

CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA 2018 VÀ MỘT SỐ ĐỊNH HƯỚNG CHÍNH SÁCH NĂM 2019

PGS.TS. Nguyễn Trọng Cơ*

Năm 2018, nhiệm vụ tài chính - ngân sách được thực hiện trong bối cảnh kinh tế thế giới và trong nước có nhiều tiến triển tích cực. Kết quả tăng trưởng kinh tế thế giới trong 3 quý đầu năm cho thấy có xu thế khả quan khi kinh tế Mỹ và một số nước mới nổi Ấn Độ, Nga,... có mức tăng trưởng khá. Kinh tế vĩ mô trong nước ổn định, tăng trưởng kinh tế năm 2018 được dự báo vượt chỉ tiêu Quốc hội đề ra (6,7%) khi tăng trưởng kinh tế trong ba quý đầu năm đạt 6,98% so với cùng kỳ năm trước và là mức tăng cao nhất của 9 tháng kể từ năm 2011 trở lại đây. Ngành nông nghiệp tiếp tục khẳng định xu hướng phục hồi rõ nét khi đạt mức tăng 2,78%, là mức tăng cao nhất của 9 tháng giai đoạn 2012-2018, đóng góp 0,36 điểm phần trăm vào tốc độ tăng tổng giá trị tăng thêm của toàn nền kinh tế; ngành thủy sản đạt kết quả khá tốt với mức tăng 6,37%, cũng là mức tăng trưởng cao nhất 8 năm qua; sản xuất công nghiệp tiếp tục duy trì mức tăng trưởng tốt (IIP trong 9 tháng đầu năm 2018 tăng 10,6% so với cùng kỳ, cao hơn nhiều mức tăng cùng kỳ các năm gần đây),...

• Từ khóa: chính sách tài khóa, định hướng chính sách.

In 2018, the financial and budgetary tasks are carried out in the context of the world and domestic economy. There are many positive developments. The results of world economic growth in the first 3 quarters shown a trend positive when the US economy and some emerging countries India, Russia,... have a good growth rate. Macroeconomic domestic stability, economic growth in 2018 is forecast to exceed the target set by the National Assembly (6.7%) when Economic growth in the first three quarters reached 6.98% compared to the same period last year and was the highest increase of 9 months since 2011. Agriculture continues to confirm a clear recovery trend definition when reaching an increase of 2.78%, is the highest increase of 9 months in the period 2012-2018, contributing 0.36 points a percentage of the overall increase in the total value of the economy; The fisheries sector achieved good results good with an increase of 6.37%, also the highest growth rate in the past 8 years; Industrial production continues only maintain good growth rate (IIP in the first 9 months of 2018 increased by 10.6% over the same period, much higher than the level increase in the same period in recent years),...

• Keywords: fiscal policy, policy orientation.

Ngày nhận bài: 3/11/2018

Ngày chuyển phản biện: 7/11/2018

Ngày nhận phản biện: 15/11/2018

Ngày chấp nhận đăng: 20/11/2018

Với những kết quả tích cực về kinh tế nêu trên cùng với việc thực hiện chính sách tài khóa chặt chẽ, thận trọng đã có tác động không nhỏ tới kết quả thực hiện nhiệm vụ tài chính - ngân sách nhà nước (NSNN) năm 2018. Cụ thể:

1. Các kết quả đạt được

Thứ nhất, thu NSNN đạt và vượt dự toán

Tổng thu NSNN trong 11 tháng đạt 1.222,7 nghìn tỷ đồng, đạt 92,7% dự toán, tăng 15% so với cùng kỳ năm 2017. Trong đó, thu nội địa đạt 88,7% dự toán, tăng 15,3% so với cùng kỳ. Trong thu nội địa, một số khoản thu đạt kết quả tích cực như thuế thu nhập cá nhân đạt 89% dự toán, tăng 18,4% so với cùng kỳ; các khoản thu về nhà, đất đạt 126% dự toán, tăng 10,3% so với cùng kỳ; thu phí, lệ phí đạt 89,4%, tăng 6,9% so với cùng kỳ; thu xổ số kiến thiết, thu cấp quyền khai thác khoáng sản và tài nguyên nước, thu khác ngân sách lần lượt đạt so với dự toán là 99,9%, 128,5%, 115,3% và tăng so với cùng kỳ 2017 lần lượt là 4,7%, 35%, 47,7%,... Các khoản thu từ dầu thô và thu từ hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu cũng đạt kết quả cao so với dự toán lần lượt là 161,4% và 103,5%, nếu so với cùng kỳ tăng lần lượt là 41,1% và 7,6%.

