

ĐIỀU CHỈNH KHÔNG GIAN TÀI KHÓA ĐỂ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG Ở VN

Sử Đình Thành & Bùi Thị Mai Hoài

VN từ một quốc gia lạc hậu, yếu kém đang chuyển hóa thành quốc gia có nhóm thu nhập trung bình trong xếp hạng của thế giới. Sau cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế, VN cần phải điều chỉnh lại không gian tài khóa để tiếp tục đẩy mạnh chuyển hóa kinh tế và ngăn chặn các cú sốc kinh tế. Bài viết này tập trung nghiên cứu không gian tài khóa như là công cụ được sử dụng để mở rộng khả năng lựa chọn chính sách của chính phủ. Thông qua đánh giá các yếu tố và những thách thức chủ yếu của mỗi một yếu tố trong 4 trục chính của mô hình FSD (thu trong nước, nguồn vốn hỗ trợ - ODA, tài trợ thâm hụt, tái lập các ưu tiên và hiệu quả chi tiêu công), chúng ta có một cái nhìn tổng quan về vận hành chính sách tài khóa để thực hiện các mục tiêu vĩ mô chủ yếu của một quốc gia. Qua mô hình này, chúng ta cũng có thể xác định bản chất nội sinh và ngoại sinh của những lựa chọn khác nhau trong không gian tài khóa để rút ra những kết luận cuối cùng về chính sách.

1. Khái niệm không gian tài khóa

Không gian tài khóa (Fiscal Space) là thuật ngữ hiện còn nhiều tranh luận. Peter Heller cho rằng không gian tài khóa là sự sẵn có chỗ trống trong ngân sách, cho phép chính phủ cung cấp nguồn lực đáp ứng nhu cầu mong đợi nhưng không gây nguy hiểm đến tình trạng phát triển bền vững của tài khóa hoặc ổn định của nền kinh tế (Peter Heller, 2005).

Ủy ban Phát triển của Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế (2006) cho rằng không gian tài khóa là khoảng cách giữa mức độ chi tiêu hiện tại và mức chi tiêu tối đa mà một chính phủ có thể thực hiện nhưng không gây tổn hại đến khả năng thanh toán.

Cả hai định nghĩa trên đều khái quát không gian tài khóa bằng thuật ngữ “phần dư” (khoảng cách hoặc chỗ trống).

Roy và Heuty (2005) định nghĩa không gian tài khóa như là những hành động chính sách cụ thể nhằm tăng cường huy động nguồn lực trong nước và những cải cách hợp lý để đảm bảo môi trường kinh tế, thể chế, quản trị cần thiết nhằm tạo điều

kiện cho các hành động đó được thực hiện một cách hiệu quả. Nội dung tập trung huy động nguồn lực trong nước của định nghĩa này hàm ý:

(i) Sự ổn định và khả năng thanh toán của một nền kinh tế phụ thuộc vào cơ chế tài trợ chi tiêu công;

(ii) Tập trung huy động các nguồn lực để tài trợ cho nhu cầu phát triển kinh tế dài hạn và đặt trong bối cảnh kinh tế - chính trị ổn định.

Nói khác đi, định nghĩa của Heller, của Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế quan tâm đến kết quả ngắn hạn (và hiệu ứng nghịch tiềm năng) của sự gia tăng chi tiêu công còn Roy và Heuty lại muốn tìm kiếm một sự đánh giá làm thế nào để những chính sách cụ thể có thể hỗ trợ các khuynh hướng thay đổi tiềm năng nhằm huy động nguồn lực trong nước tài trợ cho đầu tư công dài hạn mà vốn dĩ còn nhiều yếu kém.

Sự khác nhau về khái niệm không gian tài khóa được xuất phát từ các quan tâm khác nhau về chính sách và mục tiêu chuyển hóa kinh tế. Nhưng ý tưởng chung là, không gian tài khóa được tạo lập nếu như những nguồn lực tăng thêm được

* Trường Đại học Kinh tế TP HCM

dùng để tài trợ cho các dự án công hữu ích. Chính phủ có thể tạo ra không gian tài khóa bằng việc tìm kiếm các nguồn tài trợ và thực hiện các cải cách cần thiết để hỗ trợ cho các chính sách được thực hiện một cách có hiệu quả, cho tập hợp các mục tiêu phát triển. Khi thực hiện các chính sách này, chính phủ phải cam kết ổn định kinh tế vĩ mô và tài khóa phát triển bền vững dài hạn.

