



CHÍNH SÁCH PHÂN BỐ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC: MỘT SỐ BÀI HỌC RÚT RA TỪ NGÂN SÁCH NĂM 2017

ThS. NGUYỄN MINH TÂN - Ủy ban Tài chính – Ngân sách Quốc hội *

Chính sách phân bổ ngân sách nhà nước là một trong những chính sách kinh tế vĩ mô quan trọng của Nhà nước, qua đó thiết lập cơ chế vận hành, phân chia nguồn lực tài chính theo những nguyên tắc, tiêu chí, căn cứ, định mức và phương pháp tính toán nhất định. Mục tiêu của chính sách phân bổ ngân sách là nhằm đảm bảo nguồn lực tài chính cho các cơ quan, tổ chức hoàn thành nhiệm vụ được giao, giảm thiểu sự bất bình đẳng giữa các vùng, miền.

Từ khóa: Chính sách phân bổ ngân sách, ngân sách nhà nước, an sinh xã hội, kinh tế vĩ mô

The policy of state budget allocation is one of the most important macroeconomic policies of the State which, thereby, establishes the operation mechanism, financial resources distribution by regulations, criteria, rates and methods. The goal of state budget allocation policy is to ensure the financial resources for the state agencies to complete their assignments and to minimize the inequality between regions.

Keywords: State budget allocation policy, State budget, social security, macroeconomics

Ngày nhận bài: 5/3/2018

Ngày hoàn thiện biên tập: 20/3/2018

Ngày duyệt đăng: 26/3/2018

Chính sách phân bổ ngân sách nhà nước (NSNN) năm 2017 đã bám sát quan điểm, định hướng chỉ đạo tại Nghị quyết số 07 - NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị, cụ thể: Cơ cấu lại NSNN theo hướng bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô; tăng cường huy động, quản lý, phân bổ và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực tài chính, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, thực hiện tốt các nhiệm vụ phát triển văn hóa, con người, bảo đảm an sinh xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh và hội nhập quốc tế, góp phần nâng cao vị thế và uy tín của nước ta trong khu vực và trên thế giới.

Từ thực tiễn công tác phân bổ NSNN năm 2017 và những năm gần đây, có thể rút ra một số bài học sau:

Thứ nhất, cần đánh giá và xem xét kỹ bối cảnh tình hình kinh tế - xã hội. Năm 2017 là năm nền kinh tế Việt Nam có nhiều chuyển biến tích cực, song vẫn đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức từ trong nước và ngoài nước. Mục tiêu tăng trưởng GDP đặt ra trong năm 2017 là 6,7% theo Nghị quyết của Quốc hội, nhưng bằng sự nỗ lực của cả hệ thống chính trị nên đến cuối năm 2017 đã vượt mục tiêu (đạt 6,81%), 13/13 chỉ tiêu theo Nghị quyết của Quốc hội đều đạt và vượt. Điều đó cho thấy, cần phân tích kỹ các yếu tố kinh tế vĩ mô tác động đến tăng trưởng kinh tế để có biện pháp thu hút và phân bổ nguồn lực một cách hợp lý nhất. Đặc biệt, cần chú ý phân tích yếu tố dẫn đến sản xuất, kinh doanh trong nước phục hồi chậm, dịch bệnh và thiên tai gây thiệt hại về người và tài sản; môi trường đầu tư, sản xuất, kinh doanh chậm cải thiện; quy mô thu NSNN giảm nhanh, cơ cấu thu chưa hợp lý, thiếu bền vững; các nguồn lực từ đất đai, tài nguyên, công sản chưa được huy động và sử dụng có hiệu quả; tình trạng trốn thuế, thất thu và nợ thuế còn lớn; nhu cầu chi ngân sách không ngừng tăng, vượt khả năng cân đối nguồn lực; thu không đủ chi, tích lũy ngân sách cho đầu tư phát triển thấp...

