

Chính sách tài khóa Việt Nam giai đoạn 2011-2015 và định hướng cho thời gian tới

TS. Nguyễn Thị Thúy

Đại học Thăng Long

Phan Thị Thùy Dương

NHTMCP BIDV Chi nhánh Sơn Tây

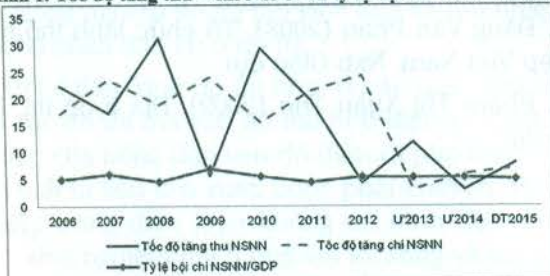
Bùi Thị Hương

NHTMCP BIDV Chi nhánh Sơn Tây

1. Tổng quan chính sách tài khóa giai đoạn 2011-2015

Thực hiện chủ trương thắt chặt chi tiêu công, giai đoạn 2011-2015, chi thường xuyên mặc dù vẫn có xu hướng tăng nhưng được kiểm soát theo hướng không tăng chi cho các chính sách mới mà chỉ tăng do tăng quy mô các khoản chi và tăng chi nhằm đảm bảo an sinh xã hội trong bối cảnh nền kinh tế gặp nhiều khó khăn. Tốc độ tăng chi thường xuyên sau khi tăng từ 24% năm 2011 lên 29% năm 2012 đã giảm xuống còn 15% năm 2013. Ước thực hiện năm 2014, chi thường xuyên tăng 4% so với năm 2013, dự toán năm 2015 tăng 8% so với ước thực hiện năm 2014. Bên cạnh đó, thực hiện chủ trương tái cơ cấu đầu tư công và Chỉ thị số 1792/CT-TTg ngày 15/10/2011 về tăng cường quản lý đầu tư từ vốn NSNN và vốn trái phiếu Chính phủ (TPCP), tốc độ tăng chi đầu tư từ NSNN cũng đã giảm mạnh trong giai đoạn này. Sau khi tăng 29% năm 2012, sang năm 2013 chi đầu tư từ NSNN giảm 20% so với năm 2012, sau đó giảm tiếp 21% năm 2014, tuy nhiên dự toán năm 2015 tăng 15% so với ước thực hiện năm 2014. Tính chung, tổng chi NSNN năm 2011 và 2012 tăng lần lượt 21% và 24%, sau đó tốc độ tăng chi giảm dần ở mức 3% năm 2013, 6% năm 2014 và dự kiến 7% năm 2015.

Hình 1. Tốc độ tăng thu – chi NSNN và tỷ lệ bội chi NSNN so GDP



Nguồn: Bộ Tài chính

Mặc dù tốc độ tăng chi NSNN giảm dần nhưng số liệu ngân sách cho thấy, trong giai đoạn 2011-2015, quy mô thâm hụt NSNN vẫn ngày càng lớn với tốc độ tăng bội chi năm 2012 lên tới 55% so với năm 2011, tương ứng với mức bội chi tăng từ 4,4% GDP năm 2011

lên 5,36% GDP năm 2012, vượt xa mức dự toán là 4,8% GDP. Mặc dù năm 2013 và 2014 tốc độ tăng bội chi giảm mạnh tương ứng xuống còn 9% và 18%, nhưng do quy mô bội chi lớn nên mức bội chi của 2 năm này vẫn chiếm đến 5,3% GDP. Năm 2015, căn cứ tình hình kinh tế vĩ mô có dấu hiệu khả quan, Quốc hội đã thông qua dự toán ngân sách năm 2015 với mức bội chi giảm xuống còn 5% GDP, tuy nhiên vẫn vượt khá xa mục tiêu đặt ra trong Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2015 và Chiến lược tài chính đến năm 2020 là dưới 4,5% GDP (tính cả TPCP). Như vậy, mặc dù chi NSNN đã từng bước được thắt chặt, tốc độ tăng chi giảm dần, thậm chí quy mô chi đầu tư giảm cả về số tuyệt đối nhưng thâm hụt ngân sách vẫn liên tục xảy ra và ở mức cao so với mục tiêu đặt ra.

