

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TÀI CHÍNH

HỌC VIỆN TÀI CHÍNH

DƯƠNG TIẾN DŨNG

**CƠ CẤU CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THÚC ĐẨY
PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG Ở VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

HÀ NỘI – 2021

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TÀI CHÍNH

HỌC VIỆN TÀI CHÍNH

DƯƠNG TIẾN DŨNG

**CƠ CẤU CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THÚC ĐẨY
PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG Ở VIỆT NAM**

**Chuyên ngành: Tài chính - Ngân hàng
Mã số: 9.34.02.01**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

Người hướng dẫn khoa học

- 1. TS. NGUYỄN VĂN BÌNH**
- 2. TS. LÊ THỊ THÙY VÂN**

HÀ NỘI – 2021

LỜI CẢM ƠN

Sau một thời gian nghiên cứu, Nghiên cứu sinh đã hoàn thành Luận án với đề tài “*Cơ cấu chi ngân sách nhà nước thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam*”.

Nghiên cứu sinh xin được gửi lời cảm ơn trân trọng tới TS. Nguyễn Văn Bình và TS. Lê Thị Thùy Vân, đã tận tình giúp đỡ, hướng dẫn Nghiên cứu sinh trong suốt quá trình thực hiện Luận án này.

Nghiên cứu sinh xin trân trọng cảm ơn Quý thầy cô giáo của Học viện Tài chính, Khoa Tài chính công đã truyền đạt cho Nghiên cứu sinh những kiến thức lý luận cơ bản trong quá trình nghiên cứu, học tập tại Học viện và góp ý cho cho Nghiên cứu sinh tại Hội đồng đánh giá chuyên đề và Hội đồng đánh giá Luận án ở cấp Bộ môn, cấp Học viện.

Nghiên cứu sinh xin trân thành cảm ơn Lãnh đạo và cán bộ, công chức của Vụ Ngân sách nhà nước, Bộ Tài chính đã giúp đỡ Nghiên cứu sinh trong quá trình tìm hiểu thực tế, cũng như đã cung cấp những thông tin, số liệu cần thiết để thực hiện Luận án này.

Xin trân trọng cảm ơn!

Dương Tiến Dũng

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan bản Luận án là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, kết quả nêu trong Luận án có nguồn gốc rõ ràng, trung thực.

Tác giả luận án

Dương Tiên Dũng

MỤC LỤC

| | <i>Trang</i> |
|---|--------------|
| LỜI CAM ĐOAN | ii |
| DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT | vi |
| DANH MỤC CÁC BẢNG | vii |
| DANH MỤC CÁC SƠ ĐỒ, HÌNH VẼ | viii |
| MỞ ĐẦU..... | 1 |
| 1. Tính cấp thiết của đề tài | 1 |
| 2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của Luận án | 2 |
| 3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu..... | 3 |
| 4. Phương pháp nghiên cứu | 4 |
| 5. Những đóng góp mới của Luận án | 4 |
| 6. Bố cục của Luận án..... | 5 |
| CHƯƠNG 1. TỔNG QUAN NHỮNG NGHIÊN CỨU CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN..... | 6 |
| 1.1 Tổng quan tình hình nghiên cứu | 6 |
| <i>1.1.1 Các nghiên cứu ở ngoài nước.....</i> | <i>6</i> |
| <i>1.1.2 Các nghiên cứu ở trong nước</i> | <i>10</i> |
| 1.2 Nhận xét chung về kết quả các công trình đã nghiên cứu | 15 |
| <i>1.2.1 Những giá trị có thể tiếp thu.....</i> | <i>15</i> |
| <i>1.2.2 Những vấn đề liên quan đến Luận án chưa được đề cập</i> | <i>15</i> |
| 1.3 Định hướng nghiên cứu của Luận án..... | 16 |
| KẾT LUẬN CHƯƠNG 1 | 18 |
| CHƯƠNG 2. LÝ LUẬN CƠ BẢN VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ CƠ CẤU CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG | 19 |
| 2.1 Phát triển kinh tế bền vững..... | 19 |
| <i>2.1.1 Quan niệm về phát triển kinh tế bền vững.....</i> | <i>19</i> |
| <i>2.1.2 Đặc trưng của phát triển kinh tế bền vững.....</i> | <i>21</i> |
| 2.2 Cơ cấu chi ngân sách nhà nước thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững..... | 25 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 2.2.1 | <i>Khái niệm, đặc điểm chi ngân sách nhà nước</i> | 25 |
| 2.2.2 | <i>Khái niệm, nội dung, tiêu chí đánh giá cơ cấu chi ngân sách nhà nước</i> | 29 |
| 2.2.3 | <i>Các nhân tố ảnh hưởng đến cơ cấu chi ngân sách nhà nước</i> | 37 |
| 2.2.4 | <i>Vai trò cơ cấu chi ngân sách nhà nước thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững</i> | 40 |
| 2.3 | <i>Kinh nghiệm quốc tế về cơ cấu chi ngân sách thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững và bài học kinh nghiệm tham khảo cho Việt Nam</i> | 48 |
| 2.3.1 | <i>Cơ cấu chi theo hướng thắt chặt chi tiêu công để giảm bội chi ngân sách và nợ công, kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô ở các nước thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế giai đoạn 2010-2019</i> | 48 |
| 2.3.2 | <i>Cơ cấu chi ngân sách thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ở Trung Quốc</i> | 58 |
| 2.3.3 | <i>Cơ cấu chi theo cấp ngân sách ở các nước</i> | 59 |
| 2.3.4 | <i>Bài học kinh nghiệm rút ra cho Việt Nam</i> | 61 |
| | KẾT LUẬN CHƯƠNG 2 | 64 |
| | CHƯƠNG 3. THỰC TRẠNG CƠ CẤU CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THỨC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG Ở VIỆT NAM | 65 |
| 3.1 | <i>Tình hình kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước giai đoạn 2011-2020</i> | 65 |
| 3.1.1 | <i>Giai đoạn 2011-2015</i> | 65 |
| 3.1.2 | <i>Giai đoạn 2016-2020</i> | 69 |
| 3.2 | <i>Thực trạng cơ cấu chi ngân sách nhà nước thúc đẩy tăng trưởng kinh tế giai đoạn 2011-2020</i> | 78 |
| 3.2.1 | <i>Khuôn khổ pháp lý về cơ cấu chi ngân sách nhà nước</i> | 78 |
| 3.2.2 | <i>Cơ cấu chi ngân sách nhà nước theo nội dung kinh tế</i> | 80 |
| 3.2.3 | <i>Cơ cấu chi ngân sách nhà nước theo chức năng của chính phủ</i> | 90 |
| 3.2.4 | <i>Cơ cấu chi theo phân cấp ngân sách</i> | 97 |
| 3.3 | <i>Đánh giá thực trạng cơ cấu chi ngân sách nhà nước thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam giai đoạn 2011-2020</i> | 102 |
| 3.3.1 | <i>Kết quả đạt được</i> | 102 |
| 3.3.2 | <i>Những tồn tại, hạn chế</i> | 105 |
| 3.3.3 | <i>Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế</i> | 109 |

| | |
|---|-----|
| KẾT LUẬN CHƯƠNG 3 | 111 |
| CHƯƠNG 4. HOÀN THIỆN CƠ CẤU CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THỨC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG Ở VIỆT NAM..... | 112 |
| 4.1 Bối cảnh và thách thức đặt ra đối với cơ cấu chi ngân sách nhà nước thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam trong thời gian tới | 112 |
| 4.1.1 Bối cảnh..... | 112 |
| 4.1.2 Định hướng phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam và thách thức đặt ra đối với cơ cấu chi ngân sách nhà nước trong thời gian tới..... | 114 |
| 4.2 Mục tiêu cơ cấu chi ngân sách nhà nước trong giai đoạn 2021-2030 | 118 |
| 4.2.1 Mục tiêu tổng quát..... | 118 |
| 4.2.2 Mục tiêu cụ thể | 119 |
| 4.3 Giải pháp hoàn thiện cơ cấu chi ngân sách nhà nước thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam trong thời gian tới..... | 120 |
| 4.3.1 Nhóm giải pháp hoàn thiện thể chế, chính sách quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước | 120 |
| 4.3.2 Nhóm giải pháp hoàn thiện cơ cấu chi ngân sách nhà nước theo nội dung kinh tế..... | 128 |
| 4.3.3 Nhóm giải pháp hoàn thiện cơ cấu chi ngân sách nhà nước theo chức năng của Chính phủ | 130 |
| 4.3.4 Nhóm giải pháp hoàn thiện cơ cấu chi ngân sách nhà nước theo cấp ngân sách trung ương và ngân sách địa phương..... | 133 |
| 4.3.5 Nhóm giải pháp tăng cường quản lý, nâng cao hiệu quả chi ngân sách nhà nước..... | 135 |
| 4.4 Điều kiện thực hiện giải pháp..... | 137 |
| KẾT LUẬN CHƯƠNG 4 | 140 |
| KẾT LUẬN..... | 142 |
| DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CỦA TÁC GIẢ ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN | 144 |
| DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO | 145 |

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

| Từ viết tắt | Cụm từ tiếng Việt |
|-------------|---|
| - ADB | : Ngân hàng phát triển châu Á |
| - ASXH | : An sinh xã hội |
| - ĐTPT | : Đầu tư phát triển |
| - GDP | : Tổng sản phẩm quốc nội |
| - GINI | : Hệ số bất bình đẳng thu nhập |
| - GNP | : Tổng sản phẩm quốc gia |
| - ICOR | : Hệ số sử dụng vốn |
| - IMF | : Quỹ tiền tệ quốc tế |
| - KT-XH | : Kinh tế - xã hội |
| - EU | : Liên minh châu Âu |
| - NSDP | : Ngân sách địa phương |
| - NSNN | : Ngân sách nhà nước |
| - NSTW | : Ngân sách trung ương |
| - OECD | : Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế |
| - TFP | : Năng suất các nhân tố tổng hợp |
| - WB | : Ngân hàng Thế giới |
| - XD CB | : Xây dựng cơ bản |

DANH MỤC CÁC BẢNG

| STT | Nội dung | <i>Trang</i> |
|-----|--|--------------|
| 1. | Bảng 2.1 Quy mô chi ngân sách ở một số nước giai đoạn 2009-2018 | 49 |
| 2. | Bảng 2.2 Điều chỉnh chi ngân sách theo chức năng của Chính phủ ở một số nước giai đoạn 2009-2013 | 51 |
| 3. | Bảng 3.1 Một số chỉ tiêu phát triển KT-XH hội 5 năm 2011-2015 | 66 |
| 4. | Bảng 3.2 Một số chỉ tiêu phát triển KT-XH 5 năm 2016-2020 | 70 |
| 5. | Bảng 3.3 Đầu tư xã hội và tăng trưởng GDP giai đoạn 2011-2020 | 72 |
| 6. | Bảng 3.4 Thu NSNN giai đoạn 2011-2020 | 73 |
| 7. | Bảng 3.5 Chi NSNN giai đoạn 2011-2020 | 74 |
| 8. | Bảng 3.6 Chi NSNN và tăng trưởng GDP giai đoạn 2011-2020 | 75 |
| 9. | Bảng 3.7 Các chỉ tiêu về nợ giai đoạn 2016-2020 | 76 |
| 10. | Bảng 3.8 Chi ĐTPT giai đoạn 2011-2020 | 81 |
| 11. | Bảng 3.9 Chi thường xuyên giai đoạn 2011-2020 | 86 |
| 12. | Bảng 3.10 Chi trả nợ giai đoạn 2011-2020 | 89 |
| 13. | Bảng 3.11 Cơ cấu một số lĩnh vực chi thường xuyên giai đoạn 2011-2020 | 94 |
| 14. | Bảng 3.12 Cơ cấu chi theo cấp ngân sách giai đoạn 2011-2020 | 99 |

DANH MỤC CÁC SƠ ĐỒ, HÌNH VẼ

| STT | Nội dung | <i>Trang</i> |
|-----|---|--------------|
| 1. | Sơ đồ 3.1 Cơ cấu chi NSNN theo lĩnh vực | 79 |
| 2. | Hình 3.1 Tốc độ tăng GDP và một số chỉ tiêu KT-XH giai đoạn 2016-2020 | 71 |
| 3. | Hình 3.2 Tỷ lệ bội chi NSNN so GDP giai đoạn 2016-2020 | 75 |
| 4. | Hình 3.3 Tỷ trọng chi ĐTPT trong tổng chi NSNN giai đoạn 2016-2020 | 82 |
| 5. | Hình 3.4 Cơ cấu vốn đầu tư xã hội giai đoạn 2011-2020 | 82 |
| 6. | Hình 3.5 Cơ cấu vốn đầu tư NSTW giai đoạn 2016-2020 theo vùng | 84 |
| 7. | Hình 3.6 Tỷ trọng chi thường xuyên trong tổng chi NSNN giai đoạn 2016-2020 | 86 |
| 8. | Hình 3.7 Tỷ trọng chi trả nợ so tổng thu, tổng chi NSNN giai đoạn 2016-2020 | 89 |
| 9. | Hình 3.8 Cơ cấu chi đầu tư vốn trái phiếu Chính phủ giai đoạn 2011-2019 | 91 |
| 10. | Hình 3.9 Tỷ trọng chi NSTW, NSDP trong tổng chi NSNN giai đoạn 2016-2020 | 99 |
| 12. | Hình 3.10 Thu, chi NSDP giai đoạn 2006-2020 | 101 |

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Kết quả nhiều công trình nghiên cứu mang tính lý thuyết và thực nghiệm thời gian qua cho thấy cơ cấu chi ngân sách nhà nước (NSNN) có tác động lớn đến sự phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH) của mỗi quốc gia. Với giới hạn về nguồn lực NSNN, 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.

Thực hiện Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18 tháng 11 năm 2016 của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại NSNN, quản lý nợ công, đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững; Nghị quyết số 25/2016/QH14 ngày 09 tháng 11 năm 2016 của Quốc hội về kế hoạch tài chính 05 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020, cơ cấu chi NSNN của Việt Nam đã có nhiều chuyển biến, đóng góp tích cực vào những thành tựu của công cuộc đổi mới và phát triển đất nước, duy trì đà tăng trưởng kinh tế bình quân đạt xấp xỉ 6%/năm trong giai đoạn 2011-2020, đưa nước ta vào nhóm các nước đang phát triển có thu nhập trung bình; phát triển toàn diện các lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao, bảo vệ môi trường, đảm bảo an sinh xã hội (ASXH), củng cố quốc phòng, an ninh; tạo nền tảng cho việc thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế bền vững đất nước theo các Nghị quyết đại hội của Đảng, đặc biệt là từ Đại hội lần thứ X đến Đại hội lần thứ XII (giai đoạn 2006-2016).

Trong thời gian tới, cơ cấu chi NSNN cần tiếp tục phát huy vai trò tích cực trong thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội (KT-XH) vĩ mô theo Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII (2021), đổi mới mạnh mẽ và có hiệu quả mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế, đẩy mạnh công nghiệp hóa và hiện đại hóa trên nền tảng khoa học và công nghệ, đổi mới sáng tạo và nguồn nhân lực chất lượng cao, bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô.

Hiện nay, Việt Nam đang phải đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức, tác động bất lợi đến từ bên ngoài và những vấn đề nội tại của nền kinh tế. Tăng trưởng kinh tế còn dưới mức tiềm năng; năng suất, hiệu quả, sức cạnh tranh của nền kinh tế

còn thấp. Nguồn lực cho phát triển kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng, phát triển kinh tế số, ứng phó biến đổi khí hậu, xử lý các vấn đề thiên tai, dịch bệnh, đô thị hóa, ô nhiễm môi trường, già hóa dân số, đảm bảo ASXH,... còn hạn chế.

Đặc biệt, đại dịch Covid-19 đã và đang tác động không thuận lợi đến việc thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế bền vững của đất nước trong trung và dài hạn.

Trong khi đó, cơ cấu chi NSNN mặc dù đã có nhiều chuyển biến, song vẫn còn những tồn tại, hạn chế vai trò tích cực của chi NSNN đến phát triển kinh tế bền vững trong mối quan hệ với 3 trụ cột là tăng trưởng kinh tế nhanh, đảm bảo ASXH và bảo vệ môi trường.

Thời gian qua, đã có một số nghiên cứu về chính sách tài khóa, đổi mới cơ cấu chi NSNN, nâng cao hiệu quả quản lý chi NSNN,... hướng tới mục tiêu thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam trong giai đoạn 2011-2020.

Tuy nhiên, đến nay bối cảnh KT-XH quốc tế và trong nước đã có nhiều thay đổi, cần có những nghiên cứu, đề xuất mới để phù hợp với giai đoạn phát triển mới, hướng tới mục tiêu phát triển kinh tế bền vững trong dài hạn.

Những luận cứ nêu trên cho thấy, việc lựa chọn vấn đề **“Cơ cấu chi ngân sách nhà nước thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam”** làm đề tài nghiên cứu Luận án tiến sĩ là có ý nghĩa khoa học cả về lý luận và thực tiễn, có tính thời sự cấp thiết trong giai đoạn hiện nay ở Việt Nam.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của Luận án

2.1 Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của Luận án là đề xuất các giải pháp hoàn thiện cơ cấu chi NSNN hướng đến mục tiêu phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam trong giai đoạn 2021-2030.

2.2 Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục đích nghiên cứu nêu trên, Luận án tập trung thực hiện nhiệm vụ nghiên cứu cụ thể là:

- Tổng hợp, bổ sung, hoàn thiện lý luận cơ bản về cơ cấu chi NSNN; phân tích các yếu tố tác động đến cơ cấu chi NSNN; vai trò của cơ cấu chi NSNN với phát triển kinh tế bền vững.

- Nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về điều chỉnh cơ cấu chi NSNN hướng tới mục tiêu phát triển bền vững của một số nước từ sau khủng hoảng kinh tế toàn cầu 2008 đến nay.

- Phân tích, đánh giá thực trạng cơ cấu chi NSNN thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam trong giai đoạn 2011-2020, những kết quả đạt được, tồn tại hạn chế của cơ cấu chi NSNN trong giai đoạn này.

- Đề xuất các giải pháp hoàn thiện cơ cấu chi NSNN hướng đến mục tiêu phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam trong giai đoạn 2021-2030.

2.3 Các câu hỏi nghiên cứu

Trong phạm vi nghiên cứu của Luận án, Nghiên cứu sinh đưa ra một số câu hỏi nghiên cứu như sau:

- Cơ cấu chi NSNN thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững trên các khía cạnh nào?

- Cơ cấu chi NSNN của Việt Nam thời gian qua đã đáp ứng được mục tiêu chiến lược phát triển bền vững của đất nước chưa? Những khó khăn, vướng mắc, tồn tại của cơ cấu chi NSNN cần xử lý?

- Trong bối cảnh mới của đất nước hiện nay với nhiều biến động khó lường, phải đổi mới cơ cấu chi NSNN như thế nào và làm thế nào để đổi mới cơ cấu chi NSNN nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững đất nước trong thời gian tới?

- Những kinh nghiệm quốc tế nào có thể vận dụng để hoàn thiện cơ cấu chi NSNN thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam trong thời gian tới?

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

- Đối tượng nghiên cứu của Luận án là về cơ cấu chi NSNN thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam.

- Phạm vi nghiên cứu của Luận án:

Về nội dung, Luận án nghiên cứu các lý luận cơ bản và kinh nghiệm quốc tế về cơ cấu chi NSNN phát triển kinh tế bền vững; thực trạng cơ cấu chi NSNN của Việt Nam ở cấp độ quốc gia (không nghiên cứu cơ cấu chi ngân sách ở từng bộ, ngành, địa phương cụ thể), bao gồm: cơ cấu chi theo chức năng của Chính phủ, cơ cấu chi theo nội dung kinh tế, cơ cấu chi theo cấp ngân sách (NSTW, NSDP).

Về thời gian, Luận án nghiên cứu cơ cấu chi NSNN của Việt Nam trong giai đoạn 2011-2020; tham khảo kinh nghiệm quốc tế về cơ cấu chi NSNN của một số nước trong giai đoạn từ sau khủng hoảng kinh tế toàn cầu năm 2008 đến nay; đề xuất giải pháp hoàn thiện cơ cấu chi NSNN thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam giai đoạn 2021-2030.

4. Phương pháp nghiên cứu

Trên nền tảng của phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử, Nghiên cứu sinh sử dụng kết hợp một số phương pháp nghiên cứu sau:

- Phương pháp phân tích, tổng hợp được sử dụng để phân tích, hệ thống hóa các lý thuyết, công trình nghiên cứu và thực tiễn về cơ cấu chi NSNN, về nội dung nghiên cứu của Luận án.

- Phương pháp suy luận logic được sử dụng để đưa ra những suy luận về xu hướng vận động, làm cơ sở đề xuất các giải pháp, kiến nghị về cơ cấu chi NSNN hướng đến mục tiêu phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam giai đoạn 2021-2030.

- Phương pháp thống kê được sử dụng để thu thập số liệu, tổng kết, đánh giá về thực trạng cơ cấu chi NSNN giai đoạn 2011-2020, so sánh, phân tích số liệu hàng năm, giữa các năm, các giai đoạn, làm rõ các nội dung liên quan đến Luận án.

5. Những đóng góp mới của Luận án

- Về lý thuyết, Luận án hệ thống hóa, bổ sung, hoàn thiện cơ sở lý luận về chi NSNN, cơ cấu chi NSNN, tiêu chí đánh giá cơ cấu chi NSNN; những tác động của cơ cấu chi NSNN đến phát triển kinh tế bền vững; tham khảo kinh nghiệm một số nước về cơ cấu chi NSNN hướng tới mục tiêu phát triển kinh tế bền vững.

- Về thực tiễn, Luận án đi sâu phân tích thực trạng cơ cấu chi NSNN; những kết quả đạt được, tồn tại hạn chế và nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế của cơ cấu chi NSNN ở Việt Nam giai đoạn 2011-2020 tác động đến phát triển KT-XH. Từ đó, đề xuất các mục tiêu, giải pháp nhằm hoàn thiện cơ cấu chi NSNN thúc đẩy phát triển kinh tế nhanh, bền vững ở Việt Nam trong giai đoạn 2021-2030.

Đề tài có ý nghĩa lý luận và thực tiễn cao trong bối cảnh Việt Nam đang nỗ lực phòng chống và khắc phục hậu quả đại dịch Covid-19, phục hồi kinh tế, ổn định vĩ mô, đẩy mạnh thực hiện các đột phá chiến lược, cơ cấu lại nền kinh tế gắn với

đổi mới mô hình tăng trưởng; tăng cường quản lý và từng bước cơ cấu chi NSNN; xây dựng nền tài chính quốc gia an toàn, tạo nền tảng thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững trong giai đoạn tới.

6. Bố cục của Luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục; nội dung chính của luận án được trình bày trong 04 chương, cụ thể như sau:

Chương 1. Tổng quan những nghiên cứu có liên quan đến đề tài Luận án.

Chương 2. Lý luận cơ bản và kinh nghiệm quốc tế cơ cấu chi ngân sách nhà nước phát triển kinh tế bền vững.

Chương 3. Thực trạng cơ cấu chi ngân sách nhà nước thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam.

Chương 4. Hoàn thiện cơ cấu chi ngân sách nhà nước thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam.

