

# TÀI CHÍNH - NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC: VẤN ĐỀ ĐẶT RA VÀ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

Nhiệm vụ tài chính - ngân sách nhà nước (NSNN) năm 2015 được thực hiện trong bối cảnh tăng trưởng kinh tế toàn cầu tiếp tục được cải thiện nhờ giá dầu duy trì ở mức thấp đã thúc đẩy tiêu dùng ở các quốc gia. Bên cạnh đó, tình hình kinh tế vĩ mô trong nước những tháng đầu năm 2015 tiếp tục chuyển biến tích cực... Tuy nhiên, tình hình kinh tế thế giới cũng như trong nước còn tiềm ẩn nhiều rủi ro, thách thức, trong đó rủi ro tài chính từ giá USD, thị trường chứng khoán Trung Quốc sụt giảm, giá dầu thế giới diễn biến phức tạp, khó dự báo...

**Tổng thu nội địa đạt khá cả về tiến độ dự toán và mức tăng trưởng so với cùng kỳ**

Tổng thu NSNN 7 tháng đầu năm 2015 ước đạt 544,64 nghìn tỷ đồng, bằng 59,8% dự toán, tăng 6,6% so cùng kỳ năm 2014. Trong đó, thu nội địa đạt khá cả về tiến độ dự toán và mức tăng trưởng so với cùng kỳ. Cụ thể, tổng thu nội địa 7 tháng ước đạt 404,36 nghìn tỷ đồng, bằng 63,3% dự toán,

tăng 15,7% so với cùng kỳ 2014 - mức tăng khá so với cùng kỳ một số năm trở lại đây<sup>1</sup>. Trong đó, các khoản thu trực tiếp từ sản xuất - kinh doanh có tiến độ thu tương đối đồng đều và khả quan, đặc biệt là thu từ khu vực có vốn đầu tư nước ngoài (59% dự toán) và khu vực công thương nghiệp ngoài nhà nước (63,7% dự toán) đạt cao hơn so với tiến độ dự toán đề ra (58% dự toán trở lên). So với dự toán, có 12/14 khoản thu, sắc thuế đạt và vượt yêu cầu dự toán, nhiều khoản tăng khá so với cùng kỳ năm trước như thuế bảo vệ môi trường đạt 89,7% dự toán, tăng 67,8% so với cùng kỳ năm 2014; thuế thu nhập cá nhân đạt 68,6% dự toán, tăng 15% so với cùng kỳ 2014; các khoản thu về nhà đất đạt 87,8% dự toán, tăng 43,4% so với cùng kỳ; lệ phí trước bạ đạt 78,9% dự toán, tăng 43,6% so với cùng kỳ...

Hầu hết các địa phương đều thu đạt và vượt dự toán được giao (ước tính có 52/63 địa phương thu nội địa đạt tiến độ dự toán từ 58,3% trở lên). Một số địa phương có số thu đạt cao so với dự toán trong nửa đầu năm như Kiên Giang (85,4%), Sóc Trăng (85,5%), Thái Nguyên (81,3%), Bắc Ninh (68,7%), Bạc Liêu (63,4%), Hà Tĩnh (68,1%), Hải Dương (64%) Quảng Nam (63,8%), Quảng Ninh (61,5%). Tuy nhiên, vẫn còn 11/63 địa phương chưa đảm bảo tiến độ thực hiện dự toán, trong đó có 6 địa phương đạt thấp. Nếu so với cùng kỳ 2014 thì có 58/63 địa phương thu cao hơn, 5 địa phương có số thu thấp hơn. Đạt được kết quả thu nội địa tích cực như vậy, nhờ các yếu tố sau:

<sup>1</sup> Cùng kỳ năm 2012 đạt 51,2% dự toán, tăng 1,4%; cùng kỳ năm 2013 đạt 51,6% dự toán, tăng 8,2%; cùng kỳ năm 2014 đạt 62,4% dự toán, tăng 16,8%.

