

Chính sách tài khóa gắn với kế hoạch tài chính quốc gia giai đoạn 2016-2020

Trong giai đoạn 2011-2015, chính sách tài khóa của Việt Nam được điều hành chặt chẽ, linh hoạt theo hướng thắt chặt chi tiêu, cơ cấu lại các khoản chi, đặc biệt là chi đầu tư công. Chính sách thuế được điều chỉnh theo hướng tăng cường tiềm lực tài chính cho doanh nghiệp thông qua việc giảm bớt nghĩa vụ thuế cho doanh nghiệp và người dân, tạo thêm nguồn lực cho doanh nghiệp tái đầu tư mở rộng sản xuất, kinh doanh. Bước sang giai đoạn 2016-2020, nước ta tiếp tục thực hiện chính sách tài khóa chặt chẽ, phối hợp đồng bộ với chính sách tiền tệ trong khuôn khổ kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020 theo tinh thần Nghị quyết số 25/2016/QH14 của Quốc hội. Bài viết dưới đây đánh giá việc thực hiện chính sách tài khóa trong giai đoạn 2011-2015 và hướng thực thi chính sách này trong giai đoạn 5 năm tới.

1. Chính sách tài khóa giai đoạn 2011-2015

Sau ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính thế giới bắt nguồn từ suy thoái của kinh tế Mỹ (năm 2008), Chính phủ đã thực hiện các biện pháp quyết liệt nhằm chống suy giảm kinh tế, ổn định vĩ mô, đồng thời kiểm chế lạm phát, thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế, tập trung vào ba lĩnh vực cơ bản là thị trường tài chính, doanh nghiệp nhà nước và đầu tư công. Vì vậy, để đánh giá việc thực

TS. MAI ĐÌNH LÂM

Học viện Hành chính Quốc gia

Email: maidinhlam2006@yahoo.com

In 2011-2015, Vietnam's fiscal policy was tightly and flexibly regulated towards tightening and restructuring expenditures, especially public expenditures. Tax policy was regulated towards enhancing financial power of entrepreneurs by reducing tax burden in order to facilitate them in expanding production and business activities. In 2016-2020, tightened fiscal policy is likely to be maintained in combination with monetary policy in the framework of national financial program for 2016-2020 in line with Resolution 25/2016/QH14 by the National Assembly. The article below focuses on evaluations of implementing fiscal policy in 2011-2015 and direction of implementing this policy for the next five year period.

Từ khóa: chính sách tài khóa, kế hoạch tài chính 5 năm, ngân sách nhà nước.

hiện chính sách tài khóa giai đoạn 2011-2015, có thể chia thành hai thời kỳ: (1) Kiểm chế lạm phát ở giai đoạn 2010-2011; (2) Ổn định kinh tế vĩ mô và hỗ trợ khởi nghiệp giai đoạn 2012-2016.

Giai đoạn 2010-2011

Năm 2010, kinh tế nước ta đã khắc phục được đà suy thoái nhưng vẫn tiềm ẩn nhiều yếu tố gây bất ổn vĩ mô. Bất ổn dễ nhận thấy nhất là nguy cơ lạm phát cao quay trở lại do độ trễ của lượng cung tiền khá lớn được Nhà nước bơm vào thị trường trong các năm 2008, 2009 để thực hiện các giải pháp phục hồi tăng trưởng kinh tế. Tiếp đến là nguy cơ thâm hụt cán cân thanh toán, mà một trong những nguyên nhân chủ yếu là do tình trạng nhập siêu. Cùng với nguy cơ tái lạm phát cao, tỷ lệ nhập siêu cao trong những năm này dẫn đến tình trạng lạm phát kép, tức là vừa lạm phát trong nước, vừa nhập khẩu lạm phát.

