CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH PHỤC VỤ TÁI CƠ CẤU KINH TẾ VÀ ĐỔI MỚI MÔ HÌNH TĂNG TRƯỞNG

ThS. NGUYỄN THỊ HẢI BÌNH

Tái cơ cấu nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng nhằm thực hiện mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa là chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước ta, được ưu tiên, quan tâm hàng đầu trong giai đoạn 2016 -2020. Để đạt được mục tiêu đó, Đảng và Nhà nước đã đề ra nhiều đường lối, chính sách nhằm thúc đẩy quá trình tái cơ cấu kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng, trong đó không thể thiếu các cơ chế, chính sách về tài chính.

Từ khóa: Chính sách tài chính, kinh tế vĩ mô, ngân sách nhà nước.

Economic restructure and growth model renovation for the overall goals of industrialization, modernization are the most important factors in the development strategy of the Party and the Government for the period of 2016-2020. To achieve these goals, the Party and the Government released policies and action plans to enhance the economic restructure and growth model transition, in which, financial policy and financial mechanism play key role.

Keywords: Financial policy, macroeconomics, stage budget

Ngày nhận bài: 2/1/2017
Ngày chuyển phản biện: 4/1/2017
Ngày nhận phản biện: 12/1/2017
Ngày chấp nhận đăng: 13/1/2017

Những kết quả đạt được

Thực hiện chủ trương, định hướng của Đảng về tái cơ cấu nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao năng suất, sức cạnh tranh của nền kinh tế, thời gian qua, thể chế, chính sách tài chính liên tục được cải cách và hoàn thiện trên nhiều mặt, góp phần vào nâng cao chất lượng tăng trưởng và năng suất lao động. Cụ thể:

Thứ nhất, tái cơ cấu trong lĩnh vực tài chính – ngân sách nhà nước (NSNN) được đẩy mạnh gắn với quá trình nâng cao các nhân tố tổng hợp (TFP) và năng suất lao động. Ngoài tái cơ cấu NSNN và nợ công, 03 trọng tâm là tái cơ cấu đầu tư công, tái cơ cấu DNNN và tái cơ cấu các thị trường tài chính được đẩy mạnh, trong đó:

- Về tái cơ cấu đầu tư, trọng tâm là đầu tư công: Thể chế và tổ chức thực hiện tái cơ cấu đầu tư công được ban hành để nâng cao hiệu quả công tác quản lý vốn đầu tư công, khuyến khích đa dạng hóa nguồn lực cho đầu tư phát triển. Đầu tư công được tái cơ cấu trên cơ sở các ưu tiên chiến lược, xây dựng và triển khai kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm, đẩy mạnh xã hội hóa trong đầu tư trên cơ sở ban hành quy định về khuyến khích đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP). Ngoài ra, để nâng cao chất lượng phân bổ vốn đầu tư từ NSNN, nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển (ĐTPT) giai đoạn 2016-2020, Chính phủ đã ban hành chỉ thị tăng cường quản lý đầu tư và xử lý nợ đọng xây dựng cơ bản từ nguồn NSNN, trái phiếu chính phủ (TPCP) và Chỉ thị về tăng cường các biện pháp xử lý nợ đọng xây dựng cơ bản (XDCB).

Bên cạnh đó, Luật NSNN 2015, đã quy định rõ đầu tư công phải được xác định trên cơ sở các Kế hoạch tài chính 5 năm và Kế hoạch tài chính - NSNN 3 năm, khả năng cân đối các nguồn lực trong năm dự toán; quy định nhiệm vụ chi đầu tư phát tư phát triển theo lĩnh vực, theo từng cấp ngân sách, các quy định liên quan đến quyết định đầu tư các chương trình, dự án sử dụng vốn NSNN phải bảo đảm trong phạm vi ngân sách theo phân cấp. Đồng thời, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành Luật Đầu tư công và các quy định pháp luật về kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công.

Kết quả đến nay cho thấy, về cơ bản cơ chế phân bổ vốn đầu tư được đổi mới theo hướng minh bạch hóa, thực hiện cân đối vốn đầu tư theo kế hoạch trung hạn, vốn đầu tư được tập trung hơn cho các công trình dự án quan trọng, cấp thiết, sớm hoàn thành, đưa nhanh vào sử dụng để phát huy hiệu quả; Hiệu quả đầu tư (cải thiện chỉ số ICOR), nâng cao chất lượng tăng trưởng và năng suất lao động, góp phần đổi mới mô hình tăng trưởng. Đến năm 2016, tỷ trọng trong tổng đầu tư toàn xã hội của khu vực nhà nước là 37,6%, khu vực ngoài nhà nước 39% và khu vực FDI 23,4%. Hệ số ICOR giai đoạn 2011 - 2015 là 6,91, tăng so với 6,96 của giai đoạn 2006 - 2010.