*Thứ nhất*, kinh tế vĩ mô 7 tháng đầu năm tiếp tục duy trì xu hướng ổn định (lạm phát được kiểm soát ở mức thấp, mặt bằng lãi suất, tỷ giá ổn định, cầu nội địa phục hồi, tổng cung sản xuất công nghiệp tăng trưởng khá, tồn kho có xu hướng giảm, dư nợ tín dụng và xuất khẩu tăng trưởng khả quan...); thị trường bất động sản khởi sắc; hoạt động sản xuất - kinh doanh của nhiều doanh nghiệp có đóng góp số thu lớn cho NSNN khả quan...

*Thứ hai*, việc điều chỉnh một số chính sách thuế đã tác động làm tăng thu ngân sách. Cụ thể: (i) Điều chỉnh tăng thuế suất thuế tài nguyên đối với một số tài nguyên, khoáng sản từ ngày 1/2/2014 (thuế suất tài nguyên nước đối với thủy điện tăng từ 2% lên 4%; thuế suất thuế tài nguyên tăng từ 5% lên 7% đối với than hầm lò, tăng từ 7% lên 9% đối với than lộ thiên...) theo Nghị quyết số 712/2013/UBTVQH13 làm số thu từ thuế tài nguyên tăng khoảng 320 tỷ đồng so cùng kỳ năm 2014. (ii) Từ ngày 1/5/2015, thực hiện Nghị quyết số 888a/2015/UBTVQH13, thu thuế bảo vệ môi trường theo mức thu mới, cụ thể: Đối với xăng, nhiên liệu bay, điều chỉnh mức thu tăng từ 1.000 đồng/lít lên 3.000 đồng/lít; dầu diesel tăng từ 500 đồng/lít lên 1.500 đồng/lít; dầu mazut, dầu nhớt, mỡ nhớt tăng từ 300 đồng/lít lên 900 đồng/lít đã làm tăng thu thuế bảo vệ môi trường khoảng 3.400 tỷ đồng so với dự toán và thực hiện cùng kỳ năm 2014.

*Thứ ba*, công tác quản lý thu cũng được tăng cường (thanh tra, kiểm tra chống thất thu ngân sách...), đẩy mạnh công tác tuyên truyền, hỗ trợ người nộp thuế, các biện pháp đôn đốc thu nợ và cưỡng chế nợ thuế, động viên kịp thời nguồn lực cho NSNN.

Như vậy, có thể thấy, ngành Tài chính đã tập trung chỉ đạo, tăng cường quản lý điều hành tài chính - NSNN, bám sát các nghị quyết của Quốc hội, Chính phủ ngay từ những tháng đầu năm theo hướng rà soát, hoàn thiện các chính sách thu và tăng thu NSNN ở một số sắc thuế, nội dung thu nhằm đảm bảo hoàn thành nhiệm vụ thu.

### **Chi ngân sách nhà nước chặt chẽ, tiết kiệm**

Nhìn chung, chi NSNN về cơ bản được triển khai đáp ứng các nhiệm vụ chi, các chính sách chi cũng được điều hành chặt chẽ hiệu quả, đảm bảo nhu cầu chi theo dự toán. Tổng chi NSNN 7 tháng đầu năm 2015 ước đạt 645,32 nghìn tỷ đồng, bằng 56,3% dự toán, tăng 8,1% so cùng kỳ 2014 (chi đầu tư phát triển bằng 51% dự toán, chi trả nợ và viện trợ bằng 62,9% dự toán, chi thường xuyên bằng 58,2% dự toán).

Diễn biến tốc độ tăng trưởng các khoản chi 7 tháng đầu năm giai đoạn 2011 - 2015 cho thấy xu hướng chi thường xuyên khá ổn định trong khi chi cho trả nợ, viện trợ có xu hướng tăng lên. Như vậy, có thể thấy, cơ cấu chi theo hướng tiết kiệm chi thường xuyên phù hợp với điều hành của Chính phủ (Chi thị số 06/CT-TTg ngày 21/4/2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường chỉ đạo, điều hành thực hiện nhiệm vụ tài chính - NSNN năm 2015), tăng cường chi trả nợ nhằm đáp ứng kịp thời các khoản nợ đến hạn và đảm bảo nguồn lực cho đầu tư phát triển. Đến hết tháng 6/2015, đã có 18/63 địa phương và 35/76 bộ, cơ quan ở trung ương gửi báo cáo đăng ký tạm giữ lại dự toán chi thường xuyên về Bộ Tài chính (tổng số kinh phí tạm giữ lại khoảng hơn 1,5 nghìn tỷ đồng).

