



CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2011 – 2015 VÀ MỘT SỐ ĐỀ XUẤT TRONG THỜI GIẠN TỚI

TS. PHAN THỊ LINH - Đại học Ngân hàng TP. Hồ Chí Minh

Trong những năm qua, hệ thống chính sách tài khóa của Việt Nam đã có những bước cải cách quan trọng, từng bước tiếp cận với các chuẩn mực chung của thông lệ quốc tế, đảm bảo an ninh, an toàn tài chính quốc gia. Hệ thống chính sách tài khóa đã góp phần quan trọng trong huy động, phân bổ, sử dụng và quản lý có hiệu quả các nguồn lực tài chính, phục vụ cho các mục tiêu về phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Chính sách tài khóa của Việt Nam giai đoạn 2011 – 2015

Về thu ngân sách nhà nước

Những năm qua, Việt Nam đã thực hiện nhiều biện pháp cải cách mạnh mẽ hệ thống thu ngân sách, qua đó góp phần động viên hợp lý các nguồn lực từ sản xuất và các nguồn lực từ tài nguyên, đất đai vào ngân sách nhà nước (NSNN). Giai đoạn 2011- 2015, do tình hình kinh tế khó khăn đồng thời thực hiện chính sách giãn, giảm thuế và tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp (DN) khiến tác động đến giảm thu NSNN, nhưng tổng thu NSNN tăng cao so với trước năm 2010. Tốc độ tăng thu hàng năm bình quân khoảng 9,3%, tỷ lệ động viên từ thuế và phí vào NSNN vẫn chiếm khoảng 21% GDP tuy thấp hơn giai đoạn 2006-2010 (23,6%) nhưng vẫn theo yêu cầu của Nghị quyết Quốc hội, xấp xỉ với các nước trong khu vực.

Bên cạnh đó, cơ cấu thu NSNN cũng có sự chuyển biến theo hướng đảm bảo bền vững hơn với tăng tỷ trọng các khoản thu từ sản xuất kinh doanh và tiêu dùng như thuế giá trị gia tăng (GTGT), thu nhập doanh nghiệp (TNDN), thu nhập cá nhân (TNCN). Tuy tốc độ tăng thu giai đoạn 2011-2015 của các khoản thu từ thuế TNDN, TNCN, GTGT thấp hơn so với giai đoạn 2006-2010 do chính sách giãn, giảm, gia hạn thuế, mở rộng cơ sở thuế, điều chỉnh thuế suất khuyến khích sản xuất nhưng tốc độ tăng thu của các khoản thu này vẫn cao hơn so với tốc độ thu NSNN. Tốc độ tăng thu bình quân giai đoạn 2011-2015 của thuế

TNDN (không kể đầu thô) là 9,9%, thuế TNCN là 15,4% và thuế GTGT là 13,3% cao hơn mức tăng 9,4% của thu NSNN.

Đồng thời, sự phụ thuộc của thu NSNN vào các khoản thu “không thường xuyên” như thu từ giao quyền sử dụng đất, từ bán nhà thuộc sở hữu nhà nước trong tổng thu NSNN có xu hướng giảm dần. Tỷ trọng thu đầu thô trong cơ cấu thu NSNN cũng giảm từ 28,8% giai đoạn 2006-2010 xuống 20,9% giai đoạn 2011-2015; so sánh với GDP, mức độ động viên NSNN từ đầu thô cũng giảm từ 5,3% xuống 3,3%. Xét cơ cấu thu theo lĩnh vực, ngành cho thấy, thu NSNN đã có chuyển biến theo chiều hướng tích cực với xu hướng tăng tỷ trọng thu nội địa (phản ánh mức động viên từ nội bộ nền kinh tế) từ 58% giai đoạn 2006-2010 lên 67% giai đoạn 2011-2015, đến năm 2015 chiếm 70% tổng thu NSNN.

Về chi ngân sách nhà nước

Thực hiện chủ trương thắt chặt chi tiêu công, giai đoạn 2011-2015, chi thường xuyên, mặc dù vẫn 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. Theo Bộ Tài chính, tốc độ tăng chi thường xuyên đã giảm mạnh, từ 24% năm 2011 và 29% năm 2012, 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. Chi NSNN đã đảm



bảo bố trí nguồn lực cho việc thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội quan trọng của đất nước, tăng chi cho công tác đảm bảo an sinh xã hội và xóa đói, giảm nghèo.

