



CẢI CÁCH TÀI CHÍNH CÔNG Ở VIỆT NAM: THỰC TRẠNG VÀ VẤN ĐỀ ĐẶT RA TRONG BỐI CẢNH MỚI

HÀ THỊ PHƯƠNG THẢO

Cải cách tài chính công là nhiệm vụ quan trọng của đất nước có liên quan mật thiết với yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế. Bài viết đánh giá thực trạng cải cách tài chính công ở Việt Nam hiện nay và xác định những vấn đề có tính nguyên tắc đối với việc xây dựng phương hướng, chính sách trong thời gian tới.

Từ khóa: Cải cách tài chính công, kinh tế vĩ mô, ngân sách nhà nước

PUBLIC FINANCE REFORM IN VIETNAM: SITUATION AND ISSUES FOR THE NEW CONTEXT

Ha Thi Phuong Thao

Public finance reform is an important task of the State that is closely related to the requirements of international economic integration. The article assesses the current situation of public finance reform in Vietnam and identifies principle problems in developing guidelines, policies in the coming time.

Keywords: Public finance reform, macroeconomics, state budget

Ngày nhận bài: 25/4/2022

Ngày hoàn thiện biên tập: 9/5/2022

Ngày duyệt đăng: 13/5/2022

Thực trạng cải cách tài chính công ở Việt Nam

Những kết quả đạt được

Thời gian qua, thể chế tài chính – ngân sách nhà nước (NSNN) tiếp tục được hoàn thiện, góp phần hỗ trợ quá trình tái cơ cấu nền kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng kinh tế đất nước. Quá trình cải cách thể chế trong lĩnh vực tài chính công đã cơ bản 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 phát triển, bảo đảm quyền tự do kinh doanh và bình đẳng giữa các thành phần kinh tế; động viên hợp lý, phân phối và

sử dụng tiết kiệm, chặt chẽ, hiệu quả hơn các nguồn lực cho phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH); đơn giản hóa thủ tục hành chính; nâng cao kỷ luật, kỷ cương tài chính - ngân sách; tiếp cận thông lệ quốc tế. Cụ thể về các lĩnh vực sau:

Huy động nguồn lực tài chính công

Các chính sách động viên NSNN tiếp tục được hoàn thiện, bổ sung, bám sát các mục tiêu, định hướng đề ra. Nhờ đó, đã động viên hợp lý, kịp thời các nguồn lực từ sản xuất và các nguồn lực từ tài nguyên, đất đai. Các chính sách thuế, phí, lệ phí được ban hành về cơ bản đã đảm bảo minh bạch, đơn giản, phù hợp với các cam kết về hội nhập quốc tế, góp phần tạo môi trường đầu tư ổn định, hấp dẫn, bình đẳng giữa các thành phần kinh tế.

Phân bổ, sử dụng nguồn lực công

Chính sách phân bổ và sử dụng các nguồn lực tài chính 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...

Cơ cấu lại nợ công, đảm bảo an ninh, an toàn nền tài chính công

Trong thời gian qua, các thể chế, chính sách pháp luật trong lĩnh vực quản lý nợ công đã được hoàn thiện và đổi mới, từng bước tiếp cận các thông lệ quốc tế. Công tác quản lý và giám sát nợ công đảm bảo theo nguyên tắc thị trường, thống nhất kiểm soát các khoản vay về cho vay lại, cấp và quản lý bảo lãnh chính phủ; tăng cường công khai, minh bạch trong quản lý nợ công. Công tác trả nợ được thực hiện đầy đủ,

đúng hạn theo cam kết. Đồng thời, sử dụng hiệu quả các giải pháp quản lý nợ bền vững, Chương trình quản lý nợ trung hạn, kế hoạch vay, trả nợ hằng năm, quản lý chặt chẽ bảo lãnh Chính phủ và vay về cho vay lại; tăng cường giám sát, kiểm soát bội chi và vay nợ của ngân sách địa phương, qua đó, góp phần giảm nợ công. Đến cuối năm 2021, dư nợ công chiếm khoảng 43,1% GDP, nợ Chính phủ khoảng 39,1% GDP, dư nợ vay nước ngoài quốc gia khoảng 38,4% GDP, nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của chính phủ khoảng 21,5% tổng thu NSNN, trong phạm vi giới hạn an toàn cho phép.

