

Ngày nay, tài chính nói chung được chia thành hai lĩnh vực. Một là, tài chính công hướng tới phục vụ lợi ích chung; hai là, tài chính tư có mục tiêu hoạt động để sinh lời. Tài chính công đặt dưới sự quản lý, sử dụng của cơ quan hành chính, cao nhất là Chính phủ, theo luật lệ công, qua kênh thu và chi tiền thuộc sở hữu nhà nước, cụ thể như Luật ngân sách nhà nước Việt Nam hiện nay qui định rõ các thủ tục thu và chi ngân sách; còn tài chính tư thuộc quyền sở hữu của tư nhân, tập thể nhân dân hay cổ đông trong công ty cổ phần, nó được luân chuyển trong một hành lang pháp chế khác hẳn so với tài chính công. Hoạt động tài chính tư có thể được hô hào tự do hoá, quảng cáo, làm dịch vụ cho các chủ thể có nhu cầu để đạt được sự thông thoáng tốt nhất, không bị thất thoát, lừa đảo, trong hoạt động thương mại,

rõ nét khái niệm tài chính công với nội dung đầy đủ trong lĩnh vực tài chính tiền tệ nói chung vẫn còn là một phương trình chưa có đáp số chính xác, mỗi nhà nước có cách đặt vấn đề khác nhau nên để tìm hiểu, ta tạm gọi tài chính công là tài chính của Chính phủ còn tài chính tư là tài chính của tư nhân. Từ đó, ta căn cứ vào lý luận và nền tảng pháp luật, nhận diện được một số điểm khác nhau giữa tài chính công với tài chính tư về tính sở hữu, luật lệ áp dụng, mục tiêu hướng tới, nguồn gốc và chủ thể quản lý của mỗi loại.

- Một, tính sở hữu của tài chính công là công hữu tuyệt đối, còn quyền sở hữu tài chính tư thuộc về tư nhân, tập thể vì hiện nay, hợp đồng ký thác tiền vào ngân hàng thương mại là một quan hệ dân sự.

- Hai, luật pháp điều chỉnh tài chính công là công pháp (droit

public) có thẩm quyền chi tiền công quỹ là chuẩn - chi - viên (ordonnateur) thường là bộ trưởng của mỗi bộ hoặc thị trưởng của mỗi thành phố; còn chủ thể tư nhân có quyền tự ý thu và chi tiền của mình một cách dễ dàng.

Ngoài ra, còn có những khác biệt giữa Chính phủ và doanh thương về nghiệp vụ tài chính (Operation finance). Doanh thương chỉ xem xét việc chi tiêu có nên hay không thì thường đứng về mặt khả năng tạo ra lợi tức cho doanh nghiệp từ khoản chi tiêu ấy; còn Chính phủ, trái lại, chi tiêu để mưu cầu phồn vinh chung, tức là không tiên liệu được một lợi tức cụ thể trực tiếp nào. Ngay cả khi Chính phủ chi tiêu để nâng đỡ nền kinh tế, gây thịnh vượng cho doanh thương thì số lợi tức quốc gia tăng thêm nhờ việc chi tiêu ấy cũng không đem lợi về cho ngân sách nhà

Lộ trình nào để tài chính công Việt Nam bước vào hội nhập quốc tế

TS. TRẦN ĐÌNH PHỤNG & Luật gia NGÔ NGỌC BỬU

đầu tư, dù là quan hệ song phương hay đa phương, quốc tế hay quốc nội, chủ thể tài chính tư dễ tiến đến mục tiêu sinh lợi tối ưu, được bảo hiểm những rủi ro có thể xảy ra; còn tài chính công thì không có được những ưu điểm, thuận lợi như vậy, trái lại còn bị thất thoát công quỹ, tham ô, và nhiều điều bất cập khác. Từ cuối thế kỷ XX, việc quốc tế hoá thương mại, đầu tư và định chế ngân hàng ngày càng hoàn thiện đã gián tiếp trải thảm đỏ cho tài chính tư bước lên vinh quang để hái hoa hồng... Trong khi đó, lộ trình để tài chính công tiến tới hội nhập quốc tế về pháp lý và kỹ thuật ngân sách, chủ thể là quốc gia, thì vẫn còn là ẩn số, chưa mở lối, khai thông, nhất là tại các nước đang phát triển và có nền kinh tế chuyển đổi như nước Việt Nam ta.

