

NHỮNG VẤN ĐỀ VỀ CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH CỦA VIỆT NAM TRONG THỜI GIAN QUA

I. NHỮNG KẾT QUẢ ĐẠT ĐƯỢC:

Trong năm 2013, chính sách thu Ngân sách với mục tiêu trọng tâm là tập trung tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp được tiến hành khá hiệu quả, với các hoạt động giảm thuế, giãn thời hạn nộp thuế làm giảm bớt gánh nặng cho doanh nghiệp thông qua giảm bớt nghĩa vụ tài chính của doanh nghiệp đối với Nhà nước. Nhờ đó tạo điều kiện cho doanh nghiệp đầu tư mới sản xuất, thúc đẩy kinh doanh tạo ra nguồn cung dồi dào giúp hạ giá thành sản phẩm và tăng sức mua của người dân.

Chính sách chi Ngân sách Nhà nước trong năm 2013 để phù hợp với tình hình chung cũng đã có một số điều chỉnh, các khoản chi không thực sự quan trọng đã được cắt giảm, thực hành tiết kiệm ở một số lĩnh vực được tiến hành khá hiệu quả. Rà soát, sắp xếp lại các khoản chi thường xuyên, tiết kiệm được 10% dự toán chi thường xuyên còn lại của 7 tháng cuối năm 2013, tối thiểu 20% chi phí điện nước, văn phòng phẩm... được tiết kiệm, chi phí cho các dịp lễ hội, tiếp khách, hội nghị, công tác phí... cũng được tiết kiệm 30%. Việc kiểm soát các hoạt động sử dụng đầu tư nguồn vốn Ngân sách nhà nước cũng được thực hiện chặt chẽ, mục tiêu giảm tối đa nợ đọng xây dựng cơ bản.

Việc điều chỉnh chính sách tài khoá theo hướng thực hiện các biện pháp miễn, giảm, giãn thuế đã phần nào đó hỗ trợ giảm bớt gánh nặng và khó khăn cho các doanh nghiệp trong hoạt động sản xuất - kinh doanh. Trong thời gian qua, số lượng doanh nghiệp giải thể, ngừng hoạt động đã có dấu hiệu giảm, thậm chí một số doanh nghiệp đã có dấu hiệu trở lại đã tăng trưởng, nhiều doanh nghiệp đã giải toả được áp lực về hàng tồn kho để phục hồi kinh doanh - sản xuất. Nhiều khoản thuế cơ bản của doanh nghiệp được chính sách hỗ trợ miễn, giảm hoặc giãn thời gian nộp. Đối với các doanh nghiệp có quy mô vừa và nhỏ, doanh nghiệp sử dụng lượng lao động lớn, các doanh nghiệp đầu tư kinh doanh nhà ở và các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực gia công, chế biến nếu là số thuế thu nhập doanh nghiệp quý I năm 2013 được gia hạn thêm 6 tháng; còn đối với số thuế thu nhập doanh nghiệp phải nộp quý II và quý III năm 2013 được gia hạn thêm 3 tháng thời hạn nộp thuế. Ngoài ra, gia hạn thêm 6 tháng thời hạn nộp thuế giá trị gia tăng của tháng 1, tháng 2 và tháng 3 năm 2013 đối với doanh nghiệp có quy mô vừa và nhỏ, doanh nghiệp đầu tư kinh doanh nhà ở và vật liệu xây dựng. Đối với các chủ đầu tư dự án chưa hoàn thành nghĩa vụ tài chính về

quyền sử dụng đất khi đã được Nhà nước giao đất trước đó mà do khó khăn về tài chính được cho phép nộp tiền sử dụng đất theo tiến độ thanh toán tiền bán hàng trong thời gian tối đa 24 tháng kể từ ngày có thông báo nộp tiền sử dụng đất của cơ quan thuế.

Ngoài việc tập trung tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp, chính sách thu Ngân sách Nhà nước trong thời gian vừa qua tiếp tục có những điều chỉnh phù hợp nhằm hỗ trợ giảm chi phí sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, từ đó mới có thể hạ được giá thành sản phẩm và tăng sức mua của thị trường.

Một số khoản thu của Ngân sách Nhà nước ở một số lĩnh vực cũng được giảm tỷ lệ thu. Phí trước bạ của ô tô đăng ký lần đầu và ô tô chở người dưới 10 chỗ ngồi đều áp dụng mức 10%, đối với các địa phương thì không được điều chỉnh tăng quá 50% so với mức quy định chung, riêng đối với xe ô tô đã đăng ký lần thứ 2 trở đi mức thu áp dụng thống nhất chung toàn quốc là 2%. Các tổ chức kinh tế, cá nhân hoặc hộ gia đình được Nhà nước cho thuê đất mà chi phí thuê đất phải nộp theo quy định tại Nghị định 121/2010/NĐ-CP ngày 30/12/2010 tăng quá 2 lần so với mức nộp năm 2010 thì được giảm 50% phí thuê đất trong năm 2013 và 2014.

