

CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA NHẪM PHỤC HỒI TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ SAU TÁC ĐỘNG CỦA DỊCH BỆNH COVID-19

MAI ĐÌNH LÂM*

Thời gian qua, dịch bệnh Covid-19 diễn biến phức tạp đã tác động toàn diện đến nền kinh tế, ảnh hưởng nặng nề đến nhiều lĩnh vực của đời sống xã hội và các mục tiêu tăng trưởng kinh tế. Trước thực trạng đó, Việt Nam đã có nhiều chính sách ứng phó với những tác động của đại dịch, trong đó chính sách tài khóa có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Bài viết phân tích tác động của dịch bệnh Covid-19 đến tăng trưởng kinh tế đối với một số chỉ tiêu quan trọng. Từ đó, đề xuất các giải pháp nhằm phục hồi tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam trong thời gian tới.

Từ khóa: Chính sách tài khóa; tăng trưởng kinh tế; phục hồi kinh tế.

The complicated development of the Covid-19 epidemic has influenced the economy in all aspects, caused negative impacts on many areas of society and economic growth goals. In response to the impacts of the pandemic, Viet Nam has made various policies, including fiscal policies which have played a critical role. The paper analyzed the impact of the Covid-19 epidemic on economic growth against a number of important indicators. It proposed solutions to restore economic growth in Viet Nam in the coming time.

Keywords: Fiscal policy; economic growth; economic recovery.

NGÀY NHẬN: 18/8/2022

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 21/9/2022

NGÀY DUYỆT: 17/10/2022

1. Chính sách tài khóa và vai trò đối với tăng trưởng kinh tế

Chính sách tài khóa (CSTK) trong kinh tế học vĩ mô là chính sách thông qua chế độ thuế và đầu tư công (hay việc sử dụng chi tiêu của chính phủ và thu ngân sách) để tác động đến nền kinh tế. CSTK cùng với chính sách tiền tệ là các chính sách kinh tế vĩ mô quan trọng, nhằm ổn định và phát triển kinh tế. Khi nền kinh tế đang ở tình trạng suy thoái, nhà nước thực hiện CSTK mở rộng (giảm thuế, tăng chi tiêu công). Khi nền kinh tế ở tình trạng lạm phát và có hiện tượng nóng, Nhà nước thực hiện CSTK thắt chặt (tăng thuế và giảm chi tiêu).

Trong giai đoạn khủng hoảng, CSTK được phân thành hai loại: chính sách kích thích tài khóa và cứu trợ tài khóa. Kích thích tài khóa nhằm giúp đảo ngược sự suy thoái bất ngờ của nền kinh tế, chủ yếu nhằm vào phía cầu của nền kinh tế, thông qua việc tăng tổng chi tiêu.

Năm 2020, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 116/2020/QH14 ngày 19/6/2020 về giảm thuế thu nhập doanh nghiệp (DN) phải nộp của năm 2020 đối với DN, hợp tác xã, đơn vị sự nghiệp và tổ chức khác. Năm

* TS, Học viện Hành chính Quốc gia

2021, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Nghị quyết số 406/NQ-UBTVQH15 ngày 19/10/2021 về một số giải pháp nhằm hỗ trợ DN, người dân chịu tác động của dịch Covid-19.

Triển khai Kết luận số 24-KL/TW ngày 30/12/2021 của Bộ Chính trị, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 43/2022/QH15 ngày 11/01/2022 về CSTK, tiền tệ hỗ trợ Chương trình phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội, góp phần đưa nền kinh tế sớm vượt qua khó khăn, không lỡ nhịp với tiến trình phục hồi kinh tế toàn cầu, đồng thời tạo nền tảng và điều kiện thuận lợi cho phát triển kinh tế - xã hội cho cả giai đoạn 2021 - 2025 và các năm tiếp theo, nâng cao hiệu quả, năng suất lao động, sức cạnh tranh, năng lực nội tại và tính tự chủ trong trung và dài hạn. Để triển khai thực hiện các văn bản chỉ đạo trên, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 30/01/2022 về chương trình phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội, tuy nhiên, đến thời điểm hiện nay, tiến độ thực hiện Nghị quyết còn chậm.

