



CẢI CÁCH CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH THÚC ĐẨY CƠ CẤU LẠI NỀN KINH TẾ VIỆT NAM

NGUYỄN VIỆT LỢI

Để thực hiện cơ cấu lại nền kinh tế Việt Nam, những năm qua, nhiều chính sách đã được ban hành và thực hiện nhằm đạt được các mục tiêu mà Đảng, Quốc hội, Chính phủ đã đề ra, trong đó, chính sách tài chính đóng vai trò quan trọng trong việc cơ cấu lại nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng theo hướng tăng cường phát triển theo chiều sâu, nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế. Những thành quả từ cải cách chính sách tài chính đã góp phần thúc đẩy cơ cấu lại nền kinh tế Việt Nam phát triển ổn định và bền vững.

Từ khóa: Chính sách tài chính, nền kinh tế, thu, chi ngân sách nhà nước, doanh nghiệp nhà nước, thị trường tài chính

CONDUCTING FINANCIAL REFORM TO ENHANCE THE ECONOMY RESTRUCTURE IN VIETNAM

Nguyen Viet Loi

To target at restructuring the economy of Vietnam, in the past years, different policies have been applied to obtain the goals set by the Communist Party, Parliament and Government, in which, the financial policies play the most important role in the restructuring process, renovating growth model to achieve in-depth development results, improving productivity and competitiveness of the economy. The financial restructure results have contributed greatly to the sustainable restructure and development of Vietnam's economy.

Keywords: Financial policy, economy, revenue, state budget spending, state-owned enterprise, financial market

Ngày nhận bài: 7/11/2019

Ngày hoàn thiện biên tập: 26/11/2019

Ngày duyệt đăng: 4/12/2019

Cải cách chính sách tài chính mạnh mẽ và toàn diện

Trong thời gian qua, chính sách tài chính đã được cải cách một cách mạnh mẽ và toàn diện nhằm thúc đẩy việc cơ cấu lại nền kinh tế theo các chủ trương, định hướng và mục tiêu mà Đảng, Quốc hội, Chính phủ đã đặt ra. Quá trình cải cách chính sách tài chính được thực hiện và triển khai mạnh mẽ ở tất cả các lĩnh vực như: Thu - chi ngân sách nhà nước

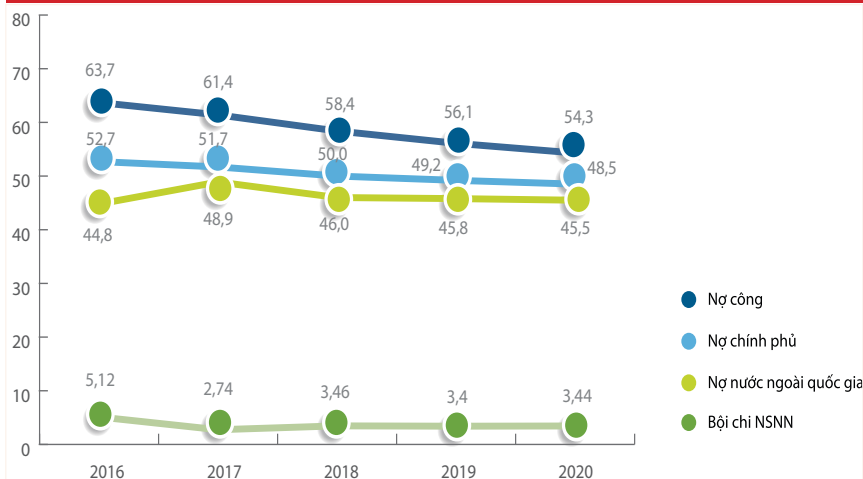
(NSNN), đổi mới khu vực sự nghiệp công, đổi mới sắp xếp doanh nghiệp nhà nước (DNNN), thúc đẩy đầu tư tư nhân, cải cách thị trường tài chính... Theo đó, những kết quả tích cực đã đạt được gồm:

Về chính sách thu NSNN, từ năm 2011 đến nay một loạt luật thuế đã được sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới, bao gồm: Luật Quản lý thuế, thuế thu nhập cá nhân, thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN), thuế giá trị gia tăng, thuế tiêu thụ đặc biệt qua đó góp phần tích cực vào hoàn thiện hệ thống thuế, đảm bảo động viên hợp lý, kịp thời các nguồn lực từ sản xuất kinh doanh từ tài nguyên, đất đai,... góp phần chuyển dịch cơ cấu thu theo hướng bền vững hơn.

