



# CƠ CẤU CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA TRONG PHÁT TRIỂN KINH TẾ NHANH, BỀN VỮNG

VÕ THÀNH HƯNG - Vụ trưởng Vụ Ngân sách nhà nước (Bộ Tài chính) \*

**Cùng với quá trình đẩy mạnh đổi mới nền kinh tế đất nước, thời gian qua, công tác quản lý chi ngân sách nhà nước và cơ cấu ngân sách đã có những chuyển biến căn bản, hỗ trợ tích cực cho phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, để đáp ứng yêu cầu phát triển của kinh tế đất nước trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng như hiện nay, đòi hỏi cần phải tiếp tục tái cấu trúc chi ngân sách nhà nước hướng đến phát triển kinh tế nhanh, toàn diện và bền vững.**

Từ khóa: Ngân sách nhà nước, tái cấu trúc, kinh tế - xã hội, hội nhập kinh tế quốc tế

## STATE BUDGET EXPENDITURE STRUCTURE AND RELATED ISSUES OF BRISK AND SUSTAINABLE ECONOMIC DEVELOPMENT

**Vo Thanh Hung** – Department of State Budget  
(Ministry of Finance)

*Together with economic reform, the management of budget expenditure and budget structure has been adjusted to support socio-economic development. However, in order to meet the demand of economic development in the context of intensive internationalization, it is required to implement state budget expenditure restructure to ensure quick and sustainable economic development.*

**Keywords:** State budget, restructure, socio-economic, economic international integration

Ngày nhận bài: 10/12/2018

Ngày hoàn thiện biên tập: 5/1/2019

Ngày duyệt đăng: 11/1/2019

## Bước chuyển căn bản trong quản lý chi ngân sách nhà nước

Tái cấu trúc chi ngân sách nhà nước (NSNN) là việc điều chỉnh lại quy mô chi NSNN, tương quan giữa các cấu phần chi NSNN; là một trong những nội dung của công tác quản lý NSNN, có tác động lớn trong việc duy trì cân đối thu – chi ngân sách, thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH) trong từng thời kỳ... Hoạt động này được thực hiện thông qua việc điều tiết, ổn định nền kinh tế; thực hiện phân phối và phân phối lại thu nhập; định hướng việc phân bổ nguồn lực

khan hiếm của nền kinh tế vào các ngành, lĩnh vực ưu tiên phát triển. Việc tái cấu trúc chi ngân sách cũng chịu sự tác động chi phối của cơ cấu kinh tế; Tiến độ, kết quả của việc tái cấu trúc chi NSNN cũng phụ thuộc nhiều vào tiến độ, chất lượng tái cấu trúc nền kinh tế.

Thực hiện chỉ đạo của Chính phủ, đáp ứng yêu cầu đổi mới nền kinh tế, hội nhập kinh tế quốc tế, thời gian qua, công tác quản lý chi ngân sách và cơ cấu ngân sách đã được Bộ Tài chính triển khai quyết liệt và đạt những bước tiến quan trọng. Cụ thể, giai đoạn 2006 - 2018, công tác quản lý chi ngân sách và cơ cấu NSNN đã có những chuyển biến căn bản, hỗ trợ tích cực trong việc thực hiện các chủ trương phát triển KT-XH của Đảng và Nhà nước. Trong đó, giai đoạn 2006 - 2010, hệ thống pháp luật về quản lý, phân bổ, sử dụng, kiểm soát chi NSNN được hoàn thiện theo hướng tăng cường phân cấp, tăng tự chủ, tự chịu trách nhiệm, minh bạch tài chính - ngân sách; ưu tiên thực hiện các chủ trương, định hướng lớn của Đảng và Nhà nước; tăng cường quản lý tài sản công...

Giai đoạn 2011 - 2015, cơ chế, chính sách phân bổ, quản lý và sử dụng ngân sách tiếp tục được hoàn thiện, tập trung vào việc thực hiện chính sách tài khóa chặt chẽ, triệt để tiết kiệm; thực hiện tái cấu trúc chi NSNN, tái cơ cấu đầu tư công; tăng cường quản lý vốn đầu tư từ NSNN, nguồn trái phiếu chính phủ; đổi mới mô hình tổ chức, cơ chế hoạt động của các đơn vị dịch vụ công lập theo hướng tự chủ; tăng cường quản lý quỹ NSNN, kiểm soát, thanh toán các khoản chi NSNN; quản lý, sử dụng tài sản nhà nước... góp phần kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô.

