



THỰC HIỆN DỰ TOÁN NGÂN SÁCH 2017: BÀI HỌC TỪ NĂM NGÂN SÁCH 2016

PGS., TS. VŨ SỸ CƯỜNG, Học viện Tài chính

Mặc dù gặp nhiều khó khăn, song kết quả thực hiện năm tài khóa 2016 khá khả quan. Bài học trong điều hành ngân sách của năm 2016 sẽ rất hữu ích cho việc thực hiện ngân sách năm 2017 cũng như trong giai đoạn tới. Trước khi phân tích những cơ hội và thách thức cho việc thực hiện dự toán ngân sách 2017, bài viết điểm lại một số bài học từ thực hiện ngân sách năm 2016.

Từ khoá: Ngân sách nhà nước, kinh tế, chính sách tài khoá

Despite many difficulties, the results of financial year 2016 were positive. Lessons in the operating budget in 2016 will be very useful for the implementation of the budget in 2017 as well as in the coming period. Before analyzing the opportunities and challenges for the implementation of the 2017 budget estimates, the article demonstrates some lessons learned from the implementation of the budget 2016.

Keywords: State budget, economics, fiscal policy

Ngày nhận bài: 4/1/2017

Ngày chuyển phân biên: 4/1/2017

Ngày nhận phân biên: 13/1/2017

Ngày chấp nhận đăng: 24/1/2017

Năm 2016 - năm đầu tiên cả nước thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016-2020, diễn ra trong bối cảnh kinh tế thế giới phục hồi chậm hơn dự báo, tăng trưởng thương mại toàn cầu giảm mạnh... Ở trong nước, kinh tế đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức bởi diễn biến phức tạp của thời tiết, biến đổi khí hậu. Rét đậm, rét hại ở các tỉnh phía Bắc, hạn hán tại Tây Nguyên, Nam Trung Bộ và xâm nhập mặn nghiêm trọng ở Đồng bằng sông Cửu Long, bão lũ và sự cố môi trường biển tại các tỉnh miền Trung đã ảnh hưởng lớn đến sản xuất và đời sống nhân dân.

Tình hình thực hiện ngân sách năm 2016

Để thực hiện tốt dự toán ngân sách nhà nước (NSNN) 2016, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 07/01/2016 về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu chỉ đạo điều hành thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán NSNN năm 2016. Chính phủ cũng ban hành hàng loạt các nghị quyết để chỉ đạo, giải quyết những vấn đề cấp bách, khắc phục khó khăn, thúc đẩy phát triển kinh tế, ổn định đời sống nhân dân, bảo vệ môi trường sinh thái như: Nghị quyết số 19-2016/NQ-CP ngày 28/4/2016 về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia hai năm 2016-2017, định hướng đến năm 2020; Chỉ thị số 22/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường chỉ đạo điều hành thực hiện nhiệm vụ tài chính - NSNN năm 2016; Nghị quyết số 60/NQ-CP ngày 08/7/2016 về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu đẩy nhanh tiến độ thực hiện và giải ngân kế hoạch vốn đầu tư công năm 2016; các nghị quyết phiên họp thường kỳ của Chính phủ..

Bộ Tài chính, với vai trò là cơ quan tài chính tổng hợp, cũng có nhiều văn bản 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 trong điều hành chính sách tài khóa năm 2016 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 NSNN năm 2016.

Những khó khăn của nền kinh tế và sự biến động rất mạnh giá dầu so với dự toán ban đầu



đã khiến cho việc thực hiện nhiệm vụ thu NSNN 2016 theo dự toán là thử thách rất lớn. Theo số liệu của Bộ Tài chính, tính đến 31/12/2016, số thu ngân sách 2016 đã vượt 7,8% so với dự toán NSNN năm 2015. Trong các khoản thu, thu nội địa ước đã vượt dự toán khoảng 7%. Trong khi đó, thu từ xuất nhập khẩu chỉ đạt dự toán và thu từ dầu thô không đạt được mục tiêu theo dự toán. Thu từ hoạt động ngoại thương dù đạt dự toán, song phần lớn là do công tác kiểm tra. Trong khi đó, thuế suất giảm mạnh từ việc cắt giảm theo yêu cầu của các hiệp định thương mại tự do và việc sản xuất xăng dầu trong nước cũng đã làm giảm mạnh nguồn thu hải quan từ mặt hàng này. Thu từ dầu thô có mức giảm mạnh nhất, chỉ đạt khoảng 75% dự toán.

