XỬ LÝ BỘI CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

NHẰM KIỀM CHẾ LẠM PHÁT HIỆN NAY

Xử lý bội chi ngân sách nhà nước (NSNN) là một vấn đề nhạy cảm, bởi nó không chỉ tác động trước mắt đối với nền kinh tế mà còn tác động đến sự phát triển bền vững của mỗi quốc gia. Trong bối cảnh kinh tế toàn cầu đang có những biến động lớn như: giá dầu tăng cao, khủng hoảng **tài chính** tại Mỹ, tình trạng lạm phát diễn ra nhiều nước trên thế giới, vấn đề kiềm chế lạm phát đặt ra vô cùng cấp bách không chỉ ở Việt Nam. Vậy xử lý bội chi NSNN như thế nào để ổn định vĩ mô, thực hiện hiệu quả các mục tiêu chiến lược về phát triển kinh tế – xã hội, tăng trưởng kinh tế và kiềm chế lạm phát hiện nay?

1 – Bội chi NSNN và các giải pháp xử lý

Bội chi NSNN trong một thời kỳ (1 năm, 1 chu kỳ kinh tế) là số chênh lệch giữa chi lớn hơn thu của thời kỳ đó. Nhưng thu gồm những khoản nào, chi gồm những khoản gì? Theo thông lệ quốc tế, có thể tóm tắt báo cáo về NSNN hằng năm như sau:

Bảng: Tóm tắt nội dung cân đối ngân sách nhà nước hằng năm

Thu	Chi
A. Thu thường xuyên (thuế, phí, lệ phí). B. Thu về vốn (bán tài sản nhà nước). C. Bù đắp thâm hụt. – Viện trợ.	D. Chi thường xuyên. E. Chi đầu tư. F. Cho vay thuần (= cho vay mới – thu nợ gốc).

– Lấy từ nguồn dự trữ. Vay thuần (= vay mới – trả nợ gốc).	

A + B +C = D + E + F

Công thức tính bội chi NSNN của một năm sẽ như sau:

Bội chi NSNN = Tổng chi – Tổng thu = (D + E + F) – (A + B) = C

Nguyên nhân bội chi NSNN:

Có 2 nhóm nguyên nhân cơ bản gây ra bội chi NSNN:

- Nhóm nguyên nhân thứ nhất là tác động của chu kỳ kinh doanh. Khủng hoảng làm cho thu nhập của Nhà nước co lại, nhưng nhu cầu chi lại tăng lên, để giải quyết những khó khăn mới về kinh tế và xã hội. Điều đó làm cho mức bội chi NSNN tăng lên. ở giai đoạn kinh tế phồn thịnh, thu của Nhà nước sẽ tăng lên, trong khi chi không phải tăng tương ứng. Điều đó làm giảm mức bội chi NSNN. Mức bội chi do tác động của chu kỳ kinh doanh gây ra được gọi là bội chi chu kỳ.

- Nhóm nguyên nhân thứ hai là tác động của chính sách cơ cấu thu chi của Nhà nước. Khi Nhà nước thực hiện chính sách đẩy mạnh đầu tư, kích thích tiêu dùng sẽ làm tăng mức bội chi NSNN. Ngược lại, thực hiện chính sách giảm đầu tư và tiêu dùng của Nhà nước thì mức bội chi NSNN sẽ giảm bớt. Mức bội chi do tác động của chính sách cơ cấu thu chi gây ra được gọi là bội chi cơ cấu.

Trong điều kiện bình thường (không có chiến tranh, không có thiên tai lớn,…), tổng hợp của bội chi chu kỳ và bội chi cơ cấu sẽ là bội chi NSNN.

Các giải pháp xử lý bội chi NSNN:

