



Chi ngân sách nhà nước của Việt Nam giai đoạn 2007-2017 và một số khuyến nghị

Hoàng Khắc Lịch*, Nguyễn Thị Huyền

*Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 01 tháng 11 năm 2018

Chỉnh sửa ngày 26 tháng 11 năm 2018; Chấp nhận đăng ngày 04 tháng 12 năm 2018

Tóm tắt: Bài viết tìm hiểu thực trạng chi ngân sách nhà nước (NSNN) của Việt Nam trong giai đoạn 2007-2017. Kết quả cho thấy quy mô chi NSNN tăng liên tục trong 10 năm qua, tuy nhiên, tốc độ tăng chi NSNN có xu hướng giảm. Bội chi ngân sách và tình trạng nợ công so với GDP liên tục duy trì ở mức cao. Số liệu phân tích cũng chỉ ra tỷ trọng chi thường xuyên có xu hướng tăng và tỷ trọng chi đầu tư có xu hướng giảm trong tổng chi NSNN. Chi tiêu cho phát triển con người bao gồm chi cho lĩnh vực y tế, giáo dục và khoa học công nghệ có xu hướng tăng trong những năm gần đây.

Từ khóa: Chi tiêu công, bội chi ngân sách, nợ công, chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên.

1. Giới thiệu

Khủng hoảng kinh tế thế giới năm 2008 bắt nguồn từ khủng hoảng cho vay tín dụng nhà đất dưới chuẩn tại Mỹ, sau đó cuộc khủng hoảng đã nhanh chóng lan sang Châu Âu, Nhật Bản, Trung Quốc và các quốc gia khác. Đây là cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu lớn nhất, nặng nề nhất trong hơn 70 năm từ sau đại khủng hoảng 1929-1933, đã khiến hàng loạt ngân hàng, công ty tài chính, kinh doanh trên mọi lĩnh vực bị phá sản. Trước bờ vực của cuộc khủng hoảng, chính phủ các quốc gia đã cứu vớt nền kinh tế bằng các gói “kích cầu tiêu dùng”, “kiểm soát chi tiêu” và hỗ trợ phục hồi

sản xuất khu vực tư nhân. Các tổ chức như ngân hàng Landsbankinn (Iceland), Northern Bank, công ty cho vay thế chấp Brandford & Bingley (Anh), IKB, Sachsen LB (Đức), Tập đoàn Bảo hiểm Yamato Life Insurance Co. (Nhật Bản) và nhiều ngân hàng khác là những nạn nhân của cuộc khủng tài chính Mỹ, buộc phải xin trợ giúp của Chính phủ hoặc bị Chính phủ quốc hữu hóa. Có thể thấy vai trò của Chính phủ trong thời kỳ này là tất yếu, tuy nhiên gánh nặng đối với các quốc gia lúc này trở nên phức tạp hơn khi giải quyết vấn đề chi tiêu hợp lý trong thời kỳ đại suy thoái, nếu không sẽ gặp phải hậu quả vô cùng nghiêm trọng như Chính phủ Iceland từng có nguy cơ sụp đổ vì cuộc khủng hoảng tài chính này.

Ở Việt Nam, trong bối cảnh nền kinh tế có dấu hiệu suy giảm do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu, Chính phủ đã

* Tác giả liên hệ. ĐT.: 84-978135777.

Email: hoangkhaulich@gmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1108/vnueab.4191>

đưa ra một loạt các giải pháp liên quan đến chi tiêu ngân sách để ngăn chặn suy thoái kinh tế, duy trì tăng trưởng, bảo đảm an sinh xã hội. Tương tự các quốc gia khác, vấn đề đặt ra đối với Việt Nam trong giai đoạn này là quản lý chi tiêu ngân sách hợp lý để đảm bảo đối phó có hiệu quả với cuộc khủng hoảng kinh tế. Sau giai đoạn khủng hoảng, nền kinh tế bước vào thời kỳ phục hồi, với các chính sách chi tiêu được Chính phủ đưa ra nhằm kích cầu nền kinh tế, hỗ trợ tăng trưởng, cùng với đó là các điều kiện kinh tế vĩ mô thuận lợi đã đưa Việt Nam vượt qua giai đoạn khủng hoảng, từ quốc gia thu nhập thấp vươn lên trở thành quốc gia có thu nhập trung bình ở ngưỡng thấp.

Chính sách chi tiêu công đóng vai trò đặc biệt quan trọng, là công cụ đặc lực của Chính phủ trong điều tiết và quản lý nhà nước. Vì vậy, việc phân tích và đánh giá thực trạng chi tiêu công từ đó đưa ra những khuyến nghị nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn NSNN càng có ý nghĩa to lớn đối với sự tăng trưởng kinh tế của quốc gia. Thực tiễn cho thấy, chính sách chi NSNN của Việt Nam trong những năm qua liên tục được đổi mới nhằm nâng cao hiệu quả và hợp lý hóa cơ cấu các khoản chi ngân sách. Tuy nhiên, tình hình chi tiêu công vẫn còn tồn tại một số vấn đề bất cập có thể ảnh hưởng đến tính bền vững của chính sách tài khóa quốc gia. Do đó, bài viết sẽ tập trung phân tích thực trạng chi tiêu công ở Việt Nam về quy mô và cơ cấu trong giai đoạn từ khi có dấu hiệu của cuộc khủng hoảng kinh tế - từ năm 2007 đến năm 2017, từ đó đưa ra một số kết luận và khuyến nghị chính sách trong giai đoạn tới.