Công tác kiểm soát chi được tiến hành chặt chẽ, trong 7 tháng đầu năm, Kho bạc Nhà nước (KBNN) đã phát hiện

khoảng 14.600 khoản chi thường xuyên chưa đủ thủ tục theo quy định, đã yêu cầu bổ sung các thủ tục cần thiết; số thực từ chối thanh toán là 9,9 tỷ đồng và từ chối 23 tỷ đồng thông qua kiểm soát thanh toán vốn đầu tư. Công tác giải ngân vốn tính đến ngày 31/7/2015 cho chi đầu tư ước đạt gần 128,4 nghìn tỷ đồng, trong đó vốn xây dựng cơ bản (XDCB) giải ngân hơn 80,3 nghìn tỷ đồng, vốn trái phiếu chính phủ (TPCP) giải ngân gần 34,3 nghìn tỷ đồng, vốn khác là 13,79 nghìn tỷ đồng.

Trong 7 tháng đầu năm 2015, tiến độ thu theo dự toán đạt cao hơn so với tiến độ chi theo dự toán, nên mặc dù chi trả nợ tăng 18,9% so với cùng kỳ 2014 nhưng bội chi NSNN ổn định, so với dự toán bằng 44,5%, tăng 13,7% so với cùng kỳ năm 2014. Bên cạnh đó, tính đến ngày 25/7/2015, đã phát hành trên 114,5 nghìn tỷ đồng TPCP (bao gồm 1 tỷ USD TPCP, tương đương 21.458 tỷ đồng phát hành cho Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam) bù đắp bội chi NSNN và cho đầu tư phát triển, bằng khoảng 41,6% kế hoạch năm 2015.

### **Cải cách hành chính thuế, hải quan đạt được một số kết quả khả quan**

Thực hiện chỉ đạo của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài chính đã quyết liệt triển khai cải cách thủ tục hành chính (TTHC) một cách đồng bộ từ xây dựng cơ chế, chính sách, pháp luật cho đến việc tổ chức thực hiện và toàn diện trên các lĩnh vực tài chính, đặc biệt trong các lĩnh vực thuế, hải quan để triển khai Nghị quyết số 19/NQ-CP của Chính phủ về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia. Công tác cải cách hành chính trong lĩnh vực thuế, hải quan được đẩy mạnh và đạt nhiều kết quả khả quan:

*Đối với lĩnh vực thuế:* Đã giảm thêm được số giờ nộp thuế thông qua việc sửa đổi TTHC tại Thông tư số 26/2014/TT-BTC (giảm thêm được 10 giờ liên quan đến nội dung đơn giản hóa thủ tục hóa đơn về kê khai, khấu trừ thuế giá trị gia tăng của doanh nghiệp); thực hiện sửa đổi hoặc bãi bỏ các thủ tục kê khai thuế thu nhập doanh nghiệp theo Thông tư số 96/2015/TT-BTC (giảm trên 30 giờ cho người nộp thuế); ngành Thuế đã đẩy mạnh áp dụng công nghệ thông tin trong quản lý thuế thông qua việc kê khai thuế điện tử.