Việc thực hiện điều chỉnh giảm mức độ động viên trong một số sắc thuế, khoản thu được triển khai mạnh mẽ như: giảm thuế TNDN từ 25% xuống còn 20% từ 01/01/2016, 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, thúc đẩy sản xuất kinh doanh phát triển. Đặc biệt, việc cải cách chính sách thuế thể hiện chủ trương của Đảng và Nhà nước khuyến khích phát triển khu vực kinh tế tư nhân, khu vực DN vừa và nhỏ khi khu vực này có lộ trình giảm thuế suất thuế TNDN nhanh hơn so với mặt bằng chung...

Chính sách chi NSNN tiếp tục được hoàn thiện gắn với quá trình tái cơ cấu nền tài chính quốc gia, đảm bảo thực hiện phân bổ các nguồn lực tài chính nhà nước theo hướng minh bạch, ưu tiên cho những nhiệm vụ quan trọng, các vùng, đối tượng còn nhiều khó khăn, mở rộng hệ thống an sinh xã hội. Giai đoạn này đã thực hiện ban hành mới hoặc sửa đổi, bổ sung một số luật liên quan

HÌNH 1: BỘI CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC, NỢ CÔNG GIAI ĐOẠN 2016 – 2019, DỰ KIẾN 2020



Nguồn: Bộ Tài chính

đến chi NSNN như: Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, Luật Dự trữ quốc gia, Luật NSNN năm 2015, Luật Đầu tư công, Luật Quản lý nợ công... Trong đó, Luật NSNN năm 2015 có nhiều điểm mới như: Xác định phạm vi chi ngân sách, chi đầu tư công, cơ cấu lại chi đầu tư công, chi ngân sách; triển khai kế hoạch tài chính trung hạn; đổi mới phương thức quản lý NSNN, siết chặt kỷ cương, kỷ luật tài chính - ngân sách; tăng cường phân cấp, phân quyền gắn với công khai, minh bạch trong quản lý chi NSNN; Tăng cường quản lý quỹ ngoài NSNN, siết chặt kỷ cương, kỷ luật tài chính - ngân sách; tăng cường phân cấp, phân quyền gắn với công khai, minh bạch; xây dựng các cơ chế đặc thù cho các thành phố lớn, tạo điều kiện cho các thành phố này phát triển, trở thành đầu tàu lôi kéo sự phát triển của cả khu vực; Tiếp tục đẩy mạnh và tăng cường phân cấp quản lý NSNN, bảo đảm tính thống nhất của NSNN và vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương; Phát huy tính chủ động của ngân sách các cấp chính quyền địa phương; nâng cao tính minh bạch, công khai trong quản lý NSNN.

Thực hiện Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại NSNN, quản lý nợ công để đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững và Nghị quyết số 25/2016/QH14 ngày 09/11/2016 của Quốc hội về kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016 - 2020, việc phân bổ NSNN đã được cơ cấu lại theo hướng tăng dần tỷ lệ chi đầu tư và giảm tỷ trọng chi thường xuyên; Thực hiện cơ cấu lại đầu tư công 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.

Hệ thống các văn bản pháp luật quy định về cơ chế tự chủ đối với đơn vị sự nghiệp công lập từng bước được hoàn thiện theo hướng đẩy mạnh giao quyền tự chủ tài chính cho các đơn vị sự nghiệp công; thay đổi phương thức hỗ trợ từ NSNN thông qua đặt hàng, giao nhiệm vụ cho các đơn vị sự nghiệp công thực hiện hoặc đấu thầu gắn với số lượng, chất lượng sản phẩm dịch vụ, tạo cơ hội cho các tổ chức, cá nhân ngoài nhà nước tham gia

cung ứng dịch vụ công. NSNN chỉ đảm bảo kinh phí thường xuyên đối với đơn vị được Nhà nước giao dự toán theo nhiệm vụ trên cơ sở số lượng người làm việc được cấp có thẩm quyền phê duyệt và định mức phân bổ dự toán được cấp có thẩm quyền quyết định...

