

KỶ LUẬT TÀI KHÓA VÀ AN TOÀN TÀI CHÍNH VĨ MÔ Ở VIỆT NAM

Phạm Thế Anh*, Phạm Thị Ngọc Quỳnh**

Ngày nhận: 31/12/2014

Ngày nhận bản sửa: 6/02/2015

Ngày duyệt đăng: 21/02/2015

Tóm tắt:

Bài viết này nhằm khảo sát và đánh giá tình hình tuân thủ các kỷ luật tài khóa và hậu quả của nó ở Việt Nam trong những năm gần đây. Những kỷ luật tài khóa được xem xét ở đây liên quan đến nợ công, cán cân ngân sách, thu ngân sách và chi tiêu công. Kết quả nghiên cứu chỉ ra rằng mặc dù Việt Nam có khá đầy đủ các thước đo kỷ luật tài khóa nhưng việc báo cáo chúng lại chưa thường xuyên và đặc biệt là việc tuân thủ chúng rất lỏng lẻo. Nhiều kỷ luật tài khóa đang hoặc sắp bị vi phạm, làm dấy lên những lo ngại về an ninh tài khóa trong tương lai.

Từ khóa: Kỷ luật tài khóa, nợ công, thâm hụt, thu – chi ngân sách;

Fiscal rules and financial sustainability in Vietnam

Abstract

This paper aims at investigating and evaluating the compliance of fiscal rules and its consequences in Vietnam in recent years. The fiscal rules examined include those on public debt, budget balance, budget revenue and public expenditure. The results show that Vietnam has an adequate set of rules but they have not been reported regularly and complied strictly. Some fiscal disciplines are being violated or at risk of being violated, raising concerns about fiscal security in the future.

Key words: Fiscal rule, public debt, budget deficit, revenue and expenditure.

1. Dẫn nhập

Chủ đề về kỷ luật tài khóa đã và đang thu hút được khá nhiều sự quan tâm của giới học thuật cũng như hoạch định chính sách trong nhiều năm qua. Mục đích của việc đặt ra và tuân thủ kỷ luật tài khóa là nhằm loại bỏ tình trạng thâm hụt nặng nề và đảm bảo tính lành mạnh của chính sách tài khóa ở các quốc gia trên thế giới. Đối tượng ưu tiên của kỷ luật tài khóa là nợ công, cân bằng, thu và chi ngân sách. Cụ thể, kỷ luật tài khóa được chia thành bốn loại gồm: (i) kỷ luật về nợ công; (ii) kỷ luật về cán cân ngân sách; (iii) kỷ luật về thu ngân sách và; (iv) kỷ luật về chi ngân sách.

Hiện nay, dưới nhiều hình thức khác nhau, Việt

Nam đã có kỷ luật về nợ công, cán cân ngân sách, thu và chi ngân sách. Các mức giới hạn về nợ công và thâm hụt ngân sách đã được thể chế hóa trong các văn bản của Chính phủ và được xây dựng cho các kế hoạch kinh tế xã hội 5 năm một lần. Trong khi đó, các kế hoạch về thu và chi ngân sách được Bộ Tài chính lập, sau đó được thông qua bởi Quốc hội, hàng năm. Tuy nhiên, việc thực thi kỷ luật tài khóa ở Việt Nam còn nhiều điều đáng bàn và đang dấy lên những lo ngại về an ninh tài khóa trong tương lai. Sự tuân thủ kỷ luật tài khóa được đánh giá là lỏng lẻo khi thâm hụt ngân sách thường xuyên vượt quá mức mục tiêu còn nợ công đang ngấp nghé mức giới hạn của giai đoạn 2011–2015. Theo những ước tính và dự báo của Chính phủ, nợ công sẽ chạm trần

vào năm 2015, và sau đó chính thức phá vỡ mức mục tiêu (65% GDP) trong giai đoạn 2016–2020.

Nguyên nhân khiến cho việc vi phạm các mức giới hạn về nợ công và thâm hụt ngân sách ở Việt Nam chủ yếu là do thiếu kiểm soát trong chi ngân sách và chi đầu tư công ngoài ngân sách. Chi ngân sách hàng năm liên tục vượt xa mức dự toán khiến thâm hụt ngân sách không thể hoàn thành mục tiêu đề ra. Ngoài ra, việc cho phép điều chỉnh theo hướng tăng lên của trái phiếu chính phủ được phát hành cũng gây những áp lực không nhỏ cho nợ công.

Mặc dù kỷ luật tài khóa đang được ngày càng quan tâm, cả trong giới học thuật lẫn hoạch định chính sách, nhưng chưa có một nghiên cứu nào thống kê và đánh giá một cách toàn diện xem Việt Nam hiện nay có những kỷ luật tài khóa nào, mức độ tuân thủ và rủi ro của chúng ra sao. Các nghiên cứu như Phạm Thế Anh và cộng sự (2013) hay Phạm Thế Anh (2014 và 2015) chỉ tập trung vào việc phân tích tính bền vững của thâm hụt ngân sách, nợ công và những rủi ro kinh tế vĩ mô liên quan. Việc nghiên cứu kỷ luật tài khóa vẫn còn bỏ ngỏ. Tuy nhiên, thông qua các nhận định và bài phát biểu, các nhà kinh tế cũng như giới làm chính sách đạt được sự đồng thuận rằng kỷ luật tài khóa của Việt Nam hiện rất lỏng lẻo và siết chặt kỷ luật tài khóa là một nhiệm vụ cấp thiết.

Trong phần tiếp theo của bài viết này, trước tiên chúng tôi sẽ tiến hành liệt kê các kỷ luật tài khóa hiện có. Tiếp theo, bài viết sẽ tiến hành phân tích và đánh giá việc thực thi kỷ luật tài khóa ở cấp trung ương của Việt Nam trong những năm gần đây. Cuối cùng, dựa trên những đánh giá này, một số gợi ý chính sách sẽ được đưa ra nhằm cải thiện việc thực thi kỷ luật tài khóa và an toàn tài chính trong tương lai của Việt Nam.

2. Một số thước đo kỷ luật tài khóa

Hiện tại, có khá nhiều khái niệm về kỷ luật tài khóa. Kennedy, Robbins và Delorme (2001) cho rằng kỷ luật tài khóa có thể được hiểu là một tập hợp các quy tắc và quy định về việc dự thảo, phê duyệt và thực hiện ngân sách nhà nước. Kỷ luật tài khóa cũng có thể được hiểu là các quyết định mang tính pháp lệnh về ngân sách nhà nước đối với hoạt động của tất cả các chủ thể tham gia vào quan hệ ngân sách từ quản lý, tạo lập và sử dụng ngân sách. Một khái niệm hẹp hơn cho kỷ luật tài khóa đó là các giới hạn về các chỉ tiêu tài khóa được pháp luật quy

định, ví dụ như cân bằng ngân sách, nợ công, chỉ tiêu công hoặc hệ thống thuế. Tựu chung, kỷ luật tài khóa quan tâm đến các vấn đề của ngân sách nhà nước như cán cân ngân sách, thu ngân sách và chi tiêu công.

