

# TÁI CƠ CẤU CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM - THỰC TRẠNG VÀ MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ

Ths. Bùi Văn Hiền\*

**Cùng với quá trình đổi mới nền kinh tế đất nước, quản lý chi ngân sách và cơ cấu chi NSNN đã có những chuyển biến căn bản, rõ nét. Quy mô chi NSNN, cơ cấu chi NSNN đã thay đổi theo hướng tích cực. Tuy vậy, để đáp ứng yêu cầu phát triển của kinh tế đất nước theo hướng nhanh, toàn diện và bền vững phù hợp với điều kiện mới, đòi hỏi cần phải tiếp tục tái cơ cấu chi ngân sách hợp lý hơn. Bài viết tập trung phân tích và đánh giá thực trạng tái cơ cấu chi ngân sách theo nội dung kinh tế và theo phân cấp ngân sách ở Việt Nam trong thời gian qua, trên cơ sở đó đề xuất một số khuyến nghị.**

• Từ khóa: ngân sách nhà nước, cơ cấu chi ngân sách nhà nước, tái cơ cấu chi ngân sách.

*Along with the process of renewing the national economy, the management of budget expenditures and the structure of state budget expenditures have undergone fundamental and clear changes. The scale of state budget expenditure, the structure of state budget expenditure has changed in a positive direction. However, in order to meet the development requirements of the country's economy in a fast, comprehensive and sustainable direction in accordance with new conditions, it requires need to continue restructuring budget spending more reasonable. The article focuses on analyzing and evaluating the current situation of budget expenditure restructuring according to economic content and budget decentralization in Vietnam in recent years, on that basis, some recommendations are proposed.*

• Keywords: state budget, state budget spending structure, budget spending restructuring.

Ngày nhận bài: 25/3/2022

Ngày gửi phản biện: 26/3/2022

Ngày nhận kết quả phản biện: 26/4/2022

Ngày chấp nhận đăng: 28/4/2022

Có thể nói rằng, cơ cấu chi NSNN có tác động lớn đến sự phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH). Với các quốc gia có điều kiện giới hạn về nguồn lực NSNN thì việc điều chỉnh cơ cấu chi NSNN theo những kịch bản ưu tiên phù hợp với bối cảnh KT-XH trong từng thời kỳ là then chốt của

chính sách tài khóa nói chung và chính sách chi NSNN nói riêng. Tái cơ cấu chi NSNN là việc điều chỉnh lại quy mô chi NSNN, tương quan giữa các cấu phần chi NSNN được phân chia theo các tiêu thức khác nhau. Quá trình này có ảnh hưởng lớn đến việc duy trì cân đối thu - chi, điều chỉnh mối quan hệ tương quan giữa thu và chi NSNN nhằm thực hiện các mục tiêu mà Nhà nước đã đề ra trong từng lĩnh vực, từng thời kỳ và trên từng địa bàn cụ thể.

## 1. Thực trạng tái cơ cấu chi NSNN ở Việt Nam

### \* Tái cơ cấu chi ngân sách theo nội dung kinh tế

Theo nội dung kinh tế chi NSNN bao gồm: chi đầu tư phát triển (ĐTPT); chi dự trữ quốc gia; chi thường xuyên; chi trả nợ lãi; chi viện trợ và các khoản chi khác theo quy định của pháp luật. Với mục tiêu từng bước cơ cấu chi NSNN đáp ứng yêu cầu phục hồi tăng trưởng kinh tế, đảm bảo tỷ lệ hợp lý giữa chi ĐTPT, chi trả nợ và chi thường xuyên, kế hoạch tài chính 5 năm 2016-2020 theo Nghị quyết số 26/2016/QH14 ngày 10 tháng 11 năm 2016 của Quốc hội xác định tỷ trọng chi ĐTPT khoảng 25-26% tổng chi NSNN, tổng mức chi ĐTPT tối đa 2 triệu tỷ đồng.