Giai đoạn 2016 - 2018, thực hiện các chủ trương,

chính sách của Đảng, Nhà nước, Bộ Tài chính tiếp tục tập trung hoàn thiện thể chế tài chính ngân sách theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; thúc đẩy mạnh mẽ cơ chế tự chủ đối với các đơn vị sự nghiệp công lập theo lộ trình tính đúng, tính đủ chi phí vào giá, phí dịch vụ sự nghiệp công; đổi mới kiểm soát chi, đơn giản hóa hồ sơ, rút ngắn thời gian xử lý, mở rộng thanh toán không dùng tiền mặt; triển khai các kế hoạch tài chính 5 năm, kế hoạch đầu tư công trung hạn 5 năm và các kế hoạch tài chính - ngân sách 3 năm nhằm từng bước kiểm soát nhu cầu chi trong phạm vi khả năng nguồn lực của nền kinh tế, chủ động kiểm soát bội chi, thực hiện việc phân bổ ngân sách gắn với các ưu tiên trung hạn của nền kinh tế; từng bước nghiên cứu triển khai quản lý ngân sách theo kết quả nhiệm vụ...

Chủ trương, chính sách về cơ cấu chi NSNN có nhiều chuyển biến qua từng thời kỳ phát triển của đất nước, góp phần cải thiện rõ nét, về quy mô chi NSNN, cơ cấu chi, tỷ trọng chi NSNN đã thay đổi theo hướng tích cực, toàn diện, bền vững. Điển hình như: Quy mô chi NSNN giai đoạn 2006-2010, đạt bình quân 29,8% GDP, tăng trên 20%/năm; giai đoạn 2011-2015, bình quân ở mức 29,4% GDP. Kết hợp với thu hút các nguồn vốn khác đã phát triển mạnh mẽ kết cấu hạ tầng KT-XH... là nền tảng cho phát triển kinh tế và giải quyết đói nghèo, thực hiện các mục tiêu tiến bộ, công bằng; hướng tới phát triển nhanh, bền vững. Nhờ đó, hạ tầng KT-XH có nhiều chuyển biến tích cực. Chỉ số cạnh tranh toàn cầu của Việt Nam về chất lượng cơ sở hạ tầng chung tăng 24 bậc (từ 123/139 năm 2010 lên 77/140 năm 2018).

Song song với đó, tỷ lệ đói nghèo ở nước ta đã giảm nhanh, mạng lưới an sinh xã hội được phát triển tương đối toàn diện. Theo Báo cáo Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ, Việt Nam đã “về đích” sớm một số mục tiêu, tỷ lệ tiếp cận các dịch vụ sự nghiệp công đã có nhiều cải thiện, gánh nặng dịch vụ sự nghiệp công có chiều hướng giảm mạnh.

Quy mô chi ngân sách hàng năm, đặt biệt là chi đầu tư nguồn NSNN được điều chỉnh linh hoạt theo các mục tiêu, yêu cầu quản lý vĩ mô, kiểm soát lạm phát. Trên cơ sở đó, cơ cấu chi đã có sự chuyển dịch, bám sát chủ trương, định hướng tái cơ cấu nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng, giảm tỷ trọng chi đầu tư phát triển, tăng chi con người, chi phát triển lĩnh vực giáo dục, đào tạo, khoa học, công nghệ, y tế, bảo vệ môi trường...

Bên cạnh đó, tỷ trọng chi đầu tư phát triển bố trí trong dự toán chi NSNN giai đoạn 2011 - 2015 giảm, đạt bình quân khoảng 18% tổng dự toán chi NSNN, thấp hơn so với 24,4% của giai đoạn 2006 - 2010; tỷ trọng chi thường xuyên tăng mạnh, nhằm tăng chi phát triển con người, nhất là phát triển hệ thống an sinh xã hội.

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, giai đoạn 2016-2018 tăng tỷ trọng chi đầu tư phát triển (dự toán đã tăng trên 26%, thực hiện đạt khoảng 27 - 28%), giảm tỷ trọng chi thường xuyên (dự toán khoảng 64%, thực hiện đạt 62 - 63%); 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...

