



# MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ THỰC HIỆN DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC NĂM 2018

PGS., TS. VŨ SỸ CƯỜNG - Học viện Tài chính \*

**Bối cảnh kinh tế năm 2017 đã đặt ra cả thuận lợi và khó khăn cho việc thực hiện dự toán ngân sách nhà nước. Vượt qua những khó khăn, tận dụng tốt những kết quả đạt được của năm 2017 đem lại những bài học tốt cho việc thực hiện dự toán ngân sách nhà nước năm 2018. Bài viết đánh giá khái quát về tình hình thu - chi ngân sách nhà nước năm 2017 và những phân tích nhận định về việc thực hiện ngân sách nhà nước 2018.**

Từ khóa: Kinh tế, tài chính, ngân sách nhà nước, dự toán ngân sách

*The economic background of the year 2017 set out both opportunities and challenges for the implementation of the state budget. Settling down the difficulties and taking opportunities in 2017 resulted in valuable lessons to implement state budgeting in 2018. The paper assesses the receipts and spendings of the state budget in 2017 and, therefore, analyzes the state budgeting in 2018.*

*Keywords: Economics, finance, state budget, state budgeting*

Ngày nhận bài: 02/01/2018

Ngày hoàn thiện biên tập: 18/01/2018

Ngày duyệt đăng: 22/01/2018

## Tình hình thu, chi ngân sách nhà nước năm 2017

Kinh tế Việt Nam bước vào năm 2017 với những thách thức lớn cả bên trong và bên ngoài. Mục tiêu tăng trưởng kinh tế 6,7% cho năm 2017 (để tạo đà cho mục tiêu tăng trưởng cả giai đoạn 2016-2020 là từ 6,7 - 7%) là khá cao, trong khi nền kinh tế chưa thực sự có những thay đổi mạnh và hệ quả của những tồn tại bất ổn vĩ mô kinh tế giai đoạn trước chưa được giải quyết hết. Trước tình hình đó, ngay từ đầu năm, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01/01/2017 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 ngân sách nhà nước (NSNN) năm 2017 (Nghị quyết 01),

chủ đề hành động của năm 2017 là: “Tăng cường kỷ cương, đề cao trách nhiệm, thi đua sáng tạo, phát triển nhanh và bền vững”.

Năm 2017, nhằm thực hiện tốt dự toán NSNN, Bộ Tài chính đã chủ động xây dựng, trình Thủ tướng Chính phủ: (i) Ban hành Chỉ thị số 14/CT-TTg ngày 19/4/2017 về tập trung chỉ đạo điều hành thực hiện nhiệm vụ tài chính - NSNN năm 2017; (ii) Phương án điều hành NSNN năm 2017 theo các kịch bản tăng trưởng kinh tế và quyết liệt triển khai thực hiện ngay từ đầu năm 2017.

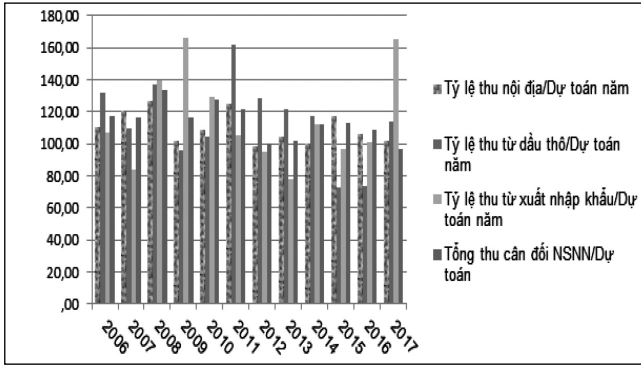
Thu NSNN phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố như tăng trưởng kinh tế, giá dầu, xuất nhập khẩu, tình hình lạm phát. Chi tiêu thu NSNN năm 2017 khá cao so với dự toán năm 2016 đã khiến cho việc thực hiện nhiệm vụ này gặp nhiều thử thách rất lớn. Theo ước tính đến 31/12/2017 của Bộ Tài chính, tổng thu cân đối NSNN năm 2017 ước đạt hơn 1.283,2 nghìn tỷ đồng, vượt về số tuyệt đối là 71 nghìn tỷ đồng so với dự toán (tăng về tỷ lệ là khoảng 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 đạt 21% GDP. Số vượt thu là của ngân sách địa phương (NSDP) (chủ yếu là vượt thu tiền sử dụng đất). Tuy nhiên, do không bù trừ số vượt thu giữa các địa phương, nên không kể tiền sử dụng đất, số kiến thiết, vẫn còn một số địa phương hụt thu cân đối NSDP.