Đổi mới cơ chế, chính sách tài chính đối với doanh nghiệp nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập

Đối với doanh nghiệp nhà nước (DNNN): Cơ chế, chính sách về quản lý tài chính doanh nghiệp và sắp xếp, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại DNNN đã được ban hành tương đối đầy đủ, đồng bộ và được điều chỉnh, bổ sung để phù hợp với thực tiễn hoạt động của doanh nghiệp và tình hình thị trường, thúc đẩy tái cơ cấu DNNN, bảo đảm ngăn chặn thất thoát vốn, tài sản nhà nước, góp phần minh bạch trong công tác quản lý tài chính DNNN. Tiêu chí phân loại DNNN, doanh nghiệp có vốn nhà nước thực hiện chuyển đổi sở hữu, sắp xếp lại, thoái vốn và danh mục ngành, lĩnh vực thực hiện chuyển đơn vị sự nghiệp công lập thành công ty cổ phần, làm cơ sở để thực hiện công tác thoái vốn, cổ phần hóa trong giai đoạn 2021-2025 cũng đã được ban hành. Các DNNN tiếp tục được đổi mới, sắp xếp, cơ cấu lại, tinh giản về số lượng đã 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, đã thu hẹp những lĩnh vực độc quyền nhà nước.

Đối với đơn vị sự nghiệp công lập (ĐVSNCL): Cơ chế quản lý tài chính đối với ĐVSNCL được đổi mới, giúp cho đông đảo người dân được tiếp cận và hưởng thụ các dịch vụ công cơ bản, thiết yếu với chất lượng cao hơn; tăng tính tự chủ cho các đơn vị, giảm áp lực đối với cân đối NSNN.

Công tác quản lý giá

Trước diễn biến phức tạp, nghiêm trọng của dịch COVID-19, tác động đến giá cả và tâm lý tiêu dùng của người dân, Bộ Tài chính đã chủ động theo dõi giá cả, thị trường; phân tích, đánh giá, thường xuyên cập nhật kịch bản điều hành giá để tham mưu đưa ra các biện pháp điều hành phù hợp với tình hình thực tế, nhằm mục đích ổn định kinh tế vĩ mô,

đảm bảo đời sống người dân và hoạt động sản xuất - kinh doanh cho doanh nghiệp. Đồng thời, phối hợp chặt chẽ với các bộ, ngành và địa phương tăng cường công tác quản lý, điều hành giá gắn với yêu cầu đặt ra trong phòng, chống dịch COVID-19; đẩy mạnh kiểm tra chấp hành pháp luật về giá trong các hoạt động kê khai, tham vấn giá, xử lý các sai phạm trong quản lý, điều hành giá. Bên cạnh đó, khuôn khổ pháp lý quản lý giá tiếp tục được hoàn thiện. Với các giải pháp đã thực hiện, giá cả thị trường được giữ ổn định, nguồn cung hàng được đảm bảo, kể cả trong những khu vực cách ly do dịch COVID-19, chỉ số giá bình quân (CPI) năm 2021 chỉ tăng 1,84% so với cùng kỳ năm trước, là mức tăng thấp nhất kể từ năm 2016; góp phần kiểm soát lạm phát theo mục tiêu đề ra.

Phát triển thị trường tài chính

Đối với thị trường chứng khoán (TTCK): Khung pháp lý và chính sách phát triển thị trường ngày càng được hoàn thiện. Bên cạnh đó, Đề án Chiến lược phát triển TTCK Việt Nam giai đoạn 2021- 2030 đã được xây dựng; sàn giao dịch vốn cho doanh nghiệp khởi nghiệp sáng tạo đã được thành lập. Đồng thời, nhằm đảm bảo sự phát triển lành mạnh của thị trường, công tác quản lý nhà nước đối với các tổ chức kinh doanh chứng khoán, hoạt động phát hành chứng khoán và công ty đại chúng tiếp tục được đẩy mạnh; công tác kiểm tra, giám sát, thanh tra và xử lý vi phạm tiếp tục được tăng cường.

Đối với thị trường bảo hiểm: Các cơ chế, chính sách về bảo hiểm tiếp tục được hoàn thiện như: Luật Kinh doanh bảo hiểm (sửa đổi) đã trình Quốc hội cho ý kiến; các quy định về bảo hiểm cháy, nổ bắt buộc cũng như chính sách hỗ trợ bảo hiểm nông nghiệp đã được bổ sung, hoàn thiện; các quy định về bảo hiểm bắt buộc trách nhiệm dân sự của chủ xe cơ giới đã được ban hành; các quy định về bảo hiểm bắt buộc trong hoạt động đầu tư xây dựng và Đề án bảo hiểm tài sản công cũng đang được nghiên cứu xây dựng.

