

CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA NĂM 2017 VÀ ĐỊNH HƯỚNG NĂM 2018

TS. NGUYỄN VIỆT LỢI - Viện trưởng Viện Chiến lược và Chính sách Tài chính (Bộ Tài chính) *

Nhiệm vụ tài chính - ngân sách nhà nước năm 2017 được thực hiện trong bối cảnh tình hình kinh tế - xã hội có nhiều chuyển biến tích cực, song còn nhiều biến động bất ổn. Trước tình hình đó, chính sách tài khóa ngay từ đầu năm đã được triển khai theo hướng chủ động, linh hoạt, chặt chẽ và tiết kiệm, đảm bảo nguồn lực cho việc thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội bền vững. Đây là cơ sở vững chắc để đảm bảo thắng lợi cho việc thực hiện chính sách tài khóa năm 2017 và đề ra định hướng cho năm 2018.

Từ khóa: Tài chính, tài khóa, chính sách, kinh tế - xã hội, thuế, hải quan, môi trường kinh doanh

The duty of finance and state budget of 2017 has been implemented under the context of both positive socio-economic changes and negative fluctuation. To deal with this situation, the financial policy was implemented from the early year and in the manner of activeness, flexibility, tightened and saving to ensure the resources for socio-economic sustainable development. This is a firmly base for successful financial policy of 2017 and orientation for 2018.

Keywords: Finance, fiscal, policy, socio-economics, tax and customs, business environment

Ngày nhận bài: 15/12/2017

Ngày hoàn thiện biên tập: 4/1/2018

Ngày duyệt đăng: 5/1/2018

Chính sách tài khóa năm 2017

2017 là năm đầu tiên triển khai nhiều nghị quyết của Trung ương (như Nghị quyết 05-NQ/TW, Nghị quyết 07-NQ/TW...) và các quy định pháp luật tài chính ngân sách mới (như Luật Ngân sách nhà nước (NSNN) 2015, Luật Phí và lệ phí 2015...), cùng với việc triển khai thực hiện các kế hoạch 5 năm giai đoạn 2016 - 2020 như: Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế, Kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia, Kế hoạch đầu tư công trung hạn... với trọng tâm là nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động và sức cạnh

tranh của nền kinh tế, thực hiện cơ cấu lại NSNN, quản lý nợ công để đảm bảo bền vững nền tài chính quốc gia. Theo đó, ngay từ đầu năm 2017, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết 01/NQ-CP ngày 1/1/2017 về nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu chỉ đạo điều hành thực hiện Kế hoạch phát triển Kinh tế - xã hội (KT-XH) và dự toán NSNN; Nghị quyết 70/NQ-CP ngày 3/8/2017 những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu đẩy nhanh tiến độ thực hiện và giải ngân kế hoạch vốn đầu tư công; Chỉ thị 14/CT-TTg về nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu thúc đẩy tăng trưởng ngành, lĩnh vực nhằm thực hiện mục tiêu tăng trưởng kinh tế và nhiệm vụ tài chính NSNN. Theo đó, chính sách tài khóa năm 2017 được thực hiện theo hướng thận trọng, chặt chẽ, tiếp tục tạo môi trường kinh doanh thuận lợi cho phát triển, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia gắn với 3 đột phá chiến lược. Cụ thể:

Thu NSNN: Tập trung rà soát, hoàn thiện thể chế, chính sách nhằm sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới cho phù hợp với tình hình thực tế. Bên cạnh đó, đẩy mạnh công tác quản lý thu trên cơ sở tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra thuế, chống thất thu thuế, góp phần cải thiện môi trường kinh doanh nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả, sức cạnh tranh của nền kinh tế.

