

THỰC HIỆN DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC NĂM 2021

VŨ SỸ CƯỜNG

Năm 2020, mặc dù Việt Nam đối diện với những khó khăn, thách thức to lớn từ khủng hoảng dịch bệnh Covid-19 nhưng nhờ những giải pháp kịp thời, phù hợp của Chính phủ, nước ta đã đạt được những kết quả nhất định trong cân đối ngân sách nhà nước. Phát huy kết quả này, năm 2021 cần tiếp tục thực hiện nguyên tắc điều hành chính sách tài khóa chủ động, linh hoạt trong ứng biến về ngắn hạn, nhưng tuân thủ các nguyên tắc cân đối ngân sách và kỷ luật tài chính về dài hạn. Bài viết này đánh giá khái quát về tình hình cân đối ngân sách nhà nước năm 2020 và đưa ra những vấn đề đặt ra khi thực hiện dự toán ngân sách nhà nước năm 2021.

Từ khóa: Kinh tế, dự toán ngân sách nhà nước, dịch Covid-19, chính sách tài khóa

TO IMPLEMENT THE STATE BUDGET ESTIMATE 2021 AND THE RELATED ISSUES

Vu Sy Cuong

In 2020, despite the multiple difficulties and challenges arisen from the Covid-19 pandemic, Vietnam still achieved positive results in state budget balance. In order to promote these results, the year 2021 needs to continue the fiscal principles which are active and flexible in the short term but following the financial and budgetary principles in the long term. This paper evaluates the state budget balancing in 2020 and proposes issues in realizing the state budget estimate for 2021.

Keywords: Economy, state budget, Covid-19, fiscal policy

Ngày nhận bài: 1/12/2020

Ngày hoàn thiện biên tập: 21/12/2020

Ngày duyệt đăng: 5/1/2021

Tổng quan về cân đối ngân sách nhà nước năm 2020

Sau thành công của năm tài khóa 2019, năm 2020, dự toán thu ngân sách nhà nước (NSNN) được lập tăng khoảng 7,2% so với năm 2019. Về lý thuyết, thu NSNN phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố, trong đó có những yếu tố khách quan như: Tăng trưởng kinh tế, giá dầu, xuất nhập khẩu, tình hình lạm phát... Năm 2020, Quốc hội tiếp tục đặt kế hoạch đạt mục tiêu tăng trưởng 6,8% và lạm phát dưới 4%, thì đây không phải là mục tiêu quá khó khăn. Tuy nhiên, sự

xuất hiện của dịch bệnh Covid-19 đã làm thay đổi mọi dự báo.

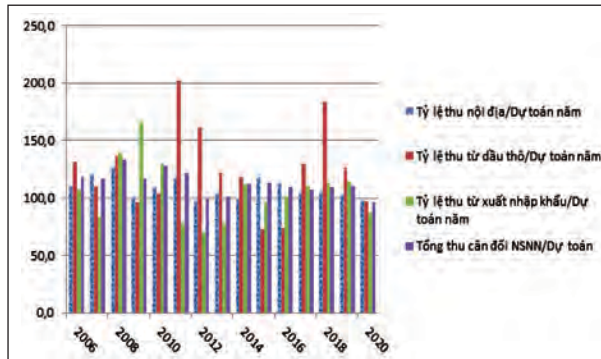
Đại dịch đã đẩy kinh tế toàn cầu rơi vào tình trạng suy thoái trầm trọng nhất kể từ Đại suy thoái 1929-1933 và có thể dẫn tới các cuộc khủng hoảng về năng lượng, nhiên liệu, tài chính, tiền tệ. Hầu hết các tổ chức quốc tế dự báo, kinh tế toàn cầu và các quốc gia tăng trưởng âm trong năm 2020. Mặc dù vậy, Việt Nam là một trong số ít các quốc gia trì mức tăng trưởng dương (2,91%).

