

Hội nhập kinh tế quốc tế và cải cách tài chính công của Việt Nam

SỬ ĐÌNH THÀNH (*)

1. Dẫn nhập

Hội nhập kinh tế quốc tế là bước phát triển tất yếu của thời đại ngày nay và VN không thể nằm ngoài quỹ đạo đó. Sự gia nhập vào WTO của VN tháng 11.2007 đã khẳng định được điều này. Đặc điểm nổi bật của hội nhập là làm cho VN trở nên xích lại gần hơn với các nước trong khu vực và thế giới trên mọi lĩnh vực. Hay nói khác đi, hội nhập tác động sâu rộng đến sự thay đổi chính sách kinh tế - xã hội của VN. Xét riêng về lĩnh vực tài chính công, có ít nhất 3 vấn đề cơ bản cần xem xét trong cải cách và đổi mới:

Hội nhập kinh tế yêu cầu tài chính công với tư cách là công cụ đầy quyền lực của chính phủ phải hướng đến khắc phục thất bại của thị trường, tạo điều kiện cho hoạt động kinh doanh của khu vực tư phát triển, đảm bảo tái phân phối và cung cấp những dịch vụ công cần thiết cho người nghèo.

Ngân hàng Thế giới đã nhận định, trong thời đại ngày nay – thời đại hội nhập, sự tác động giữa lực lượng thị trường và chính phủ không phải đơn thuần là vấn đề can thiệp và sự tự do của khu vực tư, mà cả hai khu vực đều có vai trò quan trọng như nhau trong quá trình phát triển kinh tế. Khu vực tư có tính năng động của nó trong cung cấp hàng hóa, dịch vụ cho xã hội, thì chính phủ phải có vai trò khắc phục thất bại của thị trường, tạo điều kiện cho hoạt động kinh doanh của khu vực tư phát triển, đảm bảo tái phân phối và cung cấp những dịch vụ công cần thiết cho người nghèo.

Thật vậy, hội nhập kinh tế quốc tế làm gia tăng dòng di chuyển tự do vốn, lao động và hàng hóa... giữa các quốc gia ở mức độ ngày càng lớn. Nói khác đi, hội nhập kinh tế hình thành thị trường tự do cạnh tranh giữa các quốc gia. Theo lý thuyết kinh tế vi mô, trong điều kiện thị trường tự do cạnh tranh thì tại điểm cân bằng của thị trường chính là đầu ra hiệu quả của xã hội. Đó là điểm phản ánh mức tối đa hóa đầu ra xã hội. Với sự điều chỉnh của giá cả thị trường bất kỳ hàng hóa nào mà người tiêu dùng định giá cao hơn chi phí của người sản xuất thì hàng hóa đó sẽ được sản xuất và tiêu dùng và ngược lại. Trên cơ sở đó, các nhà kinh tế học phúc lợi cho rằng, trong môi trường cạnh tranh hoàn hảo, người sản xuất và người tiêu dùng chấp nhận giá cả giao dịch thị trường, thì các phân phối nguồn lực của nền kinh tế đều đạt hiệu quả Pareto, tức là tối đa hiệu quả xã hội.

Thị trường cạnh tranh tạo ra đầu ra hiệu quả của xã hội, nhưng tại sao chính phủ phải can thiệp vào những



Ảnh Hòa Tấn

hoạt động của thị trường? Có 2 lý do tại sao chính phủ can thiệp vào thị trường: (i) thất bại thị trường; (ii) và tái phân phối. Thất bại của thị trường dẫn đến hiệu quả xã hội hay quy mô chiếc bánh kinh tế không đạt mức tối đa và để cải thiện hiệu quả xã hội cần phải có sự can thiệp của chính phủ. Chính phủ không chỉ quan tâm đến lợi ích và chi phí của những người không tham gia thị trường mà còn quan tâm đến lợi ích và chi phí của các cá nhân còn lại trong xã hội, từ đó, thiết lập chính sách can thiệp vào thị trường để sao cho đạt được tổng lợi ích lớn hơn tổng chi phí. Bên cạnh quy mô chiếc bánh kinh tế, chính phủ còn quan tâm đến lát bánh được chia cho mỗi người trong xã hội, xét ở khía cạnh là xã hội đánh giá một đô la tăng thêm trong tiêu dùng cho người giàu có giá trị thấp hơn một đô la tăng thêm trong tiêu dùng cho người nghèo. Chính vì vậy, kinh tế học phúc lợi chỉ ra rằng, trong điều kiện nền kinh tế cạnh tranh, xã hội có thể đạt được hiệu quả xã hội thông qua chính sách tái phân phối nguồn lực thích hợp và tự do thương mại. Điều này hàm ý vấn đề hiệu quả xã hội và công bằng có thể giải quyết một cách độc lập thông qua thực thi một chính sách