Một trong những nguyên nhân của việc thu NSNN năm 2016 gặp nhiều thử thách là do giá dầu giảm mạnh hơn nhiều so với dự báo (giá dầu giảm còn 44 USD/thùng so với dự toán 60 USD, làm giảm thu ngân sách khoảng 2.400 tỷ đồng. Giá khí trên bao tiêu của năm 2016 chưa điều chỉnh như kế hoạch nên cũng làm giảm thu 1.000 tỷ đồng).

Trong giai đoạn 2011 - 2016, 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).

Trong khi đó, tổng chi NSNN từ đầu năm đến 31/12/2016 ước tính đạt 1.195 nghìn tỷ đồng, thấp hơn đôi chút so với dự toán NSNN năm 2016. Ước tính sơ bộ, chi thường xuyên năm 2016 xấp xỉ dự toán, song chi đầu tư sẽ không đạt so với dự toán. So với dữ liệu tương ứng của giai đoạn 2006-2016, kết quả thực hiện chi NSNN so với dự toán là rất khả quan (hình 3). Điều này phản ánh việc tiếp tục thực hiện chủ trương về thực hiện chính sách tài khóa chặt chẽ, tiết kiệm (như yêu cầu của Nghị quyết 01/NQ-CP năm 2013) có tác dụng nhất định đến chi tiêu ngân sách năm trong giai đoạn gần đây.

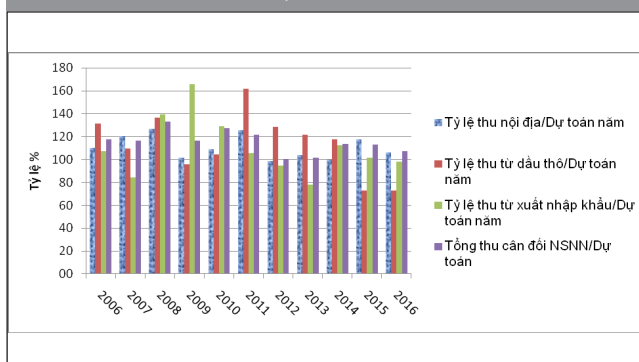
Chi NSNN đã thực hiện phân bổ có hiệu quả các nguồn lực, kiểm soát chặt chẽ, tiết kiệm. Tổng chi NSNN giai đoạn 2011 - 2016 đạt mức bình quân khoảng 28,3% GDP. Về cơ bản, việc thực hiện các nhiệm vụ chi NSNN 2016 là khá tích cực. Tuy nhiên, đầu tư công không đạt dự toán cho thấy những khó khăn khi triển khai Luật Đầu tư công vào thực tế. Việc chi đầu tư đạt thấp so với dự toán cũng có thể là kết quả của việc kiểm soát chi đầu tư đã bắt đầu chặt chẽ hơn và việc tái cơ cấu đầu tư công đã có một số kết quả.

Do thu ngân sách gặp nhiều khó khăn và không thể tăng nhanh trong khi nhu cầu chi quá lớn nên bội chi NSNN tiếp tục cao dù chi tiêu công đã được kiểm soát tốt hơn trong năm vừa qua. Tỷ lệ bội chi NSNN (bao gồm cả chi trả nợ gốc) ước dưới mức 5,0% GDP theo dự toán. Giảm bội chi ngân sách là yêu cầu cấp bách khi mà nợ công trong 5 năm qua tăng lên trung bình 18,4% và nhanh hơn gấp 3 lần so với tốc độ tăng trưởng kinh tế.

