

Một số đánh giá về chính sách tài khóa 2021 và các vấn đề với 2022 của Việt nam nhằm vượt qua khủng hoảng Covid- 9

*PGS. TS. Vũ Sỹ Cường
Học Viện Tài Chính*

Dẫn nhập

Sau khi không chế được tạm thời dịch bệnh COVID-19 vào cuối năm 2020, nền kinh tế Việt nam bước vào năm 2021, giai đoạn đầu của thời kỳ 5 năm 2021-2025 với những kỳ vọng tiếp tục phát triển mạnh mẽ. Tuy nhiên, từ giữa năm 2020 đến nay, sự bùng phát của đại dịch COVID-19 với tốc độ lây lan rất nhanh, diễn biến khó lường và mức độ nguy hiểm chưa từng có trong lịch sử đã tác động mạnh mẽ, toàn diện và sâu rộng đến mọi mặt của đời sống kinh tế, xã hội toàn cầu. Việt Nam cũng bị ảnh hưởng mạnh mẽ khi mà hàng loạt địa phương phải thực hiện giãn cách xã hội trong đó có 2 trung tâm kinh tế lớn là TP. Hà nội và TP. Hồ Chí Minh.

Việt Nam sau quá trình hội nhập mạnh mẽ vào kinh tế thế giới trở thành nền kinh tế có độ mở lớn nên càng chịu tác động mạnh mẽ của khủng hoảng COVID -19. Nhiều hoạt động kinh tế, văn hóa, xã hội bị ảnh hưởng; sản xuất kinh doanh bị đình trệ, nhất là trong một số lĩnh vực công nghiệp, dịch vụ, vận tải, du lịch...; hàng triệu lao động mất việc làm, thiếu việc làm, thu nhập giảm sâu.

Những khó khăn của khủng hoảng COVID -19 đã ảnh hưởng không nhỏ đến kinh tế năm 2021 nói chung và cân đối ngân sách nhà nước (NSNN) nói riêng. Nhìn lại những bài học từ cuộc khủng hoảng là rất cần thiết cho việc thực hiện NSNN năm 2022 và những năm tiếp theo. Trong bài viết, ngoài mở đầu và kết luận, phần một sẽ là những đánh giá khái quát về tình hình cân đối ngân sách năm 2020-2021 và phần 2 là những bình luận về vấn đề đặt ra với chính sách tài khóa 2022 và một số gợi ý chính sách.

1. Tổng quan về ngân sách nhà nước năm 2020-2021

Sau sự thành công của năm tài khóa 2019, năm 2020, dự toán thu ngân sách năm 2020 được lập tăng khoảng 7,2 % so với năm 2019. Về lý thuyết, thu NSNN phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố trong đó có những yếu tố khách quan như tăng trưởng kinh tế, giá dầu, xuất nhập khẩu, tình hình lạm phát... Trong bối cảnh năm 2020, Chính phủ tiếp tục đặt kế hoạch đạt mục tiêu tăng trưởng 6,8% và lạm phát dưới 4 % thì đây không phải là mục tiêu quá khó khăn. Tuy nhiên, sự xuất hiện của dịch bệnh COVID-19 đã làm đảo lộn mọi dự đoán. Đại dịch đã đẩy kinh tế toàn cầu rơi vào tình trạng suy thoái trầm trọng nhất kể từ Đại suy thoái 1929-1933 và có thể dẫn tới các cuộc khủng hoảng về năng lượng, nhiên liệu, tài chính, tiền tệ.

Hầu hết các tổ chức quốc tế dự báo kinh tế toàn cầu và các quốc gia, đối tác lớn tăng trưởng âm trong năm 2020; hàng trăm triệu lao động mất việc làm, giảm sâu thu nhập, gây ra tình trạng khủng hoảng nghiêm trọng về việc làm, thất nghiệp, an sinh xã hội và tác động đến trật tự kinh tế, chính trị, xã hội toàn cầu. Mặc dù vậy, Việt Nam là một trong số ít quốc gia vẫn tiếp tục duy trì được mức tăng trưởng dương. Theo IMF, năm 2020, kinh tế Việt Nam tăng trưởng mức 2,4% và là một trong 4 nền kinh tế trên thế giới có được sự tăng trưởng về GDP bình quân đầu người, đó là: Việt Nam, Đài Loan, Ai Cập và Trung Quốc¹.

Trước diễn biến phức tạp của dịch bệnh, Chính phủ đã ban hành hoặc trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Quốc hội ban hành một loạt các chính sách miễn, giảm, gia hạn thuế và tiền thuê đất để hỗ trợ người dân và doanh nghiệp. Bên cạnh đó, các Bộ, ngành đã rà soát để miễn, giảm các khoản phí, lệ phí nhằm tháo gỡ khó khăn cho các đối tượng chịu ảnh hưởng của dịch bệnh². Các gói hỗ trợ tài chính đã kịp thời tháo gỡ khó khăn, giảm căng thẳng cân đối luồng tiền, chi phí và áp lực tài chính ngắn hạn cho doanh nghiệp, hộ sản xuất, kinh doanh. Ví dụ, để thực hiện giải pháp kích cầu tiêu dùng trong nước, hỗ trợ doanh nghiệp phục hồi sản xuất, kinh doanh, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 70/2020/NĐ-CP quy định mức thu lệ phí trước bạ đối với ô tô sản xuất, lắp ráp trong nước bằng 50% mức thu theo quy định, áp dụng từ ngày 29/6/2020 đến hết ngày 31/12/2020. Ước tính của Bộ Tài chính, việc giảm 50% lệ phí trước bạ đã làm giảm thu NSNN khoảng 3.700 tỉ đồng.