2. Khung lý thuyết phân tích không gian tài khóa

Ủy ban Phát triển của Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế (2006) xây dựng mô hình “Kim cương không gian tài khóa” (Fiscal Space Diamond: FSD) làm khuôn khổ phân tích không gian tài khóa (Hình 1). Mô hình FSD có 4 trụ cấu thành nên tổng thể các trục đường, ràng buộc không gian tài khóa. FSD được tạo lập bằng việc đặt 4 trụ gắn lại với nhau trong không gian Descartes. Diện tích của hình kim cương phản ánh không gian tổng thể sẵn có đối với một quốc gia. Trong mô hình này, phát hành tiền không được đưa vào bởi lý do lạm phát. Chính phủ có thể tạo ra không gian tài khóa thông qua 4 công cụ tài khóa sau:

- (1) Nguồn vốn hỗ trợ từ nước ngoài;
- (2) Huy động nguồn thu ngân sách thông qua cải thiện quản trị thuế và cải cách chính sách thuế;
- (3) Tài trợ thâm hụt thông qua vay nợ trong và ngoài nước; và
- (4) Tái lập trình tự ưu tiên và gia tăng hiệu quả chi tiêu công.

Mô hình FSD (a) định vị 4 trụ cột, mỗi trụ phản ánh tổng nguồn lực sẵn có của mỗi điểm trong hình vẽ; và (b) nối các điểm lại với nhau. Tuy nhiên cần chú ý rằng, tùy theo từng tình huống, với các giả thiết khác nhau của chính sách mà mô hình kim cương vận hành một cách tương thích để sao cho đạt được mục tiêu phát triển. Chẳng hạn, trong ngắn hạn, giá trị của các giải pháp như cắt giảm chi tiêu và cải cách chính sách thuế để gia tăng nguồn thu có thể bị giới hạn hơn so với các giải pháp cải thiện hiệu quả Pareto của chi tiêu công và các giải pháp về quản trị thuế. Ngược lại, trong dài hạn, thì các giải pháp sau không có ý nghĩa lớn bằng các giải pháp trước. Vì thế, cần thiết phải xác định một cách chính xác các giả thiết chính sách làm nền tảng cho mô hình FSD và khung thời gian mà trong đó các giải pháp chính sách khác nhau có hiệu lực.

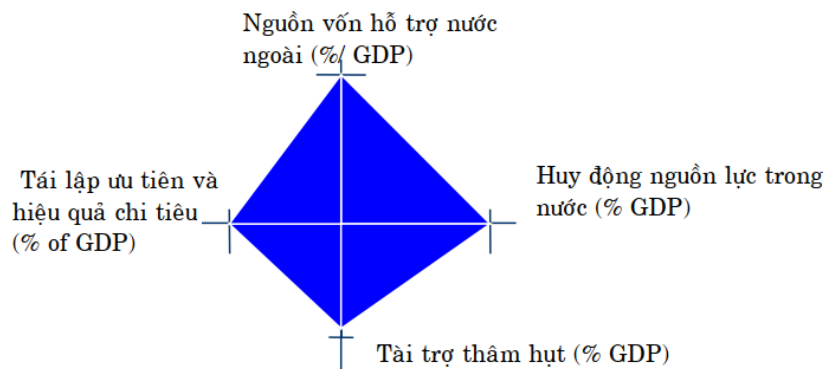
Dựa vào mô hình FSD, Ủy ban Phát triển của Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế (2006) đưa ra hai kịch bản thách thức đối với các nền kinh tế:

Kịch bản thứ nhất, đối với các quốc gia phát triển và có thu nhập cao, để hướng đến đạt mục tiêu phát triển được đồng thuận trong cộng đồng quốc tế thì chính sách tài khóa cần phải giải quyết hai tiêu mục tiêu:

- (1) Quản lý các cú sốc thuộc về cấu trúc;
- (2) Cải thiện phúc lợi xã hội, tạo cơ hội cho nhóm người nghèo tiếp cận các hàng hóa công chủ yếu.

Trong tình huống này, vai trò ổn định và phân phối của chính sách tài khóa là yếu tố then chốt của chính sách phát triển (Musgrave, 1959). Để

Hình 1: Mô hình kim cương không gian tài khóa



quản lý các cú sốc về cấu trúc, cần phải thiết kế chính sách tài khóa phân chu kỳ nhằm ngăn chặn các cú sốc đã được lường trước và giảm thiểu tác động của các cú sốc nghịch do không lường trước (Dervis and Birdsall, 2006; Vos et al., 2007). Tiêu mục tiêu thứ hai đòi hỏi không gian tài khóa cần tập trung vào chuyển giao thu nhập và mở rộng tính sẵn có của hàng hóa công ở cận biên để có thể cải thiện chất lượng và sự tiếp cận hàng hóa công của nhóm người nghèo. Một khi chính sách tài khóa tập trung vào các chức năng ổn định, phân phối và tái phân phối thì không xảy ra sự gia tăng đáng kể quy mô chi tiêu công.

Một cách công bằng mà nói, về khía cạnh thu, sẽ không có sự gia tăng đáng kể nhu cầu vay mượn của khu vực công. Vì thế, vấn đề là phải xây dựng không gian tài khóa để đạt được các mục tiêu trên mà không yêu cầu thay đổi cấu trúc hoặc gia tăng quy mô khu vực công.