Đánh giá về tình hình thu chi NSNN năm 2016 có thể rút ra một vài bài học sau:

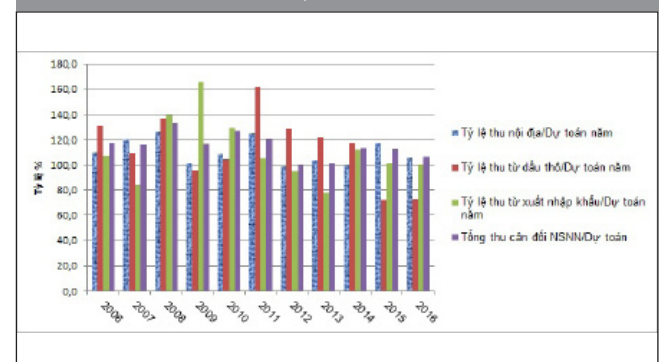
Một là, sự chỉ đạo điều hành kịp thời với những thay đổi của tình hình kinh tế đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện dự toán NSNN. Bộ Tài

HÌNH 1: TỶ LỆ THỰC HIỆN THU NGÂN SÁCH SO VỚI DỰ TOÁN GIAI ĐOẠN 2005-2016 (%)



Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ Tài chính, năm 2015 là ước thực hiện lần 2, năm 2016 là số ước tính

HÌNH 2: TỶ LỆ THỰC HIỆN CÁC KHOẢN CHI NSNN SO VỚI DỰ TOÁN NĂM (%)



Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ Tài chính, năm 2015 là ước thực hiện lần 2, năm 2016 là số ước tính.



chính với việc ban hành hàng loạt các chỉ thị nhằm tăng cường thu NSNN (nhất là các khoản nợ đọng về thuế và tiền sử dụng đất) và quản lý chặt chẽ chi tiêu là lý do quan trọng giải thích cho những kết quả của năm tài khóa 2016.

Hai là, ngay trong bối cảnh khó khăn kinh tế thì 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, cần 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, lạm phát, tình hình giá dầu, hoạt động thương mại quốc tế. Thực hiện lập dự toán thu – chi NSNN cần tuân theo nguyên tắc thận trọng để tránh tình trạng lạc quan quá mức, nhất là trong bối cảnh tình hình kinh tế khó dự đoán.

Bốn là, cần 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 song cũng không làm chậm trễ trong giải ngân vốn đầu tư... Lập dự toán chi đầu tư cần có sự phối hợp chặt chẽ giữa Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và các bộ, ngành, địa phương để tránh những hạn chế của năm 2016.

Cơ hội và thách thức thực hiện dự toán ngân sách 2017

Bối cảnh kinh tế xã hội

2017 là năm đầu triển khai Luật NSNN 2015 và cũng là năm đầu của thời kỳ ổn định NSNN giai đoạn 2017-2020. Hàng loạt các văn bản khác về tài khóa cũng sẽ có hiệu lực như: Luật Phí và lệ phí

và các văn bản hướng dẫn; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế giá trị gia tăng, Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt và Luật Quản lý thuế... Vì vậy, thực hiện tốt năm tài khóa 2017 sẽ có ý nghĩa quan trọng trong việc thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội của cả giai đoạn 2016-2020.

Dự báo kinh tế thế giới năm 2017 tiếp tục có tăng trưởng nhẹ so với năm 2016, song vẫn có nhiều yếu tố khó lường về địa chính trị và chính sách kinh tế của các nước lớn. Giá cả các loại hàng hóa được dự báo sẽ có xu hướng tăng lên, song giá dầu cũng sẽ khó vượt mức 60 USD/thùng.

Tình hình kinh tế Việt Nam được dự báo sẽ tiếp tục đà tăng trưởng của năm 2016. Tuy nhiên, nguy cơ về ô nhiễm môi trường, thiên tai ngày càng bất thường sẽ có tác động không nhỏ đến tình hình kinh tế xã hội trong nước. Trong khi đó, nền tảng kinh tế vĩ mô vẫn chưa thật vững chắc, hoạt động của doanh nghiệp còn có nhiều khó khăn, quá trình tái cơ cấu nền kinh tế chưa thật sự có ảnh hưởng đến nâng cao chất lượng tăng trưởng.

