

GÓP Ý

DỰ THẢO DỰ TOÁN
NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC NĂM 2021
TRONG BỐI CẢNH BÌNH THƯỜNG MỚI

Tháng 11 năm 2020

LỜI NÓI ĐẦU

Thực hiện quy định của Luật Ngân sách nhà nước (NSNN) 2015, chiều 26/10/2020, Bộ Tài chính đã công bố **“Báo cáo công khai dự toán ngân sách nhà nước năm 2021 Chính phủ trình Quốc hội”** (hay còn gọi là **Dự thảo Dự toán NSNN năm 2021**), đồng thời khuyến khích các tổ chức, cá nhân tham gia đóng góp ý kiến cho Dự thảo bằng 2 cách: Cách 1 gửi góp ý tới Vụ NSNN Bộ Tài chính, số 28 Trần Hưng Đạo, Hoàn Kiếm Hà Nội¹; Cách 2 gửi góp ý về địa chỉ hòm thư điện tử tkns@mof.gov.vn².

Lập và thực hiện dự toán ngân sách năm 2021 chịu ảnh hưởng từ tác động của đại dịch Covid-19 và mưa bão tại miền Trung năm 2020. Trong bối cảnh “bình thường mới” như vậy, câu hỏi được đặt ra là việc lập và thực hiện dự toán ngân sách năm 2021 sẽ làm thế nào giải quyết được bài toán “mục tiêu kép” - vừa tập trung phòng chống dịch Covid-19, vừa thúc đẩy phát triển kinh tế. Một nhiệm vụ quan trọng không kém là nhìn nhận thẳng thắn và giải quyết các thách thức về môi trường, biến đổi khí hậu và các vấn đề về an sinh xã hội vốn hiện hữu lâu nay, đã trở nên cấp thiết hơn từ đại dịch Covid-19 và mưa lũ tại miền Trung.

Nhằm mục tiêu góp ý về Dự thảo Dự toán NSNN năm 2021 trong bối cảnh “bình thường mới”, Liên minh Minh bạch ngân sách (BTAP) đã tổ chức các chuỗi sự kiện nhằm thúc đẩy người dân, các chuyên gia và các cơ quan báo chí tham gia góp ý cho Dự thảo dự toán NSNN năm 2021. Bản khuyến nghị này được xây dựng từ việc tổng hợp các ý kiến góp ý của người dân, chuyên gia về Dự thảo Dự toán NSNN năm 2021.

¹ Theo thông tin đăng trên Cổng thông tin điện tử của Bộ Tài chính

² Theo thông tin đăng trên Tạp chí Tài chính (Cơ quan thông tin của Bộ Tài chính)

PHẦN 1. MỘT SỐ ĐIỂM TÍCH CỰC CỦA DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ PHÂN BỐ NGÂN SÁCH TRUNG ƯƠNG NĂM 2021

Bộ Tài chính đã thực hiện tốt các quy định pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia của người dân trong quản lý NSNN, trong đó công khai đúng quy định và thực hiện tham vấn ý kiến của người dân về Dự toán NSNN và phân bổ ngân sách trung ương năm 2021 trên Cổng thông tin điện tử của Bộ.

So với dự toán NSNN năm 2020, Dự thảo Dự toán NSNN năm 2021 có một số thay đổi tích cực. Cụ thể như sau:

- (i) Dự thảo NSNN năm 2021 đã có đánh giá và định hướng cơ bản về thay đổi thu chi NSNN và đưa ra một số giải pháp mang tính định hướng nhằm thực hiện dự toán NSNN 2021. Dự toán thu NSNN năm 2019 có số liệu khá chi tiết về từng loại thuế và từng khu vực.
- (ii) Dự thảo NSNN năm 2021 được đánh giá là đã cân nhắc một cách thận trọng các yếu tố thách thức như dịch Covid-19 và thuận lợi từ các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới như EVFTA. Dự toán thu NSNN cũng chỉ tăng nhẹ (1,5 %) so với kết quả thực hiện năm 2020 là khá thận trọng và phù hợp. Các khoản thu chính cũng được dự toán với sự thận trọng khi hầu hết dự toán thu năm 2021 đều giảm so với dự toán 2020.
- (iii) Cơ cấu chi tiêu thay đổi theo hướng tích cực hơn. Tổng chi thường xuyên năm 2021 dự giảm 1,9% (khoảng 20 nghìn tỷ đồng) so với dự toán 2020, chi đầu tư phát triển tăng 1,4% (khoảng 6,7 nghìn tỷ đồng) so với dự toán 2020.