Chi NSNN: Thực hiện chi NSNN tiết kiệm, chặt chẽ, hiệu quả gắn với thực hiện cơ cấu lại NSNN và quản lý nợ công an toàn, bền vững. Trong điều hành chi NSNN, thực hiện tiết kiệm triệt để các khoản chi thường xuyên, đảm bảo hợp lý, hiệu quả, tiết kiệm; Đẩy mạnh cải cách hành chính trong quản lý chi NSNN, quản lý chặt chẽ và hạn chế tối đa việc ứng trước dự toán NSNN và chi chuyển nguồn sang năm sau. Các địa phương chủ động sắp xếp điều chỉnh



nhệm vụ chi NSNN phù hợp với khả năng thu ngân sách địa phương, nhất là các khoản chi đầu tư phát triển gắn với tiến độ một số nguồn thu tập trung cho đầu tư (thu tiền sử dụng đất, xổ số kiến thiết...). Tăng cường công tác kiểm soát thanh toán vốn đối với các dự án đầu tư từ nguồn NSNN và nguồn trái phiếu chính phủ (TPCP).

Trong cân đối NSNN và quản lý nợ công: Thực hiện kiểm soát chặt chẽ bội chi NSNN; Tập trung quản lý nợ công chặt chẽ, chủ động, đảm bảo theo Chương trình quản lý nợ trung hạn, kế hoạch vay, trả nợ của Chính phủ và các hạn mức vay nợ năm 2017; Hoàn thiện hệ thống văn bản pháp lý về nợ công, về huy động vốn trên thị trường tài chính; Đa dạng hóa các sản phẩm TPCP đối với các kỳ hạn dài, tăng nguồn lực cho NSNN, giảm áp lực nợ ngắn hạn; Hạn chế tối đa việc cấp bảo lãnh Chính phủ cho các khoản vay mới, không chuyển vốn vay về cho vay lại, bảo lãnh Chính phủ thành vốn cấp phát NSNN; Thực hiện đánh giá đầy đủ các tác động lên nợ công, nợ chính quyền địa phương và khả năng trả nợ trong trung hạn trước khi thực hiện các khoản vay mới.

Kết quả thực hiện nhiệm vụ tài chính – ngân sách năm 2017

Thứ nhất, thu NSNN tích cực, vượt dự toán NSNN năm 2017.

Mặc dù kinh tế - xã hội những tháng đầu năm 2017 có nhiều biến động tác động nhất định đến công tác thu NSNN, nhưng nhờ có chính sách tài khóa chủ động nên thu NSNN đạt kết quả tích cực. Đến ngày 31/12/2017, thu cân đối NSNN ước đạt 1.283,2 nghìn tỷ đồng, vượt 71 nghìn tỷ đồng, vượt 5,9% so dự toán, tăng 43,7 nghìn tỷ đồng so báo cáo Quốc hội đạt mức động viên 25,6% so GDP; trong đó, thuế, phí ước đạt 21% GDP. Thực hiện thu NSDP đạt kết quả tích cực so với dự toán, góp phần tạo điều kiện thuận lợi cho cân đối ngân sách địa phương (NSDP).

Công tác quản lý thu, chống thất thu và giảm nợ đọng thuế đã đạt hiệu quả tương đối. Năm 2017, cơ quan thuế đã thực hiện thanh tra, kiểm tra 86,55 nghìn doanh nghiệp, xử lý tăng thu thuế trên 16,3 nghìn tỷ đồng, thu vào NSNN gần 12 nghìn tỷ đồng; thực hiện đơn đốc, cưỡng chế thu khoảng 39,8 nghìn tỷ đồng tiền nợ thuế năm 2016 chuyển sang. Cơ quan Hải quan đã thực hiện trên 8,2 nghìn cuộc kiểm tra sau thông quan, tăng thu cho NSNN gần 2,2 nghìn tỷ đồng; Xử lý và thu nộp NSNN khoảng 589,7 tỷ đồng nợ thuế phát sinh từ ngày 31/12/2016 trở về trước.

Thứ hai, chi NSNN đảm bảo nguồn lực thực hiện

các nhiệm vụ phát triển KT-XH.

Các bộ, ngành và địa phương đã nghiêm túc chấp hành chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và hướng dẫn của Bộ Tài chính, chi trong phạm vi dự toán được giao, đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi; rà soát, sắp xếp, tiết kiệm chi thường xuyên; mua sắm tài sản theo đúng chế độ quy định; đảm bảo nguồn kinh phí thực hiện điều chỉnh tiền lương, các chính sách an sinh xã hội, chi đầu tư phát triển...