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN NHỮNG NGHIÊN CỨU CÓ LIÊN QUAN

ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1.1 Tổng quan tình hình nghiên cứu

1.1.1 Các nghiên cứu ở ngoài nước

1.1.1.1 Nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới (2007) về chính sách tài khóa và tăng trưởng kinh tế [62]

Nghiên cứu các nước Đông Âu và Trung Á trong giai đoạn 1996-2005, báo cáo của WB đã đánh giá tổng quan về cơ cấu ngân sách, nợ công tác động đến tăng trưởng kinh tế của một số nước như Hàn Quốc, Chilê, Phần Lan, Hà Lan, Nga,... từ đó cho thấy xu hướng điều chỉnh chi tiêu công của các nước trên thế giới trong những năm gần đây; đồng thời, đưa ra một số khuyến nghị thể hiện tầm quan trọng của chi tiêu công trong quá trình cải cách tổng thể tài chính công.

Nghiên cứu đã tập trung thực hiện giải quyết 3 vấn đề cơ bản của NSNN với tăng trưởng kinh tế, đó là:

- (i) Quy mô NSNN và vấn đề thâm hụt NSNN tác động đến tăng trưởng kinh tế của các nước trong từng giai đoạn;
- (ii) Nâng cao hiệu quả chi tiêu công;
- (iii) Các giải pháp tăng cường tính bền vững của hệ thống thuế, hướng tới bền vững NSNN.

Bên cạnh đó, nghiên cứu cũng tập trung giải quyết vấn đề chi ngân sách cho lương hưu, chi ngân sách ở một số lĩnh vực cung ứng dịch vụ công (giáo dục, y tế,...), chi ngân sách cho ĐTPT cơ sở hạ tầng KT-XH.

1.1.1.2 Nghiên cứu của Miller và Lopez (2007) về “Cơ cấu chi tiêu công đến tăng trưởng kinh tế” [56].

Nghiên cứu khẳng định việc cung cấp hàng hóa và dịch vụ công cộng có đóng góp vào việc giảm thiểu những thiếu sót của thị trường và là nguồn lực chính thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Tăng chi cung cấp hàng hóa dịch vụ công trong tổng chi tiêu của Chính phủ thường xuyên lên 10% có thể làm tỷ lệ tăng trưởng bình quân đầu người tăng từ 2,2% đến 2,9%.

Thất bại thị trường được bù đắp thông qua việc cung cấp hàng hóa và dịch vụ công cộng.

Tăng cung cấp hàng hóa và dịch vụ công cộng cũng là một trong những công cụ hữu hiệu để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, đặc biệt là ở những nước thu nhập trung bình.

1.1.1.3 Nghiên cứu của Ủy ban Chính sách kinh tế của Liên minh châu Âu (2008) về cơ cấu chi tiêu công: thành tựu và những thách thức [47]

Nghiên cứu của Ủy ban Chính sách kinh tế của EU về cơ cấu chi tiêu công của các EU đã cho thấy việc thiết lập cơ cấu chi ngân sách hiệu quả có vai trò quan trọng trong bối cảnh các nước đang chịu áp lực về tăng cường kỷ luật tài khóa, bền vững ngân sách.

Căn cứ vào bối cảnh và tình hình cụ thể, các nước thực hiện cơ cấu chi ngân sách thông qua việc điều chỉnh quy mô tổng chi NSNN, điều chỉnh cơ cấu các khoản chi trong từng lĩnh vực hoặc điều chuyển từ lĩnh vực này sang các lĩnh vực khác được ưu tiên trong từng giai đoạn, nhằm mục tiêu hỗ trợ tăng trưởng kinh tế, đảm bảo an ninh tài chính quốc gia, giải quyết các vấn đề xã hội.

1.1.1.4 Nghiên cứu của Ravinder Rena và Ghirmai T.Kefela (2011) về “Cơ cấu lại chính sách tài khóa nhằm khuyến khích thúc đẩy tăng trưởng tại các nước châu Phi” [58]

Nghiên cứu đã đưa ra kết luận chính sách tài khóa chỉ thực sự là một chính sách mạnh, có hiệu quả khi các chính sách được đưa ra dựa trên sự bền vững và được áp dụng trong việc phân phối vào các dịch vụ công cộng.

Cơ cấu chi NSNN là một trong những yếu tố quan trọng góp phần nâng cao hiệu quả chi NSNN và nâng cao hiệu quả của chính sách tài khóa của mỗi quốc gia trong từng thời kỳ.

1.1.1.5 Báo cáo nghiên cứu của Quỹ Tiền tệ quốc tế (2014) về cơ cấu chi tiêu công tại một số nước trên thế giới [54]

Cơ cấu chi tiêu công của các quốc gia giải thích về việc lựa chọn khác nhau liên quan đến việc phân bổ lại nguồn lực và những ưu tiên của chính phủ trong từng giai đoạn.

Trong hơn một thập kỷ qua, bối cảnh kinh tế thế giới đã biến động mạnh. Do tác động của khủng hoảng kinh tế, tăng trưởng GDP toàn cầu đã giảm mạnh, từ 5,6% năm 2006 xuống còn 3% năm 2008 và âm (-) 0,1% vào năm 2009.

Với nỗ lực phục hồi kinh tế, nhiều nước đã đưa ra các chương trình kích thích kinh tế, thực hiện chính sách tài khóa nới lỏng thông qua cắt giảm thuế, tăng chi ngân sách để hỗ trợ doanh nghiệp.

Mặc dù đã đạt được mức tăng trưởng 5,4% trong năm 2010, song kinh tế thế giới lại tiếp tục đối mặt với nhiều rủi ro, bất ổn, hệ lụy từ các chương trình kích thích kinh tế, nới lỏng tài khóa mang lại. Việc gia tăng liên tục của bội chi NSNN và kéo theo đó là nợ công tăng, lạm phát ở mức cao, các nước phát triển, nhất là các nước thuộc EU đã buộc phải đưa ra các chương trình củng cố tài khóa, điều chỉnh chính sách chi ngân sách để giảm dần bội chi ngân sách, cơ cấu chi ngân sách theo hướng hiệu quả hơn, tăng cường kỷ luật tài khóa, đảm bảo an ninh tài chính quốc gia, kiềm chế sự gia tăng của nợ công.

Theo báo cáo nghiên cứu của IMF công bố năm 2014, nhiều nước đã có sự điều chỉnh mạnh mẽ cơ cấu chi tiêu công nhằm khắc phục những hệ lụy, tác động tiêu cực của chính sách tài khóa nới lỏng và các chương trình kích thích kinh tế quy mô lớn sau khủng hoảng kinh tế toàn cầu năm 2008. Trong đó:

Các nước phát triển đã thực thi khuôn khổ chi tiêu trung hạn theo hướng thắt chặt, kết hợp với cơ cấu các khoản chi tiêu công, để giảm nợ công, đảm bảo an ninh tài chính quốc gia.

Trong khi đó, tại một số nước đang phát triển, việc cơ cấu chi ngân sách chủ yếu tập trung để giải quyết các nhu cầu tăng ngày càng lớn cho dịch vụ công (bao gồm dịch vụ giáo dục, y tế và cơ sở hạ tầng), hướng tới yêu cầu bền vững nguồn thu ngân sách và thực hiện các ưu tiên chi tiêu công.

1.1.1.6 Nghiên cứu của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (2015) về cơ cấu chi tiêu công theo chức năng của Chính phủ [57]

Nghiên cứu về cơ cấu chi tiêu công theo chức năng của Chính phủ ở các nước thuộc tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) trong giai đoạn 2007-2013 cho thấy đã có sự điều chỉnh mạnh cơ cấu chi tiêu công sau giai đoạn khủng hoảng kinh tế toàn cầu năm 2008, nhằm phục hồi đà tăng trưởng kinh tế, giải quyết các vấn đề xã hội, đảm bảo đời sống cho người lao động.

Cùng với thực thi chính sách tài khóa mở rộng, tăng chi ngân sách cho các chương trình kích thích kinh tế, Chính phủ các nước đã dành một phần lớn tăng chi ngân sách cho ASXH, đặc biệt là ở những nước có tỷ lệ thất nghiệp tăng mạnh (như: Tây Ban Nha, Ireland, Bồ Đào Nha và Ý); chi cho y tế tăng bình quân 0,8%/năm, trong đó một số nước có mức tăng lớn như Hy Lạp (15,9%/năm), Slovenia (14,8%/năm),... Đồng thời, cũng có sự điều chỉnh giảm các khoản chi cho một số lĩnh vực khác, như: chi giáo dục (giảm bình quân 0,8%/năm), chi về dịch vụ công (giảm 0,6%/năm) và chi quốc phòng (giảm 0,5%/năm).

Bình quân chi NSNN năm 2013 tại các nước OECD chiếm khoảng 41,9%GDP, trong đó, một số nước có tỷ trọng chi NSNN so với GDP tương đối cao như: Hy Lạp (60,1%), Slovenia (59,7%) và Phần Lan (57,8%); tuy nhiên, một số nước có tỷ trọng chi NSNN so với GDP ở mức tương đối thấp, như: Hàn Quốc (31,8%), Mexico (24,4%),...

1.1.1.7 Nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới về chi tiêu công đối với trường hợp Ukraina và Việt Nam

- Nghiên cứu “*Tổng quan chi tiêu công: Cơ cấu lại các khoản chi tiêu của Chính phủ*” (2017) [63] cho thấy việc cơ cấu chi tiêu công của Ukraina gắn liền với mục tiêu tái cơ cấu nền kinh tế, phân bổ nguồn lực ngân sách gắn với vai trò của Chính phủ trong nền kinh tế thị trường.

Những thay đổi trong chính sách chi ngân sách được thực hiện cùng với cải cách hệ thống khu vực công nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của khu vực này.

- Nghiên cứu “*Đánh giá chi tiêu công Việt Nam: Chính sách tài khóa hướng tới bền vững, hiệu quả và công bằng*” (2017) [61] đã đề cập đến xu hướng điều chỉnh chi tiêu công của các nước trên thế giới; phân tích, đánh giá thực trạng chi tiêu công của Việt Nam, các vấn đề đặt ra đối với chi của các ngành giáo dục, y tế,

chi của địa phương và đưa ra những khuyến nghị điều chỉnh chính sách chi tiêu công đối với Việt Nam.

1.1.2 Các nghiên cứu ở trong nước

1.1.2.1 Luận án tiến sĩ của tác giả Nguyễn Khắc Đức (2002), đề tài “Đổi mới cơ cấu chi ngân sách nhà nước trong điều kiện hiện nay ở Việt Nam” [18]

Luận án đã hệ thống hóa số liệu chi NSNN của Việt Nam qua các giai đoạn 1989-1995, 1996-2000, tương ứng với các giai đoạn trước và sau khi có Luật Ngân sách nhà nước (1996), làm cơ sở phân tích cơ cấu chi NSNN trong thời kỳ chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường.

Tác giả đã đưa ra các quan điểm về đổi mới cơ cấu chi NSNN trong điều kiện phát triển nền kinh tế theo cơ chế thị trường và đề xuất 03 nhóm giải pháp đổi mới cơ cấu chi NSNN giai đoạn 2001-2010.

Tuy nhiên, Luận án nghiên cứu về đổi mới cơ cấu chi NSNN, nhưng không gắn với các mục tiêu cụ thể về phát triển KT-XH.

Luận án của tác giả được thực hiện từ năm 2002, hệ thống các số liệu tác giả nghiên cứu trong giai đoạn 1989-2000, hệ thống các kiến nghị, giải pháp đưa ra để áp dụng cho giai đoạn 2001-2010. Bối cảnh KT-XH trong nước và ngoài nước đến nay có nhiều thay đổi, nên các giải pháp của Luận án không còn phù hợp trong tình hình mới.

1.1.2.2 Luận án tiến sĩ của tác giả Bùi Đường Nghiêu (2003), đề tài “Đổi mới cơ cấu chi ngân sách nhà nước góp phần thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa ở Việt Nam” [32]

Luận án đã làm rõ các vấn đề cơ bản về cơ cấu chi NSNN; xác định cơ cấu định tính và định lượng của chi NSNN; phân tích các nhân tố ảnh hưởng đến các cơ cấu này; hệ thống hóa kinh nghiệm quốc tế về tổ chức hệ thống ngân sách trong giai đoạn 1991-2000 và rút ra những bài học đối với Việt Nam trong việc sử dụng NSNN như là một công cụ để thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Trên cơ sở đánh giá thực trạng chi NSNN, tác giả đã đề xuất hệ thống các nhóm giải pháp đổi mới cơ cấu chi NSNN nhằm tạo nguồn lực cho phát triển kinh tế, tác động tích cực đến tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước giai đoạn

2004-2010, như tổ chức phân loại lại ngân sách theo nhóm ngân sách chung và ngân sách đặc biệt; cơ cấu lại bảng cân đối ngân sách để làm rõ chỉ tiêu thặng dư ngân sách,...

Luận án nghiên cứu về đổi mới cơ cấu chi NSNN gắn với mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Các vấn đề khác tác động từ việc cơ cấu chi NSNN, như: an ninh tài chính quốc gia, an toàn nợ công, giải quyết các vấn đề xã hội..., chưa được tác giả nghiên cứu, đề cập trong Luận án này.

Tương tự như Luận án của tác giả Nguyễn Khắc Đức, Luận án này được thực hiện từ năm 2003, hệ thống các số liệu tác giả nghiên cứu từ những năm 1991-2000, hệ thống các giải pháp, kiến nghị đưa ra để áp dụng cho giai đoạn 2001-2010, nên các giải pháp, kiến nghị này cũng không còn phù hợp trong tình hình mới.

1.1.2.3 Luận án tiến sĩ của tác giả Nguyễn Thị Minh (2008) đề tài “Đổi mới quản lý chi ngân sách nhà nước trong điều kiện kinh tế thị trường ở Việt Nam” [30]

Luận án của tác giả Nguyễn Thị Minh đã khái quát hóa lý thuyết cơ bản về chi NSNN; phân tích thực trạng quản lý chi NSNN ở Việt Nam qua các thời kỳ; đánh giá các phương thức chi NSNN và đưa ra các giải pháp đổi mới quản lý chi NSNN trong điều kiện phát triển nền kinh tế theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam trong giai đoạn 2008-2010.

Tuy nhiên, Luận án không trực tiếp nghiên cứu về cơ cấu chi NSNN, nên vấn đề cơ cấu chi NSNN chưa được tác giả đi sâu nghiên cứu, mà chỉ được đề cập đến như là một trong những giải pháp hoàn thiện cơ chế quản lý chi NSNN trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam.

1.1.2.4 Luận án tiến sĩ của tác giả Nguyễn Ngọc Hải (2008) đề tài “Hoàn thiện cơ chế quản lý chi ngân sách nhà nước cho việc cung ứng hàng hóa công cộng ở Việt Nam” [20]

Luận án của tác giả Nguyễn Ngọc Hải đã khái quát hóa lý thuyết cơ bản về hàng hóa công cộng và cơ chế quản lý chi NSNN cho các hàng hóa công cộng trong điều kiện kinh tế thị trường; phân tích, đánh giá thực trạng cơ chế quản lý chi NSNN cho các hàng hóa công cộng ở Việt Nam trong giai đoạn chuyển đổi nền

kinh tế; đưa ra các quan điểm và giải pháp nhằm hoàn thiện quản lý chi NSNN cho việc cung ứng hàng hóa công cộng ở Việt Nam.

Tương tự như Luận án của tác giả Nguyễn Thị Minh, do không trực tiếp nghiên cứu về cơ cấu chi NSNN, nên vấn đề cơ cấu chi NSNN chưa được tác giả đi sâu nghiên cứu.

1.1.2.5 Luận án tiến sĩ của tác giả Võ Văn Hợp (2013) đề tài “Nâng cao tính bền vững của ngân sách nhà nước Việt Nam” [24]

Luận án của tác giả Võ Văn Hợp đã hệ thống hóa và làm rõ một số lý thuyết cơ bản về tính bền vững của NSNN và các tiêu chí đánh giá tính bền vững của NSNN; kinh nghiệm của một số nước trong việc xây dựng chính sách tài khóa, sử dụng ngân sách, nhằm đảm bảo ổn định ngân sách; đánh giá thực trạng hoạt động thu, chi NSNN ở Việt Nam giai đoạn 2001-2010; đề xuất các giải pháp đồng bộ nhằm hướng tới tính bền vững của NSNN ở Việt Nam đến năm 2015.

Luận án này cũng không trực tiếp nghiên cứu về cơ cấu chi NSNN, nên vấn đề cơ cấu chi NSNN chưa được tác giả đi sâu nghiên cứu.

1.1.2.6 Luận án tiến sĩ của tác giả Phạm Thị Hoàng Phương (2013), đề tài “Đổi mới cơ cấu chi ngân sách nhà nước góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế giai đoạn 2011 -2020 ở Việt Nam” [33]

Luận án nghiên cứu về đổi mới cơ cấu chi NSNN gắn với mục tiêu thúc đẩy tăng trưởng kinh tế đất nước. Trong đó đã hệ thống hóa, phân tích làm rõ một số vấn đề lý thuyết cơ bản về cơ cấu chi NSNN; đánh giá thực trạng cơ cấu chi NSNN của Việt Nam giai đoạn 2001-2010, nhận xét về những thay đổi trong cơ cấu chi NSNN tác động đến tăng trưởng kinh tế của giai đoạn này.

Tác giả đã đề xuất 08 nhóm giải pháp đổi mới cơ cấu chi NSNN để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của Việt Nam giai đoạn 2011-2020, chưa đi sâu nghiên cứu cơ cấu chi NSNN gắn với mục tiêu phát triển kinh tế bền vững.

1.1.2.7 Luận án tiến sĩ của tác giả Nguyễn Thanh Giang (2018), đề tài “Chính sách tài khóa nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam” [19]

Luận án đã hệ thống hóa những lý thuyết cơ bản về chính sách tài khóa, tác động của chính sách tài khóa đến tăng trưởng kinh tế; nghiên cứu kinh nghiệm sử

dụng chính sách tài khóa để điều chỉnh tăng trưởng của một số nước; đánh giá các tác động của chính sách tài khóa đến tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam những năm vừa qua; trên cơ sở đó đề xuất các giải pháp hoàn thiện chính sách tài khóa nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ở nước ta.

Luận án không trực tiếp nghiên cứu về cơ cấu chi NSNN, nên vấn đề cơ cấu chi NSNN chưa được tác giả đi sâu nghiên cứu, mà chỉ được đề cập đến như là một trong những giải pháp hoàn thiện cơ chế quản lý chi NSNN nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế trong từng thời kỳ.

1.1.2.8 Các nghiên cứu khác có liên quan đến cơ cấu chi ngân sách nhà nước

- Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ của Trần Xuân Hải và Hoàng Thị Minh Hảo (2013) về “*Giải pháp đổi mới cơ cấu chi tiêu công đảm bảo bền vững tài khóa ở Việt Nam*” [21], đã khái quát được một số lý thuyết về cơ cấu chi NSNN, ảnh hưởng của cơ cấu chi tiêu công đến bền vững tài khóa; kinh nghiệm quốc tế về đổi mới cơ cấu chi tiêu công ở một số nước trên thế giới; thực trạng cơ cấu chi NSNN cho các ngành, lĩnh vực và đưa ra các kiến nghị nhằm đảm bảo bền vững tài khóa ở Việt Nam, trong đó kiến nghị cơ cấu chi ngân sách bền vững với tỷ trọng chi thường xuyên ở mức khoảng 60-70%, tỷ trọng chi ĐTPT khoảng 20-25% và chi trả nợ và viện trợ là 15%.

Đề tài cũng đưa ra những giải pháp cụ thể đối với từng nội dung chi thường xuyên, chi ĐTPT, chi trả nợ và viện trợ của Việt Nam.

- Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ của Võ Thành Hưng và Lê Thị Mai Liên (2016) về “*Đánh giá tác động của việc điều chỉnh lại cơ cấu chi ngân sách nhà nước đối với phát triển kinh tế xã hội*” [25], đã nêu được thực trạng của cơ cấu chi NSNN các giai đoạn 2004-2015, 2016-2020, làm cơ sở đánh giá tác động của cơ cấu chi NSNN đến việc thực hiện các mục tiêu phát triển KT-XH ở Việt Nam.

- Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ của Vũ Thị Huyền Trang (2017) về: “*Xác định quy mô chi ngân sách nhà nước với mục tiêu tăng trưởng và lạm phát*” [38], đã khái quát hóa khung lý thuyết xác định quy mô chi NSNN phục vụ phát triển KT-XH; kinh nghiệm quốc tế về phương thức xác định quy mô chi NSNN tại

một số quốc gia; đề xuất quy mô chi NSNN ở Việt Nam trên cơ sở những giả định về tăng trưởng và lạm phát.

Theo tác giả, để đạt được mức tăng trưởng 7,3% và kiểm soát lạm phát ở mức 4%, thì quy mô chi NSNN của Việt Nam ở mức 24-25% GDP và tùy từng trường hợp tăng trưởng, lạm phát, thì tỷ lệ chi ĐTPT cần có sự điều chỉnh lên đến 8-10% GDP.

- Nghiên cứu của Nguyễn Minh Tân đăng trên Tạp chí tài chính (2017) về *“Giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước và nợ công ở Việt Nam”* [35] cho rằng cơ cấu lại NSNN phục vụ phát triển KT-XH và đảm bảo an ninh tài chính là vấn đề nền tảng trong từng giai đoạn phát triển kinh tế. Các giải pháp cơ cấu lại ngân sách và nợ công ở Việt Nam thời gian qua đã và đang được triển khai với các kết quả đạt được bước đầu.

Nghiên cứu cũng chỉ ra cơ cấu ngân sách hiện nay của Việt Nam còn nhiều bất cập, chưa bền vững.

- Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ của các tác giả Lê Thị Thùy Vân và Trần Thu Thủy (2018) về *“Cơ sở lý luận và kinh nghiệm thực tiễn cho việc vận dụng chính sách tài khóa phản chu kỳ nhằm đạt được sự tăng trưởng kinh tế ổn định ở Việt Nam”* [42], đã tiếp cận dưới góc độ mới đối với các vấn đề về NSNN, cơ cấu ngân sách và kỷ luật ngân sách.

Trên cơ sở đánh giá tính chu kỳ của chính sách tài khóa trong giai đoạn 1998-2018, khả năng vận dụng chính sách tài khóa phản chu kỳ nhằm đạt được mục tiêu tăng trưởng kinh tế ổn định ở Việt Nam, các tác giả đã đưa ra những giải pháp nhằm vận dụng chính sách tài khóa phản chu kỳ với những cải cách đột phá nhằm đảm bảo mục tiêu tăng trưởng kinh tế ổn định ở Việt Nam.

- Một số nghiên cứu có liên quan đến cơ cấu chi NSNN đăng trên Kỷ yếu Diễn đàn Tài chính Việt Nam 2018 của Bộ Tài chính [5], như: nghiên cứu của Bùi Tất Thắng về: *“Một vài suy nghĩ về tái cơ cấu đầu tư công phục vụ phát triển kinh tế nhanh, toàn diện và bền vững”*; Võ Thành Hưng về *“Cơ cấu lại nền tài chính quốc gia hỗ trợ phát triển kinh tế nhanh và bền vững”*; Phạm Ngọc Dũng và Phạm Ngọc Thạch về: *“Cơ cấu lại ngân sách nhà nước thúc đẩy phát triển kinh tế nhanh,*

bền vững”; Vũ Nhữ Thăng về: “*Tái cấu trúc nền tài chính quốc gia: nhìn từ một số khía cạnh trong cơ cấu ngân sách nhà nước*”; Nguyễn Thị Thanh Hoài và Chu Văn Hùng về: “*Hoàn thiện cơ cấu thu chi ngân sách nhà nước ở Việt Nam*”,...

