



KẾ HOẠCH TÀI CHÍNH 5 NĂM QUỐC GIA VÀ VẤN ĐỀ ĐẶT RA ĐỐI VỚI CƠ CẤU LẠI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

TRƯƠNG BÁ TUẤN, ĐÀO MAI PHƯƠNG *

Trong 3 năm qua (2016-2018), việc thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ đặt ra tại Nghị quyết số 25/2016/QH14 ngày 9/11/2016 của Quốc hội về Kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020 đã góp phần đảm bảo an ninh, an toàn nền tài chính quốc gia. Ngân sách nhà nước đã từng bước được cơ cấu lại theo hướng bền vững hơn, tuy nhiên, theo dự báo, tài chính Việt Nam trong trung và dài hạn sẽ tiếp tục đối diện với nhiều khó khăn, thách thức. Thực tế này đặt ra yêu cầu cần cơ cấu lại ngân sách nhà nước theo hướng gắn chính sách chi ngân sách nhà nước với các định hướng phát triển trung và dài hạn của đất nước; đồng thời, tăng cường minh bạch, củng cố trách nhiệm giải trình tài khóa, đảm bảo quản lý hiệu quả nợ công và các rủi ro tài khóa có liên quan.

Từ khóa: Quốc hội, ngân sách nhà nước, tài chính, nợ công

NATIONAL FIVE-YEAR FINANCIAL PLAN AND THE ISSUES OF STATE BUDGET RESTRUCTURING

Truong Ba Tuan, Dao Mai Phuong

For the last three years (2016-2018), the implementation of goals and duties specified in the Resolution 25/2016/QH14 dated November 9th 2016 of the Parliament on the National Five-year Financial Plan 2016-2020 to contribute to the national financial safety. The State Budget has been gradually restructured, however, according to forecast, in the medium- and long-term, the finance of Vietnam will be confronting with various difficulties and challenges. This reality sets the need for state budget restructuring in the manner that align budget spending with medium- and long-term development orientations. Simultaneously, it also enhances the transparency, fiscal accountability and ensures effective public debts and mitigates relating fiscal risks.

Keywords: Parliament, State Budget, finance, public debt

Ngày nhận bài: 11/2/2019

Ngày hoàn thiện biên tập: 1/3/2019

Ngày duyệt đăng: 6/3/2019

Cơ cấu lại ngân sách nhà nước giai đoạn 2016-2018 và những kết quả đạt được

Căn cứ quy định của Luật Ngân sách Nhà nước

(NSNN) năm 2015, Quốc hội đã thông qua Nghị quyết số 25/2016/QH14 ngày 9/11/2016 về Kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020. Nghị quyết đã đề ra các mục tiêu tổng quát như: “Tiếp tục hoàn thiện hệ thống thể chế và cơ chế tài chính quốc gia; huy động, phân phối, quản lý, sử dụng có hiệu quả các nguồn lực tài chính, đáp ứng yêu cầu và mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; từng bước cơ cấu lại thu, chi NSNN; cân đối giữa tích lũy và tiêu dùng, triệt để tiết kiệm, chống lãng phí, sử dụng hiệu quả vốn đầu tư công, đầu tư hợp lý cho con người và giải quyết tốt các vấn đề an sinh xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh; siết chặt kỷ luật, kỷ cương tài chính gắn với đẩy mạnh cải cách hành chính, hiện đại hóa và tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, giám sát tài chính; Giảm mạnh và kiểm soát chặt chẽ bội chi NSNN, nợ công, nợ nước ngoài của quốc gia, bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô và an ninh tài chính quốc gia”. Cùng với đó, các mục tiêu, nhiệm vụ cụ thể về động viên NSNN, cơ cấu và định hướng chi NSNN, các chỉ tiêu về bội chi NSNN và nợ công cũng đã được xác định cụ thể tại Nghị quyết này.

Bám sát các định hướng tại Nghị quyết số 25/2016/QH14 cũng như Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị, quá trình cơ cấu lại NSNN trong 3 năm qua đã đạt được một số kết quả tích cực và quan trọng. Các cân đối về NSNN được củng cố bền vững hơn so với giai đoạn 5 năm trước. Đặc biệt, Việt Nam đã từng bước khắc phục được sự suy giảm về mức độ động viên NSNN, tăng cường hiệu quả quản lý chi tiêu NSNN, quản lý chặt chẽ nợ công.