Một số tồn tại, hạn chế

Bên cạnh các kết quả đạt được, công tác cải cách tài chính công ở Việt Nam vẫn còn tồn tại một số hạn chế, yếu kém do cả nguyên nhân chủ quan và khách quan như sau:

Về huy động nguồn lực tài chính công: Tình trạng chuyển giá, trốn thuế vẫn còn tồn tại, gây thất thu cho NSNN, nhất là khu vực ngoài quốc doanh, khu vực FDI; hiệu quả quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp còn hạn chế; tình trạng thất thu

thuế trong các lĩnh vực thương mại điện tử vẫn còn lớn và chưa có giải pháp tối ưu để giải quyết thực trạng này. Trong năm 2021, thu NSNN tiếp tục bị ảnh hưởng bởi dịch COVID-19, nhất là thu NSNN từ các hộ kinh doanh cá thể, doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ.

Về phân bổ, sử dụng nguồn lực công: Nguồn lực NSNN dành cho đầu tư công hàng năm vẫn được đảm bảo nhưng giải ngân vốn đầu tư công đạt thấp so với kế hoạch được giao. Giải ngân vốn đầu tư công chậm một mặt là do công tác đền bù giải phóng mặt bằng, thủ tục hành chính và các vướng mắc về thủ tục giải ngân vốn đầu tư công; mặt khác do ảnh hưởng của dịch bệnh COVID-19 bùng phát, giá cả nguyên vật liệu tăng cao đột biến so với thời điểm đầu thầu, các khâu từ nhập máy móc, thiết bị cho đến tuyển chuyên gia, nhân công, nhà thầu nước ngoài, tư vấn giám sát, thống nhất với nhà tài trợ đối với từng hoạt động và kế hoạch của dự án đều chậm trễ so với điều kiện bình thường.

Về cân đối ngân sách và quản lý nợ công: Với việc Việt Nam đã trở thành nước có thu nhập trung bình, tỷ trọng các khoản vay ODA giảm dần, tiến tới chấm dứt, điều kiện huy động vốn vay nước ngoài của Chính phủ có xu hướng kém thuận lợi hơn so với trước đây. Việc phân bổ vốn ODA và vốn vay ưu đãi nước ngoài trong khuôn khổ kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm còn có những hạn chế, chưa sát thực tế, phải điều chỉnh nhiều lần là một trong những nguyên nhân khiến tốc độ giải ngân vốn vay còn chậm, giảm hiệu quả sử dụng vốn vay cho đầu tư phát triển của toàn xã hội cũng như đóng góp cho tăng trưởng kinh tế của đất nước.

Về đổi mới cơ chế, chính sách tài chính đối với DNNN, các ĐVSNCL: Quá trình cổ phần hóa các DNNN còn chậm. Tỷ lệ vốn nhà nước trong phương án cổ phần hóa các DNNN còn cao dẫn đến giảm sức hút đối với các nhà đầu tư mua cổ phần, ảnh hưởng đến tiến trình cổ phần hóa. Một số bộ, ngành, địa phương, tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước chưa thực sự nghiêm túc triển khai kế hoạch cổ phần hóa, thoái vốn, cơ cấu lại DNNN và chấp hành chế độ báo cáo. Nhiều doanh nghiệp chậm đăng ký giao dịch, niêm yết trên TTCK làm ảnh hưởng đến tính công khai, minh bạch của thị trường, chậm đổi mới công tác quản trị doanh nghiệp sau cổ phần theo thông lệ và chuẩn mực của các doanh nghiệp trên TTCK...

Đối với các ĐVSNCL, việc thực hiện tự chủ tài

chính nhìn chung còn chậm, mức độ tự chủ chưa cao, đặc biệt ở các địa phương; nguồn thu sự nghiệp còn thấp, chủ yếu vẫn từ nguồn NSNN cấp; chưa có bước chuyển biến mang tính đột phá; chưa thực sự đồng bộ về tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế với tự chủ về tài chính...

