

# CƠ CẤU LẠI CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC 03 NĂM NHÌN LẠI

Ths. Dương Tiến Dũng\*

Cơ cấu chi đảm bảo ngân sách bền vững đã trở thành một vấn đề thu hút được nhiều sự quan tâm ở cả trong và ngoài nước trong những năm gần đây. Kết quả nhiều nghiên cứu thời gian qua cho thấy cơ cấu chi ngân sách hợp lý có ý nghĩa hết sức quan trọng, đảm bảo sự phát triển bền vững của nền kinh tế, đặc biệt trong xu thế toàn cầu hóa, hội nhập và mở cửa ngày càng sâu rộng hiện nay.

Ngày 20 tháng 11 năm 2016, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 07-NQ/TW về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững; trong đó, đã đề ra mục tiêu cơ bản là: “Cơ cấu lại ngân sách nhà nước và quản lý nợ công theo hướng đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô; tăng cường huy động, quản lý, phân bổ và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực tài chính, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, thực hiện tốt các nhiệm vụ phát triển văn hóa, con người, bảo đảm an sinh xã hội, tăng cường phúc lợi xã hội, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu, bảo đảm quốc phòng, an ninh và hội nhập quốc tế, góp phần nâng cao vị thế và uy tín của nước ta trong khu vực và trên thế giới”.

Trong lĩnh vực chi ngân sách nhà nước, Nghị quyết 07 cũng đặt ra yêu cầu phải từng bước cơ cấu lại theo hướng tích cực; tỷ lệ chi ngân sách nhà nước

binh quân khoảng 24 - 25% GDP, trong đó tỷ trọng chi đầu tư phát triển bình quân khoảng 25-26% tổng chi ngân sách nhà nước; giảm tỷ trọng chi thường xuyên xuống dưới 64% tổng chi ngân sách nhà nước; ưu tiên bảo đảm chi trả nợ, chi dự trữ quốc gia. Đồng thời, đổi mới quản lý chi ngân sách nhà nước 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; rà soát các chính sách xã hội, an sinh xã hội để bảo đảm sử dụng ngân sách tập trung và có hiệu quả cao; đẩy mạnh thực hiện khoán chi và tiền tệ hoá, đưa vào thu nhập một số chính sách, chế độ theo tiêu chuẩn, định mức chi. Nâng cao hiệu quả chi ngân sách, từng bước triển khai quản lý chi ngân sách theo kết quả thực hiện nhiệm vụ gắn với thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

Trong phạm vi bài viết này, chúng ta cùng nhìn lại kết quả 03 năm nỗ lực triển khai thực hiện chủ trương cơ cấu lại chi ngân sách nhà nước, từ đó đề xuất các giải pháp tiếp tục đẩy mạnh cơ cấu lại chi ngân sách, tập trung nguồn lực ngân sách để quản lý, sử dụng sao cho có hiệu quả, vừa đạt được mục tiêu thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh, bền vững, ổn định kinh tế vĩ mô, đảm bảo an ninh tài chính quốc gia.

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

*Restructuring the public budget towards sustainability has been paid a great deal of attention in the past few years. The results of recent research works show that the rational budget allocation structure is very important to ensure the sustainable development of the economy, especially in the extensively on-going trend of globalization, integration and openness.*

*The Politburo issued Resolution No. 07-NQ/TW dated November 20, 2016 on policies and measures to restructure the state budget and public debt management to secure the national finance sustainability; in which, it has proposed to gradually reorganize public spending towards a positive way; the period averaged gross public spending to GDP ratio is about 24-25 percent, capital expenditures to gross spending is about 25-26 percent; the share of current expenditures is reduced to less than 64 percent in gross expenditures; the debt repayment and national reserve expenditures are guaranteed. At the same time, the management of public expenditures is reformed in line with the*

*socialist-oriented market economy; the role and functions of the State apparatus and the market are defined clearly. Social policies and social welfare are reclassified towards concentration and efficiency of budget utilization; the implementation of block-grant allocation and monetization is accelerated, some policies and spending norms are incorporated; the efficiency of budget expenditures is enhanced and performance budget management is gradually introduced associated with the implementation of socio-economic development objectives.*

*In the scope of this paper, we review the results of 3 years budget spending restructure with effort, and then, followed by proposing solutions to continually accelerate the restructure courses; to aggregate resources for better management and utilization, targeting both boosting the economic growth and sustaining the national public finance.*

• Keywords: state budget, state budget expenditures, budget spending restructure.