Cơ hội và thách thức với năm ngân sách 2017

Trong bối cảnh đó, mục tiêu thực hiện NSNN năm 2017 cần tuân thủ một số yêu cầu: Huy động tối đa các nguồn lực tài chính của Nhà nước; quản lý, sử dụng triệt để tiết kiệm, hiệu quả, thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội; Thực hiện các biện pháp xử lý nợ công an toàn bền vững; đẩy nhanh cải cách khu vực sự nghiệp công, tinh giản biên chế; Ưu tiên đảm bảo các chính sách an sinh xã hội, quốc phòng, an ninh.

Theo dự toán NSNN năm 2017 đã được Quốc hội phê chuẩn thì số thu ngân sách được dự báo là 1.212.180 tỷ đồng, số chi là 1.390.480 tỷ đồng và bội chi (không gồm trả nợ gốc) dự kiến là 178.300 tỷ đồng - tương đương 3,5% GDP. Trong bối cảnh kinh tế năm 2017, việc thực hiện dự toán này có cả những cơ hội và thách thức.

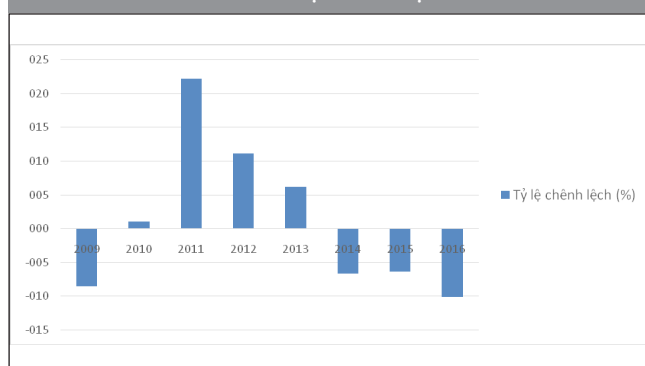
Về cơ hội của năm 2017 với thu, chi NSNN bao gồm:

Một là, 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.

Hai là, kế hoạch chi tiêu trung hạn đã được thông qua sẽ làm cơ sở cho việc xây dựng và thực hiện tốt các dự án chi tiêu cho đầu tư phát triển. Những vướng mắc của năm 2016 về chi tiêu cho đầu tư phát triển sẽ có cơ hội được khai thông.

Ba là, 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.

HÌNH 3: CHÊNH LỆCH GDP DANH NGHĨA GIỮA KẾ HOẠCH VÀ THỰC TẾ



Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ Tài chính và Tổng cục Thống kê, số 2016 là ước tính



Tuy nhiên, vẫn còn những thách thức ở phía trước, gồm:

Thứ nhất, 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 nay đang phụ thuộc khá lớn vào tình hình 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 kinh tế thế giới nên những thay đổi về chính sách thương mại của Hoa Kỳ và xu thế bảo hộ đang quay trở lại sẽ có tác động đến kinh tế Việt Nam.

Do chịu tác động của nhiều yếu tố nên dự báo tăng trưởng kinh tế là rất khó khăn. Trong vài năm gần đây luôn có sự chênh lệch khá lớn giữa GDP dự báo (khi làm dự toán) so với GDP thực tế. Trong khi dự báo các số liệu thu-chi NSNN chịu ảnh hưởng mạnh của dự báo GDP nên những sai lệch trong dự báo sẽ gây áp lực mạnh đến việc chấp hành NSNN theo đúng dự toán.

