

BÁO CÁO THAM LUẬN**Về cơ chế, chính sách tài chính để chuyển đổi mô hình phát triển bền vững vùng đồng bằng sông Cửu Long thích ứng với biến đổi khí hậu**

(Kèm theo Công văn số /BTC-NSNN ngày /9/2017 của Bộ Tài chính)

Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) là vùng rộng lớn, tập trung đông dân cư; có tiềm năng thế mạnh về phát triển nông nghiệp; đánh bắt, nuôi trồng thủy, hải sản lớn nhất cả nước, có tiềm năng lớn về dầu khí và du lịch; có vị trí quan trọng về kinh tế, chính trị, xã hội, quốc phòng, an ninh. Để vùng ĐBSCL phát triển kinh tế - xã hội bền vững, Nhà nước đã có nhiều chính sách về lĩnh vực tài chính - ngân sách nhằm ưu tiên phân bổ nguồn lực. Trong phạm vi báo cáo tham luận này, Bộ Tài chính có đánh giá về tình hình tài chính – ngân sách của các tỉnh, thành phố vùng ĐBSCL, cơ chế phân bổ nguồn lực hiện nay và kiến nghị giải pháp về tài chính để các tỉnh ĐBSCL phát triển bền vững, thích ứng với biến đổi khí hậu.

I. Đánh giá tình hình ngân sách nhà nước vùng ĐBSCL giai đoạn 2011 – 2016

1. *Về thu ngân sách nhà nước:* Tổng thu ngân sách nhà nước (NSNN) trên địa bàn là 248.830 tỷ đồng, chiếm 4,62% tổng thu NSNN cả nước, tốc độ tăng thu bình quân là 11,5%/năm, cao hơn bình quân chung của cả nước (7,5%/năm); trong đó: Thu nội địa đạt 225.425 tỷ đồng, chiếm 6,62% tổng thu nội địa cả nước và tốc độ tăng thu bình quân là 11,7%/năm, thấp hơn tốc độ tăng thu của cả nước (12,6%/năm); Thu từ hoạt động xuất nhập khẩu là 23.405 tỷ đồng, chiếm tỷ trọng 1,65% thu xuất nhập khẩu của cả nước, tốc độ tăng bình quân 9,2%/năm, cao hơn mức tăng bình quân chung cả nước (4,64%/năm).

2. *Về chi ngân sách địa phương (NSDP):* Tổng chi NSDP quản lý của vùng là 388.764 tỷ đồng, chiếm tỷ trọng 13,5% so với tổng chi NSDP quản lý của cả nước, tốc độ tăng chi bình quân 11,6%/năm (cả nước 13,12%/năm). Trong đó: Chi đầu tư phát triển là 86.071 tỷ đồng, chiếm 10,6% chi đầu tư phát triển của cả nước, chiếm tỷ trọng 22,1% chi NSDP quản lý (tính cả nguồn XSKT thì chiếm tỷ trọng 33%) và tăng bình quân 10,49%/năm (cả nước tăng bình quân 11,55%/năm). Chi thường xuyên là 302.693 tỷ đồng, chiếm 14,7% tổng chi thường xuyên của cả nước, tốc độ tăng bình quân 11,99%/năm (cả nước 13,82%/năm), chủ yếu tăng chi thực hiện cải cách tiền lương và an sinh xã hội.

Với nhiệm vụ chi nêu trên, thì thu NSDP trên địa bàn chỉ đáp ứng được khoảng 67,6% tổng chi cân đối NSDP và chỉ có thành phố Cần Thơ là địa phương có tỷ lệ điều tiết về ngân sách trung ương (NSTW).

