

Thâm hụt ngân sách nhà nước giai đoạn 2000-2012: thực trạng, nguyên nhân và đề xuất một số giải pháp

TRẦN VĂN HÙNG
PHẠM SỸ AN

*T*hông qua phân tích thực trạng cơ cấu thu và chi ngân sách nhà nước giai đoạn 2000-2012, bài viết chỉ ra những nguyên nhân chính tác động đến thâm hụt ngân sách nhà nước và qua đó đề xuất một số giải pháp kiểm soát thâm hụt ngân sách.

1. Thực trạng thu, chi ngân sách giai đoạn 2000-2012

1.1. Thu, chi và thâm hụt ngân sách giai đoạn 2000-2012

Nhìn chung, thu - chi ngân sách trong giai đoạn 2000-2012 đều có tỷ lệ tăng cao. Thu, chi ngân sách tương đối ổn định giai đoạn 2000 - 2006, tức là trước khi Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO): nhưng kể từ năm 2007 thu, chi ngân sách có mức độ biến động lớn, đặc biệt là thu ngân sách. Tốc độ tăng thu cao trong giai đoạn trên chủ yếu đóng góp từ các khoản thu từ dầu thô và các khoản thu về nhà đất. Chi thường xuyên chiếm tỷ trọng lớn trong chi ngân sách nhà nước và có xu hướng tăng, chi đầu tư phát triển tăng nhanh

nhưng hiệu quả của khoản chi này còn nhiều vấn đề cần quan tâm.

Quan sát diễn biến của thâm hụt ngân sách giai đoạn 2000-2012 có điều đáng lưu ý, kể từ sau năm 2006 tức là sau khi Việt Nam là thành viên của WTO tình trạng thâm hụt ngân sách trầm trọng hơn và biến động cũng lớn hơn. Năm 2007, năm đầu tiên Việt Nam là thành viên chính thức của WTO, tỷ lệ thâm hụt ngân sách tăng mạnh lên tới 6% GDP, đặc biệt năm 2009 thâm hụt ngân sách nhà nước lên mức cao nhất tới 6,9% GDP. So sánh với tốc độ tăng trưởng GDP từ năm 2006 trở về trước, tỷ lệ thâm hụt ngân sách luôn thấp hơn đáng kể so với tốc độ tăng trưởng GDP, nhưng kể từ năm 2007 trở đi khoảng cách này ngày một thu hẹp hơn.

HÌNH 1: Biến động thu, chi, thâm hụt ngân sách (%)



Nguồn: Tổng cục Thống kê, Bộ Tài chính (www.mof.gov.vn) và tính toán của tác giả. Số liệu năm 2012 là ước tính của Bộ Tài chính đến 31-12-2012.

Trần Văn Hùng, Phạm Sỹ An, ThS., Viện Kinh tế Việt Nam.

Về thu ngân sách, trong giai đoạn 2000 – 2012 tốc độ tăng trưởng của các khoản thu cao nhưng biến động lớn đặc biệt kể từ sau khi Việt Nam gia nhập WTO. Thu ngân sách nhà nước năm 2012 so với năm 2000 tăng khoảng 8,17 lần, tốc độ tăng bình quân gần 18,6%/năm. Quy mô thu ngân sách so với GDP tăng từ mức 20,5% năm 2000 lên mức cao nhất 28,7% GDP năm 2006, năm 2012 tỷ trọng của thu ngân sách so với GDP giảm còn 25%. Từ năm 2006 trở về trước tốc độ tăng thu ngân sách duy trì ở mức cao, biến động không lớn, nhưng từ năm 2007 trở đi thu ngân sách biến động rất mạnh. Điều này cho thấy phân nào thực trạng những bất ổn kinh tế vi mô đang ngày một gia tăng.

Về chi ngân sách, chi ngân sách nhà nước năm 2012 tăng 8,29 lần so với chi ngân sách nhà nước năm 2000, tốc độ tăng chi trong thời gian này khoảng 19%/năm. Quy mô chi tiêu ngân sách so với GDP đã tăng từ mức 24,7% năm 2000 lên mức cao nhất năm 2007 đạt 35,3% GDP sau đó có xu hướng giảm, năm 2012 chiếm khoảng 30,6% GDP. Năm 2007, năm đầu tiên gia nhập WTO chứng kiến tốc độ tăng chi ngân sách đạt mức cao nhất là 29,6 %; năm 2010 khi nền kinh tế đối mặt với những khó khăn do bất ổn kinh tế vi mô, Chính phủ thực hiện các giải pháp ổn định nền kinh tế, tốc độ tăng chi ngân sách đạt mức thấp nhất 13%. Cũng giống như đối với thu ngân sách, chi ngân sách kể từ sau khi gia nhập tổ chức thương mại thế giới biến động mạnh.