Trong điều kiện cân đối ngân sách trung ương còn khó khăn, Bộ Tài chính đã tham mưu Chính phủ xử lý, điều hành ngân sách chủ động, tích cực đảm bảo những nhiệm vụ quan trọng, cấp bách như: Kinh phí thực hiện các nhiệm vụ chính trị, tổ chức thành công Hội nghị APEC 2017, thực hiện điều chỉnh lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội và trợ cấp ưu đãi người có công tăng bằng mức lương cơ sở từ ngày 01/7/2017 và hỗ trợ tiền lương tăng thêm cho các địa phương ngân sách khó khăn không cân đối được nguồn theo quy định. Bên cạnh đó, đã chi hỗ trợ trên 4,2 nghìn tỷ đồng từ dự phòng ngân sách trung ương để khắc phục hậu quả bão, mưa lũ, khôi phục sản xuất sau thiên tai; xuất cấp trên 127,3 nghìn tấn gạo dự trữ quốc gia để cứu đói, cứu trợ cho nhân dân, hỗ trợ học sinh vùng khó khăn; chi trả kịp thời kinh phí bồi thường thiệt hại do sự cố về môi trường biển từ nguồn đền bù của Formosa.

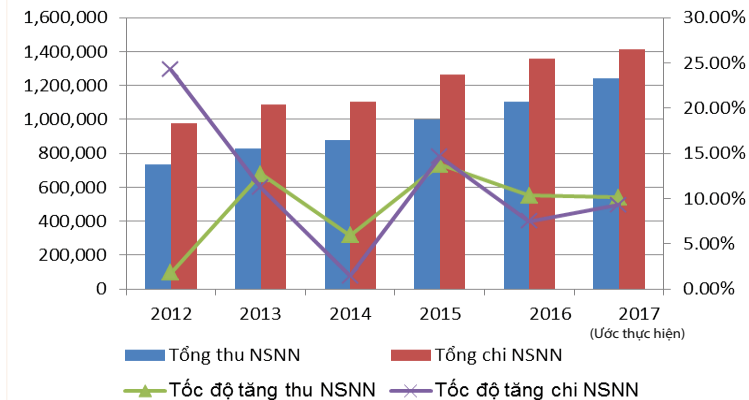
Tính đến 31/12/2017, các nhiệm vụ chi thường xuyên đã cơ bản thực hiện xong theo dự toán, đáp ứng kịp thời, đầy đủ nhiệm vụ chuyên môn của cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách.

Thứ ba, huy động vốn và cân đối ngân sách được đảm bảo.

Với những kết quả tích cực trong thu NSNN của các địa phương và thực hiện chính sách chi tiết kiệm, bội chi NSNN năm 2017 trong phạm vi dự toán Quốc hội quyết định, ước khoảng 174,3 nghìn tỷ đồng, bằng 3,48% GDP thực hiện. Đây là một tín hiệu tích cực trong thực hiện nhiệm vụ tài chính - NSNN với chính sách tài khóa thắt chặt, đảm bảo nguồn lực thực hiện nhiệm vụ phát triển KT-XH.

Hoạt động huy động vốn TPCP từ thị trường có những chuyển biến tích cực, danh mục TPCP được cải thiện về kỳ hạn và lãi suất, giảm áp lực nợ trong ngắn hạn, giảm rủi ro thanh khoản. Năm 2017, Kho bạc Nhà nước đã thực hiện huy động qua Sở Giao dịch chứng khoán Hà Nội được 159,9 nghìn tỷ đồng, trong đó 100% trái phiếu huy động có kỳ hạn 5 năm trở lên; kỳ hạn vay bình quân là 13,52 năm, cao hơn

HÌNH 1: THU, CHI NSNN VÀ TỐC ĐỘ TĂNG THU, CHI NSNN GIAI ĐOẠN 2012-2017



Nguồn: Bộ Tài chính

mức 8,71 năm năm 2016, lãi suất vay bình quân năm là 6,07%/năm, thấp hơn mức 6,49%/năm của năm 2016, giảm chi phí vay cho NSNN. Bên cạnh đó, công tác phát hành TPCP cho Bảo hiểm Xã hội Việt Nam đạt 63 nghìn tỷ đồng với kỳ hạn 10 năm, lãi suất 5,82%/năm.