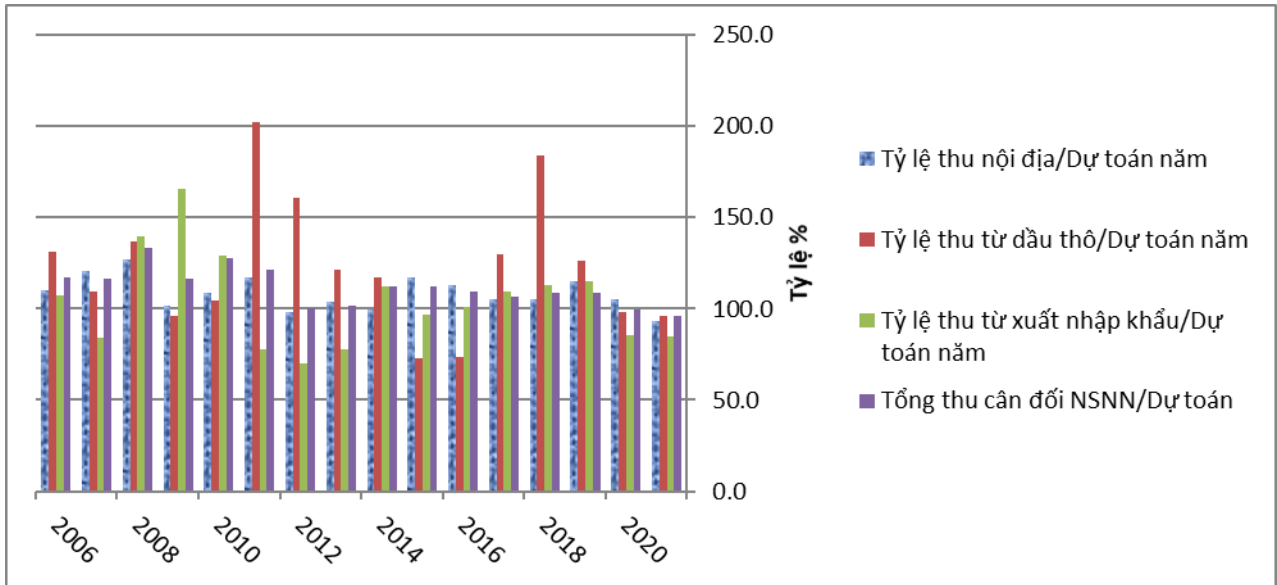
Hệ quả của việc thực hiện các chính sách miễn, hoãn, giãn, giảm thuế cùng với những khó khăn của kinh tế chung, đây là lần đầu tiên sau nhiều năm ngân sách thu không đạt được dự toán ở một số nhóm thu lớn như thu từ khu vực doanh nghiệp nhà nước đạt 82,6%, thu từ khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đạt 90%, thu từ khu vực kinh tế ngoài quốc doanh đạt 91%. Kết quả này có thể coi là chấp nhận được trong bối cảnh tăng trưởng kinh tế giảm mạnh vì dịch bệnh.

Với sự gia tăng về dịch bệnh ở nhiều địa phương những tháng gần đây, ngân sách năm 2021 theo ước tính sẽ còn khó khăn hơn nhiều so với năm 2020.

¹ Xem IMF (2020) World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent, xuất bản tháng 10/2020.

² Bộ Tài chính đã ban hành 22 Thông tư điều chỉnh giảm mức thu phí, lệ phí, trong đó đã giảm mạnh nhiều khoản phí, lệ phí, như: giảm 70% mức thu lệ phí đăng ký doanh nghiệp; giảm 67% mức phí công bố thông tin doanh nghiệp; giảm từ 50-70% phí thẩm định cấp sửa đổi, bổ sung giấy phép hoạt động bưu chính; giảm 50% mức thu phí cấp giấy phép hoạt động của tổ chức tín dụng; giảm 50% mức phí thẩm định dự án đầu tư xây dựng, phí thẩm định thiết kế dự án đầu tư xây dựng; giảm 50% mức thu 20/22 khoản phí, lệ phí trong lĩnh vực chứng khoán...

Hình 1 : Tỷ lệ thực hiện thu ngân sách so với dự toán (%) năm 2006-2021



(Tính toán từ số liệu Bộ Tài chính, năm 2020 là ước thực hiện lần 2, năm 2021 là số ước tính của tác giả từ số liệu tăng trưởng GDP dự kiến 3,5% năm 2021)

Với năm 2021, theo số liệu gần nhất của Bộ Tài chính, số thu 8 tháng năm 2021, thu NSNN ước đạt 1.004,2 nghìn tỷ đồng, bằng 74,8% dự toán, tăng 14,3% so với cùng kỳ năm 2020. Trong đó, thu nội địa ước đạt 820,4 nghìn tỷ đồng, bằng 72,4% dự toán, tăng 12% so cùng kỳ năm 2020 (cùng kỳ năm 2020 đạt 57,9% dự toán, giảm 9,9%); thu cân đối ngân sách từ hoạt động xuất, nhập khẩu ước đạt 157,5 nghìn tỷ đồng, bằng 88,2% dự toán, tăng 31,2% so với cùng kỳ năm 2020. Song, tình hình dịch COVID-19 diễn biến rất phức tạp dự kiến sẽ tiếp tục ảnh hưởng đến số thu ngân sách trong các tháng tới do độ trễ của tình hình kinh tế đến số thu thuế. Sử dụng mô hình ước tính đơn giản giữa độ co giãn về tăng trưởng kinh tế với một số khoản thu chính, trường hợp GDP tăng thấp³, chúng tôi dự báo thu cân đối NSNN năm 2021 sẽ chỉ đạt khoảng 96-98 % dự toán đầu năm trong đó thu nội địa từ thuế và phí ước sẽ chỉ đạt khoảng 92-94 % dự toán.