Trước diễn biến phức tạp của dịch bệnh, Chính phủ đã ban hành hoặc trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Quốc hội ban hành một loạt các chính sách miễn, giảm, gia hạn tiền thuế và tiền thuê đất để hỗ trợ người dân và doanh nghiệp. Bên cạnh đó, các bộ, ngành đã thực hiện rà soát để miễn, giảm các khoản phí, lệ phí nhằm tháo gỡ khó khăn cho các đối tượng chịu ảnh hưởng của dịch bệnh. Các gói hỗ trợ tài chính đã kịp thời tháo gỡ khó khăn, giảm căng thẳng cân đối luồng tiền, chi phí và áp lực tài chính ngắn hạn cho doanh nghiệp, hộ sản xuất - kinh doanh.

Do ảnh hưởng của dịch bệnh Covid-19, một số nhóm thu lớn dù không đạt, song thấp hơn không nhiều so với dự toán. Đến ngày 31/12/2020, tổng thu NSNN trong cân đối đạt 1.507,1 nghìn tỷ đồng, bằng 98% dự toán (giảm khoảng 31,9 nghìn tỷ đồng so với dự toán). Trong đó: Thu nội địa đạt xấp xỉ 100% dự toán; thu từ dầu thô đạt 98,3% dự toán (giảm 602 tỷ đồng); thu từ hoạt động xuất nhập khẩu đạt 93,8% dự toán, thu cân đối ngân sách từ hoạt động xuất nhập khẩu (sau khi trừ hoàn thuế giá trị gia tăng) đạt 86,2% dự toán (giảm 28,6 nghìn tỷ đồng). Theo phân cấp quản lý, thu NSTW bằng khoảng 90%,



**HÌNH 1: TỶ LỆ THỰC HIỆN THU NSNN SO VỚI DỰ TOÁN
GIAI ĐOẠN 2006 - 2020 (%)**



Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ Tài chính, năm 2019 là ước thực hiện lần 2, năm 2020 là số ước tính 31/12/2020)

giảm khoảng 89 nghìn tỷ đồng so dự toán; thu NSDP đạt 108,6%, vượt 56,8 nghìn tỷ đồng so dự toán. Kết quả này có thể coi là thành công của ngành Tài chính trong bối cảnh tăng trưởng kinh tế giảm mạnh vì dịch bệnh.

Mặc dù, thu NSNN gặp nhiều khó khăn song để đối phó với dịch bệnh, nhiều khoản chi lại tăng lên như: Chi chế độ đặc thù đối với những người trực tiếp tham gia công tác phòng, chống dịch và những người phải cách ly tập trung; chính sách hỗ trợ cho người dân chịu tác động lớn bởi dịch bệnh; cơ chế đảm bảo kinh phí và bố trí nguồn ngân sách trung ương để bổ sung cho các bộ, địa phương để phòng chống dịch. Ngân sách nhà nước đã chi khoảng 18,1 nghìn tỷ đồng cho công tác phòng, chống dịch và hỗ trợ người dân gặp khó khăn do đại dịch Covid-19.

Trong bối cảnh thu NSNN giảm, cân đối ngân sách khó khăn, nhưng vẫn phải đảm bảo nguồn tăng chi cho công tác phòng, chống dịch bệnh, Bộ Tài chính đã tham mưu Chính phủ trình Quốc hội nguyên tắc điều hành đảm bảo cân đối NSNN năm 2020. Theo đó, Bộ Tài chính đã phối hợp với các bộ, cơ quan trung ương và địa phương chủ động điều hành chi NSNN chặt chẽ, triệt để tiết kiệm, bố trí trong phạm vi dự toán được giao; rà soát để cắt giảm tối thiểu 70% kinh phí hội nghị, công tác phí trong và ngoài nước và tiết kiệm thêm 10% chi thường xuyên khác còn lại của năm 2020.

