



HUY ĐỘNG VÀ SỬ DỤNG HIỆU QUẢ CÁC NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH CHO PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI Ở VIỆT NAM

THS. NGUYỄN THỊ HẢI BÌNH VÀ NHÓM NGHIÊN CỨU - Viện Chiến lược và Chính sách tài chính *

Tình hình huy động, phân bổ và giám sát nguồn lực tài chính cho phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam trong thời gian qua đã đạt được những kết quả tích cực, góp phần đảm bảo nguồn lực cho đầu tư phát triển kinh tế - xã hội. Đặc biệt, phân bổ nguồn lực tài chính từng bước được hoàn thiện, phân bổ hợp lý hơn, đáp ứng tốt hơn mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội đất nước. Tuy nhiên, thực trạng huy động, phân bổ nguồn lực tài chính ở nước ta vẫn còn bộc lộ một số tồn tại, hạn chế cần tiếp tục được giải quyết nhằm đảm bảo nguồn lực cho phát triển kinh tế - xã hội trong giai đoạn tới.

Từ khóa: Kinh tế, nguồn lực tài chính, ngân sách nhà nước, trái phiếu chính phủ, ODA

EFFECTIVELY MOBILIZING AND USING FINANCIAL RESOURCES FOR SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT IN VIETNAM

Nguyen Thi Hai Binh & Researchers - National Institute for Finance

The mobilization, allocation and supervision of financial resources for social and economic development in Vietnam have recently achieved positive results ensuring resources for social economic development. Particularly, the allocation of financial resources has been gradually and rationally allocated to meet the goals of social and economic development. However, the mobilization and allocation of financial resources in Vietnam have still shown limitations that need to be accommodated to ensure the effective resources for development in the coming years.

Keywords: Economy, financial resources, State Budget, Government bond, ODA

Ngày nhận bài: 11/2/2019

Ngày hoàn thiện biên tập: 28/2/2019

Ngày duyệt đăng: 5/3/2019

Tình hình huy động và phân bổ nguồn lực tài chính ở Việt Nam

Huy động nguồn lực tài chính trong nước

Huy động nguồn lực tài chính trong nước cho phát triển kinh tế - xã hội (KTXH) chủ yếu thông qua các kênh huy động từ ngân sách nhà nước (NSNN),

trái phiếu chính phủ (TPCP) và vốn viện trợ không hoàn lại (ODA). Cụ thể như sau:

Huy động từ thu NSNN: Trong giai đoạn 2006-2018, quy mô và cơ cấu thu NSNN có sự chuyển biến tích cực. Quy mô thu NSNN giai đoạn 2011 - 2015 bằng 2 lần giai đoạn 2006 - 2010. Tính riêng 3 năm (2016 - 2018), quy mô thu NSNN tiếp tục đạt nhiều kết quả khả quan (bình quân tăng khoảng 10%/năm so với dự toán), góp phần đảm bảo nguồn lực cho phát triển KTXH giai đoạn vừa qua.

Huy động từ TPCP: Để tạo thuận lợi cho việc huy động nguồn lực tài chính qua phát hành TPCP, các giải pháp huy động vốn linh hoạt, hiệu quả phù hợp với tình hình thị trường trong từng thời điểm đã được thực hiện như tăng tần suất phát hành; đa dạng hóa các kỳ hạn tín phiếu, trái phiếu; thay đổi cơ chế điều hành lãi suất... Kết quả huy động từ phát hành TPCP giai đoạn 2011-2018 đạt trên 1.350 nghìn tỷ đồng (trung bình huy động khoảng 200 nghìn tỷ đồng/năm), đưa TPCP trở thành kênh huy động vốn hiệu quả để bù đắp bội chi NSNN phục vụ cho đầu tư phát triển.