tài chính công hiệu quả.

Từ phân tích trên, tôi cho rằng nhận thức về vai trò tài chính công ở VN cần có những thay đổi nhất định. Thay vì can thiệp sâu vào hoạt động của khu vực tư, điểm trọng tâm của tài chính là phải hướng đến thúc đẩy tự do hóa kinh tế, tối đa hóa hiệu quả xã hội, nhưng đồng thời phải giải quyết vấn đề bất công bằng xã hội.

Hội nhập kinh tế làm xuất hiện nhiều nhân tố tiềm năng gây bất ổn định đối với nền kinh tế và sự cân đối ngân sách nhà nước.

Sự bất ổn định của thị trường tài chính thế giới, thị trường năng lượng, chiến tranh... tất cả ảnh hưởng hưởng rất lớn tình hình sản xuất trong nước, giá cả hàng hóa, tiền tệ cũng như cân đối ngân sách nhà nước. Cân đối ngân sách sẽ gặp nhiều khó khăn hơn, do bởi gia tăng các rủi ro tiềm năng liên quan đến nguồn thu và chi tiêu công.

Việc cắt giảm thuế nhập khẩu theo các cam kết gia nhập WTO sẽ ảnh hưởng tới nguồn thu ngân sách nhà nước. Số thu từ khu vực kinh tế trong nước, nhất là các doanh nghiệp nhà nước có thể sẽ giảm so với số thu từ các đối tượng khác. Sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế, những thay đổi của thị trường và việc cải cách hệ thống chính sách thuế trong điều kiện hội nhập cũng sẽ làm thay đổi cơ cấu nguồn thu.

Khi hội nhập nhà nước chấm dứt hoàn toàn việc cấp vốn đầu tư, vốn lưu động cho doanh nghiệp nhà nước; bãi bỏ hỗ trợ xuất khẩu; bù lỗ qua giá đối với những doanh nghiệp thuộc lĩnh vực kinh doanh quan trọng đối với nền kinh tế, như xăng dầu, cũng sẽ được chấm dứt theo lộ trình đổi mới phương thức quản lý. Tuy nhiên, thay vào đó các khoản chi trợ giá, nghĩa vụ nợ ngầm định cho các đối tượng dễ thị "tổn thương" trong quá trình hội nhập cũng như các chương trình đầu tư công nhằm ổn định hóa kinh tế sẽ trở thành gánh nặng và gây chèn lấn đến các khoản chi có tính chất cung cấp dịch vụ công của chính phủ (giáo dục, y tế, ...).

Hội nhập kinh tế làm cho tài chính công bị ràng buộc bởi nhiều thể chế và chính sách của các tổ chức quốc tế.

Thể chế và chính sách càng tương đồng thì sự hội nhập diễn ra với tốc độ càng nhanh hơn và càng sâu rộng hơn. Cho nên, để đón đầu những lợi thế do hội nhập mang lại, yêu cầu VN phải nhanh chóng cải cách và tổ chức lại thể chế tài chính công, đạt chuẩn quốc tế về chính sách và trình độ quản lý thuế, quản lý nợ quốc gia; lập ngân sách phải hướng đến kết quả – đầu ra nhằm nâng cao hiệu quả và hiệu lực khu vực công; minh bạch thông tin về ngân sách nhà nước.