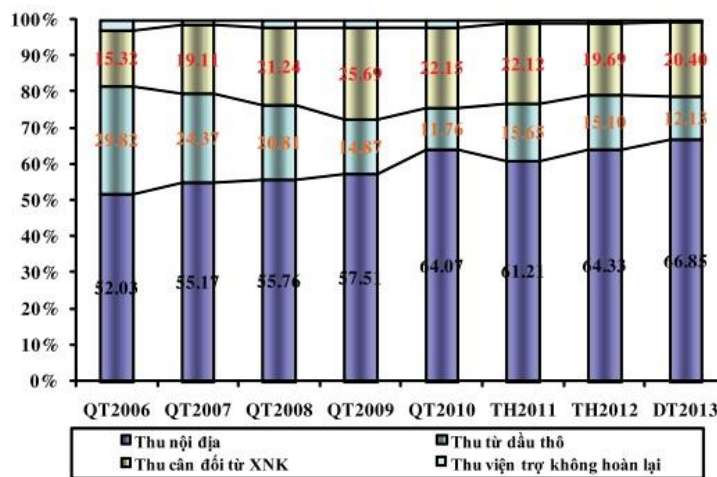
Đối với hoạt động đầu tư - kinh doanh nhà ở xã hội ưu đãi giảm 50% thuế giá trị gia tăng đầu ra trong vòng một năm. Nhằm tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực bất động sản, cũng như tạo điều kiện cho người có thu nhập thấp nhanh chóng mua được nhà, Chính Phủ đã đề xuất Quốc hội theo tờ trình số 128/TTr-CP gửi cho Ban Thường Vụ Quốc Hội. Cụ thể, đối với hoạt động đầu tư - kinh doanh nhà ở với diện tích 70m² trở xuống và giá bán dưới 15 triệu đồng/1 m² thì tiến hành giảm 30% thuế giá trị gia tăng đầu ra thời hạn trong vòng một năm; đối với các doanh nghiệp có tổng doanh thu năm không vượt quá 20 tỷ đồng và sử dụng dưới 200 lao động được áp dụng thuế suất 20%; các doanh nghiệp đầu tư - kinh doanh các dự án nhà ở xã hội sớm hơn 6 tháng so với lộ trình dự kiến thì thực hiện Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế thu nhập doanh nghiệp và áp dụng mức thuế suất là 10%. Tiến hành hoàn lại tiền thuế bảo vệ môi trường đối với các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân kinh doanh đã nộp thuế này cho các hoạt động đóng gói bao bì bằng túi nylon, thông tư số 30/2013/TT-BTC ngày 18/03/2013 cũng đã hướng dẫn cụ thể quy trình hoàn lại tiền thuế bảo vệ môi trường cho các doanh nghiệp, cá nhân kể trên.

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế thu nhập doanh nghiệp đã được Chính phủ xây dựng và hoàn thiện xong, theo đó tạo môi trường đầu tư, sản xuất -

kinh doanh thuận lợi cho các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân. Nhằm đảm bảo các chính sách thu Ngân sách Nhà nước phù hợp hơn với tình hình thực tế cũng như thực hiện các mục tiêu của chiến lược cải cách hệ thống thuế giai đoạn 2011 - 2020, các thông tư hướng dẫn chế độ thu nộp, quản lý và sử dụng phí, lệ phí trong các lĩnh vực viễn thông, bưu chính, biểu diễn nghệ thuật, điện ảnh, chăn nuôi... cũng đã được dần dần bổ sung và hoàn thiện hơn.

Cơ cấu thu NSNN có dịch chuyển

Cơ cấu thu NSNN 2006-2013

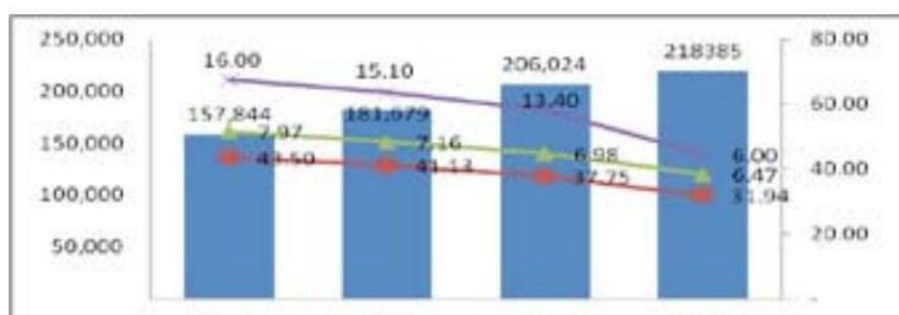


Nguồn: TCTK, BTC và tính toán theo số liệu của TCTK và Bộ Tài chính.

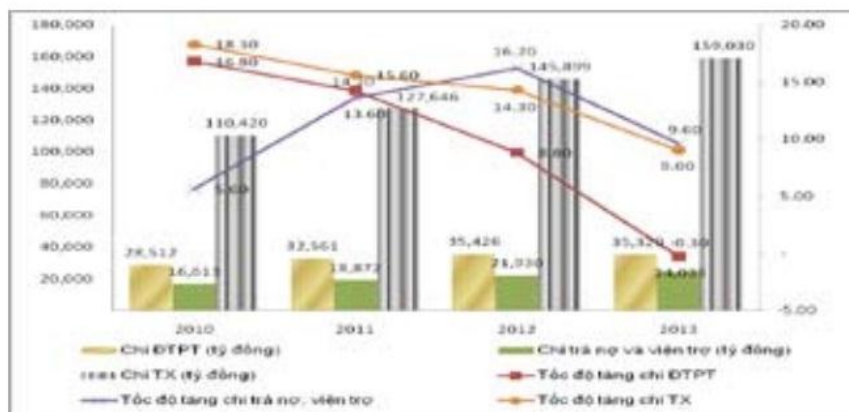
Đối với một số lĩnh vực cần khuyến khích và thu hút đầu tư được bổ sung và quy định rõ chính sách ưu đãi thuế suất, các dự án có quy mô lớn tác động trực tiếp đến tình hình kinh tế - xã hội được bổ sung quy định về thẩm quyền của Chính phủ trong việc quyết định ưu đãi đầu tư các dự án này.

Đối với chính sách chi Ngân sách Nhà nước trong năm 2013 điểm nổi bật nhất là rà soát kỹ và chặt chẽ hơn trong các khoản chi, đảm bảo trong phạm vi dự toán đã được các cấp có thẩm quyền phê duyệt. Về tăng cường tiết kiệm và chống lãng phí, các quy định ghi rõ trong chỉ thị 1792/CT-TTg được thực hiện nghiêm, qua đó tăng cường quản lý đầu tư từ vốn Ngân sách Nhà nước và vốn trái phiếu Chính phủ.

