

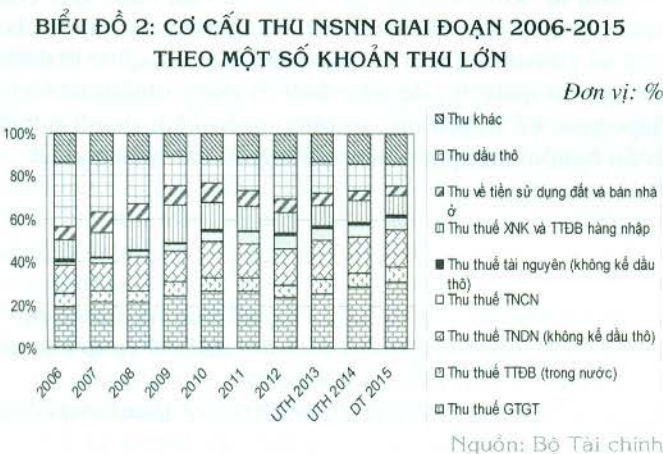
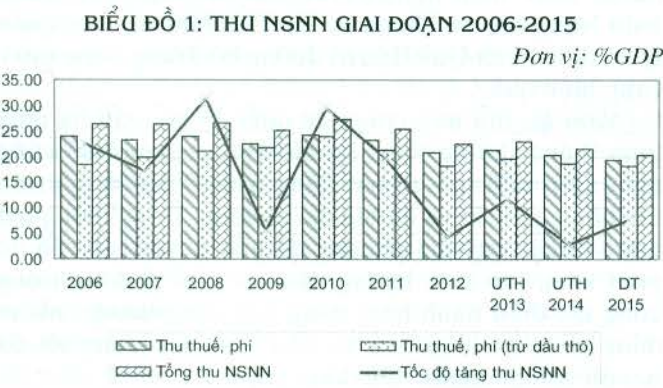
Bàn về tính bền vững ngân sách nhà nước của Việt Nam

ĐOÀN THANH HÀ*

Tính bền vững ngân sách nhà nước (NSNN) luôn gắn chặt với sự đảm bảo phát triển của nền kinh tế trong bối cảnh toàn cầu hóa, mở cửa hội nhập ngày càng sâu rộng. Tuy nhiên, tính bền vững NSNN như thế nào là một vấn đề cấp thiết cần giải quyết cả trong ngắn hạn và dài hạn khi quá trình này có thể gây ra những hệ quả tiêu cực cho nền kinh tế quốc gia. Bài viết phân tích tính bền vững NSNN của Việt Nam trong thời gian qua và đưa ra một số giải pháp nâng cao tính bền vững của NSNN của Việt Nam trong thời gian tiếp theo.

NHỮNG KẾT QUẢ ĐẠT ĐƯỢC TRONG GIAI ĐOẠN 2006-2015

Giai đoạn 2006-2015, cùng với sự tăng về quy mô, thì cơ cấu thu NSNN cũng có sự chuyển biến theo hướng đảm bảo bền vững hơn với tăng tỷ trọng các khoản thu từ sản xuất, kinh doanh và tiêu dùng, như: thuế giá trị gia tăng (GTGT), thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN), thuế thu nhập cá nhân (TNCN) (Biểu đồ 1). Tuy tốc



độ tăng thu giai đoạn 2011-2015 từ các khoản thuế trên thấp hơn so với giai đoạn 2006-2010 do chính sách giãn, giảm, gia hạn thuế, mở rộng cơ sở thuế, điều chỉnh thuế suất khuyến khích sản xuất, nhưng tốc độ tăng thu của các khoản thu này vẫn cao hơn so với tốc độ thu NSNN nói chung. Cụ thể, tốc độ tăng thu bình quân giai đoạn 2011-2015 của thuế TNDN (không kể dầu thô) là 9,9%, thuế TNCN là 15,4% và thuế GTGT là 13,3% cao hơn mức tăng 9,4% của thu NSNN.