Trong 5 năm (từ năm 2016-2020), chi ĐTPT đạt gần 2,2 triệu tỷ đồng, tỷ trọng chi ĐTPT trong tổng chi NSNN bình quân khoảng 28,4%, vượt mục tiêu kế hoạch đề ra (25-26%), nhưng vẫn

\* UBND Huyện Quế Phong - Nghệ An; email: minhhienuyphong@gmail.com

thấp hơn giai đoạn 2011-2015 (khoảng 32%). Giai đoạn 2016-2020, tổng vốn đầu tư toàn xã hội bằng 33,7%GDP (mục tiêu là 32-34%GDP), trong đó tỷ trọng vốn đầu tư từ NSNN chiếm 19,9% (năm 2016 là 20,8%; năm 2017 là 19%; năm 2018 là 19,6%; năm 2019 là 18,4% và năm 2020 khoảng 21,5%), giảm so với mức 23,4% của giai đoạn trước 2011-2015. Vốn ĐTPT của NSNN tập trung ưu tiên cho các dự án quan trọng quốc gia, chương trình mục tiêu quốc gia, các mục tiêu xóa đói, giảm nghèo; cho các vùng miền núi, vùng đồng bào dân tộc, biên giới hải đảo; cho các lĩnh vực giao thông, thủy lợi, giáo dục, y tế.

**Bảng 1. Cơ cấu chi NSNN giai đoạn 2016-2020**

Đơn vị: Nghìn tỷ đồng

Chỉ tiêu	Năm 2016	Năm 2017	Năm 2018	Năm 2019	Năm 2020	Năm 2016-2020
1. Chi ĐTPT	365,9	372,7	393,2	511,7	550	2.193,5
Tỷ trọng chi ĐTPT	28,2%	27,5%	27,4%	29,2%	30,8%	28,4%
2. Chi thường xuyên	822,3	881,7	931,9	1.048	1.127,4	4.811,3
Tỷ trọng chi thường xuyên	63,3%	65,1%	64,9%	59,7%	63,1%	61,3%
3. Chi trả nợ (gốc+lãi)	174,5	254,2	260,3	296,8	331,7	1.317,5
Tỷ trọng chi trả nợ	15,8%	19,7%	18,2	19,1%	22%	19,1%

Nguồn: Tổng hợp từ các Báo cáo NSNN của Bộ Tài chính

*Về chi thường xuyên:* Kế hoạch tài chính 5 năm giai đoạn 2016-2020 đã đặt ra mục tiêu giảm tỷ trọng chi thường xuyên xuống dưới 64% tổng chi NSNN. Từ năm 2016, đã đẩy mạnh tiết kiệm chi thường xuyên, chủ động bố trí ưu tiên thực hiện chính sách an sinh xã hội và xóa đói giảm nghèo; giảm hỗ trợ các đơn vị sự nghiệp công theo lộ trình điều chỉnh giá, phí. Đồng thời, tăng cường trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các đơn vị sự nghiệp công lập theo Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14 tháng 02 năm 2015. Từ năm 2017, đã thực hiện giảm dự toán chi hỗ trợ trực tiếp từ NSNN cho các cơ sở giáo dục đào tạo và y tế công lập theo lộ trình tính đúng, đủ chi phí vào giá dịch vụ,... Bên cạnh đó, thực hiện chủ trương sắp xếp tổ chức bộ

máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, góp phần đẩy mạnh cơ cấu chi NSNN, nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách, tạo điều kiện phát triển xã hội hóa, tạo môi trường thúc đẩy cạnh tranh, nâng cao chất lượng dịch vụ công. Kết quả thực hiện giai đoạn 2016-2020, tổng chi thường xuyên khoảng 4.761,4 nghìn tỷ đồng. Tỷ trọng chi thường xuyên trong tổng chi NSNN đã giảm từ 65,1% tổng chi NSNN năm 2017, xuống 63,1% năm 2020, bình quân 5 năm khoảng 63,1%.