Trước tình hình đó, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 24/02/2011 với 6 nhóm giải pháp nhằm kiềm chế lạm phát, trong đó thực hiện chính sách tài khóa thắt chặt, cắt giảm đầu tư công, giảm bội chi ngân sách nhà nước. Kết quả, tổng sản phẩm trong nước (GDP) năm 2011 tăng 5,89% so với năm 2010, tuy thấp hơn mức tăng 6,78% của năm 2010 nhưng trong điều kiện tình hình sản xuất rất khó khăn và cả nước tập trung ưu tiên kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô thì mức tăng trưởng trên là hợp lý. GDP tăng đều trong cả ba khu vực và một lần nữa lại thể hiện rõ tính trụ đỡ của khu vực sản xuất nông, lâm nghiệp và thủy sản. Trong 5,89% tăng chung của nền kinh tế, khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản tăng 4%, đóng góp 0,66 điểm %; khu vực công nghiệp và xây dựng tăng 5,53%, đóng góp 2,32 điểm % và khu vực dịch vụ tăng 6,99%, đóng góp 2,91 điểm %. Kết quả trên khẳng định tính đúng đắn, kịp thời, hiệu quả của các biện pháp, giải pháp được Chính phủ ban hành và chỉ đạo quyết liệt các cấp, các ngành, các địa phương cùng thực hiện.

Tổng thu cân đối ngân sách nhà nước (NSNN) năm 2011 là 962.982 tỷ đồng, bằng 113,4% dự toán năm và tăng 20,6% so với năm 2010 (mục tiêu đề ra trong Nghị quyết số 11 của Chính phủ là tăng 7-8%); tổng chi NSNN là 1.034.244 tỷ đồng. Nhờ tăng thu NSNN nên đã giảm bội chi từ 5,3% GDP theo Nghị quyết của Quốc

hội xuống còn 4,4%, thể hiện động thái tích cực. Tuy nhiên, mặc dù bội chi giảm song các khoản chi ứng trước, nợ tạm ứng, thiếu hụt nguồn hoàn thuế đã làm cho kết quả giảm bội chi không có nhiều ý nghĩa về tài khóa. Đồng thời, thu NSNN tuy tăng cao nhưng thiếu vững chắc, chưa bắt nguồn từ nội lực của nền kinh tế, bội chi ngân sách vẫn tăng cao, số dự án triển khai dở dang, chậm tiến độ khá nhiều, gây lãng phí, khối lượng nợ đọng đầu tư xây dựng tăng cao.

Giai đoạn 2012-2015

Trong giai đoạn này, Chính phủ đã tập trung chỉ đạo, điều hành linh hoạt, phối hợp chặt chẽ giữa chính sách tài khóa - tiền tệ và các chính sách khác để kiểm soát lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, thúc đẩy tăng trưởng và hỗ trợ khởi nghiệp.

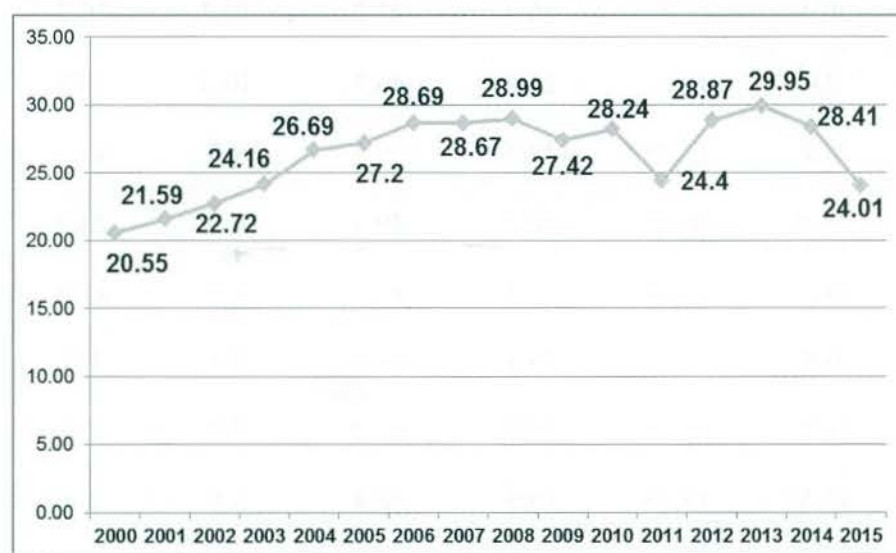
Đối với thu NSNN, trong giai đoạn này, chính sách thu NSNN đã được điều chỉnh theo hướng giảm và gia hạn thời gian nộp thuế đối với một số sắc thuế, khoản thu ngân sách,... nhằm tháo gỡ khó khăn trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, thu hút vốn đầu tư trong và ngoài nước vào những ngành, lĩnh vực nền kinh tế Việt Nam có lợi thế, Đảng và Nhà nước khuyến khích phát triển; động viên hợp lý, kịp thời các nguồn lực từ sản xuất và các nguồn lực từ tài nguyên, đất đai, như: giảm thuế thu nhập cá nhân, thuế thu nhập doanh nghiệp nhanh hơn lộ trình; giảm thuế giá trị gia tăng đối với phần lớn các hàng



