



THU - CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC NĂM 2015: VƯỢT KHÓ THÀNH CÔNG

PGS.,TS. VŨ SỸ CƯỜNG

Chính sách tài khóa năm 2015 được thực hiện trong bối cảnh nền kinh tế trong và ngoài nước đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức. Các yếu tố như: giá dầu giảm, các thị trường trầm lắng... đã tác động đến hoạt động thu - chi ngân sách nhà nước. Với nỗ lực không ngừng, ngành Tài chính đã vượt qua những khó khăn, thực hiện thắng lợi nhiệm vụ thu - chi ngân sách nhà nước...

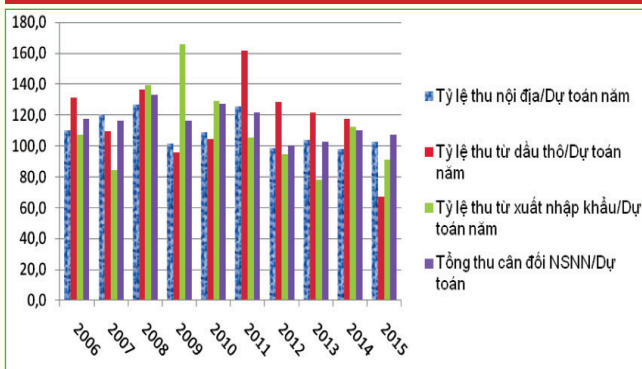
Tình hình thu - chi ngân sách năm 2015

Trong bối cảnh nền kinh tế còn diễn biến khó lường, nhằm thực hiện tốt dự toán ngân sách nhà nước (NSNN) năm 2015, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 06/CT-TTg ngày 21/04/2015 về tăng cường chỉ đạo điều hành tài chính - ngân sách năm 2015. Bộ Tài chính với vai trò là cơ quan tài chính tổng hợp của Chính phủ cũng đã có nhiều chỉ đạo nhằm tăng cường công tác thu ngân sách và kiểm soát chi ngân sách theo chức năng nhiệm vụ của mình. Quan điểm chủ đạo là thực hiện chính sách tài khóa thận trọng, tích cực và hiệu quả trong thu và tiết kiệm chi NSNN. Đây là những giải pháp kịp thời, góp phần không nhỏ vào việc thực hiện tốt nhiệm vụ

thu chi ngân sách nhà nước năm 2015.

Những khó khăn của nền kinh tế và sự biến động của giá dầu giảm mạnh đã tạo ra không ít thách thức cho việc thực hiện nhiệm vụ thu NSNN 2015. Năm 2015, thu cân đối NSNN đạt 989,69 nghìn tỷ đồng, bằng 108,6% dự toán. Hầu hết các địa phương đều thu đạt và vượt dự toán được giao.

Trong thu nội địa (tính đến 15/12/2015), nhiều khoản thu đạt khá và vượt dự toán năm như thu thuế bảo vệ môi trường đạt 24,1 nghìn tỷ đồng, bằng 186,1% dự toán năm; thu tiền sử dụng đất 54,2 nghìn tỷ đồng, bằng 139,1%; lệ phí trước bạ 21 nghìn tỷ đồng, bằng 135,9%; thuế thu nhập cá nhân 53,2 nghìn tỷ đồng, bằng 103,7%; thu thuế

HÌNH 1: TỶ LỆ THỰC HIỆN THU NGÂN SÁCH SO VỚI DỰ TOÁN NĂM 2005-2015 (%)


Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ Tài chính, năm 2014, năm 2015 là số ước tính

công, thương nghiệp và dịch vụ ngoài nhà nước 119,7 nghìn tỷ đồng, bằng 100,1%. Thu từ doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (không kể đầu thô) đạt 128 nghìn tỷ đồng, bằng 89,8% dự toán năm; thu từ khu vực doanh nghiệp nhà nước 204,2 nghìn tỷ đồng, bằng 92,5%... Thu từ hoạt động ngoại thương giảm có nhiều nguyên nhân, trong đó có tác động mạnh từ việc cắt giảm các dòng thuế theo yêu cầu của các hiệp định thương mại tự do.