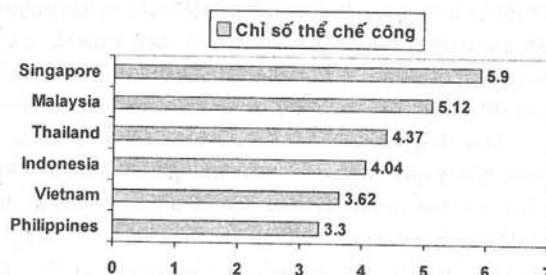
2. Thách thức đặt ra đối với cải cách tài chính công ở VN

Tuy nhiên, với thực trạng hiện tại của khu vực công, hội nhập kinh tế quốc tế đặt ra cho VN rất nhiều thách

thức trong cải cách tài chính công:

- Thể chế công của VN còn yếu kém. Chỉ số thể chế công phản ánh mức độ hiệu quả điều hành của chính phủ thông qua đánh giá tính hiệu quả của chính sách tài khóa, khuôn khổ pháp lý, khuôn khổ xã hội, cải thiện chuẩn mực tài chính, kế toán... Theo xếp hạng của Tổ chức Diễn đàn kinh tế thế giới (2006), trình độ và mức độ hoàn thiện thể chế công của VN so với mức xếp hạng năm 2005 tuy có cải thiện (từ hạng 97 nâng lên 74), nhưng so với các nước trong khu vực còn ở mức khá xa. Năm 2006, chỉ số thể chế công VN xếp hạng 74 với số điểm 3,62, trong khi Indonesia ở hạng: 52, Thái Lan: 40, Malaysia: 18, Singapore: 4.

Hình 1: Chỉ số về thể chế công (2006)



- Các quy định của WTO sẽ đặt ra những yêu cầu hết sức cấp bách cho việc bổ sung và hoàn thiện thể chế. Trước hết là phải hoàn thiện các quy định về cạnh tranh để bảo đảm một môi trường cạnh tranh lành mạnh và công bằng. Tiếp đến, phải hoàn thiện môi trường kinh doanh để phát huy mọi nguồn lực trong nước, thu hút đầu tư nước ngoài, thúc đẩy tính năng động và khả năng thích ứng nhanh, những yếu tố quan trọng quyết định sự thành bại của hội nhập kinh tế quốc tế.

- Yêu cầu cao về minh bạch hoá và công khai hoá của WTO sẽ đặt ra thách thức lớn cho nền hành chính quốc gia. Nền hành chính quốc gia sẽ phải thay đổi theo hướng công khai hơn, minh bạch hơn và hiệu quả hơn. Đó phải là một nền hành chính vì quyền lợi chính đáng của mọi công dân và doanh nghiệp, lấy công dân và doanh nghiệp làm trọng tâm phục vụ, khắc phục toàn bộ các biểu hiện trì trệ, thờ ơ và vô trách nhiệm. Nếu không tạo ra được một nền hành chính như vậy, sẽ không thể tận dụng được các cơ hội do hội nhập kinh tế nói chung và việc gia nhập WTO nói riêng đem lại. Để tận dụng được các cơ hội do việc gia nhập WTO đem lại, bên cạnh quyết tâm về mặt chủ trương, cần phải có một đội ngũ cán bộ quản lý khu vực công từ trung ương đến địa phương đủ mạnh. Đội ngũ những người hoạt động trên lĩnh vực đối ngoại và hội nhập kinh tế quốc tế phải được tăng cường. Đây cũng là một thách thức to lớn đối với VN nếu không có sự chuẩn bị phù hợp, thách thức này sẽ chuyển thành những khó khăn dài hạn rất khó khắc phục.

3. Lời giải nào cho cải cách tài chính công VN

Để phân phối và sử dụng nguồn lực tài chính công có hiệu quả, cung cấp cho xã hội các loại hàng hoá công thiết yếu và đảm bảo việc thực hiện các mục tiêu ưu tiên của chiến lược về kinh tế, chính trị trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế, VN nhất thiết phải tiến hành chiến lược cải cách tài chính công toàn diện:

- Cải cách tài chính công phải hướng đến đảm bảo chính sách tài khóa ổn định và bền vững trên cơ sở tôn trọng các nguyên tắc:

- *Tính tổng thể và tính kỷ luật tài chính*

Tính tổng thể đòi hỏi Chính phủ phải nắm bắt toàn diện những vấn đề đang tồn tại của quản lý chi tiêu công, hiểu biết tất cả những mối liên kết và đánh giá những trở lực thuộc về định chế, sau đó tìm ra những điểm tiếp cận thích hợp để đẩy mạnh quá trình cải cách chi tiêu công theo từng giai đoạn phát triển. Trong chi tiêu công, các quyết định chi tiêu được đưa ra phải dựa vào cơ sở kỷ luật tài chính và có sự cạnh tranh, đánh đổi giữa các nhu cầu với nhau. Để kiểm soát tài chính có kết quả, yêu cầu trong soạn lập ngân sách cần đánh giá nguồn lực tổng thể và chọn lựa các công cụ thích hợp nhất để phân bổ nguồn lực nhằm đạt mục tiêu đã lựa chọn. Điều này cũng có nghĩa là để quản lý chi tiêu công tốt, các quyết định chi đầu tư và chi thường xuyên cần phải được gắn kết. Tính kỷ luật tài chính tổng thể đi đôi với nó là tính tiết kiệm và hàm ý rằng ngân sách chỉ nên tập trung những nguồn lực vừa đủ ở mức cần thiết để thực hiện tốt các ưu tiên chiến lược của chính phủ.

- *Tính linh hoạt, tính tiên liệu và tính trung thực*

Tính linh hoạt yêu cầu phải trao quyền cho người quản lý trong việc ra quyết định phân bổ nguồn lực. Tính tiên liệu đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện chính sách công có hiệu quả và hiệu lực. Kinh tế vĩ mô càng ổn định và mọi hoạt động của chính phủ được thể chế hóa dựa theo chiến lược minh bạch có sự cân đối giữa ngắn hạn và dài hạn, thì khu vực công càng thực hiện tốt hơn chức năng cung cấp hàng hóa công cho xã hội. Chiến lược quản lý chi tiêu công phải đảm bảo chắc chắn sao cho dòng chảy các nguồn lực tài chính được chuyển đến các chương trình, dự án theo đúng mục tiêu chiến lược đã lựa chọn. Điều này đòi hỏi phải vận dụng phương pháp tiếp cận trung hạn trong việc phân bổ nguồn lực, điều chỉnh những mất cân đối về ngân sách và đánh giá thực hiện chương trình.

Tính trung thực yêu cầu quản lý chi tiêu công nên xuất phát từ những dự toán không có thiên vị cả thu lẫn chi. Sự thiên vị này có thể bắt nguồn từ những vấn đề thuộc về chính trị lẫn kỹ thuật. Những dự toán ngân sách quá lạc quan sẽ làm phá vỡ tính kỷ luật tài chính và dẫn đến thất bại trong việc thực hiện những ưu tiên chiến lược.

- *Thông tin, minh bạch và trách nhiệm*

Thông tin tốt sẽ làm tăng thêm tính trung thực và

giúp người quản lý đưa ra các quyết định tốt hơn. Thông tin chính xác và kịp thời về chi phí, đầu ra và kết quả là rất cần thiết để nâng cao hiệu quả quản lý chi tiêu công.

Tính minh bạch trước hết yêu cầu người ra quyết định phải được cung cấp đầy đủ những dữ liệu và thông tin (có thể biết tiên đang được sử dụng ở đâu và kết quả chi tiêu như thế nào). Kế đến, yêu cầu các chính sách, quyết định của chính phủ cũng như kết quả và chi phí thực hiện của các chương trình công cần được thông tin rộng rãi cho công chúng. Tức là, người dân cần biết rõ chính phủ đang làm gì để có thể yêu cầu chính phủ có trách nhiệm hơn trong việc thực thi quyền lực và kết quả phân bổ nguồn lực.

- Đổi mới tài chính công phải đặt trong bối cảnh cải cách hành chính công tổng thể và nâng cao năng lực quản lý của Chính phủ.