Việc xây dựng kỷ luật tài khóa sẽ giúp cho quốc gia đảm bảo được tính bền vững của nợ công cũng như tính ổn định của kinh tế vĩ mô. Nó cũng góp phần nâng cao sự tin cậy và hiệu quả của các chính sách tài khóa của Chính phủ. Theo IMF (2009) và nghiên cứu của Schaechter cùng các cộng sự (2012), kỷ luật tài khóa bao gồm bốn nhóm sau:

2.1. Kỷ luật về nợ công

Kỷ luật này sẽ giúp xây dựng một giới hạn cận trên hoặc mục tiêu cụ thể cho tỷ lệ nợ công trên GDP. Rõ ràng, đây là một chỉ tiêu khá dễ dàng để tính toán nhưng khó phản ánh được nhiều khía cạnh khác liên quan đến nợ công, ví dụ như ảnh hưởng của sự thay đổi về lãi suất hoặc tỷ giá. Tuy vậy, tỷ lệ nợ công trên GDP vẫn là chỉ tiêu được áp dụng tại hầu hết các quốc gia.

Bên cạnh chỉ tiêu nợ công/GDP người ta có thể áp dụng kỷ luật hay trần giới hạn đối với tỷ lệ nợ công/thu ngân sách. Chỉ tiêu này phản ánh khả năng thanh toán của chính phủ đối với nợ công và nó đặc biệt quan trọng đối với các quốc gia có thống kê GDP kém tin cậy như Việt Nam.

2.2. Kỷ luật về cán cân ngân sách

Kỷ luật về cán cân ngân sách phản ánh các giới hạn, thường được tính theo % GDP, về cán cân ngân sách tổng thể, ngân sách cơ cấu hoặc ngân sách chu kỳ. Các mức giới hạn này có ảnh hưởng trực tiếp đến quy mô nợ công của quốc gia. Trong số ba loại cán cân ngân sách trên, việc thiết lập mục tiêu cho cán cân ngân sách tổng thể có thể là đơn giản và rõ ràng nhất. Tuy nhiên, chỉ tiêu này không phản ánh được rõ ý muốn chủ quan của các nhà hoạch định chính sách tài khóa, cũng như không phản ánh được tác động của những biến động trong ngắn hạn của nền kinh tế đối với cán cân ngân sách.

Trong khi đó, cán cân ngân sách cơ cấu (được tính toán dựa trên GDP tiềm năng của nền kinh tế) sẽ phản ánh chính xác hơn xu hướng mở rộng hay thắt chặt tài khóa của Chính phủ, còn thâm hụt ngân sách chu kỳ lại phản ánh được tác động của biến động chu kỳ kinh tế đối với tình hình tài khóa. Tuy nhiên, các thước đo này lại tương đối khó xác định khi việc xác định GDP tiềm năng còn nhiều tranh cãi.

2.3. Kỹ luật về chi tiêu công

Đối tượng của kỹ luật này là chi tiêu tổng thể, chi đầu tư và chi thường xuyên trên GDP. Thước đo đầu tiên được sử dụng là mức giới hạn trần của tỷ lệ giữa các loại chi tiêu này trên GDP. Ngoài ra, giới hạn về tốc độ thay đổi của các loại chi tiêu công cũng được dự tính trong kỹ luật này.

2.4. Kỹ luật về thu ngân sách

Mức thu có thể cao nhất và thấp nhất của ngân sách sẽ được thiết lập nhằm khuyến khích tăng thu ngân sách cũng như hạn chế việc dồn nén gánh nặng lên hệ thống thuế. Bên cạnh đó, dự toán về các khoản thu đột xuất cũng được đề cập trong kỹ luật về thu ngân sách.

Việc xây dựng kỹ luật về chi tiêu công và thu ngân sách có ảnh hưởng trực tiếp đến tình trạng nợ công của một quốc gia. Khi các chỉ tiêu liên quan đến thu và chi ngân sách được dự toán và xây dựng giới hạn, các kịch bản về tình trạng thâm hụt ngân sách của quốc gia sẽ trở nên rõ ràng hơn. Thâm hụt ngân sách xây ra đồng nghĩa với việc tỷ lệ nợ công có dấu hiệu tăng cao. Do đó, kỹ luật về chi tiêu công và thu ngân sách thường được xây dựng cùng nhau để kiểm soát tình hình nợ công của quốc gia.

3. Tình hình thực hiện kỹ luật tài khóa và ổn định tài chính ở Việt Nam

Nhìn một cách tổng quát, Việt Nam đã xây dựng được khá đầy đủ các thước đo của kỹ luật tài khóa khi mà các chỉ tiêu liên quan đến nợ công, cán cân ngân sách, thu và chi ngân sách hàng năm đều do Chính phủ lập kế hoạch, và sau đó Quốc hội phê duyệt. Đặc biệt, Việt Nam rất chú trọng đến các kỹ luật liên quan đến nợ công và cán cân ngân sách.

Các mục tiêu liên quan đến nợ công và cán cân ngân sách không chỉ được xây dựng mỗi năm một lần mà còn được thiết kế cho giai đoạn 10 năm.

Tuy nhiên, tình hình thực hiện các kỹ luật tài khóa này lại không được báo cáo và đánh giá thường xuyên. Các bản tin nợ công và nợ nước ngoài của Bộ Tài chính được cung cấp rất thất thường và không được cập nhật theo định kỳ. Các thước đo kỹ luật tài khóa hầu như chỉ được nhắc đến trong các phiên chất vấn Chính phủ tại các kỳ họp của Quốc hội. Do vậy, việc theo dõi, giám sát và đánh giá tình hình thực hiện kỹ luật ngân sách gặp rất nhiều khó khăn.

3.1. Nợ công

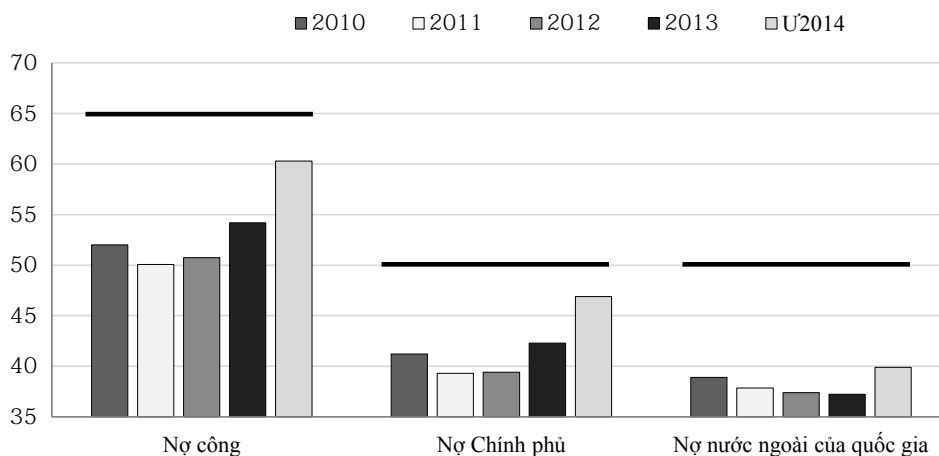
Quốc hội (2013) quy định các kỹ luật nợ công bao gồm, cho tới năm 2015, quy mô nợ công không quá 65% GDP, nợ Chính phủ không quá 50% GDP, và nợ nước ngoài của quốc gia không quá 50% GDP. Ngoài ra, các giới hạn cho nợ công của Việt Nam cũng được xác định trong “Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011–2020 và tầm nhìn 2030” của Chính phủ phê duyệt vào năm 2012 (Chính phủ, 2012). Theo chiến lược này, nợ công, nợ chính phủ và nợ nước ngoài của Việt Nam sẽ lần lượt có trần giới hạn là 65%, 55%, và 50% GDP trong giai đoạn 2011–2020. Trong giai đoạn sau, 2021–2030, các giới hạn này được dự kiến sẽ giảm xuống còn dưới 60%, 50% và 45% GDP. Bên cạnh các giới hạn về nợ công, nợ chính phủ và nợ nước ngoài, Việt Nam cũng đặt ra các kỹ luật về nghĩa vụ trả nợ mỗi năm tính theo tổng thu ngân sách nhà nước và giá trị xuất khẩu. Cuối cùng, tỷ lệ nợ nước ngoài/dự trữ ngoại hối cũng được đưa vào kỹ luật tài khóa (Bảng 1).