hóa nông sản chưa chế biến; thực hiện xóa, miễn, giảm nhiều loại phí, lệ phí; cắt giảm thuế xuất nhập khẩu để hội nhập...

Theo đó, quy mô thu NSNN giai đoạn 2011-2015 bằng khoảng 2 lần giai đoạn 2006-2010 và bằng hơn 5 lần giai đoạn 2001-2005.

Biểu đồ: Tỷ lệ thu ngân sách so với GDP giai đoạn 2000-2015



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

Trong đó, thu nội địa tăng từ mức 58,9% giai đoạn 2006-2010 lên 68% giai đoạn 2011-2015, năm 2015 chiếm khoảng 74% tổng thu NSNN, cao hơn kế hoạch đề ra (là 70%).

Thu NSNN trong giai đoạn này có những đặc điểm như sau:

Thứ nhất, tỷ trọng thu từ dầu thô và thu cân đối từ hoạt động xuất nhập khẩu giảm mạnh. Đối với thu từ dầu thô là do sản lượng và giá không tăng, thậm chí giảm. Đối với thu từ xuất nhập khẩu chủ yếu là do phải liên tục cắt giảm thuế để hội nhập.

Thứ hai, đối với thu nội địa, trong

giai đoạn vừa qua, để tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp, thu hút vốn đầu tư, đã thực hiện điều chỉnh miễn, giảm, giãn thuế nhanh hơn dự kiến, làm giảm tỷ lệ động viên xấp xỉ 1% GDP/năm.

Thứ ba, việc thực hiện tái cơ cấu lại doanh nghiệp, trong đó có doanh nghiệp nhà nước gây ảnh hưởng đến thu NSNN.

Đối với chi NSNN, về cơ cấu chi NSNN, khoản chi lớn nhất và có xu hướng ngày càng tăng trong tổng chi NSNN trong 15 năm qua là chi thường xuyên, chi cho bộ

máy nhà nước, bình quân năm chiếm 58,19% tổng chi NSNN. Khoản chi lớn thứ hai là chi cho đầu tư phát triển, chiếm bình quân 26,16% tổng chi NSNN. Khoản chi này trong những năm sau năm 2011, do thực hiện chương trình cắt giảm chi đầu tư công, nên tỷ

trọng chi đầu tư trong tổng chi đã giảm mạnh. Năm 2015, tỷ lệ này ước chỉ còn 18,1% trong tổng chi NSNN. Nếu như khoản chi đầu tư bình quân năm của thời kỳ 2001-2015 đạt 28,97% trong tổng chi NSNN, thì 4 năm gần đây chỉ đạt bình quân 18,44% (giảm 10,53 điểm %).

Với mô hình kinh tế hiện nay, khi tăng trưởng kinh tế chủ yếu dựa vào lao động và vốn thì đầu tư phát triển từ NSNN sẽ vẫn là nhân tố quan trọng trong việc kích thích tăng trưởng kinh tế, do đó, Chính phủ cần xem xét lại cơ cấu chi tiêu hiện nay, đồng thời sắp xếp lại bộ máy hành chính sao cho hợp lý và giảm bớt các nguồn chi không thực sự cần thiết để tập trung vào chi đầu tư phát triển. Những khoản chi thường xuyên cần tiết kiệm là chi khánh tiết, hội nghị, hội thảo, lễ hội, động thổ, khởi công, khánh thành công trình và đi công tác nước ngoài.