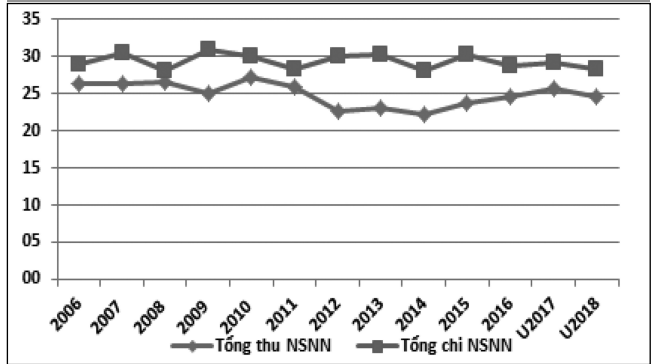
Trong 3 năm qua, thể chế về tài chính-NSNN tiếp tục được hoàn thiện đồng bộ trên nhiều phương diện, góp phần nâng cao hiệu quả huy động, phân bổ và sử dụng các nguồn lực, đảm bảo an ninh, an toàn tài chính công, thúc đẩy sản xuất - kinh doanh phát triển và hội nhập kinh tế quốc tế. Trong đó, Bộ Tài chính đã báo cáo Chính phủ trình Quốc hội thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế giá trị gia tăng, Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt và Luật Quản lý thuế (2016), Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu (2016), Luật Quản lý nợ công (2017) và Luật Quản lý, sử dụng tài sản công (2017); đồng thời, kịp thời trình Chính phủ ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành các luật này. Cùng với đó, việc hoàn thiện khung khổ pháp lý về quản lý thuế, đổi mới cơ chế tài chính khu vực sự nghiệp công, phát triển thị trường tài chính và dịch vụ tài chính, nâng cao hiệu quả hoạt động của khu vực doanh nghiệp nhà nước (DNNN) tiếp tục được đẩy mạnh.

Từ năm 2016 đến nay, quy mô thu NSNN từng bước được cải thiện, cơ cấu thu NSNN ngày càng bền vững hơn. Tổng thu NSNN bình quân 3 năm 2016-2018 ước đạt khoảng 25% GDP (cao hơn mức bình quân 23,6% GDP của giai đoạn 2011-2015). Tỷ trọng thu nội địa (trừ đầu thô) trong tổng thu NSNN tăng từ 75% (năm 2015) lên gần 82% (năm 2018).

Việt Nam cũng đã thực hiện có kết quả việc cơ cấu lại chi NSNN, từng bước giảm dần tỷ trọng chi thường xuyên, tăng dự địa nguồn lực chi cho đầu tư phát triển. Trong bối cảnh đẩy mạnh thực hiện các chính sách an sinh xã hội, xóa đói, giảm nghèo và thực hiện điều chỉnh tiền lương của khu vực nhà nước, nhưng tỷ trọng chi thường xuyên trong tổng chi NSNN giảm xuống mức mục tiêu đề ra là dưới 64%. Tỷ trọng chi đầu tư phát triển trong tổng chi NSNN tăng dần (ước đạt 27 - 28% trong 2 năm 2016-2018), cao hơn so với thời điểm năm 2015.

Cân đối NSNN được củng cố theo hướng bền vững hơn. Trong đó, tỷ trọng bội chi NSNN so với GDP giảm, bám sát lộ trình đã xác định trong Kế hoạch tài chính 5 năm giai đoạn 2016 - 2020. Cụ thể, bội chi NSNN năm 2016 được kiểm soát ở mức 5,52% GDP, năm 2015 là 6,28% GDP và năm 2014 là 6,33% GDP (theo cách tính của Luật NSNN 2002). Đặc biệt, trong 2 năm gần đây, việc kiểm soát bội chi NSNN đạt được các kết quả tích cực. Theo cách tính của Luật NSNN năm 2015, bội chi NSNN năm 2017 được kiểm soát ở mức 3,48% GDP và năm 2018 ước ở mức 3,6% GDP. Nhờ đó, tốc độ tăng nợ công trong 3 năm gần đây đã giảm mạnh so với giai đoạn 2011-2015. Dự nợ công so với GDP giảm từ 63,6% GDP

HÌNH 1: THU, CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC GIAI ĐOẠN 2006-2018 (% GDP)



Nguồn: Tính toán từ số liệu của Bộ Tài chính (2018).