Đồng thời, sự phụ thuộc của thu NSNN vào các khoản thu “không thường xuyên”, như: thu từ giao quyền sử dụng đất, từ bán nhà thuộc sở hữu nhà nước trong tổng thu NSNN có xu hướng giảm dần (Biểu đồ 2). Tỷ trọng thu dầu thô trong cơ cấu thu NSNN cũng giảm từ 28,8% giai đoạn 2006-2010 xuống 20,9% giai đoạn 2011-2015; so sánh với GDP, mức độ động viên NSNN từ khai thác dầu thô cũng giảm từ 5,3% xuống 3,3%. Xét cơ cấu thu theo lĩnh vực, ngành có thể thấy, thu NSNN đã có chuyển biến theo chiều hướng tích cực với xu hướng tăng tỷ trọng thu nội địa (phản ánh mức động viên từ nội bộ nền kinh tế) từ 58% giai đoạn 2006-2010 lên 67% giai đoạn 2011-2015, riêng năm 2015 chiếm 70% tổng thu NSNN.

Đối với chi NSNN, đã đảm bảo bố trí nguồn lực cho việc thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội quan trọng của đất nước, tăng chi cho công tác đảm bảo an sinh xã hội và xóa đói, giảm nghèo. Quy mô chi NSNN bình quân giai

* PGS, TS., Trường Đại học Ngân hàng TP. Hồ Chí Minh | Email: hadt@buh.edu.vn

đoạn 2011-2015 ước đạt 28,0%GDP, tốc độ tăng chi bình quân đạt 16,1%.

NSNN cũng đã được cơ cấu lại để tăng chi cho giáo dục - đào tạo, khoa học - công nghệ, y tế, văn hóa thông tin, bảo vệ môi trường, đáp ứng được các mục tiêu đề ra theo các chủ trương, nghị quyết của Đảng và Quốc hội. Nguồn vốn NSNN đã được tập trung ưu tiên cho các dự án kết cấu hạ tầng, giao thông, thủy lợi, các chương trình mục tiêu quốc gia quan trọng (Bảng). Chi thường xuyên giai đoạn 2011-2015 ở mức bình quân 65,7% tổng chi NSNN, tăng 10% so với giai đoạn 2006-2010 (bình quân 55%).

Chi đầu tư phát triển kết hợp với tái cơ cấu đầu tư công làm giảm bớt áp lực vốn đầu tư đối với NSNN, nợ công và về dài hạn góp phần tạo ra cơ cấu đầu tư toàn xã hội hợp lý nâng cao hiệu quả đầu tư xã hội trên cơ sở từng bước tối ưu hóa tiềm năng và tốc độ tăng trưởng.

Tốc độ tăng chi đầu tư phát triển có xu hướng giảm trong những năm gần đây do điều chỉnh chính sách tài khóa. Tuy nhiên, chủ đầu tư phát triển vẫn chiếm khoảng 19,4% tổng vốn đầu tư toàn xã hội giai đoạn 2011-2015, đảm bảo thực hiện hiệu quả các ưu tiên đầu tư của Nhà nước, tập trung vào các hệ thống giao thông, thủy lợi quan trọng; đầu tư thực hiện chuyển dịch cơ cấu kinh tế, phát triển kết cấu hạ tầng khu vực miền núi, Tây Nguyên, vùng khó khăn...

Ngoài ra, hệ thống pháp luật phân bổ, quản lý và sử dụng nguồn lực tài chính được bổ sung và hoàn thiện, tăng cường kiểm soát việc lập, thẩm định, phê duyệt dự án đầu tư theo kế hoạch đầu tư trung hạn và hàng năm, tránh đầu tư dàn trải; thực hiện rà soát, điều chuyển vốn đầu tư từ NSNN, trái phiếu chính phủ nhằm tập trung vốn để đẩy nhanh tiến độ các dự án, công trình cấp thiết, có hiệu quả cũng như các công trình dự án, trọng điểm ưu tiên đầu tư tạo động lực phát triển kinh tế; giảm nợ đọng xây dựng cơ bản, tăng tính khả thi cho các dự án, khắc phục tình trạng công trình xây dựng dở dang do thiếu vốn. Mức vốn bình quân một dự án đã tăng từ 9,54 tỷ đồng năm 2012 lên 10,68 tỷ đồng năm 2013 và 11,04 tỷ đồng năm 2014.