Kết quả thu NSNN năm 2017 cho thấy, sự cố gắng rất lớn của ngành Tài chính khi mà tình hình thu NSNN 6 tháng đầu năm, chỉ bằng 46,5% dự toán, tăng 13,9% so với cùng kỳ năm 2016, trong đó nguồn thu chính là thu nội địa ước đạt bằng 45,6% dự toán năm 2017.

Tuy nhiên, với sự khởi sắc của kinh tế 6 tháng

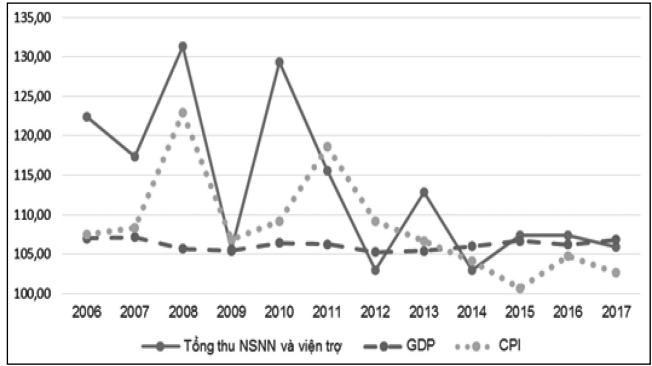


**HÌNH 1 : TỶ LỆ THỰC HIỆN THU NGÂN SÁCH SO VỚI DỰ TOÁN (%) NĂM 2006-2017**



Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ Tài chính, năm 2016 là ước thực hiện lần 2, năm 2017 là số ước tính

**HÌNH 2: TỐC ĐỘ TĂNG THU NSNN, TĂNG GDP VÀ GIÁ HÀNG NĂM (2006-2017)**



Nguồn: Tính toán của tác giả

cuối năm cùng những nỗ lực chú trọng khai thác nguồn thu; đẩy mạnh chống thất thu, chuyển giá, buôn lậu, gian lận thương mại, trốn thuế; quyết liệt xử lý nợ đọng thuế... đến hết năm, ngành Tài chính cơ bản đã hoàn thành tốt dự toán thu NSNN năm 2017.

So sánh số liệu dự toán thu NSNN hàng năm cho thấy, dự toán thu NSNN năm 2017 đã được kỳ vọng khá cao so với thực trạng nền kinh tế (dự toán thu NSNN 2017 tăng gần 20% so với dự toán thu NSNN năm 2016. Vì vậy, việc hoàn thành dự toán thu NSNN 2017 (dù chỉ tăng hơn 5% so với dự toán) cũng là thành công lớn. Hơn nữa, trong bối cảnh lạm phát năm 2017 được duy trì ở mức thấp thì việc hoàn thành dự toán thu NSNN 2017 là kết quả đáng khích lệ vì lạm phát luôn là yếu tố có ảnh hưởng mạnh đến tăng thu NSNN (hình 2).

Về chi NSNN, việc áp dụng Luật NSNN 2017 với một số thay đổi so với Luật NSNN 2002, Bộ Tài chính đã sớm có văn bản hướng dẫn các bộ, ngành và địa phương tổ chức triển khai dự toán chi NSNN năm 2017 tích cực, chủ động, tiết kiệm triệt để các khoản chi ngay từ khâu phân bổ dự toán và trong quá trình thực hiện, hạn chế tối đa việc đề nghị bổ sung kinh phí, ứng trước dự toán năm sau; thực hiện điều hành, quản lý, sử dụng nguồn dự phòng các cấp chặt chẽ. Bộ Tài chính cũng đã thực hiện rà soát, trình cấp có thẩm quyền bổ sung, ban hành các chính sách, chế độ chi phù hợp với thực tiễn; tăng cường kiểm soát chi NSNN chặt chẽ, đúng chế độ.

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. Việc chấp hành chi thường xuyên là khá sát với dự toán. Tuy nhiên, chi đầu tư phát triển từ NSNN chỉ đạt khoảng 75,9% dự toán và chi đầu tư từ vốn trái phiếu chính phủ đạt khoảng 23,5% dự toán (hết 31/12/2016 số liệu tương

ứng là 77% và 45,3% dự toán).

