



TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA ĐẾN KINH TẾ VIỆT NAM VÀ MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ

TS. NGUYỄN ANH PHONG - Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh

Cùng với các chính sách kinh tế khác, chính sách tài khóa là một công cụ trọng yếu giữ vai trò quyết định trong quản lý, điều tiết vĩ mô nền kinh tế. Để đánh giá những tác động của chính sách tài khóa đối với kinh tế vĩ mô, bài viết phân tích thực trạng từ năm 1990-2015 qua phương pháp so sánh và đo xung lực tài khóa (MFI) nhằm xem xét tính phù hợp của chính sách tài khóa đối với chu kỳ kinh tế, từ đó đưa ra các kiến nghị trong thời gian tới.

Chính sách tài khóa và kinh tế Việt Nam từ năm 1990 đến nay

Giai đoạn từ năm 1990 - 2008, kinh tế Việt Nam có thể chia thành các thời kỳ như sau:

- *Thời kỳ tăng trưởng cao (1990-1996)*: Đây là giai đoạn đầu thời kỳ mở cửa, tạo cú hích cho sự phát triển và là thời kỳ tăng trưởng cao nhất giai đoạn mở cửa đến nay (tăng trưởng có năm đạt 10% như năm 1995; tăng trưởng kinh tế trung bình khoảng 7,9%). Tăng trưởng giai đoạn này ngoài yếu tố do đầu tư tăng mạnh, còn do yếu tố tác động từ chính sách tài khóa nới lỏng, tỷ lệ chi ngân sách/GDP và thu ngân sách/GDP đều tăng nhưng tỷ lệ chi ngân sách/GDP luôn tăng cao (xem hình 1), mặc dù nới lỏng tài khóa nhưng nguồn thu ngân sách tăng cao do vậy tỷ lệ bội chi ngân sách giảm liên tục.

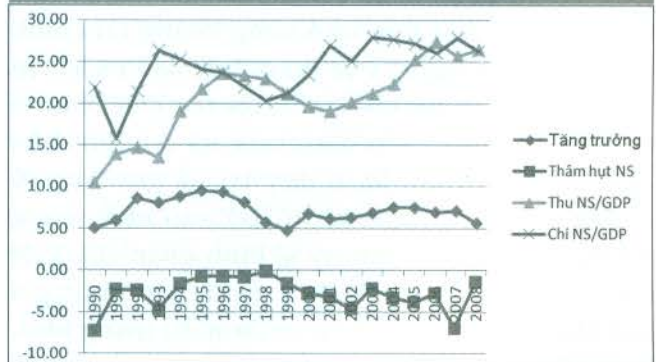
- *Thời kỳ suy thoái (1997 - 1999)*: Năm 1997, do ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính châu Á kéo theo làm suy thoái kinh tế, từ tăng trưởng cao chuyển sang giảm dần và giảm sâu nhất vào năm 1999. Bên cạnh ảnh hưởng khủng hoảng, việc kinh tế trong nước suy giảm cũng có thể do một phần từ chính sách tài khóa thắt chặt, tỷ lệ thu ngân sách/GDP tăng, trong khi tỷ lệ chi ngân sách/GDP giảm (xem hình 1), chính sách này góp phần cải thiện tỷ lệ bội chi ngân sách, tỷ lệ thâm hụt ngân sách năm 1998 rất thấp và thấp nhất trong cả giai đoạn từ năm 1990 đến nay.

- *Thời kỳ phục hồi (2000 - 2006)*: Đây là thời

kỳ kinh tế hồi phục sau khủng hoảng châu Á, kinh tế tăng trưởng trung bình đạt gần 6,9%. Giai đoạn này Chính phủ thực hiện chính sách nới lỏng tài khóa nhằm kích thích phục hồi kinh tế, tỷ lệ chi ngân sách/GDP và tỷ lệ bội chi ngân sách tăng cao, tạo áp lực vay mượn bù đắp thâm hụt ngân sách, đạt 7,5% vào năm 2003.