Trong giai đoạn 2011-2016, các cơ chế chính sách về quản lý tài chính DN và sắp xếp, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại DNNN đã được ban hành đầy đủ, đồng bộ và được điều chỉnh, bổ sung để phù hợp với thực tiễn hoạt động của DN và tình hình thị trường, thúc đẩy tái cơ cấu DNNN, bảo đảm ngăn chặn thất thoát vốn, tài sản nhà nước.

Về tái cơ cấu DNNN: Trong giai đoạn 2011-2016, các cơ chế chính sách về quản lý tài chính DN và sắp xếp, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại DNNN đã được ban hành đầy đủ, đồng bộ và được điều chỉnh, bổ sung để phù hợp với thực tiễn hoạt động của DN và tình hình thị trường, thúc đẩy tái cơ cấu DNNN, bảo đảm ngăn chặn thất thoát vốn, tài sản nhà nước, tạo minh bạch trong công tác quản lý tài chính DNNN, nâng cao trách nhiệm kiểm tra, giám sát của chủ sở hữu; phân định rõ quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của chủ sở hữu cũng như DN để đáp ứng yêu cầu quản lý trong tình hình mới.

Về tái cơ cấu thị trường chứng khoán (TTCK). Khung khổ pháp lý cho hoạt động tái cấu trúc TTCK cơ bản được hoàn thiện, tập trung tái cơ cấu 04 trụ cột chính là cơ sở hàng hóa, cơ sở nhà đầu tư, tổ chức kinh doanh chứng khoán và hệ thống tổ chức TTCK. Đối với thị trường trái phiếu, đã thực hiện tái cơ cấu danh mục trái phiếu chính phủ theo hướng kéo dài kỳ hạn để giảm áp lực trả nợ trong ngắn hạn, đa dạng hóa các sản phẩm, tạo thêm nguồn lực cho đầu tư phát triển.

Kết quả là đến cuối năm 2016, tổng quy mô thị trường (giá trị vốn hóa thị trường cổ phiếu và dư nợ trái phiếu) đạt khoảng 70,9% GDP, trong đó quy mô vốn hóa thị trường cổ phiếu đến đạt khoảng 43,3% GDP (gấp gần 2 lần so với năm 2011), thanh khoản được cải thiện, sự tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài, các nhà đầu tư có tổ chức ngày càng nhiều.

Thứ hai, chính sách tài chính thúc đẩy phát triển khoa học công nghệ (KHCN).

Hệ thống pháp luật về KHCN đã được tạo lập và liên tục được hoàn thiện, phát triển. Trong đó, nhiều giải pháp về tài chính cũng được thực hiện nhằm phát triển KHCN và tăng sự đóng góp của TFP vào tăng trưởng kinh tế như: Các quy định về đầu tư, tài chính phục vụ phát triển KHCN ngày càng được hoàn thiện (Luật KHCN 2013, Luật Đầu tư 2014). Bên cạnh đó, Nhà nước cũng khuyến khích mọi tổ chức, cá nhân đầu tư, tài trợ cho KHCN; Đã hình thành được một hệ thống các chính sách ưu đãi về tài chính đa dạng, đồng bộ, phù hợp với các nguyên tắc của thương mại và thông lệ quốc tế nhằm thu hút vốn, khuyến khích đầu tư theo các lĩnh vực ưu tiên phát triển với các ưu đãi về thuế thu nhập DN (về thuế suất, kỳ miễn thuế, giảm thuế…), thuế nhập khẩu (miễn, giảm thuế, hoàn thuế…); ưu đãi về tiền sử dụng đất, tiền thuê đất và tiền thuê mặt nước… cùng với các chính sách ưu đãi về tín dụng đầu tư, tín dụng xuất khẩu, hỗ trợ đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng, hỗ trợ đào tạo lao động chất lượng cao.

Bên cạnh đó, bước đầu áp dụng cơ chế Nhà nước đặt hàng nhiệm vụ KHCN, cơ chế khoán chi đối với nhiệm vụ KHCN các cấp; trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các tổ chức KHCN công lập và hình thành DN KHCN, qua đó đã tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các cơ sở KHCN. NSNN cũng đã tăng cường hỗ trợ cho các dự án nghiên cứu KHCN trong việc xây dựng tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật; tăng cường năng lực thử nghiệm chất lượng sản phẩm, hàng hóa phục vụ quản lý nhà nước; đào tạo đội ngũ chuyên gia, cán bộ tư vấn về năng suất, chất lượng...