Bảng 1: Các thước đo kỹ luật nợ công của Việt Nam

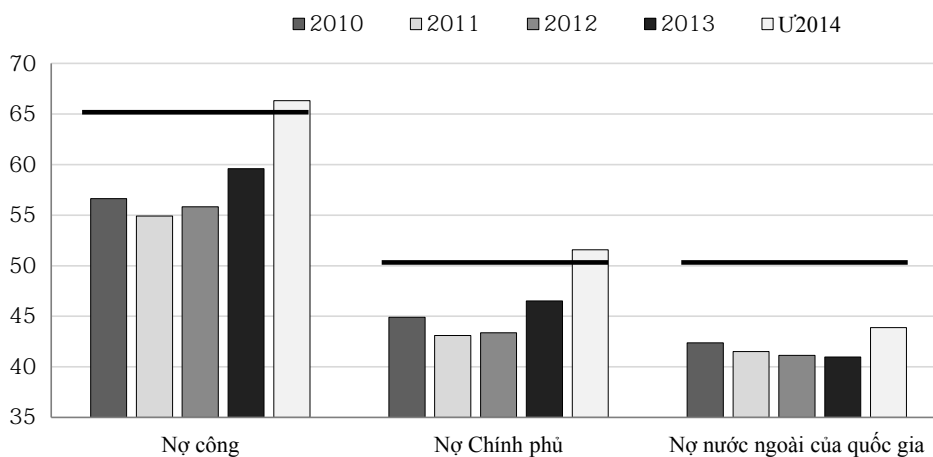
	Nghị Quyết số 10/2013/QH	Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia	
		2015	2011–2020
Nợ công/GDP	<65%	<65%	<60%
Nợ chính phủ/GDP	<50%	<55%	<50%
Nợ nước ngoài/GDP	<50%	<50%	<45%
Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp/tổng thu ngân sách		<25%	
Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài/giá trị xuất khẩu hàng hóa		<25%	
Tổng dư nợ nước ngoài ngắn hạn/dự trữ ngoại hối		<50%	

Nguồn: Quốc hội (2013) và Chính phủ (2012)

Hình 1: Nợ công và các kỷ luật nợ công 2010–2014



(a) Nợ công và kỷ luật nợ công (% GDP mới)



(b) Nợ công và kỷ luật nợ công (% GDP cũ)

Ghi chú: Đường kẻ ngang màu đen là các trần nợ công theo Quốc hội (2013);

GDP theo phương pháp mới được Tổng cục Thống kê điều chỉnh tăng thêm giá trị hoạt động kinh doanh của ngành ngân hàng và dịch vụ nhà tự có tự ở của dân cư;

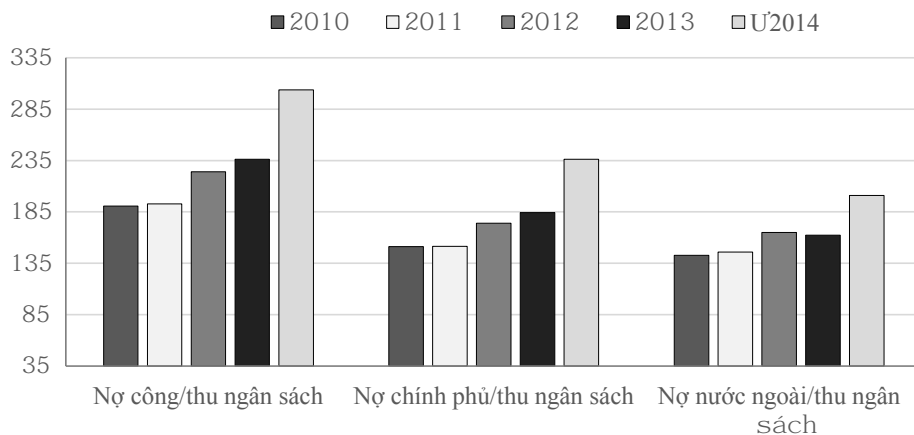
Nguồn: Tính toán của tác giả từ Bộ Tài chính (2014a, 2014b). Chính phủ (2014)

Có thể thấy tỷ lệ nợ công/GDP thực tế của Việt Nam hiện vẫn còn ở dưới mức trần 65% quy định bởi Quốc hội. Cụ thể, theo báo cáo của Chính phủ gửi Quốc hội vào tháng 11/2014, ước tính nợ công vào cuối năm 2014 sẽ vào khoảng 60,3% GDP. Sở dĩ tỷ lệ nợ công/GDP của Việt Nam vẫn nằm trong giới hạn cho phép của Quốc hội chủ yếu là nhờ việc Tổng cục Thống kê vào năm 2013 đã điều chỉnh phương pháp tính GDP, bổ sung thêm giá trị kinh doanh của ngành ngân hàng và dịch vụ nhà tự có tự ở của dân cư cho GDP của cả các năm trước đó. Tính đúng sai của việc điều chỉnh này chúng ta không bàn đến ở đây. Tuy nhiên, điều rõ ràng là cơ sở để Quốc hội/Chính phủ đặt ra mục tiêu hay trần nợ công ở thời điểm đầu kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội giai đoạn 2011–2015 là dựa vào giá trị GDP

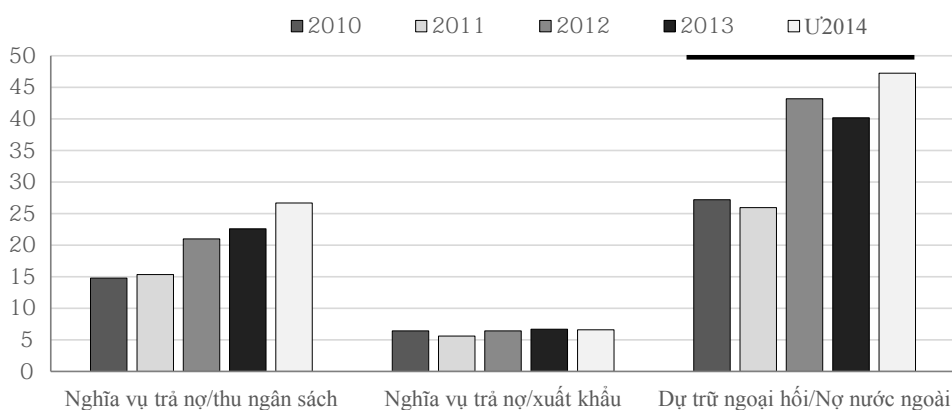
theo phương pháp cũ. Do vậy, khi đánh giá kết quả thực thi kỷ luật tài khóa chúng ta phải dựa vào GDP theo phương pháp cũ. Nếu sử dụng GDP của phương pháp cũ, tỷ lệ nợ công/GDP và nợ chính phủ/GDP của Việt Nam đã lần lượt đạt xấp xỉ 59,6% và 46,5% vào năm 2013, và ước tính sẽ vượt các ngưỡng cho phép 65% và 50% vào cuối năm 2014 (Hình 1b).