Công tác quản lý tài chính - NSNN thời gian qua đã có nhiều chuyển biến tích cực, đóng góp quan trọng đối với sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, đẩy mạnh chính sách an sinh xã hội và thực hiện tiến bộ, công

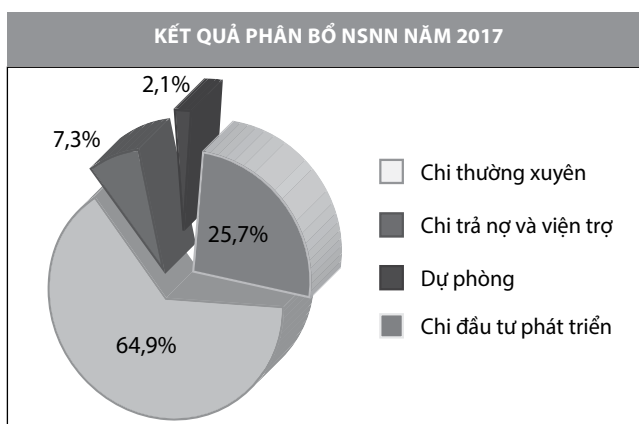
bằng xã hội, xử lý các vấn đề cấp bách về thiên tai, dịch bệnh, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu và tăng cường hội nhập kinh tế quốc tế. Hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách về tài chính – NSNN từng bước được hoàn thiện theo hướng công khai, minh bạch, tiếp cận với thông lệ và chuẩn mực quốc tế, đáp ứng yêu cầu chỉ đạo, điều hành vĩ mô của Nhà nước.

Thứ hai, cần đánh giá sát thực tế tình hình thu NSNN năm hiện hành, chú trọng số thu nội địa, dự báo số thu NSNN năm sau một cách chắc chắn và thận trọng. Việc thực hiện thu NSNN cả nước năm 2017 vượt 2,3% dự toán (Chính phủ báo cáo Quốc hội tại Kỳ họp thứ 4) đã thể hiện những nỗ lực cao trong điều hành của Chính phủ khi mà điều kiện kinh tế còn khó khăn, giá đầu thô vẫn ở mức thấp, nợ đọng thuế còn khá phổ biến.

Năm 2018, trong bối cảnh, dự toán thu nội địa tăng 12,5%, chiếm 81,5% tổng thu NSNN, thu từ khu vực DNNN và thu từ đầu thô chưa tương xứng... thì việc bảo đảm tỷ lệ huy động GDP vào NSNN bình quân khoảng 20-21% GDP, gấp khoảng 1,65 lần giai đoạn 2011-2015, là một thách thức lớn. Mục tiêu đặt ra trong tỷ trọng thu nội địa đạt khoảng 84-85% tổng thu NSNN, tỷ trọng thu đầu thô và thu xuất nhập khẩu đạt khoảng 14 - 16% tổng thu NSNN, tỷ trọng thu ngân sách trung ương khoảng 60 - 65%, cần có những giải pháp căn cơ đúng hướng, để sau năm 2020 bảo đảm tỷ lệ huy động GDP vào NSNN được duy trì ở mức ổn định, hợp lý.

Để thực hiện được các mục tiêu trên về thu NSNN, cần chú trọng hoàn thiện chính sách thu gắn với cơ cấu lại thu NSNN theo hướng bao quát toàn bộ các nguồn thu, mở rộng cơ sở thu, nhất là các nguồn thu mới, phù hợp với thông lệ quốc tế; Tăng tỷ trọng thu nội địa, bảo đảm tỷ trọng hợp lý giữa thuế gián thu và thuế trực thu; Khai thác thuế thu từ tài sản, tài nguyên, bảo vệ môi trường; Hạn chế tối đa việc lồng ghép chính sách xã hội trong các sắc thuế và chính sách miễn, giảm, giãn thuế, bảo đảm tính trung lập của thuế, góp phần tạo môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi, công bằng, khuyến khích đầu tư, điều tiết thu nhập hợp lý. Bên cạnh đó, cần tăng cường quản lý, khai thác, huy động nguồn lực và nâng cao hiệu quả sử dụng tài sản công; Ngăn chặn và xử lý nghiêm tình trạng trốn thuế, thất thu và nợ thuế. Phát triển hệ thống thu đồng bộ, minh bạch, phù hợp với thông lệ quốc tế, bảo đảm huy động đầy đủ, chủ động, hợp lý nguồn thu cho NSNN.