Bảng 1: Cơ cấu chi ngân sách giai đoạn 2011-2015

	Giá trị (nghìn tỷ đồng)	Tốc độ tăng (%)	% GDP	Tỉ trọng các khoản chi (%)			
				Đầu tư	Thuường xuyên	Trả nợ gốc	Khác
2004	248,6	25,8	29,94	26,6	48,8	10,8	13,9
2005	313,5	26,1	31,30	25,3	47,8	10,7	16,2
2006	385,7	23	31,62	22,9	46,7	10,3	20,1
2007	469,6	21,8	33,29	22,2	49,4	9,5	18,9
2008	590,7	25,8	30,49	20,2	49,5	6,9	23,4
2009	715,2	21,1	33,84	25,4	45,7	7,4	21,5
2010	669,6	6,4	31,09	25,5	64,9	8,1	1,5
2011	796,0	18,9	27,74	22,0	67,2	8,0	2,8
2012	903,1	13,5	35,20	19,9	72,1	5,6	2,4
2013	986,2	8,4	36,47	20,01	68,91	10,15	1,84
2014	991,6	5,4	34,60	15,93	69,63	12,1	2,34
2015	1.262,87	21,48	30,11	18,1	69	11,74	1,16

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

Về *bội chi NSNN*, *bội chi NSNN* năm 2012 theo báo cáo quyết toán là 173.815 tỷ đồng (5,36% GDP). Theo đó, tổng thu NSNN năm 2012 là 1.038.451 tỷ đồng, tăng 1,9% so với dự toán; tổng chi NSNN là 1.170.924 tỷ đồng, tăng 8,3% so với dự toán.

Năm 2013, mức *bội chi ngân sách* là 236.769 tỷ đồng, bằng 6,6% GDP. Năm 2014, dự toán *bội chi* ước đạt 5.3% GDP. Năm 2015, tỉ lệ *bội chi* cũng ở mức cao, chiếm tới 6,1% GDP.

Như vậy, theo giới hạn mà Quốc hội đề ra, *bội chi NSNN* tối đa được phép là 5% GDP/năm. Tuy nhiên, trên thực tế rất khó để thực hiện đúng được quy định đó. Vấn đề thực sự là với nền tài khóa quốc gia như hiện nay, nếu *bội chi ngân sách* luôn vượt quá 5% GDP trong một thời gian dài sẽ gây nguy hiểm. Điều này có thể khiến cho thị trường hiểu rằng đang không có sự thống nhất giữa chủ trương và thực thi chính sách của Chính phủ, làm giảm niềm tin của thị trường, gây sức ép rất lớn lên việc điều hành kinh tế vĩ mô.

2. Mục tiêu của kế hoạch tài chính quốc gia giai đoạn 2016-2020 và một số khuyến nghị

Theo Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII, mục tiêu phát triển kinh tế của Việt Nam giai đoạn 2016-2020 được thống kê ở bảng dưới đây:

Bảng 2: Mục tiêu phát triển kinh tế của Việt Nam giai đoạn 2016-2020

STT	Chỉ tiêu	2011-2015	2016-2020
1	Tăng trưởng GDP bình quân 5 năm (%)	6,5 7	6,5 7
2	Tỷ trọng đầu tư toàn xã hội (% GDP)	33,5 35	32 34
3	Nhập siêu/Xuất khẩu (%)	< 10	
4	Chỉ số giá tiêu dùng (%)	5 7 (2015)	
5	Thu NSNN từ phí, lệ phí (% GDP)	22 23	20 21
6	Tỷ lệ thu nội địa (không kể dầu thô) trong tổng thu NSNN (%)	> 70 (2015)	> 80 (2020)
7	Tỷ lệ bội chi ngân sách (% GDP)	Dưới 4,5 (2015, tính cả trái phiếu Chính phủ)	Khoảng 4
8	Dư nợ công (% GDP)	< 65 (2015)	< 65 (2020)
9	Dư nợ chính phủ (% GDP)	< 50 (2015)	< 55 (2020)
10	Dư nợ nước ngoài quốc gia (% GDP)	< 50 (2015)	< 50 (2020)

Nguồn: Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI và XII.