PHẦN 2. MỘT SỐ NỘI DUNG CẦN ĐƯỢC LƯU Ý

Bên cạnh những điểm sáng của Dự thảo dự toán NSNN năm 2021, tài liệu này cần được bổ sung một số nội dung để cung cấp những lý giải và căn cứ đầy đủ cho việc lập dự toán ngân sách trong bối cảnh “bình thường mới”, và vì vậy, mục tiêu phát triển, giải pháp chính sách và số liệu ngân sách kèm theo có sự kết nối rõ ràng hơn, cụ thể như sau:

1. Về tác động của đợt mưa lũ tại miền Trung và dịch COVID

Được xây dựng trước khi các đợt mưa lũ diễn ra dồn dập tại các tỉnh thành miền Trung vào đầu tháng 10/2020. Do Dự thảo Dự toán NSNN năm 2021 được lập trước khi xảy ra thiên tai của miền Trung nên có thể chưa cân nhắc đầy đủ hậu quả kéo dài của đợt mưa lũ cũng như những yêu cầu khắc phục, phục hồi sinh kế cho người dân khu vực này. Năm 2021, dịch COVID cũng chưa chắc được khống chế nên sẽ có những tác động tới các khoản thu và chi NSNN. Tuy nhiên, thuyết minh về các nội dung này gần như chưa được đề cập.

Về nguyên tắc, các khoản phát sinh bất thường có thể sử dụng ngân sách dự phòng trong dự toán 2021 song cần xem xét bổ sung do thiệt hại cần khắc phục là rất lớn. (Dự phòng NSNN năm 2021 trong dự toán lại thấp hơn năm 2020)

Khuyến nghị:

- Đề xuất Quốc hội yêu cầu Chính phủ bổ sung các giải pháp, cách thức ưu tiên phân bổ ngân sách năm 2021 nhằm khắc phục hậu quả mưa lũ tại miền Trung.

2. Về tính chi tiết của nội dung thu ngân sách

Ước thực hiện dự toán thu năm 2020 giảm mạnh trong khi thu NSNN năm 2021 được dự toán tăng là một thách thức lớn. Trong cơ cấu thu ngân sách, tỷ trọng thu nội địa được dự báo tăng, nguồn thu từ dầu thô và thu từ xuất nhập khẩu giảm. Cụ thể, dự toán thu nội địa năm 2021 xấp xỉ với ước thực hiện năm 2020 (101,6%), trong bối cảnh tổng cầu của nền kinh tế có xu hướng giảm nên tăng thu nội địa sẽ rất khó khăn. Do vậy, dù dự báo tốc độ tăng thu nội địa có xu hướng chậm lại vẫn cần có đánh giá thận trọng hơn. Hơn nữa, báo cáo thuyết minh chưa đưa ra các giải pháp chính sách để tăng thu khả thi từ nguồn này.

Khuyến nghị:

- Đề xuất Chính phủ bổ sung các giải pháp chính sách tăng thu từ nguồn thu nội địa và có thể cần các giải pháp tình thế để Quốc hội quyết định.

