

(1.1)

Nếu nhà nước muốn ổn định tỷ lệ nợ so với GDP, khi đó: $d_{(t+1)} = d_t = d$

Biến đổi công thức (1.1) ta có: $d = \frac{B}{g_y - i}$ (

1.2)

Dựa vào đẳng thức (1.2) ta thấy, giữa tỷ lệ nợ của quốc gia, lãi suất tín dụng, tốc độ tăng trưởng kinh tế và tỷ lệ bội chi NSNN có mối quan hệ mật thiết. Và việc xác định tỷ lệ bội chi luôn phải tùy thuộc vào các biến số còn lại. Chẳng hạn, tùy theo tốc độ tăng trưởng kinh tế, lãi suất vay nợ trên thị trường và tỷ lệ nợ vay/ GDP mong muốn, nhà nước có thể quyết định mức bội chi NSNN.

Tuy nhiên, theo số liệu thống kê và kinh nghiệm điều hành NSNN ở nhiều quốc gia, mức bội chi NSNN không nên vượt quá 5%GDP. Con số này được đưa ra dựa trên cơ sở sau:

Với S và I lần lượt là tiết kiệm và đầu tư của khu vực tư nhân; T và G lần lượt là thu và chi NSNN; X và M lần lượt là kim ngạch xuất khẩu và kim ngạch nhập khẩu, ta có công thức: $(S-I) + (T-G) = (X-M)$, chia cả 2 vế của công thức cho GDP, chúng ta có đẳng thức (1.3) như sau:

$$\frac{(S - I)}{GDP} + \frac{(T - G)}{GDP} = \frac{(X - M)}{GDP} \quad (1.3)$$

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 (vế phải của đẳng thức (1.3)) > 5% GDP thì sẽ dễ đưa quốc gia rơi vào tình trạng khủng hoảng nợ và khủng hoảng cán cân thanh toán quốc tế. Bên vế trái của đẳng thức (1.3), thì (S-I) là 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.

1.2.3.4. 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 thi 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 đồ thị 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 [8, tr.95]. 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 [24, tr. 331]. 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 qui 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.

1.2.3.5. 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 Aentina 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 (xem phụ lục 3).

1.3. VAI TRÒ CỦA CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Cân đối NSNN được bắt đầu từ việc quyết định vai trò của nhà nước, và nó là công cụ để can thiệp vào hoạt động kinh tế – xã hội. Trong nền kinh tế thị trường, cân đối NSNN có các vai trò sau đây:

1.3.1. Cân đối ngân sách nhà nước góp phần ổn định kinh tế vĩ mô

Kinh tế học vĩ mô chỉ ra rằng, cân đối NSNN là một trong ba cân đối quan trọng của nền kinh tế. Để ổn định kinh tế vĩ mô, ba cân đối này phải đảm bảo:

$$(S-I) + (T-G) = (X-M)$$

$$\Rightarrow (G - T) = (S - I) + (M - X)$$

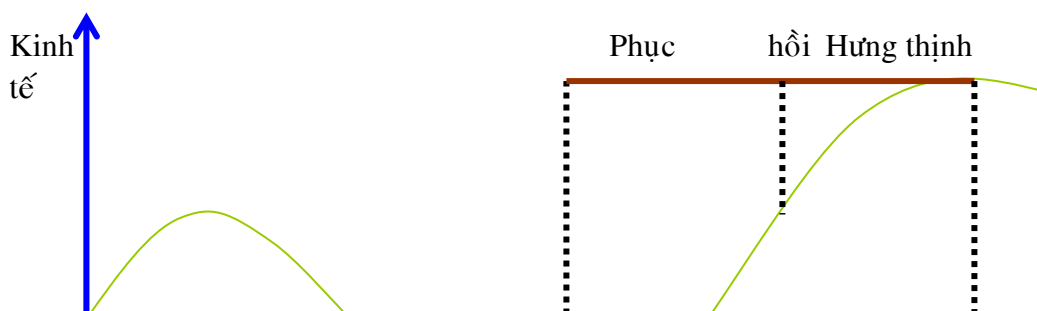
(1.4)

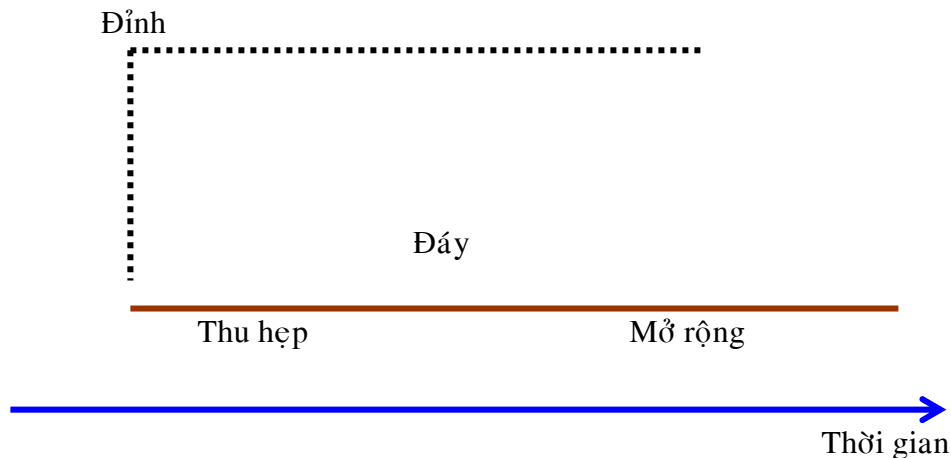
Trong đó: S là tiết kiệm của khu vực tư nhân; I là đầu tư của khu vực tư nhân; T là thu NSNN; G là chi tiêu NSNN; X là kim ngạch xuất khẩu và M là kim ngạch nhập khẩu. Từ công thức (1.4) ta thấy một trong ba cân đối này không được kiểm soát tốt sẽ ảnh hưởng đến các cân đối còn lại. Và, chính sách cân đối NSNN thông qua chính sách thuế, chính sách chi tiêu và quyết định mức bội chi NSNN hàng năm hoàn toàn có thể tác động đến tiết kiệm và đầu tư của khu vực tư cũng như cán cân thương mại quốc tế. Từ đó, góp phần thực hiện được các mục tiêu của chính sách ổn định kinh tế vĩ mô:

- Tăng trưởng GDP thực ở tốc độ cao và ổn định;
- Tỷ lệ thất nghiệp thực tế được giữ ở mức thất nghiệp tự nhiên;
- Lạm phát được duy trì ở mức vừa phải và có thể dự đoán được;
- Duy trì tỷ giá hối đoái ổn định tương đối;
- Ổn định cán cân thương mại nhằm chủ động trong quản lý nợ nước ngoài và hạn chế những áp lực của phần còn lại của thế giới lên hoạt động xuất nhập khẩu của quốc gia.

1.3.2. Cân đối ngân sách nhà nước góp phần điều chỉnh chu kỳ kinh tế

Do sự chi phối của quy luật kinh tế khách quan, nền kinh tế thị trường vận động theo tính chu kỳ của nó. Thông qua cân đối NSNN, nhà nước có thể can thiệp để bằng phẳng hóa các chu kỳ kinh tế.





Hình 1.1: Chu kỳ kinh tế

Khi nền kinh tế rơi vào giai đoạn suy thoái, quy mô sản xuất thu hẹp, của cải vật chất tạo ra giảm, năng suất lao động xã hội thấp, thất nghiệp gia tăng... Trong bối cảnh này, với chính sách tài khóa mở rộng: giảm thuế và tăng chi tiêu, chính phủ có thể thực hiện chính sách kích cầu để phục hồi kinh tế. Chính sách này có thể làm gia tăng chi phí của nền kinh tế, do việc gia tăng bội chi NSNN, gia tăng cung tiền và lạm phát... Bởi vậy, để tối thiểu hóa chi phí, yêu cầu chính sách kích cầu từ mở rộng chính sách tài khóa phải có hiệu quả. Sự phục hồi kinh tế nhờ thực hiện chính sách này phải làm giảm nhẹ gánh nặng của NSNN đối với khoản chi trợ cấp xã hội, đem lại nguồn thu để NSNN trở về tình trạng cân bằng và đẩy lùi lạm phát. Muốn đạt được kết quả trên, chính sách kích cầu phải thận trọng trong việc tạo ra thêm sức mua, nghĩa là dung lượng sức mua mới tạo ra không được vượt quá sức sản xuất mới tăng của nền kinh tế, sau khi nền kinh tế đạt mức toàn dụng. Thêm vào đó, các nhà điều hành ngân sách phải đủ khả năng để đánh giá đúng thực trạng nền kinh tế, có những phương pháp dự báo đáng tin cậy để giảm thu thuế cho đúng đối tượng, tăng chi tiêu và đầu tư đúng chỗ, hoặc điều chỉnh cơ cấu đầu tư để thực

sự có tác động thúc đẩy nâng cao tổng cung, tạo tiền đề thực sự cho tăng thu NSNN.

Khi nền kinh tế ở giai đoạn hưng thịnh, quy mô kinh tế mở rộng, của cải vật chất tạo ra nhiều, năng suất lao động xã hội cao, thất nghiệp giảm. Trong giai đoạn này, chính phủ chủ động thực hiện chính sách tài khóa thận trọng, thắt chặt trong chi tiêu NSNN nhằm kìm hãm hiện tượng phát triển quá “nóng” của nền kinh tế. Thặng dư NSNN trong giai đoạn hưng thịnh được dành cho dự trữ, trả nợ – nhất là nợ nước ngoài, hoặc thực hiện những chương trình, dự án dài hạn, đảm bảo nền kinh tế tăng trưởng bền vững, ổn định.

Thực tế cân đối NSNN ở các nước trên thế giới như Pháp (1936), Đức (1933-1935), Anh (1944), Nhật (1993-2003), Trung quốc (1998)... thể hiện tương đối rõ vai trò này và đã mang lại những kết quả đáng khích lệ. Tuy nhiên, không phải vào bất cứ lúc nào, hay quốc gia nào cũng có thể thực hiện thành công chính sách cân đối NSNN theo chu kỳ và chính sách cố ý thiếu hụt NSNN, mà cần phải đặt trong những điều kiện, bối cảnh cụ thể (chẳng hạn chính sách tiền trợ của Đức năm 1933-1935 đã được thực hiện dưới một chế độ độc tài, chế độ này đã khiến cho về mặt kỹ thuật chính sách đã không gặp một trở ngại nào) và có giới hạn nhất định:

- Sự thiếu hụt không được kéo dài: Tác dụng của sự cố ý thiếu hụt là đưa nền kinh tế thoát khỏi tình trạng bế tắc, suy thoái. Một khi nền kinh tế suy thoái đã bắt đầu chuyển động thì phải giảm dần những khoản chi NSNN cho đầu tư, dần dần tăng thuế. Nghĩa là phải làm thế nào để NSNN trở lại mức cân bằng. Theo J.M.Keynes, tình trạng thất nghiệp là dấu hiệu cho ta biết lúc nào nên thi hành và lúc nào nên chấm dứt chính sách cố ý thiếu hụt ngân sách. Nếu tỉ

lệ thất nghiệp trên 3% thì có thể thi hành, ngược lại từ 3% trở xuống thì nên chấm dứt thực hiện chính sách.

- Sự thiếu hụt phải kiểm soát được để sao cho thiếu hụt của ngân sách là không quá lớn, và tiền phát hành thêm cũng như sự gia tăng chi tiêu ngân sách nhà nước không được vượt quá mức cung của nền kinh tế khi đạt mức toàn dụng.

Để thực hiện vai trò của cân đối NSNN trong điều chỉnh chu kỳ kinh tế, các nhà kinh tế đưa ra 3 phương pháp sau đây:

Thứ nhất, tạo lập một quỹ dự trữ trong giai đoạn hưng thịnh để bù đắp cho những năm thiếu hụt trong giai đoạn suy thoái. Trong quá trình dự trữ không được để tiền tiết kiệm “nằm chết” không sinh lời và quốc hội phải tôn trọng mục đích kinh tế của nó, không được biểu quyết sử dụng cho những công chi vô ích chỉ có tính cách mị dân. Chính phủ có thể dùng số dư của quỹ này để đầu tư trên thị trường tài chính Quốc tế; cũng có thể dùng quỹ dự trữ này trả dần cho các chủ nợ của mình, đặc biệt là các chủ nợ nước ngoài trên cơ sở mua lại các trái phiếu chính phủ quốc tế trước hạn, còn đối với các chủ nợ trong nước thì không nên trả quá nhiều nếu chưa đáo hạn vì như thế có thể làm gia tăng áp lực lạm phát và lại đẩy nền kinh tế phát triển quá “nóng”.

Thứ hai, thiết lập các khoản kinh phí trước hạn. Cụ thể là trong giai đoạn suy thoái, tùy đòi hỏi của nền kinh tế, nhà nước sẽ thiết lập một khoản kinh phí trước hạn để tài trợ cho các chương trình, dự án để giải quyết công ăn việc làm, kích cầu... Nhờ vậy, sẽ tạo điều kiện cho sự phục hồi của nền kinh tế. Khi kinh tế đã phục hồi, trở về thời kỳ hưng thịnh thì sự mất cân đối của NSNN của năm cũ sẽ được bù trừ bằng những khoản thu trội của NSNN trong những năm phồn thịnh.

Thứ ba, tạo lập ngân sách bổ sung. Trong giai đoạn suy thoái của chu kỳ, bên cạnh việc sử dụng quỹ dự trữ, nhà nước có thể phát hành trái phiếu chính phủ để tạo nguồn thu bù đắp thiếu hụt ngân sách và tài trợ cho những chương trình, dự án lớn có tính hiệu quả và khả thi nhằm phục hồi nền kinh tế. Tuy nhiên, việc phát hành trái phiếu chính phủ phải được đặt trong một khuôn khổ quản lý nợ công hợp lý để giảm thiểu những tác động tiêu cực của nó đến tiết kiệm và đầu tư của khu vực tư.

1.3.3. Cân đối ngân sách nhà nước góp phần phân bổ, sử dụng nguồn lực tài chính có hiệu quả

Thật ra, quan hệ giữa cân đối NSNN và phân bổ, sử dụng nguồn lực tài chính có hiệu quả là mối quan hệ nhân quả liên hoàn. Cân đối NSNN góp phần phân bổ, sử dụng nguồn lực tài chính có hiệu quả. Ngược lại, phân bổ, sử dụng nguồn lực tài chính hiệu quả sẽ giúp cho cân đối NSNN kỳ sau thuận lợi hơn.

Cân đối NSNN có thể góp phần phân bổ và sử dụng nguồn lực hiệu quả ngay từ khi lập dự toán NSNN bằng cách lựa chọn trình tự ưu tiên hợp lý trong phân bổ NSNN và sự gắn kết chặt chẽ giữa chiến lược phát triển kinh tế - xã hội với công tác lập kế hoạch ngân sách.

Trong phân cấp quản lý NSNN, nếu cân đối NSNN đảm bảo phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa trung ương với các địa phương cũng như phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa các địa phương với nhau một cách hợp lý thì sẽ đảm bảo thực hiện được mục tiêu phát triển kinh tế của cả nước nói chung và của các địa phương nói riêng. Ngoài ra, kiểm soát tốt tình hình thu – chi NSNN, có những giải pháp tốt để xử lý tình trạng mất cân đối tạm thời trong quá trình chấp hành NSNN cũng là những khía cạnh thể hiện được vai trò phân bổ và sử dụng nguồn lực hiệu quả của cân đối NSNN.

1.4. KINH NGHIỆM VỀ CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI

1.4.1. Cân đối ngân sách nhà nước ở một số quốc gia trên thế giới

Trong luận án này, chúng tôi nghiên cứu kinh nghiệm cân đối ngân sách ở một số quốc gia như: Mỹ, Nhật, Trung quốc và các nước Asean. Mỹ là một quốc gia có nền công nghiệp hàng đầu thế giới, chiến lược thặng dư ngân sách tỏ ra rất hứa hẹn để cải thiện phúc xã hội trong tương lai của Mỹ. Nhật rất thành công trong việc kiểm soát thu chi và phân bổ, điều hòa nguồn lực giữa các cấp ngân sách, thúc đẩy kinh tế tăng trưởng sau chiến tranh thế giới lần 2. Trong quá chuyển đổi kinh tế, Trung quốc đã có nhiều trở trở khi đi tìm mô hình phân cấp và cân đối nguồn lực chuyển giao giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Một số nước trong khối Asean thành công trong thay đổi phương thức quản lý chi tiêu công để tiến tới cân đối ngân sách tích cực hơn.

1.4.1.1. Cân đối ngân sách nhà nước Mỹ

Kinh tế Mỹ được mô tả như là một hệ thống thị trường tự do, năng động. Huy động phân bổ nguồn lực tài chính trong nền kinh tế là do thị trường quyết định. Tuy vậy, Chính phủ Mỹ rất coi trọng việc quản lý cân đối ngân sách để điều chỉnh chu kỳ kinh tế, thúc đẩy khu vực tư nhân tăng cường tiết kiệm và đầu tư phát triển.

(1) Tăng cường kiểm soát thu, chi ngân sách để điều chỉnh chu kỳ kinh tế và ổn định vĩ mô

Từ sau cuộc đại khủng hoảng (1929–1933) cho đến cuối thập kỷ 60, nền kinh tế Mỹ phát triển như vũ bão. Các vấn đề kiểm soát thu chi ngân sách trong lý thuyết của Keynes đã được Chính phủ Mỹ vận dụng triệt để. Chính phủ đã đầu

tư về cả tri thức và vật chất để thúc đẩy nền kinh tế, tính trung bình (1950–1980) tỷ lệ chi kinh tế trong tổng chi ngân sách ở mức 13-15%. Bên cạnh đó, Chính phủ không ngừng giảm thuế thu nhập công ty, tạo điều kiện cho các nhà kinh doanh tăng đầu tư. Bước vào thập niên 70 và những năm đầu thập kỷ 80, nền kinh tế Mỹ lại rơi vào trạng thái suy thoái, đầu tư xã hội giảm xuống, lạm phát tăng. Để phục hồi kinh tế, Chính phủ Mỹ tiếp tục cải cách tài chính một cách sâu sắc với nội dung cơ bản là cải cách thuế theo xu hướng giảm thuế suất, đặc biệt là thuế thu nhập. Trước năm 1987, thuế suất tối đa thuế thu nhập công ty là 76% thì kể từ sau năm 1988 thuế suất tối đa chỉ ở mức 34%. Thuế thu nhập công ty có giảm, nhưng bù lại những nguồn thu từ các loại thuế khác sẽ tăng lên tương ứng do kinh tế tăng trưởng mang lại, nên tổng thu ngân sách vẫn đảm bảo cân đối. Vì vậy, hơn 30 năm qua thuế thu nhập công ty có xu hướng giảm dần trong tổng số thu ngân sách Mỹ, từ 23% năm 1960 chỉ còn 12,8% (1988), trong khi đó, thuế bảo hiểm xã hội từ 15,9% năm 1960 tăng lên 36,4% năm 1988 và thuế thu nhập cá nhân luôn ở mức trên 40%. Tỷ suất thuế chiếm khoảng 31,5% GDP.

Bên cạnh cải cách hệ thống thuế, Chính phủ Mỹ đã tiến hành cải cách chi tiêu ngân sách một cách triệt để. Hầu hết các khoản chi tiêu ngân sách của Chính phủ Mỹ thời kỳ sau chiến tranh luôn tuân theo một mô hình ngân sách bội chi trong thời kỳ kinh tế suy thoái và bội thu khi nền kinh tế phát triển cao. Tuy nhiên, mặc dù nền kinh tế Mỹ của những năm cuối thập kỷ 1980 và đầu năm 1990 được khôi phục, nhưng bội chi ngân sách vẫn cứ tăng, năm 1980 1,3%, năm 1990 2,5% và năm 1995 2,3%. Vì vậy, Chính phủ đã kiên quyết tiến hành chính sách hạn chế sự tăng thêm quá mức chi tiêu của ngân sách để giảm bội chi. Năm 1985, Quốc Hội Mỹ đã ban hành đạo luật Gramm - Rudman- Hollings để kiểm soát khẩn cấp bội chi ngân sách và tiến tới đạt sự cân bằng ngân sách vào năm

1993. Thế nhưng, vào những năm 1990, bội chi ngân sách vẫn chưa được cải thiện, Quốc Hội và Chính phủ Mỹ lại tiếp ban hành đạo luật Omnibus với mục đích kiểm soát thu - chi ngân sách một cách nghiêm ngặt hơn. Đạo luật này quy định, có tăng thu mới tăng chi, bất kỳ một khoản chi tiêu mới nào phát sinh phải được đảm bảo bằng khoản thu mới hoặc các khoản cắt giảm chi tiêu từ các khoản khác. Đến năm 1998, trong thời kỳ cầm quyền của chính quyền Bill Clinton, ngân sách Mỹ thặng dư khoảng 3% GDP, góp phần làm cho nợ ròng của Mỹ giảm xuống 41% GDP.

(2) Chiến lược tiến tới thặng dư ngân sách của Mỹ

Như đã đề cập ở trên, hơn 20 năm qua, Chính phủ Mỹ có nhiều nỗ lực để chuyển ngân sách bội chi sang ngân sách thặng dư. Chính sách tài khóa đã tập trung vào cắt giảm chi tiêu và cuối cùng là loại trừ bội chi ngân sách (xem phụ lục 4).

Chính phủ Mỹ hướng tới một ngân sách thặng dư là nhằm: (i) giảm bớt áp lực vay nợ, giảm lãi suất, góp phần ổn định thị trường trái phiếu chính phủ; (ii) tạo nền tảng cho nền kinh tế tăng trưởng ổn định trong dài hạn xét trên các góc độ: gia tăng tiết kiệm quốc gia và gia tăng nguồn lực của chính phủ để đầu tư các chương trình ưu tiên; (iii) tăng cường khả năng tài chính của chính phủ để đáp ứng nhu cầu ngày càng gia tăng về an sinh xã hội của nước Mỹ trong tương lai. Đây là yếu tố ảnh hưởng quan trọng đến công bằng giữa các thế hệ.

Trọng tâm chiến lược tiến tới thặng dư ngân sách của Mỹ là: thực hiện chính sách kiểm chế chi tiêu; tăng cường các quy định quản lý về chu trình ngân sách; duy trì tiết kiệm quốc gia và quan tâm đến thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Trong năm 1997, Quốc hội thực hiện điều chỉnh lại trần chi tiêu tổng thể với mục tiêu nhằm cân bằng ngân sách năm 2002. Tuy nhiên, ngân sách thống nhất đạt được sự cân bằng sớm hơn dự tính nhờ thực thi chính sách thắt chặt chi tiêu. Nhưng cũng vì vậy mà trong những năm này, nhu cầu chi tiêu của ngân sách liên bang bị dồn nén quá mức.

Kinh nghiệm của Mỹ cho thấy, để duy trì kỷ luật tài khóa trong suốt thời gian ngân sách thặng dư là phải chú tâm đến những nhu cầu bị dồn nén. Vì vậy, thách thức đặt ra đối với Mỹ là phải tìm ra một cách nào đó để chuyển từ chế độ ngân sách vốn dĩ tập trung vào loại trừ bội chi ngân sách sang chế độ ngân sách hướng tới giải quyết sự cân đối ngân sách giữa sức ép dài hạn và nhu cầu ngắn hạn.

Để giải quyết vấn đề trên, hiện nay Chính phủ đang đeo đuổi thực hiện một khuôn khổ: tăng cường tính minh bạch thông qua xác định rõ mục tiêu chính sách tài khóa; tăng cường tính trách nhiệm trong quá trình thực hiện mục tiêu của chính sách tài khóa; cân bằng nhu cầu bị dồn nén trong hiện tại với nhu cầu có sức ép trong dài hạn.

1.4.1.2. Cân đối ngân sách nhà nước Nhật Bản

(1) Cũng như Mỹ, học thuyết Keynes về cân đối ngân sách đã được Chính phủ Nhật vận dụng rất linh hoạt để điều chỉnh chu kỳ kinh tế.

Thật vậy, từ sau cuộc chiến tranh thế giới lần 2 đến giữa những năm của thập kỷ 60, chính phủ Nhật Bản đeo đuổi nguyên tắc cân đối ngân sách: gia tăng tiết kiệm ngân sách để đầu tư phát triển kinh tế. Chi phí cho quân sự thấp và tiết kiệm trong chi tiêu dùng đã tạo điều kiện cho Chính phủ Nhật Bản tập trung toàn lực vào những lĩnh vực quan trọng cần phát triển, chi ngân sách đóng góp tới 20%

tổng vốn đầu tư vào các ngành công nghiệp và chiếm 40% tổng vốn đầu tư vào 4 ngành công nghiệp mũi nhọn như công nghiệp điện, đóng tàu, thép, khai thác than ... Tuy nhiên, đến năm tài khóa 1965/66, nguồn thu ngân sách giảm sút, chính phủ Nhật Bản thành lập ngân sách bổ sung bằng việc phát hành trái phiếu để bù đắp lại sự thiếu hụt nguồn thu và phục hồi tình trạng suy thoái của nền kinh tế. Đến những năm của thập kỷ 70, nền kinh tế Nhật Bản tiếp tục suy thoái, Chính phủ thực hiện mở rộng bội chi ngân sách, với tỷ lệ phát hành trái phiếu so với tổng chi tiêu lên tới đỉnh điểm 34,7%. Con số này cho thấy hơn 1/3 tổng số chi được tài trợ bởi trái phiếu chính phủ. Đến những năm 80, kinh tế tăng trưởng cao, Chính phủ Nhật đưa ra mục tiêu giảm và loại trừ khẩn cấp phát hành trái phiếu tài trợ thiếu hụt ngân sách, thông qua chính sách kiểm chế chi tiêu. Trong chi tiêu, chính phủ thiết lập trần giới hạn chi, khống chế sự gia tăng chi, đảm bảo tốc độ tăng chi ngân sách không được vượt quá tốc độ tăng trưởng kinh tế. Thêm vào đó, Chính phủ đẩy mạnh chính sách cải cách hệ thống an sinh xã hội, tư nhân hóa hệ thống đường sắt quốc gia. Với nỗ lực thực hiện các biện pháp này, trong năm tài khóa 1990/1991 lần đầu tiên trong vòng 16 năm kể từ năm 1965, chính phủ Nhật Bản chấm dứt phát hành trái phiếu để tài trợ bội chi ngân sách.

Tình hình cải thiện tài khóa không kéo dài. Nền kinh tế Nhật Bản trong những năm đầu thập kỷ 90 lại rơi vào tình trạng suy thoái trầm trọng. Chính phủ đưa ra “Luật cơ cấu tài chính chính phủ” với hướng cải cách là giảm bội chi ngân sách xuống 3% GDP trước năm 2003, giảm chi tiêu hành chính, tăng chi đầu tư, và cắt giảm thuế để kích cầu, đồng thời phát hành trái phiếu để trang trải các khoản nợ của chính phủ. Với chính sách cân đối ngân sách như vậy, kết quả là làm cho nợ chính phủ này càng gia tăng. Thực tế cho thấy, nợ Chính phủ (bao gồm chính quyền trung ương và chính quyền địa phương) đã tăng gấp đôi từ năm 1992 lên khoảng 600.000 tỷ yên, nâng mức bình quân mỗi người Nhật phải chịu là

hơn 4 triệu yên. Theo OECD, thì tổng nợ hiện nay của Nhật Bản tương đương 118% thu nhập quốc dân, mức cao nhất trong câu lạc bộ các nước giàu gồm 29 nước. Tỷ lệ phát hành trái phiếu so với tổng chi tiêu ngân sách lên 37,3% năm tài khóa 1999, năm 2000 lên tới 38,4%. Tuy nhiên, với số lượng trái phiếu Chính phủ quá lớn như vậy làm cho giá cả trái phiếu trên thị trường giảm xuống; mặt khác, do có sự chênh lệch giữa lãi suất trong nước và lãi suất trên thị trường quốc tế, nên dẫn đến một khối lượng vốn di chuyển ra thị trường quốc tế để đầu tư kiếm lời với lãi suất cao hơn. Hậu quả là trong nước thiếu vốn, thu hẹp sự đầu tư của khu vực tư nhân.

(2) Học hỏi kinh nghiệm của Nhật Bản, có thể thấy chính phủ Nhật Bản áp dụng cơ chế phân cấp ngân sách linh hoạt để điều hòa nguồn lực giữa các cấp ngân sách công bằng.

Thật vậy, ở Nhật Bản, bộ máy chính quyền nhà nước được chia thành: cấp trung ương, cấp tỉnh và cấp thành phố, thị xã và cấp xã. Cấp tỉnh, thành phố, thị xã và xã là cấp địa phương. Mặc dù các cấp chính quyền địa phương đảm bảo phần lớn nhiệm vụ chi ngân sách của cả nước (gần 70%) nhưng nguồn thu từ thuế của địa phương chỉ chiếm gần 40% tổng thu thuế cả nước. Ngay cả từng địa phương cũng có sự khác biệt trong nguồn thu và nhiệm vụ chi ngân sách khiến cho việc cung cấp các dịch vụ công cộng không đồng đều. Do đó, việc chuyển giao nguồn lực giữa các cấp ngân sách được diễn ra thường xuyên.

Từ năm 1954 đến nay ở Nhật áp dụng thuế phân bổ điều hòa. Thực chất của hệ thống thuế này là hệ thống thuế phân chia trong đó một phần từ thuế thu nhập quốc gia được cấp cho địa phương nghèo. Thuế phân bổ điều hòa cho địa phương là loại thuế quốc gia nhưng được phân phối lại cho địa phương theo tỷ lệ nhất định và không chỉ định mục đích chi. Cho đến trước năm 1989, luật thuế

phân bổ điều hòa cho địa phương định ra các loại thuế phân chia 32% cho ngân sách địa phương: thuế thu nhập, thuế công ty và thuế rượu. Đây là những loại thuế có năng suất thu cao và ổn định. Sau cải cách thuế năm 1989, thuế tiêu thụ và thuế thuốc lá được đưa thêm vào nguồn phân bổ điều hòa cho địa phương với tỷ lệ phân chia là 24% và 25%.

Tổng số thuế phân bổ điều hòa cho địa phương được tính ra từ tỷ lệ phân chia thuế và khoản thu ước tính của năm loại thuế nói trên trong năm ngân sách hiện hành. Các tỷ lệ phân chia được cố định bởi Luật Thuế phân bổ điều hòa cho địa phương. Nếu khoản thuế phân bổ điều hòa cho địa phương theo Luật chênh lệch đáng kể (chênh lệch + 10%) và liên tục (kéo dài hơn hai năm) so với tiền thiếu hụt thực tế trong nguồn tài chính tại địa phương thì chính phủ hoặc là sửa đổi lại hệ thống tài chính công và hệ thống quản lý địa phương hoặc thay đổi tỷ lệ phân chia thuế.

Thuế phân bổ điều hòa cho địa phương thông thường được cấp cho các địa phương có nhu cầu tài chính cơ bản (N) vượt quá khả năng thu tài chính cơ bản (R). Do đó thuế phân bổ điều hòa cho địa phương thông thường (T) chính là phần thiếu hụt $T = (N - R)$, nhưng không nhất thiết phân bổ điều hòa thuế cho toàn bộ phần thiếu hụt mà chỉ cần tài trợ một phần - phần lớn khoản thiếu hụt, nên phải điều chỉnh lại nhu cầu tài chính cơ bản (N) bằng hệ số a. Vậy, thuế phân bổ điều hòa thông thường thực cấp cho một địa phương là: $T = (1 - a)N - R$. Phần còn thiếu địa phương có thể vay nợ.

Nhưng về phương pháp quản lý, vay nợ của chính quyền địa phương chỉ được phép khi nhu cầu vay nợ đó đạt được sự công bằng liên thế hệ (điều này cũng có nghĩa là vay nợ chỉ dành cho đầu tư, không được phép trang trải nhu cầu chi thường xuyên) và chỉ được thực hiện sau khi có sự phê chuẩn của hội đồng

địa phương. Hệ thống phê chuẩn của Nhật Bản hiện tại ở chừng mực nào đó rất chú trọng đến việc ngăn ngừa sự vay mượn quá mức của chính quyền địa phương. Tùy theo từng địa phương, Nhật Bản giới hạn trần tỷ lệ vay nợ thích hợp. Nếu như mức bội chi của một địa phương nào đó lớn hơn giới hạn được xác định, thì địa phương đó phải tái cấu trúc tài khóa và kiểm soát hành vi tài chính của mình. Như vậy trong hệ thống phê chuẩn, chính phủ Nhật Bản đã kiểm soát được hành vi rủi ro đạo đức của chính quyền địa phương trong vay nợ. Trong xu hướng phi tập trung hóa và mở rộng quyền tự chủ tài chính cho địa phương, theo kế hoạch trong năm tài khóa 2006, Nhật Bản chuyển từ hệ thống phê chuẩn sang hệ thống tư vấn. Thông qua hệ thống này, chính quyền địa phương có thể thực hiện vay nợ mà không cần có sự chấp thuận của hội đồng địa phương. Tuy nhiên nếu như bội chi của địa phương đạt tới mức giới hạn trần được thiết lập bởi luật pháp, thì vay nợ vẫn phải thông qua hệ thống phê chuẩn.

1.4.1.3. Cân đối ngân sách nhà nước Trung Quốc

Từ một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung chuyển sang nền kinh tế thị trường, Chính phủ rất coi trọng đến việc cải cách hệ thống tài khóa, đặc biệt là vấn đề cân đối ngân sách trong phân cấp giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương.

Thật vậy, trước năm 1980, cân đối ngân sách của Trung quốc có đặc trưng nổi bật là tập trung cao độ nguồn tài chính vào NSTW để thực hiện chính sách kế hoạch hóa tập trung và bao cấp toàn bộ nền kinh tế quốc dân. Từ năm 1980 đến 1984, đây là thời kỳ mà người Trung Quốc gọi là “ăn bấp riêng”, tức là Chính phủ bắt đầu phân chia nguồn thu cho địa phương. Từ năm 1985 đến 1993 là thời kỳ thực hiện cơ chế khoán ngân sách, phân định nguồn thu giữa các cấp ngân sách, tăng cường quyền tự chủ cho địa phương trong việc cân đối ngân sách. Đến

năm 1994, Chính phủ Trung Quốc tiến hành thực hiện cải cách chế độ thuế với quy mô lớn nhất trong lịch sử Trung Quốc. Công cuộc cải cách này tạo ra khuôn khổ bước đầu cho việc phân chia quyền lực trong hệ thống quản lý tài khóa; chính quyền trung ương và chính quyền địa phương cùng chia sẻ quyền lực trong việc chấp hành thu thuế. Với cơ chế mới này, tỷ lệ nguồn thu của NSTW trong tổng thu NSNN ngày càng gia tăng, từ 33% năm 1993 lên hơn 50% năm 2001. Trong quá trình thực hiện cải cách thể chế phân cấp ngân sách, Chính phủ Trung Quốc chú trọng phân định rõ quyền chi ngân sách và quyền xây dựng cơ sở hạ tầng giữa trung ương và địa phương, vừa làm rõ trách nhiệm vừa làm cho các bên đều bảo đảm có quyền lợi tương ứng.

Tuy nhiên, với sự gia tăng tỷ trọng nguồn thu của NSTW trong tổng thu ngân sách nhà nước làm cho tỷ trọng nguồn thu NSDP có xu hướng giảm dần. Điều này dẫn đến tình trạng NSTW ngày càng bị bội chi nặng nề (xem phụ lục 5). Để bù đắp bội chi ngân sách, chính quyền địa phương phải đi vay mượn từ các ngân hàng thương mại nhà nước, các định chế tài chính chính phủ, vay của NSTW. Tình trạng này làm gia tăng sự không ổn định tài khóa của địa phương, bởi lẽ vốn vay của NSDP lệ thuộc vào nguồn vốn nhân rồi của các định chế tài chính, trong khi luật pháp của Trung Quốc hiện không cho phép chính quyền địa phương phát hành trái phiếu để huy động vốn. Gần đây, một số địa phương đã biến tướng việc phát hành trái phiếu bằng cách thành lập một đơn vị kinh tế đặc biệt, có liên quan chặt chẽ với chính quyền địa phương và cho phép các đơn vị này phát hành trái phiếu doanh nghiệp. Số vốn huy động được từ phát hành trái phiếu được sử dụng cho chính quyền địa phương vay lại. Theo đánh giá của các chuyên gia kinh tế, cách làm này sẽ tích tụ rất nhiều rủi ro, tạo ra cơ chế thiếu tính minh bạch và trách nhiệm trong quản lý nợ.

1.4.1.4. Cân đối ngân sách nhà nước của các nước Đông Nam Á

(1) Singapore

Singapore có hệ thống tài khóa rất tốt. Chính phủ đã kiểm chế chặt chẽ chi tiêu trong giới hạn nguồn thu có được, tạo ra thặng dư ngân sách vừa phải trong khoảng thời gian dài. Theo báo cáo tài khóa của Chính phủ Singapore, từ năm 1965 đến năm 1995, trung bình thặng dư ngân sách ở mức 15% so với tổng số thu ngân sách. Và do vậy, nợ chính phủ nằm trong mức có thể kiểm soát được. Còn nợ công của Singapore mặc dù chiếm tỷ lệ cao trên GDP nhưng tỷ lệ này đang có xu hướng giảm dần, nếu như vào cuối năm 1992, nợ công ở mức 103,8% GDP thì đến cuối 2004 Chính phủ khống chế ở mức 102% GDP. Và, cũng xin được lưu ý rằng, nợ công của Singapore phần lớn là các khoản nợ trong nước mà chủ yếu xuất phát từ các khoản nợ của Quỹ Tiết kiệm Trung ương – một định chế tài chính nhà nước được thành lập để tài trợ các chương trình ưu đãi của Chính phủ và các chương trình này lại được thực hiện rất hiệu quả; nợ nước ngoài chiếm tỷ lệ rất thấp, nhỏ hơn 0,1% GDP. Nên nợ công của Singapore vẫn được đánh giá là nằm trong phạm vi kiểm soát được.

Có được một ngân sách lành mạnh và nợ công trong phạm vi kiểm soát được một phần quan trọng là nhờ Chính phủ Singapore áp dụng phương thức quản lý và cân đối ngân sách có hiệu quả.

Trước năm 1978: Lập ngân sách theo danh mục với đặc trưng cơ bản là kiểm soát các yếu tố đầu vào. Không có cơ chế nào bên trong hệ thống để gắn kết sự phân phối nguồn lực với mục tiêu.

Từ 1978-1989: Lập ngân sách thực hiện và chương trình đầu tiên được đưa vào áp dụng, thay thế lập ngân sách theo khoản mục trong những năm 70. Vấn

đề thay đổi này đã được hoàn tất trong năm 1989 bằng việc trao quyền cho các bộ để quản lý ngân sách mà không cần tham khảo quyết định chi tiêu của bộ tài chính. Đến năm 1991 bằng việc đưa vào kế toán bằng máy vi tính đã cho phép thực hiện kế toán tồn tích và quản lý chi phí hiệu quả. Những thay đổi này đã thiết lập nền tảng cho việc thực hiện ngân sách theo kết quả.

Từ 1989-1996: Lập ngân sách theo sự bỏ phiếu của các cử tri đại diện (block vote budgeting). Phương thức lập ngân sách này đã tạo ra sự linh hoạt hơn trong tái phân bổ nguồn lực. Thông qua bỏ phiếu của các cử tri đại diện, các bộ ngành được phân bổ một khối lượng nguồn lực, trong đó họ có quyền chủ động linh hoạt tái phân bổ nguồn lực. Tuy nhiên còn nhiều ràng buộc vẫn còn tồn tại chẳng hạn như không thể thay đổi các quỹ tiền tệ giữa các năm, thiếu đi thông tin đầu ra và kết quả cũng như sự tồn tại dai dẳng quá nhiều việc kiểm soát các quyết định tài chính.

Từ 1996 – đến nay: Lập ngân sách theo kết quả đầu ra. Những kinh nghiệm tích lũy qua các lần cải cách đã giúp cho Singapore thực hiện thành công phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra (xem phụ lục 6).

(2) Thailand

Trước cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997, ngân sách của Thailand ở trong tình trạng thặng dư 9 năm liên tục. Kết quả là, nợ công giảm và ở mức thấp: 14%GDP trong năm 95-96. Khi khủng hoảng xảy ra, Chính phủ Thailand phải gánh chịu đáng kể các khoản lỗ trong khu vực tài chính. Điều này dẫn đến sự gia tăng nợ công đến đỉnh điểm là 58% GDP trong năm 2000 -2001 (xem phụ lục 7). Tuy nhiên, nợ công dần dần giảm xuống còn 54% GDP vào 12/2002 nhờ sự phục hồi kinh tế và củng cố tài khóa .

Nợ công của Thailand bao gồm nợ chính phủ, nợ các doanh nghiệp công phi tài chính (NFPE) và Quỹ phát triển những định chế tài chính (FIDF) (xem phụ lục 8). Nợ chính phủ lên đến 31% GDP bao gồm nợ trong nước và nợ nước ngoài để tài trợ các khoản chi tiêu của chính phủ và tài trợ cho tái cấu trúc tài chính. Nợ NFPE tương đương 17% GDP bao gồm các khoản nợ được bảo lãnh của chính phủ và nợ không phải do chính phủ bảo lãnh, trong nợ FIDF chiếm 6% GDP bao gồm trái phiếu do FIDE phát hành được chính phủ bảo lãnh và các khoản nợ không do chính phủ bảo lãnh. Tổng cộng mức nợ công đến tháng 12/2002 là 2,932 tỷ Bath (54% GDP). Số liệu nợ công hiện tại bao gồm nợ do NFPE phải gánh chịu. Chính sự cộng thêm này làm gia tăng gánh nặng tài khóa. Nếu loại trừ khoản nợ của các doanh nghiệp công phi tài chính, thì nợ công của Thailand vào khoảng 40% GDP.

Bảng 1.1: Những kịch bản trong khuôn khổ trung hạn về nợ công của Thailand

| Chỉ tiêu | Tỷ lệ % |
|----------------------------|---------|
| Tăng trưởng GDP danh nghĩa | 6,4 |
| Độ co giãn nguồn thu | 1,1 |
| Tỷ lệ lãi suất hàng năm | 6,4 |
| Tỷ lệ giải ngân | 91 |
| Trưởng chi thường xuyên | |
| ▪ Chi lương | 5,0 |
| ▪ Chi khác | 4,8 |
| Tăng trưởng đầu tư | 6,4 |

Nguồn: Văn phòng quản lý nợ công Thailand [38].

Theo đánh giá của Ngân hàng Thailand, nợ công của Thailand ổn định từ năm 2002/2003 trở đi. Với các giả thiết trong bảng 1.1, nợ công ở mức cao 54% trong năm 2001/02 có khuynh hướng giảm (xem bảng 1.2). Mức giảm lớn nhất là trong năm 2006/07 do thanh toán các khoản nợ chính phủ đến hạn trong năm

2006/07 và sự cải thiện mức độ nợ của FIDF nhờ sự gia tăng thu nhập của FIDF trong 4 năm tiếp theo.

Bảng 1.2: Các chỉ tiêu dự toán của Thailand

| Chỉ tiêu | 01/02 | 02/03 | 03/04 | 04/05 | 05/06 | 06/07 | 07/08 | 08/09 |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Dịch vụ công/ngân sách | 10 | 12 | 13,2 | 12,6 | 12,8 | 12,7 | 12,6 | 13,9 |
| Nợ công/GDP | 55,1 | 53 | 51,2 | 51,7 | 50,3 | 44,2 | 39,5 | 35,4 |
| Cân đối NSNN/GDP | -3,7 | -3,0 | -1,7 | -1,1 | -0,6 | -0,3 | 0,0 | 0,0 |
| Cân đối tiền mặt/GDP | -2,2 | -0,5 | -0,3 | -0,3 | -0,1 | 0,2 | 0,8 | 1,2 |
| Cân đối cơ bản/GDP | -0,9 | 1,0 | 1,4 | 1,4 | 1,6 | 1,9 | 2,2 | 2,4 |
| Thu NSNN/GDP | 15,9 | 16,5 | 16,6 | 16,4 | 16,5 | 16,6 | 16,7 | 16,8 |
| Chi NSNN/GDP | 19,2 | 17,6 | 17,0 | 17,5 | 17,1 | 16,9 | 16,7 | 16,8 |

Nguồn: Văn phòng quản lý nợ công Thailand [38].

Hiện tại, chính phủ Thailand đang nỗ lực xây dựng khuôn khổ để ổn định nợ công thông qua thực hiện các giải pháp nâng cao hiệu quả thu chi ngân sách. Chính phủ đã gia tăng nguồn thu bằng cách gia tăng thu thuế và mở rộng diện đánh thuế. Trong năm 2001/02, độ co giãn của thuế trong GDP ở mức 2,2 so với 1,5 trong năm tài khóa 2000/01, điều này phản ánh chính sách thuế có hiệu quả nhất định. Ở khía cạnh chi tiêu ngân sách, Chính phủ đã cải thiện sự phân phối và nâng cao hiệu quả chi tiêu bằng việc áp dụng phương thức quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra. Bên cạnh đó, còn có các nỗ lực ở chính sách khác mà Chính phủ Thailand thực hiện, như: (i) giảm tỷ lệ các khoản nợ không sinh lời (NPL) thông qua quản lý tài sản hiệu quả và đưa vào khuôn khổ quản lý rủi ro trong khu vực công, đẩy mạnh tiến trình xử lý các khoản NPL và tăng cường vị thế của các định chế tài chính đặc biệt (Ngân hàng nhân dân, quỹ bảo lãnh) trong việc cung cấp các khoản vay đặc biệt; (ii) cắt giảm chi tiêu, củng cố tài khóa, xây dựng kế hoạch chi tiêu trung hạn, và quản lý ngân sách theo đầu ra, loại trừ những chương trình chi tiêu không hiệu quả; (iii) tăng cường tính minh bạch trong hoạt động

ngân sách; (iv) nâng cao năng lực của các định chế trong quản lý nợ công, bao gồm phát triển thị trường trái phiếu .

Thông qua khuôn khổ ổn định nợ công, Chính phủ Thailand cho rằng, NSNN sẽ cân bằng vào năm tài khóa 2006/07. Chính phủ cũng cam kết rằng, sẽ kiểm soát nợ công để tỷ lệ nợ công/ GDP không vượt quá 60% ngay cả trong những điều kiện không thuận lợi.

1.4.2. Các bài học kinh nghiệm

Sau đây là một số bài học được rút ra từ quản lý cân đối ngân sách của một số nước có thể vận dụng trong cân đối NSNN Việt Nam.

- Cân đối ngân sách nhà nước phải góp phần ổn định hóa chu kỳ kinh tế

Kinh nghiệm các nước cho thấy, trong quá trình cân đối ngân sách để ổn định kinh tế vĩ mô thì biện pháp tỏ ra hiệu quả là nên kiểm soát chặt chẽ các khoản chi, kìm hãm sự gia tăng quá mức nhu cầu chi ngân sách. Chi ngân sách phải coi trọng các khoản chi kích hoạt sự đầu tư của khu vực tư và đảm bảo phân phối công bằng xã hội. Cải cách thuế theo hướng giảm dần mức điều tiết, thúc đẩy sự đầu tư của khu vực tư. Trong giai đoạn nền kinh tế suy thoái, bội chi ngân sách là chính sách mà chính phủ nên phải thực hiện. Tuy nhiên, kinh nghiệm Nhật Bản và Philippines cho thấy bội chi ngân sách quá lớn, thêm vào đó là các chính sách đầu tư kém hiệu quả thì càng làm cho tình hình kinh tế vĩ mô bất ổn định.

- Quản lý nợ công cũng là một nội dung quan trọng mà các nước cần quan tâm trong quá trình cân đối ngân sách nhà nước

Kinh nghiệm của Thailand sau thời kỳ khủng hoảng tài chính cho thấy, phạm vi tính nợ công nên mở rộng, bao gồm nợ chính phủ và các khoản nợ của doanh nghiệp mà được chính phủ bảo lãnh (chính thức hoặc ngầm định). Chính phủ cần quan tâm và quản lý chặt chẽ hơn các khoản nợ của doanh nghiệp. Để quản lý nợ có hiệu quả, chính phủ cần thiết lập khuôn khổ quản lý nợ công. Kinh

kinh nghiệm của Thailand cũng như Singapore cho thấy, trong khuôn khổ quản lý nợ công cần chú trọng đến tính phối hợp cân đối giữa thu và chi thông qua áp dụng phương pháp soạn lập ngân dựa vào đầu ra hay kết quả; đồng thời xây dựng mô hình quản lý rủi ro – tài sản để kiểm soát nợ. Chính quan điểm này đã làm cho cân đối NSNN giảm được rủi ro trong dài hạn.

- Cân đối ngân sách của các nước có tình trạng bội chi kéo dài đều hướng tới mục tiêu đưa ngân sách thặng dư để đạt được sự cân bằng ngân sách nhà nước trong dài hạn nhằm ổn định kinh tế và nâng cao phúc lợi xã hội

Sau nhiều thập kỷ để ngân sách bội chi nặng nề, hiện tại hầu hết các nước công nghiệp thực hiện chiến lược dài hạn tiến đến loại trừ bội chi nhằm cắt giảm bớt nợ của quốc gia và tăng phúc lợi xã hội. Kinh nghiệm của Mỹ cho thấy, trong quá trình tiến tới thặng dư ngân sách, Chính phủ cần quan tâm đến kiểm soát chi tiêu ngân sách chặt chẽ nhưng phải lưu ý đến những nhu cầu chi tiêu bị dồn nén, giữ vững mức tiết kiệm quốc gia; đồng thời thay đổi phương thức quản lý theo đầu ra nhằm tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm.

Đối với các nước đang phát triển, trường hợp của Philippines và Nhật Bản cũng minh chứng về tác hại của bội chi ngân sách kéo dài đến tăng trưởng kinh tế và phúc lợi công cộng, Chính phủ đã nỗ lực thực hiện nhiều giải pháp tổng thể để cắt giảm bội chi ngân sách, tạo tiền đề quan trọng cho phát triển kinh tế trong những năm đầu của thập kỷ 90.

- Cân đối ngân sách nhà nước phải tiến đến quan điểm toàn diện

Kinh nghiệm của các nước cho thấy, cân đối NSNN không những được tiếp cận trên giác độ tổng thể, mà còn cả trên giác độ chu trình ngân sách và phương diện phân cấp quản lý NSNN. Trong phân cấp quản lý ngân sách, cần chú trọng cân đối giữa NSTW và NSĐP nhằm phát huy vai trò của các cấp chính quyền

trong phát triển kinh tế xã hội. Tuy nhiên, mối quan hệ cân đối này lại chịu sự chi phối rất nhiều bởi quan điểm và thể chế chính trị.

Nghiên cứu hệ thống thuế phân bổ điều hòa cho địa phương tại Nhật cho thấy một số vấn đề học hỏi:

- Phân chia rõ ràng về nguồn thu giữa các cấp chính quyền để tài trợ gánh nặng chi tiêu công.
- Đôn đốc các địa phương trong việc huy động tối đa mọi khả năng tài chính; loại bỏ triệt để mọi tư tưởng trông chờ vào ngân sách trung ương trên cơ sở trung ương không bổ sung toàn bộ số thiếu hụt của địa phương.
- Mở rộng quyền chủ động cho các cấp chính quyền địa phương.
- Cơ chế phân phối nguồn tài chính linh hoạt giữa ngân sách trung ương và địa phương nhằm tạo ra dịch vụ công đáp ứng tốt nhất nhu cầu của xã hội cả về mặt số lượng lẫn chất lượng, với nguồn tài chính hạn hẹp.

Với một nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường có sự định hướng xã hội chủ nghĩa, Trung quốc rất coi trọng đến việc nâng cao tiềm lực tài chính của chính quyền trung ương nhằm thỏa mãn nhu cầu vì lợi ích chung của nền kinh tế. Chính quan điểm này dẫn đến sự thu hẹp nguồn thu, giảm sút vai trò của chính quyền địa phương trong phát triển kinh tế – xã hội của địa phương. Với việc không cho phép chính quyền địa phương trực tiếp phát hành trái phiếu vay nợ sẽ gây ra nhiều biến tướng làm bóp méo thị trường tài chính. Kinh nghiệm của Nhật Bản cho thấy vay nợ của chính quyền địa phương qua phát hành trái phiếu là cần thiết, vừa tạo ra thể chủ động cho địa phương vừa góp phần thúc đẩy thị trường tài chính phát triển. Tuy nhiên, điều đáng lưu ý là Nhật Bản kiểm soát nợ địa phương dựa

trên quan điểm cân bằng giữa các thể hệ và cơ chế tái cấu trúc tài chính địa phương thông qua hệ thống phê chuẩn hay hệ thống tư vấn.

- *Bội chi là vấn đề được quan tâm đặc biệt khi cân đối ngân sách nhà nước*

Trong quá trình cân đối NSNN, bội chi là tình trạng được quan tâm đặc biệt bởi vì nó có tác động đa chiều đối với nền kinh tế và chứa đựng nhiều mâu thuẫn nội tại. Kiểm soát bội chi phải được thực hiện trên cơ sở phối hợp đồng bộ giữa chính sách thu, chính sách chi tiêu và chính sách quản lý nợ. Tổng hợp kinh nghiệm của Mỹ, Singapore và Thailand thể hiện rất rõ nội dung này.

Kết luận chương 1: Trong chương này, luận án tập trung làm sáng tỏ các vấn đề lý luận như: khái niệm, đặc điểm cân đối NSNN; xem xét các học thuyết về cân đối NSNN để rút ra quan điểm cân đối phù hợp với bối cảnh; không dừng lại ở đó, luận án còn đi sâu nghiên cứu những nội dung mà trong quá trình cân đối NSNN phải thực hiện. Luận án cũng đề cập đến vai trò của cân đối NSNN; nghiên cứu kinh nghiệm cân đối NSNN của một số quốc gia trên Thế giới, từ đó củng cố thêm hệ thống lý luận và rút ra những bài học kinh nghiệm cho Việt nam. Từ những nội dung đó, chương 1 của luận án đã làm rõ được rằng: cân đối NSNN là thiết lập mối quan hệ tương tác giữa thu và chi NSNN nhằm đạt được các mục tiêu của chính sách tài khóa. Vấn đề cốt lõi của cân đối NSNN là đánh giá và khai thác hợp lý nguồn thu, phân bổ và sử dụng nguồn lực hiệu quả, phần thiếu hụt nếu có sẽ bù đắp bằng vay nợ trong và ngoài nước được đặt trong một khuôn khổ quản lý nợ tốt. Đây cũng chính là tư tưởng xuyên suốt của luận án, phân phân tích thực trạng trong chương 2 và đưa ra các khuyến nghị ở chương 3 cũng dựa trên tư tưởng này.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM TỪ NĂM 1991 ĐẾN NAY

2.1. KHÁI QUÁT TÌNH HÌNH KINH TẾ – XÃ HỘI VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 1991 -2006

Với đường lối đổi mới của Đảng và Nhà nước, nền kinh tế Việt Nam từ 1991 đến nay đã có nhiều bước chuyển mình đáng kể. Cơ chế thị trường đã tạo điều kiện để khơi dậy tính năng động của các thành phần kinh tế. Các quan hệ kinh tế được đa phương hóa, đa dạng hóa, mở rộng hoạt động kinh tế quốc tế, tăng cường thu hút vốn đầu tư nước ngoài tạo thêm nguồn lực cho tăng trưởng kinh tế. Có thể khái quát thành quả kinh tế – xã hội của Việt Nam giai đoạn 1991 – 2006 trên các mặt sau đây:

- Về kinh tế - tài chính

Nếu như giai đoạn 1986 -1990 GDP tăng bình quân hàng năm là 3,9%, thì tiếp đó giai đoạn 1991 – 1996 là 8,38%. Trong những năm cuối của thập kỷ 90 do ảnh hưởng bởi tình hình biến động trên thị trường thế giới, đặc biệt là khủng hoảng tài chính khu vực (1997), và những yếu kém nội tại của nền kinh tế nên tốc độ tăng trưởng GDP có chững lại (năm 1998 là 5,76%; năm 1999 là 4,77%). Song bước vào những năm 2000, tình hình lại có chiều hướng chuyển biến tốt với mức tăng GDP đạt 6,79% năm 2000; 6,89% năm 2001; 7,08% năm 2002; năm 2003 là 7,34%; năm 2004 là 7,69%; năm 2005 là 8,5% và dự kiến năm 2006 cũng ở mức

8,5%. Cùng với nhịp độ tăng trưởng kinh tế, quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng CNH – HĐH cũng bộc lộ khá rõ nét qua tốc độ tăng cao của hai ngành công nghiệp và dịch vụ so với nông nghiệp. Tỷ trọng nông nghiệp trong GDP năm 1991 là 40,5% thì dự kiến đến 2006 giảm xuống còn 20%, trong khi đó tỷ trọng công nghiệp từ 24% năm 1991 tăng lên 40% năm 2006 (xem phụ lục 9).

Kiểm soát lạm phát được coi là một trong những công việc ưu tiên cuối những năm 80. Trên cơ sở phối hợp đồng bộ các công cụ của chính sách tài chính – tiền tệ, từ 1991 Việt Nam đã chặn đứng được lạm phát phi mã, đến năm 1995 chỉ còn 12,7%; 1996 là 4,5%; 1997 là 3,6%. Nhưng sau đó nền kinh tế lại rơi vào tình trạng giảm phát (1999 là 0,1%; năm 2000 là – 0,6%). Để khắc phục tình trạng này, Chính phủ đã đẩy mạnh chính sách kích cầu thông qua các giải pháp điều chỉnh tiền lương, chính sách khuyến khích đầu tư, mở rộng chi đầu tư phát triển từ NSNN cho các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế – xã hội. Tuy nhiên, từ 2004 đến nay do những tác động từ thị trường quốc tế, lạm phát lại có xu hướng gia tăng, mặc dầu chưa vượt quá 10% song để kiểm soát lạm phát thành công, Chính phủ cần chú trọng hơn trong việc phối hợp chính sách tiền tệ với chính sách tài khóa để kiểm soát cung tiền và giá cả hàng hóa.