(năm 2016) xuống 61,3% GDP (năm 2017) và khoảng 61% GDP trong năm 2018. Danh mục nợ công cũng được cơ cấu lại, giảm sự phụ thuộc vào nguồn vốn vay nước ngoài, tăng kỳ hạn vay nợ của danh mục trái phiếu chính phủ năm 2018 lên 6,72 năm (năm 2011 chỉ là 1,84 năm). Trong cơ cấu nợ chính phủ, tỷ trọng nợ trong nước tăng từ 39% (năm 2011) lên 69,7% (năm 2017) và nợ nước ngoài giảm tương ứng từ 61% xuống còn 30,3%.

Những vấn đề đặt ra

Những kết quả đạt được sau 3 năm thực hiện kế hoạch tài chính 5 năm giai đoạn 2016-2020 được đánh giá là tương đối tích cực và toàn diện. Tuy nhiên, diễn biến về tình hình tài chính - ngân sách trong những năm gần đây cho thấy, Việt Nam có thể phải đối diện với khó khăn thách thức sau:

Thứ nhất, mặc dù, quá trình hoàn thiện thể chế trong lĩnh vực tài chính - NSNN những năm qua có nhiều chuyển biến tích cực, góp phần huy động, phân bổ và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực quốc gia, nhưng có một số nội dung vẫn chưa đạt được tiến độ đề ra, tính ổn định chưa cao. Việc sửa đổi, bổ sung các luật thuế để củng cố thêm sự bền vững của quy mô và cơ cấu động viên NSNN theo các định hướng xác định trong Nghị quyết số 25/2016/QH14 và Nghị quyết số 07-NQ/TW đến nay vẫn chưa được thực hiện. Trong lĩnh vực chi NSNN, chưa có các hướng dẫn cụ thể để triển khai thực hiện quản lý ngân sách theo kết quả thực hiện nhiệm vụ quy định trong Luật NSNN năm 2015. Thể chế về đổi mới cơ chế sự nghiệp công chưa được ban hành đồng bộ nên chưa tạo được các đột phá và sự hỗ trợ hiệu quả cho việc cơ cấu lại chi NSNN cũng như thay đổi cách thức và phương thức quản lý tài chính tại các đơn vị sự nghiệp công.

Thứ hai, quy mô NSNN được củng cố nhưng yêu cầu đảm bảo tính bền vững của mức độ động viên NSNN còn đối diện khá nhiều thách thức. Những năm qua, thu NSNN còn dựa vào các khoản thu từ



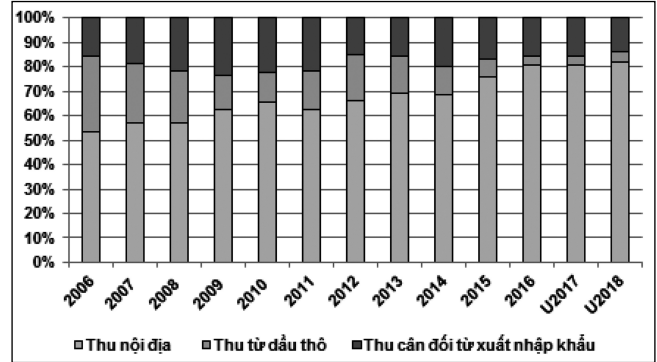
vốn, các khoản thu có tính chất một lần, không tái tạo. Năm 2018, tỷ trọng các khoản thu khác ngoài thuế và phí (như thu từ thoái vốn, thu từ cổ tức, thu tiền sử dụng đất...) chiếm khoảng 20% tổng thu NSNN, trong đó, thu từ giao quyền sử dụng đất chiếm khoảng 8,7% tổng thu NSNN, các khoản thu khác chiếm khoảng 11,5%. Thu từ tiền sử dụng đất dự báo giảm trong trung và dài hạn do nguồn cung về đất là hữu hạn.