Về nguyên tắc thực hiện CSTK trước hết phải là cứu trợ tài khóa để tạm thời giảm bớt gánh nặng của Chính phủ về phía cung của nền kinh tế. Chính phủ các nước đã sử dụng CSTK bao gồm tăng chi tiêu bổ sung và giảm thuế để phản ứng mạnh mẽ với đại dịch Covid-19. Quy mô của các CSTK này là rất lớn và một trong những quan điểm chủ đạo của việc xây dựng và thực hiện Chiến lược tài chính Việt Nam đến năm 2030 là: cải cách, nâng cao chất lượng thể chế tài chính theo hướng đồng bộ, minh bạch và hội nhập là điều kiện tiên quyết thúc đẩy nền tài chính quốc gia phát triển lành mạnh; sử dụng đồng bộ, hiệu quả các công cụ của CSTK, phối hợp chặt chẽ với chính sách tiền tệ và các chính sách khác trong việc kiểm soát lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm các cân đối lớn của nền kinh tế, tạo môi trường và điều kiện thuận lợi cho phát triển nhanh, bền vững; coi trọng việc phát triển đồng bộ, hài hòa các loại

thị trường, các khu vực kinh tế và các loại hình DN; phát triển kinh tế tư nhân thực sự là một động lực quan trọng của nền kinh tế.

2. Ảnh hưởng do dịch bệnh Covid-19 đến nền kinh tế Việt Nam

Kể từ ngày 01/4/2020, Thủ tướng Chính phủ công bố dịch Covid-19 xảy ra trên phạm cả nước với tính chất bệnh truyền nhiễm nhóm A, mức độ đại dịch toàn cầu. Đặc biệt, từ ngày 27/4/2021, đợt dịch thứ tư bùng phát tại Việt Nam, trong đó nghiêm trọng nhất là tại các tỉnh Đông Nam Bộ, đồng bằng sông Cửu Long và Hà Nội, dẫn đến các tỉnh, thành phố của khu vực này phải thực hiện giãn cách xã hội theo Chỉ thị số 16/CT-TTg ngày 31/3/2020 của Thủ tướng Chính phủ về thực hiện các biện pháp cấp bách phòng, chống dịch bệnh (PCDB) Covid-19. Với diễn biến phức tạp, dịch bệnh đã tác động đến mọi mặt của đời sống kinh tế - xã hội, đặc biệt là tăng trưởng và các chỉ tiêu kinh tế quan trọng khác.

Số liệu của Tổng cục Thống kê cho thấy, mức độ tăng trưởng kinh tế của năm 2020 và 2021 giảm thấp nhất trong vòng 10 năm qua, cụ thể tốc độ tăng trưởng GDP năm 2020 chỉ đạt 2,91% và năm 2021 đạt 2,58%, đặc biệt năm 2021, sau khi có tăng trưởng dương ở hai quý I (4,72%), quý II (6,73%), thì bất ngờ ở quý III, do tác động của đợt bùng phát dịch lần thứ 4, tốc độ tăng trưởng đạt (-6,02%), chỉ phục hồi ở quý IV (+5,22%), dẫn đến tăng trưởng năm 2021 chỉ đạt 2,58%¹, thấp hơn cả so với năm 2020 do dịch Covid-19 ảnh hưởng nghiêm trọng tới mọi lĩnh vực của nền kinh tế, đặc biệt là trong quý III khi nhiều địa phương kinh tế trọng điểm phải đình trệ sản xuất để thực hiện giãn cách xã hội kéo dài PCDB.

Tính theo tỷ trọng đóng góp vào cơ cấu kinh tế, khu vực nông - lâm nghiệp và thủy sản đóng góp 13,97%, khu vực công nghiệp và xây dựng đóng góp 63,8%; khu vực dịch vụ đóng góp 22,23%. Trước tác động của đại dịch Covid-19, ngoại trừ khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản đạt tăng trưởng dương

1,04% nhưng vẫn rất thấp trong 10 năm qua (chỉ cao hơn mức tăng trưởng 0,97% của 9 tháng năm 2016); khu vực công nghiệp và xây dựng, khu vực dịch vụ đều giảm lần lượt là 5,02% và 9,28%².

