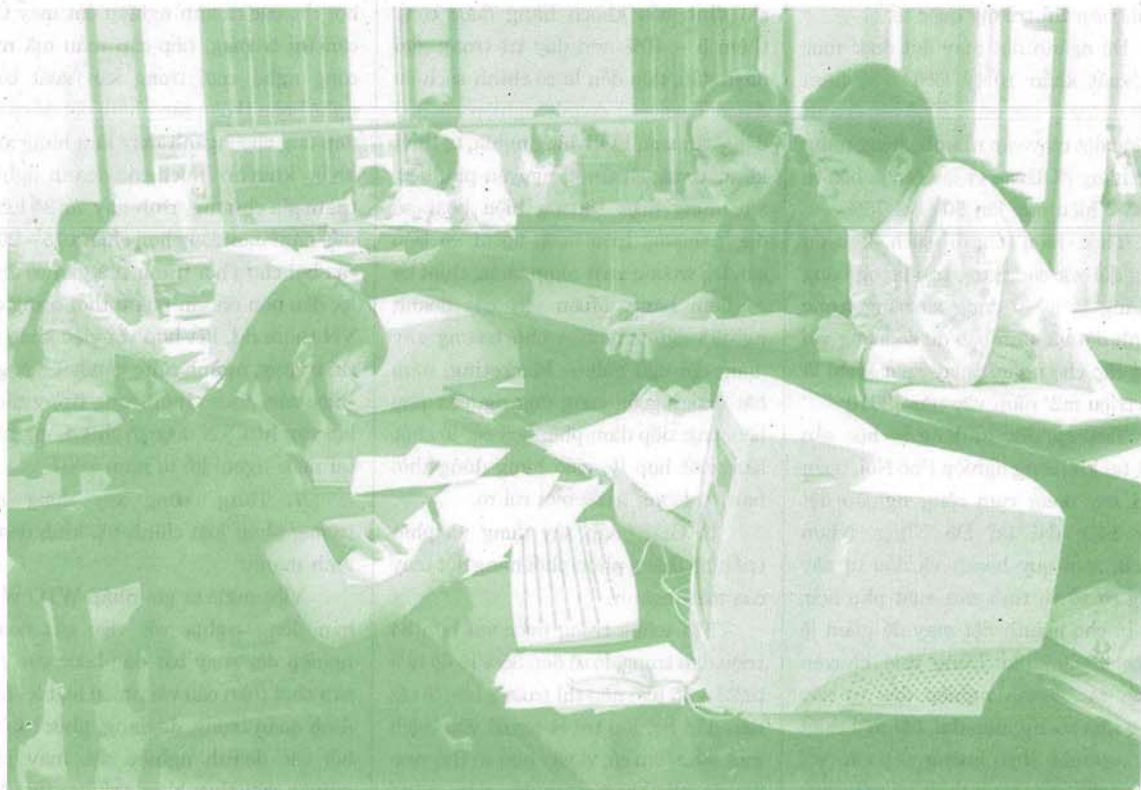




Đo lường mức bội chi ngân sách nhà nước

GS.TS. DƯƠNG THỊ BÌNH MINH & Thạc sĩ BÙI THỊ MAI HOÀI

1. Bội chi và đo lường mức bội chi NSNN trên khía cạnh lý thuyết

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. 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 mức bội chi
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) nội dung kinh tế của bội chi NSNN; (iii) thời gian ghi nhận thu – chi NSNN.

(1) Phạm vi tính bội chi NSNN

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.

Theo WB, thước đo rộng nhất để xác định mức bội chi là bội chi ngân sách toàn diện. Bội chi ngân sách toàn diện bao gồm mức bội chi được xác định cho toàn bộ khu vực công. Tuy nhiên, theo IMF, để phân biệt giữa chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ thì phạm vi xác định bội chi chỉ nên giới hạn trong khu vực chính phủ. 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 đối với các quỹ tài chính nhà nước bên cạnh ngân sách. 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. Một số quốc gia khi tính bội chi ngân sách nhà nước 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.