Kịch bản thứ hai, đối với các quốc gia đang phát triển và có thu nhập thấp, mục tiêu của chính sách tài khóa là tài trợ sự gia tăng đáng kể đầu tư công nhằm hỗ trợ tăng trưởng kinh tế và cung cấp những điều kiện cơ bản để làm chuyển hóa sự phát triển. Khoảng thời gian để đạt được sự chuyển hóa này mất khoảng 20 - 30 năm và lâu hơn. Trong bối cảnh này, các chức năng phân phối và tăng trưởng của chính sách tài khóa trở thành yếu tố cốt lõi của chính sách phát triển kinh tế. Điều này hàm ý, sẽ có một sự gia tăng đáng kể quy mô chi tiêu chính phủ trong nền kinh tế trong dài hạn. Sự mở rộng quy mô chi tiêu công phù hợp với quy luật Wagner (1911) - hoạt động của chính phủ làm gia tăng tăng trưởng kinh tế.

Tóm lại, các quốc gia ở những giai đoạn phát triển khác nhau phải đương đầu với những thách thức chính sách khác nhau và đòi hỏi phải có các công cụ tài khóa cụ thể nhằm tăng cường không gian tài khóa. Chính mục tiêu phát triển của từng quốc gia là cơ sở để thiết lập hệ thống các công cụ để tăng cường không gian tài khóa.

3. Thực trạng không gian tài khóa ở VN

Từ một nước nghèo và lạc hậu, nét nổi bật trong 20 năm qua là VN đã chuyển hóa nền kinh tế và đang đứng trước ngưỡng cửa của các quốc gia có thu nhập trung bình trên thế giới. Giai đoạn 1990 - 2010, thu nhập bình quân đầu người gấp 5 lần; tốc độ tăng trưởng 7 - 8% GDP. Trong bối cảnh đó, Chính phủ VN đã hình thành một không gian tài khóa để đạt được mục tiêu chuyển hóa, bao gồm các giải pháp: cải cách thuế hướng đến

gia tăng quy mô chi tiêu công; mở rộng bội chi ngân sách trên cơ sở tăng cường huy động nguồn lực trong và ngoài nước (ODA) (Bảng 1).

Bảng 1: Các chỉ tiêu trong không gian tài khóa (%GDP)

Chỉ tiêu	1993	1995	2000	2005	2008
Thu ngân sách nhà nước	13,5	23,30	21,0	27,0	24,8
Chi tiêu công (*)	16,6	27,40	27,0	32,0	40,1
Bội chi ngân sách (**)	3,1	4,08	4,2	4,1	5,0
Nguồn vốn hỗ trợ (giải ngân)	3,4	3,50	5,5	3,0	3,0

Nguồn: Bộ Tài chính; (*) Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Lê, 2008)

- Cải cách thuế

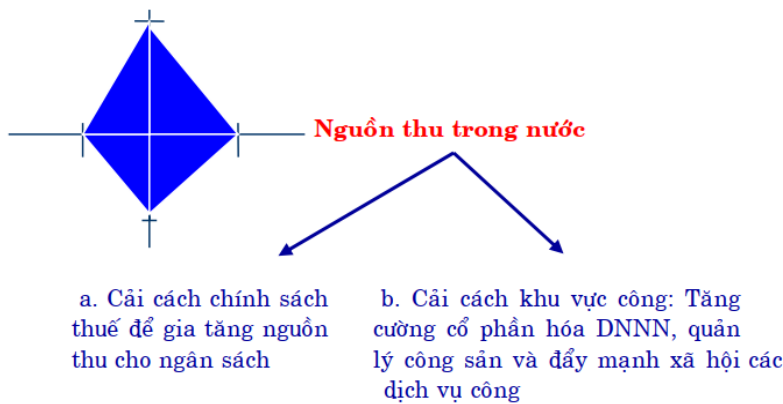
Để mở rộng không gian tài khóa cho nhu cầu phát triển, cải cách thuế được xem là bước đi có tính đột phá trong cải cách tài chính công của VN. Đến nay, sau gần 20 năm cải cách, quy mô nguồn thu thuế, phí và lệ phí/GDP đã được cải thiện đáng kể, từ 13% năm 1990 tăng 24% GDP năm 2008. Kết quả là, tình hình tài khóa được lành mạnh hơn, nguồn thu ngân sách trong nước không chỉ đủ trang trải nhu cầu chi thường xuyên mà còn có tiết kiệm để tài trợ cho nhu cầu chi đầu tư. Bên cạnh đó, để hỗ trợ cho việc cải thiện nguồn lực nội sinh, Chính phủ đẩy mạnh cải cách khu vực công thông qua thực hiện chính sách cổ phần hóa các DNNN, tăng cường quản lý tài sản công và xã hội hóa các dịch vụ công (Hình 2).