Đồng thời, cải cách về cơ chế, chính sách quản lý NSNN đã góp phần củng cố kỷ cương, kỷ luật tài chính; thực hiện phân cấp ngân sách ổn định, tạo điều kiện thuận lợi cho việc xây dựng và điều hành ngân sách của các cấp, nâng cao tính chủ động và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc quản lý và sử dụng NSNN. Chế độ công khai tài chính được cải thiện và triển khai thực hiện ở các cấp ngân sách. Quy mô chi NSNN bình quân giai đoạn 2011 - 2015 ước đạt 28,% GDP, tốc độ tăng chi bình quân đạt 16,1%.

Xét cơ cấu thu theo lĩnh vực, ngành cho thấy, thu ngân sách nhà nước đã có chuyển biến theo chiều hướng tích cực với xu hướng tăng tỷ trọng thu nội địa (phản ánh mức động viên từ nội bộ nền kinh tế) từ 58% giai đoạn 2006-2010 lên 67% giai đoạn 2011-2015, đến năm 2015 chiếm 70% tổng thu ngân sách nhà nước.

NSNN cũng đã được cơ cấu lại để tăng chi cho giáo dục - đào tạo, khoa học - công nghệ, y tế, văn hóa thông tin, bảo vệ môi trường, đáp ứng được các mục tiêu đề ra theo các Nghị quyết của Đảng và Quốc hội. Nguồn vốn NSNN đã được tập trung ưu tiên cho các dự án kết cấu hạ tầng, giao thông, thủy lợi, các chương trình mục tiêu quốc gia quan trọng. Chi thường xuyên giai đoạn 2011-2015 ở mức bình quân 65,7% tổng chi NSNN, tăng 10% so với giai đoạn 2006 - 2010 (bình quân 55%). Việc thực hiện điều chỉnh tiền lương, chế độ phụ cấp công vụ và ban hành nhiều chính sách an sinh xã hội đã tiếp tục tác động đến cơ cấu chi NSNN giai đoạn 2011 - 2015, đưa tỷ trọng chi cho con người trong tổng chi thường xuyên tăng thêm 6% so với giai đoạn 2006 - 2010 từ mức bình quân 62,2% lên mức 68,2%...

Tốc độ tăng chi đầu tư phát triển tuy có xu hướng giảm trong những năm gần đây do điều chỉnh chính sách tài khóa, song vẫn chiếm khoảng 19,4% tổng vốn đầu tư toàn xã hội giai đoạn 2011 - 2015, đảm bảo thực hiện hiệu quả các ưu tiên đầu tư của nhà nước, tập trung vào các hệ thống giao thông, thủy lợi quan trọng; đầu tư thực hiện chuyển dịch cơ cấu kinh tế, phát triển hạ tầng khu vực miền núi, Tây Nguyên, vùng khó khăn... Nhiều chương trình, dự án lớn đã được hoàn thành, hạ tầng kinh tế - xã hội có bước cải thiện

quan trọng, đã góp phần tăng năng lực của nhiều ngành kinh tế...

Về cân đối ngân sách nhà nước

Trong bối cảnh kinh tế phát triển không thuận lợi, tăng trưởng không ổn định, ảnh hưởng đến thu NSNN cũng như áp lực tăng chi NSNN để phục hồi và ổn định kinh tế vĩ mô cũng như tăng khả năng huy động nguồn lực cho đầu tư phát triển nên những năm qua, Việt Nam đã chủ động điều hành bội chi NSNN theo hướng linh hoạt, chấp nhận bội chi cao ở một số thời điểm để có thêm nguồn lực cho đầu tư phát triển và hỗ trợ tổng cầu. Đồng thời, Việt Nam cũng chủ động thực hiện một số biện pháp để giảm mức bội chi tăng cao như ưu tiên sử dụng một số khoản tăng thu để giảm bội chi NSNN... Theo đó, mức bội chi thực tế thực hiện được giữ ở mức Quốc hội cho phép, bình quân bội chi NSNN giai đoạn 2011-2015 đạt 5,1% GDP.

