

Bàn về chính sách tài khóa của Việt Nam trong thời gian tới

TRẦN THỊ TỐ LINH*

Năm 2015, năm cuối cùng thực hiện kế hoạch 2011-2015, đã chứng kiến tình trạng khó khăn của ngân sách nhà nước (NSNN), do một số nguồn thu chính bị suy giảm nghiêm trọng, trong khi gánh nặng chi ngân sách lại ngày càng gia tăng. Năm 2016, bức tranh ngân sách vẫn chưa thể lạc quan, nhất là khi nền kinh tế vẫn đang rất khó khăn. Trong bối cảnh đó, chính sách tài khóa cần được điều chỉnh thế nào cho phù hợp vẫn là câu hỏi thường trực...

NHIỀU VẤN ĐỀ TRONG BỨC TRANH THU – CHI NGÂN SÁCH

Một là, mất cân đối nghiêm trọng

So với một số nước trong khu vực, Việt Nam có mức thâm hụt NSNN (phần trăm so với GDP) lớn hơn khá nhiều. Cụ thể, theo số liệu của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) - Triển vọng Kinh tế Thế giới (WEO), năm 2015 thâm hụt NSNN của Việt Nam là 6,9% GDP, của Thái Lan là 1,2% GDP, của Indonesia là 2,3% GDP, của Philippines là 0,12% GDP và của Campuchia là 2% GDP. Theo Bộ Tài chính, bội chi NSNN tăng từ mức 65,8 nghìn tỷ đồng năm 2011 lên mức 256 nghìn tỷ đồng năm 2015. So với GDP, bội chi đã tăng từ mức 4,4% GDP năm 2011 lên mức 5,71% GDP năm 2015 (còn nếu bổ sung số thực hiện vốn ODA tăng 30.000 tỷ đồng, thì bội chi NSNN năm 2015 là 6,11% GDP), cao hơn giới hạn 5% theo quy định của Chiến lược Nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011-2020 và tầm nhìn đến 2030 (Bảng).

Nghiên cứu của Đỗ Thiên Anh Tuấn (2016) cho thấy, năm 2015, ngân sách đã bị mất cân đối cơ bản (primary imbalance) là 154.500 tỷ đồng, tương đương 3,45% GDP. Lưu ý rằng, con số này vẫn chưa bao gồm khoản chi trả nợ và viện trợ dự kiến trong năm 2015 là 150.000 tỷ đồng. Điều này có nghĩa là nếu cộng gộp cả phần chi trả nợ này, thì tổng thâm hụt ngân sách sẽ lên đến

304.500 tỷ đồng, chưa kể chi dự phòng và một số khoản chi khác. Sau khi điều chỉnh, thâm hụt ngân sách theo ước tính của năm 2015 có thể sẽ lên đến 6,8% GDP, chứ không phải 5% GDP – là con số, mà Quốc hội dự toán và càng không phải 3,45% GDP thâm hụt cơ bản.

Nguyên nhân dẫn tới sự mất cân đối giữa thu – chi ngân sách là do sự sụt giảm về nguồn thu. Nguyên nhân khiến mức độ động viên NSNN giai đoạn 2011-2015 có xu hướng giảm so với giai đoạn trước chủ yếu là do: (i) Tăng trưởng kinh tế thấp hơn dự kiến và thấp hơn giai đoạn trước; (ii) Điều chỉnh chính sách động viên, làm giảm thu NSNN trong ngắn hạn. Trong đó, nhiều chính sách về thu NSNN được ban hành ở giai đoạn 2011-2015 để nâng cao năng lực cạnh tranh, thu hút vốn đầu tư, tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp và thực hiện các cam kết hội nhập kinh tế quốc tế... theo hướng cắt giảm, điều chỉnh một số loại thuế nhanh hơn dự kiến. Đặc biệt, trong năm 2015, giá dầu giảm mạnh so với dự báo (trung bình cả năm 2015, giá dầu chỉ bằng hơn 50% giá dự báo khi lập dự toán).