II. Cơ chế phân bổ nguồn lực thực hiện phát triển kinh tế bền vững vùng ĐBSCL

1. Cơ chế phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi hiện nay tại khu vực ĐBSCL

Theo quy định của Luật NSNN năm 2015, có hiệu lực từ năm ngân sách 2017 thì nguồn thu của NSDP bao gồm các khoản thu NSDP hưởng 100% và các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm giữa NSTW và NSDP. Trong đó, phần lớn các khoản thu từ đất, thu từ hoạt động xổ số kiến thiết (thu từ XSKT của ĐBSCL chiếm tỷ trọng 54% so với cả nước) NSDP hưởng 100%. Thu từ XSKT của vùng được sử dụng để đầu tư cho lĩnh vực giáo dục – đào tạo, dạy nghề và y tế; xây dựng nông thôn mới và bố trí cho các công trình ứng phó biến đổi khí hậu và các công trình quan trọng khác.

Về phân cấp nhiệm vụ chi của NSDP: các địa phương được phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư phát triển đối với các dự án do địa phương quản lý và chi thường xuyên của các cơ quan, đơn vị của địa phương, chi thực hiện các chính sách an sinh xã hội trên địa bàn. Định mức phân bổ đã ưu tiên nguồn lực để phát triển kinh tế - xã hội của Vùng; theo đó, định mức phân bổ chi đầu tư phát triển ưu tiên phân bổ vốn cho Vùng như: Dân số là người dân tộc thiểu số; tỷ lệ hộ nghèo; định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên đã thể hiện sự tăng cường về nguồn lực cho Vùng như: vùng đồng bào dân tộc ở đồng bằng được hưởng định mức như vùng miền núi; nâng mức phân bổ thêm 9% số chi tính theo định mức dân số.

Với cơ chế phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi như trên, năm 2017 tổng thu NSDP chỉ đáp ứng được 63% nhiệm vụ chi của NSDP (chỉ có thành phố Cần Thơ là địa phương có tỷ lệ điều tiết về ngân sách trung ương).

2. Về bố trí nguồn lực phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn

2.1. Bố trí trực tiếp từ NSNN thông qua cân đối và các Chương trình mục tiêu quốc gia, Chương trình, dự án, Trái phiếu Chính phủ

a) Giai đoạn 2011-2015 NSTW đã bố trí 17.907 tỷ đồng để thực hiện các dự án đầu tư do Trung ương quản lý trên địa bàn. Giai đoạn 2016-2020 kế hoạch vốn đã bố trí là 26.970 tỷ đồng, trong đó năm 2016 là 13.396 tỷ đồng.

b) Vốn đầu tư phát triển phân bổ cho các địa phương trong vùng giai đoạn 2011-2015 là 99.105 tỷ đồng, chiếm 13% vốn phân bổ cho các địa phương cả nước, trong đó vốn chương trình mục tiêu là 21.297 tỷ đồng, vốn trái phiếu Chính phủ là 31.411 tỷ đồng, vốn Chương trình mục tiêu quốc gia là 2.771 tỷ đồng, vốn nước ngoài là 6.893 tỷ đồng, vốn cân đối NSDP là 36.733 tỷ đồng (chiếm tỷ trọng 37% vốn đầu tư phát triển phân bổ cho địa phương). Giai đoạn 2016-2020 đã bố trí 187.417 tỷ đồng, trong đó vốn các chương trình mục tiêu là 30.509 tỷ đồng, vốn trái phiếu Chính phủ là 15.712 tỷ đồng, vốn Chương trình mục tiêu quốc gia

là 8.967 tỷ đồng, vốn nước ngoài là 15.644 tỷ đồng, vốn cân đối NSDP là 114.061 tỷ đồng (chiếm tỷ trọng 61% vốn phân bổ cho các địa phương).

2.2. Bố trí gián tiếp thông qua các cơ chế chính sách của Nhà nước

a) Ưu đãi về thuế, phí: Vùng ĐBSCL có tiềm năng thế mạnh về phát triển nông nghiệp. Hiện nay, hệ thống thuế, phí và lệ phí đã quy định những chính sách ưu đãi ở mức cao nhất đảm bảo khuyến khích đầu tư, phát triển lĩnh vực nông nghiệp như miễn thuế thu nhập doanh nghiệp đối với thu nhập từ trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng, chế biến nông sản của hợp tác xã; miễn thuế thu nhập cá nhân đối với cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, làm muối...; miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp; miễn lệ phí trước bạ đối với đất Nhà nước giao sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp; miễn thu thủy lợi phí... Với các chính sách như trên, hàng năm khu vực ĐBSCL có thêm hàng nghìn tỷ đồng để hỗ trợ phát triển sản xuất (riêng thủy lợi phí hàng năm, NSNN phải cấp bù là 1.554 tỷ đồng, chiếm 24,5% tổng số kinh phí cấp bù của các nước).

