

Làm gì để hạn chế thâm hụt Ngân sách nhà nước?

PGS.TS.Nguyễn Trọng Nhân *

Nền kinh tế Việt Nam hiện chưa cân đối được thu chi ngân sách, thâm hụt ngân sách diễn ra liên tục trong khoảng hơn một thập kỷ qua với mức độ kể từ năm 2008 cao hơn so với những năm trước đó khi Việt Nam theo đuổi các chính sách mở rộng tài khoá nhằm tránh suy giảm kinh tế. Cụ thể, thâm hụt ngân sách không bao gồm chi trả nợ gốc của Việt Nam trung bình trong giai đoạn 2003-2007 chỉ là 1,3% GDP, nhưng con số này đã tăng gần gấp đôi lên 2,4% GDP theo thống kê của Bộ Tài chính và tăng gần gấp ba lên 3,8% GDP theo thống kê của IMF trong giai đoạn 2008-2012. Trong 6 tháng đầu năm 2013, mặc dù nguồn thu ngân sách từ dầu thô tăng đáng kể nhờ sự lên giá của giá dầu trên thế giới, nhưng do hoạt động kinh tế trong nước tăng chậm đã khiến cho tình trạng thâm hụt ngân sách của Việt Nam trở nên trầm trọng hơn, lên tới 6,1% GDP bao gồm chi trả nợ gốc và 4,1% GDP chưa bao gồm chi trả nợ gốc. Tình hình này sẽ ảnh hưởng đến ổn định kinh tế vĩ mô và đời sống người dân và đang là vấn đề gây đau đầu cho các nhà kinh tế hiện nay.

Có tình trạng trên là do

hiện nay chỉ có 21,3% số doanh nghiệp đang hoạt động sản xuất, kinh doanh có kê khai thuế giá trị gia tăng dẫn đến tình trạng “hụt thu” ngân sách. Ngoài ra, còn một loạt các khoản thu không đảm bảo tiến độ, trong đó, thu từ khu vực DNNN chỉ đạt 60,6% dự toán, thu từ khu vực có vốn đầu tư nước ngoài đạt 69,5% dự toán và thu từ khu vực công thương nghiệp ngoài quốc doanh đạt trên 64% dự toán. Một thực tế là riêng trong 9 tháng đầu năm vừa qua, tổng số thu của nhà nước là 461.000 tỷ đồng, nhưng tổng số chi lên đến 563.000 tỷ đồng mà vẫn chưa mang lại tín hiệu khả quan nào cho tình hình phát triển kinh tế, ngược lại số lượng các doanh nghiệp phá sản ngày càng gia tăng.

Thu NSNN thời gian qua

Trong cơ cấu nguồn thu NSNN của Việt Nam có nhiều khoản thu không bền vững theo nghĩa chúng phụ thuộc vào bên ngoài hoặc có nguy cơ cạn kiệt dần theo thời gian. Cụ thể, thu từ viện trợ không hoàn lại đã giảm 0,61% GDP trung bình trong giai đoạn 2006-2010 xuống còn 0,31% GDP trung bình kể từ năm 2011 đến hết tháng 6/2013. Bên cạnh đó, thu từ bán nhà

thuộc sở hữu nhà nước và chuyển quyền sử dụng đất cũng có xu hướng ngày càng giảm dần, từ 2,35% GDP xuống chỉ còn 1,53% GDP trong cùng giai đoạn trên khi các tài sản loại này thuộc sở hữu nhà nước đang giảm dần.

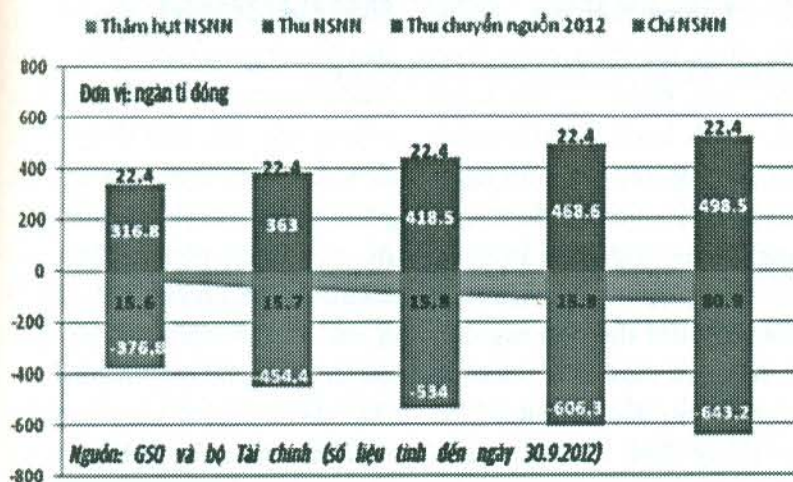
Tương tự, thu từ khai thác dầu thô và các tài nguyên khác cũng có bản chất giống các khoản thu từ việc bán các tài sản quốc gia. “Việc đưa những khoản thu này vào tính toán cân ngân sách có thể làm giảm mức độ nghiêm trọng của thực trạng bội chi từ những con số báo cáo, nhưng không che giấu được những rủi ro tiềm ẩn đối với an toàn ngân sách khi nguồn tài nguyên thiên nhiên này là hữu hạn và phụ thuộc quá nhiều vào giá cả thế giới”.

