

Nhiều nhà kinh tế theo trường phái hiện đại cho rằng ngân sách nhà nước không nhất thiết phải cân bằng; ngân sách cân bằng chỉ là trường hợp ngoại lệ, mà ngân sách nhà nước phải thường xuyên thâm dư hay thâm hụt. Điều đó hoàn toàn hợp lý trong ngắn hạn, trong một hoặc vài niên độ. Tuy nhiên, về lâu dài, chính phủ các nước luôn mong muốn đạt được trạng thái cân bằng ngân sách nhà nước, tạo điều kiện cho nền kinh tế ổn định và phát triển vững chắc. Ở các nước trên thế giới và nước ta, khi nghiên cứu nội dung thu, chi và tình hình thâm hụt ngân sách nhà nước, cho thấy một nguyên tắc cần tuân thủ là tổng số thu thường xuyên (bao gồm thu từ thuế và các khoản không mang tính chất vay nợ) phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và góp phần tích lũy ngày càng cao cho chi đầu tư phát triển; trường hợp còn bội chi (tổng thu thường xuyên nhỏ hơn tổng chi), thì số bội chi phải nhỏ hơn số chi đầu tư phát triển. Như vậy, toàn bộ số thâm hụt ngân sách nhà nước được dùng cho chi đầu tư phát triển; việc tìm kiếm nguồn bù đắp thâm hụt ngân sách nhà nước cũng chính là việc tìm kiếm nguồn vốn đầu tư cho phát triển. Mà nguồn bù đắp thâm hụt ngân sách nhà nước được sử dụng bao gồm: vay nợ của chính phủ hoặc phát hành tiền. Do đó, để có nguồn vốn cho đầu tư phát triển kinh tế, việc vay nợ hoặc phát hành tiền của chính phủ nhằm bù đắp thâm hụt ngân sách nhà nước là một việc làm rất cần thiết. Tuy nhiên, mức vay nợ của chính phủ hoặc lượng tiền phát hành có ảnh hưởng nhất định đến sự ổn định và phát triển của nền kinh tế quốc gia.

Các khoản vay nợ của chính phủ để bù đắp bội chi ngân sách nhà nước gồm: vay trong nước và vay nước ngoài. Nó được phản ánh bằng việc phát hành tín dụng nhà nước. Tín dụng nhà nước là một hoạt động thuộc lĩnh vực tài chính tiền tệ, gắn liền với hoạt động ngân sách Nhà nước, nó phản ánh mọi quan hệ tín dụng, giữa Nhà nước với các tổ chức kinh tế, xã hội, với dân cư và nước ngoài; bao gồm cả tín dụng ngắn hạn, trung hạn và dài hạn.

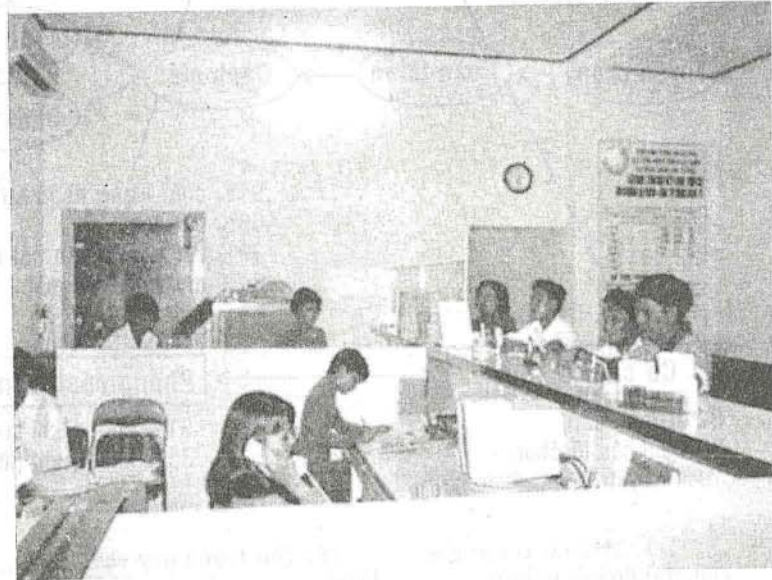
Về vay trong nước, được thực hiện bằng cách phát hành trái phiếu Chính phủ. Trái phiếu chính phủ là chứng chỉ vay nợ của Chính phủ do Bộ Tài chính phát hành, có thời hạn, có mệnh giá, có lãi, Trái phiếu chính phủ gồm các loại ký danh và vô danh được phát hành dưới các hình thức: tín phiếu kho bạc, trái phiếu kho bạc và trái phiếu công trình. Tín phiếu kho bạc là loại trái phiếu ngắn hạn dưới một năm, huy động vốn để bù