Vấn đề thiếu hụt ngân sách thường làm đau đầu các chính trị gia giữa một bên là phát triển bền vững, duy trì được tốc độ tăng trưởng kinh tế với một bên là nguồn lực có hạn. Đòi hỏi các chính trị gia phải lựa chọn để phù hợp với yêu cầu phát triển thực tế và sự phát triển trong tương lai. Từ sự lựa chọn đó họ đưa ra mức bội chi "hợp lý", bảo đảm nhu cầu tài trợ cho chi tiêu cũng như đầu tư phát triển kinh tế, đồng thời bảo đảm cho nợ quốc gia ở mức hợp lý. Bội chi NSNN được hiểu một cách chung nhất là sự vượt trội về chi tiêu so với tiền thu được trong năm tài khóa hoặc thâm hụt NSNN do sự cố ý của chính phủ tạo ra nhằm thực hiện chính sách kinh tế vĩ mô. Có nhiều cách để chính phủ bù đắp thiếu hụt ngân sách như tăng thu từ thuế, phí, lệ phí; giảm chi ngân sách; vay nợ trong nước, vay nợ nước ngoài; phát hành tiền để bù đắp chi tiêu;… Sử dụng phương cách nào, nguồn nào tùy thuộc vào điều kiện kinh tế và chính sách kinh tế tài chính trong từng thời kỳ của mỗi quốc gia.

Bội chi NSNN tác động đến kinh tế vĩ mô phụ thuộc nhiều vào các giải pháp nhằm bù đắp bội chi NSNN. Mỗi giải pháp bù đắp đều làm ảnh hưởng đến cân đối kinh tế vĩ mô. Về cơ bản, các quốc gia trên thế giới thường sử dụng các giải pháp chủ yếu nhằm xử lý bội chi NSNN như sau:

Thứ nhất: Nhà nước phát hành thêm tiền. Việc xử lý bội chi NSNN có thể thông qua việc nhà nước phát hành thêm tiền và đưa ra lưu thông. Tuy nhiên, giải pháp này sẽ gây ra lạm phát nếu nhà nước phát hành thêm quá nhiều tiền để bù đắp bội chi NSNN. Đặc biệt, khi nguyên nhân bội chi NSNN là do thiếu hụt các nguồn vốn đối ứng để đầu tư cho phát triển gây "tăng trưởng nóng" và không cân đối với khả năng tài chính của quốc gia.

Thứ hai: Vay nợ cả trong và ngoài nước. Để bù đắp thâm hụt NSNN, nhà nước có thể vay nợ nước ngoài và trong nước. Việc vay nợ nước ngoài quá nhiều sẽ kéo theo vấn đề phụ thuộc nước ngoài cả về chính trị lẫn kinh tế và làm giảm dự trữ ngoại hối quá nhiều khi trả nợ, làm cạn dự trữ quốc gia sẽ dẫn đến khủng hoảng tỷ giá. Vay nợ trong nước sẽ làm tăng lãi suất, và cái vòng nợ – trả lãi – bội chi sẽ làm tăng mạnh các khoản nợ công chúng và kéo theo gánh nặng chi trả của NSNN cho các thời kỳ sau…

Thứ ba: Tăng các khoản thu, đặc biệt là thuế. Việc tăng các khoản thu, đặc biệt là thuế có thể sẽ bù đắp sự thâm hụt NSNN và giảm bội chi NSNN. Tuy nhiên, đây không phải là giải pháp cơ bản để xử lý bội chi NSNN, bởi vì nếu tăng thuế không hợp lý sẽ dẫn đến làm giá cả hàng hóa tăng gây ảnh hưởng lớn đến sản xuất và đời sống nhân dân, nghiêm trọng hơn sẽ triệt tiêu động lực của các doanh nghiệp trong các ngành sản xuất kinh doanh và làm mất đi khả năng cạnh tranh của nền kinh tế đối với các nước trong khu vực và trên thế giới.

Thứ tư: Triệt để tiết kiệm các khoản đầu tư công và chi thường xuyên từ NSNN. Đây là một giải pháp tuy 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 mang tính chủ đạo, hiệu quả nhằm tạo ra những đột phá cho sự 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 chi này không hiệu quả và chưa thực sự cần thiết.

Thứ năm: Tăng cường vai trò quản lý nhà nước nhằm bình ổn giá cả, ổn định chính sách vĩ mô và nâng cao hiệu quả hoạt động trong các khâu của nền kinh tế. Để thực hiện vai trò của mình, nhà nước sử dụng một hệ thống chính sách và công cụ quản lý vĩ mô để điều khiển, tác động vào đời sống kinh tế – xã hội, nhằm giải quyết các mối quan hệ trong nền kinh tế cũng như đời sống xã hội, nhất là mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và công bằng xã hội, giữa tăng trưởng kinh tế với giữ gìn môi trường v.v.. Đặc biệt trong điều kiện hiện nay, khi lạm phát là một vấn nạn của các nước trên thế giới, vấn đề tăng cường vai trò quản lý nhà nước đối với quản lý NSNN nói chung và xử lý bội chi NSNN nói riêng có ý nghĩa vô cùng cấp thiết.