Bước sang năm 2016, tình hình thu – chi ngân sách vẫn rất căng thẳng. Báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu

BẢNG: TÌNH HÌNH THÂM HỤT NSNN GIAI ĐOẠN 2011-2015

Đơn vị tính: Tỷ đồng

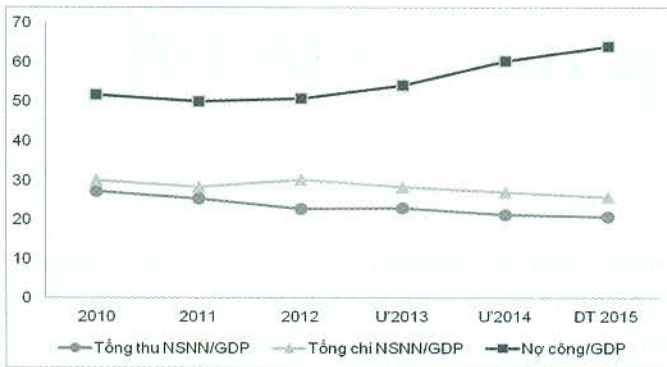
Năm	Tổng thu cân đối NSNN	Tổng chi cân đối NSNN	Thâm hụt NSNN	Tỷ lệ bội chi NSNN so với GDP (%)
2011	962.982	1.034.244	112.034	4,4
2012	1.038.451	1.170.924	173.815	5,36
2013	1.084.064	1.277.710	236.769	6,6
2014	782.700	1.006.700	224.000	5,3
2015 (ước tính)	996.870	740.870	256.000	5,71

Nguồn: Thống kê từ Bộ Tài chính

* TS., Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: tolinh@neu.edu.vn

BIỂU ĐỒ: TỔNG THU - CHI NSNN VÀ NỢ CÔNG SO GDP GIAI ĐOẠN 2010-2015 (%)



Nguồn: Thống kê từ Bộ Tài chính

tư tại phiên họp thường kỳ tháng 4/2016 của Chính phủ cho thấy, lũy kế từ đầu năm đến ngày 15/04/2016, tổng thu NSNN ước đạt 254,35 nghìn tỷ đồng, bằng 25,1% dự toán (cùng kỳ bằng 28,8%). Trong đó, thu nội địa bằng 26,7% dự toán (cùng kỳ bằng 30,8%); thu từ dầu thô bằng 20,1% dự toán (cùng kỳ bằng 21,5%); thu từ hoạt động xuất - nhập khẩu bằng 19,7% dự toán (cùng kỳ bằng 25,4%). Tiến độ thu của 3 lĩnh vực chủ yếu là: thu nội địa, thu từ dầu thô và thu từ hoạt động xuất - nhập khẩu đều đạt thấp so với cùng kỳ.

Về chi NSNN, lũy kế từ đầu năm đến ngày 15/04/2016, tổng chi NSNN ước đạt 318,2 nghìn tỷ đồng, bằng 25% dự toán. Trong đó, chi đầu tư phát triển bằng 21,1% dự toán; chi trả nợ và viện trợ bằng 27,2% dự toán; chi thường xuyên bằng 27% dự toán. Để hỗ trợ khắc phục hậu quả hạn hán và xâm nhập mặn vụ Đông Xuân năm 2015-2016, Thủ tướng Chính phủ đã quyết định chi từ dự phòng ngân sách trung ương với tổng số tiền 2 đợt là 1.104,1 tỷ đồng.