Vì vậy, dù nguồn thu ngân sách sụt giảm, song nhờ chủ động trong điều hành nên cân đối ngân sách trung ương và ngân sách của các địa phương vẫn được đảm bảo. Đồng thời, để đảm bảo nguồn cân đối ngân sách trong bối cảnh lãi suất vay giảm, Bộ Tài chính đã phát hành được gần 290 nghìn tỷ đồng trái phiếu chính phủ với lãi suất thấp hơn nhiều giai đoạn trước.

Tính đến ngày 31/12/2020, các nhiệm vụ chi thường xuyên đã 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, ước tổng chi cân đối NSNN thực hiện cả năm 2020 đạt 1.068,5 nghìn tỷ đồng, đáp ứng kịp thời, đầy đủ các nhiệm vụ chi phát triển kinh tế-xã hội.

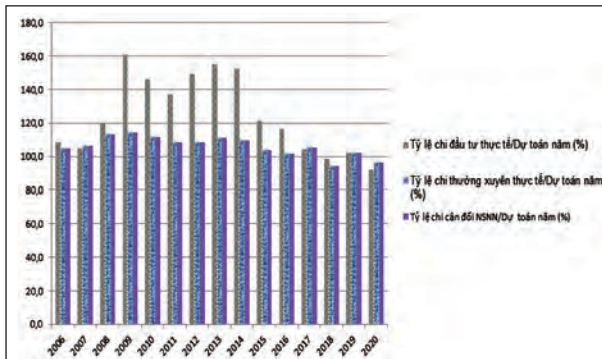
Ước thực hiện chi đầu tư phát triển cả năm 2020 đạt 82,8% dự toán (bao gồm cả vốn bổ sung từ nguồn dự phòng NSNN, tăng thu ngân sách địa phương tiền sử dụng đất, xổ số kiến thiết). Đây cũng là năm giải ngân chi đầu tư phát triển đạt sát với dự toán, góp phần duy trì tăng trưởng dương của nền kinh tế. Do tác động của dịch bệnh Covid-19, thiên tai, việc triển khai các chính sách tài khóa hỗ trợ nền kinh tế, nên đánh giá bội chi NSNN năm 2020 ước khoảng 248,5 nghìn tỷ đồng, dưới 4% GDP. Tính chung 5 năm (giai đoạn 2016-2020), bội chi NSNN bình quân khoảng 3,6% GDP. Đến cuối năm 2020, dư nợ công khoảng 55,8% GDP, dư nợ chính phủ khoảng 49,6% GDP.

Nhờ những giải pháp kịp thời và điều chỉnh phù hợp, Việt Nam đã đạt được những kết quả nhất định trong giai đoạn khủng hoảng, cân đối NSNN được giữ vững. Đánh giá về điều hành chính sách tài khóa năm 2020 có thể rút ra một số bài học sau:

Một là, kịp thời điều chỉnh chính sách trước bối cảnh dịch bệnh là giải pháp quan trọng, thiết thực giúp các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân vượt qua khó khăn của đại dịch Covid-19.

Bộ Tài chính đã trình Chính phủ thực hiện nhiều giải pháp hỗ trợ như: Gia hạn thuế, miễn giảm nhiều khoản phí, lệ phí, cũng như nhiều giải pháp để cân đối NSNN. Cụ thể, Bộ Tài chính đã trình Chính phủ ban hành Nghị định số 41/2020/NĐ-CP về việc gia hạn nộp thuế và tiền thuê đất cho đối tượng chịu ảnh hưởng bởi dịch Covid-19. Theo đó, thực hiện gia hạn thời hạn nộp thuế 5 tháng đối với thuế giá trị gia tăng và thuế thu nhập doanh nghiệp; gia hạn 5 tháng đối với thuế giá trị gia tăng và thuế thu nhập cá nhân của các hộ kinh doanh; gia hạn 5 tháng đối với tiền thuê đất của các DN, tổ chức, cá nhân... Chính phủ ban hành Nghị định số 114/2020/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành Nghị quyết số 116/2020/QH14 của Quốc hội về giảm thuế thu nhập doanh nghiệp phải nộp của năm 2020 đối với doanh nghiệp, hợp tác xã, đơn vị sự nghiệp và tổ chức khác. Theo tính toán của Chính phủ, việc giảm thuế khiến NSNN hụt thu khoảng 22.400 tỷ đồng.