Tài chính của Chính phủ và tài chính của tư doanh

Cho đến nay, việc xác định cho

publique) cụ thể như Luật ngân sách nhà nước, các thể chế thu chi tiền của công, luật thuế,... còn luật pháp áp dụng cho tài chính tư thuộc về tư pháp.

- Ba, trong mục tiêu sử dụng đồng tiền công khổng, Chính phủ phải hướng tới phục vụ toàn xã hội, đem lại lợi ích cho toàn dân trong hiện tại và tương lai; còn mục tiêu của doanh thương khi sử dụng đồng tiền là để sinh lợi, nhiều hay ít, kể cả khi thua lỗ tự mình gánh chịu.

- Bốn, về nguồn gốc tài chính công xuất phát từ các khoản thu thuế và nhiều loại thu khác đưa vào công quỹ kể cả bất động sản, động sản vô thừa nhận; còn xuất phát điểm của tài chính tư là động sản tư hữu của cá nhân và pháp nhân tư.

- Năm, chủ thể quản lý thu ngân sách là các pháp nhân hành chính có thẩm quyền thu để đưa vào một công quỹ duy nhất (unité de caisse); còn

nước, trừ phi Chính phủ tìm cách đánh thuế vào khoản lợi nhuận gia tăng do doanh thương thu được. Khi Chính phủ ở vào thế phải tài trợ những hoạt động có tính cải thiện nền kinh tế chung hay các khoản chi không chắc có lợi hoặc lâu dài mới có lợi về phương diện tài chính của Chính phủ, thì các mục tiêu chi tiêu như vậy là hoàn toàn khác với trường hợp của tư doanh là mỗi bước chi tiêu phải kèm theo khả năng thu lợi cụ thể, có tính toán.

- Còn một sự khác biệt giữa Chính phủ và tư doanh, đó là sự khác nhau về mức độ của quyền cưỡng chế. Pháp luật liên quan đến tài chính công được Chính phủ thực hiện triệt để, trong đó có áp dụng quyền cưỡng chế thi hành đối với các khoản thuế, mà tư doanh không thể có được quyền này, nhưng khi các thể chế đã được ấn định bởi chính quyền của nhân dân bầu lên, các biện pháp

cưỡng chế lại quay hướng về phía người dân, phía tư doanh, bởi vì họ khó có thể chọn một cách làm tích cực như không tích lũy tài sản, không tạo mới bất động sản để tránh thuế, nhưng họ có thể thể hiện sự tiêu cực như không mua sản phẩm có thuế cao, không mua sắm gì cả,... nhưng trong quá trình kinh doanh, họ phải chọn hàng hoá phẩm chất cao, giá cả thấp để có được hữu ích, sự chọn lựa này vô hình chung đã hàm chứa tính cưỡng chế thật sự hữu hiệu, nên Benjamin Franklin phải thốt lên rằng: “Trên đời này chỉ có hai việc chắc chắn nhất là cái chết và các khoản thuế khoá” (1) Câu nói này đã tô đậm nét cho tính cưỡng chế của quyền lực đánh thuế. Do đó, quyền này phải bao hàm ý nghĩa rằng việc ấn định chính sách tài chính là một trách nhiệm lớn lao, và một quyền lực như vậy chỉ có thể được minh biện tối hậu là vì mục đích đem lại lợi ích chung không vụ lợi bằng sự trong sáng của lương tâm và bằng công cụ minh bạch của thủ tục hành chính về tài chính công.

Nỗ lực kiện toàn thể chế tài chính công để hội nhập

1. Sự ra đời của Kho bạc nhà nước và Ngân hàng trung ương.

Trong thời kinh tế kế hoạch tập trung, tổ chức Ngân hàng Nhà nước Việt Nam làm cả hai chức năng khác nhau là ngân khố, tức là kho bạc nhà nước hiện nay, và chức năng ngân hàng, được xem như là công cụ đặc lực để thực hiện kế hoạch kinh tế do Nhà nước đề ra. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam là cơ quan trực thuộc Hội đồng bộ trưởng (nay là Chính phủ) làm nhiệm vụ độc quyền phát hành tiền đồng Việt Nam, quản lý ngoại tệ, vàng bạc, đá quý, công bố tỷ giá hối đoái, và kể cả việc quản lý tài sản tịch thu của công dân,... vừa hoạt động theo chế độ hạch toán kinh tế vừa kinh doanh xã hội chủ nghĩa (Nghị định số 53/HĐBT ngày 26.3.1988). Bước cải tổ quan trọng nhất, là kể từ ngày 1.4.1990, tách rời chức năng quản lý việc thu chi tiền ngân sách nhà nước ra khỏi hệ thống ngân hàng, giao nhiệm vụ này cho hệ thống kho bạc nhà nước và đặt dưới

quyền Bộ tài chính (2). Kho bạc nhà nước làm nhiệm vụ thủ quỹ (cashier) cho Chính phủ, là một định chế đã được nhiều quốc gia áp dụng thể hiện nguyên tắc duy nhất của công quỹ và “tất cả các khoản thu và khoản chi của quốc gia phải được ghi vào một ngân sách duy nhất” (J. VEDEL).