Diễn biến chính sách tài khóa giai đoạn 2011-2015 cho thấy một số vấn đề sau:

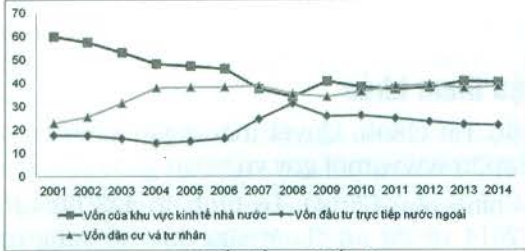
Một là, thâm hụt ngân sách mở rộng do giảm tỷ lệ động viên vào NSNN để hỗ trợ thị trường. Trong giai đoạn 2011-2014, Chính phủ đã thực hiện nhiều chính sách giảm tỷ lệ động viên vào NSNN nhằm góp phần tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường thông qua các biện pháp miễn, giảm, gia hạn thời gian nộp thuế. Dự kiến cả giai đoạn 2011-2015, tổng các khoản giảm thu ngân sách do các chính sách miễn, giảm, gia hạn thuế khoảng 85.000 tỷ đồng. Xét về bản chất, đây chính là việc bổ sung vốn (đối với trường hợp miễn, giảm thuế) và cho các doanh nghiệp sử dụng vốn trong thời gian nhất định (đối với trường hợp gia hạn thời hạn nộp thuế) không tính lãi, qua đó giảm bớt một phần khó khăn về vốn và tạo điều kiện giúp các doanh nghiệp từng bước phục hồi và phát triển sản xuất - kinh doanh.

Kết quả thực hiện các chính sách trên đã làm giảm tỷ lệ động viên từ thuế, phí, lệ phí so với GDP từ 26% bình quân giai đoạn 2006-2010 xuống còn 23% bình quân giai đoạn 2011-2014, trong đó tỷ lệ động viên giảm tương đối nhanh từ 25% năm 2011 xuống 21% năm 2014 và 2015. Điều này lý giải cho việc mặc dù chính sách thắt chặt chi tiêu đã đạt được những kết quả tích cực nhưng thâm hụt ngân sách vẫn đang diễn

ra với quy mô lớn, song đạt được mục tiêu ưu tiên chính sách trong giai đoạn này là tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp, hỗ trợ thị trường, thúc đẩy sản xuất kinh doanh. Chính sách tài khóa đã chuyển từ trực tiếp sử dụng NSNN để đầu tư vào nền kinh tế sang gián tiếp thúc đẩy đầu tư của khu vực doanh nghiệp thông qua các biện pháp giảm tỷ lệ động viên vào ngân sách, qua đó tăng tiết kiệm và đầu tư của khu vực tư nhân.

Hai là, cơ cấu lại chi đầu tư song song với khuyến khích đầu tư tư nhân. Giai đoạn 2001-2010, nền kinh tế Việt Nam tăng trưởng chủ yếu dựa vào đầu tư, tỷ trọng vốn đầu tư so GDP bình quân cả giai đoạn là 38,7%, trong đó vốn đầu tư từ khu vực kinh tế Nhà nước chiếm tỷ trọng lớn. Mặc dù mô hình tăng trưởng dựa vào vốn đầu tư còn nhiều vấn đề cần bàn và đang được nghiên cứu chuyển đổi, song thực tế trong thời gian qua, vốn đầu tư từ NSNN nói riêng và từ khu vực kinh tế Nhà nước nói chung đã có nhiều đóng góp cho tăng trưởng kinh tế. Bình quân giai đoạn 2001-2010, vốn đầu tư từ khu vực kinh tế Nhà nước chiếm 46% tổng vốn đầu tư toàn xã hội, trong đó vốn đầu tư từ NSNN chiếm 23,4%, vốn tín dụng đầu tư của Nhà nước chiếm 11%, vốn đầu tư từ doanh nghiệp nhà nước (DNNN) và vốn khác chiếm 11,6%. Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài chiếm bình quân 20,3% và vốn đầu tư từ dân cư và khu vực tư nhân chiếm bình quân 33,7% trong cùng giai đoạn.