Có thể thấy, thu cân đối NSNN năm 2015 khá hiệu quả khi vượt dự toán hơn 8%, dù ban đầu tình hình thu ngân sách cho thấy sẽ rất nhiều khó khăn (đến hết quý III/2015 vẫn hết sức khó khăn và chỉ thực sự khả quan từ quý IV/2015).

Một trong những khó khăn lớn đối với hoạt động thu NSNN năm 2015 là giá dầu giảm mạnh so với dự báo (trung bình cả năm 2015, giá dầu chỉ bằng hơn 50% giá dự báo khi lập dự toán). Ngoài ra, còn do thu ngân sách vẫn phụ thuộc khá lớn vào các loại thuế gián thu như: Thuế giá trị gia tăng, thuế tiêu thụ đặc biệt. Đây là những loại thuế phụ thuộc vào mức giá, nên khi lạm phát được kiềm chế, thì tốc độ thu NSNN từ các loại thuế cũng bị giảm.

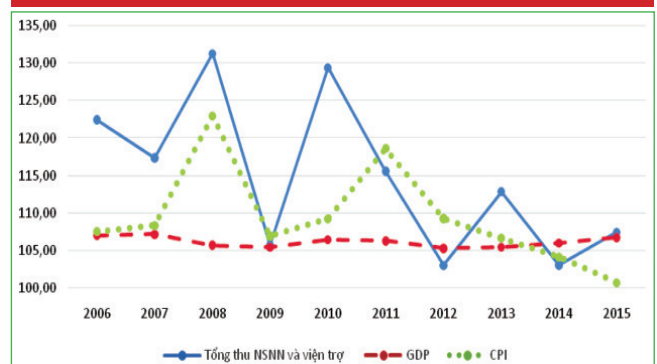
Theo Hình 2, dự toán NSNN năm 2015 dù không tăng đột biến song vẫn vượt dự toán với kết quả tích cực. Việc dự toán số thu thuế giá trị gia tăng năm 2015 tăng hơn gần 17% và số thu thuế tiêu thụ đặc biệt tăng 11,5% so với ước thực hiện (lần 2) năm 2014 là khá cao, khi xu hướng lạm phát thấp đã biểu hiện rõ cuối năm 2014.

Trong giai đoạn 2011 - 2015, mức độ động viên NSNN có xu hướng giảm so với giai đoạn trước, chủ yếu do chịu tác động bởi 2 yếu tố: (i) Tăng trưởng kinh tế thấp hơn dự kiến và thấp hơn giai đoạn trước; (ii) Điều chỉnh chính sách động viên, làm giảm thu NSNN trong ngắn hạn,

trong đó, nhiều chính sách về thu NSNN được ban hành trong giai đoạn 2011 - 2015 để tăng khả năng cạnh tranh, thu hút vốn đầu tư, tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp và thực hiện các cam kết hội nhập kinh tế quốc tế... theo hướng cắt giảm, điều chỉnh một số loại thuế nhanh hơn dự kiến. Bình quân cả giai đoạn, tỷ lệ huy động từ thuế, phí vào NSNN khoảng 21% GDP (khá sát với mục tiêu đề ra).