Do kết quả thu ngân sách tốt nên bội chi NSNN thấp hơn so với dự toán. Bội chi NSNN thực hiện năm 2017 ước khoảng 174,3 nghìn tỷ đồng, bằng 3,48% GDP, thấp hơn dự toán là 3,5% GDP. Tóm lại, về cơ bản việc thực hiện các nhiệm vụ chi NSNN 2017 là khá tích cực. Tuy nhiên, chi đầu tư đạt tỷ lệ khá thấp so với dự toán cho thấy hoặc là việc lập dự toán cho chi đầu tư vẫn còn chưa chính xác hoặc là việc chấp hành chi đầu tư công theo Luật Đầu tư công vẫn còn hạn chế.

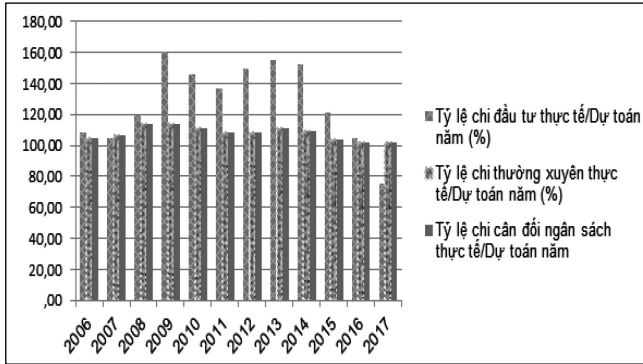
### Một số bài học từ tình hình thu, chi ngân sách nhà nước năm 2017

*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 chính với việc ban hành Chỉ thị số 14/CT-TTg ngày 19/4/2017 về tập trung chỉ đạo điều hành thực hiện nhiệm vụ tài chính - NSNN năm 2017 là lý do quan trọng giải thích cho những thành công của năm tài khóa 2017.

*Hai là*, trong bối cảnh dự toán thu cao song không có thay đổi về chính sách thuế 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, ngoại thương và giá cả.

*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. Việc xây dựng khuôn khổ pháp lý cho quản lý và phân bổ chi đầu tư công


**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 2016 là ước thực hiện lần 2, năm 2017 là số ước tính.

cần tiếp tục được hoàn thiện phù hợp hơn với điều kiện thực tế.

### Những vấn đề đặt ra

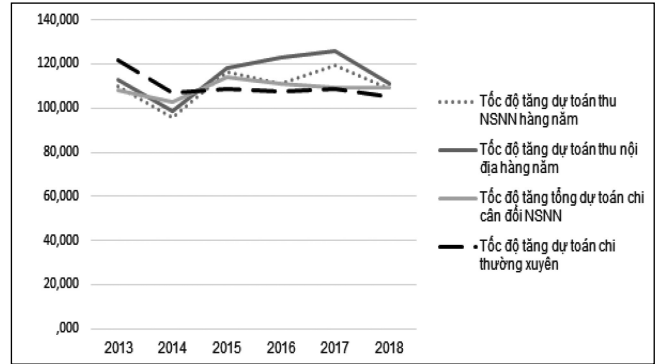
Năm 2018, Chính phủ tiếp tục đặt mục tiêu tăng trưởng kinh tế đạt 6,7%, chỉ số giá tiêu dùng bình quân khoảng 4%, bằng mục tiêu năm 2017. Tổng kim ngạch xuất nhập khẩu kế hoạch đạt 36 - 37 tỷ USD, kiểm soát nhập siêu dưới 3% so với tổng kim ngạch xuất khẩu; tổng mức bán lẻ hàng hoá và doanh thu dịch vụ tiêu dùng tăng khoảng 10%, nông nghiệp tăng 3%.

Theo dự toán NSNN năm 2018 đã được Quốc hội phê duyệt, dự toán thu cân đối NSNN là 1.319,2 nghìn tỷ đồng; dự toán chi NSNN là 1.523,2 nghìn tỷ đồng. Ngoài ra, chi trả nợ gốc của NSNN khoảng 159,74 nghìn tỷ đồng. Dự toán bội chi NSNN là 204 nghìn tỷ đồng, tương đương 3,7% GDP (Theo cách tính mới của Luật NSNN 2015, số bội chi này không bao gồm chi trả nợ gốc), trong đó bội chi ngân sách trung ương 3,5% GDP; bội chi NSĐP 0,2%.

Trong bối cảnh kinh tế năm 2018, việc thực hiện dự toán này sẽ phải giải quyết những vấn đề sau:

*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 xuất khẩu. Khi kinh tế thế giới còn khó khăn thì kinh tế Việt Nam sẽ bị ảnh hưởng.