THU ĐỂ BÙ ĐÁP BỘI CHI NGÂN SÁCH ẢNH HƯỞNG CỦA NÓ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở NƯỚC TA

Thạc sĩ HAY SINH

đắp thiếu hụt ngân sách nhà nước tạm thời trong năm tài chính. Trái phiếu kho bạc là loạt trái phiếu có thời hạn từ một năm trở lên, huy động vốn để bù đắp thâm hụt ngân sách nhà nước, đáp ứng nhu cầu chi đầu tư phát triển trong kế hoạch ngân sách nhà nước được duyệt.

Và trái phiếu công trình là loại trái phiếu có thời hạn từ một năm trở lên, huy động cho từng công trình cụ thể theo kế hoạch đầu tư của nhà nước. Mặc dù, nước ta có nhiều hình thức huy động vốn trong nước, nhưng tỉ lệ huy động vốn vào ngân sách nhà nước qua vay nợ trong nước chiếm tỉ trọng không lớn lắm (bảng 1), Nguyên nhân là do tổng sản phẩm quốc nội thấp, thu nhập bình quân đầu người thấp, số tiết kiệm của dân cư nhỏ, hơn nữa dân chúng chưa quen với việc mua công trái, vì vậy nguồn vay của nhà nước từ dân cư bị hạn chế, hoặc nếu có vay được, chủ yếu vẫn là vay ngắn hạn.



Bảng 1 cho thấy, tỉ lệ vay trong nước của Nhà nước so với GDP có xu hướng tăng từ 1990 đến 1994, nhưng từ 1994 đến nay có xu hướng giảm. Điều này cho thấy, Chính phủ khó huy động nguồn thu vào ngân sách nhà nước theo hình thức này. Hơn nữa, số vay trong nước so tổng số bội chi ngân sách nhà nước lại dao động. Đây cũng chính là tình trạng chung của các nước đang phát triển, chẳng hạn: Philippines, Malaysia, Indonesia mức huy động vào GDP từ nguồn vay này rất thấp, thậm chí có thời kỳ, Chính phủ phải cho vay lại trong nước (như Indonesia, từ 1990 đến 1993, hoặc Philippines 1993, 1994) còn đối với Singapore và Thái Lan thì thực hiện chính sách cho dân chúng

Bảng 1: Tỷ lệ vay nợ trong nước của Chính phủ (tính theo %)

Năm	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Vay trong nước/ GDP	0,27	0,29	1,24	1,92	3,41	2,95	1,96	1,73
Vay trong nước/ Σ bội chi	4,01	14,94	51,08	38,24	66,96	70,69	61,64	40,82

Nguồn số liệu: Bộ Tài Chính

vay tiền của Chính phủ để phát triển sản xuất.

Từ năm 1993 đến nay, tỉ lệ vay nợ Nhà nước có xu hướng tăng do Nhà

Bảng 2 : Tỷ lệ vay nợ trong nước so với GDP của các nước (tính theo %)

Năm	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Philippines	1,41	2,75	10,23	-1,94	-0,61	1,28	2,18
Malaysia	3,28	2,44	1,01	0,23	0,92	0,00	0,52
Singapore	-10,49	-8,56	-12,55	-15,52			
Thái Lan	-0,54	-1,87	-1,01	-1,4	-1,63	-0,73	-0,54
Indonesia	0,85	-0,71	-1,13	-0,52	0,75	1,03	0,79

Nguồn : tính từ " Tư liệu kinh tế các nước thành viên ASEAN " Hà Nội 1998, (Các số âm thể hiện sự cho vay lại của Chính phủ.)