3. Về tính chi tiết của nội dung chi ngân sách

Dự thảo dự toán NSNN năm 2021 xác định 4 nguyên tắc phân bổ dự toán chi. Nguyên tắc thứ nhất nêu ưu tiên “*chi đầu tư phát triển, tiếp tục bố trí tập trung, tránh phân tán; triệt để tiết kiệm chi thường xuyên gắn với tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế, nâng cao tự chủ đơn vị sự nghiệp*”. Tuy nhiên, nguyên tắc này chưa làm rõ các chương trình/lĩnh vực cần bố trí ngân sách tập trung hoặc lĩnh vực/ngành cần cắt giảm ngân sách.

Ngoài ra, Dự thảo dự toán cung cấp số tổng cho nội dung chi đầu tư phát triển mà chưa thể hiện các nội dung chi tiết của khoản chi này.

Khuyến nghị:

- *Chính phủ cần làm rõ ý nghĩa của nguyên tắc “bố trí tập trung, không phân tán”; công khai căn cứ để xác định các lĩnh vực/ngành cần được ưu tiên tập trung đầu tư trong dự toán ngân sách 2021.*
- *Chính phủ cần giải trình rõ mục tiêu, chiến lược và giải pháp cụ thể nhằm cắt giảm chi thường xuyên. Các giải pháp cắt giảm chi thường xuyên phải có các thông tin cụ thể về khoản chi hoặc nội dung chi sẽ được cắt, giảm. Bên cạnh đó, việc giảm chi thường xuyên cần được thảo luận gắn với cải cách bộ máy thay vì chỉ xem xét độc lập.*
- *Quốc hội xem xét việc có nên tiếp tục trì hoãn tăng lương cơ sở vì nếu tiếp tục trì hoãn tăng lương cơ sở sẽ có 2 vấn đề : (i) tiền lương thực tế của cán bộ công chức, viên chức giảm đi do lạm phát 2 năm 2020-2021 không được bù đắp (ii) mất cơ hội làm tăng tổng cầu, khuyến khích tiêu dùng cuối cùng. Chi thường xuyên có tác động mạnh đến tổng cầu ngắn hạn hơn chi đầu tư nên hầu hết các nước sử dụng biện pháp kích cầu tiêu dùng khi đối phó COVID.*
- *Các căn cứ xác định lĩnh vực/ngành/chương trình tập trung ngân sách hay cắt giảm ngân sách cần đảm bảo các nội dung chi an sinh xã hội (giáo dục, y tế) và các thành phần trong xã hội có thể tiếp cận và thực sự hưởng thụ lợi ích mà các chính sách an sinh xã hội mang lại, đặc biệt là nhóm đối tượng yếu thế, những người dễ bị tổn thương trước khủng hoảng từ đại dịch và thiên tai.*

4. Về an ninh tài chính quốc gia

Bội chi NSNN năm 2021 dự kiến khoảng 4% GDP điều chỉnh, nợ công khoảng 46,1% GDP điều chỉnh³. Nợ công ước tính đến năm 2023 khoảng 48,1% GDP điều chỉnh (tương ứng khoảng 61,2% GDP chưa điều chỉnh). Tỷ lệ bội chi NSNN bình quân giai đoạn 2021 - 2023 dự kiến khoảng 3,8% GDP điều chỉnh (tương ứng khoảng 4,9% GDP chưa điều chỉnh). Như vậy, có thể thấy, tỷ lệ bội chi và nợ công theo GDP điều chỉnh giảm mạnh, trong khi trần nợ công và bội chi giữ nguyên⁴. Dự thảo dự toán chưa cung cấp thông tin về khả năng trả nợ trong ngắn hạn và trung hạn.