Việc đẩy mạnh phân cấp chi ngân sách trong thời gian qua góp phần tích cực vào các mục tiêu phát triển KT-XH của đất nước. Với cơ chế trao cho địa phương quyền phân cấp trên địa bàn, phân bổ chi ngân sách, triển khai các nhiệm vụ chi ngân sách gắn với nhu cầu công chúng trên địa bàn cũng đã từng bước tăng cường hiệu quả, hiệu lực chi ngân sách gắn với đặc thù KT-XH 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. Tỷ trọng chi ngân sách địa phương cũng đã tăng từ 49,2% bình quân giai đoạn 2006-2010 lên 54,1% bình quân giai đoạn 2011-2015 và tiếp tục tăng lên 54,2% vào năm 2016.

## Những vấn đề đặt ra đối với cơ cấu chi ngân sách nhà nước

Cơ cấu lại chi ngân sách thời gian qua có nhiều chuyển biến tích cực theo hướng giảm tỷ trọng chi thường xuyên, tăng hợp lý tỷ trọng chi đầu tư phát triển, nhưng thực tế cho thấy vẫn còn một số tồn tại, hạn chế sau:

*Thứ nhất*, cơ cấu chi đầu tư - thường xuyên còn bất cập. Xét theo nội dung, thì chi lương, các khoản có tính chất lương và chi thực hiện chính sách an sinh xã hội chiếm trên 60% tổng chi thường xuyên, bình quân khoảng 35-37% tổng chi ngân sách giai đoạn 2011-2015. Đây là con số khá cao so với mức bình quân chung so với các nền kinh tế mới nổi (chi lương của các nước này năm 2015 bình quân chiếm 27,2% tổng chi ngân sách). Mặt khác, xét theo lĩnh vực cho thấy, chi các lĩnh vực giáo dục - đào tạo (khoảng 20-21%); chi lĩnh vực y tế và đảm

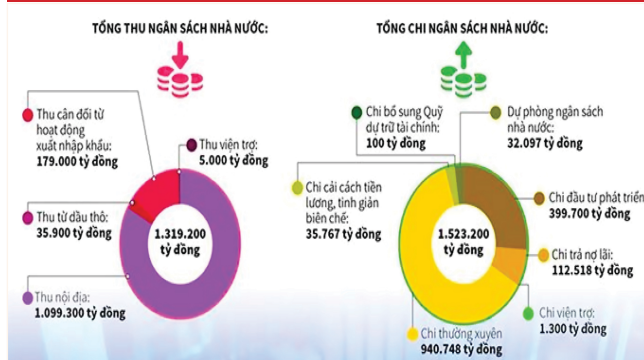


bảo xã hội (khoảng 19-20%); chi sự nghiệp môi trường, sự nghiệp kinh tế (khoảng 9%) đã chiếm phần lớn chi thường xuyên giai đoạn 2011-2015 và chịu áp lực phải tăng kinh phí gắn với các chủ trương, kết luận của Đảng, Nhà nước và các mục tiêu đã đề ra trong Kế hoạch phát triển KT-XH giai đoạn 2016-2020. Vì vậy, khả năng cắt giảm chi thường xuyên mà không ảnh hưởng đến chất lượng dịch vụ và việc thực hiện các mục tiêu đề ra là hạn chế.

Thứ hai, tình trạng phân bổ, giao vốn chậm, giải ngân không đạt dự toán, dẫn tới chuyển nguồn lớn; đầu tư phân tán, kéo dài, không dứt điểm vẫn diễn ra; số vốn bố trí đầu tư cho các công trình trọng điểm quốc gia, chương trình mục tiêu (là đối tượng ưu tiên) vẫn còn thấp. Kinh phí trung hạn bố trí cho các chương trình mục tiêu bình quân chỉ khoảng 57% mức quy định tại Nghị quyết số 73/NQ-CP của Chính phủ và trong 03 năm (2016-2018), ngân sách trung ương mới bố trí được khoảng 35% mức kinh phí theo các quyết định phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ và 27,7% theo Nghị quyết số 73/NQ-CP...