Ngay cả khi sử dụng GDP mới được điều chỉnh, ngoại trừ tỷ lệ nợ nước ngoài/GDP, các tỷ lệ nợ công/GDP và nợ chính phủ/GDP vẫn cho thấy một xu hướng tăng khá nhanh trong những năm gần đây. Ước tính trung bình trong giai đoạn 2012–2014, tỷ lệ nợ công/GDP đã tăng khoảng 5 điểm %, còn tỷ lệ nợ chính phủ/GDP tăng 4 điểm % mỗi năm. Cụ thể, tỷ lệ nợ công/GDP đã tăng từ 50,8% trong năm 2012

Hình 2: Nghĩa vụ trả nợ công 2010–2014



(a) Nghĩa vụ trả nợ công/thu ngân sách (%)



(b) Nghĩa vụ trả nợ và kỷ luật ngân sách (%)

Ghi chú: Đường kẻ nằm ngang màu đen là các mức trần trong Chính phủ (2012).

Nguồn: Tính toán của tác giả từ Bộ Tài chính (2014a, 2014b) và Tổng cục Thống kê.

lên 54,2% trong năm 2013, và 60,3% vào cuối năm 2014. Trong khi đó, tỷ lệ nợ chính phủ tăng từ 39,3% trong năm 2012 lên 42,3% trong năm 2013, và 46,9% vào cuối năm 2014. Cũng theo ước tính của Chính phủ, tỷ lệ nợ công/GDP sẽ đạt 64,0% vào năm 2015. Với tốc độ tăng khoảng 20,7% mỗi năm như trong giai đoạn 2011–2014, các thước đo nợ công không sớm thì muộn sẽ phá vỡ các kỷ luật mà Quốc hội đặt ra.

Hiện tại, Việt Nam chưa áp dụng ngưỡng trần cho tỷ lệ nợ công/tổng thu ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, việc áp dụng ngưỡng trần này có hai ưu điểm chính. Thứ nhất, trong khi phương pháp tính toán GDP của Việt Nam còn chưa thực sự tin cậy thì việc sử dụng thu ngân sách nhà nước làm cơ sở so sánh với nợ công sẽ cho chúng ta có được con số chính xác hơn về quy mô nợ công. Thứ hai, tỷ lệ nợ công/tổng thu ngân sách nhà nước còn cung cấp một cái nhìn chính xác hơn về năng lực trả nợ của Việt Nam. Khác hẳn khi so sánh với GDP, Hình 2(a) cho

thấy quy mô nợ công tăng nhanh, hay năng lực trả nợ giảm nhanh, trong những năm gần đây. Cụ thể, tỷ lệ của nợ công/tổng thu ngân sách nhà nước đã tăng mạnh từ 1,9 lần trong năm 2011 lên 2,2 lần trong năm 2012, 2,4 lần trong năm 2013, và ước tính trên 3,0 lần trong năm 2014. Tương tự như vậy, tỷ lệ nợ chính phủ/thu ngân sách nhà nước cũng có chung xu hướng khi liên tục tăng từ mức 1,5 lần trong năm 2011 lên tới trên 1,8 lần trong năm 2013, và ước khoảng 2,4 lần trong năm 2014. Trong khi thu ngân sách được dự báo là sẽ tăng chậm, khả năng cao là hai tỷ lệ này sẽ còn tiếp tục tăng lên trong những năm tới.

Việc quy mô nợ công tăng nhanh khiến nghĩa vụ chi trả nợ gốc và nợ lãi cũng ngày càng nặng hơn. Nghĩa vụ nợ Chính phủ (bao gồm chi trả nợ gốc và nợ lãi) đã tăng gần gấp đôi trong giai đoạn 2010–2014, từ 87,1 nghìn tỷ đồng trong năm 2010 lên 185,8 nghìn tỷ đồng trong năm 2013, và dự kiến khoảng 208,9 nghìn tỷ đồng trong năm 2014. Nếu

so với tổng thu ngân sách nhà nước thì nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ đã là 22,6% trong năm 2013 và ước khoảng 26,7% vào năm 2014, chính thức vượt ngưỡng 25% đặt ra trong Chính phủ (2012).

Nếu so với xuất khẩu, nghĩa vụ trả nợ lại tương đối thấp và ổn định nhờ xuất khẩu của Việt Nam duy trì được tốc độ tăng cao liên tục trong nhiều năm. Tuy nhiên, với một quốc gia có nền kinh tế phụ thuộc nhiều vào hoạt động gia công thì xuất khẩu tăng nhanh cũng đồng nghĩa với nhập khẩu cao, do vậy chỉ tiêu này hầu như không có ý nghĩa. Bên cạnh đó, với kỳ hạn dài và lãi suất thấp trong khi dự trữ ngoại hối lại tăng mạnh trong thời gian gần đây, nợ nước ngoài của Việt Nam được đánh giá là khá an toàn (Phạm Thế Anh, 2013). Theo quy định trong Chính phủ (2012), tỷ lệ dự trữ ngoại hối/nợ nước ngoài ngắn hạn của Việt Nam được xác định là không quá 50%. Tuy nhiên, tỷ lệ này lại không được công bố kể từ sau Bản tin nợ nước ngoài số 7 của Bộ Tài chính xuất bản năm 2011. Nếu so với tổng nợ nước ngoài, cả ngắn và dài hạn, tỷ lệ này hiện nằm

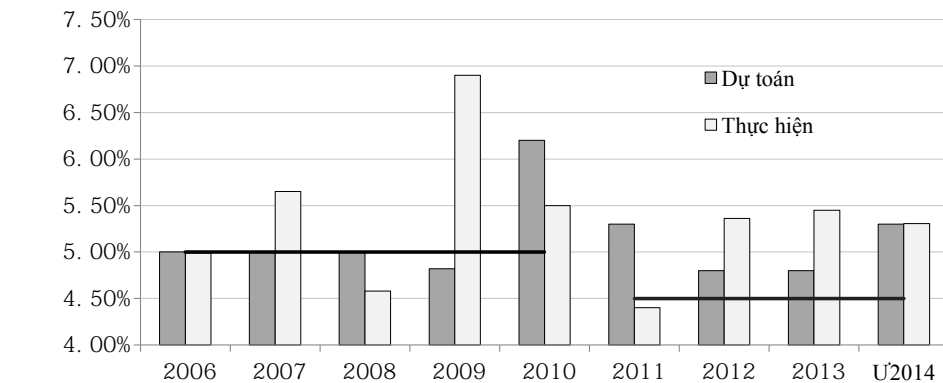
vào khoảng dưới 50%.

Như vậy, nếu so với GDP theo phương pháp cũ, kỷ luật về nợ công, cụ thể là nợ công/GDP và nợ Chính phủ/GDP của Việt Nam đã chính thức bị vi phạm trong năm 2014. Còn nếu so với GDP tính theo phương pháp mới, các kỷ luật này vẫn đang được tuân thủ. Tuy nhiên, với xu hướng nợ công tăng như hiện nay thì các kỷ luật này không sớm thì muộn sẽ bị vi phạm trong tương lai gần. Thêm vào đó, kỷ luật về nghĩa vụ trả nợ Chính phủ/thu ngân sách nhà nước đã chính thức bị vi phạm trong năm 2014.

