

Một số vấn đề và giải pháp về chính sách tài khóa nhằm thúc đẩy tăng trưởng bao trùm ở Việt Nam

Nguyễn Văn Lành

Trường Đại học Công nghệ và Quản lý Hữu nghị

Thời gian qua, nhiều công cụ chính sách khác nhau, trong đó có chính sách tài khóa (CSTK), đã được sử dụng để từng bước hướng tới các mục tiêu về tăng trưởng bao trùm, hiện thực hóa chủ trương “không ai bị bỏ lại phía sau”. CSTK được thực hiện chủ động hơn, đảm bảo có sự phối hợp chặt chẽ với các chính sách khác để duy trì ổn định kinh tế vĩ mô, kiềm chế lạm phát và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, thực hiện các mục tiêu về tăng trưởng bao trùm. Kết quả hoàn thiện thể chế về tài chính đã góp phần tích cực, quan trọng trong việc khơi thông, huy động các nguồn lực trong xã hội cho đầu tư phát triển và thực hiện các mục tiêu liên quan đến tăng trưởng bao trùm.

1. Kết quả thực hiện các mục tiêu về tăng trưởng bao trùm ở Việt Nam

Thúc đẩy tăng trưởng bao trùm, đảm bảo “không ai bị bỏ lại phía sau” là một chủ trương xuyên suốt của Đảng và Nhà nước Việt Nam trong nhiều năm qua. Các kết quả đạt được về tăng trưởng toàn diện trong hơn hai thập kỷ qua có thể được xem là rất tích cực, nhất là trong bối cảnh kinh tế trong nước và thế giới phải đối diện với nhiều rủi ro, thách thức. Tốc độ tăng trưởng GDP giai đoạn 2011 - 2015 đạt 5,91%; giai đoạn 2016 - 2020 đạt 5%. Nhờ đó, đời sống của người dân ngày càng được cải thiện, đặc biệt trong việc tiếp cận với các loại hình dịch vụ công cơ bản, thiết yếu. Tỷ lệ hộ nghèo theo chuẩn nghèo đa chiều của cả nước đã giảm từ 9,88% cuối năm 2015 xuống còn 2,75% vào cuối năm 2020, bình quân giai đoạn 2016 - 2020 giảm 1,4%/năm. Các thành tựu giảm nghèo ấn tượng mà Việt Nam có được là nhờ sự kết hợp của nhiều yếu tố. Trong đó, các yếu tố đáng chú ý là: (i) Mô hình tăng trưởng mang tính chất bao trùm, nhiều người được tham gia và hưởng lợi từ thành quả của tăng trưởng kinh tế; (ii) Hệ thống chính sách an sinh xã hội được thiết kế tương đối hoàn chỉnh; (iii) Dịch vụ công dễ tiếp cận và trong khả năng chi trả của người dân. Cùng với đó, Việt Nam đã ưu tiên bố trí nguồn lực công để thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững với việc đổi mới về cách thức tiếp cận khi chuyển từ đơn chiều sang đa chiều, tập trung vào nhóm, hộ nghèo nhất.

Cơ sở hạ tầng thiết yếu ở các huyện nghèo, xã nghèo, vùng miền núi, vùng khó khăn được ưu tiên đầu tư, qua đó tạo sinh kế và nâng cao khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản của người dân, nhất là đối với dịch vụ y tế, giáo dục. Đến nay có hơn 75%

dân số Việt Nam được tiếp cận với các dịch vụ y tế thiết yếu. Chất lượng nguồn nhân lực được cải thiện đáng kể, cơ cấu lao động bước đầu đã có sự phân bố và chuyển dịch hợp lý giữa các vùng, miền và các ngành kinh tế. Trong đó, tỷ lệ lao động qua đào tạo tăng từ 61,6% năm 2015 lên 64,5% trong năm 2020. Tỷ trọng lao động nông nghiệp đến năm 2020 giảm còn khoảng 32,8%, vượt mục tiêu đề ra là dưới 40%. Khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản khác như nguồn điện, nguồn nước hợp vệ sinh cũng có xu hướng cải thiện rõ nét hơn trong 10 năm gần đây.

2. Chính sách tài khóa đối với yêu cầu thúc đẩy tăng trưởng bao trùm ở Việt Nam và những vấn đề đặt ra

2.1. Chính sách tài khóa với mục tiêu thúc đẩy tăng trưởng bao trùm

Kể từ khi thực hiện công cuộc đổi mới đến nay, thể chế tài chính công của Việt Nam liên tục được hoàn thiện, đổi mới nhằm đáp ứng tốt hơn các yêu cầu phát triển của đất nước nói chung và thúc đẩy tăng trưởng toàn diện nói riêng. Nhờ đó, vai trò của CSTK trong việc thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ về thúc đẩy tăng trưởng toàn diện đã được chú trọng hơn so với trước, thể hiện trên một số khía cạnh như sau:

(i) Các giải pháp được thực hiện đồng bộ để củng cố và mở rộng quy mô NSNN, qua đó góp phần đảm bảo cân đối nguồn lực cho việc thực hiện, các mục tiêu và định hướng về thúc đẩy tăng trưởng toàn diện, nhất là các chương trình chi tiêu công cho xóa đói, giảm nghèo và đảm bảo an sinh xã hội. Đồng thời, hệ thống pháp luật tài chính đã được ưu tiên hoàn thiện nhằm cơ cấu lại NSNN, củng cố dư địa tài

khóa, tăng cường hiệu quả chi tiêu công; nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng nợ công, tài sản công. Nhờ đó đã bảo đảm mức động viên NSNN hợp lý; phân phối và sử dụng hiệu quả hơn các nguồn lực tài chính công, nguồn lực từ tài nguyên, đất đai và tài sản công cho các mục tiêu về tăng trưởng bao trùm. Đặc biệt, trong giai đoạn 5 năm gần đây đã khắc phục được tình trạng giảm dần của quy mô động viên NSNN. Quy mô thu NSNN giai đoạn 2016 - 2020 đạt khoảng 25,2% GDP, bình quân giai đoạn 2011 - 2015 đạt 23,6% GDP.

(ii) Khung pháp lý đã được hình thành tương đối đồng bộ để phát huy được vai trò đòn bẩy của CSTK trong việc phát triển các lĩnh vực ưu tiên gắn với yêu cầu về thúc đẩy tăng trưởng toàn diện. Với mục tiêu mở rộng các nguồn đầu tư, khai thác các tiềm năng về nhân lực, vật lực và tài lực trong xã hội, tạo điều kiện cho các hoạt động giáo dục, y tế, văn hóa phát triển nhanh hơn, có chất lượng cao hơn để đáp ứng các nhu cầu đa dạng của người dân, các công cụ của CSTK đã được sử dụng tương đối hợp lý, đặc biệt là các chính sách ưu đãi về thuế, tài chính đất đai. Các chính sách khuyến khích xã hội hóa được xây dựng tập trung vào các lĩnh vực quan trọng gắn với yêu cầu thúc đẩy tăng trưởng toàn diện như: giáo dục - đào tạo, y tế, trong đó, hoạt động xã hội hóa giáo dục - đào tạo và y tế diễn ra phổ biến trên phạm vi cả nước.

(iii) Nguồn lực tài chính công ưu tiên thực hiện phân bổ đối với các mục tiêu về phát triển toàn diện. Trong đó, Việt Nam đã ưu tiên phân bổ ngân sách cho phát triển giáo dục, khoa học và công nghệ, các chương trình xóa đói, giảm nghèo, phát triển hệ thống các cơ sở hạ tầng thiết yếu. Cụ thể, lĩnh vực giáo dục, đào tạo được ưu tiên đầu tư nguồn lực từ NSNN, đạt 20% tổng chi NSNN từ năm 2007 (Nghị quyết số 37/2004/NQ-QH11 của Quốc hội). Lĩnh vực y tế cũng được ưu tiên đầu tư từ nguồn NSNN hằng năm với mức tăng cao hơn mức tăng chi chung của NSNN. Nhờ đó, Việt Nam đã có điều kiện thuận lợi hơn trong việc mở rộng khả năng tiếp cận giáo dục, y tế của người dân, bao gồm cả người dân ở khu vực nông thôn, miền núi, qua đó hướng đến thực hiện các mục tiêu về tăng trưởng toàn diện hiệu quả hơn.

2.2. Một số vấn đề đặt ra

Bên cạnh một số kết quả đạt được, việc xây dựng và tổ chức thực hiện CSTK hướng đến mục tiêu thúc đẩy tăng trưởng toàn diện thời gian qua đang đối diện với một số vấn đề cần phải được nhận diện để có sự điều chỉnh phù hợp.

(i) Nguồn lực để thực hiện các mục tiêu về thúc đẩy tăng trưởng toàn diện ở Việt Nam vẫn chủ yếu là nguồn lực công. Vai trò của nguồn lực tư nhân

trong việc thực hiện các mục tiêu về tăng trưởng toàn diện còn khá hạn chế. Dư địa để tiếp tục mở rộng, ưu tiên nguồn lực từ NSNN cho việc thực hiện các mục tiêu về tăng trưởng toàn diện, nhất là cho đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế, thực hiện các chương trình xóa đói, giảm nghèo đang đối diện với một số thách thức. Việc đảm bảo vai trò “chủ đạo” của ngân sách trung ương ở Việt Nam cũng đang phải đối diện với một số thách thức, ảnh hưởng đến việc thực hiện vai trò của ngân sách trung ương, nhất là trong đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng thiết yếu, thúc đẩy sự phát triển hài hòa giữa các vùng, miền gắn với các mục tiêu về tăng trưởng bao trùm.

(ii) CSTK chưa phát huy được hiệu quả vai trò “đòn bẩy” trong việc huy động nguồn lực tư nhân để thực hiện các mục tiêu về tăng trưởng toàn diện. Việc thu hút, đa dạng hóa nguồn lực cho phát triển hạ tầng cơ sở và mạng lưới cung ứng dịch vụ công còn gặp nhiều khó khăn do hệ thống chính sách pháp luật thiếu đồng bộ. Thu hút các nguồn lực bên ngoài vẫn còn chú trọng vào số lượng hơn là chất lượng, chưa thu hút vốn theo chiều sâu, đầu tư vào các ngành có hàm lượng công nghệ cao và hiện đại, đặc biệt là sự gắn kết giữa yêu cầu thu hút vốn với yêu cầu về liên kết, chuyển giao công nghệ cho các doanh nghiệp trong nước để qua đó hình thành các nền tảng vững chắc cho tăng trưởng bao trùm.

(iii) Hiệu quả phân bổ, sử dụng các nguồn lực NSNN chậm được cải thiện, thiếu tính gắn kết với các định hướng ưu tiên về thúc đẩy tăng trưởng toàn diện. Do đó dẫn đến việc phân bổ, sử dụng các nguồn lực chưa đạt hiệu quả cao, cơ cấu đầu tư của NSNN chưa hợp lý, đầu tư dàn trải, thậm chí gây ra sự lãng phí các nguồn lực. Đến nay, các tiêu chí xác định “tính ưu tiên” trong các dự án đầu tư công chưa được xây dựng cụ thể nên việc khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải chậm được tháo gỡ.

(iv) Việc đẩy mạnh triển khai cơ chế tự chủ đối với các đơn vị sự nghiệp công lập được xem là chìa khóa quan trọng để thực hiện cơ cấu lại chi tiêu công và nâng cao chất lượng, số lượng loại hình dịch vụ công cung ứng cho xã hội nhưng kết quả thực hiện không được như kỳ vọng. Việc ban hành các cơ chế, chính sách để thúc đẩy việc thực hiện tự chủ trong các đơn vị sự nghiệp công lập còn chậm, chưa đồng bộ. Cụ thể, việc ban hành các văn bản để tổ chức triển khai Nghị định số 16/2015/NĐ-CP không đạt lộ trình do Chính phủ đặt ra (như trong việc ban hành danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN, quy hoạch mạng lưới đơn vị sự nghiệp công lập và các quy định về định mức kinh tế - kỹ thuật trong từng ngành, lĩnh vực...).

(v) An ninh tài chính công được củng cố hơn so với giai đoạn trước những vẫn đứng trước một số

thách thức trong trung hạn, tiềm ẩn các nguy cơ làm ảnh hưởng đến việc cân đối, bố trí nguồn lực cho việc thực hiện các mục tiêu về thúc đẩy tăng trưởng toàn diện. Tỷ lệ nợ công so với GDP mặc dù giảm nhưng nghĩa vụ trả nợ từ NSNN ngày càng lớn. Với không gian tài khóa đang bị thu hẹp dần, dư địa để ngân sách trung ương can thiệp lúc cần thiết sẽ rất hạn chế, ví dụ như trong hỗ trợ cho các địa phương trước các nhu cầu chi phát sinh đột xuất do ảnh hưởng của thiên tai, dịch bệnh. Cùng với đó, Việt Nam cũng đang đối diện với nhiều loại hình rủi ro tài khóa, nghĩa vụ nợ dự phòng khác nhau với quy mô và mức độ ngày càng tăng như ảnh hưởng của thiên tai, dịch bệnh, biến đổi khí hậu. Thiệt hại do thiên tai gây ra ở Việt Nam hàng năm có thể lên đến 2,5 - 4% GDP. Ảnh hưởng của biến đổi khí hậu, thiên tai đang là thách thức lớn đối với việc đảm bảo tính bền vững trong các thành tựu về xóa đói, giảm nghèo của Việt Nam. Quá trình già hóa dân số nhanh được dự báo làm phát sinh thêm nhiều chi phí tài khóa trong trung và dài hạn.

3. Đổi mới chính sách tài khóa nhằm thúc đẩy tăng trưởng bao trùm ở Việt Nam

Để thúc đẩy tăng trưởng toàn diện đòi hỏi cần phải có sự hiện diện của nhiều chính sách khác nhau, đặc biệt là CSTK. Do đó, trong giai đoạn tới, để thúc đẩy tăng trưởng toàn diện, CSTK cần được chú trọng trên các khía cạnh sau:

Quy mô nguồn lực của NSNN được củng cố trên cơ sở tiếp tục thực hiện cải cách đồng bộ hệ thống chính sách thuế, duy trì một hệ thống chính sách thuế có tính cạnh tranh, hỗ trợ tăng trưởng với mức thuế suất hợp lý, cơ sở tính thuế rộng, phù hợp với xu hướng cải cách thuế trong khu vực và trên thế giới; đảm bảo tính minh bạch, công khai, công bằng và phù hợp với sự vận hành của nền kinh tế thị trường, trong bối cảnh toàn cầu hóa ngày càng diễn ra mạnh mẽ. Việt Nam cần thiết lập cơ cấu thu NSNN bền vững hơn trên cơ sở kết hợp hợp lý các sắc thuế thu nhập, tiêu dùng, bất động sản, tài nguyên; đồng thời, nghiên cứu ban hành các chính sách để động viên ngân sách từ các nguồn thu tiềm năng như thuế bất động sản, các khoản thu liên quan đến tài nguyên, tài sản nhà nước để có thêm nguồn lực cho việc thực hiện các mục tiêu về tăng trưởng toàn diện.

Chi NSNN tiếp tục được cơ cấu lại, cải cách căn bản phương thức quản lý để đảm bảo phân bổ và sử dụng hiệu quả nguồn lực NSNN, phát huy vai trò là “nguồn vốn mồi” trong việc thu hút các nguồn lực xã hội để thực hiện các mục tiêu về phát triển bền vững. Thực hiện phân định rõ nội dung và phạm vi mà NSNN cần bảo đảm, giảm thiểu sự bao cấp không

cần thiết của NSNN để dành nguồn lực để phân bổ cho các lĩnh vực liên quan đến tăng trưởng toàn diện mà Nhà nước có trách nhiệm phải thực thi. Xây dựng lộ trình để từng bước chuyển dần từ việc lập dự toán, phân bổ dự toán ngân sách cho các cơ quan, đơn vị dựa theo yếu tố đầu vào sang lập, phân bổ ngân sách gắn với kết quả và hiệu quả công việc để sớm cụ thể quy định của Luật NSNN năm 2015; khắc phục cho được tình trạng phân bổ và quản lý nguồn dựa theo đầu vào, phân định rõ nội dung và phạm vi mà NSNN cần bảo đảm.

Trong rà soát chính sách ưu đãi thuế, cần coi trọng tính đơn giản và minh bạch, đảm bảo chính sách ưu đãi thuế được ban hành phù hợp với định hướng ưu tiên và có tính chọn lọc, trong đó, chỉ tập trung ưu đãi thuế cho các dự án có thể tạo ra hiệu ứng tích cực, tác động lan tỏa đối với toàn bộ nền kinh tế, những ngành tận dụng được lợi thế cạnh tranh của đất nước, phù hợp với thị trường và xu thế phân công lao động quốc tế.

Kiên định với việc duy trì các chỉ số nợ công và nợ nước ngoài quốc gia. Để hạn chế được sự gia tăng của nợ công cần có lộ trình thực hiện cụ thể với một cam kết chính trị mạnh mẽ, đảm bảo kỷ luật tài khóa. Tuy nhiên, cũng cần lưu ý các chỉ số như tỷ lệ nợ công trên GDP hay tổng nợ nước ngoài trên GDP là những thước đo cần thiết để phản ánh những thay đổi về nợ công, nợ quốc gia và gánh nặng nợ, không phản ánh được hết các rủi ro về nợ công. Việc vay nợ cần phải được đặt trong mối tương quan chung với kế hoạch và khả năng trả nợ, không thể mặc định cho tư duy “nợ cũ có thể được thanh toán bằng các khoản vay mới” do thực tế có thể những khoản vay mới sẽ có lãi suất cao hơn và không phải lúc nào cần cũng có thể huy động được (rủi ro thanh khoản)./.

Tài liệu tham khảo

- Bộ Tài chính (2020), Số liệu công khai ngân sách.
- Ngân hàng Thế giới và Chính phủ Việt Nam (2017), Đánh giá chỉ tiêu công Việt Nam: CSTK hướng tới bền vững, hiệu quả và cân bằng - Báo cáo tổng quan.
- Trương Bá Tuấn (2020), Cải cách hệ thống chính sách thuế giai đoạn 2011 - 2020 và định hướng cho giai đoạn mới, Tạp chí Tài chính, tháng 02/2021.
- World Bank (2020), Vibrant Viet Nam: Forging the Foundation of a High-Income Economy, World Bank Group.