Công tác quản lý nợ công, nợ nước ngoài của quốc gia đang dần được đổi mới, hệ thống văn bản pháp lý về quản lý nợ công như ban hành và tổ chức thực hiện Luật Quản lý nợ công, từng bước tiếp cận dần với các thông lệ tốt quốc tế, tính toán và xác định các chỉ tiêu giám sát nợ công, ban hành quy chế lập, sử dụng và quản lý quỹ tích lũy trả nợ, xây dựng chương trình quản lý nợ trung hạn... để đảm bảo nợ trong mức giới hạn an toàn, giảm thiểu phát sinh nghĩa vụ nợ và nợ rủi ro cao. Các chỉ số liên quan đến nợ công, nợ nước ngoài quốc gia vẫn được duy trì trong mức giới hạn an toàn. Xem xét đánh giá của Ngân hàng Thế giới và Tổ chức Tiền tệ quốc tế về chất lượng quản lý nợ công của Việt Nam dựa vào chất lượng chính sách và thể chế trên cơ sở 5 chỉ tiêu đánh giá "mức độ rủi ro của nợ nước ngoài" là giá trị hiện tại nợ/GNI, giá trị hiện tại nợ/xuất khẩu, giá trị hiện tại nợ/thu NSNN, nghĩa vụ nợ/xuất khẩu, nghĩa vụ nợ/thu NSNN cho thấy, Việt Nam có chỉ số chất lượng thể chế và chính sách (CPIA) xếp loại tốt. Trong giai đoạn qua, tỷ trọng nợ trong nước trong tổng nợ công đang có xu hướng cao hơn nợ nước ngoài và tăng từ 43% năm 2010 lên 54,5% năm 2014 góp phần làm giảm rủi ro về tỷ giá và sự phụ thuộc vào nguồn vốn bên ngoài, góp phần đảm bảo an ninh tài chính quốc gia.

Khuyến nghị chính sách

Bối cảnh tình hình kinh tế - chính trị trong nước và thế giới còn nhiều khó khăn và khó lường, kinh tế châu Âu chưa phục hồi, xung đột địa chính trị

ở một số khu vực, đặc biệt giá dầu thế giới giảm, chính sách tiền tệ khó lường của Trung Quốc... đang đặt ra nhiều thách thức lớn cho Việt Nam trong điều hành chính sách tài khóa. 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 cần phải dựa vào các chính sách khác để phát triển bền vững, như: Chính sách tiền tệ, tín dụng; chính sách điều chỉnh cơ cấu xuất - nhập khẩu để phát triển nền sản xuất có khả năng cạnh tranh cao; đồng thời, cần có biện pháp huy động các nguồn lực của khu vực tư nhân và nguồn tiết kiệm trong dân cư để phát triển kinh tế. Đối với chính sách tài khóa, trong thời gian tới cần chú ý một số vấn đề trọng tâm sau:

Thời gian qua, Quốc hội, Chính phủ đã thực hiện nhiều chính sách, góp phần tháo gỡ khó khăn cho sản xuất, kinh doanh, hỗ trợ thị trường. Việc 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.

Thứ nhất, 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. Bối cảnh nền kinh tế còn nhiều khó khăn, trong khi những hỗ trợ từ phía Nhà nước liên quan đến chính sách thuế đã được mở rộng trong mấy năm qua, việc tiếp tục hỗ trợ DN thông qua cắt giảm thuế là khó thực hiện. Do đó, chính sách hỗ trợ nên chuyển sang hướng tạo thuận lợi cho DN thông qua cải cách thủ tục hành chính, giúp tiết kiệm chi phí cho việc tuân thủ chính sách thuế.

Thứ hai, nghiêm túc thực hiện khuôn khổ chi tiêu trung hạn và kế hoạch đầu tư công trung hạn theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ. Phát huy kết quả đạt được trong thời gian qua, Bộ Tài chính cần tiếp tục nâng cao chất lượng công tác dự báo thu, khắc phục tình trạng chi vượt dự toán. Thực hiện tốt kỷ luật tài khóa, đảm bảo an ninh, an toàn tài chính quốc gia.

Thứ ba, 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, đôn 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.

Thứ tư, 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...

Thứ năm, 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 vật chất 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 quản lý, đầu tư và sử dụng các dự án đầu tư.

Thứ sáu, 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 trái phiếu chính phủ, góp phần tăng tính an toàn và bền vững nợ công.

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Tài chính (2011-2015), Dự toán và quyết toán ngân sách các năm 2011-2015;
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. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2014), Báo cáo kết quả nghiên cứu Đề án Xác định phạm vi nợ công, trấn nợ công an toàn của Việt Nam giai đoạn 2014 - 2020;
4. Báo cáo giám sát số 760/BC-UBTVQH13 ngày 27/10/2014 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội;
5. 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 Trí thức;
6. Vũ Nhữ Thăng (2014), Chính sách tài khóa: Những vấn đề đặt ra trong thời gian tới. Tham luận tại Diễn đàn Kinh tế Mùa xuân, Hạ Long, 2014.