Quy mô chi NSNN 3 tháng đầu năm giai đoạn 2010-2013



Quy mô và tốc độ tăng chi ngân sách quý I giai đoạn 2010-2013



Nguồn: Bộ Tài chính

II. NHỮNG BẤT CẬP VÀ NGHỊCH LÝ:

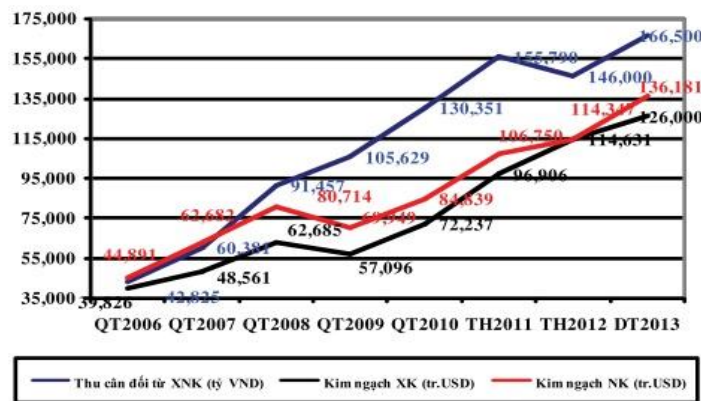
Chủ trương nới lỏng chính sách tài khoá nhằm hỗ trợ doanh nghiệp trong thời gian qua đạt được một số hiệu quả nhất định nhưng cũng vì vậy mà những hệ lụy kéo theo là không hề nhỏ. Các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội cần nguồn vốn từ Ngân sách Nhà nước mặc dù vẫn được đảm bảo nhưng gây áp lực lớn cho Ngân sách. Kết quả thu thấp và chậm so với tiến độ đề ra so với cùng kỳ các năm trước.

Bên cạnh những kết quả đạt được, Chính phủ nhận định, nền kinh tế vẫn còn những mặt hạn chế, yếu kém. Kinh tế vĩ mô cơ bản ổn định, lạm phát được kiềm chế, nhưng chưa thật vững chắc, còn phải đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức. Cân đối thu chi ngân sách khó khăn. Lạm phát tuy được kiềm chế nhưng nguy cơ tăng trở lại vẫn còn do chưa thực hiện cải cách tiền lương, chưa thực hiện được một số loại giá (than, điện, y tế, giáo dục...) theo giá thị trường; tốc độ tăng CPI vẫn cao hơn tốc độ tăng GDP; biên độ dao động lạm phát giữa các năm rất lớn chứng tỏ tính ổn định chưa cao.

Trong khi tăng trưởng kinh tế trong năm 2013 luôn ở mức độ chậm nhưng lại không được bù đắp bởi tốc độ lạm phát tăng cao như mấy năm trước làm cho chính sách thu Ngân sách Nhà nước gặp nhiều khó khăn. Tuy có nhiều chủ trương hỗ trợ cho các doanh nghiệp nhưng đa số doanh nghiệp trong nước không có đủ sức đề kháng để chống chọi với những sự khắc nghiệt mới của thị trường nên số lượng doanh nghiệp giải thể, ngừng hoạt động vẫn tăng lên báo động; ngay trong 2 tháng đầu năm 2013 đã có đến 8.600 doanh nghiệp dừng hoạt động và tuyên bố phá sản.

Thu Ngân sách Nhà nước năm 2013 vẫn chủ yếu dựa vào nguồn thu từ nội địa với tỷ trọng chiếm khoảng 2/3 tổng thu cân đối Ngân sách Nhà nước. Trong khi đó các khoản thu từ dầu thô có xu hướng giảm dần gần về tỷ trọng 10% tổng thu, còn nguồn thu từ xuất - nhập khẩu cũng chỉ đạt xấp xỉ với năm 2012. Mức thu từ xuất - nhập khẩu chỉ đạt 146 nghìn tỷ đồng, do kim ngạch xuất - nhập khẩu có mức độ tăng quá thấp so với dự kiến nên không thể đạt được mức thu dự toán là 153.900 tỷ đồng. Theo kế hoạch kim ngạch xuất - nhập khẩu năm 2013 phải tăng 19% so với 2012 nhưng điều này khó mà thực hiện khi sản xuất và tiêu dùng trong nước vẫn rơi vào tình trạng trì trệ, hàng hoá tồn kho quá nhiều mà chưa tìm được đầu ra.

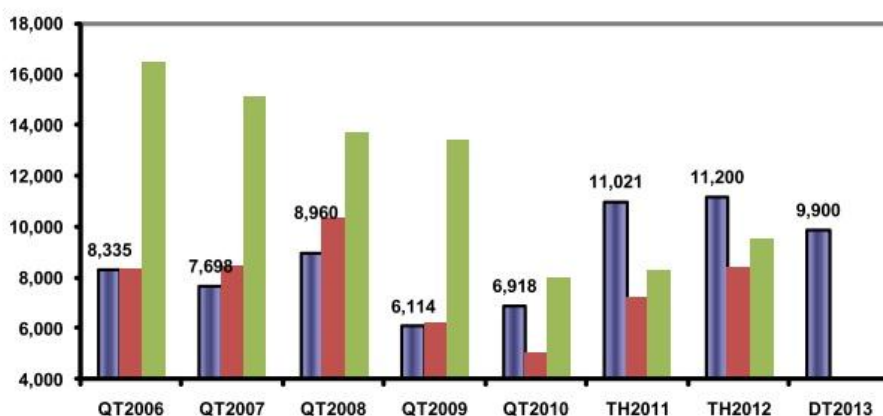
Thu cân đối NSNN từ XNK 2006-2010



Nguồn: TCTK, BTC và tính toán theo số liệu của TCTK và Bộ Tài chính.

Trong khi hàng loạt các khoản thu Ngân sách Nhà nước quan trọng bị giảm sút và không đạt được chỉ tiêu đề ra thì các khoản thu từ dầu thô và các loại thuế tài nguyên lại vượt dự toán. Điều này không phải là dấu hiệu đáng mừng vì một nền kinh tế tăng trưởng phụ thuộc chủ yếu vào tài nguyên khoáng sản thì không thể gọi là một nền kinh tế phát triển bền vững. Trong khi sản lượng dầu thô khai thác và xuất khẩu năm 2013 dự tính dưới 10 triệu tấn thì khả năng hoàn thành thu Ngân sách Nhà nước vượt dự toán chủ yếu phụ thuộc vào diễn biến vốn bất định của giá dầu thế giới.

Thu NSNN từ dầu thô (10 tỷ VND)



Nguồn: TCTK, BTC và tính toán theo số liệu của TCTK và Bộ Tài chính.