Thứ ba, áp lực về chi NSNN vẫn ở mức cao, nhất là chi cho đầu tư phát triển, xóa đói giảm nghèo, đảm bảo an sinh xã hội và thực hiện các mục tiêu về phát triển bền vững. Trong những năm gần đây, tỷ lệ chi thường xuyên có giảm xuống nhưng vẫn cao hơn so với giai đoạn 10 năm trước. Mức độ tiết kiệm từ NSNN cho đầu tư phát triển vẫn còn ở mức thấp. Quá trình thực hiện đổi mới cơ chế tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công còn chậm so với tiến độ đề ra. Cùng với đó, việc tuân thủ “nguyên tắc vàng” trong cân đối ngân sách cũng đang phải đối mặt với nhiều thách thức nếu Việt Nam không kịp thời có các biện pháp củng cố các nguồn thu thường xuyên từ thuế, phí.

Thứ tư, bội chi NSNN những năm gần đây tuy được kiểm soát theo kế hoạch nhưng vẫn ở mức cao, trong đó, năm 2016 là 5,52% GDP và bình quân năm 2017-2018 vào khoảng 3,54% GDP (theo cách tính mới của Luật NSNN năm 2015). Tốc độ tăng nợ công gần đây giảm nhưng tổng mức dư nợ công cũng đã gần tiệm cận ngưỡng 65% GDP đề ra, không gian tài khóa bị thu hẹp, dư địa về khả năng can thiệp của Chính phủ khi cần thiết giảm mạnh so với trước. Yêu cầu về bố trí nguồn lực để thực hiện nghĩa vụ nợ dự báo sẽ lớn hơn trong những năm tới. Việt Nam cũng đang phải đối mặt với nhiều loại hình rủi ro tài khóa với quy mô và mức độ ngày càng tăng, do ảnh hưởng từ biến đổi khí hậu, các dự án PPP, các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách ở cả cấp trung ương và địa phương...

Thứ năm, việc đảm bảo vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương (NSTW) theo Hiến pháp năm 2013 đang đứng trước, đòi hỏi phải có sự điều chỉnh kịp thời về quan hệ tài khóa giữa các cấp ngân sách. Quy mô thu của NSTW trong tổng thu NSNN giảm từ 65,7% (năm 2004) xuống còn khoảng từ 54 - 56% những năm gần đây. Trong đó, nguyên nhân chủ yếu là do tỷ trọng của một số khoản thu mà NSTW được hưởng 100% trong cơ cấu thu NSNN đang có xu hướng giảm dần, phương thức phân chia nguồn thu giữa các cấp ngân sách đang bộc lộ một số bất cập. Sự giảm dần về tỷ trọng của NSTW trong cơ cấu thu NSNN đã thu hẹp đáng kể vai trò của NSTW trong định hướng, điều tiết nền kinh tế, đặc biệt là

HÌNH 2: CƠ CẤU THU NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC GIAI ĐOẠN 2006-2018 (% TỔNG THU)



Nguồn: Tính toán từ số liệu của Bộ Tài chính (2018).

trong việc bố trí nguồn lực cho các công trình hạ tầng quan trọng và đảm bảo sự phát triển hài hòa giữa các vùng, miền.

Một số khuyến nghị, đề xuất

Nhằm tiếp tục cơ cấu lại NSNN theo hướng bền vững trong trung và dài hạn, cần chú trọng một số giải pháp sau:

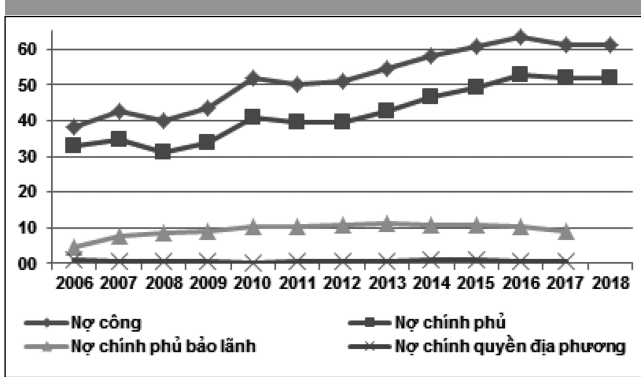
Một là, đẩy mạnh việc hoàn thiện khung khổ thể chế về TC-NSNN, đảm bảo Nhà nước thực hiện có hiệu quả việc kiến tạo, hỗ trợ và tạo động lực để hỗ trợ cho thị trường huy động, phân bổ và sử dụng một cách hiệu quả nhất, đảm bảo tuân thủ đầy đủ các quy luật của kinh tế thị trường trong quản lý, điều hành nền kinh tế vĩ mô. Ưu tiên phân bổ nguồn lực nhà nước để giảm thiểu các hình thức can thiệp trực tiếp, các biện pháp hỗ trợ phi cạnh tranh gây méo mó thị trường, làm giảm hiệu quả sử dụng nguồn lực. Đồng thời, sử dụng hợp lý các công cụ của chính sách tài khóa, phối hợp hiệu quả giữa chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ; tăng cường tính minh bạch của các thông tin NSNN, nợ công; đảm bảo sự an toàn, ổn định của hệ thống tài chính.

Hai là, tiếp tục thực hiện tổng thể việc cải cách hệ thống thuế, xây dựng một hệ thống thuế “thân thiện với tăng trưởng” gắn với các định hướng xác định trong Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị và Nghị quyết số 25/2016/QH14 ngày 9/11/2016 của Quốc hội. Trong cải cách chính sách thuế cần hướng đến thiết lập một cơ cấu thu NSNN hợp lý, bền vững, có “tính cạnh tranh”, mức thuế suất hợp lý, cơ sở tính thuế rộng, đảm bảo tính hiệu quả, công bằng.

Thực hiện các giải pháp nhằm mở rộng cơ sở thuế, chống xói mòn nguồn thu, nhất là từ khu vực kinh tế phi chính thức, các hoạt động thương mại điện tử. Các chính sách ưu đãi về thuế cần được rà soát, hợp lý hóa để đảm bảo việc thực hiện có tính chọn lọc và gắn với các định hướng phát triển ngành, lĩnh vực.



HÌNH 3: NỢ CÔNG CỦA VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2006-2018 (% GDP)



Nguồn: Tính toán từ số liệu của Bộ Tài chính (2018).

Đồng thời, nghiên cứu các cơ chế tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước và các tổ chức, cá nhân có liên quan để xây dựng một hệ thống cơ sở dữ liệu về thuế và người nộp thuế đồng bộ, tích hợp và có khả năng hỗ trợ tốt cho công tác quản lý thuế cũng như cho việc phân tích, đánh giá tác động của chính sách trước và sau khi ban hành.

Ba là, tiếp tục thực hiện cơ cấu lại chi NSNN, cải cách căn bản phương thức quản lý chi NSNN, gắn chặt việc phân bổ nguồn lực được thực hiện theo các mục tiêu ưu tiên về phát triển kinh tế - xã hội. Thực hiện phân định rõ nội dung và phạm vi mà NSNN cần bảo đảm, giảm thiểu sự bao cấp không cần thiết của NSNN. Để thực hiện được các yêu cầu này cần nghiên cứu, tiến hành một chương trình đánh giá chi tiêu ngân sách toàn diện, xác định rõ các lĩnh vực cần có sự điều chỉnh hay cắt giảm mà không ảnh hưởng đến hiệu quả chi ngân sách chung của Chính phủ.

Trong điều kiện cân đối ngân sách còn khó khăn, dư địa mở rộng nguồn lực ngân sách hạn chế, cần xây dựng lộ trình để từng bước chuyển dần từ việc lập dự toán, phân bổ dự toán ngân sách cho các cơ quan, đơn vị dựa theo yếu tố đầu vào phân bổ ngân sách gắn với kết quả và hiệu quả công việc. Đồng thời, nghiên cứu để điều chỉnh nguyên tắc về đảm bảo tỷ lệ phân bổ ngân sách "cứng" hàng năm đối với một số lĩnh vực như: Giáo dục, khoa học - công nghệ và môi trường, nhằm đảm bảo sự linh hoạt cho các bộ, ngành, địa phương trong phân bổ nguồn lực, phù hợp với việc lập dự toán ngân sách trung hạn.