HÌNH 2: TỶ LỆ THỰC HIỆN CÁC KHOẢN CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC SO VỚI DỰ TOÁN NĂM GIAI ĐOẠN (2006-2020)



Nguồn: tính toán từ số liệu Bộ Tài chính, năm 2019 là ước thực hiện lần 2, năm 2020 là số ước tính

Nhằm hỗ trợ, giảm khó khăn cho doanh nghiệp, người dân, năm 2020, Bộ Tài chính đã phối hợp với các bộ, ngành rà soát để ban hành theo thẩm quyền (hoặc trình Chính phủ ban hành) văn bản quy định miễn, giảm phí, lệ phí, như giảm 50% mức thu phí cấp giấy phép hoạt động của tổ chức tín dụng; giảm 50% mức phí thẩm định dự án đầu tư xây dựng... và số phí, lệ phí ước hỗ trợ cho người dân, doanh nghiệp khoảng 1.000 tỷ đồng.

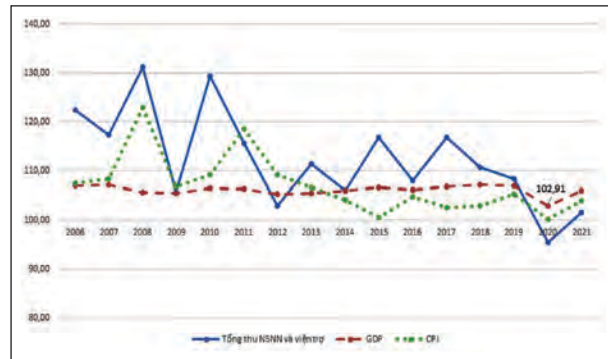
Hai là, trong bối cảnh khó khăn càng cần tăng cường kiểm tra, giám sát trong quản lý thu thuế, chống thất thu thuế; tập trung xử lý các khoản nợ đọng thuế; triển khai các biện pháp cưỡng chế nợ thuế để thu hồi nợ đọng và hạn chế phát sinh số nợ thuế mới cần đặc biệt được quan tâm.

Ba là, cần lập dự toán NSNN theo nguyên tắc thận trọng 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. Việc lập dự toán ngân sách năm 2020 dựa trên nền thực hiện quá cao của năm 2019 cũng dẫn đến những khó khăn nhất định khi thực hiện. Cần theo đuổi nguyên tắc lường thu mà chi trong lập dự toán.

Bốn là, trong bối cảnh bất thường của dịch bệnh Covid-19, cần có những giải pháp phòng chống dịch quyết liệt, nhanh chóng, kể cả vượt ngoài khuôn khổ thông thường. Việc chủ động nâng mức bội chi NSNN năm 2020 nhằm đối phó khủng hoảng là cần thiết để tạo ra nguồn lực cho việc thực thi chính sách. Tuy nhiên, các giải pháp tình thế chỉ nên có tính chất ngắn hạn, việc duy trì tính kỷ luật và bền vững của cân đối ngân sách dài hạn luôn phải được tôn trọng.

Năm là, tiếp tục thực hiện các biện pháp chủ động, quyết liệt và tích cực trong việc tiết kiệm chi

HÌNH 3: TỐC ĐỘ TĂNG THU NSNN, TĂNG GDP VÀ CPI SO HẸNG NĂM (2006-2021)



Nguồn: Tính toán của tác giả từ số liệu Bộ Tài chính và Tổng cục Thống kê, nhiều năm, số 2020 là ước thực hiện 2021 và dự toán

tiêu từ NSNN, phối hợp các bộ ngành và địa phương trong lập và chấp hành dự toán chi đầu tư. Việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho quản lý và phân bổ chi đầu tư công cần tiếp tục được thực hiện để phù hợp hơn với điều kiện thực thi chính sách ở Việt Nam. Việc quy định rõ ràng về trách nhiệm, trách nhiệm giải trình và phân cấp quản lý chi đầu tư chính luôn là hết sức cần thiết.