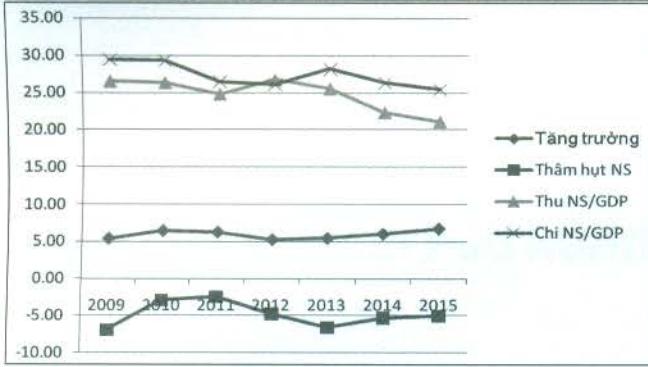
- *Giai đoạn suy thoái (2007-2008)*: Do ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính thế giới, kinh tế Việt Nam bắt đầu có dấu hiệu suy thoái, bên cạnh đó nhằm chống lạm phát, Chính phủ đã thực hiện hàng loạt giải pháp, trong đó có chính sách thắt chặt tài khóa, tiếp tục rà soát lại chi ngân sách, yêu cầu các bộ, ngành, địa phương cắt giảm, đình hoãn các dự án đầu tư chưa thực sự cấp bách và dự án đầu tư không có hiệu quả; không tăng chi ngoài dự

HÌNH 1. TĂNG TRƯỞNG, THU-CHI NGÂN SÁCH GIAI ĐOẠN 1990-2008



Nguồn: ADB, Tổng cục Thống kê

HÌNH 2. TĂNG TRƯỞNG, THU-CHI NGÂN SÁCH GIAI ĐOẠN 2009 ĐẾN NAY



Nguồn: ADB, Tổng cục Thống kê (Số liệu năm 2015 là số ước)

toán, dành nguồn kinh phí cho bảo đảm an sinh xã hội; giảm nhanh tỷ lệ bội chi ngân sách từ mức trên 6,8% năm 2007 giảm xuống còn khoảng 1,4% vào năm 2008.

- *Giai đoạn sau khủng hoảng tài chính thế giới từ năm 2009 đến nay:* Sau ảnh hưởng khủng hoảng tài chính thế giới, Chính phủ đã thực hiện các biện pháp quyết liệt nhằm chống suy giảm kinh tế, ổn định vĩ mô. Giải pháp chủ yếu được áp dụng là chính sách tài khóa mở rộng, gồm các gói kích cầu khác nhau: Gói kích cầu thứ nhất được triển khai trị giá 1 tỷ USD (17.000 tỷ đồng) nhằm hỗ trợ lãi suất cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ; Gói kích cầu thứ hai, với tổng nguồn vốn khoảng 8 tỷ USD, hỗ trợ lãi suất trung và dài hạn nhằm kích cầu đầu tư, phát triển sản xuất. Mặc dù, nguồn thu (thu từ nội địa, thu từ xuất nhập khẩu) đều được cải thiện và tương đối ổn định, song các gói kích cầu làm tỷ lệ bội chi ngân sách trong giai đoạn này tiếp tục tăng cao (bình quân 5,17% trên 5% theo khuyến cáo của các tổ chức tài chính quốc tế).

Nhìn chung, khi xem xét trong suốt giai đoạn từ năm 1990 giữa Việt Nam so với các nước trong khu vực cho thấy, Việt Nam luôn nổi trội chính sách tài khóa, được thể hiện qua các chỉ tiêu như thâm hụt ngân sách/GDP luôn duy trì ở mức cao, đặc biệt là từ sau thời kỳ khủng hoảng tài chính năm 2008 đến nay. Tỷ lệ thâm hụt ngân sách so với các nước trong khối ASEAN thì Việt Nam ở mức cao khá gần với Malaysia và Ấn Độ. Bên cạnh đó, Việt Nam luôn duy trì và gia tăng tỷ lệ động viên thu ngân sách/GDP cao nhất trong nhóm các nước so sánh (tỷ lệ bình quân của Việt Nam từ 1997-2014 là 25,09%, trong khi quốc gia cao nhất là Malaysia cũng chỉ ở mức trung bình là 24,6%).