(2) Xác định nội dung kinh tế của bội chi NSNN

Khi tính bội chi NSNN cần cần 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. Hơn nữa, nó còn 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, các khoản viện trợ, 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. Ở Nhật các khoản này được ghi vào số thu NSNN hàng năm, trong khi Mỹ thì đưa các khoản này để xử lý bội chi NSNN. Việc ghi các khoản thu nêu trên 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 cũng ảnh hưởng đến quyết định nội dung kinh tế của bội chi 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 (bội chi ngân sách vãng lai = thu thường xuyên – chi thường xuyên). Nếu báo cáo được sử dụng cho mục đích đánh giá tình hình ngân sách tổng thể của Nhà nước và tác động của nó đến môi trường kinh tế vĩ mô thì bội chi NSNN là bội chi ngân sách thông thường (bội chi ngân sách thông thường = thu thường xuyên và viện trợ không hoàn lại – tổng chi).

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 thông thường – chi trả lãi). Còn 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 thì bội chi NSNN là bội chi ngân sách nghiệp vụ (bội chi ngân sách nghiệp vụ = bội chi ngân sách căn bản + trả lãi thực).

Theo thông lệ quốc tế [1], xét trên giác độ nội dung kinh tế thì thu trong cân đối NSNN bao gồm các khoản thu vào quỹ NSNN mà khoản thu đó không kèm theo, không làm phát sinh nghĩa vụ hoàn trả trực tiếp. Chi trong cân đối NSNN là các khoản chi ra từ NSNN được đảm bảo bằng các nguồn thu NSNN trong cân đối. Điều này cũng có nghĩa là những khoản chi của Nhà nước nhưng do các nguồn khác đảm nhiệm thì không tính vào chi trong cân đối NSNN. Như vậy, theo thông lệ quốc tế, thu trong cân đối NSNN bao gồm: các khoản thu thuế, phí và các khoản thu khác (kể cả viện trợ không hoàn lại) mà không bao gồm các khoản vay trong và ngoài nước. Chi trong cân đối NSNN bao gồm chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, các khoản chi khác, chi trả lãi vay mà không bao gồm chi trả nợ gốc tiền vay. Chi trả lãi tiền vay cần được xếp vào chi NSNN vì nó là hệ quả của việc điều hành chính sách NSNN có bội chi và được chính nguồn thu trong cân đối NSNN đảm bảo.

(3) Xác định thời gian ghi nhận thu, chi NSNN

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, nội dung kinh tế 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 [2];
- + 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.

+ Về nội dung kinh tế, 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.

2. Tình hình bội chi NSNN Việt Nam

Trong giai đoạn 1997 - 2005, 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 nội dung kinh tế, phạm vi tính bội chi và qui tắc kế toán Chính phủ đang được áp dụng.

(1) 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. Theo báo cáo của Bộ tài chính, 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.

Bên cạnh đó, cách xác định phạm vi NSNN hiện nay của VN chưa đảm bảo được tính toàn diện và đầy đủ của NSNN. NSNN chưa bao phủ toàn bộ hoạt động thu, chi tiền tệ của các cấp chính quyền. Từ đó, tạo ra sự thiếu minh bạch 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 [3]. 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.

(2) Về nội dung kinh tế tính bội chi NSNN

Luật NSNN cũng như các văn bản hướng dẫn thực hiện luật NSNN 1996, 1998 không có qui định nào đề cập đến nội dung kinh tế của bội chi NSNN một cách cụ thể. Khi luật NSNN 2002 ra đời, ở điều 4 khoản 1 Nghị định 60/2003/NĐ-CP của Chính phủ ngày 6.6.2003 về hướng dẫn thực hiện Luật NSNN 2002 đã qui định: "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". Theo qui định này:

+ Thu trong cân đối 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. Song, 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 trong cân đối 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.