Những thách thức đặt ra

Một là, vẫn còn những khoản thu, sắc thuế thực hiện thu đạt thấp so với dự toán, cơ cấu thu chưa thực sự bền vững khi các khoản thu lớn liên quan đến hoạt động sản xuất kinh doanh như thu từ doanh nghiệp nhà nước (DNNN), thu từ DN có vốn đầu tư nước ngoài, thu từ khu vực kinh tế ngoài quốc doanh đạt thấp so với dự toán. Thu từ DNNN ước đạt 87,9% dự toán, thu từ DN có vốn đầu tư nước ngoài ước đạt 85,1% và thu từ khu vực kinh tế ngoài quốc doanh đạt 93,1%. Nguyên nhân chủ yếu do tăng trưởng kinh tế những tháng đầu năm còn nhiều biến động (quý I chỉ 5,15%, quý II chỉ 6,28%) đã ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất kinh doanh của DN. Ngoài ra, việc điều chỉnh thuế suất thuế nhập khẩu theo lộ trình cam kết tại các Hiệp định Thương mại tự do (FTA) cũng có ảnh hưởng không nhỏ đến tình hình sản xuất của các DN có vốn đầu tư nước ngoài. Ngoài ra, lộ trình cổ phần hóa DNNN chậm cũng phần nào tác động đến thu ngân sách.

Hai là, cơ cấu lại chi NSNN chưa thực sự hiệu quả, khi tỷ trọng chi NSNN/GDP năm 2017 vẫn ở mức 28,2%, cao hơn mức mục tiêu 24-25% GDP giai đoạn 2016-2020; đồng thời, việc tăng cường hiệu quả nguồn lực công trong cung cấp dịch vụ công còn hạn chế, khi lộ trình thực hiện cơ chế tự chủ đối với đơn vị sự nghiệp công lập còn chậm, chưa thực sự thu hút nguồn lực ngoài NSNN vào cung cấp dịch vụ công.

Ba là, thực hiện giao dự toán vốn đầu tư còn chậm, nên ảnh hưởng tới tiến độ giải ngân vốn đầu tư từ NSNN và TPCP đạt thấp ở nhiều bộ, ngành, địa phương. Việc giao kế hoạch vốn đầu tư từ nguồn NSNN và TPCP trong năm 2017 còn chậm và nhiều lần. Cuối tháng 4/2017, Quốc hội mới thông qua danh mục và mức vốn TPCP cho từng dự án và giao vốn thành 3 lần vào tháng 4/2017, tháng 5/2017 và tháng 9/2017. Tính đến 31/12/2017, giải ngân vốn đầu tư nguồn NSNN đạt 75,9% dự toán; vốn TPCP năm 2017 mới chỉ đạt khoảng 23,5% dự toán.

Bốn là, khó khăn trong huy động vốn trong dài hạn. Chi phí huy động vốn vay nước ngoài có xu hướng ngày càng tăng, khả năng tiếp cận các khoản vay ODA của Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển châu Á cũng như các nhà tài trợ khác trong thời gian tới sẽ giảm dần và việc giảm các ưu đãi cho đầu tư, giảm các ưu đãi trong chi trả nợ khiến cho chi phí lãi vay tăng, nghĩa vụ nợ nước ngoài tăng. Điều này ảnh hưởng rất lớn đến tính bền vững nợ nước ngoài quốc gia.