Cơ chế quản lý tài chính và sắp xếp, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại DN từng bước được hoàn thiện phù hợp với thực tiễn hoạt động của DN nhằm đẩy mạnh tiến trình cổ phần hóa DNNN, thúc đẩy tái cơ cấu DNNN. Đối với việc xác định giá trị DN, các nguyên tắc thị trường trong cổ phần hóa và thoái vốn đã được áp dụng nhằm ngăn chặn thất thoát vốn, tài sản nhà nước, tăng cường tính công khai, minh bạch trong công tác quản lý tài chính và cổ phần hóa DNNN; Việc cổ phần hóa DNNN gắn với niêm yết trên thị trường chứng khoán, công khai, minh bạch nhằm chống thất thoát tham nhũng trong quy trình cổ phần hóa DN.

Việc thực hiện các cải cách chính sách tài chính mạnh mẽ trong 10 năm qua đã góp phần quan trọng giúp nền kinh tế Việt Nam tăng trưởng GDP duy trì ở mức khá, tính chung trong cả giai đoạn 2011 - 2019 tăng trưởng GDP đạt 6,3%, dự kiến đạt khoảng 6,5%/năm trong cả giai đoạn 2011 - 2020. Cơ cấu kinh tế của nước ta tiếp tục chuyển biến tích cực, trong đó, ngành công nghiệp, xây dựng và ngành dịch vụ chiếm tỷ trọng lớn và đóng góp chủ yếu cho mức tăng trưởng chung của nền kinh tế. Công nghiệp chế biến, chế tạo tiếp tục tăng trưởng nhanh, trong khi đó ngành khai khoáng có xu hướng giảm trong một số năm gần đây phản ánh sự



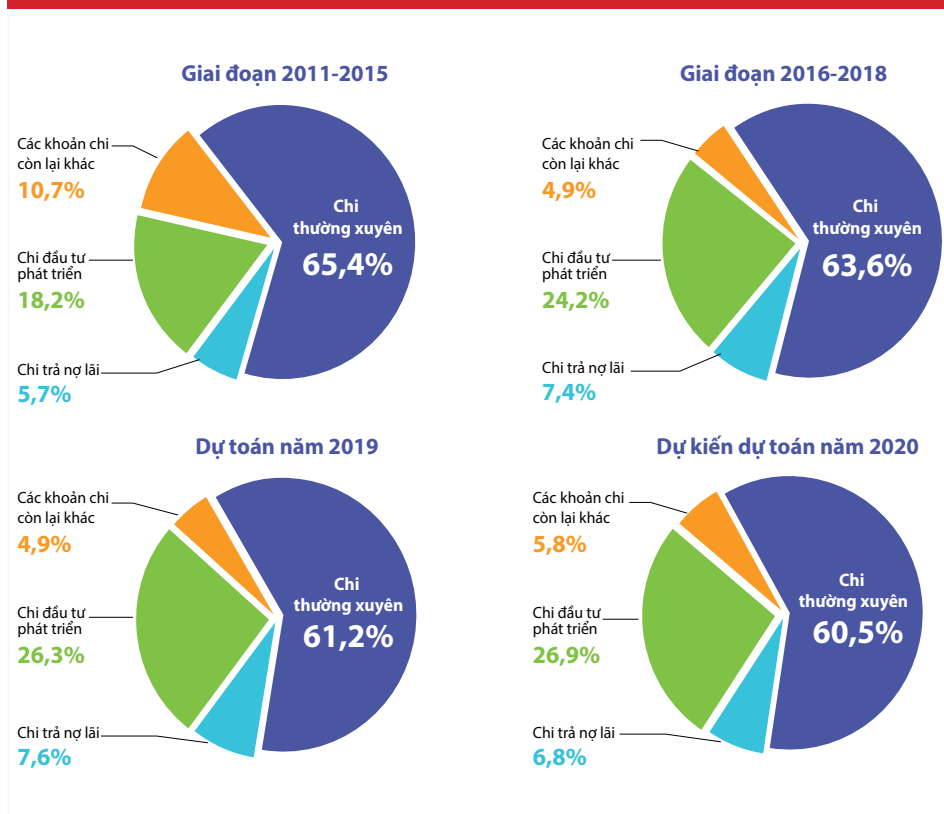
dịch chuyển trong ngành công nghiệp, giảm dần sự phụ thuộc vào khai thác tài nguyên, khoáng sản (giảm từ 11,4% năm 2012 xuống còn 7,4% năm 2018).