2. Thực trạng chi ngân sách nhà nước của Việt Nam giai đoạn 2007-2017

2.1. Một số điểm nổi bật

Trong giai đoạn 2007-2017, chi NSNN của Việt Nam có một số điểm nổi bật sau đây:

- Quy mô chi NSNN liên tục tăng, tuy nhiên tốc độ tăng chi NSNN có xu hướng giảm. Tốc độ tăng chi NSNN giảm từ 21,3% giai đoạn

2007-2012 xuống còn 8,5% giai đoạn 2013-2017.

- Trong khi tỷ lệ thu NSNN trên GDP có xu hướng giảm thì tỷ lệ chi NSNN trên GDP duy trì ở mức cao - gần 30% và cao hơn so với các quốc gia có cùng trình độ phát triển. Bội chi ngân sách của Việt Nam luôn ở mức cao trong 5 năm gần đây, trên 5% GDP.

- Tình trạng nợ công so với GDP của Việt Nam ở mức cao, chiếm 61,5% GDP năm 2017, cao hơn nhiều so với các quốc gia trong khu vực và nhóm quốc gia có thu nhập trung bình thấp. Với tốc độ tăng khoảng 10% từ năm 2013 đến 2017, tỷ lệ nợ công trên GDP có nguy cơ vượt trần cho phép 65% GDP.

- Cơ cấu chi NSNN thay đổi theo xu hướng tăng tỷ trọng chi thường xuyên và giảm tỷ trọng chi đầu tư, tốc độ tăng chi thường xuyên cũng cao hơn nhiều so với tốc độ tăng chi đầu tư.

- Tỷ lệ chi đầu tư trên GDP của Việt Nam có xu hướng giảm nhẹ nhưng vẫn cao hơn so với các quốc gia khác.

- Có sự phân cấp mạnh trong chi đầu tư giữa ngân sách trung ương (NSTW) và ngân sách địa phương (NSĐP), tỷ trọng đầu tư cao được quyết định bởi cấp địa phương, chi đầu tư từ NSĐP chiếm khoảng 70% tổng chi đầu tư công, cao hơn nhiều so với các quốc gia đang phát triển khác.

- Chi tiêu cho các lĩnh vực phát triển con người như y tế, giáo dục và khoa học công nghệ được ưu tiên trong thời gian qua, thể hiện ở xu hướng chi đầu tư tăng. Trong đó, chi lương và chi quản lý hành chính nhà nước là hai nguồn chi chiếm tỷ trọng cao nhất trong tổng chi NSTW.

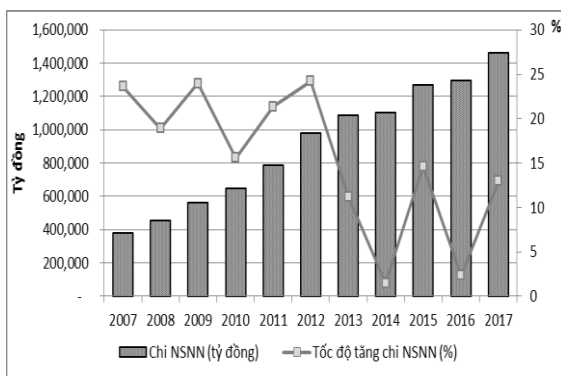
2.2. Quy mô chi tiêu ngân sách nhà nước

- Tổng chi và tốc độ tăng chi NSNN
Số liệu phân tích trong giai đoạn 2007-2017 cho thấy mặc dù quy mô chi NSNN tăng liên tục qua các năm nhưng tốc độ tăng chi NSNN có xu hướng giảm. Quy mô chi NSNN tăng từ 380.785 tỷ đồng năm 2007 lên đến 1.462.965 tỷ đồng năm 2017, cao gấp 3,8 lần. Về tốc độ tăng, trung bình giai đoạn 2007-2012, tốc độ tăng chi NSNN đạt 21,3%. Bước sang giai đoạn

tiếp theo, tốc độ tăng chi NSNN giảm đáng kể, chỉ đạt 8,5%. Có sự chênh lệch tốc độ tăng chi ngân sách giữa hai giai đoạn trên, nguyên nhân một phần là do chính sách kích cầu của Chính phủ với các khoản chi tiêu đẩy mạnh đầu tư, đặc biệt trong 2 năm 2009 và 2010 (Hình 1).