Tính hiệu quả của quản lý tài chính công phụ thuộc nhiều vào năng lực quản lý của nhà nước và hoạt động của khu vực công. Trong từng công đoạn của quy trình quản lý chi tiêu công đều thể hiện năng lực quản lý của nhà nước. Ở nhiều nước đang phát triển, do năng lực quản lý của Nhà nước yếu kém và khu vực công không năng động đã dẫn đến sự thất bại trong việc gắn kết chính sách, lập kế hoạch và lập ngân sách. Hậu quả là, nguồn lực tài chính công bị phân phối sai lệch, sử dụng không hiệu quả hiệu lực.

Với quan điểm này, yêu cầu nhà nước phải làm cho vai trò quản lý của mình phù hợp với năng lực đáp ứng mục tiêu phát triển kinh tế, cụ thể là phải xây dựng các thể chế nhằm tạo ra một khu vực công năng động, bao gồm tăng cường xây dựng các thể chế về chính sách; chính quyền có khả năng xây dựng và phối hợp chính sách trong việc lựa chọn mục tiêu chiến lược; phân bổ nguồn lực gắn kết với kế hoạch và chính sách; thực hiện, kiểm soát và đánh giá kết quả các hoạt động; công chức phải có động cơ và năng lực quản lý tốt; ngăn chặn nạn tham nhũng ...

Có thể mô tả mối quan hệ giữa quản lý chi tiêu công và quản lý của nhà nước qua sơ đồ trang sau:

- Cải cách tài chính công phải gắn liền chính sách tự do hóa thương mại các dịch vụ công

Sự cung cấp hàng hóa công của khu vực công hiện cũng đã bộc lộ nhiều mâu thuẫn: (i) mâu thuẫn giữa phạm vi cung cấp hàng hóa công quá rộng lớn với nguồn lực tài chính công còn hạn hẹp; (ii) mâu thuẫn giữa quy mô của các đơn vị cung cấp hàng hóa công còn nhỏ bé, chất lượng cung cấp kém với nhu cầu hàng hóa công của xã hội to lớn, đa dạng và đòi hỏi chất lượng ngày càng cao.

Từ khi đổi mới kinh tế cho đến nay, cơ cấu thị trường cung cấp dịch vụ công đã có những thay đổi đáng kể. Khu vực tư đã tham gia vào thị trường dịch vụ công ở mức độ nhất định và có sự đóng góp đến việc nâng cao phúc lợi xã hội, đặc biệt trong lĩnh vực giáo dục, y tế, điện thương mại. Tuy nhiên, sự mở rộng các dịch vụ công cơ bản không đáp ứng một cách thỏa mãn nhu cầu của xã hội. Cho đến nay sự

tham gia của khu vực nước ngoài trong cung cấp dịch vụ công vẫn còn ở mức giới hạn nhất định.

Trong bối cảnh hội nhập, VN bắt buộc phải thực hiện các cam kết mở cửa thị trường dịch vụ công theo những điều khoản của Hiệp định thương mại Việt - Mỹ và các cam kết của WTO. VN hiện cũng đã tự do hóa thương mại những dịch vụ công cơ bản với các đối tác trong khối ASEAN và ở chừng nhất định mở rộng đến Trung Quốc và các nước khác trong khuôn khổ Hiệp ước thương mại tự do. Tuy nhiên, sự mở cửa dịch vụ công đối với sự tham gia của nước ngoài cần được thực hiện trong khuôn khổ quy định chi tiết và chặt chẽ. Tự do hóa thương mại các dịch vụ công cần tôn trọng nguyên tắc đối xử công bằng, không phân biệt giữa các khu vực về chính sách và các chế độ ưu đãi. Thử thách mà Chính phủ VN phải đối mặt đó là điều chỉnh vừa phải mức độ cam kết quốc tế và thiết lập khuôn khổ quy định phù hợp với các cam kết để đảm bảo rằng sự tham gia nước ngoài là bổ sung, chứ không làm suy yếu nỗ lực của Chính phủ VN trong việc cải thiện cung cấp dịch vụ công cho người nghèo.

Chấp nhận tự do thương mại các dịch vụ công, xã hội sẽ huy động tối đa nguồn lực của cộng đồng để phát triển dịch vụ công cơ bản, giảm dần bao cấp từ ngân sách; tạo điều kiện để Nhà nước tập trung vào khu vực đối tượng chính sách, đồng bào dân tộc thiểu số, vùng sâu, xa, khó khăn và các chương trình tái phân phối thu nhập xã hội.