Thứ ba, đánh giá tình hình chi NSNN năm hiện



Nguồn: Tác giả tổng hợp

hành chặt chẽ, tiết kiệm, hiệu quả trong phạm vi dự toán được Quốc hội quyết định.

Qua báo cáo kết quả của Kiểm toán Nhà nước cho thấy, chi NSNN còn diễn ra tình trạng lãng phí, phô trương hình thức hiệu quả chưa cao. Đối với chi đầu tư phát triển, việc triển khai thực hiện Kế hoạch đầu tư công trung hạn còn lúng túng, phân bổ và giao kế hoạch chậm, do thực hiện các Luật Đầu tư công, Luật Đấu thầu, Luật Xây dựng, Luật Đất đai, Luật Bảo vệ môi trường... chưa đồng bộ, có quy định mâu thuẫn lẫn nhau. Do đó, cần chú trọng công tác phân bổ và giao kế hoạch vốn đầu tư, giải phóng mặt bằng, tạo quỹ đất sạch để triển khai các công trình, dự án, thúc đẩy giải ngân vốn đầu tư xây dựng cơ bản. Đối với chi thường xuyên, cần chú trọng tiết kiệm, đảm bảo chỉ tăng 1,3% so với dự toán nhưng vẫn đáp ứng được các yêu cầu triển khai nhiệm vụ, thực hiện các chính sách, chế độ đã ban hành, thực hiện chính sách đặc thù cho vùng dân tộc thiểu số và dân tộc rất ít người...

Từ việc đánh giá tình hình chi NSNN, tiến hành phân bổ dự toán chi thường xuyên theo các tiêu chí, định mức phân bổ được quy định tại Nghị quyết số 266/UBTVQH ngày 4/10/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Quyết định số 46/QĐ-TTg ngày 19/10/2016 của Thủ tướng Chính phủ và khả năng của NSNN. Căn cứ vào số lượng biên chế, giao dự toán chi lương đi đôi với giao biên chế; thực hiện các chính sách, chế độ đã ban hành để đảm bảo nguồn lực cho các cơ quan nhà nước, các đơn vị sự nghiệp trên cơ sở Đề án đổi mới các đơn vị sự nghiệp công lập, giảm sự phụ thuộc vào NSNN. Phân bổ dự toán chi đầu tư phát triển theo các tiêu chí, định mức phân bổ được quy định tại Nghị quyết số 1023/UBTVQH ngày 28/8/2015 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Quyết định số 40/QĐ-TTg ngày 14/9/2015 của Thủ tướng Chính phủ và khả năng của NSNN, trong đó chú trọng ưu tiên về vốn đối ứng ODA, dự án hợp



tác công - tư (PPP), dự án chuyển tiếp dở dang kéo dài thuộc Kế hoạch đầu tư công trung hạn; hạn chế dự án mới khởi công; nâng cao hiệu quả đầu tư theo hướng giảm dần hệ số ICOR.

Để khắc phục những bất hợp lý trong phân bổ chi NSNN hiện nay, cần đổi mới căn bản công tác quản lý NSNN theo kết quả thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội trong trung, dài hạn và hằng năm; Nâng cao hiệu quả công tác lập ngân sách, chấp hành kiểm toán, quyết toán, giám sát việc thực hiện NSNN; Trao quyền tự chủ đi đôi với trách nhiệm giải trình đối với các đơn vị sử dụng ngân sách. Bên cạnh đó, từng bước ứng dụng phương pháp xây dựng dự toán và phân bổ chi ngân sách theo mục tiêu, nhiệm vụ, định mức kinh tế - kỹ thuật, đơn giá dịch vụ và kết quả thực hiện nhiệm

