



# KHUYẾN NGHỊ VỀ DỰ THẢO DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC NĂM 2022

Hà Nội, ngày 8 tháng 11 năm 2021



# LỜI NÓI ĐẦU

Thực hiện quy định của Luật Ngân sách nhà nước (NSNN) 2015, ngày 22/10/2021, Bộ Tài chính đã công bố **“Báo cáo công khai dự toán ngân sách nhà nước năm 2022 Chính phủ trình Quốc hội”** (hay còn gọi là **Dự thảo Dự toán NSNN năm 2022**), đồng thời khuyến khích các tổ chức, cá nhân tham gia đóng góp ý kiến cho Dự thảo<sup>1</sup>.

Năm 2021, đợt dịch Covid-19 bùng phát lần thứ 4 đã tác động nghiêm trọng đến mọi mặt của nền kinh tế và đời sống nhân dân. Tình trạng đứt gãy một số chuỗi cung ứng hoặc tạm ngừng sản xuất do giãn cách kéo dài đã ảnh hưởng đáng kể tới nền kinh tế nói chung, việc thực thi các nhiệm vụ thu – chi ngân sách trong năm nói riêng. Nhiều chính sách quan trọng chưa có tiền lệ đã được ban hành nhằm từng bước hỗ trợ người dân và doanh nghiệp vượt qua khó khăn của đại dịch, bảo đảm an sinh và an ninh xã hội, duy trì hoạt động kinh tế đi đôi với bảo đảm công bằng xã hội, trong mục tiêu lớn “không bỏ ai lại phía sau”. Tuy nhiên, dịch Covid-19 còn có thể kéo dài, khó dự báo, tiếp tục tác động tiêu cực tới người dân và doanh nghiệp, đòi hỏi Chính phủ phải chuẩn bị cho các phương án, chính sách hỗ trợ trong năm 2022, bên cạnh việc rà soát và điều chỉnh các chính sách đã ban hành và thực thi trong năm 2021.

Dưới sự chủ trì của Liên minh Minh bạch Ngân sách (BTAP), Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI) và Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chiến lược Việt Nam (VESS) đã phối hợp tổ chức xây dựng bản khuyến nghị về Dự thảo Dự toán NSNN năm 2022. Nội dung của bản khuyến nghị này được tổng hợp dựa trên ý kiến đóng góp của các tổ chức xã hội, thanh niên, người lao động, chuyên gia và các cơ quan truyền thông về Dự thảo Dự toán NSNN năm 2022. Nội dung bản đóng góp ý kiến gồm 3 phần. Phần 1 nhìn nhận những điểm tích cực của bản Dự thảo. Phần 2 đưa ra một số nội dung cần lưu ý. Phần 3 tập trung góp ý về chi ngân sách cho an sinh xã hội, mà nhóm tác giả đánh giá là một nhiệm vụ đặc biệt của NSNN 2022.

---

<sup>1</sup> [https://mof.gov.vn/webcenter/portal/btcvn/pages\\_r/l/tin-bo-tai-chinh?dDocName=MOFUC-M211945&dID=211730](https://mof.gov.vn/webcenter/portal/btcvn/pages_r/l/tin-bo-tai-chinh?dDocName=MOFUC-M211945&dID=211730)

## 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 ***Báo cáo công khai dự toán ngân sách nhà nước năm 2022 Chính phủ trình Quốc hội***” trên Cổng thông tin điện tử của Bộ.

So với dự toán NSNN năm 2021, Dự thảo Dự toán NSNN năm 2022 có một số thay đổi tích cực. Cụ thể như sau:

- 1) Thứ nhất, dự thảo có đánh giá và thuyết minh định hướng cơ bản về thay đổi thu chi tiêu NSNN, có thuyết minh về thay đổi các khoản thu, chi chính. Dự thảo cũng đã có đánh giá và so sánh với ước thực hiện 2021 về thu và chi cân đối NSNN.
- 2) Thứ hai, dự thảo NSNN đã thận trọng hơn khi dự báo tổng thu cân đối NSNN 2022 chỉ tăng so với ước thực hiện 2021 có 3,4 %. Các khoản thu chính cũng được dự toán với sự thận trọng khi thu từ sử dụng đất giảm so 4 % so với cùng kỳ. Trong đó, thu nội địa tăng khoảng 3,8% so với ước thực hiện năm 2021, Dự thảo dự toán 2022 cũng dự kiến số thu từ hoạt động xuất nhập khẩu chỉ tăng 5,1% so với số ước thực hiện 2021 và số thu từ dầu thô giảm đi (ngay cả khi đã dự báo giá dầu tăng lên so với dự toán 2021).
- 3) Thứ ba, về dự toán chi cân đối NSNN, bản dự thảo đã cho thấy xu hướng thay đổi cơ cấu chi tiêu theo hướng phù hợp với bối cảnh dịch bệnh dù còn chưa thực sự rõ nét. Chi thường xuyên tăng 5,1% so với dự toán năm 2021 với tăng chi cho một số chính sách như y tế, an sinh xã hội phát sinh mới là cần thiết và hợp lý.
- 4) Thứ tư, việc điều chỉnh lại tỷ lệ phân chia NSNN của một số địa phương như TP Hồ Chí Minh hay Hà Nội là kịp thời, khi bối cảnh dịch bệnh đặt ra nhu cầu về chi NSNN rất lớn ở TP. Hồ Chí Minh, nhất là chi hỗ trợ cho an sinh xã hội và phục hồi kinh tế, do đây là địa bàn chịu ảnh hưởng nặng nề của dịch trong năm 2021. Xét về trung hạn, việc điều chỉnh tỷ lệ phân chi có tác dụng duy trì đầu tư tương xứng cho TP Hồ Chí Minh với tư cách một nguồn động lực tăng trưởng chính của Việt Nam.