Thị trường tài chính Việt Nam đang từng bước được hoàn thiện và phát triển. Bước đầu, thị trường tài chính đã có đóng góp nhất định trong việc điều tiết cung – cầu vốn và cung cấp các phương tiện thanh toán cho nền kinh tế. Tuy nhiên, hiện thị trường tài chính quy mô còn khá nhỏ bé, hoạt động yếu kém, vẫn chưa tạo được sự phối hợp chặt chẽ giữa các bộ phận thị trường. Điều này phần nào làm giảm đi tính hiệu quả trong việc thực thi chính sách tài chính - tiền tệ, chưa tạo nền tảng giúp cho Chính phủ có thể linh hoạt trong cân đối NSNN.

- Về mặt xã hội

Cùng với tăng quy mô GDP trong hơn một thập kỷ qua, GDP bình quân đầu người cũng đã được cải thiện từ mức 122,5 USD/người ở thời điểm năm 1991 tăng lên 400 USD/người năm 2000, năm 2005 con số này đã đạt 637,3USD/ người và dự kiến đến năm 2010 sẽ hơn 900USD/ người. Mặc dù GDP bình quân đầu người còn là con số khiêm tốn so với các nước trong khu vực, song đã cho thấy quá trình chuyển biến tích cực nhằm nâng cao đời sống vật chất của người dân. Bên cạnh đó, số hộ giàu tăng lên đồng thời tỷ lệ nghèo cũng giảm xuống đáng kể. Nếu như năm 1993 tỷ lệ nghèo là 58% và đến năm 1998 là 37% thì đến cuối năm 2004 con số này chỉ là 28%, điều này cũng có nghĩa là 20 triệu dân Việt Nam đã thoát khỏi đói nghèo chỉ trong vòng chưa đầy một thập kỷ. Đây có thể xem là một trong những thành tựu quan trọng của nước ta thời gian qua. Kết quả này có được là do nhà nước đã thực hiện đồng bộ có hiệu quả các chính sách, chương trình xã hội như chính sách xóa đói giảm nghèo, chương trình cho vay giải quyết việc làm, cũng như những chương trình đầu tư phát triển kinh tế xã hội từ NSNN trong thời gian qua. Tuy nhiên, trong giai đoạn từ 1991 – 2005, dân số Việt Nam mỗi năm tăng khoảng 1 triệu người với tốc độ tăng bình quân 1,5%/năm. Với mật độ dân số tăng đều đặn như vậy đòi hỏi mức độ tăng trưởng kinh tế cũng như các vấn đề xã hội khác mà Nhà nước cần quan tâm giải quyết như: giải quyết việc làm, giáo dục, y tế, an ninh trật tự xã hội. Mặt khác, cùng với quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, khoảng cách về thu nhập giữa 2 khu vực thành thị và nông thôn ngày càng gia tăng. Hiện nay mức chi tiêu của hộ thành thị cao hơn nông thôn tới 85% với mức chênh lệch về thu nhập khá lớn: 9 – 10 lần. Đây cũng là vấn đề xã hội cần giải quyết.

Tóm lại, mặc dù tình hình kinh tế - xã hội vẫn tồn tại nhiều khó khăn và yếu kém, nền kinh tế đang đứng trước những thách thức trong xu thế toàn cầu hóa,

cạnh tranh và hội nhập quốc tế, song với những thành quả bước đầu trong phát triển kinh tế - xã hội sau hơn một thập kỷ đổi mới đã tạo những tiền đề quan trọng cho thời kỳ công nghiệp hóa trong những năm 2000 đồng thời góp phần khẳng định thêm thế và lực của nước ta trên chính trường quốc tế. Đi đôi với thành quả về kinh tế - xã hội, năng lực điều hành của Chính phủ qua các công cụ chính sách - đặc biệt là NSNN - ngày càng được nâng cao. Cân đối NSNN đã góp phần không nhỏ vào việc củng cố kỷ luật tài chính, sử dụng có hiệu quả nguồn lực tài chính quốc gia, tăng tích lũy đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao đời sống nhân dân.

2.2. THỰC TRẠNG CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM TỪ NĂM 1991 ĐẾN NAY

2.2.1. Giai đoạn trước khi có Luật ngân sách nhà nước (1991 – 1996)

Trong giai đoạn này, khung pháp lý về quản lý và cân đối NSNN chủ yếu là các văn bản dưới luật, cao nhất là các Nghị quyết của Quốc hội và các Quyết định của Hội đồng Bộ trưởng, dưới các văn bản này là thông tư hướng dẫn thực hiện của Bộ Tài chính (Nghị quyết Quốc Hội khóa VIII, các kỳ họp thứ 9, 10,11; Nghị quyết 186/HĐBT ngày 27/11/1989 về việc phân cấp quản lý NNSNN cho địa phương; Thông tư 57TC/NSNN ngày 12/12/1989 của Bộ Tài Chính về hướng dẫn thi hành Nghị quyết 186/HĐBT ngày 27/11/1989 của Hội Đồng Bộ Trưởng; Quyết định 168/HĐBT ngày 19/5/1992 về phân giao và sửa đổi các nguồn thu, nhiệm vụ chi, tỷ lệ điều tiết NSNN cho chính quyền địa phương; Thông tư số 15aTC/NSNN ngày 28/5/1992 của Bộ Tài chính về hướng dẫn thi hành Quyết định 168/HĐBT ngày 19/5/1992 của Hội Đồng Bộ Trưởng; Thông tư 30-TC/NSNN ngày 5/4/1994 của Bộ Tài Chính về thay đổi nhiệm vụ chi và nguồn thu của NSĐP...).

So với giai đoạn 1986 - 1990, quản lý và cân đối NSNN giai đoạn 1991-1996 đã có những chuyển biến nhất định để phù hợp với chính sách đổi mới cơ chế quản lý kinh tế, khắc phục tình trạng lạm phát kéo dài trong những năm 80, tạo đà cho kinh tế tăng trưởng nhanh và bền vững. Nghị quyết Quốc Hội khóa VIII, kỳ họp thứ 10 ngày 26/12/1991 đã đưa ra quan điểm và yêu cầu trong cân đối NSNN là: “Thu trong nước phải đảm bảo các khoản chi thường xuyên và trả nợ”. Việc phân định nguồn thu, nhiệm vụ chi và vấn đề chuyển giao nguồn lực giữa các cấp ngân sách để thực hiện cân đối trong hệ thống NSNN được qui định trong Quyết định 186/HĐBT ngày 27/11/1989 và Quyết định 168/HĐBT ngày 19/5/1992 của Hội đồng Bộ trưởng.

2.2.1.1. Tình hình thu - chi ngân sách nhà nước giai đoạn 1991 - 1996

- Về thu ngân sách nhà nước

Ở giai đoạn này chính sách và cơ chế thu NSNN đã có sự đổi mới tích cực: (i) cải cách thuế bước một hình thành hệ thống thuế áp dụng thống nhất cho các thành phần kinh tế; (ii) cải cách bộ máy hành thu thuế, đánh dấu bằng sự ra đời của Tổng cục Thuế hoạt động thống nhất từ trung ương đến địa phương. Kết quả của đợt cải cách đã mang lại là tốc độ thu NSNN giai đoạn 1991 - 1996 tăng lên rất cao, bình quân hơn 49% năm. Nếu như năm 1991 thu NSNN vào khoảng 13,5%GDP thì đến năm 1996 tỷ lệ này là 23,3%. Số thu thuế, phí và lệ phí bình quân giai đoạn 91-96 chiếm đến hơn 90% tổng thu NSNN.

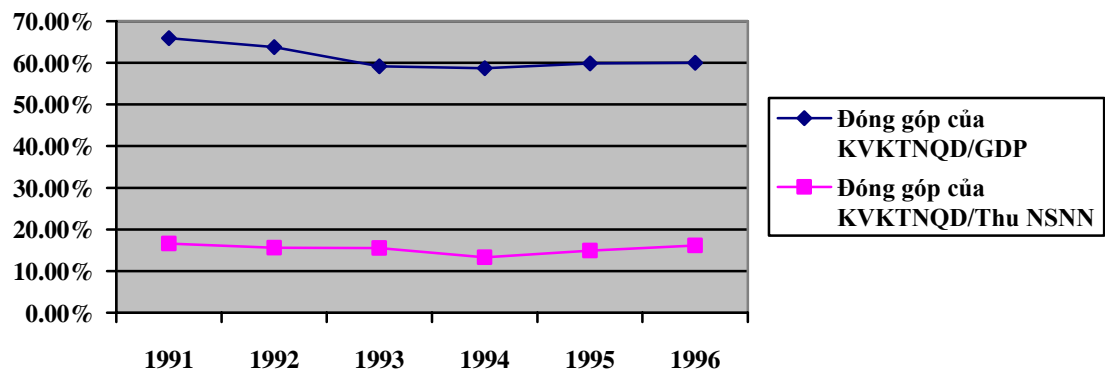
Bảng 2.1: Tình hình thu NSNN Việt Nam 1991-1996

| | Thu NSNN (tỷ đồng) | Tốc độ tăng thu (%) | % Thu NSNN/GDP | % thuế và phí/ Thu NSNN | Thu trong nước (tỷ đồng) | %Thu trong nước/Thu NSNN |
|------|--------------------|---------------------|----------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1991 | 10.353 | 68 | 13,5 | 96,6 | 8.984 | 86,77 |
| 1992 | 21.023 | 103 | 19 | 92,8 | 17.981 | 85,53 |
| 1993 | 30.500 | 45 | 22,3 | 88,7 | 23.281 | 76,33 |

| | | | | | | |
|-----------|-----------|-------|-------|------|----------|-------|
| 1994 | 41.440 | 35,87 | 24,3 | 88,7 | 30.914 | 74,6 |
| 1995 | 53.295 | 28,61 | 23,9 | 88,6 | 38.477 | 72,19 |
| 1996 | 62.000 | 16,33 | 23,3 | 96 | 45.739 | 73,77 |
| Bình quân | 36.435,16 | 49,46 | 19,98 | 91,9 | 27.562,7 | 78,20 |

Nguồn: Bộ Tài chính [22, tr.80], [1]

Tuy nhiên, thu trong nước trong tổng thu NSNN có xu hướng giảm dần, từ 86,77% năm 1991 xuống 73,77% năm 1996. Các khoản thu từ khu vực kinh tế ngoài quốc doanh vẫn chưa được khai thác tương xứng với tiềm năng và tỷ trọng của khu vực này trong GDP. Đóng góp của khu vực kinh tế ngoài quốc doanh vào GDP bình quân giai đoạn này là 61,2%, nhưng tỷ lệ đóng góp của khu vực này vào thu NSNN chỉ vào khoảng 15,3%.



Nguồn: Niên giám thống kê 1999 [18]

Hình 2.1: Đóng góp của khu vực kinh tế ngoài quốc doanh vào ngân sách nhà nước và GDP (%)

- Chi ngân sách nhà nước

Nhờ có sự chuyển biến về thu ngân sách nên cân đối NSNN đã có sự cải thiện nhất định. Và lại, trong giai đoạn này, Chính phủ cũng đã tiến hành điều chỉnh cơ cấu chi NSNN sao cho phù hợp với chính sách chuyển đổi nền kinh tế

sang cơ chế thị trường. Bên cạnh chủ trương sắp xếp lại các DNNN theo mô hình tổng công ty, chương trình cổ phần hóa... Nhà nước đã từng bước cắt giảm các khoản chi bao cấp cho hầu hết các lĩnh vực, từng bước xóa bỏ cấp phát trực tiếp cho sản xuất kinh doanh, cấp bù lỗ, bù giá, bù chênh lệch ngoại thương và đặc biệt là bao cấp cho tiêu dùng xã hội. Nghị quyết Quốc Hội khóa VIII, kỳ họp thứ 10 ngày 26/12/1991 nêu rõ: “Nhà nước tập trung đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng và các cơ sở then chốt của nền kinh tế”. Kết quả là, nếu như năm 1991 chi đầu tư phát triển chỉ chiếm 2,8% GDP, thì đến năm 1996 tỷ lệ này là 6,9%. Tuy nhiên, trong giai đoạn chính sách chi NSNN vẫn chưa khắc phục được tình trạng phân phối và sử dụng nguồn lực phân tán, dàn trải, lãng phí. Theo số liệu từ Bộ Tài chính, năm 1996 bình quân một dự án do trung ương quản lý được phân bổ số vốn là 4,2 tỷ đồng; dự án do địa phương quản lý là 1,75 tỷ đồng. Theo báo cáo tổng kết công tác quản lý và điều hành NSNN của Bộ Tài chính năm 1996, chi tiêu NSNN hầu hết vẫn chưa nắm chắc được địa chỉ, hiệu quả sử dụng vốn NSNN vẫn còn thấp, chưa có các chính sách huy động thêm các nguồn lực tài chính ngoài NSNN phục vụ cho sự nghiệp văn hóa, giáo dục, y tế.

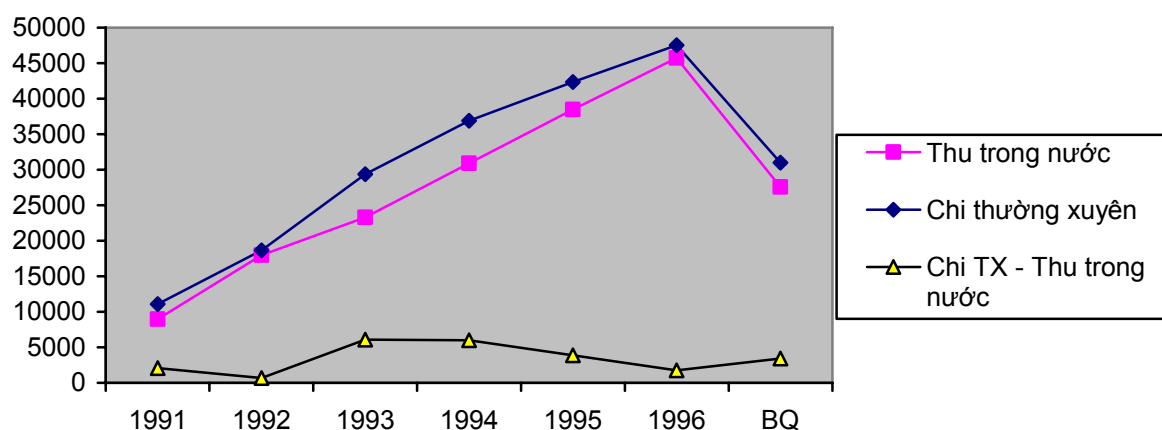
Bảng 2.2: Tình hình chi NSNN Việt Nam 1991-1996

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | BQ |
|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------|
| Tổng chi NSNN (tỷ đ) | 13.196 | 25.120 | 38.975 | 46.121 | 55.668 | 66.417 | 40.916 |
| Chi thường xuyên | 11.061 | 18.670 | 29.375 | 36.906 | 42.362 | 47.503 | 30.979,5 |
| Chi đầu tư | 2.135 | 6.450 | 9.600 | 9.215 | 13.306 | 18.914 | 9.936,5 |
| % Chi TX/ GDP | 14,4 | 16,9 | 21,5 | 21,7 | 18,5 | 17,5 | 18,4 |
| % Chi đầu tư/GDP | 2.8 | 5.8 | 7.0 | 5,4 | 5.8 | 6,9 | 5.6 |

Nguồn: Bộ Tài chính [1], [45]

- **Tình hình thu, chi NSNN như trên đưa đến kết quả:** chênh lệch giữa chi thường xuyên và thu trong nước các năm 1993, 1994 có doãng ra, song những năm

cuối của giai đoạn này lại có xu hướng ngày càng hẹp lại, từ 6.094 tỷ đồng (1993) xuống 1.764 tỷ đồng (1996). Nhờ vậy, cân đối NSNN ngày càng tiến gần hơn đến chỉ tiêu Quốc hội đưa ra: “Thu trong nước phải đảm bảo các khoản chi thường xuyên và trả nợ”.



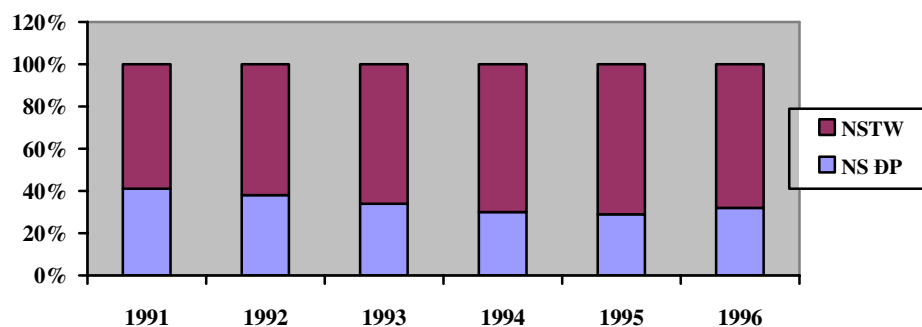
Hình 2.2: Chênh lệch chi thường xuyên - thu trong nước (Đơn vị: Tỷ đồng)

2.2.1.2. Về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Trong giai đoạn này, phân cấp thu, chi giữa các cấp ngân sách được thực hiện theo hướng: NSTW đảm nhận nhiệm vụ chi theo các chương trình quốc gia, các dự án phát triển ngành. NSDP được phân cấp quản lý và thực hiện một số nhu cầu chi gắn với nhiệm vụ của chính quyền địa phương, chủ yếu là quản lý hành chính Nhà nước trên địa bàn địa phương (xem phụ lục 10). Theo đó, địa phương được phân định một số khoản thu cố định (khoản thu 100%); thuế nông nghiệp và thuế doanh thu là hai khoản thu điều tiết giữa trung ương và địa phương. Về nguyên tắc, các địa phương phải lường thu mà chi, không chi vượt quá khả năng của NSNN. Trong quá trình điều hành NSNN, nếu có yếu tố bất thường tạm thời làm cho NSDP thu không đủ chi, sau khi đã áp dụng mọi biện pháp tích cực nhưng

vẫn không cân đối được thì được tạm vay từ quỹ dự trữ tài chính. Nguyên tắc này thể hiện sự thận trọng trong chính sách tài khóa, và theo chúng tôi, nó phù hợp với điều kiện năng lực quản lý và điều hành NSNN còn nhiều hạn chế của các cấp chính quyền địa phương trong giai đoạn này.

Tuy vậy, hầu như năm nào Chính phủ cũng đều có những điều chỉnh tỉ lệ điều tiết một số khoản thu giữa NSTW và NSDP, thậm chí có những khoản thu có năm thì để lại cho địa phương, năm thì thu về trung ương như thuế xuất nhập khẩu tiểu ngạch, thu cấp quyền sử dụng đất...Việc phân định các khoản chi cũng sửa đổi thường xuyên nhiệm vụ chi cho từng cấp, chẳng hạn có khoản chi cho bộ máy Viện kiểm sát nhân dân, quản lý công tác định canh, định cư và kinh tế mới, đo đạc và quản lý ruộng đất có năm xác định là thuộc nhiệm vụ trung ương, có năm lại của địa phương. Nhìn chung, trong giai đoạn này, hệ thống phân cấp ngân sách mang tính tập trung hóa cao. Quyền quyết định mọi khoản thu đều tập trung vào chính quyền trung ương; NSTW đảm nhận phần lớn các khoản chi NSNN. Qui mô NSTW trong giai đoạn này, nhìn chung có xu hướng tăng dần, bình quân cả giai đoạn NSTW chi phối 66% tổng chi NSNN.



Nguồn: Bộ Tài chính [22,106]

Hình 2.3: Quy mô chi NSTW và NSDP (Đơn vị: %)

Công cụ để thực hiện cân đối trong hệ thống NSNN là tỷ lệ điều tiết nguồn thu từ thuế nông nghiệp và thuế doanh thu với công thức tính như sau:

$$\Sigma \text{ chi theo nhiệm vụ được giao} - \Sigma \text{ thu cố định}$$

$$\text{Tỷ lệ điều tiết} = \frac{\Sigma \text{ chi theo nhiệm vụ được giao} - \Sigma \text{ thu cố định}}{\Sigma \text{ thuế doanh thu} + \text{thuế nông nghiệp}}$$

Trường hợp trung ương để lại cho địa phương 100% khoản thuế phân chia này mà NSDP vẫn còn thiếu hụt thì sẽ thực hiện cơ chế bổ sung cho NSDP từ NSTW, gồm 2 loại: (i) trợ cấp chung nhằm đảm bảo cân đối NSDP; (ii) trợ cấp theo mục tiêu nhằm bổ sung vốn cho các công trình hoặc dự án của địa phương đã được trung ương chấp nhận.

2.2.1.3. Về bội chi ngân sách nhà nước

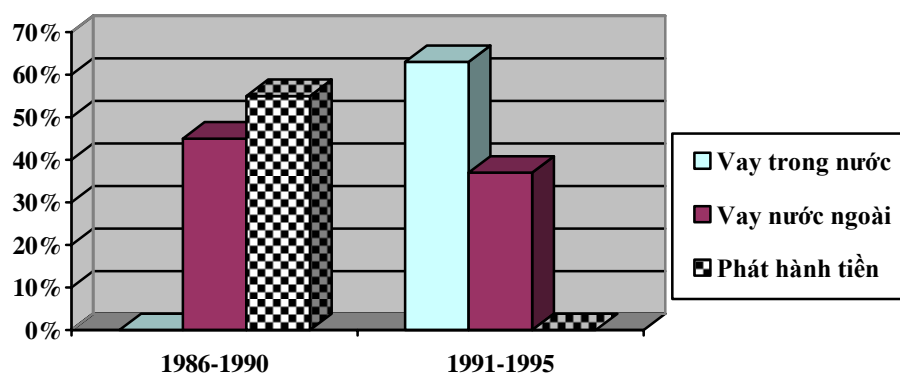
Với những thay đổi về chính sách thu và cơ chế điều hành chi NSNN, giai đoạn 1991-1996 bội chi NSNN được khống chế ở mức bình quân là 3,2% GDP. Về mặt lý thuyết, đây là tỷ lệ còn nằm trong giới hạn chấp nhận được (< 5%GDP); và tôn trọng được nguyên tắc chỉ bội chi cho đầu tư phát triển mà Quốc hội đề ra (tỷ lệ chi cho đầu tư phát triển bình quân của giai đoạn này là 5,6%GDP).

Bảng 2.3: Cân đối NSNN Việt Nam giai đoạn 1991 - 1996

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | BQ |
|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Tổng thu NSNN (tỷ đồng) | 10.353 | 21.023 | 30.500 | 41.440 | 53.295 | 62.000 | 36.435 |
| Tổng chi NSNN (tỷ đồng) | 13.196 | 25.120 | 38.975 | 46.121 | 55.668 | 66.417 | 40.916 |
| Bội chi NSNN (tỷ đồng) | 2.843 | 4.079 | 8.475 | 4.681 | 2.373 | 4.417 | 4.481 |
| % Thu NSNN/GDP | 13,5 | 19 | 22,3 | 24,3 | 23,2 | 22,8 | 20,9 |
| % Chi NSNN/GDP | 17,2 | 22,7 | 28,5 | 27,1 | 24,3 | 24,4 | 24,1 |
| % Bội chi NSNN /GDP | 3,7 | 3,7 | 6,2 | 2,8 | 1,1 | 1,6 | 3,2 |

Nguồn: Bộ Tài chính [45]

Bước sang giai đoạn này, điểm nổi bật đáng ghi nhận là Quốc hội đã có qui định về việc chấm dứt phát hành tiền trực tiếp để bù đắp bội chi NSNN, thay vào đó là thực hiện vay trong và ngoài nước. Từ năm 1993, Việt Nam bắt đầu thiết lập nhiều quan hệ quốc tế song phương và đa phương, nên vay nước ngoài giai đoạn này chủ yếu chúng ta khai thác các nguồn vốn ưu đãi. Vay trong nước được thực hiện bằng việc phát hành các loại trái phiếu chính phủ ngắn hạn, trung hạn và dài hạn. Chính sự thay đổi trong chính sách bù đắp bội chi đã góp phần ổn định giá cả, đưa Việt Nam thoát khỏi tình trạng lạm phát cao triền miên, tạo tiền đề ổn định kinh tế – xã hội.



Nguồn: UB kinh tế và ngân sách Quốc hội [28, tr.65]

Hình 2.4: Nguồn bù đắp bội chi NSNN Việt Nam

2.2.1.3. Nhận xét cân đối ngân sách nhà nước giai đoạn 1991 - 1996

Nhìn chung, Chính phủ đã có nhiều nỗ lực trong việc đổi mới chính sách quản lý và cân đối NSNN để cải thiện tình hình khai thác nguồn thu và phân bổ nguồn lực quốc gia, thúc đẩy nền kinh tế tăng trưởng ổn định. Tuy vậy, cân đối NSNN giai đoạn 1991 – 1996 còn bộc lộ nhiều nhược điểm:

- Thứ nhất, kết quả của cải cách thuế bước 1 vẫn còn nhiều bất cập, điển hình nhất là hệ thống thuế quá chồng chéo, trùng lặp và phức tạp. Do phải đảm nhận nhiều mục tiêu, vừa phải đảm bảo nguồn thu cho NSNN, vừa thực hiện nhiều mục tiêu về các chính sách kinh tế- xã hội khác nhau nên hệ thống thuế trở nên phức tạp với nhiều mức thuế suất phân biệt giữa các ngành nghề kinh doanh khác nhau, nhiều quy định miễn giảm thuế... Điều này vừa gây khó khăn trong việc quản lý thu thuế, đặc biệt là thuế doanh thu, thuế xuất nhập khẩu và thuế tiêu thụ đặc biệt. Hệ thống chính sách thuế còn chưa phù hợp với thông lệ quốc tế và chưa đảm bảo được tính tương thích với các nền kinh tế thị trường trong khu vực.

- Thứ hai, cơ chế kế hoạch hóa tập trung vẫn chưa được xóa bỏ hoàn toàn, vẫn còn một số nội dung chi mang tính bao cấp; hoạt động của khu vực kinh tế quốc doanh chậm thích nghi với cơ chế mới nên chủ yếu vẫn dựa vào NSNN. Tất cả làm cho cân đối NSNN luôn rơi vào tình trạng căng thẳng, bị động.

- Thứ ba, vay bù đắp bội chi trong giai đoạn này chỉ chú trọng việc giải quyết nhu cầu chi, chưa quan tâm đến vấn đề quản lý nợ.

- Thứ tư, các nguồn thu và nhiệm vụ chi được phân cấp cho chính quyền địa phương thường không ổn định, dẫn đến sự thiếu chủ động của các cấp NSDP khi cân đối ngân sách cấp mình. Mặt khác, với công thức xác định tỷ lệ điều tiết trong giai đoạn này đã dẫn đến tình trạng tranh chấp nguồn thu giữa trung ương và địa phương, tính ổn định của NSNN các cấp rất thấp, không phát huy được sức mạnh tổng hợp của hệ thống NSNN gây khó khăn cho công tác cân đối NSNN.

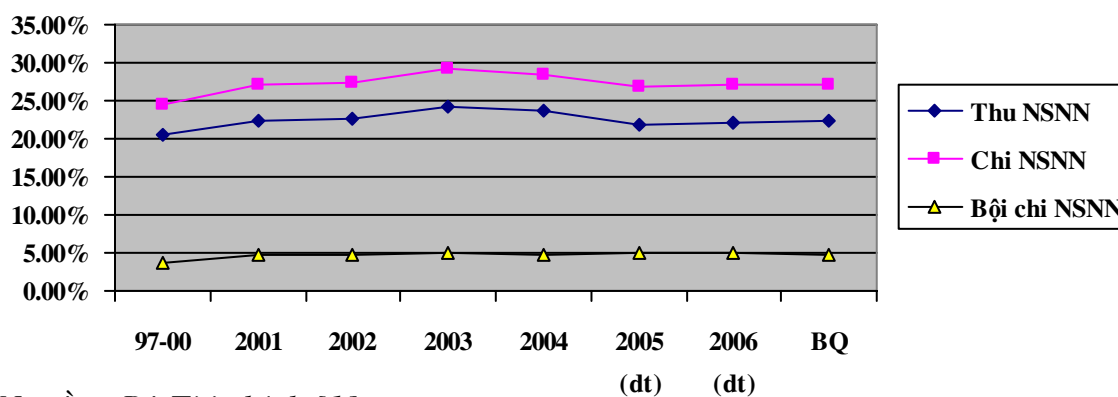
2.2.2. Giai đoạn từ khi có Luật ngân sách nhà nước cho đến nay (1997-2006)

Trong bối cảnh nền kinh tế bước vào giai đoạn phát triển mới, yêu cầu cân đối NSNN phải có những chuyển biến nhất định. Ngày 20/3/1996 Quốc hội khóa IX, kỳ họp thứ 9 đã thông qua Luật NSNN và có hiệu lực thi hành từ ngày 1/1/1997. Theo đó, Chính phủ và Bộ Tài chính đã kịp thời ban hành nhiều văn bản hướng dẫn thực hiện luật NSNN. Quản lý và cân đối NSNN được chuyển sang một giai đoạn mới. Sau hơn một năm thực hiện, ngày 20/5/1998 luật NSNN đã được sửa đổi bổ sung cho phù hợp với việc triển khai các luật thuế mới (thuế GTGT, thuế TNDN, thuế tiêu thụ đặc biệt), có hiệu lực thi hành ngày 1/1/1999. Đến năm 2002, nền kinh tế bước vào giai đoạn quan trọng của hội nhập quốc tế với mục tiêu: (i) hoàn tất lộ trình cắt giảm thuế quan theo hiệp định CEFT của khối AFTA vào năm 2006; (ii) tiếp đến là gia nhập WTO vào năm 2006. Đi liền với quá trình tự do hóa thương mại, trong hoạt động NSNN cần phải thực hiện nhiều cải cách để vừa đảm bảo phù hợp thông lệ quốc tế – đặc biệt là phù hợp với thiết chế và lộ trình hội nhập mà Việt Nam đã và đang tham gia ký kết, đồng thời vừa phải đảm bảo nguồn thu NSNN vững chắc để cân đối NSNN chủ động và hiệu quả. Vì thế, Quốc hội khóa XI, kỳ họp thứ 2 đã thông qua Luật NSNN bổ sung và sửa đổi ngày 16/12/2002 (gọi tắt là luật NSNN năm 2002) và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 1/1/2004.

Nguyên tắc cân đối NSNN được khẳng định rõ ở điều 8 Luật NSNN năm 2002 cũng như Luật NSNN trước đó: “NSNN được cân đối theo nguyên tắc tổng số thu từ thuế, phí và lệ phí phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và góp phần tích lũy ngày càng cao vào chi đầu tư phát triển; trường hợp còn bội chi, thì số bội chi phải nhỏ hơn số chi đầu tư phát triển, tiến tới cân bằng thu, chi ngân sách... Vay bù đắp bội chi NSNN phải đảm bảo nguyên tắc: không sử dụng cho tiêu dùng, chỉ sử dụng cho mục đích phát triển, phải có kế hoạch thu hồi vốn vay và

đảm bảo cân đối ngân sách để chủ động trả nợ khi đến hạn”. Nguyên tắc này đã phân định ranh giới giữa hoạt động chi đầu tư và chi thường xuyên, thể hiện sự thận trọng trong chính sách tài khóa của Việt Nam. Không riêng gì Việt Nam, nguyên tắc vay bù đắp bội chi chỉ nên dành cho chi đầu tư trong cân đối NSNN cũng đã được công nhận rộng rãi ở nhiều quốc gia trên thế giới. Nhưng xin được nhấn mạnh là điều đó không đồng nghĩa với việc nói rằng: đầu tư công cao sẽ có tính bền vững, vì còn tùy thuộc vào mức độ tác động lan truyền của khoản chi này đến sự phát triển của khu vực tư. Trong chi tiêu công, giữa chi đầu tư và chi thường xuyên có mối quan hệ mật thiết. Chi XDCB là một yếu tố quan trọng quyết định chi thường xuyên trong tương lai; và ngược lại, chi XDCB có thể đạt được kết quả như mục tiêu đề ra hay không một phần còn tùy thuộc vào việc có đủ ngân sách chi tiêu thường xuyên để thực hiện công tác vận hành và bảo dưỡng cho các dự án, các công trình hay không.

Với những thay đổi về khuôn khổ pháp lý và các biện pháp thực hiện, cân đối NSNN trong giai đoạn này đã đạt được kết quả sau:



Nguồn: Bộ Tài chính [1]

Hình 2.5: Cân đối ngân sách nhà nước giai đoạn 1997 – 2006 (Đơn vị: %/GDP)

2.2.2.1. Về thu ngân sách nhà nước

Khai thác nguồn thu hợp lý là công việc cốt lõi đầu tiên của cân đối NSNN. Chính sách thu NSNN được coi là hợp lý khi thỏa mãn đồng thời 4 điều kiện chủ yếu: (i) giải quyết được nhu cầu chi tiêu của Nhà nước; (ii) kích thích kinh tế tăng trưởng; (iii) điều tiết được thu nhập; và (iv) phù hợp thông lệ quốc tế. Để thỏa mãn các điều kiện đó, trước hết cần phải thiết lập kỷ luật tài khóa tổng thể, kể đến là phải thực hiện cải cách thuế theo hướng hoàn thiện chính sách thuế và cải tiến công tác quản lý thu. Do vậy, chúng tôi sẽ tiến hành đánh giá tình hình khai thác nguồn thu trong cân đối NSNN thông qua các nội dung trên.

(1) Về thiết lập kỷ luật tài khóa tổng thể

Dựa vào chiến lược phát triển kinh tế xã hội 5 năm, kỷ luật tài khóa tổng thể đã được Chính phủ thiết lập cho từng thời kỳ bằng việc quyết định tỷ lệ động viên vào NSNN trên GDP (giai đoạn 96-2000 là 21-22%; 2001-2005 là 20-21%); tỷ lệ chi NSNN trên GDP (96-2000 là 24-25% GDP; 2001-2005 là 23-24%); từ đó đã gián tiếp qui định mức bội chi NSNN; mức vay nợ trong và ngoài nước để bù đắp bội chi NSNN.

(2) Về cải cách thuế

- Hoàn thiện chính sách thuế

+ Cải cách thuế bước hai: Qua cải cách bước một, bước đầu thuế đã phát huy vai trò điều tiết vĩ mô nền kinh tế, tạo nguồn thu ngày càng lớn cho NSNN. Sang giai đoạn 1997-2003, cải cách hệ thống chính sách thuế bước hai được thực hiện theo chiều sâu, mở rộng diện thu theo hướng bồi dưỡng và tạo nguồn thu mới, khắc phục tình trạng chồng chéo, trùng lặp và phức tạp, góp phần thúc đẩy nền kinh tế phát triển theo hướng CNH – HĐH, từng bước phù hợp với thông lệ quốc tế để tạo điều kiện thuận lợi cho tiến trình hội nhập. Trên tinh thần đó, Việt Nam

đã đổi mới căn bản hệ thống thuế bằng việc ban hành Luật thuế giá trị gia tăng thay cho Luật thuế doanh thu; Luật thuế thu nhập doanh nghiệp thay cho thuế lợi tức; Luật thuế tiêu thụ đặc biệt sửa đổi, bổ sung; Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu; bãi bỏ một số sắc thuế, phí, lệ phí không còn phù hợp; sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới một số loại thuế và phí có tác động mạnh mẽ đến các hoạt động kinh tế như thuế thu nhập cá nhân, thuế tài nguyên, thuế đất, thuế tài sản.

+ Cải cách thuế bước ba: Cải cách thuế bước hai tuy đã góp phần hoàn thiện chính sách thuế cho phù hợp với lộ trình hội nhập, song những nhược điểm cơ bản của hệ thống thuế được tổng kết khi kết thúc cải cách bước một vẫn chưa được giải quyết triệt để. Cụ thể: (i) hệ thống thuế vẫn còn phân biệt đối xử giữa các đối tượng nộp thuế, giữa doanh nghiệp trong nước và các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài theo hướng ưu đãi cho các nhà đầu tư nước ngoài, trong khi chính sách phát triển kinh tế là coi trọng nội lực; (ii) hệ thống thuế vẫn rất phức tạp, chồng chéo. Tính phi trung lập của thuế giá trị gia tăng với việc qui định nhiều mức thuế suất đã làm cho việc tính toán khấu trừ thuế rất khó khăn. Thuế nhập khẩu với hệ thống đa thuế suất và được phân loại dựa vào công dụng của hàng hóa đã tạo nhiều kẽ hở cho gian lận thương mại, khai báo thuế tùy tiện... (iii) mức thuế suất cận biên tối đa của thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao còn khá cao so với các nước trong khu vực, ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường đầu tư (xem phụ lục 13). Do vậy cải cách thuế bước ba được thực hiện. Trọng tâm của cải cách thuế bước ba là hướng vào thực hiện ba mục tiêu: đơn giản, công bằng, hiệu quả của hệ thống chính sách thuế. Theo đó, Chính phủ đã tiến hành triển khai bước đầu công việc cải cách thuế theo lộ trình đã hoạch định. Để khuyến khích đầu tư trên cơ sở vẫn đảm bảo nguồn thu

cho ngân sách, Nhà nước đã giảm gánh nặng thuế qua việc giảm thuế suất, đơn giản hóa hệ thống thuế, mở rộng đối tượng chịu thuế. Cụ thể: (i) Thuế Thu nhập doanh nghiệp được áp dụng thống nhất, không phân biệt thành phần kinh tế, không phân biệt doanh nghiệp trong nước với doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài với thuế suất 28% và các mức thuế suất ưu đãi là 20%, 15% và 10%; bổ sung thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất, chuyển quyền thuê đất vào thu nhập chịu thuế; thống nhất điều kiện ưu đãi thuế theo lĩnh vực và địa bàn phù hợp với luật khuyến khích đầu tư trong nước; mở rộng phạm vi ưu đãi đầu tư; các qui định về chi phí hợp lý, hợp lệ cũng được bổ sung, sửa đổi. (ii) Thuế giá trị gia tăng áp dụng 3 mức thuế suất 0%, 5% và 10%. Bổ sung hàng hóa, dịch vụ chịu thuế tiêu thụ đặc biệt, sản phẩm in và một số dịch vụ xuất khẩu vào diện chịu thuế GTGT. Bãi bỏ qui định khấu trừ thuế GTGT đầu vào theo tỷ lệ % qui định, điều kiện khấu trừ đầu vào đối với hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu được qui định chặt chẽ hơn. Bãi bỏ các chế độ ưu đãi qua thuế GTGT để tăng tính trung lập và nâng cao tính hiệu quả, hiệu lực hành thu. (iii) Thuế tiêu thụ đặc biệt cũng được sửa đổi, bổ sung theo hướng mở rộng diện chịu thuế (kinh doanh xổ số, các hoạt động kinh doanh giải trí có đặt cược); tăng thu đối với rượu trên 40 độ, bài lá, vàng mã, kinh doanh vũ trường, mát xa, karaoke; giảm thu đối với bia hơi, kinh doanh sân gôn, ô tô...

Những nội dung cải cách thuế bắt đầu có hiệu lực từ 1/1/2004. Mặc dù còn khá sớm để kiểm định tính thực tiễn của những thay đổi của cải cách thuế giai đoạn 3 đã góp phần cải thiện tình trạng cân đối NSNN như thế nào, nhưng theo ý kiến của nhiều chuyên gia, những cải cách thuế thời gian qua đang tiến gần đến những chuẩn mực quốc tế.

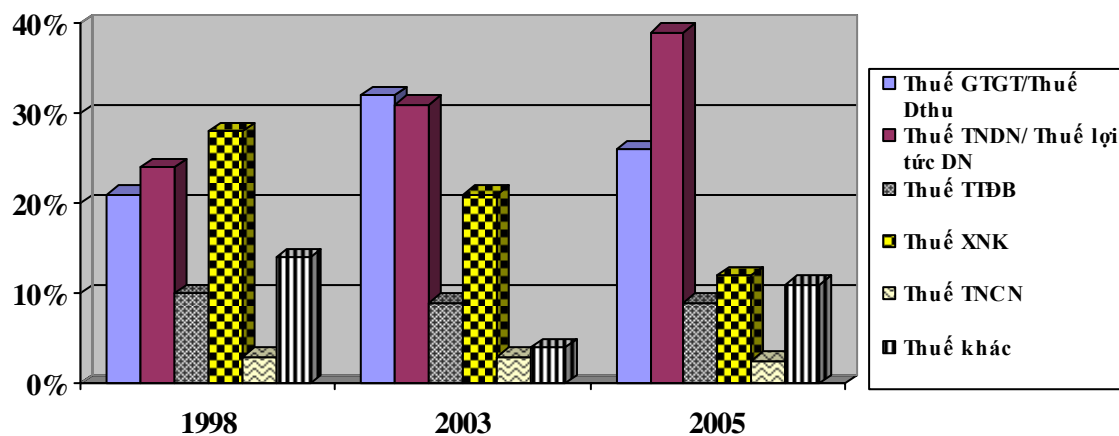
- Về hoàn thiện công tác hành thu

Từ 1997 đến nay đã thực hiện được một số nội dung quan trọng: (i) bỏ chế độ chuyên quản, tách hoạt động quản lý và hoạt động thanh tra làm 2 bộ phận riêng biệt trong cơ quan thuế; (ii) thực hiện chế độ tự kê khai của người nộp thuế; (iii) quan tâm đến đào tạo nâng cao năng lực chuyên môn của cán bộ thuế.

(3) Kết quả đạt được

Trên cơ sở kỷ luật tài khóa tổng thể đã được thiết lập và những thay đổi trong cải cách thuế, khai thác nguồn thu trong cân đối NSNN đạt được kết quả sau:

Tổng thu NSNN (kể cả viện trợ không hoàn lại theo giá hiện hành) tăng trung bình trên 14% mỗi năm trong giai đoạn 1997-2003 và 15,8% giai đoạn 2004-2006. Tỷ trọng thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế giá trị gia tăng trong tổng thu thuế đều tăng khá trong thời kỳ này, lần lượt từ 24% và 21% năm 1998 lên 31% và 32% năm 2003, 39% và 26% năm 2005. Tỷ trọng thuế xuất nhập khẩu trong tổng thu thuế giảm từ 28% năm 1998 xuống còn 21% năm 2003 và 12% năm 2005, con số này cũng phù hợp với chính sách khuyến khích xuất khẩu và lộ trình cắt giảm thuế quan trong tiến trình hội nhập. Tỷ trọng các loại thuế khác giảm từ 14% năm 1998 xuống 4% năm 2003 do một số loại thuế bị bãi bỏ (thuế sát sinh, thuế buôn chuyển). Thực tế này cho thấy rằng, kết quả khai thác nguồn thu và cải cách hệ thống chính sách thuế có sự tương thích (ngoại trừ thuế thu nhập đối với cá nhân có thu nhập cao) (xem hình 2.6).



Đơn vị: %)

Nguồn thu thuế và phí vẫn chiếm tỷ lệ cao trong tổng thu NSNN (bình quân 94% trong giai đoạn 1997- 2006) và luôn lớn hơn chi thường xuyên. Nhờ vậy đã đáp ứng được phần lớn nhu cầu chi của nhà nước, tôn trọng triệt để nguyên tắc cân đối NSNN mà Luật NSNN qui định : “Tổng số thu từ thuế, phí và lệ phí phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và góp phần tích lũy ngày càng cao vào chi đầu tư phát triển” [3], giữ mức bội chi NSNN nằm trong giới hạn chấp nhận được. Tỷ lệ thu thuế và phí trên GDP trong 2 năm 1999 và 2000 là thấp nhất trong giai đoạn này (17,8% và 19,9%), con số này cũng tương thích với chính sách kích cầu mà Nhà nước đề ra trong điều kiện nền kinh tế có dấu hiệu tụt dốc bởi ảnh hưởng

của khủng hoảng tài chính khu vực và những yếu kém nội tại của nền kinh tế (xem phụ lục 12).

Tuy vậy, phân tích kết quả khai thác nguồn thu giai đoạn 1997 – 2003 cũng cho chúng ta thấy có nhiều vấn đề cần phải lưu ý (bảng 2.4). Tỷ trọng thu NSNN trong GDP tăng từ 20% năm 1998 lên 23% năm 2003 (tăng 3%/GDP), nhưng sự gia tăng này chủ yếu là nhờ nguồn thu từ sản xuất dầu thô và thuế tiêu thụ xăng dầu (tăng 2,4%/GDP: từ 4,1% GDP năm 1998 lên 6,5% GDP năm 2003). Nguồn thu này tăng do giá xăng dầu trên thế giới tăng (xem phụ lục 23). Nghĩa là, cơ sở của sự gia tăng là từ một yếu tố mà chúng ta không chi phối được. Số liệu các năm 2004, 2005 và dự kiến 2006 cho thấy xu thế trên cũng chưa thay đổi (xem mục 2.2.2.4. của luận án).

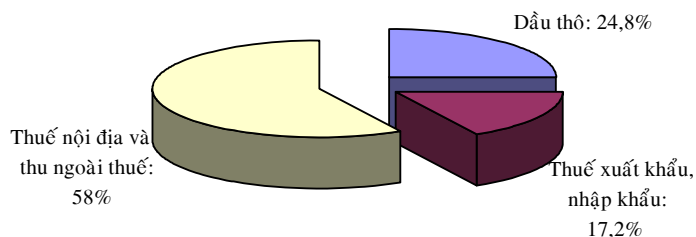
Bảng 2.4: Thu ngân sách nhà nước/GDP

| | 1998 | 2003 | CL 2003 – 1998 |
|---|------|------|----------------|
| Thu Ngân sách Nhà nước/GDP | 20% | 23% | 3% |
| Thu từ sản xuất dầu thô và thuế tiêu thụ xăng dầu/GDP | 4,1% | 6,5% | 2,4% |
| Thu trong nước và thuế XNK | - | - | 0,6% |

Nguồn: WB và Chính phủ Việt Nam [34, tr.18]

Theo Báo cáo đánh giá tổng hợp chi tiêu công năm 2004, thuế thu nhập doanh nghiệp trong tổng thu thuế đã tăng từ 24% năm 1998 lên 31% năm 2003. Nhưng tỷ trọng của thuế thu nhập doanh nghiệp tăng chủ yếu nhờ vào sự đóng góp của các doanh nghiệp nhà nước, chiếm 72% (trong đó DN xăng dầu chiếm 34%, các DN khác chiếm 38% tổng thu thuế thu nhập doanh nghiệp), các DN có vốn đầu tư nước ngoài chỉ đóng góp 7%, phần còn lại là đóng góp của khu vực kinh tế dân doanh. Con số này cho thấy rằng, mặc dầu thuế thu nhập doanh nghiệp là nguồn thu trong nước, song giai đoạn này gia tăng chủ yếu nhờ vào các

doanh nghiệp xăng dầu, mà các doanh nghiệp này có thu nhập chịu thuế cao chủ yếu lại do giá xăng dầu thế giới tăng cao. Nghĩa là, nguồn thu trong nước của NSNN thiếu ổn định và phụ thuộc vào các yếu tố bên ngoài quá nhiều (xem hình 2.7).



Nguồn: Bộ Tài chính [13, tr.85 và 1]

Hình 2.7: Mức độ phụ thuộc của NSNN vào dầu thô và hoạt động kinh tế đối ngoại (1996 -2006)

Mặt khác, tốc độ tăng trưởng kinh tế trong 2 năm 1998 - 1999 có chững lại do ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính khu vực và những yếu kém nội tại của nền kinh tế, song nếu tính bình quân cho giai đoạn 1998 – 2003 thì vẫn đạt tốc độ khá cao (6,42%/ năm), nhưng nguồn thu trong nước giai đoạn này chỉ tăng được < 0,6%GDP. Từ đó có thể nhận định rằng khai thác nguồn thu trong nước chưa tương xứng với tiềm năng của nền kinh tế. Nguyên nhân của tình trạng này là:

- Thất thu thuế vẫn còn ở mức đáng báo động: Trốn thuế và lậu thuế đang là vấn đề nan giải hiện nay ở Việt Nam. Riêng trên địa bàn TP.HCM, theo số liệu Cục thuế thì tổng số thuế ra quyết định truy thu và phạt năm 2004 là 657,9 tỷ đồng, 6 tháng đầu năm 2005 là 369,8 tỷ đồng. Bên cạnh đó, có rất nhiều khoản thu chưa được khai thác tương ứng với tiềm năng. Chẳng hạn, thuế thu nhập đối với cá nhân có thu

nhập cao chỉ đóng góp một tỷ trọng nhỏ trong tổng thu thuế: 3% suốt thời kỳ 1998 – 2003, và đặc biệt giảm xuống 2,5% trong 2 năm 2005 – 2006, trong khi GDP và thu nhập bình quân trên đầu người trong giai đoạn này tăng trưởng khá. Rõ ràng vai trò điều tiết thu nhập mà Nhà nước hướng tới khi xây dựng sắc thuế này là chưa thực hiện được. Thuế GTGT và thuế TNDN cũng vậy, thực tế sự “ăn chia” tiền thuế của Nhà nước giữa cán bộ quản lý thuế với doanh nghiệp là rất phổ biến. Thất thu thuế là do: (i) nền tảng pháp luật nói chung và hệ thống luật thuế nói riêng còn nhiều bất cập; ý thức chấp hành luật pháp chưa được coi là một tiêu chuẩn đo lường giá trị đạo đức của xã hội; (ii) pháp luật về kế toán đang trong quá trình hoàn thiện, do vậy chưa được chấp hành nghiêm và thống nhất trong nền kinh tế; (iii) hình thức thanh toán các giao dịch trong nền kinh tế vẫn sử dụng tiền mặt là phổ biến, do vậy cơ quan chức năng khó kiểm soát được quá trình thanh toán và thu nhập của đối tượng nộp thuế; (iv) năng lực chuyên môn và phẩm chất đạo đức của lực lượng cán bộ thuế còn nhiều hạn chế, kỹ thuật đánh thuế mặc dầu có được cải tiến nhưng còn nhiều khiếm khuyết, trong khi chưa có luật quản lý thuế để điều chỉnh hoạt động này một cách qui củ; (v) và một phần nhỏ còn do cơ chế phân cấp ngân sách (xem mục 2.2.2.3 của luận án).

- Hiệu quả đầu tư thấp, thể hiện qua hệ số ICOR có xu hướng tăng: năm 1996: 3,4; 1997: 4,2 tăng lên 5,2 năm 2002; 4,6 năm 2005.
- Việc quản lý công sản, đặc biệt là tài nguyên đất thời gian qua vẫn còn nhiều bất cập, điều này đã làm hạn chế việc khai thác nguồn lực tài

chính phục vụ đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, phục vụ chiến lược tăng trưởng và giảm nghèo, tạo áp lực cho cân đối NSNN.

2.2.2.2. Tôn trọng kỷ luật tài khóa, phân bổ nguồn lực trong cân đối ngân sách nhà nước

Nguồn lực NSNN luôn có hạn so với nhu cầu phát triển, bởi thế, tôn trọng kỷ luật tài khóa tổng thể, phân bổ và sử dụng nguồn lực NSNN hợp lý là một nội dung quan trọng quyết định đến kết quả cân đối NSNN. Từ khi có luật NSNN, chính sách chi NSNN của Việt Nam đã có nhiều biến chuyển tích cực. Để tôn trọng được kỷ luật tài khóa tổng thể, Nhà nước chủ trương đẩy mạnh chính sách xã hội hóa các khoản chi giáo dục, y tế ...; thực hành tiết kiệm và tăng cường kiểm soát chi. Những chính sách này không những góp phần làm giảm áp lực chi ngân sách mà còn góp phần cơ cấu lại chi ngân sách theo hướng xóa bỏ những khoản chi bao cấp cho xã hội để NSNN tập trung vào những khoản chi cơ bản làm nền tảng phát triển kinh tế – xã hội. Bên cạnh chủ trương xã hội hóa dịch vụ công, chính sách khoán chi đã được thí điểm và từng bước triển khai mở rộng... Tất cả đã mang lại những kết quả nhất định trong việc tôn trọng kỷ luật tài khóa tổng thể và phân bổ và sử dụng nguồn lực hợp lý hơn. Ngoài ra, trong giai đoạn 1997 – 2006, trên cơ sở thu NSNN hàng năm tăng trưởng khá nên tổng chi NSNN hàng năm tăng 16%, một mức tăng khá cao, đã tạo điều kiện thuận lợi cho việc cơ cấu lại các khoản chi để có thể phân bổ hợp lý hơn giữa các loại hình chi tiêu, giữa các ngành, các lĩnh vực.

Bảng 2.5: Chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên của NSNN

| | '97-'99 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | DT2005 | BQ |
|-----------------------|---------|------|------|------|------|------|--------|------|
| %Tốc độ tăng Chi TX | 3,75 | 27,2 | 9,8 | 9,3 | 22,5 | 15,3 | 11,2 | 14,2 |
| %Tốc độ tăng chi ĐTPT | 14 | 10,9 | 35,8 | 12,3 | 12,8 | 12,6 | 12,5 | 15,8 |

| | | | | | | | | |
|--------------------------|-----|-----|-----|------|-----|-----|------|------|
| % chi ĐTPT*/ Tổng chi | 34 | 34 | 37 | 40,5 | 37 | 32 | 31,5 | 35,1 |
| % chi ĐTPT/GDP | 5,9 | 6,7 | 8,3 | 8,4 | 8,4 | 8,8 | 8,2 | 7,54 |

*Nguồn: Tác giả tính toán từ số liệu của BTC [18 và 1]. * Bao gồm cả sữa chữa lớn*

Bảng 2.5 cho thấy bình quân giai đoạn 1997 – 2005: tốc độ tăng chi đầu tư phát triển (15,8%) lớn hơn tốc độ tăng chi thường xuyên (14,2 %). Mặt khác, chi đầu tư phát triển chiếm tỷ lệ cao trong tổng chi NSNN (bình quân 97-2005 chiếm 35,1% tổng chi NSNN) và tăng dần theo thời gian, từ 34% tổng chi NSNN giai đoạn 97-99 lên 40,5% năm 2002 và 37% năm 2003; tỷ lệ chi đầu tư phát triển trên GDP (7,54%) lớn hơn tỷ lệ bội chi NSNN trên GDP (4,57%). Điều này chứng tỏ rằng, nguyên tắc cân đối NSNN mà Luật NSNN và Nghị quyết của Quốc hội qui định đã được tôn trọng triệt để.

Cơ cấu chi đầu tư cũng đã chuyển biến theo hướng tập trung hơn cho các lĩnh vực ưu tiên của giai đoạn này, đó là: giao thông, thủy lợi, giáo dục – đào tạo và các công trình phúc lợi dành cho các xã nghèo. Chính sách này của Việt Nam đã được tiến hành trong một thời gian khá dài, và nó đã thể hiện sự cố gắng của Nhà nước trong phân bổ nguồn lực hạn hẹp để tạo đà cho tăng trưởng kinh tế.

Bảng 2.6: Cơ cấu chi đầu tư phát triển 1997 - 2006

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2004 | 2006 |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Nông, lâm nghiệp, thủy lợi | 12,4 | 14,9 | 12,2 | 12,6 | 12,8 | 9,7 | 10 | 10,2 |
| Thủy sản | 0,3 | 1,9 | 0,7 | 0,3 | 0,7 | 0,7 | - | - |
| Giao thông, vận tải, truyền thông | 28,1 | 29,7 | 29,7 | 28,6 | 30,7 | 31,7 | 31,8 | 30,5 |
| Công nghiệp | 10,9 | 11,6 | 10,2 | 10,5 | 14,6 | 10,1 | - | |
| Giáo dục – đào tạo | 10,1 | 15,2 | 10,3 | 12,7 | 12,1 | 11 | 12,2 | 11,8 |
| Y tế | 4,2 | 5,7 | 6,3 | 4,9 | 6,5 | 3,7 | 4,5 | 4,2 |
| Bảo đảm xã hội | 0,9 | 0,9 | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 0,8 | - | 0,9 |
| Văn hóa, thể thao | 6,3 | 6,2 | 4,8 | 5,6 | 6,3 | 5,0 | - | - |
| KH – CN – MT | 1,1 | 1,5 | 1,1 | 1,4 | 2,7 | 2,4 | - | 2,8 |

| | | | | | | | | |
|------------------------|------|------|------|------|-----|------|-----|-----|
| Chi quản lý hành chính | 0 | 0 | 6,8 | 7,1 | 4,4 | 7 | - | - |
| Nghành, lĩnh vực khác | 25,8 | 12,4 | 17,2 | 15,6 | 8,8 | 17,9 | - | - |
| Tổng cộng | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Nguồn: WB và Bộ Tài chính [34 và 1]

Như vậy về mặt chính sách, ngoài mục tiêu tăng trưởng, phân bổ và sử dụng NSNN thời gian này còn chú trọng đến mục tiêu giảm nghèo, tạo công bằng xã hội. Để thực hiện mục tiêu này, ngoài việc phân bổ chi đầu tư phát triển theo vùng, miền có lưu ý đặc biệt đến các xã nghèo, còn có 2 công cụ khác được sử dụng: bổ sung cân đối NSNN theo mặt bằng cân đối chung trên toàn quốc thông qua các tiêu chuẩn định mức chi thường xuyên và triển khai các chương trình mục tiêu quốc gia như chương trình quốc gia về xóa đói giảm nghèo và tạo việc làm, chương trình 135 cho các xã vùng sâu và đặc biệt khó khăn... Theo Báo cáo đánh giá chi tiêu công tổng hợp năm 2004, những chính sách này đã góp phần nhất định vào kết quả giảm tỷ lệ người sống dưới mức nghèo khổ từ 52% năm 1997 xuống còn 28% năm 2003. Tuy nhiên, do mâu thuẫn giữa nhu cầu và nguồn lực luôn tồn tại nên giải quyết bài toán giữa tăng trưởng và tạo công bằng xã hội không phải là đơn giản. Chúng tôi xin được phân tích tiếp nội dung này trong phần chuyển giao nguồn lực giữa các cấp NSNN.