Kết thúc cả năm 2021, tốc độ tăng trưởng của khu vực công nghiệp - dịch vụ tăng trưởng đạt mức 4,05% (cao hơn so với năm 2020) tuy nhiên, so với giai đoạn 2013 - 2021 thì đây là năm có mức tăng trưởng thấp nhất trong 10 năm qua; nông, lâm nghiệp, thủy sản tăng 2,9% (cao hơn mức tăng 2,68% của năm 2020) và đạt được mức khá của giai đoạn 2013 - 2021, đây có thể coi là điểm sáng rất quan trọng của nền kinh tế Việt Nam dưới tác động tiêu cực của dịch Covid-19, là “bệ đỡ” của nền kinh tế. Còn đối với khu vực dịch vụ, lĩnh vực bị ảnh hưởng nặng nề nhất bởi tác động của đại dịch, mức tăng trưởng năm 2021 chỉ đạt mức 1,22% (thấp hơn mức năm 2020 là 2,34%), thấp nhất trong cả giai đoạn 2013 - 2021³.

Trong quá khứ, nếu như năm 2016, khi khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản suy yếu, nền kinh tế được “đỡ” lại bằng công nghiệp và dịch vụ. Còn trong giai đoạn 2020 - 2021, cả hai khu vực này cùng giảm sút, xuống mức thấp nhất nhiều năm, với một lý do chung “tác động của Covid-19”. Khu vực công nghiệp và xây dựng tăng thấp nhất ba năm, trong khi dịch vụ tăng thấp nhất hơn một thập kỷ.

Với hoạt động xuất - nhập khẩu, theo số liệu của Tổng cục Hải quan, quý I/2020, tổng kim ngạch hàng hóa đạt hơn 115 tỷ USD, giảm 0,7% so với cùng kỳ. Trong đó, xuất khẩu chỉ tăng 0,5% còn nhập khẩu giảm 1,9%. Kết quả này đã chấm dứt chuỗi tăng liên tục từ năm 2010 - 2019⁴.

Nhìn vào số liệu xuất - nhập khẩu và cán cân thương mại của Việt Nam ở giai đoạn 2013 - 2021 cho thấy, Việt Nam xuất siêu kỷ lục 19,94 tỷ USD, cao nhất trong lịch sử. Như vậy, cán cân thương mại Việt Nam đã liên tiếp thặng dư, xuất siêu năm sau luôn cao

hơn năm trước. Đây là một điểm sáng của kinh tế Việt Nam trong bối cảnh thương mại toàn cầu chịu nhiều ảnh hưởng tiêu cực bởi dịch Covid-19 bùng phát và lan rộng ở nhiều quốc gia. Kim ngạch xuất khẩu Việt Nam vẫn duy trì được tốc độ tăng trưởng là 6,5%, cao hơn so với mức tăng nhập khẩu là 3,6%⁵.

Năm 2021 là năm đầu tiên thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm giai đoạn 2021 - 2025, nhưng với diễn biến phức tạp của dịch Covid-19, đã gây ra ảnh hưởng tiêu cực đến hoạt động kinh tế, trong đó xuất, nhập khẩu hàng hóa bị ảnh hưởng khá nghiêm trọng. Những biến động, khó khăn đó đã khiến các nước có xu hướng sử dụng sản phẩm nội địa thay cho sản phẩm nhập khẩu khi thực hiện biện pháp đóng cửa biên giới để PCDB. Do đó, nhiều nước đã sử dụng các biện pháp bảo hộ thương mại, các rào cản kỹ thuật để tăng cường bảo hộ sản phẩm nội địa, đặc biệt là các mặt hàng nông sản, thủy sản.