Các bài viết này đề cập đến một số khía cạnh về tái cấu trúc nền tài chính quốc gia, về cơ cấu chi NSNN ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay gắn với tái cấu trúc nền kinh tế, cơ cấu lại thu, chi NSNN, nhằm phát triển kinh tế nhanh, bền vững.

1.2 Nhận xét chung về kết quả các công trình đã nghiên cứu

1.2.1 Những giá trị có thể tiếp thu

Các nghiên cứu nêu trên là khá đa dạng, phong phú và đề cập đến nhiều vấn đề, dưới nhiều góc độ khác nhau có liên quan đến nội dung đề tài Luận án, Nghiên cứu sinh có thể tiếp thu, như: các vấn đề lý luận chung về chi và cơ cấu chi NSNN; những nhân tố ảnh hưởng đến cơ cấu chi NSNN và vai trò của cơ cấu chi NSNN đối với phát triển KT-XH ở từng thời kỳ; mối quan hệ giữa việc đổi mới cơ cấu chi NSNN với thực hiện mục tiêu phát triển KT-XH,...

Các công trình nghiên cứu này không chỉ giúp Nghiên cứu sinh tham khảo, kế thừa một số vấn đề lý thuyết, mà quan trọng hơn đã gợi mở cho Nghiên cứu sinh hướng nghiên cứu mới để xây dựng khung cơ sở lý thuyết hoàn chỉnh về cơ cấu chi NSNN và vận dụng lý luận đó vào nghiên cứu thực tiễn và đề xuất các giải pháp hoàn thiện cơ cấu chi NSNN thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam trong thời gian tới.

1.2.2 Những vấn đề liên quan đến Luận án chưa được đề cập

Các luận án, đề tài, bài viết nêu trên có mục đích nghiên cứu, đối tượng nghiên cứu và phạm vi nghiên cứu, đặc biệt là phạm vi về không gian và thời gian, cũng như cách tiếp cận, đề xuất các giải pháp cơ cấu chi NSNN, nâng cao hiệu quả chi NSNN tác động đến tăng trưởng kinh tế, khác với nội dung đề tài Luận án Nghiên cứu sinh lựa chọn nghiên cứu về cơ cấu chi NSNN thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam. Đây chính là những khoảng trống mà Luận án của Nghiên cứu sinh sẽ tiếp tục đi sâu nghiên cứu. Cụ thể:

Một là, đối tượng và phạm vi nghiên cứu khác với đề tài Luận án Nghiên cứu sinh nghiên cứu. Trong đó:

Các nghiên cứu ở ngoài nước là những tư liệu có giá trị tham khảo, gợi mở cho Nghiên cứu sinh trong việc nghiên cứu đề tài Luận án.

Luận án tiến sĩ của tác giả Nguyễn Thị Minh, Nguyễn Ngọc Hải, Võ Văn Hợp, Nguyễn Thanh Giang, không trực tiếp nghiên cứu về cơ cấu chi NSNN, nên các vấn đề về cơ cấu chi NSNN chưa được đi sâu nghiên cứu, việc đổi mới cơ cấu chi NSNN chỉ được đề cập đến như là một giải pháp trong hệ thống các giải pháp để hoàn thiện cơ chế quản lý chi NSNN ở Việt Nam.

Hai là, mục đích nghiên cứu, phạm vi không gian và thời gian nghiên cứu, cách thức tiếp cận, giải pháp và thời gian áp dụng khác với đề tài Luận án Nghiên cứu sinh nghiên cứu:

Luận án tiến sĩ của các tác giả Nguyễn Khắc Đức, Bùi Đường Nghiêu và Phạm Thị Hoàng Phương, mặc dù cùng có đối tượng nghiên cứu là về cơ cấu chi NSNN, song phạm vi nghiên cứu là các giai đoạn trước khi có Luật Đầu tư công (2014, 2019), Luật Ngân sách nhà nước (2015), Luật phí, lệ phí (2015), Luật Quản lý nợ công và Luật Quản lý, sử dụng tài sản công (2017); mục tiêu nghiên cứu của các luận án này gắn với mục tiêu thúc đẩy tăng trưởng kinh tế giai đoạn 2001-2010 và 2011-2020. Đến nay, bối cảnh KT-XH quốc tế và trong nước đã có nhiều thay đổi, nên cần có những nghiên cứu, đề xuất mới phù hợp với giai đoạn phát triển mới.

Một số các đề tài, bài viết gần đây có đề cập đến vấn đề cơ cấu chi NSNN, các giải pháp cơ cấu chi NSNN. Tuy nhiên, trong khuôn khổ giới hạn các đề tài, bài viết, hàm lượng nghiên cứu mang tính lý luận chưa chuyên sâu, các đánh giá, phân tích, luận giải về thực trạng còn hạn chế, các kiến nghị, giải pháp đưa ra cũng chưa có tính hệ thống, đồng bộ.

1.3 Định hướng nghiên cứu của Luận án

Xuất phát từ nghiên cứu tổng quán những vấn đề tương đồng, những vấn đề chưa được nghiên cứu nêu trên, đã gợi mở cho Nghiên cứu sinh đi sâu nghiên cứu, phân tích một số nội dung sau:

- Nghiên cứu cơ cấu chi NSNN thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam trong giai đoạn 2021-2030.

- Tổng hợp số liệu, phân tích, đánh giá thực trạng cơ cấu chi NSNN ở Việt Nam giai đoạn 2011-2020, bao gồm cơ cấu chi NSNN theo nội dung kinh tế (chi đầu tư, thường xuyên, trả nợ lãi), cơ cấu chi theo lĩnh vực (giáo dục, y tế, văn hóa, xã hội,...), cơ cấu chi theo cấp ngân sách (trung ương, địa phương).

- Xây dựng hệ thống các giải pháp hoàn thiện cơ cấu chi NSNN phù hợp với tình hình thực tiễn của Việt Nam, có tham khảo các kinh nghiệm quốc tế.

Tính đến thời điểm này, đề tài nghiên cứu của Luận án là không trùng lặp với bất kỳ công trình nghiên cứu khoa học, luận án, luận văn nào đã được bảo vệ và công bố trước đây.

Các công trình nghiên cứu và các tài liệu khác có liên quan đến đề tài Luận án được Nghiên cứu sinh kế thừa có chọn lọc như là nguồn tài liệu tham khảo trong quá trình thực hiện Luận án này.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Trong chương này đã khái quát tổng quan những công trình đã nghiên cứu ở ngoài nước và trong nước thời gian qua có liên quan đến đề tài Luận án.

Về các công trình nghiên cứu ở ngoài nước, có nhiều nghiên cứu có của các tổ chức tài chính quốc tế uy tín như WB, IMF; nghiên cứu của Ủy ban Chính sách kinh tế của EU; nghiên cứu của OECD, hay các nghiên cứu của Miller và Lopez, Ravinder Rena và Ghirmai T.Kefela,...

Đối với các công trình nghiên cứu trong nước, có nhiều nghiên cứu liên quan như: Luận án tiến sĩ kinh tế của các tác giả: Nguyễn Khắc Đức, Bùi Đường Nghiêu, Nguyễn Thị Minh, Nguyễn Ngọc Hải, Võ Văn Hợp, Phạm Thị Hoàng Phương, Nguyễn Thanh Giang,...; một số Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ của các tác giả Trần Xuân Hải, Hoàng Thị Minh Hảo, Vũ Thị Huyền Trang, Võ Thành Hưng, Lê Thị Mai Liên, Lê Thị Thùy Vân,...; một số bài viết có liên quan đến cơ cấu chi NSNN đăng trên Tạp chí tài chính, trên Kỷ yếu Diễn đàn Tài chính Việt Nam năm 2018 của Bộ Tài chính,...

Qua xem xét các nghiên cứu ở trong nước và ngoài nước, cho thấy các nghiên cứu này là khá đa dạng, phong phú, đề cập đến nhiều vấn đề có liên quan đến đề tài Luận án; kết quả đạt được của các nghiên cứu này là nguồn tài liệu để Nghiên cứu sinh tham khảo, kế thừa có chọn lọc, hệ thống hóa cơ sở lý luận về cơ cấu chi NSNN.

Tuy nhiên, cũng còn nhiều khoảng trống nghiên cứu do khác biệt về đối tượng, phạm vi nghiên cứu, nhất là phạm vi về không gian và thời gian, cũng như cách thức tiếp cận vấn đề có liên quan đến đề tài Luận án.

Những vấn đề chưa được đề cập tại các công trình nghiên cứu này là cơ sở định hướng cho Nghiên cứu sinh tiếp tục đi sâu nghiên cứu, hoàn thiện Luận án.

CHƯƠNG 2

LÝ LUẬN CƠ BẢN VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ CƠ CẤU CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG

2.1 Phát triển kinh tế bền vững

2.1.1 Quan niệm về phát triển kinh tế bền vững

2.1.1.1 Phát triển kinh tế

Phát triển kinh tế là khái niệm được định nghĩa theo nhiều cách khác nhau. Theo PGS.TS Ngô Thăng Lợi [41], phát triển kinh tế, *đó là quá trình tăng tiến, toàn diện và về mọi mặt kinh tế, chính trị, xã hội của một quốc gia. Phát triển kinh tế được xem như là một quá trình biến đổi cả về chất và lượng của nền kinh tế.*

Theo nghĩa chung nhất, phát triển kinh tế là quá trình thay đổi theo hướng tiến bộ hơn của nền kinh tế, bao gồm sự thay đổi cả về lượng và về chất, là quá trình hoàn thiện cả về kinh tế và xã hội của mỗi quốc gia.

Phát triển kinh tế là cách gia tăng quy mô nền kinh tế và đạt được các mục tiêu đặt ra của sự phát triển về số lượng và chất lượng trong một thời gian nhất định.

Phát triển kinh tế là quá trình hoàn thiện, tiến lên của ba hợp phần chủ yếu: (i) tăng trưởng kinh tế; (ii) thay đổi cơ bản cơ cấu nền kinh tế; (iii) con người là chủ thể tham gia và thụ hưởng quá trình phát triển.

Phát triển kinh tế bao gồm những nội dung cơ bản như sau:

(i) Tăng trưởng kinh tế, thể hiện sự gia tăng tổng thu nhập của nền kinh tế và thu nhập bình quân đầu người trong dài hạn;

(ii) Cơ cấu kinh tế được chuyển dịch theo hướng tiến bộ, hợp lý. Trong đó, đối với các nước đang phát triển, cơ cấu kinh tế được chuyển dịch theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

Chuyển dịch cơ cấu kinh tế không chỉ là quá trình thay đổi cơ cấu kinh tế theo ngành theo hướng tiến bộ, hợp lý, mà còn bao gồm cả việc mở rộng chủng loại và nâng cao chất lượng sản phẩm hàng hóa, dịch vụ, tăng hiệu quả và tính cạnh tranh của nền kinh tế, tạo cơ sở cho việc đạt được tiến bộ xã hội một cách sâu rộng.

(iii) Các vấn đề xã hội được giải quyết tốt hơn; thay đổi cơ cấu xã hội theo hướng tích cực, nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân, xóa đói, giảm nghèo, bảo đảm công bằng xã hội.

Phát triển kinh tế phải dựa trên nền tảng tăng trưởng kinh tế, hay nói cách khác, tăng trưởng kinh tế là điều kiện cần để phát triển kinh tế, thể hiện qua việc tăng trưởng nhanh về quy mô của nền kinh tế, đạt được những tiến bộ nhanh trong các chỉ số về tăng trưởng GDP, GDP bình quân đầu người,...

2.1.1.2 Phát triển kinh tế bền vững

Vấn đề phát triển bền vững lần đầu tiên được đề cập vào năm 1987 tại Báo cáo Brundtland của Ủy ban Môi trường và Phát triển thế giới (World Commission on Environment and Development - WCED) và được hiểu là: *“Sự phát triển đáp ứng các nhu cầu hiện tại mà không làm nguy hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai”* [64].

Tiếp đó, tháng 6 năm 1992 tại Rio de Janeiro (Brazil), Hội nghị môi trường toàn cầu do Liên hợp quốc tổ chức, khái niệm phát triển bền vững được phát triển và nhấn mạnh thêm yêu cầu về phát triển kinh tế, đó là: *“Sử dụng hợp lý các nguồn tài nguyên, bảo vệ môi trường một cách khoa học, đồng thời với sự phát triển kinh tế”*.

Hội nghị thượng đỉnh thế giới về phát triển bền vững tổ chức tại Johannesburg (Nam Phi) năm 2002, với sự tham gia của các nhà lãnh đạo và chuyên gia về kinh tế, xã hội, môi trường của gần 200 quốc gia, đã xác định: *“Phát triển bền vững là quá trình có sự kết hợp chặt chẽ, hợp lý, hài hòa giữa ba mặt của sự phát triển gồm: Tăng trưởng kinh tế, hoàn thiện các vấn đề xã hội và bảo vệ môi trường. Tiêu chí để đánh giá sự phát triển bền vững là tăng trưởng ổn định, thực hiện tốt tiến bộ và công bằng xã hội, khai thác hợp lý, sử dụng tiết kiệm tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ và nâng cao chất lượng môi trường sống”*.

Theo PGS.TS Ngô Thắng Lợi [41], phát triển bền vững là *phát triển đáp ứng được nhu cầu của thế hệ hiện tại mà không làm tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai trên cơ sở kết hợp chặt chẽ, hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế, đảm bảo tiến bộ xã hội và bảo vệ môi trường*.

Như vậy, phát triển bền vững được thể hiện qua ba trụ cột là: (i) Phát triển kinh tế bền vững; (ii) Phát triển bền vững về môi trường; và (iii) Phát triển bền vững về xã hội; nhằm đạt được sự đầy đủ về vật chất, giàu có về tinh thần, sự bình đẳng của công dân và sự đồng thuận của xã hội, sự hài hòa giữa con người và thiên nhiên. Đây là quá trình phát triển xuyên trục thời gian, qua các thế hệ.

- Phát triển kinh tế bền vững (hay là tính bền vững của phát triển kinh tế) là một khái niệm nằm trong khái niệm rộng hơn, có tính bao trùm, đó là “*phát triển bền vững*”.

Phát triển kinh tế bền vững là sự tăng tiến nhanh, an toàn và có chất lượng về mọi mặt của nền kinh tế. Quá trình phát triển này đòi hỏi các chủ thể trong hệ thống kinh tế có cơ hội tiếp cận các nguồn lực và chia sẻ tài nguyên thiên nhiên một cách bình đẳng. Các chính sách không chỉ tập trung mang lại lợi ích cho một số ít mà phải tạo ra sự thịnh vượng chung cho mọi người; bảo đảm trong một giới hạn của hệ sinh thái, không xâm phạm những quyền cơ bản của con người.

Phát triển kinh tế bền vững phải bao hàm cùng một lúc cả yêu cầu về mức độ và chất lượng tăng trưởng kinh tế; duy trì tăng trưởng GDP ở mức cao một cách lâu dài và có hiệu quả.

2.1.2 Đặc trưng của phát triển kinh tế bền vững

Đặc trưng của phát triển kinh tế bền vững bao gồm tổ hợp các yếu tố, đó là bền vững của tăng trưởng kinh tế, tăng trưởng với hiệu suất cao, đường giới hạn sản xuất được mở rộng liên tục trong thời gian dài; bền vững của chuyển dịch cơ cấu kinh tế để hình thành cơ cấu kinh tế tiến bộ hơn và bền vững của mức độ bình đẳng trong việc thụ hưởng thành quả phát triển kinh tế. Cụ thể:

Thứ nhất, phát triển kinh tế bền vững là duy trì được trạng thái phát triển liên tục trong thời gian dài; trong đó, yêu cầu đặt ra đầu tiên là phải đạt được tốc độ tăng trưởng kinh tế (tăng trưởng của GDP hoặc GNP) ở mức tương đối cao và ổn định trong thời gian dài.

Chỉ tiêu phổ biến để đo lường tốc độ phát triển kinh tế là tốc độ tăng trưởng GDP hoặc GNP. Một nền kinh tế tăng trưởng nhanh hay chậm thể hiện thông qua các chỉ số tốc độ tăng trưởng của GDP, GNP cao hay thấp. Hay nói cách khác, chỉ

số tốc độ tăng trưởng GDP, GNP là thước đo để đánh giá mức độ tăng trưởng của một nền kinh tế.

Để so sánh tốc độ tăng trưởng kinh tế giữa các quốc gia dựa trên cơ sở số liệu thống kê. Thực tế dải tốc độ tăng trưởng kinh tế của các nước trên thế giới trong nhiều thập niên qua là khá rộng, từ mức tăng trưởng âm (-), có thể lên mức -10%, -15%, cá biệt có năm là trên -20%. Thông thường, dải tốc độ tăng trưởng hàng năm quan sát được chủ yếu trong khoảng -1% đến +10%. Tùy theo mục tiêu nghiên cứu, có thể phân chia tốc độ tăng trưởng của các nền kinh tế trên thế giới thành các nhóm: cao - trung bình - thấp, hoặc rất cao - cao - trung bình - thấp - rất thấp - không tăng trưởng (hay là tăng trưởng âm). Theo đó, thường phân chia tốc độ tăng trưởng của các nền kinh tế trên thế giới thành 3 nhóm: cao (7-10%), trung bình (4-6%) và thấp (0-3%). Những nền kinh tế thuộc nhóm tăng trưởng cao hầu hết là các nước ở trình độ đang phát triển hoặc vừa mới trở thành nước công nghiệp hóa; những nền kinh tế đã công nghiệp hóa hoặc đã phát triển cao (như các nước OECD) rất hiếm khi đạt được tốc độ tăng trưởng cao trên 7%/năm, mà chủ yếu là tăng trưởng thấp hoặc trung bình.

Kinh tế học vừa coi trọng chỉ số tốc độ tăng trưởng hàng năm của nền kinh tế, song cũng quan tâm đến cách thức nền kinh tế đạt được mức tăng trưởng này. Trong những trường hợp nền kinh tế tăng trưởng tới 10%/năm, nhưng chủ yếu do trước đó xuất phát từ tình trạng chưa sử dụng hết các tiềm năng sản xuất sẵn có, nay có điều kiện tăng tốc chuyển sản lượng về các đường giới hạn tiềm năng sản xuất, hoặc có thể kết hợp với các mức thu hút được các tiềm năng sản xuất từ bên ngoài, thì vẫn bị coi là tăng trưởng “dưới” tiềm năng sản xuất.

Bên cạnh đó, các tiêu chí tổng hợp khác cũng được sử dụng để đánh giá tốc độ phát triển kinh tế là nhanh hay chậm là tỷ lệ GDP bình quân đầu người hoặc GNP bình quân đầu người. Đây là các chỉ tiêu phản ánh thực trạng mức sống bình quân của mỗi quốc gia và cũng là tiêu chí để xếp hạng các quốc gia có thu nhập cao, thu nhập trung bình, thu nhập thấp, là nước giàu hay nước nghèo.

Thực tế, có trường hợp nền kinh tế đạt được tốc độ tăng trưởng GDP hoặc GNP cao, thậm chí có trường hợp tăng trưởng ở mức quá cao (được gọi là tăng

trường nóng), nhưng sẽ không bền vững do phát sinh những vấn đề bất hợp lý về kinh tế - xã hội, môi trường, như: sự gia tăng mạnh mẽ của tốc độ khai thác, sử dụng tài nguyên, trong khi năng suất và hiệu quả không có nhiều cải thiện; ô nhiễm môi trường tăng; việc tiếp cận các dịch vụ xã hội (y tế, giáo dục, bảo hiểm xã hội) mất cân đối giữa các tầng lớp trong xã hội, giữa khu vực thành thị và nông thôn, vùng sâu, vùng xa. Cũng có trường hợp nền kinh tế có được khởi đầu ấn tượng (tốc độ tăng trưởng GDP cao, sản xuất công nghiệp tăng nhanh, đời sống xã hội được cải thiện,...), nhưng không duy trì được trong thời gian dài, tốc độ tăng trưởng chậm dần, thậm chí chuyển sang suy thoái. Đây là tình trạng phát triển không hiệu quả và không bền vững.

Thứ hai, phát triển kinh tế bền vững bao hàm nội dung chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng tiến bộ, phù hợp với xu hướng vận động chung của kinh tế thế giới, khu vực, tức là sự phù hợp với xu thế khách quan, mang tính thời đại. Quá trình này thể hiện là cơ cấu kinh tế chuyển dịch liên tục và ổn định theo hướng tỷ trọng của khu vực công nghiệp và dịch vụ tăng lên nhanh, tỷ trọng của khu vực nông nghiệp trong GDP giảm nhanh, bao gồm cả thay đổi về giá trị và cơ cấu lao động trong các khu vực này; trong đó năng suất lao động trong các khu vực công nghiệp và dịch vụ thường cao hơn của khu vực nông nghiệp.

Hiện nay, các nước phát triển đang chuyển từ nền kinh tế công nghiệp hóa sang nền kinh tế tri thức, trong đó GDP được sản xuất ra chủ yếu từ khu vực dịch vụ và sự gia tăng GDP phần lớn do những hoạt động liên quan đến áp dụng tiến bộ khoa học công nghệ hiện đại.

Đối với các nước kém phát triển hơn, xu hướng chung là chuyển dịch nền kinh tế từ cơ bản dựa vào nền nông nghiệp sang dựa vào công nghiệp và dịch vụ có công nghệ hiện đại, hay là hướng tới công nghiệp hóa dựa trên nền tảng khoa học công nghệ hiện đại, phát triển nền kinh tế tri thức.

Tốc độ chuyển dịch cơ cấu kinh tế, bao gồm sự thay đổi về tỷ trọng của các ngành trong tổng GDP, tỷ trọng lao động phân theo ngành trong tổng lực lượng lao động xã hội. Bên cạnh đó còn là sự chuyển dịch cơ cấu lao động từ những lĩnh vực có năng suất lao động thấp sang những lĩnh vực có năng suất lao động cao hơn một

cách liên tục. Tuy nhiên, sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế không có nghĩa là nhất thiết phải chuyển lao động ra khỏi ngành, lĩnh vực mà họ đang làm việc, mà còn có hàm ý là nâng cao vị thế của họ trong chuỗi giá trị ngay tại ngành, lĩnh vực đó, thông qua việc đào tạo nâng cao chất lượng lao động, ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ hiện đại, từ đó nâng cao năng suất lao động, hiệu quả sử dụng đầu vào tốt hơn,...

Thứ ba, đảm bảo công bằng trong việc thụ hưởng các thành quả của sự phát triển; trong đó thu nhập của người dân được cải thiện rõ rệt liên tục trong thời gian dài, bao gồm thu nhập bình quân đầu người liên tục tăng, tỷ lệ nghèo đói giảm nhanh và bền vững (không tái nghèo).

Phát triển kinh tế bền vững bao hàm nội dung về mức độ bình đẳng trong phân phối thu nhập, thể hiện sự bình đẳng xã hội. Trên thực tế, có những nền kinh tế mặc dù có mức tăng trưởng cao, cơ cấu kinh tế dịch chuyển theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa, nhưng tình trạng đói nghèo của một bộ phận dân cư không được cải thiện, dẫn đến tình trạng bất bình đẳng quá mức, đói nghèo, bất ổn xã hội gia tăng, ảnh hưởng đến môi trường KT-XH, cản trở sự phát triển kinh tế bền vững.