*Về chi trả nợ:* Giai đoạn 2016-2020, nhu cầu chi trả nợ tiếp tục tăng nhanh, gây áp lực lớn cho cân đối NSNN. Từ năm 2017, chi NSNN không bao gồm chi trả nợ gốc theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước (2015), phù hợp với thông lệ chung của quốc tế. Chi trả nợ lãi về số tuyệt đối liên tục tăng hằng năm trong giai đoạn 2016- 2020, tổng số chi 5 năm khoảng 526,9 nghìn tỷ đồng, bằng 6,9% tổng chi NSNN. Về tỷ trọng chi trả nợ lãi trong tổng chi NSNN có xu hướng giảm dần (từ mức 8% năm 2016, xuống còn khoảng 6% tổng chi NSNN năm 2020), những vẫn ở mức cao so giai đoạn trước (bình quân khoảng 5,2%). Chi trả nợ gốc (ngoài cân đối NSNN) tăng mạnh do áp lực thanh toán các khoản trái phiếu Chính phủ đến hạn và nhiều khoản vay ngoài nước đã hết thời gian ân hạn, đến thời hạn trả nợ gốc. Tính chung cả chi trả nợ gốc và chi trả nợ lãi, tổng nghĩa vụ trả nợ của NSNN trong giai đoạn này khoảng 1.320,1 nghìn tỷ đồng, bằng xấp xỉ 20% tổng thu NSNN.

#### \* *Tài cơ cấu chi theo phân cấp ngân sách*

Thực hiện Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, từ năm ngân sách 2017, cơ chế phân cấp quản lý NSNN tiếp tục theo hướng đảm bảo vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương (NSTW); các nguồn thu lớn, quan trọng của quốc gia được phân cấp cho NSTW hưởng 100% (như: các khoản thu từ dầu thô, thu từ hoạt động xuất nhập khẩu,...) để đảm bảo nguồn lực cho NSTW thực hiện những nhiệm vụ lớn, quan trọng của quốc gia, hỗ trợ cho các địa phương nghèo chưa cân đối được ngân sách. Tiếp tục thực hiện cơ chế NSTW hỗ trợ có mục tiêu cho ngân sách địa phương (NSDP) đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, thực hiện các chính sách an sinh xã hội. Dự

toán chi NSTW (trước khi bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu cho NSDP) giai đoạn 2016-2020 chiếm khoảng 63,5%. Thực tế thực hiện, sau khi bổ sung cho NSDP, chi trực tiếp của NSTW chiếm khoảng 44,9%, chi NSDP chiếm 55,1% trong tổng chi NSNN.

**Bảng 2. Cơ cấu chi theo phân cấp ngân sách**

Đơn vị: %/tổng chi NSNN

Chỉ tiêu	Năm 2016	Năm 2017	Năm 2018	Năm 2019	Năm 2020
1. Ngân sách trung ương	44	41,7	39,9	49,6	49,4
2. Ngân sách địa phương	56	58,3	60,1	50,4	50,6

Nguồn: Tổng hợp từ các Báo cáo NSNN của Bộ Tài chính

Chi đầu tư NSTW còn một số hạn chế do phụ thuộc nhiều vào các khoản thu bán vốn tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và vay nợ. Hơn nữa, cơ chế bổ sung có mục tiêu cho NSDP cũng còn nhiều bất cập (thực tế chi ĐTPPT của NSTW giai đoạn 2016-2020, số chi trực tiếp cho các bộ, cơ quan trung ương chiếm 50,6%, số bổ sung có mục tiêu cho NSDP để đầu tư các công trình, dự án của địa phương 49,4%), vai trò chủ đạo của NSTW không được đảm bảo.

Đối với chi thường xuyên theo cấp ngân sách trong giai đoạn 2016-2020, NSTW cơ bản đảm bảo các nhiệm vụ chi an ninh, quốc phòng (chiếm trên 90% tổng chi thường xuyên cho 2 lĩnh vực này), khoa học công nghệ (chiếm trên 77% tổng chi sự nghiệp khoa học công nghệ), chi đảm bảo xã hội (chiếm 69% tổng chi sự nghiệp đảm bảo xã hội). NSDP cơ bản thực hiện các nhiệm vụ chi giáo dục đào tạo, dạy nghề (chiếm bình quân trên 92% tổng chi sự nghiệp giáo dục đào tạo, dạy nghề), y tế, dân số và gia đình (chiếm khoảng 84% tổng chi sự nghiệp y tế, dân số và gia đình), chi cho các sự nghiệp văn hóa thông tin, phát thanh truyền hình và chi các hoạt động kinh tế, môi trường (chiếm khoảng 77% tổng chi thường xuyên của NSNN cho các lĩnh vực này) và chi quản lý nhà nước (chiếm khoảng 71% tổng chi thường xuyên cho lĩnh vực quản lý nhà nước). Nhìn chung, cơ cấu chi NSNN theo phân cấp ngân sách cũng đã tạo chuyển biến, tác động

tới việc thực hiện các mục tiêu phát triển KT-XH chung của cả nước, cũng như của từng địa phương thời gian qua.