Năm 2018, trong bối cảnh dự toán thu nội địa tăng 12,5%, chiếm 81,5% tổng thu NSNN, thu từ khu vực DNNN và thu từ dầu thô chưa tương xứng..., việc bảo đảm tỷ lệ huy động GDP vào NSNN bình quân khoảng 20-21% GDP, gấp khoảng 1,65 lần giai đoạn 2011-2015, là một thách thức lớn.

vụ của các cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách (kết quả đầu ra). Điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của các bộ, ngành, cơ quan trung ương, địa phương theo hướng tinh gọn, gắn trách nhiệm quyết định chi ngân sách với trách nhiệm quản lý NSNN; Đổi mới công tác cán bộ, xây dựng chế độ công vụ rõ ràng, minh bạch, thường xuyên đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ làm công tác tài chính; Nâng cao năng lực dự báo và xây dựng kế hoạch tài chính – NSNN trong trung và dài hạn.

Thứ tư, bảo đảm cân đối NSNN và duy trì bội chi NSNN ở mức thấp, giảm mức vay của NSNN. Thực tế triển khai thực hiện Luật NSNN năm 2015 (có hiệu lực từ năm ngân sách 2017) cho thấy, sự mở rộng phạm vi bội chi NSNN gồm bội chi ngân sách trung ương và bội chi ngân sách địa phương cấp tỉnh đã tạo ra cơ hội để các địa phương thu hút nguồn vốn đầu tư cho phát triển. Đồng thời, trong công tác hạch toán, kế toán, cân đối NSNN đã loại trừ chi trả nợ gốc trong Bảng cân đối NSNN để phản ánh đúng thực trạng cân đối NSNN phù hợp với thông lệ quốc tế, nên bội chi NSNN chỉ hạch toán phần chi trả nợ lãi nên số bội chi NSNN đã giảm dần (năm 2017: 3,5% GDP và có xu hướng giảm dần đến năm 2020 dưới 4% GDP).

Việc thực hiện mục tiêu siết chặt việc kiểm soát

bội chi (cả bội chi ngân sách trung ương và bội chi ngân sách địa phương) bao gồm cả việc kiểm soát giải ngân vốn ODA vì theo nhiều năm, số vốn giải ngân ODA thường có phát sinh lớn hơn so với dự toán. Đồng thời, xem xét về tổng mức vay của NSNN (bao gồm vay để bù đắp bội chi và vay để trả nợ gốc) để có biện pháp điều chỉnh kịp thời, giữ mức bội chi trong phạm vi dự toán được Quốc hội quyết định, giữ mức trần nợ công dưới 65% GDP.

Về phía Nhà nước, cần tập trung cơ cấu lại thu, chi NSNN theo hướng tăng tỷ trọng chi đầu tư, giảm dần tỷ trọng chi thường xuyên gắn với đổi mới mạnh mẽ khu vực sự nghiệp công lập theo cơ chế tự chủ và tinh giản bộ máy, biên chế, thực hiện cải cách tiền lương. Thực hiện chi trong phạm vi dự toán được giao; đẩy mạnh thực hiện khoán chi và tiền tệ hóa, đưa vào thu nhập một số chính sách, chế độ theo tiêu chuẩn, định mức chi. Thực hiện nghiêm nguyên tắc vay bù đắp bội chi NSNN chỉ được sử dụng cho đầu tư phát triển, không sử dụng cho chi thường xuyên, từng bước tăng tích lũy cho đầu tư phát triển và trả nợ. Bên cạnh đó, xây dựng và triển khai Kế hoạch tài chính trung hạn gắn với Kế hoạch đầu tư công trung hạn trong cùng thời kỳ. Chú trọng công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, đề cao trách nhiệm giải trình về NSNN của người đứng đầu cơ quan, đơn vị. Bên cạnh đó, cần tăng cường tuyên truyền, giáo dục, tạo sự thống nhất nhận thức trong toàn xã hội và cộng đồng DN về chấp hành nghĩa vụ nộp thuế, thực hành tiết kiệm và phòng, chống tham nhũng, lãng phí nhằm tạo sự chuyển biến mạnh mẽ trong cả hệ thống chính trị.