Những khó khăn của sản xuất - kinh doanh trong nước ảnh hưởng đến chính sách thu Ngân sách Nhà nước phản ánh khá rõ ở giai đoạn 2012 - 2013. Các loại thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp trong giai đoạn vừa qua đều thu không đủ đạt dự toán vào Ngân sách Nhà nước. Ngoài ra, tình trạng đóng băng của thị trường bất động sản hiện nay cũng ảnh hưởng xấu đến chính sách thu Ngân sách Nhà nước từ đất đai. Theo dự toán của năm 2013 thì nguồn tiền đóng vào Ngân sách Nhà nước phải đạt 45,7 nghìn tỷ đồng, tuy nhiên trong năm 2013 thị trường bất động sản vẫn chưa có được một chuyển biến nào thật sự khởi sắc nên đến cuối năm việc thu vào Ngân sách Nhà nước từ thị trường này vẫn chưa thể đạt dự toán đề ra.

Trong xu thế giảm tỷ lệ huy động vào Ngân sách Nhà nước đòi hỏi việc huy động các nguồn lực vào Ngân sách Nhà nước phải hiệu quả, có tính bền vững. Tuy nhiên, trong thời gian qua, mặc dù các chính sách về thu Ngân sách Nhà nước đã được ban hành và thường xuyên được hoàn thiện nhưng việc huy động một số nguồn lực tài chính còn chưa hiệu quả như huy động nguồn lực từ đất đai, hay việc quy định tỷ lệ đầu tư trở lại chưa rõ ràng và có sự khác nhau giữa các ngành, lĩnh vực cũng làm cho hiệu quả huy động nguồn lực bị hạn chế.

Chủ trương gia hạn thời gian đóng thuế, miễn thuế, giảm thuế cho các doanh nghiệp cũng mang lại nhiều tác động tiêu cực cho chính sách thu Ngân sách Nhà nước. Tính đến tháng 8 năm 2013 so với cùng kỳ các năm trước, tổng số thu của Ngân sách Nhà nước vẫn đạt con số cao hơn nhưng tốc độ tăng thu có xu hướng giảm rõ rệt. Các hạng ngạch đều thu chưa đúng năng lực và chưa đạt kế hoạch. Đến hết tháng 8 năm 2013, có đến 40 địa phương trong cả nước chưa đạt yêu cầu về tiến độ thu, chỉ có 23 địa phương là thu đạt tiến độ đề ra ban đầu. Mặc dù so với cùng kỳ 2012 có đến 57 địa phương thu vượt nhưng mức tăng không đáng kể.

Kết quả thực hiện các giải pháp tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp

** Theo Nghị quyết 13 của Chính phủ*

- Gia hạn 11.124 tỷ đồng tiền thuế GTGT quý II/2012 cho gần 190.000 doanh nghiệp.
- Gia hạn 3.327 tỷ đồng nợ thuế thu nhập doanh nghiệp cho 77.295 doanh nghiệp.
- Gia hạn tiền sử dụng đất cho 346 doanh nghiệp với tổng số tiền 2.778 tỷ đồng.
- Giảm 50% tiền thuê đất năm 2012 cho 3.609 doanh nghiệp, với số tiền giảm là 445,2 tỷ đồng. Miễn và hoàn thuế môn bài năm 2012 cho 44.897 hộ đánh bắt hải sản và hộ làm muối, với số tiền 12,4 tỷ đồng.

** Theo Nghị quyết 29 của Quốc hội: Giảm tổng cộng 6.488 tỷ đồng (năm 2012 giảm 4.150 tỷ đồng và năm 2013 giảm 2.338 tỷ đồng). Cụ thể:*

- Giảm 5.144 tỷ đồng tiền thuế TNDN (năm 2012 giảm 3.060 tỷ đồng; năm 2013 giảm 2.084 tỷ đồng).
- Giảm 39 tỷ đồng tiền thuế GTGT (năm 2012 giảm 36 tỷ đồng và năm 2013 giảm 3 tỷ đồng).
- Giảm 1.305 tỷ đồng tiền thuế TNCN (năm 2012 giảm 1.054 tỷ đồng; năm 2013 giảm 251 tỷ đồng).

Tuy nhiên theo đại bộ phận các doanh nghiệp thì các biện pháp đề ra trong hai Nghị quyết 13 và 29 của Chính phủ vẫn chưa đáp ứng được kỳ vọng của họ về nhiều mặt như quy mô hỗ trợ cả về mức độ và cách thức hỗ trợ.

Về Nghị quyết 13 của Chính phủ, theo Bộ Tài Chính tổng giảm thu vào Ngân sách Nhà nước dự kiến khoảng 9000 tỷ đồng, nhưng thực tế con số các doanh nghiệp được ưu đãi lên đến 29 nghìn tỷ đồng. Trong đó lợi ích từ việc giãn nộp thuế VAT quý II trong vòng 6 tháng là 16 nghìn tỷ đồng, còn 13 nghìn tỷ đồng ưu đãi từ việc giảm 30% thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế đất, bổ sung chi tiêu công, thuế thu nhập cá nhân... Tuy nhiên, xét một cách toàn diện thì tỷ lệ giảm các khoản thu vào Ngân sách Nhà nước vẫn chưa đáng kể, tổng giá trị được hưởng của các doanh nghiệp theo tính toán của Bộ Tài Chính cũng còn rất nhỏ tương đương 1% GDP dự tính, tỷ lệ giảm thu chỉ chiếm 1,2% dự toán tổng thu của Ngân sách Nhà nước cả năm 2012. Tổng giá trị được hưởng của các doanh nghiệp thấp xa so với quy mô xấp xỉ 10% GDP của gói kích thích kinh tế năm 2009 mặc dù tình hình kinh tế vĩ mô giai đoạn 2012 - 2013 và thời gian tới là khó khăn hơn rất nhiều.