Hiện nay, Luật ngân hàng nhà nước, năm 1997, đã xác định ngay từ đầu Ngân hàng Nhà nước là một ngân hàng trung ương của Việt Nam, nó không làm nghiệp vụ ngân hàng với công chúng, mà chỉ làm nghiệp vụ này với chính phủ, tổ chức tín dụng, thị trường tiền tệ và thị trường hối đoái trong nước; giao dịch với tổ chức tín dụng nước ngoài, tổ chức tiền tệ và ngân hàng quốc tế; đồng thời Ngân hàng Nhà nước là cơ quan duy nhất phát hành tiền đồng Việt Nam, bao gồm tiền giấy, tiền kim loại... (2).

Từ cuối thế kỷ XX, việc quốc tế hoá thương mại, đầu tư và định chế ngân hàng ngày càng hoàn thiện đã gián tiếp trải thảm đỏ cho tài chính tư bước lên vinh quang để hái hoa hồng... Trong khi đó, lộ trình để tài chính công tiến tới hội nhập quốc tế về pháp lý và kỹ thuật ngân sách, chủ thể là quốc gia, thì vẫn còn là ẩn số, chưa mở lối, khai thông, nhất là tại các nước đang phát triển và có nền kinh tế chuyển đổi như nước Việt Nam ta.

Tổ chức và hoạt động của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam hiện nay cũng giống như định chế ngân hàng trung ương của các nước phương Tây hay như hệ thống dự trữ liên bang của Hoa Kỳ, nó chỉ khác nhau ở điểm độc lập đối với Chính phủ hay trực thuộc Chính phủ và thể lệ quản lý, điều hành ngân hàng nhà nước qua một hội đồng quản trị tùy theo ý chí đặc thù của mỗi quốc gia để ra đời hội đồng quản trị, ngân hàng trung ương này. Nhiệm vụ có tính quốc tế mang tầm vóc quốc gia hiện nay của Ngân hàng Nhà nước rất rõ nét, cụ thể, vấn đề đặt ra là ngân hàng này đã làm được những gì trong quá trình chuẩn bị gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO) hay vẫn còn nhiều nỗi lo riêng. “Việc cắt giảm thuế quan và xoá bỏ bảo hộ của Nhà nước sẽ làm gia tăng sự cạnh tranh hàng hoá của đối tác nước ngoài trên thị trường

Việt Nam. Điều đó cũng có nghĩa là các doanh nghiệp Việt Nam vốn là những khách hàng quan trọng của các ngân hàng Việt Nam sẽ chịu tác động rất lớn. Theo đó, hệ thống ngân hàng Việt Nam sẽ phải gánh chịu rủi ro, tổn thất lớn hơn, nguy cơ gia tăng nợ quá hạn là chắc chắn, khả năng cạnh tranh quốc tế bị suy yếu...” (3).

2. Luật ngân sách nhà nước: yêu cầu và hướng đi mới.

Luật ngân sách nhà nước ra đời năm 1996 để xoá bỏ phần nào cơ chế bao cấp, xin cho của nền kinh tế kế hoạch tập trung, và xuất phát từ Nghị quyết Đại hội VI là quyết tâm đổi mới nền kinh tế. Chỉ sau một năm áp dụng, đã có Luật ngân sách sửa đổi, bổ sung (1998) nhưng vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu hiện đại, còn phảng phất bóng dáng của thời kỳ bao cấp, còn non trẻ, chưa đủ lực để

hội nhập quốc tế về tài chính công. Luật ngân sách nhà nước mới ra đời cuối năm 2002, áp dụng từ năm tài khóa 2004, đang chờ nghị định hướng dẫn thi hành của Chính phủ và Bộ tài chính. Dưới nhãn quan của chuyên gia nước ngoài, luật này được gọi là Luật thủ tục ngân sách (procedure budget) thì mới đúng nghĩa của nó, vì luật qui định thủ tục soạn thảo, “lập, chấp hành kiểm toán” quyết toán ngân sách nhà nước và về nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan nhà nước các cấp trong lĩnh vực ngân sách nhà nước” (Lời nói đầu – Luật ngân sách nhà nước 1996 và 2002). Còn thuật ngữ Luật ngân sách (Loi de budget) thì chỉ có giá trị trong một năm (nhất niên tính). Các nhà khoa học tài chính Pháp xem Luật ngân sách như một bảng kê tất cả các khoản thu và chi tiền ngân sách có ghi rõ từng chương, mục,