Tính bền vững của sự bình đẳng trong phân phối thu nhập phụ thuộc vào phương thức phân phối thu nhập các sản phẩm sản xuất gia, cũng như mức độ bình đẳng về cơ hội tham gia vào quá trình phát triển.

Đứng trên góc độ của phát triển kinh tế, công bằng xã hội không có nghĩa là thành quả phát triển của xã hội được phân chia đồng đều cho mọi người, mà trước hết là phải là sự bình đẳng trong cơ hội tiếp cận và tham gia của mọi tầng lớp dân cư vào quá trình phát triển, theo đó được hưởng thành quả tương ứng với sức lực, khả năng của họ. Công bằng xã hội cũng biểu hiện thông qua việc giảm thiểu mức độ nghèo đói và tất cả mọi người không bị xã hội bỏ lại phía sau trong trường hợp vì một lý do nào đó mà bị rơi vào cảnh nghèo đói. Về nguyên tắc cần duy trì được một khoảng cách biệt thỏa đáng trong phân phối thu nhập, qua đó đảm bảo duy trì được động lực cho tăng trưởng, song không để khoảng cách giàu nghèo trong xã hội chuyển hóa thành những vấn đề bất ổn trong xã hội.

Thứ tư, động cơ của tăng trưởng kinh tế là dựa trên năng suất, hiệu quả và sáng tạo, tăng trưởng bao trùm kết hợp hài hòa với cải thiện về xã hội và môi

trường. Khai thác và tiêu thụ tài nguyên thiên nhiên ở mức hợp lý, năng suất lao động và hiệu quả sản xuất được cải thiện rõ rệt. Tiếp cận các dịch vụ xã hội như y tế, giáo dục được cải thiện, bảo hiểm xã hội có độ bao phủ rộng và tương đối đồng đều. Vấn đề ô nhiễm môi trường được kiểm soát tốt, rừng tự nhiên và đa dạng sinh học được bảo vệ. Phát triển đô thị bền vững hơn.

Phát triển kinh tế bền vững đang là xu hướng, mục tiêu và mối quan tâm của nhiều quốc gia trên thế giới.

Phát triển kinh tế bền vững cũng có ý nghĩa lớn trong định hướng phát triển hiện nay của nước ta hiện nay. Mặc dù Việt Nam đã trở thành quốc gia đang phát triển có thu nhập trung bình, khoảng cách về quy mô nền kinh tế với các nước trong khu vực và trên thế giới đã có sự thu hẹp đáng kể, nhưng vẫn còn khá lớn, nguy cơ tụt hậu xa hơn so với các nước trong khu vực và trên thế giới vẫn còn rất lớn (*năm 2014, GDP bình quân đầu người của Việt Nam chạm mốc 2.000 USD; trong khi Hàn Quốc đã đạt được mức này vào năm 1982, Malaysia đạt được vào năm 1988, Thái Lan vào năm 1993, Trung Quốc vào năm 2006*). Đặc biệt, bối cảnh thế giới, khoa học, công nghệ phát triển với tốc độ rất nhanh như hiện nay, việc thúc đẩy tăng trưởng tốc độ cao để thu hẹp khoảng cách là nhu cầu bức thiết.

Dân số nước ta tăng nhanh, bình quân xấp xỉ 1 triệu người/năm, kết hợp với xu hướng già hóa dân số, đã phát sinh nhiều vấn đề xã hội, như: giải quyết việc làm, thu hẹp khoảng cách giàu nghèo, tăng khả năng tiếp cận các dịch vụ công cơ bản về giáo dục, y tế, chăm sóc sức khỏe cộng đồng,...

Vấn đề khai thác, sử dụng lãng phí tài nguyên, ô nhiễm môi trường nước, không khí, rác thải công nghiệp và sinh hoạt, đang là vấn đề nóng hiện nay. Việt Nam cũng đang phải đối mặt với vấn đề biến đổi khí hậu, thiên tai, dịch bệnh,... Đây là những vấn đề đặt ra cần phải quan tâm, giải quyết trong thời gian tới.

2.2 Cơ cấu chi ngân sách nhà nước thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững

2.2.1 Khái niệm, đặc điểm chi ngân sách nhà nước

2.2.1.1 Khái niệm chi ngân sách nhà nước

- *Ngân sách nhà nước* hay ngân sách Chính phủ là một thành phần trong hệ thống tài chính quốc gia. Thuật ngữ này đã có từ lâu, có nguồn gốc từ tiếng Anh

“Budget”, có nghĩa là túi tiền của nhà vua và túi tiền này được sử dụng cho các mục đích công cộng, như đắp đê phòng chống lũ lụt, xây dựng đường xá và chi tiêu cho hoàng gia.

Sự hình thành và phát triển của NSNN gắn liền với sự xuất hiện và phát triển của kinh tế hàng hóa - tiền tệ trong các phương thức sản xuất của cộng đồng và Nhà nước của từng cộng đồng. Nói cách khác, sự ra đời của Nhà nước, sự tồn tại của nền kinh tế hàng hóa - tiền tệ là những tiền đề cho sự ra đời và phát triển của NSNN.

Trải qua các giai đoạn phát triển, ngày nay, thuật ngữ NSNN được dùng phổ biến trong đời sống KT-XH ở các quốc gia. Tuy nhiên, quan niệm về NSNN chưa thống nhất, có nhiều định nghĩa khác nhau về NSNN tùy theo các trường phái và các lĩnh vực nghiên cứu.

Khái niệm NSNN vừa có thể được hiểu theo nhiều cách, vừa biến đổi không ngừng. Ngày nay, NSNN không còn vai trò đơn giản là cung cấp kinh phí hoạt động cho các cơ quan nhà nước, mà còn là công cụ của chính sách kinh tế của Nhà nước. NSNN phản ánh các mối quan hệ kinh tế giữa Nhà nước và các chủ thể trong xã hội, phát sinh trong trường hợp Nhà nước tham gia phân phối các nguồn tài chính quốc gia theo nguyên tắc không hoàn trả trực tiếp.

Mặc dù được diễn đạt dưới nhiều góc độ khác nhau, song tựu chung lại, NSNN đều có nội hàm là thể hiện số thu, chi của Nhà nước trong một khoảng thời gian nhất định (thường là một năm), do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định để đảm bảo thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

Về bản chất kinh tế, các hoạt động thu, chi NSNN phản ánh những mối quan hệ kinh tế giữa Nhà nước với các chủ thể khác trong xã hội gắn với quá trình tạo lập, quản lý và sử dụng quỹ NSNN. Các hoạt động này rất đa dạng, được tiến hành ở hầu hết các lĩnh vực và có tác động đến mọi chủ thể KT-XH.

Quan hệ thu nộp, cấp phát tài chính qua quỹ NSNN là những quan hệ được xác định trước, được định lượng và Nhà nước sử dụng chúng để điều tiết vĩ mô các hoạt động KT-XH.

Nhà nước là chủ thể duy nhất có quyền tạo lập và sử dụng quỹ NSNN. Với quyền lực chính trị của mình, Nhà nước tập trung một bộ phận của cải trong xã hội

vào quỹ tiền tệ chung của Nhà nước thông qua các hoạt động thu NSNN, như: thu các khoản thuế, phí, lệ phí, thu từ khai thác, sử dụng tài nguyên, tài sản của nhà nước,... Để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình, Nhà nước phân bổ sử dụng các nguồn lực thu được này để thực hiện cung cấp các hàng hóa, dịch vụ công cho xã hội, như: dịch vụ giáo dục, y tế, bảo đảm ASXH, quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội, phát triển cơ sở hạ tầng giao thông, nông nghiệp,...

Trong điều kiện luôn khan hiếm về nguồn lực, nhu cầu chi tiêu, cung cấp hàng hóa công cộng ngày càng tăng nhanh, thì phương thức Nhà nước phân bổ nguồn lực NSNN là rất quan trọng, tác động đến việc thực hiện các mục tiêu phát triển KT-XH của đất nước trong mỗi thời kỳ.

- **Chi ngân sách nhà nước** là một phạm trù kinh tế tồn tại khách quan gắn liền với sự tồn tại và phát triển của Nhà nước.

Theo TS. Đặng Văn Du và TS. Bùi Tiến Hanh [23], chi NSNN là quá trình phân phối, sử dụng nguồn lực tài chính đã tập trung vào NSNN để đáp ứng các nhu cầu chi giúp bộ máy Nhà nước vận hành và thực hiện các nhiệm vụ của mình.

Về bản chất, chi NSNN là việc Nhà nước phân phối, sử dụng quỹ NSNN nhằm đảm bảo nguồn lực cho bộ máy Nhà nước hoạt động và thực hiện các nhiệm vụ của mình. Chi NSNN là một công cụ quan trọng để Nhà nước điều tiết nền kinh tế, giải quyết các vấn đề xã hội dựa trên các nguyên tắc nhất định, nhằm đạt được các mục tiêu phát triển KT-XH của đất nước.

2.2.1.2 Đặc điểm của chi ngân sách nhà nước

Đặc điểm của chi NSNN xuất phát từ bản chất của chi NSNN, thể hiện trên các mặt sau:

Một là, chi NSNN gắn liền với bộ máy Nhà nước và những nhiệm vụ kinh tế, xã hội mà Nhà nước thực hiện trong từng thời kỳ.

Thông qua chi NSNN, Nhà nước duy trì hoạt động bộ máy và thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình về phát triển kinh tế, cung cấp các hàng hóa, dịch vụ công cho xã hội.

Hai là, chi NSNN là phạm trù gắn với quyền lực Nhà nước, mang tính chất pháp lý cao.

Nhà nước là chủ thể duy nhất có quyền quyết định việc tạo lập và sử dụng quỹ NSNN thông qua hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật (như: hiến pháp, luật NSNN, nghị quyết của Quốc hội, nghị định của Chính phủ,...) và được đảm bảo thực hiện bằng quyền lực của Nhà nước.

Ở các nước phát triển, Quốc hội ban hành đạo luật về dự toán NSNN hằng năm, nên có tính chất pháp lý cao.

Ở Việt Nam, mặc dù không được ban hành như một đạo luật, song Quốc hội ban hành Nghị quyết về dự toán NSNN hằng năm và thực hiện vai trò giám sát tối cao để đảm bảo việc tổ chức thực hiện dự toán này.

Ba là, hiệu quả chi NSNN được xem xét trên tầm vĩ mô. Hoạt động chi NSNN luôn gắn với các nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội mà Nhà nước đảm nhận. Mức độ, phạm vi chi NSNN phụ thuộc vào nhiệm vụ của Nhà nước trong từng giai đoạn phát triển KT-XH.

Tính hiệu quả của chi NSNN xuất phát từ tính công cộng của NSNN, mang tính tổng hợp và toàn diện trên tất cả các lĩnh vực kinh tế, chính trị, quốc phòng, an ninh và các hoạt động sự nghiệp văn hóa, giáo dục, y tế, phúc lợi xã hội. Do đó, hiệu quả chi NSNN được xem xét trên tầm vĩ mô.

Bốn là, chi NSNN có tính chất không hoàn trả trực tiếp là chủ yếu. Trong đó: (i) Các khoản chi NSNN thường xuyên thường để chi đảm bảo hoạt động bộ máy Nhà nước, chi cho các đơn vị thực hiện nhiệm vụ cung ứng hàng hóa dịch vụ công cộng, chi trả lãi các khoản vay của NSNN. (ii) Chi ĐTPT chủ yếu là đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng KT-XH không có khả năng thu hồi vốn, có vai trò định hướng phát triển của Nhà nước vào từng ngành, lĩnh vực, địa bàn, từ đó có tác động lan tỏa, thu hút các nguồn lực đầu tư trong xã hội thúc đẩy phát triển KT-XH của cả nước, của từng vùng, địa phương.

Năm là, chi NSNN gắn chặt với sự vận động của các phạm trù giá trị khác như giá cả, lãi suất, tỷ giá hối đoái, tiền lương, tín dụng.

Quá trình Nhà nước phân phối, sử dụng nguồn NSNN cho các nội dung, nhiệm vụ, gắn liền với phạm trù tài chính, tiền tệ. Phạm vi chi NSNN rất rộng, bao trùm mọi lĩnh vực, liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến mọi đối tượng trong xã hội.

Quy mô, phạm vi chi NSNN cũng phụ thuộc vào nhiệm vụ phát triển KT-XH của mỗi quốc gia trong từng thời kỳ, như: phát triển các sự nghiệp giáo dục, đào tạo, dạy nghề, y tế, chăm sóc sức khỏe cộng đồng, thể dục thể thao, chi cho hoạt động của bộ máy Nhà nước, các nhiệm vụ quốc phòng, an ninh; đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng KT-XH không có khả năng thu hồi vốn trực tiếp; bổ sung dự trữ quốc gia, quỹ dự trữ tài chính; chi viện trợ; trả lãi các khoản vay,...

Hiện nay, Chính phủ các nước sử dụng chi NSNN như một công cụ hữu hiệu để điều tiết nền kinh tế theo các mục tiêu nhất định tùy thuộc vào từng thời kỳ.

2.2.2 Khái niệm, nội dung và tiêu chí đánh giá cơ cấu chi ngân sách nhà nước

2.2.2.1 Khái niệm cơ cấu chi ngân sách nhà nước

“*Cơ cấu*”, theo từ điển tiếng Việt, là danh từ chỉ cách tổ chức sắp xếp các thành phần, bộ phận trong nội bộ nhằm thực hiện chức năng chung của chủ thể.

Có thể hiểu cơ cấu thể hiện mối quan hệ tương quan giữa các thành phần trong một hệ thống, hay các bộ phận cấu thành của một tổng thể hoàn chỉnh; các bộ phận này được phân chia theo một số tiêu chí nhất định và giữa các bộ phận luôn có mối quan hệ mật thiết với nhau.

Trong quản lý tài chính, cơ cấu chi NSNN là thuật ngữ chỉ cách thức tổ chức, sắp xếp các khoản mục chi trong tổng thể chi NSNN, có phân biệt thứ tự ưu tiên, tỷ trọng cao hay thấp, số tuyệt đối nhiều hay ít và trong thời gian dài và điều kiện thực hiện nhất định nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

Cơ cấu chi NSNN vừa mang tính chất tĩnh, vừa có tính chất động. Nghiên cứu cơ cấu chi NSNN trong một khoảng thời gian nhất định là nghiên cứu các nội dung chi NSNN (hay là yếu tố định tính và định lượng của các thành phần) xét trong mối quan hệ với tổng thể chi NSNN và giữa các nội dung chi với nhau.

Về định tính, cơ cấu chi NSNN được xác định theo các chỉ tiêu được sắp xếp theo những tiêu thức phân loại chi NSNN nhất định, như: chi ĐTPT, chi thường xuyên, chi trả nợ, hay chi NSNN cho các lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa, quản lý hành chính, quốc phòng, an ninh,... Cơ cấu chi định tính chưa cho biết mức độ chi của từng khoản mục trong tổng thể chi NSNN.

Về định lượng, các khoản chi NSNN được lượng hóa qua các chỉ tiêu cụ thể về tỷ trọng các khoản chi trong tổng chi NSNN. Thông qua các tỷ trọng này để xác định được quy mô, mức độ ưu tiên của các khoản chi, cũng như đánh giá tính phù hợp của chính sách chi NSNN trong từng giai đoạn.

Như vậy, cơ cấu chi NSNN cách thức tổ chức, sắp xếp các khoản mục chi trong tổng thể chi NSNN, có phân biệt thứ tự ưu tiên trong thời gian dài và điều kiện thực hiện nhất định nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

Nghiên cứu cơ cấu chi NSNN (cả định tính và định lượng), sẽ cho biết được tình hình sử dụng NSNN trong một thời điểm nhất định hoặc trong một thời kỳ nhất định, với cơ cấu định tính và những tỷ trọng định lượng cụ thể.

Khi xem xét cơ cấu chi NSNN trong một khoảng thời gian dài, sẽ cho ta biết được trong phạm vi nguồn lực tài chính của thời kỳ đó, NSNN đã được phân chia, sử dụng như thế nào, cho mục đích gì và mức độ ra sao; xu hướng vận động của cơ cấu chi NSNN; từ đó đưa ra các nhận định, đánh giá về chính sách, quan điểm lựa chọn các ưu tiên chi NSNN trong phạm vi nguồn lực tài chính nhất định để sử dụng có hiệu quả nguồn lực tài chính công, đáp ứng các yêu cầu phát triển KT-XH của đất nước trong từng thời kỳ.

2.2.2.2 Nội dung cơ cấu chi ngân sách nhà nước

Có nhiều loại cơ cấu chi NSNN khác nhau dựa trên các tiêu chí phân loại chi NSNN. Dưới đây là một số loại cơ cấu chi NSNN chủ yếu:

- Cơ cấu chi ngân sách nhà nước theo chức năng của Chính phủ:

Theo tài liệu hướng dẫn về thống kê tài chính Chính phủ phát hành năm 2014 (*GFMS 2014*) [55], trên cơ sở phân loại chức năng của Chính phủ (*COFOG*) của OECD [59], IMF đã phân loại chi NSNN theo chức năng của Chính phủ với 10 nhóm chi lớn và chia tiếp thành 69 nhóm nhỏ. Cụ thể 10 nhóm là: (1) Các dịch vụ chung (*General public service*), bao gồm chi cho các dịch vụ của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tài khóa, tài chính, đối ngoại; viện trợ kinh tế cho nước ngoài; nghiên cứu cơ bản,...; (2) Quốc phòng (*Defense*), bao gồm chi cho quân đội chính quy, quốc phòng toàn dân, viện trợ quân sự cho nước ngoài, nghiên cứu phát triển quốc phòng,...; (3) An toàn và trật tự xã hội (*Public order and safety*), gồm chi cho

các dịch vụ cảnh sát, phòng cháy chữa cháy; tòa án, nhà tù; nghiên cứu phát triển dịch vụ an toàn và trật tự xã hội,...; (4) Các vấn đề kinh tế (*Economic affairs*), gồm chi cho các vấn đề chung về lao động, thương mại, kinh tế; nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, săn bắn; nhiên liệu và năng lượng; khai thác mỏ, sản xuất và xây dựng; giao thông; truyền thông,...; (5) Bảo vệ môi trường (*Environmental protection*), gồm chi về quản lý rác thải, nước thải; giảm ô nhiễm; bảo vệ đa dạng sinh học và cảnh quan; nghiên cứu phát triển bảo vệ môi trường,...; (6) Nhà ở và phương tiện cộng đồng (*Housing and community amenities*), gồm chi cho phát triển nhà ở; phát triển cộng đồng; cung cấp nước, chiếu sáng đô thị; nghiên cứu phát triển nhà ở và phương tiện cộng đồng,...; (7) Y tế (*Health*), gồm chi cho trang thiết bị y tế; dược phẩm; dịch vụ bệnh nhân nội trú, ngoại trú; dịch vụ y tế cộng đồng; nghiên cứu phát triển y tế; (8) Giải trí, văn hóa, tôn giáo (*Recreation, culture, and religion*), gồm chi cho dịch vụ giải trí, văn hóa, thể thao, truyền thanh, truyền hình; tôn giáo, nghiên cứu phát triển giải trí, văn hóa, tôn giáo,...; (9) Giáo dục (*Education*), gồm chi cho giáo dục mầm non, tiểu học, trung học, đại học; dịch vụ phụ trợ cho giáo dục; nghiên cứu phát triển giáo dục,...; (10) Bảo trợ xã hội (*Social protection*), gồm chi cho các đối tượng bị ốm đau, tàn tật, người già; gia đình và trẻ em; thất nghiệp; nghiên cứu phát triển bảo trợ xã hội.

Cơ cấu chi NSNN theo chức năng của Chính phủ được áp dụng rộng rãi ở nhiều nước trên thế giới.

Về mặt định tính, cơ cấu chi NSNN theo chức năng của Chính phủ không phụ thuộc vào hình thái tổ chức của bộ máy Nhà nước, ổn định cùng chức năng của bộ máy Nhà nước, ít bị biến động, kể cả trong trường hợp chia tách, sáp nhập các cơ quan của Chính phủ.

Cấu chi NSNN theo chức năng của Chính phủ cho phép phân tích, đánh giá mức độ ưu tiên của Nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực cụ thể (như: giáo dục, y tế, quốc phòng, an ninh, quản lý hành chính nhà nước, nông nghiệp, giao thông, thủy lợi,...), tình hình và chất lượng quản lý, sử dụng nguồn tài chính công của đất nước qua các thời kỳ, cũng như cho phép so sánh giữa các nước với nhau.

- Cơ cấu chi ngân sách nhà nước theo nội dung kinh tế:

Cơ cấu chi NSNN theo nội dung kinh tế dựa trên cơ sở phân loại chi ngân sách căn cứ vào bản chất, hay là nội dung kinh tế của khoản chi ngân sách.

Theo GFSM 2014 của IMF, chi NSNN được phân loại, sắp xếp căn cứ vào bản chất kinh tế (hay là nội dung kinh tế) của khoản chi nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý, hạch toán, thống kê, phân tích và nghiên cứu về tình hình tài chính của Chính phủ. Theo đó, chi NSNN được chia thành chi phí thường xuyên và chi đầu tư hình thành tài sản. Trong đó:

Chi phí thường xuyên gồm các nhóm: (1) Thanh toán cho người lao động (*Compensation of employee*), như các khoản thanh toán tiền lương, tiền công, các khoản đóng góp xã hội; (2) Sử dụng hàng hóa, dịch vụ (*Use of good and service*); (3) Tiêu dùng tài sản cố định (*Consumption of fix capital*); (4) Trả lãi tiền vay (*Interest*); (5) Trợ cấp (*Subsidies*) cho các doanh nghiệp công, doanh nghiệp tư nhân; (6) Viện trợ (*Grant*) cho các chính phủ nước ngoài, các tổ chức quốc tế...; (7) Bảo trợ xã hội (*Social benefits*) như các khoản trợ cấp chính sách, ASXH; (8) Các khoản chi khác (*Other expense*), như chi trả cổ tức, thu nhập cho các doanh nghiệp công; chi phí về bảo hiểm tài sản.

Chi đầu tư hình thành tài sản, như: chi đầu tư XD CB, mua sắm tài sản cố định hữu hình, tài sản cố định vô hình, mua hàng hóa dự trữ chiến lược của Nhà nước, chi chuyển giao vốn.

Việc phân tích, đánh giá cơ cấu chi NSNN theo nội dung kinh tế của khoản chi có ý nghĩa rất quan trọng. Thông qua việc xem xét, xác định kết cấu của từng khoản mục chi trong tổng thể chi NSNN, cho biết được thái độ ứng xử của Nhà nước đối với khu vực hành chính (cơ cấu chi về tiền lương, phụ cấp, tiền công,...), đối với các lĩnh vực xã hội và vấn đề công bằng xã hội giữa các tầng lớp dân cư, giữa các vùng lãnh thổ (chi đảm bảo xã hội, trợ cấp chính sách, chi chuyển giao cho ngân sách cấp dưới,...), hoặc cách thức Nhà nước sử dụng các công cụ tài chính để can thiệp vào nền kinh tế (cơ cấu chi đầu tư, mua sắm hàng hóa, dịch vụ,...).

Nghiên cứu cơ cấu chi NSNN theo nội dung kinh tế của khoản chi, tức là nghiên cứu cơ cấu (định tính, định lượng), xu hướng vận động của các khoản chi cho ĐTPT, chi thường xuyên trong tổng chi NSNN.