Bên cạnh những thành quả đạt được, tôn trọng kỷ luật tài khóa tổng thể và phân bổ sử dụng NSNN giai đoạn 1997 – 2006 còn nhiều bất cập:

Thứ nhất, chú trọng cho chi đầu tư phát triển là cần thiết. Song, do cơ chế quản lý ngân sách theo đầu vào nên chưa tạo được sự phối hợp cân đối giữa chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên, dẫn đến tình trạng thiếu linh hoạt trong sự điều phối nguồn lực trong nội bộ các ngành: có ngành chi đầu tư phát triển quá cao so với những khoản chi thường xuyên cần thiết; ngược lại đối với một số

ngành khác. Chính sự thiếu phối hợp này đưa đến hiệu quả chi thấp. (Các minh chứng cho nhận định này xin xem ở phụ lục 14a và 14b).

Thứ hai, mặc dù chi đầu tư từ ngân sách tăng nhưng tỷ lệ của nó trong tổng vốn đầu tư của xã hội không tăng. Điều đó chứng tỏ sự tham gia ngày càng tốt hơn của nguồn vốn đầu tư từ khu vực doanh nghiệp và dân cư. Việc Chính phủ chi tiêu nhiều cho đầu tư phát triển (thông qua vay nợ) có thể tạo ra sự chèn lấn đầu tư đối với khu vực tư nhân.

Thứ ba, theo báo cáo đánh giá tổng hợp chi tiêu công 2004, các khoản nợ chi đầu tư XDCB ngoài cân đối NSNN đang tăng lên, đặc biệt là ở các dự án của ngành giao thông (xem phụ lục 15). Các Bộ đã dựa vào các nhà thầu để thực hiện các công trình, với giả thiết là sau này sẽ nhận được khoản tiền phát sinh thêm đã được thông qua để thanh toán. Kết quả là giá trị các khoản nợ nhà thầu chưa được thanh toán của các ngành tăng lên nhanh chóng. Các khoản nợ này đang được trả dần bằng NSNN và ghi vào dự toán các năm sau trên cơ sở sự đồng ý của Thủ Tướng. Như tháng 8/2004, Thủ tướng Chính phủ đã quyết định chi 1.762 nghìn tỷ đồng cho giao thông, trong đó có 6 nghìn tỷ đồng là để trả nợ cho các nhà thầu. Như vậy, vấn đề không chỉ dừng lại ở việc không tôn trọng kỷ luật tài khóa tổng thể mà còn vi phạm nguyên tắc minh bạch trong cân đối NSNN. Kết quả là, con số về bội chi NSNN hàng năm được công bố không đúng với thực chất; và quan trọng hơn, nhu cầu trang trải các khoản nợ này là một gánh nặng lớn đối với NSNN và đe dọa đến sự bền vững tài khóa.[27, tr.24 và 34, tr.43 -44].

Cuối cùng, một vấn đề nữa không kém phần quan trọng khi đánh giá tình hình phân bổ và sử dụng nguồn lực tài chính Nhà nước, đó là: chi NSNN vẫn chưa dứt bỏ hoàn toàn cơ chế bao cấp, không tính đến hiệu quả, gây lãng phí nguồn lực tài chính Nhà nước. Theo Báo cáo đánh giá chi tiêu công năm 2000 (Báo cáo

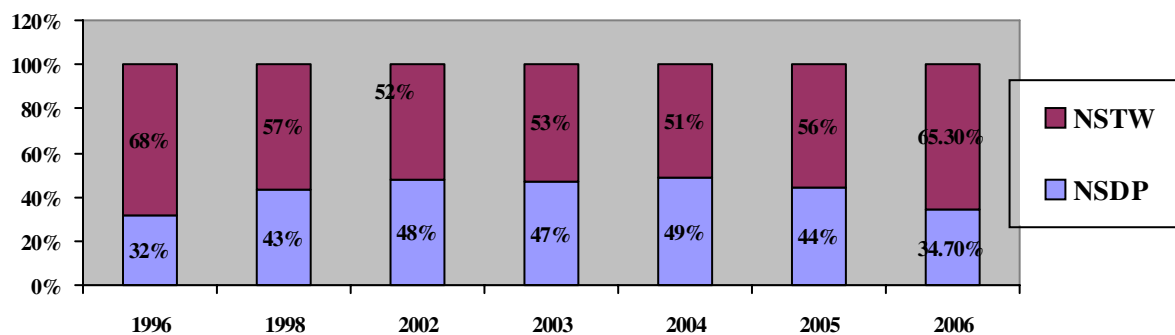
chung của Chính phủ Việt Nam và NHTG) thì tình trạng cấp vốn lưu động, gia hạn nợ đọng thuế hoặc khoanh nợ, đảo nợ, giảm nợ... cho các DNNN làm ăn thua lỗ vẫn tiếp tục diễn ra. Điều này, về lâu dài không những có hại cho chính doanh nghiệp mà còn tạo nên gánh nặng cho NSNN, vì những doanh nghiệp yếu kém thường thiếu sức cạnh tranh, không giải quyết được nợ nần dây dưa gây hại đến cả hệ thống ngân hàng. Bên cạnh đó, các hoạt động đầu tư bằng vốn NSNN không thật sự được công khai hóa, sự phân định trách nhiệm thiếu minh bạch, thiếu sự giám sát toàn diện từ công chúng [27, tr.9]. Kết quả là tình trạng thất thoát, lãng phí vốn đầu tư XDCB của NSNN diễn ra rất phổ biến. Trong chi XDCB, tỷ lệ thất thoát ước tính khoảng 25-30% tổng chi [1]. Thời gian qua, Việt Nam đã có những biện pháp cải thiện tình trạng này, chẳng hạn ban hành Luật xây dựng, hoàn thiện công tác quản lý đầu tư và xây dựng, đấu thầu, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra hoạt động đầu tư XDCB... Song thực tế vẫn chưa có nhiều biến chuyển. Bởi lẽ cơ chế quản lý chi tiêu công còn thiếu minh bạch, phân công trách nhiệm không rõ ràng, năng lực quản lý của các bộ ngành yếu kém không theo kịp xu hướng phát triển của nền kinh tế. Và, một khi khoản chi không được sử dụng hiệu quả thì mục đích của việc vay nợ và khía cạnh tích cực của bội chi ngân sách sẽ không được phát huy. Tác động của việc này là làm gia tăng các nghĩa vụ nợ tương lai cho chính phủ, và do đó, gia tăng cả bội chi NSNN trong tương lai.

2.2.2.3. Phân cấp tài chính giữa các cấp ngân sách nhà nước

Có thể phân tích và đánh giá tình hình phân cấp tài chính giữa các cấp NSNN để thực hiện cân đối trong hệ thống NSNN qua các mặt sau:

- Vấn đề phân định nhiệm vụ chi, nguồn thu NSNN

Theo Luật NSNN năm 1996, Luật bổ sung sửa đổi một số điều của luật NSNN năm 1998, Luật NSNN 2002, nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể của mỗi cấp chính quyền trong giai đoạn này được phân định nhìn chung là khá rõ ràng theo nguyên tắc: NSTW giữ các nguồn thu quan trọng và đảm nhận những nhiệm vụ chi chủ yếu; theo thời gian, NSDP được mở rộng quyền tự chủ trong khai thác các nguồn thu tại chỗ để thực hiện các khoản chi quản lý hành chính, cung cấp dịch vụ công phục vụ cho sự phát triển kinh tế – xã hội của địa phương. Kết quả là NSDP từ chỗ chiếm 34% tổng chi NSNN giai đoạn 1991-1996 đã tăng lên 45% giai đoạn 1997-2006 (xem hình 2.8). Điều này tạo nền tảng cơ bản cho địa phương chủ động nhằm cân đối ngân sách tích cực hơn.



Nguồn: Bộ Tài chính [1]

Hình 2.8: Qui mô chi NSTW và NSDP (Đơn vị: %)

Để thực hiện nhiệm vụ chi được phân cấp, cơ cấu nguồn thu phân định được chia thành 3 nhóm: các khoản thu 100% của NSTW; các khoản thu 100% của NSDP; các khoản thu phân chia theo tỷ lệ % giữa NSTW và NSDP (xem phụ lục 16). Ngoài ra trước 1/1/2004, khi kết thúc năm ngân sách, Chính phủ quyết định thưởng thu vượt dự toán cho các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có số thu vượt dự toán về các khoản thu thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu; thuế tiêu thụ đặc biệt của hàng nhập khẩu; thuế tiêu thụ đặc biệt hàng sản xuất trong nước (trừ

thuế tiêu thụ đặc biệt của những mặt hàng mà địa phương được hưởng 100%) với nguyên tắc xét thưởng được quy định tại khoản 6.2, điều 6, mục IV thông tư 103/1998/TT-BTC ngày 18/7/1998. Nhìn chung, trung ương vẫn nắm đại bộ phận các khoản thu lớn, và trước năm 2004, ngay cả những khoản thu phát sinh từ những cơ sở sản xuất thủ công phân tán tại các phường, xã như thuế tiêu thụ đặc biệt từ người sản xuất thuốc lá, nấu rượu bia vẫn là những khoản thu 100% của NSTW. Điều đó đã lý giải là tại sao các địa phương lại không quan tâm thích đáng đến khai thác các khoản thu này.

- Vấn đề chuyển giao nguồn lực và định mức xác định nhu cầu chi

Tỷ lệ % phân chia các khoản thu giữa NSTW với NS cấp tỉnh do Chính phủ quyết định. Tỷ lệ này được áp dụng chung đối với tất cả các khoản thu được phân chia và được xác định riêng cho từng tỉnh theo công thức:

$$A - (B + C)$$

$$\text{Tỷ lệ phần trăm (\%)} = \frac{\quad}{D}$$

Trong đó, A : tổng số chi ngân sách địa phương; B: tổng số thu địa phương được hưởng 100%; C: phần mà địa phương được hưởng từ tổng số thu phân chia giữa Trung ương và địa phương; D: tổng số các khoản thu được phân chia giữa NSTW với ngân sách tỉnh. Từ năm 2004, công thức xác định tỷ lệ % phân chia giữa NSTW và ngân sách tỉnh có sự thay đổi về hình thức chi tiết, song vẫn giống nhau về bản chất và quan điểm cân đối (xem phụ lục 17).

Sau khi tỷ lệ phân chia được xác định, sẽ được giữ ổn định từ 3 – 5 năm. Trường hợp tỷ lệ này lớn hơn 100% thì địa phương sẽ được hưởng toàn bộ số thu phân chia theo tỷ lệ, phần còn thiếu sẽ được cấp bổ sung. Trường hợp tỷ lệ này là 100% nghĩa là tính tự cân đối. Trường hợp tỷ lệ này nhỏ hơn 100% thì NSTW sẽ điều tiết bớt nguồn thu phát sinh trên địa bàn địa phương này.

Như vậy, vấn đề bổ sung cân đối ngân sách cho các tỉnh nghèo, đóng góp vào NSTW của các tỉnh giàu để thực hiện cân đối trong hệ thống NSNN thời gian này là dựa trên đánh giá mức độ chênh lệch giữa nguồn thu ngân sách mà tỉnh có thể tạo ra và mức độ chi ngân sách mà tỉnh đó cần. Nghĩa là, NSTW đang cân đối thay cho NSDP. Chính cơ chế này là động lực thúc đẩy địa phương ước lượng mức thu thấp hơn thực tế khi lập dự toán. Và thực tế diễn ra đúng như vậy. Báo cáo đánh giá chi tiêu công năm 2000 khẳng định “xu hướng ước tính thấp mức thu là phổ biến”. Ví dụ, năm 1998, ngoại trừ Hà Nội và Hải Phòng, số thực thu và thực chi của các địa phương, các vùng đều cao hơn nhiều so với dự toán, khoảng 20% ở Đồng bằng sông Hồng đến 43% ở TP.HCM và các vùng phụ cận. Tính bình quân cho tất cả các tỉnh, số thực chi vượt dự toán là 27%. Chênh lệch giữa chi tiêu thực tế và dự toán đã gia tăng liên tục kể từ năm 1996, đặc biệt mức chênh lệch này là lớn ở những tỉnh có thu nhập cao [27, tr. 29]. Số liệu của những năm gần đây (2003, 2004) cũng giữ nguyên tình trạng này [1]. Ngoài nguyên nhân địa phương ước lượng nguồn thu thấp hơn thực tế, thì số liệu thực thu, thực chi đều vượt dự toán còn do nguyên nhân biến động giá. Điều này cũng chứng tỏ rằng công tác dự báo của Việt Nam còn có nhiều yếu kém. Ở khía cạnh cân đối trong hệ thống NSNN thì việc này đã làm hạn chế tính công bằng. Ở khía cạnh cân đối NSDP thì có nghĩa là địa phương đã cố tình đánh giá nguồn lực thấp hơn thực tế để tạo ra sự linh hoạt cho chính mình trong phân bổ nguồn lực. Ở khía

cạnh cân đối tổng thể thì chính điều này đã làm cho việc đánh giá nguồn thu tổng thể thiếu sự chính xác, vi phạm nghiêm trọng tính kỷ luật tài khóa tổng thể, từ đó ảnh hưởng tiêu cực đến quyết định phân bổ và việc thực hiện mục tiêu của chính sách tài khóa.

Việc xác định nhu cầu chi để thực hiện chuyển giao nguồn lực giữa NSTW với NSDP dựa trên cơ sở tổng hợp nhu cầu chi thường xuyên và nhu cầu chi đầu tư phát triển.

(1) Đối với nhóm chi thường xuyên

Để thực hiện cân đối trong hệ thống NSNN, nhu cầu chi thường xuyên thuộc một số lĩnh vực chủ chốt được Chính phủ dùng phương pháp định mức để xác định. Tuy nhiên hệ thống định mức này còn khá phức tạp, được xây dựng dựa theo tiêu chí dân số là chủ yếu chứ chưa dựa trên một mô hình định lượng để việc sắp xếp trình tự ưu tiên cho phù hợp (xem phụ lục 18).

(2) Đối với chi đầu tư

Bảng 2.7: Phân phối vốn đầu tư của khu vực công và tư (1996 -1999)

| | Chi NSDP | Chi NSTW | Đầu tư trực tiếp nước ngoài | Đầu tư khác | Tổng Cộng |
|-------------------------------------|----------|----------|-----------------------------|-------------|-----------|
| * Hà Nội, TP.HCM, BR – VT (% GDP) | 0,83 | 3,11 | 15,07 | 21,41 | 40,42 |
| * Các Tỉnh có thu nhập cao khác | 1,09 | 2,77 | 12,24 | 19,86 | 35,96 |
| * Các Tỉnh có thu nhập trung bình | 2,94 | 0,74 | 1,85 | 10,20 | 15,73 |
| * Các Tỉnh thu nhập thấp | 3,68 | 1,97 | 2,35 | 9,69 | 17,69 |
| * Theo đầu người (ngàn đồng) | | | | | |
| * Hà Nội, TPHCM, BR –Vũng tàu | 99 | 370 | 179 | 2.544 | 4.803 |
| * Các Tỉnh có thu nhập cao khác | 82 | 209 | 923 | 1.498 | 2713 |
| * Các Tỉnh có thu nhập trung bình | 80 | 20 | 51 | 278 | 429 |

| | | | | | |
|-----------------------------|----|----|----|-----|-----|
| * Các Tỉnh có thu nhập thấp | 80 | 43 | 51 | 211 | 385 |
|-----------------------------|----|----|----|-----|-----|

Nguồn : Viện Chiến lược Phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư [22, tr.120]

Chi đầu tư của địa phương được lập trên cơ sở kế hoạch phát triển của địa phương hàng năm và kế hoạch 5 năm. Bảng 2.8 cho thấy độ chênh lệch khá lớn về phân phối vốn đầu tư của Nhà nước giữa các vùng. Đầu tư tính trên đầu người ở ba thành phố có thu nhập cao nhất cao gấp 12 lần so với đầu tư ở những tỉnh có thu nhập thấp. Đầu tư ở những tỉnh có thu nhập cao khác khoảng gấp 7 lần so với ở những tỉnh có thu nhập thấp. Tình hình này xuất phát từ chỗ các địa bàn như Hà Nội, TP.HCM, Bà Rịa Vũng Tàu (nơi có hoạt động dầu khí) là những địa bàn kinh tế trọng điểm có sức hút đầu tư của khu vực tư nhân. Từ đó, tạo sức ép NSNN cũng phải tăng quy mô đầu tư vào những địa bàn này để đáp ứng nhu cầu tăng trưởng. Trong thời gian tới, sự phân bổ vốn đầu tư của NSNN làm sao đảm bảo sự phát triển công bằng và hiệu quả giữa các vùng kinh tế trong cả nước là vấn đề nan giải.

Bên cạnh bổ sung cân đối ngân sách, vấn đề chuyển giao nguồn lực từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới còn có bổ sung ngân sách có mục tiêu và cơ chế để lại nguồn thu cho các ngành, các địa phương. Bổ sung có mục tiêu là việc ngân sách cấp trên cấp thêm nguồn hỗ trợ ngân sách cấp dưới để thực hiện một hoặc nhiều nhiệm vụ, mục tiêu cụ thể đã xác định. Số bổ sung có mục tiêu được xác định hàng năm. Còn cơ chế để lại nguồn thu có thể coi là cơ chế điều tiết nguồn thu đặc biệt thực hiện theo các văn bản dưới luật, trong đó NSTW để lại các nguồn thu của mình nhằm hỗ trợ một số ngành, một số địa phương (chủ yếu tại các khu cửa khẩu, hoặc có nguồn thu và dự án đặc thù) có thêm nguồn vốn đầu tư phát triển kinh tế, kỹ thuật, xây dựng CSHT. Các công cụ này cũng góp phần cải thiện tình trạng mất cân đối trong hệ thống NSNN.

Theo số liệu thống kê, trong giai đoạn 1996 - 2003 cả nước có trên 60 tỉnh – thành nhưng chỉ có 5 tỉnh – thành tự cân đối được ngân sách, trên 55 tỉnh thành còn lại trung ương phải cấp bổ sung. Sang giai đoạn từ năm 2004 đến nay, cùng với chính sách đẩy mạnh phi tập trung hóa trong quản lý NSNN, địa phương được mở rộng quyền tự chủ hơn (xem phụ lục 19), một số loại thuế trước đây thuộc khoản thu 100% của NSTW, nay được chuyển thành khoản thu phân chia theo tỷ lệ giữa NSTW và NSDP, như: toàn bộ thuế tiêu thụ đặc biệt từ hàng hóa, dịch vụ trong nước. Nhờ vậy, số địa phương tự cân đối được ngân sách tăng lên 15 địa phương. Tuy vậy, trong 49 địa phương không tự cân đối được ngân sách, giai đoạn 2004 -2006, trung bình mỗi năm có tới 27 địa phương nhận bổ sung cân đối từ NSTW với mức bổ sung > 50% chi trong cân đối của NSDP (xem phụ lục 20). Mặt khác, số bổ sung cho NSDP chiếm bình quân khoảng 31% thu NSTW. Trong đó, xét trên giác độ tổng thể thì bổ sung cân đối chiếm 60%, còn 40% là bổ sung mục tiêu; song đi vào chi tiết thì có những địa phương số bổ sung mục tiêu chiếm gần 70% tổng số bổ sung từ trung ương (xem phụ lục 21). Quả thật, đây là những con số đáng phải lưu tâm, phản ánh mức độ phân cấp chưa cao, sự tập trung quyền lực về trung ương vẫn còn lớn, hạn chế vai trò chủ động của địa phương trong cân đối NSDP.

- Vấn đề vay nợ của địa phương

Điều 8 luật NSNN (năm 1996, 1998, 2002) qui định rõ NSDP phải cân đối theo nguyên tắc tổng chi không vượt quá tổng thu. Theo chúng tôi, qui định này là nhằm thiết lập kỷ luật tài khóa “cứng” trong điều kiện trình độ quản lý chưa cao. Song để tạo sự linh hoạt, chủ động cho ngân sách cấp tỉnh khi bố trí nhu cầu vốn đầu tư XDCB nhằm đẩy nhanh tiến độ thi công các dự án nằm trong kế hoạch đầu tư thì luật cho phép ngân sách cấp tỉnh có quyền vay nợ trong nước để đầu tư xây

dựng các công trình kết cấu hạ tầng, với mức dư nợ không được vượt quá 30% vốn đầu tư xây dựng cơ bản hàng năm của ngân sách cấp tỉnh. Khi có nhu cầu vay nợ, UBND tỉnh lập phương án trình HĐND thông qua, gửi Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch Đầu tư thẩm định trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định. Hạn mức này không bao gồm các khoản nợ dự phòng liên quan đến nợ của các DNNN trực thuộc tỉnh. Từ 2004, theo Luật NSNN 2002, HĐND cấp tỉnh có quyền quyết định vay nợ theo những qui định của Chính phủ mà không cần sự cho phép trước của chính quyền trung ương; hai địa phương TP.HCM và Hà Nội được vay tới 100%. Các nguồn vốn huy động được phải đưa vào cân đối ngân sách cấp tỉnh và chỉ được chi cho mục tiêu đã xác định và phải cân đối ngân sách cấp tỉnh để chủ động trả hết nợ khi đáo hạn. Theo chúng tôi, việc cho phép chính quyền cấp tỉnh vay nợ là cần thiết. Tuy nhiên, khoản vay nợ này lại được tính vào thu trong cân đối của NSDP, do vậy nhìn bên ngoài thì tôn trọng nguyên tắc NSDP phải cân bằng thu chi theo qui định của Luật NSNN, song thực chất là NSDP có bội chi và khoản bội chi này lại không tính vào trong bội chi NSNN. Đây là một biểu hiện của sự thiếu minh bạch trong cân đối NSNN. Theo báo cáo của Bộ tài chính trình Ủy ban kinh tế và ngân sách của Quốc hội, thì mức vay nợ của địa phương hiện nay còn thấp nhưng có chiều hướng gia tăng theo thời gian: 0,43% GDP năm 2003; 0,45% GDP năm 2004; 0,49% GDP năm 2005. Ngoài ra, áp dụng chung tỷ lệ tối đa cho mọi địa phương là 30% (ngoại trừ HN và TP.HCM) là không hợp lý, vì mỗi một địa phương sẽ có nhu cầu vay nợ, khả năng quản lý và khả năng hoàn trả nợ là khác nhau.

2.2.2.4. Bội chi ngân sách nhà nước và quản lý nợ công

(1) Mức độ bội chi NSNN

Tương tác giữa thu và chi NSNN trình bày ở phần trên đưa đến kết quả là: trong giai đoạn 1997 – 2006, bội chi NSNN vẫn nằm trong phạm vi an toàn, có thể kiểm soát và tôn trọng được giới hạn mà Quốc hội đề ra (mức bội chi bao gồm cả các khoản trả nợ gốc < 5%GDP). Con số đó được tính dựa trên xác định các khoản thu – chi trong cân đối, phạm vi tính bội chi và qui tắc kế toán Chính phủ được áp dụng.

- Về phạm vi tính bội chi NSNN

Bội chi NSNN chỉ tính đến bội chi NSTW, còn NSDP phải đảm bảo cân bằng thu – chi. Tuy vậy, trong sự cân bằng đó, địa phương lại được phép vay nợ và thu vay nợ lại được ghi vào thu cân đối NSDP. Như vậy, con số bội chi công bố hàng năm sẽ nhỏ hơn so với thực tế nếu như các địa phương có thực hiện vay nợ và trả lãi trong năm ngân sách.

- Về xác định các khoản thu, chi trong cân đối NSNN

Luật NSNN cũng như các văn bản hướng dẫn thực hiện luật NSNN 1996, 1998 không có qui định nào đề cập đến các khoản thu, chi trong cân đối NSNN một cách cụ thể. Tuy nhiên, dựa trên tinh thần của luật NSNN và các văn bản hướng dẫn của Bộ Tài chính, Vụ NSNN đã áp dụng cách xác định bội chi NSNN theo công thức:

$$\text{Mức bội chi NSNN} = \text{Chi NSNN} - \text{Thu NSNN}$$

Trong đó:

+ Thu NSNN gồm thuế, phí, lệ phí; các khoản thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước; các khoản đóng góp của các tổ chức và cá nhân; các khoản viện trợ không hoàn lại; các khoản thu khác theo qui định của pháp luật mà không bao gồm thu vay nợ.

Vậy, viện trợ không hoàn lại cũng là một khoản thu trong cân đối của NSNN Việt Nam. Điều này cũng phù hợp với thông lệ quốc tế. Trên thực tế, một số nước đã được IMF cho phép giảm bội chi ngân sách qua các khoản viện trợ. Tuy vậy, khi đưa viện trợ vào thu cân đối NSNN, yêu cầu Chính phủ phải thận trọng khi lập kế hoạch giải ngân để không gây ra tính bất ổn của NSNN. Thời gian qua Việt Nam đã ước lượng tỷ lệ giải ngân trên số cam kết tài trợ để đưa vào dự toán NSNN.

+ Chi NSNN gồm các khoản chi ngân sách cho phát triển kinh tế xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, bảo đảm hoạt động của bộ máy nhà nước; chi trả nợ của Nhà nước (cả gốc và lãi), chi viện trợ và các khoản chi khác theo qui định của pháp luật.

Khi luật NSNN 2002 ra đời, Nghị định 60/2003/NĐ-CP của chính phủ ngày 6/6/2003 về hướng dẫn thực hiện luật NSNN 2002 đã chính thức hóa thông lệ trên: “bội chi NSNN là bội chi ngân sách trung ương được xác định bằng chênh lệch thiếu giữa tổng số chi ngân sách trung ương và tổng số thu ngân sách trung ương của năm ngân sách” (xem phụ lục 22).

- Về mặt hạch toán kế toán

Cho đến hiện tại, Chính phủ chưa xây dựng được hệ thống kế toán Chính phủ theo nguyên tắc dồn tích. Do vậy, để phục vụ cho công tác cân đối NSNN, Bộ Tài chính Việt Nam chủ yếu dựa vào công cụ kế toán thu, chi tiền mặt quỹ NSNN với qui tắc kế toán thực thu – thực chi. Chẳng hạn, ngày 1/1/X chính phủ phát hành trái phiếu kỳ hạn 5 năm, trả lãi khi đáo hạn. Nếu Chính phủ xây dựng được bảng cân đối và hệ thống kế toán Chính phủ theo nguyên tắc dồn tích thì những khoản nợ vay và trách nhiệm trả nợ của Chính phủ trong những năm ngân sách của thời kỳ vay nợ sẽ được phản ánh đầy đủ (xem trường hợp Canada - phụ lục 29). Thế

nhưng với kế toán thực thu - thực chi, thì tiền chi trả lãi chỉ được hạch toán vào NSNN năm thực hiện trả lãi (năm X+5). Thực tế này có hạn chế là công tác kế toán đã không giúp phản ánh đúng thực chất trạng thái cân đối NSNN, vì số tồn quỹ NSNN chỉ là số dư tiền mặt. Bên cạnh đó, con số này không cung cấp cho Chính phủ và Bộ Tài chính đầy đủ thông tin liên quan đến thu, chi NSNN trong hiện tại và tương lai, không cho chúng ta biết nghĩa vụ nợ thực chất của Chính phủ. Điều này dẫn đến hệ quả là cân đối NSNN có thể rơi vào trạng thái bị động hoặc không tiên liệu hết những nhân tố tác động đến thu chi NSNN.

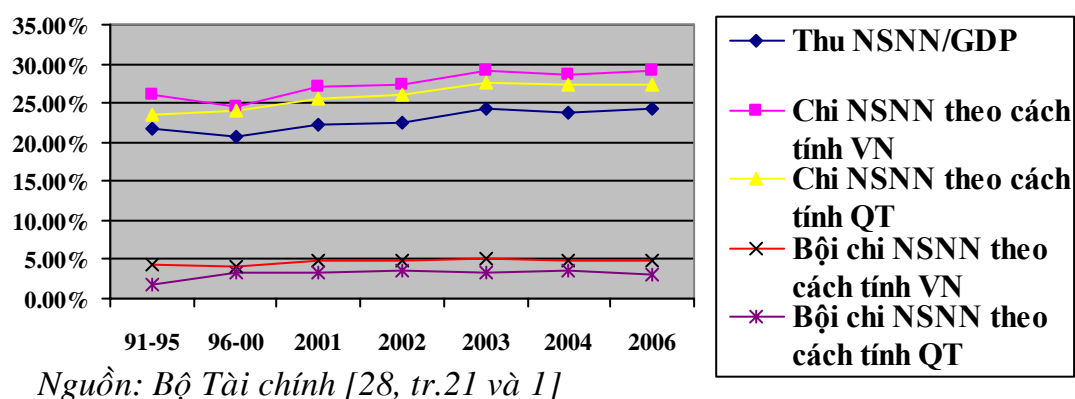
Như vậy, so với thông lệ quốc tế thì cách xác định bội chi của Việt Nam khác ở các điểm sau:

+ Thứ nhất, không bao gồm các khoản vay để cho vay lại

Theo chúng tôi điều này là hợp lý, vì: (i) đối tượng sử dụng vốn cho vay lại là các dự án có khả năng thu hồi vốn, mà theo qui định của luật các dự án này không phải là đối tượng chi của NSNN; (ii) về bản chất, các khoản vay mà Nhà nước cho vay lại nằm trong khuôn khổ chính sách tín dụng mà Chính phủ bảo lãnh vay cho doanh nghiệp, doanh nghiệp là chủ thể trực tiếp sử dụng vốn vay và chịu trách nhiệm trả nợ; (iii) không ảnh hưởng đến kết quả tính mức bội chi NSNN. Tuy nhiên, điều cần quan tâm ở đây là Chính phủ đứng ra vay nợ nên trách nhiệm thanh toán cuối cùng trước nhà tài trợ nước ngoài thuộc về Chính phủ. Như vậy, đứng trên giác độ quản lý nợ công và mối quan hệ của nợ công với bội chi NSNN, thì phần bảo lãnh nợ vay của Chính phủ cần phải phản ánh vào tài liệu báo cáo NSNN để Quốc Hội kiểm soát.

+ Thứ hai, Việt Nam đưa vào chi trong cân đối những khoản chi trả nợ gốc

Với nội dung này, cho thấy sự thận trọng kiểm soát các khoản chi trong chính sách tài khóa của Việt Nam. Nhưng cũng vì lý do này mà số liệu về bội chi NSNN của Việt Nam qua các năm theo cách tính của Việt Nam lớn hơn theo cách tính của quốc tế (xem hình 2.9).



Hình 2.9: Xác định bội chi ngân sách nhà nước Việt Nam theo hai cách tính

(2) Nguyên nhân bội chi NSNN

Trong giai đoạn này, bội chi NSNN xuất phát từ cả nguyên nhân khách quan và chủ quan, nhưng chủ yếu là do nguyên nhân chủ quan.

- Nguyên nhân chủ quan

Thể hiện ở chính sách chủ động chấp nhận bội chi ngay khi lập dự toán để tăng cường nguồn lực cho xây dựng cơ sở hạ tầng, và khi chấp hành NSNN đã cố gắng kiểm soát được con số này để góp phần tạo đà cho tăng trưởng kinh tế. Nguyên nhân chủ quan còn thể hiện ở chính sách khai thác nguồn thu còn nhiều bất cập; chính sách phân bổ, sử dụng nguồn lực và cân đối giữa các khoản chi chưa hợp lý đưa đến tình trạng thất thoát, lãng phí. Và cuối cùng, cách đo lường bội chi có nhiều khác biệt đối với thông lệ quốc tế cũng làm cho tỷ lệ bội chi NSNN của Việt Nam cao hơn so với cách tính của quốc tế.

- Nguyên nhân khách quan

+ Ảnh hưởng của hội nhập quốc tế đưa đến sự cắt giảm thuế quan: từ 28% tổng thu thuế năm 1998 xuống còn 21% năm 2003 và 12% năm 2005 (xem hình 2.6).

+ Giá hàng hóa trên thế giới (nhất là giá nhóm hàng năng lượng, phân bón, Clinke, thuốc phòng chữa bệnh và phôi thép) tăng liên tục với tốc độ cao (xem phụ lục 23) ảnh hưởng đến mức bội chi NSNN trên các giác độ: (i) các hàng hóa xuất khẩu đạt giá cao hơn. Theo báo cáo của Vụ Kế hoạch và Đầu tư – Bộ Thương mại, riêng 11 tháng đầu năm 2005, lượng ngoại tệ thu được do giá hàng xuất khẩu tăng chiếm khoảng 34% kim ngạch xuất khẩu của năm 2004 [9, tr.3]. Từ đó, thu NSNN từ hoạt động ngoại thương tăng; (ii) các hàng hóa tăng giá mạnh lại là những vật tư đầu vào quan trọng mà chúng ta phải nhập khẩu với số lượng lớn (xăng dầu: nhập khẩu 100% nhu cầu, phân u-rê và phôi thép: 70%, nguyên liệu sản xuất thuốc phòng chữa bệnh: 90%, thuốc thành phẩm: 52%) [9, tr.3], kết quả là chi phí sản xuất của các doanh nghiệp tăng, làm giảm thu nhập chịu thuế của gần như tất cả các doanh nghiệp, nguồn thu NSNN từ thuế thu nhập doanh nghiệp giảm. Để hỗ trợ ổn định giá trong nước, Nhà nước vừa phải giảm thuế suất thuế nhập khẩu xăng dầu xuống 0%, đồng thời phải bù lỗ cho các doanh nghiệp nhập khẩu xăng dầu. Chỉ xét riêng xăng dầu, thì ảnh hưởng của biến động giá đến chi phí đầu vào của các ngành và thu - chi NSNN cũng đã rất lớn (xem bảng 2.8 và 2.9).

Bảng 2.8: Ảnh hưởng giá xăng dầu đến chi phí đầu vào năm 2005 của các ngành

| Năm 2005 | Điện | Than | Xi măng | Thép | Vận tải |
|--------------|----------|----------|----------|----------|---------|
| Chi phí tăng | 536 tỷ đ | 300 tỷ đ | 145 tỷ đ | 21 tỷ đ* | 9,83% |

*Nguồn: Bộ thương mại; * chỉ tính riêng Tổng công ty Thép VN [9, tr.4 và 5]*

Bảng số liệu 2.8 và 2.9, chưa đủ để có thể minh chứng một cách thuyết phục cho nhận định của Bộ Thương mại và Bộ Tài chính là: “Trong giai đoạn này, biến động giá các mặt hàng tác động làm tăng chi và giảm thu NSNN nhiều hơn là tăng thu NSNN”. Song, dựa vào lý luận chuẩn tắc, cũng có thể lý giải để thấy rằng nhận định đó của Bộ Thương Mại và Bộ Tài chính là chính xác. Bởi vì, số thu NSNN tăng chủ yếu là do tăng giá dầu thô, nghĩa là con số thể hiện tăng thu trong bảng 2.9 cũng gần như đại diện đầy đủ cho tăng thu NSNN nhờ giá hàng xuất khẩu tăng. Trong khi đó, số thu NSNN giảm thì không chỉ do giảm thuế nhập khẩu xăng dầu và giảm thuế TNDN thu được từ các DNNK xăng dầu mà nhìn chung là mọi doanh nghiệp, vì doanh nghiệp nào mà chẳng sử dụng năng lượng, đặc biệt là xăng dầu. Mặt khác, số liệu trên cũng đã minh chứng một thực tế rằng: biến động giá trên Thế giới đã ảnh hưởng tiêu cực đến sự chủ động của Việt Nam trong cân đối NSNN và kiểm soát bội chi.

Bảng 2.9: Ảnh hưởng biến động giá xăng dầu đến thu – chi NSNN từ DNXD*

| Các chỉ tiêu | 2004 | 2005 |
|---|--------|--------|
| 1. Tăng thu so với dự toán do giá xuất khẩu tăng (tổng) - tỷ đồng | 13.733 | 20.912 |
| 2. Giảm thu từ thuế TNDN từ DNNK xăng dầu (tỷ đồng) | 450 | 600 |
| 3. Bù lỗ cho DNNK xăng dầu (tỷ đồng) | 6.000 | 10.000 |
| 4. Giảm thu do giảm thuế suất thuế NK xăng dầu (tỷ đồng) | 4.500 | 7.300 |

*Nguồn: Bộ Thương mại và Bộ Tài chính; * DNXD bao gồm cả DN khai thác XK dầu thô và cả DNNK xăng dầu [9, tr.4]*

+ Chất lượng tăng trưởng của nền kinh tế còn thấp, hiệu quả đầu tư giảm (thể hiện ở chỉ số ICOR tăng), giai đoạn 1998 – 2001 còn bị ảnh hưởng nhất định

của khung khoảng tài chính – tiền tệ khu vực làm giảm thu, tăng chi NSNN để kích cầu cũng là một trong những nguyên nhân đưa đến bội chi.

Qua phần phân tích nguyên nhân của bội chi NSNN, chúng tôi cho rằng, mặc dù tỷ lệ bội chi NSNN Việt Nam trong giai đoạn này về mặt lý thuyết là còn chấp nhận được và tôn trọng được các nguyên tắc cũng như giới hạn mà Quốc hội đưa ra (<5% GDP). Tuy nhiên, nếu chúng ta khai thác nguồn thu tốt hơn, chi tiêu hợp lý và hiệu quả hơn thì mức bội chi sẽ thấp hơn như thế. Hay nói cách khác, nếu chúng ta khai thác nguồn thu tốt hơn, chi tiêu hợp lý và hiệu quả hơn thì cùng mức bội chi đó, hiệu ứng tích cực của bội chi NSNN đối với nền kinh tế – xã hội sẽ cao hơn.

(3) Bù đắp bội chi NSNN

Điều 8 Luật NSNN năm 1998 và năm 2002 qui định rõ: “... Bội chi NSNN được bù đắp bằng nguồn vay trong nước và vay nước ngoài...”.

- Vay trong nước

Theo Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn thực hiện Luật, vay trong nước để bù đắp bội chi NSNN theo dự toán được thực hiện thông qua phát hành các loại trái phiếu Chính phủ, trung và dài hạn. Ngoài ra, để bù đắp sự mất cân đối tạm thời của NSNN, Chính phủ có thể vay ngắn hạn từ NHNN nhưng khoản vay này phải có đảm bảo và phải hoàn trả trong năm ngân sách. Theo chúng tôi, những qui định này là cần thiết để đảm bảo sự phối hợp giữa chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ.

Trên tinh thần đó, Nhà nước đã dần hoàn thiện kênh huy động bằng việc phát hành trái phiếu Chính phủ để vay nợ trong nước với sự đa dạng hóa về thời hạn vay và phương thức phát hành: phát hành trực tiếp, phát hành qua đại lý,

phương thức đấu thầu, bảo lãnh phát hành. Kết quả là lượng vốn huy động để cân đối NSNN ngày càng tăng, đáp ứng kịp thời nhu cầu chi tiêu phục vụ cho phát triển kinh tế – xã hội ngày càng lớn của NSNN. Nhờ đa dạng hóa phương thức phát hành, đặc biệt là phương thức đấu thầu qua thị trường chứng khoán, đã giúp cho Chính phủ giảm thấp chi phí vay nợ. Bảng 2.10a cho thấy tỷ lệ trả lãi vay / mức dư nợ có xu hướng giảm dần, nếu ở năm 2000 là 7,5% thì đến năm 2006 là 3,8%. Đặc biệt, phù hợp với cơ chế chỉ bội chi cho đầu tư phát triển nên ngoại trừ bù đắp thiếu hụt tạm thời, Chính phủ chỉ phát hành trái phiếu trung dài hạn để vay nợ (chiếm hơn 80% mức dư nợ trong nước).

Bảng 2.10a: Vay trong nước để bù đắp bội chi NSNN (đơn vị tính: tỷ đồng)

| Chỉ tiêu | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2006 |
|--|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| I. Vay trong nước | 1.491 | 6.110 | 7.841 | 3.613 | 13.400 | 14.300 | 10.743 |
| 1. Phát hành trái phiếu chính phủ | -509 | 6.110 | 7.841 | 3.613 | 13.400 | 14.300 | 10.743 |
| - số phát hành | 8825 | 12.077 | 14.060 | 14.112 | 30.000 | 32.500 | 36.000 |
| + thời hạn 6 tháng | - | - | 661 | - | | | - |
| + thời hạn 1 năm | 2.510 | 4.400 | 2.761 | 5.000 | | | |
| + thời hạn 2 năm | 1.819 | 7.077 | 9.648 | 4.112 | | | |
| + thời hạn 5 năm (cả công trái) | 4.496 | 600 | 990 | 5.000 | | | |
| - số trả nợ cũ (gốc) | 9.334 | 5.967 | 6.219 | 10.499 | 16.600 | 18.200 | 25.257 |
| + thời hạn 6 tháng | - | - | - | -661 | | | |
| + thời hạn 1 năm | 3.285 | 2.510 | 4.400 | 2.761 | | | |
| + thời hạn 2 năm | 6.049 | 3.457 | 1.819 | 7.070 | | | |
| - tỷ lệ trả nợ cũ / số vay mới | 106% | 49,5% | 44% | 74,4% | 55,3% | 56% | 70% |
| 2. Nguồn khác | 2.000 | - | - | - | | | |
| II. Dư nợ trong nước, trong đó: | - | 22.700 | 30.000 | 34.700 | 48.700 | 62.900 | 93.960 |
| - ngắn hạn | | 16% | 11% | 18% | 25% | 23% | 22% |
| - trung và dài hạn | | 84% | 89% | 82% | 75% | 77% | 73% |
| III. Dư nợ trong nước/GDP | | 5,1% | 6,2% | 6,5% | 7,9% | 8,8% | 12,6% |
| IV. Trả lãi vay/ Dư nợ | | 7,5% | 7% | 7,2% | 6,98% | 4,9% | 3,8% |

Nguồn: Bộ Tài chính [45 và 1]; Chính phủ [40, tr.56,57] và tính toán của tác giả

Tuy nhiên, vay nợ trong nước để bù đắp bội chi thời gian qua có một số điểm nếu không được khắc phục thì sẽ gây khó khăn cho việc giảm thiểu chi phí và rủi ro trong chiến lược quản lý nợ công trung và dài hạn cũng như gây khó khăn cho việc phối hợp chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ. Từ đó, tạo áp lực và rủi ro cho cân đối NSNN. Cụ thể:

+ Trong khi chủ trương vay nợ bù đắp bội chi chỉ sử dụng cho đầu tư phát triển, nhưng các khoản vay trung và dài hạn thời gian qua chủ yếu tập trung vào kỳ hạn 2 và 5 năm. Thực tế này đưa đến kết quả là các khoản vay chưa phát huy được hiệu quả đã phải hoàn trả. Mặt khác, tỷ lệ trả nợ cũ (gốc) chiếm tỷ lệ cao trong khoản vay mới hàng năm: năm 1999 con số này là 105,8%; từ năm 2000 đến 2006 bình quân hơn 58% trong khoản vay mới là dùng để trả nợ gốc (xem bảng 2.10a). Đây cũng là một trong những nguyên nhân làm gia tăng chi phí dịch vụ nợ.

+ Hàng năm, NHNN vẫn phải cung ứng một lượng tiền không nhỏ để bù đắp sự mất cân đối tạm thời của NSNN. Theo luật định, khoản vay này phải có đảm bảo và phải hoàn trả trong năm ngân sách. Tuy nhiên, trên thực tế các khoản tạm ứng này thường không có đảm bảo và không được hoàn trả trong năm đúng như luật định [19, tr.8]. Đây cũng là một trong những lý do làm cho việc điều hành chính sách tiền tệ gặp khó khăn. Bên cạnh đó, từ năm 2000 – 2004, với chương trình tái cơ cấu các NHTMQD, Chính phủ đã tái cấp vốn 10,9 nghìn tỷ đồng cho các ngân hàng này thông qua việc phát hành trái phiếu Chính phủ kỳ hạn 20 năm. NHNN phải tái cấp vốn cho các NHTMQD này trên cơ sở nhận tái chiết khấu, tái cầm cố loại trái phiếu này. Như vậy, bức tranh toàn cảnh về tình trạng bội chi NSNN và nợ của Chính phủ sẽ đầy đủ hơn nếu tính đến cả các loại trái phiếu này.

Thế nhưng, thực tế những khoản này đã không được phản ánh vào NSNN và báo cáo nợ công [27, tr.24].

+ Thị trường trái phiếu Nhà nước chưa phát triển làm giảm tính hiệu quả trong việc phối hợp giữa chính sách tiền tệ và chính sách cân đối NSNN, gia tăng chi phí dịch vụ nợ. Thật vậy, cuối mỗi năm ngân sách, số kết dư ngân sách năm này chuyển sang năm khác khá lớn (xem phụ lục 11). Trong khi đó Chính phủ vẫn phải vay nợ để bù đắp bội chi. Như vậy, nếu thị trường trái phiếu Nhà nước phát triển hơn, có tính thanh khoản cao hơn thì Nhà nước đã có thể giảm được chi phí trả lãi vay, cũng có nghĩa là giảm được mức bội chi NSNN cho những tài khóa sau, bằng việc thực hiện các nghiệp vụ mua lại trái phiếu ở cuối mỗi năm ngân sách khi số kết dư là quá lớn.

- Vay nước ngoài

Bên cạnh vay nợ trong nước, cùng với quan điểm thực hiện nền kinh tế mở và xu thế hội nhập kinh tế quốc tế, chính sách vay nợ nước ngoài cũng được hình thành và ngày càng hoàn thiện, góp phần giảm thiểu hiệu ứng chèn lấn đầu tư đối với khu vực tư của vay nợ trong nước. Vay nước ngoài trong giai đoạn này chủ yếu vay vốn ưu đãi ODA. Tính đến cuối năm 2006, dư nợ nước ngoài của Chính phủ Việt Nam là 14,55 tỷ USD. Năm 2005, lần đầu tiên Việt Nam thực hiện vay nợ bằng việc phát hành trái phiếu Chính phủ ra nước ngoài (750 triệu USD trên thị trường Mỹ). Cũng xin lưu ý rằng không phải tất cả các khoản vay nước ngoài đều để bù đắp bội chi, mà có cả khoản vay về cho vay lại. Từ năm 2000 đến năm 2006, bình quân khoảng 33% trong số ODA giải ngân dùng để bù đắp bội chi NSNN (xem bảng 2.10b).

Bảng 2.10b: Tình hình giải ngân ODA và bù đắp bội chi NSNN bằng vay nước ngoài

| Chỉ tiêu | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2006 | Bình quân |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| ODA giải ngân (triệu USD), trong đó: | 1.650 | 1.500 | 1.528 | 1.421 | 1.650 | 1.850 | - |
| - Bù đắp bội chi (triệu USD) | 615 | 460 | 492 | 452,4 | 465 | 750 | - |
| - % bù đắp bội chi/ ODA giải ngân | 37,3% | 30% | 32,2% | 31,8% | 28,1% | 40% | 33% |

Nguồn: Bộ Tài chính [40, tr.51 và 1], [45] và tổng hợp tính toán của tác giả (Qui đổi theo tỷ giá bình quân trong năm giao dịch)

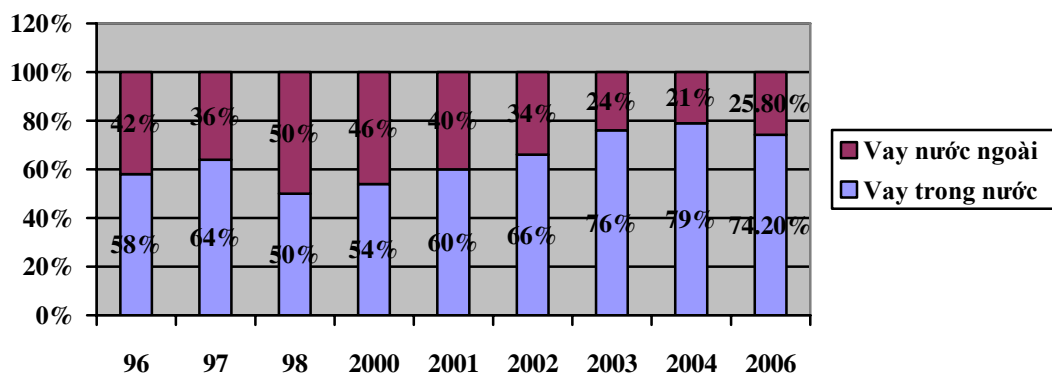
Bảng 2.10c cho thấy rằng, mỗi năm số vay nợ nước ngoài để bù đắp bội chi NSNN theo quyết toán đều nhỏ hơn dự toán. Ở một mức độ nhất định, điều này ảnh hưởng đến tính chủ động trong cân đối NSNN. Theo báo cáo hàng năm Chính phủ trình Quốc hội, nguyên nhân của tình trạng này là do giải ngân chậm.

Bảng 2.10c: Vay nước ngoài bù đắp bội chi NSNN, chênh lệch giữa dự toán và quyết toán (Đơn vị tính: tỷ đồng)

| Vay nước ngoài bù đắp bội chi NSNN | 2002 | 2003 | 2004 |
|------------------------------------|-------|-------|-------|
| Dự toán | 7.600 | 7.608 | 7.300 |
| Quyết toán | 7.215 | 7.041 | 7.253 |
| Chênh lệch (dự toán – quyết toán) | 375 | 585 | 47 |

Nguồn: Bộ tài chính [1]

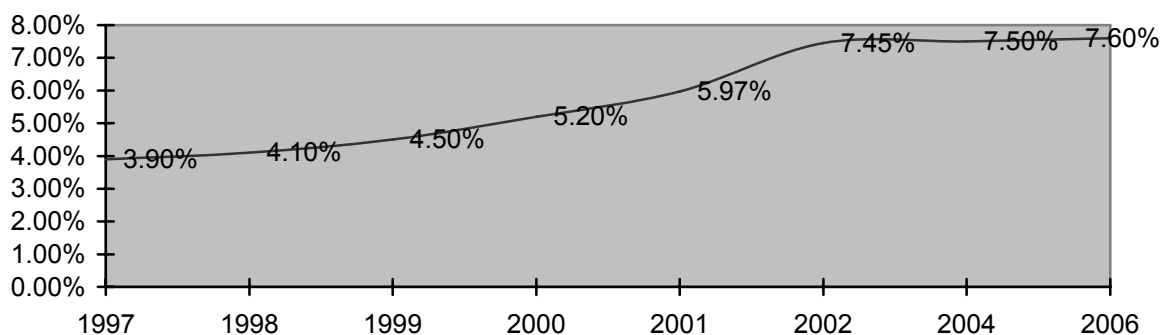
- Tương quan giữa vay trong nước và vay nước ngoài



Nguồn : Bộ Tài chính [1]

Hình 2.10 : Bù đắp bội chi NSNN (Đơn vị: %)

Kết quả ở hình 2.10 cho thấy tỷ trọng vay trong nước để bù đắp bội chi NSNN lớn hơn vay nước ngoài và ngày càng tăng, từ 58% năm 1996 lên 74,2% năm 2006. Điều này cũng phù hợp với chủ trương phát triển chủ yếu dựa vào nội lực để tạo thế chủ động và sự thận trọng trong chính sách tài khóa mà Chính phủ đã đề ra. Tuy nhiên, chi phí cho chủ trương này là tỷ trọng chi trả lãi vay trong chi thường xuyên của NSNN ngày càng tăng (xem hình 2.11). Bởi vì, vay nợ nước ngoài để bù đắp bội chi NSNN thời gian qua chủ yếu được thực hiện theo điều kiện ưu đãi, trong khi vay nợ trong nước phải trả lãi suất cao hơn. Trong giai đoạn này, vấn đề chèn lấn đầu tư do vay nợ trong nước và ảnh hưởng tiêu cực đến hoạt động xuất nhập khẩu do vay nợ nước ngoài để bù đắp bội chi theo chúng tôi là không đáng kể. Nhận định này được đưa ra dựa trên các lập luận sau: (i) bội chi chỉ sử dụng cho đầu tư phát triển, trong bối cảnh chuyển đổi với thực tế CSHT quá yếu kém thì vai trò định hướng, đầu tàu của Nhà nước là hết sức cần thiết để tạo đà cho tăng trưởng bền vững; (ii) thời gian qua, Nhà nước đã có nhiều chính sách hỗ trợ xuất khẩu, và theo đánh giá của các chuyên gia thì tỷ giá hối đoái giữa đồng Việt Nam và các đồng tiền mạnh thời gian qua nhìn chung là hợp lý, bằng chứng là hoạt động xuất khẩu có mức tăng trưởng tốt (xem phụ lục 25).



Nguồn: Bộ Tài chính [34, tr.23 và 1]

Hình 2.11: Tỷ lệ phần trăm chi trả lãi trong chi

(4). Quản lý nợ công

Bảng 2.11: Vay nợ thuần của Chính phủ (Đơn vị: Ngàn tỷ đồng)

| Chỉ tiêu | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2006 |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| Nợ trong nước | 6,1 | 7,3 | 4,7 | 13,9 | 14,3 | 10,743 |
| Nợ nước ngoài* | 15,4 | 13,3 | 13 | 15,9 | 17 | 7,32 |
| Tổng cộng | 21,5 | 20,6 | 17,7 | 29,8 | 31,3 | 18,063 |
| Chi trả lãi | 3,8 | 5,2 | 5,4 | 6,5 | 6,8 | 7,913 |
| ▪ Trong nước | 1,7 | 2,1 | 2,5 | 3,4 | 3,1 | 4,693 |
| ▪ Nước ngoài* | 2,1 | 3,1 | 2,9 | 3,1 | 3,7 | 3,22 |

*Nguồn: Bộ Tài chính [40, tr.56 và 1] *Qui đổi theo tỷ giá hối đoái được chấp nhận tại ngày giao dịch.*

Bảng 2.12: Nợ của doanh nghiệp được Chính phủ bảo lãnh (Triệu USD)

| Chỉ tiêu | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 6 tháng năm 2005 | 2006 |
|------------------|------------|------------|------------|--------------|--------------|------------------|--------------|
| 1. Nợ trong nước | 21 | 45 | 177 | 321 | 406 | 415 | 970 |
| 2. Nợ nước ngoài | 318 | 372 | 496 | 797 | 1.104 | 1.036 | 1.425 |
| Tổng cộng | 339 | 417 | 673 | 1.118 | 1.510 | 1.451 | 2.395 |

Nguồn: Bộ Tài chính [40, tr.57]

Bảng 2.11 và 2.12 trên đây phản ánh tình trạng nợ công của Việt Nam, bao gồm nợ Chính phủ và nợ của doanh nghiệp được Chính phủ bảo lãnh thanh toán.

Bảng 2.13: Các chỉ tiêu đánh giá nợ công của Việt Nam

| Chỉ số | Tỷ lệ của Việt Nam | Tỷ lệ tham khảo Quốc tế |
|--|--|-------------------------|
| Chỉ số gánh nặng nợ: Nợ nước ngoài/GDP | 173% năm 1993; 34% năm 2002 30-32% (cuối năm 2003) | 60% (Maastrich cho EU) |
| Nợ công/GDP | 37% (cuối năm 2004) 42% (cuối năm 2006) | |
| Chỉ số nhu cầu tiền mặt: Trả nợ/ xuất khẩu | 24% (cuối năm 1999) 19% (cuối năm 2001) 6% (2002); 2% (2005) | 20% (HIPC) |
| Chỉ số giá trị hiện tại: NPV Nợ/ Xuất khẩu | 70% (cuối năm 2002); 36% | 150% (HIPC) |

| | | |
|--|---|------------------|
| NPV Nợ/ Thu ngân sách NN | (2005); 192% (cuối năm 2002); 95% (2005) | 250% (HIPC) |
| Chỉ số bền vững của nợ: Tốc độ tăng trưởng/ lãi suất thực | 6.8%(cuối năm 2002) | 100% (Greenspan) |
| Chỉ số về mức độ tổn thương: Dự trữ chính thức/ nợ nước ngoài | 130%(cuối năm 2002) | 100%(Greenspan) |
| <i>Nguồn: Bộ Tài chính & Philippe Mauran, Crown Agents, Malta, 2003- Dự án Quản lý nợ của Việt Nam [26 và 1]</i> | | |

Do khống chế được tỷ lệ bội chi NSNN và trần vay nợ chặt chẽ, nên nợ công của Việt Nam còn nằm trong khả năng kiểm soát được. Thật vậy, tính đến cuối năm 2006, tổng mức dư nợ của Chính phủ là 355.670 tỷ đồng (36,6% GDP) (trong đó nợ trong nước là 122.890 tỷ đồng và nợ nước ngoài là 232.780 tỷ đồng); dư nợ của doanh nghiệp được Chính phủ bảo lãnh ước khoảng gần 5,5% GDP (53,2 tỷ đồng). Các chỉ tiêu đánh giá khác cũng nằm trong giới hạn an toàn (xem bảng 2.13).