2 – Tình hình lạm phát hiện nay và những nguyên nhân

Kể từ nửa cuối năm 2007 đến nay, lạm phát luôn là vấn đề nóng bỏng trên các bàn thảo luận, cũng như trên các phương tiện thông tin đại chúng. Theo dự báo, chỉ số giá tiêu dùng các tháng còn lại của năm 2008 có thể giao động từ 1,1%/ tháng đến 1,5%/ tháng, nếu lấy mức trung bình là 1,3%/ tháng, thì 5 tháng còn lại sẽ tăng 6,5%, tính cả năm 2008 chỉ số giá tiêu dùng sẽ là 26,28%. Thực tế cho thấy, do lạm phát nên tình hình kinh tế – xã hội đã phát sinh nhiều biến động lớn gây ra không ít khó khăn cho sự tăng trưởng kinh tế và đời sống nhân dân:

Một là, lạm phát đã làm cho giá cả hàng hóa, dịch vụ tăng, trong đó có những loại tác động trực tiếp vào sản xuất kinh doanh như xăng dầu, sắt thép, vật liệu xây dựng (6 tháng đầu năm 2008 giá xăng dầu nhập khẩu tăng 61,8%, sắt thép tăng 29,8%…), đời sống người lao động bị tác động trực tiếp bởi sự tăng giá lương thực, thực phẩm. Sáu tháng đầu năm 2008 so với tháng 12 năm 2007, giá lương thực tăng 57%, thực phẩm tăng 22,44%, ăn uống ngoài gia đình tăng 24,6%… Tính đến hết tháng 7 năm 2008 chỉ số giá tiêu dùng của Việt Nam đã bằng 121,28% so với cùng kỳ năm 2007 (tăng 21,28%) và bằng 119,78% so với cuối năm 2007 (tăng 19,7%, tính trung bình mỗi tháng tăng 2,83%).

Hai là, với biện pháp khống chế tăng trưởng tín dụng ở mức 30%, nâng lãi suất cơ bản lên 14%/năm làm cơ sở cho các ngân hàng thương mại định lãi suất kinh doanh phù hợp với cung cầu vốn trên thị trường, tạo mặt bằng lãi suất huy động, cho vay hợp lý khiến cho các doanh nghiệp, hộ sản xuất kinh doanh gặp rất nhiều khó khăn về vay vốn kinh doanh và phải chịu lãi suất rất cao. Chính vì vậy, chi phí sản xuất của các doanh nghiệp và xã hội sẽ tăng cao làm ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả kinh tế chung của nền kinh tế, mặt khác làm yếu sức cạnh tranh của hàng hóa Việt Nam trên trường quốc tế.

Ba là, kinh tế vĩ mô có những dấu hiệu đi xuống do tác động của lạm phát (Chính phủ đã phải đề nghị Quốc hội phê duyệt chỉ tiêu tăng trưởng kinh tế năm 2008 chỉ còn khoảng 7%). Nhiều doanh nghiệp phải giảm quy mô sản xuất, thậm chí có những doanh nghiệp thua lỗ, thậm chí có thể phá sản.

Nguyên nhân của tình trạng lạm phát ở Việt Nam trong thời gian qua là do những nguyên nhân chủ yếu sau:

Do chi phí đẩy (giá dầu tăng cao, nhập siêu lớn trong điều kiện tỷ giá biến động, chi phí sử dụng vốn tăng, tác động của các chính sách vĩ mô…);

Do cầu kéo (khủng hoảng lương thực thế giới, dịch bệnh triền miên… làm lượng nhiều loại hàng hóa bị suy giảm, tuy nhiên tổng lượng cầu hàng hóa vẫn có xu hướng gia tăng);

Do tác động của chính sách tiền tệ (riêng năm 2007, cung tiền M2 tăng trưởng với tốc độ kỷ lục trong vòng 5 năm trở lại đây, với con số 35%, vốn đầu tư nước ngoài vào Việt Nam tương đối lớn…).

Do yếu tố tâm lý (người tiêu dùng chạy theo các tin đồn từ đó làm tăng lượng cầu đột biến, không chuyển tiền của mình sang đầu tư sản xuất – kinh doanh mà mua vàng, kim loại quý…).