b) Nguồn vốn tín dụng ưu đãi Nhà nước:

Từ năm 2011 đến hết năm 2016, các địa phương trong vùng đã được phân bổ 7.483 tỷ đồng để thực hiện Chương trình kiên cố hóa kênh mương, đường giao thông nông thôn, cơ sở hạ tầng nuôi trồng thủy sản, cơ sở hạ tầng làng nghề ở nông thôn; chiếm tỷ trọng 18,7% so với vốn thực hiện Chương trình của cả nước (40.000 tỷ đồng). Ngoài ra, Nhà nước còn thực hiện các chính sách tín dụng giảm nghèo, hỗ trợ phát triển sản xuất, tạo việc làm thông qua Ngân hàng Chính sách xã hội với tổng mức dư nợ hiện nay khoảng 184.000 tỷ đồng, trong đó có nhiều chương trình thực hiện trên phạm vi ĐBSCL.

c) Nguồn lực khác:

Nhà nước đã thực hiện Chương trình thí điểm bảo hiểm nông nghiệp trong 3 năm (2011-2013) đối với cây lúa, vật nuôi và tôm, cá tại 20 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (trong đó có 7 tỉnh thuộc vùng ĐBSCL). Qua tổng kết giai đoạn thí điểm cho thấy: Đối với bảo hiểm cây lúa, bảo hiểm vật nuôi (theo đàn gia súc, gia cầm) có khả năng tiếp tục triển khai được. Riêng đối với bảo hiểm tôm, cá có nhiều khó khăn do không kiểm soát được bệnh dịch cũng như việc nuôi trồng. Hiện nay Bộ Tài chính đang phối hợp với các Bộ, cơ quan có liên quan xây dựng Nghị định về bảo hiểm nông nghiệp để trình Chính phủ xem xét, ban hành trong tháng 10/2017, với 02 chính sách: (i) Khuyến khích doanh nghiệp bảo hiểm triển khai bảo hiểm nông nghiệp trên nguyên tắc tự nguyện; (ii) NSNN hỗ trợ phí bảo hiểm nông nghiệp cho một số đối tượng mục tiêu trong từng thời kỳ. Ngoài ra, các Bộ, ngành cũng đang nghiên cứu xây dựng khuôn khổ pháp lý, cơ sở dữ liệu về rủi ro thiên tai để đề xuất các giải pháp ứng phó với rủi ro thiên tai để huy động thêm nguồn lực từ bảo hiểm và quỹ tài chính khác xử lý rủi ro thiên tai.

3. Một số chương trình, dự án phát triển bền vững trên địa bàn

3.1. Chương trình ứng phó với biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh

Nhà nước đã bố trí vốn thực hiện các dự án là 15.866 tỷ đồng (vốn đầu tư trong nước từ NSTW 470 tỷ đồng; vốn ODA là 15.000 tỷ đồng; vốn sự nghiệp NSTW là 396 tỷ đồng) để xây dựng, nâng cấp đê, kè sông, biển xung yếu, trồng rừng ngập mặn ven biển, rừng phòng hộ đầu nguồn, giảm cường độ phát thải khí nhà kính, giảm tiêu hao năng lượng; trong đó, bố trí vốn cho các tỉnh, thành phố trong vùng giai đoạn 2016-2020 là 6.044 tỷ đồng, nếu tính cả phần NSDP (355 tỷ đồng) thì vốn bố trí thực hiện Chương trình của vùng là 6.399 tỷ đồng.