## PHẦN 2. MỘT SỐ NỘI DUNG CẦN ĐƯỢC LƯU Ý

Bối cảnh của năm 2022 là thích ứng an toàn, linh hoạt, kiểm soát hiệu quả dịch bệnh Covid-19 vừa tập trung tận dụng tốt cơ hội để thúc đẩy phục hồi và phát triển kinh tế xã hội. Do vậy, cần thảo luận nhiều hơn về các vấn đề ngân sách trong Dự thảo dự toán NSNN năm 2022 để đảm bảo mục tiêu vừa phát triển kinh tế vừa phòng chống dịch bệnh. Một số nội dung cụ thể như sau:

**1. Dự toán NSNN năm 2022 được xây dựng trên cơ sở dự kiến tăng trưởng kinh tế 6-6,5% so với năm 2021; tốc độ tăng chỉ số giá tiêu dùng (CPI) bình quân khoảng 4%; giá dầu thô 60 USD/thùng; tăng trưởng kim ngạch xuất khẩu khoảng 5,2%.**

Chúng tôi cho rằng dự báo tăng trưởng kinh tế như vậy là khá lạc quan. Khả năng ấy có thể xảy ra, nhưng trong bối cảnh bất trắc của biến thể Covid-19 và năng lực kiểm soát dịch ở các địa phương, cần phải có kịch bản cho các tình huống rủi ro hơn, với những biến động bất thường của các biến số vĩ mô chính, như tăng trưởng kinh tế đạt thấp hơn 6% trong khi lạm phát tăng cao hơn 4%.

**2. Dự thảo NSNN 2022 không chi tiết về chi đầu tư như chi thường xuyên vì vậy rất khó đánh giá liệu NSNN có đủ đảm bảo 20 % cho giáo dục, 2 % cho Khoa học công nghệ, 1 % cho Môi trường như yêu cầu của quy định hiện hành**

Cần có những thảo luận chi tiết hơn về chi đầu tư công trong Dự toán NSNN 2022 cả ở cấp trung ương và tổng thể ở địa phương vì đầu tư công là một trong những nhân tố cơ bản hỗ trợ tổng cầu giúp hồi phục kinh tế 2022. Tuy nhiên, thực tế trong những năm gần đây, giải ngân đầu tư công thường xuyên không đạt dự toán làm ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế và an sinh xã hội.

**3. Cần thể hiện rõ hơn vai trò chủ đạo của ngân sách Trung ương**

Việc ban hành các chính sách an sinh hỗ trợ cho người lao động sẽ làm tăng chi tiêu từ cả ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Vì vậy cần có những thảo luận chi tiết về nguồn lực hỗ trợ từ trung ương cho địa phương (đặc biệt là các tỉnh nghèo không tự chủ về ngân sách). Chúng tôi cho rằng cần lưu ý những tỉnh có nhiều lao động di cư, cần được điều tiết ngân sách hỗ trợ tương ứng, để tỉnh tổ chức hỗ trợ cho lao động di cư của tỉnh khi buộc phải trở về.

#### **4. Thảo luận các tình huống và biện pháp xử lý trong trường hợp tăng thu NSNN không đạt như dự báo hoặc nhu cầu chi tăng mạnh. Chú ý đến việc vay nợ bù đắp bội chi NSNN cho riêng năm 2022 và cân đối ngân sách trung hạn cho cả giai đoạn 2022-2025**

Dự báo thu NSNN là rất khó khăn. Năm 2021, do Covid-19 có nhiều địa phương không đạt số thu như dự toán. Vì vậy, dẫn đến những khó khăn khi thực hiện nhiệm vụ chi của địa phương. Quốc hội cũng cần thảo luận về định hướng huy động nguồn lực cho ngân sách khi tăng bội chi và nợ công (phương án bán vốn tại doanh nghiệp nhà nước, nguồn từ đất đai, nguồn từ quốc tế...)