Cơ cấu thu đã có chuyển biến theo hướng tích cực, tỷ trọng thu nội địa (phản ánh mức động viên từ nội bộ nền kinh tế) đã tăng từ 59% (giai đoạn 2006 - 2010) lên 68% (giai đoạn 2011 - 2015), đến năm 2015 chiếm 74% tổng thu NSNN. Trong khi đó, tổng chi NSNN ước tính đạt 1.093,7 nghìn tỷ đồng, bằng 101,8% dự toán năm. Cụ thể, chi đầu tư phát triển 203 nghìn tỷ đồng, bằng 104,2%; ước chi phát triển sự nghiệp kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, quản lý hành chính đạt 745 nghìn tỷ đồng, bằng 97,1%; chi trả nợ và viện trợ 148,3 nghìn tỷ đồng tính đến 15/12, bằng 98,9%. Ước tính sơ bộ chi thường xuyên năm 2015 tăng khoảng 1,95% so với dự toán. So với dữ liệu tương ứng của giai đoạn 2006-2015 thì kết quả thực hiện chi NSNN so với dự toán của giai đoạn 2011 - 2015 là khả quan (Hình 3). Điều này phản ánh việc kiên trì thực hiện chủ trương chính sách tài khóa chặt chẽ, tiết kiệm đã có tác dụng nhất định đến chi tiêu ngân sách năm giai đoạn gần đây.

Cùng với đó, chi NSNN đã thực hiện phân bổ có hiệu quả các nguồn lực, kiểm soát chặt chẽ, tiết kiệm. Tổng chi NSNN giai đoạn 2011 - 2015 đạt mức bình quân khoảng 28,3% GDP. Chi thường xuyên giai đoạn 2011 - 2015 ở mức bình quân khoảng 65% tổng chi NSNN, tăng so với giai đoạn 2006 - 2010 (bình quân 54 -

HÌNH 2: TỐC ĐỘ TĂNG THU NSNN, TĂNG GDP VÀ GIÁ HÀNG NĂM (%)


Nguồn: Tác giả tính toán từ số liệu của Bộ Tài chính, Tổng cục Thống kê





Chi NSNN đã thực hiện phân bổ có hiệu quả các nguồn lực, kiểm soát chặt chẽ, tiết kiệm

có thể rút ra một số bài học sau:

Một là, sự chi đạo điều hành kịp thời với những thay đổi của tình hình kinh tế đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện dự toán NSNN. Bộ Tài chính với việc ban hành hàng loạt chỉ thị nhằm tăng cường thu NSNN và quản lý chặt chẽ chi tiêu là nền tảng, góp phần quan trọng vào kết quả thành

55%) do thực hiện điều chỉnh tiền lương, chế độ phụ cấp công vụ và ban hành nhiều chính sách an sinh xã hội; chi trả nợ cũng tăng nhanh do phải duy trì bội chi NSNN ở mức cao, đồng thời tăng phát hành trái phiếu chính phủ cho đầu tư phát triển.

Như vậy, về cơ bản việc thực hiện các nhiệm vụ chi NSNN năm 2015 là khá tích cực. Tốc độ tăng chi đầu tư không còn cao so với dự toán như nhiều năm trước, điều này cho thấy, kiểm soát chi đầu tư đã phát huy hiệu quả và việc tái cơ cấu đầu tư công đã có những kết quả ban đầu.

Thu ngân sách gặp nhiều khó khăn nhưng nhu cầu chi lại quá lớn, dẫn đến bội chi NSNN tiếp tục tăng. Tỷ lệ bội chi NSNN năm 2015 vẫn ở mức dưới 5,0% GDP theo dự toán song cao hơn so với mức 4,9% của giai đoạn 2006-2010. Tính đến 31/12/2015, mức dư nợ công dự kiến khoảng 61,3% GDP, nợ Chính phủ khoảng 48,9% GDP và nợ nước ngoài của quốc gia khoảng 41,5% GDP, tỷ lệ này nằm trong phạm vi quy định. Tuy nhiên, dư nợ công từ năm 2011 đến năm 2015 tăng thêm khoảng 7% GDP do yêu cầu phải tăng vay để đầu tư kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội. Nhu cầu vay và trả nợ tăng nhanh (ước tính chi trả nợ lãi năm 2015 bằng khoảng 7,7% tổng chi cân đối NSNN, cao hơn nhiều so với mức trung bình 3,8% của giai đoạn 2006-2010) là một lý do dẫn đến việc Bộ Tài chính trình Chính phủ xin ý kiến Quốc hội cho phép phát hành 3 tỷ USD trái phiếu quốc tế để đảo nợ. Từ tình hình thu chi NSNN năm 2015,