1.2. Thực trạng về cơ cấu thu, chi ngân sách

Đối với thu ngân sách, trong các nhóm thu ngân sách nhà nước, nhóm các khoản thu nội địa luôn chiếm tỷ trọng cao nhất; tỷ trọng của khoản thu này luôn chiếm trên 50% tổng thu ngân sách, đạt mức cao nhất năm 2012 khi chiếm tới 66,7% tổng thu ngân sách. Thu từ dầu thô là khoản thu quan trọng đối với ngân sách, từ năm 2006 trở về trước khoản thu từ dầu thô luôn chiếm khoảng 1/4 tổng thu ngân sách nhưng kể từ năm 2007 trở đi,

tỷ trọng của khoản thu này trong tổng thu ngân sách có xu hướng giảm dần năm 2012 dự kiến chỉ còn chiếm khoảng 11,7% tổng thu ngân sách. Khoản thu từ hoạt động xuất nhập khẩu ngày càng đóng góp nhiều hơn vào thu ngân sách nhà nước, đặc biệt là kể từ khi Việt Nam gia nhập WTO; trong những năm gần đây tỷ trọng của khoản thu từ hoạt động xuất nhập khẩu chiếm khoảng 1/5 tổng thu ngân sách.

Thu nội địa chiếm phần lớn trong tổng thu ngân sách nhà nước, tốc độ tăng trưởng đều đặn qua các năm; xét về số tuyệt đối, thu nội địa từ mức 46.233 tỷ đồng năm 2000 tăng lên tới 457.480 tỷ đồng năm 2012, tức tăng khoảng 9,9 lần. Xét về tỷ trọng của thu nội địa trong tổng thu ngân sách nhà nước, tỷ trọng của thu nội địa trong tổng thu ngân sách nhà nước đã tăng từ mức 50,95% năm 2000 lên mức cao nhất 66,7% năm 2012. Xét chi tiết các khoản thu trong thu nội địa, khoản thu từ doanh nghiệp nhà nước có xu hướng giảm dần từ mức 21,7% tổng thu ngân sách năm 2000, đến năm 2007 khoản thu này chỉ còn chiếm 15,9% tổng thu ngân sách. Thu từ khu vực có vốn đầu tư nước ngoài và khu vực ngoài quốc doanh tăng dần qua các năm, thu từ khu vực có vốn đầu tư nước ngoài năm 2000 chiếm 5,22% tổng thu ngân sách đã tăng gấp hơn hai lần khi chiếm 12% tổng thu ngân sách năm 2011 và dự kiến năm 2012 là 13,2% tổng thu ngân sách. Tương tự như vậy, thu từ khu vực ngoài quốc doanh cũng tăng từ mức 6,4% năm 2000 lên mức 13,2% năm 2011. Như vậy, cơ cấu thu ngân sách đang có sự chuyển dịch theo hướng tích cực: giảm dần thu từ dầu thô, giảm thu từ doanh nghiệp nhà nước mà tăng thu từ hoạt động xuất nhập khẩu và thu từ khu vực có vốn đầu tư nước ngoài và khu vực ngoài quốc doanh.

Trong nhóm thu nội địa còn hai khoản thu nữa đáng chú ý, đó là thu từ thuế thu nhập cá nhân và khoản thu từ nhà đất. Thu từ thuế thu nhập cá nhân tăng từ mức 2,02% năm 2000 lên mức 5,51% tổng thu ngân sách

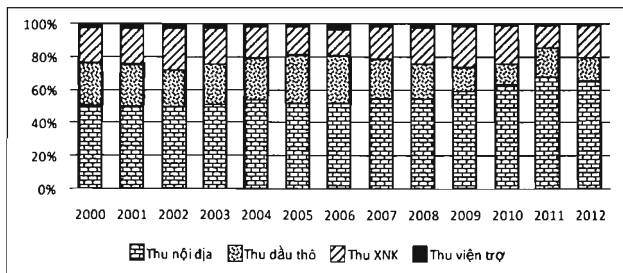
năm 2011. Đây là khoản thu sẽ ngày càng chiếm tỷ trọng cao trong những năm tới và Chính phủ có nhiều dự định để tăng khoản thu này nếu có những biện pháp tốt để quản lý được thu nhập của những người nộp thuế. Khoản thu từ đất đai cũng ngày càng đóng vai trò quan trọng trong việc tạo nguồn thu cho các chính quyền địa phương. Chính phủ có thể tăng được nguồn thu từ lĩnh vực này bằng cách tạo cơ chế pháp luật cho thị trường bất động sản phát triển ổn định, minh bạch. Đây là hai khoản thu Chính phủ có thể gia tăng đóng góp vào tổng thu ngân sách nếu có những chính sách hợp lý.