\* Văn phòng Chính phủ

Ngày nhận bài: 10/11/2018

Ngày chuyển phân biện: 15/11/2018

Ngày nhận phản biện: 21/11/2018

Ngày chấp nhận đăng: 24/11/2018

**Những kết quả đạt được**

Ở Việt Nam, chính sách tài khóa thời gian qua đã góp phần quan trọng, đóng góp tích cực vào thành công của công cuộc đổi mới và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; tháo gỡ khó khăn cho sản xuất - kinh doanh, duy trì đà tăng trưởng hợp lý, giải quyết tốt các vấn đề an sinh xã hội, xóa đói giảm nghèo. Cùng với đổi mới chung về thể chế kinh tế, hệ thống cơ chế, chính sách về quản lý tài chính công của Việt Nam đã từng bước được hoàn thiện, phù hợp với thể chế kinh tế thị trường, tiệm cận các thông lệ quốc tế. Các chỉ số về an ninh tài chính công, kiểm soát nợ công cơ bản được duy trì trong giới hạn đề ra.

Trong 03 năm trở lại đây, bối cảnh kinh tế - xã hội có nhiều yếu tố tích cực, kinh tế thế giới tiếp tục đà phục hồi với mức tăng trưởng bình quân khoảng 3,9%, thương mại toàn cầu tăng khoảng 5,1%, mức tăng cao nhất từ năm 2011 trở lại đây... Ở trong nước, kinh tế vĩ mô ổn định, tăng trưởng kinh tế tiếp tục được cải thiện, với mức tăng 6,21% năm 2016, 6,81% năm 2017 và 6,7% năm 2018; hoạt động xuất nhập khẩu thiết lập mốc mới, cán cân thương mại và thanh toán tổng thể liên tiếp thặng dư; lạm phát được kiểm soát trong phạm vi cho phép... Tuy nhiên, tình hình đã xuất hiện những yếu tố không thuận lợi, đáng chú ý là chủ nghĩa bảo hộ mậu dịch gia tăng, căng thẳng trong quan hệ thương mại giữa Mỹ với các nền kinh tế lớn (Liên minh châu Âu, Trung Quốc, Nhật Bản, Canada); nhiều quốc gia chuyển sang áp dụng chính sách tiền tệ thắt chặt và điều chỉnh chính sách thuế, đã và đang tác động đến tài chính toàn cầu và luân chuyển các dòng vốn đầu tư quốc tế. Ở trong nước, việc tái cơ cấu lại nền kinh tế và đầu tư công còn chậm và chưa rõ nét; dự địa chính sách tài khóa không còn nhiều, trong khi nhu cầu nguồn lực cho đầu tư phát triển kinh tế, bảo đảm an sinh xã hội, quốc phòng, an ninh rất lớn.

Nhìn lại 03 năm 2016 - 2018 nỗ lực triển khai, chúng ta đã đạt được nhiều kết quả trong việc cơ cấu lại chi ngân sách nhà nước, góp phần đáp ứng tốt hơn các yêu cầu tập trung nguồn lực cho phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo an sinh xã hội, quốc phòng, an ninh. Công tác quản lý, điều hành chi ngân sách cũng ngày càng chặt chẽ, tiết kiệm, hướng tới bền vững, hiệu quả hơn.

Tiếp tục đẩy mạnh công tác hoàn thiện thể chế tài chính - ngân sách, bám sát các chủ trương,

nhệm vụ chủ yếu tại các Nghị quyết của Bộ Chính trị của Quốc hội. Hoàn thiện các văn bản quản lý ngân sách trung hạn nhằm kiểm soát nhu cầu chi ngân sách và vay nợ công trong khả năng nguồn lực của nền kinh tế; quản lý bội chi, vay nợ của các địa phương; tăng cường phân cấp đi đôi với yêu cầu giải trình, minh bạch ngân sách; siết chặt việc ứng trước, chuyển nguồn, bổ sung dự toán. Từng bước rà soát, phân định các nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước bảo đảm, các nhiệm vụ chi ngân sách hỗ trợ có lộ trình và các nhiệm vụ chi không sử dụng ngân sách. Luật quản lý, sử dụng tài sản công được ban hành đã tạo lập cơ sở pháp lý quan trọng để quản lý chặt chẽ, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả tài sản công; ngăn chặn thất thoát, tham nhũng. Bên cạnh đó, tiếp tục hoàn thiện khung khổ pháp lý quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập, tạo cơ sở đổi mới việc quản lý, cung cấp các dịch vụ sự nghiệp công và thực hiện cơ cấu lại chi ngân sách nhà nước, thúc đẩy sắp xếp lại các đơn vị sự nghiệp công theo hướng hiệu quả hơn, phát triển xã hội hóa, nâng cao chất lượng dịch vụ sự nghiệp công.