#### **5. Trong dự thảo về kế hoạch tài chính NSNN 3 năm cần phải được thảo luận kỹ hơn về nợ công, xu hướng, kế hoạch trả nợ vay nợ trong giai đoạn 2022-2025**

Mặc dù trong dự thảo có phân tích những rủi ro cho dự thảo về kế hoạch tài chính trung hạn 2022-2025 nhưng khi cần có những khoản hỗ trợ lớn để phục hồi kinh tế thì cần có những tính toán một số kịch bản cụ thể về nợ công cũng như nguồn vay và trả nợ. Có thể cần thảo luận thêm về tỷ lệ vay nợ giữa trong và ngoài nước, trả nợ công và bỏ ưu đãi thuế cho doanh nghiệp dựa trên lợi nhuận (do hiệu quả thấp, lại gây gia tăng bất bình đẳng trên thị trường).

Dự thảo dự toán NSNN năm 2022 cần làm rõ hơn năng lực trả nợ trong ngắn hạn và trung hạn; và ý nghĩa với an ninh tài chính quốc gia. Do việc điều chỉnh cách tính GDP, nên các chỉ tiêu vĩ mô trước đây về nợ công không còn là vấn đề lớn cho năm 2022 và vài năm tới, nhưng khả năng trả nợ so với thu NSNN cả trong ngắn và trung hạn thì sẽ là vấn đề cần xem xét nghiêm túc, vì thu NSNN không thay đổi dù điều chỉnh cách tính GDP. Quốc hội nên cần lưu ý nhiều hơn về khía cạnh này của dự thảo NSNN 2022.

#### **6. Tham vấn ý kiến về Dự thảo dự toán NSNN của các bên liên quan**

Dự thảo dự toán NSNN năm 2022 đã được công khai đúng quy định của Luật NSNN năm 2015 trên Cổng thông tin điện tử của Bộ Tài chính vào ngày 22/10/2021. Bộ Tài chính nên chủ động tổ chức các buổi tọa đàm, họp báo nhằm giới thiệu về Dự thảo dự toán NSNN hàng năm, tạo thêm cơ hội cho các tổ chức và người dân tham gia góp ý cho Dự thảo, góp phần thực hiện các khuyến nghị từ kết quả Khảo sát công khai ngân sách quốc gia (OBS)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> 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.

### PHẦN 3. PHẦN GÓP Ý VỀ CHI NGÂN SÁCH CHO AN SINH XÃ HỘI

Năm 2021, nhiều chính sách quan trọng chưa có tiền lệ đã được ban hành như Nghị quyết 68/NQ-CP, Nghị quyết 116/NQ-CP để từng bước hỗ trợ người dân và doanh nghiệp vượt qua khó khăn của đại dịch, bảo đảm an sinh xã hội. Đánh giá cho thấy, bên cạnh các điểm tích cực thì các gói hỗ trợ được triển khai trong thời gian vừa qua vẫn còn nhiều bất cập, cụ thể:

- Chính sách hỗ trợ tiền mặt 2021 theo Nghị quyết 68 thiết kế có qui mô nhỏ (2.533 tỷ), thấp hơn rất nhiều so với qui mô gói hỗ trợ năm 2020 theo Nghị quyết 42 (35.880 tỷ). Chính sách hỗ trợ tiền mặt trong năm 2021 đã bỏ qua các nhóm đối tượng yếu thế - những người cần hỗ trợ nhất: hộ nghèo, hộ cận nghèo, đối tượng bảo trợ xã hội và bổ sung một số nhóm đặc thù phạm vi hẹp không phản ánh hết phạm vi ảnh hưởng của dịch Covid-19. Điều này có thể tạo ra bất bình đẳng trong quá trình thực hiện chính sách, ảnh hưởng đến mục tiêu “không bỏ ai lại phía sau”.
- Nghị quyết 68 đã phân cấp, phân quyền xuống địa phương để tạo sự linh hoạt nhưng độ bao phủ chính sách chưa xác định và có khả năng tạo ra bất bình đẳng trong thực hiện chính sách đối với lao động tự do, là đối tượng chịu tổn thương nhanh và nhiều nhất. Điều này hạn chế đáng kể khả năng đáp ứng nhu cầu của những người bị ảnh hưởng bởi làn sóng dịch Covid-19 lần thứ tư.
- Cơ chế phân bổ ngân sách giữa trung ương và địa phương một cách cào bằng sẽ gây khó khăn cho các tỉnh nghèo, có nhiều lao động di cư, trong quá trình thực hiện cứu trợ và hỗ trợ tại địa phương. Vì vậy, cần có sự linh hoạt trong điều tiết ngân sách giữa các tỉnh có tính chất nguồn lực lao động khác nhau (tỉnh cung cấp lao động di cư khác với tỉnh sử dụng lao động di cư).
- Mức hỗ trợ hiện còn thấp, không đáp ứng mức sống tối thiểu và dự báo chưa đầy đủ tác động của đại dịch Covid-19 tới người lao động. Mức hỗ trợ một lần cho lao động tự do không đáp ứng mức sống tối thiểu còn mức hỗ trợ lao động có hợp đồng lao động trong một số trường hợp không bằng tiền lương tối thiểu qui định của Nhà nước.
- Qui định “một đối tượng chỉ hưởng một lần trong một chính sách hỗ trợ” trong khi phạm vi chính sách kéo dài hết năm 2021 cho thấy chưa dự báo hết tình hình tác động của dịch Covid-19 đến đời sống người dân/người lao động.
- Hầu hết các tỉnh không tự chủ ngân sách gặp khó khăn trong việc huy động nguồn hiện có (quỹ dự phòng) để thực hiện các chính sách hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt do cùng lúc phải chi các khoản kinh phí để phòng chống dịch.