Thực hiện dự toán ngân sách năm 2021 và những vấn đề đặt ra

Theo dự toán NSNN năm 2021 đã được Quốc hội phê duyệt thì dự toán thu cân đối NSNN là 1.343,3 nghìn tỷ đồng. Dự toán chi cân đối NSNN năm 2021 là 1.687 nghìn tỷ đồng, thấp hơn 60,1 nghìn tỷ đồng (-3,4%) so dự toán năm 2020. Dự kiến, bố trí dự toán chi NSNN cho một số nhiệm vụ chủ yếu như sau: (i) Chi thường xuyên là 1.036,7 nghìn tỷ đồng, chiếm 61,4% tổng chi NSNN, giảm khoảng 20 nghìn tỷ đồng (-1,9%) so với dự toán năm 2020; (ii) Chi đầu tư phát triển là 477,3 nghìn tỷ đồng, chiếm 28,3% tổng chi NSNN (dự toán năm 2020 là 26,9%), tăng 6,7 nghìn tỷ đồng so dự toán năm 2020.

Trong bối cảnh thu NSNN chưa thể phục hồi, để có nguồn lực bố trí chi đầu tư góp phần kích thích tăng trưởng kinh tế; tỷ lệ bội chi NSNN năm 2021 dự kiến khoảng 4% GDP điều chỉnh (tương ứng 343,67 nghìn tỷ đồng). Đến hết năm 2021, dự kiến dư nợ công khoảng 46,1% GDP điều chỉnh, dư nợ Chính phủ khoảng 41,9% GDP điều chỉnh.

Trong bối cảnh kinh tế năm 2021 còn nhiều khó khăn, thách thức; diễn biến dịch Covid-19 còn phức tạp, việc thực hiện dự toán thu, chi NSNN sẽ đặt ra một số thuận lợi và khó khăn nhất định.



Thuận lợi của chấp hành dự toán ngân sách nhà nước năm 2021

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. Mặc dù kinh tế thế giới không thực sự thuận lợi song các tổ chức quốc tế tiếp tục dự báo Việt Nam sẽ tăng trưởng kinh tế khoảng 6,6%-6,8 % cho năm 2021. Các chỉ số vĩ mô khác của nền kinh tế tiếp tục ổn định cũng là cơ hội tốt cho việc thực hiện các chỉ tiêu thu chi NSNN năm 2021.

Hai là, việc thực hiện sắp xếp, tinh gọn đầu mối trong các đơn vị hành chính và sự nghiệp sẽ tạo điều kiện cho việc tiết kiệm chi thường xuyên trong giai đoạn tới.

Ba là, dự toán thu và chi NSNN đã thận trọng hơn và bám sát hơn các yếu tố vĩ mô quan trọng như tăng trưởng GDP và lạm phát. Dự toán NSNN năm 2021 đã cân nhắc các yếu tố thách thức như dịch Covid-19 và cơ hội từ các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới như EVFTA. Dự toán thu NSNN giảm gần 10% so với kết quả thực hiện năm 2020 là khá thận trọng và phù hợp với tình hình năm 2021. Đây là lần đầu tiên sau nhiều năm, dự toán thu giảm so với năm trước. Dự toán chi cân đối NSNN thực hiện giảm so với năm 2020 (chỉ bằng 96,5% dự toán 2020), trong đó chủ yếu là giảm chi thường xuyên.