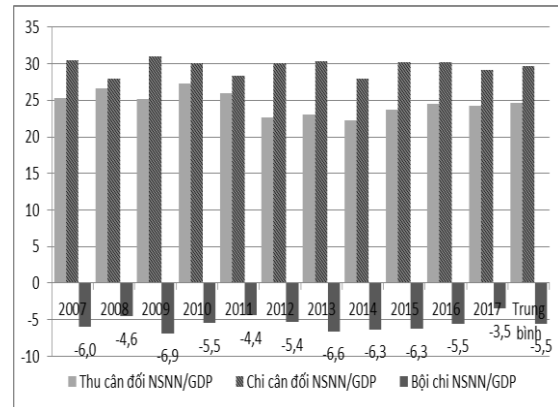
• Tỷ lệ thu, chi và bội chi NSNN trên GDP

Sau nhiều năm thực hiện chính sách mở rộng đầu tư, mức bội chi ngân sách của Việt Nam liên tục được duy trì ở mức cao. Trung bình giai đoạn 2007-2017, thu ngân sách chiếm 24,6% GDP, chi ngân sách chiếm 29,6% GDP và bội chi ngân sách chiếm 5,5% GDP. Trong đó, năm 2009, với chính sách tăng chi tiêu của Chính phủ nhằm đối phó với cuộc suy thoái kinh tế, tỷ lệ bội chi NSNN trên GDP ở mức cao nhất, đạt 6,9%. Trong 5 năm gần đây (2013-2017), tỷ lệ thu NSNN trên GDP có xu hướng giảm, chỉ còn 23,4%, tuy nhiên tỷ lệ chi NSNN trên GDP vẫn duy trì ở mức cao - gần 30%, trong khi bội chi NSNN luôn trên 5% GDP (trừ năm 2017 là số liệu ước thực hiện). Trong bối cảnh nguồn thu NSNN từ khoản thu từ dầu thô, thu viện trợ, thu từ đất giảm dần, cùng với đó là sự sụt giảm nguồn thu từ hoạt động xuất nhập khẩu do Việt Nam đang thực thi các cam kết cắt giảm và loại bỏ thuế quan khi hội nhập kinh tế quốc tế, việc tăng thu sẽ trở nên khó khăn hơn thì việc đảm bảo cân đối ngân sách ngày càng trở thành một thách thức lớn đối với Việt Nam.



Hình 1. Chi NSNN và tốc độ tăng chi NSNN giai đoạn 2007-2017.

Nguồn: Tính toán từ số liệu của Tổng cục Thống kê.



Hình 2. Tỷ lệ thu, chi và bội chi NSNN trên GDP (%).

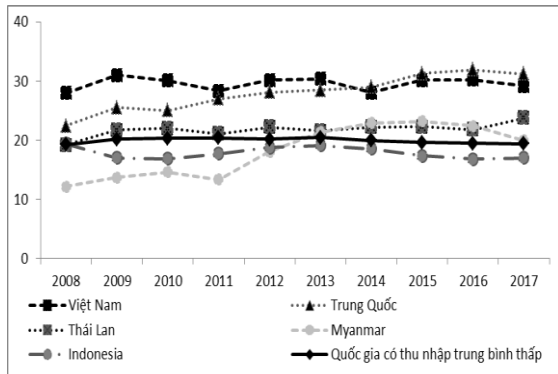
Nguồn: Tính toán từ số liệu của Tổng cục Thống kê và Bộ Tài chính. Số liệu các năm 2007-2016 là số liệu quyết toán của Bộ Tài chính, số liệu năm 2017 là ước thực hiện lần 2.

Với vai trò là một công cụ quan trọng trong điều tiết nền kinh tế, các khoản chi tiêu công được thực hiện hiệu quả sẽ có tác động thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, tuy nhiên mức chi tiêu công cần được giới hạn trong mức cho phép, khi chi tiêu chính phủ vượt qua một ngưỡng nào đó thì sẽ trở nên kém hiệu quả [1].

Thực tế số liệu cho thấy tỷ lệ chi tiêu công trên GDP của Việt Nam đang ở mức cao và cao hơn mức trung bình của các nước đang phát triển có cùng trình độ. Trong khi mức chi tiêu công trên GDP của các quốc gia có mức thu nhập trung bình thấp dao động từ 19%-20,5% trong giai đoạn 2008-2017, thì mức chi tiêu công trên GDP của Việt Nam đều trên 28%. So với các quốc gia lân cận, tỷ lệ này của Việt Nam chỉ thấp hơn Trung Quốc trong 4 năm gần đây và cao hơn nhiều so với các quốc gia trong khu vực.

• Tỷ lệ nợ công trên GDP

Bội chi ngân sách luôn ở mức cao và kéo dài trong cả giai đoạn đã dẫn đến tình trạng nợ công so với GDP của Việt Nam cũng đang ở mức khá cao. Tỷ lệ nợ trên GDP tăng từ 39,4% năm 2008 lên 61,5% năm 2017. Đáng chú ý là tỷ lệ nợ trên GDP của Việt Nam tăng rất nhanh trong những năm gần đây, tăng khoảng 10% từ năm 2013 đến 2017 (Hình 3).

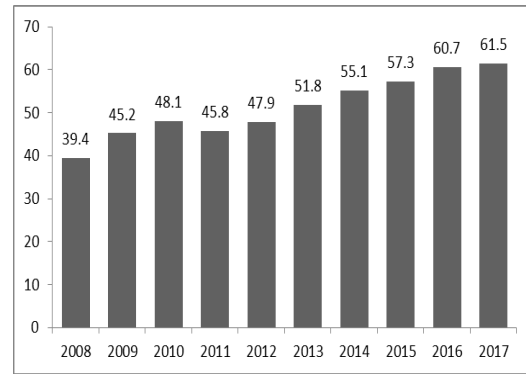


Hình 3. Chi tiêu công trên GDP của một số quốc gia trên thế giới (%).