Hình 2. Tỷ trọng các thành phần kinh tế trong tổng vốn đầu tư XH (%)



Nguồn: Tổng cục Thống kê

Chính sách tái cơ cấu đầu tư cũng đã định hình lại các lĩnh vực Nhà nước ưu tiên, đó là tập trung vào các dự án quan trọng quốc gia, các dự án khó có khả năng thu hồi vốn, các dự án mà khu vực tư nhân không thể và không muốn làm, hạn chế tối đa tình trạng đầu tư dàn trải, thiếu hiệu quả, đồng thời khuyến khích đầu tư tư nhân ở những lĩnh vực có khả năng thu hồi vốn. Bên cạnh đó, mức vốn bố trí cho từng dự án cũng được nâng lên để đảm bảo tính khả thi của dự án, khắc phục tình trạng công trình xây dựng dở dang do thiếu vốn dẫn đến lãng phí nguồn lực xã hội. Mức vốn bình quân một dự án đã tăng từ 9,54 tỷ đồng năm 2012 lên 10,68 tỷ đồng năm 2013 và 11,04 tỷ đồng năm 2014.

Như vậy có thể thấy một mặt việc áp dụng các chính sách miễn, giảm, gia hạn thời hạn nộp thuế đã có tác động tích cực đến tiết kiệm và đầu tư của khu vực tư nhân, mặt khác việc cơ cấu lại đầu tư công, tập trung vào những dự án trọng điểm có tầm quan trọng,

có tác động lan tỏa thay thế cho cơ chế đầu tư dàn trải, phân tán trước đây đã góp phần đưa nguồn vốn NSNN trở thành “vốn môi”, kích thích các nguồn vốn khác trong nền kinh tế và hạn chế tình trạng lấn át đầu tư tư nhân.

Ba là, chính sách tín dụng đầu tư của Nhà nước cũng được điều chỉnh theo hướng thu hẹp phạm vi cho vay, tập trung vào những dự án trọng điểm. Hiện nay, chính sách tín dụng đầu tư của Nhà nước được thực hiện thông qua hoạt động cho vay của Ngân hàng Phát triển (NHPT) Việt Nam và các Quỹ đầu tư phát triển (ĐTPT) địa phương. Tính đến tháng 9/2014, tổng dư nợ tín dụng đầu tư của NHPT Việt Nam đạt xấp xỉ 120.000 tỷ đồng, trong đó vốn dành cho các dự án phát triển giao thông nông thôn, kiên cố hóa kênh mương đạt gần 20.000 tỷ đồng (chiếm 17% tổng dư nợ), số vốn vay theo hợp đồng tín dụng đã ký của các dự án đầu tư lĩnh vực kết cấu hạ tầng kinh tế- xã hội khoảng 14.000 tỷ đồng; dư nợ gần 5.000 tỷ đồng (chiếm 4% tổng dư nợ). Như vậy tổng số dư nợ cho vay dự án đầu tư vào lĩnh vực kết cấu hạ tầng kinh tế- xã hội tại NHPT Việt Nam chiếm xấp xỉ 20% tổng dư nợ tín dụng đầu tư.