Trong những năm gần đây, đầu tư cho hoạt động chuyên môn, KHCN trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội chiếm tỷ trọng ngày càng cao (bình quân các năm 2009-2014 chiếm 2,13%, cao hơn mức 1,43% của bình quân các năm 2007-2010). Chi NSNN cho KH-CN tăng tương đối nhanh. Dự toán chi NSNN cho khoa học – công nghệ giai đoạn 2011-2015 ở mức 13,9 nghìn tỷ đồng mỗi năm. Bên cạnh đó, theo Bộ KHCN (2016) về hoạt động nghiên cứu và phát triển, chi cho nghiên cứu và phát triển năm 2013 chiếm 43% tổng chi quốc gia cho KH-CN, hơn một nửa nguồn chi này là từ NSNN (chiếm 56,7%). Đồng thời, khu vực DN cũng đã có sự chú trọng vào hoạt động nghiên cứu và phát triển, thể hiện ở đầu tư của DN cho nghiên cứu và phát triển năm

2013 chiếm 41,8% tổng chi quốc gia cho nghiên cứu và phát triển. Nhờ đó, KHCN ở nước ta trong một số lĩnh vực mũi nhọn đã tiếp cận trình độ các nước tiên tiến khu vực, thúc đẩy ứng dụng các công nghệ mới; tiềm lực KHCN đất nước được củng cố và có bước phát triển.

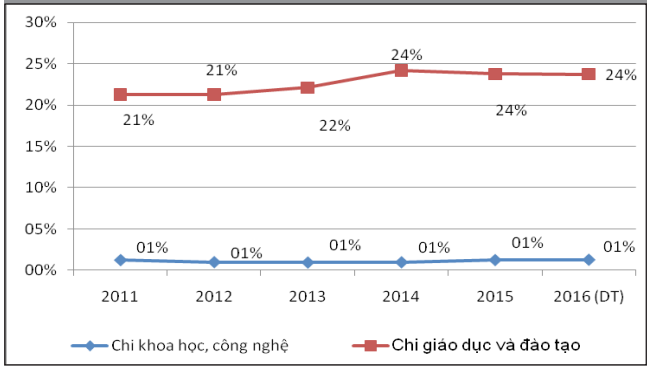
Thứ ba, cơ chế chính sách tài chính góp phần nâng cao chất lượng nguồn nhân lực.

Cơ chế tài chính đối với lĩnh vực sự nghiệp công tiếp tục được đổi mới theo hướng tập trung vào việc tăng cường trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các đơn vị sự nghiệp công lập (Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2016), trong đó có lĩnh vực giáo dục, đào tạo; Tăng cường tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc quản lý, sử dụng, khai thác tài sản được Nhà nước giao đã góp phần quan trọng nâng cao chất lượng dịch giáo dục, đào tạo.

Cùng với đó, các chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động sự nghiệp công, đặc biệt là lĩnh vực giáo dục, dạy nghề... tích cực được triển khai thực hiện như: chính sách miễn giảm thuế, ưu đãi về tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, ưu đãi tín dụng… Ngoài ra, trong giai đoạn 2011-2016, đã thực hiện nhiều chính sách miễn, giảm học phí, hỗ trợ kinh phí học tập và cơ chế thu, sử dụng học phí đối với các cơ sở giáo dục, đào tạo, tạo điều kiện cho các đối tượng học sinh, sinh viên có hoàn cảnh khó khăn có cơ hội được học tập.

Kết quả là, đầu tư cho giáo dục đào tạo nhằm phát triển nguồn vốn con người và đạt được những kết quả quan trọng. Dự toán chi NSNN cho giáo dục – đào tạo giai đoạn 2011-2015 ở mức 183,4 nghìn tỷ đồng/năm (chiếm 19,2% tổng chi NSNN). Trong đó, chi đầu tư phát triển cho giáo dục – đào tạo ở mức 29,6 nghìn tỷ đồng (chiếm khoảng 16,4% tổng chi cho giáo dục – đào tạo), chi thường xuyên ở mức 153,8 nghìn tỷ đồng (chiếm 83,6%). Ngoài ra,

TỶ TRỌNG CHI CHO KHCN VÀ GIÁO DỤC ĐÀO TẠO TRONG TỔNG CHI THƯỜNG XUYÊN, GIAI ĐOẠN 2011 – 2016



Nguồn: Tổng hợp từ Bộ Tài chính

NSNN cũng hỗ trợ việc đào tạo đội ngũ chuyên gia, cán bộ tư vấn về năng suất, chất lượng tại các bộ, ngành, địa phương trong nhiều dự án nghiên cứu KHCN, qua đó, đã đóng góp vào nâng cao trình độ cho lực lượng lao động của đất nước, tỷ lệ lao động qua đào tạo tăng từ mức khoảng 40% năm 2010 lên 51,6% năm 2015.