* Học viện Tài chính

Tại kỳ họp Quốc hội tháng 10/2018, Chính phủ cũng đã báo cáo Quốc hội ước thu NSNN cả năm đạt 1.358,4 nghìn tỷ đồng, vượt 39,2 nghìn tỷ đồng, tăng 3% so với dự toán, đạt tỷ lệ huy động vào NSNN là 24,5% GDP và thu từ thuế, phí đạt 20,7% GDP. Trong đó, hầu hết các khoản thu lớn đều đạt và vượt dự toán như thu nội địa ước đạt 100,9% dự toán, tăng 7,5% so với cùng kỳ; thu cân đối ngân sách từ hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu đạt 105,6%; đặc biệt thu từ dầu thô đạt cao so với dự toán là 153,2%, tăng 10,9% so với cùng kỳ. Trong các khoản thu nội địa, thuế thu nhập cá nhân, thuế bảo vệ môi trường, các loại phí, lệ phí cơ bản đạt chỉ tiêu dự toán và tăng so với cùng kỳ 2017 lần lượt là 23,9%; 8,9% và 6,1%; các khoản thu về nhà, đất; thu từ cấp quyền khai thác khoáng sản và tài nguyên nước; thu khác ngân sách có mức thu đạt cao so với dự toán lần lượt là 135,9%; 121% và 129,7%...

Với ước kết quả thu NSNN năm 2018, tổng thu NSNN 3 năm 2016-2018 đạt trên 3,7 triệu tỷ đồng, tỷ lệ huy động thu vào NSNN bình quân đạt 24,9% GDP, trong đó thu từ thuế, phí đạt 21% GDP. Trong cơ cấu thu ngân sách, thu nội địa chiếm khoảng 82% tổng thu NSNN. Như vậy, các chỉ tiêu thu NSNN về cơ bản đảm bảo mục tiêu đề ra tại Nghị quyết 25/2016/QH14 ngày 09/11/2016 về Kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020 trừ chỉ tiêu cơ cấu thu nội địa trong tổng thu NSNN chưa đảm bảo so với mục tiêu 84%-85% tổng thu NSNN.

Có được kết quả thu NSNN năm 2018 nêu trên có thể thấy rõ là nhờ có các yếu tố sau: (i) Kinh tế vĩ mô ổn định, lạm phát được kiểm soát tốt, tốc độ tăng trưởng kinh tế tích cực¹. Trong đó, chỉ số sản xuất toàn ngành công nghiệp (IIP) trong 11 tháng ước tăng 10,1% so với cùng kỳ năm 2017, trong đó ngành chế biến, chế tạo tăng 12,2%; sản xuất và phân phối điện tăng 9,6%; cung cấp nước và xử lý rác thải, nước thải tăng 6,3%; sản xuất than cốc, sản phẩm dầu mỏ tinh chế tăng 63%; sản xuất kim loại tăng 23,7%; sản xuất thuốc, hóa dược và dược liệu tăng 22,3%; sản xuất xe có động cơ tăng 16,3%; sản xuất giấy, sản phẩm từ giấy và sản xuất giương, tu,

¹ Tốc độ tăng trưởng GDP trong 9 tháng đầu năm 2018 là 6,98%, cao hơn mục tiêu kế hoạch đề ra ở mức 6,7%

bàn, ghê cùng tăng 13,4%; dệt tăng 13%; sản xuất sản phẩm từ kim loại đúc sẵn (trừ máy móc, thiết bị) tăng 12,8%; sản xuất trang phục tăng 11,5%; sản xuất sản phẩm điện tử, máy tính và sản phẩm quang học tăng 11,2%,...; (ii) Vốn đầu tư từ NSNN 11 tháng tăng 12,8% so với cùng kỳ, và vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài tăng 18,4% về số dự án với số vốn thực hiện tăng 3,1% so với cùng kỳ; (iii) Số doanh nghiệp thành lập mới tăng 4,5% về lượng và 9,1% về số vốn đăng ký so với cùng kỳ; (iv) Giá dầu thô duy trì ở mức cao, giá dầu thô bình quân 11 tháng đạt 74,5 USD/thùng, tăng 24,5 USD/thùng so với giá xây dựng dự toán góp phần đưa số thu từ dầu đạt cao; (v) Kim ngạch xuất khẩu, nhập khẩu lần lượt tăng 14,4% và 12,4% so với cùng kỳ; (vi) Hệ thống chính sách thu NSNN ổn định tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp sản xuất kinh doanh cũng như tạo thuận lợi cho cơ quan thu trong triển khai công tác quản lý thu NSNN; (vi) Công tác quản lý thu NSNN được tăng cường trên cơ sở đẩy mạnh quản lý đăng ký, kê khai, nộp thuế; tăng cường thanh tra, kiểm tra thuế; chú trọng kiểm soát quản lý hoàn thuế giá trị gia tăng và công tác quản lý nợ thuế. Theo đó, trong 11 tháng đầu năm 2018, qua thanh tra, kiểm tra thuế đã tăng thu khoảng 14.700 tỷ đồng, giảm khấu trừ 1.600 tỷ đồng, giảm lỗ 25.000 tỷ đồng, cưỡng chế thu được trên 28.100 tỷ đồng,...