Thứ năm, quản lý NSNN chặt chẽ, tiết kiệm, hiệu quả trên cơ sở chống thất thu, trốn thuế, giảm tỷ lệ nợ đọng thuế dưới mức 5% tổng thu NSNN. Không ban hành chính sách làm giảm thu NSNN để bảo đảm tính ổn định của chính sách thu và tỷ lệ huy động GDP vào NSNN. Cần nhắc việc điều chỉnh tăng/giảm thuế suất ở mức hợp lý trong quá trình sửa đổi, bổ sung một số chính sách thuế, nhất là thuế giá trị gia tăng; tiếp tục rà soát các sắc thuế để bảo đảm công bằng, chú trọng hiệu quả thu thuế. Không bố trí kinh phí mua sắm trang thiết bị đắt tiền; giảm chi khánh tiết, phô trương hình thức; hạn chế mua sắm xe công; hạn chế bổ sung chi ngoài dự toán... Thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về bố trí vốn chuẩn bị đầu tư các công trình quan trọng quốc gia như: Đường bộ cao tốc Bắc - Nam phía Đông: Đoạn Cao Bồ (Nam Định) - Bãi Vọt (Hà Tĩnh), Dầu Giây (Đồng Nai) - Nha Trang (Khánh Hòa), Trung Lương - Cần Thơ; giải phóng



mặt bằng Sân bay Long Thành – Đồng Nai...; Tiếp tục thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia (xây dựng nông thôn mới; Giảm nghèo bền vững)... cần đẩy mạnh tiến trình cơ cấu lại đầu tư công và nâng cao hiệu quả đầu tư công. Tập trung nguồn vốn NSNN để đầu tư các công trình trọng điểm quốc gia, có sức lan tỏa lớn và giải quyết các vấn đề phát triển của quốc gia, vùng và liên vùng, tạo điều kiện thuận lợi thu hút đầu tư tư nhân, đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Đẩy mạnh cổ phần hóa, thoái vốn đầu tư ngoài ngành và vốn nhà nước ở các DN mà Nhà nước không cần nắm giữ để sử dụng cho đầu tư phát triển và giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội cấp bách. Tăng cường đổi mới khu vực sự nghiệp công lập, tạo bước đột phá về chất lượng, hiệu quả; từng bước tính đúng, tính đủ chi phí vào giá dịch vụ công và có chính sách hỗ trợ phù hợp cho đối tượng chính sách, người nghèo, người yếu thế trong xã hội.

Công khai NSNN là bài học quan trọng trong quản lý và giám sát NSNN của các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền. Luật NSNN năm 2015 đã có bước tiến đáng kể về công khai ngân sách (so với Luật NSNN năm 1996 và Luật NSNN năm 2002).

Thứ sáu, đẩy mạnh công khai NSNN. Đây là một nguyên tắc trong quản lý NSNN, thể hiện ý thức trách nhiệm của Nhà nước trước công dân, đồng thời tạo điều kiện cho sự giám sát của người dân đối với các hoạt động NSNN. Công khai ngân sách là việc cung cấp thông tin một cách rõ ràng, đáng tin cậy, dễ hiểu và kịp thời về ngân sách theo các nội dung được pháp luật quy định. Đối tượng phải thực hiện công khai ngân sách gồm: (i) Các cấp ngân sách; (ii) Đơn vị dự toán ngân sách; (iii) Tổ chức được ngân sách hỗ trợ; (iv) Chương trình, dự án đầu tư xây dựng cơ bản có sử dụng vốn ngân sách. Việc công khai ngân sách được ngoại trừ đối với các vấn đề liên quan đến quốc phòng, an ninh, bí mật quốc gia.