điều do cơ quan hành pháp soạn thảo và được Quốc hội chấp thuận bằng một đạo luật – một đạo luật đặc biệt vì nó chỉ có giá trị trong một năm, hay còn gọi đây là một sự chuẩn hứa ngân sách (Autorisation budgétaire) để ấn định mức kinh phí cho Chính phủ được quyền chi dụng. Ở đây, kinh phí là một số tiền mà đối tượng của sự chi dụng đó đã được ghi vào ngân sách. Cần phân biệt kinh phí khác với công quỹ, kinh phí trong ngân sách không có nghĩa là một số tiền có sẵn để cho cơ quan hành pháp sử dụng, vì đây chỉ là một sự cho phép pháp lý có tính mệnh lệnh mà không liên quan gì đến công quỹ. Những kinh phí ghi trong ngân sách có thể bị sử dụng hết nhưng công quỹ thì rất phong phú, ngược lại, không phải vì sự thiếu thốn của công quỹ mà phải huỷ bỏ các kinh phí đã ghi vào ngân sách. Chính phủ vẫn có quyền chi tiêu đúng giới hạn của kinh phí bằng các phương tiện riêng từ Kho bạc, hoặc từ Ngân hàng trung ương (phát hành tiền) để trang trải các trái vụ quốc gia (dette de l'Etat) (4). Việc làm này gồm phần thu và phần chi ngân sách thường bị cấm dõ của đồng tiền, bị lợi dụng khi thực hiện các hoạt động trái vụ, nên pháp chế tài chính công nhiều quốc gia đã khuyến cáo rằng: mọi khoản chi tiêu của Chính phủ phải thực hiện công khai, quy trình pháp chế chặt chẽ và chứng tỏ được sự minh bạch của pháp nhân hành chính. Tính minh bạch của Chính phủ trong quản lý tài chính công về hoạt động thu, chi ngân sách, và nhất là hành vi quản lý thương mại, trên cơ sở WTO. Điều này đã được nhấn mạnh nhiều lần trong Hiệp định thương mại Việt Mỹ và trong nội dung quy định của Tổ chức thương mại thế giới, đã tạo nên lộ trình pháp chế để tài chính công Việt Nam tiến bước vào sân chơi vì mục đích công cộng cũng như sân chơi thương mại. Khái niệm minh bạch đã được đưa vào điều 3, Luật ngân sách nhà nước (2002). Trước đây thuật ngữ này chưa hề nêu lên trong tất cả luật lệ của Việt Nam, kể cả Luật ngân sách nhà nước năm 1996 và Luật ngân sách nhà nước sửa đổi bổ sung năm 1998. Đường còn

dài và lắm chông gai, nên chúng ta cần học hỏi phương pháp làm việc của người đi trước, nhưng liệu họ có sẵn lòng chỉ lối hay không là vấn đề vô cùng tế nhị!

3. Một vài kinh nghiệm phản hồi từ phía Trung Quốc

Việc Trung Quốc được công nhận là thành viên chính thức của WTO ngày 11.12.2001 đã đặt nước ta đứng bên cạnh người khổng lồ với nhiều điều cần quan tâm để rút kinh nghiệm. Tại diễn đàn “Việt Nam sẵn sàng gia nhập WTO” được tổ chức tại TP. Hồ Chí Minh ngày 6 và 7.6.2003, đã cho chúng ta nghe được ý kiến phản hồi từ nhiều phía và từ nhiều người trong cuộc với nhiều điều bổ ích như sau:

- “Bài học đầu tiên mà Chính phủ Trung Quốc rút ra được là gia nhập WTO không chỉ nên nhìn nhận ở giải pháp kinh tế đơn thuần, nó còn bao hàm cả giải pháp chính trị. Chính phủ đã có sự thay đổi căn bản về thái độ. Sẽ là không đầy đủ nếu nói gia nhập WTO chỉ tạo sức ép cho doanh nghiệp nội địa. Không, kinh nghiệm của Trung Quốc chỉ rõ rằng sức ép đến trước hết với Chính phủ. Bởi vậy vì sao trong suốt quá trình đàm phán, tôi đã phải đi từng tỉnh, huyện xa xôi của Trung Quốc để làm rõ với quan chức ở đó WTO là gì và vì sao Trung Quốc phải gia nhập WTO. Sau WTO, chúng tôi tiếp tục công việc đào tạo lại các cán bộ Chính phủ” (phát biểu của ông Long Vĩnh Đổ, nguyên trưởng đoàn đàm phán gia nhập WTO)

- Chính phủ bảo hộ bằng công cụ thuế quan và việc sử dụng tiền ngân sách để trợ cấp và ưu tiên cho doanh nghiệp nhà nước dưới nhiều hình thức đã được đề cập nhiều tại Diễn đàn này. Họ cho rằng “Mức bảo hộ cho sự trì trệ, kém hiệu quả của Việt Nam năm 2002 đã vượt mức bảo hộ của Hàn Quốc năm 1960. Nên trước hết phải bỏ bảo hộ trong các lĩnh vực độc quyền như bưu chính viễn thông, điện lực, hàng không” (5), là những ngành mà Việt Nam đang độc quyền kinh doanh, vẫn do ngân sách cấp, và mọi hoạt động khác phát sinh thì Nhà nước gánh chịu, dù loại doanh nghiệp độc quyền, dù loại doanh

nh nghiệp này có thua lỗ thì được bù lỗ, bởi tính chủ đạo mà Hiến pháp để minh định.

Tỷ lệ bảo hộ hiệu lực (ERP) của Việt Nam so với các nước trong khu vực

Quốc gia	Năm	ERP
Việt Nam	2002	91
Đài Loan	1989	57
Thái Lan	1997	72
Philippines	1999	10
Malaysia	1995	13
Hàn Quốc	1990	27

Nguồn: Theo Kazi M. Martin và Sarath Rajapatirana

Trung Quốc cũng cam kết không sử dụng trợ cấp xuất khẩu đối với hàng công nghiệp và nông nghiệp, chấp nhận các điều khoản đặc biệt liên quan đến việc xác định bán phá giá hoặc trợ cấp cũng như một cơ chế đặc biệt cho các hàng hoá cụ thể và cơ chế tự vệ về hàng dệt may riêng biệt mà các thành phần khác yêu cầu. Trung Quốc cũng bày tỏ ý định tham gia vào Hiệp định đa phương về mua sắm của Chính phủ, là hiệp định nhằm đảm bảo các qui tắc cạnh tranh bình đẳng trong việc mua sắm của các cơ quan mua sắm của Chính phủ. Đầu tiên việc gia nhập WTO sẽ buộc Trung Quốc phải thực hiện các cải cách pháp lý và chính sách trong nước, đảm bảo sự minh bạch hoá và an toàn hoá một cách nhất quán ở cấp độ quốc tế. Trung Quốc đã thực hiện những cải cách đáng kinh ngạc trong 20 năm qua...(Jeffrey L. GERTIER, Ban thư ký WTO, 14.12.2002) (6) ■

CHÚ THÍCH

- (1) Phillip E. Taylor, The Economics of Public Finance – Tài chính công, bản dịch của Trung tâm nghiên cứu Việt Nam, Sài Gòn, 1963.
- (2) Nguyễn Văn Ngồn, Tiền tệ và ngân hàng, NXB Thống Kê, TP. HCM, 1998.
- (3) Phùng Khắc Kế, Phó thống đốc Ngân hàng Nhà nước phát biểu tại Diễn đàn Việt Nam sẵn sàng gia nhập WTO, Hà Nội (Báo Pháp luật TP. HCM ghi lại, ngày 5.6.2003)
- (4) J. VEDEL, Les Principes Generaux de Droit Budgétaire, (trích từ Tài chính học, tác giả Nghiêm Đăng), Học viện hành chính quốc gia, Sài Gòn, 1996, quyển I.
- (5) Nguyễn Tấn, Vào WTO chỉ có tốt, báo Pháp Luật, số ngày 9.6.2003.
- (6) Jeffrey L. GERTIER (Cố vấn cao cấp, Ban thư ký WTO), bài “Các vấn đề về việc gia nhập WTO của Trung Quốc”, đọc ngày 6 và 7.6.2003, TP.HCM.