Mặc dù thu ngân sách gặp nhiều khó khăn song để đối phó với dịch bệnh, nhiều khoản chi lại cần tăng lên như chi chế độ đặc thù đối với những người trực tiếp tham gia công tác phòng, chống dịch và những người phải cách ly tập trung; chính sách hỗ trợ cho người dân chịu tác động lớn bởi dịch bệnh; cơ chế đảm bảo kinh phí và bố trí nguồn ngân sách trung ương (NSTW) để bổ sung cho các Bộ, địa phương để phòng chống dịch. Năm 2020, theo ước tính của Bộ Tài chính, NSNN đã chi khoảng 18,1 nghìn tỷ đồng cho công tác phòng, chống dịch và hỗ trợ người

³ Trong ước lượng, chúng tôi giả định GDP 2021 chỉ tăng 3,8 % theo ước tính của ADB (9/2021) trong GDP Growth in Asia and the Pacific, Asian Development Outlook, nếu tăng trưởng kinh tế cao hơn thì số thu có thể khả quan hơn.

dân gặp khó khăn do đại dịch COVID-19. Đồng thời NSTW đã sử dụng hơn 4,54 nghìn tỷ đồng dự phòng để chi khắc phục hậu quả thiên tai, lũ lụt và dịch tả lợn châu Phi (trong đó: hỗ trợ 9 tỉnh miền Trung, Tây Nguyên khắc phục hậu quả bão, lũ và 11 tỉnh phía Bắc khắc phục hậu quả mưa đá, đông lốc, lũ quét, sạt lở đất tổng số tiền 1,63 nghìn tỷ đồng).

Trong bối cảnh thu ngân sách giảm, cân đối ngân sách khó khăn nhưng vẫn phải đảm bảo nguồn tăng chi cho công tác phòng, chống dịch bệnh, Bộ Tài chính đã tham mưu Chính phủ trình Quốc hội nguyên tắc điều hành đảm bảo cân đối NSNN năm 2020; theo đó, yêu cầu các Bộ, cơ quan trung ương và địa phương chủ động điều hành chi NSNN chặt chẽ, triệt để tiết kiệm, bố trí trong phạm vi dự toán được giao để thực hiện các nhiệm vụ chi quan trọng; rà soát để cắt giảm tối thiểu 70% kinh phí hội nghị, công tác phí trong và ngoài nước và tiết kiệm thêm 10% chi thường xuyên khác còn lại của năm 2020.

Vì vậy, dù nguồn thu ngân sách sụt giảm, song nhờ chủ động trong điều hành nên cân đối NSTW và ngân sách của các địa phương vẫn được đảm bảo. Đồng thời, để đảm bảo nguồn cân đối ngân sách trong bối cảnh lãi suất vay giảm, Bộ Tài chính đã phát hành được gần 290 nghìn tỷ đồng trái phiếu Chính phủ với lãi suất thấp hơn nhiều giai đoạn trước⁴. Kỳ hạn phát hành trái phiếu Chính phủ năm 2020 đã dài gấp trên 3,5 lần năm 2011, từ mức 3,9 năm lên bình quân khoảng 13,94 năm, nâng kỳ hạn nợ bình quân danh mục trái phiếu Chính phủ thời điểm cuối năm 2020 lên 8,42 năm, dài gấp gần 5 lần so với thời điểm cuối năm 2011 (1,84 năm); lãi suất huy động bình quân cũng giảm mạnh, từ mức 12,01% bình quân năm 2011 xuống còn khoảng 2,86% năm 2020.

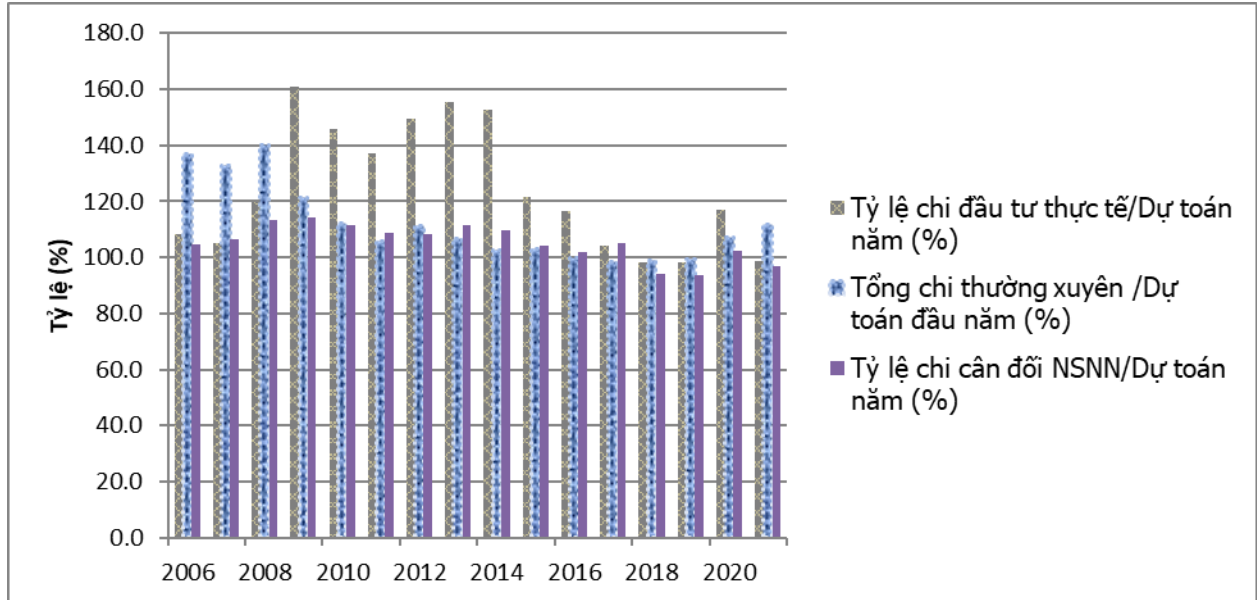
Năm 2020, việc chấp hành chi thường xuyên là khá sát với dự toán, ước tổng chi cân đối NSNN thực hiện cả năm đạt 1.068,5 nghìn tỷ đồng, tăng 12 nghìn tỷ đồng (+1,1%) so dự toán chi NSNN đã đảm bảo nguồn lực cho công tác phòng, chống dịch, hỗ trợ người dân vượt qua tác động của đại dịch, khắc phục hậu quả thiên tai, dịch bệnh và hoàn thành các nhiệm vụ chính trị quan trọng.