*Đối với lĩnh vực hải quan:* (i) Đã triển khai áp dụng thủ tục hải quan điện tử (VNACCS/VCIS) tại tất cả các đơn vị hải quan trong toàn quốc; (ii) Mở rộng cơ chế một cửa quốc gia đảm bảo đúng tiến độ, cụ thể, đã triển khai mở rộng tại 5 cảng biển quốc tế tại Hải Phòng, Quảng Ninh, Đà Nẵng, thành phố Hồ Chí Minh, Bà Rịa - Vũng Tàu cho TTHC đối với tàu biển xuất/nhập/quá cảnh; (iii) Nâng cấp và đưa vào vận hành các hệ thống ứng dụng công nghệ thông tin (CNTT) trong các lĩnh vực hải quan như: Hệ thống thông quan điện tử, Hệ thống thông tin quản lý rủi ro, Hệ thống kế toán thuế, Hệ thống thông tin quản lý dữ liệu giá tính thuế, Hệ thống xác thực chữ ký số, Hệ thống thông tin quản lý miễn thuế, giảm thuế, hoàn thuế... Hiện nay, 34/34 cục hải quan, 171/171 chi cục hải quan trong phạm vi toàn quốc thực hiện Hệ thống hải quan điện tử. Từ ngày 1/1 đến 31/5/2015, có 48,3 nghìn doanh nghiệp tham gia thực hiện thủ tục hải quan điện tử với 3,18 triệu tờ khai, tổng kim ngạch xuất nhập khẩu đạt 129,94 tỷ USD. Bên cạnh đó, thông qua việc triển khai Cổng thanh toán điện tử (E-payment) kết nối trao đổi thông tin giữa Hệ thống CNTT hải quan với KBNN và ngân hàng thương mại (NHTM), thỏa thuận hợp tác

thu thuế xuất nhập khẩu bằng phương thức điện tử đã được ký với 22 ngân hàng với số thu chiếm hơn 63% số thu hải quan<sup>2</sup>.

### **Nợ công từng bước được cơ cấu lại theo hướng bền vững**

Trong 7 tháng đầu năm 2015, công tác quản lý và nâng cao hiệu quả sử dụng nợ công đã được triển khai một cách chặt chẽ theo đúng Chỉ thị số 02/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 14/2/2015. Nợ công từng bước được cơ cấu lại theo hướng bền vững đảm bảo khả năng trả nợ theo nguyên tắc không tăng thêm dư nợ công, phù hợp với thông lệ quốc tế. Theo đó, trong quá trình thực hiện đã đảm bảo chi trả nợ đầy đủ, đúng hạn trong phạm vi dự toán, mức an toàn nợ công thường xuyên được theo dõi, đánh giá, đảm bảo an ninh tài chính quốc gia. Trong 7 tháng đầu năm 2015, tổng giá trị trả nợ là 933,3 triệu USD, tương đương 20.024 tỷ đồng, trong đó nợ cho vay lại là 353,2 triệu USD, tương đương 7.578,6 tỷ đồng. Công tác công khai thông tin về nợ công thực hiện đầy đủ theo tinh thần của Luật Quản lý nợ công.

### **Những vấn đề đặt ra trong thời gian tới**

Qua công tác triển khai thực hiện nhiệm vụ NSNN năm 2015 và kết quả thu, chi NSNN 7 tháng đầu năm, có thể thấy hoạt động của nền kinh tế nói chung và NSNN nói riêng vẫn duy trì được sự tăng trưởng ổn định so với năm 2014. Tuy nhiên,

---

<sup>2</sup> Bao gồm: BIDV, VietinBank, MB, Vietcombank, Agribank, VIB, Techcombank, Maritime Bank, VP Bank, HD Bank, MHB, Eximbank, OCB, ANZ, AB Bank, Lienviet Postbank, PG Bank, ACB, Sacombank, SCB...

bên cạnh các kết quả tích cực đạt được cũng có một số vấn đề cần quan tâm sau:

*Thứ nhất, nguồn thu từ dầu thô và thu từ hoạt động xuất nhập khẩu có xu hướng giảm, đặc biệt là thu từ dầu thô giảm mạnh.*