Cân đối NSNN được duy trì theo các mục tiêu đề ra, dư nợ công, dư nợ chính phủ và dư nợ nước ngoài của quốc gia được đảm bảo trong phạm vi an toàn cho phép. Trong bối cảnh kinh tế phát

BẢNG: TỐC ĐỘ TĂNG CHI NSNN GIAI ĐOẠN 2006-2015

Đơn vị: %

Năm	Tốc độ tăng chi NSNN	Tốc độ tăng chi đầu tư phát triển	Tốc độ tăng chi thường xuyên
2006	17,27	11,54	22,31
2007	23,61	18,07	26,34
2008	18,90	14,53	23,43
2009	23,97	51,82	20,21
2010	15,60	0,99	24,15
2011	21,38	13,73	24,00
2012	24,24	29,05	29,20
2013	3,99	-18,87	15,07
2014	5,20	-22,47	3,34
2015	6,23	15,32	6,90

Nguồn: Bộ Tài chính

triển không thuận lợi, tăng trưởng không ổn định, ảnh hưởng đến thu NSNN, cũng như áp lực tăng chi NSNN để phục hồi và ổn định kinh tế vĩ mô và tăng khả năng huy động nguồn lực cho đầu tư phát triển, nên những năm qua, Việt Nam đã chủ động điều hành bội chi NSNN theo hướng linh hoạt, chấp nhận bội chi cao ở một số thời điểm để có thêm nguồn lực cho đầu tư phát triển và hỗ trợ tổng cầu. Đồng thời, Việt Nam đã chủ động thực hiện một số biện pháp để giảm mức bội chi tăng cao, trong đó đã phải ưu tiên sử dụng một số khoản tăng thu để giảm bội chi NSNN... Theo đó, mức bội chi thực tế thực hiện được giữ ở mức Quốc hội cho phép, bình quân bội chi NSNN giai đoạn 2011-2015 đạt 5,1% GDP.

Các chỉ số liên quan đến nợ công, nợ nước ngoài quốc gia vẫn được duy trì trong mức giới hạn an toàn. Cuối năm 2014, dư nợ công ước tính bằng 59,3% GDP, trong đó dư nợ chính phủ ở mức 47,1% GDP, nợ được Chính phủ bảo lãnh ở mức 11,3% GDP, nợ chính quyền địa phương ở mức 0,9%GDP. Dự kiến năm 2015, nợ công ở mức 62,3%GDP.

VẪN CÒN NHIỀU YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG TIÊU CỰC ĐẾN TÍNH BỀN VỮNG CỦA NSNN

Một là, nguồn huy động cho NSNN quá cao so với GDP và không bền vững.

Thể hiện qua những điểm sau:

- *Quy mô ngân sách cao, tốc độ tăng thu nhanh:* Là một nước nghèo mới vượt qua ngưỡng nước có thu nhập thấp, nhưng từ lâu Việt Nam có tỷ lệ huy động ngân sách trên GDP cao nhất trong các nước khu vực. Tỷ lệ động viên ngân sách của Việt Nam giai đoạn 2006-2013 xoay quanh mức 26%-28% trong GDP, với tỷ lệ này Việt Nam đã trở thành nước có tỷ lệ động viên cao nhất so với các quốc gia trong khu vực và các quốc gia có thu nhập trung bình. So với các quốc gia có cùng điều kiện và cùng mức phát triển, thì tỷ lệ thu ngân sách của Việt Nam cao hơn khoảng 8%-

10%. Cùng với quy mô thu ngân sách cao, tốc độ tăng thu ngân sách nhanh trung bình vào khoảng 15%-17%/năm giai đoạn 2006-2013.

- *Cơ cấu thu ngân sách thiếu bền vững*: Trên cơ sở báo cáo của Bộ Tài chính, có thể thấy, tỷ lệ thu từ các nguồn tài nguyên không thể tái tạo, như: đất đai và dầu thô bình quân giai đoạn 2006-2013 vẫn chiếm khoảng 20% tổng thu cân đối ngân sách. Tỷ lệ này có xu hướng giảm trong thời gian gần đây, nhưng vẫn ở mức cao chiếm khoảng 15% so với tổng thu ngân sách. Do đó, khiến nguồn thu cân đối ngân sách dựa vào nguồn thu khó có khả năng tái tạo trong tương lai, tạo ra tính kém bền vững đối với các khoản thu NSNN.