Việc nghiên cứu này, cho thấy được định hướng chính sách tài khóa của Nhà nước trong từng giai đoạn nhất định, phân tích, đánh giá sự phù hợp của chính sách tác động đến việc thực hiện các mục tiêu phát triển KT-XH, hiệu quả sử dụng NSNN, cũng như tác động đến an ninh tài chính quốc gia và bền vững nợ công qua các thời kỳ.

- Cơ cấu chi ngân sách nhà nước theo phân cấp ngân sách:

Theo phân cấp ngân sách, NSNN được chia thành NSTW và NSDP. Ở các nước phát triển, NSTW và ngân sách các cấp chính quyền địa phương thường là độc lập. Chính phủ trung ương không can thiệp quá sâu vào việc quản lý, sử dụng ngân sách của các chính quyền cấp dưới. Chính quyền địa phương có quyền tự chủ trong huy động, sử dụng các nguồn lực tài chính của địa phương phù hợp với hiến pháp, pháp luật chung của chính quyền trung ương và luật pháp của chính quyền địa phương.

Cơ cấu chi NSNN theo các cấp ngân sách phụ thuộc vào trình độ phát triển KT-XH và thể chế chính trị của mỗi quốc gia. Ở hầu hết các nước, NSTW thường giữ vai trò chủ đạo, đảm nhận các nhiệm vụ chi cho những nhiệm vụ mang tầm vĩ mô, chiến lược quốc gia, chủ yếu như quốc phòng, an ninh quốc gia, vấn đề quốc tế, ngoại giao, hoạt động của các cơ quan trung ương, điều chỉnh kinh tế vĩ mô, phát triển chiến lược các ngành và khu vực.

NSDP tập trung chi cho các nhiệm vụ mang tính khu vực, cung cấp dịch vụ công trên địa bàn, như các hoạt động y tế, giáo dục cơ bản, đảm bảo trật tự an toàn xã hội, vệ sinh môi trường, hạ tầng đô thị của địa phương,...

Các nhiệm vụ chi của từng cấp chính quyền địa phương được quy định cụ thể trong hiến pháp hoặc pháp luật về ngân sách do chính quyền trung ương ban hành. Ở một số nước, quy định cho phép chính quyền địa phương được ban hành một số chính sách chi, phù hợp với khả năng nguồn lực và thực tế ở địa phương.

Một số nước cũng quy định các nhiệm vụ chi ngân sách có sự chia sẻ giữa các cấp chính quyền nhằm mục đích bảo đảm việc cung cấp một mức tối thiểu đối với mọi công dân/nhóm đối tượng, hoặc nhằm mục đích phát huy tối đa hiệu quả kinh tế, tránh việc cung ứng dịch vụ công bị chia nhỏ quá mức, làm gia tăng chi phí.

Đối với các khoản chi của NSDP, thì chính quyền địa phương gần dân nhất sẽ được phân cấp các khoản chi giáo dục, ASXH, y tế (bao gồm y tế cộng đồng, y tế dự phòng...), kinh tế và các dịch vụ công cộng gắn với nhu cầu hàng ngày của dân cư trên địa bàn. Các khoản này thường chiếm tỷ trọng tương đối lớn trong tổng chi NSDP.

Cơ cấu chi NSNN theo cấp ngân sách có tác động lớn đến việc thực hiện các mục tiêu tài chính công, phát triển KT-XH của cả nước và từng địa phương. Vấn đề quan trọng là phải xác định cơ cấu chi theo cấp ngân sách phù hợp để đảm bảo thẩm quyền của từng cấp trong việc quyết định các nhiệm vụ chi, là nền tảng để các cấp ngân sách linh hoạt trong việc đáp ứng các nhu cầu dịch vụ công trên địa bàn và tăng cường trách nhiệm của mỗi cấp ngân sách.

Cơ cấu chi theo phân cấp ngân sách cho phép phân tích, đánh giá việc phân bổ, sử dụng nguồn lực tài chính nhà nước theo từng cấp ngân sách, xu hướng Nhà nước tập trung hay không tập trung nguồn lực tài chính nhà nước vào chính quyền trung ương để giải quyết những vấn đề lớn, quan trọng của quốc gia.

Tóm lại, có nhiều loại cơ cấu chi NSNN khác nhau dựa trên các tiêu chí phân loại chi NSNN. Ngoài các loại cơ cấu chi NSNN nêu trên, tùy theo mục tiêu nghiên cứu người ta còn xem xét một số loại cơ cấu chi NSNN khác, như: cơ cấu chi NSNN theo đơn vị sử dụng ngân sách, để phân tích, đánh giá hiệu quả chi NSNN theo từng đơn vị sử dụng ngân sách (ở trung ương là các bộ, cơ quan ngang bộ của Chính phủ và cơ quan trung ương khác, ở địa phương là các sở, ban và các cơ quan, đơn vị trực thuộc chính quyền địa phương); cơ cấu chi NSNN cho con người (lương, phụ cấp,...); cơ cấu chi NSNN mua sắm tài sản công (ô tô công, trang thiết bị văn phòng,...); cơ cấu chi NSNN về hội nghị, công tác phí,...

Trong khuôn khổ Luận án này, Nghiên cứu sinh tập trung nghiên cứu các loại cơ cấu chi NSNN theo chức năng của Chính phủ, cơ cấu chi NSNN theo nội dung kinh tế và cơ cấu chi NSNN theo phân cấp ngân sách, để làm tiền đề nghiên cứu thực trạng cơ cấu chi NSNN ở Việt Nam. Trong đó:

Đối với cơ cấu chi theo nội dung kinh tế, tập trung phân tích, đánh giá cơ cấu chi ĐTPT và chi thường xuyên. Trường hợp duy trì tỷ trọng chi ĐTPT trong tổng chi

NSNN ở mức cao, cho thấy chính sách ưu tiên của Nhà nước cho ĐTPT các công trình kết cấu hạ tầng nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, hay nói cách khác là tăng chi cho tích lũy. Ngược lại, trường hợp duy trì chi thường xuyên ở mức cao, tức là ưu tiên chi cho tiêu dùng, nên sẽ hạn chế nguồn lực cho phát triển kinh tế.

Trong giai đoạn kinh tế suy thoái, cần điều chỉnh tăng tỷ trọng chi đầu tư để kích cầu, thu hút thêm các nguồn lực trong xã hội cho ĐTPT, từ đó tác động đến phục hồi và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Trong giai đoạn tỷ lệ bội chi NSNN ở mức cao, cần phải điều chỉnh cơ cấu chi NSNN, cắt giảm chi ĐTPT để giảm bội chi NSNN, góp phần giảm nợ công, đảm bảo an ninh tài chính quốc gia.

Đối với cơ cấu chi theo phân cấp ngân sách, Nhà nước thường tập trung nguồn lực cho NSTW nhằm phát huy vai trò chủ đạo của NSTW, đáp ứng các nhiệm vụ chi lớn, quan trọng của quốc gia; đồng thời thực hiện hỗ trợ chi ĐTPT cơ sở hạ tầng cho các địa phương nghèo và thực hiện các chính sách ASXH,... nhằm phát triển cân đối giữa các vùng, miền.

2.2.2.3 Các tiêu chí đánh giá cơ cấu chi ngân sách nhà nước

Đánh giá cơ cấu chi NSNN theo một số tiêu chí sau:

(i) Tính bền vững của cơ cấu chi NSNN.

Quy mô chi NSNN so GDP là chỉ tiêu quan trọng để đánh giá tính bền vững của cơ cấu chi NSNN, phù hợp với khả năng cân đối nguồn lực chi NSNN ở từng thời kỳ nhất định.

Trường hợp duy trì quy mô chi NSNN ở mức thấp, sẽ hạn chế vai trò tác động của chi NSNN đến phát triển KT-XH.

Trường hợp tăng quy mô chi NSNN trên cơ sở động viên thu vào NSNN ở mức cao, điều này có nghĩa là Nhà nước đang thực hiện chính sách động viên ở mức cao từ nền kinh tế để chi cho các hoạt động của Nhà nước, sẽ tác động đến việc phân phối thu nhập trong nền kinh tế, tăng “chi phí” và giảm khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp, giảm động lực phát triển của khu vực tư nhân.

Trường hợp tăng quy mô chi NSNN trên cơ sở bội chi ở mức cao cho ĐTPT trong thời gian dài, đầu tư của Nhà nước lấn át đầu tư các thành phần kinh tế khác

và nguồn vốn vay không được sử dụng hiệu quả, không tạo ra nguồn thu để trả được nợ, dẫn tới tác động tiêu cực, tiềm ẩn rủi ro đối với nền kinh tế, phá vỡ quan hệ cung cầu tiền tệ, gây áp lực gia tăng lạm phát và các bất ổn vĩ mô.

Do vậy, việc duy trì quy mô chi NSNN ở mức hợp lý, trên cơ sở tỷ lệ động viên thu NSNN và bội chi NSNN ở mức phù hợp, là tiền đề đảm bảo sự bền vững cơ cấu chi NSNN.

(ii) Tính cân đối của cơ cấu chi NSNN:

Tính cân đối của cơ cấu chi NSNN dựa trên các khía cạnh chi NSNN cho tích lũy và cho tiêu dùng, thông qua xem xét các tỷ trọng chi ĐTPT trên tổng chi NSNN và tỷ trọng chi thường xuyên trên tổng chi NSNN.

Cơ cấu chi NSNN thể hiện ưu tiên chính sách của Nhà nước. Trường hợp tỷ trọng chi cho ĐTPT ở mức cao, tức là Nhà nước ưu tiên chi cho đầu tư phát triển hạ tầng KT-XH, tạo động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế; khi đó sẽ hạn chế nguồn lực chi thường xuyên, thực hiện các chính sách ASXH.

Trường hợp tỷ trọng chi thường xuyên ở mức cao, tức là Nhà nước chú trọng chi cho các mục tiêu xã hội; khi đó cũng ảnh hưởng đến nguồn lực cho ĐTPT.

(iii) Tính hiệu quả của cơ cấu chi NSNN:

Cơ cấu chi NSNN cũng ảnh hưởng đến hiệu quả thực hiện các nhiệm vụ phát triển KT-XH của Nhà nước. Mỗi một nhiệm vụ sẽ cần được đảm bảo nguồn lực NSNN để thực hiện.

Do đó, số lượng và hiệu quả của khoản chi NSNN là một trong những thước đo phản ánh hiệu quả của việc thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước.

(iv) Tính toàn diện của cơ cấu chi NSNN:

Để thúc đẩy phát triển kinh tế, Nhà nước sử dụng công cụ chi NSNN để tác động vào tổng cầu, thông qua các gói kích cầu để tăng chi đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng, tăng chi trợ cấp, thực hiện các chính sách ASXH.

Trong một số trường hợp, Nhà nước tăng chi NSNN cho một số ngành, lĩnh vực được ưu tiên phát triển như tăng chi cho giáo dục, khoa học công nghệ, chăm sóc sức khỏe, bảo trợ xã hội,... Theo đó, tỷ trọng các khoản chi theo chức năng của Chính phủ trong tổng chi NSNN, phản ánh tính toàn diện của cơ cấu chi NSNN.

2.2.3 Các nhân tố ảnh hưởng đến cơ cấu chi ngân sách nhà nước

Một là, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội:

Nhà nước là chủ thể của NSNN; do đó, Nhà nước tác động đến cơ cấu chi NSNN. Sự tác động này tùy thuộc vào chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước (chế độ chính trị), tổ chức bộ máy (cấu trúc bộ máy Nhà nước) và cơ chế quản lý điều hành KT-XH của Nhà nước.

Nhà nước thông qua việc phân phối, sử dụng các nguồn lực tài chính nhà nước, trong đó có nguồn NSNN, để duy trì hoạt động của bộ máy Nhà nước và thực hiện chức năng, nhiệm vụ về phát triển KT-XH. Do đó, các yêu cầu nhiệm vụ phát triển KT-XH của đất nước trong từng thời kỳ mà Nhà nước phải thực hiện có mối quan hệ chặt chẽ tới chi NSNN nói chung và cơ cấu chi NSNN nói riêng.

Trong quá trình phát triển, các nhiệm vụ KT-XH có sự thay đổi qua các thời kỳ. Do đó, tùy thuộc vào các nhiệm vụ phát triển KT-XH mà Nhà nước thực hiện trong từng thời kỳ, sẽ có tác động khác nhau đến cơ cấu chi NSNN.

Do những biến động của tình hình KT-XH, chính trị, cơ cấu chi NSNN thể hiện các mối quan hệ tương quan trong trạng thái động. Một cơ cấu chi NSNN có thể phù hợp với quốc gia này, nhưng có thể không phù hợp với quốc gia khác, hoặc phù hợp với hiện tại, nhưng chưa chắc đã phù hợp với tương lai, đặc biệt là đối với các nước đang trong thời kỳ chuyển đổi cơ cấu nền kinh tế.

Hai là, nguồn thu ngân sách nhà nước:

Nguồn thu NSNN có tác động lớn đến cơ cấu chi NSNN. Một số nghiên cứu đã chỉ ra rằng, mức độ động viên ngân sách của một nước phụ thuộc vào các yếu tố như mức độ phát triển của quốc gia (thường được phản ánh qua thu nhập bình quân đầu người); độ mở của nền kinh tế; yếu tố cơ cấu ngành; các yếu tố về thể chế (mức độ cải cách thể chế, chất lượng nguồn nhân lực,...).

Khi khả năng tích lũy của nền kinh tế lớn, nguồn thu NSNN tăng, tạo điều kiện cho Nhà nước tăng chi NSNN cho ĐTPT mà không phải phụ thuộc vào nguồn vốn vay, đảm bảo được các nhu cầu chi thường xuyên từ nguồn thu thường xuyên của NSNN, giải quyết được các vấn đề xã hội, nâng cao số lượng, chất lượng cung ứng dịch vụ công.

Ở các nước đang phát triển, tích lũy của nền kinh tế thấp, nên hạn chế khả năng NSNN tăng chi cho ĐTPT. Do đó, để tăng chi cho phát triển cơ sở hạ tầng KT-XH, các nước này sẽ phải tăng bội chi NSNN, dẫn đến tăng áp lực chi trả nợ (cả gốc và lãi) và gia tăng nợ công.

Ba là, chính sách chi ngân sách nhà nước:

Quy mô và mức độ chi NSNN phụ thuộc nhiều vào “ý chí” của Nhà nước và vai trò của khu vực công trong từng nền kinh tế. Quy mô chi NSNN là khác nhau, phụ thuộc vào thể chế và cách thức tổ chức chính quyền ở mỗi quốc gia.

Khi phải đối mặt với những khó khăn về cân đối ngân sách, mỗi quốc gia thường có hai sự lựa chọn, đó là tăng thuế hoặc cắt giảm chi NSNN. Việc giảm quy mô chi NSNN luôn là vấn đề nhạy cảm và khó khăn, trong khi tăng thuế có thể gây ra những tác động tiêu cực đối với sản xuất và tiêu dùng xã hội.

Trong nền kinh tế thị trường, Nhà nước đóng vai trò điều hành vĩ mô nền kinh tế, vận hành cơ chế thị trường để phát huy được những ưu điểm và khắc phục tối đa những khiếm khuyết của cơ chế thị trường. Chính sách chi NSNN có vai trò là công cụ quan trọng để Nhà nước điều tiết kinh tế vĩ mô.

Theo đó, cơ cấu chi NSNN sẽ thay đổi khi Nhà nước thay đổi chính sách chi, tập trung nguồn lực ngân sách cho ĐTPT một số ngành, lĩnh vực, địa bàn; tăng khả năng cung ứng các hàng hóa, dịch vụ công cần thiết hoặc thực hiện hỗ trợ cho các đối tượng chính sách.

Bốn là, bội chi ngân sách nhà nước:

Bội chi NSNN hay còn gọi là thâm hụt ngân sách, khá phổ biến ở các nước trên thế giới.

Ở các nước đang phát triển, bội chi ngân sách thực chất là tranh thủ nguồn vay để đầu tư hạ tầng cơ sở KT-XH phục vụ cho phát triển kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội. Do đó, nếu vốn vay được sử dụng đầu tư cho các dự án có hiệu quả, có nguồn thu để trả được nợ, thì bội chi NSNN là tích cực và cần thiết.

Ở một số nước phát triển, việc duy trì bội chi NSNN cũng là một biện pháp để Nhà nước can thiệp vào thị trường tài chính và định hướng phát triển cho thị trường này.

Bội chi NSNN có tác động đến cơ cấu chi NSNN, nhất là cơ cấu các khoản chi ĐTPT, chi trả nợ; trong đó, đối với chi ĐTPT không chỉ tác động trực tiếp tới tỷ trọng khoản chi này trong tổng chi NSNN, mà còn tác động tới cơ cấu chi ĐTPT theo ngành, lĩnh vực, tùy theo định hướng ưu tiên sử dụng nguồn vốn vay.

Trong điều hành, bội chi NSNN có thể cao/thấp hơn dự toán. Khi bội chi NSNN thực hiện giảm do Chính phủ điều hành cắt giảm chi so dự toán, sẽ tác động làm thay đổi cơ cấu các khoản chi ĐTPT trong tổng chi NSNN. Ngược lại, trường hợp bội chi NSNN tăng do Chính phủ điều hành tăng chi ĐTPT hoặc trong trường hợp thu NSNN giảm nhưng Chính phủ không cắt giảm hoặc cắt giảm chi ĐTPT thấp hơn số giảm thu NSNN, khi đó cũng sẽ tác động đến cơ cấu chi NSNN.

Nhằm là, hội nhập kinh tế quốc tế:

Quá trình hội nhập kinh tế quốc tế đặt ra các yêu cầu đổi mới cơ cấu kinh tế đối với mỗi quốc gia để kinh tế trong nước hội nhập được với kinh tế các nước khác trong khu vực và trên thế giới.

Cùng với cải cách về thể chế nói chung, cần thiết thay đổi chính sách chi NSNN cho tổng thể nền kinh tế và trong từng ngành, lĩnh vực, địa bàn cụ thể, kéo theo tác động làm thay đổi cơ cấu chi NSNN. Chẳng hạn như, khi một quốc gia gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), sẽ phải bãi bỏ các chính sách trợ cấp và hỗ trợ tài chính từ Chính phủ (chi từ NSNN để hỗ trợ cho các doanh nghiệp, trợ giá, hỗ trợ xuất khẩu,...), điều này dẫn đến những thay đổi cơ cấu chi NSNN.

Hội nhập kinh tế quốc tế, đặc biệt trong thời kỳ cách mạng công nghiệp lần thứ tư (4.0) hiện nay, vừa là cơ hội, song cũng là thách thức cho các quốc gia. Trong đó, đối với các lĩnh vực giáo dục, y tế, khoa học công nghệ, văn hóa thông tin, hội nhập kinh tế quốc tế sẽ gia tăng tính cạnh tranh với những yêu cầu cao hơn về hàm lượng khoa học trong các sản phẩm đầu ra, ứng dụng nhiều hơn những thành tựu khoa học, công nghệ thông tin, từ đó tác động đến chi của NSNN cho các lĩnh vực này.

Để đáp ứng yêu cầu hội nhập, các nước phải điều chỉnh chính sách chi NSNN nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, tăng năng suất lao động, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia. Do đó, sẽ tác động làm thay đổi cơ cấu chi NSNN.

2.2.4 Vai trò cơ cấu chi ngân sách nhà nước thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững

Trong nền kinh tế thị trường, Nhà nước có vai trò điều tiết, ổn định vĩ mô, tạo môi trường cho KT-XH phát triển; trong đó, NSNN là công cụ quan trọng của Nhà nước để huy động các nguồn lực, duy trì hay mở rộng hoạt động của Nhà nước trong các giai đoạn phát triển kinh tế, tham gia phân phối các yếu tố đầu vào của nền kinh tế, thúc đẩy phát triển kinh tế, xóa đói giảm nghèo, giải quyết các vấn đề xã hội.

Cơ cấu chi NSNN phản ánh những lựa chọn khác nhau liên quan đến vai trò phân bổ lại nguồn lực và những ưu tiên của các nước trong mỗi thời kỳ. Khi cơ cấu chi NSNN thay đổi, sẽ trực tiếp tác động tới điều kiện KT-XH của mỗi quốc gia.

Vai trò định hướng phát triển các hoạt động KT-XH của cơ cấu chi NSNN thông qua các kênh truyền dẫn tác động chính sách như: chi đầu tư công phát triển hạ tầng KT-XH; chi cho khoa học, ứng dụng công nghệ mới, phát triển, nâng cao năng lực sản xuất, tăng năng suất lao động; chi phát triển các sự nghiệp giáo dục, nâng cao dân trí, phát triển nguồn nhân lực; chi y tế, chăm lo sức khỏe cho người dân; chi đảm bảo ASXH, bảo vệ môi trường, đảm bảo quốc phòng, an ninh và an toàn xã hội, tạo nền tảng thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững. Cụ thể như sau:

2.2.4.1 Cơ cấu chi ngân sách nhà nước góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh

Để phát triển kinh tế, các nước cần dựa vào nhiều yếu tố đầu vào, trong đó vốn, lao động và khoa học công nghệ là những yếu tố đầu vào có vai trò rất quan trọng.

Hiện nay, quan điểm được nhiều quốc gia áp dụng, NSNN không chỉ thuần túy là phân phối lại kết quả sản xuất - kinh doanh, mà trước khi phân phối lại, NSNN đã tham gia vào quá trình phân phối các yếu tố đầu vào của quá trình kinh tế (đầu tư hạ tầng KT-XH, phát triển nguồn nhân lực, khoa học công nghệ, nâng cao năng lực sản xuất, tăng năng suất lao động,...), từ đó không chỉ có tác động trực tiếp đến các yếu tố đầu vào, mà còn tác động đến năng suất các yếu tố tổng hợp (TFP) của nền kinh tế. Cụ thể:

Thứ nhất, cơ cấu chi NSNN tác động đến yếu tố vốn cho phát triển kinh tế:

Theo quan điểm của các nhà kinh tế học, việc tăng quy mô vốn đầu tư có tác động kích thích tăng trưởng kinh tế. Keynes, trong mô hình cấp số nhân đã chỉ ra rằng tăng đầu tư làm tăng thu nhập, tăng thu nhập làm tăng đầu tư mới, tăng đầu tư mới sẽ làm tăng thu nhập mới, thúc đẩy kinh tế tăng trưởng.

Là một bộ phận cấu thành trong tổng vốn đầu tư xã hội, chi NSNN tác động trực tiếp đến quy mô tổng đầu tư xã hội. Thông thường, chi ĐTPT của NSNN chủ yếu cho đầu tư XDCB, hình thành cơ sở hạ tầng, cải thiện điều kiện KT-XH; chi NSNN cho phát triển khoa học công nghệ, đào tạo phát triển nguồn nhân lực, phát triển các ngành kinh tế mũi nhọn, phát triển các vùng, miền, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, tăng năng suất lao động xã hội, tạo tiền đề tăng trưởng kinh tế nhanh trong một giai đoạn nhất định.

Khi Chính phủ thay đổi (tăng/giảm) tỷ trọng chi ĐTPT sẽ làm thay đổi quy mô vốn đầu tư vào nền kinh tế. Theo đó, nếu quy mô vốn tăng sẽ góp phần tăng tổng lượng vốn đầu tư xã hội (K) và tạo điều kiện thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh hơn. Đây là mô hình tăng trưởng theo chiều rộng dựa trên các yếu tố đầu vào.