*Thứ hai*, nguồn thu giảm do thay đổi chính sách thuế, song dự toán thu liên tục tăng. Theo các cam kết song phương và đa phương về thương mại mà Việt Nam tham gia thì nhiều mặt hàng nhập khẩu sẽ được cắt giảm thuế suất, điều này sẽ có tác động mạnh đến nguồn thu từ hoạt động xuất nhập khẩu. Tuy nhiên, dự toán thu NSNN từ hoạt động xuất

**HÌNH 4: THAY ĐỔI DỰ TOÁN THU CHI NSNN HÀNG NĂM 2013-2018**


Nguồn: Tính toán từ số liệu dự toán NSNN hàng năm

nhập khẩu năm 2018 tăng không quá nhiều như năm 2017 cũng là yếu tố thuận lợi cho việc hoàn thành dự toán thu từ khu vực này. Ngược lại, tổng dự toán thu cân đối NSNN năm 2018 tăng 13% so với ước thực hiện 2017 sẽ là thách thức không nhỏ với ngành Tài chính.

*Thứ ba*, thách thức của việc chấp hành dự toán thu từ hoạt động sản xuất kinh doanh nội địa. Trong dự toán thu NSNN năm 2018, dự toán thu nội địa 1.099,3 nghìn tỷ đồng, dự toán thu đầu thô 35,9 nghìn tỷ đồng, dự toán thu cân đối từ hoạt động xuất nhập khẩu 179 nghìn tỷ đồng.

Thu nội địa sẽ phải tăng khoảng 11% so với ước thực hiện 2017 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). Năm 2017, số vượt thu chủ yếu từ tiền sử dụng đất, thu từ khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và khu vực ngoài quốc doanh tuy có mức tăng trưởng khá so với năm 2016 nhưng vẫn không đạt dự toán do dự toán tính ở mức quá cao (dự toán tăng 23,4% và 23,8% so với năm 2016).

Trong dự toán thu 2018, dự kiến mức thu với khu vực doanh nghiệp nhà nước tăng 8% so với ước thực hiện 2017 là khó khăn, vì trong những năm gần đây, mức tăng bình quân của khu vực doanh nghiệp này chỉ vào khoảng 4-5%; tương tự, đối với thu ngoài quốc doanh dự toán tăng 15% là mức tăng tương đối cao.

*Thứ tư*, thực hiện chi tiêu NSNN tiết kiệm, hiệu quả. Việc thực hiện tiết kiệm chi tiêu từ NSNN năm 2018 gặp nhiều khó khăn do:

- Về chi thường xuyên NSNN: Cơ cấu chi được cơ cấu lại theo hướng tăng tỷ trọng chi đầu tư, giảm tỷ trọng chi thường xuyên, tăng cường vận dụng các nguyên tắc thị trường trong quản lý chi tiêu như là khoán chi phí, khoán xe công, từng



bước tính đúng, tính đủ chi phí vào giá dịch vụ sự nghiệp công, trên cơ sở đó cơ cấu lại NSNN trong từng ngành, từng lĩnh vực. Tuy nhiên, khởi đầu của việc cơ cấu lại NSNN chính là từ các bộ, ngành, địa phương gắn với việc cơ cấu lại bố trí chi đầu tư, chi thường xuyên, cơ cấu lại các đơn vị sự nghiệp công lập, sắp xếp lại tổ chức bộ máy và tinh giản biên chế theo các Nghị quyết của Trung ương và Quốc hội.

- Với chi tiêu cho đầu tư: Năm 2017, chi đầu tư đã không đạt dự toán và đây cũng là thách thức rất lớn cho việc chấp hành NSNN với chi đầu tư khi dự toán NSNN 2018 đạt mục tiêu tăng 12% so với năm 2017 (dù mức tăng này là thấp hơn nhiều con số tương ứng của năm 2016 và 2017, lần lượt là tăng 30,7% và 40% so với cùng kỳ).

**Theo dự toán NSNN năm 2018 đã được Quốc hội phê duyệt, dự toán thu cân đối NSNN là 1.319,2 nghìn tỷ đồng; dự toán chi NSNN là 1.523,2 nghìn tỷ đồng. Ngoài ra, chi trả nợ gốc của NSNN khoảng 159,74 nghìn tỷ đồng. Dự toán bội chi NSNN là 204 nghìn tỷ đồng, tương đương 3,7% GDP.**

Thứ năm, vấn đề vay nợ và tái cơ cấu các khoản vay. Do đã đến thời hạn trả nợ, song việc bố trí nguồn vốn cho trả nợ gốc gặp khó khăn nên Việt Nam buộc phải phát hành trái phiếu chính phủ để vay trả nợ gốc. Phần lớn trái phiếu huy động từ nguồn trong nước. Thách thức đặt ra là mặc dù không in tiền trực tiếp để bù đắp bội chi ngân sách nhưng cách thức các ngân hàng thương mại hiện nay mua trái phiếu chính phủ để xin tái cấp vốn cũng làm tăng cung tiền cho nền kinh tế. Hệ quả là nền kinh tế có thể đối mặt với tình trạng lạm phát cao như các lý thuyết kinh tế đã chỉ ra (Sargent và Wallace (1981)). Do vậy, tái cơ cấu lại nợ công theo hướng bền vững và đa dạng hóa vay nợ trên thị trường vốn là vấn đề cần tiếp tục được thực hiện.