Năm 2021, dự toán thu và chi NSNN đã thận trọng hơn và bám sát hơn các yếu tố vĩ mô quan trọng như tăng trưởng GDP và lạm phát. Dự toán NSNN năm 2021 đã cân nhắc các yếu tố thách thức như dịch COVID-19 và cơ hội từ các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới như EVFTA. Dự toán thu NSNN giảm gần 10 % so với kết quả thực hiện năm 2020 là khá thận trọng và phù hợp với tình hình năm 2021. Các khoản thu chính cũng được dự toán với sự thận trọng khi hầu hết dự toán thu năm 2021 đều giảm so với dự toán năm 2020, đây là lần đầu tiên sau nhiều năm dự toán thu giảm so với năm trước. Dự toán chi cân đối NSNN cũng giảm đi so với năm 2020 (chỉ bằng 96,5% dự toán 2020), trong đó, chủ yếu là giảm chi thường xuyên.

⁴ Lãi suất bình quân TPCP năm 2019 là 4,51%/năm, năm 2020 chỉ còn 2,86 % / năm.

Tính đến hết tháng 8/2021, tổng chi NSNN ước đạt 918,1 nghìn tỷ đồng, bằng 54,4% dự toán; trong đó, chi đầu tư phát triển đạt 187,3 nghìn tỷ đồng, bằng 39,2% dự toán, NSNN đã chi 17,2 nghìn tỷ đồng cho phòng, chống dịch; 1,6 nghìn tỷ đồng hỗ trợ người dân gặp khó khăn do dịch COVID-19.

Hình 2: Tỷ lệ thực hiện các khoản chi ngân sách nhà nước so với dự toán năm giai đoạn (2006-2021)



(Nguồn: tính toán từ số liệu Bộ Tài chính, năm 2020 là ước thực hiện lần 2, năm 2021 là số ước tính của tác giả từ số liệu 8 tháng).

Do tác động của dịch bệnh COVID-19, thiên tai, việc triển khai các chính sách tài khóa hỗ trợ nền kinh tế, nên ngay cả khi số bội chi NSNN được giữ nguyên theo dự toán (343.670 tỷ) thì do GDP giảm, bội chi NSNN năm 2021 sẽ là khoảng 4,7% GDP⁵.

Đánh giá về điều hành chính sách tài khóa năm 2020 -2021 có thể rút ra một vài bài học:

Một là, kịp thời điều chỉnh chính sách trước bối cảnh dịch bệnh là giải pháp quan trọng, thiết thực giúp các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân vượt qua khó khăn của đại dịch COVID-19.

Bộ Tài chính đã trình Chính phủ thực hiện nhiều giải pháp hỗ trợ như: Gia hạn thuế, miễn giảm nhiều khoản phí, lệ phí, cũng như nhiều giải pháp để cân đối NSNN. Cụ thể, Bộ Tài chính đã trình Chính phủ ban hành Nghị định số 41/2020/NĐ-CP về việc gia hạn nộp thuế và tiền thuê đất cho đối tượng chịu ảnh hưởng bởi dịch COVID-19. Chính phủ cũng đã ban hành Nghị định số

⁵ Ước tính theo GDP cũ (chưa điều chỉnh), bội chi theo cách tính của luật NSNN 2015 không bao gồm chi trả nợ gốc.

114/2020/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành Nghị quyết số 116/2020/QH14 của Quốc hội về giảm thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) phải nộp của năm 2020 đối với doanh nghiệp, hợp tác xã, đơn vị sự nghiệp và tổ chức khác. Theo tính toán của Chính phủ, việc giảm thuế khiến NSNN hụt thu 22.400 tỷ đồng. Trong năm 2020, nhằm hỗ trợ, giảm khó khăn cho doanh nghiệp, người dân, Bộ Tài chính đã phối hợp với các Bộ, cơ quan ngang Bộ rà soát để ban hành theo thẩm quyền (hoặc trình Chính phủ ban hành) văn bản quy định miễn, giảm phí, lệ phí, như giảm 50% mức thu phí cấp giấy phép hoạt động của tổ chức tín dụng; giảm 50% mức phí thẩm định dự án đầu tư xây dựng... và số phí, lệ phí ước hỗ trợ cho người dân, doanh nghiệp khoảng 1.000 tỉ đồng.

Những khó khăn của dịch bệnh khiến cho NSNN tiếp tục phải thực hiện chi hỗ trợ người lao động, dự kiến năm 2021 sẽ có trên 14,95 triệu người lao động được nhận hỗ trợ trực tiếp và gián tiếp với tổng kinh phí ước tính trên 26.000 tỷ đồng. Bộ Tài chính cũng đang tiếp tục trình Quốc hội ban hành các chính sách miễn giảm thuế nhằm hỗ trợ doanh nghiệp và hộ gia đình. Tính chung các chính sách đã được Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ và Bộ Tài chính thực hiện từ đầu năm 2021 và các chính sách đề xuất bổ sung nêu trên thì số tiền thuế, phí, lệ phí, tiền thuê đất sẽ hỗ trợ cho doanh nghiệp, người dân là trên 138.000 tỷ đồng

Hai là, trong bối cảnh khó khăn thì càng cần tăng cường kiểm tra, giám sát trong quản lý thu thuế, chống thất thu thuế; tập trung xử lý các khoản nợ đọng thuế; triển khai các biện pháp cưỡng chế nợ thuế để thu hồi nợ đọng và hạn chế phát sinh số nợ thuế mới cần đặc biệt được quan tâm.