Thứ ba, việc tách bạch chi đầu tư - chi thường xuyên khó bảo đảm các định mức kinh tế - kỹ thuật, giảm hiệu quả, tuổi thọ của công trình, dự án đầu tư. Hiệu quả đầu tư công còn thấp, tái cấu

**HÌNH 1: DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC NĂM 2018**



Nguồn: Quyết định số 2610/QĐ-BTC

trúc chi đầu tư công chậm, phân bổ dàn trải, giải ngân không đạt kế hoạch, số chuyển nguồn lớn và kéo dài... làm tăng chi phí.

Thứ tư, cơ cấu chi theo phân cấp ngân sách còn bất cập. Tỷ trọng các khoản chi trực tiếp của ngân sách trung ương có xu hướng giảm, đặc biệt chi đầu tư phát triển ngân sách trung ương (sau khi bổ sung cho địa phương) giai đoạn 2011-2015 bình quân chỉ còn khoảng 26,8% tổng chi đầu tư nguồn NSNN (so với mức bình quân giai đoạn 2006-2010 là 34,5%). Đây là nguyên nhân dẫn đến đầu tư phân tán, hiệu quả chưa cao; hạn chế khả năng đầu tư dứt điểm các công trình trọng yếu.

### Định hướng tái cấu trúc chi ngân sách nhà nước

Chi NSNN là một cấu phần đóng vai trò trung tâm trong việc thực hiện các mục tiêu phát triển KT-XH. Nhằm tăng cường tính chủ động, linh hoạt của công cụ tài khóa, nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế, việc đẩy mạnh tái cấu trúc chi NSNN hướng đến phát triển nhanh, toàn diện và bền vững là cấp thiết, theo đó, cần chú trọng những giải pháp sau:

Một là, cần thực hiện mục tiêu cơ cấu lại NSNN, nợ công, bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững; làm tiền đề để củng cố các cân đối lớn của nền kinh tế, ổn định vĩ mô vững chắc.

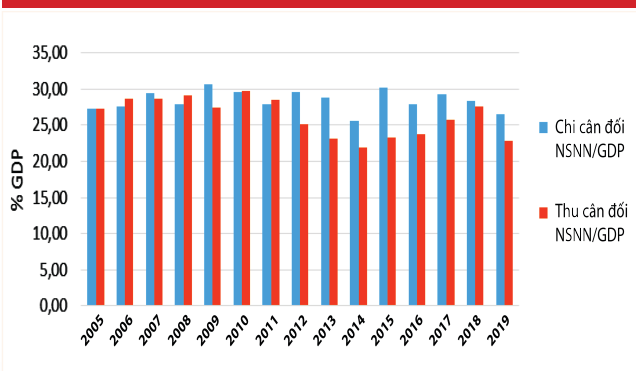
Hai là, đối với cơ cấu chi ngân sách, vấn đề quan

**BẢNG 1: CƠ CẤU CÁC KHOẢN CHI TRONG TỔNG CHI CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC (%)**

|    | Chỉ tiêu                        | 2007 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 | 2018 |
|----|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|
|    | <b>Tổng chi cân đối NSNN</b>    | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |
| I  | <b>Chi thường xuyên</b>         | 69,0 | 70,5 | 73,7 | 73,9 | 69,5 | 71,7 |
|    | <b>Trong đó:</b>                |      |      |      |      |      |      |
| 1  | Chi quản lý hành chính          | 9,5  | 10,3 | 10,6 | 11,2 | 8,8  | 8,9  |
| 2  | Chi sự nghiệp kinh tế           | 4,7  | 6,4  | 6,4  | 6,7  | 7,5  | 8,1  |
| 3  | Chi sự nghiệp xã hội            | 27,4 | 31,5 | 31,2 | 30,2 | 31,4 | 30,3 |
|    | <b>Trong đó:</b>                |      |      |      |      |      |      |
|    | Chi giáo dục và đào tạo         | 13,1 | 14,1 | 15,1 | 15,0 | 14,8 | 15,0 |
|    | Chi y tế                        | 3,8  | 4,4  | 4,4  | 4,2  | 5,8  | 5,8  |
|    | Chi khoa học công nghệ          | 0,9  | 0,8  | 0,6  | 0,8  | 0,8  | 0,8  |
|    | Chi lương hưu và đảm bảo xã hội | 8,1  | 11,1 | 9,7  | 8,9  | 9,0  | 7,5  |
| 4  | Chi trả nợ lãi                  | 3,8  | 4,2  | 5,2  | 6,9  | 6,8  | 7,4  |
| 5  | Chi cải cách tiền lương         | 6,4  | 3,0  | 1,5  | 0,8  | 0,5  | 2,3  |
| II | <b>Chi đầu tư phát triển</b>    | 31,0 | 29,5 | 26,3 | 26,1 | 24,6 | 25,6 |