3.2. Chương trình mục tiêu và Chương trình mục tiêu quốc gia:

Giai đoạn 2011-2016, NSTW bổ sung có mục tiêu cho các tỉnh vùng ĐBSCL để thực hiện các chương trình là 6.364 tỷ đồng (trong đó giai đoạn 2011-2015 là 5.887 tỷ đồng, chiếm 21% tổng kinh phí bổ sung cho các địa phương; năm 2016 là 477 tỷ đồng, chiếm 9% tổng kinh phí bổ sung cho các địa phương).

III. Một số kiến nghị, giải pháp để phát triển bền vững vùng ĐBSCL thích ứng với biến đổi khí hậu

Để ĐBSCL phát triển bền vững, thích ứng với biến đổi khí hậu, cần phải chuyển đổi quy mô lớn về mô hình phát triển ĐBSCL. Theo đó, cần thực hiện 03 mục tiêu sau:

Thứ nhất, rà soát, điều chỉnh quy hoạch phát triển KT-XH của vùng, từng địa phương trong vùng cũng như rà soát quy hoạch, kế hoạch phát triển một số ngành, sản phẩm. Việc điều chỉnh quy hoạch phát triển của vùng nói chung và từng địa phương, lĩnh vực nói riêng sẽ góp phần tận dụng tối đa ưu thế của vùng và có tính đến những yếu tố mới như biến đổi khí hậu, phù hợp với tình hình thực tiễn tại vùng.

Thứ hai, đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng thích ứng với biến đổi khí hậu, đặc biệt là hạ tầng về giao thông, thủy lợi, phòng chống sạt lở bờ biển, bờ sông. Quá trình xây dựng hạ tầng giao thông phải được thực hiện một cách thống nhất, đồng bộ, việc đầu tư cơ sở hạ tầng cần gắn kết với tính chất vùng chứ không riêng từng địa phương.

Thứ ba, chuyển đổi định hướng phát triển sản xuất, đặc biệt là sản xuất nông nghiệp nhằm phát triển bền vững cho các tiểu vùng ĐBSCL. Bước đầu cơ cấu sản xuất nông nghiệp trong vùng được điều chỉnh theo hướng phát huy lợi thế của từng ngành, địa phương, tiến tới hình thành các vùng sản xuất chuyên canh liên kết theo chuỗi giá trị, ứng dụng khoa học – kỹ thuật vào sản xuất nhằm nâng cao năng suất, tiết kiệm chi phí.

Để thực hiện các nhiệm vụ nêu trên, Bộ Tài chính thấy rằng đối với lĩnh vực tài chính – ngân sách cần thực hiện:

1. Về phía Trung ương:

a) Ưu tiên phân bổ NSTW để đầu tư hoàn thiện các công trình cơ sở hạ tầng trên địa bàn như hạ tầng giao thông (đường bộ, đường thủy), các công trình thủy lợi, công trình phòng, chống sạt lở bờ sông, bờ biển, trồng rừng phòng hộ. Đồng thời, tiếp tục nghiên cứu ban hành định mức phân bổ ngân sách (bao gồm định mức chi đầu tư và chi thường xuyên) theo hướng ưu tiên phân bổ cho vùng để phát triển kinh tế - xã hội bền vững. Hàng năm, báo cáo Quốc hội ưu tiên bội chi ngân sách cấp tỉnh cho vùng bao gồm cả việc thúc đẩy các khoản Chính phủ vay nước ngoài về cho chính quyền địa phương vay lại nhằm huy động thêm nguồn lực phát triển KT-XH.

Ưu tiên phân bổ vốn bổ sung có mục tiêu từ NSTW để thực hiện các Chương trình, dự án như Chương trình mục tiêu quốc gia, Chương trình ứng phó với biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh, các Chương trình khuyến công, khuyến nông,...