Nguồn: IMF (2017), Fiscal Monitor - Tackling Inequality.

Tình trạng nợ công cao xuất phát từ một số nguyên nhân: trong các năm 2009, 2010, chính sách kích cầu của Chính phủ đã khiến chi tiêu ngân sách tăng cao trong khi nguồn thu ngân sách bị ảnh hưởng tiêu cực do khủng hoảng kinh tế toàn cầu, dẫn tới bội chi ngân sách ở mức cao, buộc Chính phủ phải vay nợ để bù đắp. Sau giai đoạn khủng hoảng, với nhu cầu mở rộng đầu tư ngày càng cao, Việt Nam đã tăng cường đầu tư xây dựng các cơ sở hạ tầng công cộng. Ngoài nguồn vốn của Nhà nước và huy động từ khu vực tư nhân, phần còn lại là vay nợ, bao gồm cả vay trong nước và vay nước ngoài, khiến nợ công trên GDP tăng liên tục trong những năm qua. Bên cạnh đó, mặc dù trong những năm gần đây Chính phủ đã triển khai các chính sách nhằm cơ cấu lại đầu tư công, ngăn chặn và giảm tình trạng đầu tư tràn lan vượt quá khả năng cấp vốn của Nhà nước nhưng tình trạng dàn trải, kém hiệu quả, lãng phí và phân tán trong đầu tư công vẫn còn tồn tại, đây cũng là nguyên nhân khiến tình trạng nợ công của Việt Nam ở mức cao (Hình 4).

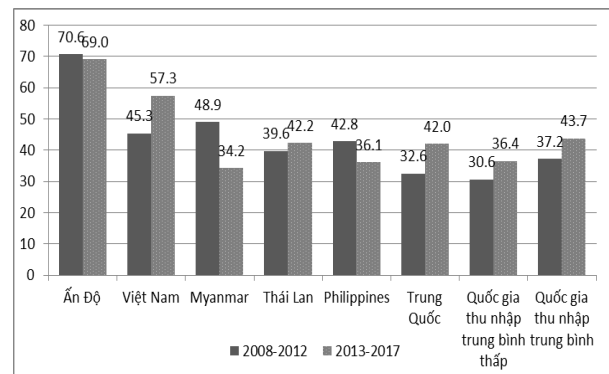
Tỷ lệ nợ công trên GDP của Việt Nam cao hơn nhiều so với các quốc gia trong khu vực và bình quân chung của nhóm quốc gia có thu nhập trung bình thấp. Trừ Ấn Độ có tỷ lệ nợ công cao nhất, chiếm khoảng 70% GDP thì Việt Nam đứng thứ 2, với mức bình quân trong giai đoạn 2013-2017 là 57,3%, các quốc gia còn lại đều có mức bình quân nhỏ hơn 50%.



Hình 4. Tỷ lệ nợ công trên GDP của Việt Nam giai đoạn 2008-2017 (%).

Nguồn: IMF (2017), Fiscal Monitor - Tackling Inequality.

Đặc biệt, không chỉ tỷ lệ nợ trên GDP cao mà mức tăng tỷ lệ nợ trên GDP của Việt Nam cũng cao hơn so với các quốc gia khác. Từ giai đoạn 2008-2012 đến giai đoạn 2013-2017, tỷ lệ nợ trên GDP của Việt Nam tăng khoảng 20%, trong khi các quốc gia khác có tỷ lệ nợ công trên GDP giảm như Myanmar, Philippines, Ấn Độ hoặc mức tăng thấp hơn nhiều như Thái Lan (chỉ tăng 2.6%), Trung Quốc (tăng 10%).



Hình 5. Tỷ lệ nợ công trên GDP của một số nước qua các giai đoạn (%).

Nguồn: IMF (2017), Fiscal Monitor - Tackling Inequality.

2.3. Cơ cấu chi ngân sách nhà nước

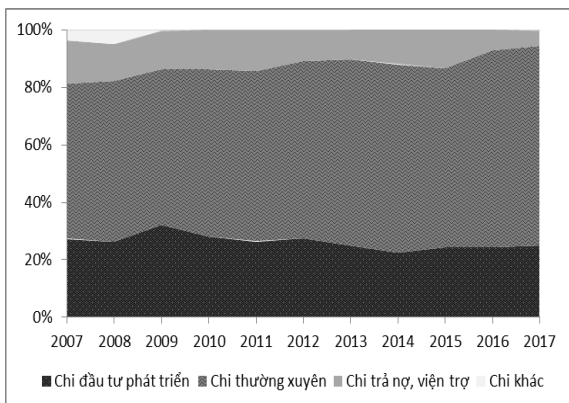
Xét về cơ cấu, để có cái nhìn tổng quan hơn về thực trạng chi NSNN, bài viết sẽ đề cập đến cơ cấu chi phân theo một số tiêu chí bao gồm:

chi đầu tư và chi thường xuyên, chi theo phân cấp Trung ương và địa phương, và cơ cấu chi theo lĩnh vực.