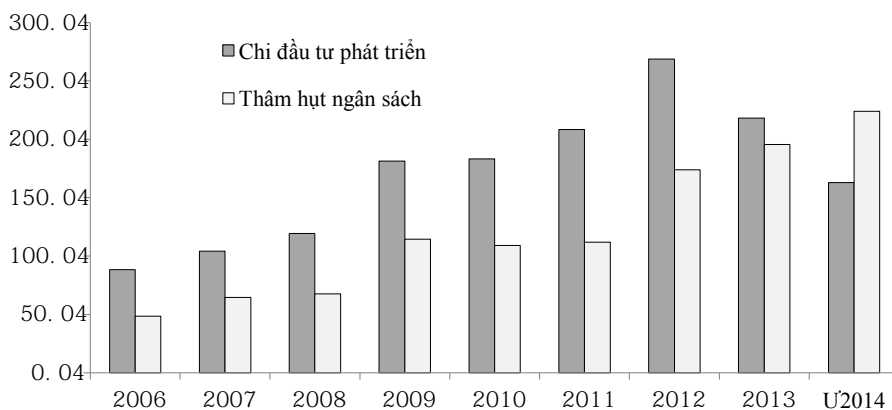
3.2. Cán cân ngân sách

Kỷ luật về cán cân ngân sách của Việt Nam được xây dựng khá chi tiết khi mức trần thâm hụt (bội chi) ngân sách được cụ thể hóa cho từng giai đoạn, và thậm chí là cho mỗi năm. Trong giai đoạn 2011–2020, giới hạn trần của thâm hụt được Chính phủ (2012) phê duyệt trong. Theo đó, bội chi ngân sách được dự kiến dưới mức 4,5% GDP cho giai đoạn 2011–2015, 4,0% GDP cho giai đoạn 2016–2020 và 3,0% GDP cho giai đoạn sau 2020.

Hình 3: Thâm hụt ngân sách và kỷ luật tài khóa 2006–2014



(a) Thâm hụt và kỷ luật ngân sách (%)



(b) Chi đầu tư phát triển và thâm hụt (Nghìn tỷ)

Ghi chú: Đường màu đen nằm ngang là mức mục tiêu đề ra trong Chính phủ (2012);

Nguồn: Tính toán của tác giả từ Bộ Tài chính (2014b);

Trong khi đó, thâm hụt ngân sách dự toán hàng năm lại căn cứ vào dự toán thu chi ngân sách do Bộ Tài chính xây dựng, sau đó được Quốc hội phê duyệt trong các dự toán ngân sách nhà nước hàng năm.

Bên cạnh kỷ luật về chỉ tiêu thâm hụt ngân sách/GDP ở trên, Luật ngân sách nhà nước 2002 và Luật ngân sách nhà nước sửa đổi 2015 (dự thảo) đều quy định về mức thâm hụt ngân sách nhà nước không được vượt quá chi đầu tư. Quy định này nhằm tránh trường hợp Chính phủ phải đi vay để tiêu dùng.

Có thể thấy tình hình tuân thủ kỷ luật về thâm hụt ngân sách của Việt Nam trong những năm gần đây rất kém. Trong giai đoạn 2006–2010, mức thâm hụt ngân sách mục tiêu cho cả giai đoạn là 5,0% GDP. Tuy nhiên, ngoại trừ các năm 2006 và 2008, mức thực hiện thâm hụt ngân sách trong giai đoạn này luôn vượt xa mục tiêu đề ra (đường ngang màu đen). Tương tự như vậy, sang đến giai đoạn 2011–2015, mục tiêu của Chính phủ là đưa mức thâm hụt ngân sách giảm dần xuống còn 4,5% GDP vào năm 2015 nhưng thực tế lại cho thấy mức thâm hụt ngân sách những năm qua ngày càng trầm trọng hơn. Thâm hụt ngân sách của các năm 2012 và 2013 đã lên tới xấp xỉ 5,5% GDP, và chưa cho thấy dấu hiệu cải thiện nhiều trong năm 2014 và 2015.

Nếu so sánh tình hình thực hiện với dự toán ngân sách được Quốc hội phê duyệt hàng năm thì việc thực hiện kỷ luật tài khóa cũng rất lỏng lẻo. Cụ thể, trong năm 2007, dự toán thâm hụt ngân sách là 5,0% GDP trong khi thực hiện là 5,7% GDP; trong năm 2009 thâm hụt ngân sách tăng đột biến lên 6,9% GDP, cao hơn so với mức dự toán là 4,8% GDP, do các gói kích thích kinh tế của chính phủ nhằm chống đỡ tác động của cuộc suy thoái kinh tế toàn cầu đối với kinh tế trong nước. Những năm sau đó, tình hình tuân thủ kỷ luật thâm hụt ngân sách đã được cải thiện. Tuy nhiên, kể từ năm 2012, thâm hụt ngân sách lại có xu hướng tăng lên và vượt xa dự toán ban đầu. Cụ thể, thâm hụt ngân sách của các năm 2012 và 2013 lần lượt là 5,4% và 5,5% GDP, cao hơn so với mức dự toán 4,8% GDP trong các năm này.

Xét về con số tuyệt đối, mức thâm hụt ngân sách cũng đang cho thấy xu hướng tăng nhanh kể từ năm 2011. Trong khi đó, chi đầu tư phát triển từ ngân sách nhà nước lại có xu hướng giảm dần kể từ năm 2012. Chênh lệch giữa chi đầu tư phát triển với mức

thâm hụt ngân sách ngày càng thu hẹp lại, hàm ý nguy cơ Việt Nam phải vay nợ cho tiêu dùng ngày càng lớn. Theo dự toán ngân sách nhà nước năm 2014, thâm hụt ngân sách sẽ vượt chi đầu tư phát triển. Tức là, Việt Nam sẽ không chỉ phải vay nợ cho đầu tư phát triển mà còn phải vay nợ để tài trợ một phần cho tiêu dùng, vi phạm quy định đề ra trong Luật ngân sách nhà nước 2002 và Luật ngân sách nhà nước sửa đổi 2015.

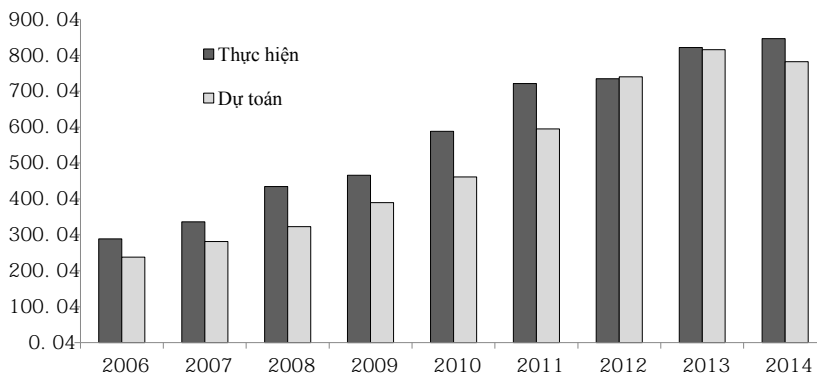
3.3. Thu ngân sách nhà nước

Trong khoảng gần một thập kỷ qua, có thể thấy số thu ngân sách nhà nước thực hiện luôn cao hơn số thu ngân sách dự toán, cả về số tuyệt đối lẫn so với GDP của nền kinh tế. Thu ngân sách vượt kế hoạch đề ra trong điều kiện bình thường có thể là một thông tin tích cực về năng lực của cơ quan thu thuế cũng như mức độ tuân thủ nghĩa vụ thuế trong nền kinh tế. Tuy nhiên, việc con số thực hiện liên tục cao hơn con số dự toán trong cả một quãng thời gian dài lại là điều bất thường, nhất là trong điều kiện thu luôn vượt chỉ tiêu nhưng thâm hụt lại luôn vượt ngưỡng cho phép. Điều này có thể phản ánh năng lực dự báo yếu kém của cơ quan lập kế hoạch tài khóa, và/hoặc phản ánh căn bệnh thành tích của ngành khi đặt chỉ tiêu thấp hơn so với khả năng để luôn “hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ” vào cuối năm.