Đánh giá tác động của chính sách tài khóa đối với nền kinh tế Việt Nam

Chính sách tài khóa là các biện pháp can thiệp của Chính phủ đến hệ thống thuế và chi tiêu của Chính phủ nhằm đạt các mục tiêu kinh tế vĩ mô như: tăng trưởng kinh tế, tạo công ăn việc làm, ổn định giá cả. Một chính sách tài khóa tốt phải đạt 3 mục tiêu: Đúng lúc; Đúng mục tiêu và Kịp thời. Phương pháp để đánh giá trạng thái tài khóa ảnh hưởng đến kinh tế có đáp ứng được các mục tiêu kể trên hay không mà hiện nay được nhiều nhà kinh tế và Quỹ Tiền tệ Thế giới (IMF) sử dụng là đo lường xung lực tài khóa đối với sản lượng/GDP trong một khoảng thời gian nhất định. Nếu xung lực tài khóa dương (hay âm) hàm ý trạng thái tài khóa mở rộng (thu hẹp) hơn so với năm trước. Khi trạng thái tài khóa thay đổi, sẽ làm thay đổi xung lực tài khóa, và làm thay đổi chu kỳ kinh tế.

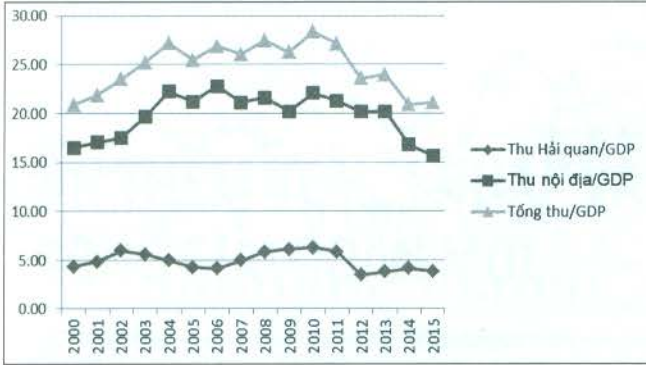
Sau ảnh hưởng khủng hoảng tài chính thế giới, Chính phủ Việt Nam đã thực hiện các biện pháp quyết liệt nhằm chống suy giảm kinh tế, ổn định vĩ mô. Giải pháp chủ yếu được áp dụng là chính sách tài khóa mở rộng, gồm các gói kích cầu khác nhau: Gói kích cầu thứ nhất được triển khai trị giá 1 tỷ USD (17.000 tỷ đồng). Gói kích cầu thứ hai, với tổng nguồn vốn khoảng 8 tỷ USD.

Phương pháp này cho thấy những nhà hoạch định có đưa ra chính sách tài khóa đúng lúc và hợp lý hay không. Để đánh giá tác động của chính sách tài khóa đến kinh tế, tác giả sử dụng phương pháp đo lường xung lực tài khóa đối với sản lượng/GDP trong một khoảng thời gian từ năm 1991-2015 (số liệu năm 2015 là số ước tính từ Tổng cục Thống kê).

Tính toán xung lực chính sách tài khóa tác giả dựa theo công thức và phương pháp tính toán của Heller và cộng sự (1986), Chalk (2002). Để tính xung lực, trước hết cần dùng bộ lọc HP (Hodrick-Prescott) để tính toán năm cơ bản (là năm mà chênh lệch giữa sản lượng tiềm năng và thực tế bằng không). Bộ lọc HP là một công cụ áp dụng lý thuyết chu kỳ kinh tế dùng trong kinh tế vĩ mô. Bộ lọc HP dùng kỹ thuật loại bỏ dao động ngắn hạn có liên quan đến các chu kỳ kinh doanh có xu hướng lâu dài.