Trong 03 năm 2016 - 2018, tổng chi ngân sách nhà nước đạt khoảng 55% kế hoạch 05 năm 2016 - 2020 đã đề ra tại Nghị quyết số 25/2016/QH14 của Quốc hội. Cùng với yêu cầu quản lý chi ngân sách nhà nước chặt chẽ, tiết kiệm; siết chặt kỷ cương, kỷ luật tài chính; các lĩnh vực chi chủ yếu của ngân sách nhà nước tiếp tục được cơ cấu lại theo đúng chủ trương, định hướng về tái cơ cấu nền kinh tế, tái cơ cấu đầu tư công, tăng cường đầu tư cho con người, phát triển hệ thống an sinh xã hội và cải cách tiền lương.

**Quy mô, cơ cấu chi ngân sách nhà nước giai đoạn 2016 - 2018**

Đơn vị: %

Chỉ tiêu	2011-2015	2016	2017	2018
Quy mô chi/GDP	28,1	25,0	27,3	27,5
Chi đầu tư phát triển/GDP	26,0	26,3	25,7	26,2
Chi thường xuyên/GDP	64,5	64,6	64,9	64,1
Chi trả nợ lãi và viện trợ/GDP	4,7	6,0	7,0	7,0

*Nguồn: Tổng hợp từ dự toán chi ngân sách nhà nước; đánh giá kết quả thực hiện của Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư.*

Đối với chi đầu tư phát triển, thực hiện chủ trương tái cơ cấu chi đầu tư, đã khắc phục một bước tình trạng đầu tư dàn trải, lãng phí, kém hiệu quả; tăng tỷ trọng chi đầu tư phát triển trong chi ngân sách lên mức 27-28% (dự toán trên 26%), cao hơn so với mục tiêu kế hoạch 5 năm đề ra là 25-26% và bình quân giai đoạn 2011 - 2015 (khoảng 26%). Vốn đầu tư công đã được ưu tiên tập trung hơn cho các công trình dự án quan trọng, cấp thiết, sớm hoàn thành, đưa vào sử dụng phát huy hiệu quả. Đồng thời, thực hiện nhiều biện pháp tăng cường quản lý, đẩy mạnh xử lý, giảm nợ xây dựng cơ bản, không để phát sinh nợ mới.

Về chi thường xuyên, đã giảm tỷ trọng xuống mức khoảng 63% so với tổng chi ngân sách nhà nước (mục tiêu là dưới 64%), giảm so với giai đoạn 2011 - 2015 (bình quân khoảng 65,4%); trong đó, thực hiện cải cách tiền lương hằng năm tăng 7% theo Nghị quyết của Quốc hội; bảo đảm các nhiệm vụ chi các chính sách an sinh xã hội, chính sách giảm nghèo đa chiều và xử lý kịp thời các vấn đề thiên tai, dịch bệnh phát sinh. Từ năm 2016 đã đẩy mạnh thực hiện tiết kiệm chi thường xuyên, cắt giảm tối đa chi tổ chức hội nghị, hội thảo, khánh tiết; hạn chế bố trí kinh phí đi nghiên cứu, khảo sát nước ngoài; yêu cầu các bộ, ngành, địa phương tiết kiệm, tự cân đối nguồn cải cách tiền lương; đẩy mạnh thực hiện khoán chi; tăng cường trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các đơn vị sự nghiệp công lập, giảm hỗ trợ các cơ sở giáo dục - đào tạo và y tế công lập theo lộ trình điều chỉnh giá, phí; siết chặt việc bổ sung ngoài dự toán, ứng trước và chuyển nguồn sang năm sau, đảm bảo chặt chẽ, đúng quy định của Luật ngân sách nhà nước.