Thứ hai, quản lý chi chặt chẽ, tiết kiệm, hiệu quả

Thực hiện chính sách tài khoá chặt chẽ, hiệu quả nên ngay từ đầu năm các bộ, cơ quan trung ương và địa phương đã tổ chức điều hành quản lý chi NSNN trong phạm vi dự toán được giao, đúng chế độ, chính sách, không ban hành chính sách mới làm tăng chi NSNN khi chưa có nguồn đảm bảo, thực hiện cắt giảm tối đa, công khai các khoản chi hội nghị, hội thảo, khánh tiết, công tác khảo sát nước ngoài,... Việc mua sắm, sử dụng tài sản nhà nước thực hiện đảm bảo đúng tiêu chuẩn, định mức, chế độ quy định, đảm bảo tiết kiệm. Đặc biệt là kiên quyết cắt giảm các khoản chi thường xuyên NSTW đã được giao trong dự toán đầu năm nhưng đến 30/6/2018 chưa phân bổ. Bên cạnh đó, công tác rà soát chế độ chính sách chi NSNN được tăng

cường nhằm đảm bảo tránh trùng lặp, nâng cao hiệu quả sử dụng NSNN, cùng với đó là việc tăng cường kiểm soát chi², thanh tra tài chính ngân sách nhằm phát hiện, chấn chỉnh và xử lý kịp thời các sai phạm,... Theo đó, tổng chi NSNN 11 tháng năm 2018 ước đạt 79,5% dự toán, tăng 7,8% so với cùng kỳ, trong đó chi đầu tư phát triển đạt khoảng 60% dự toán, tăng 6,7% so cùng kỳ; chi trả nợ lãi đạt 87,2% dự toán, tăng 13,4% so cùng kỳ, đảm bảo thanh toán đầy đủ, kịp thời nghĩa vụ nợ đến hạn theo cam kết; chi thường xuyên đạt 89,5% dự toán, tăng 4,3% so cùng kỳ, ngân sách cơ bản đảm bảo nguồn lực thực hiện tăng lương tối thiểu cho các đối tượng hưởng lương từ NSNN (từ 1,3 triệu đồng/tháng lên 1,39 triệu đồng/tháng) và tăng lương hưu, trợ cấp ưu đãi cho các đối tượng có công thêm 7% từ 01/7/2018. Nhìn chung, NSNN đảm bảo đáp ứng nguồn lực thực hiện các nhiệm vụ chi NSNN, đảm bảo quốc phòng, an ninh, thực hiện tốt các chính sách an sinh xã hội trên cơ sở đảm bảo tính chặt chẽ, hiệu quả chi NSNN.

Ước cả năm tổng chi NSNN đạt 102,6% dự toán, tăng 6,9% so với năm 2017. Trong đó, chi thường xuyên đạt 101,3% dự toán, tăng 5,2% so năm 2017; chi trả nợ và viện trợ đạt dự toán đề ra, riêng chi đầu tư phát triển, đặc biệt là giải ngân vốn đầu tư xây dựng cơ bản ước đạt 88,2% dự toán (trong đó vốn trong nước đạt 90% dự toán và vốn ngoài nước đạt 78% dự toán).

Thứ ba, cân đối ngân sách tích cực, nợ công đảm bảo trong ngưỡng được Quốc hội cho phép

Nhờ có sự phối hợp tích cực giữa các bộ, ngành trung ương và địa phương trong chỉ đạo và quyết liệt triển khai thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ đề ra theo Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết của Trung ương về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại NSNN và quản lý nợ công để đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững, Nghị quyết của Quốc hội về Kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn

² Thông qua công tác kiểm soát chi, Kho bạc nhà nước đã phát hiện trên 13 nghìn khoản chi chưa đủ thủ tục theo quy định, yêu cầu bổ sung các thủ tục cần thiết và số tiền thực từ chối thanh toán 34,4 tỷ đồng, đã từ chối thanh toán trên 56,8 tỷ đồng chi đầu tư phát triển do chủ đầu tư đề nghị thanh toán khối lượng phát sinh chưa được phê duyệt, hoặc hồ sơ chưa đảm bảo tính đầy đủ theo quy định.

2016-2020 và Nghị quyết của Quốc hội về dự toán NSNN năm 2018, đặc biệt là chú trọng kỷ luật tài khoá nên cân đối ngân sách trung ương và các cấp chính quyền địa phương được đảm bảo. Bội chi NSNN theo đúng dự toán là 204 nghìn tỷ đồng, bằng 3,7% GDP kế hoạch³ và 3,67% GDP ước thực hiện⁴.

Cùng với việc đảm bảo mức bội chi NSNN năm 2018 như trên, trong năm 2018 công tác quản lý nợ công cũng đã được chú trọng thông qua việc tích cực hoàn thiện các văn bản hướng dẫn Luật Quản lý nợ công, thực hiện huy động, quản lý và sử dụng vốn vay hiệu quả, đảm bảo các chỉ tiêu an toàn về nợ trong giới hạn Quốc hội cho phép. Theo đó, kéo dài kỳ hạn phát hành trái phiếu chính phủ huy động năm 2018, các trái phiếu chính phủ huy động có kỳ hạn từ 5 năm trở lên, trong đó trên 87% danh mục trái phiếu chính phủ có kỳ hạn trên 10 năm, kỳ hạn phát hành bình quân đạt 12,8 năm, đưa kỳ hạn bình quân của danh mục trái phiếu chính phủ đến hết tháng 11/2018 khoảng 6,6 năm; giảm lãi suất huy động với mức lãi suất bình quân là 4,55%/năm, thấp hơn 1,43%/năm so với lãi suất phát hành bình quân năm 2017, góp phần giảm gánh nặng trả nợ lãi cho NSNN. Theo đó đến 26/11/2018, đã huy động được 148,7 nghìn tỷ đồng trái phiếu chính phủ đáp ứng nguồn để bù đắp bội chi và trả nợ gốc tiền vay của ngân sách trung ương. Dự kiến đến hết năm 2018, dư nợ công khoảng 61,4% GDP ước thực hiện, nợ chính phủ khoảng 52,1% GDP ước thực hiện và dư nợ nước ngoài quốc gia khoảng 49,7% GDP ước thực hiện, đảm bảo các ngưỡng cho phép của Quốc hội.