Như vậy, so với thông lệ quốc tế thì cách đo lường bội chi của VN khác ở các điểm sau:

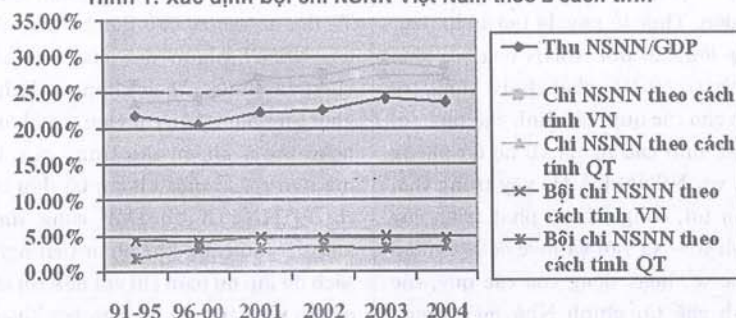
+ Thứ nhất, không bao gồm các khoản vay để cho vay lại:

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 góc 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, VN đưa vào 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 VN. song cũng vì lý do này mà số liệu về bội chi NSNN của VN qua các năm theo cách tính của VN lại lớn hơn theo cách tính của quốc tế (xem Hình 1).

Hình 1: Xác định bội chi NSNN Việt Nam theo 2 cách tính



(3) 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 VN 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. 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 [4]. 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.

3. Một số kiến nghị

Xuất phát từ cơ sở lý luận kết hợp với 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 VN cần có sự phù hợp nhất định với thông lệ quốc tế và bối cảnh thực tế của VN.

- 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 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.

Mặt khác, phù hợp với bối cảnh chuyển đổi của nền kinh tế VN, 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 [5]. 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, lãng phí;

+ 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.

- Về nội dung kinh tế, bội chi NSNN = Thu NSNN trong cân đối - Chi NSNN trong cân đối. Vì vậy, Luật nên quy 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. Quy định này cần có sự tương đồng nhất định với thông lệ quốc tế và phù hợp với bối cảnh thực tế của VN. 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 VN 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 quy 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 sự dùng 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 quy 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 quy 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■

Chú thích:

[1] Xem www.imf.org; www.wb.org; www.ifac.org / Public Sector.

[2] Bởi vì việc xác định vai trò của Nhà nước sẽ quyết định các nghĩa vụ chi trả của nhà nước trong tương lai.

[3] Nghị định 57/2002/NĐ-CP ngày 03.6.2002.

[4] Xin lưu ý rằng, các nghĩa vụ chi tương lai có thể bắt đầu từ nhiều yếu tố, chứ không chỉ là thanh toán nợ.

[5] Lấy ví dụ đơn cử là Quỹ hỗ trợ phát triển (nay là Ngân hàng phát triển): Các khoản cho vay lại thông qua Quỹ được huy động từ các nguồn ODA và vay trong nước từ các quỹ BHXH, tiết kiệm bưu điện và phát hành trái phiếu chính phủ. Cuối năm 2003 Nhà nước đã phát hành các loại trái phiếu có kỳ hạn 15 năm, lãi suất mệnh giá 9,4% chuyển cho Quỹ HTPT, năm 2004 thêm gần 8 tỷ đồng nữa. Các khoản vay này là một khoản nợ dự phòng lớn của Chính phủ. Và ngay cả khi các khoản nợ được chủ thể vay vốn của Quỹ HTPT hoàn trả đúng hạn thì khoản chênh lệch giữa lãi suất huy động và lãi suất cho vay lại của Quỹ sẽ là một khoản trợ cấp từ phía Chính phủ. Vào đầu tháng 5.2006, quỹ này đã có quyết định chuyển thành Ngân hàng đầu tư phát triển, còn cơ chế hoạt động như thế nào thì đến ngày hôm nay (24.5.2006) vẫn chưa có, mà còn phải chờ sự tham mưu của các Bộ liên quan.

Tài liệu tham khảo

1. Các trang web: www.imf.org; www.wb.org; www.ifac.org / Public Sector.
2. IMF, Sổ tay thống kê tài chính chính phủ (GFS).
3. Bộ tài chính, Báo cáo quyết toán NSNN các năm.
4. Dự án VIE/96/028 - 2.2002, Hoàn thiện công tác quản lý thu chi và kế toán KBNN.
5. Học viện tài chính (12.2005), Tài liệu hội thảo cân đối NSNN trong điều kiện mất bằng giá mới.
6. Ủy ban kinh tế và ngân sách của Quốc hội VN (Tháng 7.2004), Tài liệu hội thảo về cân đối NSNN.