Ngoài ra, thời gian qua Chính phủ đã thực hiện một số chính sách thuế nhằm tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp, tuy nhiên cũng có ảnh hưởng nhất định đến nguồn thu NSNN:

Thực hiện miễn, giảm, gia hạn một số khoản thu NSNN đối với một số loại hình doanh nghiệp và lĩnh vực sản xuất - kinh doanh gồm: thuế giá trị gia tăng (GTGT), tiền thuê đất, thuế thu nhập doanh nghiệp, miễn

* Học viện Tài chính

LƯY KẾ THU CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TỪ 15.6 - 30.9.2012



thuế môn bài năm 2012 đối với hộ đánh bắt hải sản và hộ sản xuất muối; gia hạn nộp tiền sử dụng đất...

- Sửa đổi, bổ sung Luật Thuế thu nhập cá nhân; triển khai thực hiện Luật Thuế bảo vệ môi trường, Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp... nhằm hỗ trợ các giải pháp ưu đãi thuế hiệu quả hơn.

- Tiếp tục đẩy mạnh công tác cải cách hành chính trong lĩnh vực Thuế và Hải quan nhằm giảm thiểu tối đa thời gian kê khai, nộp thuế cho doanh nghiệp, khuyến khích các doanh nghiệp kê khai qua mạng...

Phải chăng vì chi tiêu công quá nhiều?

Lý giải về nguyên nhân của tình trạng thâm hụt cao kéo dài trong nhiều năm qua, đó là do tổng chi NSNN quá cao chứ không phải do tổng thu thấp.

Theo thông tin từ IMF, tổng chi Chính phủ của Việt Nam ổn định ở mức xấp xỉ 3,1% GDP

kể từ năm 2006 đến nay, cao gấp 1,4 lần của Trung Quốc và Thái Lan, 1,6 lần của Indonesia và Philippines và 1,8 lần Campuchia.

Ngoài ra, Việt Nam hiện có những cách hạch toán chưa theo thông lệ quốc tế: Nhiều khoản chi ngân sách từ nguồn trái phiếu Chính phủ cho các dự án giáo dục, thủy lợi, y tế... được để ngoại bảng, không tính vào chi tiêu NSNN.

Sự thiếu nhất quán trong cách hạch toán tài khóa khiến cho các con số thống kê không phản ánh chính xác về thực trạng chi tiêu NSNN của Việt Nam, gây khó khăn cho việc kiểm chứng thông tin cho những người tham gia thị trường. Đồng thời cũng khiến cho việc so sánh quốc tế, đánh giá và quản lý tài khóa và rủi ro nợ công của Việt Nam gặp khó khăn.

Có một vấn đề đáng lo ngại là trong cơ cấu nguồn chi, trong khi chi cho đầu tư phát triển có xu hướng giảm từ 9,3% GDP

trung bình trong giai đoạn 2006-2010 xuống còn 6,7% GDP trong giai đoạn 2011-6/2013 thì chi thường xuyên lại có xu hướng gia tăng từ 19,7% GDP lên tới 21,4% trong cùng giai đoạn này. Qua đó cho thấy, các nỗ lực cắt giảm chi tiêu công chủ yếu lại nằm vào phần chi cho đầu tư phát triển trong khi nhẽ ra phần phải cắt giảm mạnh là chi thường xuyên lại tăng.

Do thâm hụt ngân sách kéo dài và nợ công tăng nhanh trong những năm gần đây nên nghĩa vụ chi trả nợ gốc và lãi cũng đang ngày càng nặng hơn. Báo cáo của Bộ Tài chính cho thấy, trong hai năm 2011-2012 mỗi năm Việt Nam phải trả hơn 100.000 tỷ đồng nợ gốc và lãi, bằng hơn 50% chi đầu tư phát triển mỗi năm từ NSNN.