Vượt qua chặng đường đầy khó khăn bởi dịch Covid-19, tổng kim ngạch xuất, nhập khẩu hàng hóa cả năm về đích với con số kỷ lục 668,5 tỷ USD, tăng 22,6% so với năm 2020, trong đó xuất khẩu tăng 19%; nhập khẩu tăng 26,5%⁶. Như vậy, qua một năm đầy khó khăn với ảnh hưởng nặng nề của dịch Covid-19, nhưng thành tích xuất siêu tiếp tục được giữ vững, đến hết năm 2021, cán cân thương mại hàng hóa đã đạt xuất siêu 4 tỷ USD. Mặc dù mức xuất siêu năm 2021 chỉ bằng 20% so với mức xuất siêu năm 2020, nhưng trong bối cảnh khó khăn do dịch Covid-19, xuất, nhập khẩu vẫn là điểm sáng và là tiền đề quan trọng để nền kinh tế vững bước vào năm 2022, có thể coi là một trong thành tố cấu thành quan trọng “cỗ xe tam mã” giúp kinh tế Việt Nam có tăng trưởng dương.

Giai đoạn 2017 - 2021, khi so sánh bằng cách quy đổi ra số tương đối, cho thấy tốc độ tăng vốn đầu tư toàn xã hội qua các năm của giai đoạn này lần lượt là: năm 2017, tăng 13,5%; năm 2018, tăng 11,0%; năm 2019, tăng

10,1%; năm 2020, tăng 5%; năm 2021, tăng 3,2%. Như vậy, mức độ tăng của hai năm 2020 - 2021 là thấp nhất trong những năm gần đây, trong bối cảnh dịch Covid-19 diễn biến phức tạp trong nước và trên thế giới. Đặc biệt, năm 2021, vốn đầu tư thực hiện toàn xã hội theo giá hiện hành đạt 2.891,9 nghìn tỷ đồng, tăng 3,2% so với năm 2020, bao gồm vốn khu vực nhà nước đạt 713,6 nghìn tỷ đồng, chiếm 24,7% tổng vốn, giảm 2,9% so với năm trước; khu vực ngoài nhà nước đạt 1.720,2 nghìn tỷ đồng, bằng 59,5%, tăng 7,2%; khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài đạt 458,1 nghìn tỷ đồng, bằng 15,8%, giảm 1,1%. Trong vốn đầu tư của khu vực nhà nước, vốn thực hiện từ nguồn ngân sách nhà nước năm 2021 ước tính đạt 423,6 nghìn tỷ đồng, bằng 84,3% kế hoạch năm, giảm 8,6% so với năm trước (năm 2020 bằng 90,5% và tăng 33,6%)⁷.

3. Đánh giá mức độ ảnh hưởng của đại dịch Covid-19 đến tăng trưởng kinh tế Việt Nam

Thứ nhất, tỷ lệ tổng mức bán lẻ/GDP (đánh giá lại), nếu tăng lên qua các năm trước khi đại dịch Covid-19 xảy ra, khi so sánh ở góc độ này, đều cho thấy tỷ lệ này đều giảm ở cả năm 2020 và năm 2021.

Thứ hai, đo lường ở mức độ tăng trưởng theo tháng, quý hoặc năm. Nếu tính theo năm, tốc độ tăng tính theo giá thực tế (bao hàm cả tăng về lượng, cả tăng về giá), nếu từ năm 2019 trở về trước đều tăng ở mức 2 chữ số (bình quân thời kỳ 2011 - 2019 tăng 12,6%/năm) thì năm 2020 chỉ tăng 1,7%, năm 2021 giảm 3,8%, 2 tháng năm 2022 tăng 1,7% so với cùng kỳ năm trước. Tốc độ tăng tổng mức bán lẻ nếu loại trừ yếu tố giá (chỉ tính cho lượng tăng), từ năm 2019 trở về trước tăng ở mức khá cao (bình quân thời kỳ 2011 - 2019 tăng 7,4%/năm), thì năm 2020 giảm 1,5%, năm 2021 giảm 6,2%), 2 tháng năm 2022 tăng 0,3% so với cùng kỳ năm trước.