Định hướng tài chính – ngân sách năm 2018

Tại Kỳ họp thứ 4, Quốc hội khóa XIV khẳng định thực hiện Nghị quyết của Bộ Chính trị về cơ cấu lại NSNN và quản lý nợ công, chính sách tài khóa 2018 tiếp tục thực hiện theo hướng chủ động, chặt chẽ, siết chặt kỷ luật, kỷ cương tài chính - NSNN; Chống chuyển giá, chống thất thu, nợ đọng thuế, tăng cường kiểm soát chi NSNN bảo đảm tiết kiệm, hiệu quả, kiểm soát tốt các chỉ tiêu nợ công, đảm bảo trong giới hạn cho phép. Theo đó, mục tiêu tài chính NSNN năm 2018 là: Tổng thu NSNN 1.319,2 nghìn tỷ đồng, tổng số chi NSNN là 1.523,2 nghìn tỷ đồng, mức bội chi NSNN là 204 nghìn tỷ đồng, tương đương với 3,7% GDP; Tổng mức vay của NSNN, bao gồm vay để bù đắp bội chi và vay để trả nợ gốc của NSNN là 363,3 nghìn tỷ đồng.

Để ứng phó với những thách thức cũng như thực hiện tốt các mục tiêu, nhiệm vụ tài chính - NSNN năm 2018, thời gian tới, cần thực hiện một số giải pháp trọng tâm sau:

Một là, chủ động theo dõi diễn biến kinh tế, tài chính, ngân sách để có những dự báo và phản ứng chính sách tài khóa kịp thời; Phối hợp đồng bộ giữa chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ nhằm hỗ trợ DN sản xuất kinh doanh phát triển, ổn định kinh tế vĩ mô; Tổ chức thực hiện

tốt các luật về thuế, Luật NSNN và Luật Đầu tư công, Luật Quản lý nợ công...; Tập trung thực hiện có hiệu quả các nghị quyết, kết luận của Quốc hội, Chính phủ về cơ cấu lại nền kinh tế, cơ cấu lại NSNN và quản lý nợ công...

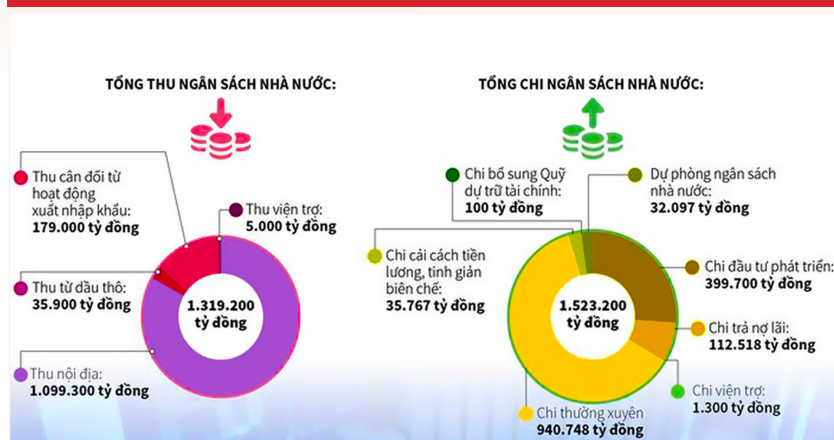
Hai là, nghiên cứu sửa đổi, bổ sung một số chính sách pháp luật về thuế theo hướng cơ cấu lại nguồn thu, đảm bảo bền vững trong thu NSNN; Tiếp tục rà soát, đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính thuế tạo môi trường thuận lợi cho DN phát triển. Trong điều hành thu NSNN cần tạo sự phối hợp đồng bộ giữa các cơ quan trong thực hiện quản lý thu NSNN; Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra thuế, quản lý chặt chẽ hoàn thuế; Đẩy mạnh thực hiện các biện pháp chống thất thu, chống chuyển giá, buôn lậu, gian lận thương mại; Tập trung xử lý thu hồi nợ đọng thuế và đơn đốc thu hồi các khoản phải thu.