Tuy nhiên, trong bối cảnh hội nhập, hệ thống thuế VN phải đương đầu với nhiều thách thức đó là:

+ Về nguồn thu: Sự hội nhập vào kinh tế thế giới yêu cầu phải gia tăng nguồn thu thuế để Nhà nước đảm nhận vai trò như Chính phủ của các nền công nghiệp phát triển (kịch bản 1). Nhưng làm thế nào gia tăng được nguồn thu mà vẫn không làm giảm đi những động lực kinh tế trong khi nguồn thu thuế từ các hoạt động thương mại quốc tế của nền kinh tế sẽ phải giảm đi nhiều.

+ Về quản lý thuế: Với sự hội nhập vào kinh tế toàn cầu, hàng rào thương mại bị tháo dỡ, sự di chuyển vốn quốc tế gia tăng trong khi năng lực quản lý thuế còn hạn chế và nguồn thu của nền kinh tế chủ yếu phụ thuộc nhiều vào thuế thương mại quốc tế. Sự thay thế thuế thương mại quốc tế

Hình 2: Khai thác nguồn lực nội sinh trong không gian tài khóa



bằng hệ thống thuế nội địa và đi kèm theo đó là những chuyển hướng lợi nhuận thông qua các hoạt động chuyển giá của các doanh nghiệp FDI sẽ là những thử thách rất lớn cho quản lý thuế ở VN.

+ Về hiệu quả kinh tế và cạnh tranh thuế: Sự cạnh tranh thuế trong quá trình thu hút vốn là một thử thách không nhỏ trong bối cảnh vốn tự do chu chuyển. VN sẽ phải tăng cường mở rộng phạm vi khuyến khích thuế để tăng cường cạnh tranh và thu hút vốn đầu tư nước ngoài. Điều này sẽ làm cho chính sách thuế trở nên không trung lập và không công bằng.

- Cải cách chi tiêu công

Báo cáo Bộ tài chính gửi Ủy Ban Tài chính – Ngân Sách của Quốc hội cho thấy trong vòng 20 năm qua, quy mô chi tiêu công VN tăng lên nhanh, từ 20% GDP năm 1990 tăng lên gần 40% năm 2008. Thế nhưng, sự gia tăng hiệu quả chi tiêu công mới là một trong giải pháp chính để tăng cường không gian tài khóa phục vụ cho tăng trưởng kinh tế (UNDP, 2007). Chính vì thế, bên cạnh việc mở rộng quy mô chi tiêu công, Chính phủ cũng đã có nhiều nỗ lực cải thiện tính hiệu quả trong phân bổ nguồn lực nhằm tạo ra không gian tài khóa cho tăng trưởng (Hình 3):

+ Xây dựng ngân sách theo chương trình thông qua hoạch

định chương trình đầu tư công theo từng giai đoạn phát triển. Việc xây dựng chương trình đầu tư công đã tạo ra một khuôn khổ thiết lập chương trình chi tiêu công toàn diện, qua đó giúp cho Chính phủ kiểm soát tốt hơn việc phân phối và sử dụng nguồn lực tài chính trong dài hạn.

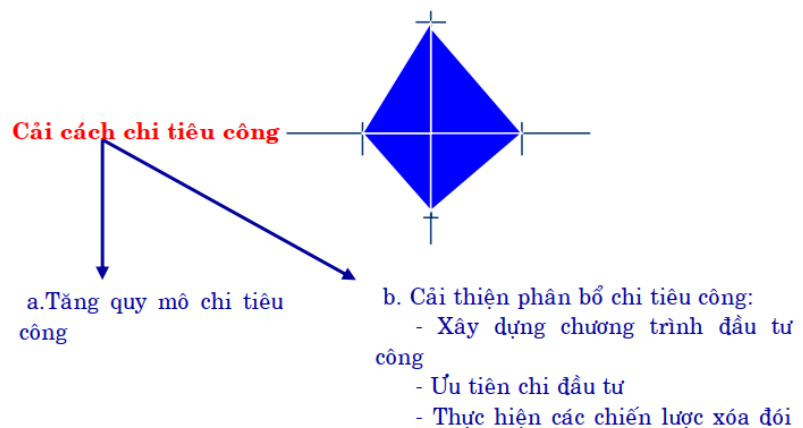
+ Ưu tiên chi đầu tư hơn là chi thường xuyên. Trong cơ cấu chi đầu tư, các khoản cấp phát đầu tư xây dựng cơ bản cho các công trình phi sản xuất, công trình kinh doanh

không có hiệu quả được loại bỏ dần; cắt giảm các khoản cấp phát vốn trực tiếp cho DNNN.

+ Nâng cao định hướng chi tiêu công phục vụ người nghèo.