Thứ ba, có thể đánh giá thông qua cơ cấu của chỉ tiêu tổng mức bán lẻ, theo đó, tỷ trọng của bán lẻ hàng hóa (hàng hóa vật chất) năm

2019 giảm còn 75,5%, năm 2020 tăng lên 79,3%, năm 2021 lên 82,5%. Điều đó chứng tỏ do thu nhập, sức mua có khả năng thanh toán giảm, nên nhu cầu tiêu dùng tập trung hơn cho hàng hóa vật chất, giảm tỷ trọng tiêu dùng cho dịch vụ. Trong 2 tháng đầu năm 2022, tỷ trọng này chiếm 80,8%⁹.

Nguyên nhân chính là tác động tiêu cực của đại dịch Covid-19 làm cho tăng trưởng kinh tế bị chậm lại. Số DN tham gia thị trường hoặc tạm vào thị trường giảm, số DN ra khỏi hoặc tạm thời ra khỏi thị trường tăng, số DN đang hoạt động giảm doanh thu. Số lao động đang làm việc bị giảm (năm 2020 giảm 1,9%, năm 2021 giảm 8,6%) do số lao động bị thất nghiệp tăng¹⁰; số lao động thiếu việc làm cũng tăng so với trước đại dịch. Thu nhập của lao động đang làm việc giảm.

Về mức độ lạm phát của Việt Nam thông qua chỉ số giá tiêu dùng (CPI), với tỷ lệ giai đoạn năm 2020 - 2021 ở mức thấp hơn 4% theo yêu cầu của Quốc hội.

Năm 2021, trong bối cảnh áp lực lạm phát toàn cầu ngày càng tăng cao, giá nguyên nhiên vật liệu đầu vào cho sản xuất, giá cước vận chuyển liên tục tăng nhưng chỉ số giá tiêu dùng (CPI) bình quân năm 2021 của Việt Nam chỉ tăng 1,84% so với năm trước, thấp nhất kể từ năm 2016, đạt mục tiêu Quốc hội đề ra, tiếp tục là năm kiểm soát lạm phát thành công¹¹.

7 tháng đầu năm 2022, tỷ lệ lạm phát có xu hướng tăng lên, ở mức 2,54%, do tác động của tình hình thế giới, đồng thời dịch Covid-19 cơ bản được kiểm soát, nhu cầu sản xuất và tiêu dùng tăng lên, đặc biệt do cuộc chiến Nga - Ucraina, lạm phát chịu tác động của vấn đề tăng giá nguyên nhiên vật liệu trên thế giới như xăng dầu, than và giá cước vận chuyển. Việc nhập khẩu nguyên liệu với mức giá cao ảnh hưởng đến chi phí sản xuất, giá thành sản phẩm, từ đó đẩy giá hàng hóa tiêu dùng trong nước lên cao, tạo áp lực cho lạm phát năm nay là rất lớn.

4. Giải pháp chính sách tài khóa nhằm phục hồi tăng trưởng kinh tế

Để phục hồi tăng trưởng kinh tế một cách bền vững, cần có các giải pháp chính sách tổng thể nhằm hồi phục nền kinh tế, trong đó đặc biệt nhấn mạnh đến việc sử dụng hiệu quả CSTK như sau:

Một là, đối với chính sách thuế cần có các giải pháp, chính sách thuế hỗ trợ DN nhỏ và vừa; DN logistics, DN bán lẻ, DN sản xuất, chế biến hàng nông lâm thủy sản, dịch vụ, du lịch, như: gia hạn thời hạn nộp thuế thu nhập cá nhân, miễn tiền phạt chậm nộp thuế khi DN đã nộp đủ thuế, miễn, giảm thuế xuất, nhập khẩu hàng hóa trực tiếp phục vụ công tác PCDB, khấu trừ thuế...