Hai là, tốc độ tăng nợ công nhanh hơn tốc độ tăng thu NSNN, trong khi tốc độ tăng GDP thấp ảnh hưởng tới tính bền vững của ngân sách

Theo bảng cập nhật của Đồng hồ nợ công thế giới, nợ công của Việt Nam tính đến ngày 18/03/2016 là 94,8 tỷ USD, tương ứng số nợ công trên đầu người của mỗi người Việt Nam là 1.039 USD (tương đương gần 22,8 triệu đồng/người). Như vậy, nếu tính mốc từ năm 2010, sau 6 năm, con số nợ công của Việt Nam đã tăng lên 49,4 tỷ USD từ 45,39 tỷ USD (năm 2010). Nghĩa vụ trả nợ và các khoản nợ phải trả hàng năm tăng nhanh dẫn đến phải vay đảo nợ với khối lượng lớn, năm sau cao hơn năm trước, tạo áp lực cho cân đối, bố trí nguồn trả nợ hàng năm.

Điều rất đáng quan ngại là theo quy định hiện hành, Chính phủ vay nợ trước tiên để đầu tư phát triển, sau đó mới bù đắp thiếu hụt tạm thời và các mục tiêu khác. Tuy nhiên, kể từ năm 2012, khoảng cách giữa bội chi và chi đầu tư ngày càng nhỏ lại. Đặc biệt đến năm 2015, bội chi đã vượt xa chi đầu tư, tức là Chính phủ phải vay nợ khoảng 60.000 tỷ đồng để bù đắp chi thường xuyên và trả nợ. Điều này đi ngược lại quy định của Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015, trong đó quy

định “trường hợp còn bội chi thì số bội chi phải nhỏ hơn số chi đầu tư phát triển, tiến tới cân bằng thu, chi NSNN”. Do bội chi tăng cao, nợ công cũng tăng nhanh trong giai đoạn 2011-2015, từ mức 50,1% GDP lên 62,2% GDP, tiệm cận giới hạn 65% theo quy định của Luật Quản lý nợ công. Năm 2015 cũng là năm dư nợ chính phủ đạt 50,3%, cao hơn giới hạn 50% theo quy định.

Trong cơ cấu nợ công, 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%. Những năm gần đây, tỷ lệ nợ công so với GDP tăng nhanh, từ 51,7% GDP năm 2010 lên 59,3% GDP năm 2014 và 62,2% GDP năm 2015 (Biểu đồ).

Ba là, cơ cấu chi chứa đựng nhiều rủi ro

Theo Đỗ Thiên Anh Tuấn (2016), năm 2015, xét về giá trị tuyệt đối, số chi dự toán được Quốc hội phê duyệt là 767.000 tỷ đồng, nhưng số ước thực hiện đã vượt 112.000 tỷ đồng, lên mức 879.000 tỷ đồng, tức vượt 15% dự toán. Trong khi đó, chi cho đầu tư phát triển ước thực hiện năm 2015 là 203.000 tỷ đồng, vượt 4,2% dự toán. Tổng chi ngân sách cho hai khoản này đã lên đến gần 1,1 triệu tỷ đồng, vượt xa so với tổng số thu cân đối NSNN và các khoản thu viện trợ theo báo cáo của Bộ Tài chính là 927.500 tỷ đồng. Như vậy, xét theo cơ cấu chi tiêu, tỷ lệ chi thường xuyên đã lên đến 80% tổng chi ngân sách, phần còn lại chưa tới 20% dành cho đầu tư phát triển (chưa kể chi trả nợ). Một cấu trúc ngân sách thiên về “tiêu dùng” hơn “đầu tư” như vậy là hết sức rủi ro.

Bốn là, những rủi ro của NSNN/chủ sở hữu là Nhà nước, rủi ro của tài chính quốc gia từ khu vực doanh nghiệp nhà nước (DNNN) vẫn còn tiềm ẩn

Nguyên nhân là do tình hình tài chính của nhiều DNNN quá khó khăn, rủi ro từ các khoản vay có bảo lãnh của Chính phủ, các khoản Chính phủ vay về cho vay lại, vay ưu đãi có hỗ trợ lãi suất, trái phiếu doanh nghiệp... của DNNN. Tiến độ cổ phần hóa, thoái vốn đầu tư ngoài ngành, xử lý nợ xấu thực hiện còn chậm so kế hoạch, mục tiêu đề ra, hoặc có cổ phần hóa, nhưng chỉ mang tính hình thức, tượng trưng, đối phó do tỷ lệ vốn nhà nước chiếm giữ còn quá cao, không thu hút được các nhà đầu tư chiến lược.

