

MỘT SỐ KIẾN NGHỊ ĐỊNH HƯỚNG ĐIỀU HÀNH CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

1. Đúng lúc, đúng mục tiêu và kịp thời

Chính sách tài khóa cần được thực hiện đúng lúc và hợp lý, bám sát diễn biến của chu kỳ kinh tế, có được những phân tích, dự báo phù hợp để có đối sách kịp thời. Do chính sách tài khóa có độ trễ về hiệu quả, nên trong giai đoạn suy thoái Chính phủ cần cân nhắc áp dụng chính sách tài khóa ngược chu kỳ, nghĩa là mở rộng theo hướng kích thích nền kinh tế hồi phục, triển khai các công cụ tài khóa được sử dụng linh hoạt theo mức độ hiệu quả của từng công cụ tài chính. Tuy nhiên, cần thận trọng trong việc sử dụng chính sách tài khóa mở rộng để phù hợp với việc phát triển dựa trên sản lượng tiềm năng.

Bên cạnh đó, cần phối hợp với các chính sách khác như chính sách tiền tệ để kiểm soát độ nóng của nền kinh tế thông qua các biến số kinh tế vĩ mô như dòng tiền, lạm phát, hiệu quả đầu tư, cán cân thương mại,... Bởi kích thích kinh tế bằng chính sách tài khóa mở rộng báo hiệu quy mô bội chi ngân sách ngày càng lớn hơn, nợ chồng lên nợ, ảnh hưởng đến mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô trong dài hạn.

Hơn nữa, với nguồn lực ngân sách có hạn, cùng với ràng buộc về hạn mức bội chi ngân sách, việc sử dụng chính sách tài khóa mở rộng trong thời kỳ suy thoái là không đơn giản. Kết quả nghiên cứu cho thấy, trường hợp chu kỳ kinh tế Việt Nam ở dốc suy thoái, khi biên độ mở rộng của trạng thái tài khóa giảm thì giai đoạn suy thoái có thể trở nên trầm trọng, các biến số kinh tế vĩ mô khác lại tiềm ẩn sự bất như lạm phát, nợ công cao, nợ xấu nhiều. Do đó, trước mắt cần tăng cường hiệu quả hấp thụ vốn cho tăng trưởng khác tăng cường ổn định chu kỳ kinh tế qua công cụ ổn định tự động và thông qua phát triển bằng đổi mới công nghệ. Sau khi đã đạt được ổn định vĩ mô trong ngắn hạn, chỉ sách tài khóa nên mở rộng thêm, tạo xung lực tài khóa mạnh mẽ hơn, chống lại pha suy thoái. Tuy nhiên, với bối cảnh phức tạp bởi các biến số kinh tế, chính trị, xã hội trong và ngoài nước, để tăng cường hiệu lực của chính sách tài khóa cần phối hợp với

hiệu nhiều biện pháp khác trên cơ sở bám sát các diễn biến kinh tế thế giới và Việt Nam.

2. Tăng cường hiệu quả công cụ “ổn định tự động”

Qua nghiên cứu cho thấy, khi sử dụng chính sách tài khóa ngược chiều để đảo ngược tình hình, ngăn chặn suy thoái, nhưng không đạt được ngay tác dụng, thậm chí không phải lúc nào cũng đạt kết quả. Để giảm thiểu rủi ro bất ổn vĩ mô khi Chính phủ phải vận dụng chính sách tài khóa mở rộng để chống lại pha suy thoái của chu kỳ kinh tế, trong khi tăng chi ngân sách nhà nước không phải lúc nào cũng thực hiện được mục tiêu tăng trưởng hay kích thích nền kinh tế Chính phủ cần chú trọng thiết kế và sử dụng tốt hơn công cụ “ổn định tự động” giúp sớm đưa nền kinh tế thoát khỏi khủng hoảng. Bên cạnh đó, công cụ “ổn định tự động” hoạt động tốt cũng sẽ góp phần giảm độ trễ của chính sách tài khóa linh hoạt. “Ổn định tự động tiêu biểu là sản phẩm của

mục tiêu dài hạn và nên được thiết kế một cách cân nhắc để đối phó với chu kỳ kinh tế. Với cơ chế này, chính sách tài khóa sẽ mở rộng trong thời kỳ suy thoái và thu hẹp khi thời kỳ tăng trưởng cao, tạo ra hiệu ứng lan tỏa và vai trò dẫn dắt của khu vực công, không tạo áp lực tăng chi tiêu ngân sách và quy mô nợ.

Thiết kế “ổn định tự động” cần chú trọng gia tăng phản ứng của nó. Cơ chế này sẽ vận hành một cách tự động và không nhất thiết gia tăng quy mô chi tiêu chính phủ. Việc gia tăng khả năng phản ứng của công cụ “ổn định tự động” có thể thực hiện bằng việc gia tăng tính lũy tiến của hệ thống thuế và cải cách các chương trình an sinh xã hội. Thuế thu nhập là công cụ có tính tự ổn định cao. Mức đánh thuế phải hợp lý với mức sống, theo kịp với động thái của lạm phát, giá cả, vừa có tính kích thích nền kinh tế tăng trưởng, phân bổ đúng đối tượng bị tổn thương dưới cú sốc kinh tế, vừa tăng nguồn thu bền vững cho ngân sách.

Các chương trình an sinh xã hội, ổn định thu nhập cho người nghèo, cho người lao động chủ yếu dựa vào tiền công, tiền lương cần được cải cách một cách triệt để trên cơ sở phát triển hệ thống bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp trong mối tương quan với sự vận hành thuế thu nhập cá nhân. Khi kinh tế suy thoái, lượng người yếu thế bị tác động lớn, thất nghiệp tăng, việc áp dụng

bảo hiểm xã hội, thất nghiệp giúp người dân không cần cắt giảm chi tiêu dùng quá nhiều, do đó hạn chế sụt giảm tổng cầu; ngược lại thời kỳ tăng trưởng kinh tế nhanh thì thất nghiệp giảm, người cần trợ giúp xã hội giảm, các khoản bảo hiểm cũng giảm. Tuy nhiên, cần đặc biệt quan tâm đối tượng thụ hưởng phải xác định đúng, kịp thời, tránh lãng phí nguồn lực, tạo lòng tin trong chúng, góp phần đạt được mục tiêu đúng lúc, kịp thời và mục tiêu của chính sách tài khóa. Bên cạnh đó, cũng tiếp tục tạo không gian chính sách cho sự can thiệp đồ, đảm tính bền vững của chính sách tài khóa, chẳng hạn khi áp dụng các biện pháp kích thích cũng cần chuẩn bị các biện pháp cho việc ngừng mở rộng chính sách tài khóa, và thực hiện các gói kích thích quá lâu sẽ dẫn đến thâm hụt ngân sách.

3. Tăng cường hiệu quả các công cụ của chính sách tài khóa

Để khắc phục những hạn chế nêu trên về thu ngân sách nhà nước trong thời gian tới, cần phối hợp đồng bộ các giải pháp, cùng sự phối hợp chặt chẽ giữa các cấp chính quyền Trung ương và địa phương cũng như ý thức của người dân, theo quan điểm thu đúng và thu đủ, theo hướng tăng thu ngân sách nhà nước bền vững; đồng thời kiểm soát chi ngân sách nhà nước chặt chẽ, sử dụng nguồn lực tài chính công gắn với quá trình cơ cấu lại nền kinh tế. Cụ thể là:

3.1. Điều chỉnh cơ cấu thu hợp lý

Nhà nước cần có biện pháp nhằm tăng cường tính bền vững thu ngân sách nhà nước cả về quy mô và cơ cấu, điều chỉnh cơ cấu thuế theo hướng khuyến khích tăng trưởng kinh tế nội địa, để từ đó tăng dư địa nguồn thu thuế từ hoạt động sản xuất kinh doanh nội địa. Khai thác hài hòa và có hiệu quả các nguồn thu từ tài nguyên môi trường nhằm bảo đảm hài hòa lợi ích kinh tế, xã hội và môi trường. Đồng thời, tăng thuế suất từ những nhóm thuế có ảnh hưởng tới phát triển bền vững như: thuế môi trường, thuế Thu nhập cao, thuế khai thác tài nguyên môi trường. Bên cạnh đó, từng bước giảm dần thuế suất và mở rộng cơ sở tính thuế đối với các loại thuế thu nhập. Xây dựng hệ thống thuế theo hướng huy động đầy đủ, chủ động, bảo đảm tỷ trọng hợp lý giữa thuế gián thu và thuế trực thu; khai khai thác tốt thuế thu từ tài sản, tài nguyên.

3.2. Cải thiện hệ thống thuế

Thực hiện rà soát tổng thể hệ thống chính sách thuế và phải hoàn thiện chính sách thuế trên cơ sở xây dựng hệ thống thuế có cơ cấu hợp lý theo hướng nuôi dưỡng nguồn thu, phù hợp với thông lệ quốc tế, đơn giản hóa thủ tục hành chính thuế nhằm tạo điều kiện thu hút nguồn đầu tư tài trợ cho phát triển kinh tế từ khu vực có vốn đầu tư nước ngoài và khu vực kinh tế tư nhân trong nước.

Mở rộng cơ sở thuế để phát triển nguồn thu, bao quát các nguồn thu mới phát sinh. Đối với thuế giá trị gia tăng, dân thu hẹp nhóm hàng hóa, dịch vụ chịu thuế suất 5%, tiến “ch áp dụng cơ bản một mức thuế suất bên cạnh thuế suất 5% đối với hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu và tiến tới cơ bản thực hiện phương pháp khấu trừ thuế. Đối với thuế tiêu thụ đặc biệt, sửa đổi đối tượng chịu thuế, thuế suất để điều tiết tiêu dùng, áp dụng kết hợp giữa thuế suất tuyệt đối và thuế suất theo tỷ lệ đối với một số hàng hóa, dịch vụ. Đối với thuế xuất khẩu, cơ cấu lại biểu thuế để khuyến khích sản xuất khẩu các sản phẩm có giá trị gia tăng cao, hạn chế khẩu khoáng sản tài nguyên chưa qua chế biến. Đối với thuế thu nhập doanh nghiệp, sửa đổi để bảo đảm tính cạnh với các nước trong thu hút đầu tư. Đối với thuế thu nha nhân, điều chỉnh mở rộng Cơ sở thuế, thuế suất phù hợp, thu nhập chịu thuế, đối tượng nộp thuế. Đối với thuế nguyên, sửa đổi, bổ sung để thúc đẩy khai thác tài nguyên gắn với chế biến sâu, sử dụng hiệu quả tài nguyên quốc gia. nhất là tài nguyên không tái tạo. Nghiên cứu xây dựng khung khổ pháp lý để áp dụng thuế tài sản phù hợp với điều kiện của Việt Nam.

Đẩy mạnh việc xử lý dứt điểm các khoản nợ đọng thuế, có hình thức xử lý nghiêm đối với những trường hợp này; công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán thuế phải khách quan, chính xác nhằm kịp thời phát hiện và xử lý nghiêm các hành vi vi phạm trong lĩnh vực quản lý thuế. Quá trình này cần sự tham gia chủ động, tích cực và sát sao của chính quyền địa phương nhằm tăng thu và thu hồi nợ đọng để có thể duy trì đồng thời các chương trình, chính sách miễn, giảm, giãn thuế cho các đối tượng có hoạt động kinh doanh có tỷ suất lợi nhuận cao.

Tăng hình phạt nhằm xử lý nghiêm tình trạng trốn thuế của đối tượng nộp thuế cũng như những hành vi bao che, đồng lõa hay hối lộ trong quá trình thực thi chính sách thu ngân sách nhà nước. Một mặt, tạo điều kiện cho bé

doanh lĩnh hoạt, cạnh tranh lành mạnh theo cơ chế thị trường; mặt khác, tăng cường giám sát, kiểm tra kết quả hoạt kinh doanh cùng với những quy định chặt chẽ hơn nhằm giảm thiểu khả năng trốn thuế. Bên cạnh đó, cần tăng cường sự tham gia của người dân trong việc phòng, chống trốn thuế, tuyên truyền, phổ biến cũng như hình thức xử lý khi tiếp tay cho các hoạt động trốn thuế.

Về xử lý các hành vi chuyển giá, cần phối hợp và tăng ng hiệu quả, chất lượng của hoạt động thẩm định, giải quyết tình trạng làm giả giá. Chuẩn hóa các điều kiện ràng buộc đầu tư nước ngoài gắn với sử dụng đầu vào, nhân công nội địa. Áp dụng chính sách ưu đãi tỷ lệ thuận với đóng góp vào nguồn thu ngân sách nhà nước từ hiệu quả sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

Để tăng hiệu quả thu ngân sách, Chính phủ cần cải thiện hệ thống thuế thông qua tổ chức triển khai thực hiện tốt các luật thuế, nhất là các luật thuế mới, song hành là thực hiện quyết liệt và nghiêm ngặt các biện pháp chống thất thu (đặc biệt là các khoản thu liên quan đến đất đai, chống gian lận thuế và chuyển giá, trốn thuế trong tất cả các loại hình doanh nghiệp). Công tác thu thuế, một mặt Phải thực hiện các biện pháp cắt giảm, hoãn tạo điều kiện duy trì và phát triển sản xuất kinh doanh; mặt khác phải thực hiện quyết liệt, phối hợp đồng bộ hơn để chống thất thoát, nợ đọng thuế. Đây chính là dư địa để tăng thu trong điều kiện hiện nay.

Ngoài ra để giải quyết khó khăn đúng thời điểm, thu an sách nhà nước có thể đánh đổi lợi ích trước mắt lấy lợi lâu dài. Để thu đủ cần thu đúng. Trong ngắn hạn có thể chấp nhận giảm thu, thông qua giảm thuế thậm chí miễn thuế, cho nợ thuế trung hạn cho những ngành có tiềm năng phát triển mạnh song đang gặp khó khăn. Mặt khác hợp với chính sách chi ngân sách nhà nước để điều chi cấu chi đúng, hiệu quả và tiết kiệm, tận dụng nguồn lực dậy nền kinh tế.

Các biện pháp tăng thu ngân sách nhà nước trong m trường hợp vẫn là để kích thích kinh tế. Những giải ph.. chính là khuyến khích người dân tự nguyện nộp thuế, như tập trung hạ thấp thuế suất, mở rộng diện nộp thuế một cách hợp lý, đồng thời có chế tài thích đáng để đặc biệt giảm thiểu thất thu thuế. Có như vậy, thu ngân sách nhà nước mới vừa tăng lâu dài, vừa góp phần tháo gỡ khó

khẩn cho doanh nghiệp, giúp ổn định kinh tế vĩ mô và kích thích tăng trưởng kinh tế bền vững.

3.3. Tái cấu trúc đầu tư công

Nhà nước cần có biện pháp nhằm từng bước điều chỉnh cơ cấu đầu tư theo hướng tăng cường nội lực, giảm dần tỷ trọng đầu tư công trong tổng đầu tư xã hội, nhất là đầu tư từ nguồn vốn ngân sách nhà nước, giảm dần danh mục đầu tư vào những lĩnh vực mà khu vực tư nhân có khả năng và sẵn sàng đầu tư. Nguồn vốn ngân sách nhà nước cần được tập trung đầu tư vào các công trình trọng điểm, có sức lan tỏa lớn và giải quyết các vấn đề phát triển của quốc gia, vùng và liên vùng. Nhà nước cần kiểm soát chặt chẽ các khoản vay mà Chính phủ đã bảo lãnh, hạn chế tối đa cấp 2 lãnh của Chính phủ cho các khoản vay mới, vì đây có thể là những nguy cơ đổ vỡ tài chính hay “bẫy” nợ công sẽ phải đối mặt trong tương lai.

Cơ cấu đầu tư phải tương ứng với cơ cấu lợi ích và lợi nhuận, không đầu tư dàn trải mà phải theo chiến lược và mục tiêu dài hạn. Chấp nhận đánh đổi lợi ích trước mắt lấy lợi ích lâu dài để sử dụng vốn ngân sách hiệu quả nhất cho phát triển bền vững.

Cơ cấu đầu tư cần gắn với quy hoạch tổng thể, ưu tiên một số ngành then chốt, các vùng kinh tế, phù hợp với đặc thù ngành, lĩnh vực và vùng miền.

Phân cấp đầu tư gắn với giám sát hiệu quả thực hiện phân cấp đầu tư, có chế tài nghiêm với trường hợp lợi dụng Cơ chế này để trục lợi.

Phối hợp khuyến khích thu hút các nguồn lực trong xã hội. Thu hút có hiệu quả, đa dạng hóa các nguồn lực trong xã hội để đầu tư phát triển hạ tầng kinh tế xã hội nhằm từng bước giảm dần sự phụ thuộc vào đầu tư công. **Đẩy mạnh việc thực hiện cơ chế hợp tác công tư (Nhà nước và tư nhân) góp vốn vào các khoản mục đầu tư phát triển thông qua các dự án PPP. Đồng thời, đẩy mạnh chính sách “xã hội hóa” đầu tư trong một số lĩnh vực như y tế, giáo dục, văn hóa, thể thao để tăng tính cạnh tranh, nâng cao chất lượng của dịch vụ ngày càng cao.**

3.4. Kiểm soát hiệu quả chỉ tiêu công

Đề gắn kết với chương trình phát triển kinh tế quốc gia, tăng cường phối hợp chặt chẽ với các cơ quan liên quan, chính sách tài khóa cần tuân thủ theo kế hoạch chi tiêu trung hạn 4 năm; hằng năm có sự kế tiếp, bổ sung liên tục để phù hợp với tình hình thực tiễn. Việc thiết lập khung khổ chi tiêu trung hạn sẽ góp phần nâng cao hiệu quả quản lý công: tăng cường năng lực của Chính phủ trong qua ngân sách, đặc biệt trong dự báo, từ đó có thể tối ưu pha ngân sách, tăng cường kỷ luật ngân sách và tính minh cũng như trách nhiệm giải trình của các cấp trong sử dụng, nguồn lực công.

Hiện Việt Nam đang từng bước thực hiện khung khổ chi tiêu trung hạn, đặc biệt cơ chế tương thích cho khung khổ này là quản lý ngân sách theo kết quả cũng như các tiêu chí đánh giá hiệu quả sử dụng ngân sách nhà nước còn chưa hiệu quả. Do đó, những vấn đề này cần được bổ sung và củng cố trong quá trình đẩy mạnh thực hiện kế hoạch chi tiêu trung hạn, từng bước triển khai quản lý chi ngân sách theo kết quả thực hiện nhiệm vụ gắn với thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội. Bên cạnh đó, cần bảo đảm nguồn nhân lực chất lượng cao cho việc phân tích, dự báo kinh tế, tài khóa vĩ mô cũng như hoàn thiện hệ thống thông tin dữ liệu tài chính ngân sách đồng bộ, tin cậy để phục vụ cho công tác phân tích và dự báo.

Chính phủ cần nghiên cứu, bổ sung các phương án, kịch bản, khả năng có thể xảy ra đối với ngân sách trong ngắn và trung hạn. Các quy trình khung chi tiêu trung hạn thông thường được xây dựng trước quy trình hoạch định ngân sách truyền thống. Kế hoạch chi tiêu trung hạn nên có “biên độ co giãn” hơn, có nghĩa là trong một số trường hợp nhất định có thể được điều chỉnh, cập nhật không phụ thuộc vào thời điểm hoạch định ngân sách truyền thống. Chính phủ ở cấp Trung ương và các Ủy ban nhân dân ở cấp địa phương, trên cơ sở mục tiêu, chiến lược phát triển quốc gia sẽ đề ra các ưu tiên chi tiêu trước khi đưa các đối tượng khác tham gia vào quy trình hoạch định ngân sách truyền thống. Tuy nhiên cần dần chuyển sang một cơ chế lập kế hoạch chủ động trong việc đưa ra các phương án, theo các kịch bản chính của địa phương.

Thực hiện quyết liệt các chủ trương của Nghị quyết số 07NQ/TW ngày 18/11/2016 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về “Chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững” trong việc thực hành triệt để tiết kiệm, chống lãng phí; xác định tiết kiệm là quốc sách hàng đầu, chỉ chi trong khả năng của nền kinh tế và chỉ vay trong khả năng trả nợ; siết chặt kỷ luật, kỷ cương tài chính ngân sách nhà nước, tăng cường công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cấp về thu, chi ngân sách nhà nước, sử dụng vốn vay và xử lý nợ công, hạn chế và tiến tới xoá bỏ cơ chế "xin cho".

4. Cơ chế điều hành chính sách tài khóa

Về cơ chế điều hành chính sách tài khóa nói chung, Chính phủ nên áp dụng cơ chế mở rộng hay thu hẹp, thuận hay ngược chu kỳ kinh tế trong điều hành chính sách tài khóa một cách linh hoạt. Nên theo hướng kiên trì ngược chu kỳ kinh tế khi nền kinh tế đang ở pha suy thoái; thuận chu kỳ kinh tế theo hướng mở rộng khi nền kinh tế đang ở pha phục hồi; thận trọng, linh hoạt phối hợp thuận và ngược chu kỳ kinh tế, giữa mở rộng và thu chu kỳ kinh tế khi chu kỳ kinh tế đang ở pha phát triển hướng đến đỉnh của chu kỳ.

Bên cạnh đó, Chính phủ cũng cần thiết kế và sử dụng tốt hơn công cụ “ổn định tự động. Các công cụ quan trọng cho chính sách tài khóa như thuế giá trị gia tăng và trợ cấp thuế. nghiệp là công cụ ổn định tự động quan trọng. Chính sách tài khóa chủ động thay đổi mức chi tiêu hay thuế suất nhằm ổn định tổng cầu. Việc sử dụng tốt các công cụ “ổn định tự động sẽ hạn chế phản ứng của sản lượng đối với các cú sốc cầu. Trong đó “ổn định tự động” cần được thiết lập một cách có cân nhắc để đối phó với chu kỳ kinh tế. Thiết kế “ổn định tự động” cần chú trọng gia tăng ảnh hưởng của nó. Cơ chế này sẽ giúp chính sách tài khóa phát huy vai trò mà không nhất thiết lúc nào cũng phải gia tăng quy mô chi tiêu chính phủ. Việc gia tăng khả năng phản ứng của công cụ ổn định tự động có thể thực hiện bằng việc gia tăng tính lũy tiến của hệ thống thuế, giảm thiểu thất thu thuế, đánh thuế đúng đối tượng, vừa có tác dụng phân bổ hợp lý nguồn lực lại vừa phát huy hiệu quả tối đa các nguồn lực. Cải cách, nâng cao chất lượng và hiệu quả các chương trình an sinh xã hội vừa bảo đảm công bằng xã hội, nâng

cao mức sống của nhóm dân chúng dễ bị tổn thương, vừa khuyến khích người dân có năng lực lao động và sáng tạo.

Để thực hiện tốt cơ chế linh hoạt, uyển chuyển, kịp thời trong chính sách tài khóa, cần có sự đánh giá tổng quát rộng tình hình kinh tế vĩ mô cũng như khả năng phân tích, dự báo tình hình kinh tế vĩ mô. Cần thực hiện tốt công tác dự báo của hệ thống nghiên cứu và hoạch định chính sách; cơ sở thông tin dữ liệu, đặc biệt của Tổng cục Thống kê và thông tin liên bộ, ngành, địa phương phải đầy đủ, kịp thời, thông suốt.

5. Tăng cường hiệu lực của chính sách tài khóa đối với ổn định chu kỳ kinh tế

5.1. Cam kết lòng tin

Những dấu hiệu kinh tế suy yếu, sức cầu giảm sâu, đặc biệt là cầu đầu tư, khó tạo đà phục hồi và phát triển, nguy cơ tái lạm phát... có quan hệ chặt chẽ với chỉ số lòng tin của người gửi tiết kiệm và nhà đầu tư đối với môi trường vĩ mô và hệ thống tài chính. Vì vậy, cần thiết phải củng cố lòng tin của xã hội, tăng cường sự chủ động đối phó với khó khăn và bất ổn trong doanh nghiệp và người dân là không thể thiếu.

Nhà nước cần có chủ trương và định hướng rõ ràng, chủ động hơn với chính sách tài khóa. Đối với chính sách tài khóa trong lĩnh vực an sinh xã hội cần hỗ trợ đúng đối tượng, tránh tạo ra những kẽ hở chính sách gây ra thiệt hại không đáng có mà đời sống an sinh của cộng đồng không được cải thiện.

5.2. Quản trị chính sách tài khóa

Chính sách tài khóa phù hợp là phải dựa trên diễn biến của chu kỳ kinh tế đối với sản lượng tiềm năng, hay mức | toàn dụng của nền kinh tế. Để chính sách tài khóa có hiệu lực thì quản trị chính sách tài khóa phải tốt. Cải cách rộng lớn hơn có thể tạo ra sự tín nhiệm với hành động chính sách, cụ thể là giảm rủi ro nợ công. Tất cả những điều này liên quan đến cơ chế giám sát thực hiện chính sách tài khóa chịu trách nhiệm xác định những thay đổi trạng thái cho của nền kinh tế, đánh giá mức độ chính sách tài khóa, hợp khung khổ tài chính trung hạn và cung cấp thiết bị lường chính sách khác nhau.

Để nâng cao chất lượng quản trị chính sách tài khóa, cần lưu ý những giải pháp sau:

(i) *Về hệ thống giám sát và đánh giá:* cần tăng cường sự giám sát, cụ thể là những giám sát khách quan, nhất từ phía Quốc hội và cộng đồng đối với các hoạt động đầu tư và cung cấp dịch vụ công của Chính phủ.

Để tiến hành việc này, cần phải tăng cường hiệu quả trong giám sát tài khóa của Quốc hội, Cơ quan độc lập của Chính phủ (ngoài Bộ Tài chính), chịu trách nhiệm xác định những thay đổi trạng thái chu kỳ của nền kinh tế, cũng như đánh giá mức độ chính sách tài khóa phù hợp trong khung khổ tài chính trung hạn, từ đó cung cấp công cụ đo lường chính sách khác nhau. Một trong những công cụ đó là xung lực tài khóa, thiết bị này cần được áp dụng hằng năm, kết hợp với các thiết bị tương tự khác và công tác phân tích, dự báo, hệ thống thông tin dữ liệu tin cậy sẽ đưa ra những dự báo và định hướng có ý nghĩa cho quá trình vận hành chu sách tài khóa. Tránh tình trạng chỉ dựa vào những đo lường có tính thống kê, những suy đoán chủ quan thiếu tính CP xác. Hơn nữa, việc áp dụng thiết bị này thường xuyên thể gia tăng tính đúng lúc, kịp thời của xung lực tài khóa.

Đồng thời cần nắm rõ và sát sao tình hình ngân sách, đặc biệt nợ công để có giải pháp xử lý kịp thời. Đưa nguồn trái phiếu chính phủ huy động được để đầu tư cho một số công trình công vào dự toán và vào danh sách nợ công chứ không để ngoài như hiện nay.

(ii) *Nâng cao tính minh bạch, công khai và trách nhiệm giải trình:* Nhằm tránh thất thoát, lãng phí ngân sách nhà nước, để sử dụng vốn đúng lúc, đúng chỗ tạo điều kiện bôi trơn sự vận hành của nền kinh tế, đặc biệt trong tình trạng khó khăn trong sản xuất kinh doanh như hiện nay, Nhà nước cần cải thiện tính minh bạch, công khai cũng như nâng cao trách nhiệm giải trình trong việc sử dụng nguồn lực công với các giải pháp sau:

Tạo điều kiện cho người dân tiếp cận được với các thông tin về hoạt động chính sách tài khóa, về số liệu liên quan đến ngân sách nhà nước để mở rộng và nâng cao sự phản biện cũng như giám sát và đánh giá chính sách của cộng đồng và xã hội.

Phải có một bộ phận có tính độc lập cao chuyên trách giám sát các công trình trọng điểm quốc gia, các dự án đầu tư trên địa bàn; tăng cường giám sát, đánh giá và phản hồi của cộng đồng, tuyên truyền, phổ biến kiến thức và thông tin liên quan đến chính sách tài khóa cho toàn dân.

Hoàn thiện hệ thống dữ liệu thông tin; xây dựng các chỉ số tài khóa phù hợp với điều kiện trong nước và thông lệ quốc tế, ví dụ như áp dụng phương thức tính bội chi ngân sách nhà nước theo chuẩn quốc tế.

(iii) *Tăng hiệu quả phân cấp quản lý tài khóa và tăng trung kinh tế địa phương*: Việc phân cấp quản lý chính sách tài khóa là thiết thực đối với các quốc gia đang phát triển như Việt Nam. Tuy nhiên quá trình này cần phải được tiến hành nội cách thận trọng và phù hợp. Cùng với sự hướng dẫn, chỉ đạo thống nhất, cụ thể còn cần có sự giám sát chặt chẽ với chế tài hợp lý từ chính quyền trung ương đối với các hoạt động đầu tư tại các địa phương. Bên cạnh đó phải có sự trao đổi đ. chiều kịp thời giữa chính quyền trung ương và các cấp địa phương, giữa bên hoạch định chính sách và thụ hưởng chính sách, giữa Nhà nước và nhân dân, tránh trường hợp “chính sách trên trời”, khiến các cơ quan địa phương cũng như nhân dân khó thực thi chính sách. Do đó, các dự án lớn và công trình cần phải có sự tham vấn và giám sát của cư dân địa phương.

Đồng thời, chính quyền trung ương cần bảo đảm phân phối và giám sát việc chi tiêu và thu chi của chính quyền địa phương phù hợp với điều kiện từng địa phương cũng như lợi ích toàn cục chứ không theo chế độ xin cho hay lợi ích cục bộ. Có như vậy, việc lãng phí ngân sách công chủ yếu do tình trạng tham nhũng, đặc biệt trong các khoản chi tiêu cho xây dựng cơ bản sẽ giảm. Đồng thời, nghiêm túc thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, không tùy tiện sử dụng dự phòng ngân sách để bổ sung cho các nhiệm vụ không nằm trong kế hoạch.

Một trong những quan điểm mới đang được triển khai hiện nay là tăng cường kiểm tra, giám sát việc sử dụng vốn vay về cho vay lại. Ngày 28/4/2017, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 52/2017/NĐ-CP về cho vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ đối với Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Việc này cần được giám sát một cách chặt chẽ, tuân thủ các quy định, bảo đảm hiệu quả của công tác quản lý và sử dụng vốn.

(iv) *Về vấn đề quản lý nợ công*: Việc thực hiện Luật quản lý nợ công cho thấy nhiều bất cập và đang được trình Quốc hội xem xét sửa đổi. Nợ công tăng nhanh, tính riêng quy mô dư nợ nước ngoài của Chính phủ (trong đó vay ODA, vay ưu đãi chiếm trên 94%) đến cuối năm 2015 so với cuối năm 2001 đã tăng 6,5 lần, tập trung vào 3 nhà tài trợ chính: Ngân hàng Thế giới tăng 11,5 lần (274,2 nghìn tỷ đồng/23,9 nghìn tỷ đồng); Ngân hàng Phát triển châu Á tăng 20,3 lần (151,1 nghìn tỷ đồng/7,5 nghìn tỷ đồng); Nhật Bản tăng 6,8 lần (243,9 nghìn tỷ đồng/35,9 nghìn tỷ đồng). Áp lực trả nợ trong ngắn hạn lớn, tiềm ẩn nguy cơ mất an toàn nhưng chưa được kiểm soát chặt chẽ. Việc quản lý, sử dụng vốn vay còn bất cập; phân bổ vốn đầu tư từ nguồn vốn vay nợ công còn dàn trải và hiệu quả đầu tư chưa cao; đã phát sinh những rủi ro từ các dự án sử dụng vốn vay của Chính phủ và vốn vay Chính phủ bảo lãnh dẫn đến không trả được nợ, Chính phủ phải trả nợ thay; thiếu gắn kết giữa quyết định đầu tư với cân đối nghĩa vụ trả nợ.

Do đó, Nhà nước cần thiết phải tăng cường quản lý nợ công hiệu quả. Một mặt, cần tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng thay vì dựa vào vốn là chính như hiện nay, giảm áp lực vốn đầu tư lớn, tăng tích lũy nội địa nền kinh tế, tăng quy mô thị trường vốn trong nước, tăng khả năng cung ứng vốn trung, dài hạn. Mặt khác, tăng cường nhận thức về nợ công, xóa bỏ tâm lý “bao cấp” từ Nhà nước, nhất là và ODA và trái phiếu chính phủ; tăng cường năng lực của cá chủ dự án; kiểm soát tình trạng thất thoát, lãng phí trong dụng vốn đầu tư công, vốn vay công; phân định chức năng nhiệm vụ quản lý nợ công; gắn trách nhiệm vay và trả nợ và việc phân bổ, sử dụng nợ công chú trọng việc kiểm tra, giám sát, thanh tra, kiểm toán, quyết toán đối với vấn đề nợ công, chủ động quản lý, phòng ngừa và xử lý các rủi ro phát sinh trong công tác cho vay lại, công tác cấp và quản lý bảo lãnh của Chính phủ.

Bên cạnh đó, tăng cường sự gắn kết giữa công tác xây dựng kế hoạch trung và dài hạn về nợ công với kế hoạch đầu tư để chủ động trong công tác kiểm soát nợ công. Các khoản bảo lãnh Chính phủ, các khoản nợ của chính quyền địa phương, nợ xây dựng cơ bản của các bộ, cơ quan Trung ương và địa phương cần phải được kiểm soát chặt chẽ. Đồng thời, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn vay và

các khoản vay về cho vay lại, giảm thiểu phát sinh các nghĩa vụ nợ dự phòng của Chính phủ.

(v) *Bảo đảm kỷ luật tài khóa, an ninh, an toàn tài chính* Một trong những yếu tố ảnh hưởng đến hiệu lực của chính sách tài khóa là kỷ luật tài khóa và an ninh tài chính. Bản thân những yếu tố này ảnh hưởng đến tiềm lực của quốc gia và còn ảnh hưởng mạnh đến ổn định kinh tế vĩ mô, bình ổn về tâm lý công chúng, cũng như môi trường kinh doanh nói chung. Do vậy, trong thời gian tới cần phải thực hiện một số giải pháp sau:

Từng bước lành mạnh hóa được tình hình tài khóa, xây dựng lộ trình giảm nợ xấu, với các bước đi thích hợp, cân đối giữa mục tiêu bảo đảm tổng vốn đầu tư toàn xã hội, chú trọng đầu tư phát triển thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bền vững nhưng vẫn lành mạnh hóa được tình hình tài khóa.

Nghiêm khắc thực hiện kỷ luật tài khóa, xử lý nợ công theo hướng phát huy nội lực, giảm thiểu sự phụ thuộc vào nguồn lực ngoài nước, nghiêm trị các trường hợp thiếu trách nhiệm trong việc sử dụng và quản lý nguồn lực từ ngân sách nhà nước, đưa hết các khoản đúng tính chất nợ công vào bảng tính toán thu chi ngân sách để nắm đúng bản chất sự lành mạnh hay yếu kém của ngân sách, duy trì các chỉ số nợ công trong giới hạn an toàn. Cụ thể là:

+ Xây dựng và thực hiện Chiến lược quản lý nợ theo hướng cơ cấu lại, phân tách nhóm nợ, xử lý từng phần nhưng dứt điểm, đồng thời có cơ chế tạo điều kiện cho các tổ chức sử dụng ngân sách kinh doanh linh hoạt trong các hoạt động kinh tế có hiệu quả cao trong ngắn hạn, quy mô linh hoạt, từ đó có năng lực để trả nợ. Bên cạnh đó, siết chặt hơn nữa công tác kiểm tra, giám sát chất lượng sử dụng nguồn ngân sách, chấp hành các chính sách quản lý nợ, bao gồm cả việc xây dựng các hạn mức về nợ và giám sát việc tuân thủ các hạn mức được đưa ra.

+ Nâng cao chất lượng kiểm soát toàn diện rủi ro đối với danh mục nợ, bao gồm rủi ro về đồng tiền vay, lãi suất, tỷ giá, khả năng thanh toán và hoạt động. Tiến hành phân tích đưa ra các phương án đối sách phù hợp với các trường hợp xử lý nợ.

+ Tăng cường đa dạng hóa các công cụ quản lý nợ trong nước thông qua việc tiếp tục phát triển thị trường thứ cấp, đồng thời tăng cường khả năng tự quản lý rủi ro thông các nghiệp vụ phái sinh.

6. Phối hợp chính sách tài khóa với chính sách tiền

Về việc phối hợp điều hành chính sách tài khóa với chính sách tiền tệ, Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã có quy chế phối hợp công tác và trao đổi thông tin. vào đầu năm 2012 với các nội dung chính như: i) Phối hợp xây dựng và điều hành chính sách tài khóa, chính sách tiền tệ; ii) Quản lý ngân quỹ của Chính phủ và phát triển hệ thống thanh toán; iii) Quản lý nợ quốc gia và quản lý vốn ODA. Tuy nhiên, sự phối hợp của hai chính sách vĩ mô này vẫn còn nhiều hạn chế, đôi lúc còn triệt tiêu hiệu quả của nhau như có lúc chính sách tiền tệ quá chặt, thì tài khóa lại mở quá rộng. Để tạo ra cơ chế cộng hưởng hiệu quả, cần có sự phối hợp ăn ý và nhịp nhàng giữa hai chính sách này, cụ thể như sau:

Tăng cường sự phối hợp và trao đổi trong toàn bộ quá trình hoạch định, điều chỉnh chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ. Chính sách tài khóa nên duy trì đi theo định hướng chiến lược chung của nền kinh tế, còn chính sách tiền tệ sẽ được sử dụng theo sát diễn biến của nền kinh tế. Việc phối hợp hai chính sách cần hỗ trợ để phát huy ưu điểm và hạn chế nhược điểm của từng chính sách như khi chính sách tài khóa quá mở rộng, dễ gây ra nguy cơ nền kinh tế phát triển quá nóng, thì chính sách tiền tệ có thể phát huy tác dụng trong ngắn hạn bằng cách giảm lượng tiền lưu thông trong nền kinh tế.

Thiết lập hệ thống cảnh báo sớm về tài chính tiền tệ để kịp thời dự báo những nguy cơ làm mất cân bằng ổn định trong kinh tế vĩ mô, nhằm bảo đảm an ninh trong tài khóa và tiền tệ, đặc biệt trên cấp độ quốc gia.

Hình thành hệ thống thông tin liên thông giữa các cấp, bộ, ngành có liên quan đến các chỉ tiêu, khoản mục tài khóa và tiền tệ. Đồng thời, hoàn thiện cơ sở thông tin dữ liệu và hệ thống hóa các chỉ tiêu thu thập thông tin, phân tích và xử lý các dữ liệu kinh tế tài chính vĩ mô để phục vụ cho công tác hoạch định chính sách tài chính và tiền tệ, đồng thời xây dựng và ứng dụng các mô hình phân tích và dự báo kinh tế tài chính vĩ mô. Ví dụ Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cần phối hợp chặt chẽ trong việc tổ chức đấu thầu trái phiếu chính

phủ, tránh gây nên sự bất ổn và mâu thuẫn cho thị trường tài chính và nền kinh tế.

Hình thành hệ thống thu nhận thông tin phản hồi chính sách từ người dân và doanh nghiệp để khắc phục kịp thời những bất cập, hạn chế của chính sách và quá trình thực hiện chính sách.

7. Tăng cường bền vững ngân sách

Chính phủ cần tích cực triển khai Nghị quyết số 07- NQ/TW về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững và Luật ngân sách nhà nước năm 2015. Triển khai có hiệu quả Kế hoạch tài chính 5 năm 2016-2020 gắn với chiến lược quản lý nợ công, kiểm soát bội chi ngân sách nước và Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2017 Về mục tiêu, phải bảo đảm cân đối ngân sách tích cực, giảm dần tỷ lệ bội chi ngân sách nhà nước đến năm 2020 xuống dưới 4% GDP, đến năm 2030 xuống khoảng 3% GDP, hướng tới cân bằng thu, chi ngân sách nhà nước.

Trên Cơ sở Nghị quyết số 07NQ/TW, xây dựng chia lược và lộ trình cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nh công sau năm 2020 bảo đảm duy động đầy đủ, chủ động hợp lý nguồn thu ngân sách nhà nước, phát triển hệ thống thu đồng bộ, minh bạch, phù hợp với thông lệ quốc tế, bảo đảm Cơ cấu thu bền vững, đổi mới công tác quản lý ngân sách nhà nước theo kết quả thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội trong trung, dài hạn.

Minh bạch thông tin về thâm hụt ngân sách và nợ công để đánh giá chính xác mức độ an toàn nợ công và tăng định mức tín nhiệm quốc gia trên thị trường.

Thiết lập và tuân thủ kỷ luật ngân sách, trong đó nhấn mạnh các vấn đề: Thực hiện nghiêm nguyên tắc vay bù đắp bội chi ngân sách nhà nước chỉ được sử dụng cho đầu tư phát triển, không sử dụng cho chi thường xuyên. Xử lý nghiêm các vi phạm trong chấp hành nghĩa vụ nộp thuế, pháp luật về ngân sách nhà nước. Kiểm soát chặt chẽ nợ công, nợ nước ngoài của quốc gia, bội chi và nợ của chính quyền địa phương. Giám sát chặt chẽ việc cho vay, sử dụng vốn của các quỹ tập trung ngoài ngân sách cho các mục đích của ngân sách. Kiểm tra, giám sát việc sử dụng vốn vay về cho vay lại.

Giảm tỷ lệ chi thường xuyên, đặc biệt chi cho bộ máy hành chính, tăng chi cho đầu tư phát triển. Công khai chi tiết những khoản chi này, đưa ra quy định chặt chẽ về mức chi, nội dung chi. Ban hành chế tài giám sát, xử lý công khai các hình thức vi phạm, cũng như hình thức khuyến khích thực hiện đúng quy định và tiết kiệm khoản chi thường xuyên. Cần có quan điểm chi tiêu công cũng là một khoản đầu tư, đặt hiệu quả đầu tư phát triển bền vững lên hàng đầu, ưu tiên chi đầu tư cho phát triển cả ngắn hạn, trung và dài hạn.

Để chống thất thu ngân sách nhà nước phải đưa ra lộ trình và quy định để có thông tin đầy đủ các nguồn thu, như các giao dịch gắn với thu nhập thực hiện chuyển khoản, điều kiện để được pháp luật bảo vệ là các giao dịch có báo cáo thuế (dù có phải nộp thuế hay không). Tăng tính độc lập, khách quan của các tổ chức kiểm toán, đưa trách nhiệm của các tổ chức này trong việc bồi hoàn thất thoát vốn ngân sách nhà nước nếu có sai phạm trong quá trình kiểm toán tạo điều kiện vi phạm trong sử dụng vốn ngân sách nhà nước của đơn vị được kiểm toán. Công khai các đơn vị, cá nhân vi phạm về nộp thuế, tăng mức độ và xử lý nghiêm các hình thức vi phạm nghĩa vụ nộp thuế, tăng cường cơ chế dân kiểm tra về thực thi trách nhiệm nộp thuế của các tổ chức và cá nhân.

Tóm lại, điều hành chính sách tài khóa cần phải linh hoạt, trên cơ sở tối ưu hóa việc sử dụng ngân sách, cũng như kiểm soát hiệu quả thâm hụt ngân sách. Thâm hụt ngân sách là một vấn đề đáng lo ngại cả trong ngắn hạn cũng như trung và dài hạn. Vấn đề không chỉ nằm ở tình trạng thâm hụt ngân sách mà còn ở nguyên nhân và cách tài trợ thâm hụt. Nếu thâm hụt ngân sách bắt nguồn từ việc đầu tư cho những dự án hiệu quả và vì vậy mang lại ích lợi cho nhà kinh tế trong tương lai thì không đáng ngại. Trái lại, nếu thâm hụt là do giải cứu những doanh nghiệp không có khả năng tồn tại, hay đầu tư vào những dự án kém hiệu quả thì rất nguy hiểm. Nếu thâm hụt được tài trợ nhờ tăng nguồn thu thuế do doanh nghiệp và nền kinh tế phát triển thì sẽ bền vững, nhưng nếu nhờ tận thu thuế sẽ chèn lấn khu vực doanh nghiệp tư nhân và gây ra nguy cơ lạm phát. Điều này đặt ra yêu cầu cấp bách là Chính phủ cần có khả năng quyết định chi tiêu một cách chính xác hơn, hiệu quả hơn, thông qua danh mục chi tiêu và đầu tư công hướng tới mục tiêu phát triển kinh tế bền vững.