Dịch Covid-19 còn có thể kéo dài, phức tạp và nguy hiểm hơn, vì vậy, để thực hiện tái cơ cấu kinh tế cho giai đoạn 2021-2025, chính phủ Việt Nam cần xem xét các gói chính sách tài khóa để hỗ trợ người dân và doanh nghiệp phục hồi sau dịch. Cụ thể:

1. Cần có phân tích đánh giá kỹ hơn về chi NSNN 2022, nhất là chi hỗ trợ doanh nghiệp đặc biệt là các doanh nghiệp của các nhóm yếu thế trong đó có doanh nghiệp của người khuyết tật và người dân vượt qua đại dịch.
2. Xem xét các khoản chi hỗ trợ cho đào tạo lại lao động, đẩy nhanh quá trình lao động trở lại các thành phố và khu công nghiệp.
3. Tăng cường đầu tư cho xây dựng hạ tầng an sinh xã hội và các công trình công phục vụ lao động tại các tỉnh có nhiều khu công nghiệp tập trung như: trường học, bệnh viện, không gian công cộng, nhà ở cho lao động nhập cư, v.v...

**Thiết kế, triển khai các gói chính sách hỗ trợ cho người lao động chịu ảnh hưởng của đại dịch Covid-19 trong năm 2022 cần chú ý một số điểm sau:**

1. Tăng cường chương trình trợ cấp tiền mặt với ngân sách đủ lớn, thực hiện càng sớm càng tốt; tiếp cận theo cách phổ cập nhóm (vd: hộ có trẻ em, hộ có người già, người khuyết tật); Mức hỗ trợ tiền mặt phải đạt “mức sống tối thiểu” và thời gian hỗ trợ tiền mặt tương ứng với thời gian cách ly/giãn cách cộng đồng.
2. Đảm bảo ngân sách hỗ trợ để chính sách được thực hiện đồng đều ở các địa phương. Đặc biệt là các địa phương chưa tự chủ ngân sách.
3. Giám sát quá trình thực thi chính sách hỗ trợ để đảm bảo các khoản hỗ trợ được thực hiện nhanh, đầy đủ, kịp thời và đúng đối tượng.
4. Ứng dụng công nghệ thông tin vào thực thi chính sách hỗ trợ để hạn chế trùng lặp, gian lận và đảm bảo tính kịp thời của các gói hỗ trợ.
5. Cần điều chỉnh chính sách về nộp bảo hiểm xã hội để đảm bảo khi người lao động buộc phải nghỉ việc do phải đi cách ly (14-21 ngày) thì vẫn được đóng bảo hiểm xã hội, không bị gián đoạn (theo quy định hiện hành).







**OXFAM**

Khuyến nghị cho Dự thảo Dự toán NSNN năm 2022 do Liên minh Minh bạch Ngân sách (BTAP) chủ trì, với sự thực hiện của Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI) và Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chiến lược Việt Nam (VESS) với sự hỗ trợ của tổ chức Oxfam tại Việt Nam. Nội dung của Bản khuyến nghị này không phản ánh quan điểm của nhà tài trợ dưới bất cứ hình thức nào.

---

**Thông tin liên hệ:**

**TRUNG TÂM PHÁT TRIỂN VÀ HỘI NHẬP (CDI)**

**TỔ CHỨC ĐIỀU PHỐI LIÊN MINH MINH BẠCH NGÂN SÁCH (BTAP)**

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

Email: [info@cdivietnam.org](mailto:info@cdivietnam.org)

Website: <http://www.cdivietnam.org>

Điện thoại: (84 24) 3538 0100