Cơ cấu thu NSNN dịch chuyển theo hướng bền vững hơn. Thu nội địa chiếm tỷ trọng ngày càng cao trong tổng thu NSNN, bình quân giai đoạn 2011-2020 ước đạt 76,6% (giai đoạn 2001-2010 đạt 57,6%), bù đắp cho sự sụt giảm của nguồn thu từ thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu trong quá trình hội nhập và sự biến động của giá dầu thế giới. Cơ cấu thu nội địa chuyển biến tích cực theo hướng tăng tỷ trọng nguồn thu từ khu vực DN ngoài quốc doanh và DN (có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài, giảm tỷ trọng thu từ khu vực DNNN).

Cơ cấu chi NSNN dịch chuyển phù hợp với định hướng tái cơ cấu nền kinh tế, tăng chi con người, chi phát triển lĩnh vực giáo dục - đào tạo, y tế, chi phát triển hệ thống an sinh xã hội... Trong khi đó, quán triệt mục tiêu cơ cấu lại ngân sách theo Nghị quyết của Bộ Chính trị và Quốc hội, ngay từ khâu dự toán, tỷ trọng chi đầu tư phát triển đã được bố trí tăng dần (từ mức 25,7% dự toán năm 2017 lên mức 26,3% dự toán năm 2019); trong thực hiện đạt 27-28%; giảm tỷ trọng chi thường xuyên từ mức 63% - 65% giai đoạn 2011-2015 xuống khoảng 62% - 63%; trong khi vẫn thực hiện tăng lương, lương hưu và trợ cấp người có công hàng năm; thực hiện toàn diện chính sách trợ giúp xã hội; triển khai chuẩn nghèo đa chiều...

Đầu tư của khu vực nhà nước đã được điều chỉnh theo hướng giảm tỷ trọng trong tổng đầu tư toàn xã hội, phù hợp với các định hướng về tái cơ cấu đầu tư. Trong đó, tỷ trọng vốn đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội giảm từ 38,1% năm 2010 xuống còn 33,3% năm 2018 và dự kiến tiếp tục giảm trong giai đoạn 2019 - 2020 (Tỷ trọng vốn đầu tư nhà nước trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội bình quân giai đoạn

HÌNH 2: CƠ CẤU CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC



Nguồn: Bộ Tài chính

2011 - 2015 là 39,1%, giai đoạn 2016-2018 là 35,5%, mục tiêu đặt ra giai đoạn 2016-2020 là 31-34%). Tỷ trọng vốn đầu tư nhà nước trên GDP giảm từ 14,7% năm 2010 xuống mức 11,2% năm 2018 (Tỷ trọng vốn đầu tư nhà nước trên GDP bình quân giai đoạn 2011-2015 là 12,4%, giai đoạn 2016-2018 là 11,8%, mục tiêu đặt ra giai đoạn 2016-2020 là 10-11% GDP).

Phân theo ngành, nguồn NSNN đã tập trung chủ yếu cho giao thông; nông nghiệp, nông thôn; y tế, giáo dục; an ninh, quốc phòng (Giai đoạn 2016-2020, hạ tầng giao thông vẫn là ngành được ưu tiên và chiếm tỷ trọng cao nhất trong chi đầu tư phát triển của NSNN, chiếm 35% vào 2016, tăng lên 44,5% trong năm 2019; ngành nông lâm thủy lợi và giáo dục giảm tương ứng còn khoảng 10%, 7% trong giai đoạn 2016-2020; lĩnh vực y tế có gia tăng nhẹ từ khoảng 7% lên 8%. Các Chương trình mục tiêu quốc gia, các dự án quan trọng quốc gia, các dự án có ý nghĩa lớn đối với phát triển kinh tế - xã hội, có tính kết nối và lan tỏa vùng, miền; phát triển nguồn nhân lực; bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu... đã được quan tâm đầu tư triển khai thực hiện.