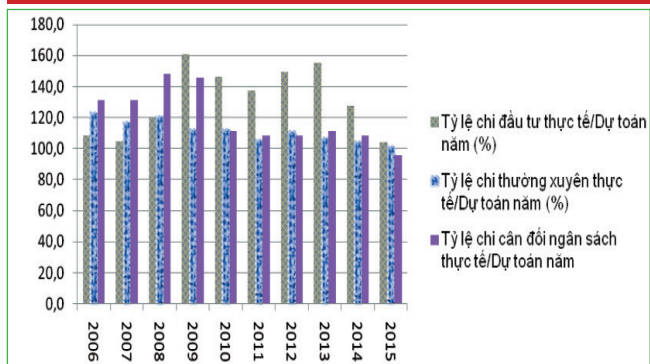
công của năm tài khóa 2015.

Hai là, ngay trong bối cảnh kinh tế khó khăn việc tăng cường kiểm tra, giám sát trong quản lý thu thuế, chống thất thu thuế; tập trung xử lý các khoản nợ đọng thuế; triển khai các biện pháp cưỡng chế nợ thuế để thu hồi nợ đọng và hạn chế phát sinh số nợ thuế mới cần đặc biệt được quan tâm.

Ba là, điều chỉnh việc lập dự toán NSNN phù hợp với những thay đổi dự kiến của tình hình kinh tế, nhất là biến động về tăng trưởng GDP, tình hình xuất nhập khẩu và giá cả.

Bốn là, tiếp tục thực hiện các biện pháp chủ động và tích cực trong việc tiết kiệm chi tiêu từ NSNN, phối hợp các bộ ngành rà soát toàn bộ các dự án đầu tư để có các biện pháp xử lý, loại bỏ các dự án đầu tư kém hiệu quả.

HÌNH 3: TỶ LỆ THỰC HIỆN CÁC KHOẢN CHI NSNN SO VỚI DỰ TOÁN NĂM (%)



Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ Tài chính, năm 2014, năm 2015 là số ước tính

Cơ hội và thách thức trong thực hiện dự toán ngân sách năm 2016

Theo dự toán NSNN năm 2016 đã được Quốc hội phê chuẩn thì số thu ngân sách là 1.014.500 tỷ đồng, số chi là 1.273.200 tỷ đồng và bội chi dự kiến là 254.000 tỷ đồng, tương đương 4,95% GDP. Trong bối cảnh kinh tế năm 2016 còn nhiều khó khăn, việc thực hiện dự toán này có cả những cơ hội và thách thức:

Những cơ hội trong thu - chi NSNN

Thứ nhất, tăng trưởng kinh tế tiếp tục có nhiều dấu hiệu tốt và là cơ sở cho việc thực hiện tốt các nhiệm vụ thu ngân sách.

Thứ hai, Luật Đầu tư công đã bắt đầu có hiệu lực với việc áp dụng kế hoạch trung hạn trong chi tiêu cùng với những quy định chặt chẽ hơn về chi đầu tư, kỳ vọng về sự cải thiện vấn đề chi tiêu công.

Thứ ba, việc thực hiện các cam kết quốc tế về hội nhập sẽ mở ra những cơ hội mới cho nền kinh tế và cho NSNN.

Một số thách thức đặt ra

Một là, rủi ro của các yếu tố bên ngoài có thể tác động xấu đến tăng trưởng làm giảm nguồn thu NSNN. Kinh tế Việt Nam hiện đang phụ thuộc khá lớn vào biến động của kinh tế thế giới (độ mở của nền kinh tế tính theo quy mô ngoại thương/GDP trong giai đoạn gần đây lên đến 150%). Tăng trưởng của Việt Nam phụ thuộc rất lớn vào xuất khẩu, khi kinh tế thế giới còn khó khăn thì kinh tế Việt Nam sẽ bị ảnh hưởng rất lớn.