Nếu xét mặt hàng cụ thể, dầu thô luôn là mặt hàng có tỷ trọng đóng góp vào ngân sách lớn nhất. Trong năm 2006, tỷ trọng đóng góp của thu từ dầu thô đạt mức cao nhất, 29,8% tổng thu ngân sách. Tỷ trọng của khoản thu từ dầu thô trong tổng thu ngân sách nhà nước đang có xu hướng giảm dần: năm 2010 là 12,4 %, năm 2011 là 14,8%, năm 2012 chỉ còn 11,7%. Những năm gần đây, mặc dù sản lượng khai thác của ngành dầu khí Việt Nam

có xu hướng giảm nhưng giá xuất khẩu của mặt hàng này được duy trì ở mức cao, vì thế giá trị thu từ dầu thô vẫn cao và thu ngân sách từ dầu thô cũng phụ thuộc lớn vào biến động giá dầu thế giới (theo như công bố của Cơ quan Năng lượng nguyên tử quốc tế - IAEA, giá dầu thô bình quân năm 2010 là 79,61 USD/thùng, năm 2011 là 111,26 USD/thùng, năm 2012 là 113,36 USD/thùng).

Nền kinh tế Việt Nam ngày càng hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế thế giới, hoạt động ngoại thương mở rộng, khoản thu từ hoạt động xuất nhập khẩu tăng từ 18.954 tỷ đồng năm 2000 lên tới 144.000 tỷ đồng năm 2012. Tỷ trọng của khoản thu từ hoạt động xuất nhập khẩu đạt mức cao nhất: 31,58% năm 2011. Kể từ sau khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008, mặc dù gặp khó khăn trong mở rộng thị trường xuất khẩu, nhưng giá các mặt hàng xuất khẩu chủ lực của Việt Nam như nhóm hàng nông nghiệp, thủy sản, khoáng sản thô đều gặp thuận lợi. Vì thế thu từ hoạt động xuất nhập khẩu cũng không bị ảnh hưởng nhiều.

HÌNH 2 : Cơ cấu thu ngân sách nhà nước (%)



Nguồn: Báo cáo quyết toán hàng năm của Bộ Tài chính. (www.mof.gov.vn).

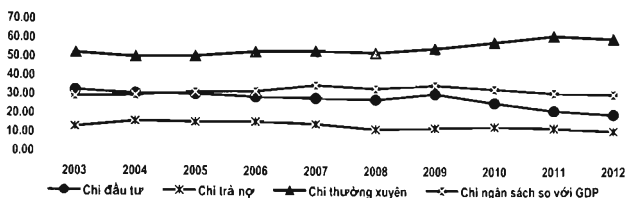
Đối với chi ngân sách, chi thường xuyên luôn là khoản chi chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tổng chi ngân sách nhà nước, đặc biệt trong các năm 2011 và 2012; những khoản chi cho phúc lợi, an sinh xã hội tăng thì tỷ trọng của khoản chi này trong tổng chi ngân

sách nhà nước chiếm tới 61,7%. Mặc dù Chính phủ đã có hẳn một chương trình lớn về cải cách hành chính, tinh giản bộ máy hành chính, nhưng chi thường xuyên vẫn có xu hướng gia tăng trong tổng chi ngân sách nhà nước. Điều này phản ánh sự "phình" ra của

bộ máy quản lý nhà nước cũng như hiệu quả không được như kỳ vọng của công cuộc cải

cách hành chính, cụ thể là giảm bớt quy mô của bộ máy hành chính trong những năm qua.

HÌNH 3: Biến động chi ngân sách (%)



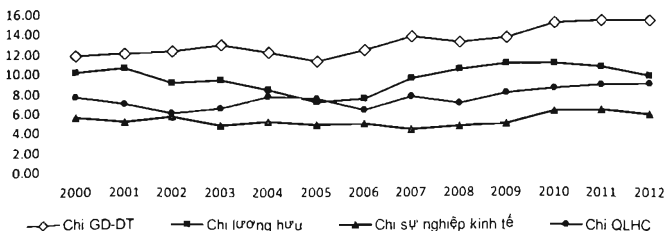
Nguồn: Báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước hàng năm, Bộ Tài chính (www.mof.gov.vn).