Tuy vậy, các tỷ lệ nợ hiện tại còn an toàn cũng không loại trừ việc cần phải thận trọng trong quản lý nợ công, phải tăng cường hiệu quả sử dụng số tiền vay nợ được. Một nghiên cứu của IMF cho thấy rằng, 55% các quốc gia rơi vào tình trạng mất khả năng thanh toán có tỷ lệ nợ công/ GDP năm gần kề là nhỏ hơn 60%. Trong thời gian tới, nợ công của Việt Nam có tiếp tục nằm trong tầm kiểm soát được hay không còn tùy thuộc vào việc xây dựng và thực thi chiến lược quản lý nợ, tỷ lệ bội chi NSNN và tốc độ tăng trưởng kinh tế. Và nếu nợ công tiếp tục nằm trong phạm vi kiểm soát được sẽ giảm áp lực chi trả lãi vay, từ đó giảm áp lực đối với cân đối NSNN Việt Nam trong những năm tới. Quả thật đây là một thách thức không nhỏ đối với Việt Nam trong bối cảnh của một nền kinh tế

chuyển đổi. Cũng cần phải lưu ý thêm rằng, một khi Việt Nam thoát ra khỏi ngưỡng nghèo thì nguồn tín dụng ưu đãi sẽ giảm dần, thay vào đó các khoản tín dụng theo điều kiện thương mại sẽ tăng lên. Điều này cũng có nghĩa là, trong điều kiện các nhân tố khác không đổi, chi phí vay nợ sẽ tăng lên. Một lần nữa chúng ta lại thấy tầm quan trọng của việc phối hợp một cách đồng bộ giữa chính sách quản lý nợ với chính sách cân đối NSNN, chính sách tiền tệ và tỷ giá hối đoái. Với cách nhìn nhận này, công tác quản lý nợ thời gian qua còn có những vấn đề đáng phải được quan tâm:

- Về pháp lý và khuôn khổ thể chế

Theo các qui định hiện hành, ba cơ quan chịu trách nhiệm chính về quản lý nợ công ở Việt Nam là Bộ Tài chính, Bộ KH&ĐT và NHNN. Trong đó, luật NSNN hiện hành (01/2002) quy định rằng Bộ Tài chính chịu trách nhiệm thống nhất trong quản lý nợ (Điều 21.5 và 21.1). Tuy nhiên, sự phối hợp giữa các cơ quan nói trên còn lỏng lẻo, việc xác định chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan này vẫn còn một số nội dung chung chung, thiếu rõ ràng hoặc trùng lặp (xem phụ lục 24a và 24b). Mặt khác, vẫn chưa xác định rõ khái niệm nợ công và các thông số về ký kết vay nợ, bảo lãnh và chi trả nợ; chưa có những qui định về phổ biến thông tin nợ cũng như các biện pháp kiểm soát và đánh giá năng lực hoạt động của các cơ quan quản lý nợ.

- Tính minh bạch

Thời gian qua, một số vấn đề quan trọng trong quản lý nợ cơ bản đã được công bố một cách công khai. Tuy nhiên, công chúng vẫn khó tiếp cận những thông tin về cơ cấu nợ (cơ cấu về thời hạn, cơ cấu về tiền tệ và cơ cấu lãi suất...), vị thế tài chính tổng thể của Chính phủ... Vẫn còn nhiều loại trái phiếu Chính phủ được phát hành ngoài dự toán và không phản ánh trách nhiệm chi trả vào NSNN.

Một trong những yêu cầu khác của tính minh bạch và trách nhiệm trong quản lý nợ công là các hoạt động quản lý nợ cần phải được cơ quan kiểm toán độc lập kiểm toán hàng năm, thì vẫn chưa được thực hiện ở Việt Nam.

- Chiến lược quản lý nợ và khuôn khổ quản lý rủi ro

Việt Nam chưa xây dựng được chiến lược tổng thể về quản lý nợ công, chưa thiết lập được một mô hình cho phép các nhà quản lý nợ xác định và quản lý được khả năng hoán đổi giữa chi phí mong đợi và rủi ro trong danh mục nợ công. Thị trường trái phiếu chính phủ và chính quyền địa phương cũng như trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh ở Việt Nam chưa phát triển, đây cũng là một trong những khó khăn cho việc giảm thiểu chi phí và rủi ro trong chiến lược quản lý nợ công trung và dài hạn.

Đặc biệt, những khoản ODA cho vay lại và bảo lãnh thường xuất phát từ nhu cầu mà không gắn với việc dự toán và đánh giá rủi ro tín dụng. Tính đến tháng 6/2004 tỷ lệ mất khả năng thanh toán khoảng 2,3%, nhưng theo nhận định của Philippe Mauran, Crown Agents thì thực tế có thể cao hơn do số liệu đăng nhập không đầy đủ. Cho vay lại ODA là một phần của quá trình thu hút ODA, đối tượng thụ hưởng là các dự án có nguồn thu. Các điều kiện tài chính được xác định theo khoản vay gốc. Tính đến cuối 2003 số dư về ODA cho vay lại là 2,4 tỷ USD, trong đó gần 75% là đối với ngành điện. Bảo lãnh được cấp cho những dự án có lợi nhuận, phí bảo lãnh thời gian qua không được áp dụng một cách hệ thống, số dư tính đến cuối năm 2003 là 1,1 tỷ USD chưa kể số cam kết nhưng chưa giải ngân [26]. Bên cạnh đó, theo điều kiện của các nhà tài trợ, thời gian qua có nhiều chương trình ODA được nhà tài trợ ủy thác qua một NHTM. Khi doanh nghiệp thụ hưởng giải ngân để sử dụng, doanh nghiệp sẽ lập báo cáo gửi Vụ Kinh tế đối ngoại của Bộ Tài chính, Vụ này sẽ chuyển để KBNN ghi thu – ghi chi. Thực tế

này làm cho Nhà nước không nắm bắt thông tin kịp thời để chủ động phối hợp cân đối giữa nguồn lực bên trong và nguồn lực bên ngoài khi cân đối NSNN.

Ngoài ODA, các khoản cho vay lại thông qua Quỹ hỗ trợ phát triển còn được huy động từ các nguồn vay trong nước từ quỹ BHXH, tiết kiệm bưu điện và phát hành trái phiếu Chính phủ. Các khoản vay được huy động trong nước cho Quỹ hỗ trợ phát triển (nay là Ngân Hàng Phát Triển) là một khoản dư nợ dự phòng lớn của Chính phủ, cuối năm 2004 mức dư nợ của Quỹ chiếm 12%GDP. Và, ngay cả khi các khoản nợ được thanh toán đúng hạn thì khoản chênh lệch giữa lãi suất huy động và lãi suất cho vay sẽ lại là một khoản trợ cấp từ phía Chính phủ.

Tất cả những vấn đề trên sẽ làm giảm khả năng của Quốc hội trong việc giám sát hoạt động của NSNN, ảnh hưởng đến tính bền vững của cân đối NSNN trong dài hạn.

2.3. ĐÁNH GIÁ ƯU VÀ NHƯỢC ĐIỂM CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM TỪ NĂM 1991 ĐẾN NAY

2.3.1. Những ưu điểm

Phân tích tình hình cân đối NSNN Việt Nam qua 2 giai đoạn: 1991 – 1996; 1997 – 2006 cho thấy: về mặt nhận thức và triển khai thực tế hoạt động cân đối NSNN ngày càng được hoàn thiện hơn để phù hợp dần với cơ chế thị trường, nâng cao vai trò của NSNN với tư cách là một công cụ quản lý và điều tiết vĩ mô nền kinh tế – xã hội. Thật vậy:

- Khuôn khổ pháp lý được hình thành và không ngừng được hoàn thiện, nguyên tắc cân đối NSNN được xác định rất rõ ràng

Luật NSNN ra đời đã đánh dấu một bước phát triển của Việt Nam trong việc thiết lập khuôn khổ pháp lý cho việc quản lý và cân đối NSNN. Luật NSNN qua các lần sửa đổi đã không ngừng được hoàn thiện, qui định ngày càng rõ ràng hơn hệ thống thu, chi NSNN; trách nhiệm và quyền hạn của các cơ quan trong quản lý và cân đối NSNN. Nguyên tắc cân đối NSNN đã được xác lập rất rõ ràng, công tác cân đối NSNN thực tế cũng đã tôn trọng được nguyên tắc đề ra.

- Hình thành hệ thống thuế phù hợp với cơ chế thị trường đang chuyển đổi, góp phần thay đổi căn bản cân đối NSNN theo hướng tích cực, chủ động

Về cơ bản, qua các bước cải cách, hệ thống thuế hiện hành của Việt Nam đã bao gồm tương đối đầy đủ các sắc thuế của một hệ thống thuế hiện đại. Trong đó, phù hợp với bối cảnh nền kinh tế chuyển đổi, thuế gián thu vẫn chiếm tỷ trọng lớn trong tổng thu thuế. Hệ thống thuế cơ bản đã được luật hóa, áp dụng thống nhất cho cả nước, bình đẳng đối với mọi thành phần kinh tế. Tính thống nhất cao cũng đã góp phần tạo ra sự đơn giản cho cả hệ thống thuế. Cùng với việc thực hiện các cam kết hội nhập, hệ thống thuế đã không ngừng được sửa đổi để có sự tương thích nhất định với các thông lệ Quốc tế. Qua các đợt cải cách, mức đóng viên từ thuế, phí và lệ phí (thu thường xuyên) vào NSNN ngày càng tăng và tạo thành một xu hướng ổn định năm sau cao hơn năm trước. Nhờ vậy, thu thường xuyên không những đáp ứng được nhu cầu chi thường xuyên mà còn có tích lũy để đáp ứng nhu cầu chi đầu tư ngày càng tăng của Nhà nước, góp phần cân đối NSNN một cách chủ động và tích cực.

- Hình thành cơ chế phân bổ chi tiêu ngân sách theo hướng thị trường và điều chỉnh cơ chế kinh tế. Kiểm soát qui mô bội chi NSNN để phục vụ tăng trưởng và ổn định kinh tế vĩ mô

Cùng với việc chuyển đổi cơ chế quản lý kinh tế, Nhà nước đã từng bước thắt chặt và đi đến loại bỏ các khoản chi mang tính bao cấp cho xã hội; tăng cường tích lũy cho đầu tư nhằm điều chỉnh cơ cấu kinh tế, tăng cường dự trữ để ổn định kinh tế vĩ mô. Đặc biệt, Chính phủ đã có những thay đổi làm bước đệm để dần hướng phân bổ NSNN gắn kết với yếu tố đầu ra hơn như chính sách khoán chi, thí điểm thiết lập khuôn khổ chi tiêu trung hạn cho ngành giáo dục. Mặc dầu cho đến nay, việc thí điểm chỉ mới dừng lại ở giai đoạn tập hợp số liệu và đưa ra những luận cứ cho việc xác định chi phí đơn vị trong tính ngân sách khoán để có thể kết nối nghị định 43 và khuôn khổ chi tiêu trung hạn, song nó là một khởi động tốt đẹp cho việc thay đổi cách thức phân bổ ngân sách.

Trong quá trình cân đối ngân sách, Nhà nước đã rất thận trọng và chủ động khống chế mức bội chi NSNN để đảm bảo cân đối vĩ mô. Cân đối NSNN đã bước đầu phát huy vai trò điều chỉnh chu kỳ kinh tế và cũng đã hướng phân bổ nguồn lực cho mục tiêu tăng trưởng, giảm nghèo và tạo công bằng xã hội. Bước đầu đã thiết lập kỷ luật tài chính tổng thể trong cân đối NSNN.

- Từng bước phi tập trung hóa phân cấp tài chính để tăng cường tính chủ động của địa phương trong cân đối ngân sách cấp mình

Từ khi có Luật NSNN cho đến nay, Chính phủ đã từng bước trao quyền ngày càng mạnh hơn cho địa phương trong xác lập cơ cấu thu, chi NSNN; quyết định thu NSNN, vay nợ ... Những thay đổi này tạo cho các cấp chính quyền địa phương có sự chủ động, linh hoạt hơn trong cân đối ngân sách cấp mình, thực hiện tốt hơn những nhiệm vụ kinh tế – xã hội được giao.

2.3.2. Những nhược điểm

Tuy nhiên, trong bối cảnh của một nền kinh tế đang chuyển đổi, cân đối NSNN Việt Nam hiện cũng lộ nhiều điểm yếu cần phải khắc phục.

- Nguồn thu NSNN không bền vững, lệ thuộc nhiều vào thu từ hoạt động dầu thô và xuất nhập khẩu, làm cho cân đối NSNN bị động

Nguồn thu trong nước của NSNN mặc dù có tăng theo thời gian, nhưng bình quân cũng chỉ chiếm khoảng 58%, còn lại lệ thuộc vào thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu và thu từ hoạt động dầu thô (xem hình 2.7). Năm 2006 là thời hạn cuối cùng mà Việt Nam phải hoàn tất lộ trình cắt giảm thuế quan để gia nhập vào AFTA. Sau nhiều nỗ lực, chúng ta cũng đã trở thành thành viên của WTO vào cuối năm 2006. Còn nguồn thu từ hoạt động dầu thô mang tính chất là nguồn thu khai thác lợi thế tĩnh của nền kinh tế, mặt khác giá dầu thô trên thế giới biến động khó lường. Như vậy, nếu Việt Nam không có những biện pháp hợp lý để có thể tăng nguồn thu nội địa trong thu NSNN thì việc cân đối NSNN trong thời gian tới sẽ khó khăn.

- Quản lý ngân sách theo phương thức đầu vào, cân đối NSNN thiên về cơ học làm cho cân đối NSNN khó đạt được mục tiêu của chính sách tài khóa, kỷ luật tài khóa tổng thể dễ bị vi phạm

Phương thức soạn lập NSNN được thực hiện trong thời gian qua đã gây khó khăn không nhỏ cho vấn đề cân đối NSNN nói chung và giữ kỷ luật tài khóa tổng thể nói riêng, làm nảy sinh nhiều vấn đề cần phải được xem xét để hoàn thiện:

+ NSNN được soạn lập hàng năm nên có sự tách rời với kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội và những chương trình mang tính chiến lược phát triển trung - dài hạn. Điều này có nghĩa là các mục tiêu trong kế hoạch của Chính phủ không được gắn kết chặt chẽ với sự phân bổ nguồn lực nên khả năng đạt được các mục tiêu

của các kế hoạch này rất kém. Cũng vì lý do này mà trên thực tế có những khoản chi XDCB không có trong dự toán được duyệt, nhưng đã được các Bộ – ngành thực hiện dựa trên cơ sở ứng trước từ các nhà thầu. Đây là một sự linh hoạt trong việc thực hiện kế hoạch đầu tư, nhưng lại vi phạm tính kỷ luật tài khóa tổng thể và làm cho cân đối NSNN trong năm ngân sách mất hết ý nghĩa. Thêm vào đó, những yếu tố tác động đến môi trường kinh tế vĩ mô dài hạn chưa được phân tích và đánh giá để phản ánh cụ thể trong quá trình lập NSNN. Từ đó, sự cân đối bền vững của NSNN bị đe dọa bởi nhiều rủi ro tiềm tàng do không tiên liệu hết các nhu cầu chi phát sinh trong tương lai từ việc thay đổi chính sách trong dài hạn. Điều này dẫn đến tình trạng cân đối NSNN tùy tiện, tính minh bạch không được đảm bảo.

+ Chưa tạo được sự phối hợp cân đối giữa chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển. Sở dĩ như vậy là vì:

- Chi đầu tư được lập dựa vào kế hoạch đầu tư trung dài hạn, còn kế hoạch chi thường xuyên thì lập theo kế hoạch hàng năm.
- Thiếu sự phối hợp giữa các ngành, bộ chủ quản trong phân bổ nguồn lực. Các bộ ngành chủ quản, đặc biệt là Bộ Kế hoạch – Đầu tư, đóng vai trò quan trọng trong việc quyết định chiến lược và kế hoạch đầu tư phát triển ngành, tức là quyết định nhu cầu chi đầu tư; trong khi đó, Bộ Tài chính quyết định mức độ tổng thể chi thường xuyên. Tương tự, Bộ Tài chính cũng quyết định nhiều đến mức chi thường xuyên của các địa phương. Thế nhưng đến nay Việt Nam chỉ mới dừng lại ở phân chia trách nhiệm giữa công tác lập kế hoạch và ngân sách (điều 21 và 23 Luật NSNN 2002) chứ chưa thiết lập một cơ chế cho quá trình đối thoại và làm việc chung giữa hai Bộ.

Điều này dẫn đến tình trạng tính kỹ luật tài khóa tổng thể không được tôn trọng một cách đúng mực; việc thiết lập thứ tự ưu tiên chung cho chi đầu tư và chi thường xuyên gặp khó khăn. Mặc dù ưu tiên cho chi đầu tư phát triển là một nguyên tắc đúng đắn, song do sự thiếu gắn kết và phối hợp cân đối giữa chi đầu tư và chi thường xuyên nên nhiều công trình đầu tư tràn lan, khai thác không hiệu quả do thiếu kinh phí thường xuyên để duy tu, sửa chữa bảo dưỡng.

+ Ngân sách được soạn lập theo khoản mục đầu vào, không chú trọng đến kiểm soát chất lượng đầu ra cũng như tác động của chúng đến việc thực hiện các mục tiêu của ngành hay của quốc gia. Trong khi khả năng nguồn thu có hạn mà nhu cầu chi quá lớn, nên tình trạng lập dự toán chi NSDP luôn có xu hướng lớn hơn lập dự toán thu. Cân đối NSNN thiên về cơ học, chủ yếu nhấn mạnh đến yếu tố tuân thủ những quy định đưa ra từ phía Chính phủ, không chú trọng đúng mức đến tính hiệu quả, hiệu lực trong phân bổ nguồn lực. Điều này dẫn đến hệ quả là sự co kéo, căng thẳng giữa trung ương và địa phương trong phê duyệt dự toán. Cuối cùng là việc cắt giảm (mà không dựa trên căn cứ kinh tế) những khoản chi của địa phương để sao cho đảm bảo cân đối với dự toán thu.

- Những hạn chế trong cơ chế phân cấp quản lý NSNN đã ảnh hưởng mạnh tới tính cân đối bền vững của NSNN

+ Cách thức bổ sung cân đối ngân sách hiện tại thực chất là NSTW cân đối thay cho NSDP. Nhu cầu chi cũng như số bổ sung từ ngân sách cấp trên được xác định ở năm đầu tiên của thời kỳ ổn định, nên đối với địa phương việc bảo vệ được kế hoạch ở thời điểm xác định rất quan trọng. Nếu nhiệm vụ chi bảo vệ được ở mức cao, dự kiến nguồn thu thấp thì tỷ lệ phân chia hoặc số bổ sung địa phương nhận được sẽ lớn. Trên thực tế, những căn cứ để xét duyệt thiếu những chuẩn mực và phụ thuộc nhiều vào ý chí chủ quan của người lập cũng như cơ quan xét

duyet. Bởi vậy, nếu không đi kèm với những cơ chế giám sát và tăng cường tính minh bạch, trách nhiệm thì có thể đưa đến tình trạng các tỉnh chú trọng chi hơn là tìm các giải pháp để tăng nguồn thu và nuôi dưỡng nguồn thu. Để xác định nhu cầu chi, Chính phủ đã thiết lập hệ thống định mức để làm cơ sở cho việc phân bổ nguồn lực. Trên thực tế có thể thấy yếu tố mang tính kế thừa trong quản lý và cân đối NSNN khi xây dựng hệ thống định mức phân bổ, và theo thời gian, hệ thống định mức cũng đã không ngừng được hoàn thiện. Tuy nhiên, hệ thống này khá phức tạp và không khuyến khích tính chủ động, sáng tạo, tính trách nhiệm chi tiêu và kết quả đạt được của các đơn vị sử dụng ngân sách. Với thực trạng đó, đòi hỏi cần có sự cải cách cơ bản hệ thống các định mức phân bổ, phương pháp lập ngân sách, cơ chế chuyển giao nguồn lực giữa NSTW và NSDP nhằm nâng cao hiệu quả trong cân đối NSNN.

+ Đi đôi với việc đẩy mạnh chính sách phi tập trung hóa, phân cấp mạnh hơn cho địa phương trong quản lý và cân đối ngân sách luôn đòi hỏi nâng cao khả năng quản lý của địa phương. Thế nhưng, ở nhiều địa phương năng lực quản lý và trách nhiệm giải trình của chính quyền, khả năng kiểm soát của Hội đồng nhân dân còn bất cập so với yêu cầu nhiệm vụ Luật NSNN qui định [34, tr.58].

+ Cho phép địa phương vay nợ là một chính sách cần thiết. Song, khoản vay nợ này lại được tính vào thu trong cân đối NSDP là vi phạm nguyên tắc minh bạch. Mặt khác, việc áp dụng chung tỷ lệ trần trong vay nợ cho mọi địa phương (ngoại trừ TP. HCM và Hà nội) ở mức 30% là không hợp lý và thiếu linh hoạt vì nhu cầu vay nợ, khả năng quản lý ngân sách và khả năng hoàn trả nợ của các địa phương là khác nhau.

- Phạm vi NSNN thiếu toàn diện, không phản ánh đúng quy mô nguồn lực trong cân đối ngân sách

Cách xác định phạm vi NSNN hiện nay của Việt Nam chưa đảm bảo được tính toàn diện và đầy đủ của NSNN. NSNN chưa bao phủ toàn bộ chi tiêu của Chính phủ. Từ đó, tạo ra “khoảng trống” trong quản lý và cân đối NSNN, việc đánh giá qui mô nguồn lực tổng thể sẽ gặp khó khăn, ảnh hưởng tiêu cực đến việc phân bổ nguồn lực để thực hiện mục tiêu kinh tế - xã hội đề ra. Thật vậy, theo điều 1, chương I, Luật NSNN năm 1998 và năm 2002 thì “NSNN là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để đảm bảo thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước”. Nhưng do còn thực hiện cơ chế gán thu – bù chi nên còn một số khoản thu – chi mà đơn vị được giao nhiệm vụ thu được phép giữ lại để chi tiêu cho đơn vị theo chế độ thì không phản ánh vào NSNN như học phí, viện phí, các khoản phí để lại trang trải chi tiêu cho hoạt động của cơ quan Hải quan và cơ quan Thuế, và một số loại phí khác theo qui định của Nghị định 57/2002/NĐ-CP ngày 03/6/2002. NSNN cũng không bao gồm một số lượng đáng kể các loại trái phiếu Chính phủ đặc biệt. Bên cạnh đó, Chính phủ cũng thiếu thông tin về các khoản viện trợ do nhà tài trợ thực hiện trực tiếp cho đối tượng thụ hưởng. Việc thiếu thông tin về các dự án tài trợ trong các ngành khác nhau đã hạn chế khả năng trong lập kế hoạch và phối hợp cân đối chính xác giữa nguồn lực trong nước với nguồn lực huy động từ bên ngoài.

- Cách tính bội chi NSNN chưa có sự tương đồng với thông lệ quốc tế

Phạm vi cân đối NSNN giai đoạn này xác định bội chi NSNN Việt Nam chỉ là bội chi của NSTW, còn NSĐP luôn phải đảm bảo cân bằng thu, chi. Theo chúng tôi, sớm dĩ Việt Nam xác định phạm vi tính bội chi hẹp như vậy là vì muốn thiết lập kỷ luật tài khóa tổng thể trong điều kiện năng lực, trình độ quản lý còn thấp. Thế nhưng, trong cân đối NSĐP lại cho phép địa phương vay nợ, và khoản

thu vay nợ này lại được tính vào thu trong cân đối NSDP. Do vậy, đứng trên giác độ quản lý nợ công, xác định phạm vi tính bội chi NSNN hẹp như vậy sẽ không an toàn. Mặt khác, mức bội chi NSNN được Nhà nước công bố hàng năm sẽ nhỏ hơn mức bội chi thực tế.

Cách xác định các khoản thu, chi trong cân đối NSNN của Việt Nam chưa có sự tương đồng với thông lệ quốc tế, điều này sẽ gây khó khăn cho việc so sánh, đánh giá các thông số về kinh tế vĩ mô trong tiến trình hội nhập. Luật NSNN Việt Nam cũng không phân định rõ ràng thu, chi trong cân đối và thu, chi ngoài cân đối NSNN.

- Cách thức hạch toán kế toán hiện tại tạo ra nhiều rủi ro tiềm ẩn, không phản ánh chính xác trạng thái cân đối NSNN

Theo Luật NSNN, mọi khoản thu chi NSNN đều được hạch toán theo đúng niên độ ngân sách, cấp ngân sách và mục lục NSNN, chưa thiết lập khuôn khổ trung hạn. Bên cạnh đó, hiện nay hệ thống kế toán Chính phủ mà Việt Nam đang áp dụng là kế toán thực thu – thực chi, chưa vận dụng kế toán dồn tích nên không phản ánh đúng thực trạng thu – chi NSNN, đặc biệt là các khoản nợ vay. Từ đó, tạo ra nhiều rủi ro tiềm ẩn trong cân đối NSNN.

- Chính sách quản lý nợ để cân đối NSNN còn nhiều yếu kém

Công tác quản lý nợ của Việt Nam thời gian qua chỉ chú trọng đáp ứng nhu cầu chi, kiểm soát tổng nợ và việc thanh toán nợ; chưa có sự quan tâm đầy đủ đến các mục tiêu khác của quản lý nợ công như: quản lý chi phí và rủi ro, hỗ trợ phát triển thị trường tài chính trong nước; chưa có được một mô hình để có thể tạo sự phối hợp chặt chẽ giữa chính sách quản lý nợ và cân đối NSNN; giữa chính sách cân đối NSNN với chính sách tiền tệ. Khung pháp lý và khuôn khổ thể chế quản lý nợ nói chung và quản lý nợ công nói riêng đang trong quá trình hình thành và

hoàn thiện. Tất cả những bất cập này ảnh hưởng đến tính bền vững của cân đối NSNN trong dài hạn. Thật vậy:

+ Thị trường trái phiếu chính phủ và chính quyền địa phương cũng như trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh ở Việt Nam chưa phát triển, tính thanh khoản của trái phiếu chính phủ quá thấp. Bởi thế, Chính phủ đã không linh hoạt được trong cân đối NSNN thông qua việc mua lại trái phiếu của chính mình để giảm thiểu chi phí dịch vụ nợ trong bù đắp bội chi NSNN.

+ Khoản vay để đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng của NSDP suy cho cùng là khoản bù đắp bội chi NSDP trong năm ngân sách. Việc xác định bội chi NSNN Việt Nam hiện nay chỉ tính bội chi của NSTW, không bao gồm mức vay nợ của NSDP. Mức vay nợ trong nước của NSDP lại không tính trong mức vay nợ của quốc gia. Điều này sẽ làm giảm tính minh bạch trong quản lý NSNN; mặt khác, sẽ ảnh hưởng đến công tác quản lý nợ công nói riêng và quản lý nợ quốc gia nói chung. Bởi vì xét cho cùng nợ của chính quyền nhà nước TW và chính quyền nhà nước ĐP – với tư cách là một thể thống nhất – đều gây sức ép đối với thị trường tín dụng và đầu tư của khu vực tư, gây sức ép đối với cân đối NSNN. Mặc dầu mức nợ của chính quyền địa phương còn thấp (0,43% GDP trong năm 2003, 0,45% GDP năm 2004), nhưng với nhu cầu lớn về đầu tư cơ sở hạ tầng ở các địa phương trong cả nước, Chính phủ dự kiến mức vay nợ sẽ tăng lên trong thời gian tới [34, tr.110]. Thực tế này đòi hỏi phải có một hệ thống ghi nợ và phân tích rủi ro tốt.

+ Ngoài ra, nợ của chủ thể khác nhưng được Chính phủ bảo lãnh thanh toán thì trách nhiệm thanh toán cuối cùng thuộc về Chính phủ, nhưng trong cân đối NSNN thời gian qua vẫn không có một khoản dự phòng riêng để đối phó với những rủi ro tiềm ẩn cho những khoản nợ này.

+ Tiêu chuẩn phân loại nợ công của Việt Nam theo thời hạn còn chứa đựng nhiều rủi ro: Theo các văn bản pháp luật về vay nợ và quản lý nợ công của Việt Nam, vay ngắn hạn là các khoản vay có thời hạn vay đến một năm, vay trung – dài hạn là những khoản vay có thời hạn vay trên một năm. Trên thực tế, có rất nhiều khoản nợ công có thời hạn vay gốc trên một năm, nhưng tính đến thời điểm thống kê thì thời hạn thanh toán còn lại dưới một năm. Đây là một cảnh báo rất quan trọng trong kế hoạch chuẩn bị trả nợ và quyết định lượng vay nợ ngắn hạn mới tại thời điểm thống kê nhằm đảm bảo khả năng thanh toán nợ của quốc gia trong tương lai gần. Xin được nhấn mạnh rằng: lựa chọn tiêu chuẩn phân loại nợ theo thời hạn không hợp lý đã là một trong những nguyên nhân chính, trực tiếp đưa đến cuộc khủng hoảng tài chính – tiền tệ Châu Á 1997.

Kết luận chương 2: Trên cơ sở lý luận nền tảng trong chương 1, ở chương này, luận án tập trung phân tích thực trạng cân đối NSNN Việt Nam từ 1991 đến nay, trong đó đặc biệt nhấn mạnh cho giai đoạn 1997 đến nay dựa vào việc đánh giá 4 nội dung cơ bản: (i) khai thác nguồn thu; (ii) kỷ luật tài chính và phân bổ, sử dụng nguồn lực; (iii) phân cấp quản lý NSNN để cân đối trong hệ thống NSNN; (iv) bội chi NSNN và quản lý nợ. Trên cơ sở đó, luận án rút ra những ưu điểm và nhược điểm của công tác cân đối NSNN Việt Nam thời gian qua để làm nền tảng cho việc đưa ra những kiến nghị nhằm hoàn thiện cân đối NSNN Việt Nam trong thời gian tới.

CHƯƠNG 3

HOÀN THIỆN CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

3.1. ĐỊNH HƯỚNG CƠ BẢN VỀ CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM BỀN VỮNG

3.1.1. Bối cảnh

Việt Nam đang nỗ lực tiến hành chính sách công nghiệp hóa nhằm tạo ra sự chuyển đổi căn bản trong phát triển kinh tế - xã hội. Điều này có nghĩa là Việt Nam đang phải thực hiện một sự chuyển đổi kinh tế kép: từ một nền kinh tế mang nặng tính hành chính chuyển hẳn sang một nền kinh tế thị trường năng động; từ một xã hội nông nghiệp lạc hậu chuyển sang một xã hội công nghiệp hóa. Trong quá trình chuyển đổi đó, một tổ hợp các mục tiêu kinh tế - xã hội ưu tiên đã được Đảng và Nhà nước thiết lập trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội 10 năm (2001-2010) và chiến lược tăng trưởng và giảm nghèo tổng thể (xem phụ lục 26).

Từ năm 2006, Việt Nam tiến vào thời kỳ mới, thời kỳ hội nhập kinh tế quốc tế toàn diện và sâu rộng hơn: phải thực hiện đầy đủ các cam kết của AFTA; thực hiện hầu hết các cam kết chủ yếu của Hiệp định thương mại Việt - Mỹ; bắt đầu thực hiện các cam kết của khu vực thương mại tự do Asean - Trung Quốc...Theo đó, Việt Nam sẽ có nhiều cơ hội gia nhập thị trường với các nước Asean, Trung quốc, Mỹ và các quốc gia thành viên của WTO. Để đáp ứng yêu cầu hội nhập, bên cạnh cải cách nền tài chính công, vừa qua Việt Nam đã nỗ lực đổi mới hàng

loạt chính sách quan trọng nhằm cải thiện hơn nữa môi trường kinh doanh, và phù hợp với các cam kết quốc tế như: ban hành Luật đầu tư, Luật đấu thầu, Luật sở hữu trí tuệ, Luật các công cụ chuyển nhượng, Luật giao dịch điện tử, Luật phòng chống tham nhũng, Luật bảo vệ môi trường, Luật tiết kiệm chống lãng phí... Bên cạnh đó, chương trình cổ phần hóa DNNN đã được đẩy mạnh, hệ thống ngân hàng đã được chấn chỉnh, sắp xếp lại; thị trường chứng khoán đã có bước chuyển mình tốt hơn.

Mặt khác, năm 2006 cũng là năm bản lề thực hiện chiến lược kinh tế xã hội 10 năm 2001 – 2010. Những thành tựu kinh tế xã hội đã đạt được trong 5 năm 2001 – 2005 và dự báo mức tăng trưởng khoảng 7,5% – 8% GDP cho giai đoạn 2006 - 2010 sẽ là động lực quan trọng để chúng ta bước vào giai đoạn mới. Tuy vậy, hội nhập kinh tế sâu rộng có nghĩa là hàng rào bảo hộ đã giảm đáng kể, sẽ phải thực hiện cắt giảm thuế nhập khẩu đối với hàng hóa nhập khẩu từ phần lớn các nước trên thế giới, phải mở cửa theo lộ trình để các nhà đầu tư nước ngoài vào làm ăn bình đẳng như các doanh nghiệp trong nước, kể cả trong lĩnh vực dịch vụ tài chính, do vậy các doanh nghiệp sẽ phải hoạt động trong môi trường sức ép cạnh tranh mạnh hơn. Công tác phòng chống tham nhũng đã được quan tâm, song tình trạng tham nhũng ở Việt Nam được đánh giá là nghiêm trọng và phổ biến. Mặt khác, những nhiệm vụ còn lại phải hoàn tất để thực hiện thành công chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2010, thực hiện mục tiêu của công nghiệp hóa đến năm 2020, và thực hiện mục tiêu của chiến lược tăng trưởng và giảm nghèo là còn khá nặng nề.

Với bối cảnh kinh tế xã hội như vừa đề cập, đòi hỏi công tác cân đối NSNN trong thời gian tới cần phải được hoàn thiện theo hướng đạt được sự bền vững.

3.1.2. Định hướng cân đối ngân sách nhà nước bền vững

3.1.2.1. Cân đối ngân sách nhà nước bền vững

Cân đối NSNN phải hướng đến đạt được tính bền vững để qua đó ổn định kinh tế vĩ mô, đối phó với những bất ổn trong bối cảnh hội nhập và toàn cầu hoá nền kinh tế (xem phụ lục 27). Yêu cầu cân đối NSNN bền vững là đánh giá và khai thác tốt nguồn thu, phân bổ và sử dụng nguồn lực hợp lý để đạt được mục tiêu của chính sách tài khóa, phần còn thiếu sẽ thực hiện vay nợ trong và ngoài nước được đặt trong một khuôn khổ quản lý nợ tối ưu. Chừng nào chưa khai thác tốt nguồn thu, nguồn lực chưa được phân bổ hợp lý và chi tiêu còn thất thoát lãng phí thì chính sách vay nợ cần được xem xét lại, ngay cả khi mức bội chi NSNN và vay nợ vẫn còn nằm trong giới hạn an toàn. Từ lập luận đó, chúng tôi cho rằng trong thời gian tới để cân đối NSNN Việt Nam đạt được tính bền vững cần chú ý các vấn đề cơ bản sau:

- Tính bền vững của nguồn thu NSNN

Tính bền vững của nguồn thu được đánh giá qua các tiêu chí: (1) độ nổi của thuế; (2) hiệu quả của công tác hành thu thuế. Khi độ nổi của thuế ở mức vừa phải và ổn định, công tác hành thu thuế có hiệu quả thì nguồn thu NSNN được đánh giá là bền vững. Ngược lại, khi nguồn thu phụ thuộc vào các yếu tố bên ngoài quá nhiều nghĩa là thu NSNN kém bền vững. Như vậy, tính bền vững của nguồn thu NSNN Việt Nam trong thời gian tới có được củng cố hay không phụ thuộc rất nhiều vào: (i) việc chuyển dịch cơ cấu thu theo hướng giảm mức độ phụ thuộc vào các nguồn thu có liên quan đến hoạt động ngoại thương và dầu khí,

tăng tỷ trọng các nguồn thu từ hoạt động kinh tế trong nước; (ii) khả năng dự báo tác động của sự biến động giá trong và ngoài nước lên thu và chi NSNN.

- Tính bền vững trong chi NSNN

Tính bền vững trong chi NSNN được thể hiện qua mức độ xảy ra những rủi ro có thể gặp phải trong chi tiêu công làm gia tăng các nghĩa vụ chi của nhà nước. Căn cứ vào đặc điểm, có thể chia các nghĩa vụ chi này thành 4 nhóm:

+ Nghĩa vụ trực tiếp công khai: là những nghĩa vụ chi đã được chính phủ cam kết rõ ràng trong luật NSNN và trong dự toán chi đã được Quốc hội thông qua hàng năm. Chẳng hạn, chi trả lương cho cán bộ công chức nhà nước là một ví dụ điển hình cho loại nghĩa vụ này. Do đó, nếu chính sách cải cách tiền lương được đẩy mạnh mà lại không có những biện pháp kiên quyết để tinh giản biên chế thì sẽ tạo sức ép lên chi NSNN, nghĩa là tạo sức ép cho cân đối NSNN.

+ Nghĩa vụ trực tiếp ngầm: là những nghĩa vụ chắc chắn sẽ xảy ra trong tương lai, nhưng bản thân chính phủ không công khai cam kết. Tuy nhiên, do những hậu quả to lớn mà chúng có thể gây ra cho xã hội nếu không được chính phủ can thiệp nên buộc chính phủ phải đảm nhiệm. Việc Chính phủ thành lập quỹ hỗ trợ giải quyết việc làm, chương trình an sinh xã hội cho người già yếu hoặc trẻ em không nơi nương tựa không theo luật định có thể là những ví dụ cho loại nghĩa vụ này.

+ Nghĩa vụ bất thường công khai: là những cam kết chi trả công khai của Chính phủ nếu sự kiện được cam kết xảy ra. Một ví dụ điển hình ở Việt Nam cho loại nghĩa vụ này là việc chính phủ bảo lãnh cho các doanh nghiệp vay vốn nước ngoài.

+ Nghĩa vụ bất thường ngầm: là những nghĩa vụ tuy chính phủ không cam kết, nhưng do nhiều nguyên nhân khác nhau, chính phủ vẫn phải thực hiện khi rủi ro xảy ra. Chi đột xuất để cứu trợ thiên tai, dịch bệnh, tái cấp vốn cho các DNNN và NHTMQD thua lỗ để tái cấu trúc các doanh nghiệp này... là ví dụ cho loại nghĩa vụ bất thường ngầm.

Như vậy, rủi ro lớn nhất đe dọa đến tính bền vững trong chi tiêu công của Việt Nam là các nghĩa vụ bất thường công khai (liên quan đến bảo lãnh vay vốn của Chính phủ cho các doanh nghiệp) và nghĩa vụ bất thường ngầm (chủ yếu liên quan đến cung cách xử lý các DNNN và NHTMQD làm ăn thua lỗ). Kế đến, ảnh hưởng của biến động giá thế giới cũng là một rủi ro đáng quan tâm. Do vậy, mức độ thành công của công cuộc cải cách khu vực này trong thời gian tới và việc xây dựng mô hình dự báo ảnh hưởng của giá cả đến chi NSNN sẽ có ý nghĩa quyết định đối với mức độ bền vững trong chi tiêu công của Việt Nam.

- Tính bền vững về nợ

Tính bền vững về nợ được đánh giá thông qua các tiêu chí: tỷ lệ nợ / GDP hiện tại và khả năng kiểm soát nó trong trung và dài hạn; khả năng thanh toán nhanh; có tồn tại nợ đọng hay không; tính minh bạch và toàn diện; khuôn khổ quản lý nợ... Trên cơ sở đó, trong thời gian tới tính bền vững về nợ của Việt Nam có được duy trì hay không phụ thuộc rất nhiều vào việc nâng cao tính minh bạch, toàn diện và việc hoàn thiện khuôn khổ quản lý nợ.

- Đánh giá về khả năng quản lý tài chính công của quốc gia

Khả năng quản lý tài chính công của quốc gia được thể hiện thông qua việc: tổ chức, xây dựng thể chế, cung cấp thông tin, sử dụng các công cụ để khai thác, động viên và phân bổ nguồn lực tài chính công tối ưu, tạo ra các đầu ra và kết

quả cuối cùng phù hợp với mục tiêu đã đề ra. Từ đó, nỗ lực nâng cao khả năng quản lý tài chính công là một công việc quan trọng để góp phần cân đối NSNN Việt Nam bền vững.

3.1.2.2. Dự báo cân đối ngân sách nhà nước

Phù hợp với nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2006-2010, theo chúng tôi cân đối NSNN giai đoạn 2007-2010 phải được thực hiện một cách bền vững, theo hướng ổn định về chính sách thu chi, giữ bội chi ở mức hợp lý, tăng dần dự trữ, đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô và phù hợp với lộ trình hội nhập kinh tế quốc tế. Dự báo cân đối NSNN theo hướng bền vững giai đoạn 2007 -2010:

- Qui mô thu NSNN không được nhỏ hơn so với giai đoạn 2000 -2006

Trong giai đoạn tới, mặc dù thuế xuất nhập khẩu có giảm, nhưng thay vào đó là nguồn thu nội địa có khuynh hướng tăng lên, bởi vì (i) nền kinh tế tận dụng cơ hội hội nhập sẽ đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng kinh tế cao; (ii) chính sách thuế ngày càng hoàn thiện hơn, đặc biệt các sắc thuế thu nhập cá nhân và thuế GTGT.

- Qui mô và cơ cấu chi NSNN cơ bản cần phải duy trì ở mức tối thiểu như giai đoạn 2000 -2006

Chính sách này một mặt để giữ kỷ luật tài khóa tổng thể trong điều kiện nguồn thu thuế xuất nhập khẩu giảm và đảm bảo duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế bình quân khoảng 8% hàng năm; mặt khác để đảm bảo duy trì các khoản chi cần thiết, tạo đà cho tiến trình CNH đất nước. Tuy nhiên, cơ cấu chi NSNN trong thời gian tới cần có sự điều chỉnh theo hướng ưu tiên phân bổ cho chi đầu tư phát triển con người và khoa học công nghệ. Đặc biệt, cần thiết phải quan tâm

nhiều hơn đến sự phối hợp, cân đối giữa khoản chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên.

- Bội chi NSNN cần duy trì và khống chế ở mức độ nhỏ hơn hoặc bằng 5% GDP

Theo chúng tôi, tiếp tục duy trì mức bội chi NSNN Việt Nam $\leq 5\%$ GDP cho giai đoạn 2007 – 2010 là cần thiết khách quan. Nhận định này được đưa ra dựa trên những cơ sở sau:

+ Để đảm bảo tốc độ tăng trưởng kinh tế 7 - 8% như kế hoạch đề ra; đảm bảo an toàn về nợ trên cơ sở duy trì nợ nước ngoài / GDP dưới 50%; nghĩa vụ trả nợ/xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ dưới 20%; trả nợ Chính phủ/thu NSNN dưới 12%.

+ Phù hợp với bối cảnh hội nhập nên nguồn thu từ thuế xuất nhập khẩu sẽ giảm. Trong khi đó, 2007 – 2010 là giai đoạn đầu của quá trình hội nhập quốc tế sâu rộng, Việt Nam lại là nước đang phát triển, do vậy cần có một thời gian tiếp cận làm quen với môi trường mới thì chúng ta mới có thể tận dụng được cơ hội của hội nhập để khai thác tốt nguồn thu cho NSNN.

+ Để có thể thực hiện chính sách công nghiệp hóa, hiện đại hóa thì chi đầu tư phát triển, chi giáo dục đào tạo và dạy nghề, chi khoa học công nghệ, chi lĩnh vực y tế cần được coi trọng hơn để tạo nền tảng cho tăng trưởng bền vững.

Điều quan trọng là, quá trình tiếp cận làm quen với môi trường hội nhập sâu rộng không được kéo dài quá lâu. Nói cách khác, mọi chủ thể trong nền kinh tế – đặc biệt là Nhà nước và các doanh nghiệp – phải nâng cao khả năng thích nghi để

có thể nhanh chóng tận dụng được cơ hội của quá trình hội nhập. Mặt khác, số bội chi NSNN phải được sử dụng một cách hiệu quả để tạo đà cho tăng trưởng bền vững, nợ được quản lý tốt. Làm được như vậy thì NSNN Việt Nam sẽ đạt được sự cân bằng trong dài hạn.

Bảng 3.1: Dự báo tình hình cân đối NSNN từ 2007 – 2010

| | 2001-2006 | 2007 – 2010 |
|---|--------------|--------------------|
| Tổng thu NSNN / GDP | 22,8% | 21% - 22 % |
| - Trong đó thu thuế, phí và lệ phí (%GDP) | | 19% - 20% |
| Tổng chi NSNN / GDP | 27,7% | 26% - 27% |
| - Chi đầu tư phát triển (bao gồm cả trái phiếu chính phủ) / Tổng chi NSNN | | 30% - 31% |
| - Chi đầu tư phát triển/GDP | 8,4% | 7,8% – 8,3% |
| - Chi giáo dục đào tạo và dạy nghề / Tổng chi NSNN | | 20% |
| - Chi khoa học công nghệ / Tổng chi NSNN | | 2% |
| - Chi sự nghiệp bảo vệ môi trường / Tổng chi NSNN | | 1% |
| Bội chi NSNN / GDP | 4,9% | 5% |

Nguồn: Bộ Tài chính và Chính phủ [45] và tác giả tính toán

3.1.3. Thuận lợi và thách thức trong quản lý và cân đối ngân sách nhà nước

3.1.3.1. Thuận lợi

- Hệ thống chính trị ổn định, Đảng và Nhà nước quyết tâm đổi mới chính sách cải cách hành chính công nhằm thúc đẩy nền kinh tế tăng trưởng bền vững

Bước vào kỷ nguyên mới, từ năm 2001 chính sách cải cách hành chính công của Nhà nước đã được vạch rõ với bốn nội dung cơ bản:

- Tái cấu trúc bộ máy Nhà nước;
- Cải cách nguồn nhân lực;
- Cải cách tài chính công;
- Phát triển thể chế.

Việc thực hiện các nội dung đó trong những năm qua đã mang lại những thành quả nhất định trong phát triển kinh tế – xã hội, tạo điều kiện thuận lợi cho công tác quản lý và cân đối NSNN xét trên các khía cạnh:

- Hoàn thiện khung pháp lý (Luật NSNN 2002).
- Đổi mới chính sách chi tiêu công thông qua cơ chế khoán chi, mở rộng quyền tự chủ của đơn vị sử dụng NSNN, thí điểm thiết lập khuôn khổ chi tiêu trung hạn.

- Hội nhập và cải thiện môi trường đầu tư cũng sẽ mang lại những thuận lợi nhất định cho công tác cân đối NSNN

+ Hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng sẽ thúc đẩy kinh tế phát triển, làm tăng thu NSNN từ các nguồn như thuế thu nhập cá nhân, thuế thu nhập doanh nghiệp. Tự do hóa thương mại sẽ làm cho giao thương hàng hóa phát triển mạnh mẽ hơn, nghĩa là cơ sở thu thuế sẽ có xu hướng tăng lên, từ đó các nguồn thu như thuế giá trị gia tăng, thuế tiêu thụ đặc biệt sẽ tăng lên.

+ Môi trường đầu tư được cải thiện, sẽ hấp dẫn các nhà đầu tư trong việc bỏ vốn đầu tư, kinh tế được dự đoán sẽ tăng trưởng mạnh là cơ sở vững chắc để tăng thu NSNN, để chuyển dịch cơ cấu thu theo hướng nâng tỷ trọng thu nội địa trong tổng thu NSNN. Điều này sẽ mang lại tính bền vững cho cân đối NSNN trong dài hạn.

+ Để phù hợp với các cam kết hội nhập kinh tế quốc tế, đặc biệt là gia nhập WTO, trong thời gian tới Việt Nam buộc phải rà soát lại toàn bộ cơ chế chi hỗ trợ trực tiếp từ NSNN. Đây có thể coi như là sức ép để chúng ta thực hiện cân đối NSNN tích cực, phù hợp hơn với cơ chế thị trường.

3.1.3.2. Thách thức

Bên cạnh những thuận lợi vừa được đề cập, yêu cầu phát triển của nền kinh tế trong bối cảnh hội nhập quốc tế đã đặt ra những thử thách không nhỏ đối với cân đối NSNN Việt Nam trong thời gian tới.

- Hội nhập kinh tế thế giới trong điều kiện xuất phát điểm của nền kinh tế còn nghèo nàn, lạc hậu

Để quá trình tự do hóa thương mại mang lại những tác động mong muốn cho tăng trưởng kinh tế, bên cạnh những cải cách về hệ thống pháp luật, cải thiện môi trường đầu tư, cần phải có những cải cách trong việc cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng và cải cách các khu vực tài chính. Do vậy, hội nhập vào kinh tế thế giới với xuất phát điểm của nền kinh tế còn thấp, Việt Nam sẽ phải đương đầu với mâu thuẫn giữa tiềm năng tăng trưởng nguồn lực tài chính có giới hạn với nhu cầu chi rất lớn để thực hiện các mục tiêu chiến lược, hội nhập thành công. Việc giải quyết mâu thuẫn đó lại được đặt trong bối cảnh cải cách tài chính công còn diễn ra chậm chạp, kém hiệu quả, chưa khai thác hết nguồn lực tài chính công phục vụ chiến lược tăng trưởng và giảm nghèo. Việc thiết lập mối liên kết giữa các mục tiêu, đầu ra về tăng trưởng và giảm nghèo với tiến trình phân bổ nguồn lực và soạn lập ngân sách còn thiếu chặt chẽ và cơ sở khoa học. Tính trách nhiệm, minh

bạch và sự tham gia của xã hội trong quá trình soạn lập, chấp hành ngân sách còn rất yếu. Điều này sẽ tạo sức ép rất lớn cho cân đối NSNN trong thời gian tới.

- Tính bất ổn của nguồn thu và chi tiêu công trong bối cảnh hội nhập

Cùng với các cam kết hội nhập thì thuế suất thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu sẽ giảm, và do đó nguồn thu từ thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu sẽ giảm mạnh. Bên cạnh đó, trong bối cảnh hội nhập, NSNN cũng sẽ phải chịu tác động lớn đối với những cú sốc từ bên ngoài. Chẳng hạn như biến động về giá xăng dầu, giá nông sản... sẽ làm ảnh hưởng đến các khoản chi trợ cấp, chi thực hiện nghĩa vụ nợ dự phòng của Chính phủ. Do vậy, nếu không tận dụng được những lợi thế của hội nhập và hoàn thiện công tác dự báo thì tính ổn định của nguồn thu và chi NSNN sẽ bị ảnh hưởng, cân đối NSNN sẽ gặp khó khăn.

- Năng lực quản lý của Chính phủ còn yếu, trong khi sức ép từ xã hội và cộng đồng quốc tế đòi hỏi Chính phủ phải nâng cao năng lực quản lý chi tiêu công

Sự phát triển kinh tế yêu cầu ngày càng phải tăng cường tính dân chủ trong hệ thống chính trị. Công chúng và các tổ chức xã hội ngày càng quan tâm nhiều hơn đến năng lực quản lý của Chính phủ. Họ yêu cầu Chính phủ quản lý và cân đối NSNN phải minh bạch, trách nhiệm và hiệu quả hơn. Cùng với tăng trưởng kinh tế, các nguồn ODA mà cộng đồng quốc tế dành cho Việt Nam sẽ giảm dần. Bên cạnh đó, năng lực quản lý đất nước, phẩm chất của quan chức, tinh thần tự trọng trong việc vay mượn... đều là những điểm quan trọng mà cộng đồng quốc tế nghiêm khắc nhìn vào một quốc gia đang tiếp nhận nhiều ODA. Kinh nghiệm thế giới cho thấy quốc gia nào xem ODA chỉ là một biện pháp rút ngắn quá trình đi đến tự lập kinh tế trong tương lai thì sẽ thành công trong phát triển. Nhận thức này phải được thể hiện và tôn trọng triệt để trong quản lý và cân đối NSNN, trong

việc chọn lựa dự án, và nhất là chọn lựa những người có tài, có đức phụ trách quản lý và điều hành các khoản vốn này. Rõ ràng, đây cũng là một thách thức nữa đối với cân đối NSNN Việt Nam, một quốc gia mà năng lực quản lý của Chính phủ còn nhiều yếu kém, tình trạng tham nhũng được thế giới đánh giá là nghiêm trọng và phổ biến.

3.2. MỤC TIÊU VÀ QUAN ĐIỂM CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM

3.2.1. Mục tiêu

Với tư cách là công cụ quan trọng của chính sách tài khoá, cân đối NSNN phải đảm bảo thực hiện các mục tiêu của chính sách này, qua đó giúp Nhà nước thực hiện tốt hơn vai trò quản lý và điều tiết vĩ mô nền kinh tế – xã hội. Cụ thể:

- Đảm bảo chính sách tài khoá có đóng góp tích cực vào quản lý vĩ mô nền kinh tế – xã hội trên cơ sở duy trì nguồn thu với hệ thống thuế suất hợp lý và ổn định, phân bổ chi tiêu hiệu quả

Chính sách huy động nguồn lực của hệ thống thuế phải vừa đảm bảo đáp ứng nhu cầu chi tiêu thường xuyên của Nhà nước, vừa phải góp phần kiểm soát quy mô tài chính khu vực công, giữ kỷ luật tài chính tổng thể để lành mạnh hóa nền tài chính quốc gia và ổn định kinh tế vĩ mô. Hệ thống thuế và chính sách chi NSNN phải góp phần mở rộng và phát triển khu vực kinh tế tư nhân; kích thích tiết kiệm và đầu tư, nâng cao năng lực cạnh tranh và thu hút vốn đầu tư của nền kinh tế trong bối cảnh hội nhập và cam kết quốc tế nhằm thúc đẩy nền kinh tế tăng trưởng ổn định và bền vững, thực hiện thành công chiến lược giảm nghèo tổng thể. Theo báo cáo của Bộ tài chính và Chính phủ trình Ủy Ban Thường Vụ Quốc hội ngày 7/4/2006 về hệ thống định mức phân bổ NSNN năm 2004 và xây dựng hệ thống định mức phân bổ NSNN năm 2007, năm đầu của thời kỳ ổn định,

dự báo tỷ lệ thu NSNN năm 2007 và giai đoạn 2007 – 2010 ở mức bình quân năm vào khoảng 21-22% GDP, trong đó với việc cắt giảm thuế quan để phù hợp với bối cảnh hội nhập nên nguồn thu thuế, phí và lệ phí dự kiến đạt 19-20% GDP. Trên cơ sở đó, đảm bảo quy mô chi NSNN vào khoảng 26-27% GDP. Trong đó, để thực hiện chính sách công nghiệp hóa, hiện đại hóa, thì chi đầu tư phát triển, chi giáo dục đào tạo và dạy nghề, chi khoa học công nghệ, chi lĩnh vực y tế vẫn được coi trọng (chi đầu tư phát triển bao gồm cả trái phiếu chính phủ chiếm khoảng 30-31% tổng chi NSNN; chi giáo dục đào tạo và dạy nghề đạt 20% tổng chi NSNN; chi khoa học công nghệ 2% tổng chi NSNN). Đặc biệt, để phục vụ cho chiến lược tăng trưởng bền vững và giảm nghèo thì chi sự nghiệp bảo vệ môi trường; chi khám bệnh cho người nghèo và trẻ em dưới 6 tuổi; hỗ trợ gia đình chính sách, xóa đói, giảm nghèo, chi thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia cũng được quan tâm; ngân sách đối với lĩnh vực quốc phòng – an ninh cũng sẽ được đảm bảo.

- Kiểm soát được mức bội chi NSNN, kiểm soát tốt nợ công

Với mục tiêu thu, chi NSNN như đã đề cập, cũng theo báo cáo của Bộ tài chính và Chính phủ trình Ủy Ban Thường Vụ Quốc hội ngày 7/4/2006, trên cơ sở dự báo tỷ lệ thu NSNN năm 2007 và giai đoạn 2007 – 2010, mức bội chi NSNN sẽ được khống chế trong khoảng 5% GDP trở lại; kiểm soát nợ chính phủ, nợ nước ngoài của quốc gia ở mức không quá 50% GDP. Chi trả nợ đảm bảo thực hiện tốt các nghĩa vụ nợ trong và ngoài nước để nâng cao uy tín của quốc gia trên trường quốc tế.

3.2.2. Quan điểm

- Cân đối NSNN phải trên quan điểm linh hoạt và tích cực

Trong từng tài khóa thì cân bằng NSNN không phải là một nguyên tắc “vàng”, trái lại, cân đối NSNN phải có sự linh hoạt để góp phần bằng phẳng hóa chu kỳ kinh tế. Do vậy, những dự báo về lạm phát, thất nghiệp, tăng trưởng kinh tế, những dự báo về các cú sốc từ bên ngoài cần phải được thể hiện trong cân đối NSNN. Ngược lại, cân đối NSNN phải góp phần tích cực vào việc thực hiện mục tiêu của chính sách kinh tế vĩ mô, đảm bảo cho kinh tế tăng trưởng ổn định, bền vững. Từ đó, phải tăng cường hiệu quả phối hợp giữa chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ dựa trên quan điểm:

+ Bộ phận quản lý nợ công, cơ quan tài chính và ngân hàng trung ương cần có sự hợp tác và chia sẻ với nhau về mục tiêu quản lý nợ, mục tiêu của chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ trong sự tương tác lẫn nhau giữa các công cụ chính sách. Ba bộ phận chính sách cần tăng cường hỗ trợ lẫn nhau để giảm rủi ro trong cấu trúc lãi suất dài hạn. Ngân hàng trung ương cần nắm rõ thông tin về mức độ ảnh hưởng của nợ công đến việc thực hiện các mục tiêu của chính sách tiền tệ. Vay nợ có giới hạn và thực hiện chính sách quản lý rủi ro nợ hợp lý sẽ giúp cho cơ quan tài chính giữ vững sự cân cân đối nguồn lực, duy trì khả năng trả nợ quốc gia.

+ Cần tăng cường tính độc lập giữa chính sách tiền tệ và quản lý nợ để giảm thiểu những mâu thuẫn tiềm ẩn. Nếu như nhu cầu vay nợ chủ yếu dựa vào mức bội chi của NSNN và nhu cầu phát triển kinh tế, thì chính sách tiền tệ cần phải thực hiện một cách độc lập với chính sách quản lý nợ và chính sách tài khóa để khắc phục những hạn chế hay sai lầm do các chính sách này gây ra.

+ Bộ phận quản lý nợ, cơ quan tài chính và ngân hàng trung ương cần thường xuyên chia sẻ thông tin về nhu cầu thanh toán nợ trong hiện tại và tương lai của chính phủ. Chính sách tiền tệ được thực hiện thông qua phối hợp sử dụng

các công cụ tài chính (tín phiếu, trái phiếu chính phủ...) và hoạt động thị trường nợ của chính phủ. Từ đó, việc lựa chọn công cụ và cách thức thực thi chính sách tiền tệ sẽ ảnh hưởng tới thị trường nợ chính phủ. Ngược lại, để điều hành chính sách tiền tệ có hiệu quả thì NHTW phải nắm bắt những luồng tài chính ngắn hạn và dài hạn của chính phủ. Điều này cũng có nghĩa là, các cán bộ quản lý nợ, tài khóa và tiền tệ phải gặp gỡ để thảo luận những vấn đề chính sách và chia sẻ thông tin để có sự phối hợp nhịp nhàng.