Việc đẩy mạnh phân cấp chi ngân sách trong thời gian qua góp phần tích cực vào các mục tiêu phát triển KTXH của đất nước. Với cơ chế trao cho địa phương quyền phân bổ chi ngân sách, triển khai các nhiệm vụ chi ngân sách gắn với nhu cầu thực tế của địa phương cũng đã từng bước tăng cường hiệu quả, hiệu lực chi ngân sách gắn với đặc thù KTXH trên địa bàn, tạo động lực để thực hiện công khai, minh bạch và giám sát ngân sách của các tổ chức, cộng đồng địa phương; nâng cao hiệu quả chi ngân sách.

Với chủ trương cơ cấu lại ngân sách, tăng hợp lý chi đầu tư; đã thực hiện tái cấu trúc một bước chi ngân sách. Thực hiện cải cách tiền lương hằng năm tăng 7%/năm theo nghị quyết của Quốc hội; bảo đảm các nhiệm vụ chi quốc phòng - an ninh, các chính sách an sinh xã hội. Cùng với đó, bội chi NSNN đã được kiểm soát, bội chi NSNN bình quân giai đoạn 2016 - 2020 khoảng 3,5% GDP, trong phạm vi Quốc hội cho phép (giai đoạn 2011 - 2015 là 5,4% GDP).

Bên cạnh những kết quả đạt được thực tế cho thấy vẫn còn một số tồn tại, hạn chế sau:

**Một là**, hiệu quả đầu tư công còn thấp, tái cấu trúc chi đầu tư công còn chậm

Mặc dù hiệu quả KT-XH của đầu tư toàn xã hội nói chung và đầu tư công nói riêng đã được cải thiện, hệ số ICOR đã giảm dần. Nếu giai đoạn 2011-2015, hệ số ICOR bình quân là 6,25 thì giai đoạn 2016-2019 giảm xuống còn 6,14. Năm 2020, do ảnh hưởng của đại dịch Covid-19, GDP giảm mạnh dẫn đến hệ số ICOR tăng mạnh lên mức 18,07, kéo theo hệ số ICOR của giai đoạn 2016-2020 tăng mạnh lên mức 8,53. Trong đó, hệ số ICOR của đầu tư nhà nước luôn cao hơn mức bình quân chung, tức là để tạo ra một đơn vị gia tăng thì khu vực nhà nước cần nhiều vốn đầu tư hơn các khu vực khác. Điều này phản ánh chất lượng, hiệu quả đầu tư của khu vực nhà nước thấp hơn các khu vực ngoài nhà nước.

**Hai là**, cơ cấu chi theo phân cấp ngân sách còn bất cập: Tỷ trọng các khoản chi trực tiếp của NSTW có xu hướng giảm, không phát huy

được vai trò chủ đạo của NSTW. Bên cạnh đó, tăng tỷ trọng chi NSDP, cũng tiềm ẩn những tác động không thuận tới tính ổn định, bền vững của NSNN và hiệu quả điều tiết vĩ mô.

**Ba là,** tỷ trọng chi thường xuyên mặc dù giảm, nhưng vẫn còn ở mức cao, NSNN vẫn đảm bảo chi cho hầu hết các lĩnh vực sự nghiệp.

Theo yêu cầu của các Nghị quyết số 39-NQ/TW, Nghị quyết số 18-NQ/TW, Nghị quyết số 19-NQ/TW, thì đến năm 2021 giảm tối thiểu 10% biên chế công chức hành chính sự nghiệp hưởng lương từ NSNN so với năm 2015 (bình quân giảm 1,5%/năm); giảm bình quân 10% chi trực tiếp từ NSNN cho các đơn vị sự nghiệp công so với giai đoạn 2011-2015. Đến nay, vẫn có khoảng 2/3 số đơn vị sự nghiệp công lập hoàn toàn phụ thuộc vào NSNN, chỉ có 1% số đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ cả chi thường xuyên và chi đầu tư.