Khu vực sự nghiệp công lập đã có những đổi

mới căn bản, việc đẩy mạnh giao quyền tự chủ, trong đó có tự chủ tài chính, đã tạo điều kiện cho đơn vị sự nghiệp công lập phát triển nguồn thu, giảm chi NSNN, tăng thu nhập cho người lao động, từ đó, giảm áp lực cho NSNN. Tính đến cuối năm 2016, cả nước đã có 57.171 đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện cơ chế tự chủ tài chính theo các mức độ khác nhau, đạt tỷ lệ 98,6%. Cùng với đó, đã thực hiện lộ trình tính giá dịch vụ sự nghiệp công, từng bước tính chi phí tiền lương, chi phí trực tiếp trong giá dịch vụ theo khả năng của NSNN và thu nhập của người dân đã tạo sự minh bạch, góp phần giảm chi thường xuyên của NSNN.

Hệ thống các DNNN tiếp tục được đổi mới, sắp xếp lại, cơ cấu lại góp phần phát triển và nâng cao hiệu quả kinh doanh của DNNN. Đã hình thành các tổng công ty và một số tập đoàn kinh tế ở những lĩnh vực quan trọng, có ý nghĩa quyết định đối với nền kinh tế, đồng thời, thu hẹp những lĩnh vực độc quyền nhà nước. Các DNNN được tinh giản về số lượng và từng bước nâng cao hiệu quả hoạt động, việc thoái vốn nhà nước tại DN đã và đang được quyết liệt thực hiện với những kết quả ban đầu hết sức khả quan. Việc đẩy nhanh tiến độ tái cơ cấu đầu

tư công, DNNN, cổ phần hóa DNNN đã tạo thêm dư địa cho kinh tế tư nhân phát triển mạnh hơn, qua đó góp phần cải thiện dần hiệu quả đầu tư của nền kinh tế.

Vấn đề đặt ra trong cải cách chính sách tài chính

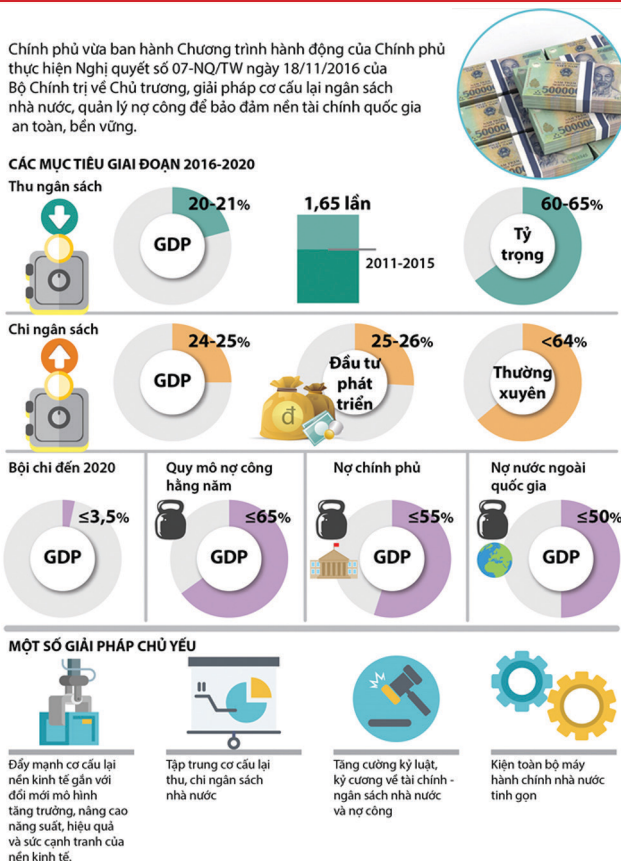
Bên cạnh những kết quả trên, trong thực hiện cải cách chính sách tài chính nhằm thúc đẩy cơ cấu lại nền kinh tế cũng phát sinh một số vấn đề cần nghiên cứu, tiếp tục đổi mới cho phù hợp.