Về TTCK: Hoạt động của TTCK có thời điểm xảy ra tình trạng nghẽn lệnh tại Sở giao dịch chứng khoán TP. Hồ Chí Minh, việc phát hành trái phiếu doanh nghiệp không có tài sản đảm bảo vẫn tiếp tục diễn ra, cần sớm được khắc phục.

Định hướng và vấn đề đặt ra trong bối cảnh mới

Cải cách hoạt động tài chính công là xu hướng phổ biến của các quốc gia trên thế giới, có liên quan mật thiết với yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế và là yêu cầu bắt buộc đối với các nước khi tham gia các tổ chức kinh tế, tài chính quốc tế. Theo đó, định hướng cải cách tài chính công Việt Nam đặt ra trong thời gian tới như sau:

Một là, tiếp tục đổi mới chính sách động viên nguồn lực tài chính công theo hướng bền vững.

Tiếp tục hoàn thiện hệ thống chính sách thu đi đôi với cơ cấu lại thu NSNN, hướng đến xây dựng một hệ thống thuế đồng bộ, có cơ cấu bền vững, đảm bảo nhu cầu chi tiêu cần thiết, hợp lý của NSNN. Mở rộng cơ sở thuế, áp dụng mức thuế suất hợp lý, đảm bảo công bằng, bình đẳng về thuế giữa các đối tượng nộp thuế, đảm bảo phù hợp với các cam kết quốc tế, tạo môi trường sản xuất - kinh doanh thuận lợi và thúc đẩy đầu tư, đảm bảo lợi ích quốc gia về quyền thu thuế.

Thực hiện đơn giản hóa hệ thống chính sách ưu đãi thuế; Chính sách ưu đãi thuế cần được áp dụng ổn định trong trung và dài hạn, hạn chế thay đổi thường xuyên làm ảnh hưởng đến kế hoạch sản xuất - kinh doanh cũng như chiến lược đầu tư của doanh nghiệp. Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý thuế, chống thất thoát, gian lận thuế; tăng cường hiệu quả công tác chống chuyển giá.

Hai là, hoàn thiện thể chế về quản lý NSNN, tăng cường hiệu quả phân bổ, quản lý, sử dụng nguồn lực tài chính NSNN.

Đổi mới, xây dựng, hoàn thiện thể chế về quản lý NSNN nhằm tăng cường hiệu quả phân bổ, quản lý, sử dụng nguồn lực NSNN với quá trình tái cơ cấu kinh tế. Nâng cao vai trò định hướng của nguồn lực tài chính nhà nước trong phát triển KT-XH gắn với thúc đẩy kêu gọi hợp tác theo hình thức hợp tác công tư, thu hút sự tham gia đầu tư của khu vực tư nhân để tăng nguồn lực đầu tư toàn xã hội. Tạo cơ

chế tài chính để các địa phương thu hút các nguồn lực cho phát triển phù hợp với quy hoạch, tiềm lực và đặc điểm của từng địa phương.

Đổi mới phân cấp quản lý NSNN, nguồn thu, nhiệm vụ chi nhằm mục tiêu đảm bảo vai trò chủ đạo của NSTW; phương thức phân cấp nguồn thu giữa trung ương và địa phương đối với các sắc thuế chủ yếu, đảm bảo phù hợp với thông lệ quốc tế, điều kiện thực tế và yêu cầu phát triển của đất nước.

Ba là, tiếp tục cơ cấu lại nợ công, đảm bảo an ninh, an toàn tài chính công.

Tiếp tục thực hiện theo nguyên tắc vốn trong nước là quyết định, vốn nước ngoài là quan trọng. Tập trung huy động tối đa đối với nguồn vốn vay ODA còn lại, hợp lý đối với nguồn vay ưu đãi nước ngoài và thận trọng đối với các nguồn vay thương mại nước ngoài. Tăng cường khả năng chủ động tiếp cận, tham gia thị trường vốn quốc tế. Tiếp tục thực hiện việc cơ cấu lại nợ công theo hướng bền vững. Đẩy mạnh tái cơ cấu danh mục nợ Chính phủ, tăng cường quản trị rủi ro nợ công. Đảm bảo cân đối, bố trí đầy đủ nguồn để trả nợ đúng hạn, ưu tiên bố trí nguồn tăng thu, tiết kiệm chi để trả nợ nhằm giảm dư nợ Chính phủ, nợ công...

Bốn là, đẩy mạnh đổi mới quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp và đổi mới cơ chế tài chính đối với ĐVSNCL.