Năm là, hiện tượng lấn át tài chính từ huy động trái phiếu chính phủ.

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 trái phiếu chính phủ để bù đắp bội chi và đầu tư cho các công trình giao thông, thủy lợi, y tế... là rất lớn. Theo Nghị quyết số 12/2011/QH13, ngày 09/11/2011 của Quốc hội, tổng mức đầu tư bằng nguồn vốn trái phiếu chính phủ giai đoạn 2011-2015 là 225.000 tỷ đồng. Tuy nhiên, do thực hiện các chính sách miễn giảm thuế, nguồn thu bị thu hẹp, trong khi nhu cầu huy động vốn cho đầu tư phát triển lớn, nên Quốc hội đã quyết định phát hành bổ sung vốn trái phiếu chính phủ giai đoạn 2014-2016 là 170.000 tỷ đồng. Ước tính giai đoạn 2011-2015, khối lượng trái phiếu chính phủ 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 trái phiếu chính phủ 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 vào 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.

ĐỀ XUẤT CHÍNH SÁCH

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 năng lực cạnh tranh cao; bên cạnh đó 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. Trong đó, chính sách tài khóa cần chú ý một số vấn đề sau:

Thứ nhất, tạo nguồn thu vững chắc cho NSNN qua việc tiếp tục tháo gỡ khó khăn cho sản xuất, kinh doanh, kiên quyết tránh lạm thu, gây khó khăn cho các doanh nghiệp. Tăng cường quản lý thu, chi ngân sách thông qua kiểm soát chặt chẽ nguồn thu, tăng cường thanh tra, kiểm tra chống thất thu thuế, chống buôn lậu, gian lận thương mại, gian lận thuế, nợ đọng thuế và rà soát, cơ cấu lại, phân bổ các khoản chi ngân sách hợp lý hơn theo các thứ tự ưu tiên chi.

Thứ hai, trong lúc cân đối NSNN tiếp tục căng thẳng, thì cần đảm bảo chi tiêu NSNN chặt chẽ, căn cơ, “hiệu quả, công bằng, công khai, minh bạch, đúng pháp luật” và theo đúng dự toán được giao theo quy định tại Điều 55, Hiến pháp năm 2013. Tiết kiệm triệt để các khoản chi thường xuyên, chi cho bộ máy quản lý nhà nước, đơn vị sự nghiệp công và không ban hành các chính sách, chế độ mới làm tăng chi NSNN khi chưa có nguồn đảm bảo.

Thứ ba, tiếp tục thực hiện đồng bộ các giải pháp quản lý nợ công chặt chẽ, cơ cấu lại nợ công theo hướng kéo dài kỳ hạn, giảm chi phí vốn vay; đảm bảo nợ công trong giới hạn theo nghị quyết của Quốc hội và thường xuyên theo dõi, đánh giá về an toàn nợ công theo Luật Quản lý nợ công. Nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công theo đúng quy định của Luật Đầu tư công. Quyết liệt hơn nữa trong việc chống đầu tư dàn trải, chậm tiến độ, lãng phí và tham nhũng, thất thoát. Đổi mới và phát triển DNNN bền vững, tương xứng với tiềm năng, lợi thế, nguồn lực được Nhà nước giao quản lý, khai thác và sử dụng theo Luật Quản lý, Sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp...; đẩy mạnh hình thức hợp tác công - tư (PPP) để huy động tối đa nguồn lực xã hội cho đầu tư phát triển. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. 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
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 Tài chính (2011-2015). Dự toán và quyết toán ngân sách các năm 2011-2015
4. Đỗ Thiên Anh Tuấn (2016). Bức tranh ngân sách, truy cập từ <http://www.thesaigontimes.vn/141369/Buc-tranh-ngan-sach.html>