Khuyến nghị:

- *Dự thảo dự toán NSNN năm 2021 cần làm rõ tình hình bội chi, dư nợ công hiện tại, khả năng trả nợ trong ngắn hạn và trung hạn; và ý nghĩa với an ninh tài chính quốc gia.*
- *Cần so sánh thêm khả năng trả nợ so với thu NSNN cả trong ngắn và trung hạn và bổ sung thêm tiêu chí số phụ để có bức tranh tổng thể hơn về tình hình nợ công và đánh giá ngưỡng an toàn nợ công khi GDP điều chỉnh được áp dụng.*

5. Về cách tính các chỉ tiêu dự toán

Trong bối cảnh kinh tế thế giới còn bất ổn do COVID, khả năng thu ngân sách khó khăn, Quốc hội cần xem xét khả năng tăng bội chi NSNN năm 2021 thích hợp song vẫn có các giải pháp để giảm nợ công về dài hạn. Cách tính các chỉ tiêu dự toán NSNN qua các năm chưa nhất quán và thiếu giải thích

Năm 2021, dự toán tiếp tục thay đổi cách tính về bội chi theo Luật NSNN 2015 song cần lưu ý là tỷ lệ bội chi giảm so với giai đoạn trước chưa hẳn do Việt Nam giảm được bội chi ngân sách mà do thay đổi cách tính bội chi. Thêm vào đó, năm 2021 sẽ bắt đầu sử dụng số liệu GDP điều chỉnh nên một số chỉ tiêu trong dự toán NSNN sẽ không nhất quán giữa các năm.

Khuyến nghị:

- *Dự toán NSNN cần phải thống nhất cách tính các chỉ tiêu, nếu như có điều chỉnh thì cần phải giải thích rõ trong dự toán NSNN.*

³ Nếu tính theo quy mô GDP chưa điều chỉnh, tỷ lệ bội chi NSNN năm 2021 dự kiến khoảng 5% GDP, nợ công ở khoảng 58,6% GDP.

⁴ Nghị quyết số 25/2016/QH14, ngày 9/11/2016 của Quốc hội về kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016 – 2020, tỷ lệ bội chi ngân sách nhà nước giai đoạn 2016 – 2020 không quá 3,9% GDP, nợ công hằng năm không quá 65% GDP.

6. Về chi chuyển nguồn ngân sách sang năm

Tổng chi chuyển nguồn tăng cao trong các năm gần đây làm giảm hiệu quả sử dụng ngân sách. Theo Kiểm toán Nhà nước, chi chuyển nguồn tăng do chậm triển khai một số nhiệm vụ chi; giải ngân vốn đầu tư xây dựng chậm, một số nhiệm vụ chi chuyển nguồn qua nhiều năm.

Bảng 1: Báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán năm 2015, 2016, 2017 và 2018 của Kiểm toán Nhà nước⁵

Nội dung	Năm ngân sách 2015	Năm ngân sách 2016	Năm ngân sách 2017	Năm ngân sách 2018
Chuyển nguồn NSNN sang năm sau	236.564	279.387	326.380	434.356
Tổng chi cân đối NSNN	1.502.189	1.574.448	1.681.414	1.869.791
Tỷ trọng	15,7%	17,8%	19,4%	23,2%

Khuyến nghị:

- Yêu cầu các Bộ, Ngành địa phương cải thiện năng lực lập và chấp hành ngân sách đặc biệt là chi đầu tư.
- Quốc hội tăng cường cơ chế giám sát với việc thực hiện ngân sách.

7. Tính khả thi của mục tiêu giảm nghèo

Chỉ tiêu phát triển kinh tế - xã hội năm 2021, đặc biệt là tỷ lệ hộ nghèo (theo chuẩn nghèo đa chiều) được dự kiến giảm 1-1,5 điểm phần trăm so với năm 2020 thực sự là một thách thức nếu cân nhắc bối cảnh dịch bệnh, lũ lụt, hạn hán diễn ra dồn dập trong năm 2020⁶. Hơn nữa, các chỉ tiêu phát triển được dự thảo trước đợt mưa lũ ở Miền Trung. Hậu quả của đợt mưa lũ có thể đã được đề cập trong Báo cáo nhưng chưa được cân nhắc đầy đủ ở cả khía cạnh vật chất và tinh thần với người dân vùng này.

Khuyến nghị:

- Mục tiêu giảm nghèo trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2021 và phương hướng, nhiệm vụ 5 năm từ 2021 – 2025 cũng như ngân sách tương ứng cho mục tiêu này cần được rà soát lại để đáp ứng những diễn biến mới.