b) Rà soát, nghiên cứu và hoàn thiện hệ thống các văn bản pháp luật về tài chính có tính đến yếu tố đặc thù của vùng, qua đó giải quyết những nút thắt như cơ chế đầu tư từ nguồn thu XSKT, giúp huy động tối đa nguồn lực phục vụ cho phát triển KT-XH của cả nước nói chung và của khu vực ĐBSCL nói riêng; đồng thời sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ các chính sách kém hiệu quả, không còn phù hợp để dành nguồn NSNN phục vụ việc cơ cấu kinh tế cả nước nói chung và ĐBSCL nói riêng. Hoàn thiện chính sách thu gắn với cơ cấu lại thu NSNN theo hướng bao quát toàn bộ các nguồn thu, nhất là các nguồn thu mới, phù hợp với thông lệ quốc tế; tăng tỷ trọng thu nội địa, khai thác tốt thuế thu từ tài nguyên, bảo vệ môi trường.

c) Tiếp tục thực hiện các chính sách tín dụng ưu đãi của Nhà nước như tín dụng nông nghiệp, nông thôn, tín dụng giải quyết việc làm, giảm nghèo.

d) Tiếp tục thực hiện các chính sách ưu đãi về thuế, phí để khuyến khích đầu tư phát triển đối với địa bàn khó khăn, đặc biệt khó khăn trong vùng, cũng như khuyến khích doanh nghiệp đầu tư phát triển sản xuất, chế biến trong lĩnh vực nông nghiệp. Đồng thời, nghiên cứu, đề xuất với cấp có thẩm quyền hoàn thiện một số chính sách về thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân...

đ) Trong bối cảnh Việt Nam đã kết thúc vay IDA vào tháng 7/2017 và dự kiến kết thúc vay vốn ADF của ADB vào năm 2019, nguồn ODA còn lại rất hạn chế, Bộ Tài chính sẽ phối với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, các nhà tài trợ tiếp tục huy

động nguồn vốn ưu đãi cho các dự án phát triển bền vững, bảo vệ môi trường, đặc biệt trong lĩnh vực ứng phó biến đổi khí hậu.

2. Về phía các địa phương trong vùng:

Trong bối cảnh năm 2018 và các năm tiếp theo, NSNN tiếp tục khó khăn, để đáp ứng yêu cầu vừa phát triển KT-XH, vừa thực hiện mục tiêu giảm nghèo và đảm bảo chi an ninh – quốc phòng trong tình hình mới; với yêu cầu cơ cấu lại chi NSNN theo hướng tăng hợp lý tỷ trọng chi đầu tư, giảm dần tỷ trọng chi thường xuyên gắn với đổi mới mạnh mẽ khu vực sự nghiệp công lập theo cơ chế tự chủ và tinh giản bộ máy, biên chế. Các địa phương cần tập trung thúc đẩy cơ cấu lại nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng liên kết sản xuất, nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh, tạo nguồn thu cho NSNN, phấn đấu thu NSNN hàng năm tăng bình quân 15 – 16%/năm.

Thực hiện lộ trình giá thị trường có sự quản lý của Nhà nước đối với những hàng hóa quan trọng, thiết yếu; sớm thực hiện đầy đủ cơ chế giá thị trường đối với dịch vụ công, điện, nước, đất đai và các nguồn tài nguyên quan trọng.

Đẩy mạnh cơ cấu lại, nâng cao hiệu quả đầu tư công. Tập trung nguồn vốn NSNN đầu tư các công trình trọng điểm có sức lan tỏa lớn và giải quyết các vấn đề phát triển vùng và liên vùng, tạo sự thuận lợi thu hút đầu tư tư nhân, đầu tư trực tiếp nước ngoài, thực hiện có hiệu quả cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, đẩy mạnh cổ phần hóa để sử dụng cho đầu tư phát triển và giải quyết các vấn đề KT-XH cấp bách.

Bên cạnh đó, các địa phương cần tiếp tục đẩy nhanh việc thực hiện công tác xã hội hoá về các lĩnh vực giáo dục - đào tạo, y tế, văn hoá, thể dục - thể thao; khẩn trương thực hiện Nghị định số 16/2015/NĐ-CP của Chính phủ quy định về cơ chế tự chủ của các đơn vị sự nghiệp công lập nhằm đổi mới, phát triển hoạt động sự nghiệp công trong nền kinh tế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa, đặc biệt đối với lĩnh vực giáo dục, đào tạo và y tế./.

BỘ TÀI CHÍNH