Thứ tư, chính sách tài chính thúc đẩy phát triển cơ sở hạ tầng.

Các công cụ đầu tư tài chính đã được rà soát, đa dạng hóa để huy động có hiệu quả các nguồn lực trong và ngoài nước cho đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng như cơ cấu lại TTCK; hoàn thiện cơ chế thúc đẩy sự phát triển của thị trường trái phiếu chính phủ và trái phiếu DN; chủ động tiếp cận với các nguồn vốn dài hạn từ các tổ chức tài chính quốc tế cho đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng; xây dựng và tổ chức thực hiện mô hình Quỹ đầu tư phát triển địa phương. Bên cạnh đó, đã bước đầu hình thành được các cơ chế để thúc đẩy sự tham gia của các thành phần kinh tế trong đầu tư phát triển hạ tầng, đẩy mạnh việc thực hiện chính sách "xã hội hóa" đầu tư. Nhiều chính sách ưu đãi về tài chính (bao gồm ưu đãi về thuế, phí, về tiếp cận tín dụng…), về đất đai đã được xây dựng và tổ chức thực hiện thông qua các văn bản luật như: Luật Đầu tư, hệ thống pháp luật về thuế, Luật Đất đai, đặc biệt là Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ quy định về các hình thức đầu tư theo đối tác công tư.

Nhờ đó, trong những năm gần đây, kết cấu hạ tầng giao thông đã được phát triển một bước theo hướng đồng bộ, có trọng tâm, tập trung vào các công trình có tính kết nối, lan tỏa, tạo động lực. Một số công trình giao thông hiện đại như đường bộ cao tốc, cảng biển quốc tế, cảng hàng không quốc tế đã được đầu tư xây dựng đạt tiêu chuẩn khu vực và quốc tế. Giao thông nông thôn có bước phát triển mạnh mẽ. Kết nối hệ thống giao thông trung ương với hệ thống giao thông địa phương tốt hơn đã tạo điều kiện thuận lợi thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, góp phần xóa đói, giảm nghèo ở nông thôn.

Thứ năm, chính sách và cải cách hành chính trong lĩnh vực tài chính góp phần cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh, nâng cao năng lực và sức cạnh tranh của nền kinh tế.

Môi trường kinh doanh Việt Nam năm 2016 và giai đoạn 2011-2015 nhìn chung đã có cải thiện đáng kể. Một số chính sách miễn, giảm, gia hạn các khoản thuế và thu NSNN; điều chỉnh giảm mức độ động viên trong một số sắc thuế, khoản

thu đã góp phần quan trọng trong việc nâng cao tính hấp dẫn của môi trường đầu tư, tạo điều kiện cho DN và người dân có thêm nguồn lực cho đầu tư và tiêu dùng, góp phần thúc đẩy sản xuất kinh doanh phát triển. Cải cách thể chế trong lĩnh vực tài chính đã bảo đảm đồng bộ với cải cách thể chế trong các lĩnh vực có liên quan, góp phần thúc đẩy các yếu tố thị trường và các loại thị trường tài chính phát triển, tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng, thuận lợi cho đầu tư và sản xuất kinh doanh của DN.

Trong lĩnh vực tài chính, chỉ số cải cách hành chính có sự cải thiện rõ rệt; thủ tục hành chính thuế, hải quan đã được rà soát và đơn giản hóa; rút ngắn số giờ nộp thuế; mở rộng triển khai nộp thuế qua hệ thống ngân hàng, đẩy mạnh tự động hóa quy trình tiếp nhận giải quyết hồ sơ, thủ tục hành chính thuế, khuyến khích các DN thực hiện việc kê khai thuế qua mạng Internet; giảm thời gian làm thủ tục hải quan, qua đó tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động sản xuất kinh doanh.

Các tổ chức quốc tế lớn cũng đã ghi nhận những cải thiện về môi trường kinh doanh của Việt Nam trong thời gian qua. Báo cáo môi trường kinh doanh 2016 của Ngân hàng Thế giới (WB) đánh giá, Việt Nam thuộc nhóm các nước cải cách mạnh mẽ nhất về môi trường kinh doanh; Báo cáo Năng lực cạnh tranh toàn cầu 2015-2016 của Diễn đàn Kinh tế thế giới (WEF) cũng khẳng định, chỉ số năng lực cạnh tranh của Việt Nam năm 2015 có sự cải thiện đáng kể so với năm 2014 khi tăng 12 bậc, lên vị trí 56/140 nền kinh tế.