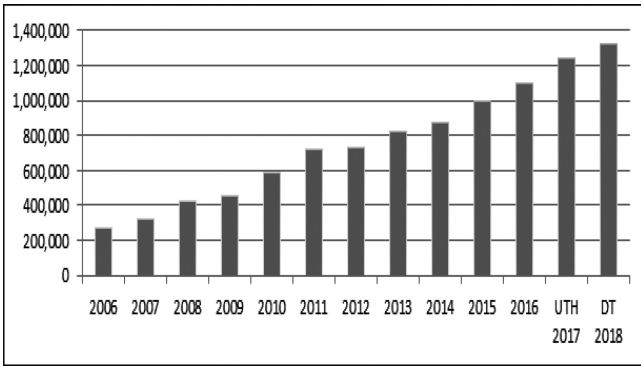
Huy động vốn từ nguồn ODA: Kết quả giai đoạn 2011- 2018 thu hút vốn ODA, vay ưu đãi nước ngoài đạt khoảng 42 tỷ USD, bằng số huy động giai đoạn 10 năm trước. Nguồn vốn ODA đã, đang trở thành một trong những nguồn lực chủ yếu cho đầu tư phát triển kinh tế, đặc biệt là cho các dự án quan trọng, trọng điểm, có sức lan tỏa lớn đến KTXH.

Huy động nguồn lực tài chính ngoài nhà nước

Huy động nguồn lực tài chính ngoài nhà nước cho phát triển KTXH ở Việt Nam trong



HÌNH 1: QUY MÔ THU NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC GIAI ĐOẠN 2006-2018 (Nghìn tỷ đồng)



Nguồn: Bộ Tài chính

giai đoạn vừa qua được thể hiện thông qua một số kênh như:

Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI): Nguồn vốn FDI trong những năm qua đã có sự tăng trưởng mạnh mẽ, trở thành một trong những nguồn lực tài chính quan trọng trong phát triển kinh tế đất nước. Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài giai đoạn 2011-2018 theo xu hướng tăng, từ 15,6 tỷ USD lên 35,5 tỷ USD, bình quân mỗi năm Việt Nam thu hút được khoảng 22 tỷ USD vốn FDI cho các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội, với tốc độ tăng trưởng trung bình 15%/năm. Bên cạnh đó, vốn giải ngân cũng theo xu hướng tăng, từ 11 tỷ USD năm 2011 lên trên 19 tỷ USD năm 2018 – mức cao nhất từ trước tới nay. Tỷ lệ vốn giải ngân trên vốn thực hiện ước bình quân năm đạt trên 50% tổng vốn đăng ký, qua đó, góp phần tích cực trong việc thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

Đầu tư gián tiếp nước ngoài (FPI): Nguồn lực tài chính từ FPI trên thị trường chứng khoán (TTCK) Việt Nam chưa thực sự trở thành kênh huy động vốn quan trọng cho phát triển kinh tế trong giai đoạn vừa qua. Năm 2018, dòng vốn FPI hút ròng vào Việt Nam đạt khoảng 4,1 tỷ USD (tính đến 30/6/2018). Tuy nhiên, quá trình tái cấu trúc TTCK đã, đang được triển khai mạnh mẽ và tạo ra những kết quả tích cực, góp phần củng cố niềm tin cho nhà đầu tư nước ngoài trên TTCK Việt Nam trong thời gian tới.

Kiều hối: Nguồn kiều hối là một trong những nguồn lực tài chính ngày càng có đóng góp quan trọng cho phát triển kinh tế đất nước. Lượng kiều hối từ nước ngoài gửi về Việt Nam trong những năm gần đây có xu hướng tăng. Bình quân giai đoạn 2011 – 2018 đạt trên 12 tỷ USD/năm, đặc biệt năm 2018 đạt trên 16 tỷ USD, đã và đang góp phần không nhỏ vào việc cung ứng nguồn vốn cho đầu tư, hỗ trợ phát triển kinh tế, cũng như gia tăng nguồn dự trữ ngoại hối của Việt Nam góp phần giảm thâm hụt cán cân vãng lai.

Huy động qua hệ thống tài chính

Huy động tiết kiệm thông qua hệ thống ngân hàng và các tổ chức tín dụng (TCTD): Tiết kiệm thông qua hệ thống ngân hàng và các TCTD tăng dần đều qua các năm, với tốc độ tăng trung bình 34,31% trong giai đoạn 2011 - 2018, với dư nợ tổng phương tiện thanh toán đạt hơn 9 triệu tỷ năm 2018. Nhờ đó, nguồn lực tài chính từ hệ thống ngân hàng tiếp tục góp phần quan trọng cho đầu tư phát triển KTXH.