• Chi đầu tư và chi thường xuyên

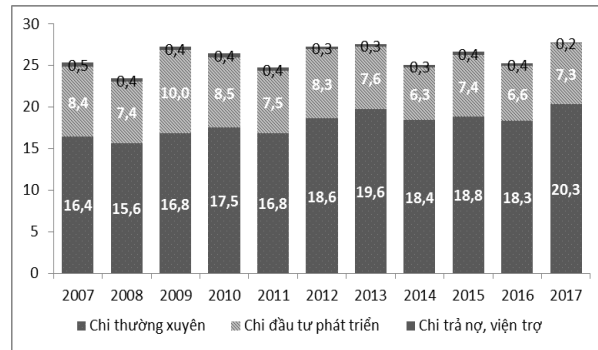
Cơ cấu chi NSNN thay đổi theo xu hướng tăng tỷ trọng chi thường xuyên và giảm tỷ trọng chi đầu tư. Trong giai đoạn 2007-2012, chi đầu tư phát triển chiếm 28% thì đến giai đoạn 2013-2017 giảm chỉ còn 24%. Trong khi đó, tỷ trọng chi thường xuyên tăng từ 57,1% lên 65,1%. Như vậy, tỷ lệ so sánh giữa chi đầu tư và chi thường xuyên là 33:67 trong giai đoạn 2007-2012, so với 27:73 trong giai đoạn 2013-2017. Chi thường xuyên luôn chiếm tỷ trọng lớn trong tổng chi NSNN, làm cho việc giảm thâm hụt ngân sách khó khăn hơn vì chi thường xuyên thường khó cắt giảm hơn so với chi đầu tư phát triển. Có thể thấy rằng tốc độ tăng chi NSNN trong những năm qua chững lại chủ yếu là do hạn chế đầu tư công.

Số liệu phân tích cũng cho thấy một khoản chi khác có vai trò ngày càng lớn trong tổng chi NSNN là chi trả nợ. Số nợ phải trả trung bình trong cả giai đoạn chiếm khoảng 13% trong tổng chi NSNN. Cùng với đó là mức tăng chi trả nợ trung bình 16,3% mỗi năm có thể ảnh hưởng tới tính bền vững của NSNN trong tương lai. Nếu như trong giai đoạn trước năm 2014, số trả nợ vẫn còn nhỏ hơn so với số thu từ dầu thô thì từ năm 2014 đến 2017, chi NSNN cho trả nợ đã vượt qua khoản thu bằng dầu thô, gấp 2,7 lần.



Hình 6. Cơ cấu chi NSNN giai đoạn 2007-2017.
 Nguồn: Tính toán từ số liệu của Bộ Tài chính.

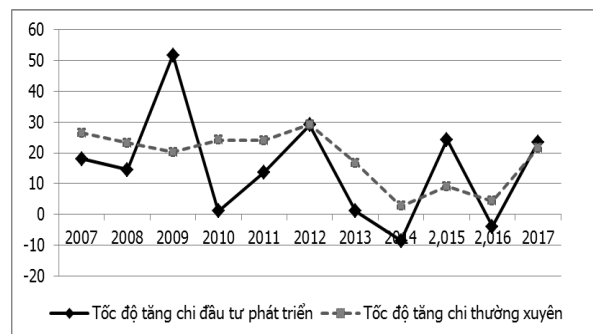
Mức chi thường xuyên trên GDP trung bình cả giai đoạn 2007-2017 là 18%, trong khi tỷ lệ chi đầu tư trên GDP trung bình chỉ là 7% và đang có xu hướng giảm trong những năm gần đây. Tuy nhiên, so với các quốc gia khác như Indonesia (3,3%), Hàn Quốc (4,2%) và Singapore (6,1%) [2] thì mức chi đầu tư trên GDP của Việt Nam vẫn cao hơn đáng kể.



Hình 7. Tỷ lệ chi đầu tư, chi thường xuyên và chi trả nợ trên GDP (%).

Nguồn: Tính toán từ số liệu của Bộ Tài chính.

Chi thường xuyên tăng lên là do tốc độ tăng chi thường xuyên cao hơn so với tốc độ tăng chi đầu tư, cùng với đó là tăng chi thực hiện chính sách an sinh xã hội, chi lương và các khoản phụ cấp tăng. Trung bình trong giai đoạn 2007-2017, tốc độ tăng chi thường xuyên là 18,5%, tốc độ tăng chi đầu tư là 14,9%. Cùng với đó là mức chi lương tăng liên tục, tính từ năm 2006 đến nay, có 10 lần tăng mức lương cơ sở, từ 450.000 đồng lên 1.390.000 đồng.