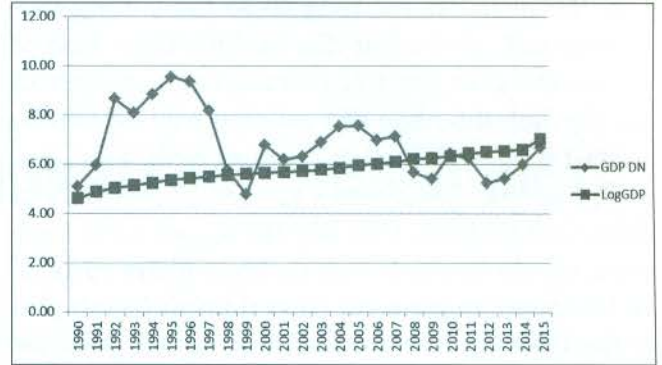
Hình 4 cho thấy năm cơ bản được chọn là các năm 1998 hoặc năm 2010, bài viết chọn năm cơ bản

HÌNH 3. TỶ LỆ THU NỘI ĐỊA VÀ THU TỪ HẢI QUAN SO GDP (2000-2015)



Nguồn: ADB, Tổng cục Thống kê (Số liệu năm 2015 là số ước)

HÌNH 4. CHỌN NĂM CƠ BẢN TÍNH XUNG LỰC TÀI KHÓA THEO BỘ LỌC HP



Nguồn: ADB, Tổng cục Thống kê và tính toán của tác giả

là năm 1998. Chênh lệch FS năm hiện hành (t) và năm trước (t-1) đo lường xung lực tài khóa (MFI). Heller và cộng sự đã sử dụng con số tương đối $\Delta(FS/Y)$ làm công cụ đo lường xung lực tài khóa so với sản lượng.

$$FSt = (r0Yt - Rt) - (g0Ypt - Gt)$$

Trong đó:

$r0 = Ro/Y0$: tỷ lệ thu so với sản lượng năm cơ bản

$g0 = G0/Y0$ tỷ lệ chi tiêu so với sản lượng năm cơ bản

$Yt = GDP$ thực tế theo giá danh nghĩa năm thứ t

$Ypt = Sản lượng$ tiềm năng tính theo giá danh nghĩa năm thứ t

$Rt = Tổng thu$ ngân sách năm t

$Gt = Tổng chi$ ngân sách năm t

$FSt = Đo lường$ trạng thái tài khóa năm thứ t.

$MFI_t = Xung lực$ tài khóa năm t ($MFI_t = FSt - FSt-1$)

Hình 5 phân tích xung lực của chính sách tài khóa từ năm 1991 đến năm 2015 cho thấy hầu hết các năm chính sách tài khóa luôn trong xu thế nở rộ (trạng thái dương), chỉ duy nhất thời kỳ 2001-2002 chính sách tài khóa thắt chặt thật sự (trạng thái xung lực <0). Điều này khiến chính sách chưa theo kịp được diễn biến nền kinh tế, từ đó làm hạn chế vai trò cũng như tác dụng kịp thời của chính sách tài khóa.

Hình 5 phân tích xung lực của chính sách tài khóa từ năm 1991 đến năm 2015 cho thấy hầu hết các năm chính sách tài khóa luôn trong xu thế nở rộ (trạng thái dương), chỉ duy nhất thời kỳ 2001-2002 chính sách tài khóa thắt chặt thật sự (trạng thái xung lực <0). Điều này khiến chính sách chưa theo kịp được diễn biến nền kinh tế, từ đó làm hạn chế vai trò cũng như tác dụng kịp thời của chính sách tài khóa.