Một số đề xuất

Có thể thấy thâm hụt NSNN là vấn đề mà hầu hết các quốc gia đều gặp phải. Việc xử lý vấn đề này hết sức nan giải, bởi nó không chỉ tác động đối với nền kinh tế mà còn tác động đến sự phát triển bền vững của mỗi quốc gia. Có nhiều cách để chính phủ bù đắp thâm hụt NSNN, nhưng phải sử dụng cách nào thì còn phải tùy thuộc vào điều kiện và hoàn cảnh của mỗi quốc gia, bởi mỗi cách có ưu nhược điểm làm ảnh hưởng đến cân đối kinh tế vĩ mô. Vì vậy, Chính phủ Việt Nam cần phải tính toán kỹ lưỡng để đưa ra các giải pháp phù hợp với thực trạng hiện nay.

Thứ nhất, Nhà nước cần giải quyết tốt mối quan hệ giữa đầu tư phát triển và chi thường xuyên. Do vậy, khi các địa phương vay vốn đầu tư thì không bố trí nguồn chi thường xuyên cho việc vận hành các công trình khi hoàn thành và đi vào hoạt động cũng như chi phí duy tu bảo dưỡng công trình làm giảm hiệu quả đầu tư. Có như vậy các địa phương tự cân đối nguồn kinh phí này chứ không thể yêu cầu ngân sách cấp trên bổ sung ngân sách. Cần quản lý và giám sát chặt chẽ ngân sách địa phương. Các khoản vay này cần được tổng hợp và báo cáo Quốc hội để tổng hợp số thâm hụt NSNN hàng năm. Vấn đề vay vốn của các địa phương không được kiểm soát chặt chẽ gây ra nguy cơ vay vốn tràn lan, đầu tư kém hiệu quả ảnh hưởng đến tính bền vững của NSNN trong tương lai. Thâm hụt NSNN hàng năm không được kiểm soát chặt chẽ trước khi trình Quốc hội, mức thâm hụt thực tế khác với mức thâm hụt báo cáo. Điều này tạo nên gánh nặng nợ cho NSNN, bởi NSNN là một thể thống nhất và đa số ngân sách địa phương trông chờ chủ yếu vào ngân sách trung ương, do vậy, các khoản nợ của ngân sách địa phương sẽ là gánh nặng của NSNN.

Thứ hai, minh bạch trong chi NSNN. Để giảm thâm hụt ngân sách, Chính phủ cần minh bạch hơn, rạch ròi hơn về chi tiêu cho lĩnh vực công, làm rõ

hiệu quả đầu tư, tách bạch hiệu quả kinh tế với hiệu quả xã hội, ngăn chặn chi tiêu công theo kiểu “tiền chùa”. Việc công khai, minh bạch chi tiêu ngân sách sẽ giúp lập dự toán ngân sách hợp lý, loại bỏ được các khoản không thực sự cần thiết. Quy trình lập ngân sách cần được thay đổi theo hướng dựa trên nhu cầu thực tế chứ không phải dựa vào đầu vào như hiện nay. Đồng thời, việc lập ngân sách cần có định hướng vì lợi ích chung, hạn chế tối đa lợi ích cục bộ để kiểm soát tốc độ tăng chi, nếu không tình trạng thâm hụt ngân sách khó cải thiện.

Thứ ba, làm rõ việc sử dụng các tài sản của Chính phủ, các khoản nợ, bảo lãnh của Chính phủ để “làm sạch” tình hình tài chính của quốc gia, từ đó giảm được thâm hụt trên thực tế. Bên cạnh đó, cần phân biệt giữa hỗ trợ và đầu tư và xem xét tính hiệu quả của các chính sách hỗ trợ tín dụng qua các kênh ngân hàng chính sách, bởi một khi chính sách còn chưa rõ ràng, như các chương trình mục tiêu quốc gia, thì hiệu quả đầu tư sẽ rất thấp, là khoảng trống cho tham nhũng phát triển. Về dài hạn, để giảm thâm hụt ngân sách, cần sửa đổi toàn diện các quy định pháp luật về thẩm quyền lập và thực hiện chính sách tài khóa của các cơ quan của Quốc hội và Chính phủ.

Thứ tư, nên xem lại sự phân cấp quá mạnh như hiện nay dẫn đến mất kiểm soát. Có quá nhiều

cơ quan tham gia vào quá trình phân cấp này như Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Kiểm toán Nhà nước, Chính phủ, Thủ tướng, các bộ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các địa phương, Bộ Tài chính,... nên vấn đề quy trách nhiệm càng khó khăn. Trách nhiệm của các cơ quan và cá nhân được giao quyền trong bộ máy hành chính thực hiện nhiệm vụ của chính sách tài khóa cũng phải được siết chặt, để từ đó có thể quy trách nhiệm rõ ràng cho từng cơ quan, cá nhân trong quá trình thực hiện nhiệm vụ thu - chi ngân sách, bảo đảm trách nhiệm giải trình của các cơ quan thực hiện.

Thứ năm, phải triệt để giảm các chi tiêu công chưa cần thiết, ngăn chặn tình trạng lãng phí, sử dụng ngân sách bừa bãi, không đúng mục đích, đầu tư sai, kém hiệu quả, lãng phí.