Tốc độ tăng trưởng của thu từ dầu (đạt 42,2 nghìn tỷ đồng, bằng 45,5% dự toán, giảm 33,9% so cùng kỳ 2014) và thu cân đối từ hoạt động xuất nhập khẩu giảm (đạt 95,7 nghìn tỷ đồng, mặc dù tăng 0,6% so cùng kỳ năm 2014 nhưng mới đạt 54,7% dự toán). Có thể thấy, kết quả thu từ dầu thô đạt thấp so với dự toán 2015 và thực hiện cùng kỳ năm 2014 do tác động của giá dầu trên thế giới sụt giảm mạnh. Giá dầu thanh toán trong nước bình quân 7 tháng 2015 đạt khoảng 60 USD/thùng, giảm 40 USD/thùng so giá dự toán. Dự báo trong thời gian tới, giá dầu thô vẫn tiếp tục diễn biến phức tạp và theo xu hướng giảm do: (i) Tác động của việc dỡ bỏ lệnh trừng phạt đối với Iran sẽ làm cho nước này tăng cung trên thị trường thế giới; (ii) Kinh tế Trung Quốc được dự báo tăng trưởng chậm lại khiến nhu cầu tiêu thụ dầu mỏ tăng chậm hơn... sẽ tác động không nhỏ tới nguồn thu NSNN.

*Thứ hai, công tác huy động vốn gặp nhiều áp lực.*

Việc huy động vốn TPCP chỉ thuận lợi trong 2 tháng đầu năm 2015, từ giữa tháng 3, khối lượng trái phiếu dự thầu và trúng thầu đều giảm do diễn biến thị trường không thuận lợi. Nguyên nhân là do tăng trưởng tín dụng tăng mạnh trở lại (các NHTM tập trung nguồn vốn cho nền kinh tế thay vì đầu tư TPCP như năm 2013, 2014 nên nguồn vốn dành cho TPCP bị giảm đi); một số quy định khiến các NHTM chỉ được đầu tư TPCP trong giới hạn cho phép đã tác động mạnh đến thị trường

từ tháng 3 đến nay<sup>3</sup>, không có sự tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài trên thị trường sơ cấp và quy định tại Nghị quyết số 78/2014/QH13 của Quốc hội chỉ phát hành trái phiếu kỳ hạn từ 5 năm trở lên trong khi nhà đầu tư chủ yếu là các NHTM nên dòng tiền đầu tư dài hạn của các nhà đầu tư không nhiều. Mặt khác, lãi suất TPCP có xu hướng tăng kể từ tháng 3/2015 đã gây khó khăn cho huy động TPCP do một số ngân hàng đã điều chỉnh tăng mức lãi suất dự thầu và giao dịch trên thị trường thứ cấp. Công tác phát hành TPCP trong tháng 7/2015 có khá hơn so với tháng trước, song vẫn còn rất khó khăn, tỷ lệ trúng thầu bình quân phiên đạt 63,5%, lãi suất trái phiếu tăng từ 1 - 10 điểm cơ bản đối với các kỳ hạn 5 năm, 10 năm và 15 năm. Do đó, để hoàn thành nhiệm vụ huy động TPCP năm 2015, cần tiếp tục triển khai mạnh mẽ các giải pháp tăng cường huy động vốn đã đề ra.

### *Thứ ba, công tác giải ngân vốn còn chậm.*

Trong 7 tháng đầu năm, tiến độ giải ngân vốn XDCB ước đạt 50,8% kế hoạch và vốn TPCP chỉ đạt 44% kế hoạch, đều thấp hơn so với cùng kỳ năm 2014 (vốn XDCB đạt 49,9%, vốn TPCP đạt 49,7% kế hoạch). Nguyên nhân là do trong 3 tháng đầu năm, các chủ đầu tư tập trung hoàn thành thanh toán

<sup>3</sup> Điều 17, Khoản 6, Thông tư số 36/2014/TT-NHNN của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định các giới hạn, tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài thì tỷ lệ tối đa được mua, đầu tư trái TPCP so với nguồn vốn ngắn hạn của NHTM nhà nước là 15%; NHTM cổ phần, ngân hàng liên doanh, ngân hàng 100% vốn nước ngoài là 35%; chi nhánh ngân hàng nước ngoài là 15% và tổ chức tín dụng phi ngân hàng là 5%.