Về cơ cấu chi ngân sách nhà nước theo chức năng kinh tế, cơ bản đáp ứng được các mục tiêu, yêu cầu theo các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước; trong đó, ưu tiên đảm bảo chi cho giáo dục - đào tạo đạt mức 20% tổng chi ngân sách nhà nước, chi cho lĩnh vực khoa học - công nghệ đạt 2% theo Nghị quyết trung ương 2 khóa VIII, chi cho môi trường đạt khoảng 1% theo Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15 tháng 11 năm 2004 của Bộ Chính trị,... Qua đó, góp phần thực hiện tốt các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

### Một số tồn tại, hạn chế

Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực, cơ cấu lại chi ngân sách nhà nước thời gian qua cũng còn bộc lộ nhiều vấn đề, tác động tới tính lành mạnh của ngân sách nhà nước, sự bền vững của nền tài chính quốc gia. Có thể kể đến như:

**Một là**, việc thực hiện mục tiêu cơ cấu lại đầu tư công theo hướng tập trung, tránh dàn trải, nâng cao chất lượng, hiệu quả,... còn hạn chế. Vốn đầu tư từ ngân sách chưa phát huy được vai trò là vốn môi, tạo động lực mạnh mẽ thu hút các nguồn vốn đầu tư trong xã hội. Trong khi đó, tình trạng phân bổ, giao vốn kéo dài, giải ngân chậm, làm giảm hiệu quả đầu tư, dẫn đến chậm cải thiện năng suất, chất lượng, hiệu quả của nền kinh tế.

**Hai là**, việc đổi mới khu vực hành chính, sự nghiệp công lập và thực hiện mục tiêu tinh giản biên chế còn chậm. Đồng thời, việc ban hành nhiều chính sách an sinh xã hội, trong đó một số chính sách quy định mức chi gắn với lương cơ sở, nên khi tăng lương sẽ dẫn tới tăng chi, hoặc có những chính sách chưa được khảo sát, tính toán kỹ về nhu cầu và khả năng cân đối nguồn lực khi ban hành, dẫn đến tăng áp lực trong việc bố trí nguồn để triển khai thực hiện,... Từ đó, làm hạn chế khả năng cắt giảm chi thường xuyên, tăng cho chi đầu tư phát triển.

**Ba là**, cơ cấu chi ngân sách nhà nước ở một số ngành, lĩnh vực còn chưa hợp lý, chẳng hạn như trong lĩnh vực y tế còn tập trung vào khám, chữa bệnh; chi trong nông nghiệp chủ yếu tập trung cho thủy lợi; chi giao thông chủ yếu cho giao thông đường bộ,...; đồng thời chưa có sự gắn kết giữa chi đầu tư và chi thường xuyên cho công tác bảo trì, bảo dưỡng, vận hành, để phát huy hiệu quả của các trang thiết bị, công trình đã đầu tư.

**Bốn là**, việc tồn tại nhiều quỹ tài chính ngoài ngân sách và có xu hướng tăng nhanh trong thời gian qua cũng dẫn đến phân tán nguồn lực tài chính của Nhà nước, trùng lặp với nhiệm vụ chi của ngân sách nhà nước.

**Năm là**, cơ cấu chi ngân sách nhà nước theo phân cấp quản lý còn bất cập, tỷ trọng chi của ngân sách trung ương có xu hướng giảm, làm giảm vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương.

**Giải pháp đề xuất**

Trong thời gian tới cần nỗ lực hơn nữa trong việc tiếp tục cơ cấu lại chi ngân sách, tập trung nguồn lực ngân sách để quản lý, sử dụng sao cho có hiệu quả, đáp ứng tốt hơn các nhu cầu chi lớn để thực hiện Nghị quyết của Đảng và Quốc hội về 3 khâu đột phá trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước giai đoạn 2011 - 2020, xây dựng đồng bộ hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế, góp phần duy trì đà tăng trưởng hợp lý của nền kinh tế, giải quyết tốt các vấn đề an sinh xã hội. Cần thực hiện tốt các giải pháp sau:

**Một là**, tiếp tục hoàn thiện hệ thống khuôn khổ pháp lý về quản lý ngân sách nhà nước, xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện đồng bộ hệ thống các văn bản hướng dẫn thực hiện Luật Ngân sách nhà nước năm 2015.