Ba là, cần lập dự toán NSNN theo nguyên tắc thận trọng phù hợp với những thay đổi dự kiến của tình hình kinh tế, nhất là biến động về tăng trưởng GDP, ngoại thương và giá cả. Việc lập dự toán ngân sách 2020 dựa trên nền thực hiện quá cao của năm 2019 cũng dẫn đến những khó khăn nhất định khi thực hiện. Cần theo đuổi nguyên tắc lờng thu mà chi trong lập dự toán. Ngay cả khi NSNN 2021 đã được lập thận trọng hơn song do cách lập dự toán vẫn theo cách thức truyền thống và do sự phân cấp mạnh mẽ về chi NSNN giữa trung ương và địa phương nên NSNN đã có những thời điểm gặp khó khăn khi bố trí nguồn chi cho công tác chống dịch bệnh.

Bốn là, trong bối cảnh bất thường, cần có những giải pháp nhanh chóng, kể cả vượt ngoài khuôn khổ thông thường. Việc chủ động nâng mức bội chi ngân sách năm 2020 nhằm đối phó khủng hoảng là cần thiết để tạo ra nguồn lực cho việc thực thi chính sách. Song, dù có dịch bệnh song các giải pháp chính sách tài khóa hỗ trợ của Việt Nam vẫn còn rất hạn chế so với nhiều quốc gia, theo tính toán của Đinh Trường Hinh (2021), số chi này mới chỉ chiếm khoảng 1,4 % GDP thấp hơn nhiều các quốc gia mới nổi (trung bình 4 %) và các quốc gia thu nhập thấp (trung bình 1,6%).

Bảng 1 : Chính sách tài khóa của Việt nam đối phó Covid-19

	Số tiền theo quy định		Thực hiện ⁽¹⁾		
	Tỉ đồng	% của GDP ⁽²⁾	Tỉ đồng	% của kế hoạch	% của GDP ⁽²⁾
Các biện pháp có tác động đến ngân sách	291,7	3,7	117	40,1	1,5
Hỗ trợ cho các doanh nghiệp					
Thuế VAT, CIT và hoãn tiền thuê đất	174	2,2	65,9	37,9	0,8
Hoãn thuế đối với ô tô sản xuất trong nước	18	0,2	9,8	54,4	0,1
Miễn, giảm các loại thuế, phí và lệ phí khác	40,2	0,5	22,8	56,7	0,3
Giảm thuế thu nhập doanh nghiệp cho DNNVV	23	0,3	N/A	N/A	N/A
Hỗ trợ cho hộ gia đình					
Hoãn thuế cho kinh doanh hộ gia đình	6	0,1	0,8	13,3	0
Chuyển tiền mặt	36	0,5	12,7	35,3	0,2
Tăng giảm thuế thu nhập cá nhân cho người nộp thuế và người phụ thuộc	10,8	0,1	N/A	N/A	N/A
Chi tiêu bổ sung cho y tế	6,7	0,1	0,8	75,8	0,1
Các biện pháp không có tác động đến ngân sách	38	0,5	9,6	25,4	0,1
Hoãn đóng góp vào quỹ an sinh xã hội	9,5	0,2	0,4	3,8	0
Cho vay ưu đãi của Ngân hàng Chính sách xã hội đối với các doanh nghiệp bị ảnh hưởng	16,2	0,2	0,01	0,1	0
Cắt giảm giá điện	12	0,2	9,2	76,7	0,2

(Đinh Trường Hình, 2021, số liệu tính toán đến tháng 11/2020)

Cũng cần lưu ý, các giải pháp tình thế chỉ nên có tính chất ngắn hạn, việc duy trì tính kỷ luật và bền vững của cân đối ngân sách dài hạn luôn luôn phải được tôn trọng.

Năm là, cần tiếp tục thực hiện các biện pháp chủ động, quyết liệt và tích cực trong việc tiết kiệm chi tiêu từ NSNN, phối hợp các Bộ, ngành và địa phương trong lập và chấp hành dự toán chi đầu tư. Việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho quản lý và phân bổ chi đầu tư công cần tiếp tục được thực hiện để phù hợp hơn với điều kiện thực thi chính sách ở Việt Nam. Việc quy định rõ ràng về trách nhiệm, trách nhiệm giải trình và phân cấp quản lý chi đầu tư chính luôn là hết sức cần thiết. Đây cũng là những bài học từ việc giải ngân vốn đầu tư năm 2020.

2. Chính sách tài khóa năm 2022: vấn đề đặt ra và gợi ý chính sách

Trong bối cảnh dịch bệnh COVID-19 có những thay đổi khó lường và gần như hết hy vọng về chính sách Zero covid, sống chung với dịch bệnh trở thành lựa chọn của nhiều quốc gia. Vì vậy, xây dựng chính sách tài khóa năm 2021 sẽ phải quan tâm đến một số vấn đề sau:

+ **Thứ nhất**, rủi ro của các yếu tố bên ngoài có thể tác động xấu đến tăng trưởng làm giảm nguồn thu NSNN và tăng chi NSNN.