Tuy nhiên, nếu không kiểm soát được hiệu quả sử dụng vốn đầu tư, chi phí đầu tư cao nhưng giá trị gia tăng thấp (ICOR cao), sẽ hạn chế tác động tích cực đến tăng trưởng của kinh tế. Do đó, để đánh giá tác động của cơ cấu chi NSNN đến phát triển kinh tế, phải xem xét cả hai khía cạnh là quy mô vốn đầu tư và hiệu quả đầu tư của các khoản chi này. Theo đó:

Nếu quy mô đầu tư NSNN lớn và ICOR thấp, thì việc đầu tư là hiệu quả, có tác động tích cực, mang lại giá trị gia tăng cho nền kinh tế.

Nếu quy mô đầu tư NSNN lớn, nhưng ICOR cao, khi đó việc tăng vốn đầu tư mang lại giá trị gia tăng thấp, tăng trưởng không bền vững.

Nếu quy mô đầu tư NSNN ở mức thấp, thì tác động tới tăng trưởng ở mức hạn chế, kể cả trong trường hợp ICOR thấp (do không đủ lượng để tạo ra sự thay đổi về chất).

Vì vậy, trường hợp tăng quy mô đầu tư NSNN để đạt được mục tiêu tăng trưởng kinh tế trong từng giai đoạn nhất định, thì Chính phủ phải kiểm soát tốt hiệu

quả đầu tư (ICOR thấp). Trường hợp giữ ổn định hoặc cắt giảm quy mô đầu tư từ NSNN, thì cùng với việc kiểm soát tốt hiệu quả đầu tư, cần phải cơ cấu giữa các lĩnh vực, tăng chi cho các lĩnh vực tạo động lực cho tăng trưởng kinh tế, cắt giảm các khoản chi đầu tư cho các lĩnh vực không hiệu quả.

Đối với các nước đang phát triển, do trình độ phát triển khoa học công nghệ ở mức thấp, năng lực sản xuất của nền kinh tế còn ở mức dưới tiềm năng, nên thường lựa chọn mô hình tăng trưởng kinh tế theo chiều rộng. Chính phủ các nước này đều có xu hướng tăng chi đầu tư NSNN để tạo động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh, thu hẹp khoảng cách với các nước phát triển.

Đối với các nước phát triển thường lựa chọn mô hình kinh tế phát triển theo chiều sâu dựa trên nền tảng khoa học công nghệ hiện đại, kinh tế tri thức. Theo đó, cùng với quá trình phát triển của nền kinh tế, Chính phủ giảm dần quy mô vốn đầu tư NSNN và thông qua các chính sách tài chính, NSNN để khuyến khích đầu tư của khu vực tư nhân, hoặc trực tiếp đầu tư vào các lĩnh vực mà tư nhân không muốn đầu tư (do tỷ suất lợi nhuận thấp, thời gian hoàn vốn kéo dài,...), hoặc không có khả năng đầu tư (do hạn chế về vốn, trình độ,...), qua đó tác động tích cực, thúc đẩy tăng trưởng của nền kinh tế.

Thứ hai, cơ cấu chi NSNN tác động đến yếu tố lao động:

Trong mô hình tăng trưởng kinh tế, yếu tố lao động được xác định dựa trên quy mô của lực lượng lao động và trình độ của lực lượng lao động, đây là các yếu tố có ảnh hưởng trực tiếp, quyết định đến tăng trưởng kinh tế của mỗi quốc gia.

Nếu quy mô của lực lượng lao động lớn, trình độ của lực lượng lao động cao, góp phần tăng năng suất lao động, tạo ra nhiều giá trị tăng thêm cho nền kinh tế.

Nếu quy mô của lực lượng lao động lớn, nhưng trình độ lao động thấp, năng suất lao động không cao, chi phí về nhân công lớn, giảm hiệu quả phát triển kinh tế.

Do đó, cần quan tâm chú trọng phát triển cả về quy mô (số lượng) và trình độ (chất lượng) của lực lượng lao động, trong đó trình độ lao động là yếu tố quyết định đến tăng trưởng kinh tế.

Cơ cấu chi NSNN cho giáo dục đào tạo và y tế có tác động lớn đến chất lượng nguồn nhân lực. Trong đó, chi NSNN cho giáo dục được coi là chi “đầu tư”

cho con người, luôn là sự lựa chọn ưu tiên của các quốc gia trên thế giới. Tăng chi NSNN cho giáo dục đào tạo có tác động đến lực lượng lao động, phát triển nguồn nhân lực đáp ứng các yêu cầu về số lượng và chất lượng, từ đó góp phần nâng cao năng lực sản xuất, tăng năng suất lao động, tạo ra giá trị gia tăng, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Tăng chi NSNN cho các hoạt động y tế, tạo điều kiện chăm lo sức khỏe cho người lao động, đảm bảo nâng cao thể lực và khả năng lao động.

Trong điều kiện khả năng nguồn lực NSNN hạn chế, trong khi nhu cầu chi cho 2 lĩnh vực giáo dục, y tế là rất lớn, việc thay đổi cơ cấu chi NSNN thông qua việc thay đổi quy mô (tăng/giảm tỷ trọng) và nội dung chi (thêm, bớt) trong điều kiện quy mô không đổi, sẽ có tác động đến hiệu quả đầu ra.

Bên cạnh đó, các nước cũng đẩy mạnh thực hiện xã hội hóa để huy động sự tham cung ứng dịch vụ công của các chủ thể khác ngoài Nhà nước, góp phần mở rộng phạm vi, nâng cao chất lượng dịch vụ, hướng tới tạo ra công bằng lợi ích về sử dụng dịch vụ giữa khu vực đô thị và nông thôn, vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn.

Thứ ba, cơ cấu chi NSNN tác động đến phát triển của khoa học công nghệ:

Khoa học công nghệ là một yếu tố đầu vào quan trọng của nền kinh tế. Ngày nay, khoa học công nghệ ngày càng có vai trò quan trọng đóng góp vào tăng trưởng kinh tế của các quốc gia.

Tăng chi NSNN cho hoạt động khoa học công nghệ (bao gồm cả chi ứng dụng và chi nghiên cứu khoa học công nghệ), sẽ tạo điều kiện tăng khả năng tiếp cận các công nghệ hiện đại, chuyển giao và áp dụng thành tựu khoa học vào các hoạt động sản xuất - kinh doanh, nghiên cứu phát triển các công nghệ mới đưa vào ứng dụng.

Tăng chi NSNN phát triển khoa học công nghệ là cần thiết và cũng là sự lựa chọn của nhiều quốc gia. Tuy nhiên, trong phạm vi khả năng nguồn lực NSNN, Chính phủ điều chỉnh cơ cấu chi NSNN cho khoa học công nghệ (cả về quy mô, nội dung chi) cho phù hợp với từng giai đoạn phát triển của nền kinh tế, điều chỉnh giữa việc sử dụng các công nghệ sẵn có và đầu tư nghiên cứu công nghệ mới. Đồng thời, chú trọng thu hút các nguồn vốn đầu tư của các chủ thể khác trong xã hội, để đạt

được mục tiêu phát triển khoa học công nghệ, tạo ra tác động lan tỏa phát triển hoạt động sản xuất, tăng năng suất lao động, tạo thêm giá trị gia tăng, thúc đẩy phát triển kinh tế.

2.2.4.2 Cơ cấu chi ngân sách nhà nước góp phần điều tiết, duy trì ổn định kinh tế vĩ mô, tạo động lực cho phát triển kinh tế bền vững

Thứ nhất, cơ cấu chi NSNN tác động đến tổng cầu xã hội, đến hoạt động sản xuất của nền kinh tế.

Chi NSNN là một bộ phận của tổng cầu xã hội. Tăng hay giảm quy mô chi NSNN sẽ tác động đến tổng cầu xã hội. Về lý thuyết, khi tăng quy mô chi NSNN sẽ có tác động kích thích sản xuất phát triển, tạo thêm việc làm và tăng thu nhập cho dân cư.

Việc duy trì quy mô chi NSNN ở mức hợp lý, trên cơ sở tỷ lệ động viên thu ngân sách và mức bội chi NSNN phù hợp sẽ tác động tích cực, góp phần ổn định môi trường kinh tế vĩ mô, tạo điều kiện thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Trong giai đoạn khủng hoảng, suy giảm tăng trưởng kinh tế, Chính phủ tăng chi tiêu công, từ đó tác động đến tổng cầu, phục hồi sản xuất, kích thích tăng trưởng kinh tế.

Tuy nhiên, việc tăng chi NSNN cho ĐTPT cũng có một số tác động tiêu cực, không phải lúc nào cũng đạt được kết quả tăng trưởng kinh tế cao. Trường hợp việc Chính phủ tăng chi cho đầu tư quá lớn vượt quá khả năng hấp thụ của nền kinh tế, tăng đầu tư lớn nhưng không tạo ra nhiều giá trị gia tăng, hiệu quả của đầu tư thấp, lượng tiền trong lưu thông tăng lớn dẫn đến lạm phát, gây mất ổn định kinh tế vĩ mô, từ đó tác động tiêu cực đến tăng trưởng của nền kinh tế. Do đó, trong thời kỳ lạm phát ở mức cao, Chính phủ phải cắt giảm chi tiêu công, nhất là chi ĐTPT, để kiềm chế lạm phát.

Trường hợp tăng chi thường xuyên lớn, tăng khả năng cung ứng dịch vụ công của Chính phủ, giải quyết tốt hơn các chính sách ASXH; tuy nhiên, cũng ảnh hưởng đến nguồn lực dành cho ĐTPT, hạn chế tác động thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Thứ hai, cơ cấu chi NSNN tác động đến tăng trưởng kinh tế của từng ngành, cũng như tổng thể nền kinh tế.

Để đạt được các mục tiêu tăng trưởng kinh tế, Chính phủ sử dụng công cụ chi NSNN đầu tư phát triển các ngành kinh tế, nhất là các ngành trọng điểm cần ưu tiên đầu tư trong từng thời kỳ.

Thông thường, chi ĐTPT của NSNN chủ yếu cho cơ sở hạ tầng kỹ thuật các ngành kinh tế, nhất là hạ tầng giao thông, nông nghiệp, công nghiệp, dịch vụ, tạo điều kiện thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Cơ cấu chi NSNN thay đổi phục vụ mục tiêu chiến lược phát triển KT-XH trong các giai đoạn khác nhau. Trong từng giai đoạn nhất định và tùy theo đặc điểm KT-XH của mỗi quốc gia, Chính phủ các nước lựa chọn lĩnh vực ưu tiên đầu tư để đạt được kết quả tăng trưởng kinh tế mong muốn.

Việc thay đổi cơ cấu chi NSNN có thể tác động trực tiếp hoặc gián tiếp đến kết quả tăng trưởng của các ngành kinh tế cũng như tổng thể nền kinh tế. Chi NSNN mang tính chất như là “vốn môi” để thu hút đầu tư của các thành phần kinh tế ngoài nhà nước vào các ngành sản xuất, dịch vụ, tạo động lực phát triển kinh tế.

2.2.4.3 Cơ cấu chi ngân sách nhà nước góp phần duy trì công bằng xã hội, bảo đảm an sinh xã hội, bảo vệ môi trường, tạo nền tảng phát triển kinh tế bền vững

Để đạt được mục tiêu phát triển kinh tế nhanh, có thể dẫn sự phát triển kém bền vững của nền kinh tế.

Phát triển kinh tế nhanh dựa trên sự gia tăng nguồn vốn đầu tư, quy mô nền kinh tế mở rộng, nhưng nếu trình độ lực lượng lao động không được nâng cao tương ứng, năng suất lao động xã hội không được cải thiện, giá trị gia tăng tạo ra thấp, sẽ tiềm ẩn nguy cơ gây mất ổn định kinh tế vĩ mô.

Phát triển kinh tế nhanh nhưng không xử lý tốt các vấn đề xã hội, giảm bớt sự bất bình đẳng quá mức về thu nhập trong xã hội, chênh lệch giàu nghèo giữa khu vực thành thị và khu vực nông thôn,... sẽ làm nảy sinh các vấn đề bất ổn chính trị, xã hội, từ đó cản trở sự phát triển của đất nước.

Phát triển kinh tế nhanh, đôi khi phải trả giá bằng sự sử dụng lãng phí tài nguyên thiên nhiên, hủy hoại môi trường tự nhiên, môi trường sống, tức là phát triển nhưng không bền vững.

Thứ nhất, cơ cấu chi NSNN góp phần thực hiện công bằng xã hội, đảm bảo ASXH.

Trong nền kinh tế thị trường, Nhà nước có vai trò điều hành vĩ mô nền kinh tế, vận hành cơ chế thị trường để phát huy được những ưu điểm và khắc phục tối đa những khiếm khuyết của cơ chế thị trường.

Chi NSNN là công cụ quan trọng để Nhà nước điều tiết kinh tế vĩ mô, ổn định chính trị, xã hội, đảm bảo quốc phòng, an ninh và tạo tiền đề cho sự phát triển lâu dài, bền vững đất nước.

Thông qua chi NSNN, Nhà nước thực hiện các chức năng, nhiệm vụ trong việc tạo dựng môi trường pháp lý; điều tiết vĩ mô, thu nhập trong nền kinh tế, giải quyết các vấn đề xã hội.

Để đảm bảo và thúc đẩy công bằng, Nhà nước ban hành nhiều chương trình ASXH và bố trí nguồn NSNN để thực hiện, thông qua các chính sách trợ cấp xã hội (trợ giúp xã hội/bảo trợ xã hội), chính sách xóa đói, giảm nghèo, trợ giúp cho các nhóm yếu thế trong xã hội và trợ giúp cho cộng đồng bị ảnh hưởng do thiên tai, dịch bệnh,...

Trong điều kiện nguồn lực hạn chế, nếu Nhà nước tăng chi NSNN để thực hiện các mục tiêu xã hội, sẽ ảnh hưởng đến nguồn lực cho ĐTPT, hạn chế động lực tăng trưởng kinh tế; hay nói cách khác, việc duy trì cơ cấu chi NSNN chủ yếu để nhằm giải quyết các mục tiêu tiến bộ xã hội, công bằng, thì cũng sẽ hạn chế nguồn lực cho đầu tư tăng trưởng kinh tế.

Thực hiện chính sách tài khoá “nới lỏng”, tăng bội chi NSNN để có nguồn mở rộng diện hỗ trợ, bao cấp NSNN cho doanh nghiệp để thực hiện mục tiêu xã hội hoặc phải nâng mức đóng viên thu vào NSNN để có đủ nguồn lực thực hiện chính sách xã hội, khi đó sẽ làm tăng “chi phí”, giảm khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp, giảm động lực tăng trưởng kinh tế.

Do đó, thực hiện đồng thời các mục tiêu kinh tế và các mục tiêu xã hội là vấn đề đã nhận được sự đồng thuận cao. Nhà nước sử dụng NSNN để định hướng, khuyến khích các thành phần kinh tế theo các mục tiêu đề ra, hạn chế đầu tư vào các ngành nghề, lĩnh vực, địa bàn không ưu tiên.

Cơ cấu chi NSNN trong từng lĩnh vực, đặc biệt là ở các lĩnh vực dịch vụ sự nghiệp công thiết yếu như y tế (khám chữa bệnh, chăm sóc sức khỏe ban đầu, y tế dự phòng), lĩnh vực giáo dục (giáo dục cơ bản), ASXH (đảm bảo khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội, xử lý các vấn đề về dân số già, gia đình và trẻ em); cùng với sự phát triển của nền kinh tế, vấn đề quan trọng là phải tạo hành lang pháp lý để các chủ thể trong nền kinh tế bình đẳng đầu tư, kinh doanh, cung ứng các dịch vụ sự nghiệp công, giải quyết các vấn đề xã hội.

Về lý thuyết, khi trình độ phát triển của xã hội càng cao, phạm vi can thiệp trực tiếp của Nhà nước vào nền kinh tế sẽ giảm. Khi thể chế kinh tế thị trường phát triển, thì các rào cản về vốn, công nghệ, nhân lực, sẽ được giải quyết, các thành phần kinh tế sẽ sẵn sàng hơn đối với các hoạt động đầu tư mà trước đây không có khả năng tham gia.

Việc áp dụng cơ chế thị trường đối với các lĩnh vực hoạt động sự nghiệp công cũng mở ra cơ hội để các thành phần kinh tế ngoài Nhà nước tham gia vào các lĩnh vực này. Đồng thời, thông qua đẩy mạnh xã hội hóa, khuyến khích thu hút đầu tư tư nhân, tăng cạnh tranh trong cung cấp dịch vụ công (như liên kết trong cung cấp dịch vụ y tế, tự chủ cho các trường đại học...), sẽ tăng khả năng cung ứng, cũng như chất lượng dịch vụ công cho xã hội.

Nhà nước cần xác định phạm vi chi NSNN trong từng lĩnh vực, tập trung nguồn lực ngân sách cho các lĩnh vực thuộc trách nhiệm của Nhà nước, có ảnh hưởng quyết định tới vấn đề công bằng, tiến bộ xã hội, nhất là ở vùng sâu, vùng xa, lĩnh vực mà khu vực tư không muốn tham gia. Đồng thời, khuyến khích xã hội hóa, để huy động đóng góp của các thành phần kinh tế, chia sẻ trách nhiệm, gánh nặng cho NSNN; khuyến khích việc áp dụng cơ chế thị trường để phát huy hiệu quả cung cấp dịch vụ công.

Thứ hai, cơ cấu chi NSNN góp phần thực hiện bảo vệ môi trường, phát triển kinh tế xanh.

Chi NSNN cho mục tiêu bảo vệ môi trường, khuyến khích các hoạt động kinh tế thân thiện với môi trường, thực chất là việc Chính phủ thực hiện các chính sách trợ cấp nhằm khắc phục sự cố, tình trạng ô nhiễm môi trường nghiêm trọng, hoặc việc xử lý khắc phục sự cố, tình trạng ô nhiễm vượt quá khả năng tài chính của các doanh nghiệp.

Tăng chi NSNN cho hoạt động bảo vệ môi trường có tác dụng khuyến khích các tổ chức, cá nhân nghiên cứu và phát triển công nghệ xử lý ô nhiễm hoặc các công nghệ sản xuất thân thiện với môi trường.

Về nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền”. Vì vậy, chính sách chi NSNN để trợ cấp cho hoạt động bảo vệ môi trường phải được áp dụng có chọn lọc và chỉ nên thực hiện trong một thời gian nhất định, theo các chương trình cụ thể, có cơ chế kiểm soát chặt chẽ.

2.3 Kinh nghiệm quốc tế về cơ cấu chi ngân sách thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững và bài học kinh nghiệm tham khảo cho Việt Nam

2.3.1 Cơ cấu chi theo hướng thắt chặt chi tiêu công để giảm bội chi ngân sách và nợ công, kiểm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô ở các nước thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế giai đoạn 2010-2019

Báo cáo nghiên cứu của IMF (2014) đã chỉ ra có hai xu hướng chính điều chỉnh chính sách chi tiêu công sau khủng hoảng tài chính toàn cầu từ năm 2009, trong đó tại các nước phát triển đã phải thực hiện điều chỉnh chính sách thắt chặt, cơ cấu lại chi tiêu công để giảm quy mô chi ngân sách, giảm nợ công, kiểm soát lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, phát triển kinh tế bền vững.

Trong khi tại một số nước đang phát triển, việc cơ cấu lại chi ngân sách tập trung vào giải quyết các nhu cầu về dịch vụ giáo dục, y tế và cơ sở hạ tầng.

Nghiên cứu về cơ cấu chi NSNN các nước thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) dưới đây là minh họa cụ thể về nhận định này.

2.3.1.1 Về quy mô chi ngân sách

Qua số liệu tại Bảng 2.1 dưới đây cho thấy quy mô chi ngân sách của các nước khá đa dạng, không có một công thức chung áp dụng cho tất cả các nước.

Việc triển khai các gói cứu trợ, kích thích kinh tế quy mô lớn trong giai đoạn 2007-2009 nhằm ứng phó với những tác động tiêu cực của khủng hoảng kinh tế toàn cầu, phục hồi đà tăng trưởng kinh tế, đã dẫn đến những hệ lụy, các nước phải đối mặt với những bất ổn của hệ thống tài chính, ngân hàng, khủng hoảng nợ công, buộc các nước phải có những điều chỉnh, cắt giảm mạnh chi tiêu công trong giai đoạn 2010-2019.

Bảng 2.1 Quy mô chi ngân sách ở một số nước giai đoạn 2009-2018

Đơn vị: % GDP

| Quốc gia | 2009 | 2013 | 2014 | 2017 | 2018 |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Hy Lạp | 54,0 | 60,1 | 49,3 | 47,3 | 46,7 |
| Phần Lan | 54,8 | 57,8 | 58,7 | 54,2 | 53,7 |
| Pháp | 56,8 | 57,1 | 57,3 | 56,4 | 56,4 |
| Đan Mạch | 56,8 | 57,1 | 57,2 | 51,2 | 51,2 |
| Bi | 53,2 | 54,5 | 54,4 | 52,1 | 52,4 |
| Thụy Điển | 53,1 | 53,3 | 53,0 | 49,4 | 48,9 |
| Italia | 51,1 | 50,9 | 51,1 | 48,9 | 48,6 |
| Áo | 54,1 | 50,9 | 52,3 | 49,2 | 48,5 |
| Bồ Đào Nha | 50,2 | 50,1 | 49,0 | 45,7 | 43,5 |
| Hungary | 50,8 | 49,8 | 50,1 | 46,9 | 46,5 |
| Hà Lan | 48,2 | 46,8 | 46,6 | 42,5 | 42,0 |
| Anh Quốc | 49,7 | 45,5 | 44,5 | 40,0 | 38,3 |
| Đức | 47,4 | 44,3 | 43,9 | 43,9 | 44,6 |
| Tây Ban Nha | 45,8 | 44,3 | 43,6 | 41,0 | 41,3 |
| Cộng hòa Séc | 43,6 | 42,3 | 42,0 | 38,9 | 40,6 |
| Ba Lan | 45,2 | 42,2 | 41,9 | 41,2 | 41,5 |
| Estonia | 46,0 | 38,8 | 38,8 | 39,3 | 39,0 |
| Hàn Quốc | 34,9 | 31,8 | 32,0 | 32,3 | 32,3 |

Nguồn: OECD National Accounts Statistics; Eurostat Government finance statistics (database).

Khi so sánh quy mô chi ngân sách giữa các nước OECD, năm 2018 một số nước có tỷ lệ chi tiêu công trên GDP ở mức rất cao như Pháp (56,4%), Phần Lan (53,7%), Đan Mạch (51,2%),...; trong khi đó, tỷ lệ chi tiêu công/GDP lại ở mức rất thấp tại các nước như Chi lê (25,4%), Ai-len (26%), Colombia (31,9%).

Ở các quốc gia nơi người dân được hưởng các phúc lợi xã hội càng cao thì quy mô chi ngân sách so với GDP càng cao, điển hình là các nước Bắc Âu, như: Phần Lan tỷ lệ chi NSNN so GDP là 53,7%, Đan Mạch là 51,2%, Na Uy là 50,1%, Thụy Điển là 48,9%. Trong khi đó, tại các nước châu Á, nơi mà các dịch vụ công về giáo dục, y tế chủ yếu do cá nhân tự chi trả, quy mô chi ngân sách so với GDP sẽ ở mức thấp hơn, như ở Singapore là 14,6%, Indonesia là 16,6%, Thái Lan là 21,6% và Malaysia là 22,7%,...