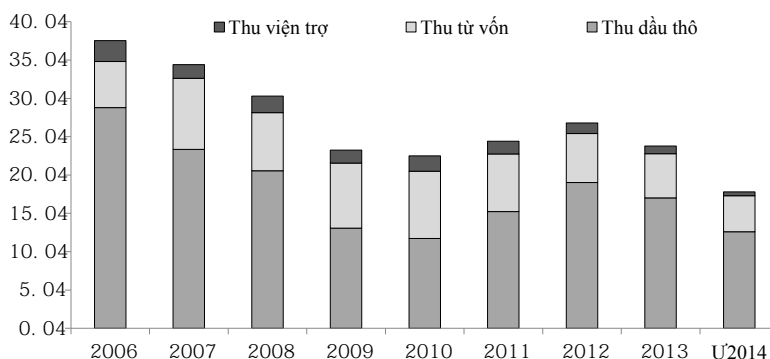
Tổng thu ngân sách thực hiện của Việt Nam đã tăng từ 289,2 nghìn tỷ đồng vào năm 2006 lên 588,4 nghìn tỷ đồng trong năm 2010, trung bình đạt tốc độ tăng khoảng 20,0% mỗi năm trong giai đoạn 2006–2010. Trong giai đoạn 2011–2014, tốc độ tăng thu ngân sách đã giảm đáng kể xuống còn khoảng 10,3% mỗi năm. Nếu so với GDP, tổng thu ngân sách đã giảm từ 29,2% GDP mỗi năm trong giai đoạn 2006–2010, xuống còn 24,0% GDP mỗi năm trong giai đoạn 2011–2014. Một phần của sự giảm sút này là do Bộ Tài chính sử dụng giá trị GDP theo phương pháp mới kể từ năm 2012.

Mặc dù thu ngân sách luôn vượt dự toán nhưng thành tích này phụ thuộc khá nhiều vào một số khoản thu không bền vững theo nghĩa chúng chỉ xuất hiện một lần, cạn kiệt dần theo thời gian, hoặc phụ thuộc nhiều vào biến động giá trên thị trường thế giới. Các khoản thu này bao gồm thu từ dầu thô, thu viện trợ không hoàn lại và thu từ vốn (thu từ bán tài sản nhà nước và giao đất). Trong những năm gần đây, tổng ba khoản thu này đã giảm đáng kể so với giai đoạn 2006–2010, nhưng trung bình vẫn còn

Hình 4: Thu ngân sách và kỷ luật tài khóa 2006–2014



(a) Thực hiện và dự toán thu NSNN (Nghìn tỷ)



(b) Các khoản thu không bền vững (% tổng thu)

Nguồn: Tính toán của tác giả từ Bộ Tài chính (2014b);

chiếm tới khoảng 25% tổng thu ngân sách nhà nước mỗi năm trong giai đoạn 2011–2013. Việc phụ thuộc nhiều vào các khoản thu này khiến tính bền vững ngân sách và thực hiện kỷ luật thu ngân sách của Việt Nam trở nên mong manh. Thêm vào đó, việc thu ngân sách liên tục vượt dự toán ban đầu nhưng thâm hụt ngân sách lại gia tăng và vượt trần giới hạn đã cho thấy tình trạng không mấy lạc quan về chi ngân sách.

3.4. Chi ngân sách nhà nước

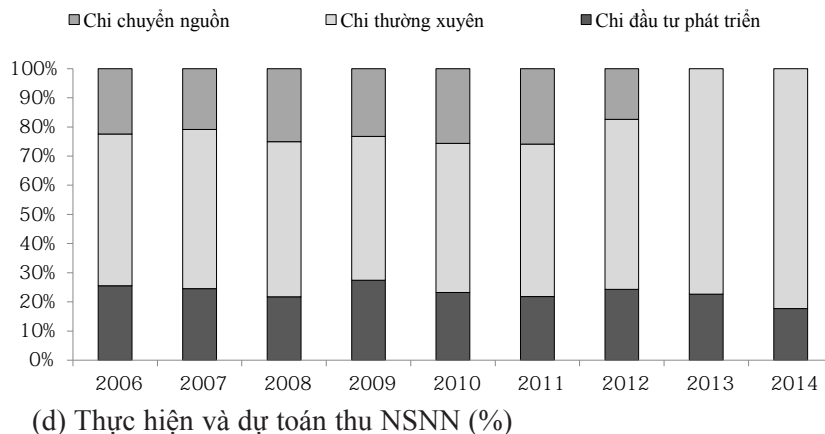
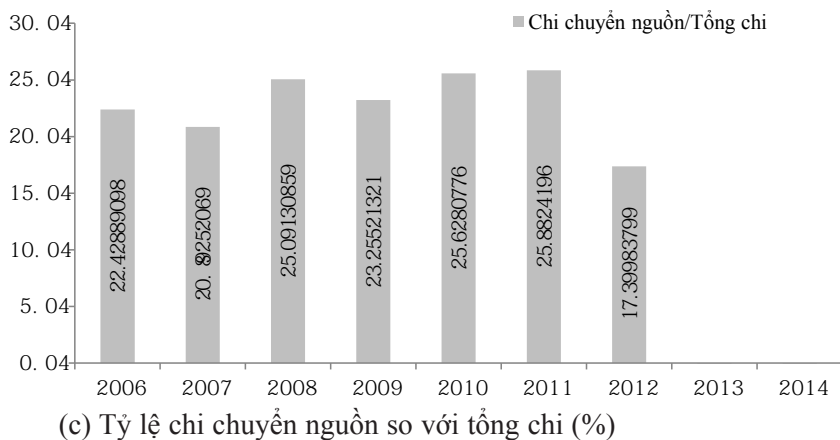
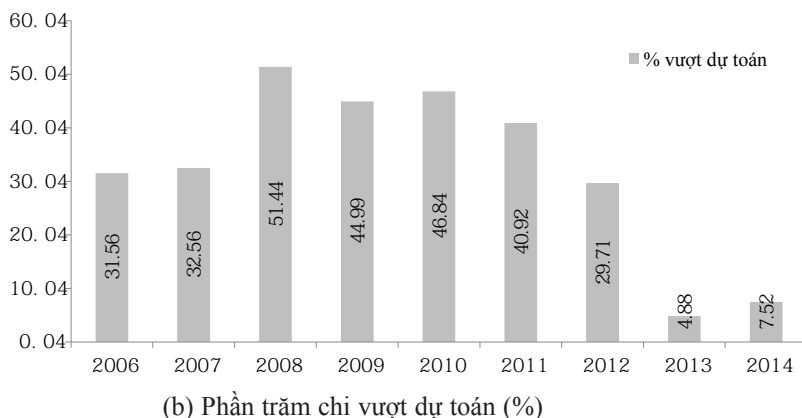
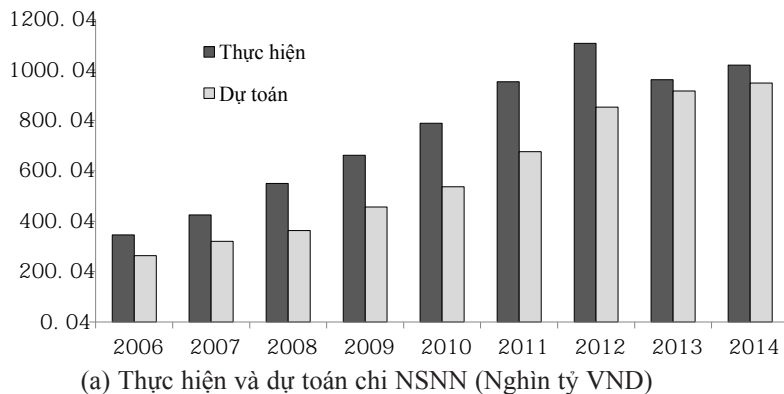
Kỷ luật tài khóa lỏng lẻo được thể hiện rõ nhất ở chi ngân sách nhà nước. Trong những năm qua, chi ngân sách liên tục gia tăng với tốc độ cao và vượt xa con số dự toán. Cụ thể, trung bình thực hiện chi ngân sách nhà nước đã tăng 22,6% mỗi năm trong giai đoạn 2006–2010 và 8,0% trong giai đoạn 2011–2013. Trong khi đó, chi ngân sách thực hiện trung bình vượt dự toán tới 41,5% mỗi năm trong giai đoạn 2006–2010 và 25,2% mỗi năm trong giai đoạn 2011–2013.