2. Những vấn đề đặt ra

Một là, tính ổn định, bền vững của thu NSNN còn chưa cao

Thứ nhất, nhiều khoản thu từ sản xuất kinh doanh đạt thấp so dự toán

Dự báo thu NSNN năm 2018 mặc dù đạt và vượt dự toán đề ra nhưng khi xem xét cụ thể kết quả từng khoản thu, sắc thuế cho thấy các khoản thu, sắc thuế từ hoạt động sản xuất kinh doanh mặc dù có tăng trưởng so với cùng kỳ

³ GDP kế hoạch là 5.530 nghìn tỷ đồng.

⁴ GDP ước thực hiện là 5.555 nghìn tỷ đồng.

năm trước nhưng chưa đạt dự toán đề ra, đặc biệt là các khoản thu từ khu vực doanh nghiệp nhà nước chỉ đạt 97,1% dự toán, thu từ khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đạt 84,9% dự toán, thu từ khu vực kinh tế ngoài quốc doanh đạt 97,8%. Các khoản thu NSTW đạt thấp, 11 tháng mới đạt 88,8% dự toán, trong khi thu NSDP ước đạt 97,1% dự toán, tăng 13,5% so với cùng kỳ. Số thu từ cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước và thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp đạt thấp so với dự toán. Số thu từ dầu thô, thu từ hoạt động xuất nhập khẩu và thu viện trợ trong tổng thu NSNN đã có xu hướng giảm (từ 32,4% năm 2014 xuống còn 18,3% năm 2018) nhưng vẫn chiếm tỷ trọng tương đối trong tổng thu ngân sách và phụ thuộc vào các nguyên nhân bên ngoài như giá dầu thô, quy mô xuất, nhập khẩu, đặc biệt là sản xuất kinh doanh của khu vực FDI.

Thứ hai, cơ cấu thu ngân sách còn bất cập

Trong cơ cấu thu ngân sách, thu ngân sách trung ương chủ yếu tăng thu nhờ dầu thô do yếu tố giá (ước cả năm đạt 72 USD/thùng, tăng 22 USD/thùng so với giá xây dựng dự toán) và sản lượng (ước tăng khoảng 450 nghìn tấn). Thu NSTW đạt 100,8% so với dự toán, chiếm tỷ trọng 44,7% tổng thu NSNN, thấp hơn so với mục tiêu đặt ra trong giai đoạn 2016-2018 từ 60-65%. Đối với thu ngân sách địa phương mặc dù về tổng thể là đạt và vượt dự toán nhưng chủ yếu là các khoản thu từ tiền sử dụng đất, hơn thế kết quả thu ngân sách giữa các địa phương cũng không đồng đều, có 22/57 địa phương⁵ dự kiến không đạt dự toán thu NSNN trên địa bàn (đáng chú ý có TP HCM, TP Hà Nội và tỉnh Vĩnh Phúc ước hụt thu 2 năm liên tiếp, năm 2017 đạt 80,5% và năm 2018 đạt 88,8% dự toán giao).

Tỷ trọng thu nội địa trong tổng thu NSNN mặc dù có xu hướng tăng dần nhưng tỷ trọng này năm 2018 đạt tỷ lệ 82%, chưa đảm bảo theo mục tiêu đề ra tại Kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia 2016-2020 là tỷ trọng thu nội địa bình quân khoảng 84%-85% tổng thu NSNN. Ngoài ra, tỷ

⁵ Thành phố Hồ Chí Minh 97%, Hà Nội 94,1%, Vĩnh Phúc 88,8%, Bình Dương 90,5%, Hải Phòng 94%, Hải Dương 94%, Đồng Nai 83%, Bà Rịa - Vũng Tàu 97%, Lạng Sơn 81,6%, Đà Nẵng 93,7%, Thanh Hóa 85,7%, Thái Bình 81,7%, Quảng Trị 91%, Thừa Thiên Huế 98%, Thái Nguyên 97,7%, ...

lệ huy động từ thuế, phí 20,7% GDP thấp hơn so với mục tiêu đề ra 21% GDP.

Thứ ba, nợ thuế còn cao

Đến 31/8/2018 tổng số nợ thuế còn lớn, khoảng 82,8 nghìn tỷ đồng, tăng 13,3% so với thời điểm 31/12/2017, trong đó nợ thuế đến 90 ngày và trên 90 ngày (có khả năng thu) khoảng 48 nghìn tỷ đồng, tăng 15,2% và nợ thuế không có khả năng thu⁶ khoảng 34,8 nghìn tỷ, tăng 10,6%. Điều này đòi hỏi Chính phủ có giải pháp hiệu quả hơn trong công tác thu hồi và quản lý nợ thuế.