Đối với DNNN: Đổi mới công tác quản lý vốn nhà nước đầu tư tại DN. Tiếp tục đẩy mạnh tái cơ cấu DN, trọng tâm là DNNN. Tập trung nguồn lực đầu tư của Nhà nước vào các DNNN có vị trí quan trọng, gắn với đảm bảo an ninh, quốc phòng. Gắn trách nhiệm của các bộ, ngành, địa phương, tập đoàn, tổng công ty nhà nước, nhất là người đứng đầu để đẩy nhanh tiến độ tái cơ cấu, cổ phần hóa, thoái vốn đầu tư ngoài ngành. Nâng cao năng lực quản trị, hiệu quả sản xuất - kinh doanh của DNNN.

Đối với ĐVSNCL: Tổ chức thực hiện quyết liệt, đồng bộ các chính sách liên quan đến việc đổi mới cơ chế tài chính của các ĐVSNCL; hoàn thành việc giao quyền tự chủ toàn diện cho khu vực sự nghiệp công trên cơ sở thực hiện tính đúng, tính đủ giá dịch vụ công theo lộ trình, đảm bảo công khai, minh bạch; chuyển một số loại phí, lệ phí sang giá dịch vụ, đồng thời thực hiện chính sách NSNN hỗ trợ trực tiếp cho các đối tượng chính sách, người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số. Chuyển đổi mạnh cơ chế cấp kinh phí theo dự toán sang cơ chế đặt hàng, đấu thầu các dịch vụ sự nghiệp công nhằm tạo sự cạnh tranh bình

đẳng trong cung cấp dịch vụ sự nghiệp công, nâng cao chất lượng và đa dạng hóa dịch vụ sự nghiệp công...

Năm là, hoàn thiện cơ chế chính sách quản lý, điều hành giá.

Thực hiện cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước đối với các mặt hàng quan trọng, nhất là các mặt hàng nhà nước định giá, bình ổn giá. Tăng cường phối hợp, điều hành giá giữa các bộ, ngành, địa phương. Theo dõi sát diễn biến cung cầu, thị trường, giá cả; làm tốt công tác phân tích, dự báo, xây dựng các kịch bản điều hành giá phù hợp. Cân nhắc thời điểm, mức điều chỉnh đối với các mặt hàng nhà nước quản lý giá phù hợp, tránh gây tác động cộng hưởng, ảnh hưởng đến mục tiêu kiểm soát lạm phát.

Sáu là, đẩy mạnh phát triển bền vững, vận hành an toàn, thông suốt thị trường tài chính và dịch vụ tài chính.

Về TTCK: Đẩy mạnh phát triển các thị trường tài chính, chứng khoán ổn định, cấu trúc hoàn chỉnh, đồng bộ về các yếu tố cung - cầu; tiếp tục thực hiện mở cửa thị trường tài chính một cách hiệu quả, phù hợp với cam kết quốc tế; chủ động tham gia thị trường tài chính quốc tế. Đa dạng hóa và nâng cao chất lượng sản phẩm trên TTCK. Tăng cường kiểm tra, giám sát hoạt động huy động vốn và sử dụng vốn huy động trên TTCK.

Về thị trường bảo hiểm: Hoàn thiện khung khổ pháp luật cho sự phát triển của thị trường bảo hiểm theo hướng quản lý trên cơ sở rủi ro, đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế, tăng cường tính chủ động và chịu trách nhiệm của các DN bảo hiểm trong hoạt động kinh doanh, vốn, quản trị. Nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước. Khuyến khích phát triển, nâng cao chất lượng các sản phẩm bảo hiểm. Tăng cường kết nối liên thông giữa bảo hiểm y tế xã hội với bảo hiểm y tế thương mại.

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Tài chính, Báo cáo chuyên đề của Bộ Tài chính tổng kết Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020 của Ban Chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ;
2. Trần Văn Giao (2008), Cải cách tài chính công ở Việt Nam hiện nay, Tạp chí Cộng sản;
3. Tuệ Anh (2021), Cải cách quản lý tài chính công đạt kết quả tích cực nhờ thực hiện các khuyến nghị, Cổng thông tin điện tử Bộ Tài chính.

Thông tin tác giả:

TS. Hà Thị Phương Thảo
 Vụ Ngân sách nhà nước (Bộ Tài chính)
 Email: haphuongthao@mof.gov.vn