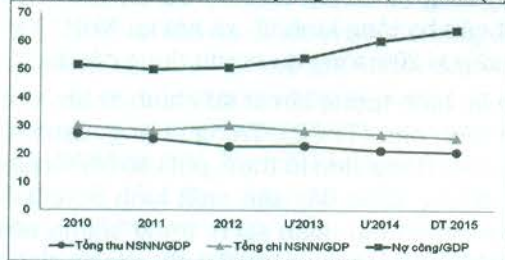
Bốn là, hiện tượng lấn át tài chính từ huy động trái phiếu Chính phủ (TPCP). Trong những năm qua, chủ trương giảm động viên từ thuế, phí vào NSNN nhằm hỗ trợ thị trường, thúc đẩy sản xuất kinh doanh đã làm hạn chế nguồn thu ngân sách, trong khi đó nền kinh tế còn nhiều khó khăn, nhu cầu chi cho an sinh xã hội ngày càng tăng, đầu tư tư nhân còn yếu đòi hỏi vẫn cần nguồn lực từ khu vực Nhà nước để hỗ trợ tăng trưởng. Trong bối cảnh đó, nhu cầu phát hành TPCP để bù đắp bội chi và đầu tư cho các công trình giao thông, thủy lợi, y tế... là rất lớn. Ước tính giai đoạn 2011-2015, khối lượng TPCP phát hành cho đầu tư là 335.000 tỷ đồng, gấp 2,5 lần so với giai đoạn 2006-2010. Điều đáng chú ý là mặc dù khối lượng TPCP phát hành tăng nhanh qua các năm nhưng lãi suất lại có xu hướng giảm. Mức lãi suất trái phiếu huy động bình quân năm 2012 là 9,8%/năm giảm xuống còn 7,79%/năm năm 2013 và 6,62%/năm năm 2014. Điều này một mặt do xu hướng điều chỉnh lãi suất trên thị trường tín dụng của Ngân hàng Nhà nước, mặt khác phản ánh khả năng hấp thụ nguồn vốn tín dụng của nền kinh tế thấp nên các tổ chức tín dụng đã tích cực tham gia vào thị trường trái phiếu dẫn đến giảm mức lãi suất huy động..

Năm là, nợ công tăng cao đặt ra vấn đề về an toàn nợ công. Nguồn thu giảm nhưng nhu cầu chi không ngừng tăng lên khiến thâm hụt ngân sách vẫn tiếp diễn trong thời gian qua dẫn đến nhu cầu vay nợ để bù đắp bội chi ngày càng lớn. Bên cạnh đó, ngoài mục đích bù đắp bội chi, phát hành TPCP còn để đầu tư các công trình giao thông, thủy lợi, y tế, giáo dục... nhưng không đưa vào cân đối ngân sách. Tuy nhiên, các khoản nợ từ phát hành TPCP cho đầu tư này vẫn được tính vào mức dư nợ Chính phủ và vì thế, việc

phát hành TPCP tăng nhanh trong giai đoạn 2011-2014 đã tác động đến mức dư nợ Chính phủ và đặt ra vấn đề về an toàn nợ công.

Trong cơ cấu nợ công thì nợ Chính phủ đang chiếm tỷ trọng lớn nhất và có tỷ lệ tương đối cao so với một số nước trong khu vực với tỷ trọng dư nợ Chính phủ trong tổng nợ công giai đoạn 2011-2015 khoảng 78%. Trong những năm gần đây, tỷ lệ nợ công so GDP tăng nhanh, từ 51,7% GDP năm 2010 lên 59,3% GDP năm 2014. Tốc độ tăng nợ công trung bình giai đoạn 2011-2014 là 21%/năm, trong khi tốc độ tăng thu NSNN trung bình cùng kỳ là 9,7%/năm. Tuy mức nợ công vẫn trong giới hạn Quốc hội cho phép nhưng là mức tương đối cao so với một số nước đang phát triển và mới nổi. Bên cạnh đó, nghĩa vụ trả nợ Chính phủ hàng năm tăng mạnh trong khi việc sử dụng nguồn vốn vay kém hiệu quả đã và đang đặt ra vấn đề về cân đối nguồn để trả nợ, từ đó ảnh hưởng đến an toàn nợ công và an ninh tài chính quốc gia.

Hình 3. Tổng thu - chi NSNN và nợ công so GDP, 2010-2015 (%)



Nguồn: Bộ Tài chính

2. Định hướng chính sách tài khóa trong thời gian tới

Hiện nay, không gian chính sách tài khóa đã chật hẹp, chi NSNN đã ở mức cao, các chính sách miễn, giảm thuế đã được thực hiện trên diện rộng, bội chi đã vượt mục tiêu đề ra, nợ công cũng tiệm cận mức trần Quốc hội cho phép. Vì vậy, để đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội thì trong thời gian tới, chính sách tài khóa cần chú ý một số vấn đề sau:

Một là, tiếp tục thực hiện chính sách tài khóa thắt chặt, tiết kiệm chi tiêu, cơ cấu lại các khoản chi bao gồm cả chi đầu tư và chi thường xuyên; không ban hành các chính sách mới làm tăng chi hoặc giảm thu ngân sách. Chính sách hỗ trợ nên chuyển sang hướng tạo thuận lợi cho doanh nghiệp thông qua cải cách thủ tục hành chính, giúp tiết kiệm chi phí cho việc tuân thủ chính sách thuế.