Nguồn: Tổng hợp từ quyết toán NSNN nhiều năm, năm 2017 là số ước thực hiện lần 2, 2018 là số ước thực hiện lần 1

**HÌNH 2: QUY MÔ THU CHI CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH SO VỚI GDP Ở VIỆT NAM (2005-2019) (% GDP)**



Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ Tài chính (nhiều năm), năm 2017 là ước thực hiện lần 2, 2018 ước thực hiện và 2019 là dự toán

trọng là phải 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. Cùng với đó, cần phải 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. Nghĩa là, khẩn trương cấu trúc 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.

Ba là, quản lý chi NSNN cần được đổi mới đồng bộ gắn với đổi mới phương thức quản lý tài chính các lĩnh vực, phù hợp với kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; phân định rõ vai trò, chức năng của Nhà nước và thị trường; 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; tăng cường quản lý ngân sách trung hạn gắn với quản lý nợ công, chi đầu tư công trung hạn; chủ động kiểm soát bội chi.

Bốn là, 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, chuyên 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.

Năm là, đẩy mạnh thực hiện các mục tiêu về 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; nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập theo các Nghị quyết Hội nghị Trung ương 6, Khóa XII; nhanh chóng cải thiện môi trường kinh doanh, đặc biệt là chất lượng các dịch vụ giáo dục – đào tạo và hiệu quả, hiệu lực bộ máy nhà nước.

Sáu là, tăng cường xã hội hoá việc cung ứng các dịch vụ sự nghiệp công trên cơ sở hoàn thiện cơ chế chính sách và tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng trong việc cung cấp dịch vụ công giữa các đơn vị, tổ chức thuộc các thành phần kinh tế khác nhau, trong việc tiếp cận nguồn kinh phí NSNN cho phát triển dịch vụ sự nghiệp công. Đồng thời, tăng cường hoạt động quản lý của nhà nước đối với các dịch vụ công đã được xã hội hoá nhằm đảm bảo việc cung ứng dịch vụ công đảm bảo chất lượng, đáp ứng các yêu cầu phát triển KT-XH và hội nhập.

Bảy là, nghiên cứu, rà soát lại cơ chế phân cấp nhiệm vụ chi ngân sách theo hướng đảm bảo vai trò chủ đạo của ngân sách Trung ương, khuyến khích tính chủ động, sáng tạo và trách nhiệm của chính quyền địa phương; đồng thời, phải tính tới hiệu quả kinh tế của việc cung cấp các hàng hóa dịch vụ hành chính, sự nghiệp công; các yêu cầu về tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế hành chính, sự nghiệp...

## Tài liệu tham khảo:

1. 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;
2. Nghị quyết số 25/2016/QH14 của Quốc hội về kế hoạch tài chính 5 năm 2016 – 2020;
3. Nghị quyết số 51/NQ-CP 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;
4. Thủ tướng Chính phủ (2012), Chiến lược Tài chính đến năm 2020;
5. Thủ tướng Chính phủ (2011), Chiến lược cải cách hệ thống thuế giai đoạn 2011 – 2020;
6. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2010), Tài liệu hội thảo "Giới và việc thực hiện các Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ tại Việt Nam";
7. Bộ Tài chính, Số liệu quyết toán ngân sách nhà nước các năm 2006 – 2016;
8. Luật Ngân sách nhà nước 2002, 2015 và các văn bản hướng dẫn;
9. Ngân hàng Thế giới (2016), Các báo cáo đánh giá chi tiêu công Việt Nam năm 2016;
10. Charles M. Tiebout, A pure theory of local expenditure, The Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5, (Oct., 1956), published by: The University of Chicago Press.