Thứ tư, công tác quản lý thu hiệu quả chưa cao

Kết quả kiểm toán cho thấy, tình trạng phổ biến kê khai thuế không đầy đủ; nguồn thu từ cổ tức, lợi nhuận của các doanh nghiệp nhà nước còn chưa nộp kịp thời vào NSNN 516 tỷ đồng; tình trạng thất thu, chuyển giá còn lớn. Việc quản lý thu từ quản lý tài sản công, tiền sử dụng đất còn có những bất cập, nhất là giao đất thực hiện dự án chủ yếu theo hình thức chỉ định nhà đầu tư, không qua đấu giá nên việc xác định do các địa phương lựa chọn tùy tiện dẫn đến nhiều hạn chế và làm thất thoát NSNN, KTNN đã kiến nghị tăng thu, giảm chi 3.856 tỷ đồng.

Thứ năm, hiệu quả quản lý sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp còn tồn tại, yếu kém, nguồn thu NSNN từ DNNN suy giảm. Tiến độ cổ phần hoá, thoái vốn, bàn giao doanh nghiệp về SCIC trong 11 tháng năm 2018 chậm và khả năng cả năm khó đạt kế hoạch đề ra. Điều này làm ảnh hưởng không nhỏ tới kết quả thu NSNN năm 2018 và những năm tiếp theo nếu không có các chỉ đạo quyết liệt thực hiện.

Hai là, việc dự báo và dự toán ngân sách còn gặp nhiều khó khăn

Mặc dù dự toán NSNN năm 2018 đã được dự toán trên cơ sở dự báo và căn cứ vào các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội và nhiệm vụ tài chính ngân sách được Quốc hội thông qua tại kỳ họp tháng 10/2017 nhưng trong quá trình điều hành những tháng đầu năm 2018, Chính phủ còn phải trình⁷ Ủy ban thường vụ Quốc hội bổ sung

⁶ Người nộp thuế chết, mất tích, mất năng lực hành vi dân sự, liên quan đến hình sự, giải thể, phá sản, ngừng hoạt động...

⁷ Tờ trình số 10/TTr-CP ngày 26/7/2018 của Chính phủ.

dự toán vốn ngoài nước năm 2018 là 288,4 tỷ đồng⁸ và xem xét, quyết định phương án phân bổ sử dụng dự toán chi thường xuyên bố trí cho các lĩnh vực chi NSTW (chưa giao đầu năm) để thực hiện các chế độ, chính sách 9.017 tỷ đồng⁹.

Ba là, đổi mới đơn vị sự nghiệp công còn chậm

Chính phủ ban hành Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 về cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập, trong đó yêu cầu các Bộ quản lý ngành, lĩnh vực căn cứ các quy định tại Nghị định 16/2015/NĐ-CP để xây dựng và trình Chính phủ sửa đổi, ban hành các Nghị định về cơ chế hoạt động và cơ chế tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập ở 8 lĩnh vực¹⁰ song việc triển khai thực hiện còn rất chậm. Sau hơn 3 năm, Chính phủ mới ban hành 2/8 Nghị định (Nghị định số 54/2016/NĐ-CP về cơ chế tự chủ của tổ chức khoa học và công nghệ công lập và Nghị định 141/2016/NĐ-CP về cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác), còn 6/8 Nghị định chưa được ban hành. Hiện nay, mới có lĩnh vực y tế ban hành khung giá dịch vụ khám chữa bệnh; các lĩnh vực khác vẫn chưa triển khai. Tỷ lệ các đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ cả chi thường xuyên và chi đầu tư đạt tỷ lệ rất thấp (khoảng 0,2%) và khoảng 2/3 số đơn vị sự nghiệp công lập vẫn hoàn toàn phụ thuộc vào NSNN¹¹.

Bốn là, phân bổ và giao kế hoạch vốn chậm, giải ngân vốn đầu tư công thấp

Việc phân bổ, giao vốn kế hoạch đầu tư từ NSNN còn chậm, số vốn trung hạn đã giao giai

đoạn 2016-2018 là 1,073 triệu tỷ đồng/2 triệu tỷ đồng¹² (bằng 53,7% kế hoạch 2016-2020); tính đến 30/6/2018 số giải ngân chiếm khoảng 37,3% kế hoạch trung hạn đã giao. Đặc biệt là Chương trình mục tiêu xử lý triệt để các cơ sở ô nhiễm môi trường nghiêm trọng tỷ lệ giao vốn chỉ đạt 6,27% kế hoạch¹³. Riêng nguồn vốn TPCP chưa phân bổ 6.577,68 tỷ đồng¹⁴, thực tế mới giao được 45,7%¹⁵, dẫn đến phải điều chỉnh kế hoạch vốn TPCP năm 2018 giữa các bộ và địa phương. Bên cạnh đó, kế hoạch vốn trung hạn giai đoạn 2016-2020 còn số vốn từ nguồn thu để lại cho đầu tư của một số bộ, ngành nhưng chưa đưa vào cân đối NSNN là 44.792,7 tỷ đồng¹⁶.