Việc củng cố tài khóa và áp lực tăng chi thường xuyên đã ảnh hưởng đến nguồn lực chi đầu tư công của các nước. Đặc biệt, nhu cầu phát triển hạ tầng đòi hỏi sự kết nối giữa chi đầu tư công và sự tham gia nhiều hơn của khu vực tư nhân. Cải thiện, nâng cao hiệu quả đầu tư công cũng là ưu tiên ở các nước phát triển.

Nhìn chung, tỷ trọng chi ĐTPT trong tổng chi NSNN tỷ lệ nghịch với trình độ phát triển. Ở các nước phát triển, tỷ trọng chi đầu tư chỉ chiếm khoảng 10% tổng chi NSNN, trong khi tỷ trọng này là trên 20% ở các nước đang phát triển do ở các nước này cơ sở hạ tầng đang còn ở mức thấp, cần phải đầu tư nhiều vốn để hoàn thiện, tốc độ tăng trưởng kinh tế và tỷ lệ đầu tư công của các nước này thường có mối quan hệ tỷ lệ thuận với nhau.

Khủng hoảng tài chính toàn cầu đã ảnh hưởng đến nguồn lực NSNN cho đầu tư công ở các nước trong giai đoạn 2009-2012 với các chính sách “thắt lưng buộc bụng”. Đặc biệt, tại các nước chịu ảnh hưởng nặng nề bởi khủng hoảng như Hy Lạp, Ai Len, Thổ Nhĩ Kỳ,... đã buộc phải cắt giảm mạnh chi tiêu công để giảm nợ công.

Năm 2013, tỷ trọng chi đầu tư/tổng chi ngân sách của Chính phủ các nước OECD bình quân là 7,8%, trong đó, Hàn Quốc là nước có tỷ trọng cao nhất là 17,2%, Ireland là nước có tỷ trọng thấp nhất với 4%.

2.3.1.2 Về cơ cấu chi ngân sách theo chức năng của Chính phủ

Trước tác động tiêu cực, bất ổn của hệ thống tài chính, gánh nặng nợ công, áp lực tăng chi ngân sách cho trợ cấp xã hội trong bối cảnh tình trạng thất nghiệp gia tăng, sự già hóa dân số, trong khi nguồn thu NSNN tăng chậm do kinh tế phục hồi chậm; theo đó, cùng với việc cắt giảm quy mô chi NSNN, Chính phủ các nước đã thực hiện các thay đổi trong cơ cấu chi tiêu của mình để ứng phó với những thách thức phải đối mặt trong giai đoạn này.

Các thay đổi trong cơ cấu chi tiêu công tại hầu hết các nước đều hướng tới mục tiêu nâng cao hiệu quả chi tiêu công. Các thay đổi này chủ yếu tập trung vào các lĩnh vực giáo dục, y tế và trợ cấp xã hội và quản lý hành chính.

Trong giai đoạn 2007-2013, Chính phủ các nước đã tăng chi ngân sách thực hiện các chính sách ASXH, nhất là ở những nước có tỷ lệ thất nghiệp tăng mạnh như Tây Ban Nha, Ai-len, Bồ Đào Nha và Italia.

Đối với lĩnh vực y tế, mức tăng bình quân là 0,8%/năm, đặc biệt một số nước có mức tăng lớn như Hy Lạp (15,9%), Slovenia (14,8%),... Đồng thời, điều chỉnh giảm các khoản chi cho giáo dục (giảm 0,8%/năm), dịch vụ công (giảm 0,6%/năm) và quốc phòng (giảm 0,5%/năm). Qua số liệu tại Bảng 2.2 dưới đây cho thấy xu hướng điều chỉnh chi NSNN theo chức năng của Chính phủ ở một số nước OECD giai đoạn 2009-2013.

Bảng 2.2 Điều chỉnh chi ngân sách theo chức năng của Chính phủ ở một số nước giai đoạn 2009-2013

Đơn vị tính: %

| | | | | | | | | | | |
|----------|--------------|------------|---------|---------|-------------------|---------------------------------|------|-----------------------------|----------|----------------|
| Quốc gia | Dịch vụ công | Quốc phòng | An ninh | Kinh tế | Bảo vệ môi trường | Nhà ở và các tiện ích công cộng | Y tế | Giải trí, văn hóa, tôn giáo | Giáo dục | An sinh xã hội |
|----------|--------------|------------|---------|---------|-------------------|---------------------------------|------|-----------------------------|----------|----------------|

| Quốc gia | Dịch vụ công | Quốc phòng | An ninh | Kinh tế | Bảo vệ môi trường | Nhà ở và các tiện ích công cộng | Y tế | Giải trí, văn hóa, tôn giáo | Giáo dục | An sinh xã hội |
|--------------|--------------|------------|---------|---------|-------------------|---------------------------------|------|-----------------------------|----------|----------------|
| Úc | 2,3 | -0,4 | -0,4 | -0,9 | 0,7 | -0,6 | -0,1 | -0,4 | 0,1 | -0,2 |
| Bi | -2,6 | -0,4 | 0,0 | 0,9 | 0,6 | -0,2 | 0,6 | -0,1 | 0,2 | 1,2 |
| Cộng hòa Séc | 0,4 | -0,9 | -0,6 | -1,7 | 0,1 | -0,4 | 1,0 | -0,2 | 0,6 | 1,9 |
| Đan Mạch | 0,1 | -0,5 | 0,0 | 0,4 | -0,3 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | 0,3 | 0,7 |
| Phần Lan | 0,2 | -0,3 | -0,2 | -1,1 | -0,2 | 0,0 | 0,3 | 0,3 | -1,2 | 2,2 |
| Pháp | -1,8 | -0,2 | 0,1 | 0,5 | 0,1 | 0,2 | -0,1 | 0,1 | -0,5 | 1,5 |
| Đức | 0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,2 | 0,1 | -1,0 | 1,0 | 0,0 | 0,6 | -1,3 |
| Hy Lạp | -7,8 | -2,3 | -0,1 | 15,9 | -0,3 | 0,0 | -4,2 | -0,2 | 0,3 | -1,3 |
| Italy | -0,8 | -0,1 | -0,1 | -0,7 | 0,1 | 0,0 | -0,2 | -0,4 | -1,6 | 3,9 |
| Nhật Bản | -1,7 | -0,2 | -0,4 | 0,6 | -0,5 | -0,4 | 1,0 | -0,1 | -0,9 | 2,5 |
| Hàn Quốc | -0,5 | -0,1 | -0,1 | -3,4 | -0,6 | -0,7 | 1,6 | -0,1 | 0,7 | 3,3 |
| Na Uy | -4,5 | -0,7 | 0,2 | 1,5 | 0,5 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | -0,6 | 3,0 |
| Ba Lan | 0,8 | -0,6 | 0,1 | -1,2 | 0,3 | -0,9 | 0,5 | -0,1 | -0,8 | 1,7 |
| Bồ Đào Nha | 2,6 | -0,6 | 0,5 | -2,9 | -0,5 | -0,4 | -2,5 | -0,3 | -0,9 | 5,0 |
| Slovenia | -1,8 | -1,6 | -0,4 | 14,8 | -0,5 | -0,2 | -2,3 | 0,1 | -3,2 | -4,9 |
| Tây Ban Nha | 2,9 | -0,4 | -0,3 | -3,3 | -0,7 | -1,3 | -1,0 | -1,5 | -1,2 | 6,7 |
| Thụy Điển | -0,8 | -0,3 | 0,0 | 0,3 | -0,1 | 0,0 | 0,3 | 0,0 | -0,3 | 1,0 |
| Anh Quốc | 1,8 | -0,2 | -0,9 | -0,3 | -0,3 | -1,0 | 0,9 | -0,5 | -1,8 | 2,4 |
| Mỹ | -0,9 | -0,9 | -0,3 | -0,6 | 0,0 | -0,3 | 1,5 | -0,1 | -1,1 | 2,6 |

Nguồn: OECD National Accounts Statistics; Eurostat Government finance statistics (database).

Năm 2013, các nước OECD đã dành khoảng 1/3 tổng chi NSNN cho đảm bảo xã hội (trong đó tại các nước Bắc Âu, Đức, Nhật Bản, Áo, Italia tỷ lệ này là trên 40%), các lĩnh vực y tế, giáo dục chiếm khoảng 10% tổng chi NSNN; hầu hết Chính phủ các nước dành khá ít ngân sách cho quốc phòng (bình quân khoảng 5,5%), tuy nhiên, Mỹ và Israel khoản chi này lại chiếm tỷ trọng khá cao trong tổng chi NSNN.

- Cơ cấu chi ngân sách cho lĩnh vực y tế:

Thách thức trong lĩnh vực y tế là khác nhau giữa các quốc gia. Các nước phát triển cần cải cách giảm áp lực về tăng tỷ lệ chi cho y tế, trong khi các nước đang phát triển và mới nổi tìm biện pháp để mở rộng diện thụ hưởng các dịch vụ y tế với chi phí hợp lý mà không gây áp lực tăng chi lớn cho NSNN.

Các nước phát triển, chi tiêu công cho y tế chiếm khoảng 6% GDP và mục tiêu là ổn định tỷ lệ chi tiêu công cho y tế so với GDP để không tác động tiêu cực tới kết quả cung cấp dịch vụ y tế. Trong khi các nước đang phát triển và mới nổi, chi tiêu công cho y tế thấp hơn nhiều (chiếm 2,7% GDP), nên mục tiêu cải thiện kết quả cung cấp dịch vụ thông qua việc mở rộng đối tượng được thụ hưởng dịch vụ y tế công do khu vực Chính phủ cung cấp một cách bền vững.

Hiện nay, ngày càng có nhiều vấn đề cần xử lý để đảm bảo hiệu quả của hệ thống y tế ở cả những nước phát triển và các nước đang phát triển do thách thức của tình trạng già hóa dân số, khủng hoảng y tế do dịch bệnh. Các cải cách bao gồm:

Cải thiện tính cạnh tranh giữa các nhà cung cấp bảo hiểm và các nhà cung cấp dịch vụ; tăng cường minh bạch thông tin về giá cả và chất lượng dịch vụ y tế. Chẳng hạn như những cải cách đã thực hiện ở Anh là tăng cường tính cạnh tranh và lựa chọn trong khu vực bệnh viện đã cho thấy kết quả được cải thiện nhưng không làm gia tăng chi phí (IMF, 2014).

Tăng cường chăm sóc sức khỏe ban đầu và phòng bệnh, các chương trình y tế dự phòng là cách thức đem lại hiệu quả chi phí thấp và lợi ích cao nhất. Chẳng hạn, chương trình y tế công cộng cung cấp vacxin sẽ đem lại hiệu quả trong tăng cường y tế dự phòng ở nhiều nước.

Chương trình cấm hút thuốc lá nơi công cộng mang lại hiệu quả cao trong việc giảm hút thuốc lá vốn là tác nhân gây hại, ảnh hưởng đến sức khỏe con người.

Tăng thuế tiêu thụ đặc biệt đối với thuốc lá cũng là biện pháp quan trọng góp phần giảm hút thuốc ở nhiều quốc gia và có thể làm tăng thu cho Chính phủ. Tương tự là việc tăng thuế đối với rượu, chất cồn và đồ uống ngọt cũng đã được thực hiện ở nhiều quốc gia.

Tăng cường công nghệ thông tin y tế (các phần mềm mới để thu thập, lưu trữ và trao đổi thông tin bệnh nhân) giúp cải thiện cung cấp dịch vụ y tế và giảm chi

phí. Nghiên cứu trường hợp Úc, Canada, Hà Lan, Tây Ban Nha, Thụy Sĩ và Mỹ cho thấy lợi ích từ những biện pháp này.

Tăng cơ hội tiếp cận các dịch vụ chăm sóc y tế cho người nghèo giúp cải thiện tính công bằng. Ở các nước phát triển, mặc dù đã tăng chi cho y tế, nhưng vẫn còn khoảng cách lớn giữa người giàu và người nghèo trong việc thụ hưởng dịch vụ này. Tăng cường các phương tiện, thiết bị và các chuyên gia y tế đến khu vực nông thôn, vùng sâu, vùng xa; giảm hoặc miễn phí cho các gia đình thu nhập thấp sẽ giúp cải thiện tiếp cận dịch vụ y tế.

Ở Mỹ, thực hiện cải cách thông qua việc mở rộng đối tượng tham gia bảo hiểm y tế, cắt giảm chi phí trực tiếp từ NSNN, tăng thuế tiêu thụ đặc biệt trong lĩnh vực chăm sóc sức khỏe. Theo đó, tuy việc tiết kiệm chi ngân sách chỉ ở mức thấp do vẫn phải tăng chi do mở rộng đối tượng thụ hưởng, nhưng sẽ được bù đắp từ nguồn tăng thu từ cung cấp dịch vụ y tế.

Các nước phát triển ở châu Âu (Pháp, Đức, Hy Lạp, Anh...), thực hiện cải cách nhằm mục đích thắt chặt chi tiêu về dược phẩm, thuốc chữa bệnh, khi khoản chi này chiếm tới 15% chi tiêu y tế công.

Xu hướng già hóa dân số cũng đang tạo nên thách thức lớn đối với chi tiêu công cho y tế ở các nước. Để giảm sức ép gia tăng chi cho y tế trong thời gian tới các nước có thể sử dụng cơ chế thị trường nhiều hơn, áp dụng mức trần chi tiêu, chú trọng tới cung cấp y tế cho các đối tượng ưu tiên và mở rộng hơn sự tham gia của khu vực tư nhân trong việc cung cấp các dịch vụ y tế, tăng cường sự chia sẻ chi phí giữa cá nhân sử dụng, nhà nước và các công ty bảo hiểm,...(IMF, 2011). Ở Anh và Italia, hệ thống y tế được tài trợ chủ yếu là từ khu vực công, ở Canada và Pháp là hệ thống hỗn hợp từ cả khu vực công và khu vực tư, trong khi đó ở Mỹ là hệ thống hỗn hợp nhưng chủ yếu là từ khu vực tư nhân.

- Cơ cấu chi ngân sách cho lĩnh vực giáo dục đào tạo:

Nhiều quốc gia dành ưu tiên ngân sách chi cho giáo dục đào tạo (hiện khoảng 5%GDP ở các nước phát triển; 3,5-4,5%GDP ở các nước khác). Tăng chi tiêu công cho giáo dục đào tạo, đảm bảo hài hòa giữa chi tiêu và nhu cầu thông qua việc tăng chi tiêu công cho giáo dục tính bình quân đầu học sinh, điều chỉnh quy mô lớp học

theo đặc điểm địa lý, hợp lý hóa tiền lương trong lĩnh vực giáo dục, cạnh tranh trong cung cấp dịch vụ giáo dục,... nhằm đạt được mục tiêu, mặc dù Chính phủ vẫn là nhà cung cấp chính và có trách nhiệm trong quản lý dịch vụ giáo dục đào tạo.

Xu hướng tăng chi tiêu công bình quân trên đầu học sinh tác động làm tăng chi giáo dục ở các nước. Ở nhiều nước phát triển, tỷ lệ học sinh/giáo viên giảm, trong khi số lượng giáo viên không giảm tương ứng với giảm số lượng trẻ em trong độ tuổi đến trường. Các yếu tố về địa lý và mục tiêu về tỷ lệ nhập học, cải cách giáo dục cũng góp phần làm tăng mức chi tiêu công bình quân trên đầu học sinh.

Cải cách hệ thống giáo dục giúp cải thiện chất lượng đầu ra của giáo dục. Không thể có một chính sách phù hợp cho tất cả các nước. Một số lựa chọn chính sách bao gồm: mở rộng cung cấp cho sinh viên trong lựa chọn trường học và thúc đẩy cạnh tranh trường học và tăng cường phân cấp trong thực hiện các chính sách giáo dục, điều này đòi hỏi tăng cường năng lực thể chế để thực hiện các chính sách một cách hiệu quả, tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình, chẳng hạn minh bạch các chỉ số thực hiện đến công chúng (các kỳ thi tiêu chuẩn được thực hiện ở một số quốc gia như Úc, Anh,...).

Các nghiên cứu đã cho thấy rằng đầu tư của NSNN nhiều hơn cho các cấp học thấp, đồng thời khuyến khích đầu tư tư nhân cho cấp học cao sẽ nâng cao hiệu quả chi tiêu công cho giáo dục đào tạo.

- Cơ cấu chi ngân sách cho lĩnh vực khoa học công nghệ:

Xu hướng gia tăng chi cho lĩnh vực khoa học công nghệ khá phổ biến ở nhiều quốc gia trong thời gian qua. Chính phủ Pháp đã tăng cường đầu tư cho các lĩnh vực có tác động lan tỏa như hỗ trợ cho hoạt động nghiên cứu và phát triển (R&D) của khu vực tư nhân (tương đương 0,3%GDP vào năm 2010), trong đó, áp dụng biện pháp hỗ trợ tín dụng, thuế thúc đẩy hoạt động nghiên cứu.

Chính phủ Hàn Quốc cũng thúc đẩy cơ cấu chi NSNN và phân bổ nguồn lực cho hoạt động R&D làm nền tảng cho tăng trưởng bền vững.

- Cơ cấu chi ngân sách cho lương hưu:

Cải cách lương hưu nhằm đạt được 3 mục tiêu: kiểm soát chi phí để đảm bảo bền vững dài hạn; bảo trợ người già và phân phối hợp lý khoản tiết kiệm của người đóng góp vào quỹ lương hưu trong suốt thời gian lao động.

Cải cách được thể hiện rõ tại các nước EU trong thời gian vừa qua, bao gồm việc thắt chặt điều kiện thụ hưởng lương hưu (kể cả tăng thời gian đóng góp cần thiết để được hưởng lương hưu đầy đủ), giảm các khoản phúc lợi cho hưu trí, tăng tuổi nghỉ hưu (trên 30 quốc gia đã tăng tuổi nghỉ hưu theo luật định lên 65 tuổi trong vòng 5 năm qua), tăng đóng góp cho quỹ lương hưu.

Theo đánh giá của IMF (2014), để bù đắp các khoản dự kiến gia tăng về tỷ lệ chi lương hưu so với GDP đến năm 2030, các nước phát triển đã quy định tăng độ tuổi nghỉ hưu trung bình khoảng 2,5 năm, hoặc cắt giảm phúc lợi đối với người nghỉ hưu khoảng 15%; hoặc tăng mức đóng góp thêm bình quân khoảng 3%. Việc áp dụng 3 chính sách này làm tăng tỷ lệ chi lương hưu trong 2 thập kỷ tới tại các nước phát triển thêm khoảng 1% GDP (nếu không cải cách, mức tăng trên 3% GDP).

Chính phủ Pháp đã tăng độ tuổi nghỉ hưu từ 60 lên 62 tuổi. Từ tháng 7/2010, Hy Lạp đã thông qua việc tăng độ tuổi nghỉ hưu lên 65 tuổi và cắt giảm các khoản phúc lợi cho hưu trí. Độ tuổi nghỉ hưu trung bình của các nước phát triển là 64,2 tuổi, cao hơn mức trung bình của thế giới (63 tuổi), trong khi đó, tại các nước mới nổi độ tuổi nghỉ hưu trung bình là 61,2 tuổi.

Việc cắt giảm phúc lợi hưu trí đã được thực hiện ở nhiều nước như Nhật Bản, Hàn Quốc và Thụy Sĩ, theo đó dự kiến mức cắt giảm khoảng 20% tổng chi lương hưu trong 2 thập kỷ tới. Tăng mức đóng góp từ việc tăng thuế thu nhập cá nhân đối với người lao động cũng đã được thực hiện ở Úc, Nhật Bản, Hàn Quốc, Mỹ,...

- Cơ cấu chi ngân sách cho đảm bảo an sinh xã hội:

Ngoài chi lương hưu, thì các khoản chi liên quan đến thất nghiệp, gia đình và trẻ em được điều chỉnh tăng ở mức tương đối cao. Chính sách về gia đình và trẻ em, thất nghiệp được thực hiện theo xu hướng mở, nhằm tạo điều kiện cho người lao động có thời gian cũng như liên kết với thị trường lao động nhằm giảm tỷ lệ thất nghiệp, cũng như tăng điều kiện sống cho người dân.

Như vậy, trong giai đoạn 2010-2019, các nước phát triển đã phải thực hiện điều chỉnh chính sách thắt chặt, cơ cấu lại chi tiêu công để giảm quy mô chi ngân sách, giảm nợ công, kiểm soát lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô; đồng thời, cơ cấu lại chi ngân sách ở các lĩnh vực nhằm nâng cao hiệu quả chi tiêu công, nâng cao hiệu quả hệ thống y tế, đảm bảo an sinh xã hội và phúc lợi xã hội.

Mặc dù vậy, từ đầu năm 2020, đại dịch Covid-19 đã tác động mạnh đến kinh tế thế giới. Các nền kinh tế lớn đều suy thoái ở các mức độ khác nhau, tỷ lệ thất nghiệp tăng cao, kéo theo các hệ lụy xã hội.

Theo Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), trong 6 tháng đầu năm 2020, kinh tế toàn cầu ước tính chịu tổn thất tương đương 6,4 - 9% GDP toàn cầu (tương đương khoảng 5,8 - 8,8 nghìn tỷ USD).

Theo báo cáo của Hội nghị Liên Hiệp quốc về Thương mại và Phát triển (UNCTAD), thương mại toàn cầu giảm mạnh, tương ứng giảm -5% trong quý I và -27% trong quý II năm 2020, do gián đoạn chuỗi cung ứng và giảm tổng cầu.

Để ứng phó với đại dịch Covid-19, nhiều nước đã phải điều chỉnh chính sách, triển khai các biện pháp tài khóa - tiền tệ với quy mô lớn nhất từ trước đến nay nhằm hỗ trợ cho các doanh nghiệp và người lao động, đảm bảo các hoạt động kinh tế. Trong đó, các chính sách chi NSNN trước hết là tăng chi cho các hoạt động y tế. Tiếp đến là các chính sách hỗ trợ từ NSNN để tạo động lực cho nền kinh tế có khả năng chống chịu với những tác động tiêu cực của đại dịch và phục hồi trong giai đoạn tới.

Các gói kích thích quy mô lớn đã được các nước triển khai nhằm hỗ trợ cho các doanh nghiệp và người lao động, đảm bảo các hoạt động kinh tế được tiếp tục, bước đầu đã phát huy hiệu quả, góp phần củng cố niềm tin, giữ ổn định tâm lý, hạn chế tác động của dịch bệnh, cơ bản giữ ổn định kinh tế vĩ mô toàn cầu, tạm thời ngăn chặn rủi ro của khủng hoảng y tế dẫn đến khủng hoảng kinh tế - tài chính.

Tuy nhiên, tác động của đại dịch Covid-19 được dự báo là rất nghiêm trọng, không chỉ đối với năm 2020, mà còn ảnh hưởng đến một vài năm tới, làm giảm đáng kể những tiến bộ đã đạt được việc trong xóa đói, giảm nghèo kể từ thế kỷ 20.

Trường hợp kinh tế thối giới phục hồi chậm, gây ra những hệ lụy khó lường về KT-XH, rủi ro khủng hoảng kinh tế, kéo theo khủng hoảng về tài chính, nợ công, trong bối cảnh dư địa chính sách tài khóa bị thu hẹp, thâm hụt ngân sách tăng cao.