Huy động qua TTCK: Sau 18 năm vận hành và phát triển, TTCK từng bước đóng vai trò là kênh dẫn vốn trung và dài hạn quan trọng cho nền kinh tế. Vốn hóa thị trường chứng khoán ước đạt gần 4 triệu tỷ đồng (tương đương 72% GDP năm 2018). Bên cạnh sự tăng trưởng của TTCK niêm yết, sàn UPCoM cũng có sự tăng trưởng vượt bậc tạo kênh huy động vốn quan trọng cho DN trong hoạt động sản xuất kinh doanh.

Phân bổ nguồn lực tài chính

Việc huy động nguồn lực tài chính đã góp phần đảm bảo nguồn lực cho đầu tư phát triển thông qua việc phân bổ vốn đầu tư phát triển kinh tế ngày càng hợp lý và hiệu quả hơn.

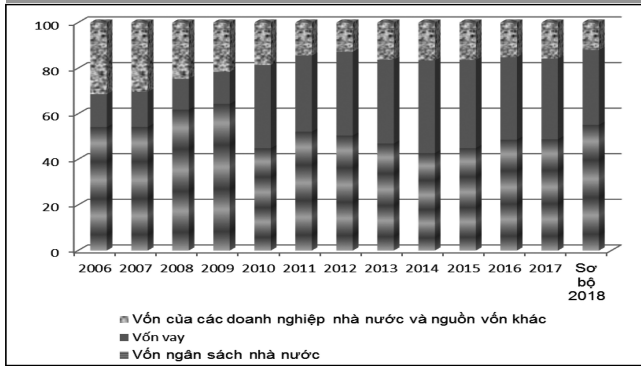
Về phân bổ tài chính nhà nước: Chính sách phân bổ nguồn lực tài chính nhà nước đã hướng tới việc đảm bảo tính hiệu quả, tính công khai, minh bạch và công bằng trong phát triển kinh tế và đảm bảo công bằng xã hội. Điều này được thể hiện rõ thông qua việc ban hành Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn thi hành. Cụ thể:

- Phân bổ nguồn lực tài chính nhà nước qua NSNN: Kết quả đánh giá của Bộ Tài chính cho thấy, cơ chế phân bổ vốn đầu tư từng bước được thực hiện theo kế hoạch trung hạn, tạo điều kiện cho các bộ, ngành, địa phương chủ động trong việc bố trí nguồn lực theo thứ tự ưu tiên phù hợp với tình hình thực tế. Cơ chế phân cấp quản lý đầu tư được hoàn thiện, góp phần tăng cường trách nhiệm các bên, bảo đảm chất lượng và tiến độ công trình, cải thiện kỷ cương nhà nước trong quản lý đầu tư công. Tình trạng dàn trải trong kế hoạch đầu tư của các bộ, địa phương đã từng bước được thu hẹp. Nguồn vốn đầu tư từ TPCP, vốn ODA đã được tập trung cho việc phát triển hệ thống các cơ sở hạ tầng thiết yếu, các công trình lớn, quan trọng, có trọng tâm trọng điểm, có tính kết nối, lan tỏa, tạo động lực như các chương trình mục tiêu quốc gia, các chương trình mục tiêu quan trọng thuộc các lĩnh vực giao thông, thủy lợi, y tế, giáo dục...

- Phân bổ nguồn lực tài chính nhà nước qua hệ



HÌNH 2: CƠ CẤU VỐN ĐẦU TƯ TỪ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC (%)



Nguồn: Tổng hợp từ Tổng cục Thống kê

thống doanh nghiệp nhà nước (DNNN): Trong giai đoạn từ 2011 đến nay, quá trình tái cơ cấu DNNN được đẩy mạnh trên mọi phương diện từ thể chế đến thực tiễn thực hiện. Nhờ đó, số lượng DNNN đã giảm từ 1.500 DN (năm 2010), xuống còn khoảng 500 DN (năm 2018). Theo số liệu báo cáo của các DNNN đã cổ phần hóa giai đoạn 2011-2018, kết quả hoạt động kinh doanh đều tăng hơn so với năm trước khi cổ phần hóa, cụ thể: Vốn điều lệ tăng hơn 80%; tổng tài sản tăng 40%; vốn chủ sở hữu tăng 60%; doanh thu tăng 30%; lợi nhuận trước thuế tăng khoảng 50%; nộp ngân sách tăng gần 30%; thu nhập bình quân của người lao động tăng 35%. Cùng với quá trình cổ phần hóa, công tác thoái vốn nhà nước tại DN cũng đạt được nhiều kết quả tích cực.