⁵ <http://baokiemtoannhanuoc.vn/qua-ket-qua-kiem-toan/quyet-toan-nsnn-nam-2018-ky-iv---chi-chuyen-nguon-lon-quan-ly-tai-san-chua-chat-che-145888>

⁶ Theo Báo cáo tình hình Phát triển kinh tế xã hội năm 2020 của Chính phủ trình Quốc hội ngày 20/10/2020, ước thực hiện giảm tỷ lệ hộ nghèo theo chuẩn nghèo đa chiều đạt mục tiêu từ 1 – 1,5 điểm phần trăm, trong đó giảm tỷ lệ hộ nghèo tại các huyện nghèo trên 5%.

8. Tham vấn ý kiến về Dự thảo dự toán NSNN của các thành phần trong xã hội

Dự thảo dự toán NSNN năm 2021 đã được công khai đúng hạn trên Cổng thông tin điện tử của Bộ Tài chính vào ngày 26/10/2020 trước khi Quốc Hội thảo luận về nội dung này.

Khuyến nghị:

- *Chính phủ, trong đó Bộ Tài chính hoàn toàn có thể tăng cường sự tham gia của người dân trong quá trình xây dựng ngân sách, dựa trên các thông lệ tốt quốc tế và khuyến nghị từ kết quả Khảo sát công khai ngân sách quốc gia (OBS)⁷.*
- *Quốc Hội và Bộ Tài chính cần cân nhắc tổ chức các buổi đối thoại về xây dựng ngân sách hàng năm có sự tham gia của chuyên gia và các thành phần người dân để thu thập các ý kiến đóng góp cho quá trình Quốc hội thảo luận phê chuẩn ngân sách nhà nước.*

⁷ Khảo sát Công khai ngân sách (Open Budget Survey – OBS) là khảo sát đánh giá khả năng tiếp cận thông tin ngân sách nhà nước của công chúng, cơ hội chính thức cho công chúng tham gia vào quy trình ngân sách, và vai trò của các cơ quan giám sát ngân sách như cơ quan lập pháp và kiểm toán trong quy trình ngân sách.



Góp ý cho Dự thảo Dự toán ngân sách nhà nước năm 2021 trong bối cảnh bình thường mới do Liên minh Minh bạch Ngân sách (BTAP) thực hiện trong khuôn khổ dự án “Thúc đẩy công khai minh bạch và sự tham gia của người dân trong quản lý ngân sách nhà nước” do tổ chức Oxfam Việt Nam tài trợ. Nội dung của Bản góp ý này không phản ánh quan điểm của tổ chức Oxfam Việt Nam dưới bất cứ hình thức nào.

Liên minh Minh bạch Ngân sách (BTAP)

Được thành lập năm 2014 với sự hỗ trợ từ tổ chức Oxfam Việt Nam. Mục tiêu của BTAP là tìm kiếm, thử nghiệm và thúc đẩy việc áp dụng các giải pháp hiệu quả hướng tới công khai minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia của người dân trong quy trình ngân sách nhà nước Việt Nam, góp phần tạo ra những thay đổi tích cực vì sự phát triển của đất nước.

Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI)

Là một tổ chức phi chính phủ, phi lợi nhuận ở Việt Nam thành lập năm 2005, hoạt động vì quyền của các nhóm yếu thế để xây dựng một xã hội công bằng, đoàn kết và phát triển bền vững. CDI hiện đang là tổ chức điều phối của Liên minh Minh bạch Ngân sách (BTAP)

LIÊN HỆ:

Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI)

Đơn vị Điều phối Liên minh Minh bạch Ngân sách BTAP

Địa chỉ: Tầng 16, số 169 Nguyễn Ngọc Vũ, Cầu Giấy, Hà Nội

Website: cdivietnam.org

Email: info@cdivietnam.org | ĐT: +84 24 3538 0100