## 2. Một số khuyến nghị

Việc đẩy mạnh tái cơ cấu chi NSNN tạo nền tảng phát triển kinh tế xã hội theo hướng đến phát triển nhanh, toàn diện và bền vững là cấp thiết, theo đó, cần chú trọng những vấn đề sau:

**Thứ nhất,** đảm bảo cân đối lớn của nền kinh tế, ổn định vĩ mô vững chắc cần thực hiện mục tiêu cơ cấu lại NSNN, nợ công, bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững. Cơ cấu lại chi ngân sách một cách toàn diện, giữa chi đầu tư, chi thường xuyên, giữa các ngành, lĩnh vực, giữa các cấp ngân sách và ngay trong nội bộ ngành, lĩnh vực.

**Thứ hai,** kiểm soát quy mô chi trong phạm vi khả năng nguồn lực của nền kinh tế, phù hợp với trình độ phát triển và hội nhập của đất nước. Nâng cao hiệu quả, hiệu lực phân bổ và sử dụng ngân sách, hiệu quả chi tiêu công, nhất là hiệu quả chi đầu tư công, tập trung cho các mục tiêu ưu tiên của nền kinh tế.

**Thứ ba,** quản lý chi NSNN cần được đổi mới đồng bộ gắn với đổi mới phương thức quản lý tài chính các lĩnh vực; tập trung ngân sách vào các nhiệm vụ thiết yếu; khuyến khích các thành phần kinh tế khác đầu tư vốn thực hiện các nhiệm vụ phát triển hạ tầng KT-XH, cung cấp dịch vụ sự nghiệp công có khả năng xã hội hóa;

tăng cường cơ chế đấu thầu, đặt hàng, khoán kinh phí theo nhiệm vụ.

**Thứ tư,** ưu tiên xử lý các bất cập trong quản lý vốn đầu tư công, khắc phục các vấn đề phân bổ dàn trải, chậm, giải ngân không đạt kế hoạch, chuyển nguồn kéo dài...; thống nhất quản lý lĩnh vực chi đầu tư và chi thường xuyên; tăng cường hiệu lực thực thi pháp luật đầu tư công; phát triển hệ thống quản lý kiểm soát thanh toán vốn đảm bảo bố trí nguồn lực và thực hiện giải ngân theo tiến độ kỹ thuật của dự án.

**Thứ năm,** tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả và đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý; thống nhất quản lý lĩnh vực chi đầu tư và chi thường xuyên; nhanh chóng cải thiện môi trường kinh doanh.

**Thứ sáu,** rà soát lại cơ chế phân cấp nhiệm vụ chi ngân sách theo hướng đảm bảo vai trò chủ đạo của NSTW, khuyến khích tính chủ động, sáng tạo và trách nhiệm của chính quyền địa phương.

## Tài liệu tham khảo:

Nghị quyết số 25/2016/QH14 ngày 09/11/2016 của Quốc hội về kế hoạch tài chính 5 năm 2016 - 2020.

Nghị quyết số 26/2016/QH14 ngày 10 tháng 11 năm 2016 của Quốc hội về kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020

Nghị quyết số 51/NQ-CP ngày 19/6/2017 của Chính phủ ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 07-NQ/TW của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp tái cấu trúc ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững.

Quyết định số 149/QĐ-TTg ngày 22/01/2020 của Thủ tướng Chính phủ về Chiến lược tài chính quốc gia đến năm 2025.

Luật Ngân sách nhà nước năm 2015.

Bộ Tài chính, Số liệu quyết toán ngân sách nhà nước các năm 2016 - 2020

TS. Nguyễn Thị Thu Hương, "Tái cấu trúc chi ngân sách nhà nước hướng tới phát triển kinh tế bền vững", <https://www.quanlynhanuoc.vn/2021/06/17/tai-cau-truc-chi-ngan-sach-nha-nuoc-huong-toi-phat-trien-kinh-te-ben-vung>.