Việc tuân thủ kỷ luật tài khóa lỏng lẻo còn thể hiện ở việc chi chuyển nguồn luôn chiếm một tỷ trọng lớn trong tổng chi ngân sách nhà nước. Đây là khoản chi lệch khỏi mục đích ban đầu thể hiện trong

dự toán ngân sách. Theo Quyết toán ngân sách nhà nước hàng năm, trong giai đoạn 2006–2012, chi chuyển nguồn chiếm tới 22,9% tổng chi ngân sách nhà nước, phản ánh thực trạng tuân thủ kế hoạch chi tiêu rất kém. Thêm nữa, việc không bóc tách khoản chi chuyển nguồn ra thành chi thường xuyên và chi đầu tư cũng gây khó khăn cho việc giám sát việc tuân thủ kỷ luật tài khóa đối với các thành phần chi này.

Cuối cùng, cấu trúc chi ngân sách nhà nước cũng đang có chuyển biến xấu theo hướng tỷ trọng chi thường xuyên ngày càng tăng. Nếu như trong giai đoạn 2006–2010 chi thường xuyên (không kể chi trả nợ gốc) chỉ gấp 2,1 lần chi đầu tư, thì sang đến giai đoạn 2011–2014 con số này đã tăng lên 3,1 lần. Đặc biệt, dự toán ngân sách năm 2014 cho thấy tỷ lệ chi thường xuyên/chi đầu tư phát triển lên tới 4,7 lần. Cũng theo dự toán ngân sách của năm này, Việt Nam sẽ phải đi vay một phần để tài trợ cho chi thường xuyên/tiêu dùng, chính thức vi phạm kỷ luật thâm hụt ngân sách nhà nước không được vượt quá chi thường xuyên như đã quy định trong Luật ngân sách nhà nước 2002 và Luật ngân sách nhà nước sửa đổi 2015.

Hình 5: Chi ngân sách và kỷ luật tài khóa 2006–2014



Ghi chú: Số chi ở đây không bao gồm chi trả nợ gốc; năm 2013 và 2014 là ước tính lần 2 và sơ bộ;
 Nguồn: Tính toán của tác giả từ Bộ Tài chính (2014b);

Bảng 2: Mục tiêu và thực hiện vốn trái phiếu chính phủ

Chỉ tiêu	Giai đoạn 2006–2010		Giai đoạn 2010–2015					Kế hoạch 2016–2020	
	Mục tiêu	Thực hiện	Mục tiêu	Thực hiện					
				2011	2012	2013	2014		2015
Vốn trái phiếu chính phủ	90,5	169,2	225	45	62,2	57,8	100	108	315–340

Ghi chú: Số liệu 2014 và 2015 là dự toán;

Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ các Báo cáo về tình hình phát triển kinh tế – xã hội của Chính phủ tại các kì họp Quốc hội hàng năm.

Hiện tại, với bộ máy hành chính công kênh và ngân sách đang phải trang trải cho quá nhiều lĩnh vực khác nhau thì việc cắt giảm chi thường xuyên gần như là một điều không thể thực hiện. Sự gia tăng nhanh của chi thường xuyên trong những năm qua khiến cho ngân sách dành cho đầu tư phát triển ngày càng eo hẹp. Thay vào đó, việc tài trợ cho các dự án đầu tư phát triển được đổ dồn sang cho phát hành (trái phiếu chính phủ).

3.5. Đầu tư công từ nguồn phát hành trái phiếu chính phủ

Cùng với ngân sách nhà nước, phát hành trái phiếu chính phủ là một kênh cung cấp vốn cho các chương trình đầu tư công. Theo Chính phủ (2012), mức tối đa phát hành trái phiếu giai đoạn 2011–2015 là 225 nghìn tỷ đồng, tương ứng với 45 nghìn tỷ đồng mỗi năm. Trong giai đoạn 5 năm tiếp theo, mức phát hành tối đa là 500 nghìn tỷ đồng; trong đó có 350 nghìn tỷ đồng phục vụ cho nhu cầu đầu tư phát triển, và phần còn lại dùng để đảo nợ.

Vốn đầu tư công từ phát hành trái phiếu chính phủ đang tăng khá nhanh. Nếu như trong cả giai đoạn 2006–2010 tổng vốn đầu tư từ trái phiếu chính phủ chỉ là 169,2 nghìn tỷ đồng, chiếm 6,7% tổng vốn đầu tư công và vượt 87% kế hoạch, thì chỉ trong 3 năm 2011–2013 con số này cũng đã lên tới 165,0 nghìn tỷ đồng, tương đương 14,3% tổng vốn đầu tư công và bằng 73% kế hoạch ban đầu của cả giai đoạn 2011–2015. Trong điều kiện ngân sách thâm hụt và vốn đầu tư từ các nguồn khác, như từ khu vực tư nhân và đầu tư nước ngoài, tăng chậm lại thì gánh nặng vốn đầu tư của cả nền kinh tế có vẻ như đang được dồn vào nguồn trái phiếu chính phủ. Hậu quả là, sự lỏng lẻo của kỷ luật tài khóa một lần nữa xảy ra. Do nhu cầu đầu tư tiếp tục tăng cao và dàn trải, nhiều dự án cấp thiết cần phải thực hiện hoặc đang

đang dở cần hoàn thành nên tại Kỳ họp thứ 6 vào tháng 11 năm 2013, Quốc hội khóa XIII đã phải thông qua đề nghị của Chính phủ xin phát hành thêm 170 nghìn tỷ đồng trái phiếu chính phủ cho giai đoạn 2014–2016, nâng tổng kế hoạch vốn đầu tư từ trái phiếu chính phủ trong giai đoạn 2011–2016 lên tới 395 nghìn tỷ đồng.

Việc dồn gánh nặng về vốn đầu tư lên nguồn trái phiếu chính phủ sẽ gây ra những rủi ro tiềm ẩn cho sự ổn định của kinh tế vĩ mô của Việt Nam. Trước hết, tác động trực tiếp đó là làm nợ công tăng nhanh. Bên cạnh đó, so với các khoản vay nước ngoài, việc lãi suất của trái phiếu chính phủ ở mức cao cũng làm tăng áp lực về chi trả lãi nợ công. Dù lãi suất đã giảm mạnh từ mức 10–12% trong các năm 2011–2012 xuống mức 6–7% vào năm 2014, thì gánh nặng trả nợ lãi vẫn rất lớn. Theo tính toán của chúng tôi từ lượng trái phiếu chính phủ đang lưu hành, trong năm 2014, tổng số nghĩa vụ trả nợ gốc trái phiếu chính phủ là 73,6 nghìn tỷ đồng trong khi nghĩa vụ trả nợ lãi trái phiếu chính phủ là trên 42,0 nghìn tỷ đồng, tương đương với khoảng 25% chi đầu tư phát triển từ nguồn ngân sách nhà nước. Đặc biệt, việc phát hành trái phiếu ồ ạt, khoảng 200 nghìn tỷ đồng trong năm 2014, đang làm lãi suất khó giảm và lún át đầu tư của khu vực tư nhân. Cuối cùng, việc phát hành trái phiếu chính phủ cũng dễ làm cung tiền tăng nhanh khi hầu hết lượng trái phiếu chính phủ này được các ngân hàng thương mại nắm giữ sau đó bán lại cho Ngân hàng Nhà nước, từ đó gây ra những nguy cơ tiềm ẩn cho lạm phát Việt Nam trong dài hạn.