Quy mô đầu tư công tăng nhanh kéo theo chi thường xuyên cũng gia tăng, gây chèn lấn nhiều khoản chi cho quốc kế dân sinh khác. Vả lại, với tình trạng tách rời giữa chi đầu tư và chi thường xuyên như hiện nay đã dẫn đến nhiều công trình đầu tư xong nhưng không khai thác được hiệu quả do thiếu chi phí bảo dưỡng và nâng cấp (UNDP, 2004). Kết quả là, hàng hóa cung cấp không đáp ứng nhu cầu xã hội về số lượng lẫn chất lượng.

Hình 3: Cải cách chi tiêu công trong không gian tài khóa



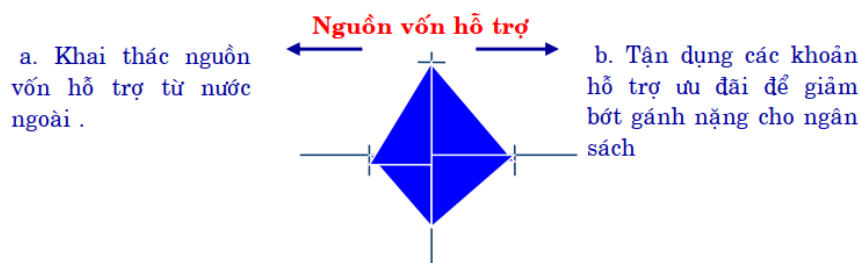
- Bội chi ngân sách

Với chính sách mở rộng quy mô chi tiêu công phục vụ tăng trưởng cao, Chính phủ VN phải chấp nhận bội chi tài khóa ở mức khá cao, tăng dần theo thời gian. Giai đoạn 1991 - 1995, tỷ lệ bội chi ngân sách so với GDP bình quân là 2,85%; giai đoạn 1996 - 2000, tỷ lệ bội chi bình quân 3,87% GDP và giai đoạn 2000 - 2007 tỷ lệ bội chi bình quân thực hiện ở mức 4,9% - 5% GDP. Giai đoạn 2008 - 2009 với việc thực thi chính sách tài khóa để ngăn chặn suy thoái, mức bội chi dự đoán lên đến 8% GDP. Bội chi gia tăng dẫn đến lượng trái phiếu phát hành để cân đối là rất lớn. Đồng thời, Chính phủ còn phải viện đến một phần vốn ngoại sinh, chủ yếu khai thác nguồn vốn hỗ trợ ưu đãi (ODA) để giảm nhẹ gánh nặng cho ngân sách (Hình 4). Từ năm 1993 đến 2008, VN giải ngân được 22 tỷ USD trong tổng số 42,5 tỷ USD vốn ODA cam kết. Quy mô vốn ODA tham gia vào bù đắp bội chi chiếm 1/3 tổng số thiếu hụt, tương đương 1,5% - 1,7% so với GDP hàng năm.

trước mắt sẽ làm gia tăng nguồn cung ngoại tệ, cải thiện cán cân thanh toán, thế nhưng hiệu ứng nghịch là sẽ làm thay đổi tỷ giá gây bất lợi cho hoạt động xuất khẩu. Nguồn vốn ODA tiếp nhận càng lớn thì quy mô nợ công càng tăng cao. Khi đó, nền kinh tế chứa đựng nhiều nguy cơ rủi ro tiềm ẩn cho tỷ giá và cán cân thanh toán trong dài hạn. Giải quyết bài toán chèn lấn kinh tế phụ thuộc nhiều vào chính sách cải thiện hiệu quả và hiệu lực của đầu tư công.

Tóm lại, để đạt được sự chuyển hóa kinh tế, Chính phủ VN đã tạo ra một không gian tài khóa khá mở rộng để tìm kiếm nguồn vốn cho chuyển hóa kinh tế, bao gồm khai thác nguồn lực nội sinh và ngoại sinh. Kết quả là, đến nay quy mô chi tiêu công đã lên đến 40% GDP; nợ công đến cuối năm 2009 đạt khoảng 44,7% GDP. Nếu tính thêm 146 nghìn tỷ đồng và 1 tỷ USD trái phiếu chính phủ, cùng với số vốn ODA tài trợ mới (8 tỷ USD năm 2010) thì đến hết năm 2010, tỷ lệ nợ công sẽ cao hơn nữa, sẽ đạt mức 50% GDP. Không gian tài khóa VN hiện đang đương đầu với nhiều thách thức:

Hình 4: Khai thác nguồn vốn nước ngoài trong không gian tài khóa



Bội chi ngân sách liên tục và kéo dài sẽ dẫn đến nền kinh tế phải đương đầu nhiều thách thức trong việc ổn định kinh tế vĩ mô và khắc phục sự chèn lấn kinh tế, gồm chèn lấn đầu tư trong nước và chèn lấn xuất khẩu như trong khuôn khổ phân tích của mô hình IS - LM của học thuyết Keynes. Huy động một lượng vốn khá lớn trên thị trường tài chính trong nước sẽ gây ra hiện tượng khan hiếm vốn và đẩy lãi suất thị trường tăng cao. Hệ quả sẽ làm hạn chế khả năng huy động vốn và mức độ mở rộng đầu tư của khu vực tư nhân. Viện đến nguồn vốn nước ngoài để tài trợ thâm hụt,

- Quy mô chi tiêu công hiện tại cao hơn rất nhiều so với mức bình quân của các nền kinh tế đang phát triển và tương đương một số quốc gia phát triển (Hình 5).