Bên cạnh đó, cấu trúc thu chưa phù hợp, đối với thu nội địa dựa chủ yếu trên thuế TNDN, nhưng trong bối cảnh kinh tế suy giảm tăng trưởng, nhiều doanh nghiệp giải thể, phá sản khiến cho nguồn thu từ thuế TNDN giảm nhanh chóng. Trong khi đó, thuế gián thu (thuế GTGT và thuế tiêu thụ đặc biệt) chiếm tỷ lệ nhỏ. Kết quả dẫn tới nguồn thu nội địa giảm mạnh, không đạt được dự toán đặt ra.

Đã vậy, xét cơ cấu thu ngân sách theo sắc thuế, phí và lệ phí, thì nguồn thu từ thuế chiếm tỷ trọng chủ yếu chiếm đến 95%-97%. Thu từ thuế TNDN chiếm trung bình từ 30%-35% tổng thu ngân sách, còn thu từ thuế xuất - nhập khẩu (bao gồm cả thuế GTGT và thuế tiêu thụ đặc biệt đối với hàng nhập khẩu) khoảng từ 15%-20% tổng thu ngân sách giai đoạn 2006-2013. Thuế này cũng sẽ giảm trong tương lai khi Việt Nam phải tuân thủ lộ trình cắt giảm thuế theo cam kết WTO và các hiệp định thương mại tự do mà Việt Nam đã ký kết.

“ Theo kết quả khảo sát “mức độ công khai ngân sách” đưa ra cho kỳ ngân sách năm 2015 được Tổ chức Hợp tác Ngân sách Quốc tế (IBP) thực hiện trong 18 tháng (tháng 03/2014 đến tháng 09/2015) tại 102 quốc gia, thì Việt Nam chỉ đạt 18 trên thang điểm 100 về mức độ minh bạch ngân sách, thấp hơn khá nhiều so với mức trung bình khoảng 45 điểm ở hơn 100 quốc gia khác. ”

Hai là, chi thường xuyên, đầu tư phát triển và “bất thường xuyên”

Trong quy mô chi tiêu ngân sách gồm chi đầu tư và chi thường xuyên. Quy mô chi tiêu chính phủ lại tăng mạnh từ năm 1990 là 22% lên tới 30% GDP năm 2010 trong khi đó quy mô chi tiêu công tối ưu đối với nền kinh tế đang phát triển nằm trong khoảng từ 15%-20% GDP. Quy mô chi tiêu công của Việt Nam đang vượt xa ngưỡng tối ưu này, chiếm đến hơn 30% trong những năm gần đây. Đáng chú ý là trong tổng chi tiêu ngân sách, thì chi thường xuyên lại chiếm tỷ trọng rất lớn, còn chi đầu tư phát triển lại chiếm tỷ trọng nhỏ hơn rất nhiều.

Tỷ trọng chi thường xuyên có xu hướng tăng nhanh, từ mức 51,9% năm 2003 lên 64,9% trong năm 2010

và 67,2% năm 2011. Điều này cho thấy, sự công kênh và chi tiêu tốn kém của bộ máy công quyền.

Bên cạnh đó, 2/3 số tỉnh, thành (42 tỉnh, thành) thu không đủ bù chi, phải phụ thuộc vào nguồn trợ cấp của ngân sách trung ương (NSTW). Khoản chi phân bổ cho ngân sách địa phương (NSDP) được xây dựng trong dự toán ngân sách, NSTW vẫn phải chi thêm bổ sung NSDP hàng năm cho cân đối và bổ sung các chương trình mục tiêu. Khoản chi này không được xem là chi thường xuyên, nhưng với tính chất thực tế ngân sách hàng năm, vẫn có thể xem chi thường xuyên của NSTW và xếp vào nhóm chi “bất thường xuyên”.