Hai là, thực hiện khuôn khổ chi tiêu trung hạn và kế hoạch đầu tư công trung hạn. Nâng cao chất lượng công tác dự báo thu, khắc phục tình trạng chi vượt dự toán. Thực hiện tốt kỷ luật tài khóa.

Ba là, theo dõi chặt chẽ diễn biến giá dầu thế giới để có các điều chỉnh chính sách thích hợp. Thực hiện tốt công tác thu ngân sách, đơn đốc công tác thu nợ, tăng thu nội địa để bù đắp giảm thu ngân sách từ dầu thô và thu từ xuất nhập khẩu. Về trung và dài hạn cần

rà soát các chính sách thu, nghiên cứu ban hành các chính sách thu nội địa khác như thuế tài sản/thuế bất động sản để giảm sự phụ thuộc của NSNN vào nguồn thu từ dầu, tăng cường sự bền vững của thu ngân sách.

Bốn là, đẩy nhanh việc thực hiện cơ chế tự chủ đối với các đơn vị sự nghiệp công lập theo Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 và Nghị quyết số 77/NQ-CP ngày 24/10/2014. Qua đó từng bước điều chỉnh cơ chế giá dịch vụ sự nghiệp công cũng như cơ chế phân bổ ngân sách cho khu vực sự nghiệp công, tăng cường tính tự chủ của khu vực này để cơ cấu lại chi NSNN, chuyển từ cơ chế bao cấp cho đơn vị cung cấp dịch vụ sang hỗ trợ trực tiếp cho các đối tượng thụ hưởng thuộc diện chính sách để đảm bảo cơ hội tiếp cận dịch vụ sự nghiệp công cho người nghèo...

Năm là, đẩy mạnh hợp tác công - tư theo Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015, thu hút các nguồn vốn từ khu vực tư nhân đầu tư vào xây dựng cơ sở hạ tầng để hỗ trợ xu hướng giảm của đầu tư công do thu ngân sách giảm, đồng thời chia sẻ gánh nặng về vốn và rủi ro giữa khu vực công và khu vực tư, nâng cao tính hiệu quả và chất lượng của các dự án đầu tư.

Sáu là, xu hướng giảm lãi suất huy động trên thị trường vốn trong nước và việc nâng cao tín nhiệm quốc gia trên thị trường vốn quốc tế là điều kiện thuận lợi cho việc cơ cấu lại danh mục nợ công theo hướng tăng kỳ hạn và giảm lãi suất TPCP, góp phần tăng tính an toàn và bền vững nợ công./

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Tài chính, Quyết toán ngân sách các năm. Truy cập từ www.mof.gov.vn
2. Chính phủ (2014), Tờ trình số 423/TTr-CP ngày 17/10/2014 về dự án “Luật sửa đổi, bổ sung một số điều tại các luật về thuế”, Tài liệu phục vụ kỳ họp thứ 8, Quốc hội Khóa XIII.
3. Đinh Hiền Minh (2010), “Vượt qua mô hình tăng trưởng dựa vào đầu tư”. Truy cập từ <http://www.vnep.org.vn/>
4. Mai Thị Thu và cộng sự (2013), “Phương thức đối tác công - tư (PPP): Kinh nghiệm quốc tế và khuôn khổ thể chế tại Việt Nam”, Nhà xuất bản Tri thức.
5. Nguyễn Thành Đô (2014), Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ “Xây dựng quy trình kiểm soát và hệ thống cảnh báo rủi ro đối với danh mục nợ công”.
6. Ngân hàng Phát triển Việt Nam (2014), “Tín dụng đầu tư cho dự án kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội”, Đặc san “Tài trợ dự án”, Số 13, Quý III/2014.
7. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2014), Báo cáo giám sát số 760/BC-UBTVQH13 ngày 27/10/2014 về việc thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế trong lĩnh vực đầu tư công, DNNN và hệ thống ngân hàng.