• Đối mới tài chính công cần phải gắn liền với chính sách nâng cao năng lực hoạt động của các đơn vị khu vực công trong việc phân bổ và sử dụng nguồn lực tài chính

Cung cách quản lý tập trung là đặc tính của hệ thống lập ngân sách theo đầu vào mà hệ quả của nó là nguồn lực tài chính công sử dụng kém hiệu quả và hiệu lực, các cơ quan, đơn vị khu vực công không chịu trách nhiệm về chất

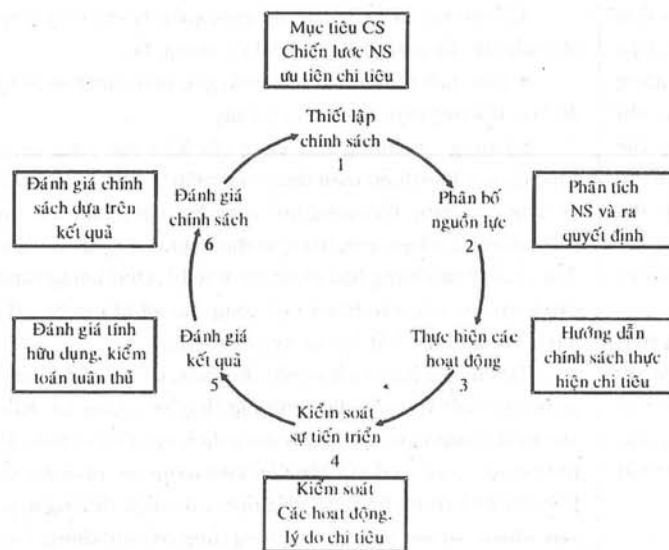
lượng, số lượng hàng hóa công cung cấp cho xã hội. Những người quản lý sử dụng ngân sách trong một môi trường bị kiểm soát hết sức cứng nhắc. Những công cụ truyền thống để thực hiện kiểm soát là định mức và khoản mục hóa các khoản chi tiêu, mua sắm đầu vào. Thế nhưng, chính việc kiểm soát đầu vào gây ra tính kém hiệu quả trong hoạt động, bởi vì nó không khuyến khích tiết kiệm, không tạo ra mối gắn kết giữa khối lượng chi tiêu với khối lượng đầu vào. Thêm vào đó, những hoạt động của người quản lý chủ yếu được đánh giá dựa vào tính tuân thủ, chấp hành những luật lệ quy định mang tính thủ tục hành chính, chứ không đánh giá dựa vào kết quả mà họ tạo ra. Từ những hạn chế đó, để nâng cao tính hiệu quả trong hoạt động, quản lý chi tiêu công cần phải chuyển sang phương thức quản lý dựa vào kết quả đầu ra. Với phương thức quản lý này: (i) Người quản lý được trao quyền tự chủ trong việc điều hành hoạt động và nâng cao tính tự chịu trách nhiệm việc cung cấp các đầu ra và kết quả. Những kết quả được chi tiết hóa trong ngân sách và trong những kế hoạch tài chính có liên quan, qua đó tạo điều kiện cho những người quản lý thấy trước kết quả thực hiện và giúp cho Chính phủ so sánh được kết quả mục tiêu và kết quả thực tế. (ii) Người quản lý có quyền chủ động để ra những giải pháp để giảm bớt chi phí hoạt động và nâng cao khối lượng hoặc chất lượng đầu ra. (iii) Tạo ra những đòn bẩy kinh tế khuyến khích người quản lý cải thiện và nâng cao chất lượng hoạt động.

• Đối mới tài chính công phải gắn liền chính sách đối mới toàn diện phương pháp lập kế hoạch phân bổ nguồn lực và kế hoạch chi tiêu công.

+ Chuyển phương thức soạn lập ngân sách theo đầu vào sang phương thức soạn lập ngân sách theo kết quả đầu ra.