Bốn là, kiên quyết giảm dần mức bội chi NSNN theo lộ trình, từng bước tạo "không gian tài khóa đủ rộng" để có thể đối phó với các biến động bất lợi trong và ngoài nước. Tiếp tục tái cấu trúc nợ công và quản lý chặt chẽ sự gia tăng của nợ công, đảm bảo các rủi ro liên quan đến nợ công, nợ chính phủ và nợ nước ngoài quốc gia và các rủi ro tài khóa được quản lý, giám sát chặt chẽ. Đồng thời, việc vay nợ cần phải được đặt trong mối tương quan chung với kế hoạch và khả năng trả nợ, với chi phí vay

nợ và mức độ rủi ro hợp lý. Tăng cường công khai và kiểm soát chặt chẽ việc vay nợ, trả nợ của chính quyền địa phương.

Năm là, nghiên cứu đổi mới cơ chế phân cấp và mối quan hệ tài khóa giữa các cấp ngân sách, chủ động có giải pháp để đảm bảo vai trò chủ đạo của NSTW theo quy định của Hiến pháp năm 2013 trên giác độ thu và chi NSNN. Trong đó, để đảm bảo được sự chủ đạo về phương diện chi NSNN, yêu cầu tiên quyết là phải có được sự "chủ đạo" về nguồn thu của NSTW. Theo đó, cần rà soát lại cơ chế phân cấp nguồn thu giữa NSTW và NSĐP, có cơ chế phân chia nguồn thu phù hợp để một mặt củng cố NSTW, mặt khác tăng cường tính công bằng giữa các địa phương, phù hợp với các nguyên tắc và thông lệ quốc tế về phân cấp ngân sách.

Sáu là, quản lý hiệu quả các nguồn gốc gây ra rủi ro tài khóa, đảm bảo các khoản nợ dự phòng, kể cả những khoản nợ dự phòng theo cam kết và các khoản nợ dự phòng "ngầm định" được nhận diện thông qua các cơ chế báo cáo, giám sát phù hợp. Cụ thể, cần nghiên cứu xây dựng một phương thức quản lý rủi ro tài khóa phù hợp, bao gồm từ việc định vị và lượng hóa rủi ro, xác định nguyên nhân và nguồn gây ra rủi ro, tính toán chi phí rủi ro và các biện pháp giảm nhẹ, quản lý rủi ro.

Chính phủ đã ban hành Nghị định số 45/2017/NĐ-CP ngày 21/4/2017 quy định về lập Kế hoạch tài chính 5 năm và Kế hoạch tài chính - NSNN 3 năm, trong đó, quy định yêu cầu báo cáo về rủi ro tài khóa trong quá trình xây dựng các kế hoạch này nhưng cần có những hướng dẫn đầy đủ và chi tiết hơn để việc xây dựng báo cáo rủi ro tài khóa trở thành một yêu cầu bắt buộc trong quy trình ngân sách hàng năm ở cả cấp trung ương và địa phương. Đồng thời, tăng cường hiệu quả sử dụng các công cụ chuyển giao, chia sẻ rủi ro tài khóa, ví dụ thực hiện bảo hiểm rủi ro thiên tai đối với tài sản công theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017; thực hiện quản lý chặt chẽ các rủi ro từ hoạt động của các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách ở cả cấp trung ương và địa phương, nhất là đối với các loại quỹ được phép huy động thêm các nguồn lực xã hội dưới các hình thức khác nhau.

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Tài chính (2018), *Số liệu công khai ngân sách*, Hà Nội;
2. IMF (2018), *World Economic Outlook Database, October 2018*, <http://www.imf.org>;
3. IMF (2018), *Vietnam 2018 Article IV Consultation-Staff report*, Washington D.C;
4. World Bank (2011), *Tax reform in Vietnam: Toward a more Efficient and Equitable Tax System*, Washington D.C.