Thực tế cho thấy, thuế giá trị gia tăng quý II năm 2012 trung bình mỗi doanh nghiệp chỉ được gia hạn chưa đến 60 triệu đồng, thuế thu nhập doanh nghiệp được gia hạn khoảng 43 triệu đồng/1 doanh nghiệp, đối với thuế môn bài năm 2012 của các hộ đánh bắt thủy, hải sản cũng chỉ được miễn 276.000 đồng/1 hộ. Chỉ có thị trường bất động sản với chủ trương phá băng thị trường thì chính sách giảm thu Ngân sách Nhà nước mới có nhiều ưu đãi đáng kể với khoảng 8 tỷ đồng/1 doanh nghiệp, gia hạn tiền phí sử dụng đất cho gần 350 doanh nghiệp nhưng chừng đó chính sách cũng chưa đủ sức để tác động đến giá và thật sự phá băng cho thị trường. Vì vậy các giải pháp thực hiện theo Nghị quyết 13/NQ-CP của Chính phủ vẫn không thật sự mang lại hiệu quả gì to lớn và lâu dài.

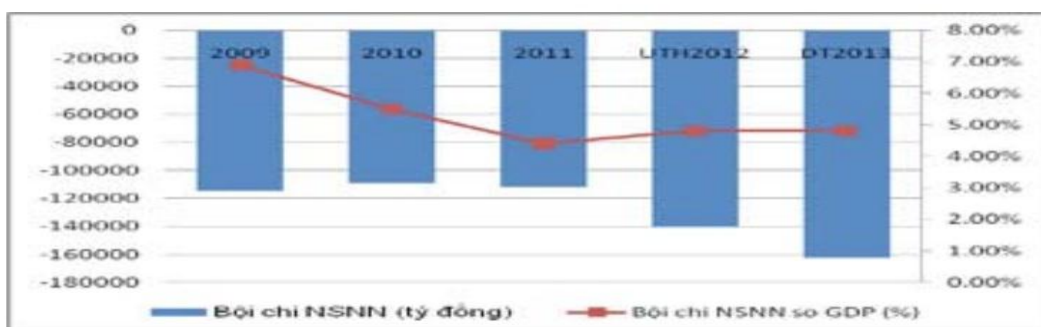
Đầu năm 2013 Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 02 về các giải pháp tháo gỡ khó khăn, tạo thuận lợi cho các doanh nghiệp tái sản xuất - kinh doanh và khắc phục những thiếu sót của 2 Nghị quyết 13 và 29. Nghị quyết này đưa ra những giải pháp hữu hiệu hơn hẳn với chính sách thuế phí mạnh mẽ và bài bản cũng như các ưu đãi hỗ trợ từ chính sách tài khoá. Tuy nhiên điều đáng tiếc là Nghị quyết này lại không được triển khai thực hiện khẩn trương và rộng rãi, về việc sửa đổi Luật thuế giá trị gia

tăng và Luật thuế thu nhập doanh nghiệp mãi đến cuối tháng 3 năm 2013 mới được đưa ra bàn bạc, nếu đến khi được thông nhất thì năm tài chính 2013 cũng đã đi được hơn một nửa. Ngoài ra một số điều của Luật thuế giá trị gia tăng khi đưa ra bàn bạc cũng không được thay đổi nhiều, việc giảm mức thuế suất giá trị gia tăng 10% xuống mức thấp hơn đã được kiến nghị nhưng Chính phủ lại không đồng tình, các nhóm thuế suất 5% cũng chưa được thu hẹp mà chỉ dựa vào những hiện trạng thực tiễn để tiến hành tháo gỡ khó khăn trước mắt.

Về chính sách chi Ngân sách Nhà nước trong thời gian qua, những vấn đề yếu kém trong nội bộ nền kinh tế vẫn chưa được giải quyết triệt để, tỷ lệ nợ xấu vẫn ở mức cao gây những gây cản trở nền kinh tế. Chính sách chi Ngân sách Nhà nước chưa được triển khai đúng hướng, đúng đối tượng. Quá trình tái cơ cấu đầu tư công tuy có gặt hái được thành quả nhưng nhìn chung diễn ra còn chậm, các thể chế liên quan đến tái cơ cấu đầu tư công như Luật Quy Hoạch, Luật Đô thị, Luật Quản lý, sửa dụng Ngân sách và sản xuất kinh doanh, Luật Ngân sách Nhà nước sửa đổi, Luật Đầu tư công... còn chậm được ban hành.

Do hoạt động kinh tế khó khăn, kết hợp với việc thực hiện những điều chỉnh chính sách thu, dự kiến tỷ lệ huy động ngân sách không đạt kế hoạch: Tỷ lệ huy động từ thuế, phí so với GDP bình quân 3 năm đạt 20,9% GDP, so với mục tiêu là 22-23% GDP, tác động lớn đến việc đảm bảo các nhiệm vụ chi lớn cũng như yêu cầu giảm bội chi, đặc biệt trong điều kiện các chính sách an sinh xã hội và tiền lương đã ban hành là rất lớn. Trong giai đoạn vừa qua, đã phải giảm tỷ trọng chi đầu tư phát triển trong tổng chi Ngân sách Nhà nước từ 26,4% năm 2011 xuống 20,2% năm 2013, qua đó ảnh hưởng đến triển khai khâu đột phá cơ sở hạ tầng; đồng thời bội chi ngân sách chưa thể giảm như dự kiến trong giai đoạn 2013 và 2014.

Bội chi NSNN qua các năm



Nguồn: Bộ Tài chính

Do chính sách thu Ngân sách Nhà nước giai đoạn 2012 - 2013 không thể đạt được dự toán nên một phần nào đó tạo gánh nặng cho chính sách chi, thâm hụt Ngân sách Nhà nước đã gia tăng nhanh chóng trong hai quý đầu năm từ 4,6% - 4,8%. Sau chín tháng của năm 2012, tỷ lệ thâm hụt Ngân sách đã đạt 6,2%, tức là thâm hụt trên 120 nghìn tỷ đồng, trong năm 2013 là 162 nghìn tỷ đồng. Qua đó để bù đắp vấn đề bội chi trong nước, Việt Nam buộc phải vay trong nước và vay nước ngoài đặc biệt là vay Ngân sách Nhà nước, các khoản vay đa số được dùng vì mục đích ít sinh lợi hoặc không thể sinh lợi làm cho quy mô nợ Chính phủ của Việt Nam ngày càng lớn.