Thứ nhất, áp lực tăng chi ngân sách vẫn có xu hướng tăng, nhất là đối với yêu cầu chi đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, chi cho đảm bảo an sinh xã hội và xóa đói giảm nghèo. Trong khi đó, tình trạng thất, thu nợ đọng thuế tại các khu vực ngoài quốc doanh, DN có vốn đầu tư nước ngoài (FDI) còn cao. Nguồn thu từ NSNN chưa bền vững, còn dựa nhiều vào các khoản thu có tính chất một lần; chưa phát huy được vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương. Trong cơ cấu chi, chi thường xuyên vẫn chiếm tỷ trọng lớn và có tốc độ tăng nhanh hơn tốc độ tăng chi cho đầu tư phát triển, điều này tiếp tục gia tăng áp lực lên cân đối NSNN.

Thứ hai, đầu tư công còn dàn trải, ảnh hưởng đến hiệu quả phân bổ nguồn lực nhà nước. Nhiều lĩnh vực có khả năng xã hội hóa cao nhưng vốn đầu tư công vẫn chiếm tỷ trọng cao trong tổng vốn đầu tư. Đầu tư công còn chưa gắn chặt chẽ với định hướng cơ cấu lại các ngành kinh tế và cơ cấu lại NSNN. Cơ cấu đầu tư trong nội bộ ngành, lĩnh vực còn chưa hợp lý, chưa có sự gắn kết chặt chẽ giữa chi đầu tư và chi thường xuyên (đảm bảo trang thiết bị, vận hành, duy tu, bảo dưỡng...), làm giảm tuổi thọ của công trình đầu tư, giảm hiệu quả của đầu tư công.

Thứ ba, việc đổi mới cơ chế tài chính của các đơn vị sự nghiệp công lập còn bất cập. Việc thực hiện tự chủ tài chính tại các đơn vị sự nghiệp công lập nhìn chung còn chậm, mức độ tự chủ chưa cao; nguồn thu sự nghiệp còn thấp, chủ yếu vẫn là NSNN cấp phát; chưa có bước chuyển biến đột phá... Hầu hết các lĩnh vực dịch vụ sự nghiệp công chưa tính đủ chi phí vào giá, dẫn đến khó khăn cho các đơn vị sự nghiệp công lập khi thực hiện cơ chế tự chủ tài chính. Các định mức kinh tế kỹ thuật còn thiếu, khó khăn trong việc xác định đơn giá đặt hàng, đấu thầu, cũng như triển khai trong quản lý. Phương thức đấu thầu còn ít được áp dụng và chưa thực sự phát huy hiệu quả; việc giao nhiệm vụ, đặt hàng được thực hiện theo đơn giá dự toán, không sát thực tế, có trường hợp dẫn đến thất thoát, lãng phí.

HÌNH 3: CƠ CẤU LẠI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC, QUẢN LÝ NỢ CÔNG



Nguồn: Chính phủ, TTXVN



Thứ tư, quá trình cổ phần hóa các DNNN còn chậm, do có nhiều vướng mắc về tài chính, đất đai, lao động trong giai đoạn trước cổ phần hóa. Tỷ lệ vốn nhà nước trong phương án cổ phần hóa DNNN còn cao, dẫn đến giảm sức hút đối với các nhà đầu tư mua cổ phần, ảnh hưởng đến thành công của việc cổ phần hóa.

Một số khuyến nghị chính sách tài chính nhằm thúc đẩy cơ cấu lại nền kinh tế

Để khắc phục những tồn tại, hạn chế trên, thời gian tới cần tập trung triển khai các nội dung sau:

Thứ nhất, tiếp tục hoàn thiện thể chế trong lĩnh vực tài chính đảm bảo tính đồng bộ, công khai, minh bạch, ổn định và phù hợp với yêu cầu thực tiễn đặt ra trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và các cam kết quốc tế. Chú trọng hoàn thiện hệ thống pháp luật tài chính đối với DN, tập trung tháo gỡ các rào cản, vướng mắc về chính sách thuế, hải quan, chế độ kế toán, kiểm toán, thủ tục hành chính trong lĩnh vực tài chính. Thực hiện chính sách tài khóa chặt chẽ, chủ động, tăng cường hiệu quả phối hợp giữa chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ, đảm bảo duy trì, củng cố và ổn định kinh tế vĩ mô; thúc đẩy và tăng cường tính minh bạch của các thông tin tài chính ngân sách.