Một số khuyến nghị

Phân tích tình hình kinh tế trong giai đoạn từ sau mở cửa nền kinh tế đến nay cho thấy nền kinh tế Việt Nam cũng trải qua các thời kỳ hay chu kỳ kinh tế khác nhau, từ tăng trưởng, suy thoái và phục hồi. Phân tích cũng cho thấy, kinh tế Việt Nam thật sự chịu tác động từ kinh tế thế giới, nhất là trong thời kỳ khủng hoảng. Để thích ứng với chu

kỳ kinh tế và tác động bên ngoài thì chính sách tài khóa cần được bổ sung, thay đổi kịp thời.

Mặc dù, thu ngân sách nhà nước năm 2016 ước tính sẽ tăng cao hơn dự toán năm 2015 hơn 60.750 tỷ đồng, nhưng tình hình ngân sách năm 2016 vẫn rất "căng thẳng" do giá dầu giảm cùng áp lực chi, do đó con số thực để phân bổ chỉ còn 45.000 tỉ đồng, áp lực chi trả nợ đang tăng vì các khoản vay đến hạn. Khối lượng vay phần lớn là để chi trả nợ, rất ít nguồn dành cho đầu tư phát triển, đây là dấu hiệu không tốt cho trạng thái ngân sách trong chính sách tài khóa.

Trước bối cảnh này, trong năm 2016 và những năm tiếp theo, cần phải xây dựng chính sách tài khóa nói chung và chính sách tài khóa nói riêng phải hướng đến tính an toàn và bền vững. Để đáp ứng tiến trình hội nhập, phục vụ phát triển kinh tế - xã hội vững chắc, cần chú trọng một số giải pháp sau:

Một là, Chính phủ cần phải thiết lập chính sách tài khóa theo hướng "ổn định tự động". Theo đó, chính sách được thiết kế mà tự nó điều chỉnh làm cho chính sách tài khóa mở rộng trong thời kỳ suy thoái và thu hẹp trong thời kỳ tăng trưởng cao thông qua một số chính sách như: chính sách thuế, chính sách bảo hiểm, an sinh xã hội... nhằm phù hợp và thích nghi với các chu kỳ và sự biến động kinh tế nhất là trong thời kỳ hội nhập sâu rộng như hiện nay. Cơ chế ổn định tự động sẽ giúp chính sách vận hành một cách tự động tạo ra hiệu ứng lan tỏa và dẫn dắt từ khu vực công mà không nhất thiết phải gia tăng quy mô chính phủ tạo áp lực chi tiêu ngân sách và tăng quy mô nợ.

Để công cụ ổn định tự động phát huy hiệu ứng, các chính sách có thể thực hiện bằng cách như: gia

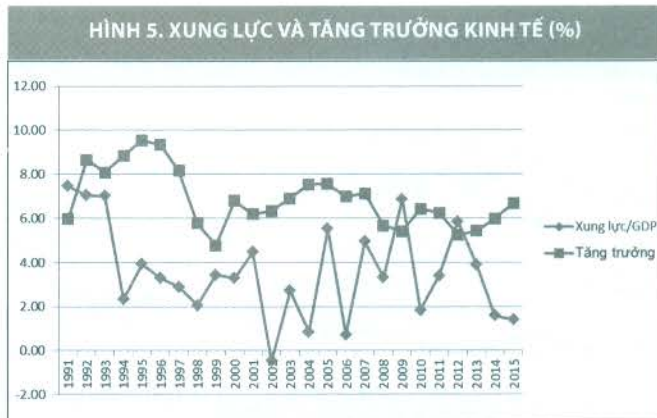
tăng tính lũy tiến của hệ thống thuế, cải cách các chương trình an sinh xã hội... Chính sách cải cách thuế thu nhập cần mở rộng cơ sở thuế, đồng thời hạ thuế suất để thu hút đầu tư, kích thích kinh tế và hạn chế gian lận. Các chương trình an sinh xã hội, ổn định thu nhập cần cải cách triệt để trên cơ sở phát triển hệ thống bảo hiểm an sinh.