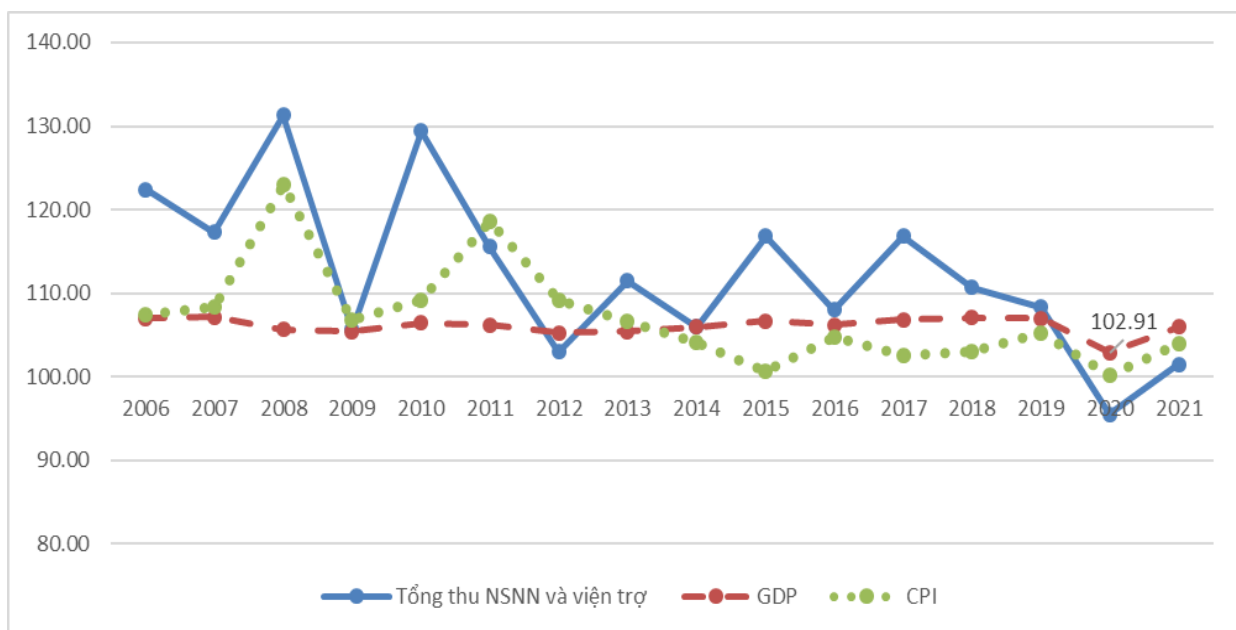
Dịch COVID-19 làm ảnh hưởng nặng nề đến kinh tế các quốc gia trong đó có Việt Nam. Dự báo tăng trưởng kinh tế có khác nhau giữa các tổ chức song đều có điểm chung là nhận định: tốc độ tăng trưởng của kinh tế toàn cầu năm 2021-2025 sẽ rất khó dự đoán vì phụ thuộc rất lớn vào khả năng chống chọi với dịch bệnh. Cụm từ “suy giảm”, “bấp bênh” vẫn được nhắc đến bởi nhiều nguyên nhân, dịch bệnh, rủi ro từ thương chiến Mỹ - Trung kéo dài. OECD và IMF đều dự báo kinh tế toàn cầu tăng trưởng toàn cầu là chỉ tăng trưởng từ 4-5 % cho năm 2022. IMF ước tính đại dịch đã làm giảm thu nhập bình quân đầu người ở các nền kinh tế phát triển 2,8% mỗi năm, tương ứng với xu hướng trước đại dịch giai đoạn 2020-2022, so với mức sụt giảm bình quân đầu người hàng năm ở mức 6,3% mỗi năm đối với các nền kinh tế thị trường mới nổi và đang phát triển (ngoại trừ Trung Quốc).

Sự xuất hiện dịch viêm phổi cấp chắc chắn sẽ ảnh hưởng không nhỏ đến tăng trưởng kinh tế và hoạt động thu – chi NSNN của Việt Nam. Vì vậy, chính sách tài khóa 2021-2025 sẽ cần phải điều chỉnh lại các nội dung cả thu và chi cho phù hợp với tình hình mới.

+ **Thứ hai**, dự toán thu và chi NSNN cần tiếp tục duy trì sự thận trọng hơn và theo nguyên tắc lượng thu mà chi, cần có giải pháp chính sách để theo dõi và đánh giá về công tác lập dự toán và chấp hành NSNN ở tất cả các cấp.

Việc lập dự toán ngân sách thận trọng là rất cần thiết trong bối cảnh dịch bệnh còn diễn biến phức tạp song cần tránh quá cứng nhắc trong bối cảnh mới với nhiều yếu tố bất định.

Hình 3: Tốc độ tăng thu NSNN, tăng GDP và CPI so hàng năm (2006-2021)



(Nguồn: Tính toán của tác giả từ số liệu Bộ Tài chính và TCTK, nhiều năm, số 2020 là UTH và 2021 là số dự toán)

Dù Chính phủ có những biện pháp mạnh mẽ thì việc thực hiện dự toán chi tiêu từ NSNN vẫn luôn có nhiều thách thức nhất là với chi đầu tư.

Số liệu cho thấy việc lập dự toán và chấp hành dự toán đúng luôn là vấn đề chưa được giải quyết khi mà số ngân sách chuyển nguồn hàng năm luôn rất cao (tỷ lệ này giảm đi đôi chút vào giai đoạn 2012-2014 và lại tăng cao trở lại vài năm gần đây). Khi mà ngân sách chuyển nguồn quá lớn lên tới gần 40 % tổng chi cân đối NSNN (2019) thì hiệu quả của chính sách tài khóa đến tăng trưởng kinh tế trong năm sẽ bị ảnh hưởng rất lớn.

+ **Thứ ba**, bối cảnh kinh tế xã hội giai đoạn 2021-2025 có những thay đổi rất lớn do tác động của COVID-19; vì vậy, Kế hoạch tài chính 5 năm và Kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước (NSNN) 3 năm cần có những thay đổi để phù hợp với tình hình mới.

Việc tiếp tục lập ngân sách theo mô hình đầu vào đã bộc lộ những hạn chế rất lớn khi đối phó với dịch bệnh; vì vậy, cần nhanh chóng triển khai áp dụng việc lập kế hoạch ngân sách theo đầu ra, đặc biệt với ngành y tế.

Dịch bệnh COVID-19 cũng đã có những tác động rất lớn đến cơ cấu kinh tế và lao động không chỉ năm 2021 mà cho cả giai đoạn 2021-2025. Hàng loạt vấn đề về đào tạo lại lao động, đảm bảo môi trường an toàn cho lao động di cư (nhà ở, trường học, bệnh viện) đặt ra những yêu cầu mới trong lập kế hoạch tài chính, đầu tư trung hạn.