Việc phát hành trái phiếu Chính phủ là một biện pháp quan trọng để tập trung nguồn vốn cho ngân sách nhà nước. Bởi vì phát hành trái phiếu không làm tăng thêm lượng tiền cần thiết lưu thông trên thị trường, không làm tăng sức mua chung của xã hội, chủ động trong đầu tư, và nhờ hình thức này mà nhà nước có thể tập trung vốn cho việc xây dựng cơ sở hạ tầng và những công trình trọng điểm thúc đẩy sản xuất phát triển. Tuy nhiên, việc phát hành trái phiếu cần phải chú ý là không thể dùng biện pháp hành chính quá nhiều để phát hành trái phiếu một cách bất buộc, cũng không thể quy định thời gian hoàn trả quá dài. Theo kinh nghiệm của một số nước, việc phát hành trái phiếu Chính phủ sẽ ảnh hưởng đến việc tăng lãi suất, nhất là lãi suất thực, và vì thế giá cả có xu hướng gia tăng. Mặt khác, nếu Chính Phủ tăng cường vay nợ trong nước, số tiết kiệm của dân cư giảm, sẽ ảnh hưởng đến đầu tư của khu vực tư nhân, và vì thế hạn chế sự đóng góp của các thành phần kinh tế khác vào sự phát triển kinh tế. Để khắc phục những ảnh hưởng này, sự ra đời và phát triển của thị trường chứng khoán có ý,

- Về vay nợ nước ngoài của Chính phủ, để bù đắp thiếu hụt ngân sách dành cho chi đầu tư phát triển kinh tế, khi vay trong nước không đáp ứng đủ. Vay nợ nước ngoài của Chính phủ có 3 loại: vay từ nguồn viện trợ phát triển chính thức (ODA), vay ưu đãi của các tổ chức tài chính, tiền tệ quốc tế (Ngân hàng thế giới, Ngân hàng phát triển Châu Á . Quỹ tiền tệ quốc tế) và vay bằng việc phát hành trái phiếu Chính phủ ra nước ngoài. Vay nợ nước ngoài của Chính phủ phải hướng vào các nguồn lớn và có lãi suất ưu đãi. Khoản vay này ở nước ta chiếm vị trí quan trọng trong nguồn bù đắp bội chi ngân sách.

nước đã thực hiện các bước xử lý nợ thích hợp, góp phần vào việc bình thường hoá quan hệ với các nước chủ nợ, đồng thời tiềm năng phát triển kinh tế của nước ta trong vài năm gần đây đã có sức thuyết phục tạo điều kiện cho Nhà nước vay được nhiều nguồn vốn ở các tổ chức khác nhau trên thế giới. làm cho nguồn vốn tăng nhanh. Nhà nước có điều kiện đầu tư vào cơ sở hạ tầng và các ngành kinh tế trọng điểm tạo sức phát triển kinh tế một cách vững chắc. Tuy nhiên, vì đây là khoản vay nợ, do đó cần phải tính đến khoản thanh toán lãi và trả nợ gốc khi đến hạn. Các khoản vay nợ dù được tiến hành dưới hình thức nào (vay ưu đãi hoặc phát hành trái phiếu Chính phủ ra nước ngoài) cũng cần tính đến hiệu quả sử dụng của đồng vốn đầu tư. Mặt khác, trong điều kiện một số loại ngoại tệ đang có xu hướng tăng giá, phải tính toán chặt chẽ mức vay, nhằm ngăn chặn rủi ro do biến động về tỉ giá hối đoái, gánh nặng nợ nần chồng chất. Đối với việc phát hành trái phiếu Chính phủ ra nước ngoài, tạo điều kiện cho Việt Nam tiếp cận với thị trường vốn quốc tế, và trong tương lai sẽ trực tiếp tham gia vào thị trường vốn, thị trường chứng khoán với các nước trên thế giới. Tuy vậy, Nhà nước phải lưu ý đến việc tính toán chặt chẽ lãi suất, khả năng và hiệu quả của việc sử dụng vốn vay. Trong giai đoạn đầu, chưa nên đặt việc phát hành trái phiếu ra thị trường vốn quốc tế nhằm chủ yếu để huy động vốn (vì khả năng huy động chưa nhiều, lãi suất cao), mà chỉ là một bước giúp chúng ta tiếp cận với thị trường vốn quốc tế, xác định chỗ đứng trên thị trường này để tiếp tục phát triển trong tương lai.