Hai là, nguồn thu giảm do thay đổi chính sách thuế. Theo Luật thuế Thu nhập doanh nghiệp thời gian tới, thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp sẽ chỉ còn 20% so với 22% hiện nay. Thu thuế xuất nhập khẩu cũng có thể giảm đi, khi Việt Nam tiếp tục cắt giảm thuế suất theo cam kết gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới và cam kết theo các Hiệp định thương mại tự do.


Ba là, thực hiện chi tiêu NSNN tiết kiệm, hiệu quả. Mặc dù, năm 2016 Chính phủ có những biện pháp mạnh trong thực hiện tiết kiệm chi tiêu từ NSNN song cũng khó có thể tiết kiệm hơn nữa khi hệ thống và cơ chế chi tiêu chưa có sự thay đổi mạnh mẽ. Hơn nữa, vẫn cần tiếp tục duy trì các khoản chi vì mục đích an sinh xã hội, chi trả nợ. Năm 2016, cũng là năm đầu áp dụng thực hiện chi đầu tư theo Luật Đầu tư công, nên nếu không có sự giám sát và hướng dẫn kịp thời, rất có thể

quy mô chi đầu tư sẽ tăng lên nhanh chóng. Bởi vì, khuôn khổ chi tiêu trung hạn cho phép điều chỉnh chi đầu tư giữa các năm kế hoạch.

Bốn là, vấn đề giá dầu và giá cả hàng hóa. Năm 2016, dự báo giá dầu biến động giảm mạnh và sẽ tác động mạnh đến thu ngân sách. Do vậy, cần có phương án về thu NSNN khi giá dầu giảm một nửa để có giải pháp điều hành phù hợp.

Việc dự báo thu ngân sách năm sau trong lập dự toán thường được xem xét trên cơ sở số thu năm hiện hành. Do đó, số thu NSNN sẽ tăng mạnh khi lạm phát cao và thay đổi tỷ giá lớn và ngược lại. Năm 2016 dự báo số thu cân đối NSNN (loại trừ phần bán cổ phần của DNNN) chỉ tăng 1% so với kết quả ước thực hiện 2015 nên việc hoàn thành dự toán thu là khả thi. Dự toán chi NSNN dự kiến cũng có thể tiếp tục được thực hiện tốt, căn cứ vào tình hình thực hiện nhiệm vụ chi 2 năm gần đây.

Quan điểm chủ đạo là thực hiện chính sách tài khóa thận trọng, tích cực và hiệu quả trong thu và tiết kiệm chi NSNN. Đây là những giải pháp kịp thời, góp phần tích cực vào việc thực hiện tốt nhiệm vụ thu, chi NSNN năm 2015.

Thực hiện tốt chính sách tài khóa năm 2015 trong bối cảnh kinh tế còn nhiều khó khăn là nhiệm vụ nặng nề. Tuy nhiên, với sự nỗ lực, quyết tâm cao, ngành Tài chính vẫn hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ. Năm 2016 được dự báo sẽ vẫn còn nhiều khó khăn, để thực hiện thắng lợi các nhiệm vụ đặt ra, Chính phủ cần tranh thủ các cơ hội nỗ lực vượt qua nhiều thách thức mới có thể hoàn thành tốt nhiệm vụ. Đặc biệt, cần thiết phải có sự theo dõi chặt chẽ tình hình kinh tế, xã hội và những giải pháp kịp thời, phù hợp của Bộ Tài chính và của Chính phủ. 

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Tài chính, Quyết toán và Dự toán NSNN, nhiều năm;
2. Chính phủ: Nghị quyết số 01/NQ-CP; Nghị quyết số 02/NQ-CP ngày 07/01/2013;
3. IMF (2015): Adjusting to lower commodity prices – World Economic Outlook Report, Oct. 2015;
4. Vũ Sỹ Cường (2012): Quan hệ giữa lập dự toán và thực hiện NSNN với lạm phát – Tạp chí Ngân hàng số 2/2012.