Tiến độ giải ngân chi đầu tư phát triển còn chậm. Mặc dù Chính phủ đã ban hành các nghị quyết về đẩy mạnh thanh toán, giải ngân vốn đầu tư công¹⁷ và giải ngân vốn đầu tư xây dựng cơ bản năm 2018 đã đạt được một số kết quả tích cực hơn so với năm 2017¹⁸ nhưng mức giải ngân nhìn chung còn thấp, chậm, trong đó nhiều bộ, cơ quan trung ương và địa phương có tỷ lệ giải ngân thấp. Mặt khác, ước thực hiện chi đầu tư phát triển đạt thấp dẫn đến phải chuyển nguồn sang năm 2019 lớn (chiếm khoảng 11,8% so với dự toán), nếu tính cả số bổ sung từ nguồn tăng thu sử dụng đất và xổ số kiến thiết tăng khoảng 13% so với dự toán; riêng nguồn TPCP, tỷ lệ giải

¹² Báo cáo số 51/BC-BTC ngày 28/8/2018 của Bộ Tài chính.

¹³ Báo cáo số 51/BC-BTC ngày 28/8/2018 của Bộ Tài chính.

¹⁴ Tờ trình số 340/TTr-CP ngày 22/8/2018: Điều chỉnh giảm vốn của Bộ GTVT 1.494,68 tỷ đồng, Bộ NN&PTNT 20 tỷ đồng, Quảng Nam 363 tỷ đồng, tỉnh Đồng Nai 4.500 tỷ đồng để bổ sung cho Bộ Quốc phòng và 21 địa phương 1.364,45 tỷ đồng và điều chuyển 266,086 tỷ đồng để bổ sung cho các dự án ODA.

¹⁵ Báo cáo số 51/BC-BTC ngày 28/8/2018 của Bộ Tài chính.

¹⁶ Tờ trình số 08/TTr-CP ngày 12/7/2018 của Chính phủ: Chưa đưa vào cân đối NSNN đối với nguồn vốn đầu tư xây dựng nội ngành từ nguồn thu để lại của 07 bộ, ngành: ĐHQGTPHCM, BHXHVN, ĐTHVN, NHPT, Tập đoàn dầu khí, Tổng công ty thuốc lá, Học viện Chính trị Quốc gia HCM.

¹⁷ Nghị quyết 60/NQ-CP ngày 08/7/2016 và Nghị quyết 70/NQ-CP ngày 03/8/2017 về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu đẩy nhanh tiến độ thực hiện và giải ngân kế hoạch vốn đầu tư công, Nghị quyết số 18/NQ-CP ngày 08/3/2018 về phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 2/2018 đã yêu cầu các bộ, ngành, địa phương quyết liệt trong thực hiện các giải pháp nhằm tăng cường quản lý và đẩy mạnh thanh toán, giải ngân vốn đầu tư công.

¹⁸ Năm 2017 giải ngân đạt 83% dự toán (trong đó vốn trong nước 84,2% dự toán và vốn ngoài nước là 78,4% dự toán).

⁸ Công văn số 1166/BTC-NSNN ngày 08/10/2018 của Bộ Tài chính.

⁹ Tờ trình số 10/TTr-CP ngày 26/7/2018 của Chính phủ (trong đó, chi sự nghiệp giáo dục đào tạo 5.930 tỷ đồng, chi khoa học công nghệ 5 tỷ đồng, chi văn hóa thông tin 63,4 tỷ đồng, sự nghiệp phát thanh, truyền hình 28,6 tỷ đồng, sự nghiệp TDTT 12,6 tỷ đồng, chi sự nghiệp đảm bảo xã hội 1.944 tỷ đồng, sự nghiệp môi trường 426,7 tỷ đồng, chi quản lý hành chính 581 tỷ đồng, chi trợ giá 25,9 tỷ đồng) và không được chuyển nguồn theo quy định 14.392,8 tỷ đồng.

¹⁰ Y tế; giáo dục đào tạo; dạy nghề; văn hóa, thể thao và du lịch; khoa học và công nghệ; thông tin truyền thông và báo chí; sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác.

¹¹ Báo cáo số 1122/BTC-NSNN ngày 02/10/2018 của Bộ Tài chính.

ngân giai đoạn 2016-2018 chỉ đạt 22%. Việc giải ngân thấp, nhất là vốn TPCP dẫn đến lãng phí NSNN.

Năm là, nợ đọng xây dựng cơ bản chưa được giải quyết triệt để

Tổng số nợ đọng xây dựng cơ bản của 24 địa phương được cơ quan kiểm toán kiểm toán cho thấy khoảng trên 27 nghìn tỷ đồng, trong đó một số địa phương còn nợ đọng xây dựng cơ bản với số lượng lớn nhưng chưa được xử lý¹⁹. Đặc biệt một số địa phương vẫn còn tình trạng để phát sinh nợ đọng xây dựng cơ bản sau ngày 31/12/2014 là trên 1.800 tỷ đồng²⁰.

3. Định hướng chính sách tài khoá 2019 và giải pháp

Dự toán NSNN năm 2019 đã được Quốc hội thông qua tại Nghị quyết số 70/2018/QH14 ngày 09/11/2018. Trong đó, tổng số thu NSNN là 1.411,3 nghìn tỷ đồng, tổng số chi NSNN là 1.633,3 nghìn tỷ đồng, bội chi NSNN là 222 nghìn tỷ đồng, tương đương 3,6% GDP gồm: Bội chi NSTW là 209,5 nghìn tỷ đồng, tương đương 3,4% GDP; bội chi NSĐP là 12,5 nghìn tỷ đồng, tương đương 0,2% GDP. Tổng mức vay của NSNN là 425,2 nghìn tỷ đồng.