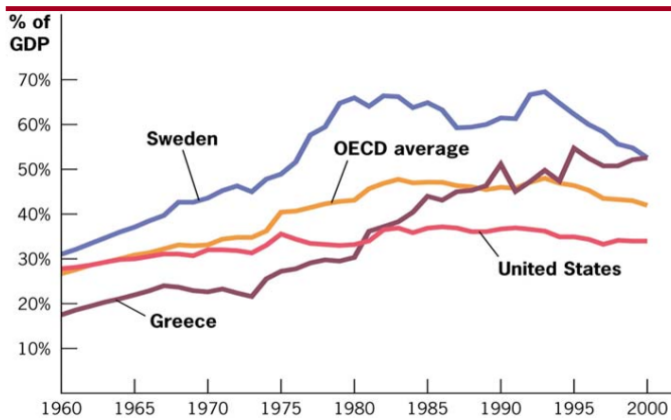
- Các rủi ro tiềm ẩn do sự mở rộng tài khóa gây ra (Hình 6).

4. VN cần điều chỉnh không gian tài khóa để phát triển ổn định trong giai đoạn 2011 - 2020

4.1 Lựa chọn mục tiêu phát triển

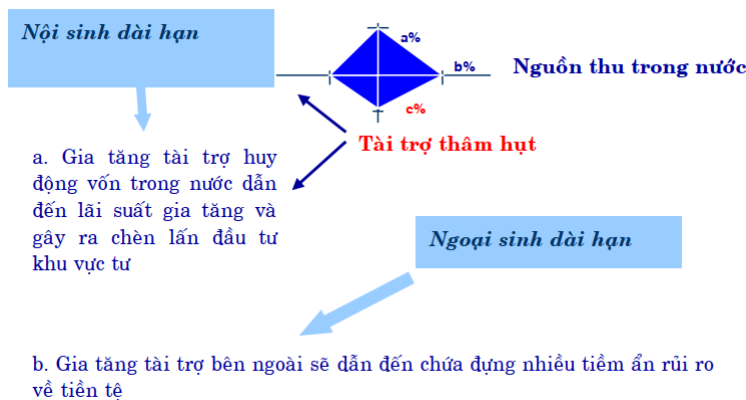
Khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế thế giới đã làm chậm đà tăng trưởng của VN. Vượt qua "bẫy thu nhập trung bình" là một thách thức

Hình 5: Quy mô chi tiêu công ở một số quốc gia phát triển



Nguồn: OECD Historical Statistics

Hình 6: Các rủi ro tiềm ẩn trong không gian tài khóa ở VN



không nhỏ đối với VN. Bài học nào được rút ra trên con đường phát triển để tránh “bẫy thu nhập trung bình”? Điều chính yếu là chất lượng tăng trưởng. Chất lượng tăng trưởng cao mới duy trì được tốc độ tăng trưởng cao và bền vững. Chất lượng tăng trưởng tốt mới bảo đảm tăng trưởng kinh tế đem lại lợi ích cho người dân, qua đó ổn định chính trị - xã hội. Như vậy, phát triển bền vững với việc duy trì mức tăng trưởng hợp lý sẽ trở thành mục tiêu lựa chọn tất yếu trong chặng đường 10 năm tới VN.

4.2 Các thách thức đặt ra cho việc điều

chỉnh không gian tài khóa

Để đạt được mục tiêu phát triển, yêu cầu cần phải huy động tối đa có thể được số vốn đầu tư và các nguồn lực khác, đồng thời sử dụng các nguồn lực đó có hiệu quả để đạt được tốc độ tăng trưởng cao và liên tục trong nhiều năm. Thế nhưng, có các thách thức đặt ra khi điều chỉnh không gian tài khóa của VN cho mục tiêu phát triển trong chặng đường 10 năm tới, đó là:

- Với các thách thức đặt ra cho hệ thống thuế thì quy mô nguồn thu thuế đã gần đạt tới mức trần tối đa, do đó trong bối cảnh cạnh tranh và chống suy thoái kinh tế sẽ rất khó để gia tăng thêm nữa.

- Nguồn vốn hỗ trợ ưu đãi giảm dần và đi đến chấm dứt khi VN trở thành quốc gia có thu nhập trung bình (điều này sẽ xảy ra trong 1 - 2 năm tới), thay vào đó sẽ là các khoản vay thương mại gia tăng.

- Bộ chỉ ngân sách cần kiểm soát chặt chẽ hơn để ngăn chặn các cú sốc từ bên ngoài trong bối cảnh nền kinh tế hội nhập sâu

vào kinh tế thế giới.