Về phân bổ nguồn lực tài chính ngoài nhà nước: Đầu tư của khu vực ngoài nhà nước và khu vực FDI chiếm tỷ trọng lớn trong nền kinh tế, ước lần lượt là 43,3% và 23,4% tổng vốn đầu tư toàn xã hội năm 2018 chủ yếu đầu tư vào công nghiệp chế biến, chế tạo (84,4%), dịch vụ lưu trú và ăn uống (80%), hoạt động kinh doanh bất động sản (82%)... và các lĩnh vực thúc đẩy sự tăng trưởng trong dài hạn như công nghệ, hay các lĩnh vực về con người như giáo dục, y tế còn rất hạn chế, chiếm tỷ trọng nhỏ (bình quân khoảng 1% cho mỗi lĩnh vực).

Về phân bổ nguồn lực tài chính qua hệ thống tài chính: Huy động các nguồn lực tài chính thông qua hệ thống ngân hàng thương mại đã góp phần làm tăng năng lực cho vay ra nền kinh tế, góp phần thúc đẩy các hoạt động đầu tư, sản xuất, kinh doanh. Năm 2018, dư nợ tín dụng của hệ thống ngân hàng thương mại đạt khoảng 9 triệu tỷ đồng (gấp 12 lần dư nợ cho vay năm 2006). Theo thống kê của Ngân hàng Nhà nước, có khoảng 70% kiều hối rót vào các hoạt động sản xuất, kinh doanh; khoảng gần 22% đầu tư vào bất động sản và chỉ khoảng 7% là hỗ trợ thân nhân, gia đình trang trải sinh hoạt, mua sắm, chữa bệnh, xây dựng nhà cửa.

Phân bổ vốn qua thị trường tài chính trong thời gian

qua, được đánh giá là khá hiệu quả. Số liệu niêm yết cho thấy, vốn huy động trên thị trường chứng khoán chủ yếu phân bổ cho một số ngành như: Bất động sản (các mã chứng khoán như VIC, HAG, ITA, KBC...); ngành xây dựng (các mã chứng khoán như FLC, CII, ROS...); ngành hàng tiêu dùng thiết yếu (các mã chứng khoán như VNM, MSN...); ngành công nghiệp chế biến chế tạo (các mã chứng khoán như HPG, HSG, DLG...).

Vấn đề đặt ra và khuyến nghị chính sách

Bên cạnh những kết quả tích cực, tình hình huy động và phân bổ nguồn lực tài chính đang bộc lộ một số tồn tại cần sớm tháo gỡ nhằm đảm bảo nguồn lực cho phát triển KTXH trong giai đoạn tới. Cụ thể:

Thứ nhất, về huy động nguồn lực tài chính: Thu NSNN vẫn chịu ảnh hưởng bởi những yếu tố bên ngoài, các khoản thu từ tài nguyên, các khoản thu đặc thù và các khoản thu phát sinh do yếu tố khách quan dẫn đến một số năm không đạt dự toán. Chính sách thu còn chưa bao quát hết các khoản thu như thu từ hoạt động thương mại (bán hàng qua mạng...), quản lý tài nguyên, môi trường, tài sản...; Việc huy động nguồn lực từ đất đai, tài nguyên thiên nhiên, tài sản nhà nước hiệu quả chưa cao, chưa đáp ứng được nguồn lực phục vụ phát triển KTXH; Vẫn còn tình trạng thất thu NSNN do gian lận, chuyển giá; nợ đọng thuế còn lớn làm ảnh hưởng tới tỷ lệ huy động thu NSNN bình quân giai đoạn 2011-2018...