### Những điểm sáng tích cực cho năm 2018

Mặc dù còn nhiều vấn đề cần giải quyết, song việc thực hiện dự toán NSNN 2018 cũng có nhiều dấu hiệu tích cực:


Một là, Chính phủ và Bộ Tài chính đã có những biện pháp quyết liệt nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, cải cách môi trường kinh doanh. Theo Báo cáo Môi trường kinh doanh 2018, Việt Nam xếp hạng thứ 68, với số điểm 67,93 trên thang điểm 100. Như vậy, so với bảng xếp hạng năm

ngoài, Việt Nam đã tăng 14 bậc từ thứ hạng thứ 82. Trong đó, chỉ số nộp thuế được đánh giá có mức tăng điểm cao nhất trong các chỉ số của Việt Nam với 14,78 điểm. Cụ thể, năm 2018, chỉ số này đạt 72,77/100 điểm cao hơn mức 57,99/100 điểm năm 2017.

Hai là, tăng trưởng kinh tế năm 2018 sẽ tiếp tục có những khởi sắc hơn căn cứ vào những chuyển biến tích cực của tình hình kinh tế năm 2017. Tình hình kinh tế thế giới 2017 cũng được kỳ vọng sẽ cải thiện (IMF, 2017).

Ba là, dự báo chi ngân sách 2018 không tăng quá nhiều so với 2017. Việc dự báo chi ngân sách năm 2018 trong lập dự toán thường được xem xét trên cơ sở chấp hành NSNN năm hiện hành. Năm 2018, dự báo số chi cân đối NSNN chỉ tăng 7,4% so với kết quả ước thực hiện 2017 nên sẽ có những thuận lợi cho việc hoàn thành dự toán chi. Quyết tâm của Chính phủ trong việc cải cách chi tiêu công cũng sẽ là cơ hội tốt để hoàn thành các mục tiêu trong dự toán chi NSNN 2018.

Đánh giá tổng quan có thể thấy, việc thực hiện chính sách tài khóa năm 2017 trong bối cảnh dự toán thu tăng mạnh là nhiệm vụ rất khó khăn. Vì vậy, quan điểm trong điều hành chính sách tài khóa năm 2017 là chủ động, chặt chẽ, tiết kiệm; siết chặt kỷ cương, kỷ luật tài chính góp phần đảm bảo mục tiêu tăng trưởng kinh tế; phấn đấu tăng thu và tiết kiệm chi NSNN. Đây là những giải pháp kịp thời đã góp phần không nhỏ vào việc hoàn thành nhiệm vụ thu chi NSNN năm 2017. Kết quả thành công của thu, chi NSNN 2017 là cố gắng rất lớn của Chính phủ trong việc thực hiện chính sách tài khóa năm 2017.

Với dự toán NSNN năm 2018 tiếp tục tăng so với năm 2017 cả về thu và chi mặc dù có nhiều thuận lợi. Chính phủ, Bộ Tài chính, các bộ, ngành và địa phương cần quyết tâm vượt qua nhiều thách thức để có thể hoàn thành tốt năm tài khóa 2018. Đồng thời, để thực hiện tốt nhiệm vụ tài chính - ngân sách năm 2018, cần theo dõi chặt chẽ tình hình kinh tế, xã hội và những giải pháp kịp thời, phù hợp của Bộ Tài chính để tham mưu cho Chính phủ chỉ đạo thực hiện. 

### Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Tài chính (nhiều năm), *Dự toán và quyết toán NSNN*;
2. Vũ Sỹ Cường (2012), "Quan hệ giữa lập dự toán và thực hiện NSNN với lạm phát", *Tạp chí Ngân hàng số 2/2012*;
3. IMF (2017), *Seeking Sustainable Growth: Short-Term Recovery, Long-Term Challenges – World Economic Outlook Report, Dec. 2017*;
4. Sargent, Thomas J. and Neil Wallace. 1981. "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic." *Quarterly Review of Federal Reserve Bank of Minneapolis*, pp. 28p.