Thứ hai, thách thức của việc tăng thu thuế nội địa. Trong dự toán thu NSNN năm 2017, thu nội địa là 990.280 nghìn tỷ đồng; thu dầu thô là 38,3 nghìn tỷ đồng; thu xuất nhập khẩu là 180 nghìn tỷ đồng. Thu nội địa sẽ phải tăng so với ước thực hiện 2016 khoảng 19% là một thách thức không nhỏ khi mà tình hình sản xuất kinh doanh nội địa còn nhiều khó khăn, lạm phát vẫn ở mức dưới 5% và thu nội địa còn phụ thuộc nhiều vào thu từ đất đai (ước tính vẫn chiếm 6,3% tổng thu NSNN).

Trong thu nội địa, nếu trừ số thu tiền sử dụng đất, thu từ hoạt động xổ số kiến thiết, thu tiền bán bớt phần vốn nhà nước tại DN, thu cổ tức và lợi nhuận sau thuế thì thu nội địa tăng ở mức 15% là mức tăng khá cao trong bối cảnh kinh tế - xã hội còn nhiều khó khăn, có thể gây rủi ro trong cân đối. Đối với khu vực DNNN tăng thu NSNN 8% là khó khăn, vì trong những năm gần đây, mức tăng bình quân của khu vực DN này chỉ vào khoảng 4-5%; tương tự, đối với thu ngoài quốc doanh dự toán tăng 20% là mức tăng tương đối cao.

Thứ ba, thực hiện chi tiêu NSNN tiết kiệm, hiệu quả. Dù Chính phủ có những biện pháp mạnh mẽ thì việc thực hiện tiết kiệm chi tiêu từ NSNN năm 2017 cũng không dễ do các biện pháp tiết kiệm chi tiêu đã được áp dụng nên sẽ khó có thể tiết kiệm NSNN hơn nữa khi chưa có sự thay đổi mạnh về hệ thống và cơ chế chi tiêu. Hơn nữa, Chính phủ vẫn sẽ cần tiếp tục duy trì các khoản chi vì mục đích an sinh xã hội, chi trả

nợ. Năm 2017 cũng là năm đầu thật sự áp dụng thực hiện chi đầu tư theo Luật Đầu tư công (sau khi Quốc hội đã phê duyệt kế hoạch đầu tư trung hạn) 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 khi mà khuôn khổ chi tiêu trung hạn cho phép điều chỉnh chi đầu tư giữa các năm kế hoạch.

Thứ tư, vấn đề giá dầu và giá cả hàng hóa. Trong năm 2017, biến động giá dầu sẽ có thể vẫn tác động mạnh đến ngân sách. Theo dự toán Quốc hội phê duyệt là 50 USD/thùng, nhưng thực tế biến động giá dầu là rất khó lường, do vậy, cần có phương án về thu NSNN khi giá dầu biến động mạnh 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.

Vài năm gần đây luôn có sự chênh lệch khá lớn giữa GDP dự báo (khi làm dự toán) so với GDP thực tế. Trong khi dự báo các số liệu thu-chi NSNN chịu ảnh hưởng mạnh của dự báo GDP nên những sai lệch trong dự báo sẽ gây áp lực mạnh đến việc chấp hành NSNN theo đúng dự toán.

Như vậy, thực hiện tốt chính sách tài khóa năm 2016 trong bối cảnh kinh tế còn nhiều khó khăn là nhiệm vụ rất khó. Vì vậy, kết quả tích cực trong thu - chi NSNN năm 2016 là cố gắng rất lớn của Chính phủ, Bộ Tài chính trong thực hiện điều hành chính sách tài khóa.

Năm tài khóa 2017, Quốc hội đã phê duyệt tổng dự toán thu cân đối NSNN năm 2017 là 1.212.180 nghìn tỷ đồng, tăng 12% so với năm 2016; Lạm phát 4-5% và tăng trưởng đạt 6,5-6,7% thì dự toán này có thể đạt được. 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.



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 ngày 07/01/2016, Nghị quyết số 35/NQ-CP ngày 16/5/2016;
3. Vũ Sỹ Cường (2012) "Quan hệ giữa lập dự toán và thực hiện NSNN với lạm phát" - Tạp chí Ngân hàng số 2/2012.
4. IMF (2016) - Subdued Demand Symptoms and Remedies- World Economic Outlook Report, Oct. 2016