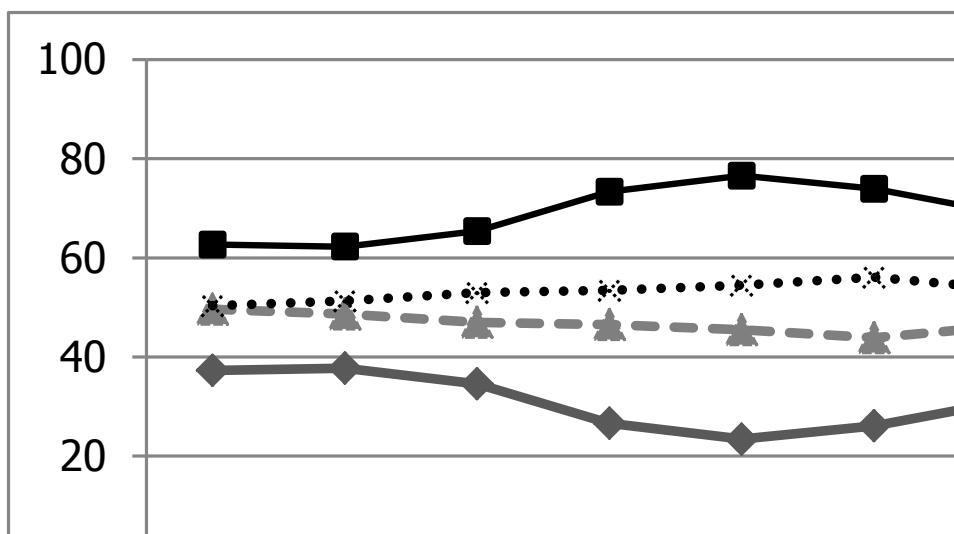


Hình 8. Tốc độ tăng chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên (%).
 Nguồn: Tính toán từ số liệu của Bộ Tài chính.

• Cơ cấu chi theo phân cấp Trung ương và địa phương

Trong khi phân cấp chi thường xuyên có xu hướng tương đối ổn định thì phân cấp chi đầu tư tăng nhanh giữa NSTW và NSDP. Tỷ lệ chi đầu tư từ NSTW giảm từ 32% giai đoạn 2007-2011 xuống 26,7% giai đoạn 2012-2016. Trong khi đó, tỷ lệ chi đầu tư từ NSDP tăng từ 68,1% lên 73,3%. Như vậy, xét trong cả giai đoạn 2007-2016, chi đầu tư của địa phương chiếm khoảng 70% tổng chi đầu tư công, thuộc dạng cao nhất trong các quốc gia đang phát triển với

mức trung bình khoảng gần 40% [3]. Việc phân cấp chi đầu tư từ NSDP đã tạo động lực phát triển cho địa phương, đồng thời giải quyết các vấn đề cơ bản về cơ sở hạ tầng ở địa phương và xóa đói giảm nghèo. Tuy vậy, với tỷ trọng đầu tư cao được quyết định bởi cấp địa phương, nếu không có sự quản lý đầu tư tốt sẽ dẫn đến tình trạng đầu tư dàn trải và không hiệu quả. Hơn nữa, tỷ trọng chi đầu tư của NSTW giảm ảnh hưởng đến việc tập trung nguồn lực để thực hiện các dự án, mục tiêu quan trọng của quốc gia.



Hình 9. Tỷ trọng chi đầu tư và chi thường xuyên từ NSTW và NSDP (%).

Nguồn: Tính toán từ số liệu của Bộ Tài chính.

• Cơ cấu chi theo lĩnh vực¹

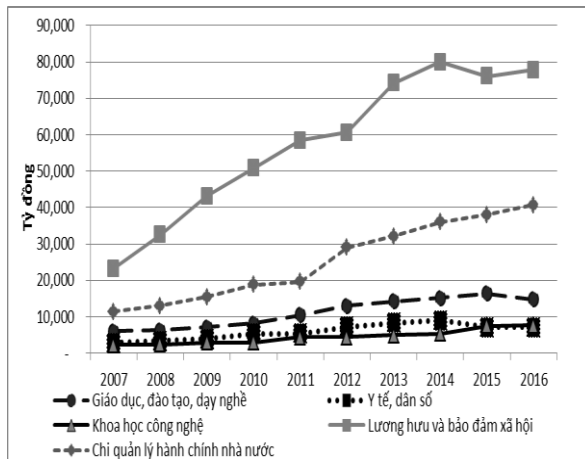
Xét theo lĩnh vực, lương và chi quản lý hành chính nhà nước là hai khoản chi lớn nhất trong tổng chi từ NSTW và có mức tăng cao nhất so với các lĩnh vực khác. Tính từ năm 2007 đến 2016, mức chi cho lương hưu và bảo đảm xã hội tăng 3,3 lần (từ 23,3 nghìn tỷ lên 77,7 nghìn tỷ đồng), chi quản lý hành chính nhà nước tăng 3,6 lần (từ 11,4 nghìn tỷ lên 40,8 nghìn tỷ đồng). Tốc độ tăng chi cho 2 khoản này trung bình trong cả giai đoạn đều đạt trên

15%. Đặc biệt, tốc độ tăng chi quản lý hành chính nhà nước tăng từ 14,7% giai đoạn 2008-2011 lên 16,7% giai đoạn 2012-2016. Bộ máy quản lý hành chính công kèn, việc thực hiện tinh giản biên chế, cải cách bộ máy hành chính chưa thực sự hiệu quả khiến chi tiêu cho quản lý hành chính liên tục tăng [5].