Với các thách thức trên, trong 10 năm tới không gian tài khóa của VN về cơ bản vẫn dựa vào kịch bản 2 để chuyển hóa kinh tế, nhưng phải có điều chỉnh phù hợp với sự thay đổi các yếu tố trong mô hình:

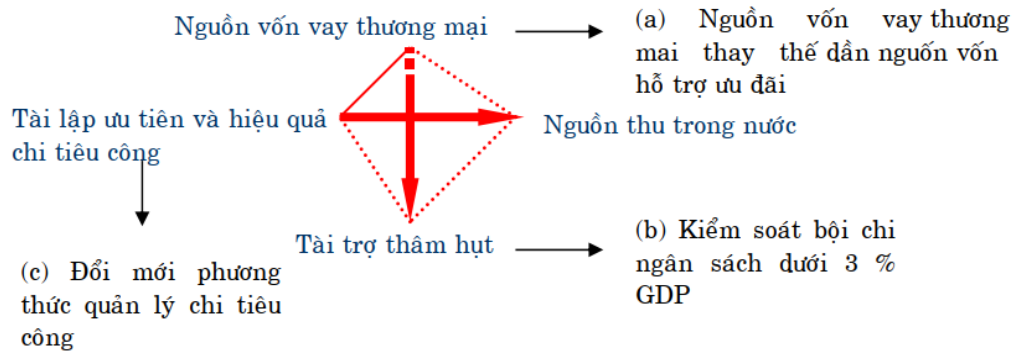
- + Nguồn vốn vay thương mại thay thế dần nguồn vốn hỗ trợ ưu đãi;
- + Đổi mới phương thức quản trị để kiểm soát quy mô và cải thiện tính hiệu quả, hiệu lực của

chi tiêu công;

+ Giảm thu hút ngân sách, kiểm chế bội chi dưới mức 3% GDP để ngăn chặn các cú sốc về kinh tế (Hình 7). Với các điều chỉnh này, VN cũng đã hướng dẫn đến kịch bản 1.

lưu tâm đến những thách thức dài hạn như cải cách thể chế. Trong đó có yêu cầu tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình, nhận ra tầm quan trọng của thông tin, tăng cường cơ chế giám sát bên ngoài và sự tham gia của người dân vào

Hình 7: Điều chỉnh không gian tài khóa



4.3 Các điều chỉnh cần thiết trong không gian tài khóa

- Sự điều chỉnh nguồn vốn hỗ trợ

Với mục tiêu chuyển hóa kinh tế, nguồn vốn nước ngoài vẫn đóng vai trò nhất định cho đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng của VN. Vì thế, trong không gian tài khóa, nguồn vốn hỗ trợ nước ngoài vẫn phải duy trì ở một tỷ lệ nhất định. Thế nhưng, không như trước đây nguồn vốn hỗ trợ chủ yếu là ưu đãi, từ nay trở đi với tư cách là một quốc gia thuộc nhóm thu nhập trung bình, VN buộc phải gia tăng tiếp cận các nguồn vốn vay thương mại.

Thách thức và sự đánh đổi lợi ích của quốc gia khi tiếp cận nguồn vốn này rất lớn. Rủi ro vỡ nợ hay gánh nặng nợ cho thế hệ tương lai là điều không tránh khỏi nếu như nguồn vốn vay cứ tiếp tục trở thành chỗ dựa để bao cấp và bù lỗ cho các công ty, tập đoàn nhà nước. Khi có những khoản vay không sinh lợi phải trả gốc và lãi hàng ngày thì ắt hẳn nguồn kinh phí xóa đói giảm nghèo hay dân sinh, y tế, giáo dục sẽ bị thu hẹp. Đã đến lúc đòi hỏi VN phải đoạn tuyệt lối tư duy cũ trong vay nợ thì mới kỳ vọng vượt qua “bẫy thu nhập trung bình”. Không thể vay nợ với bất kỳ giá nào. Để sử dụng vốn vay hiệu quả, rất nhiều thách thức đặt ra, gây trở ngại, trong đó quan trọng nhất là chống tham nhũng. Do vậy, Chính phủ không nên tập trung vào những thách thức ngắn hạn mà cần

trong quá trình ra quyết định chính sách.

- Cải cách quản trị công và chi tiêu công

Đây là biện pháp quan trọng hàng đầu nhằm cải thiện nguồn lực trong không gian tài khóa để đạt mục tiêu chuyển hóa kinh tế. Quản lý tập trung là đặc tính của hệ thống quản lý chi tiêu theo khoản mục đầu vào mà hệ quả của nó là nguồn lực tài chính công sử dụng kém hiệu quả và hiệu lực, các cơ quan nhà nước không chịu trách nhiệm về hàng hóa công cung cấp cho xã hội.