Chi cho giáo dục đào tạo chiếm tỷ trọng cao nhất trong chi thường xuyên và có xu hướng tăng dần từ mức 11,6% tổng chi năm 2000 lên 15% năm 2011 và năm 2012 khoản chi này chiếm 15,05% tổng chi ngân sách. Trong các khoản mục của chi thường xuyên, chi về quản lý hành chính luôn dao động trong khoảng gần 10% tổng chi ngân sách, Chính phủ hoàn toàn có thể giảm khoản chi này nếu thực hiện quyết liệt công cuộc cải cách hành chính, tinh giản bộ máy. Các khoản chi trong chi thường xuyên có xu hướng tăng từ năm 2006 đến năm 2010 nhưng có dấu hiệu bắt đầu giảm vào năm 2011 và năm 2012. Điều này cũng dễ hiểu vì đây là 2 năm rất khó khăn đối với nền kinh tế, Chính phủ phải thực hiện nhiều giải pháp

quyết liệt để ổn định kinh tế vĩ mô, trong đó có cắt giảm chi tiêu ngân sách.

Khoản chi đầu tư phát triển trong tổng chi ngân sách nhà nước có xu hướng giảm dần qua các năm từ mức 32,9% của năm 2003 giảm dần về mức 27,5% trong năm 2008, trong năm 2009 do Chính phủ tung ra gói kích cầu nhằm hạn chế những tác động bất lợi từ khủng hoảng tài chính toàn cầu đối với nền kinh tế, tỷ trọng của chi đầu tư phát triển trong tổng chi ngân sách nhà nước lại tăng lên 30,78%. Kể từ năm 2011, mục tiêu hàng đầu của Chính phủ là ổn định kinh tế vĩ mô, thắt chặt chính sách tài khóa, chính sách tiền tệ, cắt giảm đầu tư công. Tỷ trọng chi đầu tư phát triển trong tổng chi ngân sách giảm mạnh về 24,3% năm 2011 và 22,2% năm 2012.

HÌNH 4: Cơ cấu chi thường xuyên (%)



Nguồn: Báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước hàng năm, Bộ Tài chính (www.mof.gov.vn).

Do là một nước đang trong quá trình phát triển từ xuất phát điểm thấp, cơ sở hạ tầng vừa thiếu, vừa lạc hậu nên cần đầu tư lớn cho phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ cho nhu cầu phát triển của nền kinh tế. Vì vậy trong những năm qua tổng vốn đầu tư phát triển từ nguồn ngân sách nhà nước liên tục tăng từ mức 29.624 tỷ đồng năm 2000 lên 180.000 tỷ năm 2012. Tuy nhiên, hiệu quả đầu tư cho cơ sở hạ tầng vẫn còn chưa được như kỳ vọng: hiệu quả đầu tư thấp, đầu tư dàn trải và thất thoát trong đầu tư xây dựng cơ bản lớn.

Đối với chi trả nợ, viện trợ, do nguồn lực trong nước có hạn, Việt Nam phải vay nợ cả trong nước và nước ngoài để tài trợ cho những nhu cầu chi tiêu. Điều đó khiến cho khoản chi trả nợ, viện trợ cũng ngày càng tăng từ mức 25.428 tỷ đồng năm 2003 lên 100.000 tỷ đồng năm 2012. Trong những năm tới khi các khoản nợ đến hạn thanh toán, và những ưu đãi về mặt lãi suất sẽ ngày càng giảm dần khi Việt Nam trở thành nước thu nhập trung bình thì áp lực đối với ngân sách từ khoản chi này ngày càng lớn hơn.

2. Nguyên nhân thâm hụt ngân sách giai đoạn 2000 - 2012

Thu, chi, thâm hụt ngân sách có liên quan mật thiết đến hoạt động kinh tế - xã hội, các chính sách kinh tế của nhà nước và các quá trình quản lý tài chính ngân sách. Nguyên nhân tình trạng thâm hụt ngân sách liên miên qua các năm có thể chia thành hai nhóm nguyên nhân chính: nhóm nguyên nhân khách quan và nhóm nguyên nhân chủ quan.