Với tốc độ tăng chi lương và chi quản lý hành chính nhà nước tăng trong khi tốc độ tăng chi đầu tư có xu hướng giảm theo như phân tích ở trên thì vấn đề đặt ra là cần cải cách để có cơ cấu và tốc độ tăng các thành phần chi tiêu một cách hợp lý. Cải cách cơ cấu chi tiêu công có ảnh hưởng đến sự thúc đẩy tăng trưởng, cần tập

¹ Do hạn chế trong thu thập số liệu chi NSNN cho các lĩnh vực nên bài viết sử dụng số liệu chi theo lĩnh vực từ NSTW.

trung vào những khoản chi tiêu có hiệu suất cao. Do vậy, cần duy trì các khoản chi cho đầu tư vì đây là khoản chi tiêu có tác động làm tăng trưởng cao hơn trong dài hạn. Việc cắt giảm chi thường xuyên NSNN, đặc biệt là chi cho tiền lương, không ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế [4].



Hình 10. Chi từ NSTW cho một số lĩnh vực trong giai đoạn 2007-2016.

Nguồn: Tính toán từ số liệu của Bộ Tài chính.

Chi tiêu công cho phát triển con người bao gồm các lĩnh vực y tế, giáo dục và khoa học công nghệ vẫn được ưu tiên trong thời gian qua, thể hiện ở xu hướng tăng chi đầu tư từ NSTW cho các lĩnh vực này. Trong đó, mức chi cho giáo dục và y tế năm 2016 tăng gấp 2,5 lần so với năm 2007, mức chi cho khoa học, công nghệ tăng gấp khoảng 3,3 lần. Tốc độ tăng chi trung bình trong giai đoạn 2007-2016 cho giáo dục đạt 10,9%, y tế là 12,1%, khoa học công nghệ là 15,3%.

3. Kết luận và khuyến nghị

Những phân tích trên cho thấy tình hình chi tiêu công của Việt Nam đang đối diện với một số thách thức sau:

- Quy mô chi tiêu ngân sách cao và liên tục tăng trong khi một số nguồn thu bị thu hẹp khiến Việt Nam phải đối mặt với tình trạng

thâm hụt ngân sách kéo dài và tình hình nợ công ngày càng cao. Dù nợ công vẫn nằm trong ngưỡng cho phép, nhưng nếu bội chi ngân sách tiếp tục được duy trì như hiện nay thì tỷ lệ nợ công trên GDP của Việt Nam có thể tăng vượt trần cho phép (65% GDP) trong những năm tới.

- Khi nợ công đang gần tiến sát đến mức trần, Việt Nam phải đối mặt với những thách thức đòi hỏi phải mở rộng nguồn thu và thắt chặt chi tiêu ngân sách bao gồm cả chi đầu tư và chi thường xuyên. Trong đó, việc cắt giảm chi thường xuyên gặp nhiều khó khăn do phải đảm bảo quy mô và mức lương hợp lý cho bộ máy hành chính. Do vậy, vấn đề đặt ra là thay đổi hiệu suất chi thường xuyên, hay nâng cao hiệu quả làm việc của lực lượng lao động trong khu vực nhà nước. Hơn nữa, trong bối cảnh nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng và nhân lực của Việt Nam vẫn còn rất cao thì đòi hỏi vẫn phải duy trì mức đầu tư hợp lý.

- Phân cấp chi NSNN mạnh, gắn với tỷ lệ chi đầu tư từ NSDP cao trong tổng chi đầu tư đặt ra thách thức trong quản lý chi đầu tư và nâng cao hiệu quả đầu tư tại địa phương cũng như thách thức nguồn NSTW trong đầu tư các nhiệm vụ trọng tâm của quốc gia.

Do đó, trong thời gian tới, chính sách chi tiêu công cần có sự đổi mới mạnh mẽ, toàn diện, có sự gắn kết giữa các khoản chi với các mục tiêu tăng trưởng kinh tế và phát triển con người nhằm hướng tới việc xây dựng một ngân sách bền vững, hiệu quả. Một số khuyến nghị trong cải cách chi NSNN ở Việt Nam được đưa ra như sau:

- *Áp dụng cơ chế lựa chọn và sắp xếp thứ tự ưu tiên dự án đầu tư:* Trong bối cảnh nhu cầu đầu tư, xây dựng cơ sở hạ tầng cao với nguồn ngân sách hạn chế thì việc áp dụng cơ chế lựa chọn và sắp xếp thứ tự ưu tiên dự án đầu tư công gắn với các mục tiêu quan trọng của quốc gia là cần thiết. Việc thực hiện cơ chế lựa chọn chặt chẽ sẽ gắn kết chi tiêu công tốt hơn với các mục tiêu ưu tiên để nâng cao tác động tối đa trong bối cảnh giới hạn về nguồn lực, góp phần

giảm tình trạng đầu tư dàn trải, đồng thời nâng cao hiệu quả đầu tư.

- *Tăng cường hơn nữa mô hình hợp tác công tư (PPP)*: Trong thời gian qua, Việt Nam đã có những biện pháp khuyến khích các khu vực kinh tế và cộng đồng doanh nghiệp tham gia phát triển quan hệ hợp tác giữa Nhà nước và tư nhân. Việc hợp tác này giúp giải quyết các vấn đề về huy động vốn, công nghệ và năng lực quản lý nhằm tăng hiệu suất và chất lượng dịch vụ. Trong thời gian tới, cần tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý PPP để tăng cường sự tham gia gắn kết giữa Nhà nước và khu vực tư nhân, nâng cao hiệu quả trong thu hút và sử dụng nguồn vốn.