Mặt khác, việc xây dựng nguyên tắc cân đối NSNN phải được bắt đầu từ việc xác định vai trò của nhà nước và phù hợp với từng bối cảnh cụ thể. Trong đó, phối hợp cân đối giữa các khoản thu, các khoản chi NSNN để đạt được đầu ra và kết quả tốt nhất là một trong những nguyên tắc quan trọng khi thực hiện cân đối NSNN. Theo nghĩa đó, ưu tiên cho chi đầu tư phát triển theo tinh thần Luật NSNN 2002 vẫn là nguyên tắc cần thiết, song xác định mức độ ưu tiên phải dựa vào:

+ Đánh giá sự chèn ép của vay nợ bù đắp bội chi NSNN đến đầu tư của khu vực tư (thông qua nghiên cứu định lượng).

+ Sự phối hợp hiệu quả giữa chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên từ NSNN (thông qua đánh giá đầu ra và kết quả đạt được).

- Cân đối NSNN phải dựa trên hệ thống các nguyên tắc lập ngân sách và quản lý chi tiêu công hiệu quả

Những nguyên tắc đó là:

▪ **Tính tổng thể và tính kỷ luật tài chính:**

Để kiểm soát tài chính có kết quả, yêu cầu trong cân đối NSNN phải đánh giá nguồn lực tổng thể và chọn lựa các công cụ thích hợp nhất để phân bổ nguồn lực nhằm đạt được mục tiêu đã lựa chọn. Điều

này cũng có nghĩa là khi cân đối NSNN thì những quyết định chi đầu tư và chi thường xuyên cần phải được gắn kết với nhau. Tính kỷ luật tài chính, đi đôi với nó là tính tiết kiệm, hàm ý rằng NSNN chỉ nên tập trung những nguồn lực vừa đủ ở mức cần thiết để thực hiện tốt các ưu tiên chiến lược của Chính phủ.

▪ **Tính linh hoạt và tính tiên liệu :**

Tính linh hoạt yêu cầu phải trao quyền cho người quản lý trong việc ra quyết định phân bổ nguồn lực. Tính tiên liệu đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện chính sách và chương trình có hiệu quả và hiệu lực. Ở những quốc gia có kinh tế vĩ mô và chính sách chiến lược ổn định thì ở đó khu vực công sẽ thực hiện tốt hơn chức năng cung cấp hàng hóa, dịch vụ. Nguyên tắc này đòi hỏi cần chú ý đến sự cân đối giữa ngắn hạn và dài hạn, và phải vận dụng cách tiếp cận trung hạn đối với việc điều chỉnh những mất cân đối NSNN.

▪ **Tính trung thực:**

Tính trung thực yêu cầu cân đối NSNN nên xuất phát từ những dự toán không có sự thiên vị cả thu lẫn chi. Sự thiên vị này có thể bắt nguồn từ những vấn đề thuộc về chính trị lẫn kỹ thuật. Những dự toán quá lạc quan sẽ dễ đưa đến sự vi phạm tính kỷ luật tài chính và dẫn đến sự thất bại trong việc thực hiện những chiến lược chính sách ưu tiên .

▪ **Thông tin, minh bạch và trách nhiệm:**

Phi tập trung hóa trong quản lý NSNN phải đi đôi với việc tăng cường giám sát trên cơ sở có một hệ thống thông tin tốt, nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm. Thông tin tốt sẽ làm tăng thêm tính trung trực và giúp người quản lý đưa ra quyết định tốt hơn. Thông tin chính xác và kịp thời về chi phí, đầu ra và kết quả là rất cần thiết trong cân đối NSNN và quản lý chi tiêu công. Tính minh bạch và trách nhiệm trước hết yêu cầu những người ra quyết định phải có tất cả những dữ liệu và thông tin thích hợp và phải chịu trách nhiệm về quyết định của mình. Kế đến, yêu cầu các chính sách, quyết định của Chính phủ cũng như kết quả và chi phí thực hiện của các chương trình công cần được thông tin rộng rãi cho công chúng.

- Cân đối NSNN phải góp phần giảm thiểu các bất bình đẳng giữa các địa phương

Sự bất bình đẳng giữa các vùng, các địa phương là một thực tế khách quan và được thể hiện qua bất bình đẳng về thu nhập và chi phí, về điều kiện và chất lượng sống, về cơ cấu dân số, cơ hội tiếp cận, điều kiện phát triển kinh tế – xã hội, khả năng tài chính...Cân đối NSNN phải góp phần giảm thiểu các bất bình đẳng nêu trên. Song cũng cần phải khẳng định rằng, bình đẳng không có nghĩa là bình quân trong điều tiết, phân bổ NSNN. Trên thực tế, các vùng, các khu vực đều có những lợi thế riêng. Do vậy, cân đối NSNN vừa phải góp phần khắc phục sự bất bình đẳng giữa các vùng, các địa phương; đồng thời vừa phải góp phần phát huy lợi thế so sánh của các địa phương trong quá trình phát triển, tạo nên thế mạnh của địa phương, của vùng trong một chỉnh thể cơ cấu kinh tế mở, gắn với nhu cầu thị trường trong và ngoài nước. Cân đối NSNN phải góp phần thúc đẩy các vùng kinh tế trọng điểm phát huy vai trò đầu tàu tăng trưởng nhanh, đồng thời

tạo điều kiện và đầu tư thích đáng hơn cho vùng có nhiều khó khăn trên cơ sở tôn trọng tính thống nhất về qui hoạch phát triển trong cả nước.

3.3. CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM TRONG THỜI GIAN TỚI

3.3.1. Các giải pháp mang tính kinh tế để đảm bảo cân đối ngân sách nhà nước bền vững

3.3.1.1. Đẩy mạnh tiến trình tái cấu trúc nền kinh tế, đảm bảo cho kinh tế tăng trưởng nhanh, bền vững và ổn định

Đẩy mạnh tiến trình tái cấu trúc nền kinh tế, xác định rõ các trọng điểm tăng trưởng kinh tế, hoàn thiện các chính sách, cơ chế và môi trường đầu tư để huy động mọi nguồn lực cho sản xuất kinh doanh, đảm bảo cho kinh tế tăng trưởng nhanh, bền vững và ổn định được coi là biện pháp căn cơ nhất để nuôi dưỡng và khai thác nguồn thu, đảm bảo sự ổn định và bền vững cho thu NSNN nói riêng và cân đối NSNN nói chung. Nhưng để đảm bảo cho kinh tế tăng trưởng nhanh, bền vững và ổn định thì cần phải chú trọng đến chất lượng tăng trưởng. Chất lượng tăng trưởng có thể được xét trên nhiều góc độ, trong đó: nguồn gốc tăng trưởng và nguyên tắc của phát triển bền vững là hai góc độ quan trọng.

- Xét theo nguồn gốc tăng trưởng

Dựa vào nguồn gốc tăng trưởng, tăng trưởng kinh tế được chia làm hai loại: (i) tăng trưởng theo chiều rộng: là tăng trưởng chủ yếu dựa vào tăng vốn, tăng số lao động và tăng cường khai thác tài nguyên thiên nhiên; (ii) tăng trưởng theo chiều sâu là tăng trưởng do tăng năng suất lao động, nâng cao hiệu quả đầu tư, trình độ khoa học công nghệ và giảm tỷ lệ chi phí trung gian, nghĩa là nâng cao

năng suất các nhân tố tổng hợp. Để duy trì được mức tăng trưởng cao và bền vững, thì xu hướng là dần chuyển từ tăng trưởng theo chiều rộng sang chiều sâu, nghĩa là, ngày phải quan tâm nhiều hơn đến chất lượng tăng trưởng. Việt Nam là một nước đang phát triển, các yếu tố phát triển theo chiều rộng vẫn còn khá dồi dào, nhất là số lao động đông đảo, giá nhân công rẻ, nguồn tài nguyên thiên nhiên còn phong phú, nhưng chất lượng nguồn nhân lực và trình độ khoa học công nghệ còn thấp. Theo số liệu từ Tổng cục thống kê và Viện kinh tế Việt Nam, trong năm 2005, tỷ trọng đóng góp của yếu tố vốn và yếu tố lao động đến tăng trưởng kinh tế Việt Nam chiếm tới 77,5% (vốn: 58, 1% và lao động: 19,4%), cao gấp ba lần tỷ trọng đóng góp của yếu tố năng suất các nhân tố tổng hợp. Hệ số ICOR (suất đầu tư tăng trưởng) trong giai đoạn 2002 – 2005 có giảm dần (5,2 năm 2002; 4,6 năm 2005) cho thấy hiệu quả đầu tư tăng, song nếu so sánh với giai đoạn 1992 -1997 thì ICOR giai đoạn 2001 - 2005 cao hơn (1996: 3,4; 1997: 4,2). Do vậy, để duy trì được tốc độ tăng trưởng, bên cạnh tiếp tục khai thác tăng trưởng theo chiều rộng thì cũng phải quan tâm đúng mực và dần chuyển sang thực hiện khai thác tăng trưởng theo chiều sâu, trong đó phải đặc biệt chú trọng đến việc nâng cao hiệu quả đầu tư. Trước hết, phải đổi mới khâu qui hoạch, một khâu mà nếu làm không tốt sẽ gây lãng phí vốn đầu tư rất lớn. Thời gian qua công tác qui hoạch còn hạn chế về tầm nhìn, chưa đồng bộ, chưa có sự kết hợp chặt chẽ giữa qui hoạch ngành với qui hoạch vùng lãnh thổ. Kế đến phải hạn chế tình trạng tham nhũng, lãng phí vốn đầu tư xây dựng cơ bản, nhất là vốn đầu tư xây dựng cơ bản có nguồn từ NSNN. Đây là bộ phận vốn đầu tư chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tổng vốn đầu tư của xã hội, bình quân giai đoạn 1997 – 2005 chiếm 55,5% [18], nhưng hiệu quả đầu tư lại rất thấp, thể hiện qua suất đầu tư tăng trưởng cao gấp 2 lần so với khu vực tư (7 so với 3,7). Cuối cùng, phải khắc phục

tình trạng đầu tư theo phong trào, tình trạng đầu tư tự phát diễn ra ở nhiều địa phương đưa đến tình trạng lãng phí vốn và sức lao động.

- Xét theo nguyên tắc của phát triển bền vững

Phát triển bền vững nghĩa là phải đảm bảo sự thỏa mãn nhu cầu của thế hệ hôm nay không làm ảnh hưởng tới sự thỏa mãn nhu cầu của thế hệ tương lai. Muốn vậy, trong quá trình phát triển kinh tế cần phải bảo toàn và phát triển tài nguyên môi trường, nguồn nhân lực và cơ sở hạ tầng. Trong đó, bảo vệ tài nguyên môi trường được dành cho sự quan tâm đặc biệt vì công nghiệp hóa, hiện đại hóa thường dẫn tới hủy hoại môi trường. Sự xuống cấp của môi trường chẳng những ảnh hưởng đến sự phát triển bền vững, đến tăng trưởng kinh tế và môi trường sống, mà còn đòi hỏi phải bỏ ra một khoản tiền lớn để khắc phục sự xuống cấp. Về cơ sở hạ tầng kinh tế – xã hội, mặc dù đã có cố gắng đầu tư, song thực tế vẫn rất lạc hậu, thiếu đồng bộ, làm chậm sự phát triển kinh tế – xã hội. Cuối cùng, mặc dù đã có sự quan tâm đến công tác giáo dục – đào tạo, song chất lượng nguồn nhân lực vẫn còn chưa đáp ứng được yêu cầu của bối cảnh hội nhập, tỷ lệ lao động đã qua đào tạo chỉ đạt 25% [18]. Do vậy, để đảm bảo tăng trưởng bền vững, cần quan tâm hơn đến vấn đề xử lý khí thải, chất thải, bảo vệ rừng, bảo vệ tài nguyên nước...; xây dựng và thực thi các chương trình đầu tư công hiệu quả để nâng cấp và bảo dưỡng tốt hệ thống cơ sở hạ tầng; cải tổ công tác giáo dục – đào tạo để nâng cao chất lượng nguồn nhân lực nhằm tạo nền tảng cho tăng trưởng kinh tế.

3.3.1.2. Đẩy mạnh chính sách cải cách khu vực công

Mục đích của giải pháp này là nhằm hướng vào việc xác lập lại qui mô khu vực công, phạm vi can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế cho phù hợp với năng lực quản lý và mức độ chi tiêu công. Từ đó, tạo ra một môi trường thuận lợi để

kích thích đầu tư của khu vực tư thay vì dựa quá nhiều vào đầu tư công để tạo ra tăng trưởng. Thật vậy, trong nền kinh tế thị trường, Chính phủ không nên đảm đương mọi việc của xã hội mà cần chuyển bớt cho các doanh nghiệp, tổ chức phi Chính phủ và tổ chức xã hội thực hiện một số dịch vụ công. Sự can thiệp của Chính phủ vào một số hoạt động kinh tế – xã hội là cần thiết, song phải phù hợp qui luật khách quan của nền kinh tế - xã hội. Với thực tiễn của Việt Nam, giải pháp này cần được tiến hành thông qua:

- Đẩy mạnh chính sách cải cách, sắp xếp lại các DNNN, kiên quyết thực hiện chính sách tạo sự bình đẳng giữa các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế

Chính sách cải cách, sắp xếp lại các DNNN (đặc biệt là chương trình cổ phần hóa DNNN), thực hiện chính sách tạo sự bình đẳng giữa các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế một mặt sẽ giúp cân đối NSNN bền vững trên cơ sở giảm thiểu các nghĩa vụ chi bất thường công khai và nghĩa vụ chi bất thường ngầm định (nghĩa là loại bỏ được rủi ro lớn nhất đe dọa đến tính bền vững trong chi NSNN Việt Nam). Mặt khác, nó vừa góp phần đảm bảo cân đối NSNN phù hợp với cơ chế thị trường và bối cảnh hội nhập quốc tế.

- Đẩy mạnh chính sách xã hội hóa, tăng cường sự tham gia của khu vực tư trong việc cung cấp một số hàng hóa và dịch vụ công

Hàng hóa, dịch vụ công nào nên chuyển cho khu vực tư cung cấp cần được lựa chọn dựa trên mô hình lợi ích – chi phí. Nghĩa là, hoạt động nào mà khu vực tư thực hiện tốt hơn khu vực công thì để cho khu vực tư thực hiện. Hiện tại sự cung cấp hàng hóa công của khu vực công đã bộc lộ nhiều mâu thuẫn:

- Mâu thuẫn giữa phạm vi cung cấp hàng hóa công quá rộng lớn với nguồn lực tài chính công còn hạn hẹp.
- Mâu thuẫn giữa qui mô của các đơn vị cung cấp hàng hóa công còn nhỏ bé, chất lượng cung cấp kém với nhu cầu hàng hóa công của xã hội to lớn, đa dạng và đòi hỏi chất lượng ngày càng cao.

Trong khi đó, hoạt động cung cấp hàng hóa công ở khu vực tư chưa được khai thác tương xứng với tiềm lực to lớn của công chúng, các tổ chức kinh tế trong và ngoài nước. Như vậy, biện pháp này nếu như không thực hiện “kiên quyết” sẽ làm suy yếu vai trò của nhà nước, không khơi dậy được nguồn lực của khu vực tư nhân phục vụ cho đầu tư phát triển kinh tế, tạo áp lực lên cân đối NSNN. Kết quả là, hàng hóa công được cung cấp với chất lượng kém, không đáp ứng nhu cầu xã hội. Do vậy, trong thời gian tới, một mặt cần thay đổi qui trình cung cấp dịch vụ công. Cụ thể, Nhà nước nên đưa các đơn đặt hàng cung cấp dịch vụ công đấu thầu một cách công khai để lựa chọn đơn vị sản xuất và cung cấp dịch vụ công tốt nhất. Mặt khác, cần đẩy mạnh chính sách xã hội hóa trong khu vực cung ứng dịch vụ công cộng nhằm gia tăng sự tham gia của khu vực tư nhân vào hoạt động này trên cơ sở xây dựng những định chế ổn định và khuôn khổ pháp lý thích hợp. Có thể mở cửa các dịch vụ công ích như vệ sinh môi trường, điện nước, vận tải hành khách công cộng... hoặc mở rộng hình thức liên doanh với các nhà đầu tư tư nhân.

Mở rộng các dự án đầu tư theo hình thức BT, BOT, BTO... để thu hút vốn của khu vực kinh tế tư nhân đầu tư phát triển các cơ sở hạ tầng. Chính phủ cần có chính sách quy hoạch tổng thể về xây dựng và phát triển cơ sở hạ tầng trong ngắn hạn lẫn dài hạn, trong đó quy định cụ thể những công trình ngân sách đầu tư 100%, công trình nhà nước và nhân dân cùng làm, công trình nhân dân đầu tư 100%... Không kể đầu tư từ nguồn vốn nào, các dự án đầu tư cần phải được công khai hóa để thu hút khu vực kinh tế tư nhân tham gia đầu tư. Muốn vậy, Chính phủ cần phải cải thiện khuôn khổ quy định và giá cả. Khuôn khổ đó phải thật rõ ràng và thông thoáng, trong đó các nhà đầu tư có quyền định đoạt giá phí để thu hồi vốn trên cơ sở thỏa thuận với chính quyền theo nguyên tắc người đầu tư chấp nhận được.

Đi đôi với giải pháp này cần phải tiến hành khảo sát đánh giá để có thông tin phản hồi từ công chúng về việc cung cấp các hàng hóa, dịch vụ công. Phiếu đánh giá dịch vụ công là một cách thức đánh giá các dịch vụ công nhìn từ góc độ người dân. Người dân là người sử dụng các dịch vụ đó và có thể cung cấp thông tin phản hồi đáng tin cậy về chất lượng, hiệu quả và sự tương xứng của các dịch vụ theo cách nhìn của họ và những vấn đề họ gặp phải trong quan hệ với những người cung cấp dịch vụ. Có thể người dân không đủ khả năng đánh giá những vấn đề kỹ thuật và chất lượng dịch vụ hoặc đánh giá toàn bộ việc thực hiện dịch vụ của các cơ quan công quyền, nhưng họ có đủ khả năng nói xem liệu dịch vụ được cung cấp có đáp ứng được các yêu cầu của họ hay không; và, liệu cơ quan dịch vụ công đã có trách nhiệm, có tham nhũng, hay có đáng tin cậy hay không...Nhờ vậy, phiếu đánh giá dịch vụ công sẽ: (1) cung cấp cho chính quyền Nhà nước trung ương và địa phương công cụ để phân tích đánh giá, nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong cung cấp và phân phối dịch vụ; (2) tạo điều kiện để

so sánh kết quả công việc của các cơ quan cung cấp, phân phối dịch vụ công đối với cùng một loại dịch vụ; (3) đưa các vấn đề cá nhân phổ biến thành vấn đề chung để triển khai đối thoại và giải quyết vấn đề thực tế trong việc cung cấp dịch vụ.

3.3.2. Các giải pháp tài chính nhằm đảm bảo cân đối ngân sách nhà nước bền vững

3.3.2.1. Chuyển dịch cơ cấu thu ngân sách nhà nước theo hướng bền vững

Để đảm bảo tính bền vững của nguồn thu nhằm tạo sự chủ động trong cân đối NSNN, thời gian tới cần phải chuyển dịch cơ cấu thu NSNN theo hướng giảm mức độ phụ thuộc vào các nguồn thu có liên quan đến hoạt động ngoại thương và dầu khí, tăng tỷ trọng các nguồn thu từ hoạt động kinh tế trong nước; nâng tỷ trọng thu từ khu vực kinh tế tư nhân / GDP. Về mặt tài chính, sự chuyển dịch cơ cấu thu NSNN nói trên cần tiến hành dựa trên các biện pháp sau:

- Tiếp tục hoàn thiện hệ thống chính sách thuế và cải cách công tác quản lý thu

Hệ thống chính sách thuế cần được hoàn thiện theo hướng mở rộng diện chịu thuế đồng thời với việc xác định hợp lý các mức thuế suất để đảm bảo được tính công bằng và hiệu quả của hệ thống thuế, đáp ứng các yêu cầu của quá trình hội nhập và đảm bảo nguồn thu vững chắc cho NSNN. Trọng tâm cải cách thuế thời hậu WTO là: (i) nâng cao tỷ trọng thu thuế trực thu trong tổng thu NSNN; theo đó thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế thu nhập cá nhân cần được hoàn thiện theo hướng mở rộng diện nộp, bao quát các nguồn thu, chống thất thu để tạo nguồn thu

ổn định cho NSNN và điều tiết thu nhập, tạo công bằng xã hội. (ii) Thực hiện cắt giảm thuế XNK theo lộ trình cam kết hội nhập có tính tới tương quan và kết cấu mặt hàng xuất nhập khẩu trên các thị trường khác nhau; thuế giá trị gia tăng, thuế tiêu thụ đặc biệt cần hoàn thiện theo hướng trung lập nhằm đơn giản trong công tác hành thu, vừa tạo được nguồn thu lớn cho NSNN, vừa hướng dẫn được tiêu dùng, bảo vệ sản xuất trong nước trên cơ sở vẫn phù hợp với các cam kết hội nhập. (iii) Các loại thuế đánh vào thu nhập hình thành từ tài sản cần được hoàn thiện theo hướng mở rộng diện chịu thuế, khuyến khích sử dụng hợp lý các loại tài sản, tài nguyên và bảo vệ môi trường sinh thái, bảo đảm công bằng xã hội.

Công tác quản lý thu thuế phải được cải cách theo hướng nâng cao chất lượng, tính chuyên nghiệp và tính pháp lý, chống thất thu có hiệu quả. Để thực hiện được hướng hoàn thiện này, đổi mới công tác quản lý thu thuế cần tập trung vào những nội dung sau:

Thứ nhất, tăng cường tuyên truyền, giáo dục đối tượng nộp thuế nâng cao ý thức tự giác chấp hành nghĩa vụ thuế theo quy định của pháp luật. Dần dần đưa ý thức chấp hành pháp luật nói chung và luật thuế nói riêng trở thành một tiêu chuẩn đo lường đạo đức xã hội.

Thứ hai, khuyến khích phát triển các dịch vụ tư vấn thuế, kế toán thuế; hoàn thiện pháp luật về kế toán. Hướng dẫn đối tượng nộp thuế thực hiện kịp thời, đầy đủ các thủ tục kê khai, tính thuế, lập hồ sơ miễn, giảm thuế, quyết toán thuế và nộp thuế để các đối tượng nộp thuế tự thực hiện nghĩa vụ thuế với NSNN, thực hiện tốt công tác kế toán, quản lý hóa đơn, chứng từ để hạch toán đúng kết quả kinh doanh và xác định đúng nghĩa vụ thuế với Nhà nước. Mở rộng hình thức tự tính, tự khai, tự nộp thuế, thu hẹp dần hình thức nộp thuế khoán. Đối với các đối tượng còn phải nộp thuế theo hình thức khoán, cần hoàn thiện quy trình xác

định mức khoán bảo đảm công khai, dân chủ, công bằng giữa các hộ được khoán; chống các hành vi tiêu cực trong việc xác định mức khoán đối với hộ kinh doanh nộp thuế khoán.

Thứ ba, thường xuyên đẩy mạnh công tác thanh tra, kiểm tra thuế ...nhằm ngăn ngừa, phát hiện và xử lý kịp thời các trường hợp vi phạm trong việc thực hiện chính sách thuế. Nghiên cứu ban hành qui chế phối hợp giữa các cơ quan chức năng của Nhà nước với cơ quan quản lý thuế để cung cấp thông tin và thực hiện đồng bộ các biện pháp quản lý thu thuế.

Thứ tư, đẩy mạnh áp dụng công nghệ thông tin trong quản lý thuế từ khâu quản lý đối tượng nộp thuế (đăng ký, cấp mã số thuế, theo dõi số liệu kê khai, nộp thuế, quyết toán thuế); kiểm tra tờ khai, hồ sơ hoàn thuế, đối chiếu hoá đơn; xác định các khoản nợ đọng và thông báo phạt chậm nộp, phạt vi phạm về thuế; quản lý hoá đơn, chứng từ; đến việc cung cấp dịch vụ thuế; quản lý nhân sự, quỹ lương ngành thuế qua mạng máy vi tính,... Thiết lập mạng khai báo làm thủ tục hải quan trong cả nước. Kết nối mạng thông tin giữa các cơ quan thuế, hải quan, doanh nghiệp, kho bạc và các tổ chức liên quan khác phục vụ cho công tác quản lý thuế.

Thứ năm, đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao quyền hạn, trách nhiệm và hiệu lực của bộ máy quản lý thuế:

+ Tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ cán bộ thuế để họ có được nghiệp vụ chuyên sâu về quản lý thuế theo phương pháp hiện đại, nâng cao trình độ nghiệp vụ quản lý hành thu, trình độ ứng dụng thành thạo công nghệ tin học... Tăng cường giáo dục phẩm chất đạo đức nghề nghiệp, thái độ phục vụ tận tụy, công tâm khách quan, phong cách làm việc khoa học cho cán bộ thuế. Nghiên cứu và tăng cường các biện pháp quản lý nhân sự, thực hiện luân

chuyển cán bộ và luân phiên công việc để chống các tiêu cực nảy sinh trong công tác quản lý thuế. Đi đôi với điều đó cần thực hiện tinh giảm biên chế, sử dụng kinh phí hợp lý, tiết kiệm để có thể nâng cao thu nhập chính đáng cho cán bộ quản lý thuế.

+ Sớm ban hành và đưa vào áp dụng Luật Quản lý thuế để xác định rõ nhiệm vụ, nghĩa vụ và quyền hạn của đối tượng nộp thuế; nghĩa vụ, trách nhiệm và quyền của cơ quan thuế, cán bộ thuế; xác định rõ nghĩa vụ và trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân trong việc cung cấp thông tin cho cơ quan thuế và phối hợp chặt chẽ với cơ quan thuế để quản lý thu thuế đạt hiệu quả cao.

Cuối cùng, và không kém phần quan trọng là, cần khuyến khích phát triển công tác thanh toán không dùng tiền mặt trong nền kinh tế. Chính nội dung này sẽ giúp cơ quan chức năng kiểm soát được quá trình thanh toán và thu nhập của đối tượng nộp thuế. Từ đó, một mặt giúp cán bộ thuế thực hiện công việc quản lý thuế tốt hơn, mặt khác sẽ giúp cơ quan thanh tra phát hiện việc “ăn chia” tiền thuế của Nhà nước giữa cán bộ quản lý thuế và doanh nghiệp.

- Khai thác nguồn thu từ tài sản công trên cơ sở tăng cường quản lý công sản

Tăng cường quản lý công sản, đặc biệt là tài nguyên đất, hoàn thiện cơ chế đấu giá, định giá đất đai, tài sản theo hướng thị trường hóa các quan hệ này để đảm bảo tính công khai, minh bạch nhằm khai thác tốt hơn nguồn lực tài chính, từ đó có thể cân đối NSNN theo hướng đầu tư xây dựng kết hợp với tăng cường bảo dưỡng và vận hành để nâng cấp cơ sở hạ tầng, phục vụ chiến lược tăng trưởng và giảm nghèo.

3.3.2.2. Tôn trọng kỷ luật tài khóa, đổi mới chính sách phân bổ và sử dụng nguồn lực tài chính của ngân sách nhà nước

Với những nỗ lực để đảm bảo các nguồn thu được khai thác tốt, thì nguồn lực vẫn luôn có hạn so với nhu cầu. Do vậy chúng tôi cho rằng, với thực tiễn Việt Nam hiện nay, tôn trọng kỷ luật tài khóa, đổi mới chính sách phân bổ và sử dụng nguồn lực tài chính nhà nước để đảm bảo NSNN được phân bổ hợp lý nhất, sử dụng hiệu quả nhất là một trong những giải pháp trọng tâm để hoàn thiện cân đối NSNN Việt Nam trong thời gian tới.

(1) Những giải pháp trước mắt

+ Chấn chỉnh lại việc tôn trọng kỷ luật tài khóa tổng thể, khắc phục tình trạng thu chi NSNN vượt dự toán quá xa

Như chúng tôi đã đề cập trong chương 2 của luận án, từ năm 1996 đến nay trên thực tế tình trạng thu chi NSNN vượt dự toán thường xuyên xảy ra với mức độ từ 15 – 25%. Điều đó đưa đến tình trạng phân bổ NSNN thiếu căn cứ khoa học, thể hiện sự vi phạm nghiêm trọng tính kỷ luật tài khóa tổng thể. Tình trạng này nếu không được khắc phục sẽ làm cho công tác cân đối NSNN không phát huy được vai trò vốn có của nó. Ngoài sự yếu kém của công tác lập kế hoạch ngân sách và việc các địa phương cố ý dấu nguồn thu khi lập dự toán do bất cập của cơ chế bổ sung cân đối, thì sự thoát ly dự toán của số thực thu, thực chi NSNN còn do một nguyên nhân lớn khác là sự biến động giá dầu thô. Trong nền kinh tế thị trường, giá cả được xem là một trong những biến số quan trọng nhất. Đặc biệt trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế, dưới tác động của toàn cầu hóa, không chỉ diễn biến giá cả trong nước mà biến động giá cả trên thị trường quốc tế cũng tác động trực tiếp đến mọi mặt đời sống kinh tế – xã hội của mọi quốc gia, trong đó có thu – chi NSNN. Một mặt, động thái giá cả trên thị trường quốc tế ảnh hưởng trực tiếp đến các khoản thu NSNN liên quan đến hàng hóa, dịch vụ xuất nhập khẩu (thời gian qua khoản thu này vẫn chiếm tỷ trọng lớn trong thu NSNN

Việt Nam). Mặt khác, mức độ hội nhập càng cao thì sự biến động của giá cả trên thế giới sẽ tác động gần như ngay lập tức tới giá cả trong nước, từ đó các khoản thu trong nước của NSNN cũng thay đổi. Ngoài ra, sự biến động giá cả có thể sẽ làm thay đổi áp lực lên các khoản chi trợ cấp từ NSNN cho các đối tượng trong xã hội. Như vậy mối quan hệ giữa động thái giá cả với cân đối NSNN là quan hệ biện chứng, đa chiều và rất phức tạp. Từ đó, để hỗ trợ cho cân đối NSNN bền vững, bên cạnh phân tích về mặt định tính, cần phải xây dựng mô hình kinh tế lượng phục vụ cho việc phân tích và dự báo tác động của giá cả đến cân đối NSNN. Giải pháp này cần được bắt đầu từ việc hoàn thiện hoạt động thống kê. Bởi vì, việc phân tích định lượng tương quan giữa giá cả và cân đối NSNN không chỉ đòi hỏi có phương pháp luận khoa học, mô hình phân tích phù hợp, mà còn yêu cầu rất cao về tính đầy đủ, đồng bộ, chính xác, kịp thời của hệ thống các số liệu thống kê liên quan – một yêu cầu rất khó, rất thiếu ở nước ta hiện nay.

+ Cần xây dựng quan hệ cân đối giữa chi thường xuyên và chi đầu tư từ NSNN

Ưu tiên cho chi đầu tư phát triển là cần thiết. Nhưng, thay vì chỉ ưu tiên về số lượng đầu tư thì cần phải chú trọng cả cơ cấu, chất lượng và tính bền vững của đầu tư. Từ đó, xác định mức phân bổ vốn cho đầu tư phát triển (gồm chi trong cân đối NSNN và vốn vay) cần dựa trên: (i) đánh giá sự chèn lấn của vay nợ bù đắp bội chi NSNN đến đầu tư của khu vực tư và hoạt động xuất khẩu dựa theo công thức $(I_g - S_g) + (I_p - S_p) = (M - X)$ với $(I_g - S_g)$ và $(I_p - S_p)$ lần lượt là chênh lệch giữa đầu tư và tiết kiệm của Chính phủ và khu vực tư, $(M - X)$ là nhập khẩu ròng; (ii) đánh giá hiệu quả phối hợp giữa chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên từ NSNN thông qua đầu ra và kết quả đạt được với mô hình hồi qui như sau: $Y = B_1 + B_2X_2 + B_3X_3$, với Y là kết quả phối hợp, X_2 và X_3 lần lượt là chi thường xuyên và

chi đầu tư phát triển, B_1, B_2, B_3 là hệ số hồi qui. Đồng thời, trước khi chưa có được một khuôn khổ tài khóa trung hạn, cần phải thiết lập một cơ chế đối thoại và làm việc chung giữa cơ quan Kế hoạch – Đầu tư và cơ quan Tài chính ở cả cấp trung ương và địa phương để kết hợp việc lập kế hoạch phân ngân sách chi thường xuyên với các chương trình đầu tư công, thay vì chỉ dừng lại ở phân chia trách nhiệm giữa công tác lập kế hoạch và tài chính như qui định hiện tại của nghị định 60/2003/NĐ – CP của Chính phủ.

+ Hoàn thiện hệ thống các định mức phân bổ chi tiêu NSNN

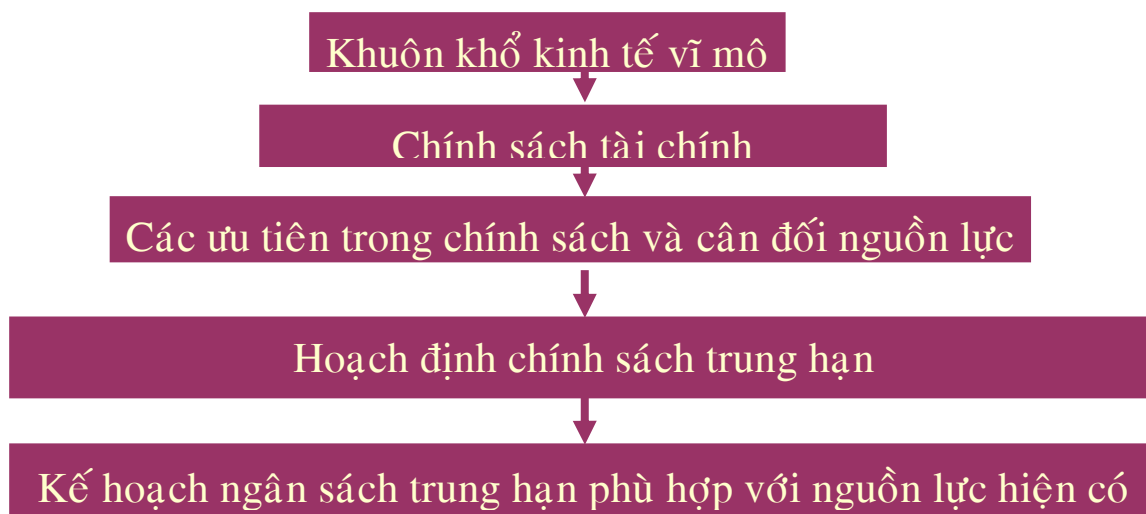
Hệ thống định mức cần mang tính định hướng (hướng dẫn) để cho các đơn vị sử dụng ngân sách có thể tự quyết định trong phân bổ chi tiêu, miễn là đạt được hiệu quả, hiệu lực trong phân bổ và sử dụng nguồn lực, không vi phạm tính kỷ luật tài chính tổng thể. Hạn chế sử dụng các định mức bắt buộc, và chỉ sử dụng trong trường hợp có thể giám sát việc thực hiện. Ngân sách khoán thời gian qua cũng đã là bước đệm để đáp ứng yêu cầu này, góp phần hoàn thiện việc phân bổ và sử dụng NSNN. Ngân sách khoán thực chất là tổng số nguồn lực phân bổ cho đơn vị thụ hưởng ngân sách để trang trải cho các hoạt động theo yêu cầu. Từ đó, đơn vị thụ hưởng có quyền tự chủ trong phân bổ và chi tiêu ngân sách của mình miễn là: (i) không chi quá số chi được khoán; (ii) phải hoàn thành các nhiệm vụ xác định; (iii) trong phạm vi khuôn khổ được ủy thác và tuân thủ các chuẩn mực kế toán và báo cáo tài chính qui định. Tuy nhiên, ngoài những yêu cầu kể trên, hệ thống các định mức cần cập nhật thường xuyên cho phù hợp với thực tiễn và linh hoạt cho phù hợp với sự khác biệt giữa các vùng, địa phương. Đồng thời, hệ thống định mức cũng cần được xây dựng dựa trên nguồn lực tài chính toàn diện, không

phân biệt nguồn trong ngân sách và ngoài ngân sách. Muốn vậy, cần phải dần dần công thức hóa việc phân bổ ngân sách dựa trên nhiệm vụ được giao hoặc đầu ra (nghĩa là tính chi phí đơn vị cho một đầu ra được cung cấp). Kết cấu và phương pháp luận của công thức phân bổ ngân sách có thể tóm tắt như sau: (i) tất cả các dịch vụ được cung cấp bởi những người được trả lương; (ii) ngoài ra, để có thể cung cấp dịch vụ, họ còn cần những nguồn lực khác dưới dạng máy móc thiết bị và phương tiện làm việc. Do đó, những yếu tố chi phí để xác định công thức phân bổ ngân sách ở đây sẽ là: (i) số người thụ hưởng dịch vụ (ví dụ bao nhiêu học sinh) từ một người cung cấp dịch vụ (ví dụ một giáo viên); (ii) yêu cầu về thiết bị, cơ sở hạ tầng cho việc cung cấp dịch vụ. Lúc này, hệ thống định mức là các mức chuẩn chi tiêu được đặt ra để đạt được các đầu ra, và như vậy, định mức trở thành các biến số chính sách trong công thức và cần được rà soát lại thường xuyên để chúng có thể giúp gắn tổng nhu cầu cho phù hợp với trần ngân sách. Mặt khác, hoàn thiện hệ thống định mức theo hướng này cũng sẽ góp phần khắc phục tình trạng các địa phương lập dự toán chi tiêu cực để mong nhận được số bổ sung cân đối cao trong suốt thời kỳ ổn định (xem phụ lục 40 – tình huống ngành giáo dục).

+ Đẩy mạnh công tác thí điểm lập khuôn khổ chi tiêu trung hạn

Cần đẩy mạnh công tác thí điểm lập khuôn khổ chi tiêu trung hạn trong các ngành giáo dục – đào tạo, giao thông vận tải, y tế, nông nghiệp và phát triển nông thôn, rút tỉa kinh nghiệm để nhanh chóng xây dựng được một khuôn khổ tài khóa trung hạn có tính thực tiễn và khả thi cho cả quốc gia. Giải pháp này sẽ góp phần tăng cường sự ổn định kinh tế vĩ mô, cải thiện kết quả phân bổ nguồn lực cho các ưu tiên chiến lược giữa các ngành và trong nội bộ mỗi ngành thông qua việc xây dựng ngân sách tập trung vào các mục tiêu chính sách duy nhất, đồng bộ và thực tế. Sự phối hợp và cân đối giữa chi đầu tư và chi thường xuyên lúc này

cũng sẽ được tăng cường bằng cách tích hợp kế hoạch đối với cả hai loại chi trong một qui trình ngân sách thống nhất và có sự gắn kết với chiến lược phát triển kinh tế – xã hội. Khuôn khổ tài khóa trung hạn sẽ tạo điều kiện đưa phân tích chính sách và trọng tâm phát triển vào công tác lập kế hoạch chi thường xuyên, thay hệ thống định mức nhiều hạn chế hiện nay bằng hệ thống các biến số chính sách để tính các chi phí đơn vị làm cơ sở phân bổ ngân sách. Khuôn khổ tài khóa trung hạn còn giúp ràng buộc các bộ, các địa phương vào một giới hạn ngân sách và trao thêm thẩm quyền và sự linh hoạt cho họ, nhờ đó kỷ luật tài chính tổng thể sẽ được tôn trọng và tăng cường được động cơ sử dụng nguồn lực một cách hiệu quả. Mối liên kết giữa chính sách, lập kế hoạch và lập ngân sách trong MTEF biểu hiện qua sơ đồ 3.1:



Sơ đồ 3.1: Mối liên kết giữa chính sách, lập kế hoạch và lập ngân sách trong MTEF

(2) Giải pháp trong dài hạn

Tích cực chuẩn bị các điều kiện cần thiết để trong dài hạn có thể chuyển đổi phương thức soạn lập NSNN dựa vào các yếu tố đầu vào sang phương thức soạn lập NSNN dựa vào đầu ra.

Cân đối NSNN dựa vào đầu ra sẽ:

+ Giúp Chính phủ tập trung được nguồn lực công vào nơi mang lại lợi ích cao nhất cho xã hội. Bởi vì khi đó phân bổ chi tiêu NSNN sẽ được dựa vào mục đích kinh tế, kết quả đầu ra mong muốn gắn liền với các chiến lược cấp quốc gia và cấp ngành trên cơ sở phân tích chính sách trong khuôn khổ tài chính trung hạn và các khuôn khổ chi tiêu trung hạn ngành và tỉnh thay vì dựa vào các qui định cứng nhắc về tỷ lệ chi nhất định cho các lĩnh vực, các ngành được ưu tiên.

+ Góp phần cải thiện tình hình sử dụng NSNN, tăng cường hiệu quả quản lý chi tiêu công trên cơ sở minh bạch những ưu tiên, mục tiêu và thay đổi cung cách hoạt động của người quản lý. Với phương thức quản lý ngân sách theo đầu ra thì: (i) người quản lý được trao quyền tự chủ trong việc điều hành hoạt động và nâng cao tính tự chịu trách nhiệm về cung cấp các đầu ra và kết quả. Những kết quả được chi tiết hóa trong ngân sách và trong những kế hoạch tài chính có liên quan, qua đó tạo điều kiện cho những người quản lý thấy trước kết quả thực hiện và giúp cho Chính phủ so sánh được kết quả mục tiêu và kết quả thực tế; (ii) người quản lý có quyền chủ động đề ra những giải pháp để giảm bớt chi phí hoạt động và nâng cao khối lượng hoặc chất lượng đầu ra; (iii) tạo ra những đòn bẩy kinh tế khuyến khích người quản lý cải thiện và nâng cao chất lượng hoạt động.

+ Giúp cho các nhà tài trợ tin tưởng vào hệ thống quản lý tài chính của Chính phủ, qua đó khuyến khích họ ngày càng sử dụng kênh NSNN để hỗ trợ các chương trình phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia. Nhờ vậy, việc đánh giá và phân bổ nguồn lực sẽ bao quát và chính xác hơn, cân đối và phối hợp giữa nguồn lực trong nước và nguồn lực từ bên ngoài sẽ tốt hơn.

Tuy nhiên, để thực hiện được quá trình chuyển đổi này thì cần phải giải quyết nhiều vấn đề, trong đó có những vấn đề trọng tâm sau:

Thứ nhất, thay đổi quy trình chiến lược lập ngân sách để thiết lập mối quan hệ so sánh giữa đầu vào và đầu ra.

Thứ hai, thay đổi quy trình soạn lập ngân sách theo khuôn khổ chiến lược trung hạn có xác định các mục tiêu hàng năm.

Thứ ba, thiết lập khuôn khổ thông tin của phương thức soạn lập ngân sách theo đầu ra. Khuôn khổ thông tin của lập ngân sách theo đầu ra sẽ củng cố mối quan hệ giữa sự quản lý của cơ quan nhà nước và chính sách của Chính phủ bằng việc yêu cầu các cơ quan nhà nước chuẩn bị những dữ liệu cần thiết để minh họa mối liên hệ giữa các đầu ra mà họ sản xuất và những ảnh hưởng hay tác động của các đầu ra đó đến các mục tiêu mong muốn của Chính phủ, cũng như nêu bật mối quan hệ giữa các đầu ra và nguồn lực cần thiết để tạo ra các đầu ra.

Thứ tư, thay đổi hệ thống báo cáo. Các báo cáo phải chuyển tải được những nội dung chủ yếu: mục tiêu chiến lược, kết quả thực hiện, mối quan hệ tác động giữa các nhân tố đầu vào và đầu ra.

Thứ năm, cải cách hệ thống luật pháp, đơn giản hóa thủ tục hành chính, thực hiện pháp chế hồi tố để tăng cường trách nhiệm của người quản lý và xử phạt nghiêm minh những vi phạm trong quản lý chi tiêu công.

3.3.2.3. Hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách nhà nước để đảm bảo cân đối trong hệ thống ngân sách nhà nước

Để đảm bảo cân đối trong hệ thống NSNN, phân cấp quản lý NSNN trong thời gian tới cần được hoàn thiện theo các nội dung sau đây:

- Khắc phục tình trạng NSTW cân đối thay NSDP trên cơ sở tăng tính chủ động và trách nhiệm cho các địa phương

+ Trong phân định nguồn thu:

Phân chia nguồn thu liên quan trực tiếp đến khả năng tài chính của mỗi cấp ngân sách, ảnh hưởng đến tính năng động, tích cực và chủ động của địa phương trong công tác động viên nguồn thu nói riêng và cân đối ngân sách nói chung. Nếu địa phương được phân định những nguồn thu gắn liền với kết quả tăng trưởng kinh tế trên địa bàn thì cơ chế phân định nguồn thu sẽ kích thích địa phương tích cực trong nuôi dưỡng, phát triển và khai thác nguồn thu. Hiện tại cả nước có tất cả 64 tỉnh - thành, nhưng chỉ có 15 tỉnh - thành tự cân đối được ngân sách. Như vậy, số tỉnh - thành được hưởng trọn 100% nguồn thu phân chia giữa trung ương và địa phương là 49, trong trường hợp này, khái niệm “tỷ lệ điều tiết” không còn ý nghĩa. Do vậy, để tăng nguồn lực tài chính cho địa phương, khắc phục những hạn chế của cơ chế điều tiết hiện hành thì cần thiết phải xem xét giảm dần các khoản thu phân chia giữa trung ương với địa phương, chuyển thành khoản thu 100% cho địa phương phù hợp với việc nâng cao năng lực quản lý, tính trách nhiệm và minh bạch. Theo chúng tôi, Thuế thu nhập đối với cá nhân có thu nhập cao (mà tương lai sẽ được đổi thành Thuế thu nhập cá nhân) có thể là khoản thu đầu tiên nên chuyển thành khoản thu 100% của địa phương. Kiến nghị này được đưa ra dựa trên cơ sở sau: (i) thuế thu nhập đối với cá nhân có thu nhập cao ở Việt Nam được phân định là khoản thu được phân chia theo tỷ lệ giữa trung ương với địa phương với nhằm mục đích giúp Nhà nước có thể thực hiện được vai trò điều tiết thu nhập, tạo công bằng xã hội. Tuy nhiên, từ năm 1998 đến năm 2005, tỷ trọng của khoản thu này trong tổng thu thuế vẫn chỉ dừng lại ở mức 3%, nghĩa là độ co giãn thực tế của Thuế thu nhập cá nhân ở Việt Nam rất thấp (GDP năm 2005 so với 1998 có mức tăng trưởng khá). Do vậy, hiện tại và cả trong khoảng 5 – 10 năm tới, nếu không có các cải cách thích hợp thì vai trò của nó trong tái phân phối thu nhập, tạo công bằng xã hội sẽ chưa được phát huy; (ii) một khi Thuế thu nhập cá nhân được chuyển thành khoản thu 100% của địa phương thì sẽ thúc đẩy địa

phương quan tâm quản lý nguồn thu một cách chặt chẽ hơn, chú ý nhiều đến khu vực kinh doanh, tăng trưởng kinh tế để nuôi dưỡng và khai thác nguồn thu. Theo đánh giá, khả năng gia tăng nguồn thu của sắc thuế này là khả thi nếu được quản lý tốt.

Bên cạnh đó, theo đánh giá của nhiều chuyên gia quốc tế, Việt Nam vẫn thuộc nhóm các quốc gia có mức độ phân cấp thấp nhất thế giới, ở cấp 3 trong bảng 3.2. Theo phân cấp hiện nay, so với các nước trong khu vực, nguồn tự thu của cấp chính quyền địa phương Việt Nam trong tổng số nguồn thu ngân sách địa phương chiếm tỷ lệ rất thấp (xem bảng 3.3). Cấp chính quyền địa phương không có quyền quyết định về thuế. Trong bối cảnh của một nền kinh tế chuyển đổi, cần nhìn nhận một cách khách quan và xác định hướng tăng cường mức độ tự chủ của địa phương trong quá trình phân cấp ngân sách. Địa phương chỉ thật sự cân đối được ngân sách khi có quyền thay đổi thuế suất một số sắc thuế hoặc có thể tự đặt ra các sắc thuế riêng của mình. Tuy nhiên, trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, việc để địa phương tự định ra các sắc thuế của riêng mình hay thay đổi cơ cấu thuế hiện hành có thể sẽ tạo ra sự cạnh tranh về thuế giữa các địa phương, khuyến khích sự di chuyển vốn, lao động và hàng hóa giữa các địa phương có lợi về thuế, do đó sẽ làm thay đổi phân bố sản xuất và tiêu dùng, mở rộng khoảng cách giàu nghèo giữa các địa phương. Hơn nữa, hiện nay năng lực quản lý của chính quyền địa phương chưa cao, chưa đồng đều và đặc biệt hơn cơ chế giám sát còn yếu kém nên việc cho phép địa phương quyết định về các sắc thuế sẽ dẫn đến tùy tiện và làm suy yếu sự quản lý thống nhất của Nhà nước. Song không phải vì thế mà lại duy trì quá lâu việc trung ương độc quyền quyết định chính sách thuế. Điều này làm triệt tiêu tính năng động của chính quyền địa phương, tạo ra sự phụ thuộc và ỷ lại của chính quyền địa phương vào trung ương, không khuyến

khích địa phương khai thác nguồn lực tài chính và nâng cao hiệu quả quản lý nguồn lực.

Bảng 3.2: Mức độ phân cấp thu ngân sách

| Cấp | Mức độ phân cấp | Biểu hiện |
|-----|---|---|
| 1 | Địa phương tự quyết định chính sách thu | Địa phương tự quyết định ra thuế suất và diện áp thuế Chính quyền địa phương tự định ra quyết định thuế, chính quyền trung ương xác định diện áp thuế. |
| 2 | Quyền tự quyết định hạn chế | Chính quyền địa phương định ra thuế nhưng trong giới hạn chính quyền trung ương cho phép. Chia sẻ nguồn thu từ thuế, theo đó việc phân chia số thu thuế giữa địa phương và chính quyền trung ương chỉ có thể thay đổi nếu có sự đồng thuận của địa phương. |
| 3 | Không có quyền tự quyết | Chia sẻ doanh thu thuế, nhưng tỷ lệ phân chia do chính quyền trung ương định đoạt. Chính quyền trung ương quy định mức thuế và diện áp dụng thuế cho các nguồn thu địa phương. |

Nguồn: WB, [32, tr.145]

Bảng 3.3: Nguồn tự thu của chính quyền địa phương

(Tỷ lệ % trên tổng nguồn thu của các địa phương)

| Nước | Tỷ lệ % |
|-------------------|---------|
| Campuchia (2003) | < 5 |
| Trung quốc (2003) | < 5 |
| Indônêxia (2002) | 15.4 |
| Phillipin (2002) | 31.1 |
| Thailan (2002) | 10.9 |
| Việt nam (2003) | < 5 |

Nguồn: WB, [32, tr.142]

Vì vậy, trong thời gian tới cần triển khai từng bước cơ chế trao quyền tự chủ cho địa phương. Trước mắt nên áp dụng thí điểm cho phép địa phương được tự quyết định thuế suất một số loại thuế gắn với địa phương. Điều này là hợp lý, bởi

vì chính quyền địa phương nắm chắc được năng lực tài chính và nhu cầu của người nộp thuế nên có thể định ra các mức thuế phù hợp với đặc thù của địa phương. Theo đó, những địa phương có tiềm năng về một loại thuế nào đó có thể tăng thuế suất để tăng nguồn thu cho địa phương. Cơ chế này sẽ khuyến khích địa phương nuôi dưỡng và phát triển nguồn thu ngân sách địa phương.

Theo nguyên lý chung, việc trao quyền tự chủ cho địa phương nên tập trung vào một số loại thuế có đặc trưng sau đây:

- Cơ sở thuế cố định;
- Gánh nặng thuế chủ yếu chuyển giao cho những dân cư ở chính địa phương đó;
- Quản lý đơn giản; và
- Khoản thu thuế ổn định và có thể dự báo.

Dựa vào những tiêu chí trên, trong thời gian tới có thể giao quyền nhiều hơn cho địa phương về các sắc thuế như: thuế nhà đất và thuế chuyển quyền sử dụng đất. Mặc dù Luật NSNN năm 2002 đã phân định các loại thuế trên cho ngân sách địa phương hưởng 100%, song quyền định thuế suất vẫn thuộc về trung ương. Nếu chuyển quyền quyết định thuế suất các khoản thuế này cho địa phương thì vai trò của địa phương đối với các loại thuế này sẽ được nâng cao, từ chỗ không có quyền thành có quyền tự chủ. Và để kiểm soát sự chênh lệch mức thuế giữa các địa phương, chính phủ có thể đặt ra giới hạn trần về mức thuế suất. Lý lẽ biện minh cho mức trần thuế suất là giúp cho chính phủ ngăn ngừa không cho các địa phương có những hành vi thiếu minh bạch. Giải pháp chính quyền trung ương áp đặt thuế suất trần trong quá trình chuyển đổi từ tập trung hóa sang phi tập trung hóa là cần thiết vì nó cho phép chính quyền địa phương phát triển chính sách và

năng lực quản lý. Nhưng khi kinh tế phát triển hơn, khả năng quản lý của địa phương được nâng cao thì không nên kéo dài chính sách thuế suất trần. Vì khi các chính quyền địa phương điều chỉnh thuế suất đạt mức trần, thì vô hình chung địa phương mất quyền tự chủ vì họ không thể tăng thuế quá giới hạn đó. Về phía mình, các chính quyền địa phương cũng phải củng cố và phát triển năng lực của mình để có thể sử dụng hiệu quả quyền lực được giao. Giải pháp này thúc đẩy địa phương quan tâm quản lý nguồn thu một cách chặt chẽ hơn, chú ý nhiều hơn đến nuôi dưỡng và khai thác nguồn thu. Mặt khác, với giải pháp này NSTW vẫn tập trung được các nguồn thu quan trọng để tăng cường khả năng điều hòa một cách có hiệu quả, công bằng giữa các vùng trong cả nước.

+ Xác định tỷ lệ phân chia sau mỗi thời kỳ ổn định

Tỷ lệ phân chia các khoản thu điều tiết chỉ có giá trị trong thời kỳ ổn định 3 đến 5 năm, sau khoảng thời gian này phải điều chỉnh lại. Nếu sau thời kỳ ổn định, có thể do nỗ lực chủ quan hoặc lợi thế khách quan mà địa phương đã có mức thu tăng trưởng tốt thì theo cơ chế hiện hành, tỷ lệ điều tiết mà địa phương được hưởng có thể bị giảm xuống. Từ đó, sẽ không khuyến khích địa phương chủ động tìm cách nuôi dưỡng, khai thác nguồn thu lâu dài. Do vậy, việc xác định tỷ lệ phân chia sau mỗi thời kỳ ổn định nên gắn kết với cơ sở chịu thuế, gắn với số lượng và chất lượng kinh tế trên địa bàn theo hướng khuyến khích các địa phương chủ động nuôi dưỡng và khai thác nguồn thu mà vẫn đảm bảo tăng trưởng kinh tế.

+ Hoàn thiện cơ chế bổ sung cân đối ngân sách

Bổ sung cân đối ngân sách chỉ nên là giải pháp cuối cùng. Nghĩa là địa phương đã nỗ lực trong khai thác nguồn thu, nhiệm vụ và nhu cầu chi cũng đã ở mức không thể cắt giảm và tiết kiệm hơn được nữa, nhưng vẫn không thể tự cân đối được. Theo đó, cần thực hiện nguyên tắc không bổ sung để cân đối toàn bộ

thiếu hụt của NSDP, thay vào đó sẽ để lại một phần thiếu hụt mà địa phương cần tự bù đắp để tăng cường tính trách nhiệm của địa phương. Nói cách khác, NSTW chỉ trợ cấp bổ sung cân đối cho NSDP, không nên cấp toàn bộ số thiếu hụt. Xuất phát từ lý thuyết quản trị và theo kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới, mức trợ cấp này nên ở vào khoảng 80% đến 90% số thiếu hụt. Cụ thể con số này là bao nhiêu cần xác định căn cứ theo vùng ngân sách khác nhau. Theo Luật NSNN hiện hành, Việt Nam có 4 vùng ngân sách khác nhau: Đô thị; Đồng bằng; Núi thấp – Vùng sâu; Núi cao – Hải đảo. Tỷ lệ trợ cấp sau khi được xác định cũng nên được giữ ổn định trong khoảng thời gian phù hợp với thời kỳ ổn định ngân sách. Phần còn lại (10 – 20% mức thiếu hụt) các địa phương phải tự cân đối trên cơ sở nỗ lực để nuôi dưỡng khai thác nguồn thu hoặc thông qua vay nợ. Như vậy, giải pháp này sẽ tạo sức ép buộc chính quyền địa phương nâng cao năng lực quản lý, nỗ lực để cải thiện tình hình kinh tế trên địa bàn. Bởi vì có như vậy việc vay nợ công chúng và khai thác nguồn thu bù đắp thiếu hụt NSDP mới khả thi. Cũng xin được nói thêm rằng, địa phương càng có quyền tự chủ thì tính đa dạng của các giải pháp tìm nguồn bù đắp thiếu hụt NSDP càng phong phú. Nghĩa là, giải pháp này cần được thực hiện phối hợp với giải pháp thí điểm trao quyền tự quyết chính sách thu mà chúng tôi đã đề cập ở trên.