Thứ hai, đổi mới chính sách động viên theo hướng hoàn thiện chính sách thu, mở rộng cơ sở thu, nhất là với tài sản, đất đai, đồng thời tăng cường quản lý thu NSNN. Đa dạng hóa các kênh huy động vốn cho đầu tư phát triển kinh tế - xã hội thông qua việc thúc đẩy sự phát triển của thị trường vốn, đa dạng hóa các định chế tài chính...

Thứ ba, tăng cường hiệu quả phân bổ, quản lý, sử dụng nguồn lực tài chính công từ trung ương đến địa phương gắn với quá trình tái cơ cấu kinh tế.

Thứ tư, đẩy mạnh quá trình đổi mới cơ chế tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công. Trong đó, chuyển mạnh cơ chế cấp phát theo dự toán sang cơ chế thanh toán theo đặt hàng, giao nhiệm vụ gắn với số lượng, chất lượng sản phẩm dịch vụ, giá cung cấp dịch vụ; giảm dần phương thức giao

nhiệm vụ; giao tự chủ tài chính cho đơn vị sự nghiệp công lập; tăng số lượng đơn vị bảo đảm chi thường xuyên, chi đầu tư và tự bảo đảm chi thường xuyên.

Thứ năm, tiếp tục thực hiện cổ phần hóa, thoái vốn Nhà nước, hoàn thiện chiến lược cơ cấu lại DNNN, đổi mới mô hình quản trị công ty và nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN gắn việc cổ phần hóa với niêm yết trên thị trường chứng khoán... nhằm thúc đẩy thị trường chứng khoán phát triển tạo kênh huy động vốn cho nền kinh tế.

Thứ sáu, hoàn thiện các chính sách khuyến khích, động viên các DN thuộc khu vực kinh tế tư nhân, đặc biệt là các DN nhỏ và vừa, DN siêu nhỏ, hộ kinh doanh cá thể, DN khởi nghiệp đổi mới sáng tạo; thúc đẩy hình thành DN tư nhân quy mô vừa và lớn.

Thứ bảy, tiếp tục cải cách đồng bộ hệ thống tài chính từ thủ tục hành chính đến thể chế chính sách hướng đến tạo môi trường kinh doanh minh bạch, ổn định, đảm bảo sự phát triển bền vững của các thành phần kinh tế. 

Tài liệu tham khảo:

1. Thủ tướng Chính phủ (2012), Quyết định số 450/QĐ-TTg về việc phê duyệt Chiến lược tài chính đến năm 2020;
2. Các báo cáo hội nghị ngành Tài chính hàng năm giai đoạn 2011-2018;
3. Bộ Tài chính (2012), Chiến lược Tài chính đến năm 2020, NXB Tài chính, 2012;
4. Nguyễn Viết Lợi (2016), Chiến lược tài chính Việt Nam đến năm 2020: Đánh giá thực hiện chiến lược giai đoạn 2011-2015 và giải pháp cho 5 năm tiếp theo, Đề tài cấp Bộ, Bộ Tài chính;
5. Nguyễn Viết Lợi (2019), Quan điểm, mục tiêu tài chính phục vụ Chiến lược và tầm nhìn phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam 2021-2030, Diễn đàn Tài chính Việt Nam 2019;
6. Tài chính Việt Nam (2018), Dịch chuyển bao trùm - Phát triển bền vững, NXB Tài chính.

Thông tin tác giả:

TS. Nguyễn Viết Lợi

Viện trưởng Viện Chiến lược và Chính sách tài chính

Email: nguyenvietloi@mof.gov.vn



**Tiền thuế là của dân,
do dân đóng góp
để phục vụ lợi ích của nhân dân**