Đánh giá, sửa đổi, bổ sung kịp thời những bất cập trong việc triển khai Luật đầu tư công, Luật xây dựng, Nghị định của Chính phủ về kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm.

Hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn, định mức và chế độ quản lý, sử dụng tài sản công. Triển khai có hiệu quả Luật quản lý, sử dụng tài sản nhà nước và các văn bản hướng dẫn; nhất là về quản lý sử dụng xe ô tô trong cơ quan nhà nước, tổ chức, đơn vị sự nghiệp công lập, quản lý sử dụng đất đai,...

**Hai là**, nâng cao hiệu quả phân bổ, sử dụng ngân sách cho các ưu tiên chiến lược phát triển của nền kinh tế, cải thiện cân đối ngân sách nhà nước, giảm dần bội chi ngân sách nhà nước.

Phân định rõ phạm vi chi ngân sách nhà nước đối với các nội dung thị trường không hoạt động hoặc hoạt động không hiệu quả; rà soát lại phân cấp nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương phù hợp với các mục tiêu cơ cấu lại chi ngân sách nhà nước.

Quản lý thống nhất lĩnh vực chi đầu tư và chi thường xuyên ở các cấp ngân sách làm nền tảng gắn kết chi thường xuyên, chi đầu tư, cải thiện hiệu quả phân bổ, sử dụng ngân sách nhà nước.

**Ba là**, tăng cường quản lý chi ngân sách nhà nước chặt chẽ, trong phạm vi dự toán, triệt để tiết kiệm, hiệu quả. Siết chặt kỷ cương, kỷ luật tài chính. Rà soát cắt giảm các chương trình, dự án không hiệu quả, chưa thực sự cần thiết. Chi

ban hành cơ chế, chính sách chi khi có nguồn tài chính đảm bảo.

Tiếp tục đẩy mạnh đổi mới cơ cấu và phương thức hỗ trợ của ngân sách nhà nước đối với dịch vụ sự nghiệp công theo hướng thu hẹp dần phạm vi chi, tập trung vào các dịch vụ được ngân sách nhà nước đảm bảo toàn bộ kinh phí, các dịch vụ ngân sách nhà nước hỗ trợ (phần chưa kết cấu trong giá dịch vụ); đẩy mạnh chuyển từ việc giao dự toán ngân sách như hiện nay sang thực hiện phương thức đặt hàng, tăng cường cạnh tranh, nâng cao chất lượng dịch vụ công, nhất là các dịch vụ công phục vụ thiết yếu cho cộng đồng.

**Bốn là**, tiếp tục thực hiện rà soát, cơ cấu lại các quỹ tài chính hiện hành để phát huy hiệu quả hoạt động quỹ, đáp ứng được các yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội. Nâng cao hiệu quả hoạt động của các quỹ tài chính, nâng cao tính độc lập, khả năng tự cân đối của quỹ, hạn chế bao cấp từ ngân sách nhà nước.

**Năm là**, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán; tăng cường công khai, minh bạch trong quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước, đề cao trách nhiệm giải trình về ngân sách nhà nước, tăng cường giám sát của cộng đồng.

**Sáu là**, tổ chức tuyên truyền, giáo dục sâu rộng, tạo thống nhất trong nhận thức và hành động trong việc chấp hành pháp luật ngân sách nhà nước, ý thức tiết kiệm, chống lãng phí.

**Tài liệu tham khảo:**

*Chính phủ (2016), Báo cáo về tình hình thực hiện kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 5 năm 2011-2015 và định hướng kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 5 năm 2016-2020.*

*Bộ Tài chính (2016, 2017, 2018), Số liệu công khai dự toán và quyết toán ngân sách nhà nước hàng năm.*

*Đảng cộng sản Việt Nam (2016), Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII.*

*Kim Ngân (2016), Cơ cấu lại thu, chi ngân sách theo hướng bền vững.*

*Nguyễn Việt Lợi (2016), Đánh giá tác động của kinh tế - tài chính thế giới đến kinh tế - tài chính Việt Nam và giải pháp ứng phó giai đoạn 2016-2020, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ Tài chính.*

*Viễn chiến lược và chính sách tài chính (2017, 2018), sách Tài chính Việt Nam 2016, 2017.*

*Luật Ngân sách nhà nước và các văn bản liên quan.*