Riêng giai đoạn 2003-2010, quyết toán chi bổ sung NSDP chiếm tỷ trọng 25%-33% tổng chi trong và ngoài NSTW, tương đương khoảng 5,44%-8,09% GDP; trong khi đó, NSDP hàng năm luôn kết dư ở mức 1,32%-2,27% GDP. Bên cạnh đó, địa phương sử dụng ngân sách chi thường xuyên để cho vay, sử dụng nguồn cải cách tiền lương còn dư để bổ sung chi đầu tư, chi không đúng chế độ. Phải chăng Trung ương đã chi quá mức cho địa phương hay vấn đề ở chiến lược quản lý chi tiêu và dự toán phân bổ ngân sách.

Ba là, nợ công tăng cao đặt ra vấn đề về an toàn nợ công. Nguồn thu giảm, nhưng nhu cầu chi không ngừng tăng lên khiến căng thẳng thâm hụt ngân sách vẫn tiếp diễn trong thời gian qua. Bên cạnh đó, ngoài mục đích bù đắp bội chi, phát hành trái phiếu chính phủ còn để đầu tư các công trình giao thông, thủy lợi, y tế, giáo dục..., nhưng không đưa vào cân đối ngân sách. Tuy nhiên, các khoản nợ từ phát hành trái phiếu chính phủ cho các khoản đầu tư này vẫn được tính vào mức dư nợ chính phủ. Vì thế, việc phát hành trái phiếu chính phủ tăng nhanh trong giai đoạn 2011-2014 đã tác động đến mức dư nợ chính phủ và đặt ra nguy cơ mất an toàn nợ công.

Trong cơ cấu nợ công, nợ chính phủ đang chiếm tỷ trọng lớn nhất và có tỷ lệ tương đối cao so với một số nước trong khu vực với tỷ trọng dư nợ chính phủ trong tổng nợ công giai đoạn 2011-2015 khoảng 78%. Những năm gần đây, tỷ lệ nợ công so GDP tăng nhanh, từ 51,7% GDP năm 2010 lên 59,3% GDP năm 2014 và năm 2015 dự kiến là 61,3%. Tốc độ tăng nợ công trung bình giai đoạn 2011-2015 là 20%/năm, trong khi tốc

độ tăng thu NSNN trung bình cùng kỳ là 9,7%/năm. Với các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô và dự toán NSNN năm 2015 đã được Quốc hội thông qua, thì dự kiến nợ công đến cuối năm 2015 khoảng 2.869 nghìn tỷ đồng, bằng 64% GDP; dư nợ chính phủ khoảng 48,9% GDP và dư nợ nước ngoài của quốc gia khoảng 42,6% GDP. Bên cạnh đó, nghĩa vụ trả nợ chính phủ hàng năm đang tăng mạnh, trong khi việc sử dụng nguồn vốn vay kém hiệu quả đã và đang đặt ra vấn đề về cân đối nguồn để trả nợ, từ đó ảnh hưởng đến an toàn nợ công và an ninh tài chính quốc gia.

Bốn là, khi số tỉnh, thành có nguồn thu NSNN tăng lên, vượt chi, thì vấn đề kiểm soát của NSTW giảm rất mạnh do cơ chế phân cấp hiện nay. Như vậy, nguy cơ làm cho đầu tư bị phân tán, thiếu tính kết nối, thống nhất trong một quy hoạch phát triển chung của toàn bộ nền kinh tế bị xem nhẹ, ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả đầu tư công.

ĐỀ NÂNG CAO TÍNH BỀN VỮNG NSNN

Thứ nhất, xây dựng kỷ luật tài khóa tổng thể (kỷ luật tài khóa/kỷ luật tài chính quốc gia)

Trước hết, yêu cầu giới hạn tổng chi tiêu phải được thiết lập dựa vào các chỉ tiêu tổng thể vĩ mô, như: tỷ suất thu/GDP, sự gia tăng chi hàng năm trong tổng GDP, tỷ lệ nợ/GDP, tỷ lệ tiết đầu tư/GDP, mức độ thâm hụt cán cân thanh toán... Yêu cầu chi ngân sách phải được thiết lập một cách độc lập và trước khi ra quyết định chi tiêu từng phần.