4. Kết luận

Phân tích ở trên chỉ ra rằng các kỷ luật tài khóa của Việt Nam mặc dù chưa được công bố và giám sát một cách có hệ thống nhưng đã và đang tồn tại

trong các văn bản pháp quy khác nhau. Trong số này, kết quả thực thi một số kỷ luật tài khóa không được công bố thường xuyên do có sự chậm trễ về việc công bố thông tin một cách vô tình hay hữu ý. Nhìn chung, việc thực thi kỷ luật tài khóa của Việt Nam đang rất lỏng lẻo, nhiều chỉ tiêu bị vi phạm hoặc đang có nguy cơ bị vi phạm trong tương lai gần, đe dọa tới sự ổn định kinh tế vĩ mô của Việt Nam.

Mục đích của việc xây dựng kỷ luật tài khóa là nhằm đưa ra định hướng cho chính sách tài khóa nhằm đảm bảo an ninh tài khóa trong dài hạn. Tuy nhiên, việc các kỷ luật tài khóa lần lượt bị vi phạm, đặc biệt là các kỷ luật về nợ công, thâm hụt ngân sách và chi tiêu công, đang làm cho vai trò của kỷ luật tài khóa trở nên mờ nhạt. Tất nhiên, trong một số trường hợp, việc điều chỉnh chỉ tiêu tài khóa theo hướng “tùy cơ ứng biến” nhằm làm giảm thiểu những tác động tiêu cực và bất ngờ đối với nền kinh tế trước các cú sốc là có thể chấp nhận được. Tuy nhiên, việc liên tục vi phạm và điều chỉnh kỷ luật tài khóa khiến cho tính linh hoạt của chính sách tài khóa đang bị lạm dụng, và việc thực thi chính sách tài khóa đang trở nên tùy tiện. Điều này đang làm giảm tính nhất quán cũng như hiệu quả của chính sách tài khóa, đe dọa an ninh tài chính công, khi mà

mục tiêu của chính sách và việc thực hiện chính sách bị sai lệch.

Để tăng tính tin cậy và tuân thủ kỷ luật tài khóa, trước tiên chúng ta cần xây dựng được một hệ thống các kỷ luật tài khóa đầy đủ, chi tiết và thích hợp. Các thước đo kỷ luật tài khóa này cần hài hòa được các mục phát triển kinh tế xã hội với an ninh tài chính, nhưng đồng thời phải ngăn chặn được các rủi ro tài khóa có thể phát sinh. Việc xây dựng và giám sát các kỷ luật tài khóa này cần phải được thể chế hóa bởi Quốc hội.

Bên cạnh đó, để nâng cao khả năng giám sát và tuân thủ kỷ luật tài khóa, Chính phủ cần phải có nhiệm vụ minh bạch hóa các thông tin thông qua các báo cáo định kỳ thường xuyên về tình hình thực hiện các kỷ luật tài khóa. Điều này không những thúc đẩy tính chính xác của công tác lập kế hoạch tài khóa mà còn giúp cho việc thực thi tài khóa không xa rời so với mục tiêu ban đầu. Cuối cùng, việc gắn trách nhiệm của việc tuân thủ kỷ luật tài khóa cũng là điều cần thiết.

Khi tính tin cậy của kỷ luật tài khóa được đảm bảo, chính phủ sẽ có cơ sở chắc chắn hơn để xây dựng một chính sách tài khóa phù hợp với thực trạng của nền kinh tế, và đảm bảo tính bền vững trong dài hạn của tài khóa và nợ công. □

Tài liệu tham khảo

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2011), *Báo cáo Tình hình thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội 5 năm 2006-2010*, Hà Nội.
- Bộ Tài chính (2014a), *Bản tin nợ công số 3*, Hà Nội.
- Bộ Tài chính (2014b), *Quyết toán và Dự toán Ngân sách Nhà nước*, Hà Nội.
- Chính phủ (2012), *Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011-2020 và tầm nhìn 2030*, Hà Nội.
- Chính phủ (2014), *Thông cáo báo chí của Chính phủ về nợ công, tháng 10 năm 2014, truy cập lần cuối ngày 28 tháng 2 năm 2015*, từ <<http://baodientu.chinhphu.vn/Tin-noi-bat/Thong-cao-bao-chi-cua-Phien-hop-CP-thuong-ky-thang-10-ve-no-cong/212401.vgp>>
- IMF (2009), *Fiscal rules – Anchoring expectations for sustainable public finances*, truy cập lần cuối ngày 28 tháng 2 năm 2015, từ <<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>>.
- Kennedy, S., Robbins, J. và Delorme, F. (2001), *The role of fiscal rules in determining fiscal performance*, truy cập lần cuối ngày 28 tháng 2 năm 2015, từ <<http://www.fin.gc.ca/pub/pdfs/wp2001-16e.pdf>>.
- Phạm Thế Anh (2014), ‘Thâm hụt ngân sách, nợ công và rủi ro vĩ mô ở Việt Nam’, *Tạp chí Kinh tế và Phát triển*, Số 199, trang 18-28.
- Phạm Thế Anh (2015), ‘Đầu tư công, Nợ công và Tính bền vững của Ngân sách Nhà nước ở Việt Nam’, *Kỷ yếu Hội thảo Kinh tế Việt Nam do Ủy ban Kinh tế Quốc hội*, Ban Kinh tế Trung ương và Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, trang 403-413;

- Phạm Thế Anh, Đinh Tuấn Minh, Tô Trung Thành và Nguyễn Trí Dũng (2013), *Nợ công và tính bền vững ở Việt Nam: Quá khứ, hiện tại và tương lai*, Ủy ban Kinh tế Quốc hội và UNDP.
- Quốc hội (2002), Luật Ngân sách Nhà nước số 01/2002/QH11, ban hành ngày 16 tháng 12 năm 2002.
- Quốc hội (2013), Nghị quyết số 10/2013/QH của Quốc hội, về *Kế hoạch Phát triển Kinh tế – xã hội 5 năm 2011–2015*, Hà Nội.
- Quốc hội (2014), *Dự thảo Luật Ngân sách Nhà nước sửa đổi 2015*, Hà Nội.
- Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N. và Weber, A. (2012), *Fiscal rules in response to the crisis—toward the “next generation” rules*, truy cập lần cuối ngày 28 tháng 2 năm 2015, từ <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>>.

Thông tin tác giả:

***Phạm Thế Anh**, Tiến sỹ

- Tổ chức tác giả công tác: Khoa Kinh tế học, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân
- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Tăng trưởng, Chu kỳ kinh doanh, Tài chính công, Tiền tệ, tỷ giá và lạm phát
- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ Email: pham.theanh@yahoo.com.

****Phạm Thị Ngọc Quỳnh**, Thạc sỹ

- Tổ chức tác giả công tác: Khoa Kinh tế học, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân
- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Kinh tế vĩ mô, Tài chính công