Một số tồn tại, hạn chế

Mặc dù cơ chế chính sách tài chính liên tục được bổ sung, sửa đổi góp phần thúc đẩy tái cơ cấu nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng nhưng quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng cũng đang bộc lộ một số hạn chế cần tiếp tục được khắc phục như:

Một là, phân bổ vốn đầu tư còn dàn trải, chưa tập trung ưu tiên cho các dự án quan trọng, cấp bách, nợ đọng trong xây dựng cơ bản chưa được giải quyết triệt để; Đầu tư công chưa thật sự phát huy vai trò đột phá, tạo dựng môi trường để thu hút đầu tư của các thành phần kinh tế khác; cơ cấu đầu tư vùng, miền còn chưa hợp lý, xu thế cục bộ địa phương chậm được khắc phục. Trong khi đó, việc đa dạng hóa nguồn lực cho đầu tư phát triển vẫn còn chưa đáp ứng yêu cầu đề ra, nguồn vốn từ NSNN vẫn là chủ yếu. Tiến độ sắp xếp, cổ phần hóa còn chậm, chưa đáp ứng được yêu cầu đề ra. Quy mô TTCK tuy đã có sự tăng trưởng nhanh nhưng vẫn chưa tương xứng tiềm năng; thị trường trái phiếu quy mô còn nhỏ, đặc biệt là thị trường trái phiếu DN; các tổ chức định mức tín nhiệm chưa phát triển. Phân khúc khai thác bảo hiểm còn chưa đồng đều; hiệu quả của hoạt động tái bảo hiểm còn thấp; vẫn còn tình trạng gian lận trong kinh doanh bảo hiểm.

Hai là, phát triển KHCN của Việt Nam gặp nhiều khó khăn; Tiềm lực KHCN chậm được cải thiện, chưa làm chủ được quá trình nội địa hóa công nghiệp phụ trợ; Ứng dụng KHCN chưa trở thành động lực nội sinh của từng DN, ngành, lĩnh vực.

Ba là, việc nâng cao chất lượng nguồn nhân lực ở Việt Nam thời gian qua cũng đang bộc lộ một số vấn đề. Chất lượng nguồn nhân lực chậm được cải thiện. Tỷ trọng lao động qua đào tạo còn thấp. Chất lượng giáo dục và đào tạo chưa đáp ứng yêu cầu phát triển các ngành công nghiệp mũi nhọn, đào tạo nguồn nhân lực trình độ cao còn hạn chế...

Bốn là, hệ thống hạ tầng cơ sở của Việt Nam, đặc biệt là hệ thống hạ tầng giao thông còn thiếu đồng bộ, chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra.

Năm là, mặc dù môi trường kinh doanh và năng lực cạnh tranh của Việt Nam đã được cải thiện đáng kể nhưng thứ hạng của Việt Nam vẫn còn thấp so với các nước trong khu vực. Theo Báo cáo môi trường kinh doanh 2016 của Ngân hàng Thế giới, Việt Nam đứng thứ 5 về môi trường kinh doanh ở khu vực Đông Nam Á sau Singapore, Malaysia, Thái Lan, và Brunei.

Bên cạnh đó, cải cách pháp lý liên quan tới môi trường kinh doanh chưa được tiến hành triệt để; việc thi hành các văn bản pháp luật, chính sách còn chưa hiệu quả, hệ thống hạ tầng viễn thông, đầu tư cơ sở vật chất ở nhiều nơi chưa đáp ứng được yêu cầu đã làm hạn chế thực hiện cải cách thủ tục hành chính nói chung và thủ tục hành chính tài chính, nói riêng, khiến thời gian làm thủ tục thuế, hải quan, đăng ký kinh doanh… còn có khoảng cách so với nhiều nước trong khu vực.

Danh mục tài liệu tham khảo:

1. Báo cáo số 77/BC-CP ngày 16/03/2016 của Chính phủ trình Quốc hội;

2. Bộ Tài chính (2016), Báo cáo tái cơ cấu nền kinh tế trong lĩnh vực tài chính – NSNN giai đoạn 2011 – 2015 và định hướng 2016 – 2020;

3. Bộ Tài chính (2016), Báo cáo nâng cao năng suất các nhân tố tổng hợp và năng suất lao động phục vụ quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng;

4. Bộ KHCN (2016), "KHCN Việt Nam 2015", NXB Khoa học và Kỹ thuật;

5. Con đường đến Cộng đồng Kinh tế ASEAN (AEC) 2015: Những thách thức và cơ hội đối với các DN" của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO).