



CHÍNH PHỦ VIỆT NAM
THE GOVERNMENT OF VIETNAM



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

ĐÁNH GIÁ CHI TIÊU CÔNG VIỆT NAM

Chính sách Tài khóa hướng tới Bền vững, Hiệu quả và Công bằng

BÁO CÁO TỔNG QUAN

©2017@ Ngân hàng Thế giới và Chính phủ Việt Nam
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Báo cáo này là sản phẩm của các cán bộ thuộc Ngân hàng Quốc tế về Tái thiết và Phát triển/ Ngân hàng Thế giới và Chính phủ Việt Nam. Các kết quả tìm hiểu, các giải thích và kết luận đưa ra trong báo cáo này không phản ánh quan điểm chính thức của Ban Giám đốc điều hành Ngân hàng Thế giới hoặc các chính phủ mà họ đại diện hoặc của Chính phủ Việt Nam.

Ngân hàng Thế giới và Chính phủ Việt Nam không đảm bảo tính chính xác của các dữ liệu trong báo cáo này. Đường biên giới, màu sắc, tên gọi và các thông tin khác biểu hiện trên các bản đồ trong báo cáo này không hàm ý bất kỳ đánh giá nào của Ngân hàng Thế giới hoặc của Chính phủ Việt Nam về vị thế pháp lý của bất kỳ vùng lãnh thổ nào và cũng không thể hiện bất kỳ sự ủng hộ hay chấp nhận nào của Ngân hàng Thế giới hay Chính phủ Việt Nam về các đường biên giới đó.

Không gì có thể hoặc được coi là có thể giới hạn hoặc xóa bỏ quyền ưu tiên và miễn trừ của Ngân hàng Thế giới, tất cả các quyền này đều được đặc biệt duy trì.

Tất cả các câu hỏi liên quan đến bản quyền và giấy phép phải được gửi về Văn phòng Vụ xuất bản, Ngân hàng Thế giới, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2652; e-mail: pubrights@worldbank.org

Thiết kế: Công ty RichBrand Việt Nam

Số đăng ký KHXB: 2904-2017/CXB/40-135/TN. QĐXB số: 780/QĐ - NXBTN ngày 6 tháng 9 năm 2017



CHÍNH PHỦ VIỆT NAM
THE GOVERNMENT OF VIETNAM



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

ĐÁNH GIÁ CHI TIÊU CÔNG VIỆT NAM

Chính sách Tài khóa hướng tới Bền vững, Hiệu quả và Công bằng

BÁO CÁO TỔNG QUAN

Báo cáo Đánh giá phối hợp giữa Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới
Được thực hiện với sự hỗ trợ của DFAT, GAC, SECO, và UKaid

**Australian
Aid**



Global Affairs
Canada



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO



UKaid
from the British people

MỤC LỤC



Lời nói đầu	1
Lời cảm ơn	3
Giới thiệu	9
Từng bước củng cố tài khóa, đảm bảo bền vững tài khóa	19
Đảm bảo bền vững tài khóa và tăng khả năng chống đỡ các cú sốc	19
Từng bước củng cố tình hình tài khóa, tạo thuận lợi cho tăng trưởng	30
Hợp lý hóa đóng góp của người dân và tăng cường huy động nguồn vốn của tư nhân	48
Gắn kết tốt hơn giữa chi tiêu công với những ưu tiên của quốc gia	51
Chi tiêu để đảm bảo phát triển bền vững	51
Chi tiêu để đảm bảo tăng trưởng công bằng	62
Cải thiện thể chế và quy trình để hỗ trợ việc gắn kết tốt hơn giữa kế hoạch và ngân sách	71
Tăng cường trách nhiệm giải trình về kết quả	75
Tầm nhìn dài hạn	75
Tăng cường mức độ toàn diện và minh bạch của ngân sách	77
Tăng cường cơ chế quản lý hiệu quả hoạt động và giải trình trách nhiệm	80
Tăng cường giám sát và kiểm toán bên ngoài	82
Cải thiện hệ thống thông tin quản lý	83
Kết luận	85
Tổng hợp khuyến nghị chính	88

Danh mục hình

Hình 1. Quá trình chuyển đổi nhanh chóng và đẩy ấn tượng của Việt Nam đang định hình lại những lựa chọn về chính sách tài khóa	13
Hình 2. Tiến độ đạt được từ Đánh giá chi tiêu công 2004	15
Hình 3. Ba câu hỏi chính của Đánh giá chi tiêu công Việt Nam	16
Hình 4. Kết cấu Báo cáo Đánh giá chi tiêu công	17
Hình 5. Bất cân đối ngân sách tăng lên	20
Hình 6. Tỷ lệ thu từ thuế trên GDP theo xu hướng giảm liên tục	20
Hình 7. Cơ cấu chi chuyển đổi nghiêng về chi thường xuyên	23
Hình 8. Chi đầu tư theo cấp ngân sách (% GDP)	24
Hình 9. Chi thường xuyên theo cấp ngân sách (% GDP)	24
Hình 10. Chi tiêu theo lĩnh vực (%)	25
Hình 11. Nợ công tăng cao	26
Hình 12. Rủi ro đảo nợ đang tăng lên	27
Hình 13. Diễn biến thu và chi nhìn chung phù hợp với mức thu nhập của Việt Nam	31
Hình 14. Chi lương của Chính phủ tăng nhanh chủ yếu do tăng lương cơ bản và tăng biên chế	35
Hình 15. Lương và biên chế hiện nay của Chính phủ Việt Nam ở mức giữa các quốc gia thu nhập thấp và thu nhập trung bình	35
Hình 16. Thời lượng đứng lớp ở Việt Nam thấp nhất trong ASEAN	37
Hình 17. Số lần thăm khám bệnh nhân của một bác sỹ thông thường thấp hơn so với các quốc gia Đông Á khác	37
Hình 18. Tổng chi tiêu cho y tế của Việt Nam cao hơn so với hầu hết các quốc gia ở châu Á	39
Hình 19. Tỷ lệ chi tiêu cho dược phẩm tương đối cao so với các quốc gia so sánh và mức bình quân của OECD	40
Hình 20. Tỷ lệ chi đầu tư từ NSNN đã và đang giảm nhẹ	52
Hình 21. Mức độ phân cấp chi đầu tư của Việt Nam thuộc dạng cao nhất trên thế giới	52

Hình 22. Ngành giao thông ưu ái chi đầu tư hơn so với chi bảo dưỡng (2004 - 2011, theo giá hiện hành, ngàn tỷ đồng)	56
Hình 23. Khoảng cách lớn về chi thường xuyên trong ngành giao thông so với dân số giữa các khu vực (2011, triệu đồng trên đầu dân)	56
Hình 24. Chi tiêu công năm 2012 theo phương thức giao thông	59
Hình 25. Chi tiêu của địa phương theo đầu người cho con người theo khu vực, 2009-2012	62
Hình 26. Chi tiêu cho nguồn nhân lực theo đầu người theo khu vực, 2009-2012	62
Hình 27. Mức chi theo đầu người trước khi có bổ sung của trung ương cao hơn tại các địa phương khá giả hơn ở duyên hải miền Trung	63
Hình 28. Mức chi theo đầu người sau khi có bổ sung của trung ương cao hơn tại các địa phương nghèo hơn ở Tây Nguyên và miền núi phía Bắc	63
Hình 29. Chi thường xuyên cao ở các địa phương nghèo	65
Hình 30. Chi đầu tư cao ở cả hai nhóm địa phương nghèo nhất và giàu nhất	65
Hình 31. Tổng chi NSĐP có tính chất giảm nghèo cao	65
Hình 32. Chi tiêu của hộ gia đình cho giáo dục mầm non và phổ thông chiếm tỷ lệ cao so với chi tiêu công ở Việt Nam	69
Hình 33. Cơ hội tiếp cận giáo dục mầm non và sau tiểu học vẫn chưa công bằng: Tỷ lệ nhập học rỗng theo nhóm thu nhập, 2012	69
Hình 34. Tỷ lệ chi tiêu của hộ gia đình cho các cơ sở giáo dục (cấp tiểu học, trung học và sau trung học nhưng không phải cao đẳng đại học) ở Việt Nam rất cao so với các quốc gia khác (dữ liệu năm 2011)	69

Danh mục bảng

Bảng 1. Năng suất sử dụng nước của Việt Nam tương đối thấp so với các quốc gia khác	41
Bảng 2. Các cây trồng tiềm năng để thay thế cho cây lúa có thể đem lại lợi nhuận cao hơn (Châu Phú, An Giang, ĐBSCL, 2012)	42
Bảng 3. Chi tiêu ngành nông nghiệp tiếp tục dành tỷ lệ lớn cho thủy lợi (2009-2012)	59

Danh mục từ viết tắt

ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
BHXH	Bảo hiểm xã hội
BHYT	Bảo hiểm y tế
BOT	Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao
BT	Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao
ĐBSCL	Đồng bằng sông Cửu Long
DFAT	Cơ quan Hỗ trợ Phát triển Úc
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
GAC	Bộ các vấn đề toàn cầu Canada
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GFS	Chuẩn mực thống kê tài chính Chính phủ
GII	Chỉ số đổi mới sáng tạo toàn cầu
GTGT	Giá trị gia tăng
HĐND	Hội đồng nhân dân
IMF	Quỹ tiền tệ quốc tế
IPSAS	Chuẩn mực kế toán công quốc tế
ISSAI	Chuẩn mực kiểm toán quốc tế
KH&ĐT	Kế hoạch và Đầu tư
KHCN	Khoa học công nghệ
KTNN	Kiểm toán nhà nước
MDG	Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ
MTQG	Chương trình Mục tiêu quốc gia
NHTG	Ngân hàng Thế giới
NSDP	Ngân sách địa phương
NSNN	Ngân sách nhà nước
NSTW	Ngân sách trung ương
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức

OECD	Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế
PISA	Chương trình đánh giá học sinh quốc tế
PPP	Mô hình hợp tác công tư
SECO	Tổng cục Kinh tế Liên bang Thụy Sĩ
QLTCC	Quản lý tài chính công
TABMIS	Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc
TMS	Hệ thống quản lý thuế
TNCN	Thu nhập cá nhân
TNDN	Thu nhập doanh nghiệp
TPCP	Trái phiếu Chính phủ
TTĐB	Tiêu thụ đặc biệt
UKaid	Cơ quan Hỗ trợ Phát triển Vương quốc Anh
USD	Đô-la Mỹ
VPSAS	Chuẩn mực kế toán khu vực công của Việt Nam
WTO	Tổ chức thương mại thế giới

Lời nói đầu

Quá trình đổi mới mạnh mẽ đã đưa Việt Nam trở thành một trong những nền kinh tế phát triển nhanh và có thành tích xóa đói giảm nghèo ấn tượng, trong đó chính sách tài chính – ngân sách có đóng góp rất quan trọng, thể hiện được sự chủ động, tích cực đối phó có hiệu quả với những khó khăn, thách thức từ sự phát triển và hội nhập kinh tế quốc tế. Quá trình chuyển đổi này mang tới nhiều cơ hội, nhưng cũng đi kèm với nhiều thách thức. Nhu cầu chi tiêu vẫn tăng cao, bao gồm cả mở rộng diện đối tượng và cải thiện chất lượng của các dịch vụ công, đảm bảo an sinh xã hội khi dân số già hóa nhanh, trong khi vẫn đảm bảo đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ tăng trưởng và giảm nghèo. Hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới dẫn đến nguồn thu từ hoạt động xuất nhập khẩu giảm, đồng thời cũng làm cho nền kinh tế dễ bị tổn thương trước các cú sốc bên ngoài. Các khoản thu về tài nguyên, đất đai sau nhiều năm tăng ở mức cao đã giảm xuống cùng với việc thực hiện nhiều chính sách ưu đãi thuế nhằm khuyến khích đầu tư và thúc đẩy tăng trưởng dẫn đến tăng thu có xu hướng chậm lại trong những năm gần đây.

Hệ quả của các xu hướng trên dẫn đến dư địa tài khóa bị thu hẹp. Bội chi ngân sách kéo dài ở mức cao đã đặt ra các vấn đề về khả năng bền vững tài khóa trong trung hạn. Bên cạnh đó, tốc độ mở cửa và phân cấp nhanh chóng khiến cho việc quản lý kinh tế – tài chính trở nên phức tạp hơn. Để đối phó với tất cả những thách thức này, Việt Nam cần củng cố tình hình tài khóa, đảm bảo bền vững tài khóa nhưng ít ảnh hưởng tới tăng trưởng kinh tế, thông qua duy trì mức độ chi tiêu hợp lý cho đầu tư phát triển và đảm bảo các mục tiêu xã hội. Để đạt được những mục tiêu này cần có những giải pháp đồng bộ, hữu hiệu để tăng cường huy động thu, tái cơ cấu và nâng cao hiệu suất chi tiêu, sử dụng có hiệu quả các tài sản hiện có, quản lý nợ công và giám sát rủi ro tài khóa một cách chủ động hơn.

Trong bối cảnh nêu trên, Chính phủ Việt Nam đã phối hợp với Ngân hàng Thế giới, cùng với sự hỗ trợ của các đối tác phát triển khác tiến hành xây dựng Báo cáo đánh giá Chi tiêu công (PER) để giúp xác định cách thức phù hợp nhằm đối phó với những thách thức. Báo cáo đã đưa ra 68 khuyến nghị chính, bao gồm: (a) một chương trình củng cố tài khóa, có vai trò quan trọng trong việc ổn định bền vững tài khóa; (b) cơ cấu lại ngân sách ở mức độ nhất định cho phù hợp, bao gồm phân bổ ngân sách giữa trung ương và địa phương, giữa đầu tư và thường xuyên, và giữa các lĩnh vực trong cùng một ngành; (c) thực hiện phân cấp ngân sách phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế và năng lực quản lý của chính quyền địa phương; đẩy mạnh việc giao

tự chủ tài chính cho các đơn vị sự nghiệp đảm bảo trách nhiệm giải trình về hiệu quả chi tiêu và chất lượng dịch vụ công, đồng thời đảm bảo hỗ trợ thích hợp cho người nghèo và cận nghèo; và (d) tăng cường năng lực để khai thác thành công các công cụ quản lý tài chính công tiên tiến hơn như lập kế hoạch tài chính và ngân sách trung hạn, chương trình quản lý nợ trung hạn, quản lý ngân sách theo kết quả thực hiện nhiệm vụ, và hệ thống thông tin quản lý tài chính tích hợp.

Kết quả của Báo cáo là một quá trình đánh giá phối hợp chặt chẽ giữa các bên, thể hiện sự chủ động và nỗ lực của tất cả các cơ quan Chính phủ, sự hỗ trợ tích cực về mặt kỹ thuật của các chuyên gia từ Ngân hàng Thế giới. Trong thời gian tới, theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, các bộ, ngành, địa phương sẽ thực hiện các khuyến nghị của Báo cáo này như một bộ phận của tiến trình tiếp tục đổi mới và cải cách. Những cán bộ tham gia thực hiện Báo cáo này rất mong muốn tiến trình đó sẽ góp phần giúp Việt Nam tiếp tục tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ, phát triển bền vững, nâng cao lòng tin của người dân vào một Chính phủ hiệu quả, hiện đại, kiến tạo và phục vụ tương xứng với vị thế của một quốc gia thu nhập trung bình, hướng tới thu nhập cao như mong muốn.



Ousmane Dione

Giám đốc Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam



Đinh Tiến Dũng

Bộ trưởng Bộ Tài chính

Lời cảm ơn

Báo cáo Đánh giá chi tiêu công này được Thủ tướng Chính phủ cho phép thực hiện và do Chính phủ Việt Nam phối hợp với Ngân hàng Thế giới cùng soạn thảo, với sự hỗ trợ tích cực về tài chính và kỹ thuật của Bộ Ngoại giao và Thương mại Úc (DFAT), Bộ Phát triển quốc tế Vương quốc Anh (UKaid), Tổng cục Kinh tế Liên bang Thụy Sĩ (SECO), và Bộ các vấn đề toàn cầu Canada (GAC).

Về phía Chính phủ, chỉ đạo chung là ông Đinh Tiến Dũng (Bộ trưởng, Bộ Tài chính); chỉ đạo về kỹ thuật là ông Huỳnh Quang Hải (Thứ trưởng, Bộ Tài chính) và ông Đào Quang Thu (nguyên Thứ trưởng, Bộ Kế hoạch và Đầu tư). Về phía Ngân hàng Thế giới, chỉ đạo chung là bà Victoria Kwakwa (Phó Chủ tịch Ngân hàng Thế giới phụ trách khu vực châu Á Thái Bình Dương) và ông Ousmane Dione (Giám đốc Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam); chỉ đạo về kỹ thuật là ông Mathew Verghis (Trưởng ban Quản lý tài khóa vĩ mô) và ông Robert R. Taliercio (Trưởng ban Quản trị nhà nước).

Biên soạn và hiệu đính chính cho toàn bộ Báo cáo, Báo cáo tổng quan và Báo cáo tóm tắt: về phía Chính phủ, là ông Võ Thành Hưng (Vụ trưởng, Vụ Ngân sách nhà nước, Bộ Tài chính, trưởng nhóm), ông Đào Xuân Tuế (Phó Vụ trưởng, Vụ Ngân sách nhà nước, Bộ Tài chính, đồng trưởng nhóm), ông Nguyễn Minh Tân (Phó Vụ trưởng, Vụ Ngân sách nhà nước, Bộ Tài chính), ông Vũ Đức Hội (Phó Vụ trưởng, Vụ Ngân sách nhà nước, Bộ Tài chính), bà Đỗ Thị Thúy Hằng (nguyên Phó Vụ trưởng, Vụ Hành chính sự nghiệp, Bộ Tài chính), ông Trần Thành Long (Phó Vụ trưởng, Vụ Tổng hợp kinh tế quốc dân, Bộ Kế hoạch và Đầu tư), ông Phạm Đình Cường (Chuyên gia tư vấn cao cấp), bà Trần Thị Kim Hiền (Trưởng phòng, Vụ Ngân sách nhà nước, Bộ Tài chính); và về phía Ngân hàng Thế giới, là ông Sebastian Eckardt (Chuyên gia kinh tế trưởng, trưởng nhóm), bà Vũ Hoàng Quyên (Chuyên gia kinh tế cao cấp, đồng trưởng nhóm), ông Enrique Carroll (Chuyên gia kinh tế cao cấp, đồng trưởng nhóm), ông Nguyễn Văn Minh (Chuyên gia kinh tế cao cấp), và bà Nguyễn Phương Anh (Cán bộ nghiên cứu). Công tác trợ lý cho soạn thảo và biên tập báo cáo do bà Lê Thị Khánh Linh (Trợ lý chương trình) thực hiện.

Báo cáo gồm 15 chương được chia làm ba phần: Đánh giá liên ngành (Chương 1-5), Đánh giá chuyên ngành (Chương 6-10), và Đánh giá địa phương (Chương 11-15). Đóng góp soạn thảo cho từng chương cụ thể của báo cáo là:

Chương 1 – Thể chế và chính sách quản lý tài chính công: về phía Chính phủ, là ông Đào Xuân Tuế (Phó Vụ trưởng, Vụ NSNN, Bộ Tài chính, trưởng nhóm), bà Trần Thị Kim Hiền (Trưởng phòng, Vụ NSNN, Bộ Tài chính), bà Đỗ Thị Thúy Hằng (nguyên Phó Vụ trưởng, Vụ Hành chính sự nghiệp, Bộ Tài chính), ông Bùi Anh Bình (Phó Vụ trưởng, Vụ Hành chính sự nghiệp, Bộ Tài chính), bà Đặng Thị Thủy (Phó Tổng giám đốc, Kho bạc nhà nước), bà Vũ Thanh Huyền (Vụ trưởng, Kho bạc nhà nước), ông Vũ Đức Chính (Vụ trưởng, Vụ Chế độ kế toán – kiểm toán), bà Lê Tuyết Nhung (Phó Vụ trưởng, Vụ Chế độ kế toán – kiểm toán), ông Vũ Ngọc Tuấn (Phó Vụ trưởng, Vụ Tổng hợp, Kiểm toán Nhà nước), bà Vũ Quỳnh Lê (Phó Cục trưởng, Cục Quản lý đấu thầu, Bộ Kế hoạch và Đầu tư); và về phía Ngân hàng Thế giới, là ông Nguyễn Văn Minh (Chuyên gia kinh tế cao cấp, trưởng nhóm), ông Marc Robson (Chuyên gia tư vấn cao cấp), ông Christopher Fabling (Chuyên gia quản lý tài chính cao cấp), ông Phạm Đình Cường (Chuyên gia tư vấn cao cấp), bà Vũ Hoàng Quyên (Chuyên gia kinh tế cao cấp), ông Adu-Gyamfi Abunyewa (Chuyên gia đấu thầu cao cấp), bà Trần Thị Phương Mai (Chuyên gia tài chính cao cấp).

Chương 2 – Diễn biến kinh tế vĩ mô và xu hướng tài khóa: về phía Chính phủ, là ông Đào Xuân Tuế (Phó Vụ trưởng, Vụ NSNN, Bộ Tài chính, trưởng nhóm), bà Đinh Thị Mai Anh (Phó trưởng phòng, Vụ NSNN, Bộ Tài chính), ông Nguyễn Tri Phương (Phó trưởng phòng, Vụ NSNN, Bộ Tài chính), ông Hoàng Hải (Phó Cục trưởng, Cục QLNT&TCĐN, Bộ Tài chính), ông Trương Bá Tuấn (Phó Viện trưởng, Viện CL&CSTC, Bộ Tài chính), bà Phan Thị Thu Hiền (Vụ trưởng, Vụ Tài chính các ngân hàng và tổ chức tài chính, Bộ Tài chính), ông Phạm Văn Đức (Phó Cục trưởng, Cục TCDN, Bộ Tài chính), ông Nguyễn Quang Dũng (Phó Vụ trưởng, Vụ Tiền lương, Bộ Nội vụ); và về phía Ngân hàng Thế giới, là bà Naoko Kojo (Chuyên gia kinh tế cao cấp, trưởng nhóm), ông Sebastian Eckardt (Chuyên gia kinh tế trưởng), ông Đinh Tuấn Việt (Chuyên gia kinh tế cao cấp).

Chương 3 – Huy động thu ngân sách nhà nước: về phía Chính phủ, là ông Đào Xuân Tuế (Phó Vụ trưởng, Vụ NSNN, Bộ Tài chính, trưởng nhóm), ông Đinh Xuân Hà (Trưởng phòng, Vụ NSNN, Bộ Tài chính), bà Đinh Thị Mai Anh (Phó trưởng phòng, Vụ NSNN, Bộ Tài chính), bà Phạm Thị Tuyết Lan (Phó Vụ trưởng, Vụ Dự toán thu thuế, Tổng cục Thuế), ông Nguyễn Mạnh Hùng (Phó Cục trưởng, Cục Thuế XNK, Tổng cục Hải quan), ông Vũ Khắc Liêm (Phó Vụ trưởng, Vụ Chính sách thuế); và về phía Ngân hàng Thế giới, là ông Phạm Minh Đức (Chuyên gia kinh tế cao cấp, trưởng nhóm), ông Sebastian Eckardt (Chuyên gia kinh tế trưởng), ông Roberto Iglesias (Chuyên gia tư vấn).

Chương 4 – Tổng quan về chỉ tiêu công: về phía Chính phủ, là ông Đào Xuân Tuế (Phó Vụ trưởng, Vụ NSNN, Bộ Tài chính, trưởng nhóm), ông Nguyễn Tri Phương (Phó trưởng phòng, Vụ NSNN, Bộ Tài chính), ông Nguyễn Văn Phòng (Phó trưởng phòng, Vụ NSNN, Bộ Tài chính), bà Đỗ Thị Thúy Hằng (Phó Vụ trưởng, Vụ HCSN, Bộ Tài chính), ông Bùi Anh Bình (Phó Vụ trưởng, Vụ Hành chính sự nghiệp, Bộ Tài chính), bà Đỗ Thị Bích (Trưởng phòng, Vụ Đầu tư, Bộ Tài chính), bà Đào Thị Minh Thảo (Phó trưởng phòng, Vụ Đầu tư, Bộ Tài chính), ông Phạm Văn Đức (Phó Cục trưởng, Cục TCDN, Bộ Tài chính), bà Phan Thị Thu Hiền (Vụ trưởng, Vụ Tài chính các ngân hàng và tổ chức tài chính, Bộ Tài chính), ông Trần Thành Long (Phó Vụ trưởng, Vụ Tổng hợp kinh tế quốc dân, Bộ Kế hoạch và đầu tư), ông Nguyễn Quang Dũng (Phó Vụ trưởng, Vụ Tiền lương, Bộ Nội vụ), bà Nguyễn Thị Phương Lan (Chuyên viên chính, Vụ Tiền lương, Bộ Nội vụ); và về phía Ngân hàng Thế giới, là bà Vũ Hoàng Quyên (Chuyên gia kinh tế cao cấp, trưởng nhóm), ông Blane Lewis (Chuyên gia tư vấn), ông Phạm Đình Cường (Chuyên gia tư vấn cao cấp).

Chương 5 – Chi đầu tư: về phía Chính phủ, là ông Trần Thành Long (Phó Vụ trưởng, Vụ Tổng hợp kinh tế quốc dân, Bộ Kế hoạch và đầu tư, trưởng nhóm), ông Lê Tuấn Anh (Phó vụ trưởng, Vụ Đầu tư, Bộ Tài chính, đồng trưởng nhóm), ông Đào Xuân Tuế (Phó Vụ trưởng, Vụ NSNN, Bộ Tài chính), ông Đinh Duy Đồng (Phó trưởng phòng, Vụ NSNN, Bộ Tài chính), bà Đỗ Thị Bích (Phó trưởng phòng, Vụ Đầu tư, Bộ Tài chính), bà Đào Thị Minh Thảo (Phó trưởng phòng, Vụ Đầu tư, Bộ Tài chính), bà Đinh Thị Thanh Giang (Chuyên viên, Vụ Tổng hợp kinh tế quốc dân, Bộ Kế hoạch và đầu tư); và về phía Ngân hàng Thế giới, là bà Lorena Vinuela (Chuyên gia khu vực công, trưởng nhóm), ông Đoàn Hồng Quang (Chuyên gia kinh tế cao cấp), bà Nguyễn Phương Anh (Cán bộ nghiên cứu).

Chương 6 – Giáo dục: về phía Chính phủ, là ông Bùi Hồng Quang (nguyên Phó Vụ trưởng, Vụ Kế hoạch tài chính, Bộ Giáo dục và Đào tạo, trưởng nhóm), ông Nguyễn Trường Giang (Phó Vụ trưởng, Vụ HCSN, Bộ Tài chính, đồng trưởng nhóm), ông Nguyễn Anh Tuấn (Phó Trưởng phòng, Vụ Kế hoạch tài chính, Bộ Giáo dục và Đào tạo), bà Nguyễn Thùy Linh (Phó trưởng phòng, Vụ HCSN, Bộ Tài chính); và về phía Ngân hàng Thế giới, là bà Sachiko Kataoka (Chuyên gia kinh tế cao cấp, trưởng nhóm), bà Vũ Lan Anh (Chuyên gia giáo dục), ông Suhas Parandekar (Chuyên gia kinh tế cao cấp).

Chương 7 – Y tế: về phía Chính phủ, là ông Lê Thành Công (Phó Vụ trưởng, Vụ Kế hoạch tài chính, Bộ Y tế, trưởng nhóm), bà Đỗ Thị Thúy Hằng (nguyên Phó Vụ trưởng, Vụ HCSN, Bộ Tài chính, đồng trưởng nhóm), bà

Phạm Minh Nga (Phó Trưởng phòng, Vụ kế hoạch tài chính, Bộ Y tế), bà Ninh Thị Hoài Thu (Chuyên viên, Vụ Kế hoạch tài chính, Bộ Y tế), bà Vũ Thị Hải Yến (Trưởng phòng, Vụ HCSN, Bộ Tài chính), bà Nguyễn Thị Minh Châu (Phó Trưởng phòng, Vụ HCSN, Bộ Tài chính); và về phía Ngân hàng Thế giới, là ông Owen K. Smith (Chuyên gia kinh tế cao cấp, trưởng nhóm), bà Hui Sin Teo (Chuyên gia y tế, đồng trưởng nhóm), bà Kari Hurt (Chuyên gia kinh tế cao cấp), bà Đào Lan Hương (Chuyên gia y tế cao cấp).

Chương 8 – Khoa học và công nghệ: về phía Chính phủ, là bà Lê Thị Hoàn (Phó Vụ trưởng, Vụ Tài chính, Bộ Khoa học và công nghệ, trưởng nhóm), ông Nguyễn Trường Giang (Phó Vụ trưởng, Vụ HCSN, Bộ Tài chính, đồng trưởng nhóm), ông Bùi Anh Bình (Phó Vụ trưởng, Vụ HCSN, Bộ Tài chính), bà Vũ Thu Hương (Chuyên viên, Vụ Tài chính, Bộ Khoa học và công nghệ), bà Nguyễn Thùy Linh (Phó trưởng phòng, Vụ HCSN, Bộ Tài chính); và về phía Ngân hàng Thế giới, là ông Suhas Parandekar (Chuyên gia kinh tế cao cấp, trưởng nhóm), bà Vũ Lan Anh (Chuyên gia giáo dục, đồng trưởng nhóm).

Chương 9 – Nông nghiệp: về phía Chính phủ, là ông Nguyễn Văn Vũ (Phó Vụ trưởng, Vụ Tài chính, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, trưởng nhóm), ông Lê Tuấn Anh (Phó vụ trưởng, Vụ Đầu tư, Bộ Tài chính, đồng trưởng nhóm), ông Nguyễn Văn Hùng (Chuyên viên, Vụ Tài chính, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn), ông Nguyễn Đình Chung (Chuyên viên chính, Vụ Kế hoạch, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn), bà Đỗ Thị Thúy Hằng (nguyên Phó Vụ trưởng, Vụ HCSN, Bộ Tài chính), bà Đỗ Thị Bích (Phó trưởng phòng, Vụ Đầu tư, Bộ Tài chính), bà Đào Thị Minh Thảo (Phó trưởng phòng, Vụ Đầu tư, Bộ Tài chính); và về phía Ngân hàng Thế giới, là ông Chris Jackson (Chuyên gia kinh tế trưởng, trưởng nhóm), bà Hanane Ahmed (Chuyên gia kinh tế, đồng trưởng nhóm), bà Trần Thúy Hà (Chuyên gia quản lý tài chính cao cấp).

Chương 10 – Giao thông: về phía Chính phủ, là ông Nguyễn Chí Thành (Phó Vụ trưởng, Vụ Tài chính, Bộ Giao thông vận tải), ông Lê Tuấn Anh (Phó vụ trưởng, Vụ Đầu tư, Bộ Tài chính, đồng trưởng nhóm), ông Lê Trung Cường (chuyên viên, Vụ Tài chính, Bộ Giao thông vận tải), bà Đỗ Thị Thúy Hằng (nguyên Phó Vụ trưởng, Vụ HCSN, Bộ Tài chính), bà Đỗ Thị Bích (Phó trưởng phòng, Vụ Đầu tư, Bộ Tài chính), bà Đào Thị Minh Thảo (Phó trưởng phòng, Vụ Đầu tư, Bộ Tài chính); và về phía Ngân hàng Thế giới, là ông Romain Pison (Chuyên gia giao thông cao cấp, trưởng nhóm), ông Paul Vallely (Chuyên gia giao thông cao cấp), ông Simon Groom (Chuyên gia tư vấn), bà Trần Thị Minh Phương (Chuyên gia giao thông cao cấp).

Chương 11 – Tỉnh Lào Cai: về phía Chính phủ, là ông Nông Văn Hưng (Giám đốc, Sở Tài chính tỉnh Lào Cai, trưởng nhóm), bà Nguyễn Thị Hải Anh (Phó Trưởng phòng, Sở Tài chính tỉnh Lào Cai), ông Nguyễn Việt Hải (Phó Trưởng phòng, Vụ NSNN, Bộ Tài chính); và về phía Ngân hàng Thế giới, là ông Chris Jackson (Chuyên gia kinh tế trưởng, trưởng nhóm), bà Hanane Ahmed (Chuyên gia kinh tế).

Chương 12 – Thành phố Hải Phòng: về phía Chính phủ, là bà Nguyễn Thị Thương Huyền (Phó Giám đốc, Sở Tài chính thành phố Hải Phòng, trưởng nhóm), ông Cáp Trọng Tuấn (Phó Trưởng phòng, Sở Tài chính thành phố Hải Phòng), ông Nguyễn Việt Hải (Phó Trưởng phòng, Vụ NSNN, Bộ Tài chính); và về phía Ngân hàng Thế giới, là ông Lazar Sestovic (Chuyên gia kinh tế cao cấp, trưởng nhóm), bà Nguyễn Phương Anh (Cán bộ nghiên cứu, đồng trưởng nhóm), bà Indira Iyer (Chuyên gia tư vấn).

Chương 13 – Tỉnh Quảng Nam: về phía Chính phủ, là ông Phan Văn Chín (Giám đốc, Sở Tài chính tỉnh Quảng Nam, trưởng nhóm), ông Nguyễn Định (Trưởng phòng, Sở Tài chính, tỉnh Quảng Nam); và về phía Ngân hàng Thế giới, là bà Laura Altinger (Chuyên gia kinh tế cao cấp, trưởng nhóm), bà Sachiko Kataoka (Chuyên gia kinh tế cao cấp), bà Vũ Lan Anh (Chuyên gia giáo dục).

Chương 14 – Thành phố Hồ Chí Minh: về phía Chính phủ, là bà Phan Thị Thắng (Giám đốc, Sở Tài chính, trưởng nhóm), ông Lâm Nguyên Khôi (Phó Giám đốc, Sở Kế hoạch và đầu tư), ông Lê Hoài Nam (Phó Giám đốc Sở Giáo dục và Đào tạo), ông Trần Thế Kỳ (Phó Giám đốc Sở Giao thông và vận tải), ông Nguyễn Văn Phước (Phó Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường), bà Lê Ngọc Thùy Trang (Phó Giám đốc, Sở Tài chính), ông Nguyễn Việt Hùng (Phó Trưởng phòng, Vụ NSNN, Bộ Tài chính), bà Bùi Quỳnh Nhi (Phó Trưởng phòng, Sở Tài chính), ông Lê Như Hải Long (Phó Trưởng phòng, Sở Kế hoạch Đầu tư), ông Nguyễn Đình Thái Châu (nguyên Trưởng phòng, Sở Giáo dục và đào tạo), ông Trần Quốc Hy (Phó Trưởng phòng, Sở Giao thông và vận tải, bà Hà Thị Bích Thủy (Chuyên viên, Sở Tài chính), ông Võ Hữu Hạnh (Trưởng phòng, Chi cục tài chính doanh nghiệp), ông Vương Trọng Nghĩa (Chuyên viên, Sở Tài nguyên và Môi trường); và về phía Ngân hàng Thế giới, là bà Vũ Hoàng Quyên (Chuyên gia kinh tế cao cấp, trưởng nhóm), bà Madhu Ragnath (Quản lý bộ phận), bà Sachiko Kataoka (Chuyên gia kinh tế cao cấp), bà Vũ Lan Anh (Chuyên gia giáo dục), ông Romain Pison (Chuyên gia giao thông cao cấp), ông Phạm Đình Cường (Chuyên gia tư vấn cao cấp).

Chương 15 – Thành phố Cần Thơ: về phía Chính phủ, là bà Vũ Thị Cảnh (nguyên Giám đốc, Sở Tài chính thành phố Cần Thơ, trưởng nhóm), bà Nguyễn Thị Thúy Tùng (Trưởng phòng, Sở Tài chính thành phố Cần Thơ); và về phía Ngân hàng Thế giới, là ông Nguyễn Văn Minh (Chuyên gia kinh tế cao cấp, trưởng nhóm), ông Phạm Đình Cường (Chuyên gia tư vấn cao cấp), và Nguyễn Phương Anh (Cán bộ nghiên cứu).

Xây dựng hệ thống chỉ tiêu và tổng hợp số liệu: bà Đinh Thị Mai Anh (Phó trưởng phòng, Vụ NSNN, Bộ Tài chính), ông Vũ Văn Chung (Phó trưởng phòng, Vụ NSNN, Bộ Tài chính), bà Nguyễn Thị Minh Tâm (Chuyên viên, Vụ NSNN, Bộ Tài chính), bà Hoàng Diệu Thúy (chuyên viên, Vụ NSNN, Bộ Tài chính).

Hỗ trợ phản biện và cố vấn là ông Theo Thomas (Cố vấn Kinh tế), ông Enrique Blanco Armas (Chuyên gia kinh tế trưởng), ông Daniel Alvarez (Chuyên gia khu vực công cao cấp), ông Rajul Awasthi (Chuyên gia khu vực công cao cấp), ông Stephane Guimbert (Quản lý bộ phận), bà Estelle Liu (Chuyên gia tài khóa cao cấp, Quỹ tiền tệ quốc tế), và ông Marijn Verhoeven (Chuyên gia kinh tế trưởng). Báo cáo còn nhận được các nhận xét và đóng góp giá trị khác của ông Achim Fock (Quản lý danh mục và chương trình), ông Habib Rab (Quản lý bộ phận), bà Jung Eun Oh (Chuyên gia giao thông cao cấp), bà Võ Kiều Dung (Chuyên gia giáo dục cao cấp), và ông Sergiy Zoria (Chuyên gia kinh tế cao cấp) là các cán bộ của Ngân hàng Thế giới, bà Yoshimi Nishino và bà Nguyễn Thị Thanh An (Chuyên gia quản trị công và chính sách xã hội) từ Quỹ Nhi đồng Liên hiệp quốc (UNICEF), bà Nguyễn Hồng Giang (Chuyên gia kinh tế) của Tổng cục Kinh tế Liên bang Thụy Sĩ, và các cán bộ khác của từ các cơ quan thuộc Liên hiệp quốc (UN) và Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF).



GIỚI THIỆU

1. Sự nghiệp đổi mới bắt đầu từ năm 1986 đã thành công trong việc chuyển đổi Việt Nam từ một trong những quốc gia nghèo nhất trên thế giới thành quốc gia thu nhập trung bình ở ngưỡng thấp. GDP của Việt Nam đã tăng trên năm lần, thu nhập theo đầu người đã tăng gấp bốn lần so với năm 1986, còn tỷ lệ nghèo đã giảm đáng kể từ gần 49% năm 1993 xuống chỉ còn 2,9% năm 2014¹. Là một điển hình thành công ở Châu Á, Việt Nam vừa tận dụng lợi thế từng bước hội nhập vào hệ thống tài chính và thương mại toàn cầu vừa chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế theo định hướng thị trường nhiều hơn. Sau thời điểm lịch sử gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) vào năm 2005, Việt Nam đã nổi lên trở thành một trong những điểm đến đầu tư hấp dẫn nhất trên thế giới. Tăng trưởng kinh tế diễn ra song hành với quá trình mở rộng thương mại quốc tế, thu hút được một lượng lớn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài và kiều hối: kim ngạch xuất nhập khẩu so với GDP của Việt Nam ở mức 180%, thuộc dạng cao nhất trên thế giới. Không chỉ thu nhập cao hơn, người dân Việt Nam còn có trình độ giáo dục tốt hơn và tuổi thọ cao hơn hầu hết các quốc gia có thu nhập theo đầu người ở mức tương đương. Cơ hội tiếp cận giáo dục phổ thông được mở rộng đẩy ấn tượng và kèm theo đó là những cải thiện về chất lượng như kỹ năng nhận thức cơ bản qua môn đọc và môn toán

¹ Theo ngưỡng 1,90 USD, ngang giá sức mua với năm 2011.

(kết quả kiểm tra PISA 2012)². Bên cạnh đó là những cải thiện lớn về y tế qua việc Việt Nam trở thành một trong mười quốc gia đạt “thành tích cao” trong việc hoàn thành các Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ (MDG) về y tế. Việt Nam cũng đã từng bước cải thiện thứ hạng về đổi mới sáng tạo từ vị trí thứ 76 trong năm 2012 lên thứ 71 trong năm 2014 và hiện có vị trí ở giữa trong số 143 quốc gia theo Chỉ số đổi mới sáng tạo toàn cầu (GII).

2. Tuy nhiên, Việt Nam cũng đã và đang phải đối mặt với nhiều khó khăn do khủng hoảng tài chính toàn cầu. Việt Nam sẽ phải thực hiện những biện pháp cải cách và chính sách cương quyết để hoàn thành mục tiêu phát triển là khôi phục tốc độ tăng trưởng nhanh và bền vững đi đôi với đảm bảo công bằng.

3. Thứ nhất, tăng trưởng GDP – một trụ cột quan trọng về thành tích phát triển của Việt Nam – đã rơi vào quỹ đạo thấp hơn từ năm 2008. Việt Nam cần phải đảo ngược xu hướng trên và quay lại tốc độ tăng trưởng cao trước đây khi mong muốn trở thành quốc gia thu nhập trung bình ở ngưỡng cao sau một thế hệ. Trọng tâm chính sách trước mắt là cần duy trì ổn định kinh tế vĩ mô, đồng thời tiến hành những cải cách về đầu tư công, khu vực doanh nghiệp nhà nước (DNNN) và khu vực ngân hàng. Điều quan trọng là cần chuyển đổi mô hình tăng trưởng, mà hiện nay chủ yếu dựa trên số lượng đầu tư, trong đó đầu tư của Nhà nước chiếm tỷ trọng lớn sang mô hình tăng trưởng dựa trên năng suất và chất lượng với khu vực tư nhân làm đầu tàu. Trong đó, cần thực hiện tái phân bổ nguồn lực từ các lĩnh vực kém hiệu quả sang các lĩnh vực hiệu quả hơn, cải thiện năng suất ở cấp độ doanh nghiệp, đầu tư cho khoa học, công nghệ, nâng cao năng lực đổi mới sáng tạo, kỹ năng của lực lượng lao động chứ không chỉ dừng lại ở mục tiêu thạo nghề như hiện nay.

4. Thứ hai, mặc dù kết quả chung là tốt nhưng vẫn còn những khoảng cách trong mục tiêu về công bằng. Tuy bất bình đẳng về thu nhập không cao, nhưng bất bình đẳng về cơ hội đang trở thành một vấn đề ngày càng đáng quan tâm. Trẻ em ở các hộ nghèo, vùng sâu, vùng xa thiệt thòi hơn các bạn có hoàn cảnh thuận lợi trong việc tiếp cận về giáo dục, vệ sinh, chăm sóc y tế và dễ bị suy dinh dưỡng hơn. Giống như các quốc gia thành công ở Đông Á (Nhật Bản, Đài Loan và Hàn Quốc), nguồn lực chính của Việt Nam chính là con người. Chính vì vậy, đầu tư cho nền tảng vững chắc về vốn con người

² Chương trình Đánh giá Học sinh Quốc tế (PISA) là một nghiên cứu trên toàn thế giới do Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) thực hiện tại các quốc gia thành viên và phi thành viên về kết quả học tập của học sinh ở độ tuổi 15 về toán, khoa học và đọc hiểu.

là điều kiện cần thiết để tăng trưởng trong dài hạn. Mặc dù đã đạt những thành tích lớn về giảm nghèo, một bộ phận lớn người dân mới chỉ thoát nghèo và do đó dễ bị tái nghèo nếu gặp phải những rủi ro cú sốc về kinh tế hoặc thiên tai, dịch bệnh. Họ cũng là nhóm dễ chịu tổn thương trước các tác động của suy thoái môi trường và cạn kiệt tài nguyên về lâu dài.

5. Thứ ba, cải cách thể chế cần theo kịp với tiến trình phát triển kinh tế, đảm bảo tăng trưởng công bằng và an sinh xã hội. Nhà nước sẽ phải đối mặt với những thách thức khác nhau trong những năm tới khi đã trở thành quốc gia thu nhập trung bình. Thành tích của Việt Nam về tăng trưởng và mở rộng khả năng tiếp cận các dịch vụ công cơ bản mới chỉ dựa trên xuất phát điểm thấp của một quốc gia thu nhập thấp. Khi đã trở thành một quốc gia thu nhập trung bình, nếu không tiếp tục đổi mới, trước hết là đổi mới về thể chế, Việt Nam sẽ đối diện với nguy cơ rơi vào bẫy thu nhập trung bình. Tăng cường huy động và quản lý nguồn lực công, hiệu quả hoạt động và dịch vụ công, minh bạch và trách nhiệm giải trình sẽ là trọng tâm của mục tiêu cải cách về thể chế.

6. Một trong những vấn đề xuyên suốt là Nhà nước cần tiếp tục đổi mới thể chế để thực hiện thành công vai trò hỗ trợ cho nền kinh tế. Tư nhân cần được khuyến khích tham gia cung cấp dịch vụ công để nâng cao tính cạnh tranh, qua đó cung ứng các dịch vụ tốt hơn. Tuy nhiên, cải cách theo hướng này cũng chứa đầy rủi ro do sự thay đổi về ranh giới giữa khu vực công và khu vực tư nhân. Các cơ chế hợp tác công-tư (PPP) cũng đang được vận dụng ngày càng nhiều để đẩy mạnh việc cung cấp các dịch vụ công và phát triển hạ tầng. Để đổi mới thành công cần rà soát đổi mới cơ chế, chính sách, hạn chế các kẽ hở tạo ra các cơ hội trục lợi. Đáng chú ý là quá trình chuyển đổi cũng kèm theo sự phân cấp ngày càng lớn trách nhiệm và thẩm quyền quyết định các vấn đề về tài chính và nhân sự cho các địa phương. Trong giai đoạn đánh giá, các địa phương quản lý khoảng 55% tổng chi tiêu, gần 70% đầu tư công, 85% chi cho giáo dục và gần 80% chi cho lĩnh vực y tế, là mức phân cấp tương đối cao. Tuy nhiên, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình chưa tương xứng. Vì thế, về lâu dài, cần xác định mức phân cấp phù hợp để tránh phân tán nguồn lực trong việc thực hiện các mục tiêu ở tầm quốc gia.

7. Quá trình chuyển đổi của Việt Nam với đặc trưng là từng bước trở thành nước thu nhập trung bình, dân số già đi, mở cửa nhiều hơn, phân cấp nhanh hơn, cũng đem lại những thách thức mới cho các vấn đề tài chính – ngân sách (Hình 1). Quá trình này làm tăng nhu cầu đảm bảo xã hội và các dịch vụ công có chất lượng, làm tăng áp lực đối với ngân sách.

Mặt khác, Việt Nam cũng giống như nhiều quốc gia khác ở khu vực Đông Á - Thái Bình Dương, phải đối mặt với rủi ro là dân số già đi trước khi giàu lên. Đối phó với tình trạng dân số già nhanh không chỉ là giải quyết các vấn đề liên quan đến người cao tuổi, mà còn đòi hỏi những phản ứng chính sách toàn diện và chủ động về hưu trí, chăm sóc sức khỏe và thị trường lao động. Điều đó đòi hỏi phải giám sát thận trọng hệ thống bảo trợ xã hội sao cho vừa đảm bảo phạm vi bao phủ toàn diện vừa phải đảm bảo bền vững về tài chính và ngân sách. Ngoài ra, khi dân số già đi, nền kinh tế phải chuyển đổi từ cơ cấu kinh tế sử dụng nhiều lao động sang cơ cấu kinh tế tri thức mới để có thể duy trì được năng lực cạnh tranh. Trong bối cảnh đó, điều đặc biệt quan trọng là phải đảm bảo trẻ em, đặc biệt là con em các hộ nghèo và cận nghèo, không bỏ học trong giai đoạn từ tiểu học lên trung học; cải thiện chất lượng giáo dục cơ sở và giáo dục bậc cao; đẩy mạnh nâng cấp về khoa học-công nghệ. Muốn vậy, cần có dư địa ngân sách lớn hơn để đáp ứng tất cả các nhu cầu trên.

Hình 1. Quá trình chuyển đổi nhanh chóng của Việt Nam đang định hình lại những lựa chọn về chính sách tài khóa



8. **Đồng thời, sự chuyển đổi này kéo theo nhu cầu chi tiêu tăng cao, dư địa ngân sách bị thu hẹp.** Mở cửa hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới dẫn đến nguồn thu từ hoạt động xuất nhập khẩu giảm, đồng thời cũng làm cho nền kinh tế dễ bị tổn thương trước các cú sốc bên ngoài. Chính sách tài khóa, bao gồm nhiều chính sách ưu đãi thuế nhằm đối phó tác động của các cú sốc, thúc đẩy đầu tư và tăng trưởng cũng tác động đến số thu trước mắt, dẫn đến tăng thu có xu hướng chậm lại trong những năm gần đây.

9. **Bội chi ngân sách liên tục ở mức cao khiến khiến nợ công tăng nhanh, trong khi nguồn viện trợ phát triển chính thức (ODA) giảm xuống càng cho thấy tầm quan trọng của việc phải xây dựng một lộ trình ngân sách bền vững.** Tỷ lệ nợ công so với GDP đã tăng lên nhanh chóng, lên đến 58% năm 2014 và 61% năm 2015, khiến cho dư địa vay nợ của Việt Nam bị thu hẹp lại. Hơn nữa, cơ cấu nợ trong những năm gần đây cũng có sự chuyển dịch đáng kể, theo hướng vay trong nước ngày càng nhiều hơn, chi phí vay cao và kỳ hạn vay ngắn. Xu hướng này dự kiến sẽ tiếp tục do khả năng tiếp cận nguồn vốn ưu đãi sẽ bị thu hẹp trong điều kiện Việt Nam đã trở thành quốc gia thu nhập trung bình.

10. Tốc độ mở cửa và phân cấp nhanh chóng khiến cho việc quản lý kinh tế trở nên phức tạp hơn. Mặc dù Việt Nam đã đối phó khá tốt với những tác động của cuộc khủng hoảng toàn cầu gần đây, nhưng tình trạng nguồn lực công bị dàn trải (bao gồm cả các nguồn lực ngoài ngân sách), quản lý phân tán và thông tin không đầy đủ làm hạn chế khả năng đánh giá hiệu quả huy động và sử dụng nguồn lực tài chính công, đánh giá tác động của chính sách tài khóa và tiền tệ trong dài hạn. Các hệ thống quản lý tài khóa vĩ mô, tài chính công và thông tin quản lý, cùng với việc phối hợp giữa các bên liên quan cần được tiếp tục cải thiện mạnh mẽ để bắt kịp với những yêu cầu của quá trình chuyển đổi cũng như những thách thức mới.

11. Trong 10 năm qua, Chính phủ đã thực hiện nhiều cải cách đổi mới quản lý tài chính công. Đánh giá chi tiêu công Việt Nam năm 2004 đã đưa ra 118 khuyến nghị về cải cách nhằm tăng cường các hệ thống quản lý và pháp luật đảm bảo hiệu quả, minh bạch và sát với các thông lệ tốt của quốc tế. Cho đến nay, khoảng 70% những khuyến nghị nói trên đã hoàn thành. Đặc biệt về tăng cường đổi mới hệ thống pháp luật thông qua việc Quốc hội ban hành hàng loạt các luật mới như Luật Ngân sách nhà nước (2015), Luật Đầu tư công (2014), Luật Đấu thầu (2013), Luật Quản lý nợ công (2009, đang sửa đổi), Luật Quản lý, sử dụng tài sản công (2017), Luật Kế toán (2015), Luật Kiểm toán (2015), Luật Đầu tư và quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp (2014), Luật Doanh nghiệp (2014),... cùng các văn bản hướng dẫn. Cơ cấu tổ chức và hạ tầng quản lý cũng được tăng cường - đáng chú ý là tăng cường cơ chế, thể chế để quy trình lập ngân sách và lập kế hoạch thống nhất hơn ở một số bộ ngành và địa phương; tăng cường các hệ thống thông tin quản lý để hỗ trợ các hoạt động quản lý tài chính công (bao gồm hệ thống quản lý thuế, hiện đại hóa hải quan, quản lý ngân sách và kho bạc) (Hình 2).

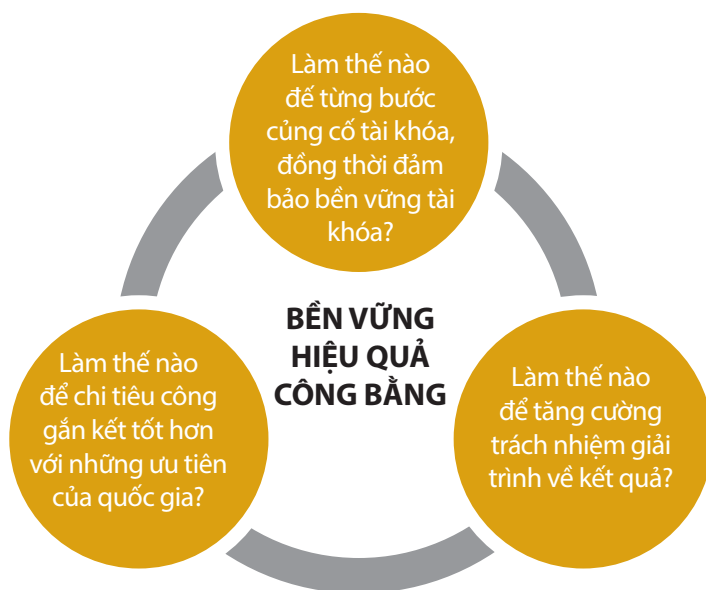
Hình 2. Tiến độ đạt được từ Đánh giá chi tiêu công 2004

Khuôn khổ chính sách tài khóa	Minh bạch tài khóa	Quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền	Chấp hành ngân sách	Giám sát ngân sách
Áp dụng các kế hoạch tài chính, ngân sách và đầu tư trung hạn.	Công khai dự toán ngân sách sau phê duyệt, quyết toán và kết quả kiểm toán (từ 2005).	Xác định ngưỡng vay nợ của địa phương phù hợp với thông lệ quốc tế.	Hợp lý hóa về kiểm soát ngân sách và áp dụng quản lý cam kết chi.	Giãn lịch biểu lập ngân sách.
Cập nhật định nghĩa về cân đối NSNN (Phản ánh đầy đủ các khoản vay của TW và ĐP).	Công khai dự toán NS để tham vấn với công chúng, tài liệu NS cho người dân, đánh giá tình hình thực hiện NS giữa năm.	Thu gọn các chương trình mục tiêu quốc gia.	Thống nhất cách phân loại giữa ngân sách chi đầu tư.	Tăng cường giám sát của cơ quan dân cử.
Áp dụng các ngưỡng an toàn nợ. Thống nhất quản lý nợ trong nước ngoài. Theo dõi chặt chẽ tình hình vay nợ.	Tổng hợp các Quỹ TCNN ngoài ngân sách, hạch toán gộp lệ phí.	Làm rõ nhiệm vụ chi của riêng chính quyền TW.	Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc.	Nâng cao địa vị pháp lý và phạm vi kiểm toán độc lập của KTNN. Công khai kết quả kiểm toán. Thực hiện kiến nghị của kiểm toán.

12. Nhiều cải cách theo hướng trên khó có thể cùng triển khai đầy đủ một lúc mà đòi hỏi phải triển khai từng bước. Đó là áp dụng tầm nhìn trung hạn trong lập kế hoạch tài khóa và lập ngân sách, tăng cường định hướng kết quả thực hiện nhiệm vụ trong quản lý ngân sách, triển khai lộ trình xã hội hóa, sát nhập có lựa chọn giữa cơ quan kế hoạch và tài chính, tiếp tục phân cấp cho cơ quan dân cử địa phương để có thẩm quyền đầy đủ hơn về ngân sách địa phương bao gồm cả việc nâng cao tự chủ về thu cho chính quyền cấp tỉnh. Ngoài ra, việc cải cách thể chế, bao gồm cả việc tăng cường trách nhiệm giải trình, còn chưa theo kịp với tốc độ phân cấp nhanh đã làm giảm khả năng kiểm soát hiệu quả việc bố trí và ưu tiên nguồn lực nhằm đáp ứng các mục tiêu phát triển. Chính vì vậy, những vấn đề này cần được xem xét lại trong bối cảnh mới hiện nay. Về chính sách tài khóa, Chính phủ ý thức rõ yêu cầu đảm bảo bền vững tài khóa và đã đặt ra mục tiêu từng bước giảm bội chi ngân sách, đồng thời đang xem xét các phương án củng cố tài khóa cụ thể.

13. Chính vì vậy, Chính phủ Việt Nam phối hợp với Ngân hàng Thế giới thực hiện Đánh giá Chi tiêu công (PER 2016) với sự hỗ trợ của các đối tác phát triển khác để giúp xác định cách thức phù hợp nhằm đối phó với những thách thức trên. Đánh giá này nhằm cung cấp thông tin cần thiết để giải đáp ba câu hỏi lớn xuyên suốt 15 chương trong Báo cáo: Làm thế nào để tạo ra dư địa ngân sách cần thiết để đảm bảo cho các nhiệm vụ chi tiêu chính trong bối cảnh thu chậm lại? Làm thế nào để đảm bảo chi tiêu công ở các cấp trung ương và địa phương gắn kết được với các ưu tiên của quốc gia, sao cho chi tiêu công được ưu tiên một cách phù hợp? Và làm thế nào để cân đối giữa việc giao tự chủ cho các bộ ngành, địa phương và các đơn vị sự nghiệp với việc nâng cao trách nhiệm giải trình, sao cho chi tiêu công đem lại hiệu quả lớn nhất? (Hình 3).

Hình 3. Ba câu hỏi chính của Đánh giá chi tiêu công Việt Nam



14. Báo cáo Đánh giá chi tiêu công được chia làm ba phần gồm năm chủ đề chung, năm ngành có chi tiêu nhiều nhất (chiếm gần 50% tổng chi tiêu) và năm địa phương (đại diện cho hai nhóm: (i) nhóm cân đối được ngân sách và có điều tiết về trung ương; và (ii) nhóm chưa cân đối ngân sách và nhận bổ sung ngân sách từ trung ương), như trình bày ở Hình 4:

Hình 4. Kết cấu Báo cáo Đánh giá chỉ tiêu công

Đánh giá liên ngành	Đánh giá chuyên ngành	Đánh giá địa phương
<ul style="list-style-type: none"> • Thể chế, chính sách QLTC • Tài khóa - vĩ mô • Thu ngân sách nhà nước • Chi ngân sách nhà nước • Chi đầu tư 	<ul style="list-style-type: none"> • Giáo dục • Y tế • Khoa học và công nghệ • Nông nghiệp • Giao thông 	<ul style="list-style-type: none"> • Tỉnh Lào Cai • Thành phố Hải Phòng • Tỉnh Quảng Nam • Thành phố Hồ Chí Minh • Thành phố Cần Thơ

15. Đánh giá chỉ tiêu công dự kiến là điểm khởi đầu của một chương trình nhiều năm nhằm đánh giá chỉ tiêu định kỳ theo chủ đề bên cạnh các hoạt động hỗ trợ kỹ thuật và tài chính để thực hiện cải cách. Mục tiêu là tập trung vào các vấn đề chính sách cấp thiết nhất, sau đó xác định ra các vấn đề chính sách khác để phân tích sâu hơn và hỗ trợ thêm trong những năm tiếp theo.

16. Về phạm vi số liệu và phương pháp so sánh: Báo cáo này sử dụng số liệu đánh giá cho giai đoạn 5 năm 2011-2015, có so sánh, đánh giá với giai đoạn 2006-2010. Trong một số chỉ tiêu cần sự đánh giá chi tiết chuyên sâu theo ngành, lĩnh vực, báo cáo sử dụng số liệu quyết toán ngân sách gần nhất vào thời điểm bắt đầu đánh giá. Trong báo cáo, tốc độ tăng (ví dụ tốc độ tăng GDP, tốc độ tăng thu, chi ngân sách, tốc độ tăng lương,...) được tính theo phương pháp giá trị thực tế (hay còn gọi là theo giá so sánh) được quy đổi về cùng một mặt bằng giá (năm 2010). Giá trị thực tế khi tính theo giá so sánh, tức là đã loại trừ biến động của yếu tố giá cả qua các năm, được dùng để tính tốc độ tăng trưởng và so sánh về khối lượng qua các năm (coi như giá không thay đổi). Phương pháp này khác với phương pháp tính theo giá trị danh nghĩa (hay còn gọi là theo giá hiện hành) là cách tính không có điều chỉnh theo lạm phát và do đó phản ánh tác động của việc tăng giá vào trong giá trị. Việc nắm bắt tốc độ tăng thực tế (theo giá so sánh) sẽ hữu ích cho các nhà hoạch định chính sách kinh tế và tài khóa. Tốc độ tăng thực tế thường được sử dụng cho các mục đích (i) so sánh tốc độ tăng thực tế giữa các thời kỳ, để nắm bắt đúng xu thế qua thời gian; và (ii) so sánh tốc độ tăng giữa các quốc gia có mức lạm phát khác nhau.

17. Kết luận và khuyến nghị chính của 15 chương được trình bày ở phần còn lại của chương tổng quan, xoay quanh ba câu hỏi nền tảng của nghiên cứu Đánh giá chỉ tiêu công này.



1

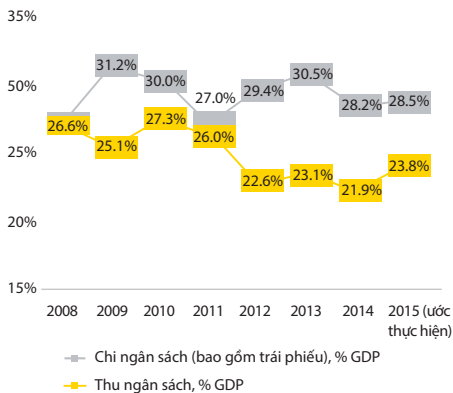
TỪNG BƯỚC Củng Cố, ĐẢM BẢO BỀN VỮNG TÀI KHÓA

Đảm bảo bền vững tài khóa và tăng khả năng chống đỡ các cú sốc

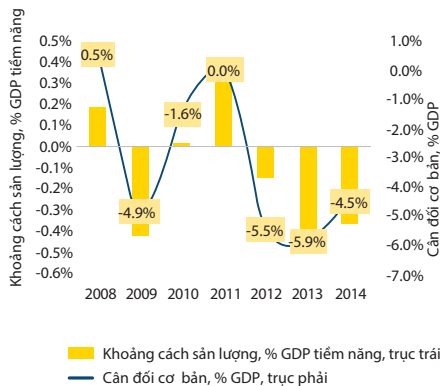
18. Trong những năm qua, chính sách tài khóa đã đối phó hiệu quả với biến động chu kỳ, bao gồm việc tăng chi tiêu công nhằm hạn chế tác động của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu gây ra (Hình 5, bên phải). Những chính sách này đã giúp cho nền kinh tế không bị suy giảm mạnh. Tuy nhiên, những chính sách này cũng dẫn đến bội chi ở mức cao, đã và đang làm tăng mức nợ công, rút ngắn kỳ hạn nợ và làm tăng gánh nặng trả nợ cho ngân sách. Bội chi ngân sách bình quân trong giai đoạn 2011-2015 ước lên đến 5,6% GDP³, cao hơn đáng kể so với các giai đoạn trước. Bội chi ngân sách kéo dài ở mức cao đã làm tăng mức nợ công và đẩy lên quan ngại về khả năng bền vững trong trung hạn. Tỷ lệ huy động thu so với GDP bị suy giảm, chủ yếu do giảm thu từ dầu thô, thu từ hoạt động xuất nhập khẩu và các khoản thu về đất. Ngược lại, chi tiêu công vẫn tăng nhanh trong những năm qua, chủ yếu do tăng chi tiêu dùng và chi an sinh xã hội (Hình 5, bên trái). Bên cạnh lý do bội chi ngân sách tăng lên, vay nợ ngoài ngân sách cũng góp phần làm tăng nợ công. Hệ quả là tỷ lệ nợ công trên GDP của Việt Nam tăng mạnh trong thời gian qua.

³ Tính theo thông lệ quốc tế

Hình 5. Bất cân đối ngân sách tăng lên



... phản ánh chính sách tài khóa nhằm đối phó với biến động chu kỳ

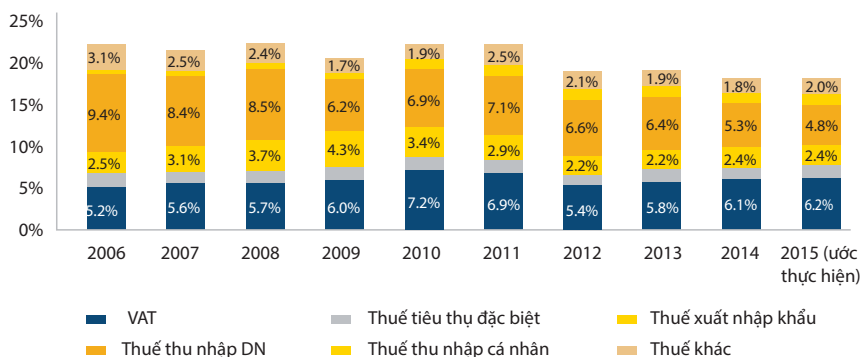


Nguồn: Ước tính của cán bộ NHTG dựa trên số liệu Bộ Tài chính cung cấp.

Xu hướng thu NSNN

19. Tăng trưởng kinh tế được duy trì ở mức cao, với tốc độ bình quân hàng năm là khoảng trên 6% từ năm 2006 đến năm 2015, đã giúp nâng cao số thu ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, trong giai đoạn 2011-2015, tốc độ tăng thu (sau khi loại trừ yếu tố tăng giá) chậm hơn tốc độ tăng trưởng kinh tế. Theo đó, tỷ lệ huy động thu từ GDP cho ngân sách nhà nước đã giảm từ 26,4% trong giai đoạn 2006-2010 xuống 23,4% trong giai đoạn 2011-2015 (Hình 6).

Hình 6. Tỷ lệ thu từ thuế trên GDP theo xu hướng giảm liên tục



Nguồn: Ước tính của cán bộ NHTG dựa trên số liệu Bộ Tài chính cung cấp.

20. Yếu tố chính làm giảm tỷ lệ huy động thu trên GDP là giảm thu từ dầu thô, thu thuế xuất nhập khẩu và thu từ đất. Từ giai đoạn từ 2006-2010 đến giai đoạn 2011-2015, tỷ lệ thu từ dầu thô trên GDP giảm từ 4,8% xuống 3,0%, thu từ các hoạt động xuất nhập khẩu giảm từ 5,5% xuống 4,2% và thu từ đất giảm từ 2,5% xuống còn 1,7% so với GDP. Giảm thu từ dầu thô chủ yếu là do giá dầu thế giới và sản lượng khai thác giảm. Đẩy mạnh hội nhập toàn cầu đem lại những lợi ích lớn làm tăng kim ngạch xuất khẩu và thu hút đầu tư nước ngoài, nhưng theo đó là phải cắt giảm thuế quan. Bên cạnh đó, việc đẩy mạnh các giao dịch quốc tế nếu không nâng cao năng lực quản lý sẽ có rủi ro về chuyển giá và chuyển lợi nhuận của các công ty đa quốc gia. Các khoản thu về đất (trước đây từng chiếm gần 10% tổng thu) cũng giảm do thị trường bất động sản rơi vào chu kỳ suy thoái. Xu hướng giảm thu có thể vẫn tiếp diễn do các hiệp định thương mại tự do Việt Nam ký kết bắt đầu có tác động và do nguồn thu từ đất tiếp tục tăng chậm lại.

21. Đặt mục tiêu nâng cao năng lực cạnh tranh, thu hút đầu tư và tháo gỡ khó khăn cho các doanh nghiệp trong bối cảnh kinh tế suy giảm, trong thời gian qua, Việt Nam đã thực hiện một số chính sách ưu đãi thuế, bao gồm (i) cắt giảm thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN); (ii) nâng mức chiết trừ gia cảnh cho người nộp thuế thu nhập cá nhân (TNCN); (iii) miễn hoặc giảm thuế đất nông nghiệp; và (iv) gia hạn nộp thuế GTGT, TNDN và tiền sử dụng đất... Tuy thuế suất TNDN giảm tổng cộng đến 6 điểm phần trăm trong giai đoạn vừa qua, nhưng tỷ trọng thuế TNDN (không kể thu từ các doanh nghiệp trong lĩnh vực sản xuất và khai thác dầu thô) vẫn chiếm khoảng 3,8% GDP (giai đoạn 2011-2015), chỉ giảm 0,3% GDP so với mức 4,1% của giai đoạn 2006-2010. Nếu cộng cả số thuế TNDN của hộ kinh doanh chuyển sang thu thuế TNCN thì cơ bản nguồn thu thuế TNDN giai đoạn 2011-2015 không giảm so với giai đoạn 2006-2010. Mặc dù thực hiện các chính sách ưu đãi trong thời gian qua, nhưng tỷ trọng thuế GTGT vẫn ổn định ở mức khoảng 6,1% GDP, trong đó riêng thuế GTGT nội địa tăng nhẹ từ 4,1% lên 4,3% giữa hai giai đoạn này. Thu từ thuế TNCN tăng đáng kể trong thời gian qua, từ 0,8% GDP lên mức 1,3% GDP.

22. Việt Nam đã thành công trong việc chuyển đổi hệ thống chính sách thuế theo hướng ít phụ thuộc hơn vào các nguồn bên ngoài (thu từ dầu thô và xuất nhập khẩu). Kể từ năm 2005, cơ sở thu từ thuế đã được mở rộng và thuế suất từng bước được hợp lý hóa, khiến cho cơ chế thuế nhìn chung đảm bảo hiệu suất hơn. Cơ cấu thu từ thuế đã thay đổi tích cực, theo hướng dựa vào các nguồn thu bền vững hơn. Tỷ lệ thu nội địa trên tổng thu

tăng từ 52,3% (giai đoạn 2001-2005) lên đến 58,9% (giai đoạn 2006-2010) và 68% (giai đoạn 2011-2015). Riêng trong năm 2015, tỷ lệ này ước đạt 74,2%. Mức tăng trên phần nào đã giúp bù đắp cho số thu xuất nhập khẩu và thu từ dầu thô.

23. Bên cạnh đó, công tác cải cách quản lý thuế cũng đã đạt nhiều thành tựu lớn trong những năm gần đây. Trong đó, việc Chính phủ triển khai Nghị quyết 19/2014/NQ-CP và Nghị quyết 19/2015/NQ-CP đã giúp giảm đáng kể thời gian nộp thuế thông qua việc đơn giản hóa các quy định về tuân thủ thuế⁴. Việc đưa vào vận hành Hệ thống quản lý thuế (TMS) đã giúp hiện đại hóa các chức năng quản lý thuế cơ bản, như đăng ký, kê khai, xử lý tờ khai, kế toán thuế, nộp thuế và quản lý nợ đọng.

24. Mặc dù đã có những thành công ban đầu nêu trên, quy trình nghiệp vụ về thuế hiện nay còn phức tạp. Để hệ thống quản lý thuế trở nên hiệu quả hơn, cần thiết kế lại quy trình nghiệp vụ một cách toàn diện, bao gồm toàn bộ các chức năng quản lý thuế, quản lý rủi ro và dịch vụ cho người nộp thuế; từ đó nâng cao mức độ tuân thủ tự nguyện và giảm chi phí tuân thủ. Ngoài ra, cần tăng cường năng lực cơ sở dữ liệu quản lý thuế và áp dụng các ứng dụng công nghệ thông tin đem lại giá trị gia tăng.

Xu hướng chi NSNN

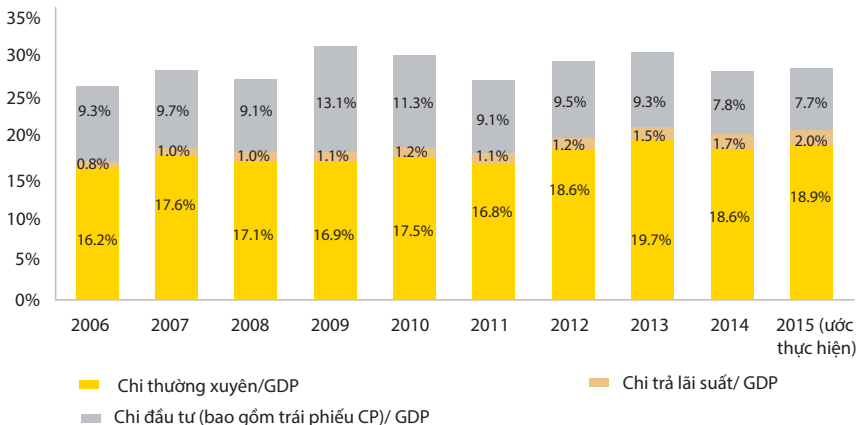
25. Chi tiêu của Chính phủ - bao gồm cả chi từ nguồn trái phiếu - so với GDP vẫn duy trì ở mức cao, mặc dù mức huy động nguồn thu từ nền kinh tế có xu hướng giảm trong giai đoạn 2011-2015. Trong giai đoạn 2011-2015, tổng chi NSNN bình quân chiếm 29,2% GDP, so với 28,9% trong giai đoạn trước, tăng nhẹ so với thời kỳ trước chủ yếu do sức ép tăng lương cho khu vực công và tăng chi an sinh xã hội (Hình 7). Tốc độ tăng chi theo giá thực tế bình quân của ngân sách nhà nước là 14,7% của giai đoạn 2011-2015 so với 21,7% của giai đoạn 2006-2010.

26. Cơ cấu chi cũng thay đổi theo hướng chi thường xuyên chiếm tỷ trọng ngày càng lớn. Tỷ lệ so sánh giữa chi thường xuyên và đầu tư là khoảng 70:30 trong thời kỳ 2011-2015 so với 63:37 của thời kỳ 2006-2010. Chi thường xuyên tăng lên là do tăng chi cho các chính sách mới về an sinh xã hội, chi lương và phụ cấp, chi trả lãi các khoản vay. Tốc độ tăng chi an sinh xã hội

⁴ Nghị quyết số 19/NQ-CP, ngày 18/3/2014 và Nghị quyết số 19/NQ-CP ngày 12/3/2015 của Chính phủ.

(không kể tiền lương) tăng bình quân 18%/năm⁵, cao hơn tốc độ tăng thu và chi ngân sách. Trong giai đoạn 2009-2012, tỷ trọng chi lương so với GDP tăng từ 6,2% năm 2009 lên đến 7,3% năm 2012. Tốc độ tăng chi lương cao hơn nhiều so với tốc độ tăng chi bình quân, nâng tỷ trọng quỹ lương lên khoảng 20% tổng chi ngân sách. Quỹ lương tăng nhanh chủ yếu do tăng lương cơ sở⁶ và tăng biên chế. Lương cơ sở và phụ cấp tăng khoảng 12%, trong khi đó số lượng công chức và viên chức tăng nhanh, đặc biệt là số lượng cán bộ ở địa phương (có năm tăng đến 20% do đưa cán bộ xã và giáo viên mầm non vào biên chế). Tốc độ tăng biên chế cao hơn tốc độ tăng dân số (1,1%). Mặc dù so sánh quốc tế cho thấy tỷ lệ chi lương cho công chức, viên chức của Việt Nam chưa quá cao, nhưng xu hướng chi lương tăng nhanh cho thấy cần phải thận trọng. Do đó, cần phân tích thêm về diễn biến chi lương trước khi tiếp tục điều chỉnh tăng lương và biên chế của Chính phủ. Chi trả nợ ngày càng trở thành gánh nặng lớn với ngân sách. Chi trả lãi tăng nhanh so với cả GDP và thu NSNN, chiếm khoảng 8% tổng thu (bao gồm cả viện trợ không hoàn lại) vào năm 2015, so với 4,3% năm 2010. Chi trả nợ bao gồm cả trả gốc đã tăng lên đến 15% thu NSNN trong năm 2015, đang tiệm cận dần tới ngưỡng an toàn và cho thấy những rủi ro ngày càng lớn cho ngân sách.

Hình 7. Cơ cấu chi chuyển đổi nghiêng về chi thường xuyên



Nguồn: Ước tính của cán bộ NHTG dựa trên số liệu Bộ Tài chính cung cấp.

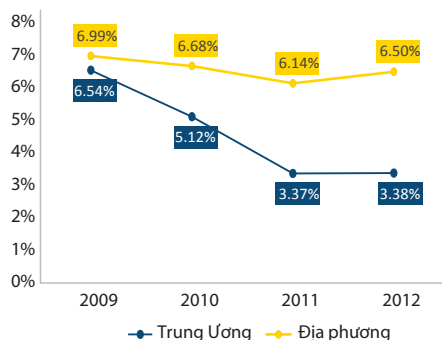
⁵ Theo giá thực tế cho giai đoạn 2011-2015.

⁶ Kể từ năm 2006, Chính phủ đã tăng lương cơ sở và phụ cấp 08 lần, nhằm bù đắp trượt giá và có phần cải thiện cuộc sống cho một số đối tượng.

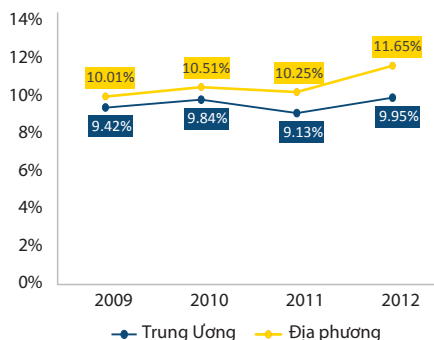
27. Chi đầu tư từ ngân sách, mặc dù giảm tỷ trọng so với GDP và so với trong tổng chi tiêu của Chính phủ, nhưng vẫn duy trì ở mức cao so với khu vực và thế giới. Nếu so với tổng đầu tư xã hội trong nền kinh tế, chi đầu tư từ ngân sách chiếm 29,1% trong giai đoạn 2011-2015, tăng nhẹ so với mức 28,4% của thời kỳ 2006-2010. Có thể nói, ngân sách nhà nước vẫn tiếp tục đóng góp lớn vào đầu tư hạ tầng công cộng. Tỷ lệ chi đầu tư từ NSNN so với GDP ở Việt Nam vẫn duy trì ở mức khoảng 9% trong giai đoạn 2011-2015⁷, thấp hơn so với Mông Cổ (13,0%), nhưng cao hơn đáng kể so với mức chi của In-đô-nê-xia (3,3%), Hàn Quốc (4,2%) và Sing-ga-po (6,1%). Tỷ lệ chi đầu tư so với tổng chi tiêu của Việt Nam cũng cao hơn so với các quốc gia này. Ngân sách nhà nước tiếp tục đóng góp đến gần một phần ba tổng vốn đầu tư toàn xã hội, qua đó cho thấy đầu tư của Nhà nước vào hạ tầng công cộng vẫn tiếp tục được duy trì trong thời gian qua, do cơ sở hạ tầng của Việt Nam còn yếu chưa phát triển, vì vậy cần tập trung ưu tiên đầu tư.

28. Việt Nam là quốc gia phân cấp mạnh và có xu hướng ngày càng tăng. Trong giai đoạn 2011-2015, chi tiêu của địa phương, kể cả nguồn bổ sung từ ngân sách trung ương, chiếm khoảng 55% tổng chi NSNN, tăng nhanh so với mức 50% của giai đoạn 2006-2010. Trong giai đoạn đánh giá (2009-2012), các địa phương quản lý khoảng 85% chi cho giáo dục và gần 80% chi cho lĩnh vực y tế. Xu hướng tăng phân cấp chi đầu tư là khá rõ, trong khi phân cấp chi thường xuyên lại có xu hướng khá ổn định (Hình 8 và 9). Hiện nay chi đầu tư của địa phương chiếm khoảng 70% tổng chi đầu tư công, là

Hình 8. Chi đầu tư theo cấp ngân sách (% GDP)



Hình 9. Chi thường xuyên theo cấp ngân sách (% GDP)



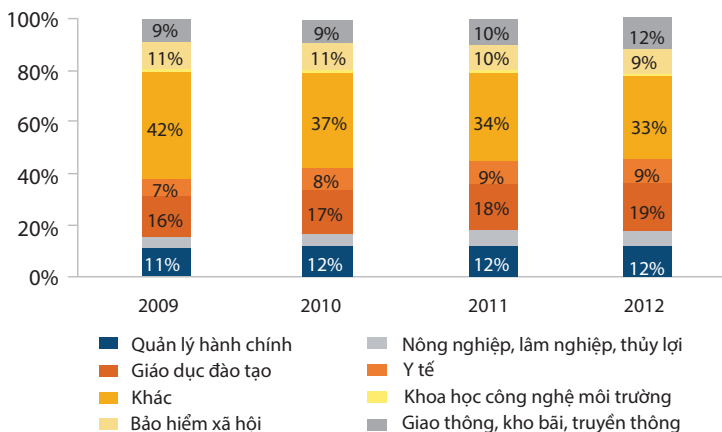
Nguồn: Bộ Tài chính.

⁷ Bao gồm chi đầu tư từ nguồn trái phiếu Chính phủ và xổ số kiến thiết.

mức rất cao so với các quốc gia trong khu vực và thế giới. Mặc dù mức độ phân cấp chi đầu tư là lựa chọn của mỗi quốc gia tùy theo điều kiện kinh tế - xã hội của mình, nhưng xu hướng này có thể gây một số quan ngại đặc biệt, như được bàn sâu hơn ở mục 68 dưới đây.

29. Tốc độ tăng chi cho một số lĩnh vực lớn không đồng đều. Chi tiêu cho giáo dục và y tế tăng cao hơn đáng kể so với tốc độ tăng chi bình quân trong giai đoạn qua - ở mức lần lượt là 9,6% và 12,2%. Chi tiêu công cho giáo dục và y tế chiếm phần lớn chi ngân sách nhà nước, ở mức 19% và 9,5% năm 2012. Chi cho lĩnh vực khoa học và công nghệ tăng với tốc độ hàng năm 3,7%, thấp hơn mức tăng chi bình quân⁸. Chi tiêu trong lĩnh vực giao thông và nông nghiệp được giữ tương đối ổn định trong giai đoạn qua, ở mức 11% và 6% (Hình 10). Do tỷ trọng tổng chi đầu tư giảm, nên chi đầu tư trong các lĩnh vực ưu tiên trên hầu hết đều giảm về tỷ lệ. Xu hướng trên phần nào phản ánh mục tiêu từng bước chuyển đổi cơ cấu chi ngân sách nhà nước từ phát triển hạ tầng sang phát triển nguồn nhân lực. Chi ngân sách nhà nước trong thời gian qua chú trọng mạnh hơn cho phát triển nguồn nhân lực, qua đó cũng phản ánh kỳ vọng của Chính phủ cho rằng lộ trình xã hội hóa (nghĩa là huy động đầu tư tư nhân) cho các lĩnh vực hạ tầng sẽ tiến triển nhanh hơn so với các lĩnh vực xã hội.

Hình 10. Chi tiêu theo lĩnh vực (%)



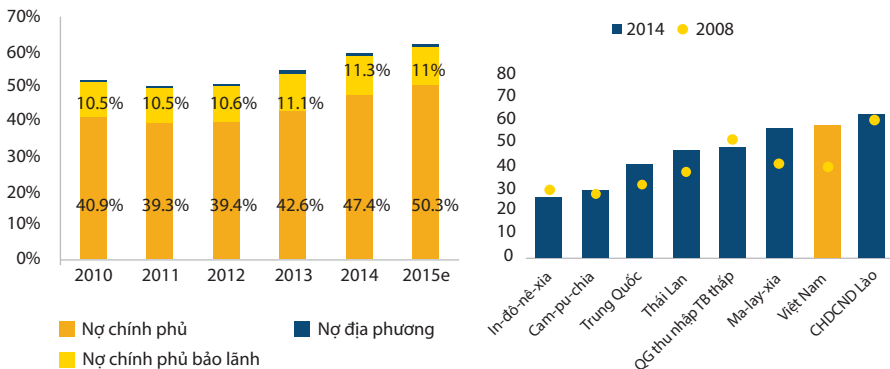
Nguồn: Bộ Tài chính.

⁸ Tỷ lệ phân bổ ngân sách cho lĩnh vực KH&CN theo quy định là 2% tổng ngân sách, nhưng thực chi thấp hơn so với dự toán, như được bàn chi tiết hơn trong chương về KH&CN.

Xu hướng tổng thể về tài khóa và nợ công

30. Tỷ lệ nợ công trên GDP của Việt Nam tăng mạnh, do chính sách tài khóa nới lỏng trong những năm qua. Nợ công⁹ so với GDP tăng đáng kể từ 51,7% năm 2010 lên đến 61% năm 2015¹⁰, trong đó, nợ Chính phủ chiếm 49,2%, nợ Chính phủ bảo lãnh chiếm 10,9%, còn nợ của chính quyền địa phương khoảng 0,9%. Không tính nợ bảo lãnh và vay nợ trong nội bộ,¹¹ nợ trực tiếp của Chính phủ được ước tính ở mức 43,3% GDP (năm 2015) gần sát với mức bình quân của các quốc gia trong khu vực và tương đương về thu nhập. Tuy nhiên, vấn đề đáng lo ngại là Việt Nam là một trong những quốc gia có tỷ lệ nợ trên GDP tăng nhanh nhất (tăng khoảng 10% trong 5 năm qua), cho dù với thành tích tăng trưởng kinh tế ấn tượng (Hình 11, bên phải). Nếu xu hướng trên vẫn tiếp diễn, Việt Nam sẽ phải đối mặt với những quan ngại nghiêm trọng về bền vững tài khóa.

Hình 11. Nợ công (% GDP) tăng cao



Nguồn: Bộ Tài chính, Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) và ước tính của cán bộ NHTG.

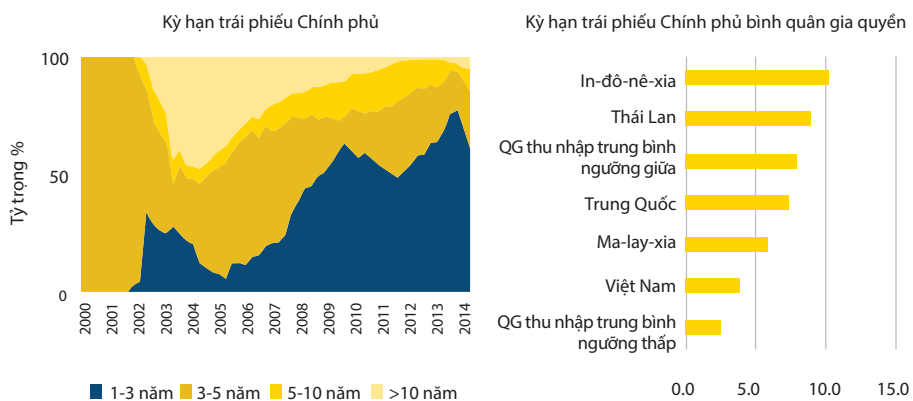
⁹ Trong khuôn khổ báo cáo này, thuật ngữ nợ công được sử dụng theo quy định tại Luật Quản lý nợ công (2009), bao gồm nợ Chính phủ, nợ Chính phủ bảo lãnh và nợ của chính quyền địa phương.

¹⁰ Theo báo cáo của quốc gia về số liệu nợ công.

¹¹ Bao gồm vay từ ngân quỹ của Kho bạc Nhà nước và vay từ Quỹ tích lũy trả nợ.

31. Nợ tăng cao đi kèm với sự thay đổi về cơ cấu nợ công trong thời gian qua. Do nhu cầu huy động ngày càng lớn, trong khi khả năng tiếp cận nguồn vốn ưu đãi nước ngoài đang dần hạn chế, Chính phủ đã phải dựa chủ yếu vào nguồn vay trong nước. Tỷ trọng nợ trong nước trên tổng nợ công tăng từ 45% năm 2010 lên 55,4% năm 2015. Nợ trong nước giúp giảm rủi ro tỷ giá và góp phần phát triển các thị trường vốn trong nước, nhưng cũng làm giảm đáng kể kỳ hạn danh mục nợ. Thị trường trái phiếu trong nước đã có những chuyển biến tích cực trong thời gian gần đây, theo hướng tỷ trọng trái phiếu do các ngân hàng thương mại nắm giữ giảm dần (còn khoảng 77% vào cuối năm 2015), tỷ trọng do các nhà đầu tư dài hạn như công ty bảo hiểm tăng dần (khoảng 8,42% năm 2015) và các tổ chức khác nắm khoảng 14%. Tuy nhiên, do vẫn còn ít các nhà đầu tư dài hạn tham gia thị trường này, nhu cầu mua nợ trong nước có kỳ hạn dài hơn còn hạn chế. Chính phủ đã có những nỗ lực mạnh mẽ nhằm kéo dài kỳ hạn trái phiếu của Chính phủ trong nước để nâng kỳ hạn bình quân còn lại lên 4,44 năm vào cuối năm 2015 (so với 2,93 năm vào năm 2013). Nhưng bên cạnh cải thiện trên, áp lực huy động để đảo nợ vẫn còn lớn, với khoảng 50% nợ trong nước của Việt Nam sẽ đáo hạn trong 3 năm tới. Đây sẽ là áp lực rất lớn trong điều kiện các nhà đầu tư tham gia thị trường trái phiếu Chính phủ còn hạn chế như hiện nay. Nhìn chung, kỳ hạn nợ trung bình của Việt Nam chưa thể bằng kỳ hạn bình quân của trái phiếu Chính phủ ở các quốc gia thu nhập trung bình và các quốc gia khác trong khu vực (Hình 12).

Hình 12. Rủi ro đảo nợ đang tăng lên



Nguồn: ADB, Bloomberg, IMF, Ước tính của cán bộ NHTG.

32. Tuy nợ công vẫn nằm trong ngưỡng cho phép, nhưng hiện đang phải đối mặt với nhiều rủi ro lớn. Bội chi ngân sách hiện vẫn đang ở mức cao¹². Nếu bội chi ngân sách và mức bảo lãnh của Chính phủ vẫn được duy trì như hiện nay, thì tỷ lệ nợ công trên GDP của Việt Nam sẽ tăng vượt trần cho phép (65% GDP) trong những năm tới, kể cả khi tăng trưởng GDP có được duy trì ở mức cao và chi phí huy động vẫn còn tương đối thuận lợi như hiện nay. Mặt khác, dư địa ngân sách đang ngày càng trở nên mỏng, khiến cho nợ công có thể trở nên mất bền vững ngay kể cả khi có những cú sốc nhẹ. Nghĩa vụ nợ dự phòng – và có lẽ quan trọng hơn là nghĩa vụ nợ dự phòng tiềm ẩn – nếu hiện thực hóa, có thể làm cho Việt Nam càng thêm dễ tổn thương với lộ trình nợ như hiện nay, ngay cả khi cân đối ngân sách cơ bản¹³ của Việt Nam vẫn được quản lý cẩn trọng. Mặc dù chủ trương của Chính phủ là tăng cường kỷ luật tài chính của các DNNN và về nguyên tắc không có trách nhiệm trả nợ đối với các khoản vay của doanh nghiệp nếu không có bảo lãnh cụ thể, nhưng Chính phủ có thể vẫn phải can thiệp trong trường hợp tình trạng mất khả năng trả nợ có thể gây ra những tác động nghiêm trọng, ảnh hưởng tới sự ổn định của kinh tế vĩ mô. Công tác quản lý nợ của Chính phủ phải tính đến những rủi ro đó, đồng thời phải duy trì được dư địa ngân sách đủ để hấp thụ những cú sốc đó trong trường hợp diễn ra. Chính vì vậy, điều thiết yếu là các kế hoạch củng cố ngân sách theo các cam kết hiện nay của Chính phủ và theo dự kiến trong dự báo kinh tế vĩ mô cơ bản làm căn cứ cho tài liệu đánh giá này phải được triển khai nhất quán để đảm bảo quỹ đạo nợ công quay lại lộ trình bền vững, đặc biệt trong bối cảnh yếu tố ưu đãi của nợ nước ngoài đang có xu hướng giảm xuống.

33. Chính phủ cần thiết lập cơ chế để xác định và phân tích một cách có hệ thống những rủi ro tài khóa liên quan đến các nghĩa vụ nợ dự phòng. Việc thu thập thông tin cập nhật và đáng tin cậy về các nghĩa vụ nợ dự phòng tiềm ẩn là bước đi quan trọng đầu tiên, sau đó là phải phân tích tác động tới ngân sách và có các biện pháp quản lý hiệu quả. Chính vì thế, hiện đang có nhu cầu cải thiện về chất lượng và độ kịp thời của thông tin dữ liệu về khu vực DNNN. Các văn bản pháp quy mới ban hành (Nghị định số 61/2013/NĐ-CP, Nghị định số 81/2015/NĐ-CP và Nghị định số 87/2015/NĐ-CP) đã tăng cường các quy định về báo cáo và công khai kết quả tài chính và hoạt động của DNNN. Ưu tiên chính lúc này là phải triển khai các quy định đó để tạo điều kiện cho Chính phủ đánh giá được thực chất hiệu quả sử dụng nguồn lực công và phân tích được các nghĩa vụ nợ dự phòng tiềm ẩn của Chính phủ.

¹² Bình quân giai đoạn 2011 - 2015, bội chi khoảng 5,6% GDP.

¹³ Cân đối ngân sách cơ bản là chênh lệch thu – chi, trong đó chi không bao gồm trả lãi.

34. Trong thời gian tới, cần phải tái tạo các lớp đệm chính sách trước khi những rủi ro đó hiện thực hóa. Với nợ công đang ở mức cao, Việt Nam còn ít dư địa để có thể vận dụng chính sách tài khóa nhằm đối phó với biến động chu kỳ, điều đó cho thấy tầm quan trọng của việc phải củng cố tình hình tài khóa và đẩy mạnh cải cách cơ cấu. Nếu tình hình ngân sách hiện nay không được điều chỉnh, hoặc nếu không có lộ trình giảm bội chi ngân sách, lộ trình nợ của Việt Nam sẽ sớm đi vào vùng có rủi ro cao, gây trở ngại cho tăng trưởng và ổn định kinh tế vĩ mô.

35. Trong thời gian tới, ngoài các biện pháp đồng bộ nhằm giảm bội chi ngân sách, cũng cần tăng cường năng lực quản lý nợ công. Bên cạnh những áp lực nợ trước mắt nêu trên, cũng cần chuẩn bị sẵn sàng cho sự chuyển đổi khi nguồn vốn vay có tính chất ưu đãi (ODA) sẽ dần giảm xuống và nợ thương mại - trong nước và nước ngoài - sẽ trở thành nguồn huy động chính của Chính phủ. Trong bối cảnh đó, quản lý tài khóa và quản lý nợ một cách cẩn trọng sẽ đem lại lợi ích là nâng cao lòng tin của nhà đầu tư, mức tín nhiệm quốc gia và giảm mức chi phí vay. Để đạt được mục tiêu trên, cần có các biện pháp đồng bộ như sau:

a. Củng cố danh mục nợ: Cần tăng cường các nỗ lực nhằm tối ưu hóa chi phí và kéo dài kỳ hạn vay nợ. Trước mắt, cần tận dụng tối đa các nguồn ODA ưu đãi, bằng cách phối hợp tốt hơn với các nhà tài trợ để đảm bảo nguồn ODA được gắn kết chặt chẽ với các ưu tiên của Chính phủ. Trong trung và dài hạn, cần tìm kiếm các nguồn thay thế có chi phí hợp lý để huy động lâu dài cả trong và ngoài nước.

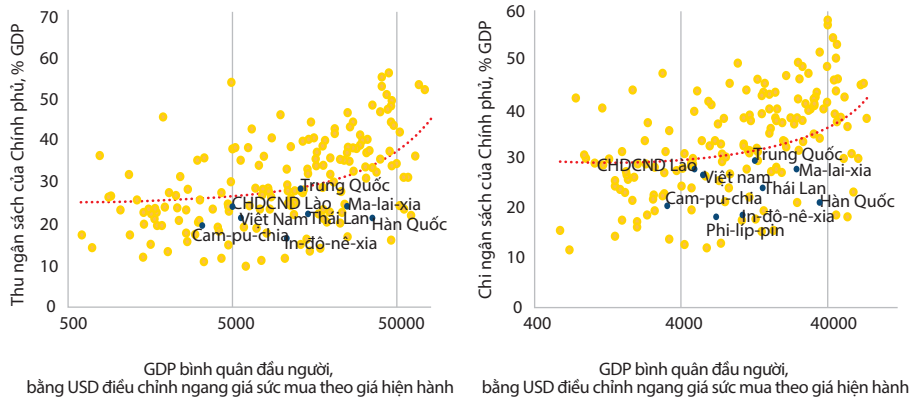
b. Phát triển thị trường nợ trong nước: Chính phủ đã tiến hành những biện pháp quan trọng hướng tới phát triển thị trường trong nước. Thị trường sơ cấp đã có nhiều cải thiện về khối lượng huy động, kỳ hạn phát hành (bình quân tăng từ 2,92 năm (năm 2012) lên 6,98 năm (năm 2015), hệ thống thành viên đấu thầu TPCP được mở rộng, công khai minh bạch về kế hoạch huy động. Tuy nhiên, vẫn còn một số hạn chế: thị trường thứ cấp thiếu thanh khoản; thiếu mạng lưới vững chắc các tổ chức đầu tư (tính đến cuối năm 2015, ngân hàng nắm giữ khoảng 77% dư nợ trong nước của Chính phủ); thiếu dịch vụ hỗ trợ và hạ tầng thị trường cần thiết. Trên cơ sở những tiến triển gần đây, cần tiếp tục cải thiện hoạt động của cả thị trường sơ cấp và thứ cấp, đa dạng hóa mạng lưới nhà đầu tư, cải thiện hạ tầng và các dịch vụ hỗ trợ thị trường.

c. Tiếp tục tăng cường năng lực quản lý nợ: Chính phủ đã thông qua Chiến lược quản lý nợ trung hạn. Tuy nhiên, công tác triển khai chiến lược hiện nay lại gặp trở ngại do cơ cấu thể chế về quản lý nợ đang bị phân tán. Cục Quản lý nợ và tài chính đối ngoại thuộc Bộ Tài chính đã được giao nhiệm vụ là cơ quan quản lý nợ chính, nhưng trong thực tế, một số hoạt động vẫn do các đơn vị khác thực hiện. Nợ nước ngoài thuộc trách nhiệm của Cục Quản lý nợ và tài chính đối ngoại còn nợ trong nước do Kho bạc nhà nước và Vụ Ngân sách nhà nước quản lý. Bộ KH&ĐT và Ngân hàng nhà nước cũng có vai trò trong hoạt động vay nợ ưu đãi ngoài nước. Hệ thống này được hình thành trong bối cảnh nợ nước ngoài chủ yếu có tính chất ưu đãi, nhưng sự phụ thuộc ngày càng nhiều vào nợ thương mại sẽ đặt ra những nhu cầu khác cho chức năng quản lý nợ. Vì vậy, cần tiếp tục củng cố hệ thống và tăng cường sự phối hợp trong quản lý nợ, hướng tới tập trung toàn bộ các chức năng quản lý nợ về một đầu mối duy nhất.

Từng bước củng cố tình hình tài khóa, tạo thuận lợi cho tăng trưởng

36. So sánh với quốc tế, tỷ lệ thu và chi so với GDP của Việt Nam đang ở mức trên trung bình so với các quốc gia trong khu vực và các quốc gia có thu nhập tương đương. Mặc dù tỷ lệ huy động thu và chi tiêu công là sự lựa chọn chính sách của mỗi quốc gia¹⁴, nhưng so sánh này cho thấy Việt Nam không phải là trường hợp ngoại lệ theo nghĩa Chính phủ dường như không thu hoặc chi quá mức (Hình 13). Tuy nhiên, vấn đề đáng lo ngại là tỷ lệ huy động thu trên GDP đang có xu hướng giảm dần, trong khi áp lực tăng chi tiêu công cả về đầu tư và thường xuyên vẫn cao, các chỉ số an toàn nợ đã gần sát các giới hạn an toàn theo luật định.

¹⁴ Nhiều chính phủ chọn phương án **Nhà nước phúc lợi**, trong đó Nhà nước đóng vai trò chính trong việc bảo vệ và nâng cao phúc lợi kinh tế xã hội của người dân. Nhìn chung, họ có xu hướng đánh thuế cao và chi tiêu nhiều hơn về đảm bảo xã hội, bao gồm cả trợ cấp phúc lợi bằng tiền mặt (ví dụ hưu bổng cho người cao tuổi hoặc phúc lợi thất nghiệp) và các dịch vụ phúc lợi bằng hiện vật (như y tế, chăm sóc trẻ em hoặc giáo dục), hoặc thông qua đánh thuế theo hướng tái phân phối. Qua đó, Nhà nước phúc lợi có thể tác động về mặt phân phối phúc lợi và nâng cao tự chủ cá nhân cho người dân, đồng thời gây ảnh hưởng đến cách thức tiêu dùng và sử dụng thời gian của người dân. Nhà nước phúc lợi hiện đại bao gồm các quốc gia Bắc Âu, như Ai-xơ-len, Thụy Điển, Na Uy, Đan Mạch, và Phần Lan, với hệ thống gọi là hệ thống Bắc Âu, và nhiều quốc gia OECD khác, chủ yếu ở Châu Âu.

Hình 13. Diễn biến thu và chi nhìn chung phù hợp với mức thu nhập của Việt Nam

Nguồn: Ước tính của cán bộ NHTG, dựa trên bộ dữ liệu Báo cáo Triển vọng Kinh tế Thế giới của IMF (WEO) gồm 150 quốc gia.

37. Cần có một lộ trình củng cố tình hình tài khóa để đảm bảo sự bền vững tài khóa nhưng ít ảnh hưởng tới tăng trưởng kinh tế. Điều này đòi hỏi Chính phủ phải có cam kết mạnh mẽ về giảm bội chi và duy trì nợ công dưới các hạn mức quy định, qua đó giúp hạn chế tăng nợ và tái tạo được các lớp đệm chính sách nhằm chống đỡ các cú sốc có thể xảy ra, cũng như các nghĩa vụ nợ dự phòng có thể phát sinh từ khu vực tài chính và DNNN.

38. Các phương án củng cố tình hình tài khóa có thể được cân nhắc trên cơ sở phối hợp các biện pháp nhằm đẩy mạnh huy động thu, hạn chế tăng chi, tái cơ cấu và nâng cao hiệu suất chi tiêu, tăng cường hiệu quả quản lý, sử dụng và khai thác tài sản công, hiệu quả quản lý nợ công và rủi ro tài khóa. Tái cơ cấu chi tiêu công cần đảm bảo cho các khoản chi cho các lĩnh vực an sinh xã hội, đầu tư phát triển và dành dư địa cho các chi phí tái cấu trúc nền kinh tế (nếu phát sinh).

Tăng cường huy động thu

39. Mặc dù tỷ lệ huy động thu trên GDP hiện không thấp so với các quốc gia khác, nhưng thời gian qua có xu hướng giảm. Báo cáo Triển vọng Kinh tế Thế giới của IMF (2015) cho thấy tỷ lệ thu ngân sách nhà nước trên GDP của Việt Nam đang theo xu hướng giảm, trong khi tỷ lệ này lại đang ổn định và đi lên ở các quốc gia láng giềng trong khu vực, như ASEAN+4 (Ma-lai-xia, In-đô-nê-xia, Phi-líp-pin và Thái Lan), CHDCND Lào và Cam-pu-chia.

40. Trong thời gian tới, củng cố mức huy động vào ngân sách sẽ là một trong những nội dung cốt lõi trong lộ trình giảm bội chi, trong khi vẫn đảm bảo các khoản chi tiêu quan trọng cho các lĩnh vực an sinh xã hội và đầu tư phát triển. Điều này đòi hỏi phải tiếp tục các nỗ lực nhằm đẩy mạnh cải thiện chính sách và quản lý thu.

41. Về chính sách thuế, cần tiếp tục cải cách theo hướng đẩy mạnh huy động thu nội địa, thông qua một số phương án chính sách cụ thể sau:

i. Mở rộng cơ sở thu thuế GTGT: Thông lệ quốc tế thường chỉ có một mức thuế suất GTGT duy nhất và diện miễn giảm rất hạn chế. Trong khi đó, Việt Nam hiện quy định 26 nhóm mặt hàng không chịu thuế GTGT, 15 nhóm mặt hàng chịu thuế 5%, còn các mặt hàng còn lại chịu thuế 10%. Điều này không chỉ làm hẹp cơ sở thuế mà còn làm ngắt chuỗi khấu trừ đầu vào đầu ra thuế GTGT, gây phức tạp cho công tác quản lý. Để xử lý các vấn đề này, cần cân nhắc từng bước thu hẹp danh mục không thuộc diện chịu thuế GTGT, chuyển các mặt hàng chịu thuế 5% sang 10%, tiến tới áp dụng thuế suất thuế GTGT duy nhất 10%. Các biện pháp này ước tính có thể giúp tăng thu thuế GTGT so hiện nay lần lượt là khoảng 1,3%, 0,4% và 11,1%.

ii. Mở rộng cơ sở thu thuế TNDN và rà soát các hình thức ưu đãi thuế (chi tiêu thuế¹⁵): Việc rà soát và điều chỉnh hợp lý các quy định ưu đãi thuế là cần thiết nhằm phát huy đúng hiệu quả của các chính sách ưu đãi, tránh ưu đãi không phù hợp, dàn trải, gây lãng phí nguồn lực, đồng thời đảm bảo công khai, minh bạch và tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng hơn giữa các doanh nghiệp mà không làm ảnh hưởng môi trường kinh doanh chung của Việt Nam, do mức thuế suất TNDN hiện nay đã giảm khá thấp và cạnh tranh so với các quốc gia khác. Ngoài sử dụng công cụ ưu đãi thuế, tăng cường cải thiện môi trường kinh doanh cũng là biện pháp quan trọng giúp thu hút đầu tư dựa trên lợi thế cạnh tranh thực sự của Việt Nam. Kết quả đánh giá một cách có hệ thống về tác động của các chính sách ưu đãi thuế đối với việc thu hút đầu tư và mở rộng cơ sở thuế cũng sẽ hỗ trợ cho các quyết định chính sách tài chính của Quốc hội và Chính phủ trong thời gian tới.

iii. Tăng thuế suất thuế tiêu thụ đặc biệt: Ở Việt Nam, thuế suất thuế tiêu thụ đặc biệt còn tương đối thấp đối với một số mặt hàng không khuyến khích tiêu dùng (ví dụ như thuốc lá, rượu, bia). Từng bước tăng thuế

¹⁵ Việt Nam hiện chưa có khái niệm theo luật định về “chi tiêu thuế” và tác động đầy đủ của các hình thức ưu đãi thuế vẫn chưa được tổng hợp vào dự toán ngân sách nhà nước.

suất thuế tiêu thụ đặc biệt đối với những mặt hàng này không chỉ giúp huy động thu được cao hơn, mà còn hạn chế được những thói quen không lành mạnh. Từng bước mở rộng phạm vi áp dụng và tăng thuế suất tiêu thụ đặc biệt đối với một số mặt hàng lựa chọn sẽ đem lại tác động tích cực đối với ngân sách về huy động thu, đồng thời thay đổi thói quen của người tiêu dùng theo hướng giảm tiêu dùng các mặt hàng không có lợi cho sức khỏe và môi trường. Ví dụ, Ngân hàng Thế giới ước tính một mức tăng hợp lý nhưng mạnh hơn so với tốc độ tăng thuế suất thuế thuốc lá theo quy định hiện hành¹⁶ sẽ giúp tăng 12% số thu từ các sản phẩm thuốc lá chịu thuế tiêu thụ đặc biệt và giảm mức tiêu thụ thuốc lá trên mỗi người lớn khoảng 10%, từ năm 2016 tới năm 2020.

- iv. Mở rộng cơ sở thu thuế TNCN phù hợp với thông lệ quốc tế:** Quy định hiện nay về việc xác định số thuế phải nộp theo các bậc thuế suất hiện còn phức tạp, bên cạnh đó chính sách thuế TNCN cũng chưa bao quát các nguồn thu nhập thuộc diện chịu thuế một cách hợp lý như thu nhập từ chuyển nhượng tài nguyên số, hoạt động thương mại điện tử hay thu nhập từ trúng thưởng xổ số với giá trị trúng thưởng lớn,... Trong thời gian tới, chính sách thuế TNCN cần được điều chỉnh theo hướng mở rộng cơ sở thu thuế, điều chỉnh số lượng thuế suất phù hợp với thu nhập chịu thuế và đối tượng nộp thuế để nâng cao tính tuân thủ pháp luật, khuyến khích tổ chức hoạt động theo hình thức doanh nghiệp, tăng cường tính minh bạch và tạo thuận lợi cho công tác quản lý thuế.
- v. Xây dựng hệ thống thuế tài sản hiện đại:** Nghiên cứu, xây dựng chính sách thuế tài sản thống nhất thay cho chính sách thuế sử dụng đất phi nông nghiệp và thuế sử dụng đất nông nghiệp hiện hành, mở rộng đối tượng thu thuế tài sản đối với tài sản gắn liền với đất và các tài sản có giá trị khác, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam và thông lệ quốc tế, đưa thuế tài sản trở thành một trong những nguồn thu quan trọng và ổn định cho ngân sách nhà nước, đặc biệt là nguồn thu này cần được phân cấp cho ngân sách địa phương hưởng, đồng thời nâng cao động lực sử dụng đất đai và tài sản hiệu quả hơn.
- vi. Hợp lý hóa các chính sách thu liên quan đến tài nguyên và bảo vệ môi trường:** (a) Đối với thuế tài nguyên: cần sửa đổi, bổ sung để phù hợp với từng giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ và sử dụng hiệu quả

¹⁶ NHTG khuyến nghị tăng mức thuế suất TTĐB với thuốc lá, từ mức 70% giai đoạn 2016 - 2017, và 75% giai đoạn 2018 - 2020 theo quy định hiện hành, lên mức 85% giai đoạn 2016 - 2017, 100% giai đoạn 2018 - 2019, và 110% giai đoạn 2020.

nguồn tài nguyên, thúc đẩy khai thác tài nguyên gắn liền với chế biến sâu, bảo vệ môi trường, hạn chế tối đa xuất khẩu tài nguyên chưa qua chế biến, góp phần khuyến khích khai thác hiệu quả, hợp lý, tiết kiệm và bền vững nguồn tài nguyên khoáng sản quốc gia; (b) Đối với thuế bảo vệ môi trường: cần nghiên cứu bổ sung đối tượng chịu thuế, thời điểm tính thuế, điều chỉnh khung, mức thuế suất đảm bảo phù hợp với chính sách phát triển kinh tế - xã hội trong giai đoạn tới dựa theo mức độ gây tác động xấu đến môi trường của hàng hóa và các thông lệ quốc tế, khuyến khích sản xuất, sử dụng, tiêu dùng hàng hóa thân thiện với môi trường, góp phần động viên nguồn thu cho NSNN.

42. Song song với những thay đổi về chính sách thuế, một ưu tiên nữa là cải cách quản lý thuế. Cần tiếp tục rà soát có hệ thống và thực hiện tái thiết kế quy trình nghiệp vụ, chuyển sang các hoạt động quản lý thuế dựa trên thông tin minh bạch và áp dụng kiểm tra dựa trên rủi ro để quản lý tuân thủ tốt hơn. Nếu được triển khai đầy đủ, các biện pháp trên không chỉ giúp tăng cường hiệu suất và hiệu quả quản lý thuế để tối đa hóa số thu mà còn giảm được chi phí tuân thủ cho người nộp thuế và cải thiện môi trường kinh doanh một cách căn bản. Các biện pháp cải cách khác cần được tiến hành bao gồm nghiên cứu khả thi để thành lập một bộ phận quản lý doanh nghiệp lớn theo đúng nghĩa, theo thông lệ quốc tế tốt nhất. Ngoài ra, Tổng cục Thuế cần tăng cường phối hợp với các quỹ bảo hiểm xã hội trong thu thuế TNCN và đóng góp bảo hiểm xã hội, trên quan điểm giao Tổng cục Thuế chịu trách nhiệm thu đóng góp bảo hiểm xã hội thay mặt cho các quỹ bảo hiểm xã hội.

Nâng cao hiệu suất chi tiêu nhằm giải phóng dư địa tài khóa

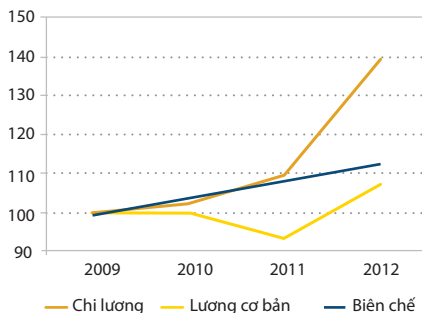
43. Hiện đang có những cơ hội lớn để nâng cao hiệu suất chi tiêu như xem xét biên chế, tiền lương và sử dụng lao động trong khu vực công và các chi phí đầu vào khác trong các lĩnh vực chính của nền kinh tế:

44. Biên chế, tiền lương và sử dụng lao động tại khu vực công: Chi lương của nhà nước tăng đáng kể, hiện chiếm bình quân khoảng 20% tổng chi ngân sách. Trong đó chủ yếu là do tăng biên chế và các khoản phụ cấp ngoài lương, còn lương cơ bản theo lộ trình cải cách tiền lương chỉ tăng 2,3% mỗi năm, thấp hơn mức tăng trưởng GDP (Hình 14). Tăng chi lương diễn ra ở cả trung ương và địa phương, trong đó chi lương của địa phương tăng mạnh trong các năm 2011 và 2012 khi một số lượng lớn giáo viên tiểu học và cán bộ hành chính cấp xã được chính thức đưa vào hưởng lương từ NSNN. Chi lương của khu vực công ở Việt Nam là khá cao so với các quốc gia khác trong khu vực, nhưng tương đương với các quốc gia thu nhập trung bình

(Hình 15). Tỷ lệ chi lương trên GDP (bình quân 6,5% trong giai đoạn 2009 - 2012) tương đương so với Mông Cổ, nhưng cao gấp hai lần so với In-đô-nê-xia và Hàn Quốc, cao gấp ba lần so với Sing-ga-po. Tỷ lệ chi lương so với GDP ở các quốc gia khu vực châu Á - Thái Bình Dương bình quân là 6,6%, còn ở các quốc gia thu nhập trung bình là 8,7% (Hình 15).

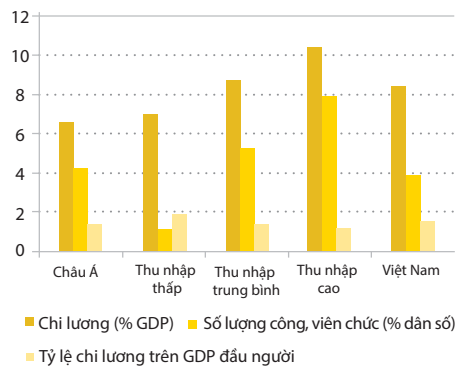
45. Biên chế khu vực công tăng khá nhanh trong giai đoạn qua, góp phần làm chi lương tăng mạnh. Số công chức và viên chức ở trung ương tăng lần lượt là 2,8% và 3,9% mỗi năm từ năm 2008 đến năm 2011; còn số công chức ở địa phương tăng 5,1% mỗi năm từ năm 2009 đến năm 2013; cao hơn so với tăng trưởng dân số (1,1%). Kết quả trên cho thấy sự trái ngược với lộ trình cải cách hành chính, với mục tiêu của Chính phủ chi trả lương cao hơn trên cơ sở tinh giản biên chế. Biên chế của Chính phủ Việt Nam thấp hơn một chút so với mức bình quân ở các quốc gia khác trong khu vực và các quốc gia thu nhập trung bình - ở thời điểm hiện nay, nhưng rủi ro có thể là với tốc độ tăng khá nhanh trong giai đoạn vừa qua, biên chế của Chính phủ Việt Nam có thể nhanh chóng lên ngang bằng và vượt qua mức bình quân của các quốc gia thu nhập trung bình trong vòng vài năm tới.

Hình 14. Chi lương của Chính phủ tăng nhanh chủ yếu do tăng lương cơ bản và tăng biên chế



Nguồn: Bộ Tài chính và Bộ Nội vụ.

Hình 15. Lương và biên chế hiện nay của Chính phủ Việt Nam ở mức giữa các quốc gia thu nhập thấp và thu nhập trung bình



Nguồn: Số liệu cho Việt Nam là năm 2012 lấy từ Chính phủ Việt Nam; các số liệu khác cho các năm từ 2000 đến 2009 lấy từ IMF (2010).

46. Lương bình quân ở khu vực công tại Việt Nam có lẽ không thấp so với mức thu nhập ở các khu vực khác trong nền kinh tế. Tỷ lệ lương bình quân cho người lao động của Chính phủ so với GDP trên đầu người ở Việt Nam là 1,9. Ở tất cả các quốc gia trong khu vực Châu Á - Thái Bình Dương, tỷ lệ này

là 1,4. Ở các quốc gia thu nhập thấp và trung bình, tỷ lệ này lần lượt là 1,9 và 1,4 (Hình 15). Mặc dù đúng là GDP theo đầu người của Việt Nam còn tương đối thấp do một bộ phận lớn người dân vẫn làm việc trong khu vực nông nghiệp và các hoạt động kinh tế phi chính thức, nhưng kết quả trên làm nảy sinh nghi ngại về lý do chính để tăng lương công chức - vì lương công chức thấp hơn nhiều so với lương ở khu vực khác. Vấn đề ở đây là lương và thu nhập bình quân có thể khác biệt đáng kể giữa các khu vực và vị trí việc làm (hiện chưa có dữ liệu), vì vậy vấn đề này cần phân tích thêm để so sánh lương của Chính phủ với lương của khu vực tư nhân.

47. Mặc dù quỹ lương cũng như tổng biên chế nhà nước của Việt Nam chưa phải là quá cao so với bình quân của các nước có thu nhập trung bình trên thế giới, nhưng tốc độ tăng như trên nếu vẫn tiếp diễn sẽ gây áp lực về tài chính công. Cụ thể, tăng biên chế sẽ để lại hệ quả lâu dài và khó có thể đảo ngược sau khi tuyển dụng. Với xu hướng như hiện nay, mức chi lương của Việt Nam có thể dễ dàng vượt mức bình quân của các quốc gia thu nhập trung bình trong thời gian ngắn. Trong khi đó, vấn đề cải thiện hiệu quả hoạt động của người lao động trong khu vực Nhà nước chưa được quan tâm đầy đủ. Hiệu suất sử dụng biên chế và lương ở khu vực công cần được đánh giá sâu hơn trước khi tiếp tục tăng chi lương. Mô hình dự báo biên chế và lương tương lai, nếu được áp dụng, sẽ giúp minh họa ra các kịch bản nhằm cung cấp thông tin đầy đủ và đáng tin cậy cho các nhà hoạch định chính sách.

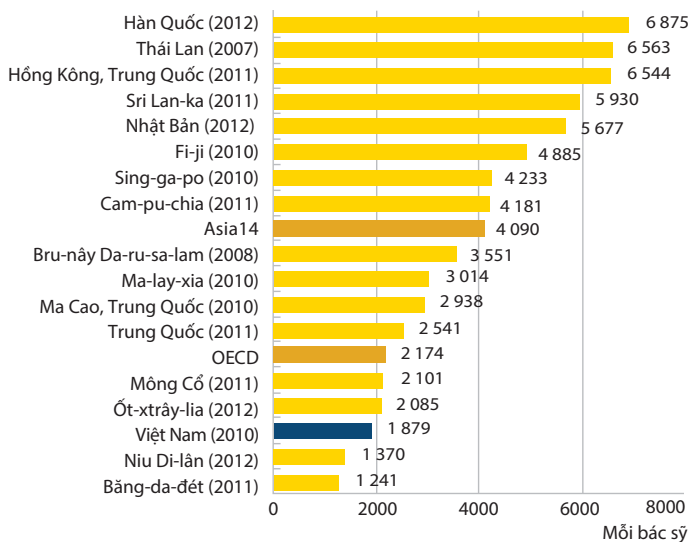
48. Trong lĩnh vực sự nghiệp, hiệu suất sử dụng nguồn nhân lực ở một số ngành, nhất là giáo dục và y tế chưa cao. Thời lượng đứng lớp bình quân của giáo viên các cấp phổ thông ở Việt Nam thuộc hàng thấp nhất trong khối ASEAN (riêng tiểu học thấp hơn mức bình quân của ASEAN 25%) (Hình 16). Do đó, cần cơ cấu lại đội ngũ giáo viên và chương trình để thời lượng giảng dạy của giáo viên có thể được nâng lên đối với các cấp phổ thông, nhất là phổ thông cơ sở. Nâng cao hiệu suất sử dụng giáo viên sẽ tăng cơ hội tiếp cận giáo dục mà không làm ảnh hưởng đến chất lượng - nghĩa là cung cấp dịch vụ được nhiều hơn với nguồn lực như cũ. Tương tự, số lần thăm khám bệnh nhân trung bình của một bác sỹ ở Việt Nam mỗi năm cũng ít hơn so với các quốc gia khác, điều đó cho thấy có khả năng nâng cao hiệu suất sử dụng nguồn nhân lực (Hình 17). Hiệu suất thăm khám ở các tuyến dưới (huyện và xã) còn thấp do chất lượng dịch vụ y tế ở các tuyến này còn hạn chế, dẫn đến tình trạng không khai thác hết công suất ở tuyến cơ sở và quá tải đối với tuyến trung ương và tuyến tỉnh. Bên cạnh đó, tỷ lệ y tá trên bác sỹ ở Việt Nam cũng đứng hàng thấp nhất trong số 12 quốc gia so sánh, vì vậy, hiệu suất sẽ được nâng cao nếu tăng tỷ lệ y tá so với bác sỹ (vì chi phí thấp hơn).

Hình 16. Thời lượng đứng lớp ở Việt Nam thấp nhất trong ASEAN

Quốc gia	Lớp 3	ASEAN BQ =1	Lớp 5	ASEAN BQ =1	Lớp 9	ASEAN BQ =1
Việt Nam	945	0,74	1.015	0,76	1.050	0,67
Cam-pu-chia	1.200	0,94	1.200	0,89	1.750	1,12
In-đô-nê-xia	980	0,77	1.120	1,83	1.280	0,82
CHDCND Lào	980	0,77	1.160	0,86	1.620	1,04
Ma-lai-xia	1.380	1,08	1.320	0,98	1.560	1,00
Miến Điện	1.200	0,94	1.400	1,04	1.400	0,90
Phi-lip-pin	1.800	1,41	1.900	1,41	1.980	1,27
Sing-ga-po	1.470	1,15	1.470	1,09	1.600	1,03
Thái Lan	1.500	1,18	1.500	1,12	1.800	1,15
ASEAN BQ*	1.273	1,00	1.343	1,00	1.560	1,00

Nguồn: JICA, 2013, Khảo sát thu thập dữ liệu ngành giáo dục. Báo cáo cuối cùng. Bảng 3-27: Thời lượng đứng lớp mỗi năm tại các quốc gia ASEAN và Nhật Bản. (Nguồn gốc: UNESCO, Dữ liệu thế giới về giáo dục, tái bản lần bảy 2010/11, tại <http://ibe.unesco.org/en/services/online-materials/world-data-on-education-2010-11.html>).

Ghi chú (*): Không bao gồm Bru-này

Hình 17. Số lần thăm khám bệnh nhân của một bác sỹ thông thường thấp hơn so với các quốc gia Đông Á khác

Ghi chú: Số liệu gần nhất có được theo năm ở mỗi quốc gia.

Nguồn: Thống kê y tế của OECD.

49. Mặc dù về tổng thể vẫn còn tình trạng dôi dư về biên chế, nhưng do cơ cấu biên chế và trình độ vẫn chưa ăn khớp với nhu cầu sử dụng, nên vẫn có tình trạng nơi thừa nơi thiếu. Việc giao biên chế, tuyển dụng viên chức vẫn chưa có sự phối hợp nhịp nhàng giữa Bộ và Sở Nội vụ, các Bộ và Sở chuyên ngành, HĐND và thủ trưởng các đơn vị sự nghiệp; dẫn đến số lượng và cơ cấu viên chức không khớp với nhu cầu sử dụng của các đơn vị ở cả cấp trung ương và địa phương. Đặc biệt, tình trạng dôi dư giáo viên được ghi nhận ở hầu hết các trường trung học cơ sở, chủ yếu do sự bất cập giữa các bộ môn cũng như giữa các trường. Kết quả là ở nhiều trường chi về lương chiếm hầu hết nguồn kinh phí, làm cho chi ngoài lương quá thấp, ảnh hưởng tới chất lượng giảng dạy và học tập. Trong những năm gần đây, các khoản thu từ học phí đã trở thành một nguồn quan trọng để bổ sung cho các khoản chi ngoài lương này; tuy nhiên, nguồn này không đồng đều giữa các địa phương.

50. Các cơ quan liên quan cần phối hợp tốt hơn để nâng cao hiệu quả sử dụng công chức và viên chức. Cụ thể, cần tăng cường phối hợp qua (i) xây dựng kế hoạch tuyển dụng trong trung hạn để cân đối giữa cung và cầu nhân sự; (ii) nâng cao tự chủ cho các đơn vị hành chính và sự nghiệp trong việc tuyển dụng và sử dụng lao động theo quy định và định mức hiện hành, bao gồm khả năng phối kết hợp giữa các đơn vị để tận dụng hết nhân lực; và (iii) phối hợp xây dựng hệ thống thông tin quản lý thống nhất để ghi chép, báo cáo về biên chế, tiền lương và nguồn chi trả lương ở cả trung ương và địa phương.

51. Trong bối cảnh hiện nay, việc tinh giản, cơ cấu lại bộ máy và biên chế khu vực công là giải pháp chính nhằm nâng cao hiệu suất. Cần đặt công tác này trong tổng thể cải cách hành chính công, với điểm khởi đầu là xác định biên chế theo vị trí việc làm và xác định tiền lương theo vị trí việc làm, thay vì chú trọng quá nhiều vào tiêu chí thâm niên như hiện nay.

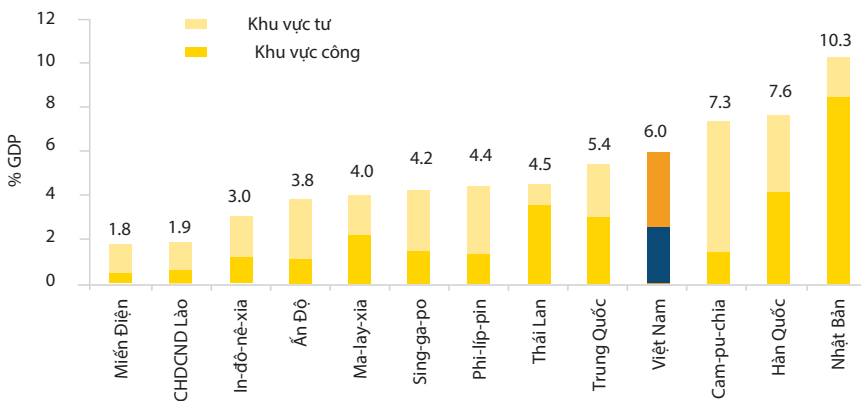
52. Trong các lĩnh vực sự nghiệp công như giáo dục, y tế,... hiện đang có nhiều điểm cần cơ cấu lại nhằm nâng cao hiệu quả mà không gây ảnh hưởng xấu đến chất lượng dịch vụ:

a. Trong lĩnh vực giáo dục, hiện đang có các dấu hiệu kém hiệu suất trong việc sử dụng nguồn nhân lực (mục 48-50). Cần có kế hoạch điều chỉnh sử dụng nguồn nhân lực để nâng cao thời lượng đứng lớp của giáo viên tương đương với quốc tế gắn với đổi mới chương trình giảng dạy. Sở GD&ĐT cần đóng vai trò lớn hơn trong việc xây dựng kế hoạch nhân sự, trên cơ sở đội ngũ giáo viên hiện tại, dự báo về học sinh trong tương lai và nhu cầu phát triển chuyên môn nghiệp vụ cho giáo viên. Cần phải tạo

ra động lực tài chính để khuyến khích các trường chủ động hợp lý hóa lực lượng giáo viên. Các biện pháp trên có thể giúp hoàn thành mục tiêu học cả ngày cho 90% học sinh tiểu học và 50% học sinh trung học cơ sở vào năm 2020. Điều này đặc biệt có lợi cho những học sinh có hoàn cảnh khó khăn, không đủ khả năng chi trả cho các lớp học thêm. Ngoài ra, việc đổi mới chương trình dạy và học, giáo trình, phương thức thi cử cũng là những vấn đề rất quan trọng để nâng cao hiệu quả và hiệu suất chi tiêu trong ngành.

b. Trong lĩnh vực y tế, mặc dù Việt Nam có tỷ lệ chi tiêu y tế so với GDP cao so với nhiều nước trong khu vực, nhưng lại chưa đạt được kết quả tối ưu (Hình 18). Thực tế này là do những nguyên nhân chủ yếu sau: các cơ chế chi trả cho cơ sở dịch vụ chưa tạo được động lực phù hợp, sự phụ thuộc quá nhiều vào các dịch vụ tập trung ở bệnh viện tuyến trung ương và tuyến tỉnh thay vì chăm sóc y tế ở tuyến cơ sở và y tế dự phòng, cũng như chi tiêu ở mức cao cho dược phẩm. Chi tiêu cho dược phẩm chiếm 43% tổng chi cho y tế hoặc 2,7% GDP (năm 2010), cao hơn so với hầu hết các quốc gia trong khu vực và hơn nhiều so với mức bình quân của OECD ở mức lần lượt là 16% tổng chi cho y tế hoặc 2% GDP (Hình 19), liên tục chiếm tới 60% tổng mức chi trả của bảo hiểm y tế (Hình 18 và 19). Phương thức mua sắm phi tập trung dẫn tới tình trạng chênh lệch giá giữa các địa phương. Chẳng hạn, dữ liệu yêu cầu thanh toán từ BHXH năm 2010 cho thấy giá mua sắm cùng loại thuốc chênh nhau đến năm lần giữa các bệnh viện công lập.

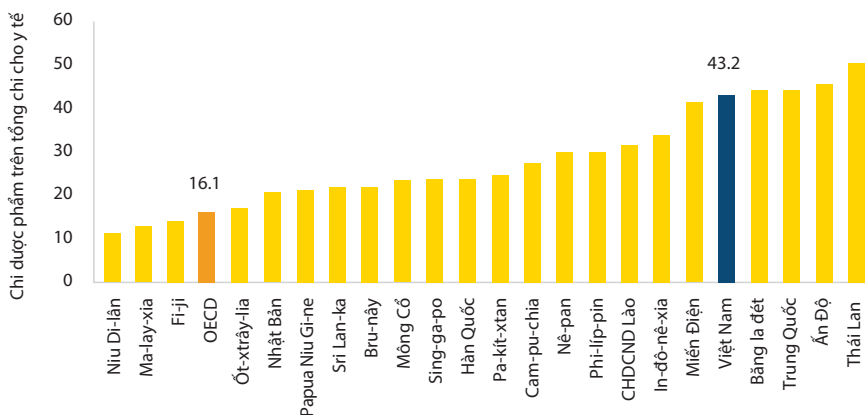
Hình 18. Tổng chi tiêu cho y tế của Việt Nam cao hơn so với hầu hết các quốc gia ở Châu Á



Nguồn: Chỉ số phát triển thế giới (2010).

Hiệu suất chi tiêu trong ngành y tế có thể được nâng lên bằng nhiều biện pháp. Nhằm giảm chi phí thuốc đối với người dân thì điều quan trọng là cần hình thành và triển khai một cách thận trọng cơ chế mua sắm tập trung cấp quốc gia và đàm phán giá dược phẩm. Kinh nghiệm cải cách về đấu thầu mua sắm dược phẩm ở Đông Âu cho thấy có trường hợp tiết kiệm được tới 30% tổng kinh phí mua thuốc. Về dịch vụ y tế, cần nhắc tăng cường năng lực cho BHXH (hoặc một tổ chức khác) trong việc giám sát và đánh giá độc lập về chi phí hiệu quả trong việc sử dụng dịch vụ y tế. Cả hai biện pháp trên có thể giúp nâng cao hiệu quả chi tiêu trong ngành y tế thông qua thống nhất và giảm giá mua dược phẩm giữa các địa phương và các cơ sở y tế, đồng thời kiểm soát tốt hơn chi tiêu tại bệnh viện. Ngoài ra, để nâng cao hiệu quả khám chữa bệnh, cần tăng cường đầu tư cho y tế dự phòng và y tế ở tuyến cơ sở, nghiên cứu để giảm dần phương thức thanh toán theo phí dịch vụ đơn lẻ, chuyển sang các phương thức chi trả khác (bao gồm theo định suất hợp lý và theo trường hợp bệnh).

Hình 19. Tỷ lệ chi tiêu cho dược phẩm tương đối cao so với các quốc gia so sánh và mức bình quân của OECD



Nguồn: OECD (2014).

c. Trong lĩnh vực nông nghiệp, mặc dù có thể vẫn tiếp tục ưu tiên đầu tư cho thủy lợi (hiện đang chiếm khoảng 70% tổng chi tiêu cho nông nghiệp) nhưng cần chú trọng các biện pháp nâng cao hiệu suất sử dụng nước, đồng thời có sự quan tâm hơn tới các ngành khác như dịch vụ nông nghiệp. Chi tiêu công cho thủy lợi tăng cao ở Việt Nam thời gian qua chủ yếu nhằm tăng sản lượng lúa, mà chưa mạnh dạn chuyển đổi sang đa dạng hóa cây trồng để nâng cao thu nhập từ nông nghiệp. Mặc dù thủy lợi được ưu tiên, nhưng hiệu suất sử dụng nước ở Việt Nam còn tương đối thấp so với các quốc gia khác. Chẳng hạn, sản lượng lúa trên mỗi đơn vị nước thủy lợi ở Việt Nam chỉ bằng một nửa hoặc một phần ba so với Trung Quốc hoặc Ấn Độ (Bảng 1). Điều đó cho thấy, năng suất và sản lượng lúa có thể tăng thêm nếu hiệu suất sử dụng nước tăng lên. Điều quan trọng nữa là cần cân nhắc các đề án chiến lược thay thế trong ngành, chẳng hạn tập trung vào nâng cao hiệu suất sử dụng nước, xem xét lại chính sách miễn thu thủy lợi phí để chuyển sang thu ở mức thấp hoặc miễn có điều kiện nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng nước và chuyển đổi, đa dạng hóa cây trồng để nâng cao thu nhập từ nông nghiệp (Bảng 2). Bên cạnh đó, hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp thủy nông cũng cần được cải thiện.

Bảng 1. Năng suất sử dụng nước của Việt Nam tương đối thấp so với các quốc gia khác

Quốc gia	Giống cây trồng	Sản phẩm đầu ra trên diện tích (US\$/ha)	Sản phẩm đầu ra trên một m ³ nước (US\$/m ³)
Việt Nam	Lúa	654	0.03
	Lúa và rau	1051	0.11
	Lúa và đường	3603	0.34
	Rau	4862	0.49
Trung Quốc	Lúa	1541	0.06
	Lúa và hạt cải	1546	0.38
	Lúa mì và ngô	2491	1.46
	Táo	4163	1.20
Ấn Độ	Lúa	988	0.09
	Lúa/Ốt/bông	1206	0.12
	Mía	1844	0.17
	Dừa và mía	2165	0.12

Nguồn: Burke et al (2015).

Bảng 2. Các cây trồng tiềm năng để thay thế cho cây lúa có thể đem lại lợi nhuận cao hơn (Châu Phú, An Giang, ĐBSCL, 2012)

Cây trồng	Tổng doanh số (Triệu VND)	Tổng lợi nhuận (Triệu VND)
Đậu	300.97	173.3
Ớt	341.69	202.66
Bầu	159.94	133.84
Sen	631.07	461.2
Hoa	170	118.15
Lúa		
Vụ đồng xuân	36.61	17.26
Vụ hè thu	33.38	13.39
Vụ thu đông	39.63	20.2

Nguồn: Le Canh Dung (2012)

d. Trong lĩnh vực giao thông, đơn giá xây dựng và duy tu bảo dưỡng cao là một trong những vấn đề gây ảnh hưởng đến hiệu quả sử dụng vốn trong lĩnh vực đường bộ ở Việt Nam. Mặc dù đơn giá xây dựng gốc ở Việt Nam nhìn chung tương đương với các quốc gia trong khu vực, nhưng có hai yếu tố chính đẩy chi phí lên cao so với dự toán, gây đội chi phí trong các dự án xây dựng, đó là chậm giải phóng mặt bằng và bố trí vốn dàn trải diễn ra ở hầu hết các dự án. Mức độ cạnh tranh cũng thấp hơn nhiều so với các quốc gia khác do số lượng nhà thầu tham gia còn thấp, dẫn đến chi phí khó có thể giảm xuống. Ngoài ra, quy mô từng gói thầu còn nhỏ (ví dụ chiều dài đường bộ trong hợp đồng thường thấp hơn từ 2 đến 10 lần so với Châu Âu, Trung Á hoặc Tiểu vùng Sa-ha-ra Châu Phi).

Trong khi đó, chi phí duy tu bảo dưỡng trên 1km đường vốn đã cao lại còn tăng nhanh (68% từ năm 2009 đến năm 2013), dẫn đến số lượng được duy tu bảo dưỡng thấp hơn so với nhu cầu. Đơn giá duy tu bảo dưỡng cao hơn rất nhiều so với đơn giá tương đương trong khu vực, trong đó chi phí duy tu thường xuyên rơi vào khoảng 3.000 USD/km/năm, cao hơn so với Lào và Cam-pu-chia lần lượt ở mức 3 đến 1,5 lần, gần bằng đơn giá duy tu bảo dưỡng của các quốc gia OECD (ví dụ 3.500 USD/km ở Anh và khoảng 4.500 USD/km ở Pháp). Đơn giá tăng lên trong những năm gần đây là do bối cảnh tăng giá đầu vào xăng dầu và xi-măng, mức tăng lương lao động 10% mỗi năm trong ngành xây dựng đường bộ. Do các hoạt động duy tu bảo dưỡng đường bộ ở Việt Nam sử dụng nhiều lao động hơn so với các quốc gia khác, nên việc tăng lương lao động có tác động lớn đến chi phí duy tu bảo dưỡng. Điều đó cho thấy

cần quan tâm đến việc cải thiện về công nghệ và kỹ thuật duy tu bảo dưỡng. Chính vì vậy, cần hợp lý hóa và chuyên nghiệp hóa công tác duy tu bảo dưỡng đường bộ ở Việt Nam. Điều này đặc biệt quan trọng trong bối cảnh khoảng cách giữa khả năng đáp ứng ngân sách cho duy tu bảo dưỡng và nhu cầu ước tính ngày càng rộng ra (ngân sách hiện nay chỉ đảm bảo được khoảng 50% nhu cầu) như được phân tích kỹ hơn ở mục 74 dưới đây.

Hiện đã có nhiều tiến triển trong việc cải tạo mạng lưới đường bộ trong những năm gần đây. Tỷ lệ đường được trải mặt đã tăng từ 19% năm 2004 lên đến trên 50% năm 2012, chiều dài đường bộ đã tăng trên 30% trong giai đoạn từ năm 2004 đến năm 2014. Tuy nhiên, chi phí vận tải vẫn cao nếu xét đến mức độ phát triển của quốc gia. Chi phí vận tải đường bộ tương đương với Trung Quốc/Thái Lan theo giá tuyệt đối. Nhưng chi phí đó nếu so với GDP trên đầu người, lại cao gấp bốn lần so với Trung Quốc, gấp sáu lần so với Thái Lan và ba lần so với Ấn Độ. Chi phí vận tải đường bộ bình quân, được đo bằng thời gian đi lại, thuộc dạng cao nhất trong khu vực, chỉ sau In-đô-nê-xia. Đây là yếu tố gây cản trở năng lực cạnh tranh của quốc gia. Trong khi đó mật độ đường cao tốc lại thấp hơn so với hầu hết các quốc gia láng giềng. Vấn đề cung cấp dịch vụ vận tải hàng hóa, mức phí và doanh thu của các doanh nghiệp vận tải cần được phân tích sâu thêm.

- e. Trong lĩnh vực khoa học và công nghệ, mặc dù Luật Khoa học công nghệ (2013) và các nghị định của Chính phủ đã có nhiều cơ chế tài chính mới, nhưng việc triển khai vẫn còn chậm.* Việc phân bổ chi phí cho các tổ chức KHCN chủ yếu vẫn theo định mức chi mà chưa gắn với công trình, dự án. Điều này đã hạn chế sự năng động cũng như phát huy hiệu quả sử dụng vốn của các tổ chức này. Cơ chế cấp phát của quỹ KHCN quốc gia chưa gắn chặt với kết quả thực hiện nhiệm vụ và chưa tạo điều kiện thu hút các nguồn lực bên ngoài cho hoạt động KHCN. Các ưu đãi tài chính hiện thời chưa đủ khuyến khích các doanh nghiệp và khu vực tư nhân tham gia vào nghiên cứu và ứng dụng KHCN.

Do đó, cần từng bước chuyển việc bố trí kinh phí hoạt động thường xuyên sang việc thực hiện phương thức Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ và khoán kinh phí theo hướng cạnh tranh để thực hiện nhiệm vụ KHCN. Hoàn thiện hệ thống chỉ tiêu đánh giá kết quả gắn với mức độ hoàn thành và chất lượng thực hiện nhiệm vụ được giao của các tổ chức KHCN để nâng cao hiệu quả và trách nhiệm giải trình, từng bước phù hợp với thông lệ quốc tế. Bên cạnh đó, cần rà soát, đánh giá, sắp xếp lại

các tổ chức KHCN công lập. Kịp thời điều chỉnh, bổ sung các quy định cho phù hợp với thực tế, tạo điều kiện cho các tổ chức KHCN công lập thực hiện đầy đủ quyền tự chủ gắn với tự chịu trách nhiệm. Có lộ trình giảm chi thường xuyên từ NSNN đối với những tổ chức KHCN có hoạt động nghiên cứu ứng dụng. Từng bước chuyển sang phương thức hoạt động của doanh nghiệp đối với những tổ chức KHCN có đủ điều kiện. Nhằm đẩy nhanh việc triển khai các cơ chế tài chính mới theo quy định tại Luật Khoa học công nghệ (2013), cần tăng cường vai trò của Quỹ đổi mới công nghệ quốc gia và Quỹ phát triển KHCN quốc gia trong việc quản lý nguồn ngân sách hỗ trợ cho các nhiệm vụ KHCN cấp quốc gia và thu hút nguồn lực ngoài ngân sách đầu tư cho KHCN. Thực hiện các cơ chế ưu đãi tài chính cho doanh nghiệp trong hoạt động đầu tư KHCN, khuyến khích các doanh nghiệp thành lập quỹ phát triển KHCN.

53. Nâng cao hiệu suất chi tiêu cũng đòi hỏi phải có các biện pháp trong lĩnh vực quản lý dự án và đấu thầu mua sắm. Cải cách về đấu thầu trong khu vực công đã đạt được những bước tiến lớn, nhưng chủ yếu trong việc ban hành khuôn khổ pháp luật, trong khi đó việc tổ chức thực hiện vẫn còn nhiều việc phải làm. Điều đáng quan ngại là chỉ định thầu vẫn là phương thức phổ biến và ở hầu hết các dự án quan trọng và có quy mô lớn, trong khi đấu thầu cạnh tranh đã thể hiện ưu thế của mình. Ví dụ, đấu thầu cạnh tranh trong những năm gần đây đã giúp tiết kiệm 20% chi tiêu cho thuốc (tổng mức), trên 20% chi phí duy tu bảo dưỡng đường quốc lộ và 10-15% ngân sách giao cho các hợp đồng thu gom và vận chuyển rác thải ở Tp. Hồ Chí Minh. Các biện pháp chính trong lĩnh vực đấu thầu là mở rộng cạnh tranh và minh bạch trong quy trình đấu thầu, đảm bảo tính độc lập trong xử lý khiếu nại và giải quyết tranh chấp trong thực hiện hợp đồng – trên cơ sở Luật Đấu thầu (2015).

Nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng tài sản công

54. Tài sản công là một bộ phận quan trọng trong tổng nguồn của cải của mỗi quốc gia. Quản lý và khai thác tài sản công tốt sẽ góp phần chống lãng phí, thất thoát, tham nhũng, phát huy nguồn lực nhằm tái tạo tài sản và phát triển kinh tế - xã hội, giảm thiểu rủi ro tài khóa, đặc biệt trong bối cảnh tình hình tài khóa gặp nhiều khó khăn, quá trình chuyển đổi mục đích và quyền sử dụng tài sản đang diễn ra nhanh chóng. Thông lệ quốc tế tốt cho thấy khai thác tốt hơn một đồng từ tài sản công sẽ giúp giảm vay nợ, tăng chi hay hạn chế đánh thuế một đồng tương ứng. Đây cũng là nội dung quan trọng góp phần thúc đẩy quá trình tái cấu trúc và chuyển đổi nền kinh tế theo hướng

thị trường, khuyến khích đầu tư, đồng thời tăng niềm tin của người dân và cộng đồng quốc tế vào khả năng quản lý của quốc gia.

55. Tài sản công là một thành tố quan trọng trong Bảng cân đối tài chính quốc gia. Theo số liệu của nhiều quốc gia, tài sản công bằng khoảng 1 lần GDP. Ở Việt Nam, đến cuối năm 2015, mới chỉ thống kê, báo cáo chi tiết được khối lượng tài sản công khoảng 1 triệu tỷ đồng Việt Nam, tương đương khoảng 46 tỷ USD, khoảng 25% GDP. Tuy nhiên tổng giá trị tài sản công ở Việt Nam trên thực tế còn cao hơn rất nhiều do phạm vi báo cáo chỉ bao gồm tài sản trong khu vực hành chính và sự nghiệp công (đất đai, tài nguyên, tài sản hạ tầng chưa được tổng hợp vào báo cáo).

56. Luật Quản lý sử dụng tài sản nhà nước 2008, có hiệu lực thi hành từ năm 2009, là một bước thay đổi quan trọng sau nhiều thập kỷ tài sản công chưa được đánh giá và quản lý tốt. Luật đã tạo cơ sở để củng cố và nâng cao hiệu quả công tác quản lý, sử dụng tài sản nhà nước đúng mục đích, tiêu chuẩn, chế độ, đồng thời góp phần chống lãng phí, chống thất thoát. Kể từ đó đã có những chuyển biến rất cơ bản: (i) Nhà nước đã rà soát, đánh giá lại và tổng hợp được số thực về tài sản đối với 3 loại: Nhà đất, ô tô và tài sản khác có giá trị 500 triệu đồng trở lên; (ii) đã xác định và giao quyền quản lý, sử dụng tài sản cho các cơ quan, đơn vị, gắn với quyền tự chủ về tài chính ngày càng được mở rộng theo lộ trình; (iii) áp dụng các cơ chế quản lý tài sản mới theo hướng minh bạch và thị trường nhiều hơn như: định giá nhà, đất theo thị trường, thí điểm mua sắm tài sản theo phương thức tập trung, sắp xếp lại nhà đất thuộc sở hữu nhà nước, tặng tự chủ cho các đơn vị để đổi mới và tạo nguồn phát triển tài sản,...

57. Tuy nhiên, các thay đổi nói trên chưa đủ mạnh và chưa toàn diện. Sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước, các đơn vị sử dụng tài sản chưa thực sự nhịp nhàng, hiệu quả; tình trạng lãng phí tài sản, thất thoát nguồn lực chưa được ngăn chặn kịp thời; khả năng khai thác giá trị tài sản chưa được phát huy tối đa. Bên cạnh đó, Hiến pháp năm 2013 đã xác định phạm vi tài sản công toàn diện hơn, bao gồm 3 bộ phận chủ yếu: đất đai, tài nguyên, nguồn lợi vùng biển, vùng trời; tài sản trong khu vực Nhà nước và vốn nhà nước tại doanh nghiệp, các tổ chức; hạ tầng kinh tế - xã hội do nhà nước đầu tư và quản lý.

58. Để cụ thể hóa quy định của Hiến pháp, Quốc hội đã ban hành Luật Quản lý, sử dụng tài sản công 2017 với các mục tiêu: (i) quản lý đầy đủ, toàn diện tài sản công; (ii) tăng hiệu quả sử dụng tài sản thông qua các phương pháp quản lý chuyên nghiệp và theo nguyên tắc thị trường; (iii)

nâng cao quyền tự chủ của các cơ quan, đơn vị tài sản gắn với thực hiện công khai, minh bạch, giám sát cộng đồng về quản lý, sử dụng tài sản công. Để thực hiện tốt các mục tiêu này, cần:

a. Phân loại tài sản công làm cơ sở cho việc thiết kế chính sách quản lý cho phù hợp, từ đó cải thiện, chuyên nghiệp hóa công tác quản lý:

nhiều quốc gia phát triển chia tài sản công thành hai loại dựa trên chức năng chính là tài sản chính sách và tài sản thương mại. Theo đó, tài sản chính sách chủ yếu là phục vụ quản lý nhà nước và các dịch vụ công ích. Tài sản thương mại chủ yếu là phục vụ sản xuất kinh doanh và các dịch vụ thương mại. Việc phân loại này là cơ sở thiết kế chính sách quản lý cho phù hợp. Ví dụ, tài sản chính sách chủ yếu được quản lý thông qua tiêu chuẩn, định mức, còn tài sản thương mại chủ yếu được quản lý trên cơ sở tính toán chi phí và lợi nhuận phát sinh từ tài sản. Mặc dù Việt Nam đang trong quá trình chuyển đổi, có nhiều tài sản mang tính hỗn hợp hoặc sẽ chuyển từ loại này sang loại kia, song Chính phủ cần nghiên cứu để áp dụng cách phân loại này vì đây là thông lệ tốt trên thế giới. Tuy không phải lúc nào việc phân loại này cũng có thể thực hiện một cách rành mạch, nhưng vẫn cần có sự phân chia một cách tương đối để có biện pháp quản lý, khai thác và cơ chế giải trình về kết quả một cách phù hợp. Theo đó, cần gắn việc quản lý, sử dụng tài sản mang tính chính sách tới chất lượng dịch vụ công, trong khi đó gắn việc quản lý, khai thác tài sản mang tính thương mại tới việc khả năng tạo ra giá trị của nó. Từ đó, gắn giao quyền với việc tăng trách nhiệm giải trình về hiệu quả sử dụng nguồn lực công.

b. Chuyên nghiệp hóa công tác quản lý đặc biệt với tài sản mang tính thương mại:

một nền kinh tế mang tính thị trường đòi hỏi các tài sản công mang tính thương mại được quản lý trong khuôn khổ pháp lý và thể chế như đối với tài sản của các thành phần kinh tế khác trong thị trường. Cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với tài sản công cũng cần độc lập tương đối so với cơ quan quản lý nhà nước trong cùng lĩnh vực. Điều này đặc biệt quan trọng đối với tài sản là vốn nhà nước tại các doanh nghiệp (bao gồm tại các tập đoàn, tổng công ty, các ngân hàng thương mại) và các tài sản nhà, đất, kết cấu hạ tầng phục vụ mục đích kinh doanh. Cần áp dụng một cách phù hợp việc tập trung hóa quản lý tài sản mang tính thương mại, thúc đẩy việc chuyên nghiệp hóa cơ chế và bộ máy quản lý các loại tài sản này.

- c. Tạo một khuôn khổ pháp lý và thể chế đồng bộ làm nền tảng cho việc cải thiện, chuyên nghiệp hóa công tác quản lý tài sản:** “hệ sinh thái” đồng bộ này cần bao phủ các chuẩn mực kế toán, kiểm toán, định giá tốt và cơ chế quản lý, đánh giá, khen thưởng/kỷ luật trên cơ sở kết quả thực hiện nhiệm vụ. Luật Ngân sách nhà nước (2015), Luật Kế toán (2015) và Luật Đất đai (2013) đã đưa ra những nguyên tắc cơ bản theo hướng này. Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017 cũng quán triệt các nguyên tắc này. Theo đó, các vấn đề cần quy định chi tiết là: (i) tổng hợp đầy đủ các loại tài sản công và định giá chúng theo thị trường; (ii) phân bổ các chi phí về tài sản theo phương pháp dồn tích; và (iii) tổ chức bộ máy quản lý tài sản công có tính chuyên nghiệp cao.
- d. Gắn giao quyền với việc tăng cường trách nhiệm giải trình về hiệu quả sử dụng tài sản công:** cần xây dựng cơ chế thảo luận, giám sát về tài sản công tại Quốc hội hàng năm cùng với tình hình thu, chi ngân sách và nợ công. Trọng tâm của thảo luận cần hướng nhiều đến hiệu quả đầu tư, duy tu và sử dụng tài sản – trong việc tăng cường chất lượng dịch vụ công, duy tu và phát triển hạ tầng, tạo nguồn thu cho ngân sách hay tái tạo tài sản nhà nước. Cần xây dựng cơ chế thảo luận và thống nhất mục tiêu sử dụng tài sản công theo nhiều cấp (giữa Quốc hội với Chính phủ, giữa HĐND với chính quyền địa phương, giữa chính quyền các cấp với các đơn vị quản lý tài sản, theo mức phân cấp, phân quyền), trên cơ sở đó xây dựng chỉ tiêu, cơ chế báo cáo, đánh giá kết quả, hiệu quả hoạt động tương ứng. Các thông tin liên quan tới tài sản công cũng cần được trình bày một cách minh bạch, dễ hiểu và công khai với người dân, thúc đẩy hiệu quả giám sát cộng đồng.
- e. Cải thiện, tăng cường các hệ thống thông tin quản lý và báo cáo tài sản công:** hiện nay, nhiều bộ phận quan trọng của tài sản công đã có hệ thống thông tin thống kê, báo cáo tương ứng, như hệ thống đăng ký tài sản (bao phủ tài sản công theo định nghĩa của Luật 2008), các hệ thống quản lý và giám sát đường bộ (bao gồm đường quốc lộ và tỉnh lộ), hệ thống thông tin quản lý đất đai và hệ thống thông tin về các công trình cấp nước sạch nông thôn. Bước tiếp theo, cần (i) mở rộng độ phủ của các hệ thống quản lý tài sản công; (ii) hiện đại hóa chức năng và gắn kết tốt hơn cơ sở dữ liệu của các hệ thống này với nhau và với hệ thống kế toán, quản lý ngân sách (đối với tài sản hình thành từ nguồn ngân sách và tài chính nhà nước) và với hệ thống thông tin về địa chính và vệ tinh (cho đất đai và cơ sở hạ tầng); (iii) xây dựng hệ thống chỉ tiêu, mẫu biểu báo cáo tổng hợp về tài sản công; và (iv) tăng cường mức độ thường xuyên và kịp thời của báo cáo về tài sản công, đẩy mạnh công khai, minh bạch hóa thông tin.

Hợp lý hóa đóng góp của người dân và tăng cường huy động nguồn vốn của tư nhân

59. Việt Nam đang tích cực theo đuổi một loạt các chính sách liên quan với nhau, bao gồm chính sách xã hội hóa, được thiết kế để đồng thời cải thiện chất lượng cung cấp dịch vụ, tăng thêm lựa chọn về dịch vụ cho người dân, giảm gánh nặng tài chính đối với Nhà nước và từng bước hợp lý hóa vai trò của Nhà nước trong việc cung cấp hàng hóa công cộng. Gói cải cách trên (kết hợp với các chính sách về tự chủ) là một lộ trình cải cách có tiềm năng đem lại lợi ích to lớn cho người dân Việt Nam. Nhiều tiến triển đáng kể đã đạt được trong 10 năm qua, đặc biệt là hỗ trợ khu vực tư nhân tham gia cung cấp các dịch vụ xã hội thiết yếu và phát triển hạ tầng, đồng thời giảm dần bao cấp của Nhà nước. Dưới đây là một số những tiến triển đáng chú ý:

- **Đẩy mạnh sự tham gia của tư nhân trong việc cung cấp các dịch vụ công thiết yếu và phát triển hạ tầng:**

Trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo, mặc dù trường công lập vẫn chiếm đa số, nhưng các cơ sở ngoài công lập cũng đang phát triển nhanh chóng, nhất là ở cấp mầm non, phổ thông trung học và giáo dục đại học và sau đại học. Trong giai đoạn 2009-2012, có 425 dự án trường ngoài công lập với tổng vốn đầu tư vào khoảng 21 nghìn tỷ đồng (bằng khoảng 16% đầu tư công trong ngành).

Trong lĩnh vực y tế, trong giai đoạn 2009-2014 có 883 dự án liên doanh (80% ở cấp địa phương) với tổng vốn đầu tư khoảng 3 nghìn tỷ đồng (bằng khoảng 3% đầu tư công trong ngành). Ngoài ra còn có 9 khoản vay trị giá khoảng 1,3 nghìn tỷ đồng (bằng khoảng 1,5% đầu tư công trong ngành), chủ yếu để xây dựng bệnh viện mới.

Trong lĩnh vực giao thông, đầu tư trực tiếp nước ngoài tăng kỷ lục như đã nêu trên (213 nghìn tỷ đồng trong 70 dự án) từ năm 2011 đến nay, bằng khoảng 75% đầu tư từ ngân sách nhà nước, chủ yếu trong lĩnh vực đường bộ. Các phương thức hợp tác công - tư truyền thống như BOT và BT đã có một số tiến triển, trong khi phương thức hợp tác công-tư mới (PPP) vẫn còn đang được thử nghiệm.

- **Tăng phần đóng góp của đối tượng sử dụng dịch vụ:** Phí sử dụng dịch vụ trong các lĩnh vực xã hội đang từng bước tăng lên so với chi ngân sách cũng đang theo xu hướng tăng. Tại thành phố Hồ Chí Minh, thu phí dịch vụ bình quân lên đến 30% chi ngân sách, trong đó chi tiêu từ tiền túi của người dân cho y tế cao gấp hai lần so với chi ngân sách.

60. Tuy nhiên, nội dung cải cách này cũng đang phải đối mặt với nhiều thách thức. *Một là*, phạm vi và quy mô liên doanh bình quân còn tương đối nhỏ. Ví dụ, trong lĩnh vực y tế quy mô liên doanh bình quân chỉ khoảng 3 tỷ đồng (khoảng 150.000 US\$) chủ yếu là liên doanh về thiết bị xét nghiệm và chuẩn đoán. Một số đề xuất ban đầu, ví dụ như về cổ phần hóa hai bệnh viện tại Tp. Hồ Chí Minh, chưa tiến triển được như mong muốn. *Hai là*, rủi ro người sử dụng dịch vụ bị thu phí quá cao. Ví dụ, trong lĩnh vực y tế, mặc dù tỷ lệ chi từ tiền túi của người dân (bao gồm cả những khoản chi gián tiếp phục vụ khám chữa bệnh) đã giảm trong thời gian qua, nhưng vẫn còn chiếm xấp xỉ số chi từ ngân sách, gây ra rủi ro đặc biệt cho người nghèo. Ngoài ra, hiện còn nhiều kiến nghị về việc người đi đường bị thu phí quá cao trên các con đường được xây dựng theo hình thức hợp tác công-tư (PPP). Trong lĩnh vực giáo dục, tỷ lệ chi tiêu của các hộ gia đình so với chi tiêu công đang tăng lên, đặc biệt ở cấp mầm non và trung học phổ thông (lần lượt bằng khoảng 1:2 và 1:3), và tỷ lệ này hiện đang ở mức cao so với các quốc gia khác. Hiện đang có rủi ro về bất bình đẳng ngày một lớn trong cơ hội tiếp cận các dịch vụ cơ bản, nội dung này được bàn chi tiết hơn ở Phần 2 của báo cáo. *Ba là*, mặc dù chất lượng dịch vụ đã được cải thiện, nhưng chưa tương xứng với nhu cầu ngày càng tăng của người dân. Trách nhiệm giải trình về kết quả cung cấp dịch vụ có thể cần tăng mạnh trong bối cảnh như cải cách trên. Vấn đề này được bàn chi tiết hơn ở Phần 3 của báo cáo.

61. Cần quan tâm hơn đến vấn đề cân đối giữa sử dụng nguồn vốn của khu vực công và khu vực tư nhân để cung cấp các dịch vụ cho phù hợp. Trước hết, cần xây dựng các tiêu chí chính sách phù hợp nhằm định hướng cho việc áp phí sử dụng dịch vụ tại các đơn vị sự nghiệp. Nghị định 16/2015/NĐ-CP đã xác định lộ trình đổi mới cơ chế hoạt động và tài chính của đơn vị sự nghiệp công theo hướng: (i) chuyển đổi phương thức cấp kinh phí trực tiếp cho các đơn vị cung cấp dịch vụ sang cơ chế thanh toán theo giá dịch vụ từng bước tính đủ chi phí; (ii) hỗ trợ trực tiếp cho các đối tượng chính sách thụ hưởng dịch vụ thay cho việc miễn giảm phí dịch vụ tại đơn vị; (iii) ngân sách tiếp tục đảm bảo/hỗ trợ cho các đơn vị sự nghiệp công lập hoạt động trong một số ngành nghề lựa chọn. Do vậy, cần xây dựng được danh mục dịch vụ sự nghiệp công do ngân sách nhà nước chi trả toàn bộ hoặc hỗ trợ một phần. Ngân hàng Thế giới ghi nhận định hướng đổi mới này của Chính phủ, nhưng lưu ý rằng theo thông lệ quốc tế thì ngay cả ở các quốc gia phát triển nhất, giáo dục và y tế vẫn tiếp tục là những lĩnh vực được ưu tiên trong phân bổ ngân sách của Chính phủ, nhằm đạt được các tiêu chí về công bằng và tác động “ngoại biên”. Chẳng hạn ở hầu hết các quốc gia, người ta cho rằng giáo dục sau phổ thông không chỉ đem lại lợi ích cho sinh viên

(cụ thể là thu nhập cao hơn trong tương lai) mà còn đem lại những lợi ích quan trọng cho toàn xã hội (lợi ích “ngoại biên”), đặc biệt về mặt kích thích tăng trưởng kinh tế. Vì lý do đó, hầu hết đều cho rằng Chính phủ nên chi trả một phần chi phí giáo dục sau phổ thông cho sinh viên nói chung, bên cạnh những khoản trợ cấp đặc biệt (lớn hơn) cho sinh viên có hoàn cảnh khó khăn. Do tính chất tương tự hàng hóa công cộng của giáo dục sau phổ thông, nếu không áp dụng trợ cấp chung - và buộc phần lớn sinh viên phải chi trả đầy đủ cho chi phí giáo dục sau phổ thông - kết quả là mức độ theo học giáo dục sau phổ thông sẽ thấp hơn mức đem lại lợi ích xã hội tối đa.

62. Cuối cùng, cơ chế hợp tác công-tư (PPP) rõ ràng là có tiềm năng cho việc phát triển hạ tầng ở các lĩnh vực khác nhau. Tuy nhiên, để khai thác tiềm năng đó, đòi hỏi phải có cơ chế chính sách cũng như quản lý rủi ro rõ ràng. Thực chất, động cơ của cơ chế hợp tác công-tư (PPP) có lẽ không chỉ chủ yếu nhằm giảm gánh nặng tài chính, mà hơn thế nữa nhằm nâng cao chất lượng dịch vụ và khai thác hạ tầng hiệu quả hơn. Kinh nghiệm thế giới cũng cho thấy nhiều hạ tầng cốt lõi của khu vực công vẫn đòi hỏi nhà nước phải trợ cấp dưới hình thức nào đó hoặc phải chia sẻ rủi ro. Do vậy khía cạnh tài chính vẫn cần được quản lý tốt. Cơ chế hợp tác công-tư (PPP) cần được đánh giá thận trọng, bao gồm cả về vấn đề chia sẻ rủi ro giữa Chính phủ và các đối tác khu vực tư nhân. Thông thường, cơ chế hợp tác công-tư (PPP) thường bao hàm rủi ro tài khóa và các nghĩa vụ tài chính dài hạn quan trọng. Chẳng hạn, hợp tác công-tư (PPP) thường bao gồm các hình thức bảo lãnh về mức độ sử dụng dịch vụ, có thể tạo ra nghĩa vụ đối với ngân sách trong trường hợp nhu cầu dịch vụ giảm xuống dưới một ngưỡng nào đó. Những rủi ro đó cần được hiểu rõ và quản lý chặt chẽ để tránh những hệ quả ngoài mong muốn đối với ngân sách.



2

GẮN KẾT CHI TIÊU CÔNG TỐT HƠN VỚI ƯU TIÊN CỦA QUỐC GIA

63. Chi tiêu công cũng cần được gắn kết tốt hơn với các ưu tiên của quốc gia để tối đa hóa hiệu quả của chi tiêu và tác động của nó tới phát triển kinh tế - xã hội. Các ưu tiên phát triển quốc gia ở Việt Nam là tăng trưởng, công bằng và bền vững, trên cơ sở các ngành công nghiệp hiện đại, nền kinh tế tri thức, nền tảng vốn con người vững mạnh, các thể chế quản lý và nhà nước hiện đại. Để chi tiêu được gắn kết với các ưu tiên trên, ngân sách cần được gắn kết với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở các cấp, đặc biệt ngân sách địa phương cần được gắn kết với các ưu tiên chung của quốc gia. Phần viết này đánh giá và đưa ra các khuyến nghị nhằm tăng cường sự gắn kết giữa chi tiêu với các ưu tiên của quốc gia ở Việt Nam trong bối cảnh phân cấp, sao cho ngân sách trở thành công cụ hiệu quả để hoạch định và triển khai các quyết định chiến lược.

Chi tiêu để đảm bảo phát triển bền vững

64. Tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ trên cơ sở các chính sách chi tiêu nhằm hỗ trợ tăng trưởng và các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô lành mạnh đã đưa Việt Nam từ một trong những quốc gia nghèo nhất trên thế giới trở thành quốc gia có mức thu nhập trung bình ở ngưỡng thấp. Trong giai đoạn 2006-2010, đầu tư công bình quân chiếm 11% GDP và 28,4% tổng đầu tư xã hội, với ưu tiên cao dành cho phát triển hạ tầng, đã góp phần giúp tăng trưởng kinh tế ở mức cao, khoảng 6,3% trong giai đoạn trên. Trong khi đó, chi thường xuyên đã ưu tiên cho mục tiêu phát triển con người, an sinh xã hội và xóa đói giảm nghèo. Thu nhập bình quân theo đầu người tăng trên

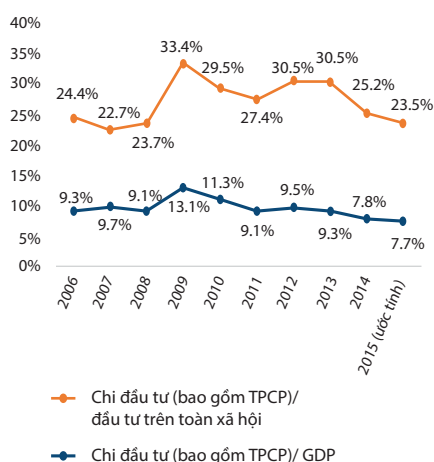
hai lần trong giai đoạn 2000-2014, đưa Việt Nam thành một trong những nền kinh tế phát triển nhanh nhất và có thành tích xóa đói giảm nghèo ấn tượng nhất. Trong giai đoạn 2011-2015, tổng chi NSNN bình quân chiếm 29,2% GDP, vẫn tăng so với mức 28,9% trong giai đoạn 2006-2010.

65. Trong thời gian tới, Việt Nam vẫn gặp thách thức lớn về nhu cầu đầu tư cao cho cả cơ sở hạ tầng và nguồn nhân lực. Việc này đòi hỏi phải duy trì mức độ đầu tư hợp lý, nâng cao hiệu suất chi tiêu, sử dụng có hiệu quả các tài sản hiện có, cũng như ưu tiên phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao và nâng cao năng lực đổi mới sáng tạo.

Nâng cao hiệu quả và hiệu suất đầu tư công, coi đó là một động lực tăng trưởng chính

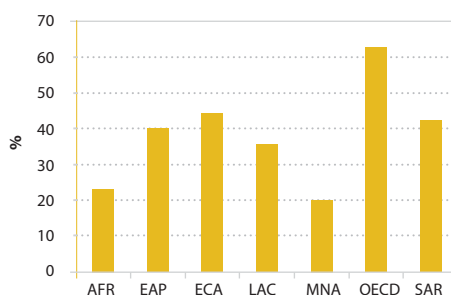
66. Chi đầu tư từ NSNN (bao gồm cả đầu tư từ nguồn trái phiếu Chính phủ và xổ số kiến thiết) trong thời gian qua giảm tỷ trọng trong tổng chi NSNN. Tuy vậy, chi đầu tư từ NSNN vẫn chiếm phần quan trọng trong tổng đầu tư toàn xã hội, tiếp tục đóng góp lớn vào đầu tư hạ tầng công cộng và phát triển kinh tế - xã hội. Nếu so với tổng đầu tư xã hội trong nền kinh tế, chi đầu tư từ ngân sách chiếm 29,1% trong giai đoạn 2011-2015, tăng nhẹ so với mức 28,4% của thời kỳ 2006 - 2010 (Hình 20).

Hình 20. Tỷ lệ chi đầu tư từ NSNN đã và đang giảm nhẹ



Nguồn: Bộ Tài chính.

Hình 21. Mức độ phân cấp chi đầu tư của Việt Nam thuộc dạng cao nhất trên thế giới



AFR: Khu vực Châu Phi
 EAP: Khu vực Đông Á - Thái Bình Dương
 ECA: Khu vực Châu Âu và Trung Á
 LAC: Khu vực Mỹ Latin và Ca-ri-bê
 MNA: Khu vực Trung Đông và Bắc Mỹ
 OECD: Tổ chức Hợp tác phát triển kinh tế
 SAR: Khu vực Nam Á

Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

67. Hiện đang có sự chuyển dịch trong cơ cấu đầu tư giữa trung ương và địa phương. Cơ cấu giữa chi đầu tư NSTW và NSDP trong tổng chi đầu tư NSNN đã thay đổi từ 33:67 ở giai đoạn 2006-2010 sang 27:73 ở giai đoạn 2011-2015.¹⁷ Sở dĩ có sự chuyển dịch này là do đầu tư từ NSDP tăng nhanh từ các nguồn dự phòng, tăng thu của NSDP (như xổ số kiến thiết, đất đai) và nguồn bổ sung có mục tiêu từ NSTW cho địa phương. Riêng với đầu tư công từ nguồn trái phiếu Chính phủ được triển khai thực hiện từ năm 2003, đã có sự chuyển dịch từ tập trung đầu tư cho các dự án giao thông và thủy lợi của trung ương (giai đoạn 2003-2008) sang đầu tư thêm cho các dự án thuộc chương trình ưu tiên của địa phương như y tế, giáo dục, giao thông, thủy lợi (giai đoạn 2009-2014). Đầu tư công của địa phương trong giai đoạn đánh giá chiếm khoảng 33% ngân sách của địa phương. Phân cấp chi đầu tư ở Việt Nam thuộc dạng cao nhất trong các quốc gia đang phát triển, với tỷ lệ bình quân ở các quốc gia đang phát triển trong giai đoạn 2001-2010 là 38,4% (Hình 21). Điều này đã tạo động lực phát triển mạnh mẽ cho một số tỉnh, thành phố, đồng thời giải quyết các vấn đề cơ bản về hạ tầng nông thôn như giao thông, nước sạch, y tế, giáo dục và xóa đói giảm nghèo.

68. Mặc dù được chuyển dịch với kỳ vọng địa phương ngày càng trở thành động lực tăng trưởng mạnh mẽ, nhưng việc tỷ trọng chi đầu tư của trung ương giảm cũng gây quan ngại về mức độ đầu tư thích hợp cho cơ sở hạ tầng ở tầm quốc gia. Nguồn vốn đầu tư của trung ương giảm đã ảnh hưởng đến việc tập trung nguồn lực để thực hiện các dự án, mục tiêu quan trọng của quốc gia, đặc biệt trong bối cảnh sự phối hợp vùng còn hạn chế. Bên cạnh đó, tỷ trọng đầu tư cao được quyết định bởi cấp địa phương ở Việt Nam dẫn đến rủi ro đầu tư dàn trải và giảm hiệu suất đầu tư, trừ khi có sự phối hợp tốt giữa các dự án hạ tầng lớn, bao gồm cả các dự án hạ tầng giữa các địa phương. Để thay đổi cơ bản tình trạng này, về lâu dài cần xem xét lại phân cấp kinh tế-xã hội nhằm tăng cường hiệu quả tổng thể.

Nâng cao hiệu suất đầu tư qua cải thiện về việc xác định ưu tiên, lựa chọn và quản lý dự án

69. Những khó khăn đối với ngân sách hiện nay cho thấy cần ưu tiên nâng cao hiệu quả phân bổ, sử dụng vốn đầu tư và hiệu suất đầu tư, thay vì tăng chi đầu tư. Trọng tâm trong thời gian tới là nên duy trì mức chi đầu tư và chú trọng hơn đến cải thiện về phân bổ vốn đầu tư và hiệu suất đầu

¹⁷ Sau khi NSDP đã nhận bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu từ NSTW

tư. Đồng thời, cần khuyến khích tăng đầu tư từ khu vực ngoài Nhà nước để nâng cao tỷ trọng đầu tư tư nhân trong tổng đầu tư toàn xã hội.

70. Vốn đầu tư hiện đang bị dàn trải ở quá nhiều dự án nên việc phân bổ hàng năm chỉ đảm bảo một phần tổng mức đầu tư của dự án, gây ra chậm trễ và đội vốn. Hàng năm có hàng vạn dự án được phê duyệt với quy mô bình quân tương đối nhỏ (ví dụ, năm 2009, quy mô dự án bình quân của địa phương và trung ương lần lượt 4,4 tỷ đồng và 8 tỷ đồng). Việc phê duyệt dự án nhiều khi không phù hợp với khả năng nguồn vốn (ví dụ ngân sách chỉ đáp ứng được khoảng 61% tổng vốn đầu tư cần có cho các dự án trung ương được phê duyệt trong giai đoạn 2001-2008). Do vậy, mức phân bổ vốn hàng năm trên mỗi công trình còn thấp (ví dụ, nhiều dự án nhỏ và vừa (nhóm B, C) chỉ được phân bổ trên 1 tỷ đồng mỗi năm), nên việc triển khai dự án bị kéo dài, thay vì 2 đến 3 năm thì phải mất 5 đến 6 năm mới hoàn thành. Các địa phương cũng đang trong tình trạng nợ đọng các doanh nghiệp xây dựng, khiến cho các doanh nghiệp đó không trả được nợ, dẫn tới nợ xấu ở hệ thống ngân hàng trong nước. Đến cuối năm 2011, theo báo cáo của Kiểm toán nhà nước, nợ đọng xây dựng cơ bản lên đến 91.000 tỷ đồng, 15 địa phương có khối lượng nợ đọng còn lớn hơn ngân sách đầu tư hàng năm¹⁸. Từ sau khi Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị 1792/2012/CT-Ttg, tình trạng trên đã được kiểm soát từng bước (ví dụ số nợ đọng giảm còn 43.000 tỷ đồng năm 2013), nhưng hậu quả của nó còn cần một thời gian dài mới khắc phục được.

71. Số lượng dự án cao chủ yếu là do yếu kém trong khâu thẩm định và lựa chọn dự án. Trước khi Luật Đầu tư công được thông qua năm 2015, một số dự án được đưa vào ngân sách mà chưa được thẩm định hoặc có dự toán chi tiết. Trong nhiều trường hợp, việc thẩm định chỉ được thực hiện sau khi dự án đã được đưa vào ngân sách, đến thời điểm đó dù kết quả thẩm định không tốt thì dự án cũng không bị từ chối. Việc sàng lọc và thẩm định chính thức dự án trong nhiều trường hợp chỉ mang tính hình thức, được thực hiện bởi chính các cơ quan chịu trách nhiệm hoàn thành dự án. Cùng với đó, phân cấp được đẩy mạnh và thiếu giám sát khiến cho dự án được chuẩn bị không kỹ lưỡng, dẫn đến tình trạng nhiều dự án đầu tư thiếu thực tế, cần được điều chỉnh dự toán và bị kéo dài thời gian thực hiện, gây lãng phí, không hiệu quả.

¹⁸ Tham khảo báo cáo của Kiểm toán nhà nước và bản đồ nợ đọng tại: <http://tuoitre.vn/Kinh-te/567953/giat-minh-voi-91-000-ti-dong-no-dong.html>.

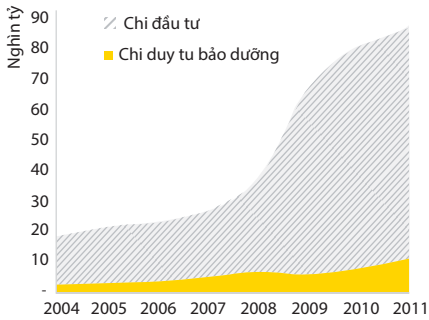
72. Hiện còn nhiều việc phải làm để nâng cao kỹ thuật tài khóa, hiệu suất phân bổ và sử dụng, chất lượng dự toán ngân sách đầu tư và giảm nợ đọng. Điều quan trọng là cần tổ chức thực hiện tốt Luật Đầu tư công và Kế hoạch đầu tư công trung hạn. Theo đó, áp dụng cơ chế lựa chọn dự án chặt chẽ hơn, cải thiện công tác chuẩn bị và lập dự toán vốn đầu tư dự án, không ký kết hợp đồng nếu chưa có nguồn lực đảm bảo trong trung hạn, cải thiện cách thức ghi chép và theo dõi hợp đồng. Nâng cao khả năng lựa chọn và áp dụng các cơ chế lựa chọn chặt chẽ sẽ góp phần giảm tình trạng đầu tư dàn trải trong quá nhiều dự án. Cơ sở dữ liệu về dự án đầu tư và hệ thống theo dõi tập trung được xây dựng sẽ cải thiện công tác báo cáo đầu tư công được chất lượng và kịp thời. Bước đi trước mắt là cần thu thập thông tin và kiểm soát cam kết chi trung hạn và tình hình thực hiện dự án qua Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS) và Hệ thống thông tin dữ liệu dự án đầu tư công đối với tất cả các đơn vị sử dụng vốn đầu tư công.

Đảm bảo duy tu bảo dưỡng tài sản hợp lý để tối đa hóa giá trị và nâng cao hiệu suất đầu tư

73. Vấn đề lâu nay của Việt Nam liên quan đến hiệu quả đầu tư là phải giải quyết được tình trạng thiếu gắn kết giữa chi đầu tư xây dựng mới và chi hoạt động, duy tu, bảo dưỡng ở hầu hết các ngành và đặc biệt nghiêm trọng ở ngành giao thông. Trong lĩnh vực giao thông, chi tiêu quá nhiều cho đầu tư và quá ít cho duy tu bảo dưỡng lâu nay là cách phân bổ chưa tối ưu vì duy tu, bảo dưỡng đường xá ở tình trạng tốt ít tốn kém hơn so với việc không duy tu đầy đủ để rồi phải tốn chi phí hơn để phục hồi. Chi tiêu không đủ cho duy tu bảo dưỡng gây ảnh hưởng đến vòng đời hạ tầng và do đó làm tăng chi phí theo vòng đời của tài sản. Các ước tính cho thấy chi phí duy tu bảo dưỡng tăng 8 lần sau 3 năm và 15 lần sau 5 năm nếu không được bảo dưỡng. Mặc dù Việt Nam đã có một mạng lưới đường bộ hoàn chỉnh với mật độ đường xá tương đối cao (khoảng 0,87 km đường bộ trên một km²), nhưng mạng lưới đó sẽ không phát huy được tiềm năng đầy đủ nếu tình trạng xấu đi do ít được duy tu bảo dưỡng.

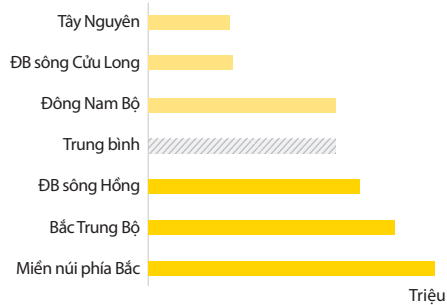
74. Chính phủ đã xác định ưu tiên bố trí vốn cho công tác duy tu bảo dưỡng trong các chiến lược và kế hoạch ngành giao thông và thực tế đã bố trí nguồn lực tăng trong các năm, nhưng mới chỉ đáp ứng được gần 50% nhu cầu ở cả trung ương và địa phương. Tổng chi duy tu bảo dưỡng mới chỉ chiếm khoảng 18% tổng chi tiêu ngành giao thông trong năm 2012 (Hình 22). Riêng giao thông đường bộ, tỷ lệ này chỉ là 11%, thấp hơn nhiều so với mức 22% tại Băng-la-đét, 30% tại các quốc gia OECD và 37% tại In-đô-nê-xia.

Hình 22. Ngành giao thông ưu ái chi đầu tư hơn so với chi bảo dưỡng (2004-2011, theo giá hiện hành, ngàn tỷ đồng)



Nguồn: Ước tính của NHTG dựa trên số liệu của các cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam cung cấp.

Hình 23. Khoảng cách lớn về chi thường xuyên trong ngành giao thông so với dân số giữa các khu vực (2011, triệu đồng trên đầu dân)



Nguồn: Ước tính của NHTG dựa trên số liệu của các cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam cung cấp.

75. Tình trạng thiếu gắn kết giữa chi đầu tư và chi thường xuyên cũng diễn ra ở ngành nông nghiệp. Trong nhiều năm qua, Chính phủ đã tập trung đầu tư xây dựng hạ tầng nông nghiệp, nhất là về thủy lợi, qua đó đem lại tăng trưởng nông nghiệp, đảm bảo an ninh lương thực và giảm nghèo nông thôn. Đầu tư cho thủy lợi không chỉ giải quyết các vấn đề nông nghiệp mà còn vấn đề dân sinh. Đến nay, mạng lưới thủy lợi đã được thiết lập tốt, thách thức chính trong ngành thủy lợi hiện nay là tình trạng hệ thống kênh mương thủy lợi xuống cấp gây ảnh hưởng đến năng lực khai thác tương lai, vì chi tiêu cho thủy lợi vẫn chú trọng nhiều đến chi đầu tư mới hơn là khai thác và duy tu bảo dưỡng. Việc bố trí chi thường xuyên cho các hoạt động khai thác và duy tu bảo dưỡng thủy lợi thấp hơn nhiều so với nhu cầu đã ảnh hưởng tiêu cực đến việc duy trì năng lực khai thác và hiệu quả hoạt động của hệ thống thủy lợi.

76. Tình trạng và những thách thức nêu trên hiện cũng tồn tại ở các lĩnh vực khác. Trong lĩnh vực y tế và giáo dục, ngân sách duy tu bảo dưỡng không tăng lên, trong khi các dự án đầu tư mới vẫn được đưa vào kế hoạch và triển khai, dẫn đến thiếu hụt chi cho duy tu bảo dưỡng, rút ngắn vòng đời của tài sản. Bên cạnh đó còn có trường hợp bệnh viện và trường học được xây mới, nhưng không bố trí đủ nguồn vốn để tuyển dụng bác sỹ và giáo viên cho các cơ sở đó.

77. Sự thiếu gắn kết giữa chi đầu tư và chi thường xuyên cũng diễn ra ở cấp địa phương. Trong giai đoạn 2009-2012, lĩnh vực giao thông nhìn chung đã có những chuyển biến bước đầu, trong đó chi duy tu bảo dưỡng tăng 25% mỗi năm, cao gấp đôi so với tốc độ tăng chi đầu tư. Tuy nhiên, chuyển biến đó còn chưa đồng đều giữa các địa phương. Những dấu hiệu tốt được ghi nhận ở thành phố Hồ Chí Minh và Lào Cai¹⁹. Tuy nhiên tại Hải Phòng, nhiều dự án đầu tư mới vẫn tiếp tục được đưa vào kế hoạch và thực hiện trong khi không tính đến tăng chi duy tu bảo dưỡng công trình mới.

78. Trong thời gian tới, cần duy trì và nâng cao hiệu suất sử dụng tài sản thông qua việc từng bước tăng chi khai thác và duy tu bảo dưỡng qua kế hoạch tài chính - ngân sách và kế hoạch đầu tư trung hạn. Cần tăng cường cơ chế phối hợp giữa hai cơ quan kế hoạch và tài chính, nhằm đảm bảo nhu cầu chi khai thác và duy tu bảo dưỡng được tính toán đầy đủ ngay từ khi lập dự toán cho các dự án đầu tư mới và được lồng ghép đầy đủ vào ngân sách các năm sau đó:

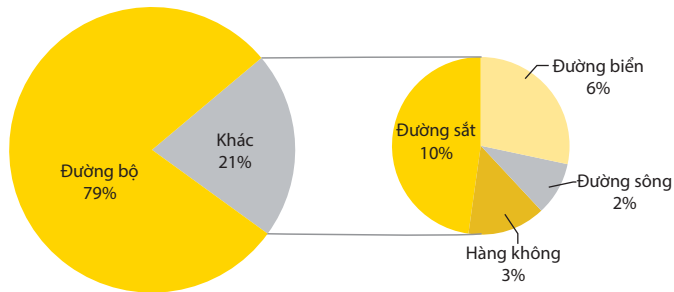
- **Ngành giao thông:** trong tổng mức ngân sách được bố trí cho thời kỳ trung hạn và hàng năm, cần cơ cấu lại đầu tư và thường xuyên theo hướng tăng kinh phí duy tu bảo dưỡng đường bộ để đạt mức 20-25% tổng chi tiêu cho lĩnh vực đường bộ (gấp đôi so với hiện nay). Chi duy tu bảo dưỡng cần được bố trí vào dự toán trên cơ sở dữ liệu về tình trạng và mức độ sử dụng đường bộ được cập nhật thường xuyên. Quỹ bảo trì đường bộ có trách nhiệm bổ sung nguồn vốn cho chi duy tu bảo dưỡng. Tuy nhiên, cần sửa đổi các quy định để nâng cao tính minh bạch và hiệu quả sử dụng của Quỹ này. Các lĩnh vực khác của giao thông như đường sắt, đường thủy nội địa v.v... cũng cần được cơ cấu lại chi tiêu theo hướng này.
- **Ngành nông nghiệp:** cũng cần cơ cấu lại chi tiêu theo hướng chuyển một số nguồn lực từ chi đầu tư sang chi khai thác và duy tu bảo dưỡng, đặc biệt trong lĩnh vực thủy lợi, đồng thời áp dụng các đề án chiến lược về nông nghiệp bền vững để giảm áp lực cho NSNN. Một số chi phí khai thác và duy tu bảo dưỡng công trình thủy lợi cần được chia sẻ giữa NSNN và người sử dụng.

¹⁹ Tỷ lệ chi duy tu bảo dưỡng đường bộ tại Lào Cai là 19% (2012) và 22%, bình quân trong giai đoạn 2010-2013.

Hợp lý hóa cơ cấu phân bổ giữa các lĩnh vực trong từng ngành, nhằm phát huy tốt đa tiềm năng của từng ngành

79. Hợp lý hóa cơ cấu chi tiêu công giữa các lĩnh vực trong từng ngành có thể giúp tăng cường sự gắn kết giữa chi tiêu với lợi thế cạnh tranh và chiến lược phát triển của quốc gia, nhằm đáp ứng tốt hơn cơ hội đẩy mạnh tăng trưởng. Điều đó cho thấy nhu cầu phải xem xét lại về phân bổ chi tiêu giữa các lĩnh vực, để chi tiêu gắn kết tốt hơn với các chiến lược phát triển ngành và cân đối tối ưu hơn giữa các lĩnh vực cho phù hợp với lợi thế cạnh tranh của quốc gia. Trong các năm qua, hai ngành giao thông và nông nghiệp được ưu tiên tăng chi nhằm hỗ trợ tăng trưởng và giảm nghèo. Tuy nhiên, cơ cấu trong từng ngành cũng cần được xem xét lại cho hợp lý hơn nhằm phát huy tối đa lợi thế và tiềm năng phát triển cho quốc gia:

a. Trong ngành giao thông vận tải, lĩnh vực giao thông đường bộ chiếm khoảng 89% tổng chi tiêu công của ngành. Chi tiêu cho các lĩnh vực hàng hải, đường thủy nội địa và đường sắt tương đối thấp trong khi chi phí vận tải theo km của những phương thức vận tải trên thấp hơn đáng kể so với đường bộ (Hình 24). Mặc dù đường bộ vẫn là phương thức giao thông quan trọng nhất xét về lưu lượng, chiếm đến trên 90% vận tải hành khách và 70% vận tải hàng hóa trong giai đoạn 2009-2012, nhưng đó cũng là hình thức vận tải hàng hóa trong nước tốn kém nhất. Cho dù đã được đầu tư nhiều, chi phí giao thông đường bộ vẫn ở mức cao so với khu vực, mật độ đường cao tốc vẫn ở mức thấp nhất trong khu vực. Lĩnh vực đường biển và đường thủy nội địa là những lĩnh vực mà Việt Nam có nhiều lợi thế, có chi phí vận tải hàng hóa thấp nhất và thực tế đang có tỷ lệ ngân sách trên lưu lượng hiệu quả nhất. Để nâng cao hiệu quả sử dụng vốn khi xác định đầu tư cho các phương thức giao thông, cần tối ưu hóa sự gắn kết giữa chi đầu tư với lưu lượng hiện nay trong ngành cũng như nhu cầu tiềm năng. Một điều quan trọng nữa là phải cải thiện kết nối đa phương thức về hạ tầng để tạo thuận lợi cho các dịch vụ hậu cần, đặc biệt giữa các lĩnh vực đường biển, đường thủy nội địa và đường sắt.

Hình 24. Chi tiêu công theo phương thức giao thông (năm 2012)

Nguồn: Bộ Tài chính.

b. Trong ngành nông nghiệp, do tiếp tục chú trọng đến thủy lợi được coi là động lực tăng trưởng trong ngành nông nghiệp, thủy lợi tiếp tục thu hút phần lớn ngân sách của ngành. Trong giai đoạn 2009 - 2012, chi tiêu công dành cho thủy lợi tăng từ 65% lên 70% tổng chi tiêu dành cho nông nghiệp (Bảng 3). Phần lớn chi tiêu công trong nông nghiệp là nhằm mục tiêu đảm bảo về an ninh lương thực, qua đó sản lượng lúa ngày càng tăng. Tuy nhiên, chính sách này quá chú trọng đến đầu tư phát triển các công trình thủy lợi lớn cho các diện tích chủ yếu để trồng lúa nhưng lại có giá trị gia tăng thấp. Mức tăng này đã lấn át nguồn lực công dành cho các lĩnh vực khác như trồng trọt, dịch vụ nông nghiệp, trồng rừng và thú y, cũng là những lĩnh vực được xác định là ưu tiên trong Đề án cải cách ngành

Bảng 3. Chi tiêu ngành nông nghiệp tiếp tục dành tỷ lệ lớn cho thủy lợi (2009 - 2012)

	% GDP				% tổng chi cho nông nghiệp			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Trồng trọt	0.06	0.07	0.13	0.07	4.27	4.18	7.65	3.95
Chăn nuôi	0.03	0.04	0.05	0.03	1.98	2.31	2.62	1.97
Canh tác	0.04	0.03	0.03	0.03	2.62	2.11	1.95	1.69
Dịch vụ nông nghiệp	0.09	0.10	0.08	0.10	5.86	5.92	4.82	5.53
Thú y	0.04	0.06	0.05	0.05	2.89	3.55	2.74	2.80
Thủy lợi	0.96	1.04	1.12	1.22	64.64	64.43	63.92	70.21
Lâm nghiệp	0.10	0.12	0.09	0.09	6.85	7.57	5.17	5.03
Dịch vụ lâm nghiệp	0.02	0.02	12.15	0.02	1.60	1.50	1.32	1.19
Giải phóng đất cho vùng kinh tế mới	0.06	0.06	0.06	0.06	4.06	3.90	3.29	3.35
Thủy sản	0.08	0.07	0.11	0.07	5.08	4.35	6.40	4.06
Gỗ	0.00	0.00	0.00	0.00	0.16	0.16	0.14	0.21

Nguồn: Bộ Tài chính.

nông nghiệp. Do vậy, cần cơ cấu lại chi tiêu theo hướng giảm tỷ trọng chi cho thủy lợi để dành cho các lĩnh vực nông nghiệp khác, như trồng trọt và dịch vụ nông nghiệp, nhằm nâng cao năng suất, đa dạng hóa nông nghiệp và phục vụ xuất khẩu.

Một vấn đề nữa về hiệu suất trong ngành nông nghiệp là phân bổ nguồn lực theo vùng. Khu vực đồng bằng sông Hồng có tỷ lệ chi tiêu công cao nhất cho canh tác nông nghiệp (ví dụ thủy lợi, lâm nghiệp, thủy sản) so với các khu vực khác. Tuy nhiên, khu vực này lại tạo ra giá trị gia tăng tương quan ở mức thấp nhất. Trong khi đó, tăng trưởng và phát triển nông nghiệp lại diễn ra mạnh hơn ở những khu vực có chi tiêu công thấp hơn như đồng bằng sông Cửu Long, Đông Nam Bộ, Tây Nguyên (tỷ lệ GDP nông nghiệp/tổng chi tiêu cho ngành nông nghiệp là 1,86 ở khu vực đồng bằng sông Hồng, còn ở khu vực đồng bằng sông Cửu Long là 8,92). Trong thời gian tới, điều quan trọng là phải rà soát lại về phân bổ nguồn lực công hiện nay giữa các vùng miền xem đã tối ưu hay chưa nhằm hoàn thành các mục tiêu của Đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp. Điều này đòi hỏi phải đánh giá được lợi thế so sánh và vai trò của mỗi vùng trong việc góp phần cho mục tiêu chuyển đổi nông nghiệp bền vững. Chẳng hạn, chi tiêu nhiều hơn cho khu vực Đồng bằng sông Cửu Long có thể sẽ nâng cao cơ hội tăng sản lượng các sản phẩm đem lại giá trị gia tăng cao hơn, như các sản phẩm hải sản và trái cây. Bên cạnh đó, lĩnh vực dịch vụ nông nghiệp cũng cần được tăng chi, đặc biệt là các dịch vụ về canh tác và chế biến.

Sự chuyển dịch từng bước giữa chi tiêu công cho hạ tầng và cho phát triển con người

80. Các nghiên cứu so sánh cho thấy Việt Nam chú trọng nhiều đến phát triển vốn con người, là yếu tố hỗ trợ tăng trưởng trong dài hạn. Chi tiêu cho giáo dục và y tế tăng cao hơn khá nhiều so với mức tăng chi bình quân (4,4% mỗi năm) trong giai đoạn trên, ở mức lần lượt là 11,1% và 12,6%, cho thấy sự quan tâm ngày càng nhiều đến nguồn nhân lực. Nhờ vậy, tỷ trọng chi cho giáo dục, y tế trên tổng chi NSNN tăng từ 23% lên đến khoảng 28% trong giai đoạn từ năm 2009 đến năm 2012. Đặc biệt, tỷ trọng chi cho giáo dục và đào tạo trên tổng chi tăng nhanh từ 15,1% năm 2000 lên xấp xỉ 20% năm 2012. Tỷ lệ này còn cao hơn ở một số địa phương, như Tp. Hồ Chí Minh (25%), Cần Thơ (30%) trong năm 2014. Tỷ lệ chi cho ngành giáo dục và đào tạo của Việt Nam so với GDP bình quân khoảng 5,7% trong giai đoạn 2009 - 2012, tương đương với Thái Lan, cao hơn so với Hàn Quốc, và cao gấp đôi so với In-đô-nê-xia. Chi tiêu cho y tế tăng nhanh dẫn đến tỷ lệ chi NSNN cho y tế trên tổng chi (khoảng 8,4% năm 2012) và trên GDP (khoảng 3% năm 2012) đứng hàng cao nhất Đông Á.

81. Ngành khoa học và công nghệ dù đã được hưởng nhiều chính sách ưu tiên của Chính phủ nhưng lại chưa thực sự khởi sắc. Đổi mới sáng tạo dựa trên phát triển khoa học và công nghệ là yếu tố quyết định đến tăng trưởng dựa trên năng suất cao và có thể giúp Việt Nam vươn lên bước vào quỹ đạo tăng trưởng cao hơn¹⁹. Điều này đã được xác định trong chính sách của Nhà nước. Kể từ năm 2000, phân bổ NSNN cho KHCN cơ bản đã đảm bảo đủ mức 2% tổng chi NSNN hàng năm theo quy định. Tuy nhiên, tỷ lệ thực chi chỉ xấp xỉ 50% so với nguồn đã bố trí do công tác phân bổ và tổ chức thực hiện cơ cấu chi vẫn còn chưa hợp lý giữa chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên, giữa trung ương và địa phương, cũng như giữa các địa phương. Việc thiếu thông tin về thực trạng sử dụng NSNN cho KHCN, đặc biệt là đối với chi đầu tư phát triển, gây khó khăn cho Bộ KHCN trong việc theo dõi chi tiêu của ngành ở tất cả các cấp. Bên cạnh đó, việc bố trí phân bổ vốn còn chưa phù hợp với năng lực nghiên cứu và triển khai, sử dụng ngân sách cũng chưa được đúng mục đích, xảy ra ở nhiều đơn vị đặc biệt ở cấp địa phương.

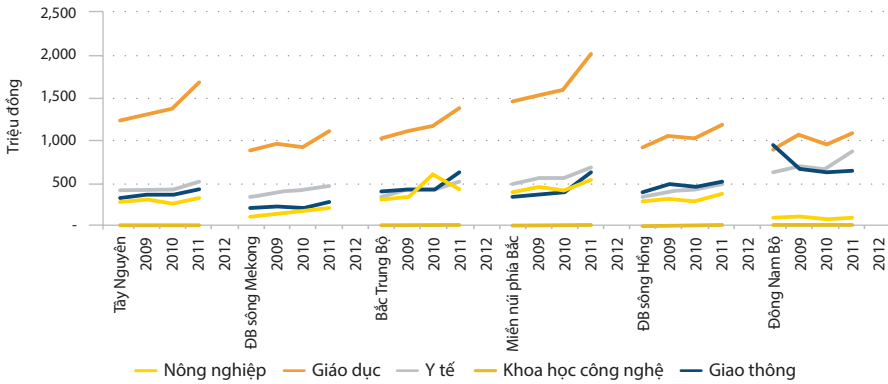
82. Để phát huy hiệu quả NSNN dành cho KHCN, cần tập trung đầu tư theo các ưu tiên được xác định trong Chiến lược phát triển KHCN, đặc biệt là các lĩnh vực nghiên cứu cơ bản, nghiên cứu chiến lược, chính sách và những lĩnh vực công ích do Nhà nước quy định. Điều quan trọng là phải triển khai các cơ chế tài chính mới theo quy định của Luật Khoa học công nghệ (2013). Cần tăng cường sự phối hợp giữa Bộ Tài chính, Bộ KH&ĐT, Bộ KHCN và các địa phương trong việc phân bổ, tổ chức thực hiện, giám sát việc sử dụng NSNN cho đầu tư phát triển KHCN.

83. Mức chi và tốc độ tăng chi theo đầu người ở các ngành liên quan đến nguồn nhân lực có sự nhất quán khá cao giữa các vùng miền. Chi tiêu cho giáo dục và ở mức độ thấp hơn là chi tiêu cho y tế, chiếm đa số ngân sách của các địa phương. Tốc độ tăng chi cho y tế và giáo dục đều khá cao giữa các vùng miền, đặc biệt trong các năm 2011 và 2012. Tỷ trọng chi tiêu cho khoa học và công nghệ còn thấp ở tất cả các địa phương, tốc độ tăng chi ở lĩnh vực này cơ bản vẫn hầu như không thay đổi (Hình 25). Ngoài ra, trong nhiều năm qua, Nhà nước đã gia tăng ưu tiên bố trí ngân sách để hỗ trợ người nghèo và các đối tượng yếu thế trong xã hội, nhằm tăng cường cơ hội tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản, giảm bất bình đẳng và thực hiện công bằng xã hội. Phạm vi đối tượng và mức thụ hưởng ngày càng lớn²¹.

¹⁹ Báo cáo Việt Nam 2035, phát hành năm 2016.

²¹ Chi an sinh xã hội ở Việt Nam hiện đang được phân bổ, hạch toán, theo dõi ở nhiều lĩnh vực (giáo dục, y tế, bảo đảm xã hội...) và qua nhiều chương trình an sinh xã hội. Do vậy, việc tổng hợp thông tin còn nhiều khó khăn.

Hình 25. Chi tiêu của địa phương theo đầu người cho con người theo khu vực, 2009 - 2012

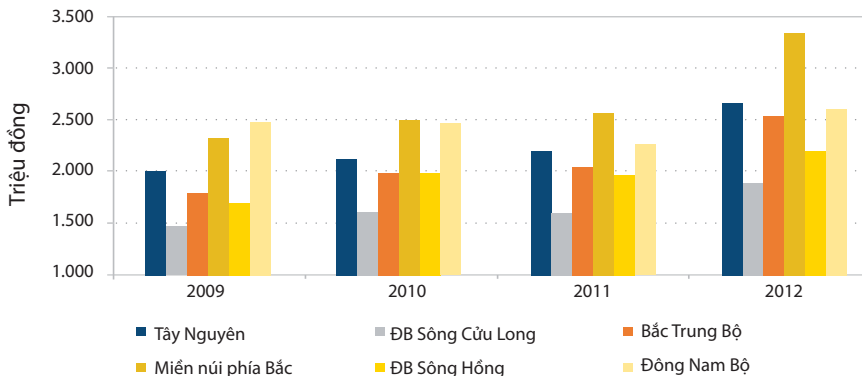


Nguồn: Ước tính của cán bộ NHTG dựa trên số liệu Bộ Tài chính cung cấp.

Chi tiêu để đảm bảo tăng trưởng công bằng

84. Nhìn chung, tổng chi tiêu giữa các khu vực ở Việt Nam cho thấy sự nhất quán với các mục tiêu bình đẳng về vốn con người của Chính phủ. Các khu vực nghèo (như Miền núi phía Bắc, Tây Nguyên, khu vực Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung) có xu hướng chi cao hơn cho các lĩnh vực cốt lõi (như giáo dục và y tế). Các địa phương giàu (như Đông Nam Bộ) cũng chi cho con người ở mức cao. Trong khi đó, chi tiêu ở các khu vực ở nhóm giữa (đồng bằng sông Cửu Long và đồng bằng sông Hồng) lại tương đối thấp (Hình 26).

Hình 26. Chi tiêu cho nguồn nhân lực theo đầu người theo khu vực, 2009 - 2012

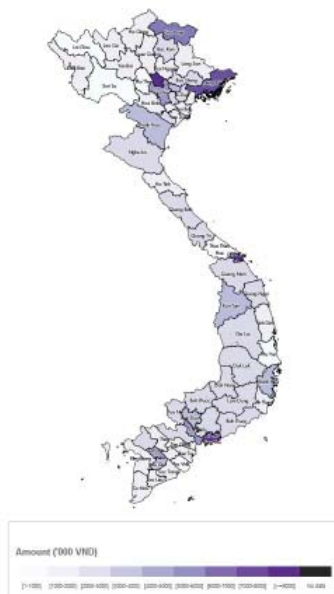


Nguồn: Ước tính của cán bộ NHTG dựa trên số liệu Bộ Tài chính cung cấp.

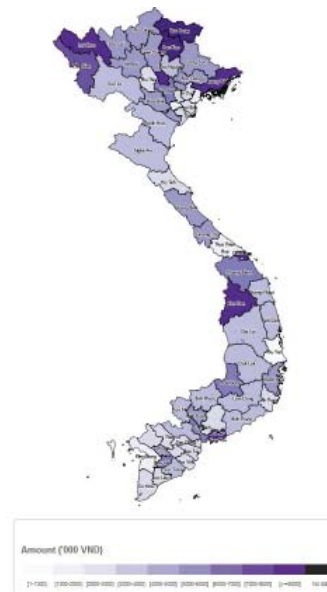
Tăng cường phân bổ nguồn lực công bằng để đẩy mạnh phát triển giữa các địa phương

85. Cơ chế quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền ở Việt Nam đã và đang giúp đảm bảo công bằng hơn trong phân bổ nguồn lực giữa và trong các địa phương. Theo đó, cốt lõi của việc xác định nhu cầu chi tiêu của địa phương theo các tiêu chí nhất định cho các địa phương trên cơ sở phân cấp nguồn thu giữa trung ương và địa phương. Cơ chế này xác định ra nhu cầu chi tiêu cao hơn, sau đó điều hòa nhiều hơn từ trung ương cho các địa phương nghèo, có nguồn thu được hưởng theo phân cấp còn thấp và chi phí cung cấp cho một đơn vị dịch vụ cao hơn do mật độ dân số thấp. Trong khi đó, cơ chế này vẫn tạo điều kiện cho các địa phương giàu có tiềm năng thu cao hơn được chi tiêu ở mức cao hơn, nhờ cơ chế tạo động lực thông qua việc ổn định tỷ lệ phân chia nguồn thu với trung ương trong giai đoạn từ 3 đến 5 năm. Cơ chế này cũng được vận hành giữa các cấp ngân sách trong một địa phương, do vậy đã tạo ra hiệu ứng tương tự.

Hình 27. Mức chi theo đầu người trước khi có bổ sung của trung ương cao hơn tại các địa phương khá giả hơn ở duyên hải miền Trung



Hình 28. Mức chi theo đầu người sau khi có bổ sung của trung ương cao hơn tại các địa phương nghèo hơn ở Tây Nguyên và miền núi phía Bắc



Nguồn: Ước tính của cán bộ NHTG dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính.

Ghi chú: Đường biên giới, màu sắc, tên gọi và các thông tin khác biểu hiện trên các bản đồ trong báo cáo này không hàm ý bất kỳ đánh giá nào của Ngân hàng Thế giới về vị thế pháp lý của bất kỳ vùng lãnh thổ nào và cũng không thể hiện bất kỳ sự ủng hộ hay chấp nhận nào của Ngân hàng Thế giới về các đường biên giới đó.

86. Chính quyền trung ương cũng tác động đến chi tiêu của địa phương để giảm nghèo thông qua hệ thống bổ sung có mục tiêu. Trong giai đoạn 2011 - 2015, có 61 Chương trình mục tiêu²² và 16 Chương trình mục tiêu quốc gia (MTQG). Gần 75% chi tiêu cho chương trình MTQG được tập trung cho bốn chương trình, đó là: chương trình dạy nghề và việc làm (12%), giảm nghèo bền vững (15%), giáo dục và đào tạo (17%), xây dựng nông thôn mới (29%). Khoảng 56% vốn cho các chương trình MTQG trong giai đoạn trên lấy từ nguồn trung ương, 26% lấy nguồn địa phương, 5% là nguồn viện trợ nước ngoài, 4% là nguồn vay, còn 9% là đóng góp của cộng đồng²³. Ngoài ra còn có 28 chương trình mục tiêu khác²⁴.

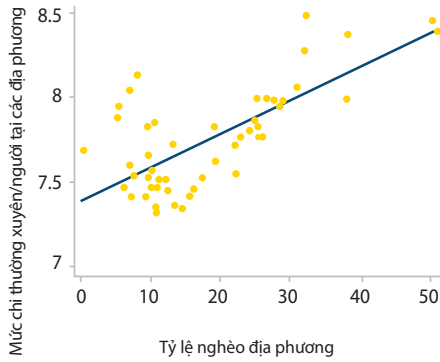
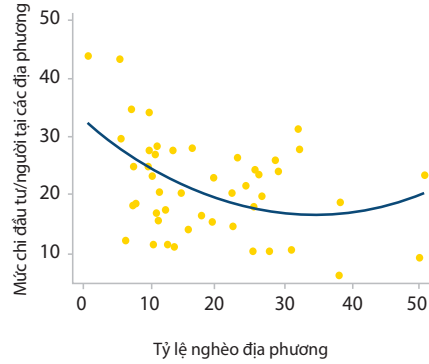
87. Hệ thống điều hòa ngân sách thông qua bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu đã giúp nâng cao công bằng trong phân phối nguồn lực giữa các địa phương (Hình 27 và 28). Có thể thấy các địa phương nghèo tập trung ở khu vực miền núi phía Bắc và Tây Nguyên được hưởng lợi nhiều từ bổ sung ngân sách. Hệ thống bao gồm cả bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu, lần lượt chiếm 16% và 19% tổng chi NSNN.

88. Phương thức phân cấp ngân sách như trên làm cho chi thường xuyên có tính chất công bằng và giảm nghèo, trong khi đó chi đầu tư đảm bảo được sự cân đối giữa mục tiêu công bằng và hiệu suất. Chi thường xuyên của địa phương có tính chất giảm nghèo rõ ràng - theo nghĩa là chi thường xuyên cao hơn nếu tỷ lệ nghèo của địa phương cao hơn (Hình 29). Trong khi đó, chi đầu tư của địa phương lại tương đối cao ở hai nhóm địa phương nghèo nhất và giàu nhất (Hình 30). Chính vì vậy, tổng chi tiêu của địa phương chỉ có tính chất thiên về giảm nghèo rõ rệt (Hình 31), góp phần vào kết quả giảm nghèo ấn tượng trong thời gian qua. Mặc dù vậy, điều này cũng cho thấy hiệu suất chưa phải là tiêu chí ưu tiên khi phân bổ ngân sách cho địa phương. Trong bối cảnh Việt Nam đã thoát nghèo, trở thành nước có thu nhập trung bình, nhưng đang phải đối mặt với nhiều thách thức về nguồn lực, thì cần cân nhắc thứ tự ưu tiên trong phân bổ ngân sách theo hướng cho hiệu suất nhiều hơn. Một trong các ví dụ là việc phân bổ ngân sách chi cho ngành nông nghiệp theo vùng như đã phân tích ở trên.

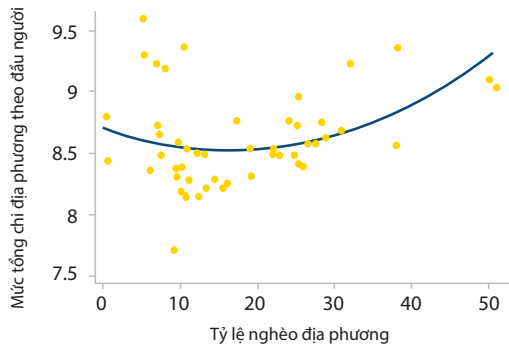
²² Bao gồm, chẳng hạn chương trình đầu tư tại 62 huyện nghèo nhất, đầu tư hạ tầng cụ thể (ví dụ đê điều, các trung tâm nghiên cứu và phát triển); các chương trình phát triển kinh tế ở biển Đông, hải đảo và khu vực biên giới; đầu tư bệnh viện tuyến tỉnh và tuyến huyện.

²³ Chính phủ Việt Nam báo cáo lên Quốc hội về tình hình triển khai các chương trình MTQG (2011-2013).

²⁴ Số lượng các chương trình mục tiêu không phải MQTG đã giảm từ 50 trong thời kỳ ổn định 2007 - 2011 xuống còn 28 trong thời kỳ ổn định từ 2011.

Hình 29. Chi thường xuyên cao ở các địa phương nghèo**Hình 30. Chi đầu tư cao ở cả hai nhóm địa phương nghèo nhất và giàu nhất**

Nguồn: Ước tính của cán bộ NHTG dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính.

Hình 31. Tổng chi NSDP có tính chất giảm nghèo cao

Nguồn: Ước tính của cán bộ NHTG dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính.

89. Trong thời gian tới, điều quan trọng là phải chú trọng hơn đến việc nuôi dưỡng nguồn thu và nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống điều hòa ngân sách. Cần tạo ra các động lực mới để kích thích kinh tế phát triển, thông qua việc ưu tiên đầu tư hơn vào các ngành kinh tế có tiềm năng (như đã thảo luận các phần trên). Các biện pháp này sẽ giúp duy trì động lực tăng trưởng công bằng của quốc gia đồng thời đem lại tác động tích cực qua các chính sách tái phân phối giữa các địa phương. Rủi ro hiện nay là khoảng cách giữa địa phương nghèo và địa phương khá giả ngày càng rộng ra, vì các địa phương nghèo kém phát triển về kinh tế do vậy có xu hướng thu kém hơn. Cần có cơ chế hợp lý hơn để các địa phương nghèo không trở nên phụ thuộc nhiều hơn vào nguồn bổ sung của ngân sách trung ương.

90. Cần nâng cao tự chủ về thu và tiềm năng thu của các địa phương. Trong giai đoạn 2011-2015, theo phân cấp ngân sách, có 13 trên 63 địa phương có khả năng chủ động cân đối được ngân sách của mình và có điều tiết về ngân sách trung ương. Các địa phương còn lại (50 địa phương), mặc dù đã được giữ lại toàn bộ số thu trên địa bàn (trừ thu từ dầu thô và thu xuất nhập khẩu) nhưng vẫn phải nhận bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương để đảm bảo nhiệm vụ chi, bình quân lên đến 40% tổng chi của các địa phương đó.

91. Trên cơ sở đó, vấn đề cần cân nhắc là khả năng giao thêm nguồn thu và áp dụng cơ chế phân chia nguồn thu công bằng hơn. *Thứ nhất*, cần cân nhắc tạo thêm cơ hội nâng cao tự chủ về thu cho các địa phương. Chẳng hạn như nghiên cứu xây dựng thuế tài sản (là sắc thuế rất phổ biến ở cấp địa phương trên toàn thế giới) hay nâng cao tự chủ cho các địa phương trong việc xác định mức phí trên địa bàn. Các biện pháp đó có thể giúp đem lại nguồn lực bổ sung, đặc biệt ở các địa phương có tiềm năng tăng trưởng cao. *Hai là*, cơ chế phân chia nguồn thu đối với một số sắc thuế lớn cũng cần được rà soát lại để công bằng và minh bạch hơn. Theo kinh nghiệm quốc tế, cơ chế phân chia nguồn thu công bằng hơn sẽ khuyến khích địa phương phát triển kinh tế đồng đều hơn. Theo Luật Ngân sách nhà nước (2015), thuế gián thu (như thuế GTGT và TTĐB) vẫn được phân chia ở địa phương có cơ sở sản xuất, trong khi đó, đây thực chất là thuế hàng hóa do người tiêu dùng (nhiều địa phương khác nhau) nộp. Vì vậy, cần nghiên cứu phương thức phân chia các nguồn thu này một cách hợp lý hơn. Theo kinh nghiệm quốc tế, một số nước tập trung toàn bộ nguồn thu từ thuế GTGT và phân chia cho các địa phương dựa trên công thức theo tiêu chí dân số ở địa phương, GDP và/hoặc mức tiêu dùng theo đầu người.

92. Hệ thống bổ sung cân đối ngân sách giữa các cấp chính quyền của Việt Nam hiện khá minh bạch, dựa trên hệ thống định mức phân bổ ngân sách rõ ràng và có khả năng dự liệu cao. Các nguyên tắc cao nhất áp dụng nhằm xác định nhu cầu chi hiện hành (cả cho chi đầu tư và chi thường xuyên) được thiết kế theo tiêu thức phân bổ chính là theo đầu dân, và một số tiêu chí khác như dân số trong độ tuổi đi học, địa bàn địa lý và các tiêu chí khác. Theo đó, dân số càng nhiều thì được chi ngân sách càng nhiều; dân số ở các vùng có khó khăn thì còn được chi theo hệ số cao hơn, tùy theo mức độ khó khăn và chi phí cung cấp dịch vụ cao hơn. Ngoài ra, trong thời kỳ ổn định ngân sách, Luật Ngân sách nhà nước (2015) đã cho phép điều chỉnh số bổ sung cân đối hàng năm một phần theo tốc độ trượt giá. Đây là nguyên tắc quan trọng để đảm bảo sự bình đẳng về chi ngân sách. Theo đó, việc xác định nhu cầu chi được xác định một cách công bằng, không phụ thuộc vào khả năng nguồn thu mà địa phương có thể tạo ra. Nhờ cơ chế này, mặc dù nguồn

thu ngân sách phát sinh giữa các địa phương là rất chênh lệch (khoảng 80% nguồn thu ngân sách của quốc gia tập trung ở ¼ số tỉnh), song nhờ hệ thống bổ sung ngân sách, việc phân bổ chi vẫn đảm bảo cho các địa phương nghèo có nguồn lực và tạo chuyển biến rõ nét về phát triển kinh tế - xã hội.

93. Tuy vậy, việc phân bổ ngân sách đầu dân cũng còn một số hạn chế.

Chẳng hạn đối với giáo dục, phân bổ ngân sách cho người dân đến tuổi đi học sẽ không tính đến việc học sinh đó có thực sự đến trường không, thậm chí đã đi học ở địa phương khác. Tương tự, phân bổ sự nghiệp y tế, đào tạo, văn hoá, thông tin, thể dục thể thao,... theo đầu dân nhiều khi không gắn với cơ sở vật chất sẵn có chỉ cần đầu tư một lần cho cả giai đoạn và điều kiện thụ hưởng của họ. Kết quả là việc bố trí ngân sách ở nhiều trường hợp đã không khuyến khích các địa phương tăng số học sinh nhập học và hợp lý hoá lực lượng giáo viên/bác sĩ, cải cách hành chính,... để tiết kiệm nguồn nhân lực. Bên cạnh đó, định mức phân bổ vẫn còn ưu ái đối với các địa phương có nguồn thu lớn, bằng cách cho phép các địa phương này được có định mức chi theo đầu dân cao hơn. Mặc dù, thực chất cách tính này là để cho các địa phương trọng điểm kinh tế có thêm nguồn xử lý các chi phí phát sinh (ví dụ để đáp ứng nhu cầu học tập, khám chữa bệnh, áp lực đối với cơ sở hạ tầng và an ninh trật tự xã hội) từ người dân nhập cư hoặc tạm trú.

94. Do vậy, cần nghiên cứu từng bước thay đổi cơ chế phân bổ ngân sách hiện hành để tạo động lực tốt hơn cho các địa phương chi tiêu ngân sách với hiệu suất cao hơn.

Cần kết hợp giữa phân bổ ngân sách theo đầu dân với các tiêu thức khác, gắn với kết quả chi tiêu hơn như: số học sinh tốt nghiệp, số người bệnh được chữa trị, khối lượng dịch vụ công được cung cấp,... Trước tiên, các tỉnh có thể từng bước chuyển sang áp dụng hệ thống phân bổ ngân sách trong nội tỉnh có tính đến các chỉ số đầu ra (số học sinh/bệnh nhân) để làm cơ sở áp dụng trên toàn quốc về sau. Đối với chi đầu tư, cần phân bổ gắn với kế hoạch đầu tư công trung hạn được xây dựng trên cơ sở trình độ phát triển, mức độ thiếu hụt về cơ sở hạ tầng. Và về tổng thể, lập và phân bổ ngân sách theo chương trình cũng là phương thức phù hợp, cần được xem xét, áp dụng theo lộ trình thích hợp. Bên cạnh đó, để đảm bảo không phá vỡ nguyên tắc chính của xây dựng định mức phân bổ là theo đầu dân và theo chi phí, cần thay thế việc nâng định mức chi cho các địa phương theo số thu bằng cách tính vào định mức các chi phí phát sinh từ các yếu tố ngoại lai và hỗ trợ có mục tiêu để khuyến khích các địa phương có tiềm năng phát triển cơ sở hạ tầng, nuôi dưỡng nguồn thu ngân sách.

95. Việc tồn tại quá nhiều chương trình, mục tiêu dẫn đến khó tránh khỏi việc chồng chéo, trùng lặp, khó dự liệu, ảnh hưởng tới hiệu quả sử dụng nguồn lực. Ngay cả các chương trình MTQG cũng được cho là phức tạp,

manh mún, phân bổ vốn khó dự liệu. Điều này làm tăng chi phí giao dịch, làm giảm sự linh hoạt và làm tăng gánh nặng báo cáo. Cách quản lý chương trình còn chủ yếu dựa trên đầu vào mà chưa chú trọng đến kết quả đầu ra. Gần đây, Quốc hội và Chính phủ đã quyết định giảm số chương trình MTQG xuống còn hai chương trình. Mặc dù đây là bước đi đúng hướng, song còn cần áp dụng phương thức phân bổ, thực hiện và đánh giá các chương trình mục tiêu gắn với kết quả đầu ra.

96. Mặc dù các chính sách phân bổ nguồn lực giữa các địa phương nhìn chung đã hướng tới ưu tiên cho giảm nghèo, nhưng đến nay vẫn chưa có một đánh giá đầy đủ về tác động thực tế của các chính sách đó trực tiếp tới người nghèo. Cần có khảo sát và phân tích cụ thể về mức độ tác động tích cực của từng chính sách an sinh xã hội cũng như về gánh nặng và tác động tiêu cực (nếu có) khi huy động đóng góp của dân cho các dịch vụ cơ bản, nhất là đối với người nghèo. Đây có thể là một nội dung cần ưu tiên nghiên cứu trong thời gian tới.

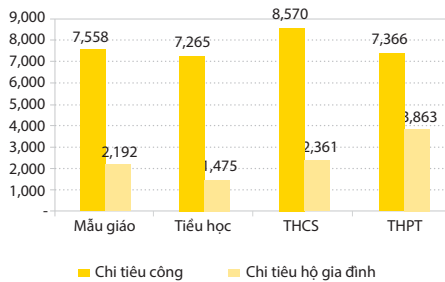
Giải quyết rủi ro tăng bất bình đẳng về cơ hội tiếp cận các dịch vụ thiết yếu

97. Bên cạnh đó, mặc dù quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền có lẽ được vận hành tốt ở cấp độ tổng thể, nhưng hiện đang có rủi ro tăng bất bình đẳng về cơ hội tiếp cận các dịch vụ cơ bản. Đây là nguy cơ đặc biệt trong bối cảnh các chính sách xã hội hóa được mở rộng, cho dù hiện Chính phủ cũng đang có những nỗ lực để chủ động hỗ trợ người nghèo và người cận nghèo.

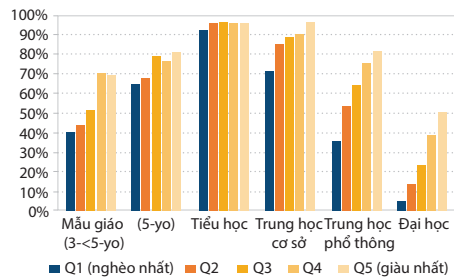
98. Trong lĩnh vực giáo dục, trong những năm qua, chỉ tiêu của hộ gia đình cho giáo dục mầm non và phổ thông chiếm tỷ lệ rất cao so với chỉ tiêu công ở Việt Nam (cao nhất ở cấp trung học phổ thông, ở mức 34,4% và thấp nhất ở cấp tiểu học ở mức 16,9%, tham khảo hình 32). Điều đáng quan ngại là tỷ lệ chi tiêu của người dân Việt Nam cho giáo dục mầm non và phổ thông đang thuộc dạng cao nhất so với các quốc gia OECD và các quốc gia so sánh khác ngoài OECD (Hình 33). Trong khi đó, cơ hội tiếp cận giáo dục mầm non và sau tiểu học vẫn chưa công bằng. Tỷ lệ nhập học ở tất cả các cấp có khoảng cách lớn, ngoại trừ cấp tiểu học theo địa bàn (thành thị và nông thôn), theo khu vực, theo nhóm thu nhập và nhóm dân tộc (Hình 34). Trên một nửa dân số ở độ tuổi 15 trở lên thuộc nhóm 40% nghèo nhất chỉ học được đến tiểu học, không có em nào thuộc nhóm nghèo nhất và 1,3% thuộc nhóm nghèo thứ hai theo học được sau phổ thông. Các bằng chứng cho thấy, tỷ lệ nhập học của con em các hộ nghèo giảm mạnh từ cấp tiểu học lên cấp trung học, một phần là do những khoản đóng góp thêm ngoài học phí còn cao. Cơ hội tiếp cận chương

trình học cả ngày phụ thuộc nhiều vào khả năng đóng học phí của phụ huynh (cho các buổi học bổ sung, bữa ăn trưa và các hoạt động ngoại khóa khác), điều đó làm tăng khoảng cách về cơ hội tiếp cận cơ hội học tập giữa người giàu và người nghèo. Do vậy, cần cân nhắc một cách thận trọng việc mở rộng chương trình học cả ngày trên toàn quốc phù hợp với khả năng nguồn lực có thể đáp ứng (về cơ sở vật chất, giáo viên, hỗ trợ cho học sinh có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn) và khả năng đóng góp của gia đình học sinh.

Hình 32. Chi tiêu của hộ gia đình cho giáo dục mầm non và phổ thông chiếm tỷ lệ cao so với chi tiêu công ở Việt Nam



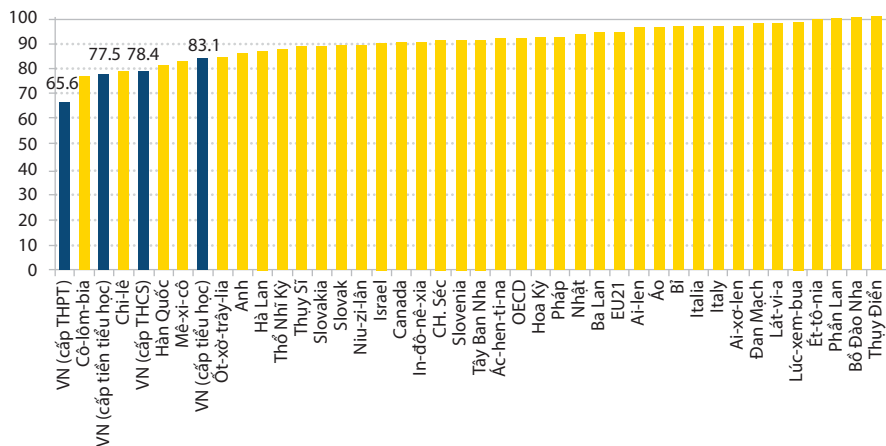
Hình 33: Cơ hội tiếp cận giáo dục mầm non và sau tiểu học vẫn chưa công bằng: Tỷ lệ nhập học ròng theo nhóm thu nhập, 2012



Nguồn: Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam về chi tiêu của người dân; ước tính của cán bộ NHTG về chi tiêu công dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính, Tổng cục Thống kê.

Nguồn: Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam năm 2012.

Hình 34. Tỷ lệ chi tiêu của hộ gia đình cho các cơ sở giáo dục (cấp tiểu học, trung học và sau trung học nhưng không phải cao đẳng đại học) ở Việt Nam rất cao so với các quốc gia khác (dữ liệu năm 2011)



Nguồn: OECD giáo dục (2014).

99. Trong lĩnh vực y tế, hiện có một số quan ngại về vấn đề công bằng.

Chính sách phân bổ chi tiêu cho y tế ở Việt Nam đã ưu ái những địa phương nghèo²⁵ và người nghèo. Tuy nhiên, trong triển khai thực hiện vẫn còn tình trạng một số người thuộc hộ cận nghèo chưa có thể bảo hiểm y tế. Nguyên nhân do một số người thuộc hộ cận nghèo không đóng 30% số tiền mua thẻ BHYT (phần thuộc trách nhiệm đóng góp của người thuộc hộ cận nghèo). Để xử lý tình trạng này, một số địa phương đã nâng tỷ lệ hỗ trợ ngân sách lên trên mức 70%. Bên cạnh đó, người nghèo, người thuộc hộ cận nghèo thường bị hạn chế trong việc tiếp cận và sử dụng dịch vụ chất lượng cao do các dịch vụ này (i) thường nằm ngoài phạm vi được bảo hiểm; (ii) thường nằm ở tuyến trên, nên các chi phí khác ngoài y tế khá cao. Vì vậy, những người nghèo thường chỉ dừng ở mức được chăm sóc y tế ở tuyến cơ sở với chất lượng thấp hơn. Các chi phí liên quan mà người bệnh phải tự thanh toán tại Việt Nam cao so với hầu hết các quốc gia ở Châu Á, dễ làm cho người nghèo và cận nghèo càng khó khăn hơn khi có sự cố về sức khỏe. Theo một khảo sát trong năm 2012 có tới 2,5% các hộ gia đình (khoảng 2 triệu người) ở Việt Nam bị rơi vào cảnh nghèo túng do chi tiêu phát sinh vì các sự cố y tế.

100. Ngoài ra, vẫn còn một số điều chưa hợp lý trong cách thức phân bổ tài chính của BHXH, làm hạn chế khả năng tiếp cận các dịch vụ y tế của người nghèo và cận nghèo.

Kế hoạch phân bổ quỹ BHYT tại các địa phương tới các cơ sở y tế lại dựa trên các định suất khác nhau theo 6 nhóm đối tượng thụ hưởng khác nhau (ví dụ người nghèo, người về hưu, người lao động có hợp đồng) được xây dựng dựa trên mức sử dụng dịch vụ chăm sóc y tế trong quá khứ của các nhóm đó mà chưa phản ánh đúng nhu cầu sử dụng dịch vụ thực tế và năng lực của cơ sở y tế. Cách thức như vậy dẫn đến việc cho dù rủi ro phát sinh chi tiêu y tế là tương đương nhau giữa các nhóm đối tượng, nhưng (i) định suất cho các nhóm đối tượng là khác nhau trong một tỉnh (ví dụ tại một tỉnh được khảo sát năm 2012, định suất dành cho người nghèo chỉ bằng khoảng một phần ba so với định suất dành cho công chức và người lao động có hợp đồng) chỉ vì người nghèo trước đó sử dụng dịch vụ y tế ít hơn, hoặc (ii) định suất cho cùng một nhóm đối tượng tại các tỉnh là khác nhau (ví dụ, định suất cho nhóm người nghèo và cận nghèo tại khu vực miền núi phía Bắc chỉ bằng một nửa so với khu vực đồng bằng sông Hồng năm 2012). Điều này dẫn đến việc trong điều trị, các cơ sở y tế sẽ hạn chế việc áp dụng các dịch vụ kỹ thuật cao có khả năng dẫn đến vượt trần đặc biệt đối

²⁵ Nhà nước hiện chi trả đủ phí bảo hiểm y tế cho trẻ em dưới sáu tuổi, người cao tuổi, những người được xác định là người nghèo, người dân tộc thiểu số và 70% phí bảo hiểm cho người cận nghèo.

với nhóm đối tượng nghèo và cận nghèo chịu mức định suất thấp. Đặc biệt là các tuyến tỉnh, số lượng bệnh nhân chuyển tuyến (thường là bệnh nặng với chi phí điều trị cao hơn do phải điều trị bằng dịch vụ kỹ thuật cao) nên thường dẫn đến vượt trần.

101. Do vậy, để nâng cao tính công bằng trong chi tiêu y tế, cần kiên trì thực hiện triển khai tốt chính sách đảm bảo toàn bộ người nghèo được cấp thẻ BHYT và chính sách BHYT toàn dân, thông qua việc tăng cường công tác tuyên truyền, nâng cao chất lượng dịch vụ y tế, và đảm bảo hỗ trợ các đối tượng chính sách. Ngoài ra, cần tăng cường chất lượng dịch vụ ở tuyến cơ sở, nơi hầu hết người nghèo sử dụng dịch vụ chăm sóc, ưu tiên tăng cường đầu tư trang thiết bị y tế tại các tỉnh miền núi, nơi điều kiện phát triển dịch vụ y tế còn hạn chế, người có thẻ BHYT ít có điều kiện tiếp cận các dịch vụ y tế kỹ thuật cao như các tỉnh đồng bằng, thành phố. Cần nhắc chuyển đổi cách thức phân bổ quỹ BHYT tới các cơ sở khám chữa bệnh từ phân bổ theo định suất sang các phương thức chi trả khác (bao gồm theo giá dịch vụ và theo trường hợp bệnh).

102. Để hạn chế rủi ro bất bình đẳng về cơ hội tiếp cận các dịch vụ cơ bản, đặc biệt khi Việt Nam chuyển sang áp dụng giá dịch vụ trên cơ sở thị trường, cần đảm bảo việc xác định các đối tượng thụ hưởng một cách đúng đắn và kịp thời. Trong những năm qua, Chính phủ đã ưu tiên hỗ trợ cho người nghèo và người cận nghèo, hoặc thông qua các cơ chế phân bổ ngân sách chung hoặc thông qua các chương trình trợ cấp và bổ sung có mục tiêu. Tuy nhiên, các bằng chứng nêu trên cho thấy khả năng mở rộng chính sách xã hội hóa cần dựa trên điều kiện là phải có các cơ chế rất hiệu quả để bảo vệ cơ hội cho người nghèo và cận nghèo được tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản. Tác động đối với người nghèo và người cận nghèo còn phụ thuộc vào cách thức xác định đối tượng của các chương trình - và theo kinh nghiệm của thế giới cũng như ở Việt Nam, sai sót trong xác định đối tượng không phải là nhỏ.

Cải thiện thể chế và quy trình để hỗ trợ việc gắn kết tốt hơn giữa kế hoạch và ngân sách

103. Khả năng lựa chọn và gắn kết chi ngân sách với các ưu tiên của quốc gia còn một số hạn chế. Chiến lược và kế hoạch hiện còn nhiều và chung chung, khiến cho hầu như dự án nào cũng phù hợp, gây hạn chế về khả năng xác định ưu tiên. Hiện đang có trên 19.000 kế hoạch và quy hoạch, vì vậy cũng cần đảm bảo sự đồng bộ và tính chất bổ sung cho nhau giữa các

văn bản đó. Các văn bản chiến lược và kế hoạch phát triển cũng thường quá lạc quan khi xây dựng các giả định về khả năng huy động tài chính để triển khai. Hiện vẫn còn nhiều hạn chế trong việc gắn kết giữa lập kế hoạch và lập ngân sách cũng như gắn kết giữa lập ngân sách cho chi đầu tư và chi thường xuyên, như đã biết từ Đánh giá chi tiêu công năm 2004.

104. Những tồn tại trên hiện đã có cơ sở pháp lý để giải quyết, theo các quy định về lập kế hoạch đầu tư trung hạn (theo Luật Đầu tư công 2014), và kế hoạch tài chính - ngân sách trung hạn (theo Luật Ngân sách nhà nước 2015). Kế hoạch đầu tư trung hạn có thể giúp gắn kết ưu tiên của từng ngành, địa phương với các ưu tiên của quốc gia và đảm bảo phù hợp với khả năng nguồn lực cũng như nâng cao kỷ luật tài khóa. Tuy nhiên, mức độ thành công còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố chủ quan trong quá trình triển khai, trong đó sự phối hợp giữa cơ quan kế hoạch đầu tư và cơ quan tài chính đóng vai trò quan trọng. Tổng kết từ các chương đánh giá chuyên ngành cho thấy cần phải xác định chiến lược ngành và một kế hoạch đầu tư thống nhất với các ưu tiên rõ ràng theo ngành để chi tiêu công có thể đóng góp cho các mục tiêu cải cách và phát triển ngành đồng thời tránh được chi tiêu thiếu hiệu suất trong ngành, trong bối cảnh phân cấp mạnh. Đồng thời, cũng cần xác định nguyên tắc và tiêu chí ưu tiên rõ ràng cho từng ngành khi lựa chọn dự án, trên cơ sở phân tích chi phí - lợi ích kinh tế và xã hội.

105. Điều quan trọng là mức độ tham vọng trong các kế hoạch phát triển và đầu tư cần được kiểm soát trong khả năng đảm bảo về nguồn lực tài chính. Trong khuôn khổ của kế hoạch tài chính và ngân sách trung hạn, cần xác định tổng mức chi đầu tư ngân sách trong khả năng nguồn lực, bao gồm từ nguồn thu và nguồn vay đáp ứng yêu cầu bền vững tài khóa. Trên cơ sở tổng mức đầu tư đó, kế hoạch đầu tư trung hạn cần tập trung vào xác định ưu tiên giữa các dự án và theo các năm. Điều quan trọng là Chính phủ và Quốc hội cần xem xét đồng thời hai kế hoạch này, qua đó đảm bảo sự nhất quán. Một vấn đề cần lưu ý nữa là kế hoạch tài chính trung hạn không chỉ là một dự báo cứng mà còn là công cụ lập kế hoạch chính sách tài khóa. Chẳng hạn, nếu Chính phủ thấy nhu cầu đầu tư vượt quá nguồn lực có thể đáp ứng, cần cân nhắc khả năng huy động bổ sung nguồn lực, chẳng hạn như thông qua cân nhắc thay đổi chính sách thuế, hoặc tạo dư địa tài khóa cho đầu tư bằng cách nâng cao hiệu suất chi tiêu trong chi thường xuyên. Để có thể đưa ra các chính sách tài khóa linh hoạt hơn, gắn kết tốt hơn với chính sách đầu tư và chính sách tiền tệ, Bộ Tài chính nên nghiên cứu thành lập một bộ phận tham mưu về chính sách tài khóa vĩ mô.

106. Việt Nam đang có những tiến triển trong việc thống nhất quy trình ngân sách, nhằm xử lý những bất cập của hệ thống ngân sách kép²⁶. Điều này đòi hỏi phải có sự thay đổi ở một số khía cạnh. Thống nhất cách trình bày ngân sách thường là *bước đi đầu tiên*. Ngay cả khi quy trình chi đầu tư và chi thường xuyên bị tách riêng, văn bản ngân sách vẫn có thể tổng hợp để trình bày mức phân bổ tổng thể cho mỗi lĩnh vực hoặc chương trình. Luật Ngân sách nhà nước (2015) đòi hỏi phải thống nhất về cách trình bày ngân sách, qua đó giúp hiểu rõ hơn về mức phân bổ tổng thể và đồng thời gắn kết được chi đầu tư và chi thường xuyên. *Khía cạnh thứ hai* là thống nhất về quy trình. Theo đó, Thủ tướng Chính phủ sẽ chỉ đạo Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư thống nhất và lập ra hướng dẫn ngân sách chung. Trên cơ sở đó, các bộ ngành, địa phương lập dự toán ngân sách hợp nhất (bao gồm cả chi đầu tư và chi thường xuyên) và thảo luận chung với cơ quan tài chính và kế hoạch – đầu tư. *Khía cạnh cuối cùng* – và có lẽ nhiều thách thức nhất – là thay đổi về thể chế. Quy trình lập ngân sách “kép” không phải là duy nhất ở Việt Nam. Tuy nhiên, theo kinh nghiệm quốc tế, vai trò của các cơ quan liên quan cần được thay đổi khi Chính phủ tiến tới một quy trình ngân sách thống nhất.

107. Ngoài việc đảm bảo sự gắn kết giữa kế hoạch tài chính 05 năm và kế hoạch đầu tư công 05 năm vào thời điểm phê duyệt, điều quan trọng không kém là cần đảm bảo sự gắn kết giữa đầu tư và nguồn lực tài chính trong quá trình thực hiện. Ngay cả khi đạt được sự thống nhất tại thời điểm phê duyệt, vẫn có khả năng có sự chênh lệch (cao hơn hay thấp hơn) trên thực tế. Đặc biệt với Việt Nam là một nền kinh tế năng động và hội nhập cao, thì việc đưa ra dự báo chắc chắn cho 05 năm tới lại càng khó khăn hơn. Điều quan trọng là phải tạo đủ linh hoạt trong quy trình lập kế hoạch để chuẩn bị cho những thay đổi đó khi diễn ra. Vì vậy, kế hoạch tài chính 05 năm và kế hoạch đầu tư công 05 năm cần phải định hướng về ưu tiên trong trường hợp nguồn lực tăng hay giảm trong suốt giai đoạn. Ngoài ra, do kế hoạch tài chính 05 năm và kế hoạch đầu tư công 05 năm là tương đối cố định, trong khi tình hình thực tế có thể có nhiều biến động, việc xây dựng kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 03 năm cuốn chiếu sẽ có vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ xây dựng ngân sách hàng năm, đảm bảo tính khả thi và linh hoạt cần thiết.

108. Một vấn đề quan trọng nữa là cần chuyển trọng tâm xây dựng và thảo luận ngân sách từ xác định nguồn lực sang xác định mục đích và kết quả của chi tiêu. Theo đó, ngân sách sẽ được quản lý và sử dụng một cách toàn

²⁶ Hệ thống ngân sách kép là hệ thống tách biệt giữa ngân sách đầu tư và ngân sách thường xuyên.

diện và chiến lược hơn. Cách làm này cũng phát huy được thế mạnh riêng của cả Bộ Kế hoạch và Đầu tư (chú trọng về năng lực chính sách ngành) và Bộ Tài chính (chú trọng về nhiệm vụ ngân sách tổng thể và cụ thể). Một ý tưởng nữa là Chính phủ xác định hạn mức nguồn lực tài khóa (cho cả chi đầu tư và thường xuyên) của các bộ ngành và địa phương ngay từ đầu quy trình ngân sách hàng năm, qua đó các việc thảo luận ngân sách tiếp theo sẽ tập trung vào kết quả. Đây là phương thức tương đối phổ biến ở nhiều quốc gia trên thế giới. Tuy nhiên, phương thức quản lý ngân sách mới này đòi hỏi có sự thay đổi căn bản ở cả cơ quan tài chính và cơ quan sử dụng ngân sách, vì vậy việc áp dụng cần được thực hiện một cách thận trọng và có lộ trình.

109. Nhìn chung, phương pháp phân bổ truyền thống dựa trên đầu vào không khuyến khích các nỗ lực hướng tới kết quả. Để hỗ trợ tốt hơn cho các đối tượng thụ hưởng, cần cân nhắc chuyển từ hỗ trợ thông qua các cơ sở cung cấp dịch vụ sang hỗ trợ trực tiếp cho đối tượng thụ hưởng cuối cùng. Chẳng hạn, phương thức trợ giá xe buýt có thể được rà soát lại để tập trung tốt hơn cho đối tượng hành khách có thu nhập thấp, thay vì trợ giá cho công ty xe buýt. Trong thời gian tới, theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước (2015) đã tạo cơ sở pháp lý cho sự chuyển dịch dần dần sang phương pháp quản lý ngân sách dựa trên kết quả đầu ra. Quá trình này có thể bắt đầu ở một số lĩnh vực dễ thống nhất về định lượng kết quả đầu ra như giáo dục bậc cao, khoa học và công nghệ. Trong mọi trường hợp, để thực hiện được phương pháp quản lý ngân sách kiểu mới này, trước tiên cần thiết lập được các hệ thống các tiêu chí rõ ràng dùng để theo dõi và giám sát (M&E) kết quả thực hiện.



3

TĂNG CƯỜNG TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH VỀ KẾT QUẢ

Tầm nhìn dài hạn

110. Trong hai thập kỷ qua, Việt Nam đã đạt được những bước tiến đáng kể về tăng trưởng kinh tế và phần nào tận dụng được cơ hội tăng trưởng đó để cải thiện về huy động và sử dụng nguồn thu cho những dịch vụ sự nghiệp quan trọng. Khi chuyển đổi từ quốc gia thu nhập thấp sang thu nhập trung bình, hệ thống tài chính công cũng phải chuyển đổi theo và một phần quan trọng trong đó là phải thiết lập cơ chế kiểm soát các nhiệm vụ hàng ngày như kiểm soát thanh toán, trả lương, kiểm soát cam kết chi, mua sắm hàng hóa và dịch vụ, đồng thời đảm bảo tuân thủ lịch biểu ngân sách. Điều đó cho thấy sự cấp thiết của vấn đề, vì khó có thể duy trì được kỷ cương ngân sách cơ bản và ổn định kinh tế vĩ mô nếu không có cơ chế kiểm soát. Để làm được điều đó, Chính phủ cần thiết lập các hệ thống quản lý tài chính công thông qua các khuôn khổ pháp lý cơ bản, các quy trình nghiệp vụ chuẩn, bộ máy hành chính sâu rộng và các hệ thống thông tin quản lý vận hành tốt. Các yếu tố đó bao trùm hầu hết mọi khía cạnh nền tảng căn bản trong quản lý tài chính công, từ huy động thu cho đến quản lý chi tiêu, quản lý công sản, kế toán và kiểm toán.

111. Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu lớn trong công cuộc cải cách vừa qua. Một là, đã thiết lập và duy trì được một hệ thống kiểm soát ngân sách ở cấp độ chi tiết và tổng hợp, tương tự như hệ thống được nhiều quốc gia khác áp dụng để duy trì kỷ cương ngân sách cơ bản. Về tổng thể, đó là cơ sở

vững chắc để kiểm soát tài khóa, tuy vẫn còn nhiều cơ hội để cải thiện thêm. Đó là nền tảng thiết yếu để duy trì phát triển kinh tế cũng như bền vững tài khóa, cho dù có những lúc còn khó khăn. *Hai là*, hệ thống trách nhiệm giải trình đã được tăng cường giữa cơ quan hành pháp, cơ quan lập pháp với sự hỗ trợ của cơ quan kiểm toán và cơ quan tư pháp. Hệ thống đó nhìn chung đã từng bước chuyển mình để thích ứng và nâng cấp các cơ chế lập kế hoạch và chiến lược, cũng như bộ máy hành pháp cốt lõi. *Ba là*, đã tiến hành phân cấp quản lý tài chính công sâu rộng. Chính điều này đã tăng quyền tự chủ cho chính quyền các cấp cũng như các đơn vị sử dụng ngân sách bao gồm cả các cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp, cho dù vẫn còn những ý kiến đánh giá khác nhau về tiến độ và mức độ thay đổi. Đáng chú ý là quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền được đánh giá là thiên về công bằng hơn là hiệu quả hoạt động, như đã bàn ở trên. *Bốn là*, đã tăng cường đáng kể tính minh bạch và trách nhiệm giải trình ngân sách. Từ chỗ ngân sách được coi là “bí mật” Nhà nước, đến nay thông tin được công khai với mức độ tương đương với các quốc gia khác có thu nhập ngang và cao hơn Việt Nam. Cho dù độ tin cậy, khả năng chia sẻ và tính hữu ích của dữ liệu vẫn cần được tiếp tục cải thiện. Đồng thời, các thể chế nhằm đảm bảo trách nhiệm giải trình đã và đang được củng cố và hoàn thiện một cách vững vàng.

112. Các thành tựu trên đều có những thách thức riêng, nhất là khi Việt Nam đang đặt ra những mục tiêu cải cách và tăng trưởng trong giai đoạn tới. *Đầu tiên* là làm thế nào để Chính phủ *duy trì kỷ luật ngân sách* trong bối cảnh nhu cầu chi tiêu ngày một tăng, mức độ phức tạp và quy mô của khu vực công đang có sự chuyển dịch mạnh. *Thứ hai là* làm thế nào để Chính phủ chuyển từ bộ máy hành chính tập trung sang *Chính phủ kiến tạo và phục vụ*? *Thứ ba là* làm thế nào để Chính phủ *xác định lại vai trò và quy mô của bộ máy nhà nước* một cách hợp lý để cân đối giữa những gì do chính quyền tự thực hiện, những gì để cho các thành phần khác thực hiện hoặc tham gia? *Cuối cùng*, khi mở cửa và hội nhập với nền kinh tế thế giới, làm thế nào để Chính phủ *duy trì và nâng cao vị thế cũng như lòng tin của tất cả các đối tượng liên quan*? Lộ trình cải cách sẽ cần hài hòa giữa việc giải quyết những áp lực trước mắt cũng như đáp ứng được những mục tiêu chuyển đổi căn bản để Việt Nam trở thành quốc gia có thu nhập cao và bền vững.

113. Không thể tiếp tục duy trì thể chế QLTCC như cũ khi Việt Nam đã trở thành quốc gia có thu nhập trung bình. Hơn bao giờ hết, quản lý tài chính công thể chế của Việt Nam cần thay đổi để đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của người dân. Bên cạnh đó, thể chế cũng phải phù hợp với luật pháp và thông lệ quốc tế. Tăng cường huy động và quản lý nguồn lực công; phát triển và nâng cao hiệu quả hoạt động dịch vụ công; tăng cường minh bạch

và trách nhiệm giải trình sẽ là các trọng tâm của lộ trình cải cách thể chế. Trong lộ trình này, vai trò của hệ thống thông tin cực kỳ quan trọng; vì vậy, Chính phủ cũng xác định việc hoàn thiện hệ thống thông tin toàn diện, có chất lượng và kịp thời không chỉ đối với báo cáo tài chính mà cả báo cáo hiệu quả hoạt động để phục vụ phân tích và quản lý sẽ là trụ cột chính để nâng đỡ tất cả những nỗ lực nêu trên.

Tăng cường mức độ toàn diện và minh bạch của ngân sách

114. Trách nhiệm giải trình khó có thể được đảm bảo nếu không có thông tin kịp thời và chính xác về nguồn lực sử dụng và hiệu quả đạt được. Chính vì vậy, điều quan trọng là phải cải thiện hệ thống phân loại ngân sách. *Một là*, đảm bảo nhất quán về chỉ tiêu giữa các khâu lập, thực hiện và quyết toán ngân sách. *Hai là*, áp dụng phân loại nhất quán theo lĩnh vực trong chi đầu tư và chi thường xuyên để tạo điều kiện cho phân tích, gồm cả phân tích ngành và lĩnh vực. *Ba là*, phản ánh chi tiêu ngân sách theo nội dung kinh tế, đặc biệt là chi lương cho cán bộ công chức, viên chức theo ngành và theo cấp chính quyền, cần được báo cáo thường xuyên để phục vụ giám sát, ngay cả khi không phục vụ mục đích phê duyệt và kiểm soát, trong điều kiện các đơn vị chi tiêu được tự chủ như hiện nay. Đây sẽ là căn cứ để phân tích hiệu suất sử dụng các đầu vào khác nhau nhằm hoàn thành kết quả dự kiến.

115. Bên cạnh đó, cũng cần cải thiện hệ thống báo cáo ngân sách. *Một là*, cần tăng cường hệ thống báo cáo đồng thời cả thực chi và cam kết chi nhằm giúp theo dõi tài chính tốt hơn và hỗ trợ xây dựng Kế hoạch chi tiêu trung hạn. *Hai là*, báo cáo ngân sách cần được trình bày và phân tích theo biểu mẫu phù hợp với thông lệ quốc tế tốt, ví dụ như theo Chuẩn mực thống kê tài chính Chính phủ (GFS). *Ba là*, cần nhắc tiếp tục sửa đổi Luật Ngân sách nhà nước trong tương lai để rút ngắn thời gian quyết toán (hiện nay là 18 tháng sau khi kết thúc năm tài khóa) để làm căn cứ phục vụ cho việc phê duyệt ngân sách cho năm tiếp theo. Thông lệ quốc tế tốt và tốt nhất cho rằng thời hạn tối ưu lần lượt là 10 tháng và 6 tháng. Tuy nhiên, trong điều kiện khó rút ngắn thời gian quyết toán do hệ thống ngân sách lồng ghép²⁷, thì việc quan trọng là cần nâng cao chất lượng công tác đánh giá thực hiện ngân sách, trên cơ sở củng cố hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS) và nâng cao năng lực của hệ thống kiểm toán.

²⁷ Tại Việt Nam, hệ thống NSNN và Luật Ngân sách nhà nước bao phủ tất cả các cấp chính quyền. Ngân sách địa phương được xây dựng và trình theo quy trình từ dưới lên, theo đó, hội đồng nhân dân các cấp địa phương thẩm tra ngân sách trước khi trình lên các cấp cao hơn để quyết định. Quốc hội phê duyệt ngân sách nhà nước cho toàn quốc gia, trong đó bao gồm cả NSTW và NSDP.

116. Hiện còn một số bất cập về chuyển nguồn ngân sách. Trong quá trình thực hiện dự toán, có một số khoản chi không chi tiêu kịp trong năm được tiếp tục chi trong năm sau mà không cần phê duyệt lại dự toán. Số chi này được quyết toán cho năm dự toán đó dưới hình thức chuyển nguồn, đồng thời sang năm sau lại quyết toán theo nội dung thực chi. Như vậy là một khoản chi được hạch toán và báo cáo hai lần. Tương tự, các khoản thu (thu chuyển nguồn và thực thu) cũng bị trùng lặp như vậy.

117. Do vậy, để nâng cao tính minh bạch, độ tin cậy và kỷ luật tài khóa cần cải thiện về quản lý, hạch toán và báo cáo chuyển nguồn, nhất là khi số chi chuyển nguồn ở Việt Nam thường cao hơn nhiều so với ở các quốc gia khác²⁸. Hạch toán ngân sách cần tuân thủ nguyên tắc niên độ – phát sinh thu, chi tại năm nào thì phải phản ánh vào ngân sách năm đó – nhằm giúp phản ánh đúng thực chất cân đối ngân sách. Nâng cao chất lượng xây dựng và tiến độ phân bổ dự toán sẽ giúp hạn chế số thu, chi chuyển nguồn. Cần ưu tiên sử dụng số vượt thu để giảm bội chi, hạn chế chuyển nguồn thu sang năm sau để tăng chi. Việc hạch toán và báo cáo về chuyển nguồn minh bạch hơn sẽ giúp so sánh quyết toán với dự toán ngân sách (bao gồm cả số phân bổ lại trong năm) một cách thực chất. Chi tiêu được phân bổ lại trong năm, bao gồm cả từ nguồn tăng thu và tiết kiệm chi, được Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê duyệt theo Luật Ngân sách nhà nước (2015), cần được thể hiện dưới hình thức dự toán điều chỉnh/bổ sung (và phải được phân loại và trình bày nhất quán với dự toán gốc và quyết toán).

118. Báo cáo tổng hợp về ngân sách đã được lập hàng năm, nhưng báo cáo tổng hợp về tài chính nhà nước hiện chưa có. Thông tin về hoạt động của các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, các đơn vị sự nghiệp công và DNNN đã được báo cáo nhưng chưa đầy đủ và chưa được tổng hợp. Cũng chưa có thông tin đầy đủ từ phía các đơn vị sử dụng ngân sách, kể cả thông tin về các khoản thu dịch vụ, tài sản và công nợ. Mới đây, Chính phủ đã ban hành Nghị định 25/2017/NĐ-CP, đặt ra yêu cầu tích hợp được thông tin về tài sản và công nợ vào báo cáo tài chính ở cả phạm vi quốc gia cũng như địa phương. Đây là bước tiến quan trọng song cũng còn nhiều việc phải làm để việc triển khai xây dựng các báo cáo này được kịp thời, có kết quả tốt.

²⁸ Trong giai đoạn 2008 - 2012, bình quân khoảng 23% dự toán chi được chuyển nguồn sang năm tiếp theo. Mặc dù các quốc gia có các cơ chế rất khác nhau (và áp dụng cho các nội dung chi khác nhau, chẳng hạn cho chi thường xuyên hay đầu tư), nhưng chính sách phổ biến theo thông lệ quốc tế là cho phép được tự động chuyển nguồn dự toán chưa chi hết ở mức không quá 3% so với dự toán gốc.

119. Để có bức tranh tổng thể và chính xác về tình hình tài chính công, giúp hoạch định chính sách và đánh giá hiệu quả cũng như tính bền vững tài khóa, cần xây dựng báo cáo tài chính nhà nước phù hợp với các chuẩn mực quốc tế. Luật Kế toán (2015) đã quy định lập báo cáo tài chính hàng năm (bắt đầu từ năm 2020), bao gồm đầy đủ thông tin về thu, chi, tài sản và công nợ (bao gồm cả cam kết chi) kèm theo thuyết minh rõ ràng. Mặc dù đây là một chuyển biến lớn, nhưng công tác triển khai còn phải đối mặt với nhiều thách thức trong trung hạn. Trước tiên, cần xây dựng theo lộ trình một bộ Chuẩn mực kế toán khu vực công của Việt Nam (VPSAS) trên cơ sở các Chuẩn mực kế toán công quốc tế (IPSAS). Các đơn vị kế toán trong khu vực công hiện đang áp dụng các chế độ kế toán khác nhau. Điều này gây ảnh hưởng đáng kể đến khả năng diễn giải thông tin được công khai về kết quả tài chính và tình hình sử dụng nguồn lực tài chính tại các đơn vị sự nghiệp, đồng thời ảnh hưởng đến trách nhiệm giải trình của các đơn vị đó. Đồng thời, cần xây dựng các biểu mẫu báo cáo tài chính cho các đơn vị ở khu vực công bao gồm cả báo cáo thuyết minh phù hợp với chuẩn mực.

120. Hiện có trên 30 quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách ở trung ương và mỗi tỉnh, thành phố có khoảng 10 đến 20 quỹ. Trong giai đoạn 2007-2009, chi tiêu của các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách tương đương gần 8% tổng chi tiêu ngân sách. Luật Ngân sách nhà nước (2015) quy định hoạt động tài chính của các quỹ ngoài ngân sách cần được báo cáo lên Quốc hội, Hội đồng nhân dân cùng với dự toán, quyết toán NSNN. Tuy nhiên, hiện chưa có một cơ quan đầu mối giám sát hoạt động của các quỹ này ở cả trung ương và địa phương, trong khi năng lực phân tích hiệu quả hoạt động và rủi ro phát sinh của các quỹ còn hạn chế. Chính vì vậy, khuyến nghị đưa ra là cơ quan tài chính cần được giao nhiệm vụ làm cơ quan đầu mối giám sát và đánh giá hoạt động của các quỹ ngoài ngân sách. Đồng thời loại bỏ các quỹ tài chính ngoài ngân sách có chức năng trùng với thu, chi NSNN để tránh tình trạng nguồn lực công bị phân tán. Bên cạnh đó, hiện còn nhiều việc phải làm để đẩy mạnh sự tham gia của tư nhân trong các quỹ ngoài ngân sách nhằm nâng cao quy mô của các quỹ, cho phù hợp hơn với các dự án lớn, như các dự án về khoa học và công nghệ.

121. Mặc dù Luật Ngân sách nhà nước (2015) đã quy định đầy đủ hơn về toàn bộ hồ sơ kèm theo dự toán và quyết toán ngân sách, nhưng vẫn cần những thông tin bổ sung một cách có hệ thống và quy củ hơn. Đó là những thông tin báo cáo về nợ đọng thu, nợ đọng chi, tác động tới ngân sách của các chính sách ưu đãi thuế, các khoản ứng trước dự toán, tình hình thu dịch vụ và hiệu quả hoạt động và chất lượng dịch vụ của các đơn vị sự nghiệp

công lập, đánh giá rủi ro tài chính và hoạt động từ phía các DNNN và quỹ tài chính ngoài ngân sách... Những thông tin bổ sung đó giúp cải thiện trong việc ra quyết định và giám sát ngân sách, đánh giá bền vững tài khóa, hiệu quả và hiệu suất chi tiêu, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Tăng cường cơ chế quản lý hiệu quả hoạt động và giải trình trách nhiệm

122. Trong thời gian qua, Chính phủ đã thực hiện một loạt các sáng kiến nhằm nâng cao hiệu suất và hiệu quả chi tiêu, đồng thời nâng cao hiệu quả hoạt động của các đơn vị thuộc Chính phủ. Trong thời gian tới, một số đơn vị sự nghiệp sẽ chuyển sang cơ chế tự chủ với nguồn thu chủ yếu là từ cung cấp dịch vụ tính đủ chi phí. Đối với các đơn vị vẫn phụ thuộc vào ngân sách những cải cách nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động như quản lý ngân sách theo đầu ra/kết quả thực hiện nhiệm vụ sẽ có tác động đến cả ba khâu trong chu trình ngân sách.

123. Chương trình về tự chủ cho các đơn vị hành chính và sự nghiệp đã đạt được một số kết quả tích cực. Một là, khuyến khích tiết kiệm chi phí hoạt động và tăng thu dịch vụ. Hai là, nâng cao thu nhập cho người lao động. Ba là, ngân sách cấp cho các đơn vị sự nghiệp vẫn tăng nhưng với tốc độ chậm hơn tốc độ tăng chi ngân sách. Cuối cùng, thúc đẩy nâng cấp cơ sở vật chất, trang thiết bị, tăng khối lượng và chất lượng dịch vụ cung cấp.

124. Chính sách tăng cường tự chủ và xã hội hóa nằm trong một lộ trình cải cách tham vọng có tiềm năng đem lại nhiều lợi ích cho người dân, nhưng quá trình triển khai còn nhiều thách thức. Trước hết là, chưa khẳng định được về sự tương xứng giữa tăng giá, phí với tăng chất lượng dịch vụ; vẫn còn rủi ro về tình trạng quan tâm quá mức đến các nỗ lực tăng lương có thể gây ảnh hưởng đến chất lượng dịch vụ do khối lượng công việc tăng lên. Người sử dụng dịch vụ thường không có đủ thông tin và kiến thức, sự thiếu cạnh tranh giữa các cơ sở cung cấp những loại hình dịch vụ đặc biệt (ví dụ như y tế), việc tăng phí có thể chưa đủ để tạo động lực đầy đủ cho các đơn vị sự nghiệp cung cấp dịch vụ chất lượng tốt cho khách hàng. Vì lý do đó, kinh nghiệm quốc tế cho thấy Chính phủ có thể vẫn tiếp tục có vai trò điều phối, hỗ trợ cho các đơn vị sự nghiệp trong một số lĩnh vực nhất định. Bên cạnh đó, các cơ quan quản lý Nhà nước hiện chưa xây dựng được một cách có hệ thống các tiêu chuẩn đánh giá chất lượng cho từng loại hình dịch vụ. Chính vì vậy, các chính sách trên cần được hỗ trợ bằng cách tăng cường cơ chế báo cáo, đảm bảo trách nhiệm giải trình về hiệu quả hoạt động, và nâng cao năng

lực giám sát, không chỉ từ các cơ quan chức năng mà còn từ phía người dân thụ hưởng dịch vụ (đặc biệt là trong lĩnh vực giáo dục và y tế). Trong lĩnh vực khoa học và công nghệ, cần tái cơ cấu hình thức trợ cấp cho các cơ sở nghiên cứu trên cơ sở cải thiện về tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động của các cơ sở này. Trong mọi trường hợp, cần minh bạch hóa các khoản thu từ tất cả các nguồn và các khoản chi tiêu của tất cả các đơn vị sự nghiệp và tăng cường trách nhiệm giải trình của lãnh đạo các đơn vị sự nghiệp về thu phí và gán thu phí với chất lượng dịch vụ.

125. Chính phủ đã tiến hành một bước đi lớn hướng tới triển khai phương thức quản lý ngân sách theo kết quả thực hiện nhiệm vụ.²⁹ Luật Ngân sách nhà nước (2015) xác lập phương thức này và Nghị định số 16/2015/NĐ-CP đưa ra một số bước thực hiện theo hướng này. Tuy nhiên, lộ trình triển khai theo quy định của Nghị định 16 dường như khá tham vọng³⁰. Một trong những nội dung quan trọng cần phải giải quyết là mô hình này sẽ được áp dụng cho những loại dịch vụ công nào. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc quản lý ngân sách theo đầu ra không phải là phù hợp cho tất cả các đơn vị hay dịch vụ của Chính phủ³¹, và khi áp dụng thì cũng khá phức tạp. *Một là*, việc tính đúng tính đủ chi phí đòi hỏi phải có thời gian, do những khó khăn trong việc xác định chi phí dịch vụ thông qua phân bổ chi phí cho các dịch vụ trong nội bộ đơn vị. *Hai là*, phải xử lý tốt mối quan hệ giữa giá và chi phí - mặc dù trong hệ thống quản lý ngân sách theo đầu ra, giá gắn với chi phí, nhưng không phải là phải tính đủ chi phí cùng một lúc và cũng không phải cho mọi loại hình đơn vị sự nghiệp. *Ba là*, cần có các chính sách đảm bảo cho các đối tượng dễ bị tổn thương có khả năng tiếp cận với dịch vụ, như đã bàn ở trên. Vì vậy, cần xây dựng lộ trình phù hợp cho từng lĩnh vực.

126. Trong điều kiện các cơ chế lập ngân sách theo đầu ra chỉ có thể được áp dụng một cách lựa chọn, cần cần nhắc khả năng áp dụng hệ thống lập ngân sách theo chương trình có tính chất toàn diện, chẳng hạn, chương trình về bảo vệ môi trường, y tế dự phòng và giảm nghèo bền vững. Điều quan trọng là cần xây dựng và đánh giá kết quả thực hiện

²⁹ Tương tự như phương thức “Ngân sách theo đầu ra”, được hiểu là phân bổ được gắn với công thức về khối lượng dịch vụ (đầu ra) mà đơn vị phải thực hiện.

³⁰ Lộ trình tăng giá dịch vụ (Điều 10) quy định về xây dựng giá dịch vụ công sử dụng vốn ngân sách nhà nước theo ba giai đoạn. Trong giai đoạn thứ nhất, dự kiến được thực hiện vào năm 2015, chi phí trực tiếp (gồm cả chi lương) của dịch vụ sẽ được tính vào giá. Trong giai đoạn hai, đến năm 2018, chi phí “quản lý” sẽ được đưa vào giá. Trong giai đoạn ba, cuối cùng, vào năm 2020, khấu hao sẽ được tính vào giá dịch vụ, để đảm bảo tính đúng tính đủ giá cung cấp dịch vụ.

³¹ Hiện có khoảng 30.000 đơn vị sự nghiệp ở tất cả các cấp.

chương trình dựa trên kết quả. Tuy nhiên, để áp dụng thành công phương thức này cũng đòi hỏi những cải cách sâu rộng được thực hiện theo một lộ trình thận trọng, trên cơ sở khả năng phát triển hệ thống thông tin theo dõi và đánh giá hiệu quả một cách phù hợp.

127. Một vấn đề nữa cần quan tâm là tăng cường kiểm toán nội bộ và cải thiện liên tục công tác quản lý. Phương án dài hạn là triển khai chức năng kiểm toán nội bộ ở tất cả các đơn vị của Chính phủ. Điều này đòi hỏi phải thông qua khuôn khổ pháp lý về kiểm toán nội bộ và triển khai từng bước để hình thành chức năng này qua xem xét hoạt động của chức năng đó so với các loại hình thanh tra và các hoạt động kiểm toán độc lập hiện hành khác.

Tăng cường giám sát và kiểm toán bên ngoài

128. Vị thế và năng lực của Kiểm toán nhà nước (KTNN) đã được tăng cường trong những năm qua. Hiến pháp (2013) và Luật Kiểm toán (2015) đã khẳng định KTNN là một cơ quan do Quốc hội thành lập và hoạt động độc lập với Chính phủ. Hiện nay đã có quy trình riêng về giám sát và theo dõi tình hình thực hiện kiến nghị của kiểm toán. Tỷ lệ thực hiện kiến nghị của kiểm toán bình quân trong những năm qua ước tính khoảng 70% và sẽ được cải thiện khi chất lượng kiểm toán được nâng lên, sự phối hợp giữa KTNN với cơ quan trung ương và địa phương chặt chẽ hơn, công tác giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và HĐND các cấp được tăng cường.

129. Phạm vi hoạt động kiểm toán độc lập của KTNN đã được mở rộng trong 5 năm qua. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều việc phải làm để có thể hoàn thành các hoạt động kiểm toán hàng năm cho tất cả các đơn vị thuộc khu vực công theo nhiệm vụ được giao. Ngoài kiểm toán quyết toán NSNN, KTNN cũng thực hiện kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công tại các doanh nghiệp và các tổ chức tài chính. KTNN chủ yếu thực hiện kiểm toán tài chính và kiểm toán tuân thủ, nhưng ngày càng chú trọng đến kiểm toán hiệu quả hoạt động và hiện đã đạt được nhiều tiến triển trong việc nâng cao năng lực kiểm toán hiệu quả hoạt động. KTNN cũng đang trong quá trình hài hòa các chuẩn mực kiểm toán của mình với chuẩn mực quốc tế (ISSAI) cấp độ 4 (là mức độ hướng dẫn chi tiết nhất các nguyên tắc kiểm toán).

130. Đang có những nỗ lực để tăng cường số lượng và nâng cao trình độ đội ngũ cán bộ của KTNN. Theo Chiến lược phát triển KTNN đến năm 2020, lực lượng cán bộ của KTNN sẽ được tăng cường đáng kể từ 2.500

người vào cuối năm 2015 lên 3.500 người vào năm 2020, trong đó lực lượng kiểm toán viên chiếm 85% số cán bộ. Điều quan trọng là KTNN phải hoàn thành một đánh giá đầy đủ về nhu cầu lực lượng lao động dựa trên năng lực, bao gồm cả phân tích về nhiệm vụ dự kiến (số lượng và loại hình kiểm toán), cũng như năng lực và số lượng cán bộ yêu cầu ở mỗi cấp. Thông tin này có thể được sử dụng làm căn cứ cho công tác tuyển dụng, đào tạo cán bộ và khả năng thuê ngoài/ bổ sung nguồn lực từ các công ty kiểm toán tư nhân nếu cần thiết để đảm bảo KTNN có đủ nguồn nhân lực để thực hiện nhiệm vụ mở rộng của mình theo quy định tại Luật Kiểm toán (2015).

131. Chiến lược phát triển KTNN đến năm 2020 được lập trên cơ sở đánh giá nhu cầu năng lực và là chiến lược phát triển toàn diện nhằm củng cố năng lực của KTNN trong trung hạn với các hoạt động chi tiết theo tám mục tiêu. Những hoạt động này đề cập đến các nội dung lớn, như nguồn nhân lực, đào tạo, tuân thủ với các chuẩn mực của Tổ chức quốc tế về các cơ quan kiểm toán tối cao (ISSAI) (gồm cả phương pháp luận kiểm toán dựa trên rủi ro) và công nghệ thông tin. Đây là một chiến lược tham vọng và để có thể triển khai có kết quả cần có một lộ trình trong đó các hoạt động đề xuất trong khung thời gian phù hợp, đặc biệt trong điều kiện nhu cầu kiểm toán theo nhiệm vụ của KTNN ngày càng tăng lên, bên cạnh những hạn chế về năng lực và nguồn lực.

Cải thiện hệ thống thông tin quản lý

132. Trong những năm gần đây, Chính phủ đã có nhiều nỗ lực trong việc xây dựng các hệ thống thông tin quản lý để hỗ trợ hoạt động quản lý tài chính công. Trong đó, việc xây dựng và vận hành hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc TABMIS đã đem lại những cải thiện lớn về tính chính xác, kịp thời và minh bạch về các thông tin liên quan đến tình hình thực hiện và báo cáo ngân sách. Tuy nhiên, khả năng tiếp cận cơ sở dữ liệu trên toàn quốc hiện vẫn chỉ hạn chế ở cơ quan tài chính và kho bạc, trong khi các cơ quan khác của Chính phủ, các tổ chức và người dân đang có nhu cầu về thông tin ngân sách nhiều hơn. Tạo điều kiện truy cập dễ dàng và thường xuyên hơn với nhiều dữ liệu chi tiết hơn sẽ giúp cho các bộ ngành, địa phương cải thiện về chất lượng phân tích về hiệu quả và hiệu suất của các chính sách chi tiêu và dự án đầu tư, đặc biệt trong bối cảnh phân cấp, cũng như khả năng giám sát của cơ quan chức năng.

133. Cần tiếp tục các nỗ lực nhằm cải thiện việc hình thành và cung cấp thông tin tài chính chất lượng cao cho nhiều đối tượng sử dụng dữ liệu.

Quyết định số 1803/2011/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ và Quyết định số 3036/2014/QĐ-BTC của Bộ Tài chính đã yêu cầu tăng cường các cơ sở dữ liệu, ứng dụng và năng lực nhằm cải thiện về dự báo và phân tích ngân sách. Quyết định số 34/2014/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ đã yêu cầu tăng cường công khai và minh bạch thông tin thống kê và tài chính. Tuy nhiên, hiện còn nhiều việc phải làm để triển khai những yêu cầu đó. Bộ Tài chính dự kiến sẽ nâng cấp kho dữ liệu và xác định cách thức phù hợp để các cơ quan của Nhà nước và các tổ chức, người dân được truy cập rộng rãi theo hình thức phù hợp.

134. Cuối cùng, tất cả các nỗ lực liên quan đến việc tăng cường các hệ thống thông tin quản lý trong các lĩnh vực quản lý tài chính công cần được xác định là một phần của Chương trình thông tin quản lý tài chính Chính phủ (GFMIS). Chương trình này nhằm xây dựng các hệ thống thông tin quản lý liên quan đến thu, chi, tài sản, công nợ ở tất cả các giai đoạn chu trình ngân sách cũng như chu trình tài chính công; tích hợp các cơ sở dữ liệu của các hệ thống này; và xây dựng các công cụ phân tích cần thiết cho các báo cáo tổng hợp, nhằm đáp ứng nhu cầu quản lý của Chính phủ (G2G), cũng như của doanh nghiệp (G2B) và người dân (G2C). Điều đó sẽ giúp nâng cao lòng tin của người dân vào một Chính phủ hiện đại, kiến tạo và phục vụ tương xứng với vị thế của một quốc gia thu nhập trung bình, hướng tới thu nhập cao như mong muốn.



KẾT LUẬN

135. Trong bối cảnh tình hình tài khóa đang gặp nhiều thách thức, Đánh giá chi tiêu công lần này khuyến nghị vấn đề thiết yếu là phải củng cố ngân sách từng bước, vừa tạo thuận lợi cho tăng trưởng vừa giữ vững bền vững tài khóa. Theo đó, cần có các chính sách và giải pháp mạnh mẽ nhằm giảm bội chi ngân sách, kiểm chế nợ công và dần tái tạo lại dư địa chính sách để đối phó với những cú sốc có thể xảy ra. Báo cáo đưa ra các khuyến nghị cơ bản và tổng thể nhằm củng cố nguồn thu, kiểm chế tăng chi đi đôi với cơ cấu lại chi tiêu trong khi vẫn đảm bảo chi đầu tư và chi an sinh xã hội, hiện thực hóa các cơ hội nhằm nâng cao hiệu suất chi tiêu, chuyên nghiệp hóa công tác quản lý tài sản và công nợ, tăng cường theo dõi và quản lý rủi ro.

136. Để đảm bảo tăng trưởng cao và công bằng tại Việt Nam, Đánh giá chi tiêu công lần này khuyến nghị phải cơ cấu lại ngân sách ở mức độ nhất định cho phù hợp. Báo cáo đã xác định những nội dung có thể căn cơ cấu lại gồm phân bổ ngân sách giữa trung ương và địa phương, giữa đầu tư và thường xuyên và giữa các lĩnh vực trong cùng một ngành. Cụ thể, đánh giá này khuyến nghị nâng cao hiệu suất và hiệu quả đầu tư công làm động lực thúc đẩy tăng trưởng, đảm bảo duy tu bảo dưỡng tài sản để tối đa hóa thời gian sử dụng của tài sản, tăng cường phân bổ nguồn lực công bằng để thúc đẩy phát triển giữa các địa phương, xử lý những rủi ro phát sinh do bất bình đẳng ngày càng tăng trong tiếp cận các dịch vụ thiết yếu. Đánh giá cũng khuyến nghị cần có cơ chế để đảm bảo sao cho tác động tích cực qua phân

cấp ngân sách được phân bổ đồng đều giữa các nhóm có hoàn cảnh khó khăn nhất và có điều kiện nhất trong xã hội.

137. Việt Nam đã có những bước tiến đáng kể trong thập kỷ qua, nhưng khi đã trở thành một quốc gia thu nhập trung bình và hội nhập toàn diện, sẽ phải đối mặt với nhiều thách thức to lớn khác nhau trong thời gian tới.

Chính phủ đã ban hành những cải cách chính sách rất đáng hoan nghênh, nhưng để những cải cách đó đem lại những kết quả tương xứng với tiềm năng, cần phải có các biện pháp bổ sung hiệu quả để đối phó với những tác động bất lợi có thể phát sinh. Chẳng hạn, đẩy mạnh phân cấp ngân sách cần đi kèm với các cơ chế để đảm bảo khả năng thực hiện các mục tiêu và chính sách quốc gia, vai trò trung tâm và khả năng điều hoà của NSTW cũng như việc nâng cao hiệu quả, trách nhiệm giải trình của toàn bộ hệ thống ngân sách. Giao tự chủ tài chính cho các đơn vị sự nghiệp cần đi kèm với những cải thiện về chất lượng dịch vụ. Tăng giá dịch vụ chỉ nên được triển khai với tốc độ phù hợp với khả năng chi trả của người dân cùng với khả năng hỗ trợ cho các đối tượng nghèo và cận nghèo để họ có thể tiếp cận với các dịch vụ và tránh cho họ khả năng rơi vào hoàn cảnh kiệt quệ khi có sự cố về sức khỏe. Bên cạnh đó, báo cáo cũng khuyến nghị cách tiếp cận theo lộ trình phù hợp với thực tế để triển khai thành công những cải cách phức tạp (ví dụ như quản lý ngân sách theo kết quả thực hiện nhiệm vụ, hay kế toán và báo cáo trên cơ sở dồn tích,...).

138. Đánh giá này cũng khuyến nghị rằng bất kỳ cải cách nào cũng cần coi trọng việc tạo ra những động lực phù hợp. Điều đặc biệt cần nhấn mạnh là cải cách quản lý tài chính công cần gắn liền với các động lực tài chính thiết yếu. Nhiều công cụ khác nhau có thể được áp dụng để tạo động lực dưới dạng “thưởng và phạt” trong khu vực công, ví dụ như tạo động lực về tài chính qua một hệ thống tiêu chí định mức phân bổ ngân sách được cải cách theo hướng khuyến khích hơn về hiệu quả, khuyến khích hiệu quả hoạt động thông qua sự linh hoạt hơn trong điều hành và quản lý tài lực và vật lực, tạo động lực làm việc cơ chế lương thưởng và thăng tiến dựa trên năng lực nhiều hơn; hay tạo áp lực thông qua việc tăng cường cạnh tranh, nguyên tắc vận hành theo thị trường, và tăng cường giám sát. Khi Việt Nam hướng tới việc tăng cường chất lượng của chính sách, kết quả và hiệu quả hoạt động, các hình thức cam kết và vận hành của cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp và KTNN cũng sẽ thay đổi theo đó. Như đã bàn ở trên, điều thiết yếu là phải thiết lập các cơ chế đảm bảo trách nhiệm giải trình, quản lý dịch vụ công theo hiệu quả hoạt động, có cân nhắc và tiếp thu ý kiến phản hồi từ phía người sử dụng dịch vụ công.

139. Điểm cuối cùng hết sức quan trọng, Đánh giá chi tiêu công lần này cho rằng sự chuyển đổi theo hướng củng cố các chức năng chính sách và quản lý nhà nước sẽ đặt ra hàng loạt các nhu cầu về cơ cấu tổ chức cho các đơn vị liên quan, về kỹ năng của cán bộ, qua đó tạo ra áp lực cần tăng cường năng lực của tổ chức và mỗi cá nhân cũng như nhu cầu củng cố cơ cấu thể chế. Đẩy mạnh các nỗ lực theo định hướng kết quả đòi hỏi rất nhiều công sức và thời gian của cán bộ, cũng như những kỹ năng từ trước đến nay chưa có hoặc còn yếu trong hệ thống của Chính phủ. Chẳng hạn, kỹ năng xây dựng và quản lý hợp đồng, thiết lập các chỉ số giám sát hiệu quả hoạt động của các đơn vị hành chính và sự nghiệp và tiêu chí xác định kết quả thực hiện nhiệm vụ, kỹ năng thẩm định các chỉ tiêu đơn giá, kỹ năng quản lý rủi ro, hay năng lực kiểm toán theo kết quả hoạt động của KTNN,... Những thách thức trên đòi hỏi năng lực để khai thác thành công các công cụ quản lý tài chính công tiên tiến hơn như dự báo tài khóa, phân tích bền vững nợ, lập kế hoạch tài chính và ngân sách trung hạn, lập chiến lược nợ trung hạn, quản lý ngân sách theo hiệu quả hoạt động và theo định hướng kết quả, hệ thống thông tin quản lý tài chính tích hợp.

140. Trong quá trình Đánh giá chi tiêu công lần này, nhiều vấn đề được xác định là cần được phân tích sâu thêm, hỗ trợ về xây dựng chính sách, nâng cao năng lực và hỗ trợ triển khai. Chẳng hạn, cần thực hiện phân tích sâu thêm về diễn biến lương, phụ cấp và biên chế trước khi tiếp tục điều chỉnh tăng lương và tái cơ cấu bộ máy hành chính, sự nghiệp của Chính phủ (phân tích này có thể bao gồm cả khảo sát so sánh giữa khu vực công và tư nhân ở một số lĩnh vực lớn); đánh giá sâu hơn về tác động thực tế của chính sách xã hội hóa và tăng giá dịch vụ công đối với các đối tượng dễ bị tổn thương; hay phân tích tác động chi tiêu của ngành đối với người dân. Ngân hàng Thế giới cũng như các đối tác phát triển sẵn sàng tiếp tục đồng hành và hỗ trợ Chính phủ trong việc thực hiện một số các nội dung cần triển khai sau khi hoàn tất đánh giá. Hình thức, tính chất và lộ trình triển khai tiếp nếu có sẽ được xác định cụ thể dựa trên nhu cầu của Chính phủ trong thời gian tới.

BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ CHI TIÊU CÔNG VIỆT NAM TỔNG HỢP KHUYẾN NGHỊ CHÍNH

STT	Khuyến nghị	Lộ trình	Cơ quan thực hiện
Tăng cường công tác quản lý tài khóa vĩ mô			
1.	Ban hành kế hoạch tài chính 5 năm 2016-2020 bao gồm các mục tiêu giảm bội chi ngân sách, trên cơ sở phối hợp các biện pháp nhằm đẩy mạnh huy động thu, hạn chế tăng chi, tái cơ cấu và nâng cao hiệu suất chi tiêu.	Ngắn – trung hạn	Bộ Tài chính chủ trì. Bộ Kế hoạch và Đầu tư
1. Từng bước củng cố đảm bảo bền vững tài khóa			
Tiếp tục cải cách chính sách và quản lý thu hưởng tới ổn định tỷ lệ thu trên GDP, tăng dần tỷ trọng thu nội địa			
2.	Mở rộng cơ sở thu thuế GTGT (giảm nhóm mặt hàng không chịu thuế GTGT và chịu thuế 5%), tiến tới áp dụng thuế suất thuế GTGT duy nhất	Trung hạn	Bộ Tài chính
3.	Rà soát và điều chỉnh hợp lý các quy định ưu đãi thuế. Đánh giá một cách có hệ thống về tác động của các chính sách ưu đãi thuế đối với việc thu hút đầu tư và mở rộng cơ sở thuế.	Ngắn – trung hạn	Bộ Tài chính
4.	Từng bước mở rộng phạm vi áp dụng và tăng thuế suất thuế tiêu thụ đặc biệt đối với một số mặt hàng không khuyến khích tiêu dùng (ví dụ thuốc lá, rượu bia).	Trung hạn	Bộ Tài chính
5.	Điều chỉnh chính sách thuế TNCN theo hướng mở rộng cơ sở thu thuế, điều chỉnh số lượng thuế suất phù hợp với thu nhập chịu thuế và đối tượng nộp thuế.	Trung – dài hạn	Bộ Tài chính
6.	Nghiên cứu, xây dựng chính sách thuế tài sản thống nhất thay cho chính sách thuế sử dụng đất phi nông nghiệp và thuế sử dụng đất nông nghiệp hiện hành, mở rộng đối tượng thu thuế tài sản đối với tài sản gắn liền với đất và các tài sản có giá trị khác.	Trung – dài hạn	Bộ Tài chính chủ trì. Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
7.	Mở rộng cơ sở thu thuế, điều chỉnh thuế suất phù hợp đối với thuế tài nguyên và thuế môi trường, theo hướng: (i) hạn chế bán tài nguyên chưa qua chế biến; (ii) khai thác hiệu quả, hợp lý, tiết kiệm và bền vững nguồn tài nguyên; (iii) bảo vệ môi trường.	Trung – dài hạn	Bộ Tài chính chủ trì. Bộ Tài nguyên và Môi trường

STT	Khuyến nghị	Lộ trình	Cơ quan thực hiện
8.	Tiếp tục rà soát và tái thiết kế quy trình nghiệp vụ, chuyển sang quản lý thuế trên cơ sở minh bạch thông tin và rủi ro.	Ngắn – trung hạn	Bộ Tài chính
9.	Củng cố bộ phận quản lý doanh nghiệp lớn của Tổng cục Thuế để thực hiện đầy đủ các chức năng theo thông lệ quốc tế (chính sách, quản lý và thanh tra – kiểm tra).	Ngắn – trung hạn	Bộ Tài chính
10.	Tăng cường phối hợp giữa Tổng cục Thuế với Quỹ Bảo hiểm xã hội trong thu thuế và thu bảo hiểm xã hội.	Trung – dài hạn	Bộ Tài chính, Bảo hiểm xã hội Việt Nam.
Đảm bảo nâng cao hiệu suất tại một số lĩnh vực chính			
11.	Hạn chế tốc độ tăng quỹ lương thông qua việc tinh giản, cơ cấu lại bộ máy và biên chế khu vực công, gắn chi trả lương nhiều hơn với hiệu quả công việc.	Ngắn – trung hạn	Bộ Nội vụ chủ trì. Bộ Tài chính, các bộ, các địa phương.
12.	Cân nhắc cơ cấu thời lượng đứng lớp và nghiên cứu của giáo viên phổ thông, hướng tới tăng thời lượng đứng lớp tương đương với quốc tế gắn với đổi mới chương trình giảng dạy.	Ngắn – trung hạn	Bộ Giáo dục và Đào tạo
13.	Đơn giản hóa cơ chế lương và phụ cấp đối với giáo viên để giảm bớt sự phụ thuộc vào thâm niên.	Trung – dài hạn	Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Nội vụ.
14.	Tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan giáo dục và đào tạo, nội vụ và tài chính trong việc xây dựng kế hoạch tuyển dụng, quản lý giáo viên, bác sỹ, bên cạnh các hình thức khuyến khích về tài chính để giúp hợp lý hóa lực lượng giáo viên.	Trung hạn	Bộ Nội vụ, Bộ Giáo dục đào tạo, Bộ Y tế, các địa phương.
15.	Triển khai một cách thận trọng cơ chế đấu thầu mua sắm tập trung cấp quốc gia và đàm phán giá thuốc.	Ngắn – trung hạn	Bộ Y tế
16.	Nâng cao năng lực của Cơ quan Bảo hiểm xã hội (hoặc tổ chức khác được giao nhiệm vụ) trong việc giám sát và đánh giá độc lập về chi phí - hiệu quả của dịch vụ y tế.	Ngắn – trung hạn	Bộ Y tế, Bảo hiểm xã hội Việt Nam
17.	Chuyển dần việc thanh toán theo phương thức chi theo dịch vụ đơn lẻ sang các phương thức chi trả khác (bao gồm theo trường hợp bệnh).	Ngắn – trung hạn	Bộ Y tế, Bảo hiểm xã hội Việt Nam
18.	Nâng cao năng suất sử dụng nước, xem xét lại việc thu thủy lợi phí để nâng cao hiệu quả sử dụng nước, cải thiện hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp thủy nông.	Trung hạn	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn

STT	Khuyến nghị	Lộ trình	Cơ quan thực hiện
19.	Cần nhắc các biện pháp nhằm làm giảm chi phí xây dựng và duy tu bảo dưỡng trên một đơn vị đối với đường bộ, bao gồm (i) cải thiện về công nghệ và kỹ thuật xây dựng, duy tu bảo dưỡng; (ii) chuyên nghiệp hóa công tác duy tu bảo dưỡng đường bộ.	Ngắn – trung hạn	Bộ Giao thông vận tải
20.	Tăng cường tính độc lập trong các cơ chế xử lý khiếu nại và tranh chấp trong quá trình thực hiện hợp đồng.	Trung – dài hạn	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
Tăng cường công tác quản lý nợ công và rủi ro tài khóa			
21.	Tăng cường quản lý nợ công thông qua: (i) củng cố danh mục nợ trên cơ sở áp dụng kế hoạch quản lý nợ trung hạn để tối ưu hóa cơ cấu chi phí, rủi ro và kỳ hạn của nợ công, (ii) phát triển thị trường nợ trong nước, và (iii) tiếp tục tăng cường năng lực quản lý nợ.	Trung hạn	Bộ Tài chính chủ trì Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng nhà nước
22.	Điều phối tốt hơn giữa công tác quản lý nợ và quản lý ngân quỹ, công tác quản lý tài sản và các quỹ tài chính.	Ngắn – trung hạn	Bộ Tài chính
23.	Tăng cường công tác quản lý rủi ro tài khóa, bao gồm cơ chế và năng lực giám sát, phân tích và quản lý các nghĩa vụ nợ dự phòng, bao gồm từ khu vực DNNN.	Ngắn – trung hạn	Bộ Tài chính chủ trì Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng nhà nước
2. Cải thiện sự gắn kết giữa chi tiêu công với các ưu tiên quốc gia về tăng trưởng công bằng			
Cải thiện hiệu quả phân bổ nguồn lực, đáp ứng yêu cầu tăng trưởng và phát triển bền vững			
24.	Triển khai xây dựng và nâng cao chất lượng các kế hoạch tài chính - ngân sách trung hạn.	Ngắn – trung hạn	Bộ Tài chính chủ trì Bộ Kế hoạch và Đầu tư, các bộ, các địa phương.
25.	Ban hành quy định cụ thể về phân cấp kinh tế - xã hội trong từng lĩnh vực gắn với nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền các cấp, làm cơ sở xác định phân cấp quản lý ngân sách.	Trung – dài hạn	Bộ Nội vụ chủ trì.
26.	Cần nhắc không giao mức chi cụ thể một số nhiệm vụ chi như giáo dục đào tạo, khoa học công nghệ, môi trường, và dự phòng ngân sách để địa phương chủ động phân bổ sát với tình hình thực tế.	Trung – dài hạn	Bộ Tài chính

STT	Khuyến nghị	Lộ trình	Cơ quan thực hiện
27.	Hợp lý hóa phân bổ chi NSNN cho ngành nông nghiệp giữa các vùng miền gắn trên cơ sở lợi thế so sánh và vai trò của mỗi vùng trong việc chuyển đổi nông nghiệp bền vững, gắn với Đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp.	Trung – dài hạn	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chủ trì.
28.	Xem xét lại mức độ phân cấp chi đầu tư cho địa phương gắn với hiệu quả tổng thể kinh tế - xã hội, hạn chế rủi ro đầu tư dàn trải, tạo ra cơ chế khuyến khích nhằm thúc đẩy sự kết nối giữa các dự án hạ tầng lớn, bao gồm cả các dự án hạ tầng giữa các địa phương. Phân cấp đầu tư cần gắn liền với trách nhiệm giải trình và năng lực quản lý của địa phương	Trung – dài hạn	Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì
29.	Cải thiện cơ chế lựa chọn và sắp xếp thứ tự ưu tiên dự án đầu tư công trên cơ sở áp dụng phương pháp thẩm định dự án dựa trên hiệu quả kinh tế và xã hội theo thông lệ quốc tế. Cải thiện công tác chuẩn bị và lập dự toán vốn đầu tư dự án; Không ký kết hợp đồng nếu chưa có nguồn lực đảm bảo trong trung hạn; Cải thiện cách thức ghi chép và theo dõi hợp đồng.	Ngắn – trung hạn	Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì. Bộ Tài chính, các bộ, các địa phương.
30.	Cân nhắc mở rộng chương trình học 2 buổi/ ngày trên toàn quốc theo lộ trình phù hợp với khả năng đáp ứng nguồn lực của NSNN (về cơ sở vật chất, giáo viên, và hỗ trợ cho học sinh có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn) và khả năng đóng góp của gia đình học sinh.	Trung hạn	Bộ Giáo dục đào tạo chủ trì. Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ.
31.	Tăng cường đầu tư cơ sở vật chất và bố trí nguồn nhân lực cho y tế dự phòng và y tế tuyến cơ sở.	Ngắn – trung hạn	Bộ Y tế chủ trì. Các địa phương.
32.	Duy trì đầu tư cho KHCN từ nguồn vốn NSNN theo tỷ lệ 2% tổng chi NSNN. Tập trung đầu tư NSNN cho phát triển KHCN theo các hướng công nghệ ưu tiên được xác định trong Chiến lược phát triển KHCN, đặc biệt là các lĩnh vực nghiên cứu cơ bản, nghiên cứu chiến lược, chính sách và những lĩnh vực công ích do Nhà nước quy định.	Ngắn – trung hạn	Bộ Khoa học và Công nghệ
33.	Tăng cường sự phối hợp giữa Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Khoa học và Công nghệ và các địa phương trong việc phân bổ, tổ chức thực hiện, giám sát việc sử dụng NSNN cho đầu tư phát triển KHCN.	Ngắn – trung hạn	Bộ Khoa học và Công nghệ chủ trì. Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

STT	Khuyến nghị	Lộ trình	Cơ quan thực hiện
34.	Tăng tỷ trọng chi cho các loại hình giao thông khác ngoài đường bộ (đường thủy nội địa, đường biển...); Đối với vận tải thủy nội địa, là lĩnh vực có chi phí vận tải hàng hóa thấp nhất, suất đầu tư không lớn và khó có khả năng hoàn vốn đầy đủ, thân thiện với môi trường, cần tăng đầu tư công gấp 1,5 lần và chi duy tu bảo dưỡng gấp 1,3 lần.	Ngắn – trung hạn	Bộ Giao thông vận tải chủ trì. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính.
35.	Tập trung đầu tư các tuyến hành lang vận tải đường bộ trọng yếu, đường cao tốc và xử lý các điểm ách tắc nhằm giải quyết các vấn đề về chuỗi cung ứng và giảm gánh nặng của chi phí vận tải đường bộ gây ra cho nền kinh tế.	Trung – dài hạn	Bộ Giao thông vận tải chủ trì. Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
36.	Nâng tỷ trọng theo hướng tăng gấp đôi chi duy tu bảo dưỡng hạ tầng giao thông đường bộ, theo các kế hoạch tài chính – ngân sách và đầu tư trung hạn, trên cơ sở thông tin từ hệ thống quản lý tài sản đường bộ, hướng đến mức 20 đến 25% tổng chi tiêu cho đường bộ.	Trung – dài hạn	Bộ Giao thông vận tải chủ trì. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính.
37.	Cải thiện các quy định pháp lý và tăng cường kết nối hạ tầng vận tải đa phương thức, đặc biệt là kết nối giữa đường biển, đường thủy nội địa và đường sắt nhằm phát triển dịch vụ hậu cần.	Ngắn – trung hạn	Bộ Giao thông vận tải chủ trì. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, các địa phương.
38.	Tiếp tục hoàn thiện khuôn khổ pháp lý để tạo điều kiện thuận lợi hơn cho việc thu hút các nguồn lực đầu tư ngoài ngân sách, dẫn tiếp cận với các thông lệ quốc tế tốt (ví dụ trong việc xử lý rủi ro bảo lãnh về nhu cầu và tỷ giá hối đoái).	Ngắn – trung hạn	Bộ Giao thông vận tải chủ trì. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính.
39.	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn có trách nhiệm và thẩm quyền trong việc chủ trì, phối hợp với các Bộ và Địa phương trong việc tổng hợp, theo dõi, đánh giá kế hoạch đầu tư ngành nông nghiệp, đảm bảo thống nhất và phù hợp với quy hoạch, chiến lược phát triển ngành. Theo dõi, đánh giá về cơ cấu chi hiện nay theo cả số tuyệt đối và tương đối, giữa trung ương, địa phương và các vùng để đảm bảo sự phù hợp với Đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp (ARP).	Trung – dài hạn	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chủ trì. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, các địa phương.
40.	Tái cơ cấu chi tiêu trong ngành nông nghiệp theo hướng: (i) Chuyển một phần chi đầu tư cho thủy lợi sang chi thường xuyên; (ii) Ưu tiên tăng chi cho các lĩnh vực khác, như thủy sản, trồng trọt và dịch vụ nông nghiệp hơn so với lĩnh vực thủy lợi.	Ngắn – trung hạn	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chủ trì. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính,

STT	Khuyến nghị	Lộ trình	Cơ quan thực hiện
41.	Sử dụng có hiệu quả nguồn lực dành cho nghiên cứu và phát triển trong nông nghiệp, thông qua: (i) cải thiện việc xác định ưu tiên, (ii) hoàn thiện cơ cấu quản lý về nghiên cứu và phát triển trong ngành, và (iii) tăng cường phối hợp giữa các trường đại học, các tổ chức công và khu vực tư nhân.	Trung – dài hạn	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chủ trì. Bộ Khoa học và Công nghệ
Cải cách chính sách và cơ chế thu – chi NSNN để thúc đẩy phát triển và công bằng xã hội			
42.	Hoàn thiện hệ thống định mức phân bổ ngân sách theo hướng: (i) kết hợp giữa phân bổ ngân sách theo đầu dân với các tiêu thức khác; (ii) gắn phân bổ chi đầu tư với kế hoạch đầu tư công phát triển, mức độ thiếu hụt về cơ sở hạ tầng; (iii) thay thế việc nâng định mức chi cho các địa phương theo số thu bằng cách tính vào định mức các chi phí phát sinh từ các yếu tố ngoại lai và hỗ trợ có mục tiêu.	Ngắn – trung hạn	Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
43.	Điều chỉnh về cơ chế dành nguồn vượt thu để thực hiện cải cách tiền lương, theo hướng linh hoạt theo nhóm địa phương, tạo điều kiện cho nhóm địa phương nghèo có thêm nguồn để đầu tư phát triển.	Trung – dài hạn	Bộ Tài chính
44.	Tạo điều kiện nâng cao tự chủ cho các địa phương trong việc xác định mức phí trên địa bàn.	Ngắn – trung hạn	Bộ Tài chính
45.	Cân nhắc phương thức phân chia các nguồn thu từ thuế GTGT giữa các địa phương một cách công bằng hơn (ví dụ như dựa trên công thức theo dân số ở địa phương, GDP và/hoặc mức tiêu dùng theo đầu người).	Trung – dài hạn	Bộ Tài chính
46.	Đối với các địa phương chịu tác động lớn của biến đổi khí hậu, cần cân nhắc: (i) khả năng lồng ghép các tiêu chí bổ sung vào hệ thống định mức phân bổ ngân sách đầu tư; (ii) ưu tiên tiếp cận nguồn tài chính quốc tế; (iii) thực hiện các chính sách chia sẻ rủi ro như bảo hiểm thiên tai, bảo hiểm tài sản.	Trung – dài hạn	Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, các địa phương.
47.	Rà soát lại các mục tiêu và đối tượng chi cho vốn con người ở tất cả các lĩnh vực. Đảm bảo hỗ trợ kịp thời và đúng đối tượng hơn cho những người có hoàn cảnh khó khăn, đảm bảo cho đại bộ phận người dân tiếp cận được các dịch vụ cơ bản như giáo dục, y tế, điện và nước sạch.	Ngắn – trung hạn	Bộ Tài chính chủ trì. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội.

STT	Khuyến nghị	Lộ trình	Cơ quan thực hiện
48.	Thực hiện tốt chính sách đảm bảo toàn bộ người nghèo được cấp thẻ BHYT và chính sách BHYT toàn dân, thông qua việc tăng cường công tác tuyên truyền, nâng cao chất lượng dịch vụ y tế và đảm bảo hỗ trợ các đối tượng chính sách.	Ngắn – trung hạn	Bộ Y tế chủ trì. Bộ Tài chính.
49.	Cân nhắc chuyển đổi phân bổ quỹ BHYT tới các cơ sở khám chữa bệnh từ phân bổ theo nhóm đối tượng sang theo nhu cầu chữa bệnh của địa phương.	Trung hạn	Bảo hiểm xã hội Việt Nam chủ trì. Bộ Y tế.

3. Tăng cường trách nhiệm giải trình về kết quả

Nâng cao mức độ toàn diện và minh bạch của ngân sách

50.	Giảm mạnh mức chuyển nguồn thông qua: (i) nâng cao chất lượng dự toán (bao gồm cả công tác dự báo thu) (ii) ưu tiên sử dụng tăng thu để giảm bội chi (iii) đẩy nhanh tiến độ phân bổ dự toán (iv) tổ chức và giám sát chặt chẽ tình hình thực hiện để có điều chỉnh kịp thời.	Ngắn – trung hạn	Bộ Tài chính chủ trì. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, các bộ, các địa phương.
51.	Cải thiện thông lệ hạch toán và báo cáo về chuyển nguồn phù hợp với thông lệ quốc tế, theo đó cần loại bỏ việc hạch toán hai lần các khoản thu, chi được phép chuyển nguồn.	Trung – dài hạn	Bộ Tài chính
52.	Đổi mới việc phân loại, hạch toán và báo cáo ngân sách theo hướng thống nhất chỉ tiêu giữa dự toán, thực hiện và quyết toán cũng như giữa chi đầu tư và chi thường xuyên, đơn giản, dễ thực hiện và giám sát.	Ngắn hạn	Bộ Tài chính chủ trì. Bộ Kế hoạch và Đầu tư
53.	Áp dụng các chuẩn mực kế toán và kiểm toán công phù hợp với các chuẩn mực quốc tế.	Trung – dài hạn	Bộ Tài chính
54.	Lập báo cáo tài chính hợp nhất cho toàn bộ Chính phủ, tuân thủ chuẩn mực kế toán công quốc tế (IPSAS) trên cơ sở tiền mặt và hướng tới dồn tích.	Trung – dài hạn	Bộ Tài chính chủ trì. Các bộ, các địa phương.

Tăng cường giám sát kỷ cương, hiệu quả hoạt động và kết quả

55.	Giảm mức nợ đọng xây dựng cơ bản thông qua: (i) phân bổ ngân sách và bổ sung có mục tiêu từ ngân sách cấp trên cho cấp dưới kịp thời hơn; (ii) cải thiện đánh giá tiền kiểm, giám sát triển khai và đánh giá hậu kiểm về năng lực thực hiện công trình của nhà thầu; (iii) hạch toán minh bạch nợ đọng, tăng trách nhiệm giải trình về nợ đọng ở các cấp khác nhau.	Ngắn – trung hạn	Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì. Bộ Tài chính, các bộ, các địa phương.
-----	---	------------------	--

STT	Khuyến nghị	Lộ trình	Cơ quan thực hiện
56.	Xây dựng cơ chế đảm bảo trách nhiệm giải trình qua đo lường kết quả đạt được của các đơn vị hành chính và sự nghiệp, bao gồm cả sử dụng các chỉ số bắt buộc về hiệu quả hoạt động.		Bộ Tài chính chủ trì. Các bộ, địa phương.
57.	Xây dựng cơ chế phân bổ tài chính cạnh tranh theo hướng Nhà nước đặt hàng trên cơ sở hệ thống định mức kinh tế - kỹ thuật, tiêu chuẩn chất lượng của một số loại hình dịch vụ giáo dục, đào tạo (không phân biệt loại hình cơ sở đào tạo), đảm bảo chi trả tương ứng với chất lượng, phù hợp với ngành nghề và trình độ đào tạo.	Trung – dài hạn	Bộ Tài chính chủ trì. Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Nội vụ
58.	Thiết lập (i) cơ chế tài chính dựa trên kết quả hoạt động để tăng cường khuyến khích các trường đại học cung cấp chất lượng giáo dục và nghiên cứu; (ii) các hệ thống kiểm định chất lượng giáo dục.	Trung hạn	Bộ Giáo dục và Đào tạo
59.	Hoàn thiện các quy trình đánh giá, giám sát chất lượng bệnh viện của cơ quan quản lý và người dân, công khai, minh bạch kết quả đánh giá. Tăng cường trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền địa phương và các cơ sở khám chữa bệnh về kết quả hoạt động của các địa phương và đơn vị.	Ngắn – trung hạn	Bộ Y tế chủ trì. Các địa phương.
60.	Từng bước chuyển việc bố trí kinh phí hoạt động thường xuyên sang việc thực hiện phương thức Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ và khoán kinh phí theo hướng cạnh tranh để thực hiện nhiệm vụ KHCN.	Ngắn – trung hạn	Bộ Khoa học và Công nghệ
61.	Hoàn thiện hệ thống chỉ tiêu đánh giá kết quả gắn với mức độ hoàn thành và chất lượng thực hiện nhiệm vụ được giao của các tổ chức KHCN để nâng cao hiệu quả và trách nhiệm giải trình, từng bước phù hợp với thông lệ quốc tế.	Trung – dài hạn	Bộ Khoa học và Công nghệ
62.	Rà soát, đánh giá, sắp xếp lại các tổ chức KHCN công lập. Kịp thời điều chỉnh, bổ sung các quy định cho phù hợp với thực tế, tạo điều kiện cho các tổ chức KHCN công lập thực hiện đầy đủ quyền tự chủ gắn với tự chịu trách nhiệm. Có lộ trình giảm chi thường xuyên từ NSNN đối với những tổ chức KHCN có hoạt động nghiên cứu ứng dụng. Từng bước chuyển sang phương thức hoạt động của doanh nghiệp đối với những tổ chức KHCN có đủ điều kiện.	Ngắn – trung hạn	Bộ Khoa học và Công nghệ chủ trì. Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ.

STT	Khuyến nghị	Lộ trình	Cơ quan thực hiện
63.	Đẩy nhanh việc triển khai các cơ chế tài chính mới theo quy định tại Luật Khoa học công nghệ (2013). Tăng cường vai trò của Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia và Quỹ Phát triển KHCN quốc gia trong việc quản lý nguồn ngân sách hỗ trợ cho các nhiệm vụ KHCN cấp quốc gia và thu hút nguồn lực ngoài ngân sách đầu tư cho KHCN.	Ngắn – trung hạn	Bộ Khoa học và Công nghệ chủ trì. Bộ Tài chính.
64.	Thực hiện các cơ chế ưu đãi tài chính cho doanh nghiệp trong hoạt động đầu tư KHCN, khuyến khích các doanh nghiệp thành lập Quỹ phát triển KHCN.		Bộ Tài chính chủ trì. Bộ Khoa học và Công nghệ.
65.	Tăng cường năng lực và phương pháp luận của Kiểm toán Nhà nước để kiểm toán hiệu quả hoạt động.	Trung – dài hạn	Kiểm toán nhà nước
Đảm bảo thông tin chính xác, kịp thời nhằm đáp ứng nhu cầu quản lý và nâng cao minh bạch			
66.	Củng cố hệ thống thông tin, mở rộng khả năng truy cập và sử dụng thông tin về tình hình phân bổ và sử dụng chi tiêu của ngành, địa phương có được từ các hệ thống thông tin quản lý tài chính (đặc biệt là từ hệ thống TABMIS) cho các bộ ngành, địa phương và KTNN.	Ngắn – trung hạn	Bộ Tài chính
67.	Hoàn thiện cơ sở dữ liệu về dự án đầu tư và hệ thống theo dõi tập trung nhằm cải thiện chất lượng báo cáo đầu tư công, góp phần đưa ra những quyết định kịp thời để thực hiện các dự án hiệu quả. Trước mắt, thu thập thông tin và kiểm soát cam kết chi trung hạn và tình hình thực hiện dự án qua Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS) và Hệ thống thông tin dữ liệu dự án đầu tư công đối với tất cả các đơn vị sử dụng vốn đầu tư công.	Ngắn – trung hạn	Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì. Bộ Tài chính, các bộ, các địa phương.
68.	Xây dựng và hoàn thiện các hệ thống thông tin quan trọng khác phục vụ công tác lập ngân sách, quản lý dự án đầu tư công, quản lý tài sản và công nợ. Triển khai theo lộ trình việc tích hợp cơ sở dữ liệu của các hệ thống trong ngành tài chính công.	Dài hạn	Bộ Tài chính chủ trì. Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các bộ.



Tranh: Sen hồng
Họa sĩ Phạm Hà Hải