Ba là, tiếp tục thực hiện chính sách chi tiết kiệm, hiệu quả; Tăng cường kiểm soát chặt chẽ các khoản chi, hạn chế ứng trước dự toán và chi chuyển nguồn; Chủ động rà soát, sắp xếp các khoản chi theo thứ tự ưu tiên; Đẩy mạnh việc mở rộng khoán xe ô tô công đảm bảo tiết kiệm, hiệu quả... Rà soát, ưu tiên phân bổ nguồn lực đầu tư từ NSNN, đảm bảo khả năng hoàn thành của các dự án hiệu quả. Các bộ, ngành, địa phương cần tiếp tục rà soát các vướng mắc trong cơ chế chính sách tạo thuận lợi trong giải ngân vốn đầu tư và hoàn thiện các thủ tục thanh toán vốn; Tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, giám sát việc chấp hành kỷ luật, kỷ cương trong quản lý đầu tư công.

Bốn là, tiếp tục hoàn thiện cơ chế tự chủ đơn vị sự nghiệp công lập; Thực hiện cơ chế quản lý như DN đối với đơn vị sự nghiệp công lập có đủ điều kiện; Cổ phần hóa các đơn vị sự nghiệp công có đủ điều kiện, trừ các bệnh viện, trường học; Giải thể đơn vị sự nghiệp công lập hoạt động kém hiệu quả. Bên cạnh đó, tiếp tục đẩy mạnh việc thực hiện chính sách “xã hội hóa” đầu tư trong một số lĩnh vực như y tế, giáo dục, văn hóa, thể thao để tăng thêm nguồn vốn đầu tư, mặt khác tăng tính cạnh tranh trong cung cấp sản phẩm dịch vụ thông qua việc khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia phát triển, cung cấp dịch vụ công.

Năm là, tăng cường quản lý, sử dụng hiệu quả vốn vay, chỉ vay trong khả năng trả nợ; Kiểm

DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC NĂM 2018



Nguồn: Quyết định số 2610/QĐ-BTC

soát chặt khoản vay của chính quyền địa phương, DNNN; Thực hiện đồng bộ các giải pháp quản lý nợ công, nhất là quản lý sử dụng có hiệu quả vốn vay, quản lý tốt nợ trung hạn và quỹ tích lũy trả nợ, quản lý và xử lý kịp thời rủi ro, tiếp tục cơ cấu lại các khoản vay; Tăng cường quản lý các khoản vay mới, khoản vay có bảo lãnh của Chính phủ.

Sáu là, tiếp tục đẩy mạnh phát triển thị trường vốn trong nước, chuyển đổi các khoản nợ vay theo hợp đồng từ các quỹ tài chính sang hình thức đầu tư bằng TPCP để tăng tính thanh khoản, linh hoạt của thị trường. Đồng thời, xây dựng cơ chế huy động vốn vay trên thị trường để tạo bước đệm trong chuyển đổi phương thức huy động vốn vay ODA, vay ưu đãi sang vay theo điều kiện thị trường.

Bảy là, tăng cường quản lý tài chính DN, đẩy mạnh tái cấu trúc, cổ phần hóa DNNN. Rà soát, đánh giá toàn diện thực trạng và phân loại các DNNN, dự án, công trình đầu tư và vốn, tài sản nhà nước tại DN để có giải pháp cơ cấu, xử lý phù hợp; Kiên quyết xử lý dứt điểm các DNNN, các dự án đầu tư thua lỗ, kém hiệu quả. Đẩy mạnh thoái vốn đầu tư ngoài ngành, lĩnh vực kinh doanh chính, kiên quyết khắc phục tình trạng đầu tư phân tán, dàn trải...

Tài liệu tham khảo:

1. Báo cáo NSNN hàng tháng của Bộ Tài chính;
2. Báo cáo của Chính phủ số 489/BC-CP ngày 22/10/2017 về kết quả thực hiện Kế hoạch phát triển KT-XH năm 2017; Kế hoạch phát triển KT-XH năm 2018;
3. Báo cáo của Chính phủ số 464/BC-CP ngày 18/10/2017 về đánh giá tình hình thực hiện NSNN năm 2017 và dự toán NSNN năm 2018;
4. Thông cáo báo chí ngày 8/1/2018 của Bộ Tài chính về đánh giá tình hình thực hiện nhiệm vụ tài chính – NSNN năm 2017, triển khai nhiệm vụ tài chính – NSNN năm 2018.