- *Tinh giản bộ máy hành chính nhà nước, xây dựng phương án chi lương gắn với hiệu quả làm việc*: Việc tinh giản bộ máy hành chính là chủ trương trong nhiều năm qua, tuy nhiên kết quả thực hiện chưa cao. Trong thời gian tới, cần tăng cường thực hiện việc tinh giản biên chế một cách hiệu quả, giảm tốc độ tăng đội ngũ biên chế trong khu vực nhà nước. Cùng với đó là xây dựng và áp dụng bảng lương, phương án chi lương và phụ cấp gắn với hiệu quả công việc nhằm nâng cao hiệu suất làm việc của đội ngũ nhân lực hành chính nhà nước.

- Hiện nay tỷ lệ đầu tư đang có xu hướng giảm nhưng trong bối cảnh nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng vẫn cao thì cần *duy trì tỷ lệ chi cho đầu tư xây dựng cơ bản và chi phát triển nguồn nhân lực ở mức độ hợp lý* nhưng chú trọng nhiều hơn đến nâng cao hiệu suất đầu tư. Bên cạnh đó, do hạn chế về mặt thu thập số liệu nên bài viết chưa đề cập đến các khoản chi ngân sách cho duy tu, bảo dưỡng các công trình hạ tầng. Tuy nhiên, thực tế hiện nay cho thấy, công tác duy tu, bảo dưỡng các công trình, tài sản chưa được đầu tư đúng mức. Do vậy, ngoài việc nâng cao hiệu suất đầu tư thì cần duy trì tỷ lệ chi hợp lý cho công tác này. Đồng thời, cần có cơ chế khuyến khích khu vực ngoài nhà nước tham gia cung cấp các dịch vụ thiết yếu và đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng.

- *Xem xét mức độ phân cấp chi đầu tư cho địa phương*, hạn chế rủi ro đầu tư dàn trải và đảm bảo nguồn vốn tập trung thực hiện các chương trình, dự án trọng tâm của quốc gia. Việc phân cấp quản lý ngân sách đạt được hiệu quả nếu có các cơ chế thích hợp để tăng cường tính minh bạch, công khai trong quản lý ngân sách ở các cấp chính quyền, đồng thời tăng cường hoạt động kiểm tra, giám sát nhằm bảo đảm tính hiệu quả của quản lý ngân sách.

- *Tiếp tục nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống điều hòa ngân sách*: Hiện nay cơ chế phân cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền cũng như việc thực hiện bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu từ NSTW cho NSDP đã giúp nâng cao công bằng trong phân bổ và phân phối nguồn lực giữa các địa phương. Tuy nhiên, nhu cầu chi tiêu của địa phương chưa xem xét đến khả năng tạo nguồn thu của địa phương. Do đó, cần xem xét thay đổi cơ chế phân bổ ngân sách gắn với khả năng tạo nguồn thu và kết quả chi tiêu của mỗi địa phương để tạo động lực cho các địa phương chủ động trong tăng nguồn thu và tính trách nhiệm trong sử dụng một cách có hiệu quả nguồn thu bổ sung từ NSTW.

Tài liệu tham khảo

- [1] Barro, Robert J., "Government spending in a simple model of endogeneous growth", *Journal of Political Economy* 98 (1990) 5: 103-125.
- [2] Ngân hàng Thế giới, "Đánh giá chi tiêu công Việt Nam: Chính sách tài khóa hướng tới bền vững, hiệu quả và công bằng", 2017.
- [3] Ngân hàng Thế giới, "Cải thiện hiệu suất và công bằng trong chi tiêu công", 2017.
- [4] Sanjeev Gupta, Benedict Clements; Emanuele Baldacci and Carlos Mulas-Granados, "Fiscal Policy, Expenditure Composition and Growth in Low-Income Countries", *Journal of International Money and Finance*, 24 (2005) 3, 441-463.
- [5] Vũ Sỹ Cường, "Cải cách chi tiêu công: Từ lý luận đến thực tiễn ở Việt Nam", Viện Chiến lược và Chính sách Tài chính, 2018.

Vietnam Public Expenditure Review in the Period 2007-2017 and Some Recommendations

Hoang Khac Lich, Nguyen Thi Huyen

*VNU University of Economics and Business,
144 Xuan Thuy Str., Cau Giay Dist., Hanoi, Vietnam*

Abstract: This study explores the current situation of public spending of Vietnam in the period from 2007 to 2017. The results show that the total state budget expenditure has increased over the past 10 years; however the growth rate of public expenditure has reduced. The state budget deficit and the ratio of public debt to GDP have remained at a high level. The analysis also indicates that there has been an increase in the proportion of recurrent spending in total state budget expenditure. In contrast, the percentage of investment expenditure tends to decrease. Expenditures on health, education and science and technology have risen in recent years.

Keywords: Public expenditure, budget deficit, public debt, development investment expenditures, recurrent expenditures.