*Về việc phát hành tiền để bù đắp thâm hụt ngân sách: Đây là biện pháp đã được Chính phủ nhiều nước sử dụng; kể cả nước ta trong thời gian

trước đây. Tuy nhiên vào đầu những năm 1990 việc phát hành tiền để bù đắp thâm hụt ngân sách so với GDP cũng như so với tổng số bội chi đã giảm dần (năm 1990: 2,01% GDP, 30% tổng số bội chi; năm 1991: 0,34% GDP, 17,79% tổng số bội chi) và đến năm 1992 đã chấm dứt hẳn việc phát hành tiền để bù đắp bội chi ngân sách nhà nước. Ưu điểm của biện pháp này là đơn giản, dễ thực hiện, trong một số trường hợp, việc phát hành thêm tiền cũng có tác dụng phân bổ lại nguồn tiết kiệm trong nền kinh tế, đặc biệt là phân bổ lại vốn đầu tư giữa Nhà nước và các nhà đầu tư tư nhân. Trong trường hợp này, lợi thuộc về Nhà nước, thiệt hại rơi vào nhà đầu tư tư nhân, vì thực chất phát hành tiền đã trở thành một loại " thuế " vô hình đánh vào nguồn thu nhập dân cư, hậu quả gây ra cho nền kinh tế là lạm phát. Và lạm phát lại là một trong những nguyên nhân tạo ra sự bất ổn trong nền kinh tế, làm cho hoạt động sản xuất khó khăn và trì trệ hơn. Chính vì vậy trong những năm gần đây Nhà nước ta cũng như các nước khác không sử dụng biện pháp phát hành tiền để bù đắp bội chi ngân sách nhà nước trong những trường hợp không thật sự cần thiết.

Tóm lại, để bù đắp bội chi ngân sách nhà nước, trong giai đoạn hiện tại, Nhà nước chỉ nên sử dụng biện pháp vay nợ Chính phủ, gồm vay trong nước và vay nợ nước ngoài. Đây là biện pháp tích cực tạo điều kiện cho nền kinh tế phát triển có định hướng. Tuy nhiên, vay nợ của Chính phủ cũng có thể gây ra tình trạng lãi suất thực tăng, tỉ giá hối đoái tăng, giá cả hàng hoá tăng và có nguy cơ xảy ra lạm phát. Mặt khác, nếu nợ Chính phủ trở nên lớn so với GDP, có nguy cơ phải tăng thuế suất để trang trải được gánh nặng trả lãi nợ, hoặc nếu không, thâm hụt ngân sách càng lớn, cuối cùng Nhà nước phải giải quyết bằng việc phát hành tiền. Do đó, để hạn chế tác hại này, Nhà nước cần phải kiểm soát và khống chế khoản vay nợ Chính phủ để bù đắp thâm hụt ngân sách, sử dụng khoản vay nợ Chính phủ đầu tư vào công trình trọng điểm và có hiệu quả kinh tế cao, đồng thời ra sức phát huy mọi thành phần kinh tế cùng tham gia vào việc xây dựng và phát triển đất nước ■

Bảng 3 : Tỷ lệ vay nợ nước ngoài của Chính phủ (tính theo %)

Năm	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Vay nợ NN/GDP	4,43	1,29	1,19	3,1	1,68	1,22	1,22	2,52
Vay nợ NN/ tổng bội chi	66	67,25	48,92	61,76	33,04	29,31	38,36	59,18

Nguồn : Bộ Tài Chính