kế hoạch năm 2014 (vốn XDCB được thanh toán đến hết 31/1/2015, vốn TPCP được thanh toán đến hết ngày 1/3/2015), sau đó mới thực hiện thanh toán số tiền thuộc kế hoạch vốn năm 2015, do đó, tỷ lệ giải ngân vốn TPCP thấp so với cùng kỳ năm 2014. Bên cạnh đó, việc phân bổ và giao kế hoạch vốn ở một số bộ, ngành địa phương còn bất cập, ảnh hưởng tới việc thực hiện và giải ngân vốn đầu tư<sup>4</sup>. Riêng đối với vốn ODA, nhiều dự án được bố trí kế hoạch vốn năm 2015 thấp hơn so với tiến độ thực hiện dự án, thậm chí có một số dự án không được giao kế hoạch vốn ODA năm 2015 cũng ảnh hưởng đến tiến độ giải ngân. Ngoài ra, công tác hoàn thiện thủ tục đầu tư nhiều dự án chậm so quy định cũng là một nguyên nhân. Theo đó, công tác đấu thầu, thi công công trình, nghiệm thu khối lượng thanh toán chưa được quan tâm triển khai trong những tháng đầu năm; một bộ phận chủ đầu tư mặc dù đã có khối lượng hoàn thành đủ điều kiện thanh toán nhưng chưa làm thủ tục thanh toán với KBNN, làm cho tiến độ giải ngân chưa phản ánh đúng tiến độ thực hiện của dự án...

### **Nhiệm vụ đặt ra những tháng cuối năm 2015**

*Một là*, cần tiếp tục theo dõi, cập nhật tình hình kinh tế, chính trị thế giới để dự báo diễn biến giá dầu, tránh nguy cơ mất cân đối NSNN năm 2015.

---

<sup>4</sup> Các dự án hoàn thành, bàn giao đưa vào sử dụng và các dự án dự kiến hoàn thành năm 2015, một số địa phương chưa thực hiện bố trí vốn ngân sách địa phương hoặc mới bố trí một phần để thực hiện; một số địa phương chưa phân bổ chi tiết một số nguồn vốn ngân sách trung ương hỗ trợ có mục tiêu; một số dự án của bộ, ngành đã phân bổ kế hoạch vốn nhưng đề nghị chưa thanh toán hoặc chỉ thanh toán một phần kế hoạch vốn được giao.

*Hai là*, hướng tới tạo nguồn thu vững chắc, ổn định cho NSNN thông qua tiếp tục rà soát và hoàn thiện các chính sách về thuế, thu và quản lý thu NSNN, tạo điều kiện tăng thu từ nội địa và xuất nhập khẩu ở mức cao nhất để bù cho số giảm thu từ dầu thô.

*Ba là*, cần đẩy nhanh tiến độ giải ngân vốn đầu tư từ NSNN và TPCP nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng vốn thông qua việc rà soát hoàn thiện hệ thống chính sách quản lý vốn đầu tư.

*Bốn là*, tuy cân đối ngân sách có xu hướng tích cực nhưng vẫn cần phải tiếp tục quản lý, kiểm soát chặt chẽ nợ công đảm bảo khả năng trả nợ, tiếp tục cơ cấu lại các khoản nợ công theo hướng bền vững, giảm các khoản nợ ngắn hạn, tăng các khoản nợ trung và dài hạn.

*Năm là*, tiếp tục tăng cường kỷ luật, kỷ cương tài chính, đẩy mạnh cải cách hành chính trong các lĩnh vực tài chính.

**ThS. Phạm Thị Thu Hồng**

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Tài chính (2015), Báo cáo ngân sách hàng tháng.
2. Bộ Tài chính (2015), Báo cáo kinh tế vĩ mô hàng tháng của Viện Chiến lược và Chính sách tài chính.
3. Bộ Tài chính (2015), Báo cáo đánh giá công tác điều hành thực hiện nhiệm vụ tài chính - NSNN 6 tháng đầu năm, triển khai thực hiện nhiệm vụ 6 tháng cuối năm 2015 của Bộ Tài chính.
4. Tổng cục Thống kê (2015), Báo cáo tình hình kinh tế - xã hội hàng tháng.