Biện pháp này mang tính tình thế, nhưng vô cùng quan trọng với mỗi quốc gia khi xảy ra bội chi NSNN và xuất hiện lạm phát. Triệt để tiết kiệm các khoản đầu tư công có nghĩa là chỉ đầu tư vào những dự án trọng điểm, có tính hiệu quả cần thiết cho phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt những dự án chưa hoặc không hiệu quả thì phải cắt giảm, thậm chí không đầu tư. Mặt khác, bên cạnh việc triệt để tiết kiệm các khoản đầu tư công, những khoản chi thường xuyên của các cơ quan nhà nước cũng phải cắt giảm nếu những khoản

(Xem tiếp trang 49)

tăng cao. Điều này thích hợp với những công ty chuẩn bị thực hiện phát hành cổ phần để huy động vốn. Khi đó công ty có thể phát hành cổ phần với giá cao và sẽ đem lại lợi ích cho các cổ đông hiện hành.

Trên đây là các khía cạnh cần quan tâm khi hoạch định chính sách khấu hao TSCĐ của các doanh nghiệp. Điều này là phù hợp với quan điểm của cơ quan quản lý nhà nước là chuyển từ việc quy định cứng về khấu hao sang cho phép công ty chủ động lựa chọn khấu hao theo các phương pháp khác nhau, được lựa chọn thời gian khấu hao trong khoảng thời gian nhất định, được quyền điều chỉnh phương pháp khấu hao một lần và điều chỉnh thời gian

khấu hao một lần đối với TSCĐ. Đặc biệt bỏ quy định khấu hao nhằm mục đích xác định chi phí để tính thuế thu nhập doanh nghiệp để quy định sẽ thỏa mãn đa mục đích. Với quan điểm này cho thấy đã có sự thay đổi căn bản tư duy khấu hao chi thuần túy là sự phân bổ giá trị TSCĐ vào chi phí sản xuất kinh doanh sang tư duy phải hoạch định chính sách khấu hao hợp lý trong điều kiện hoạt động của doanh nghiệp.

Qua đây, có thể nhận thấy khấu hao TSCĐ không còn đơn thuần là nhằm để thu hồi vốn, hay là cơ sở để xác định giá thành đúng đắn, mà còn có tác động đến lợi ích của các chủ thể có liên quan đến hoạt động của doanh nghiệp. Do đó, theo

chúng tôi, khi lựa chọn chính sách khấu hao ngoài việc căn cứ vào điều kiện tự nhiên, điều kiện sử dụng, tiến bộ khoa học kỹ thuật đối với TSCĐ thì cần phải dựa vào các chính sách tài chính tổng thể của doanh nghiệp cũng như phải đảm bảo hài hòa lợi ích giữa các chủ thể có liên quan đến hoạt động của doanh nghiệp./.

Tài liệu tham khảo:

TS. Bùi Văn Vân và TS. Vũ Văn Ninh; *Giáo trình Tài chính doanh nghiệp*, NXB Tài chính 2013.

Thông tư số 45/2013/TT-BTC hướng dẫn chế độ quản lý, sử dụng và trích khấu hao đối với TSCĐ của DN.

Làm gì để hạn chế thâm hụt ...

(Tiếp theo trang 30)

chi này không hiệu quả và chưa thực sự cần thiết.

Chính phủ sẽ cắt giảm chi thường xuyên, bao gồm cả chi lương, chi mua sắm trang thiết bị cho bộ máy quản lý hành chính, thậm chí sẽ trì hoãn hoặc cắt giảm đầu tư phát triển. Đương nhiên, ở đây cần phân biệt tính hiệu quả, tiết kiệm trong mỗi khoản chi ngân sách với khái niệm cắt giảm chi tiêu ngân sách nhà nước, cần phân biệt khái niệm lãng phí và phạm trù kích cầu. Nếu như công việc trung gian gián tiếp kích thích

hoạt động kinh tế thì đó không phải là lãng phí mà là những việc cần làm ngay giúp cho nền kinh tế phục hồi. Dù trước mắt, ngân sách có thiếu hụt cũng phải tạo nguồn để chi cho khoản đó nhằm chấn hưng nền kinh tế và nuôi dưỡng nguồn thu trong tương lai.

Tài liệu tham khảo:

Báo cáo đánh giá về kinh tế Việt Nam trong 9 tháng đầu năm 2013 của Ủy ban Giám sát tài chính Quốc gia

Chính phủ (2012). *Báo cáo Tình hình kinh tế - xã hội năm 2012, tháng 11/2012*

Trường Đại học KTQD, *Kỷ yếu Hội thảo Nhìn lại nửa chặng đường phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015 và những điều chỉnh chiến lược*, Nxb Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.