Nhằm đạt được mục tiêu trên, Nghị quyết số 25/2016/QH14 do Quốc hội ban hành ngày 09/11/2016 về kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020 với các mục tiêu cơ bản:

(1) Phấn đấu tổng thu NSNN cả giai đoạn 2016-2020 khoảng 6.864 nghìn tỷ đồng, tăng khoảng 1,65 lần so với giai đoạn 2011-2015; bảo đảm tỷ lệ huy động vào NSNN không thấp hơn 23,5% GDP, trong đó từ thuế, phí, lệ phí khoảng 21% GDP; tỷ trọng thu nội địa bình quân khoảng 84-85% tổng thu NSNN.

(2) Từng bước cơ cấu lại chi NSNN theo hướng tích cực. Tổng chi NSNN cả giai đoạn 2016-2020 đạt khoảng 8.025 nghìn tỷ đồng, trong đó, tăng tỷ trọng chi đầu tư phát triển chiếm bình quân khoảng 25-26% tổng chi NSNN; giảm tỷ trọng chi thường xuyên xuống dưới 64% tổng chi NSNN; ưu tiên bảo đảm chi trả nợ, chi dự trữ quốc gia.

Tổng chi đầu tư phát triển nguồn NSNN giai đoạn 2016-2020 tối đa khoảng 2.000 nghìn tỷ



đồng. Trong đó, chi từ nguồn trái phiếu Chính phủ là 260 nghìn tỷ đồng (bao gồm 60 nghìn tỷ đồng còn lại của giai đoạn 2014-2016), từ nguồn vốn ngoài nước là 300 nghìn tỷ đồng, từ nguồn bán bớt phần vốn nhà nước tại một số doanh nghiệp là 250 nghìn tỷ đồng (bao gồm cả 10 nghìn tỷ đồng dự kiến bù hụt thu ngân sách trung ương năm 2015 nhưng chưa sử dụng). Phân bổ 1.800 nghìn tỷ đồng, dành 10% dự phòng chưa phân bổ để xử lý rủi ro về thu và các yêu cầu cấp bách về đầu tư trong điều hành. Căn cứ tình hình thực tế, số bố trí chi đầu tư phát triển sẽ được Quốc hội xem xét, quyết định trong dự toán NSNN hàng năm.

(3) Tỷ lệ bội chi NSNN cả giai đoạn 2016-2020 không quá 3,9% GDP, trong đó, bội chi ngân sách trung ương không quá 3,7% GDP và bội chi ngân sách địa phương không quá 0,2% GDP. Phấn đấu giảm mạnh bội chi NSNN để đến năm 2020 không vượt quá 3,5% GDP nhằm thực hiện cân đối NSNN tích cực, bảo đảm nợ công trong giới hạn cho phép.

(4) Bảo đảm an toàn nợ công, với mục tiêu: i) Nợ công hàng năm không quá 65% GDP, nợ chính phủ không quá 54% GDP, nợ nước ngoài của quốc gia không quá 50% GDP; ii) Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia dưới 25%

tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hóa, dịch vụ; iii) Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ (không bao gồm cho vay lại) không quá 25% tổng thu NSNN hàng năm.

Nhằm thực hiện được mục tiêu tổng quát trên, trong thời gian tới, chính sách tài khóa cần tập trung vào một số giải pháp sau:

Một là, đẩy mạnh việc hoàn thiện thể chế tài chính và cơ chế tài chính quốc gia nhằm tiếp tục cụ thể hóa Hiến pháp, bảo đảm tính đồng bộ, công khai, minh bạch, ổn định và phù hợp với yêu cầu thực tiễn đặt ra trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và hội nhập quốc tế.

Hai là, thực hiện cơ cấu lại thu, chi NSNN bảo đảm theo mục tiêu, định hướng đã đề ra, theo đó:

Cần tiếp tục sửa đổi, bổ sung chính sách thu, nâng dần tỷ lệ huy động GDP vào NSNN, bảo đảm tỷ trọng thu nội địa không thấp hơn mức quy định trên, phù hợp với sự phát triển của đất nước. Bảo đảm tỷ trọng hợp lý giữa thuế trực thu và thuế gián thu; tăng tỷ trọng thu nội địa; giảm tỷ trọng các khoản thu từ dầu thô, tài nguyên, xuất nhập khẩu; khai thác tốt nguồn thu từ cổ tức, lợi nhuận được chia cho phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Thực hiện cắt giảm thuế quan theo các hiệp định thương mại tự do, hội nhập kinh tế quốc tế. Đẩy mạnh các biện pháp chống thất thu thuế, giảm mạnh nợ đọng thuế và

các khoản thu NSNN. Hạn chế tối đa việc đề ra các chính sách làm giảm thu NSNN.