Trước sức ép về phát triển kinh tế - xã hội trong bối cảnh hội nhập và cạnh tranh cũng như sự đòi hỏi cao về nhu cầu hàng hóa công được cung cấp từ phía Nhà nước phải có trách nhiệm hơn, việc đưa vào khuôn khổ quản lý và soạn lập ngân sách dựa vào kết quả đầu ra trong quản lý chi tiêu công sẽ: (i) Làm cho chi tiêu công hiệu quả, hiệu lực hơn, và thích hợp hơn với việc thực hiện mục tiêu chiến lược giảm nghèo, tăng trưởng bền vững; (ii) Giúp cho các nhà tài trợ tin tưởng vào hệ thống quản lý tài chính của chính phủ, qua đó khuyến khích họ ngày càng sử dụng kênh ngân sách nhà nước để hỗ trợ các chương trình phát triển kinh tế - xã hội của chính phủ.

Quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra được xem là một công cụ để chính phủ: (i) Tập trung nguồn lực công vào nơi mang lợi ích cao nhất cho xã hội, (ii) Giúp cho cải thiện chính sách công (thông qua đánh giá dựa vào kết quả thực tiễn), (iii) Góp phần tăng cường hiệu quả quản lý (thông qua minh



bạch những ưu tiên và mục tiêu).

+ Chuyển phương thức soạn lập ngân sách hàng năm sang phương thức soạn lập ngân sách trung hạn bằng việc xây dựng khuôn khổ chi tiêu trung hạn (MTEF).

Nội dung chiến lược này nhằm ràng buộc các ngành, các địa phương sử dụng các nguồn lực tài chính phải gắn liền với các mục tiêu ưu tiên tổng thể của quốc gia. Một khi đã thay đổi phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra, thì phương thức lập kế hoạch quản lý ngân sách cũng phải có những thay đổi nhất định cho tương hợp. Dự toán ngân sách được lập cho thời gian trung hạn, bởi vì:

- Các mục tiêu phát triển cơ bản của nền kinh tế không thể đặt ra trong giới hạn một năm. Xây dựng một tầm chiến lược sẽ khó khăn cho các ngành, các địa phương nếu mọi hoạt động cùng một lúc phải giải quyết trong một năm.

- Với nguồn lực giới hạn, thực hiện phương pháp MTEF giúp cho các ngành, các địa phương phân bổ nguồn lực có hiệu quả hơn trong việc thực hiện các mục tiêu hoạt động.

- Cần phải lập kế hoạch cho các chi phí thường xuyên phát sinh từ các hạng mục đầu tư mới trong giai đoạn trung hạn vì chúng có thể phát sinh trong năm thứ 2 hoặc thứ 3 sau khi cơ sở vật chất được xây dựng xong.

Việc thiết lập khuôn khổ chi tiêu trung hạn sẽ góp phần nâng cao hiệu quả quản lý chi tiêu công; (i) tăng cường năng lực của chính phủ trong soạn lập ngân sách, đặc biệt là khả năng dự báo khi phân bổ ngân sách; (ii) Tăng cường kỷ luật ngân sách và tính minh bạch cũng như trách nhiệm giải trình trong sử dụng nguồn lực công; (iii) Tăng cường chất lượng những thông tin ngân sách, tính rõ ràng của các mục tiêu chính sách; (iv) Cho phép Chính phủ tập trung nhiều hơn vào những ưu tiên mang tính chiến lược mà vẫn làm cho quy trình ngân sách toàn diện hơn; (v) tập trung nguồn lực phân bổ theo chiến lược phát triển ngành thống nhất từ trung ương đến địa phương, khắc phục tình trạng phân khúc giữa trung ương và địa phương.

• Tăng cường quản lý nguồn lực tài chính công

Đổi mới tài chính công phải gắn liền với đổi mới chính sách quản lý các nguồn lực của khu vực công nhằm đáp ứng tốt nhất nhu cầu chi tiêu công và cân đối ngân sách bền vững.