Các đối tượng có trách nhiệm phải thực hiện công khai ngân sách theo quy định, nếu không thực hiện công khai đầy đủ, đúng hạn sẽ bị xử lý vi phạm theo quy định của pháp luật. Hình thức công khai bao gồm: Công bố tại kỳ họp, niêm yết tại trụ sở làm việc của cơ quan, đơn vị; phát hành ấn phẩm; thông báo bằng văn bản đến các cơ quan, đơn vị, cá nhân có liên quan; thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng. Nội dung công khai NSNN

phải bảo đảm đầy đủ theo các chỉ tiêu, biểu mẫu do Bộ Tài chính quy định tại Thông tư số 343/2016/TT-BTC ngày 30/12/2016 của Bộ Tài chính (hướng dẫn thực hiện công khai NSNN đối với các cấp ngân sách). Theo đó, tài liệu công khai NSNN bao gồm: (i) Số liệu, thuyết minh dự toán NSNN trình Quốc hội và trình HĐND (chậm nhất là 5 ngày, kể từ ngày Chính phủ gửi đại biểu Quốc hội, UBND gửi đại biểu HĐND); (ii) Số liệu, thuyết minh dự toán NSNN được Quốc hội và trình HĐND quyết định (chậm nhất 30 ngày, kể từ ngày văn bản được ban hành); (iii) Số liệu, thuyết minh tình hình thực hiện thu, chi NSNN hàng quý, 6 tháng (chậm nhất 15 ngày, kể từ ngày kết thúc quý và 6 tháng); (iv) Số liệu, thuyết minh quyết toán NSNN được Quốc hội và trình HĐND quyết định (chậm nhất 30 ngày kể từ ngày văn bản được ban hành); (v) Kết quả thực hiện các kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước (chậm nhất 30 ngày, kể từ ngày văn bản được ban hành). Ngoài ra, các đơn vị dự toán ngân sách, các tổ chức được NSNN hỗ trợ cũng phải thực hiện công khai các khoản đóng góp, cơ sở xác định mức hỗ trợ của NSNN...

Bên cạnh đó, cần công khai đầy đủ các thủ tục NSNN, bao gồm các quy trình, thủ tục kê khai, thu, nộp, miễn giảm, gia hạn, hoàn lại các khoản thu; tạm ứng, cấp phát, thanh toán NSNN. Thủ tục hành chính của Kho bạc Nhà nước bao gồm thủ tục mở và sử dụng tài khoản tại Kho bạc, thu nộp các khoản thu NSNN, kiểm soát thanh toán các khoản chi NSNN qua Kho bạc Nhà nước các cấp.

Công khai NSNN là bài học quan trọng trong quản lý và giám sát NSNN của các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền. Luật NSNN năm 2015 đã có bước tiến đáng kể về công khai ngân sách (so với Luật NSNN năm 1996 và Luật NSNN năm 2002), trong đó đã đưa ra khá đầy đủ các quy định về nội dung, thủ tục, thời hạn, đối tượng và tài liệu công khai, nhằm phát huy sự phản biện của người dân cho các cơ quan dân cử khi quyết định dự toán, theo dõi và giám sát các dự án đầu tư xây dựng cơ bản có sử dụng vốn NSNN theo quy định của Luật NSNN năm 2015, Luật Đầu tư công năm 2014 và các văn bản pháp luật có liên quan.



Tài liệu tham khảo:

1. Hiến pháp Việt Nam năm 2013 (có hiệu lực 1/1/2014);
2. Luật NSNN năm 2015 (có hiệu lực từ ngày 1/1/2017);
3. Luật Đầu tư công năm 2014 (có hiệu lực từ ngày 1/1/2015);
4. Nghị quyết số 07 -NQ/TU ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị về cơ cấu lại NSNN và nợ công;
5. Các báo cáo NSNN của Chính phủ trình Quốc hội tại Kỳ họp thứ 4.