Giữ cơ cấu hợp lý giữa tích lũy và tiêu dùng, tăng tỷ trọng chi đầu tư phát triển, giảm tỷ trọng chi thường xuyên, bảo đảm chi cho con người, an sinh xã hội và chi cho quốc phòng, an ninh.

Tổ chức thực hiện có hiệu quả các quy định về đổi mới quản lý NSNN theo Luật NSNN, sắp xếp các khoản chi, triệt để tiết kiệm, chống lãng phí, tăng nguồn thu sự nghiệp; không ban hành các chính sách, chế độ, các chương trình, đề án khi không cân đối được nguồn; kiểm soát chặt chẽ việc ứng trước dự toán, chi chuyển nguồn, chi từ nguồn dự phòng NSNN.

Ba là, đối với vấn đề bội chi ngân sách, giảm mạnh tỷ lệ bội chi NSNN theo đúng mức giới hạn nợ công theo chuẩn mực quốc tế và giới hạn Quốc hội cho phép. Cơ cấu lại các khoản nợ công, giảm tỷ trọng nợ nước ngoài, tăng tỷ trọng nợ trong nước. Xây dựng thị trường trái phiếu, hạn chế phát hành trái phiếu quốc tế, giữ kỳ hạn trái phiếu Chính phủ trên 5 năm là chủ yếu, nâng kỳ hạn trung bình trái phiếu Chính phủ phát hành trong giai đoạn 2016-2020 lên khoảng 6-8 năm.

Kiểm soát chặt chẽ các chỉ tiêu nợ công trong giới hạn cho phép; hạn chế tối đa cấp bảo lãnh Chính phủ cho các khoản vay mới; kiểm soát

chặt chẽ bội chi và nợ của chính quyền địa phương; bố trí nguồn bảo đảm trả nợ đầy đủ, đúng hạn. Không chuyển vốn vay về cho vay lại, bảo lãnh Chính phủ thành vốn cấp phát NSNN. Không sử dụng NSNN để cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, xử lý nợ xấu hệ thống ngân hàng thương mại nhà nước, cấp vốn điều lệ cho tổ chức tín dụng thương mại hoặc đóng góp cổ phần tại các tổ chức tài chính quốc tế. Các khoản vay mới chỉ thực hiện sau khi đã đánh giá đầy đủ tác động lên quy mô nợ công và khả năng trả nợ trong trung hạn.

Bốn là, thực hiện quyết liệt, đồng bộ các cơ chế, chính sách liên quan đến việc đổi mới cơ chế tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập, đặc biệt là đẩy nhanh lộ trình thực hiện điều chỉnh giá dịch vụ sự nghiệp công tiến tới tính đủ chi phí, góp phần nâng cao tính tự chủ của các đơn vị; có lộ trình thực hiện giá thị trường đối với giáo dục, đào tạo, y tế gắn với hỗ trợ đối tượng chính sách xã hội và hộ nghèo.□

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chính phủ, 2016, *Báo cáo tình hình kinh tế - xã hội 2016 và nhiệm vụ năm 2017 của Thủ tướng Chính phủ tại kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa XIV.*
2. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI, XII.*
3. Quốc hội, *Nghị quyết số 25/2016/QH14 do Quốc hội ban hành ngày 09/11/2016 về kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020.*
4. Tổng cục Thống kê, *Niên giám Thống kê năm 2011, 2012, 2013, 2014, 2015.*
5. Beat, R.E., 2002, *Developing Financial Markets in East Asian – Opportunities and Challenges in the 21st century*, Hamburg Institute of International Economics (HWWA), Australia.
6. Trần Thọ Đạt & cgt, 2016, *Phối hợp chính sách tài khóa và tiền tệ ở Việt Nam giai đoạn 2001-2015 và phương án năm 2016*, Tạp chí Tài chính, kỳ I tháng 02/2016.