+ **Thứ tư**, xem xét mở rộng các gói hỗ trợ chính sách tài khóa

Ngân hàng thế giới dự báo, COVID-19 sẽ làm tăng tỷ lệ nghèo đói ở các quốc gia đang phát triển (trong đó có Việt Nam). Vì vậy, chính sách tài khóa dành cho xóa đói giảm nghèo và phục hồi sau COVID-19 cũng cần phải được chú ý đặc biệt.

Do ảnh hưởng của COVID-19 cũng đặt ra hàng loạt vấn đề liên quan đến an sinh xã hội của người dân và rủi ro phá sản của doanh nghiệp. Vì vậy, để thực hiện tái cơ cấu kinh tế cho giai đoạn 2021-2025, Việt Nam cần xem xét các gói chính sách tài khóa để hỗ trợ người dân và doanh nghiệp phục hồi sau dịch. Để khuyến khích doanh nghiệp trong một số lĩnh vực tiếp tục bỏ tiền đầu tư và phục hồi sản xuất năm 2021-2022 có thể nghiên cứu chính sách cho phép chuyển lỗ về trước hoặc chính sách cấp bù chi phí (doanh nghiệp bỏ chi phí thì nhà nước sẽ hỗ trợ tăng thêm bằng giảm trừ thuế TNDN phải nộp).

Nghiên cứu gần đây của Đinh Trường Hình (2021) cho IMF về chính sách tài khóa hỗ trợ sau COVID-19 của Việt Nam cho rằng chính sách tài khóa hỗ trợ của Việt Nam còn quá ít và quá thận trọng. Nghiên cứu này cho rằng, Việt Nam có thể tăng chi hỗ trợ từ 0,2 lên đến 3 % GDP (tương đương 260 k tỷ đồng) mà không gây ảnh hưởng đến kinh tế vĩ mô.

+ **Thứ năm**, điều chỉnh quy mô và cơ cấu chi cho y tế trong NSNN

Mặc dù Việt Nam là quốc gia có mức độ chi tiêu cho y tế khá so với các quốc gia cùng thu nhập tuy nhiên, cũng cần xem xét việc tiếp tục tăng chi tiêu cho y tế khi mà dịch COVID-19 có thể trở thành bệnh đặc hữu và không thể biến mất hoàn toàn. Cơ cấu chi cho y tế cũng là điều cần xem xét, việc tập trung quá nhiều nguồn lực vào y tế dự phòng (xét nghiệm và các hoạt động cách ly, truy vết không còn hiệu quả với chủng Delta) trong khi chi cho hoạt động khám chữa bệnh lại không đủ cũng là lý do của khủng hoảng y tế ở TP. Hồ Chí Minh vừa qua. Vì vậy, cần bố trí đủ nguồn lực cho mua vaccine không chỉ năm 2021 mà cả giai đoạn 2021-2025; đồng thời, tăng chi phí cho điều trị bệnh nhân COVID-19. Điều này cũng đặt ra những vấn đề cho chính sách tự chủ tài chính ở các bệnh viện công hiện nay.

+ **Thứ sáu**, vấn đề huy động nguồn ngân sách

Dịch bệnh gây khó khăn cho thu NSNN năm 2021 và cả năm 2022 song nhu cầu chi tiêu rất lớn để hỗ trợ và phục hồi kinh tế sau dịch bệnh. Chính phủ cần tiếp tục xem xét các chính sách tài khóa nhằm kích thích cả về phía cung (người sản xuất) và cầu (người tiêu dùng).

Để huy động nguồn có thể xem xét đẩy nhanh việc thoái vốn Nhà nước tại các doanh nghiệp mà Nhà nước không cần nắm giữ quyền chi phối (nhất là trong bối cảnh thị trường chứng khoán đang có nhiều thuận lợi như giai đoạn vừa qua).

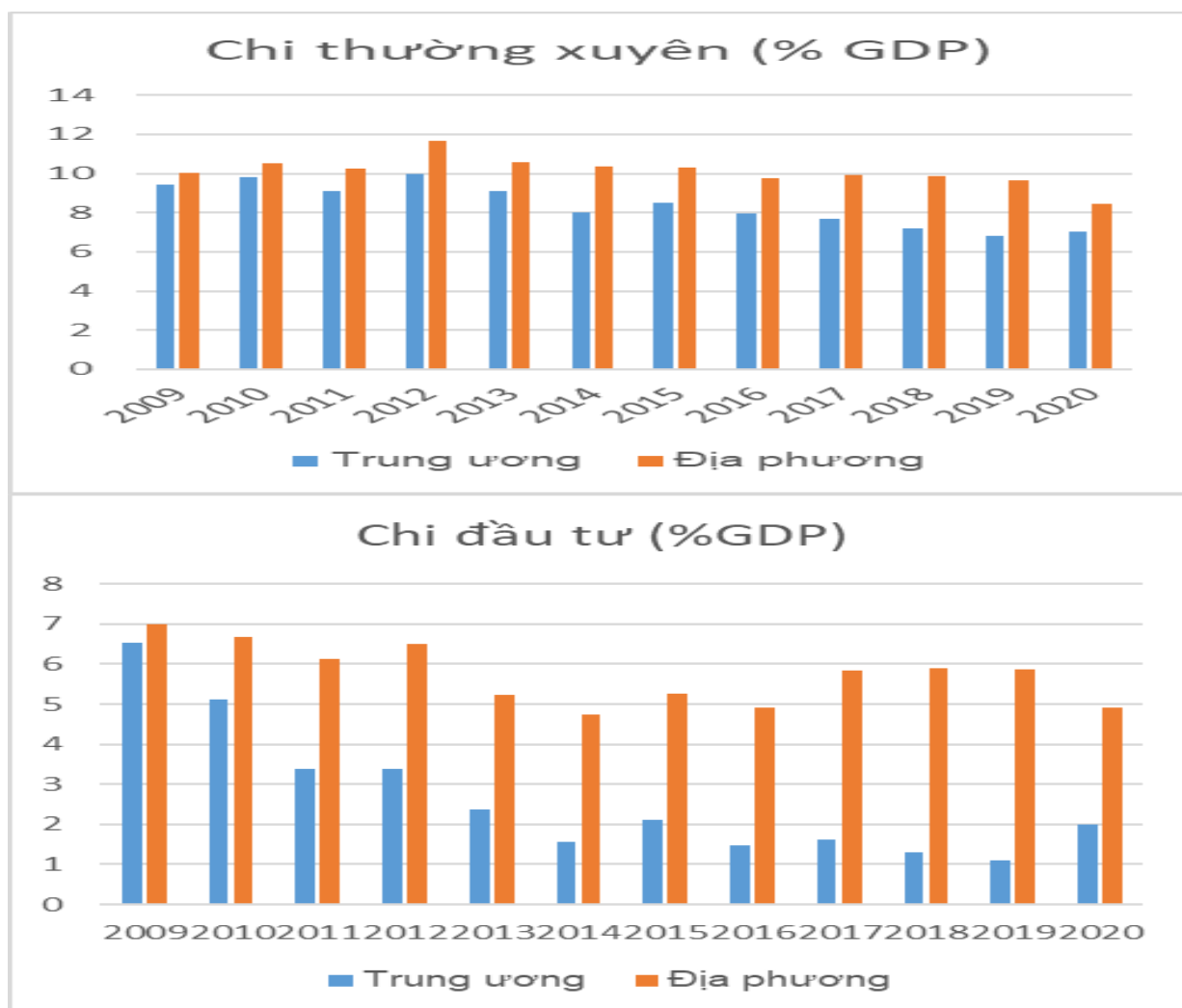
Xem xét điều chỉnh tỷ lệ bội chi cao hơn cho năm 2022 và tận dụng cơ hội lãi suất thấp để vay và tái cơ cấu lại nợ công. Chấp nhận bội chi cao và vay nợ nhiều hơn trong ngắn hạn là để có không gian tài khóa tốt hơn cho các nhiệm vụ vừa chống dịch vừa phục hồi kinh tế, xã hội.