2.1. Nhóm nguyên nhân khách quan

Tác động của chu kỳ kinh doanh là nguyên nhân cơ bản nhất trong số các nguyên nhân khách quan gây ra thâm hụt ngân sách. Trong thời kỳ khủng hoảng thu nhập của Nhà nước giảm, trong khi nhu cầu chi tiêu để giải quyết những khó khăn kinh tế - xã hội lại tăng lên, dẫn đến thâm hụt ngân sách có xu hướng gia tăng. Năm 2009 là ví dụ điển hình cho giải thích trên. Để đối

phó lại những tác động bất lợi do khủng hoảng tài chính toàn cầu tác động đến nền kinh tế Chính phủ đã tung ra gói kích cầu với quy mô khoảng 8 tỷ USD khiến cho thâm hụt ngân sách năm này lên tới 6,9% GDP. Ở giai đoạn kinh tế thịnh vượng, thâm hụt ngân sách có xu hướng giảm. Ngoài ra những nguyên nhân khách quan khác như thiên tai, dịch họa với mức độ lớn cũng có thể tác động đến thâm hụt ngân sách. Ở Việt Nam những nguyên nhân khách quan trên không phải là nguyên nhân chính giải thích cho tình trạng thâm hụt ngân sách kéo dài qua nhiều năm.

2.2. Nhóm nguyên nhân chủ quan

Nhóm nguyên nhân liên quan đến chính sách chi tiêu: tăng trưởng kinh tế dựa chủ yếu vào vốn đầu tư khiến cho quy mô chi tiêu ngân sách tăng nhanh, trong khi hiệu quả chi tiêu thấp là nguyên nhân cơ bản giải thích cho thâm hụt ngân sách trong khoảng thời gian trên.

Mặc dù đạt được tốc độ tăng trưởng khá ấn tượng, trung bình khoảng 7% trong suốt hơn một thập kỷ vừa qua, nhưng tăng trưởng của nền kinh tế chủ yếu dựa vào những nhân tố theo chiều rộng, nhân tố vốn và lao động là hai nhân tố đóng góp lớn nhất vào tăng trưởng kinh tế, đóng góp của năng suất các yếu tố tổng hợp ở mức thấp. Tỷ lệ đầu tư toàn xã hội/GDP trong giai đoạn trên ở mức cao, tăng liên tục từ mức 35,1% của năm 2001 lên tới 41,9% năm 2010; trong đó đầu tư của khu vực nhà nước luôn chiếm tỷ trọng cao nhất khoảng trên 50%, nhưng hiệu quả đầu tư thấp - là những nguyên nhân chính gây ra tình trạng thâm hụt ngân sách.

Theo nghiên cứu của Nguyễn Ngọc Sơn và Phạm Hồng Chương (2011), trong giai đoạn 2001-2010, tỷ lệ đóng góp của TFP (năng suất lao động tổng hợp) đối với tăng trưởng là 14,2%, lao động 14,6% và vốn là 71,2%, như vậy đóng góp của TFP vào tăng trưởng vẫn còn thấp, điều này phản ánh chất lượng của tăng trưởng chưa cao. Hay theo nghiên cứu của Phạm Sỹ An và Trần Văn Hoàng (2013) khi phân tích tăng trưởng kinh tế ở Việt

Nam theo sự đóng góp của các nhân tố trong thời gian 1990-2007 cho thấy, vấn đề mô hình tăng trưởng dựa quá nhiều vào đầu tư nổi lên rõ rệt trong những năm gần đây. Các nhân tố phát triển theo chiều sâu ngày càng kém tác động, trong khi quá chú trọng tốc độ tăng trưởng dựa vào tăng nguồn đầu tư. Trong những năm 1990-1992, yếu tố vốn chỉ đóng góp từ 7% đến 13% mức tăng trưởng, trong khi TFP nằm cao nhất năm 1991, đạt tới gần 75%. Kể từ cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á 1997-1998, yếu tố vốn tăng nhanh và chiếm khoảng gần 60%, yếu tố lao động khoảng 15- 20% và yếu tố năng suất tổng hợp chiếm 25-30%.

Trong giai đoạn 2000-2012, để đạt được mức tăng trưởng kinh tế cao, Chính phủ luôn phải duy trì tỷ trọng vốn đầu tư toàn xã hội (đặc biệt là đầu tư của khu vực nhà nước) so với GDP ở mức cao. Tỷ lệ vốn đầu tư toàn xã hội so với GDP đã tăng từ mức 35,4% năm 2001 lên tới 41,9% năm 2010, bình quân cho cả giai đoạn 2001- 2010 khoảng 41%, trong đó bình quân giai đoạn 2006- 2010 là 42,9%. Việc duy trì một tỷ lệ đầu tư cao, tăng liên tục khiến cho chênh lệch đầu tư- tiết kiệm có xu hướng gia tăng.