Dư nợ công, dư nợ Chính phủ và dư nợ nước ngoài của quốc gia (% GDP)

Nội dung	2010	2011	2012	2013	Chỉ tiêu an toàn ¹	
					2011-2015	2016-2020
Dư nợ công	56,3	54,9	55,7	56	≤ 65% (2015)	≤ 65% (2020)
Dư nợ Chính phủ	44,6	43,1	43,5	43,5	≤ 55% (2015)	≤ 55% (2020)
Dư nợ nước ngoài của quốc gia	42,2	41,5	42	45,2	≤ 55% (2015)	≤ 50% (2020)

Nhìn tổng thể kết quả 3 năm thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của kế hoạch 2011-2013, các cân đối lớn của nền kinh tế được cải thiện khá tích cực và mục tiêu tổng quát năm 2013 là: “tăng cường ổn định kinh tế vĩ mô, lạm phát thấp hơn, tăng trưởng cao hơn năm 2012” về cơ bản đã thực hiện được. Kết quả điều hành chính sách tiền tệ và chính sách tài khóa, cũng như những thành quả bước đầu của tiến trình tái cấu trúc nền kinh tế, đã có những đóng góp nhất định vào thành tựu chung này.

Tuy nhiên, về cơ bản, kinh tế nước ta vẫn đang trong giai đoạn khó khăn, tiếp tục phải đối mặt với nhiều thách thức trong ngắn hạn và chưa thể trở lại quỹ đạo tăng trưởng nhanh trong 1-2 năm tới. Những tồn tại, hạn chế trong công tác quản lý và điều hành kinh tế vĩ mô nói chung thời gian qua được xác định là một trong những nguyên nhân chính gây lên tình trạng trên.

Nhìn chung, một số khó khăn và bất cập trong chính sách tài khóa thời gian qua có thể tóm gọn trong một số ý sau đây:

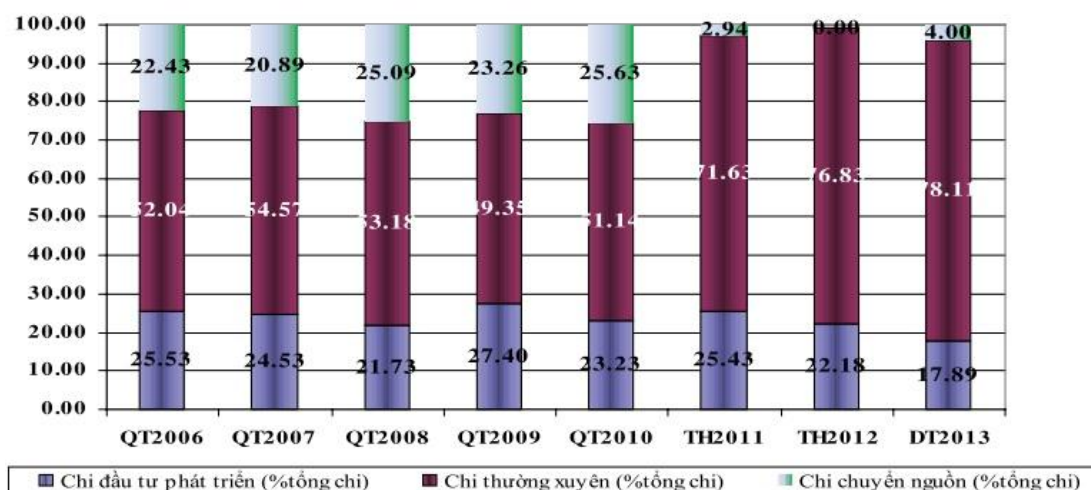
+ Do tác động trì trệ của nền kinh tế nên chính sách thu Ngân sách Nhà nước không thể đạt được dự toán đề ra.

+ Thu Ngân sách Nhà nước khó khăn có thể gây ra một số hệ lụy như làm gia tăng quy mô thâm hụt Ngân sách Nhà nước, tăng nợ công, tạo bất ổn cho nền kinh tế vĩ mô.

+ Chính sách chi Ngân sách Nhà nước do bị tác động tiêu cực từ chính sách thu nên khả năng chi bị giảm, nhiều gói kích thích kinh tế, tăng đầu tư công cũng như xử lý nợ xấu không được đầu tư đúng mức.

+ Chính sách hỗ trợ miễn, giảm, giãn thuế hỗ trợ cho các doanh nghiệp trong giai đoạn khó khăn cũng như quản lý giá và phí tác động tới lạm phát nhưng không hỗ trợ nhiều cho tăng thu Ngân sách Nhà nước do sức tiêu thụ bị hạn chế.

Cơ cấu chi NSNN 2006-2013



Nguồn: TCTK, BTC và tính toán theo số liệu của TCTK và Bộ Tài chính.

Chi trả nợ gốc

	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	DT	QT	DT	QT	DT	QT	DT	QT	DT	QT	DT	TH	DT	TH
Chi trả nợ gốc	31,380	39,649	36,679	44,473	34,950	40,930	34,722	40,120	45,330	62,516	49,240	63,440	50,340	58,850

Nguồn: BTC và tính toán dựa trên số liệu của BTC.

III. KIẾN NGHỊ GIẢI PHÁP KHẮC PHỤC:

Để nâng cao, thúc đẩy hiệu quả huy động Ngân sách nhà nước cần giải quyết những vấn đề còn tồn đọng, cần có những giải pháp mang tính dài hơi và cả những giải pháp tình thế. Trước mắt cần điều chỉnh chính sách tài khoá làm mở rộng không gian huy động nhằm tăng hiệu quả huy động và sử dụng nguồn Ngân sách Nhà nước.

Giải pháp tình thế trước mắt cần triển khai khẩn trương chỉ đạo, hướng dẫn các bộ, ngành, địa phương thực hiện nghiêm túc chỉ thị 09/CT-TTg ngày 24/05/2013 về tăng cường chỉ đạo thực hiện nhiệm vụ tài chính và chỉ thị số 14/CT-TTg ngày 28/06/2013 về tăng cường quản lý đầu tư, xử lý nợ đọng xây dựng cơ bản từ nguồn Ngân sách và trái phiếu chính phủ. Tiếp tục tiến hành các giải pháp tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp theo các Nghị quyết 01 và 02 của Chính phủ nhằm thúc đẩy sản xuất kinh doanh, tăng tổng cầu nền kinh tế. Tiến hành nhanh gọn các biện pháp nhằm giải ngân vốn đầu tư xây dựng cơ bản, đặt biệt đối với các dự án cấp bách có thể giải quyết nhanh đưa vào sử dụng.