Trước sức ép về phát triển kinh tế và cạnh tranh trong bối cảnh hội nhập cũng như sự đòi hỏi cao về chất lượng hàng hóa công được cung cấp từ phía Nhà nước, việc chuyển phương thức quản lý chi tiêu công theo khoản mục sang phương thức quản lý chi tiêu công theo kết quả là cần thiết. Lựa chọn phương thức quản trị này là để tạo ra một kỷ luật tài khóa tổng thể, khắc phục sự tùy tiện và ràng buộc trách nhiệm của người quản lý với đầu ra, kết quả hoạt động của đơn vị. Hay nói khác đi, quản lý chi tiêu công theo kết quả được xem là một công cụ để: (i) Tập trung nguồn lực công vào nơi mang lợi ích cao nhất cho xã hội; (ii) Giúp cho cải thiện chính sách công (thông qua đánh giá dựa vào kết quả thực tiễn); (iii) Góp phần tăng cường hiệu quả quản lý (thông qua minh bạch những ưu tiên và mục tiêu). Thế nhưng, thay đổi văn hóa tổ chức theo phương thức quản trị mới là một nhiệm vụ không dễ dàng, tốn kém nhiều thời

gian, yêu cầu phải sàng lọc và cải thiện liên tục. Sự lãnh đạo hợp lý và ý thức cam kết được chia sẻ đối với quy trình cải cách là điều quan trọng để xây dựng một văn hóa quản trị định hướng theo kết quả.

- Kiểm soát bội chi ngân sách

Trong bối cảnh hội nhập sâu vào kinh tế thế giới, VN cần thực hiện chính sách bội chi thận trọng hơn để ngăn chặn các cú sốc. Hay nói khác đi, VN cần kiểm soát bội chi dưới mức 3% để ổn định kinh tế với kỳ vọng về lạm phát ở mức hợp lý, chấp nhận được và ngăn chặn những bất ổn, biến động của thị trường trong và ngoài nước.

Như vậy, trong không gian tài khóa thời gian tới của VN, bội chi ngân sách sẽ bị kiểm soát chặt chẽ hơn. Lúc này, để ngăn chặn suy thoái kinh tế, Chính phủ cần chú trọng thiết kế và sử dụng tốt hơn công cụ “ổn định tự động” của chính sách tài khóa. Ổn định tự động là sản phẩm tiêu biểu của mục tiêu dài hạn nên được thiết kế một cách cân nhắc để đối phó với chu kỳ kinh tế. Thiết kế ổn định tự động cần chú trọng gia tăng phản ứng của nó. Cơ chế như thế sẽ vận hành một cách tự động và không nhất thiết gia tăng bội chi ngân sách. Gia tăng khả năng phản ứng của công cụ ổn định tự động có thể thực hiện bằng việc gia tăng tính lũy tiến của hệ thống thuế và cải cách các chương trình an sinh xã hội. Thuế thu nhập cá nhân là công cụ có tính tự ổn định cao. Các chương trình an sinh xã hội, ổn định thu nhập cho người nghèo, cho người lao động chủ yếu dựa vào tiền công, tiền lương cần được cải cách một cách triệt để trên cơ sở phát triển hệ thống bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp trong mối tương quan với sự vận hành thuế thu nhập cá nhân■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Lê Quốc Lý (2008), *Bội chi ngân sách nhà nước trong mối quan hệ với lạm phát ở Việt Nam hiện nay*, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
2. Murthy, N.R. Vasudeva (1993), “Further Evidence on Wagner's Law for Mexico: An Application of Cointegration Analysis,” *Public Finance*, 48: 77-85.
3. Musgrave, Richard Abel (1959), *Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. McGraw-Hill Education Europe.
4. Payne, James, and Bradley Ewing (1996), “International Evidence on Wagner's Hypothesis: A Cointegration Analysis”, *Public Finance* 51(2): 258-74.
5. Peter S. Heller (2005), *Understanding Fiscal Space*, International Monetary Fund.
6. Phạm Chi Lan (2009), Việt Nam phải chịu phát triển, <http://tuanvietnam.net/2009-12-08-viet-nam-phai-chiu-phat-trien>.
7. Roy, Rathin and Antoine Heuty (2005), “Investing in Development: The MDGs, Aid and the Sustainable Capital Accumulation.”, *Columbia School of International and Public Affairs Journal* 58(2), <http://www.undp.org/poverty>.
8. Sử Đình Thành (2008), “Chính sách tài khóa có tác động đến tăng trưởng tiền tệ và lạm phát hay không?”, Tạp chí *Phát triển Kinh tế*, 9/2008.
9. Sử Đình Thành (2009), “Chính sách tài khóa và bài toán ổn định chu kỳ kinh tế ở Việt Nam”, Tạp chí *Phát triển Kinh tế*, 3/2009.
10. UNDP (2007), *Fiscal Space For What? Analytical Issues From a Human Development Perspective*, Paper for the G-20 Workshop on Fiscal Policy - Istanbul, June 30-July 2, 2007.