Vấn đề quản lý NSNN chưa sát với tình hình lạm phát trong thời gian vừa qua. Đầu năm 2006, những dấu hiệu của lạm phát đã xuất hiện, nhưng trong quản lý và điều hành NSNN vẫn chưa đánh giá hết tác động của nó nên việc đầu tư công vẫn còn quá lớn và chưa hiệu quả. Chi thường xuyên chưa được giám sát chặt chẽ nên còn lãng phí, xử lý bội chi NSNN vẫn còn chưa quyết liệt. Theo đánh giá của nhiều chuyên gia kinh tế, các nguyên nhân trên vẫn đang tiềm ẩn và từng ngày tác động làm gia tăng lạm phát, vì vậy, xu hướng gia tăng này trong các tháng còn lại của năm 2008 là điều khó tránh khỏi.

Như vậy, trong 5 nguyên nhân chủ yếu gây ra tình hình lạm phát trong thời gian vừa qua ở Việt Nam, nguyên nhân xử lý bội chi NSNN vẫn còn thiếu quyết liệt. Do vậy, để kiềm chế lạm phát, ngoài các biện pháp kiềm chế lạm phát mà Chính phủ, cũng như các bộ, ngành đang thực thi, vấn đề quản lý chặt tình hình chi NSNN như: chi thường xuyên của các cơ quan nhà nước, đầu tư công… thông qua việc xử lý bội chi NSNN là vô cùng cấp thiết và có ý nghĩa rất quan trọng.

3 – Những vấn đề đặt ra về xử lý bội chi NSNN nhằm kiềm chế lạm phát

Thực tế trong những năm qua, chúng ta đã kiểm soát được mức bội chi NSNN ở giới hạn cho phép (không quá 5% GDP/năm) và nguồn vay chủ yếu chi đầu tư phát triển. Ngoài ra, chúng ta cũng tích lũy được một phần từ nguồn thu thuế, phí, lệ phí chi đầu tư phát triển. Đây là những thành công bước đầu đáng ghi nhận trong công tác quản lý cân đối NSNN cũng như kiểm soát vấn đề bội chi NSNN. Tuy nhiên, trong quá trình xử lý bội chi NSNN, đặc biệt trong tình hình hiện nay khi vấn đề lạm phát đang gây ra những khó khăn rất lớn cho nền kinh tế và đời sống nhân dân, chúng ta cần lưu ý đến những vấn đề sau trong việc xử lý bội chi NSNN:

- Sự thiếu hụt ngân sách do nhu cầu vốn tài trợ cho sự phát triển nền kinh tế quá lớn đòi hỏi phải đi vay để bù đắp. Điều này được thể hiện qua việc chúng ta chỉ vay để đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng và các công trình trọng điểm quốc gia phục vụ lợi ích phát triển của đất nước. Nhưng, trên thực tế số tiền vay, đặc biệt của nước ngoài, chưa được quản lý chặt chẽ. Tình trạng đầu tư dàn trải ở các địa phương vẫn chưa được khắc phục triệt để, tiến độ thi công những dự án trọng điểm quốc gia còn chậm và thiếu hiệu quả. Chính vì vậy, các khoản đầu tư phát triển lấy từ nguồn vốn vay (cả trong và ngoài nước) cần bảo đảm các quy định của Luật NSNN và mức bội chi cho phép hằng năm do Quốc hội quyết định.

- Sự thiếu hụt ngân sách trong những năm qua được sử dụng như một công cụ trong chính sách tài khóa để kích thích sự tăng trưởng kinh tế. Chúng ta có thể dễ dàng nhận ra điều này thông qua cân đối NSNN hằng năm. Về nguyên tắc, sau khi lấy tổng thu trừ đi tổng chi trong năm sẽ xác định được số thặng dư hoặc thiếu hụt ngân sách trong năm. Tuy nhiên, khi cân đối ngân sách chúng ta thường xác định số bội chi trước (thông thường tương đương với mức Quốc hội cho phép) và nguồn còn lại được Quốc hội cho phép chuyển nguồn sang năm sau. Đây là chính sách ngân sách thận trọng khi áp dụng lý thuyết bội chi một cách chủ động và điều đó không gây xáo trộn trong chính sách kinh tế vĩ mô, nhưng phải cân nhắc và kiểm tra xem toàn bộ số bội chi có được sử dụng để chi đầu tư phát triển cho các dự án trọng điểm và hiệu quả qua đó