Mặt khác, như chúng tôi cũng đã đề cập, giải pháp căn cơ để tăng thu là tăng trưởng kinh tế ổn định, bền vững. Thực tế thì đa số các địa phương trong 49 địa phương không tự cân đối được ngân sách có tình trạng kinh tế yếu kém. Do vậy, trong thời gian tới nên tăng cường thực hiện bổ sung theo mục tiêu nhằm hỗ trợ các địa phương trong việc củng cố cơ sở hạ tầng, tạo đà cho tăng trưởng kinh tế của các địa phương nghèo. Có như vậy thì những giải pháp về tăng quyền tự quyết, nỗ lực trong bù đắp thiếu hụt của địa phương mới khả thi, bài toán cân đối

NSDP mới thoát khỏi vòng luẩn quẩn. Tuy nhiên, bổ sung mục tiêu cho địa phương về đầu tư phát triển cần được nghiên cứu một cách tổng thể trong cả thời kỳ ổn định ngân sách, hướng theo việc xây dựng ngân sách trung hạn và tăng cường giám sát để tránh tình trạng “xin – cho”. Về trình tự ưu tiên, thì trước hết nên ưu tiên bổ sung ngân sách theo mục tiêu cho các địa phương có điều kiện kinh tế – xã hội khó khăn, chậm phát triển. Tiếp đến là hỗ trợ cho mục tiêu phát triển hoặc bổ sung để thực hiện các chương trình mục tiêu quan trọng; đồng thời, cũng phải chú trọng đúng mực đến những địa phương nằm trong vùng động lực phát triển kinh tế. Mặt khác, cũng phải lưu ý đến yếu tố thuận lợi khách quan và lợi ích nghiêm nhiên được hưởng từ cơ sở hạ tầng được xây dựng bằng nguồn vốn của NSTW trên địa bàn của địa phương. Cần bỏ hẳn phương pháp bổ sung giải quyết nợ đọng XDCB cho các địa phương như thời gian qua. Bổ sung giải quyết nợ đọng XDCB vừa làm cho địa phương thiếu chủ động, vì cuối năm Trung ương mới thông báo số bổ sung, lại vừa làm cho quản lý NSNN manh mún, thiếu hệ thống và kém minh bạch, thiếu khách quan. Thực hiện cơ chế bổ sung có mục tiêu như vậy sẽ tạo cơ sở cho địa phương chủ động trong cân đối ngân sách cấp mình, vừa khắc phục được những hạn chế của cơ chế hiện hành, làm cho cơ chế bổ sung có mục tiêu trở nên minh bạch và khách quan hơn, quản lý NSNN có tính hệ thống hơn.

+ Vay nợ của địa phương và tính bền vững tài khóa

Với giải pháp NSTW không bổ sung toàn bộ thiếu hụt, mà chỉ trợ cấp một phần cho NSDP, thì vay nợ của chính quyền địa phương là công cụ hiệu quả để địa phương bù đắp phần thiếu hụt nhằm cân đối NSDP. Hơn thế nữa, nếu có cơ cấu vay nợ tốt, các địa phương có thể cải thiện cả hiệu quả kinh tế và cả sự công bằng qua các thế hệ. Vấn đề quan trọng để các khoản vay của địa phương được sử

dụng hiệu quả là phải quản lý ngân sách chặt chẽ. Điều này sẽ ngăn chặn tình trạng các chính quyền địa phương chuyển trách nhiệm của mình cho chính quyền trung ương, bằng cách chuyển dịch vụ nợ lên cấp trên hay bằng cách trì hoãn chi tiêu.

Trong thời gian tới, để kiểm soát hành vi vay nợ của địa phương, Chính phủ cần ban hành những quy định về vay nợ của địa phương một cách hợp lý, minh bạch với những nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, thay vì áp dụng chung tỷ lệ trần 30% cho mọi địa phương như hiện tại (ngoại trừ TP.HCM và Hà Nội), việc khống chế hạn mức vay nợ của địa phương cần dựa trên cơ sở đánh giá hệ số tín nhiệm của từng địa phương trong lĩnh vực tài chính công. Có thể nêu ra các tiêu chí làm thước đo uy tín vay nợ địa phương như sau:

- Mức độ tự chủ về thu và độ ổn định cân đối thu chi ngân sách địa phương.
- Năng lực quản lý và mức độ sẵn sàng thanh toán nợ đúng hạn, gồm gốc và lãi.
- Mức độ chuyển giao nguồn lực giữa trung ương và địa phương.
- Gánh nặng nợ của địa phương và nghĩa vụ nợ bất thường.
- Năng lực giám sát của Hội đồng nhân dân địa phương.

Đi đôi với nội dung kiến nghị này là cần phát triển ngành định mức tín nhiệm tại Việt Nam trên cơ sở tranh thủ sự hỗ trợ của Ngân hàng phát triển Châu Á, Hiệp hội các tổ chức định mức tín nhiệm tại Châu Á, vì thời gian qua các tổ chức này rất quan tâm đến việc phát triển ngành định mức tín nhiệm trong khu

vực. Các tổ chức định mức tín nhiệm sẽ giúp các nhà đầu tư bằng cách xếp hạng hệ số tín nhiệm và nguy cơ vỡ nợ của các chính quyền địa phương.

Thứ hai, chính phủ cần xây dựng hệ thống cảnh báo nợ sớm đối với chính quyền địa phương. Hệ thống đó bao gồm các chỉ tiêu tổng hợp phản ánh cả rủi ro tài khóa lẫn vị thế tài khóa của chính quyền địa phương như: thông tin về các khoản nợ của địa phương; mức độ tiếp cận thị trường và rủi ro đáo nợ; nguy cơ xảy ra nghĩa vụ nợ bất thường công khai và các nghĩa vụ nợ dự phòng khác. Để giảm thiểu nguy cơ xảy ra nghĩa vụ nợ bất thường công khai và các nghĩa vụ nợ dự phòng khác thì cần có những qui định nhằm hạn chế tối đa việc các chính quyền địa phương thực hiện bảo lãnh các khoản nợ phát sinh trên địa bàn cho các chủ thể khác.

Thứ ba, giảm thiểu và đi đến loại bỏ việc chính quyền địa phương dựa vào các quỹ và các định chế tài chính Nhà nước để vay nợ. Thay vào đó, việc vay nợ của chính quyền địa phương cần dựa trên cơ sở phát triển thị trường trái phiếu địa phương và thị trường trái phiếu vùng. Chính nội dung này sẽ buộc chính quyền địa phương phải tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm trong phân bổ và sử dụng vốn vay, và phải chịu sự giám sát chặt chẽ từ công chúng. Tuy nhiên, vay nợ dựa vào thị trường đòi hỏi một khung pháp lý để giám sát về yêu cầu công khai hóa, ban hành hướng dẫn về việc vay nợ, xử lý và trả nợ, bảo đảm ngăn chặn nguy cơ dịch vụ công bị gián đoạn và các biện pháp để đề phòng động cơ lợi dụng bảo lãnh, cố ý làm liều.

- Xóa bỏ hoàn toàn cơ chế để lại nguồn thu cho những địa phương và đơn vị có điều kiện đặc thù

Quản lý NSNN cần phải tuân thủ nhiều nguyên tắc, trong đó có nguyên tắc “minh bạch”, “toàn diện” và nguyên tắc “thống nhất”. Các nguyên tắc này đòi

hỏi toàn bộ nguồn thu thuộc về ngân sách phải được hạch toán đầy đủ vào NSNN, không được ghi thu- ghi chi, chỉ định trước nguồn thu nào dùng vào việc gì. Để lại nguồn thu cho một số địa phương, đơn vị có nguồn thu và điều kiện đặc thù đã vi phạm các nguyên tắc nói trên, gây nên tình trạng chia cắt ngân sách, quản lý ngân sách manh mún, không tuân thủ cơ chế kiểm soát chung đối với mọi nguồn thu – chi NSNN. Cơ sở pháp lý để hình thành cơ chế để lại nguồn thu là các văn bản dưới luật (Quyết định của Thủ tướng, Thông báo của văn phòng chính phủ...) nên về mặt pháp lý điều này đã vi phạm luật NSNN.

- Tăng cường trách nhiệm giải trình, tính minh bạch và năng lực quản lý của địa phương

Các địa phương có quyền tự chủ hơn trong quản lý và cân đối NSNN sẽ cho phép địa phương quản lý ngân sách được giao phù hợp với sự đa dạng và khác biệt giữa thành thị và nông thôn, giữa miền núi và đồng bằng, giữa địa phương này và địa phương khác. Song, đi đôi với những ích lợi trên cũng có thể đưa đến rủi ro là làm giảm sự đảm bảo rằng chính sách của trung ương sẽ được thực hiện như mong muốn ở cấp huyện và xã. Chẳng hạn, nếu HĐND và Chính quyền tỉnh quyết định giữ lại những nguồn thu do họ quản lý và chuyển giao nhiều nhiệm vụ chi quan trọng cho huyện và xã thì các mục tiêu của Nhà nước về bình đẳng theo vùng địa lý và giảm nghèo có thể sẽ bị ảnh hưởng; sự lệ thuộc của huyện và xã vào số bổ sung cân đối của tỉnh cũng sẽ tăng lên. Bởi thế, cần giám sát và đánh giá tác động của việc không qui định cụ thể nguồn thu và nhiệm vụ chi cho cấp huyện và cấp xã (mà để cho HĐND cấp tỉnh quyết định) đến việc thực hiện mục tiêu nâng cao hiệu quả chung trong cân đối NSNN như thế nào, nó mang lại lợi ích hay bất cập cho các cấp ngân sách dưới tỉnh? Tùy vào kết quả phát hiện được trong quá trình tiến hành đánh giá, sẽ đưa ra các yêu cầu phân cấp rõ ràng hơn

cũng như những biện pháp cụ thể để tăng cường trách nhiệm giải trình, tính minh bạch và năng lực quản lý của địa phương, đặc biệt là cấp tỉnh. Muốn vậy, ngoài hệ thống giải trình theo chiều dọc, cần phải phát triển hệ thống giải trình theo chiều ngang (với Hội đồng nhân dân và người dân sở tại). Để tăng trách nhiệm giải trình theo chiều ngang, lại cần phải đảm bảo tính toàn diện và minh bạch của ngân sách các cấp. Dự toán và quyết toán ngân sách các cấp cần được đăng tải một cách kịp thời, rộng rãi trên báo chí và các phương tiện truyền thông khác để người dân có thể tiếp cận, tham gia phản biện về các quyết định ngân sách. Qua đó đảm bảo rằng các quan chức chính quyền phải chịu trách nhiệm và quan trọng hơn là cung cấp được hàng hóa, dịch vụ công phù hợp với nhu cầu của người dân.

- Tổ chức hệ thống NSNN không mang tính chất lồng ghép

Trong tương lai dài hạn, khi mà trách nhiệm giải trình, tính minh bạch và năng lực quản lý của địa phương đã được tăng cường, thì cần xem xét từ bỏ mô hình NSNN lồng ghép để giảm bớt sự chồng chéo, trùng lặp trong quản lý và cân đối NSNN. Lúc này, có thể cho phép giao các nhiệm vụ thu, chi cụ thể ở các cấp mà không cần có sự tương xứng ở cùng một cấp nhằm phù hợp với năng lực quản lý khác nhau của từng cấp trên cơ sở căn cứ vào các tiêu thức:

+ Hiệu quả kinh tế:

Nghĩa là, các chức năng, nhiệm vụ giao cho các cấp chính quyền:

- Phải đủ lớn để đạt hiệu quả kinh tế theo quy mô và đủ nhỏ để không làm mất hiệu quả kinh tế.
- Để các cấp chính quyền có thể cung cấp các dịch vụ với giá cả và chất lượng chấp nhận được.

- Phải đảm bảo có thể điều chỉnh chính sách giá đối với các dịch vụ khi cần thiết.

+ Công bằng về tài chính:

Các chức năng, nhiệm vụ giao cho các cấp chính quyền:

- Phải đủ lớn để có thể tạo ra lợi ích trong quá trình thực thi chức năng, nhiệm vụ hoặc có thể bù đắp cho các khu vực khác khi có những yếu tố ngoại ứng.
- Trên cơ sở các cấp chính quyền có đủ tiềm lực tài chính để trang trải cho nhiệm vụ cung cấp dịch vụ và có thể giúp thực hiện các biện pháp để đạt được sự công bằng về tài chính giữa các cấp chính quyền trong quá trình thực thi chức năng, nhiệm vụ.

+ Trách nhiệm về chính trị:

Các chức năng, nhiệm vụ giao cho các cấp chính quyền:

- Đảm bảo cho các cấp chính quyền dễ tiếp cận, có thể kiểm soát và có trách nhiệm đối với người dân trong quá trình thực hiện nhiệm vụ.
- Phải tạo cơ hội và điều kiện để người dân có thể tham gia một cách năng động và hiệu quả vào công việc của chính quyền.

+ Hiệu lực hành chính quản lý:

Các chức năng, nhiệm vụ giao cho các cấp chính quyền:

- Phải đảm bảo để mỗi cấp có trách nhiệm trong việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ khác nhau và có thể dung hoà được các xung đột về lợi ích.

- Có thể bao phủ các khu vực địa lý để thực hiện chức năng, nhiệm vụ có hiệu quả.
- Phải khẳng định rõ ràng mục tiêu và phương thức thực thi nhiệm vụ trong việc cung cấp các dịch vụ và định kỳ đánh giá các mục tiêu đã đặt ra dựa trên các tiêu chuẩn thực hiện.
- Góp phần thúc đẩy sự hợp tác để giảm bớt xung đột về quyền lợi và nghĩa vụ giữa các địa phương.
- Đảm bảo cấp đó có đủ năng lực pháp lý để thực hiện chức năng và nhiệm vụ trong khuôn khổ quyền hạn đã định.

3.3.2.4. Hoàn thiện cách thức đo lường bội chi và biện pháp bù đắp bội chi ngân sách nhà nước

3.3.2.4.1. Hoàn thiện cách thức đo lường bội chi

Xuất phát từ cơ sở lý luận kết hợp với phân phân tích thực trạng đo lường bội chi NSNN Việt Nam thời gian qua, theo chúng tôi trong thời gian tới đo lường mức bội chi NSNN Việt Nam cần có sự phù hợp nhất định với thông lệ quốc tế và bối cảnh thực tế của Việt Nam.

- Về phạm vi, phù hợp với qui định địa phương được phép vay nợ thì bội chi NSNN phải bao gồm cả mức bội chi NSTW và bội chi NSDP. Và cần bảo đảm tính toàn diện và đầy đủ khi xác định phạm vi NSNN. NSNN phải bao phủ toàn bộ hoạt động thu, chi tiền tệ của các cấp chính quyền. Ngoài những nội dung hiện tại, NSNN cần bao gồm tất cả các khoản phí và đóng góp của người dân (kể cả viện phí và học phí, các khoản phí để lại cho cơ quan Thuế và Hải quan), các khoản cấp vốn bổ sung cho các NHTM quốc doanh, ước tính càng chi tiết về các nghĩa vụ nợ dự phòng có thể phát sinh càng tốt. Đối với nguồn ODA, cơ sở

có tính thuyết phục cao nhất để các nhà tài trợ tin tưởng khi sử dụng kênh NSNN trong tài trợ vẫn là nâng cao năng lực quản lý và điều hành của Chính phủ, đảm bảo tính minh bạch và hiệu quả trong quản lý và cân đối NSNN. Giải pháp này một mặt sẽ giúp đánh giá đúng qui mô nguồn lực, tạo sự phối hợp tốt giữa nguồn lực trong nước với nguồn lực huy động từ bên ngoài, từ đó có thể tính toán phân bổ và sử dụng nguồn lực hợp lý nhất. Mặt khác, đảm bảo tính chính xác khi xác định tỷ lệ bội chi NSNN.

- Về nội dung kinh tế, bội chi NSNN = Thu NSNN trong cân đối – Chi NSNN trong cân đối. Vì vậy, Luật nên qui định rõ thu trong cân đối NSNN bao gồm những khoản thu nào, chi trong cân đối NSNN bao gồm những khoản chi nào, và những khoản nào là thu bù đắp bội chi. Qui định này cần có sự tương đồng nhất định với thông lệ quốc tế và phù hợp với bối cảnh thực tế của Việt Nam. Theo nghĩa đó, cân đối NSNN phải hướng đến đạt được tính bền vững để qua đó ổn định kinh tế vĩ mô, đối phó với những bất ổn trong bối cảnh hội nhập và toàn cầu hóa nền kinh tế. Do đó:

+ Mặc dù theo thông lệ quốc tế viện trợ không hoàn lại là khoản thu trong cân đối, song đây là những khoản thu thường không có kế hoạch chắc chắn, không ổn định. Mặt khác, kinh tế xã hội Việt Nam càng ngày càng phát triển, nguồn viện trợ không hoàn lại sẽ giảm dần theo thời gian. Từ đó, để tạo sự chủ động trong cân đối NSNN nhằm đạt được sự bền vững tài khóa, theo chúng tôi thời gian tới không nên coi viện trợ không hoàn lại là khoản thu trong cân đối mà nên coi là một khoản bù đắp bội chi NSNN. Chính IMF cũng từng 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.

+ Luật NSNN 2002 đã qui định rõ vay nợ (trong và ngoài nước) là nguồn bù đắp bội chi. Song, không phải tất cả số phát hành nợ mới đều dùng để bù đắp bội chi mà một phần trong đó dùng để trả nợ gốc đáo hạn. Do vậy, khoản thật sử dụng để bù đắp bội chi là khoản vay thuần (vay thuần = vay mới – trả nợ cũ).

Dựa trên lập luận đó, theo chúng tôi:

+ Thu NSNN trong cân đối bao gồm:

- Thuế, phí và lệ phí;
- Các khoản thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước;
- Các khoản đóng góp tự nguyện của các tổ chức và cá nhân;
- Các khoản thu không mang tính hoàn trả khác theo qui định của pháp luật.

+ Chi NSNN trong cân đối bao gồm:

- Chi đầu tư phát triển;
- Chi thường xuyên (bao gồm cả chi trả lãi tiền vay);
- Các khoản chi khác được đảm bảo bằng nguồn thu NSNN trong cân đối theo qui định của pháp luật.

+ Các khoản thu bù đắp bội chi:

- Các khoản viện trợ không hoàn lại;
- Vay nợ thuần (trong và ngoài nước);
- Lấy từ quỹ dự trữ.

+ Ngoài ra, để đánh giá đúng qui mô nguồn lực, tạo điều kiện phối hợp cân đối giữa nguồn lực trong và ngoài nước, tăng cường khả năng giám sát của Quốc

hội, báo cáo NSNN hàng năm cũng cần phản ánh những khoản thu, chi ngoài cân đối NSNN nhưng được quản lý qua NSNN, như: các khoản vay về cho vay lại và các khoản ghi thu - ghi chi khác.

- Về thời gian ghi nhận thu, chi NSNN: Để đảm bảo yêu cầu chính xác, phản ánh đúng bản chất của nghiệp vụ kinh tế phát sinh, cần phải xây dựng hệ thống kế toán Chính phủ theo qui tắc kế toán dồn tích thay cho qui tắc kế toán đang áp dụng. Có như vậy, số liệu về cân đối NSNN nói chung và bội chi NSNN nói riêng mới có tính xác thực. Lúc này, công tác kế toán sẽ phản ánh đúng thực chất trạng thái cân đối NSNN. Qua đó, cung cấp cho Chính phủ và Bộ Tài chính đầy đủ thông tin liên quan đến thu, chi NSNN trong hiện tại và tương lai, cho chúng ta biết nghĩa vụ nợ thực chất của Chính phủ. Kết quả là cân đối NSNN có sự chủ động trên cơ sở tiên liệu được những nhân tố tác động đến thu chi NSNN trong tương lai.

3.3.2.4.2. Hoàn thiện hoạt động vay nợ trong và ngoài nước để bù đắp bội chi ngân sách nhà nước

- Vay trong nước

+ Để phù hợp với cơ chế chỉ bội chi cho đầu tư phát triển, cần giảm phát hành các loại trái phiếu Chính phủ kỳ hạn 1 năm và 2 năm, thay vào đó phát hành trái phiếu Chính phủ với thời hạn 5 năm, 10 năm, 20 năm.

+ Củng cố và phát triển thị trường trái phiếu chính phủ và thị trường trái phiếu chính quyền địa phương cũng như thị trường trái phiếu doanh nghiệp được Chính phủ bảo lãnh theo hướng nâng cao tính thanh khoản của thị trường. Cần mở cửa thị trường trái phiếu, khuyến khích thu hút các nhà đầu tư nước ngoài đầu tư vào lĩnh vực trái phiếu; phát triển các loại chứng khoán phái sinh có nguồn gốc từ trái phiếu và hoàn thiện hệ thống thuế thu nhập đánh vào thu nhập từ trái

phiếu. Điều này một mặt làm giảm thiểu rủi ro và chi phí trong quản lý nợ công trung và dài hạn. Nhờ đó, Chính phủ sẽ linh hoạt hơn trong việc cân đối giữa nhu cầu vay nợ để bù đắp bội chi và chi phí dịch vụ nợ. Mặt khác, giúp cải thiện hiệu quả phối hợp giữa chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ trong tài trợ bội chi NSNN trên cơ sở tuân thủ nghiêm ngặt quy định của luật, tuân thủ cơ chế quan hệ giữa con nợ và chủ nợ theo đúng qui luật thị trường.

+ Triệt để tôn trọng nguyên tắc những khoản tạm ứng từ NHNN để bù đắp sự mất cân đối tạm thời của NSNN cần phải được hoàn trả lại trong năm tài chính. Có như vậy mới không gây khó khăn cho NHNN trong việc điều hành chính sách tiền tệ.

- Vay nước ngoài

Vay nợ nước ngoài để bù đắp bội chi NSNN được thực hiện qua các khoản vay ưu đãi. Do vậy, để tăng tính chủ động trong cân đối NSNN, cần đẩy nhanh tiến độ giải ngân vốn ODA trên cơ sở: (i) đẩy mạnh tiến trình làm hài hòa thủ tục tiếp nhận và thực hiện chương trình, dự án ODA giữa Việt Nam và các nhà tài trợ; (ii) tạo sự tương thích giữa ký kết hiệp định vay nợ và chuẩn bị nguồn lực cho yêu cầu vốn đối ứng (ii) giải quyết các vướng mắc trong giải phóng mặt bằng và tái định cư; (iii) nâng cao năng lực quản lý, kiện toàn hệ thống theo dõi và đánh giá dự án từ các Bộ, ngành trung ương tới địa phương.

- Tương quan giữa vay trong nước và vay nước ngoài trong bù đắp bội chi

Như chúng tôi đã phân tích trong phần thực trạng ở chương 2, thời gian qua bù đắp bội chi NSNN Việt Nam bằng vay nợ trong nước chiếm khoảng 80%, 20% còn lại là vay nước ngoài. Lợi ích của cơ cấu này là giảm sự lệ thuộc, thực hiện được chủ trương phát triển chủ yếu dựa vào nội lực của Việt Nam. Song chi phí

cho cơ cấu này là chi phí trả lãi ngày càng chiếm tỷ trọng cao trong chi thường xuyên. Do vậy, theo chúng tôi, cần phải có các nghiên cứu định lượng để xác định tương quan giữa vay nợ trong nước và nước ngoài trong bù đắp bội chi sao cho lợi ích tổng thể đạt được là cao nhất.

3.3.2.5. Hoàn thiện chính sách quản lý nợ công để cân đối ngân sách nhà nước bền vững

- Về mặt pháp lý và khuôn khổ thể chế

Khung pháp lý và khuôn khổ thể chế quản lý nợ công nên được hoàn thiện theo hướng :

- Phân định rõ ràng trách nhiệm của các cơ quan quản lý nợ và cơ chế phối hợp giữa các cơ quan này.
- Xác định rõ khái niệm nợ công và các thông số về ký kết vay nợ, bảo lãnh và chi trả nợ.
- Quy định rõ về vấn đề công khai thông tin nợ; kiểm soát và đánh giá năng lực hoạt động của cơ quan quản lý nợ công.

Theo đó, trong trung hạn cần thành lập Văn Phòng Quản Lý Nợ trên cơ sở tách hoạt động quản lý nợ từ ba cơ quan: Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước và Bộ Kế hoạch - Đầu tư tập hợp lại. Về mặt tổ chức, để Văn Phòng Quản Lý Nợ độc lập hay trực thuộc Bộ Tài chính cũng là vấn đề cần phải cân nhắc. Đi đôi với kiến nghị này là cần xác lập rõ vai trò của Quốc hội đối với Văn phòng quản lý nợ nhằm gia tăng khả năng giám sát, đảm bảo tính minh bạch. Văn Phòng Quản Lý Nợ là cơ quan chịu trách nhiệm trong việc hoạch định chiến lược và chính sách quản lý nợ công và nợ quốc gia; điều phối và giám sát toàn bộ nợ công; đánh giá, so sánh khả năng vay và trả nợ nước ngoài kết hợp với các cân đối vĩ mô và chính sách phát triển kinh tế – xã hội của Nhà nước; đánh giá kết quả của các dự án sử dụng nguồn nợ công. Trách

nhiệm trong hoạt động quản lý nợ của Văn Phòng Quản Lý Nợ cần được chia làm hai bộ phận – bộ phận giao dịch và bộ phận thanh toán và lưu giữ thông tin – với chức năng và nhiệm vụ riêng biệt, các đường báo cáo riêng biệt. Bộ phận giao dịch chịu trách nhiệm thực hiện các giao dịch trên thị trường tài chính. Bộ phận thanh toán và lưu giữ thông tin lo việc thanh toán các giao dịch và lưu giữ thông tin tài chính. Cũng có thể có thêm bộ phận trung gian hay bộ phận quản lý rủi ro được lập ra để thực hiện phân tích rủi ro và giám sát các báo cáo rủi ro liên quan đến danh mục nợ, và để đánh giá hoạt động của các nhà quản lý nợ theo bảng điểm chuẩn. Cần phải đảm bảo rằng, người thực hiện một giao dịch thị trường và người chịu trách nhiệm nhập dữ liệu giao dịch đó vào hệ thống thông tin kế toán phải là hai chủ thể khác nhau. Sự tách biệt này sẽ giúp nâng cao tính độc lập của những người lập và giám sát khuôn khổ quản lý rủi ro, và đánh giá hoạt động của những người chịu trách nhiệm thực hiện các giao dịch thị trường. Nói cách khác, cách tổ chức nội bộ như vậy tạo điều kiện để các bộ phận kiểm tra chéo lẫn nhau, nâng cao hiệu quả quản lý nợ công.

- Cải thiện tính minh bạch

+ Hoàn thiện hệ thống thông tin trong quản lý nợ công và nợ quốc gia. Điều này không chỉ giúp để có được dữ liệu về nợ và để đảm bảo thanh toán nợ đúng hạn, mà còn nhằm cải thiện chất lượng báo cáo và nâng cao tính minh bạch trong quản lý nợ công.

+ Bức tranh nợ Chính phủ sẽ hoàn chỉnh hơn nếu có tính đến nợ của chính quyền địa phương, các loại trái phiếu đặc biệt để huy động nguồn tái cấp vốn cho các NHTMQD, những ước tính chi tiết về nghĩa vụ nợ dự phòng của Chính phủ từ những khoản cho vay lại, trái phiếu của Quỹ hỗ trợ phát triển (nay là Ngân hàng phát triển), và các nghĩa vụ nợ dự phòng khác. Nghĩa là, cần phải phản ánh tất cả

các nghĩa vụ nợ của Nhà nước vào NSNN, tuyệt đối không phát hành trái phiếu Chính phủ ngoài dự toán.

+ Công bố nợ công rộng rãi trên các website của chính phủ và các bộ chuyên ngành. Đồng thời xuất bản báo cáo thường niên về quản lý nợ có sự xác nhận của cơ quan kiểm toán để đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm.

- Chiến lược quản lý nợ và khuôn khổ quản lý rủi ro

+ Cần xác lập mục tiêu quản lý nợ công với bốn nội dung:

- Đảm bảo nguồn lực tài trợ nhu cầu vốn của chính phủ.
- Giảm thiểu chi phí vay nợ.
- Kiểm soát rủi ro ở mức chấp nhận được.
- Hỗ trợ phát triển thị trường tài chính trong nước.

Cùng một lúc để đạt được cả 4 nội dung này là rất khó, tuy nhiên do yêu cầu của xu thế hội nhập và sức ép của tiến trình tự do hoá tài chính, Việt Nam cần phải nỗ lực nhiều hơn về chính sách để thực hiện cả 4 mục tiêu nói trên trong sự phối hợp và dung hòa tối ưu.

+ Xác định tổng hạn mức nợ, các chỉ số về nợ công và nợ nước ngoài phục vụ cho công tác xây dựng chiến lược nợ công và nợ quốc gia. Chính phủ cần phải dự tính tổng số nợ nước ngoài của khu vực tư không được bảo lãnh, và dự phòng để đối phó với những nghĩa vụ nợ bất thường. Vì trên thực tế, một cách gián tiếp và ngầm định, Chính phủ phải chịu trách nhiệm đối với sự vay mượn nợ của khu vực tư bởi vì sự vỡ nợ sẽ ảnh hưởng đến thứ tự xếp hạng tín nhiệm của quốc gia. Hiện tại Ngân Hàng Nhà Nước Việt Nam đang được giao trách nhiệm quản lý nhà nước về vay và trả nợ nước ngoài của doanh nghiệp, tổ chức thuộc khu vực công; giám sát việc vay, trả nợ nước ngoài của khu vực tư nhân; hướng dẫn và kiểm tra

việc bảo lãnh vay nước ngoài của NHTM và các tổ chức khác được phép cấp bảo lãnh vay nước ngoài theo pháp luật hiện hành. Do vậy, trong thời gian chưa thành lập Văn phòng quản lý nợ độc lập, Ngân Hàng Nhà Nước Việt Nam cần phải nâng cao năng lực quản lý của mình, kiểm soát tốt hoạt động tín dụng của các ngân hàng trung gian. Đây là một trong những biện pháp phòng ngừa rủi ro từ xa trong quản lý nợ công. Và cũng có nghĩa là, phòng ngừa rủi ro từ xa để có thể đạt được cân đối NSNN bền vững trong dài hạn.

+ Thay đổi tiêu chuẩn xác định kỳ hạn nợ theo quan điểm của BIS (Ngân hàng thanh toán quốc tế). Cụ thể: nợ ngắn hạn là những khoản nợ có kỳ hạn thanh toán còn lại dưới 1 năm. Nợ trung dài hạn là những khoản nợ có thời hạn thanh toán còn lại từ 1 năm trở lên. Vấn đề lựa chọn tiêu chuẩn phân loại nợ (đặc biệt là nợ nước ngoài) theo kỳ hạn có ảnh hưởng rất lớn đến chính sách quản lý nợ của quốc gia nói chung, chính sách quản lý nợ công và nợ nước ngoài ngắn hạn nói riêng. Lựa chọn tiêu chuẩn xác định kỳ hạn nợ như Ngân hàng thanh toán quốc tế sẽ giúp giảm thiểu được rủi ro chuyển hạn và rủi ro thanh khoản, góp phần nâng cao hệ số tín nhiệm quốc gia và hạn chế được các cuộc khủng hoảng nợ.

+ Chính phủ chỉ nên cấp bảo lãnh vay vốn nước ngoài đối với những dự án đầu tư quan trọng, tổng vốn đầu tư lớn và phải nằm trong quy hoạch, nằm trong cân đối tổng thể của nền kinh tế và trong giới hạn an toàn của tổng hạn mức nợ. Theo thời gian, nên giảm dần các khoản nợ ngầm định, bất thường và minh bạch hoá trách nhiệm của Chính phủ nhằm tạo sự phối hợp nhịp nhàng về trách nhiệm giữa khu vực công và khu vực tư trên cơ sở cải cách hoạt động của các DNNN (xem phụ lục 28).

+ Cần có kế hoạch để trong dài hạn có thể áp dụng mô hình ALM (mô hình quản lý nợ – tài sản) trong quản lý nợ công. Với mô hình ALM, cân đối NSNN sẽ được đặt trong sự phối hợp, tương tác giữa chính sách thu, chi, vay nợ và quản lý nợ công nhằm đạt được các mục tiêu tổng thể của chính sách tài khóa. Thật vậy, ALM là mô hình ứng dụng cách thức quản lý vốn và rủi ro tài chính của doanh nghiệp để

thiết lập bảng cân đối quốc gia, qua đó cho phép chính phủ tối đa hóa tiềm năng hệ thống phòng chống rủi ro và cung cấp nền tảng đánh giá sự đánh đổi giữa chi phí và rủi ro trên phương diện tổng thể. Hay nói khác hơn, ALM là một tiến trình thiết lập, thực hiện, giám sát và điều chỉnh chiến lược quản lý tài sản và nợ để đạt được mục tiêu quản lý nợ trong giới hạn rủi ro nhất định.

Có thể phác thảo tài sản và nợ hình thành bảng cân đối của chính phủ như sau:

| TÀI SẢN | NỢ PHẢI TRẢ |
|--|--|
| <p>1. Tài sản tài chính</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tiền mặt và tiền gửi. - Các khoản tạm ứng. - Các khoản đầu tư, cho vay và phải thu khác . - Các khoản góp vốn. - Tài sản tài chính khác. <p>2. Tài sản phi tài chính</p> <ul style="list-style-type: none"> - Đất. - Nhà cửa. - Cơ sở hạ tầng. - Tài sản vật kiến trúc. - Tài sản khác. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Nghĩa vụ chi trả trực tiếp công khai 2. Nghĩa vụ chi trả bất thường công khai 3. Nghĩa vụ chi trả trực tiếp ngầm định 4. Nghĩa vụ chi trả bất thường ngầm định |
| <p>Giá trị thuần = Tổng tài sản – tổng nợ phải trả.</p> | |

Bên nợ của bảng cân đối phản ánh các nghĩa vụ chi theo dự toán và các nghĩa vụ nợ khác của chính phủ. Các nghĩa vụ đó được đảm bảo bằng tài sản là nguồn thu thuế và các nguồn lực khác tập trung được (tồn tại dưới dạng tiền mặt và tiền gửi, các khoản phải thu), các loại chứng khoán mà nhà nước đang sở hữu, các khoản đầu tư vào doanh nghiệp nhà nước, các khoản góp vốn, các khoản tạm ứng, các khoản mà nhà nước cho các chủ thể khác vay, đất đai, các công trình cơ sở hạ tầng, ... Những hoạt động khác nhau này của chính phủ luôn phải hướng vào đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội của quốc gia. Tuy nhiên trong tiến trình này, chính phủ cũng phải gánh chịu những rủi ro tín dụng và tài chính

liên quan đến cả 2 bên của bảng cân đối (tài sản và nợ). Phương pháp ALM hàm chứa một ý nghĩa phân tích quan trọng là: rủi ro sẽ giảm thiểu khi những đặc tính rủi ro của khoản nợ phù hợp với nguồn thu thuế và các dòng thu nhập khác trong tương lai trừ đi những khoản chi của chính phủ trong tương lai. ALM cung cấp những thông tin cần thiết giúp cho các bộ phận quản lý nợ công thấy được các loại hình khác của danh mục tài sản và nợ, ngoài thuế và danh mục nợ trực tiếp. Đánh giá những rủi ro chủ yếu chung quanh danh mục này có thể giúp cho chính phủ thiết kế một chiến lược toàn diện để thực hiện giảm thiểu tổng thể rủi ro trong bảng cân đối. Cách tiếp cận ALM cũng cung cấp một khuôn khổ hữu ích trong việc sắp xếp các yếu tố thuộc lĩnh vực quản trị tài chính để phục vụ quản lý bảng cân đối của chính phủ. Từ đó, ứng dụng phương pháp ALM trong quản lý nợ để hoàn thiện cân đối NSNN nên được tiếp cận theo hướng sau: lập dự toán NSNN cho trung và dài hạn, trong đó có xem xét rằng, để có được dòng thu nhập trong tương lai như dự toán thì chính sách chi cũng như vấn đề động viên nguồn thu ở hiện tại và cả từng thời điểm trong tương lai phải như thế nào. Trên cơ sở đó, qui các nguồn thu trong cân đối NSNN và các khoản chi ngân sách ở các thời điểm khác nhau trong tương lai về giá trị hiện tại. Chênh lệch thiếu giữa giá trị hiện tại của dòng thu và chi chính là bội chi NSNN trong tương lai tính theo giá trị hiện tại. Từ đó, sắp xếp và lựa chọn một dòng tiền trong tương lai phản ánh mức bội chi sao cho phù hợp với kế hoạch ngân sách trung và dài hạn, khuôn khổ quản lý nợ công và mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội trong từng thời kỳ. Liên quan đến nội dung kiến nghị này là yêu cầu phải có một đội ngũ cán bộ quản lý NSNN vừa phải có các kỹ năng nghiệp vụ về thị trường tài chính như kỹ năng quản lý danh mục đầu tư và phân tích rủi ro, vừa phải có những hiểu biết về chính sách công cộng. Yêu cầu này đôi khi lại là một thách thức lớn đối với nhiều nước, đặc biệt là ở những nước mà có sự khác biệt lớn về mức lương giữa khu vực tư và

khu vực công và thiếu hẳn những người có đủ những yêu cầu đó như Việt Nam. Bởi vậy, nâng cao chất lượng giáo dục đào tạo và hoàn thiện chính sách tiền lương cũng là những vấn đề quan trọng.

3.4. CÁC GIẢI PHÁP HỖ TRỢ

3.4.1. Cải cách hành chính công và nâng cao năng lực quản lý của Chính phủ

Mức độ thành công khi áp dụng các giải pháp hoàn thiện cân đối NSNN phụ thuộc nhiều vào hoạt động của khu vực công và năng lực quản lý của Nhà nước. Ở nhiều nước đang phát triển, do năng lực quản lý của nhà nước yếu kém, khu vực công không năng động và thủ tục hành chính công rườm rà phức tạp đã dẫn đến sự thất bại trong việc gắn kết giữa chính sách, lập kế hoạch và lập ngân sách. Hậu quả là, nguồn lực tài chính bị phân phối sai lệch, sử dụng không hiệu quả.

Do vậy bên cạnh cải cách hành chính công, yêu cầu Nhà nước phải làm cho vai trò quản lý của mình phù hợp với năng lực đáp ứng mục tiêu phát triển kinh tế. Cụ thể là phải xây dựng các thể chế nhằm tạo ra một khu vực công năng động, bao gồm tăng cường xây dựng các thể chế về chính sách; chính quyền có khả năng xây dựng và phối hợp chính sách trong việc lựa chọn mục tiêu chiến lược; phân bổ nguồn lực gắn kết với kế hoạch và chính sách; thực hiện, kiểm soát và đánh giá kết quả các hoạt động; công chức phải có động cơ và năng lực quản lý tốt; và đặc biệt là ngăn chặn nạn tham nhũng đang được nhìn nhận là nghiêm trọng trong nền kinh tế. Từ đó, để thực hiện thành công những giải pháp hoàn thiện cân đối NSNN Việt Nam trong thời gian tới thì công tác đào tạo nâng cao năng lực, trình độ của cán bộ công chức và đẩy mạnh chống tham nhũng là một trong những biện pháp hỗ trợ rất cần thiết. Theo chúng tôi, tham nhũng có quan hệ đồng biến với độc quyền và tùy tiện, nghịch biến với sự minh bạch và tính

trách nhiệm. Từ đó, để đẩy lùi tình trạng tham nhũng cần phải giảm bớt độc quyền, giảm bớt tính tùy tiện trong hoạt động quản lý của khu vực công, tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm, cả trách nhiệm giải trình và trách nhiệm hậu quả. Từ trung ương đến địa phương, cũng như giữa các ngành phải phối hợp chặt chẽ trong việc triển khai thực hiện kịp thời, nghiêm minh Luật thực hành tiết kiệm và chống lãng phí, Luật phòng chống tham nhũng để góp phần nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng quỹ NSNN.

3.4.2. Hoàn thiện môi trường pháp lý tài chính

Cân đối NSNN liên quan tới quá trình sử dụng các nguồn lực tài chính phục vụ cho tăng trưởng kinh tế, do đó có ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích kinh tế của mọi đối tượng trong xã hội. Hơn thế nữa, cân đối NSNN thường xuyên bị chi phối bởi các vấn đề kinh tế, chính trị. Nó vừa phản ảnh nhanh nhạy tình hình kinh tế, chính trị của đất nước, đồng thời vừa bị chi phối ngay các vấn đề kinh tế, chính trị đó. Như vậy, cần thiết tạo lập môi trường pháp luật tài chính đầy đủ, đồng bộ để tăng cường vai trò quản lý Nhà nước và tạo hành lang pháp lý cho sự vận hành phân phối và sử dụng nguồn lực tài chính công hiệu quả.

Pháp luật tài chính phải được xây dựng và hoàn thiện theo xu hướng đồng bộ, chặt chẽ, chi tiết, cụ thể hóa và ổn định. Theo đó, cần phải sửa đổi và bổ sung Luật NSNN và các văn bản pháp qui liên quan đến cơ chế cân đối NSNN nói chung. Đặc biệt là Luật NSNN, vì đây là luật tài chính cơ bản. Mặc dầu được ban hành lại lần thứ 2 (năm 2002, hiệu lực từ 1/1/2004), nhưng vẫn còn một số bất cập mà theo chúng tôi là cần phải được bổ sung, hoàn thiện. Bên cạnh đó, cần tránh tình trạng các văn bản dưới luật hướng dẫn thi hành thoát ly ra khỏi luật và trên thực tế dường như là nó lại có giá trị pháp lý cao hơn luật. Đồng thời, tăng cường vai trò kiểm tra, kiểm soát của các cơ quan lập pháp để sao cho các văn bản pháp

luật đảm bảo được tính hệ thống, tính nhất quán và sự phối hợp chặt chẽ để tạo môi trường pháp lý tài chính minh bạch và kiểm tra việc chấp hành các luật về tài chính.

3.4.3. Phát triển hệ thống thông tin quản lý tài chính và hệ thống kế toán công

Hệ thống thông tin quản lý tài chính và hệ thống kế toán công tốt sẽ cung cấp các dữ liệu về hoạt động NSNN ở tất cả các cấp trên phạm vi toàn quốc một cách đồng bộ, thống nhất và chính xác. Từ đó sẽ đảm bảo được tính minh bạch, tạo thuận lợi cho công tác giám sát thu – chi và cân đối NSNN. Kinh nghiệm trên thế giới cho thấy chi NSNN sẽ không tạo ra các dịch vụ hiệu quả về mặt chi phí nếu như không có các cơ chế đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Tính minh bạch đòi hỏi phải có các qui trình kế toán, báo cáo ngân sách và tài chính rõ ràng trong khu vực nhà nước. Mặc dầu từ 1/1/2004, KBNN là cơ quan được giao trách nhiệm chính trong duy trì thông tin quản lý NSNN. Thế nhưng, cho đến nay vẫn không có sự đồng bộ và thống nhất về hệ thống tài khoản kế toán sử dụng ở KBNN và các đơn vị sử dụng NSNN; phần mềm kế toán ứng dụng cũng không tương thích với nhau. Do vậy, các dữ liệu về hoạt động NSNN không đồng bộ, không thống nhất, không chính xác, thiếu minh bạch khiến cho công tác giám sát thu - chi NSNN trở nên khó khăn. Từ đó dẫn đến sự sai lệch trong đánh giá tình hình NSNN. Kết quả là đe dọa đến sự bền vững của cân đối NSNN trong dài hạn.

Do vậy, trong thời gian tới cần phát triển hệ thống thông tin quản lý tài chính và hệ thống kế toán công trên cơ sở đẩy nhanh việc triển khai cấu phần chính của dự án cải cách quản lý tài chính công, đó là hệ thống thông tin quản lý Kho bạc và NSNN thống nhất (TABMIS), ứng dụng những kết quả của dự án vào trong

thực tiễn. Theo dự kiến, TABMIS hứa hẹn hiện thực hóa giấc mơ về một quyển “sổ” kế toán điện tử thống nhất. Sau khi được thiết lập, TABMIS sẽ là nơi lưu trữ sổ cái tổng hợp tập trung, trong đó ghi chép mọi giao dịch tài chính liên quan đến thu – chi ngân sách ở trung ương và các cấp chính quyền địa phương. Theo đó, các chức năng của TABMIS sẽ được triển khai qua một tập hợp các cấu phần phần mềm tích hợp đầy đủ, tạo nên một giao diện duy nhất với người sử dụng. Nhờ vậy, TABMIS sẽ hỗ trợ thực hiện tính công khai, minh bạch trong quản lý và cân đối NSNN thông qua việc kiểm soát thu – chi tốt hơn và cho phép tạo lập mọi báo cáo kế toán cần thiết cho các bên liên quan một cách kịp thời.

3.4.4. Đổi mới cơ chế quản lý các quỹ, các định chế tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Phù hợp với bối cảnh chuyển đổi của nền kinh tế Việt Nam, bên cạnh NSNN còn có sự tồn tại của các quỹ, các định chế tài chính Nhà nước hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận. Thực tế này đã tạo áp lực trực tiếp lên cân đối NSNN qua hai khía cạnh: (i) NSNN phải chi bổ sung, trợ cấp cho các quỹ, các định chế này; (ii) Phát sinh các nghĩa vụ nợ dự phòng đối với NSNN. Do vậy trong thời gian tới, cùng với sự phát triển của kinh tế – xã hội và mức độ hội nhập quốc tế, hoạt động của các quỹ, các định chế tài chính Nhà nước ngoài ngân sách cần được cải tổ theo hướng: giảm dần số lượng và thị trường hóa hoạt động của chúng trên cơ sở thiết lập cơ chế quản lý có hiệu quả, minh bạch. Giải pháp này sẽ góp phần hỗ trợ cân đối NSNN tích cực trên các khía cạnh sau:

- Tránh được tình trạng làm biến tướng nguồn vốn NSNN sang một dạng khác với cơ chế quản lý lỏng lẻo hơn, gây ra tình trạng thất thoát;

- Giảm được rủi ro phát sinh nghĩa vụ nợ dự phòng cho chi tiêu NSNN, đảm bảo cho cân đối NSNN bền vững hơn và phù hợp với các cam kết hội nhập WTO mà Việt Nam đã ký kết với các thành viên của WTO.

Kết luận chương 3: Xuất phát từ bối cảnh của nền kinh tế – xã hội Việt Nam, luận án đã đưa ra định hướng cân đối NSNN bền vững đồng thời đề cập đến những thuận lợi và thách thức mà công tác cân đối NSNN phải đối mặt. Trên cơ sở đó, nhấn mạnh mục tiêu, quan điểm và đưa ra những giải pháp hoàn thiện cân đối NSNN Việt Nam trong thời gian tới. Các giải pháp này được chia làm 2 nhóm: các giải pháp kinh tế và các giải pháp tài chính. Mỗi giải pháp được xây dựng trên cơ sở kết hợp giữa lý luận, kinh nghiệm, thực trạng, nguyên nhân, quan điểm và mục tiêu đã xác định. Cuối cùng trong chương 3, luận án có đề cập đến các giải pháp hỗ trợ.

KẾT LUẬN

Cân đối NSNN là một trong những cân đối vĩ mô quan trọng của nền kinh tế, nó là một bộ phận của chính sách tài khóa, phản ánh sự điều chỉnh mối quan hệ tương tác giữa thu và chi NSNN nhằm đạt được các mục tiêu kinh tế - xã hội mà nhà nước đã đề ra ở tầm vĩ mô cũng như trong từng lĩnh vực và địa bàn cụ thể. Như vậy, ngoài việc thiết lập mối tương quan giữa tổng thu và tổng chi, cân đối NSNN còn phải quan tâm đến sự phối hợp giữa các khoản thu và các khoản chi, vấn đề cân đối chuyển giao nguồn lực giữa các cấp trong hệ thống NSNN và kiểm soát tình trạng NSNN. Do vậy, vấn đề cốt lõi của cân đối NSNN là đánh giá và khai thác tốt nguồn thu, phân bổ và sử dụng nguồn lực hiệu quả, phần thiếu hụt nếu có sẽ bù đắp bằng vay nợ trong và ngoài nước được đặt trong một khuôn khổ quản lý nợ tối ưu. Đây chính là tư tưởng xuyên suốt để đánh giá thực trạng và đề xuất giải pháp hoàn thiện cân đối NSNN.

Lịch sử phát triển của các nền kinh tế cũng đã cho thấy rằng, nếu chính phủ thực thi một chính sách cân đối NSNN linh hoạt, bền vững thì sẽ đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô.

Trên cơ sở đặt những nền tảng nghiên cứu, luận án đã chỉ ra các vấn đề mà Việt Nam cần phải giải quyết để đảm bảo cân đối NSNN bền vững trong bối cảnh hội nhập:

- Về mặt kinh tế:

+ Đẩy mạnh tiến trình tái cấu trúc nền kinh tế, để đảm bảo cho kinh tế tăng trưởng nhanh và bền vững;

+ Đẩy mạnh chính sách cải cách khu vực công.

- Về mặt tài chính:

+ Đánh giá và khai thác tốt nguồn thu, chuyển dịch cơ cấu thu theo hướng bền vững;

+ Tôn trọng kỷ luật tài khóa, đổi mới chính sách phân bổ và kiểm soát sử dụng nguồn lực trên cơ sở lập NSNN theo đầu ra;

+ Hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN để đảm bảo cân đối trong hệ thống NSNN;

+ Hoàn thiện cách thức đo lường bội chi và biện pháp bù đắp bội chi NSNN;

+ Hoàn thiện công tác quản lý nợ để cân đối NSNN bền vững.

Toàn bộ các giải pháp mà luận án đề xuất đều dựa trên những định hướng chiến lược phát triển kinh tế - xã hội được Nhà nước đề ra, bối cảnh kinh tế - xã hội và định hướng cân đối NSNN bền vững. Mỗi giải pháp được xây dựng trên cơ sở kết hợp giữa lý luận, kinh nghiệm, thực trạng, nguyên nhân, quan điểm và mục tiêu đã được xác định. Tác giả hy vọng rằng những đề xuất của luận án trong một chừng mực nào đó mang tính khả thi. Đây chính là mục tiêu cuối cùng mà luận án mong muốn đạt tới.

Trong khuôn khổ của một luận án, luận án chỉ dừng lại ở việc hoàn thiện về mô hình thể chế, còn đi sâu về kỹ thuật thì cần có những công trình nghiên cứu tiếp theo trong lĩnh vực này.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Tài liệu tiếng Việt

1. Bộ Tài chính – Ủy Ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội, *Báo cáo quyết toán NSNN các năm.*
2. Bộ Tài chính (1997), *Kinh nghiệm quốc tế về phân cấp quản lý NSNN.*
3. Bộ Tài chính (8/1998), *Hướng dẫn thực hiện luật NSNN*, NXB Tài chính.
4. Lê Đình Chân (1967 và 1975), *Tài chính công – Tủ sách đại học Sài gòn.*
5. Chương trình Fulbright (2005), *Tài chính công.*
6. Dự án VIE/96/028 – 2/2002, *Hoàn thiện công tác quản lý thu chi và kế toán KBNN.*
7. Dự án VIE/96/028, *Cải thiện hệ thống định mức phân bổ chi thường xuyên.*
8. Malcom Gillis (1990), *Kinh tế học của sự phát triển, tập 2, viện nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương.*
9. Học viện Tài chính (12/2005), *Tài liệu hội thảo cân đối NSNN trong điều kiện mặt bằng giá mới.*
10. Học Viện tài Chính (2005), *Kỷ yếu hội thảo “ Thị trường trái phiếu đô thị ở Việt Nam- triển vọng và phương thức phát hành.*
11. IMF & WB (2001), *Hướng dẫn quản lý nợ công.*
12. Nguyễn Đại Lai tổng hợp (2006), *Tài liệu hội thảo “Tăng cường phối hợp giữa chính sách tiền tệ và chính sách tài khóa ở Việt Nam”, Viện khoa học ngân hàng.*
13. Dương thị Bình Minh (2005), *Đổi mới hệ thống thuế Việt Nam từ nay đến 2010 phù hợp với hội nhập quốc tế.*
14. Dương Thị Bình Minh (2000), *Nâng cao hiệu quả quản lý chi tiêu công phục vụ chiến lược phát triển kinh tế – xã hội của Việt Nam giai đoạn 2001-2010.*
15. Ngân hàng Thế giới (2003), *Nghèo.*
16. Bùi Đường Nghiêu (2000), *Về các biện pháp xử lý bội chi.*

17. Bùi Đường Nghiêu và CN. Tô Uyên (2003), *Luận cứ xây dựng và hoàn thiện cơ chế điều tiết, bổ sung giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương trong điều kiện hiện nay.*
18. Niên giám thống kê qua các năm từ 1995 đến 2005.
19. Michael Parkin (1998), *Kinh tế học vĩ mô.*
20. Hồ Xuân Phương (2000), *Quản lý tài chính Nhà nước.*
21. Sử Đình Thành (2002), *Sử dụng các công cụ tài chính để huy động vốn cho chiến lược phát triển kinh tế – xã hội của Việt Nam đến năm 2020.*
22. Sử Đình Thành (2005), *Vận dụng phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra trong quản lý chi tiêu công của Việt Nam,* NXB Tài chính.
23. Thời báo kinh tế Việt Nam 2004,2005,2006.
24. Trung tâm Châu Á – Thái Bình Dương (1997), *Sự thần kỳ Đông Á,* NXB KHXH, Hà nội.
25. UNDP (2/2005), *Phân cấp trong một hệ thống thuế thống nhất, tài liệu đối thoại chính sách.*
26. UNDP (2004), *Những thành tựu quản lý nợ ở Việt Nam và những thách thức phía trước.*
27. UNDP và Chính phủ Việt Nam (2000), *Việt Nam - quản lý tốt hơn nguồn lực Nhà nước - Đánh giá chi tiêu công 2000, cuốn 1 và 2.*
28. Ủy ban kinh tế và ngân sách của Quốc Hội Việt Nam (Tháng 7/2004), *Tài liệu hội thảo về cân đối NSNN.*
29. Nguyễn Văn Vận và Vũ Cương (2001), *Kinh tế công cộng – Nhà xuất bản Thống kê.*
30. WB (2004), *Báo cáo phát triển Việt Nam - quản lý và điều hành.*
31. WB (2005), *Báo cáo phát triển Việt Nam - Kinh doanh.*
32. WB (2005), *Phân cấp ở Đông Á,* NXB văn hóa thông tin.
33. WB và Chính phủ Việt Nam (2005), *Việt Nam - quản lý chi tiêu công để tăng trưởng và giảm nghèo - Đánh giá chi tiêu công tổng hợp đấu thầu và mua sắm, 2004, Vol2.*
34. WB và Chính phủ Việt Nam (2005), *Việt Nam - quản lý chi tiêu công để tăng trưởng và giảm nghèo - Đánh giá chi tiêu công tổng hợp đấu thầu và mua sắm, 2004, Vol 1.*

35. WB và Hội nghị nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho VN (12/2004; 6/2006), *Điểm lại, Báo cáo cập nhật về tình hình phát triển và cải cách kinh tế của Việt Nam.*

II. Tài liệu tiếng Anh

36. GAO/aimd-00-21.2.2 - february 2000, *Core financial system requirements checklist for reviewing systems under the federal financial management improvement Act .*

37. Local government finance in Japan: Can irresponsible borrowing be avoided? Naoyuki Yoshino, Frank Robaschick- DP2004-001.

38. Reform of Budgeting and Financial Management in Thailand, Graham Scott, 2002.

39. Study on Local Government Public Debt Financing in the People's Republic of China by Jia Kang Senior Research Fellow Ministry of Finance, People's Republic of China.

40. The Government of the socialist republic of Vietnam (October 27, 2005) *Confidential offering circular US\$750,000,000.*

41. WB & IMF (November 21, 2002), *Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document, Prepared by the Staffs of the International Monetary Fund and the World Bank. Approved by V. Sundararajan and Kenneth G. Lay.*

42. WB (2002), *Government at risks.*

43. WB (2005), *Building Local Credit Systems.*

44. WB (November 1999), *Budget surpluses Experiences of Other Nations and Implications for the United States.*

45. www.imf.org; www.wb.org; www.ifac.org/publicsector;
www.mof.gov.vn; www.mpi.gov.vn; www.sbv.gov.vn.

46. www.cia.gov; www.ofina.gov; www.wordnet.princeton.edu;
www.enwikipedia.org

PHỤ LỤC

Phụ lục 1. Cân đối NSNN theo niên hạn và trung hạn

Thực hiện cân đối ngân sách nhà nước theo niên hạn (hàng năm) có những ưu điểm nhất định, đó là: tính đơn giản, nghiệp vụ thu chi được ghi chép chặt chẽ theo hàng năm. Thế nhưng, cân đối ngân sách nhà nước theo niên hạn có hạn chế:

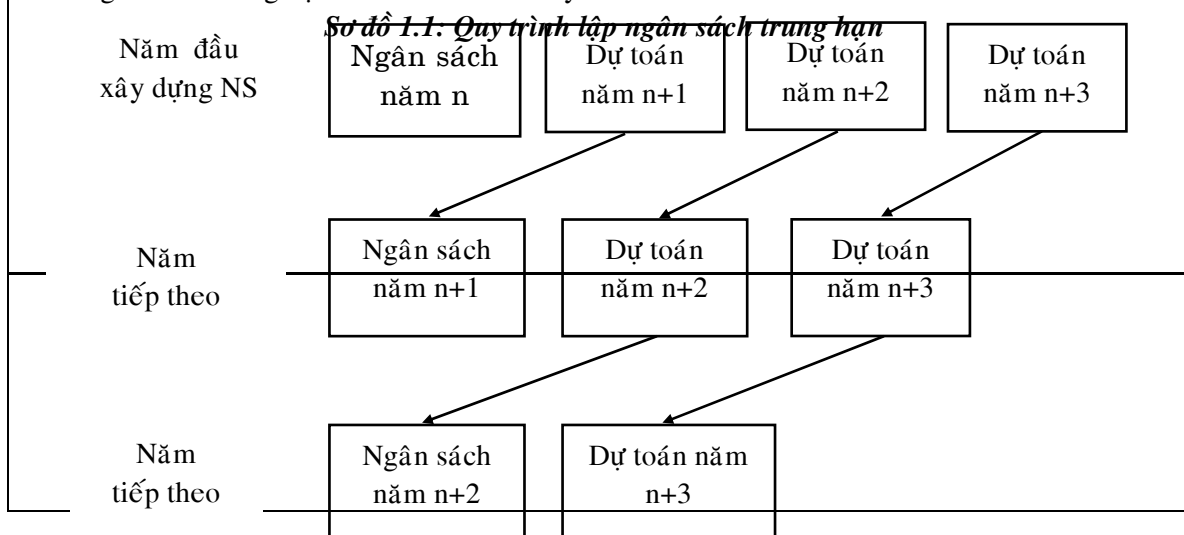
- Hàng năm phải lập lại ngân sách nhà nước nên dẫn đến tốn kém về chi phí.
- Ngân sách cứng nhắc; các khoản chi đã ghi trong dự toán nhưng chưa phát sinh trong năm, thì vào cuối năm sẽ không giá trị hiệu lực.
- Người quản lý chỉ biết tuân thủ nghiêm ngặt các khoản chi đã ghi trong dự toán, không chú trọng đến tính hiệu quả.
- Không xác định kết quả thực sự của việc chấp hành ngân sách. Bởi vì chế độ niên khóa có thể dẫn đến tình trạng: người quản lý tài chính có thể trì hoãn các khoản chi để tạo ra một ngân sách cân đối theo ý của mình vào cuối năm.