Theo đó, thuế giá trị gia tăng và thuế thu nhập DN là 2 sắc thuế chính mà các DN, tổ chức sản xuất - kinh doanh, tất cả hộ gia đình, cá nhân kinh doanh đều thuộc đối tượng nộp thuế. Do vậy, để bảo đảm chính sách ban hành được áp dụng rộng rãi cho DN, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân kinh doanh chịu tác động nặng nề của dịch Covid-19, cần có chính sách sớm và minh bạch về việc gia hạn nộp thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập DN, thuế thu nhập cá nhân và tiền thuê đất; miễn, giảm tiền thuê đất của Nhà nước cho DN và người dân chịu ảnh hưởng của dịch bệnh trong thời gian diễn ra dịch, kéo dài thời gian, giãn tiến độ nộp tiền thuê đất sau khi dịch được kiểm soát; giảm giá thuê đất, mặt bằng cho các DN logistics, DN bán lẻ để kịp thời hỗ trợ các dịch vụ hậu cần, lưu thông, kho lạnh, bảo quản hàng hóa, tiêu thụ nông lâm thủy sản, thúc đẩy và tăng cầu nội địa trong thời gian chịu ảnh hưởng của dịch.

Hai là, đối với chi tiêu công. Cần tiết kiệm chi thường xuyên một cách triệt để tại tất cả các cơ quan nhà nước, đây là việc làm hết sức cần thiết, đặc biệt trong bối cảnh ngân sách trung ương và địa phương đang chịu nhiều áp lực, từ PCDB đến hỗ trợ DN, người lao động, bảo đảm ổn định kinh tế... Do đó, cắt giảm chi thường xuyên sẽ giúp giảm áp lực cho

ngân sách nhà nước. Theo đó, tiết giảm tối đa các khoản chi hợp hành, chi đi công tác, tổ chức hội nghị, tập huấn, bồi dưỡng nghiệp vụ... Các khoản chi nào không thực sự cần thiết cần được cắt giảm và được chuyển sang phục vụ công tác PCDB Covid-19.

Đối với đầu tư công, trong bối cảnh dư địa của CSTK, tiền tệ ngày càng hạn hẹp, việc đẩy nhanh giải ngân đầu tư công là giải pháp ưu tiên và có tính khả thi nhất để hỗ trợ nền kinh tế. Để nền kinh tế chống chịu có hiệu quả, vượt qua dịch bệnh, cần tập trung giải ngân vốn đầu tư công cho hiệu quả với các giải pháp đặc biệt như cải cách hành chính, không để thủ tục hành chính là “điểm nghẽn” trong đầu tư, rà soát lại những rào cản hiện nay trong giải ngân vốn đầu tư công để đề xuất biện pháp tháo gỡ kịp thời, chỉ ra những văn bản pháp luật còn chồng chéo, mâu thuẫn, bất cập, không phù hợp để sửa đổi, bổ sung... □

Chú thích:

1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11. Tổng cục Thống kê. *Tác giả tổng hợp từ dữ liệu và số liệu thống kê giai đoạn 2011 - 2021*. <https://www.gso.gov.vn>

Tài liệu tham khảo:

1. Nguyễn Việt Lợi. *Chính sách tài khóa năm 2017 và định hướng 2018*. Tạp chí Tài chính (tháng 02/2018).
2. Nguyễn Thị Nguyệt. *Chính sách tài khóa và chu kỳ kinh tế trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam*. H. NXB. Chính trị quốc gia Sự thật, 2017.
3. Nguyễn Như Thăng. *Chính sách tài khóa thúc đẩy tăng trưởng kinh tế năm 2017*. Tạp chí Quản lý ngân quỹ quốc gia số 175 (tháng 01/2017).
4. Phạm Thị Tuệ và Lê Mai Trang. *Thực trạng chính sách tài khóa với tăng trưởng kinh tế Việt Nam*. Tạp chí Công thương, tháng 02/2018.
5. Tổng cục Thống kê. *Dữ liệu và số liệu thống kê giai đoạn 2011 - 2021*. <https://www.gso.gov.vn>.
6. Bassetto, M., 2008. *Fiscal Theory of the Price Level, The New Palgrave Dictionary of Economics*.
7. Barker, Buckle and Clair. *Roles of Fiscal Policy in New Zealand*, New Zealand Treasury Working Paper 08/02/2008.