Cần tiếp tục triển khai quyết liệt thực hiện các giải pháp tài chính - ngân hàng được xác định trong Nghị quyết 01/NQ-CP của Chính phủ, theo đó chỉ đạo điều hành thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách trong giai đoạn sắp tới. Tiếp tục hỗ trợ tháo gỡ khó khăn cho hệ thống doanh nghiệp theo Nghị quyết 02 của Chính phủ nhằm thúc đẩy sản xuất - kinh doanh và kích thích sức mua của thị trường.

Trong thời gian tới cần đẩy mạnh hơn nữa tốc độ giải ngân vốn đầu tư xây dựng cơ bản nhằm tăng tiến độ chi đầu tư xây dựng cơ bản. Tăng cường quản lý chi Ngân sách Nhà nước theo hướng tiết kiệm, chặt chẽ và hiệu quả hơn nữa. Các bộ, ban, ngành, địa phương cần phải tiến hành rà soát theo dõi quá trình phân bổ nguồn chi Ngân sách Nhà nước cho các dự án Nhà ở xã hội và các dự án an sinh xã hội khác, bố trí kinh phí hợp lý cho các lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hoá và môi trường theo các chương trình, đề án lớn của Chính phủ, Đảng và Quốc hội đề ra.

Trên cơ sở thực trạng và triển vọng của nền kinh tế, nhằm tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý kinh tế vĩ mô, ứng phó kịp thời, hiệu quả với các biến động kinh tế - xã hội trong và ngoài nước, góp phần thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội do Quốc hội và Chính phủ quyết định, ngày 06/8/2013, Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 1317/QĐ-TTg phê duyệt Đề án cải cách cơ chế phối hợp trong quản lý và điều hành kinh tế vĩ mô do Bộ Kế hoạch và Đầu tư trình lên. Quyết định đang được các cơ quan

liên quan, chủ trì và đầu mối là Bộ Kế hoạch và Đầu tư tích cực triển khai, trước mắt là việc sớm thống nhất ban hành Quy chế phối hợp trong điều hành và quản lý kinh tế vĩ mô giữa 4 cơ quan là Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Bộ Tài chính và Bộ Công Thương.

Nội hàm của quy chế này chủ yếu là sự phối hợp giữa các chính sách tài khóa, tiền tệ, tín dụng, đầu tư, thương mại và giá cả nhằm đảm bảo thực hiện nhất quán và cân đối các mục tiêu kinh tế vĩ mô, bao gồm tăng trưởng, lạm phát, các cân đối lớn và việc làm.

Trước mắt cho năm 2014-2015, trên cơ sở định hướng điều hành Quốc hội yêu cầu: “tiếp tục thực hiện chính sách tiền tệ linh hoạt, chính sách tài khóa chặt chẽ”. Cụ thể:

Chính phủ sớm tuyên bố sẽ theo đuổi mục tiêu lạm phát 7% /1 năm trong 2014-2015 và có thể sẽ thấp hơn ở trung hạn và kiên định các chính sách nhằm ưu tiên giữ ổn định kinh tế vĩ mô. Điều này giúp các chủ thể kinh tế và nhân dân có thể kỳ vọng lạm phát hợp lý và yên tâm triển khai các kế hoạch, dự án sản xuất, kinh doanh hay thực hiện các dự định tiêu dùng cá nhân. Theo đó, Ngân hàng Nhà nước khẩn trương xây dựng và triển khai khuôn khổ điều hành chính sách tiền tệ theo lạm phát mục tiêu. Khi có sự xung đột giữa các mục tiêu hoạt động được giao, Ngân hàng Nhà nước được phép theo đuổi mục tiêu ưu tiên số một là lạm phát.

Ngân hàng Nhà nước cũng sớm tuyên bố sẽ theo đuổi mục tiêu ổn định tỷ giá với biên độ biến động hẹp trong 2014-2015, không quá 2%-3%, để các nhà đầu tư cả trong nước và ngoài nước yên tâm đầu tư kinh doanh, cũng như nhân dân có thể sẵn sàng chuyển hóa tài sản ngoại tệ sang nội tệ để sử dụng. Ngân hàng Nhà nước có thể cân nhắc, sử dụng đến dư địa cuối cùng về lãi suất ngoại tệ đối với các tổ chức kinh tế để hỗ trợ cho định hướng điều hành tỷ giá này.

Tuy nhiên, căn cứ vào lộ trình thực hiện các cam kết với quốc tế và khu vực, và khi thực lực quỹ dự trữ ngoại hối được đảm bảo, Ngân hàng Nhà nước cần có những điều chỉnh tỷ giá thích hợp để phản ánh đúng hơn giá trị đối ngoại thực của Đồng Việt Nam theo nguyên tắc ngang giá sức mua.

Trong năm 2014-2015, sự phối hợp chặt chẽ, nhịp nhàng giữa chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ càng có ý nghĩa đặc biệt quan trọng khi mà Ngân sách Nhà nước gia tăng mức bội chi và Bộ Tài chính phải đẩy mạnh phát hành trái phiếu chính phủ. Cụ thể, Ngân hàng Nhà nước trong khi vẫn cần đảm bảo cung ứng đủ thanh

khoản cho hệ thống tổ chức tín dụng, kích lệ hệ thống đáp ứng đủ vốn tín dụng cho nền kinh tế trên nguyên tắc hiệu quả, nhưng không được làm gia tăng áp lực lạm phát tiền tệ, đồng thời phải tạo điều kiện cho Bộ Tài chính phát hành thành công tín phiếu và Trái phiếu Chính phủ theo kế hoạch của giai đoạn 2014-2015. Ngược lại, Bộ Tài chính cũng cần tính toán kỹ và thống nhất với Ngân hàng Nhà nước về lượng, cơ cấu kỳ hạn, thời điểm cũng như mức lãi suất trái phiếu dự kiến phát hành.

Mức lãi suất có thể cần nhích lên để đáp ứng kỳ vọng nhà đầu tư, nhưng không phá vỡ mặt bằng lãi suất trong nền kinh tế mới hình thành. Một điều cần phải hết sức lưu ý là hệ thống tổ chức tín dụng hiện đang nắm giữ tới gần 450 nghìn tỷ đồng tín phiếu và Trái phiếu Chính phủ, chiếm khoảng 90% tổng lượng Trái phiếu Chính phủ đang lưu hành là một vấn đề cần phải lo ngại. Với áp lực phát hành Trái phiếu Chính phủ gộp, cả để đảo nợ đến hạn, nguy cơ nợ công chuyển sang trạng thái mất an toàn là hoàn toàn có thể xảy ra.

Cán cân thương mại tuy đã thăng bằng, nhưng không bền vững và thực ra không thật sự đáp ứng nhiều kỳ vọng. Nếu tính cả lượng vàng miếng trong năm 2013 lẽ ra nền kinh tế sẽ nhập về nếu Ngân hàng Nhà nước không đứng ra nhập thay để bán đấu thầu can thiệp thị trường, cán cân thương mại có thể sẽ bị âm bất cứ lúc nào. Một điều cần thiết phải lưu ý là, số ngoại tệ lẽ ra nền kinh tế phải bỏ ra để nhập khẩu lượng vàng vật chất, phải chảy về Ngân hàng Nhà nước thông qua hệ thống tổ chức tín dụng làm gia tăng quỹ dự trữ ngoại hối nhà nước và Ngân hàng Nhà nước sử dụng chính số đó để nhập vàng về bán đấu thầu.

Tuy nhiên, thực tế không hoàn toàn là như vậy. Điều này chứng tỏ nền kinh tế có dấu hiệu găm giữ, đầu cơ, tích trữ ngoại tệ, tức là mức độ đô-la hóa dù đã giảm nhiều, nhưng vẫn còn khá nặng. Như vậy, có lẽ đã đến lúc cần thiết cân nhắc, xem xét lại chủ trương quản lý thị trường vàng miếng theo Nghị định 24/CP để đảm bảo lợi ích thu được lớn hơn chi phí bỏ ra và về dài hạn và tuân thủ quy luật của thị trường.

Ngân hàng Nhà nước cũng cần chủ động tính đến các công cụ chính sách tiền tệ thích hợp và sẵn sàng sử dụng được để trung hòa bớt lượng tiền đầy ra qua kênh chiết khấu trái phiếu VAMC, bởi lượng này dự tính có thể lên tới 70-80 nghìn tỷ đồng trong năm 2014 khi mà khả năng Công ty Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam – VAMC tới cuối 2014 sẽ mua vào khoảng 100-120 nghìn tỷ đồng.

Ngân hàng Nhà nước nên cân nhắc, có thể tạm thời phải lùi tiếp thời hạn hiệu lực của Thông tư 02/2013/TT-NHNN, ngày 21/01/2013 quy định về phân loại tài sản

có, mức trích, phương pháp trích lập dự phòng rủi ro và việc sử dụng dự phòng để xử lý rủi ro trong hoạt động của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài, thêm 6 tới 12 tháng nữa để các tổ chức tín dụng có thêm thời gian củng cố, chấn chỉnh, khắc phục khó khăn hiện tại. Bởi trong bối cảnh kinh tế – tài chính hiện tại, việc sớm thực thi Thông tư 02 đồng thời với việc xử lý triệt để hiện tượng sở hữu chéo, đầu tư chéo, hệ thống tổ chức tín dụng chắc chắn sẽ bị rơi vào tình trạng sụt giảm vốn chủ sở hữu, kéo theo thu hẹp quy mô tài sản và làm xấu đi các tỷ lệ an toàn, lành mạnh tài chính. Nhiều tổ chức tín dụng, kể cả ngân hàng thương mại nhà nước có thể phải đối mặt với nguy cơ cạn vốn tự có, đổ vỡ, phá sản.

Rộng và bao trùm hơn, Bộ Kế hoạch và Đầu tư phối hợp với Ngân hàng Nhà nước, Bộ Tài chính và Bộ Công Thương nên tích cực triển khai “Lập chương trình tài chính” trên cơ sở nguồn dữ liệu chuẩn mực và các điều kiện, tình hình kinh tế hợp lý để thực sự có thể khai thác và sử dụng công cụ này một cách hữu hiệu, giúp cải thiện hiệu quả phối hợp trong quản lý và điều hành kinh tế vĩ mô. Bên cạnh đó, những giải pháp căn bản nhằm tạo nền tảng phát triển bền vững cho những giai đoạn tiếp theo là đẩy mạnh triển khai cải cách thể chế và tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế.

Ngoài ra, các vấn đề an sinh xã hội trong bối cảnh kinh tế khó khăn cũng cần được quan tâm đúng mức, các cơ quan từ Trung ương đến địa phương khi giao dự toán chi hoặc phân bổ nguồn lực cũng cần phải đảm bảo đủ nguồn để thực hiện các chính sách an sinh và phúc lợi xã hội. Thực hiện cải cách tiền lương ở các địa phương nhằm thực hành tiết kiệm tạo nguồn đầu tư cần thiết cho các dự án an sinh xã hội.

Như vậy, trước mắt cần giải quyết nhanh tình trạng nợ xấu của Ngân hàng thương mại để giải quyết bài toán hấp thụ vốn. Trong đó phải xử lý một phần nợ xây dựng cơ bản mà ngân sách đang nợ doanh nghiệp. Về thị trường nhà đất cần điều chỉnh lại Nghị quyết 02 của Chính phủ về gói hỗ trợ tín dụng 30 nghìn tỉ đồng theo hướng kích thích phân khúc thị trường nhà ở cho người thu nhập thấp, hỗ trợ trực tiếp cho người mua chứ không hỗ trợ cho người bán. Vực dậy nền kinh tế bằng cách tái cơ cấu gắn liền với chuyển đổi quy mô tăng trưởng, tận dụng cơ hội của quá trình hội nhập để đạt được những mức tăng trưởng đã từng đạt được vào giai đoạn 1991-1996 và 2001-2007. Nếu không đạt được mức tăng trưởng này trong vòng vài thập niên thì khó mà kỳ vọng đến sự nghiệp công nghiệp hoá - hiện đại hoá cũng như tiền đề vật chất để nâng cao phúc lợi xã hội.