Hai là, thay đổi tư duy và cách thức quản trị chính sách tài khóa. Cần tiếp tục tạo sự minh bạch trong xây dựng chính sách tài khóa nhằm củng cố sự tin nhiệm và giảm rủi ro ví dụ như Chính phủ có thể thiết lập một cơ quan độc lập để giám sát tài khóa, nắm bắt kịp thời những thay đổi trạng thái của nền kinh tế, đánh giá mức độ phù hợp của chính sách tài khóa trong khuôn khổ tài chính trung và hạn dựa trên cơ sở các công cụ đo lường chính sách khác nhau, không nên chỉ dựa vào những đo lường mang tính thống kê, thiếu tính chính xác.

Chính phủ cần thiết lập chính sách tài khóa theo hướng “ổn định tự động”. Theo đó, chính sách được thiết kế mà tự nó điều chỉnh làm cho chính sách tài khóa mở rộng trong thời kỳ suy thoái và thu hẹp trong thời kỳ tăng trưởng cao thông qua một số chính sách như: chính sách thuế, chính sách bảo hiểm, an sinh xã hội...

Ba là, cần tuân thủ chặt chẽ tính kỷ luật tài khóa, không để xảy ra tình trạng phá vỡ các kế hoạch ngân sách đã phê duyệt. Hạn chế tối đa các khoản chi cho tiêu dùng, trong đó có chi lương cho bộ máy Chính phủ được xem là khá “cồng kềnh” như hiện nay, cần thực hiện nhanh và triệt để chủ trương tinh giảm biên chế trong năm 2016 và các năm tiếp theo.

Đồng thời, chính sách tài khóa cần thực hiện quyết liệt hơn, đặc biệt là trong vấn đề giảm chi tiêu công. Cần chú trọng đến mức độ lành mạnh và bền vững của cân đối ngân sách thể hiện trước hết ở quy mô, cơ cấu nguồn thu, cơ sở thuế, phí, mức thuế, phí và kỷ luật thu, sự công bằng và minh bạch trong chính sách thuế áp dụng với các đối tượng chịu thuế, phí, chính sách khai thác



Nguồn: ADB, Tổng cục Thống kê và tính toán của tác giả

nguồn thu và nuôi dưỡng nguồn thu. Cần tăng tỷ trọng nguồn thu nội địa, hạn chế phụ thuộc vào nguồn thu xuất khẩu tài nguyên, giảm bớt tình trạng sử dụng chính sách thuế cho yêu cầu chính sách xã hội, tăng tỷ trọng thuế trực thu so với thuế gián thu... nhằm hướng đến một cấu trúc thu ngân sách bền vững. Cần có hướng tiếp cận tích cực đối với việc xây dựng kế hoạch ngân sách hàng năm xuất phát từ nguồn thu mà không xuất phát từ nhu cầu chi tiêu ngân sách như hiện nay. Điều này sẽ hạn chế tình trạng bội chi ngân sách và đảm bảo nguồn bù đắp cho mức bội chi đó. Qua đó, mới có thể xây dựng được một ngân sách bền vững, có thể trở thành bộ đỡ và là công cụ chính sách linh hoạt, có sức mạnh chống đỡ các cú sốc vĩ mô trong mọi trường hợp.

Tài liệu tham khảo:

1. Tổng cục Thống kê, Số liệu thống kê thu chi ngân sách từ 1991 - 2015;
2. Chalk, Nigel (2002) "Structural balances and all that: Which indicators to use in assessing fiscal policy." International Monetary Fund Working Paper WP/02/101;
3. Heller, Peter, Richard Haas and Ahsan Mansur (1986) "A review of the fiscal impulse measure." International Monetary Fund Occasional Paper No 44;
4. Janssen, John (2001) "New Zealand's fiscal policy framework: Experience and evolution." Wellington, New Zealand Treasury Working Paper No 01/25;
5. Perotti, Roberto (1999) "Fiscal policy in good times and bad." Quarterly Journal of Economics 114(4): 1399-1436.



Tiền thuế là của dân,
do dân đóng góp
để phục vụ lợi ích của nhân dân