Trong tổng đầu tư toàn xã hội, đầu tư của khu vực nhà nước luôn chiếm tỷ trọng lớn nhất (năm 2002: 57,3%, năm 2003: 52,9%, năm 2011: 38,9%). Tuy nhiên hiệu quả đầu tư nói chung cũng như đầu tư của khu vực nhà nước nói riêng còn thấp và đang có xu hướng giảm dần, thể hiện ở chỉ số ICOR của nền kinh tế có xu hướng tăng lên giai đoạn 2001-2010: 5,7%, ICOR của khu vực nhà nước là 7,85, cao hơn rất nhiều so với một số nước khác trong cùng thời kỳ phát triển như Đài Loan giai đoạn 1961-1980 là 2,7, Thái Lan giai đoạn 1981-1995 là 4.1 hay Trung Quốc giai đoạn 2001-2006 là 4.0.

Nhóm nguyên nhân liên quan đến quản lý tài chính ngân sách: hiện nay nước ta vẫn duy trì phương thức soạn lập ngân sách theo khoản mục đầu vào, tức là dựa trên nguồn lực hiện có: quá trình soạn lập và chấp hành

ngân sách tập trung vào các định mức chi tiêu mà không quan tâm đến các kết quả đầu ra. Lập ngân sách theo khoản mục đầu vào chú trọng đến hệ thống định mức chi tiêu được quy định chặt chẽ nhiều khi trở thành cứng nhắc. Nguồn lực ngân sách hạn chế, song lại phân bổ cho nhiều mục tiêu, mục tiêu quan trọng lại không được tập trung nguồn lực đủ mức, dẫn đến hiệu quả sử dụng nguồn lực thấp.

Ngân sách được lập và chấp hành trong thời hạn một năm, đây là khoảng thời gian quá ngắn để đạt được các mục tiêu về ngân sách, do đó rất khó đánh giá được hiệu quả của những hoạt động, chương trình chi tiêu ngân sách đang tiến hành. Việc lập ngân sách của năm sau thường căn cứ vào số thực hiện của năm trước mà ít quan tâm đến đánh giá hiệu quả đã thực hiện, phổ biến vẫn là lập ngân sách theo kiểu tăng dần, tức là lấy số thực hiện năm trước nhân với một tỷ lệ nhất định thành số phân bổ cho năm hiện hành, cách làm này không phản ánh được các thay đổi trong ưu tiên chính sách.

Với cách soạn lập ngân sách như hiện nay cùng với cơ cấu thu ngân sách phụ thuộc vào các khoản thu từ tài nguyên khiến cho thâm hụt ngân sách có xu hướng gia tăng đặc biệt trong thời kỳ lạm phát cao. Vì trong thời kỳ lạm phát cao, giá các mặt hàng tài nguyên có xu hướng tăng mạnh khiến cho dự toán thu ngân sách được lập ở giả định nguồn thu cao kéo theo đó là chi ngân sách cũng được dự kiến ở mức cao, nhưng khi có biến động giá các mặt hàng này theo hướng bất lợi cho thu ngân sách thì thu ngân sách bị ảnh hưởng. Nhưng chi ngân sách rất khó cắt giảm với cùng mức độ so với mức giảm thu do đã phân cấp, phân quyền trong chi ngân sách hay khó có thể đưa ra các tiêu chí thống nhất để cắt giảm các khoản chi trong thời gian ngắn. Điều này khiến cho thâm hụt ngân sách tăng. Quan sát hình 1 có thể thấy rõ điều này, giai đoạn 2007-2010 thu ngân sách biến động rất mạnh, đây cũng là khoản thời gian lạm phát tăng cao trong nền kinh tế.

Quản lý chi tiêu ngân sách quá quan tâm vào khoản mục đầu vào mà thiếu tập trung đến kết quả đầu ra cần đạt được còn làm giảm tính trách nhiệm của các đơn vị sử dụng ngân sách trong việc phải đạt được những mục tiêu kế hoạch với nguồn lực ngân sách được giao.

Trong nhiều năm qua, việc tuân thủ kỷ luật ngân sách ở Việt Nam chưa nghiêm. Một minh chứng cho việc này là luôn có sự chênh lệch giữa số thực hiện và dự toán cả trong thu và chi ngân sách. Trong quá trình thu ngân sách việc thực hiện vượt dự toán thu một mặt thể hiện sự cố gắng của các cơ quan thu, nhưng mặt khác cũng đặt ra câu hỏi về năng lực lập dự toán của các cơ quan đó, những căn cứ lập dự toán đã tuân thủ đúng theo quy định hay chưa? Liệu có tình trạng có tình lập dự toán thu thấp để lấy thành tích hay không? Thất thu thuế, nợ đọng thuế vẫn là hiện tượng khá phổ biến. Đối với quá trình chi ngân sách theo bảo cáo của Kiểm toán Nhà nước và Kho bạc Nhà nước, việc chi quá tiêu chuẩn, chế độ, định mức quy định diễn ra ở mọi cấp ngân sách.