Thứ hai, về phân bổ nguồn lực tài chính: Trong giai đoạn 2011-2018, nguồn lực dành cho đầu tư của khu vực nhà nước mang tính ngắn hạn và còn bị động. Trong những năm gần đây nguồn lực nhà nước dành cho đầu tư phát triển có xu hướng tăng nhưng tính bình quân thì giai đoạn 2011-2018, tỷ trọng chi đầu tư phát triển chỉ đạt khoảng 20%, có xu hướng giảm so với giai đoạn 2006-2010 (28%). Hiệu quả đầu tư vốn nhà nước chưa cao, còn lấn át đầu tư tư nhân. Tỷ trọng đầu tư công vào các ngành xã hội như: Giáo dục, y tế hay ngành nông, lâm, thủy sản còn khá thấp và có xu hướng giảm...

Điều này thể hiện khu vực đầu tư khu vực nhà nước đang lấn át khu vực đầu tư tư nhân và vai trò của đầu tư khu vực nhà nước làm vốn môi, thu hút vốn đầu tư của khu vực tư nhân còn hạn chế. Phân bổ các nguồn vốn DN ngoài nhà nước dựa trên thị trường và mục tiêu lợi nhuận, do đó hiệu quả ngày càng cao hơn. Tuy nhiên, nếu thiếu sự giám sát chặt chẽ có thể dẫn đến sự phân bổ sai lệch, gây ra những hậu quả bất lợi cho các vấn đề về môi trường, xã hội và từ đó ảnh hưởng đến phát triển kinh tế về dài hạn.

Nguyên nhân dẫn đến những hạn chế trong công tác huy động, phân bổ và giám sát nguồn lực tài



chính cho phát triển kinh tế là do một số yếu tố sau: Kinh tế thế giới xuất hiện thêm nhiều bất ổn mới, khủng hoảng nợ công lan rộng ở nhiều quốc gia; kinh tế thế giới tăng trưởng chậm hơn kỳ vọng và chứa đựng nhiều rủi ro; tình trạng thất nghiệp cao vẫn còn diễn ra ở nhiều nước, cạnh tranh giữa các nước lớn ngày càng quyết liệt, tranh giành tài nguyên ở một số khu vực diễn ra ngày càng gay gắt.

Bên cạnh đó, nền kinh tế trong nước vẫn còn nhiều tồn tại, hạn chế như: Năng suất, chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh còn thấp, tái cơ cấu nền kinh tế chưa tạo được sự thay đổi rõ nét, đặc biệt là tái cơ cấu khu vực DNNN; hoạt động sản xuất kinh doanh của nhiều DN còn khó khăn, thách thức. Ảnh hưởng của biến đổi khí hậu, thiên tai, dịch bệnh... cũng tác động đến việc huy động, phân bổ và giám sát nguồn lực tài chính.

Trong giai đoạn 2006-2018, quy mô và cơ cấu thu ngân sách nhà nước có sự chuyển biến tích cực. Quy mô thu ngân sách nhà nước giai đoạn 2011 - 2015 bằng 2 lần giai đoạn 2006 - 2010. Tính riêng 3 năm (2016 - 2018), quy mô thu ngân sách nhà nước tiếp tục đạt nhiều kết quả khả quan (bình quân tăng khoảng 10%/năm so với dự toán), góp phần đảm bảo nguồn lực cho phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn vừa qua.

Giải pháp huy động và phân bổ hiệu quả nguồn lực tài chính cho phát triển kinh tế

Nhằm đảm bảo nguồn lực cho phát triển kinh tế theo các mục tiêu đã được Đảng và Nhà nước thông qua, cần triển khai đồng bộ các nhiệm vụ sau:

Thứ nhất, về huy động nguồn lực tài chính nhà nước: Tập trung hoàn thiện các chính sách thuế, phí, lệ phí; Phát triển thị trường TPCP; Nâng cao hiệu quả thu hút và sử dụng vốn ODA; Nâng cao hiệu quả huy động nguồn lực từ tài sản công, từ quá trình cổ phần hóa và thoái vốn nhà nước tại DN nhằm nuôi dưỡng nguồn thu, hỗ trợ thúc đẩy phát triển DN, qua đó góp phần tạo nguồn thu cho NSNN để phát triển KTXH.