Trong trung hạn từ 2022-2025 khi kinh tế trong nước và quốc tế hồi phục, lãi suất huy động có thể tăng trở lại khi nhu cầu vốn cho nền kinh tế tăng lên để đáp ứng nhu cầu sản xuất kinh doanh phục hồi sau dịch bệnh.

Trong trung và dài hạn chính sách tài khóa cần xem xét lại phân cấp chi giữa trung ương và địa phương

Việt Nam là một quốc gia đơn nhất và về nguyên tắc thì NSNN được quản lý thống nhất; tuy nhiên, trên thực tế chỉ có chính sách với thu là tương đối thống nhất. Với chính sách về chi tiêu, Việt Nam là quốc gia có mức độ phân cấp rất lớn trong chi tiêu ngân sách.

Hình 4: So sánh cơ cấu chi giữa trung ương và địa phương ở Việt nam



(Nguồn: Tính toán từ số liệu ngân sách nhà nước nhiều năm, năm 2020 là số ước tính)

Việc phân cấp mạnh mẽ có những ưu điểm song cũng có những hạn chế nhất định, đặc biệt là các vấn đề liên vùng. Nếu không có cơ chế về tài chính và ngân sách cho việc thực hiện các dự án liên vùng thì Việt nam cũng sẽ gặp nhiều khó khăn khi thực hiện các dự án phát triển kinh tế xã hội mang tính liên tỉnh. Những thách thức đặt ra khi giải quyết dịch bệnh COVID-19 và hàng loạt các vấn đề khác liên quan đến biến đổi khí hậu, môi trường càng cho thấy cần phải thiết kế lại cơ chế phân cấp ngân sách như hiện nay.

Kết luận

Thực hiện tốt chính sách tài khóa năm 2021 trong bối cảnh dịch bệnh còn phức tạp và nền kinh tế chưa thực sự có những đột phá về mô hình tăng trưởng sẽ là nhiệm vụ rất khó khăn.

Năm 2022 cần tiếp tục thực hiện nguyên tắc điều hành chính sách tài khóa là chủ động, linh hoạt trong ứng biến về ngắn hạn nhưng tuân thủ các nguyên tắc cân đối ngân sách và kỷ luật tài chính về dài hạn. Dịch bệnh COVID-19 là hiện tượng bất thường nên cũng cần có những giải pháp đặc thù mới có thể đối phó được như triết lý mà Bác Hồ đã từng viết: ” *đĩ bất biến, ứng vạn biến*”.

Tài liệu tham khảo

1. ADB (2021) *Asian Development Outlook (ADO) 2021 Update*, 09/2021.
2. Bộ Tài chính (nhiều năm) Dự toán và Quyết toán NSNN.
3. IMF (Quỹ tiền tệ quốc tế) (2021) “Fiscal Monitor –A fair shot” Washington DC. 04/2021.
4. Đinh Trường Hình (2021) Việt nam có thể tăng chi bao nhiêu cho Covid 19 mà vẫn giữ ổn định kinh tế vĩ mô – Thời báo kinh tế sài gòn 12/08/2021.
5. Leeper, Eric M. (1991). "Equilibria under 'Active' and 'Passive' Monetary and Fiscal Policies". *Journal of Monetary Economics*. 27 (1): 129–147.
6. Vũ Sỹ Cường (2016) Chính sách tài khóa và tăng trưởng kinh tế: tổng hợp từ nghiên cứu lý thuyết và thực nghiệm – Tạp chí Kinh tế tài chính
7. Vũ Sỹ Cường (2012) “*Quan hệ giữa lập dự toán và thực hiện ngân sách nhà nước với lạm phát*” – Tạp chí Ngân hàng số 2/2012.
8. World Bank (2020) *The Global Economic Outlook During the COVID-19 Pandemic: A Changed World*.
9. OECD (2020) *Business and Finance Outlook 2020 : Sustainable and Resilient Finance*.
10. WHO (2020) *Global spending on health: Weathering the storm*.