Chế tài xử lý vi phạm quy định về ngân sách đã được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật như Luật Ngân sách nhà nước, Luật Quản lý thuế, các luật liên quan khác... nhưng trong thực tế vẫn chưa được thực hiện nghiêm minh.

3. Một số giải pháp kiến nghị

Thông thường để giảm thâm hụt ngân sách có thể thông qua gia tăng nguồn thu hoặc cắt giảm chi tiêu ngân sách hoặc kết hợp cả hai. Chúng tôi sẽ tiến hành phân tích những lợi thế cũng như hạn chế của từng lựa chọn sau đó sẽ đề xuất chính sách cho Việt Nam.

Thâm hụt ngân sách liên miên qua nhiều năm, bản thân hiện tượng này đã phản ánh sự thiếu hiệu quả của chi tiêu chính phủ, mặt khác quy mô chi tiêu ngân sách hiện đã ở mức cao so với GDP (năm 2012 quy mô chi ngân sách chiếm khoảng 30.6% GDP), nếu Chính phủ không có giải pháp kiểm soát quy mô, nâng cao hiệu quả chi tiêu công sẽ khó có thể kiểm soát được thâm hụt ngân sách trong

tương lai. Quan sát thực tế, cắt giảm chi tiêu chính phủ luôn luôn rất khó khăn do động chạm đến quyền lợi của những nhóm lợi ích, đặc biệt việc cắt giảm chi tiêu ngân sách trong thời kỳ kinh tế phát triển tốt thường không thể thực hiện được bởi vì gặp phải những phản đối từ các chính trị gia. Hơn nữa trong điều kiện chúng ta đã thực phân cấp ngân sách như hiện nay thì việc cắt giảm bằng mệnh lệnh hành chính là rất khó khăn.

Trong giai đoạn khó khăn hiện nay, Chính phủ khó có khả năng mở rộng chi tiêu ngân sách mạnh mẽ do thu ngân sách khó khăn. Cắt giảm chi tiêu ngân sách một mặt giúp giảm bớt áp lực cân đối ngân sách, giảm bớt sự "bành trướng" của khu vực công, mặt khác giúp cho khu vực tư nhân tiếp cận được các nguồn lực để phát triển.

Theo một nguyên lý kinh tế hết sức đơn giản, chi tiêu ngân sách cao trong hiện tại sẽ buộc Chính phủ phải tăng thu thuế trong tương lai để hoàn trả những khoản vay nợ đã vay, như đã phân tích về cơ cấu các khoản thu ở trên do thu ngân sách phụ thuộc vào các khoản thu từ tài nguyên, mà những khoản thu này là hữu hạn. Thu ngân sách từ tài nguyên sẽ ngày càng giảm, do đó việc tăng thu ngân sách trong tương lai sẽ phải "nhắm" vào hoạt động sản xuất kinh doanh và thu nhập của dân chúng. Điều này ảnh hưởng đến sản xuất kinh doanh và tiết kiệm của người dân.

Khi Chính phủ lựa chọn tăng thuế để cân bằng ngân sách thông qua việc nâng cao thuế suất hoặc mở rộng cơ sở tính thuế, quyết định tăng thuế có thể giúp tăng thu ngân sách trong ngắn hạn, nhưng trong dài hạn thu ngân sách có tăng như kỳ vọng của Chính phủ hay không, còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác. Thậm chí gánh nặng thuế khóa quá lớn có thể bóp nghẹt hoạt động sản xuất kinh doanh trong nền kinh tế dẫn tới nguồn thu giảm.

Lý thuyết về thuế chỉ ra rằng: thuế gây ra tác động bóp méo giá cả thị trường và tổn thất phúc lợi cho xã hội, giá cả là tín hiệu của nền kinh tế thị trường, khi giá cả bị bóp méo, tín

hiệu thị trường phản ánh sai lệch hiện trạng nền kinh tế dẫn đến phân bổ nguồn lực không hiệu quả. Nguồn lực phân bổ không hiệu quả một mặt ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế trong dài hạn, mặt khác trực tiếp gây ra những bất ổn đối với kinh tế vĩ mô.

Đối với Việt Nam hiện nay, tổng thu ngân sách so với GDP đã ở mức cao, nếu tính cả những chi phí không chính thức thì gánh nặng thuế khóa lên nền kinh tế còn cao hơn nữa. Giảm gánh nặng thuế là yêu cầu bức thiết của nền kinh tế và cũng là lựa chọn hợp lý cho Chính phủ trong thời điểm hiện tại. Như vậy, Chính phủ có thể giảm cả quy mô thu ngân sách và chi ngân sách.