Để thực hiện tốt nhiệm vụ thu, chi NSNN năm 2019 đã được Quốc hội thông qua, trong thời gian tới cần phải thực hiện đồng bộ các giải pháp sau:

Một là, tiếp tục tập trung hoàn thiện thể chế về quản lý thu, chi NSNN, quản lý nợ công theo tinh thần 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 tài chính 5 năm quốc

gia giai đoạn 2016-2020 nhằm huy động, phân bổ và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực, trong đó có nguồn lực NSNN. Ngoài ra, cần thực hiện tốt các giải pháp về tài chính - NSNN nêu tại Nghị quyết 70/2018/QH14 ngày 09/11/2018 của Quốc hội về dự toán NSNN năm 2019. Chính phủ sớm ban hành Nghị quyết về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu chỉ đạo, điều hành thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán NSNN năm 2019 ngay từ đầu năm; Chỉ thị về việc tập trung chỉ đạo, điều hành thực hiện nhiệm vụ tài chính - NSNN năm 2019. Đồng thời tiếp tục thực hiện các giải pháp về cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia định hướng đến năm 2020. Ngoài ra, cần tiếp tục thực hiện các giải pháp nêu tại Nghị quyết số 70/NQ-CP ngày 03/08/2017 của Chính phủ về những nhiệm vụ, giải pháp đẩy nhanh tiến độ giải ngân vốn đầu tư công, Nghị quyết số 35/NQ-CP ngày 16/05/2016 của Chính phủ về hỗ trợ và phát triển doanh nghiệp đến năm 2020. Trong đó chú trọng vào các giải pháp, nhiệm vụ nhằm tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp, tạo thuận lợi cho doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh.

Hai là, cần tăng cường năng lực, chủ động phân tích, dự báo, theo dõi sát diễn biến tình hình quốc tế, trong nước để có đối sách phù hợp và kịp thời phối hợp hiệu quả chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ nhằm bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô, kiểm soát lạm phát, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, hỗ trợ phát triển thị trường. Thực hiện điều chỉnh giá dịch vụ công theo lộ trình phù hợp, tránh tác động bất lợi đến chỉ số giá tiêu dùng.

Ba là, tiếp tục cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh, tạo điều kiện thuận lợi, hỗ trợ các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế cùng cạnh tranh bình đẳng và phát triển, nhằm thúc đẩy tăng trưởng cao và bền vững; tạo nguồn thu ngân sách ổn định, vững chắc. Trong điều hành thu NSNN cần tạo sự phối hợp đồng bộ giữa các cơ quan trong thực hiện quản lý thu NSNN; tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra thuế, quản lý chặt chẽ hoàn thuế; đẩy mạnh thực hiện các biện pháp chống thất thu, chống chuyển giá, buôn lậu, gian lận thương mại; tập trung xử lý thu hồi

¹⁹ Lạng Sơn 1.491 tỷ đồng; Nam Định 1.933 tỷ đồng; Hà Nam 8.312 tỷ đồng; Hà Tĩnh 1.193 tỷ đồng; Hải Dương 1.498 tỷ đồng; Ninh Bình 7.932 tỷ đồng.

²⁰ Bạc Liêu 18,2 tỷ đồng; Nam Định 77,2 tỷ đồng; Bình Định 298,7 tỷ đồng; Đà Nẵng 81,9 tỷ đồng; Hà Tĩnh 96,3 tỷ đồng; Hải Dương 6,4 tỷ đồng; Hòa Bình 89,4 tỷ đồng; Lào Cai 227,5 tỷ đồng; Nghệ An 188,2 tỷ đồng; Ninh Bình 9,1 tỷ đồng; Ninh Thuận 131,4 tỷ đồng; Quảng Ninh 119,3 tỷ đồng; Tuyên Quang 129,2 tỷ đồng; Dự án thành phần 1 (thuộc Dự án đầu tư nâng cấp Quốc lộ 50) nợ đọng XD CB 53,2 tỷ đồng; Điện Biên 118,5 tỷ đồng; Kiên Giang 248,9 tỷ đồng.

nợ đọng thuế và đơn đốc thu hồi các khoản phải thu theo kết luận của cơ quan có thẩm quyền.

Bốn là, tiếp tục thực hiện nhất quán nguyên tắc quản lý giá theo cơ chế thị trường, đẩy mạnh thực hiện lộ trình giá thị trường có sự điều tiết của nhà nước đối với hàng hóa quan trọng...