+ Hệ thống chính sách thuế cần được hoàn thiện theo hướng thiết lập một hệ thống thuế công bằng và hiệu quả, có khả năng tài trợ nhu cầu chi cần thiết của khu vực công. Hệ thống thuế đi vào đời sống kinh tế - xã hội trên cơ sở thực thi một hệ thống thuế đạt được các chuẩn mực: đơn giản và hiệu quả. Hệ thống thuế đơn giản sẽ làm: (i) Giảm thời gian và chi phí về quản lý, lập kế hoạch và hành thu; (ii) Giảm thiểu những sai sót của người nộp thuế và cơ quan thuế; (iii) Giảm thiểu hiện tượng trốn thuế và tránh thuế. Chuẩn mực hiệu quả yêu cầu hệ thống thuế được lựa chọn

nhận dựa vào nguyên tắc chi phí và lợi ích, áp dụng hệ thống thuế suất thấp và trung lập, giảm thiểu những phân biệt, đối xử giữa các hoạt động kinh tế xã hội, giữa các hoạt động đầu tư, qua đó giảm tổn thất phúc lợi xã hội. Những quy định của hệ thống thuế phải đơn giản, rõ ràng, ổn định, thường thực hiện từng bước đối với những thay đổi quan trọng, để đảm bảo cho những người nộp thuế đưa ra các quyết định kinh tế hợp lý. Hệ thống thuế minh bạch và có tính pháp lý cao để khắc phục tình trạng tùy tiện và giảm thiểu những thất thoát thuế. Khung luật pháp của thuế rõ ràng và được áp dụng nhất quán. Hệ thống thuế phải dễ thu, chi phí hành thu thấp. Hệ thống thuế được chọn lựa cần có sự tương đồng và phù hợp với thông lệ quốc tế. Cải cách hệ thống thuế phải phối hợp chặt chẽ với các công cụ tài chính khác để nâng cao vai trò điều tiết kinh tế vĩ mô.

+ Tăng cường quản lý công sản, đặc biệt là tài nguyên đất, thông qua hình thành và phát triển thị trường công về bất động sản để khai thác tốt nguồn lực tài chính phục vụ đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, phục vụ chiến lược tăng trưởng và giảm nghèo.

+ Hoàn thiện chính sách quản lý nợ nước ngoài.

Quản lý nợ công tại VN hiện đang trong quá trình phát triển và cải cách mạnh mẽ. Mục tiêu chung của Chính phủ về quản lý nợ công là đảm bảo đáp ứng được các nhu cầu tài chính và nghĩa vụ thanh toán của Chính phủ với chi phí thấp nhất trong thời gian trung và dài hạn, nhất quán với mức rủi ro cần trọng và góp phần tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của thị trường trái phiếu Chính phủ trong nước. Để làm được điều đó, đòi hỏi phải có một khuôn khổ để xác định và quản lý được sự đánh đổi giữa chi phí mong đợi và rủi ro; đưa ra những phương hướng về cơ cấu và thành phần danh mục nợ của Chính phủ, bao gồm cả sự kết hợp mong muốn về loại tiền tệ, mức lãi suất và kỳ hạn. Đồng thời, hoàn thiện hệ thống thông tin trong quản lý nợ công và nợ quốc gia. Điều này không chỉ giúp để có được dữ liệu về nợ và để đảm bảo thanh toán nợ đúng hạn, mà còn nhằm cải thiện chất lượng báo cáo và nâng cao tính minh bạch trong quản lý nợ công. Tiến tới quản lý nợ theo mô hình ALM (quản lý nợ và tài sản). Củng cố và phát triển thị trường trái phiếu chính phủ và thị trường trái phiếu chính quyền địa phương cũng như thị trường trái phiếu doanh nghiệp được Chính phủ bảo lãnh theo hướng nâng cao tính thanh khoản của thị trường nhằm giảm thiểu chi phí và rủi ro trong chiến lược quản lý nợ công trung và dài hạn. Cần tăng cường phát hành trái phiếu dài hạn có thời gian từ 10 năm trở lên; mở cửa thị trường trái phiếu, khuyến khích thu hút các nhà đầu tư nước ngoài đầu tư vào lĩnh vực trái phiếu; phát triển các loại chứng khoán phái sinh có nguồn gốc từ trái phiếu và hoàn thiện hệ thống thuế thu nhập đánh vào thu nhập từ trái phiếu ■

(*) Phó giáo sư, tiến sĩ ĐHKTP HCM