Việc lập dự toán ngân sách thận trọng là rất cần thiết trong bối cảnh dịch bệnh còn diễn biến phức tạp song cần tránh quá cứng nhắc trong bối cảnh mới với nhiều yếu tố bất định.

Khó khăn cho chấp hành dự toán ngân sách nhà nước năm 2021

Thứ nhất, rủi ro của các yếu tố bên ngoài có thể tác động xấu đến tăng trưởng làm giảm nguồn thu NSNN và tăng chi NSNN.

Kinh tế Việt Nam hiện 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, khó khăn với việc chấp hành dự toán thu NSNN từ thu sản xuất kinh doanh nội địa.

Dự toán thu nội địa năm 2021 là 1.133,5 nghìn tỷ đồng, chiếm 84,4% tổng thu cân đối NSNN, đáp ứng yêu cầu tỷ trọng thu nội địa ngày càng cao trong cơ cấu thu ngân sách. Thu nội địa dù thấp hơn dự toán 2020 song vẫn cao hơn ước thực hiện 2019 (dù

chỉ 1,6%) vẫn là một thách thức không nhỏ khi mà tình hình sản xuất kinh doanh nội địa còn nhiều khó khăn, và thu nội địa còn phụ thuộc nhiều vào thu từ đất đai (ước tính vẫn chiếm 9,1% tổng thu NSNN năm 2020).

Trong dự toán thu 2021, dự kiến mức thu với khu vực doanh nghiệp nhà nước tăng 6,7% so với dự toán 2020 là thách thức, vì tình hình hoạt động của doanh nghiệp nhà nước còn nhiều hạn chế trong bối cảnh dịch bệnh. Đối với thu ngoài quốc doanh dự toán 2020 tăng 10,1% so với năm 2020 là mức tăng tương đối cao trong khi mức tăng của khu vực vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài là 6,9% thì khá tương đồng với các năm gần đây nên có thể thực hiện được.

Thứ ba, huy động nguồn trả nợ gốc và tái cơ cấu các khoản vay.

Phần lớn trái phiếu huy động từ nguồn trong nước. Năm 2021, lãi suất huy động có thể tăng trở lại khi nhu cầu vốn cho nền kinh tế tăng lên để đáp ứng nhu cầu sản xuất kinh doanh phục hồi sau dịch bệnh. Khi quy mô phát hành trái phiếu chính phủ tiếp tục ở mức cao sẽ có nguy cơ tạo ra hiệu ứng lấn át với thị trường vốn, sẽ khó khăn cho tiếp cận vốn của khu vực tư. Vì vậy, cần tính đến các tác động này khi thực hiện phát hành trái phiếu chính phủ giai đoạn 2021-2025.

Như vậy, việc thực hiện chính sách tài khóa năm 2021 trong bối cảnh dịch bệnh còn tiềm ẩn nhiều diễn biến phức tạp và nền kinh tế chưa thực sự có những đột phá về mô hình tăng trưởng sẽ là nhiệm vụ rất nặng nề. Để thực hiện tốt công tác này, năm 2021 cần tiếp tục thực hiện nguyên tắc điều hành chính sách tài khóa là chủ động, linh hoạt trong ứng biến về ngắn hạn nhưng tuân thủ các nguyên tắc cân đối ngân sách và kỷ luật tài chính về dài hạn. 

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Tài chính, Dự toán và quyết toán ngân sách nhà nước (nhiều năm);
2. ADB (2020), Asian Development Outlook (ADO) 2020 Update: Wellness in Worrying Times, 12/2020;
3. IMF (2020), World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent, Dec. 2019;
4. World Bank (2020), The Global Economic Outlook During the COVID-19 Pandemic: A Changed World;
5. Leeper, Eric M. (1991), "Equilibria under 'Active' and 'Passive' Monetary and Fiscal Policies". *Journal of Monetary Economics*. 27 (1): 129–147.

Thông tin tác giả:

PGS., TS. Vũ Sỹ Cường, Học viện Tài chính
Email: vscuong@gmail.com