Thứ hai, về huy động nguồn lực tài chính ngoài nhà nước: Đẩy mạnh việc thực hiện chính sách “xã hội hóa” đầu tư trong một số lĩnh vực như y tế, giáo dục, văn hóa, thể thao; Hoàn thiện và điều chỉnh chính sách thu hút vốn FDI vào khu vực công nghiệp chế biến, lĩnh vực công nghệ cao, nông nghiệp, nông thôn và các lĩnh vực có khả năng tạo giá trị gia tăng cao cho nền kinh tế trên cơ sở đảm bảo sử dụng có hiệu quả nguồn tài nguyên quốc gia và bảo vệ môi trường; Rà

soát và tháo gỡ các vướng mắc về cơ chế, chính sách tài chính để khuyến khích sự tham gia của các thành phần kinh tế trong đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, cung cấp dịch vụ công và trong đầu tư vào các lĩnh vực ưu tiên như đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn.

Thứ ba, về phân bổ nguồn lực tài chính nhà nước: Để đảm bảo hiệu quả tái cơ cấu chi NSNN theo tinh thần các nghị quyết của Đảng, Quốc hội và đảm bảo các mục tiêu của Chiến lược tài chính, tái cơ cấu chi NSNN trong thời gian tới cần đẩy mạnh triển khai các giải pháp: Nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực NSNN; Thực hiện mạnh mẽ quá trình tái cơ cấu đơn vị sự nghiệp công gắn với đẩy mạnh xã hội hóa dịch vụ công; Tiếp tục đẩy mạnh tái cơ cấu DNNN, đảm bảo bổ nguồn lực tài chính nhà nước đúng hướng, đúng mục tiêu.

Thứ tư, về phân bổ nguồn lực tài chính ngoài nhà nước: Để phân bổ nguồn lực tài chính ngoài nhà nước đạt hiệu quả cao, thì công tác hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường cần được ưu tiên hàng đầu nhằm tạo điều kiện thuận lợi, minh bạch cho phát triển kinh tế.

Bên cạnh đó, cần có cơ chế chính sách giải pháp để thúc đẩy phát triển kinh tế tư nhân và khuyến khích phát triển có chọn lọc kinh tế có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài, đặc biệt là phát triển thị trường tài chính, đưa thị trường này sớm trở thành kênh huy động vốn trung và dài hạn chủ đạo cho phát triển kinh tế. Các nhóm giải pháp chủ đạo gồm: Thúc đẩy kinh tế tư nhân phát triển bền vững; Nâng cao chất lượng đầu tư trực tiếp nước ngoài; Phát triển đồng bộ thị trường tài chính...

Ngoài ra, để đảm bảo hiệu quả huy động, phân bổ và giám sát nguồn lực tài chính cho phát triển kinh tế trong giai đoạn tới, cũng cần bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô; Tăng cường cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh; Thúc đẩy sự phát triển của các yếu tố tiền đề là khoa học công nghệ, nguồn nhân lực và cơ sở hạ tầng. 

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Tài chính, *Quyết toán ngân sách các năm (truy cập từ www.mof.gov.vn)*;
2. Bộ Tài chính, *Báo cáo Hội nghị tổng kết ngành Tài chính các năm từ 2006-2018*;
3. Dương Hoàng Linh, Nguyễn Thúy Quỳnh (2017), *Đánh giá tác động của đầu tư công đến tăng trưởng - Cơ sở lý thuyết và vận dụng tại Việt Nam, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ, Bộ Tài chính*;
4. Hà Huy Tuấn (2017), *Giám sát tài chính quốc gia: Thực trạng và giải pháp, Kỳ yếu Diễn đàn tài chính Việt Nam 2017*;
5. Lê Hải Mơ (2015), *Giải pháp huy động nguồn lực thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế giai đoạn 2016 - 2020, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ, Bộ Tài chính*;
6. Sachs, J. and Schmidt-Traub, G. (2015). *“Financing Sustainable Development: Implementing the SDGs through Effective Investment Strategies and Partnerships”*.