Từ các lập luận trên, một số gợi ý giải pháp được nêu lên như sau:

Thứ nhất, để giảm được quy mô chi tiêu ngân sách hay rộng hơn là chi tiêu công, việc đầu tiên và quan trọng nhất cần xem xét lại vai trò của khu vực nhà nước trong nền kinh tế. Với quy mô của khu vực nhà nước lớn, tham gia quá nhiều vào các lĩnh vực trong nền kinh tế thì việc giảm chi tiêu ngân sách là điều rất khó khăn. Trong nền kinh tế, khu vực công chỉ nên tham gia vào việc cung cấp những hàng hóa công cộng thuần túy như quốc phòng, giáo dục, y tế...

Thứ hai, chi thường xuyên là khoản chi chiếm tỷ trọng lớn nhất trong chi ngân sách, cắt giảm chi thường xuyên phải giảm được quy mô bộ máy nhà nước (quy mô bộ máy liên quan mật thiết đến việc xác định vai trò của khu vực nhà nước), kiểm soát chặt chẽ các khoản mục của chi thường xuyên, trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm nhiều hơn cho các đơn vị sử dụng ngân sách. Kinh nghiệm nhiều nước cho thấy cắt giảm bộ máy, nhân sự trong khu vực nhà nước rất khó khăn, không thể chỉ sử dụng biện pháp mệnh lệnh hành chính mà thành công được, việc này đòi hỏi một quá trình, thiết lập một kế hoạch lâu dài, khoa học.

Thứ ba, chi đầu tư phát triển đóng vai trò quan trọng không những đối với tăng trưởng kinh tế trong hiện tại mà còn tạo ra những tiềm lực cho tăng trưởng kinh tế trong tương

lai; trong điều kiện nguồn lực có hạn, nên tập trung vào những ngành, lĩnh vực xây dựng kết cấu hạ tầng, giao thông, năng lượng, giáo dục, tránh đầu tư dàn trải.

Thứ tư, nâng cao hiệu quả của chi đầu tư phát triển cần có một cơ chế phân bổ, quyết định dự án đầu tư dựa trên những đánh giá khoa học, khách quan, các tiêu chí cụ thể về mặt tài chính, kinh tế, xã hội. Mở rộng thực hiện các hình thức đầu tư như BOT (xây dựng- kinh doanh- chuyển giao), PPP (hợp tác công- tư)... cũng là cách để tranh thủ các nguồn vốn đầu tư phát triển và giảm bớt quy mô chi ngân sách.

Thứ năm, hệ thống thuế cần được cải cách theo các tiêu chí đảm bảo nguồn thu bền vững, rõ ràng, minh bạch, giảm gánh nặng thuế đối với nền kinh tế. Hệ thống thuế cần được rà soát tránh sự chồng lấn lên nhau, các sắc thuế cần được điều chỉnh theo hướng khuyến khích tiết kiệm, hạn chế tiêu dùng đặc biệt là tiêu dùng hàng xa xỉ.

Thứ sáu, nâng cao hiệu quả của quản lý chi tiêu ngân sách, cần cải cách chi tiêu ngân sách theo hướng chủ đạo là lập và thực thi ngân sách theo kết quả đầu ra, mà giai đoạn đầu tiên trong việc thực hiện quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra là việc thiết lập ngân sách theo khung khổ chi tiêu trung hạn, tức là cách thức lập ngân sách cho một thời kỳ trung hạn (3 - 5 năm) nhằm phân bổ nguồn lực phù hợp với các ưu tiên chính sách và nâng cao hiệu quả chi tiêu ngân sách./

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Phạm Sỹ An và Trần Văn Hoàng (2013), "Các nhân tố của tăng trưởng kinh tế Việt Nam giai đoạn 1986 - 2011", *Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế* số tháng 2.
2. Nguyễn Ngọc Sơn và Phạm Hồng Chương (2011), *Chất lượng tăng trưởng kinh tế Việt Nam mười năm nhìn lại và định hướng tương lai*, Nxb Giao thông vận tải, Hà Nội.
3. Tổng cục Thống kê, www.gso.gov.vn
4. www.chinhphu.vn: Tình hình phát triển kinh tế-xã hội hàng năm từ 2000-2012.
5. Báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước hàng năm Bộ Tài chính
6. Cổng thông tin điện tử Bộ Tài chính: www.mof.gov.vn