Chính vì vậy, ngày nay các nước có khuynh hướng mở rộng cân đối ngân sách nhà nước vượt quá khuôn khổ niên hạn, tức là thiết lập khuôn khổ ngân sách nhà nước trung hạn (3- 5 năm).

Cơ sở thiết lập cân đối ngân sách nhà nước trung hạn :

- Các mục tiêu phát triển cơ bản của nền kinh tế không thể đặt ra trong giới hạn một năm. Xây dựng một tầm chiến lược sẽ khó khăn cho Chính phủ nếu mọi hoạt động cùng một lúc phải giải quyết trong một năm.
- Với nguồn lực giới hạn, thực hiện cân đối ngân sách nhà nước trung hạn giúp cho Chính phủ phân bổ nguồn lực có hiệu quả hơn trong việc thực hiện các mục tiêu hoạt động.
- Cần phải lập kế hoạch cho các chi phí thường xuyên phát sinh từ các hạng mục đầu tư mới trong giai đoạn trung hạn vì chúng có thể phát sinh trong năm thứ 2 hoặc thứ 3 sau khi cơ sở vật chất được xây dựng xong.

Cần lưu rằng, trong quá trình cân đối ngân sách nhà nước trung hạn, khuôn khổ cân đối ngân sách nhà nước niên hạn vẫn còn tồn tại. Chẳng hạn, khi Quốc hội biểu quyết kinh phí ngân sách trung hạn 3 năm, nghĩa là số kinh phí này sẽ đem chi tiêu trong thời gian 3 năm, theo đó nó được phân chia ra theo từng năm và ghi vào một ngân sách niên hạn. Có thể minh họa quy trình ngân sách trung hạn theo sơ đồ dưới đây:



Phụ lục 2: Mục đích sử dụng báo cáo nợ công

1. Báo cáo nợ công phục vụ việc thiết lập và kiểm soát:

- Chính sách kinh tế (phân tích ảnh hưởng nợ công đến việc sử dụng nguồn lực).
- Chính sách tiền tệ (ảnh hưởng nợ công đến cung tiền tệ).
- Chính sách tài khóa (ảnh hưởng nợ công đến chính sách thuế và chi phí thanh toán các khoản nợ trong tương lai)
- Tỷ giá hối đoái và cán cân thanh toán (ảnh hưởng nợ nước ngoài đến tỷ giá và cán cân thanh toán).

2. Báo cáo nợ công cho các tổ chức quốc tế (WB, IMF, OECD...): Việc xác định nợ công phải phù hợp với tiêu chuẩn, quy định của các tổ chức có liên quan.

3. Báo cáo nợ công để minh chứng trách nhiệm của chính phủ, các cơ quan hành pháp trước quốc hội và công chúng.

4. Báo cáo nợ công phục vụ cho việc lập kế hoạch và kiểm soát các chương trình vay nợ của những đơn vị công.

Nguồn: Hướng dẫn quản lý nợ công, 5/2000 – INTOSAI.

Phụ lục 3: Những tiếp cận cơ bản về quản lý nợ công

Quản lý nợ công là một tiến trình lập và thực hiện chiến lược quản lý nợ của một quốc gia nhằm tạo được lượng vốn theo yêu cầu, đạt được các mục tiêu về rủi ro và chi phí cũng như các mục tiêu khác mà nhà nước đặt ra. trong khuôn khổ kinh tế vĩ mô, vấn đề quan trọng nhất của quản lý nợ công là chính phủ phải đảm bảo quy mô và tốc độ tăng trưởng của nợ công phải bền vững, có khả năng thanh toán trong nhiều tình huống khác nhau mà vẫn đáp ứng được các mục tiêu về rủi ro và chi phí.

Xét về phương diện cấu trúc, quản lý nợ công bao gồm hệ thống các yếu tố sau:

(1) Mục tiêu quản lý nợ công

Xác lập mục tiêu quản lý nợ công là một trong những nội dung quan trọng của quản lý nợ công vì nó sẽ định hướng cho hoạt động quản lý, tạo cơ sở để phối hợp chính sách quản lý nợ công với chính sách tài khoá và chính sách tiền tệ.

Theo kinh nghiệm của các nước trong tổ chức oecd, có 4 mục tiêu mà quản lý nợ công cần phải đạt được: (1) đảm bảo nguồn lực tài trợ nhu cầu vốn của chính phủ; (2) giảm thiểu chi phí vay nợ; (3) kiểm soát rủi ro ở mức chấp nhận được; (4) hỗ trợ phát triển thị trường tài chính trong nước.

Thật ra, cùng một lúc khó mà đạt được tất cả các mục tiêu quản lý nợ công đối với mọi nền kinh tế. các nền kinh tế phát triển, do đã tiếp cận và hội nhập hoàn toàn vào thị trường vốn

quốc tế, thị trường vốn nội địa phát triển ở trình độ cao, nên 4 mục tiêu trên là có khả năng đạt được. còn đối với các nền kinh tế đang phát triển, tùy theo trình độ phát triển kinh tế và mức độ hội nhập kinh tế quốc tế mà chính phủ có thể lựa chọn các mục tiêu quản lý nợ công cho thích hợp. Chẳng hạn, ở giai đoạn đầu chuyển đổi kinh tế thì mục tiêu ưu tiên hàng đầu là tìm kiếm và huy động các nguồn lực tài chính để thỏa mãn nhu cầu vốn của khu vực công ở mức chi phí thấp nhất. khi tiếp cận thị trường vốn quốc tế, mục tiêu cần phải tập trung là quản lý rủi ro. Đến khi thực hiện chính sách tự do hóa tài chính, thì mục tiêu ưu tiên lúc này là tăng cường và phát triển độ sâu thị trường vốn trong nước để tạo nên sự ổn định và phát triển bền vững.

(2) Chiến lược và công cụ quản lý nợ công

- Xây dựng các chỉ tiêu đánh giá sự an toàn nợ

+ Mức vay phải phù hợp với khả năng tiếp nhận vốn của nền kinh tế. Thực hiện đánh giá mức độ an toàn vay nợ cần phân tích các chỉ tiêu sau:

- *Tăng trưởng kinh tế*: Là chìa khóa cơ bản để nới lỏng trần tín dụng. Nếu chỉ tiêu này cao liên tục thì Nhà nước có thể gia tăng vay nợ nước ngoài. Song, đây chỉ là điều kiện cần mà hiệu quả mới là điều kiện đủ để đảm bảo an toàn tín dụng. Nếu hệ số ICOR quá cao, có nghĩa là đồng vốn sử dụng còn kém hiệu quả thì cần hạn chế vay nợ.

- *Tốc độ tăng trưởng xuất khẩu*: Xuất khẩu là nguồn cung cấp vốn duy nhất để trả nợ nước ngoài. Muốn nâng cao năng lực trả nợ và hạn chế những rủi ro tác động từ bên ngoài đòi hỏi xuất khẩu tăng trưởng cao trong sự đa dạng về cơ cấu. Hiện tại, kim ngạch xuất khẩu Việt Nam còn phụ thuộc khá nhiều vào mặt hàng dầu thô thì cần cảnh giác hơn với việc vay nợ.

- *Mức dự trữ ngoại tệ quốc gia*: Vay và trả nợ luôn chịu áp lực trước những rủi ro về lãi suất, tỷ giá và thu nhập xuất khẩu, vì vậy nền kinh tế cần duy trì mức dự trữ đủ mạnh để đối phó với những cơn sốc do những rủi ro xảy ra.

+ Khả năng hấp thụ vốn vay và khả năng hoàn trả nợ nước ngoài.

- Khả năng hấp thụ vốn vay nước ngoài (K) = tổng nợ nước ngoài/ GDP.
- Tỷ lệ trả nợ (Tr) = tổng mức trả nợ/ kim ngạch xuất khẩu hàng năm.
- Khả năng hoàn trả nợ vay nước ngoài (H_T) = tổng mức nợ nước ngoài/ tổng kim ngạch xuất khẩu hằng năm.

Giữa các chỉ tiêu này chế ước lẫn nhau. Theo kinh nghiệm quốc tế, nếu $K > 50\%$ thì nền kinh tế rơi vào tình trạng báo động về nợ. Khi đó cần phải kiềm chế tổng mức vay nợ và bố trí cơ cấu nợ vay hợp lý theo hướng đẩy mạnh tốc độ xuất khẩu để giữ tỷ lệ $Tr < 20\%$, $H_T < 150\%$, tức là đảm bảo khả năng trả nợ.

- Khuôn khổ thể chế quản lý nợ công

Về mặt khuôn khổ thể chế, có 2 vấn đề lớn cần quan tâm: (1) khuôn khổ pháp lý cần xác định rõ cơ quan có thẩm quyền vay nợ, phát hành nợ mới và đảm trách thực hiện các giao

dịch vay nợ. (2) về mặt tổ chức phải qui định rõ mối quan hệ hợp tác và chia sẻ thông tin giữa các cơ quan, bộ phận thực hiện chức năng quản lý nợ với nhau.

- Quản lý rủi ro và chi phí trong cấu trúc nợ công

Đây là chiến lược có ý nghĩa khá quan trọng đối với chính sách quản lý nợ công. Những cuộc khủng hoảng tài chính trong thập niên 90 cho thấy nguyên nhân sâu xa của khủng hoảng ít nhiều có liên quan đến chính sách quản lý rủi ro nợ yếu kém của chính phủ. Chiến lược này yêu cầu chính phủ cần phát triển một khuôn khổ để cho phép các bộ phận quản lý nợ xác định và quản lý sự đánh đổi giữa chi phí và rủi ro mong đợi trong danh mục quản lý nợ công.

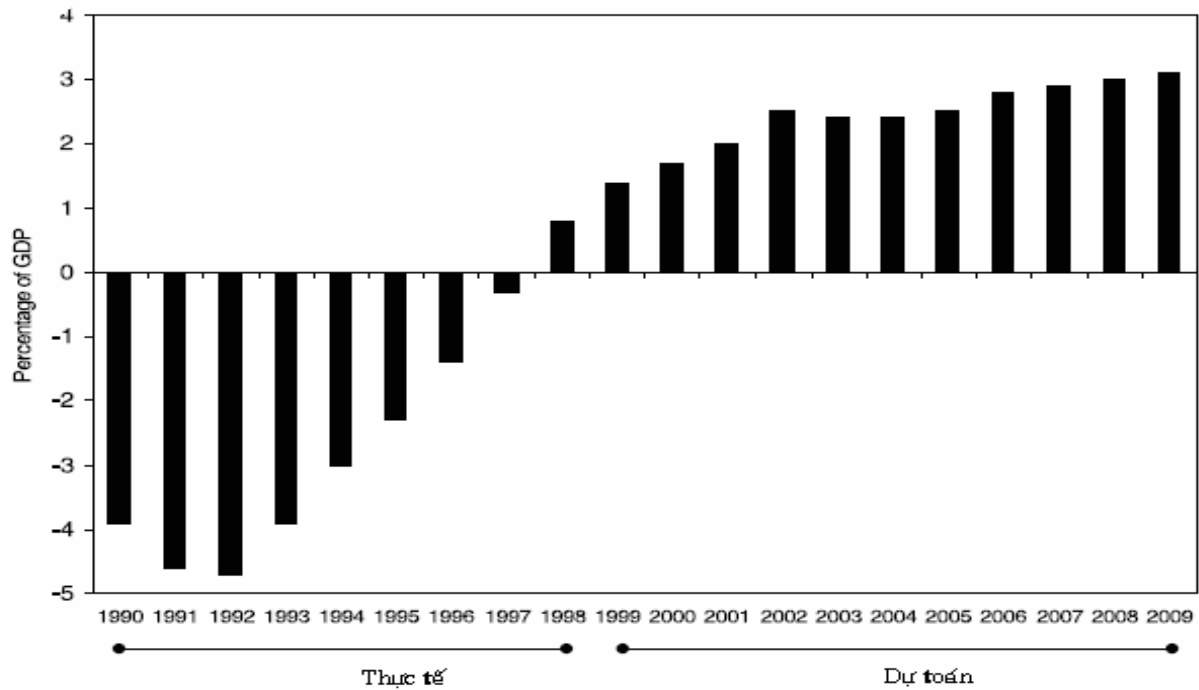
Rủi ro trong quản lý nợ công gồm:

- *Rủi ro thị trường:* Đây là loại rủi ro gắn liền với những thay đổi giá cả thị trường, như là tỷ giá, lãi suất, giá cả hàng hóa... ảnh hưởng đến chi phí thực hiện dịch vụ nợ của chính phủ.
- *Rủi ro chuyển hạn:* Là rủi ro trong đó khoản nợ phải chuyển hạn với chi phí cao bất thường hoặc không thể chuyển hạn được, làm nghiêm trọng thêm tình hình khủng hoảng nợ, qua đó gây nên những tổn thất kinh tế thực sự ngoài những tác động tài chính đơn thuần khi lãi suất cao.
- *Rủi ro thanh khoản:* Loại rủi ro này xảy ra khi vốn dự trữ bằng tiền và các tài sản có tính thanh khoản cao không đủ để đáp ứng nhu cầu thanh toán các khoản nợ đến kỳ hạn.
- *Rủi ro tín dụng:* Rủi ro này phát sinh khi người đi vay không thực hiện nghĩa vụ thanh toán hoặc bên đối tác không thực hiện hợp đồng tài chính. Loại rủi ro này thường gặp trong các trường hợp: (1) các khoản nợ bất thường của khu vực tư mà chính phủ phải gánh chịu do chính sách bảo lãnh hoặc (2) trong trường hợp các chủ thể tham gia đấu thầu trái phiếu chính phủ trúng thầu nhưng không thực hiện hợp đồng.
- *Rủi ro thanh toán:* Đây là những tổn thất tiềm ẩn mà chính phủ gánh chịu do kết quả mất khả năng thanh toán bởi một đối tác khác.
- *Rủi ro hoạt động:* Gồm rủi ro nghiệp vụ phát sinh trong các giai đoạn điều hành và ghi chép kế toán; rủi ro do luật pháp gây ra, thảm họa thiên nhiên...

hậu quả của các loại rủi ro này dẫn đến gia tăng chi phí nợ công.

Chi phí nợ công bao gồm: (1) chi phí tài chính mà điển hình nhất liên quan đến chi phí trả nợ và lãi vay trong thời gian trung hạn và (2) chi phí tiềm năng về những tổn thất kinh tế nảy sinh từ khủng hoảng tài chính nếu như chính phủ gặp phải khó khăn thanh toán nợ. Chi phí mong đợi của nợ công cần phải được dự toán theo khuôn khổ trung và dài hạn, dựa vào giá thiết lãi suất và tỷ giá hối đoái trong tương lai.

Phụ lục 4: Từ thâm hụt đến thặng dư NSNN Mỹ 1990- 2009 (% GDP)



Chú ý : Số liệu thực tế chỉ đến năm 1999 và các năm tiếp theo là dự toán .

Nguồn: Fiscal Year 2000 Budget of the United States: Historical Tables, Office of Management and Budget and The Economic and Budget Outlook: An Update, July 1, 1999, Congressional Budget Office.

Phụ lục 5: Thu chi ngân sách địa phương Trung quốc (1993 -2001)

Đơn vị: Tỷ nhân dân tệ

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|
| Thu NS | 3391.44 | 2311.6 | 2985.58 | 3746.92 | 4424.22 | 4983.95 | 5594.87 | 6393.97 | 7793 |
| % gia tăng (%) | | -31.84 | 29.16 | 25.50 | 18.08 | 12.65 | 12.26 | 14.28 | 21.88 |
| Tỷ %/Tổng thu NSNN | 78 | 44.3 | 47.8 | 50.6 | 51.1 | 50.5 | 48.9 | 47.78 | 47.6 |
| Chi NS | 3330.24 | 4038.19 | 4828.33 | 5786.28 | 6701.06 | 7672.58 | 9035.34 | 10365.1 | 13090 |
| % gia tăng (%) | | 21.26 | 19.57 | 19.84 | 15.81 | 14.50 | 17.76 | 14.72 | 26.29 |
| % tổng chi NSNN | 71.7 | 69.7 | 70.8 | 72.9 | 72.6 | 71.1 | 68.5 | 65.27 | 69.47 |
| Chênh lệch | 61.2 | -1726.6 | -1842.8 | -2039.4 | -2276.8 | -2688.6 | -3440.5 | -3971.1 | -5297 |

Source: China Statistic Yearbook of 2001, China Financial Yearbook of 2000, and the Budgetary Reports of 2001 and 2002 to the People's Congress from the Finance Minister Mr. Xiang Huaicheng.

*The revenue of local governments refers to revenue actually collected by local governments.

Phụ lục 6: Cải cách phương thức soạn lập ngân sách

Tựu trung lại, cho đến nay nền kinh tế thế giới đã trải qua sự lựa chọn các phương thức cải cách soạn lập NSNN sau:

- **Lập ngân sách theo khoản mục**

Vào trước cuối thế kỷ 19, việc lập ngân sách ở hầu hết các quốc gia được gắn liền với quyền lực của bộ máy hành pháp rất yếu kém, ít có sự kiểm soát của trung ương và những quy trình lập ngân sách có đặc thù riêng. Điều này đã góp phần tạo ra môi trường làm gia tăng đáng kể tệ nạn tham nhũng. Vì lý do này, các nhà cải cách ngân sách vào cuối thế kỷ 19 và đầu thế kỷ 20 đã ủng hộ hệ thống lập ngân sách theo khoản mục để tăng cường tính trách nhiệm của người sử dụng qua việc sử dụng chi tiết hóa các nguồn lực.

Trong hệ thống lập ngân sách theo khoản mục, *chi tiêu ngân sách được khoản mục hóa. Những khoản mục này luôn luôn được chi tiết và định rõ số tiền cho một cơ quan cụ thể hoặc cho các tiểu mục được phép chi là bao nhiêu.* Điểm quan trọng nhất của phương thức lập ngân sách này là quy định cụ thể trần chi tiêu theo từng khoản mục chi tiêu trong quy trình phân phối ngân sách nhằm khống chế các cơ quan, đơn vị không được chi tiêu vượt quá mức phân phối. Trong hệ thống đó, bộ tài chính đóng vai trò là người kiểm soát thông qua việc tạo lập các quy trình cụ thể được thiết lập để ngăn chặn việc chi tiêu quá mức. Lập ngân sách theo khoản mục có ưu điểm là đơn giản và khả năng kiểm soát chi tiêu bằng việc so sánh dễ dàng với các năm trước thông qua việc ghi chép chi tiết các yếu tố đầu vào .

Tuy vậy, phương thức soạn lập ngân sách theo khoản mục có những nhược điểm: (i) Chỉ nhấn mạnh đến khâu lập ngân sách với các khoản chi tiêu có tính tuân thủ mà chính phủ đưa ra; (ii) sự phân phối nguồn lực không trả lời được câu hỏi tại sao tiền phải chi tiêu; (iii) ngân sách chỉ được lập trong ngắn hạn (một năm); (iv) không chú trọng đúng mức đến tính hiệu quả phân bổ nguồn lực và hiệu quả hoạt động trong cung ứng hàng hóa công. Người quản lý tìm mọi cách chi tiêu hết tất cả nguồn lực sẵn có, thậm chí việc chi tiêu đó làm giảm đi hiệu quả phân bổ nguồn lực tài chính. Vì họ cho rằng, nếu không chi tiêu hết ngân sách năm này, thì họ sẽ bị cắt giảm hoặc được phân bổ nguồn lực ít hơn trong những năm tiếp theo. Mặt khác, những người quản lý hoạt động trong một môi trường bị kiểm soát hết sức cứng nhắc. Những công cụ truyền thống để thực hiện kiểm soát là định mức và khoản mục hóa các khoản chi tiêu, mua sắm các khoản mục đầu vào. Thế nhưng, chính sự kiểm soát đầu vào gây ra tính kém hiệu quả trong hoạt động, bởi vì nó không khuyến khích tiết kiệm, không tạo ra mối gắn kết giữa khối lượng chi tiêu với khối lượng đầu ra. Thêm vào đó, những hoạt động của người quản lý chủ yếu được đánh giá dựa vào tính tuân thủ, chấp hành những luật lệ quy định mang tính thủ tục hành chính, chứ không đánh giá dựa vào kết quả mà họ tạo ra. Hơn thế nữa, trong điều kiện ngân sách hạn hẹp dễ dẫn đến tình trạng cắt giảm dự toán ngân sách thiếu cơ sở, tách rời giữa chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển, sự gắn kết giữa các mục tiêu, chính sách

với kế hoạch ngân sách thiếu chặt chẽ.

Nhiều cải cách ngân sách tiếp theo sau đó đã cố gắng khắc phục những thiếu sót của hệ thống lập ngân sách theo khoản mục.

- **Lập ngân sách theo công việc thực hiện**

Lập ngân sách theo công việc thực hiện phân bổ nguồn lực theo những khối lượng hoạt động của mỗi tổ chức, đơn vị trên cơ sở gắn kết công việc thực hiện với chi phí bỏ ra. Lập ngân sách thực hiện cho phép ngân sách được xây dựng không gia tăng thêm (như trong lập ngân sách theo khoản mục), mà cơ bản là dựa vào khối lượng công việc tiên đoán trước. Những người quản lý có thể lập dự toán ngân sách, đơn giản bằng việc nhân chi phí đơn vị với khối lượng công việc được yêu cầu trong năm tiếp theo.

Lập ngân sách theo công việc thực hiện có ưu điểm là liên kết được đầu ra với nguồn lực được yêu cầu trong chu kỳ ngân sách hàng năm, nhưng chính đây cũng là hạn chế của nó. Bởi vì, nó không chú trọng đúng mức đến những tác động hay ảnh hưởng dài hạn của chính sách – tức là không gắn với bối cảnh vượt qua chu kỳ ngân sách hàng năm. Lập ngân sách theo công việc thực hiện được thiết kế hướng vào thực hiện tất cả các mục tiêu, trong khi nguồn lực còn giới hạn cho nên nó không quan tâm đúng mức đến tính hiệu lực của chi tiêu NSNN.

- **Lập ngân sách theo chương trình**

Trong những năm đầu của thập kỷ 60, các cải cách đã bắt đầu tập trung vào lập kế hoạch cho việc sử dụng những nguồn lực công. Khác với lập ngân sách theo công việc thực hiện, lập ngân sách theo chương trình tập trung dứt khoát vào sự lựa chọn của ngân sách trong số các chính sách, chương trình có tính cạnh tranh. *Lập ngân sách theo chương trình thiết lập một hệ thống phân phối nguồn lực, gắn kết chi phí chương trình với kết quả của những chương trình đầu tư công.* Điểm mấu chốt của lập ngân sách theo chương trình là chương trình – một mục tiêu của chính sách công cùng với những bước cần thiết để đạt được nó. Ngân sách được phân loại theo các khoản mục chương trình, hơn là theo những mối quan hệ có tính tổ chức. Lập ngân sách chương trình đòi hỏi các mục tiêu chương trình phải kéo dài hơn một năm ngân sách và yêu cầu phải đo lường tính hiệu lực, nghĩa là đo lường đầu ra và tác động đến mục tiêu. Những ý kiến ủng hộ lập ngân sách chương trình hy vọng rằng các quyết định phân phối ngân sách được đưa ra phù hợp với giá trị biên có thể có được từ sự thay đổi việc sử dụng những nguồn lực công.

Trong quá trình tiếp cận phương thức soạn lập ngân sách theo chương trình, các nhà cải cách nhận thấy rằng khái niệm chương trình là khái niệm không hoàn hảo đối với ngân sách, vì không thể tạo ra chương trình cho các tất cả tổ chức để thực hiện; lập ngân sách chương trình không đảm bảo gắn kết chặt chẽ giữa phân phối ngành và những mục tiêu chiến lược ưu tiên; không gắn kết giữa việc thiết lập chương trình công với kế hoạch chi tiêu thường xuyên để sử dụng nguồn lực tài chính công hiệu quả. Tuy nhiên, lập ngân sách theo chương trình tạo nền tảng cơ bản để tiếp cận phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra.

- **Lập ngân sách theo kết quả đầu ra**

Bước vào những năm 80 và 90, hầu hết các nước phát triển đã thực hiện cải cách quản lý ngân sách hướng vào lập ngân sách theo kết quả đầu ra. Sở dĩ như vậy là do các sức ép về kinh tế, xã hội và chính trị, cụ thể là: thâm hụt ngân sách gia tăng, tính cạnh tranh và toàn cầu hóa, sự thiếu tin tưởng của công chúng vào chính phủ, sự đòi hỏi về nhu cầu hàng hóa công được cung cấp từ phía nhà nước phải có trách nhiệm và minh bạch hơn.

Đặc điểm trọng tâm của cải cách này là nhấn mạnh đến việc cải tiến công việc thực hiện để đảm bảo rằng các hoạt động của chính phủ đạt được những mục tiêu mong muốn. Lập ngân sách theo kết quả đầu ra (lập ngân sách KQĐR) là một hoạt động quản lý ngân sách dựa vào cơ sở tiếp cận những thông tin đầu ra, qua đó giúp cho các cơ quan nhà nước và chính phủ thực hiện phân bổ nguồn lực tài chính nhằm đạt được những mục tiêu chiến lược một cách có hiệu quả và hiệu lực. *Lập ngân sách KQĐR là bước kế tiếp và có tính phân tích hơn đối với phương thức lập ngân sách theo công việc thực hiện và lập ngân sách chương trình thông qua các tiến trình:*

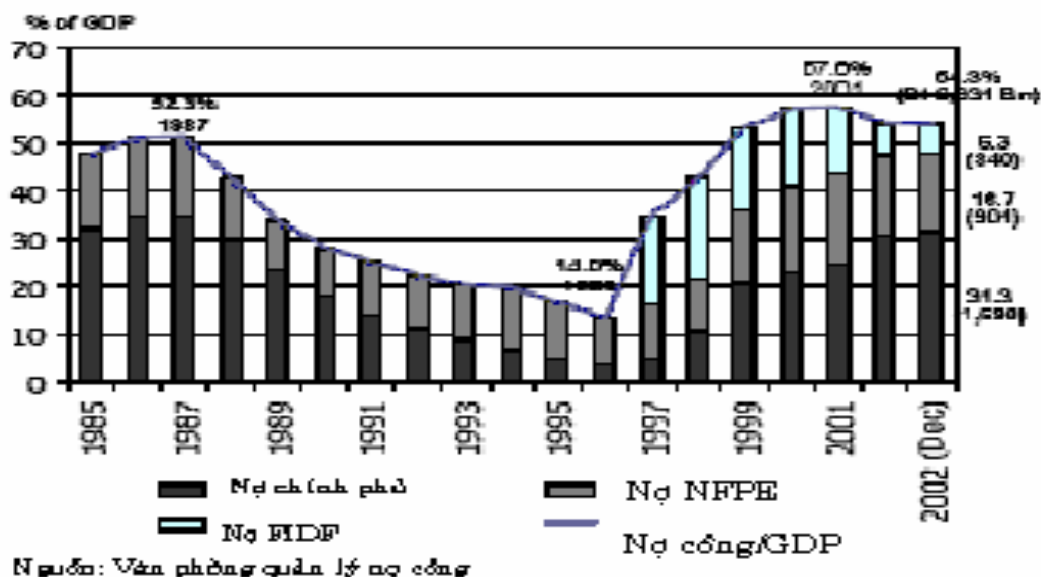
- + Xác định và đo lường chi tiết (nghĩa là đánh giá chi phí đầy đủ và xác định số lượng) và báo cáo những đầu ra (hàng hóa công) được tạo bởi các cơ quan nhà nước.
- + Miêu tả mối liên kết giữa đầu ra của các cơ quan nhà nước và kết quả mong muốn đạt được theo chiến lược phát triển của chính phủ.
- + Báo cáo công khai đầu ra then chốt dựa vào các chỉ tiêu thực hiện chương trình.

Lập ngân sách theo chương trình cung cấp một nền tảng quan trọng cho sự lập ngân sách KQĐR bằng việc chuyển những báo cáo nhiệm vụ và kế hoạch chiến lược của các cơ quan nhà nước thành:

- Báo cáo những mục tiêu và chiến lược của chương trình và tiểu chương trình.
- Miêu tả chi tiết các hoạt động chương trình và tiểu chương trình.

Những chỉ tiêu quan trọng thực hiện chương trình được báo cáo một cách công khai.

Phụ lục 7: Nợ công của Thailand



Phụ lục 8: Cấu trúc nợ công của Thailand (tỷ Bath)

| | 1996 | 1997 | 2000 | 2002 | 2002 (Dec) |
|------------------------------------|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 1 Nợ chính phủ % of GDP | 176 4.3 | 238 5.0 | 1,114 22.8 | 1,671 30.9 | 1,690 31.3 |
| 2 Nợ NFPE % of GDP | 432 10.5 | 538 11.3 | 909 18.6 | 907 16.8 | 901 16.7 |
| 3 Nợ FIDF ¹ % of GDP | 0 0.0 | 893 18.7 | 781 15.9 | 357 6.6 | 340 6.3 |
| 4 Nợ công (1+2+3) % of GDP | 608 14.8 | 1,669 35.0 | 2,804 57.3 | 2,935 54.4 | 2,931 54.3 |
| (Trong nước: Ngoài nước) | (36 : 64) | (67 : 33) | (69 : 31) | (72 : 28) | (72 : 28) |

¹ Since December 2002, the FIDF debt has consisted of the THB 112 billion of government-guaranteed bonds (FIDF II) and the non-guaranteed debt, which was THB 228 billion.

Nguồn: Public Debt Management Office (PDMO); Bank of Thailand.

Phụ lục 9: Tốc độ tăng và cơ cấu GDP (%)

| Năm | % GDP | Cơ cấu | | | |
|---------|-------------|---------|-----------------------|------------------------|---------|
| | | Tổng số | Nông – Lâm – Thủy sản | Công nghiệp – Xây dựng | Dịch vụ |
| 1991 | 5,81 | 100,00% | 40,49 | 23,79 | 35,72 |
| 1992 | 8,70 | 100,00% | 33,94 | 27,26 | 38,80 |
| 1993 | 8,08 | 100,00% | 29,87 | 28,90 | 41,23 |
| 1994 | 8,83 | 100,00% | 27,43 | 28,87 | 43,70 |
| 1995 | 9,54 | 100,00% | 27,18 | 28,76 | 44,06 |
| 1996 | 9,34 | 100,00% | 27,76 | 29,73 | 42,51 |
| 1997 | 8,15 | 100,00% | 25,77 | 32,08 | 42,15 |
| 1998 | 5,76 | 100,00% | 25,78 | 32,49 | 41,73 |
| 1999 | 4,77 | 100,00% | 25,43 | 34,49 | 40,08 |
| 2000 | 6,79 | 100,00% | 24,53 | 36,73 | 38,74 |
| 2001 | 6,89 | 100,00% | 23,25 | 38,12 | 38,63 |
| 2002 | 7,04 | 100,00% | 22,99 | 38,55 | 38,46 |
| 2003 | 7,24 | 100,00% | 21,8 | 39,97 | 38,23 |
| 2004 | 7,7 | 100,00% | 20,3* | 39,4* | 40,3* |
| 2005 | 8,5 | 100,00% | 20,2* | 39,4* | 40,4* |
| 2006 DK | 8,5 | 100,00% | 19,8% | 39,6 | 40,6 |

Nguồn: Tổng cục Thống kê qua các năm 1991-2003;

- *MOF - Confidential Offering Circular US\$750,000,000.*

Phụ lục 10: Phân cấp quản lý NSNN giai đoạn 91 -96

▪ Thu của NSTW bao gồm :

+ Thu cố định: bao gồm thuế, thu viện và vay. Các khoản này NSTW hưởng 100%.

+ Thu điều tiết : bao gồm các khoản thu điều tiết giữa các cấp NSTW và ngân sách tỉnh được phân chia tỷ lệ tùy theo tính chất của từng khoản thu. Khi phân phối các khoản điều tiết giữa NSTW và NSDP được hình thành bằng phương pháp dự toán.

▪ Chi ngân sách TW:

+ Chi đầu tư phát triển gồm:

➤ Chi đầu tư XDCB tập trung cho các chương trình phát triển kinh tế có tính chất hình thành thế cân đối của nền kinh tế và tạo môi trường làm tiền đề kích thích quá trình tích tụ và đầu tư vốn cho SXKD của các doanh nghiệp và cá nhân. Chi XDCB còn hướng vào phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng của nền kinh tế, các công trình và dự án phát triển văn hoá xã hội phúc lợi công cộng mang tính toàn quốc.

➤ Chi cho quỹ hỗ trợ đầu tư quốc gia.

➤ Chi bổ sung quỹ dự trữ Nhà nước.

➤ Chi vốn lưu động cho các doanh nghiệp Nhà nước mới thành lập thuộc các Bộ, ngành do TW quản lý.

+ Chi thường xuyên cho các đơn vị quản lý hành chính, đơn vị sự nghiệp...

+ Chi đầu tư XDCB;

+ Chi sự nghiệp kinh tế; chi văn hóa, y tế, xã hội; chi cho bộ máy quản lý Nhà nước của địa phương; (không chi trợ cấp khó khăn thường xuyên và đột xuất cho cán bộ công nhân viên Trung ương; không chi cho Viện kiểm sát nhân dân, quản lý định canh định cư và kinh tế mới, đo đạc và quản lý ruộng đất).

+ Chi về vốn lưu động cho các DNNN trên địa bàn.

▪ Nguồn thu của NSDP bao gồm:

+ Thu cố định : Là những khoản thu mà địa phương được hưởng 100%, gồm : thuế nhà đất, thuế môn bài, thuế trước bạ, thuế sát sinh, thuế lợi tức (trừ thuế lợi tức của các đơn vị hạch toán toàn ngành), thu từ hoạt động xổ số kiến thiết, thuế XNK tiểu ngạch, lệ phí giao thông, thuế tài nguyên rừng, thuế khu vực ngoài quốc doanh ở địa phương, thuế vốn NSNN và thu KHTSCĐ của DNQD do địa phương quản lý, thu sự nghiệp.

+ Thu điều tiết: Là khoản thu phân chia theo tỷ lệ giữa NSTW và NSDP, gồm có thuế doanh thu và thuế nông nghiệp. $Tỷ\ lệ\ điều\ tiết = (Tổng\ số\ chi\ theo\ nhiệm\ vụ\ được\ giao - số\ thu\ cố\ định) / tổng\ số\ thu\ về\ thuế\ doanh\ thu\ và\ thuế\ nông\ nghiệp.$

+Thu bổ sung từ NSTW.

Phụ lục 11: Tình hình thu chi Ngân sách Nhà nước (Đơn vị: Tỷ đồng)

| STT | CHỈ TIÊU | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2004 DT | 2005 DT |
|------------|--|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| I | TỔNG THU | 65,352 | 72,965 | 78,489 | 90,749 | 103,888 | 123,860 | 149,320 | 183,000 |
| | Trong đó | | | | | | | | |
| 1 | Thu trong nước (Không kể thu từ dầu thô) | | | | 46,233 | 52,647 | 63,530 | 83,000 | 105,300 |
| 2 | Thu từ dầu thô | | | | 23,534 | 26,281 | 26,510 | 25,820 | 38,000 |
| 3 | Thu từ hải quan | | | | 18,954 | 22,949 | 31,571 | 38,500 | 37,700 |
| 4 | Thu viện trợ không hoàn lại | | | | 2,028 | 2,011 | 2,249 | 2,000 | 2,000 |
| II | THU KẾT DƯ | - | - | - | - | - | 6.600 | 3,600 | 6,000 |
| III | TỔNG CHI | 78,057 | 81,995 | 95,972 | 108,961 | 129,773 | 148,208 | 187,670 | 229,750 |
| | Trong đó | | | | | | | | |
| 1 | Chi đầu tư phát triển | 19,482 | 20,514 | 29,697 | 29,624 | 40,236 | 45,218 | 53,500 | 65,995 |
| 2 | Chi phát triển sự nghiệp kinh tế xã hội | 49,270 | 49,998 | 52,077 | 61,823 | 71,562 | 78,039 | 92,510 | 162,755 |
| 3 | Chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính | | | | 846 | 849 | 535 | 4,885 | 100 |
| IV | BỘI CHI | 12,705 | 12,145 | 18,524 | 18,212 | 25,885 | 24,348 | 34,750 | 40,750 |

Nguồn: Bộ Tài chính qua các năm

Phụ lục 3: Kết quả thu thuế và phí giai đoạn 1991 – 2003

| Năm | Thuế và phí (tỉ đồng) | Tốc độ tăng % | % thuế và phí / GDP | % thuế và phí / thu NSNN |
|------|--------------------------|---------------|------------------------|-----------------------------|
| 1990 | 6.153 | 100 | 14,7 | 96,6 |
| 1991 | 9.844 | 160 | 12,8 | 92,8 |
| 1993 | 28.550 | 154 | 20,4 | 88,7 |
| 1994 | 36.740 | 129 | 20,6 | 88,7 |
| 1995 | 47.267 | 129 | 20,7 | 88,6 |
| 1996 | 58.943 | 125 | 21,7 | 96,0 |
| 1999 | 75.357 | 11,1 | 17,8 | 96,0 |
| 2000 | 87.883 | 11,7 | 19,9 | 96,8 |
| 2001 | 95.000 | 10,8 | 21,3 | 94,5 |
| 2002 | 102.530 | 10,9 | 21,5 | 92,0 |
| 2003 | 120.900 | | 21 | 94 |
| 2006 | 145.520 | | 21,5 | 95 |

Nguồn: Bộ Tài chính

Phụ lục 13: So sánh thuế thu nhập của Việt nam với các nước Asean (năm 1999)

| Quốc gia | Thuế Thu nhập cá nhân (%) | Thuế thu nhập công ty (%) |
|--------------|--|---------------------------|
| 1. Singapore | 2-28 | 26 |
| 2. Malaysia | 2-30 | 30 |
| 3. Indonesia | 10-15-30 | 10-15-30 |
| 4. Philippin | 1-35 | 35 |
| 5. Thailand | 5-37 | 30 |
| 6. Việt Nam | 0-50 (Người nước ngoài) 0-60 (Người trong nước) | 15-20-25-32 |

Phụ lục 14 a: Phối hợp cân đối giữa chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên

1. Các công trình được đầu tư luôn cần một lượng *chi phí thường xuyên* để vận hành và bảo dưỡng. Thế nhưng thời gian qua, Việt nam chưa chú trọng đúng mực cho khoản chi này. Từ năm 1997 đến năm 2002, trong khi tỷ lệ chi đầu tư phát triển trong tổng chi ngân sách liên tục tăng - từ 34% lên 40,5%, nhưng tỷ lệ chi vận hành và bảo dưỡng lại liên tiếp giảm - từ 23,4% xuống 16,8% tổng chi ngân sách (xem Bảng PL14.1). Hậu quả là trong một số ngành, hầu hết các công trình qui mô lớn không mang lại hiệu quả do thiếu duy tu, bảo dưỡng.

Bảng PL14.1: Tỷ lệ chi vận hành, bảo dưỡng trong tổng chi NSNN

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--------------------------------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|
| Chi VH-BD | 16.589 | 15.678 | 16.196 | 23.881 | 20.906 | 22.758 |
| Tổng chi NSNN | 70.749 | 73.419 | 84.817 | 103.151 | 119.403 | 135.490 |
| % chi VH- BD/ Tổng chi NSNN | 23,4 % | 21,3% | 19,1% | 23% | 17,5% | 16,8% |

Nguồn : Bộ Tài chính

Xin đơn cử 2 ngành được phân bổ vốn đầu tư phát triển nhiều nhất là thủy lợi và giao thông vận tải (*chiếm trên 41% chi đầu tư phát triển - xem bảng 2.6 luận án*) để làm bằng chứng cho nhận định này.

+ Một nghiên cứu gần đây khẳng định trong ngành lợi có khoảng 50% các công trình đã xây dựng không mang lại hiệu quả do thiếu duy tu bảo dưỡng; chính sách chi tiêu cho vận hành và bảo dưỡng cho các công trình thủy lợi thời gian qua mang lại hiệu quả cao hơn so với đầu tư vào các công trình mới (xem phụ lục 14b).

+ Tương tự đối với ngành giao thông vận tải: thực tế cho thấy việc duy tu bảo dưỡng các công trình đường bộ không đúng mực. Theo Dự án *Nâng cấp mạng lưới đường bộ* do WB tài trợ, nếu duy trì mức chi tiêu như hiện nay cho các hoạt động bảo dưỡng đường bộ trong vòng 10 năm tới thì mạng lưới đường bộ sẽ xuống cấp nặng nề với khoảng 34% đường bộ sẽ rơi vào tình trạng hư hỏng, tỷ lệ đường còn tốt sẽ giảm xuống 10%. WB đã ước tính bình quân một năm nền kinh tế thiệt hại khoảng 160 triệu đô la Mỹ nếu như đường bộ thiếu bảo dưỡng. Xét trên phương diện lợi ích – chi phí, điều này cũng có nghĩa là không hiệu quả bởi lẽ: cuối cùng đường sẽ được cải tạo lại với chi phí lớn hơn nhiều so với chi phí dành cho vận hành và bảo dưỡng thường xuyên [33, tr36].

2. Trong ngành giáo dục đào tạo, thời gian qua ở *bậc tiểu học* số học sinh giảm dần kết hợp với chủ trương tổ chức lớp học bán trú để hỗ trợ phụ huynh yên tâm làm việc sẽ làm cho nhu cầu về số lượng phòng học tăng lên và cần ít giáo viên hơn. Trong trường hợp này tăng chi đầu tư và giảm chi thường xuyên trong ngành giáo dục ở bậc học này có thể sẽ là hợp lý. Thực tế lại không diễn ra như vậy. [Báo cáo phát triển Việt Nam 2005 – quản lý và điều hành, WB, trang 9].

Phụ lục 14b: Lợi ích từ đầu tư mới so với chi tiêu cho vận hành và bảo dưỡng – Xét trường hợp các công trình thủy lợi qui mô lớn

Bộ NN&PTNT đã đầu tư lớn vào việc nâng cấp hệ thống tưới tiêu, trong đó chủ yếu dành cho việc nâng cấp các công trình lớn như các trạm bơm qui mô lớn, kênh mương bê tông... Nhưng trong những năm gần đây, một phần vốn – nhất là từ những dự án tài trợ – cũng được sử dụng để cải thiện việc quản lý, bảo dưỡng và vận hành những công trình hiện có, kể cả thành lập những tổ chức quản lý thủy lợi có sự tham gia của người dân ở địa phương. Để so sánh tác động của hai loại chi tiêu lên phúc lợi của hộ gia đình, ADB và WB đã cùng thực hiện một nghiên cứu trong năm 2003.

Nghiên cứu này tập trung vào các lĩnh vực được quan tâm trong ba hệ thống thủy lợi qui mô lớn, mỗi công trình đại diện cho một cách thức can thiệp, và kết quả nghiên cứu cho thấy chúng đem lại những tác động không giống nhau. Đơn thuần đầu tư nâng cấp cơ sở hạ tầng tại Quảng nam có tác động khiêm tốn nhất. Can thiệp theo hình thức này không làm tăng thâm canh, không làm giảm nguy cơ hạn hán, lũ lụt đối với cây trồng và cũng không làm giảm sự thiếu ổn định trong sản lượng lúa; sản lượng lúa không tăng và tổng lao động, chi phí sản xuất cũng không giảm. Ngược lại, tác động mạnh mẽ nhất được ghi nhận ở công trình có sự đầu tư cả vào nâng cấp cơ sở hạ tầng và tăng cường quản lý, vận hành hệ thống (Thanh Hóa). Can thiệp này đã làm tăng sản lượng lúa, giảm mạnh nguy cơ hạn hán, lũ lụt và tăng sự ổn định của sản lượng; thủy lợi phí nông dân phải nộp cũng giảm. Tổng chi phí lao động và sản xuất

đối với lúa giảm và thu nhập từ trồng trọt tăng 142%. Tuy nhiên, thu nhập phi trồng trọt của nhóm đối chiếu cao hơn nhiều, làm giảm lợi ích của hộ gia đình trong trồng trọt. Mặc dù vậy, tổng thu nhập của hộ gia đình của nông dân trong vùng dự án đã tăng 22%. Tác động tích cực cũng được ghi nhận tại công trình nơi tất cả chỉ tiêu được tập trung vào cải thiện vận hành và bảo dưỡng hệ thống thủy lợi (TP.HCM, Tây Ninh). Tại những địa phương này, sự can thiệp làm tăng mạnh mức độ thâm canh trong trồng trọt, tăng sản lượng lúa, giảm thủy lợi phí và giảm chi phí sản xuất lúa.

Tóm lại, nghiên cứu đưa ra bằng chứng rõ ràng cho thấy kết hợp củng cố vận hành và quản lý hệ thống với nâng cấp công trình mang lại lợi ích lớn nhất trong chỉ tiêu công; ngược lại, chỉ chú ý tới nâng cấp công trình không thôi mang lại lợi ích nhỏ nhất.

Nguồn: Aldas Janaiah và Mekong Economics (2004)

Phụ lục 15: Nợ XDCB ngoài dự toán – trường hợp ngành giao thông

Bảng PL15.1 cho thấy, từ 1999 đến năm 2002, NSNN trang trải khoảng 65% tổng số cam kết chi trong ngành giao thông; khoảng 35% còn lại được Thủ tướng Chính phủ thông qua nhưng không được phản ánh vào NSNN hàng năm vì không có trong dự toán. Bộ giao thông vận tải đã dựa vào các nhà thầu để thực hiện các công trình, với giả thiết là sau này sẽ nhận được khoản tiền phát sinh thêm đã được thông qua để thanh toán. Kết quả là giá trị các khoản nợ nhà thầu chưa được thanh toán của riêng ngành giao thông lên đến 14,4 nghìn tỷ đồng. Riêng năm 2002, nợ chi XDCB ngoài cân đối ngân sách của ngành giao thông là 1,5%GDP. Nợ tồn đọng của các nhà thầu đang được trả dần bằng NSNN và ghi vào dự toán các năm sau. Chẳng hạn, tháng 8/2004, Thủ tướng Chính phủ đã quyết định chi 1.762 nghìn tỷ đồng cho giao thông, trong đó có 6 nghìn tỷ đồng là để trả nợ cho các nhà thầu.

Bảng PL15.1: Chi XDCB cho các dự án cấp Quốc gia - ngành giao thông (tỷ đồng)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | Tổng | %/Tổng |
|--------------------------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Tổng chi | 8.080 | 8.397 | 11.593 | 13.494 | 41.564 | |
| 1. Từ Ngân sách Nhà nước | 5.901 | 6.391 | 6.582 | 8.305 | 27.179 | 65,4% |
| 2. Nợ nhà thầu chưa thanh toán | 2.179 | 2.006 | 5.011 | 5.189 | 14.385 | 34,6% |

Nguồn: Đánh giá tổng hợp chi tiêu công 2004, Chính phủ Việt nam và NHTG

Phụ lục 16: Phân định nguồn thu NSTW và NSDP theo luật NSNN 1998

| Thu địa phương | Thu phân chia giữa TW và ĐP |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">Thuế sử dụng đất nông nghiệp;Thuế chuyển quyền sử dụng đất;Thuế nhà, đất;Phí môn bài;Lệ phí trước bạ;Thu xổ số kiến thiết;Thu phí giao thông;Thu từ lâm nghiệp;Đóng góp tự nguyện của các tổ chức và cá nhân... | <ul style="list-style-type: none">Thuế thu nhập doanh nghiệp...;Thuế giá trị gia tăng...;Thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao;Thuế chuyển thu nhập ra nước ngoài...;Thu sử dụng vốn ngân sách của các DNNN... |

Phụ lục 17: Xác định tỷ lệ phân chia nguồn thu giữa NSTW và NSDP (Luật NSNN 2002)

Tỷ lệ % phân chia các khoản thu giữa NSTW với NS cấp tỉnh do Chính phủ quyết định. Tỷ lệ này được áp dụng chung đối với tất cả các khoản thu được phân chia và được xác định riêng cho từng tỉnh theo công thức:

$$\text{Tỷ lệ phần trăm (\%)} = \frac{A - B}{C}$$

Trong đó:

- A : Tổng số chi ngân sách địa phương
- B: Tổng số thu địa phương được hưởng 100%
- C: Tổng số thu phân chia giữa Trung ương và địa phương mà địa phương được hưởng.

Trường hợp tỷ lệ này > 100% thì địa phương sẽ được hưởng toàn bộ số thu phân chia theo tỷ lệ, phần còn thiếu sẽ được cấp bổ sung. Trường hợp tỷ lệ này là 100% nghĩa là tỉnh tự cân đối. Trường hợp tỷ lệ này < 100% thì NSTW sẽ điều tiết bớt nguồn thu phát sinh trên địa bàn địa phương này.

Phụ lục 18: Hạn chế của hệ thống định mức phân bổ NS thường xuyên

- Đối với lĩnh vực giáo dục

Trong giai đoạn 1997 - 2003, Chính phủ chủ yếu sử dụng tiêu thức dân số để phân bổ ngân sách cho giáo dục nhằm mục đích tạo sự công bằng về nhịp độ phát triển giữa các vùng, ngoài ra các định mức khác cũng được vận dụng như tỷ lệ học sinh/giáo viên, tỷ lệ chi lương và ngoài lương. Có thể nói, cách phân bổ ngân sách cho giáo dục theo yêu cầu chi tiêu căn cứ

trên dân số có ưu điểm là đơn giản cho việc tính toán khi thực hiện phân bổ. Tuy nhiên, cơ chế phân bổ như trên hiện đang phát sinh những hạn chế đó là:

- Định mức phân bổ căn cứ theo dân số là một chỉ tiêu mang tính ước lượng khó chính xác vì tình trạng dân di cư giữa các địa phương hiện nay là khá phổ biến, từ đó tạo nên sự thiếu minh bạch trong quá trình phân bổ.
- Không góp phần cân đối nguồn lực theo chiều ngang để tạo ra sự công bằng về tài khóa giữa các địa phương. Không kích thích địa phương quản lý số lượng người đi học một cách hiệu quả, bởi lẽ trường hợp số lượng trẻ em trong độ tuổi đến trường của địa phương có tăng lên hay giảm đi thì cũng không ảnh hưởng đến nguồn tài chính đã được phân bổ. Tuy nhiên, hạn chế này đã được khắc phục kể từ tài khóa 2004 với sự xuất hiện của quyết định 139/2003/QĐ – TTg ngày 11/7/2003 về định mức phân bổ chi tiêu NSNN cho năm 2004 của Thủ Tướng Chính phủ được ban hành. Theo đó, hệ thống định mức trong giai đoạn này có 11 loại định mức thay vì 7 loại như giai đoạn trước. Ngoài ra, phân định vùng ngân sách theo 4 vùng và sử dụng đơn vị tính là “xã” thay vì “tỉnh” sẽ góp phần hạn chế các bất bình đẳng giữa các vùng. Sử dụng số trẻ trong độ tuổi đi học (thay vì sử dụng số trẻ đi học) để tính toán các định mức chi cho giáo dục ; mặt khác quyết định này còn qui định định mức chi của ngành giáo dục cho một trẻ trong độ tuổi đi học sống ở vùng sâu, vùng xa cao gấp 1,7 lần so với trẻ sống ở đô thị. Những biện pháp này đã góp phần tạo ra hình thức cân đối Ngân sách Nhà nước theo chiều ngang – phân bổ nguồn lực từ các tỉnh giàu sang các tỉnh nghèo. Theo tính toán trong *Báo cáo phát triển Việt nam 2004* và *Báo cáo Điều tra số liệu mức sống Việt nam 2002* cho thấy: ba tỉnh giàu nhất là TP.HCM, Hà nội, Hải Phòng mỗi tỉnh chuyển cho NSTW bình quân 3 triệu đồng/người/năm. Trong khi đó, các tỉnh nghèo được nhận bổ sung từ NSTW, chẳng hạn Bắc Cạn được nhận bình quân 1,19 triệu đồng/ người dân/năm.
- Hệ thống phân bổ hiện nay chỉ mới dừng lại ở việc phân bổ nguồn tài chính mà chưa đặt ra yêu cầu phải cung cấp một số lượng hàng hóa dịch vụ công “là bao nhiêu” để đáp ứng nhu cầu thực tế.

Bảng PL18.1: Mức chi tiêu công cho giáo dục phân theo vùng

| Vùng | GDP đầu người (nghìn đồng) | Chi tiêu trung bình / một học sinh (nghìn đồng) | | |
|------------------------|----------------------------|---|------|------|
| | | Tiểu học | THCS | THPT |
| Đồng bằng Sông Hồng | 4.010 | 340 | 417 | 809 |
| Đông Bắc | 2.321 | 374 | 466 | 956 |
| Tây Bắc | 2.113 | 490 | 444 | 783 |
| Duyên Hải Bắc Trung Bộ | 2.368 | 315 | 346 | 742 |
| Duyên Hải Nam Trung Bộ | 2998 | 348 | 459 | 1046 |
| Tây Nguyên | 3355 | 421 | 325 | 1124 |
| Đông Nam Bộ | 8598 | 423 | 484 | 1365 |
| ĐB Sông Cửu Long | 3811 | 340 | 401 | 930 |

Nguồn : Nghiên cứu tài trợ giáo dục. Giáo dục tiểu học ở Việt Nam. Báo cáo của cơ quan phát triển quốc tế của Anh (DFID) Trang báo cáo đánh giá chi tiêu công 2000, trang 61 bản Tiếng Việt.

Số liệu ở bảng PL18.1 cho thấy, ở cột 2 các tỉnh khó khăn nhất như Tây Bắc, Đông Bắc, vùng Duyên Hải Bắc Và Nam Trung Bộ có GDP/đầu người thấp hơn so với các nơi khác, lẽ ra phải được hưởng mức chi tiêu trên đầu học sinh cao hơn những vùng khác, song thực tế lại là ngược lại. Hệ quả là nguyên tắc bình đẳng về cơ hội học tập được nêu trong Luật giáo dục ở nước ta đã không có điều kiện thực hiện thỏa đáng.

- Đối với lĩnh vực y tế

Mặc dù chi y tế từ NSNN chỉ chiếm chưa đến 10% tổng chi ngân sách, nhưng việc phân bổ và định mức phân bổ vẫn tồn tại nhiều bất cập. Chi cho chữa bệnh chiếm tỷ lệ bình quân 60-70% tổng chi y tế của NSNN. Trong khi đó, chi cho phòng bệnh chỉ chiếm từ 10 –20% tổng chi y tế. Đây rõ ràng là điều bất hợp lý vì phòng bệnh phải là vấn đề ưu tiên hàng đầu trong việc chăm sóc sức khỏe cộng đồng.

Ngoài ra, việc phân bổ chi cho lĩnh vực y tế dựa trên số giường bệnh (đối với các cơ sở chữa bệnh do các Bộ ngành quản lý) và dựa theo số dân (đối với các phòng khám, trạm y tế tại địa phương). Các định mức phân bổ trên được điều chỉnh bởi các hệ số khu vực cho 5 vùng địa lý khác nhau với đơn vị tính là “tỉnh” để giảm bớt sự chênh lệch giữa các vùng. Tuy nhiên, trong một tỉnh nhưng điều kiện thực tế của các huyện, các xã có thể rất khác nhau. Bên cạnh đó, định mức chi tiêu phân bổ cho các đô thị cao gấp 1,6 lần mức trung bình toàn quốc và gấp 2,1 lần các tỉnh đồng bằng. Trong khi đó, đại bộ phận người dân có thu nhập thấp và bộ phận dân cư ở nông thôn lại sử dụng trạm y tế phường xã là chủ yếu. Như vậy, mặc dù có nhiều cố gắng để giảm bớt sự chênh lệch giàu nghèo trong chăm sóc y tế, khắc phục mất cân đối theo chiều ngang, nhưng phương pháp quản lý chi tiêu công thông qua phân bổ theo các tiêu chí nêu trên chưa tạo điều kiện để người nghèo được hưởng. Từ năm ngân sách 2004, khi Quyết định 139/2003/QĐ-TTg ban hành ngày 17/11/2003 về hệ thống định mức phân bổ NSNN có hiệu lực, thì hạn chế này đã được khắc phục một phần trên cơ sở: (i) các địa phương có các cơ sở khám chữa bệnh do NSĐP đảm nhận, nhưng khám chữa bệnh thì lại mang tính chất khu vực thì sẽ được phân bổ thêm kinh phí; (ii) bổ sung từ NSTW cho NSĐP để thực hiện khám chữa bệnh cho người nghèo và trẻ em dưới 6 tuổi; (iii) đưa ra 11 loại định mức thay vì 4 loại như trước đây và phân định vùng “ngân sách” làm 4 vùng nhưng sử dụng đơn vị tính là “xã” thay vì “tỉnh” để hạn chế sự bất bình đẳng giữa các vùng, góp phần khắc phục mất cân đối theo chiều ngang.