Năm là, cần tiếp tục rà soát lại các nội dung chi và các khoản chi thường xuyên, nâng cao hiệu quả chi đầu tư để nguồn lực NSNN được phân bổ và sử dụng hiệu quả. Trong điều hành quản lý chi NSNN cần đảm bảo tăng cường kiểm soát chặt chẽ các khoản chi, hạn chế ứng trước dự toán và chi chuyển nguồn; chủ động rà soát, sắp xếp các khoản chi theo thứ tự ưu tiên; đẩy mạnh việc mở rộng khoán xe ô tô công đảm bảo tiết kiệm, hiệu quả,... Trong năm 2019, Quốc hội, Chính phủ cần phải giao hết số vốn đầu tư từ NSNN và TPCP phân bổ cho các bộ, ngành, địa phương theo các dự án một lần để làm căn cứ triển khai thực hiện. Về phía các bộ, ngành, địa phương cần rà soát các vướng mắc trong cơ chế chính sách để tạo thuận lợi trong giải ngân các nguồn vốn đầu tư cũng như tăng cường chỉ đạo các đơn vị trực thuộc, các chủ đầu tư chủ động triển khai thực hiện kế hoạch và hoàn thiện các thủ tục để thanh toán vốn. Tăng cường kỷ luật tài khóa, đẩy mạnh cải cách hành chính, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

Sáu là, tiếp tục đẩy mạnh đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng hiệu quả hoạt động đơn vị sự nghiệp công lập theo tinh thần Nghị quyết 19-NQ/TW của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành TW Đảng khóa XII cùng với việc đổi mới sắp xếp tổ chức bộ máy hệ thống chính trị tinh gọn, hiệu quả theo tinh thần Nghị quyết 18-NQ/TW ngày 25/10/2017; đẩy mạnh xã hội hóa dịch vụ công, thu hút nguồn lực đầu tư tư nhân, nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công. Thực hiện cơ chế quản lý như doanh nghiệp đối với đơn vị sự nghiệp công lập có đủ điều kiện; cổ phần hóa các đơn vị sự nghiệp công có đủ điều kiện, trừ các bệnh viện, trường học; giải thể đơn vị sự nghiệp công lập hoạt động kém hiệu quả. Tính đúng, tính đủ chi phí hợp lý vào giá các dịch vụ công thiết yếu, thực hiện điều chỉnh giá các loại dịch vụ công theo cơ chế thị trường; chuyển từ cơ chế cấp

phát sang đặt hàng, từ giao kinh phí theo đầu vào sang theo số lượng, chất lượng đầu ra, từ hỗ trợ cho các đơn vị cung cấp sang hỗ trợ trực tiếp cho các đối tượng thụ hưởng.

Bảy là, tăng cường quản lý, sử dụng hiệu quả vốn vay, chi vay trong khả năng trả nợ; kiểm soát chặt khoản vay của chính quyền địa phương, doanh nghiệp nhà nước. Thực hiện đồng bộ các giải pháp quản lý nợ công, nhất là quản lý sử dụng có hiệu quả vốn vay, quản lý tốt nợ trung hạn và quỹ tích lũy trả nợ, quản lý và xử lý kịp thời rủi ro, tiếp tục cơ cấu lại các khoản vay; tăng cường quản lý các khoản vay mới, khoản vay có bảo lãnh của Chính phủ theo hướng siết chặt điều kiện cấp bảo lãnh, không mở rộng diện...

Tài liệu tham khảo:

Báo cáo NSNN hàng tháng năm 2018.

Báo cáo của Chính phủ về tình hình kinh tế - xã hội năm 2018 và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2019.

Báo cáo của Chính phủ về đánh giá giữa kỳ thực hiện Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020

Báo cáo số 51/BC-BTC ngày 28/8/2018 của Bộ Tài chính.

Tờ trình số 340/TTr-CP ngày 22/8/2018: Điều chỉnh giảm vốn của Bộ GTVT 1.494,68 tỷ đồng, Bộ NN&PTNT 20 tỷ đồng, Quảng Nam 363 tỷ đồng, tỉnh Đồng Nai 4.500 tỷ đồng để bổ sung cho Bộ Quốc phòng và 21 địa phương 1.364,45 tỷ đồng và điều chuyển 266,086 tỷ đồng để bổ sung cho các dự án ODA.

Báo cáo số 51/BC-BTC ngày 28/8/2018 của Bộ Tài chính.

Tờ trình số 08/TTr-CP ngày 12/7/2018 của Chính phủ: Chưa đưa vào cân đối NSNN đối với nguồn vốn đầu tư xây dựng nội ngành từ nguồn thu để lại của 07 bộ, ngành: ĐHQGTPHCM, BHXHVN, ĐTHVN, NHPT, Tập đoàn dầu khí, Tổng công ty thuốc lá, Học viện Chính trị Quốc gia HCM.

Nghị quyết 60/NQ-CP ngày 08/7/2016 và Nghị quyết 70/NQ-CP ngày 03/8/2017 về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu đẩy nhanh tiến độ thực hiện và giải ngân kế hoạch vốn đầu tư công, Nghị quyết số 18/NQ-CP ngày 08/3/2018 về phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 2/2018 đã yêu cầu các bộ, ngành, địa phương quyết liệt trong thực hiện các giải pháp nhằm tăng cường quản lý và đẩy mạnh thanh toán, giải ngân vốn đầu tư công.

Báo cáo số 1122/BTC - NSNN ngày 02/10/2018 của Bộ Tài chính.

Báo cáo số 51/BC-BTC ngày 28/8/2018 của Bộ Tài chính.