Cần ghi nhận đầy đủ các khoản chi tiêu công vào ngân sách, có giới hạn trần chi tiêu và tuân thủ nghiêm ngặt các kỷ luật tài chính từ Trung ương đến địa phương; đồng thời, cần thiết phải xây dựng, tuân thủ kế hoạch ngân sách trung hạn thực tế và bền vững. Bên cạnh đó, cần bổ sung các định nghĩa về bội chi

NSNN theo những khuyến nghị của các chuyên gia WB và IMF sao cho phù hợp với điều kiện của nền kinh tế Việt Nam hiện nay.

Về phía địa phương, nên tăng kỷ luật tài khóa đối với NSDP qua việc tăng trách nhiệm giải trình, minh bạch tài chính, loại bỏ cơ chế “xin - cho”, giới hạn trần bổ sung ngân sách; cải thiện nguồn thu từ thuế nhà và đất.

Thứ hai, tăng cường công tác giám sát và quản lý rủi ro về nợ công

Theo đó, cần nghiên cứu, xây dựng và triển khai phương án xử lý rủi ro. Nếu như trước đây, nợ công huy động nhiều, thì giờ đây cách tiếp cận đã chuyển hướng sang việc, thay vì chỉ huy động nhiều, mà mục tiêu là chúng ta phải giám sát và quản lý rủi ro. Bài học từ nợ xấu cho thấy, phải xây dựng những phương án, khuôn khổ, thể chế để chuyển đổi nợ thành viện trợ/đầu tư, mua bán nợ, hoán đổi nợ, phải chủ động trích lập, bố trí nguồn dự phòng vì rủi ro rất lớn.

Thứ ba, cần xây dựng, hoàn thiện mô hình cơ quan quản lý thu - chi NSNN theo hướng hiện đại hóa và từng bước phù hợp với thông lệ quốc tế; tăng cường công tác kiểm toán nội bộ, giám sát rủi ro hoạt động, tự đánh giá công tác quản lý đối chiếu với các tiêu chuẩn quốc tế; đào tạo và nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ quản lý và xây dựng, dự toán thu - chi NSNN.

Tiếp tục từng bước tăng cường cập nhật và công khai minh bạch hệ thống thông tin về nợ công, thu - chi NSNN của Chính phủ; xây dựng hệ thống thông tin theo dõi, giám sát và đánh giá bền vững NSNN và nợ công.

Ngoài ra, cần chống thất thu thuế; cơ cấu lại khung thu nhập chịu thuế và thuế suất thuế thu nhập cá nhân; trường hợp miễn, giảm, giãn thuế nhằm mục đích kích thích nền kinh tế nên xem xét phối hợp cho cả loại thuế trực tiếp và gián tiếp là những gợi ý chính sách quan trọng trong tăng thu ngân sách.

Thứ tư, tái cấu trúc lại nền kinh tế phù hợp với tình hình thực tế, phù hợp với hội nhập kinh tế quốc tế, đặc biệt trước mắt cần tái cấu trúc lại hệ thống tài chính, ngân hàng, các doanh nghiệp nhà nước và các tập đoàn kinh tế nhà nước nhằm đảm bảo nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của chúng.

Nâng cao tính hiệu lực, hiệu quả của vai trò quản lý nhà nước và tăng cường công tác phòng chống tham nhũng, lãng phí, sử dụng tài sản công không mục đích. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Tài chính (2011-2015). *Dự toán và quyết toán ngân sách các năm 2011-2015*
2. Đỗ Thị Ngọc Lan, Đỗ Đức Kiên, Trần Thị Lan Anh (2015). Tính bền vững tài khóa của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay, *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, số 5 tháng 03/2015
3. Lê Hải Mơ (2015). Tái cấu trúc quy mô, cơ cấu chi NSNN Việt Nam trong giai đoạn hiện nay, *Tạp chí Tài chính*, số 4, kỳ 2 năm 2015
4. Vũ Nhữ Thăng (2015). Chính sách tài khóa 2011-2015: Điều chỉnh đòn bẩy tài chính, *Tạp chí Ngân hàng*, số 3/2015