Bảng PL18.2: Định mức xác định chi tiêu y tế ở địa phương trước năm 2004

Đ/vị : triệu đ/giường bệnh/năm

| | Hà Nội | TP.HCM | Các TP khác | Đông Bằng | Trung Du | Vùng Sâu | Miền Núi |
|--------------|--------|--------|-------------|-----------|----------|----------|----------|
| Cấp Tỉnh, TP | 17 | 16 | 13-16 | 10-13 | 11-14 | 12-15 | 14-17 |
| Cấp Huyện | 13 | 12 | 8-11 | 6-9 | 7-10 | 8-11 | 7-10 |

Nguồn : Bộ Tài Chính.

Như vậy, từ 2004 đến nay hệ thống định mức đã được hoàn thiện theo hướng phục vụ chiến lược tăng trưởng và giảm nghèo của Chính phủ, khắc phục mất cân đối theo chiều dọc và chiều ngang. Tuy vậy, hệ thống định mức phân bổ NSNN hiện nay vẫn còn quá phức tạp, được xây dựng dựa theo tiêu chí dân số là chủ yếu chứ chưa dựa trên một mô hình định lượng để việc sắp xếp trình tự ưu tiên là phù hợp. Kết quả là, đôi khi xảy ra sự mâu thuẫn và xung

đột lẫn nhau giữa các định mức và cùng lúc không thể thực hiện được trong điều kiện giới hạn tổng thể về nguồn lực. Bên cạnh đó, để phù hợp với cơ chế trao quyền quyết định phân bổ NSDP cho HĐND cấp tỉnh, các định mức này được áp dụng để xác định mức bổ sung cân đối cho các cấp địa phương, còn phân bổ ngân sách cho các ngành có thể được thay đổi so với định mức. Mặt khác, các tỉnh có quyền quyết định phân bổ chi tiêu cho các cấp trực thuộc, từ đó, mỗi tỉnh có thể có hệ thống định mức riêng để xác định tỷ lệ phân chia nguồn thu và phân bổ nguồn lực ở địa phương. Sự thay đổi này là cần thiết, song lúc này vai trò của bộ chủ quản trong qui trình NSNN giảm sút. Mặc dù theo nguyên tắc, chính quyền các cấp địa phương phải dựa trên các kế hoạch ngành để quyết định phân bổ ngân sách, song hiện nay chưa có cơ chế đảm bảo sự nhất quán này. Sự thiếu gắn kết này sẽ làm cho Bộ chủ quản khó khăn trong việc thực hiện chiến lược ngành. Điều này cho thấy rằng: *thực hiện quá trình thí điểm thiết lập khuôn khổ chi tiêu trung hạn thật tốt sẽ vô cùng ý nghĩa*. Kế hoạch thí điểm thiết lập khuôn khổ chi tiêu trung hạn được bắt đầu cho 4 ngành, gồm: Giáo dục – Đào tạo, Y tế, Giao thông vận tải, Nông nghiệp và phát triển nông thôn; và 4 tỉnh, gồm: Bình Dương, Hà Nội, Phú Thọ và Vĩnh Long. Trong đó, giáo dục là lĩnh vực được thí điểm đầu tiên (cuối 2003, đầu 2004) và chỉ đang ở giai đoạn ban đầu. Cho đến nay công việc chỉ mới tập trung vào tập hợp số liệu chi tiêu ngân sách cho ngành ở từng cấp chính quyền chi tiết cho chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên; xây dựng những công cụ phân tích đơn giản để tính toán các mục tiêu và dự báo nhu cầu chi tiêu; thiết lập các cơ chế đối thoại về chính sách giữa Bộ Giáo dục – Đào tạo, Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch – Đầu tư về các mục tiêu, chiến lược, ưu tiên và thách thức của ngành cũng như ý nghĩa của chúng đối với chi tiêu ngân sách. Tuy vậy, trong quá trình thực hiện đã xuất hiện những yếu tố chứng minh mạnh mẽ cho sự cần thiết phải kết hợp giữa chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển [18, tr.63]. Trong quá trình thực hiện, Chính phủ cũng đã triển khai thí điểm theo phương pháp “từ trên xuống” kết hợp với phương pháp “từ dưới lên” để cân đối NSNN tốt hơn. Cụ thể, tiến hành tính toán tổng chi dự kiến dựa trên các giả định thực tế và bền vững về tăng trưởng kinh tế, nguồn thu NSNN và vay nợ; tổng chi dự kiến (cả chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển) cho các tỉnh và các bộ. Những tính toán đó sẽ định hình và đồng thời chịu tác động của các khuôn khổ chi tiêu trung hạn cấp ngành và cấp tỉnh được xây dựng theo cách thức “từ dưới lên”. Ngoài ra, trong quá trình thí điểm, Chính phủ có tính đến việc các thể chế quản lý chi tiêu công ngày càng được phân cấp nhiều hơn. Do vậy, đồng thời với việc thí điểm cho ngành, khuôn khổ chi tiêu trung hạn còn được thí điểm cho 4 tỉnh. Hy vọng rằng, khuôn khổ chi tiêu trung hạn đang được thí điểm trong ngành giáo dục sẽ nhanh chóng tích hợp với công tác lập kế hoạch đầu tư, cân đối NSNN và đối thoại chính sách. Từ những kinh nghiệm rút ra được trong quá trình thực hiện thí điểm, sẽ mở rộng việc xây dựng khuôn khổ chi tiêu trung hạn sang các ngành khác.

Phụ lục 19: Tăng quyền tự chủ cho địa phương

Hội đồng nhân dân các cấp có quyền quyết định: dự toán NSDP; phân bổ NSDP: phân bổ dự toán chi ngân sách cho sở, ban, ngành theo từng lĩnh vực chi cụ thể, quyết định số bổ sung từ ngân sách cấp mình cho từng ngân sách cấp dưới trực tiếp; phê chuẩn quyết toán NSDP. Ngoài ra, HĐND cấp tỉnh còn có thêm các quyền sau: (1) Quyết định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp NS ở địa phương; (2) Quyết định tỷ lệ % phân chia giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương đối với phần NSDP được hưởng từ các khoản thu phân chia

giữa NSTW với NSDP và các khoản thu có phân chia giữa các cấp NSDP; (3) Quyết định thu phí, lệ phí và các khoản đóng góp của dân theo qui định của pháp luật; (4) Quyết định cụ thể một số định mức phân bổ ngân sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi theo qui định của chính phủ; (5) Quyết định vay nợ theo những qui định của Chính phủ mà không cần sự cho phép trước của chính quyền trung ương. Tuy nhiên, ngoại trừ TP.HCM và Hà nội, tỷ lệ trần tối đa cho những địa phương còn lại vẫn là 30% chi đầu tư XDCB của năm ngân sách.

Sự thay đổi này trong phân cấp quản lý Ngân sách Nhà nước đã tạo cho các địa phương sự chủ động, linh hoạt, sáng tạo trong cân đối ngân sách cấp mình, khắc phục một số hạn chế của hệ thống ngân sách “lồng ghép”. Nhờ vậy, số địa phương có thể tự cân đối được ngân sách ngày càng tăng, từ 5 địa phương (2003) lên 15 địa phương từ 2004 đến nay. Mặc dù NSTW vẫn chiếm tỷ trọng lớn trong Ngân sách Nhà nước, song có xu hướng giảm dần. Trong giai đoạn 2001 – 2005, NSTW chiếm 70% thu Ngân sách Nhà nước; 56,2 % chi Ngân sách Nhà nước (con số này của giai đoạn 1991 – 1996 là 66%). Tương ứng, con số của NSDP giai đoạn 2000-2005 là 30% thu Ngân sách Nhà nước và 43,8% chi Ngân sách Nhà nước.¹

Phụ lục 20: Mức độ bổ sung cân đối từ NSTW cho NSDP

Đơn vị tính: Số các địa phương

| Mức bổ sung cân đối | 2004 | DT2005 | DT2006 | BQ |
|--|------|--------|--------|----|
| ≤ 20% chi trong cân đối của NSDP | 4 | 4 | 7 | 5 |
| > 20% đến 50% chi trong cân đối của NSDP | 16 | 15 | 20 | 17 |
| > 50% chi trong cân đối của NSDP | 29 | 30 | 22 | 27 |

Nguồn: Tác giả tính toán từ số liệu của Bộ Tài chính

Phụ lục 21: Tình hình bổ sung từ NSTW cho NSDP

Đơn vị tính: Triệu đồng

| | 2004 | DT2005 | DT2006 |
|------------------------|------------|------------|------------|
| Bổ sung cân đối | 22.538.334 | 22.363.053 | 22.363.053 |
| Bổ sung mục tiêu | 17.189.731 | 17.857.822 | 28.770.456 |
| Tổng cộng số bổ sung | 39.548.065 | 40.220.875 | 51.133.509 |
| % số bổ sung/ thu NSTW | 29,2 | 24,2 | 39,8 |

Nguồn: Tác giả tính toán từ số liệu của Bộ Tài chính

Phụ lục 22: Nội dung kinh tế thu - chi của ngân sách trung ương để tính bội chi NSNN

Điều 20. Nguồn thu của ngân sách trung ương gồm :

1. Các khoản thu ngân sách trung ương hưởng 100% :

a) Thuế giá trị gia tăng hàng hoá nhập khẩu;

¹ *Nguồn: Vụ Ngân sách Nhà nước, Bộ Tài chính.*

- b) Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu;
- c) Thuế tiêu thụ đặc biệt hàng hoá nhập khẩu;
- d) Thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành (Bộ trưởng Bộ Tài chính công bố cụ thể các đơn vị hạch toán toàn ngành);
- đ) Các khoản thuế và thu khác từ các hoạt động thăm dò, khai thác dầu thô, tiền thuê mặt đất, mặt nước;
- e) Tiền thu hồi vốn của ngân sách trung ương tại các cơ sở kinh tế, thu hồi tiền cho vay của ngân sách trung ương (cả gốc và lãi), thu từ Quỹ dự trữ tài chính của Trung ương, thu nhập từ vốn góp của ngân sách trung ương;
- g) Viện trợ không hoàn lại của Chính phủ các nước, các tổ chức khác, các cá nhân ở nước ngoài cho Chính phủ Việt Nam;
- h) Phần nộp ngân sách nhà nước theo quy định của pháp luật từ các khoản phí và lệ phí do các cơ quan, đơn vị thuộc trung ương tổ chức thu, không kể phí xăng, dầu và lệ phí trước bạ;
- i) Phần nộp ngân sách theo quy định của pháp luật từ các khoản thu sự nghiệp của các đơn vị do các cơ quan trung ương trực tiếp quản lý;
- k) Chênh lệch thu lớn hơn chi của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam;
- l) Thu kết dư ngân sách trung ương;
- m) Thu chuyển nguồn ngân sách từ ngân sách trung ương năm trước chuyển sang;
- n) Các khoản phạt, tịch thu và thu khác của ngân sách trung ương theo quy định của pháp luật.

2. Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương :

- a) Thuế giá trị gia tăng, không kể thuế giá trị gia tăng hàng hoá nhập khẩu quy định tại điểm a Khoản 1 Điều này và thuế giá trị gia tăng thu từ hoạt động xổ số kiến thiết;
- b) Thuế thu nhập doanh nghiệp, không kể thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành quy định tại điểm d Khoản 1 Điều này và thuế thu nhập doanh nghiệp thu từ hoạt động xổ số kiến thiết;
- c) Thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao, không kể thuế quy định tại điểm đ Khoản 1 Điều này;
- d) Thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hàng hoá, dịch vụ trong nước không kể thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hoạt động xổ số kiến thiết;
- đ) Phí xăng, dầu.

Điều 21. Nhiệm vụ chi của ngân sách trung ương gồm :

1. Chi đầu tư phát triển về :

- a) Đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội khựng cú khả năng

thu hồi vốn do trung ương quản lý;

b) Đầu tư và hỗ trợ cho các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, góp vốn cổ phần, liên doanh vào các doanh nghiệp thuộc các lĩnh vực cần thiết có sự tham gia của Nhà nước theo quy định của pháp luật;

c) Chi hỗ trợ tài chính, bổ sung vốn, hỗ trợ và thưởng xuất khẩu cho các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế theo quy định của pháp luật;

d) Phần chi đầu tư phát triển trong các chương trình mục tiêu quốc gia, dự án nhà nước do các cơ quan trung ương thực hiện;

đ) Chi hỗ trợ các tổ chức tài chính của Nhà nước do Trung ương quản lý;

e) Chi bổ sung dự trữ nhà nước;

g) Các khoản chi đầu tư phát triển khác theo quy định của pháp luật.

2. Chi thường xuyên về :

a) Các hoạt động sự nghiệp giáo dục, đào tạo, dạy nghề, y tế, xã hội, văn hóa thông tin văn học nghệ thuật, thể dục thể thao, khoa học và công nghệ, môi trường, các sự nghiệp khác do các cơ quan trung ương quản lý :

- Các trường phổ thông dân tộc nội trú;

- Đào tạo sau đại học, đại học, cao đẳng, trung học chuyên nghiệp, đào tạo nghề và các hình thức đào tạo, bồi dưỡng khác;

- Phòng bệnh, chữa bệnh và các hoạt động sự nghiệp y tế khác;

- Các cơ sở thương binh, người có công với cách mạng, trại xã hội, phòng chống các tệ nạn xã hội và các hoạt động xã hội khác;

- Bảo tồn, bảo tàng, thư viện, trùng tu di tích lịch sử đó được xếp hạng, các hoạt động sáng tạo văn học, nghệ thuật và các hoạt động văn hóa khác;

- Phát thanh, truyền hình và các hoạt động thông tin khác;

- Bồi dưỡng, huấn luyện huấn luyện viên, vận động viên các đội tuyển quốc gia; các giải thi đấu quốc gia và quốc tế; quản lý các cơ sở thi đấu thể dục, thể thao và các hoạt động thể dục, thể thao khác;

- Nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ;

- Các sự nghiệp khác.

b) Các hoạt động sự nghiệp kinh tế do các cơ quan trung ương quản lý :

- Sự nghiệp giao thông : duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa cầu đường, các công trình giao thông khác, lập biển báo và các biện pháp bảo đảm an toàn giao thông trên các tuyến đường;

- Sự nghiệp nông nghiệp, thủy lợi, ngư nghiệp và lâm nghiệp : bảo dưỡng, sửa chữa các tuyến đê, các công trình thủy lợi, các trạm trại nông nghiệp, ngư nghiệp, lâm nghiệp; công tác khuyến lâm, khuyến nông, khuyến ngư; công tác khoanh nuôi, bảo vệ, phòng chống cháy rừng, bảo vệ nguồn lợi thủy sản;

- Điều tra cơ bản;
- Đo đạc địa giới hành chính;
- Đo vẽ bản đồ;
- Đo đạc biên giới, cắm mốc biên giới;
- Đo đạc, lập bản đồ và lưu trữ hồ sơ địa chính;
- Định canh, định cư và kinh tế mới;
- Các hoạt động sự nghiệp môi trường;
- Các sự nghiệp kinh tế khác.

c) Các nhiệm vụ về quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội do ngân sách trung ương bảo đảm theo quy định của Chính phủ;

d) Hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, hệ thống Tòa án nhân dân, Viện Kiểm soát nhân dân;

đ) Hoạt động của cơ quan trung ương của Đảng Cộng sản Việt Nam;

e) Hoạt động của các cơ quan trung ương của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; Liên đoàn Lao động Việt Nam; Hội Cựu chiến binh Việt Nam; Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam; Hội Nông dân Việt Nam; Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh;

g) Trợ giá theo chính sách của Nhà nước;

h) Phần chi thường xuyên trong các chương trình quốc gia, dự án nước do các cơ quan trung ương thực hiện;

i) Thực hiện chế độ đối với người về hưu, mất sức theo quy định của Bộ Luật Lao động cho các đối tượng thuộc ngân sách trung ương bảo đảm; hỗ trợ Quỹ Bảo hiểm xã hội theo quy định của Chính phủ;

k) Thực hiện các chính sách đối với thương binh, bệnh binh, liệt sỹ, thân nhân liệt sỹ, gia đình có công với cách mạng và các đối tượng chính sách xã hội khác ;

l) Hỗ trợ cho các tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp thuộc Trung ương theo quy định tại Điều 17 của Nghị định này;

m) Các khoản chi thường xuyên khác theo quy định của pháp luật.

3. Trả nợ gốc và lãi các khoản tiền do Chính phủ vay.

4. Chi viện trợ cho các Chính phủ và tổ chức nước ngoài.

5. Chi cho vay theo quy định của pháp luật.

6. Bổ sung Quỹ dự trữ tài chính của Trung ương.

7. Bổ sung cho ngân sách địa phương.

8. Chi chuyển nguồn từ ngân sách trung ương năm trước sang ngân sách trung ương năm sau.

Nguồn: Nghị định 60/2003/NĐ-CP của CP ngày 6/6/2003 về hướng dẫn thực hiện Luật NSNN

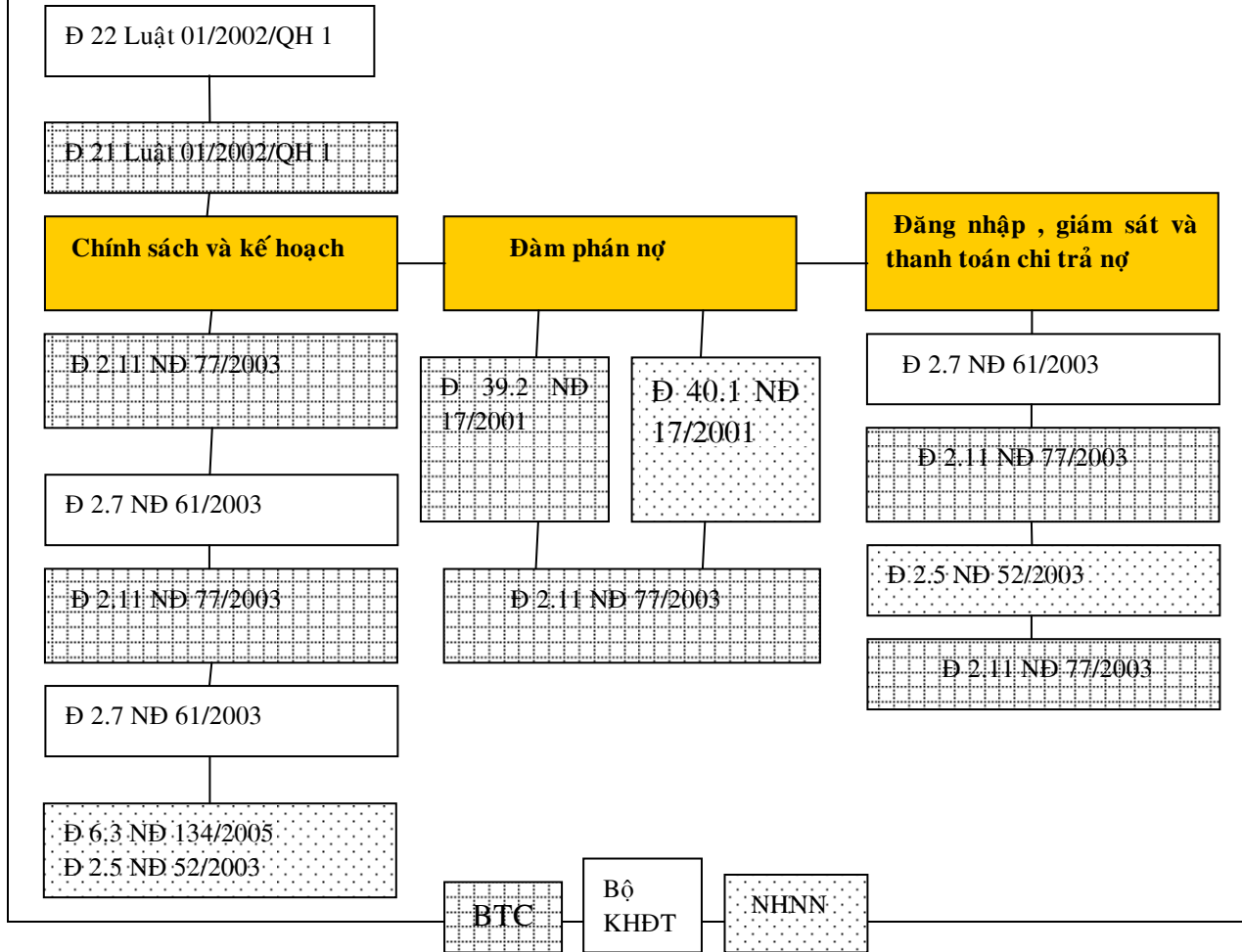
Phụ lục 23: Chỉ số giá một số nhóm hàng hóa trên thị trường thế giới

(Năm 1990 = 100)

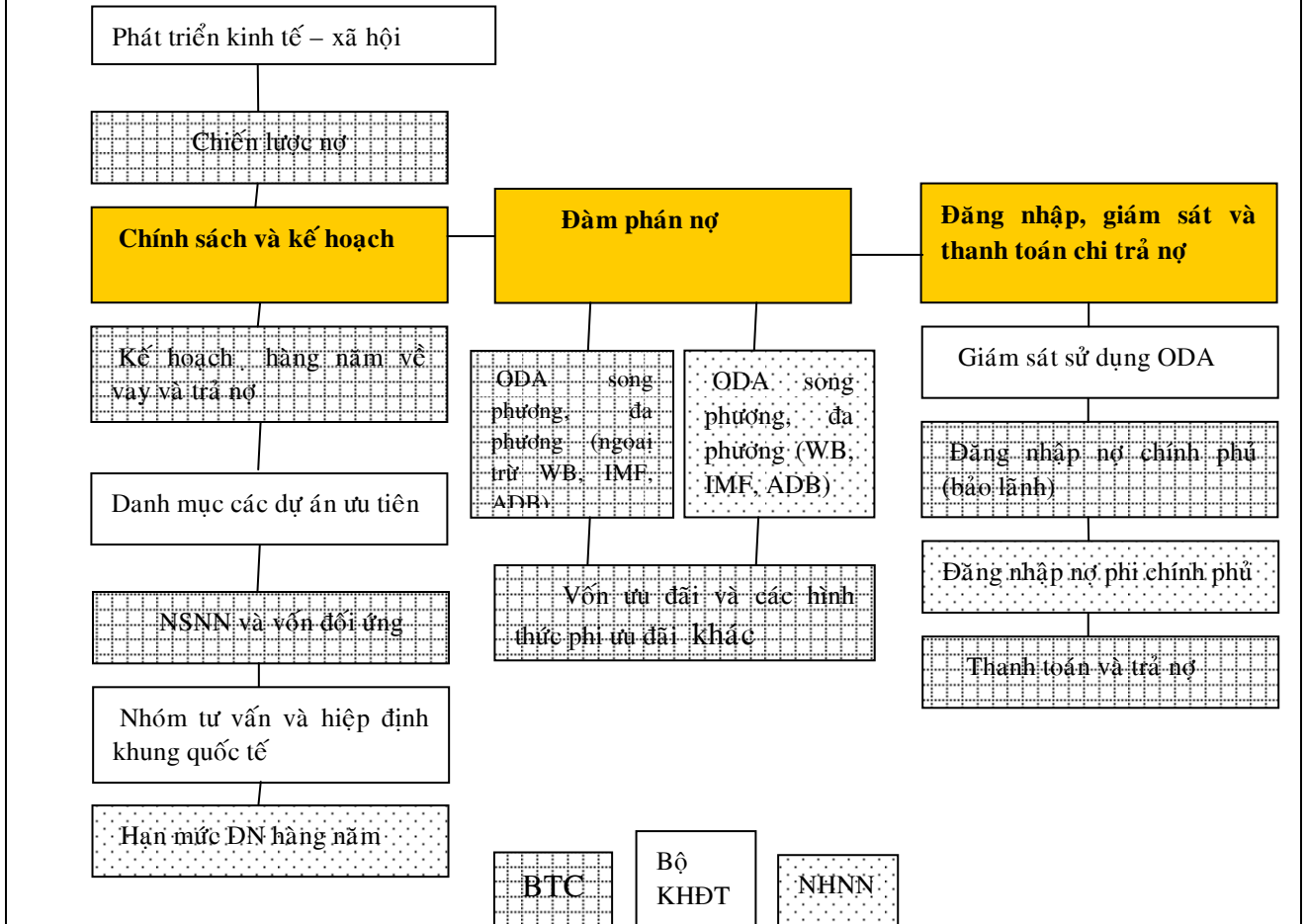
| Nhóm hàng | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 8 tháng đầu năm 2005 |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|----------------------|
| Năng lượng | 106,4 | 109 | 126 | 164,9 | 223,7 |
| Nông sản | 79,8 | 86,5 | 94,7 | 104,7 | 112,6 |
| Đồ uống | 72,1 | 84,6 | 87,1 | 94 | 120,5 |
| Thực phẩm | 86 | 90,1 | 96,4 | 110 | 109,6 |
| Hạt có dầu | 89 | 101,2 | 120,6 | 137,1 | 124,3 |
| Ngũ cốc | 78,2 | 88,1 | 90,2 | 100,2 | 102,3 |
| Phân bón | 98,8 | 100,5 | 106,2 | 126,6 | 135 |
| Kim loại và khoáng sản | 75,1 | 72,8 | 82 | 112,4 | 139,1 |

Nguồn: Ngân Hàng Thế Giới

Phụ lục 24a: Khuôn khổ pháp lý quản lý nợ của Việt nam



Phụ lục 24b: Khuôn khổ thể chế quản lý nợ của Việt nam



Phụ lục 25: Tình hình xuất nhập khẩu giai đoạn 1995-2004 (Đơn vị: Triệu USD)

| STT | Chỉ tiêu | 1995 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-----|-------------------|------------|------------|------------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 1 | Kim ngạch XK | 5,448.90 | 9,185.00 | 9,360.30 | 11,540.00 | 14,482.00 | 15,029.20 | 16,706.10 | 20,149.30 | 26,504.20 |
| 2 | % tăng | 34,4 | 26,6 | 1,9 | 23,3 | 25,5 | 3,8 | 10 | 20,8 | 28,6 |
| 3 | Kim ngạch NK | 8,155.40 | 11,592.30 | 11,499.60 | 11,622.00 | 15,636.50 | 16,217.90 | 19,217.60 | 25,255.80 | 31,913.90 |
| 4 | % tăng | 40 | 4,0 | -0,8 | 2,1 | 33,2 | 34 | 19,4 | 23,1 | 29,2 |
| 5 | Cân đối % nhập | (2,706.50) | (2,407.30) | (2,139.30) | (82.00) | (1,154.50) | (1,188.70) | (2,511.50) | (5,106.50) | (5,409.70) |
| 6 | siêu/GDP | 12,9 | 8,5 | 7,7 | 0,3 | 3,78 | 3,64 | 5,13 | 11,8 | 9,7 |

Nguồn: Tổng cục Thống kê qua các năm.

Phụ lục 26: Các mục tiêu tăng trưởng và giảm nghèo tổng thể của Việt Nam đến năm 2010

(1) Giảm tỷ lệ hộ đói nghèo:

- Giảm 40% tỷ lệ dân số nghèo sống dưới mức tiêu chuẩn quốc tế đến năm 2010.
- Giảm 75% số hộ thiếu lương thực sống dưới mức tiêu chuẩn quốc tế vào năm 2010.

(2) Phổ cập giáo dục và cải thiện chất lượng giáo dục phổ thông:

- Đảm bảo đến năm 2005, 100% trẻ em đúng độ tuổi được phổ cập tiểu học; 90% trẻ em đúng độ tuổi được phổ cập phổ thông trung học cơ sở vào năm 2010.
- Cung cấp giáo dục có chất lượng cho tất cả người dân, và nâng tỷ lệ học hai buổi ở cấp tiểu học đến năm 2010.
- Đến năm 2005, loại bỏ những khác biệt về giới trong giáo dục tiểu học và phổ thông, và những khác biệt về dân tộc thiểu số trong giáo dục tiểu học và phổ thông vào năm 2010.

(3) Đảm bảo công bằng về giới và nâng cao vị trí của người phụ nữ trong xã hội:

- Tăng tỷ lệ phụ nữ tham gia trong các cơ quan dân cử, bộ máy chính quyền ở các cấp.
- Tăng cường đầu tư công vào các lĩnh vực có góp phần giảm bớt gánh nặng thời gian của người phụ nữ (như là nước sạch và năng lượng...).
- Giảm nguy cơ tổn thương cho phụ nữ trước nạn bạo lực trong gia đình.

(4) Bảo tồn văn hóa và tính đa dạng của dân tộc thiểu số:

- Bảo tồn và phát triển văn hóa của dân tộc thiểu số.
- Đảm bảo quyền sử dụng đất cá nhân và tập thể cho tất cả dân tộc thiểu số ở miền núi.
- Tăng tỷ lệ người dân tộc thiểu số tham gia làm việc ở các cơ quan nhà nước.

(5) Giảm tỷ lệ tử vong trẻ em:

- Giảm tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh xuống còn 30/1000 (năm 2005) và 25/1000 (năm 2010).
- Giảm tỷ lệ trẻ em suy dinh dưỡng dưới 5 tuổi xuống còn 25% (năm 2005) và 20% (năm 2010).

(6) Nâng cao sức khỏe của những bà mẹ:

- Giảm tỷ lệ tử vong của những bà mẹ: 80/100.000 vào năm 2005 và 70/100.000 vào năm 2010.

- Đảm bảo sự tiếp cận tổng thể đối với các dịch vụ chăm sóc y tế sinh sản và an toàn vào năm 2010.

(7) Phòng chống dịch bệnh HIV/AIDS:

- Kiểm chế tốc độ lây lan truyền dịch bệnh HIV/AIDS vào năm 2005 và giảm 50% vào năm 2010.

(8) Đảm bảo bền vững của môi trường:

- Mở rộng mức độ bao phủ rừng lên 43% vào năm 2010.
- Kiểm soát mức ô nhiễm nước và không khí nằm trong giới hạn quốc gia (năm 2005).
- Đến năm 2010, bảo đảm không có nhà ổ chuột và nhà tạm ở tất cả thành phố và thị xã.

(9) Cung cấp những dịch vụ cơ sở hạ tầng cần thiết cho những người nghèo:

- Cung cấp những dịch vụ hạ tầng cần thiết cho 75% xã nghèo vào năm 2005 và 100% vào năm 2010.
- Đảm bảo 60% dân số sống nông thôn (80% sống ở thành thị) được sử dụng nước sạch và an toàn và 85% vào năm 2010.

(10) Tạo ra cơ chế quản lý tốt phục vụ chiến lược phát triển kinh tế xã hội: Xây dựng hệ thống hành chính công dân chủ, minh bạch, mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại, hiệu quả và hiệu lực.

Nguồn:

- Nghèo, NHTG, 2003.
- Vietnam Development Report 2002, World Bank.

Phụ lục 27: Cân đối NSNN bền vững

Cân đối NSNN bền vững là một vấn đề lớn, thường xuyên được giới nghiên cứu và các nhà quản lý NSNN quan tâm. Theo cách hiểu thông dụng, tính bền vững trong cân đối NSNN quan tâm đến vấn đề là liệu có thể duy trì thực trạng ngân sách hiện tại (vị thế ngân sách hiện tại) trong trung và dài hạn mà không làm tăng gánh nợ nần chung và không làm xấu đi tình trạng ổn định kinh tế vĩ mô hay không. Tính bền vững trong cân đối NSNN được xem xét trên 4 khía cạnh chủ yếu:

- *Vị thế ngân sách hiện tại của quốc gia:*

Phải đánh giá xem liệu vị thế hiện tại của ngân sách có vững chắc không, và liệu nó đã phản ánh được tất cả các hoạt động ngân sách của chính phủ (nghĩa là đã toàn diện) hay

chưa.

- Mức độ nhạy cảm với những rủi ro ngân sách ngắn hạn:

Phải xem xét là liệu vị thế ngân sách hiện tại có nhạy cảm với sự thay đổi của các yếu tố bên trong và bên ngoài làm ảnh hưởng đến nguồn thu và chi tiêu của ngân sách hay không.

- Những nguy cơ dài hạn đe dọa đến khả năng bền vững của ngân sách:

Phải xem xét diễn biến nợ của Chính phủ, các xu thế nhân khẩu, khai thác và sử dụng tài nguyên có ảnh hưởng như thế nào đến khả năng bền vững của hệ thống NSNN.

- Những yếu kém mang tính cơ cấu và thể chế của nền kinh tế:

Những yếu kém trong quản lý nguồn thu, phân bổ sử dụng nguồn lực tài chính công và hiệu lực hoạt động chung của Chính phủ có ảnh hưởng như thế nào đến khả năng bền vững của ngân sách.

Phụ lục 28: Các ràng buộc nghĩa vụ nợ của Chính phủ

| Tính chất ràng buộc | Nợ trực tiếp | Nợ bất thường |
|--|--|--|
| <p>Công khai: Nợ của chính phủ được xác lập bởi Luật pháp</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nợ trong nước và ngoài nước của chính phủ. ▪ Các khoản chi theo Luật NSNN. ▪ Các khoản lương hưu theo Luật định. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bảo lãnh của chính phủ đối với DNNN. ▪ Những khoản bảo lãnh khác. ▪ Các khoản trợ giá (xăng dầu, điện nước....) |
| <p>Ngầm định: Các khoản ràng buộc có tính đạo đức và sức ép từ phía công chúng.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Các khoản chi thường xuyên trong tương lai liên quan đến khu vực công ▪ Chương trình an sinh xã hội không theo Luật định (người già yếu và trẻ em không nơi nương tựa). ▪ Chi chăm sóc y tế không theo Luật định. ▪ Các khoản viện trợ quốc tế. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Các khoản tài trợ cho các đơn vị thuộc khu vực công. ▪ Tài trợ các khoản lỗ cho các công ty nhà nước (cà phê, cao su...) ▪ Các khoản tài trợ cho cơ quan liên đoàn lao động, Đảng cộng sản Việt nam... ▪ Các khoản hỗ trợ nhân đạo. ▪ Chi phí môi trường. ▪ Chi phí cổ phần hóa DNNN. ▪ Các khoản hỗ trợ thiên tai vượt quá quỹ dự trữ nhà nước. ▪ Hỗ trợ khu vực tư. |

Phụ lục 29: Kế toán dồn tích và cân đối NSNN Canada

(Trích từ Báo cáo tài chính của Chính phủ Canada đăng tại website của Bộ Tài chính Canada: http://www.fin.gc.ca/toce/2003/afr_e.html)

Quyết toán tài chính năm 2002 – 2003 được trình bày trên cơ sở kế toán dồn tích toàn phần, thay thế cho tiêu chuẩn dồn tích bán phần đã được sử dụng từ giữa thập niên 1980. Chính phủ lần đầu cam kết sử dụng tiêu chuẩn kế toán dồn tích toàn phần trong ngân sách 1995. Viện kế toán Canada và Tổng Kiểm toán Canada đã tích cực cho việc hỗ trợ thi hành tiêu chuẩn kế toán dồn tích toàn phần của Chính phủ. Sau khi tham khảo ý kiến tư vấn của văn phòng Tổng Kiểm toán Canada Chính phủ đã cảm thấy đủ tự tin về độ tin cậy của các khoản dồn tích để thi hành tiêu chuẩn này trong ngân sách năm 2003.

Theo tiêu chuẩn kế toán dồn tích toàn phần, các quyết toán tài chính của Chính phủ sẽ cho thấy một bức tranh toàn diện và cập nhật hơn về tình hình tài chính của Chính phủ, qua đó nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Bản cân đối của Chính phủ cho thấy một bức tranh toàn diện hơn về các tài sản và nghĩa vụ của Chính phủ. Ví dụ, giá trị của các tòa nhà mà Chính phủ sở hữu bây giờ sẽ xuất hiện trong bản cân đối, và bên cạnh đó là các nghĩa vụ nợ của Chính phủ đối với việc giữ gìn vệ sinh các tài sản của mình.

Cân đối ngân sách năm sẽ phản ánh đầy đủ hơn tác động của các sự kiện kinh tế và các quyết định của Chính phủ trong năm tài khoá. Ví dụ, các thay đổi từ năm này qua năm khác trong các nguồn thu từ thuế được ghi nhận sẽ phản ánh chính xác hơn những thay đổi từ năm này qua năm khác về cơ sở thuế và thuế suất, cũng như những thay đổi này sẽ ít chịu tác động của việc đóng thuế và chuyển tiền chậm.

Cân đối ngân sách năm sẽ phản ánh đầy đủ hơn tác động của các quyết định của Chính phủ trong năm tài khoá. Đặc biệt, các quyết định có làm tăng (hoặc giảm) nghĩa vụ nợ của Chính phủ đối với công tác làm sạch môi trường trong phạm vi thẩm quyền liên bang, các nghĩa vụ liên quan đến quyền khai thác của thổ dân, các nợ nghĩa vụ nợ sau khi sử dụng lao động và nghỉ hưu đối với các nhân viên liên bang sẽ được ghi chép theo các khoản chi trong năm mà quyết định được đưa ra. Theo tiêu chuẩn kế toán dồn tích bán phần, toàn bộ các chi phí của một số trong các quyết định này sẽ không được nêu trong các quyết toán tài chính của Chính phủ cho đến khi các khoản thanh toán bằng tiền mặt được thực hiện, có khi mấy năm sau.

Tiêu chuẩn kế toán trước đây của Chính phủ – dồn tích bán phần – là sự pha trộn của kế toán dồn tích và tiền mặt, phụ thuộc vào loại hình giao dịch. Trong ngân sách năm 2003, và với các quyết toán tài chính này, Chính phủ đang mở rộng việc áp dụng tiêu chuẩn kế toán dồn tích tới tất cả các mục trước đây còn được theo dõi theo kiểu tiền mặt. Các mục này gồm có:

Các tài sản phi tài chính : Theo tiêu chuẩn kế toán dồn tích bán phần, giá trị tài sản vốn của Chính phủ như nhà cửa, xe cộ và trang thiết bị, hông được thể hiện trên bản cân đối. Thay vào đó, giá mua toàn bộ các tài sản vốn đó được ghi thành một khoản chi trong năm mà tài sản đó được mua và do đó, có một tác động tức thì đến cân đối ngân sách trong năm đó. Theo tiêu chuẩn kế toán dồn tích toàn phần, giá trị cả các tài sản này bây giờ sẽ được ghi

thành một tài sản phi tài chính. Bên cạnh đó, chi phí của việc sử dụng tài sản đó sẽ được tính dần (để lại) theo thời gian sử dụng ước tính dựa theo các nguyên tắc kế toán được công nhận rộng rãi. Tương tự như vậy theo tiêu chuẩn kế toán dồn tích bán phần, chi phí của một món hàng lưu kho được tính trong năm mà nó được mua, còn theo tiêu chuẩn dồn tích toàn phần, nó được tính thành khoản chi trong năm nó được sử dụng.

Các nguồn thu từ thuế: Theo tiêu chuẩn kế toán dồn tích bán phần, các khoản thu từ thuế được ghi nhận ghi thực thu, trong khi các khoản hoàn trả được ghi nhận trong năm thực hiện hoàn trả. Theo tiêu chuẩn kế toán dồn tích toàn phần, thu và hoàn trả thuế sẽ đều được ghi nhận trong năm hoạt động được đánh thuế diễn ra. Theo đó, một giấy báo thu được xuất cho các khoản nợ thuế và các giấy báo chi được xuất cho các khoản hoàn trả chưa thực hiện cho những người đóng thuế.

Nghĩa vụ nợ: Theo tiêu chuẩn kế toán dồn tích toàn phần, một danh sách đầy đủ hơn các nghĩa vụ nợ được nêu trong bảng cân đối. Chính phủ bây giờ tính gồm cả chi phí ước tính cho công tác làm sạch môi trường theo phạm vi thẩm quyền liên bang; giá trị của các nghĩa vụ nợ liên quan đến quyền khai thác của thổ dân theo phạm vi có thể thanh toán và dự toán được; nghĩa vụ nợ gia tăng đối với quyền lợi sau khi sử dụng lao động đối với các nhân viên liên bang, trong đó có bồi thường cho người lao động và chi phí thương tật cho cựu chiến binh; các loại chi trả cho nhân viên liên bang sau khi nghỉ hưu như y tế và nha khoa.

Sự nương tựa tài khoá của Chính phủ vẫn là cân đối ngân sách, là cái bây giờ sẽ phản ánh tác động của những thay đổi hàng năm trong các lĩnh vực đã nêu ở trên. Ngoài ra, trước khi chuyển đổi sang tiêu chuẩn kế toán dồn tích, hông có sự phân iệt giữa nợ thuần và thâm hụt tích lũy, hay nợ liên bang, vì vậy các thuật ngữ này được sử dụng hoán đổi cho nhau. Theo tiêu chuẩn kế toán dồn tích toàn phần, mọi chuyện đã khác. Nợ thuần là những nghĩa vụ nợ thực sự không bao gồm giá trị của các tài sản phi tài chính. Thâm hụt tích lũy lái tính đến giá trị giá trị của các tài sản phi tài chính. Hai chỉ số này bây giờ đại diện cho hai thước đo khác nhau về tình hình tài chính của Chính phủ. Nợ liên bang bây giờ sẽ thể hiện sự dồn tích các khoản thận dư và thâm hụt trong quá khứ và là thước đo vay nợ chính của Chính phủ. Các kết quả tài chính trong ấn phẩm này được dựa trên các kết quả đã qua kiểm toán, cũng sẽ xuất hiện chi tiết hơn cuốn các tài khoản công của Canad năm 2003. Trong khi hoàn thành các kiểm toán cho năm 2001- 02, một số điều chỉnh nhất định đã được thực hiện đối với các con số dự toán xuất hiện trong Kế hoạch Ngân sách năm 2003. Trong ngân sách năm 2003, thặng dư của năm 2001- 02, theo cơ sở kế toán dồn tích toàn phần, được ước tính đạt 8,2 tỷ \$. Đây là dựa theo các con số ước tính ban đầu, chưa được kiểm toán. Các kết quả đã qua kiểm toán đã làm giảm mức thặng dư năm 2001 – 02 xuống còn 7,0 tỷ \$ - chủ yếu là do thay đổi các con số ước tính về hàng tồn kho, nghĩa vụ nợ thương tật dành cho cựu chiến binh và chiết khấu các khoản thuế hả thi. Dự toán thay đổi đã được chuẩn bị từ năm 1983 – 84. có thể tham khảo thêm trong Các Bảng Tham Khảo Tài Khoá – tháng 10/2003.

Các nội dung chính của báo cáo

Theo tiêu chuẩn kế toán dồn tích toàn phần từ năm 2002 – 03 đạt mức thặng dư ngân sách 7,0 tỷ \$. Điều này đánh dấu 6 năm liên tục ngân sách liên bang thặng dư. Sự thay đổi sang tiêu chuẩn kế toán dồn tích toàn phần cũng làm giảm mức thặng dư năm 2001 – 02 từ 8,9 tỷ \$ (tính theo cơ sở kế toán trước đây) xuống còn 7,0 tỷ\$. Tính chung, nợ liên bang đã

giảm 52,3 tỷ \$ trong vòng 6 năm qua.

Nợ liên bang ở mức 510,6 tỷ \$ vào cuối năm 2002 – 03. Tỷ lệ nợ liên bang so với GDP (tổng sản phẩm quốc nội) hiện nay ở mức 44,2%, giảm mạnh so với mức cao nhất 68,4% vào năm 1995 – 96. Tỷ lệ này cũng đang ở mức thấp nhất kể từ năm 1984 – 85. Nợ thị trường – nợ phát sinh ở các thị trường lĩnh dụng – tính theo phần trăm GDP đã giảm còn 38,1% so với mức cao nhất 57,0% vào năm 1996 – 97. Tỷ lệ nguồn thu – GDP đã giảm trong năm 2002 – 03 xuống còn 15,4%. Tỷ lệ này đã giảm 1,5% từ năm 2000 – 01, cho thấy tác động của việc giảm thuế công bố trong ngân sách tháng 2/2000 và trong cuốn Cập nhật Báo cáo kinh tế và Ngân sách tháng 10/2000.

Chi phí cho các chương trình tăng 6,6% tăng, tức 8,3 tỷ \$ trong năm 2002 – 03, trong đó gần hai phần ba là do tăng mức cân đối bổ sung cho các tỉnh và vùng lãnh thổ theo các thoả thuận về y tế do các Bộ trưởng thứ nhất đạt được vào 9/2000 và 3/2003. Tính theo phần trăm so với GDP, chi phí cho các chương trình tăng 11,5% của năm 1993 -94 .

Chi phí nợ công giảm 2,4 tỷ \$ trong năm 2002 – 03. tính theo phần trăm nguồn thu, chi phí nợ công ở mức 21% trong năm 2002 – 03, giảm so với mức cao nhất 39% năm 1990 – 91. Đây là mức thấp nhất kể từ cuối thập niên 1970.

Phụ lục 30: Đóng góp của KVKTNQD vào NSNN và GDP (%)

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | BQ |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|
| Đóng góp của KVKTNQD trong GDP | 65,93 | 63,8 | 59,18 | 58,73 | 59,82 | 60 | 61,2 |
| Đóng góp của KVKTNQD trong thu NSNN | 16,56 | 15,63 | 15,35 | 13,33 | 14,93 | 16,1 | 15,3 |

Nguồn: Niên giám thống kê 1999.

Phụ lục 31: Chênh lệch chi thường xuyên - thu trong nước (Đơn vị: Tỷ đồng)

| | THU TRONG NƯỚC | CHI THƯỜNG XUYÊN | CHI THƯỜNG XUYÊN - THU TRONG NƯỚC |
|------------------|-----------------|------------------|-----------------------------------|
| 1991 | 8.984 | 11.061 | 2.077 |
| 1992 | 17.981 | 18.670 | 689 |
| 1993 | 23.281 | 29.375 | 6.094 |
| 1994 | 30.914 | 36.906 | 5.992 |
| 1995 | 38.477 | 42.362 | 3.885 |
| 1996 | 45.739 | 47.503 | 1.764 |
| <i>Bình quân</i> | <i>27.562,7</i> | <i>30.979,5</i> | <i>3.416,8</i> |

Nguồn: Bộ Tài chính

Phụ lục 32: Quy mô chi NSTW và NSDP (Đơn vị: %)

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|
| NS địa phương | 41 | 38 | 34 | 30 | 29 | 32 |
| NS trung ương | 59 | 62 | 66 | 70 | 71 | 68 |

Nguồn : Bộ Tài chính.

Phụ lục 33: Nguồn bù đắp bội chi NSNN

| | 1986-1990 | 1991-1995 |
|-----------------------------|-----------|-----------|
| 1. Phát hành tiền trực tiếp | 55% | 0% |
| 2. Vay trong nước | 1 | 63% |
| 3. Vay nước ngoài | 45% | 37% |
| <i>Tổng cộng</i> | 100% | 100% |

Nguồn: Bộ Tài chính.

Phụ lục 34: Cân đối NSNN giai đoạn 1997 - 2006

| CHỈ TIÊU | “97 – 00” | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | DT 2005 | DT 2006 | BQ |
|---|-----------|------|------|------|------|---------|---------|------|
| Thu NSNN | 20,6 | 22,3 | 22,6 | 24,2 | 23,7 | 21,8 | 22 | 22,5 |
| Chi NSNN | 24,4 | 27 | 27,4 | 29,2 | 28,5 | 26,8 | 27 | 27,2 |
| <i>Bội chi NSNN (theo cách tính của Việt nam)</i> | 3,8 | 4,7 | 4,8 | 5 | 4,8 | 5 | 5 | 4,7 |

Nguồn: Vụ Ngân sách Nhà nước, Bộ Tài chính.

Phụ lục 35: Tỷ trọng các loại thuế trong tổng thu thuế

| CÁC LOẠI THUẾ | 1998 | 2003 |
|----------------------------|------------|------------|
| Thuế giá trị gia tăng | 21 | 32 |
| Thuế thu nhập doanh nghiệp | 24 | 31 |
| Thuế tiêu thu đặc biệt | 10 | 9 |
| Thuế xuất nhập khẩu | 28 | 21 |
| Thuế thu nhập cá nhân | 3 | 3 |
| Các loại khác | 14 | 4 |
| <i>Cộng</i> | <i>100</i> | <i>100</i> |

Nguồn: Đánh giá tổng hợp chi tiêu công 2004.

Phụ lục 36: Qui mô chi NSTW và NSDP (Đơn vị: %)

| | 1996 | 1998 | 2002 | 2003 | BQ '91-'96 | BQ '97-'06 |
|----------------------|------|------|------|------|------------|------------|
| Ngân sách địa phương | 32% | 43% | 48% | 42% | 34 | 45 |
| Ngân sách trung ương | 68% | 57% | 52% | 58% | 66 | 55 |

Nguồn: Đánh giá tổng hợp chi tiêu công 2004, báo cáo chung của Chính phủ Việt nam và NHTG; Bộ Tài chính.

Phụ lục 37: Xác định bội chi NSNN Việt nam theo cách tính của Việt nam

| Chỉ tiêu | 91-95 | 96-'00 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--------------------|-------|--------|------|------|------|------|------|------|
| % Thu NSNN/GDP | 21,8 | 20,6 | 22,3 | 22,6 | 24,2 | 23,7 | | 24,3 |
| % Chi NSNN/GDP | 26,1 | 24,4 | 27,0 | 27,4 | 29,2 | 28,5 | | 29,1 |
| % Bội chi NSNN/GDP | 4,4 | 4,2 | 4,9 | 4,8 | 5 | 4,8 | | 4,8 |

Nguồn: Vụ Ngân sách Nhà nước, Bộ Tài chính.

Phụ lục 38: Xác định bội chi NSNN Việt nam theo thông lệ quốc tế

| Chỉ tiêu | 91-95 | 96-00 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | | 2006 |
|--------------------|-------|-------|------|------|------|------|--|------|
| %Thu NSNN/GDP | 21,8 | 20,6 | 22,3 | 22,6 | 24,2 | 23,7 | | 24,3 |
| % Chi NSNN/GDP | 23,6 | 23,9 | 25,6 | 26,1 | 27,5 | 27,3 | | 27,3 |
| % Bội chi NSNN/GDP | 1,9 | 3,3 | 3,3 | 3,5 | 3,3 | 3,6 | | 3 |

Nguồn: Vụ Ngân sách Nhà nước, Bộ Tài chính.

Phụ lục 39 : Bù đắp thâm hụt NSNN (Đơn vị:%)

| CHỈ TIÊU | 1996 | 1997 | 1998 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 1. Phát hành tiền | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| 2. Vay trong nước | 58% | 64% | 50% | 54% | 60% | 66% | 61% |
| 3. Vay nước ngoài | 42% | 36% | 50% | 46% | 40% | 34% | 39% |
| <i>Tổng cộng</i> | <i>100%</i> | <i>100%</i> | <i>100%</i> | <i>100%</i> | <i>100%</i> | <i>100%</i> | <i>100%</i> |

Nguồn : Bộ Tài chính.

Phụ lục 40: Hoàn thiện hệ thống định mức – tình huống ngành giáo dục

- **Đầu ra:** trong ngành giáo dục, đầu ra là học sinh, sinh viên. Đầu ra này cần được đánh giá về số lượng (số học sinh nhập học, số học sinh tốt nghiệp...); về chất lượng (kết quả học tập, tu dưỡng của học sinh); thời gian (thời gian cần thiết để một học sinh đạt tiêu chuẩn đề ra).

- **Các biến số chính sách:** hai biến số chính sách quan trọng là *lương trung bình* và *tỷ lệ học sinh / giáo viên*.

Ngân sách được phân bổ theo vùng địa lý và theo trường, từ quan điểm phân bổ chúng ta không quan tâm đến lương của từng giáo viên, mà chú trọng tới mức lương bình quân của các *nhóm* giáo viên. Tại một trường, lý tưởng nhất là có cả những giáo viên già, giỏi, giàu kinh nghiệm và cả những giáo viên trẻ để kế cận. Quan sát mức lương trung bình tại các trường, trường nào có mức lương trung bình thấp hơn (so với toàn tỉnh) có thể cho rằng có sự thiếu hụt về kinh nghiệm ở các trường này. Vấn đề đặt ra ở đây là liệu điều đó có ảnh hưởng gì tới hoạt động của trường hay không (trên thực tế đôi khi câu trả lời có thể là không). Tương tự, các giáo viên dạy ở những vùng sâu, vùng xa sẽ được hưởng phụ cấp ưu đãi, những mức phụ cấp này cũng sẽ được phản ánh trong mức lương trung bình. Do vậy, *mức lương trung bình là một biến số chính sách*. Các nhà quản lý NSNN có thể có những quyết định tác động tới mức lương trung bình của bất kỳ nhóm giáo viên nào ở bất kỳ khu vực nào để đạt được tính

hiệu lực, hiệu quả và công bằng trong phân bổ và sử dụng NSNN.

Tương tự, mỗi giáo viên hưởng lương sẽ dạy một số học sinh và con số trung bình của bất kỳ nhóm giáo viên nào, ở bất kỳ vùng địa lý nào cũng chính là số học sinh/ giáo viên trung bình. Các yếu tố cơ bản ảnh hưởng đến chỉ tiêu này là: (1) Yếu tố địa lý: ở vùng sâu, vùng xa mật độ dân số thưa nên tỷ lệ này có thể thấp; (2) Chương trình giảng dạy: số tiết học một tuần, số môn học sẽ quyết định số giáo viên cần thiết, những môn thực hành đòi hỏi sĩ số học sinh trên lớp thấp hơn; (3) yếu tố cầu: ở những nơi có tỷ lệ nhập học thấp thì tỷ lệ học sinh/ giáo viên thấp; (4) yếu tố cung: có thể có sự phân bổ không phù hợp giữa số giáo viên hiện có với yêu cầu về trình độ chuyên môn và trình độ. Rõ ràng *tỷ lệ học sinh / giáo viên trung bình* cũng là một biến số chính sách. Các quyết định về chương trình giảng dạy, xây dựng trường ở vùng sâu vùng xa, các cơ chế quản lý sẽ ảnh hưởng tới tỷ lệ này.

Hai biến số chính sách trên ảnh hưởng lớn đến mục chi ngoài lương trong một trần ngân sách nhất định. Với mức tổng ngân sách không đổi, khi lương trung bình càng cao và tỷ lệ học sinh/ giáo viên càng thấp thì nguồn chi cho ngoài lương sẽ ít đi. Mặt khác, trong bối cảnh sĩ số lớp quá đông ảnh hưởng đến chất lượng học tập, nếu có thể có thêm nguồn lực, chúng ta có thể giảm sĩ số của lớp học. Từ đó, nếu không có chính sách về lương và tỷ lệ học sinh/ giáo viên cũng như các biện pháp thực hiện chúng hợp lý thì sẽ khó tránh khỏi việc phân bổ và sử dụng nguồn lực kém hiệu quả. Ngoài ra, các biến số chính sách là *các con số trung bình* đồng thời cũng mở ra khả năng điều chỉnh phân bổ và sử dụng nguồn lực. Chính sách chung là phải giảm sự chênh lệch xung quanh mức trung bình đối với các trường có điều kiện tương tự nhau. Chẳng hạn, 2 trường ở cùng một khu vực địa lý, dân cư sống xung quanh có điều kiện kinh tế như nhau, thì về nguyên tắc, không có lý do gì để chi phí đơn vị trên một đầu ra (học sinh) lại có sự chênh lệch lớn; và do vậy, nếu trên thực tế còn chênh lệch lớn thì phải tìm ra nguyên do. Có thể là do phụ huynh thích trường này mà không thích trường kia, lúc này lại cần phải tìm hiểu lý do thất bại của trường không được ưa thích. Rõ ràng, biến số (định mức) rất quan trọng trong ngành giáo dục là tỷ lệ học sinh/giáo viên bởi vì nó phản ánh cả hai mục tiêu sự phạm và tài chính. Tương tự, trong các ngành khác cũng cần phải xác định các biến số chính sách thật hợp lý thì sẽ cải thiện được tình hình phân bổ và sử dụng nguồn lực.

- **Thiết lập công thức phân bổ:** Yêu cầu đặt ra đối với công thức phân bổ là nó phải chứa đựng được 4 thuộc tính: (1) tính hiệu quả: nếu tỷ lệ học sinh/giáo viên trung bình thấp nghĩa là chúng ta đang sử dụng nhiều tiền hơn cần thiết cho giáo dục. Ngược lại, nếu tỷ lệ đó là quá cao thì có thể ảnh hưởng đến chất lượng giáo dục; (2) tính công bằng: bằng việc điều chỉnh mức lương trung bình, chúng ta có thể tạo ra những ưu tiên cho các giáo viên dạy ở những vùng sâu, vùng xa; (3) tính hiệu lực: có thể có mối liên hệ giữa sĩ số lớp và kết quả học tập của học sinh, giữa động cơ và kết quả giảng dạy của giáo viên. Ngoài ra, trong phạm vi trần ngân sách (nguồn lực có hạn), sự lựa chọn tỉ lệ học sinh/ giáo viên sẽ ảnh hưởng tới mức độ nguồn lực chi cho những yếu tố ngoài lương (dụng cụ học tập...), từ đó ảnh hưởng tới hiệu lực dạy và học của trường; (4) mức thỏa đáng: Số tiền phân bổ đã đủ để đạt các mục tiêu dự kiến? Thực ra, mức thỏa đáng cũng là một hàm số của tính hiệu quả. Hơn nữa, nó còn ảnh hưởng tới tính công bằng, bởi vì những trường có số thu cao hơn từ các nguồn khác (quỹ tự tạo) sẽ có nguồn tự thu bù trừ phần phân bổ từ NSNN, từ đó Nhà nước có thêm nguồn lực phân bổ cho các trường khác nghèo hơn. Sau khi công thức được thiết lập thỏa mãn các yêu cầu trên thì công thức sẽ được cố định, chỉ có biến số chính sách (định mức) là thay đổi theo yêu cầu của chính sách trong từng thời kỳ.