2.3.2 Cơ cấu chi ngân sách thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ở Trung Quốc

Vốn đầu tư từ ngân sách luôn là nguồn lực quan trọng đóng góp vào tăng trưởng của Trung Quốc trong thời gian qua. Trong giai đoạn 1980-2015, Trung Quốc là quốc gia đã duy trì được tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, bình quân đạt khoảng 9,7%/năm.

Để đạt được những thành tựu trong tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ thời gian qua, Trung Quốc đã có những thay đổi chính sách nhằm thúc đẩy đầu tư toàn xã hội (đầu tư toàn xã hội của Trung Quốc thời gian qua luôn ở ngưỡng khoảng 40%/năm), trong đó, đầu tư từ khu vực tư nhân có xu hướng ngày càng tăng; trong khi đó, tỷ trọng chi đầu tư từ NSNN có xu hướng ngày càng giảm (từ mức 50% những năm 1980 xuống dưới 30% hiện nay).

Bên cạnh đó, Trung Quốc cũng chú trọng ưu tiên chi ngân sách cho giáo dục đào tạo, khoa học công nghệ. Đặc biệt, đã dành đáng kể ngân sách cho hoạt động nghiên cứu sản phẩm mới, nghiên cứu thực nghiệm và nghiên cứu cơ bản. Trung Quốc cũng chủ trương đẩy mạnh nhập khẩu kỹ thuật tiên tiến với quy mô lớn, thu hút tri thức bên ngoài, chú trọng phát triển công nghệ thông tin.

Từ đầu năm 2020, Trung Quốc cũng là quốc gia bị ảnh hưởng nặng nề của đại dịch Covid-19, cùng với diễn biến bất thường của thiên tai, lũ lụt. Để ứng phó với đại dịch, Chính phủ Trung Quốc đã sử dụng các chính sách để ổn định thị trường tài chính và hỗ trợ các doanh nghiệp bị ảnh hưởng của dịch bệnh, như cắt giảm mạnh lãi suất cơ bản, tăng cung ứng tiền lớn vào hệ thống tài chính,...

Về chính sách tài khóa, Chính phủ Trung Quốc đã tăng chi cho các biện pháp ứng phó và ngăn chặn dịch bệnh, hỗ trợ nền kinh tế, như: tăng chi cho công tác phòng, chống dịch bệnh; tăng cường sản xuất thiết bị y tế; chi trả nhanh các khoản bảo hiểm thất nghiệp; giảm thuế và giảm mức đóng góp ASXH; tăng chi đầu tư cơ sở hạ tầng và cải thiện hệ thống quản lý khẩn cấp y tế công quốc gia.

2.3.3 Cơ cấu chi theo cấp ngân sách ở các nước

Tham khảo kinh nghiệm về phân cấp nhiệm vụ chi của các nước cho thấy những đặc trưng cơ bản sau:

- Nhiệm vụ chi thuộc chính quyền trung ương:

Ở hầu hết các nước, xu hướng điều chỉnh cơ cấu chi theo hướng NSTW giữ vai trò chủ đạo, chịu trách nhiệm chi cho những nhiệm vụ mang tính vĩ mô, tầm chiến lược quốc gia, chủ yếu như chi đảm bảo quốc phòng, an ninh quốc gia, giải quyết các vấn đề quốc tế, ngoại giao, hoạt động của các cơ quan Nhà nước trung ương, thực hiện điều chỉnh kinh tế vĩ mô, phát triển chiến lược ngành, thực hiện các chính sách bảo trợ xã hội.

- Nhiệm vụ chi của các chính quyền địa phương:

Ngân sách các cấp chính quyền địa phương thường tập trung chi cho các nhiệm vụ mang tính khu vực, cung cấp dịch vụ công tại ở địa phương, như dịch vụ y tế, giáo dục cơ bản, an ninh công cộng, vệ sinh môi trường, hạ tầng đô thị của địa phương,... Cụ thể đối với từng cấp chính quyền địa phương như sau:

+ Đối với cấp chính quyền cấp xã, kinh nghiệm các nước cho thấy:

(i) Những nhóm công việc chung đặc trưng cho chính quyền địa phương cơ sở thực hiện như cung cấp các dịch vụ cơ bản cho dân cư địa phương (bảo trì đường giao thông, công viên, chợ,...), tiện ích công cộng (điện, nước,...), quản lý hành chính, pháp lý cơ bản, quản lý địa phương.

(ii) Giáo dục mầm non và tiểu học, dịch vụ chăm sóc sức khỏe cơ bản, bảo vệ môi trường.

(iii) Một số nước có phân cấp thêm các nhiệm vụ chi như thúc đẩy kinh tế địa phương, việc làm, phân phối năng lượng, an ninh, giáo dục trung học.

+ Đối với cấp chính quyền cấp bang (hay cấp tỉnh), nhiệm vụ chi ngân sách thực hiện gần tương tự như nhiệm vụ chi của chính quyền cấp xã nhưng có tính chất rộng hơn và có sự liên kết giữa các cấp chính quyền nhằm định hướng, thúc đẩy phát triển KT-XH toàn diện, phân phối nguồn lực, thực hiện các nhiệm vụ cơ bản của địa phương có tính liên khu vực và kiểm soát các hoạt động chi tiêu của địa phương cấp dưới.

Tại các nước tổ chức theo mô hình nhà nước đơn nhất, các bang có quyền hạn tương đối lớn trong phân định và quản lý nhiệm vụ chi ngân sách của địa phương cấp xã.

+ Nhiệm vụ chi chia sẻ giữa các cấp chính quyền: Bên cạnh việc xác định các nhiệm vụ chi ngân sách cụ thể cho từng cấp chính quyền, pháp luật về ngân sách một số nước cũng quy định các nhiệm vụ chi ngân sách có sự chia sẻ giữa các cấp chính quyền, chẳng hạn như ở Trung Quốc và Ấn Độ, đối với các nhiệm vụ chi về an ninh công cộng, đầu tư cơ sở vật chất hạ tầng, giao thông liên tỉnh, giáo dục, y tế, chăm sóc sức khoẻ và vệ sinh môi trường.

Trên thực tế, phân cấp ngân sách có sự khác biệt tương đối giữa các quốc gia. Trong khi tỷ trọng chi của chính quyền địa phương trong tổng chi ngân sách của một số nước là khá cao, như: Trung Quốc (2009) là 80%; Ấn Độ (2009) là 66%, thì ở một số quốc gia các nhiệm vụ chi ngân sách chủ yếu tập trung thực hiện ở cấp trung ương, như: Thái Lan, Chi-lê hay Ma-rôc, tỷ lệ chi của chính quyền địa phương tương đối thấp (dưới 15% tổng chi NSNN).

Đối với nhiều quốc gia, tỷ lệ chi của chính quyền địa phương trong tổng chi NSNN chủ yếu nằm trong khoảng 25%-35%, như Indonesia là 35%, Philippines là 25%, Ba Lan là 32,7%,...

Chính quyền trung ương thường dành một tỷ lệ tương đối lớn ngân sách chi cho bảo đảm xã hội (như chi lương hưu và trợ cấp thất nghiệp), chi các dịch vụ công cộng chung (như chi cho điều hành, các cơ quan lập pháp,...) và chi cho quốc phòng.

Khoảng một 1/2 quốc gia thuộc OECD, chi về bảo đảm xã hội chiếm chủ yếu nhiệm vụ chi của NSTW. Tại Bỉ và Tây Ban Nha, chính quyền trung ương phân bổ trên 60% ngân sách cho các dịch vụ công cộng nói chung.

Nghiên cứu trong giai đoạn 2009-2013, hầu hết các nước đều có sự ổn định trong tỷ lệ chi giữa NSTW và NSDP. Tuy nhiên, cũng có sự điều chỉnh chính sách chi giữa cấp NSTW và ngân sách các cấp chính quyền địa phương tại một số nước sau khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008 với mức tăng chi lớn của cấp trung

ương. Chẳng hạn như ở Ireland (8,5%), Hungary (7,2%) và Hy Lạp (4,3%), để thực hiện các gói kích thích kinh tế, đảm bảo ASXH.

Xem xét cơ cấu một số khoản chi NSDP có thể thấy chính quyền địa phương được phân cấp các nhiệm vụ chi gắn sát với người dân, như các khoản chi về giáo dục, ASXH, y tế (y tế chăm sóc sức khỏe cộng đồng, y tế dự phòng,...), phát triển kinh tế và các dịch vụ công chung trên địa bàn địa phương. Tỷ trọng các khoản này tương đối lớn trong tổng chi NSDP đặc biệt là các khoản chi đảm bảo ASXH và dịch vụ y tế.

- Về cân đối ngân sách:

Hầu hết các nước đều áp dụng nguyên tắc chỉ vay nợ cho ĐTPT. Mặc dù không có một giới hạn chung về trần bội chi NSNN cho tất cả các nước, nhưng kinh nghiệm các nước cho thấy, để giới hạn gia tăng nợ công trong giới hạn kiểm soát, cần hạn chế mức bội chi hằng năm, như quy định bội chi NSNN không quá 3% GDP của EU, Trung quốc, Indonexia,...

2.3.4 Bài học kinh nghiệm rút ra cho Việt Nam

Qua nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về cơ cấu chi NSNN của các nước rút ra một số bài học kinh nghiệm phù hợp với điều kiện cụ thể của Việt Nam nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững trong thời gian tới như sau:

Một là, cơ cấu chi NSNN của các nước là khá đa dạng và được điều chỉnh tùy thuộc vào cơ chế quản lý và nhiệm vụ phát triển KT-XH của từng nước trong từng giai đoạn cụ thể.

Cơ cấu chi ngân sách ở các đang phát triển, thường tập trung ưu tiên tăng chi cho ĐTPT nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh, thu hẹp khoảng cách với các nước phát triển.

Trong khi đó, ở các nước phát triển, việc điều chỉnh cơ cấu chi NSNN thường tập trung vào các lĩnh vực giáo dục, y tế thông qua các biện pháp cải cách nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực ngân sách, tăng khả năng cung cấp dịch vụ công.

Hai là, thời gian qua hầu hết các nước đều điều chỉnh cơ cấu chi NSNN để tăng khả năng hỗ trợ giải quyết các vấn đề KT-XH, ổn định vĩ mô, hướng tới phát triển bền vững.

Việc điều chỉnh cơ cấu chi NSNN ở các nước thời gian qua là vấn đề tất yếu, nhằm tăng khả năng đáp ứng yêu cầu phát triển KT-XH của các nước trong tình hình mới; trong đó, khủng hoảng tài chính toàn cầu hay đại dịch Covid-19 là nguyên nhân thúc đẩy việc điều chỉnh chính sách chi NSNN nhằm mục tiêu mở đường, hỗ trợ phát triển KT-XH.

Ba là, cơ cấu chi ĐTPT trong tổng chi NSNN theo hướng giảm dần cùng với trình độ phát triển của nền kinh tế tăng lên.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy chi NSNN cho ĐTPT thường chiếm tỷ trọng cao ở các nước đang phát triển, Nhà nước cần tăng mạnh đầu tư cho cơ sở hạ tầng, bao gồm cả từ nguồn tăng bội chi NSNN, tạo động lực cho tăng trưởng kinh tế. Cùng với quá trình phát triển của nền kinh tế, khả năng tích lũy từ nội bộ của nền kinh tế tăng lên, Nhà nước điều chỉnh chính sách giảm tỷ trọng chi NSNN cho ĐTPT, đồng thời tập trung vốn cho những công trình, dự án lớn, những nhiệm vụ cần thiết có sự đầu tư của Nhà nước; cùng với đẩy mạnh để thu hút đầu tư trong xã hội, để phát triển cân đối giữa các vùng, miền, khắc phục những khiếm khuyết của nền kinh tế thị trường.

Các nước đang phát triển tương đồng với Việt Nam, cần nhu cầu vốn đầu tư lớn từ NSNN. Do đó, cơ cấu chi ĐTPT chiếm khoảng thường trên dưới 30% tổng chi NSNN và tập trung cho phát triển cơ sở hạ tầng giao thông, thủy lợi, giáo dục, y tế. Khi nền kinh tế phát triển lên trình độ cao hơn, thì tỷ trọng chi ĐTPT sẽ giảm dần; Nhà nước cần có các chính sách khuyến khích, thúc đẩy đầu tư của khu vực tư nhân.

Bốn là, duy trì cơ cấu chi thường xuyên trong tổng chi NSNN ở mức hợp lý. đảm bảo hoạt động hiệu quả của bộ máy nhà nước, thực hiện tốt các chính sách ASXH, bảo vệ môi trường, giữ vững quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội.

Cùng với sự phát triển của nền kinh tế, áp lực tăng chi thường xuyên cho hệ thống giáo dục, y tế, ASXH ngày càng tăng; đặc biệt trong các giai đoạn trong các

giai đoạn khủng hoảng, lạm phát gia tăng, Nhà nước tăng chi thực hiện các chính sách ASXH, chăm lo sức khỏe, đảm bảo đời sống nhân dân. Bên cạnh đó, áp lực tăng chi bảo vệ môi trường, phát triển kinh tế xanh, bền vững.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy tỷ trọng chi thường xuyên của NSNN thường chiếm tỷ trọng cao ở các nước phát triển, chế độ phúc lợi xã hội cao. Trong khi đó, ở các nước đang phát triển, do phải ưu tiên nguồn lực cho ĐTPT, nên ảnh hưởng đến tỷ trọng chi thường xuyên. Để giải quyết tốt các vấn đề xã hội, cần thu hút đầu tư của các thành phần kinh tế và có sự chia sẻ chi phí sử dụng dịch vụ công giữa Nhà nước và người dân.

Năm là, cơ cấu chi NSNN theo cấp ngân sách cần đảm bảo vai trò chủ đạo của NSTW, đồng thời tạo sự chủ động cho NSDP.

Phân cấp quản lý NSNN cần phân định rõ nhiệm vụ thu, chi giữa các cấp ngân sách, trong đó, đảm bảo nguồn lực để phát huy bảo vai trò chủ đạo của NSTW. Kinh nghiệm của các nước phát triển cho thấy cơ cấu chi NSTW thường chiếm tỷ trọng từ 60% tổng chi NSNN trở lên, tạo điều kiện cho NSTW có thêm nguồn lực thực hiện các nhiệm vụ quan trọng quốc gia về quốc phòng, an ninh, đối ngoại, hỗ trợ các địa phương nghèo, đảm bảo phát triển cân đối, hài hòa giữa các vùng miền.

Trong khi đó, NSDP được phân cấp để thực hiện những nhiệm vụ chi gắn liền với địa bàn địa phương, tạo sự chủ động trong việc thực hiện các nhiệm vụ phát triển KT-XH của địa phương.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Chương này, Luận án đã hệ thống hóa lý thuyết về phát triển kinh tế bền vững; lý thuyết về cơ cấu chi NSNN thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững, như khái niệm, đặc điểm của chi NSNN, các loại cơ cấu chi NSNN, tiêu chí đánh giá cơ cấu chi NSNN, các nhân tố ảnh hưởng đến cơ cấu chi NSNN và vai trò cơ cấu chi NSNN thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững.

Có nhiều loại cơ cấu chi NSNN dựa trên các tiêu chí phân loại chi NSNN, như: cơ cấu chi NSNN theo chức năng của Chính phủ (trên cơ sở phân loại chức năng của Chính phủ - COFOG của OECD); cơ cấu chi NSNN theo nội dung kinh tế của khoản chi (theo phân loại GFSM 2014 của IMF); cơ cấu chi NSNN theo cấp ngân sách (theo phân cấp quản lý NSNN), cơ cấu chi NSNN theo đơn vị sử dụng ngân sách (các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan trung ương khác, các sở, ban và các cơ quan, đơn vị trực thuộc chính quyền địa phương); cơ cấu chi NSNN cho con người (lương, phụ cấp,...); cơ cấu chi NSNN mua sắm tài sản công (ô tô công, trang thiết bị văn phòng,...); cơ cấu chi NSNN về hội nghị, công tác phí,...

Nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế cho thấy cơ cấu chi NSNN của các nước là khá đa dạng và được điều chỉnh tùy thuộc vào trình độ phát triển của nền kinh tế, cơ chế quản lý và nhiệm vụ phát triển KT-XH của từng nước trong từng giai đoạn cụ thể. Xu hướng chung trong giai đoạn 2010-2019, hầu hết các nước đều thực hiện điều chỉnh cơ cấu chi NSNN, cắt giảm chi tiêu công để giảm bội chi NSNN, giảm nợ công; cơ cấu chi trong từng lĩnh vực nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng NSNN, tăng khả năng hỗ trợ giải quyết các vấn đề KT-XH, hướng tới phát triển kinh tế bền vững; cơ cấu chi theo cấp ngân sách, tập trung nguồn lực để đảm bảo vai trò chủ đạo của ngân sách chính quyền trung ương, tạo sự chủ động cho ngân sách các cấp chính quyền địa phương.

Qua nghiên cứu kinh nghiệm cơ cấu chi NSNN ở các nước OECD, Trung Quốc,... thời gian qua, Nghiên cứu sinh đã rút ra một số bài học kinh nghiệm tham khảo phù hợp đối với Việt Nam nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững trong thời gian tới.

CHƯƠNG 3

THỰC TRẠNG CƠ CẤU CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THỨC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG Ở VIỆT NAM

3.1 Tình hình kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước giai đoạn 2011-2020

Trước Đại hội lần thứ XI (2011) [13], Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng trong công cuộc phát triển KT-XH, trở thành nước đang phát triển có thu nhập trung bình và hoàn thành sớm nhiều Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ, tạo nền tảng cho việc xây dựng các mục tiêu kế hoạch phát triển KT-XH giai đoạn 2011-2020 ở mức cao. Tuy nhiên, bối cảnh quốc tế và trong nước có nhiều biến động, ảnh hưởng lớn đến kết quả thực hiện các mục tiêu phát triển KT-XH và NSNN đã đề ra trong giai đoạn này. Cụ thể như sau:

3.1.1 Giai đoạn 2011-2015

- *Tình hình kinh tế - xã hội:*

Nghị quyết Đại hội lần thứ XI đặt ra chỉ tiêu tăng trưởng GDP là 7-7,5%/năm trong giai đoạn 2011-2015.

Sau Đại hội, tình hình thế giới diễn biến nhanh và phức tạp, kinh tế toàn cầu phục hồi chậm hơn dự báo. Ở trong nước, kinh tế vĩ mô không ổn định, lạm phát tăng cao, những yếu kém nội tại của nền kinh tế chậm được khắc phục, tác động tiêu cực đến phát triển KT-XH của đất nước. Hội nghị Trung ương 3 (khóa XI) đã điều chỉnh giảm mục tiêu tăng trưởng GDP bình quân 5 năm 2011-2015 xuống còn khoảng 6,5-7%/năm.

Một số chỉ tiêu phát triển KT-XH chủ yếu giai đoạn 2011-2015 theo Nghị quyết 10/2011/QH13 ngày 08 tháng 11 năm 2011 của Quốc hội là tăng trưởng GDP bình quân 5 năm 6,5-7%; tỷ trọng đầu tư toàn xã hội 5 năm 33,5-35% GDP; tốc độ tăng chỉ số giá tiêu dùng (CPI) đến năm 2015 giảm còn 5-7%; giảm tiêu tốn năng lượng tính trên GDP từ 2,5-3%/năm; thu nhập thực tế của dân cư đến năm 2015 gấp 2-2,5 lần so với năm 2010; tỷ lệ giảm hộ nghèo bình quân 2%/năm,...

Kết quả thực hiện giai đoạn 2011-2015, mặc dù đã hoàn thành nhiều chỉ tiêu kế hoạch đề ra [11], nhưng vẫn có 10/26 chỉ tiêu chủ yếu trong các lĩnh vực kinh tế, xã hội, môi trường được Quốc hội thông qua không đạt kế hoạch, trong đó bao gồm các chỉ tiêu quan trọng về phát triển bền vững, như: tốc độ tăng GDP (bình quân 5 năm thực hiện đạt 5,91%; mục tiêu là 6,5-7%); tỷ trọng đầu tư toàn xã hội trên GDP (bình quân 5 năm là 31,7%; mục tiêu là khoảng 33,5-35%); tăng năng suất lao động xã hội năm 2015 so với năm 2010 (đạt 23,6%; mục tiêu là khoảng 29-32%); số lao động được tạo việc làm (5 năm là 7,8 triệu lượt người; mục tiêu là 8 triệu lượt người); tỷ lệ che phủ rừng vào năm 2015 (là 40,73%; mục tiêu là khoảng 42-43%).

Bảng 3.1 Một số chỉ tiêu phát triển KT-XH 5 năm 2011-2015

| STT | Chỉ tiêu | Đơn vị tính | Thực hiện 2006-2010 | Mục tiêu 2011-2015 | Thực hiện 2011-2015 | So với mục tiêu kế hoạch |
|-----------------------------|---|-------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------------|
| Các chỉ tiêu kinh tế | | | | | | |
| 1 | Tăng trưởng GDP bình quân 5 năm | % | 7,0 | 6,5-7 | 5,91 | Không đạt |
| 2 | Tỷ trọng đầu tư toàn xã hội trong GDP bình quân 5 năm | % | 42,7 | 33,5-35 | 31,7 | Không đạt |
| 3 | Tỷ lệ nhập siêu trong kim ngạch xuất khẩu đến năm cuối kỳ kế hoạch | % | 17,4 | <10 | 2,0 | Vượt |
| 4 | Tiêu tốn năng lượng tính trên GDP bình quân 5 năm so với năm cuối kỳ kế hoạch 5 năm giai đoạn trước | % | Tăng 12 | Giảm 2,5-3 | Giảm 6,55 | Vượt |
| 5 | Tỷ trọng sản phẩm công nghệ cao trong tổng giá trị sản xuất công nghiệp | % | | 30 | 18,37 | Không đạt |
| 6 | Tỷ lệ đổi mới công nghệ bình quân 5 năm | % | | 13 | 10,68 | Không đạt |
| 7 | Tăng năng suất lao động xã hội đến năm cuối kỳ kế hoạch 5 năm so với cuối kỳ kế hoạch 5 năm giai đoạn trước | % | 18,6 | 29-32 | 23,6 | Không đạt |
| 8 | Chỉ số giá tiêu dùng vào năm cuối kỳ kế hoạch 5 năm | % | 9,19 | 5-7 | 0,6 | Đạt |

| STT | Chỉ tiêu | Đơn vị tính | Thực hiện 2006-2010 | Mục tiêu 2011-2015 | Thực hiện 2011-2015 | So với mục tiêu kế hoạch |
|--------------------------------|--|------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------------|
| Các chỉ tiêu xã hội | | | | | | |
| 9 | Số lao động được tạo việc làm 5 năm 2011-2015 | Triệu lượt người | 8,07 | 8 | 7,8 | Không đạt |
| 10 | Tỷ lệ thất nghiệp của lao động trong độ tuổi khu vực thành thị vào năm cuối kỳ kế hoạch 5 năm | % | 4,29 | <4 | 3,29 | Đạt |
| 11 | Tỷ lệ lao động qua đào tạo trong tổng số lao động đang làm việc trong nền kinh tế vào năm cuối kỳ kế hoạch 5 năm | % | 40 | 55 | 51,6 | Không đạt |
| 12 | Thu nhập thực tế của dân cư vào năm cuối kỳ kế hoạch 5 năm so với năm cuối kỳ kế hoạch 5 năm giai đoạn trước | Lần | 1,38 | 2-2,5 | 2,85-2,9 | Vượt |
| 13 | Tỷ lệ giảm hộ nghèo bình quân hàng năm | % | >2,5 | 2 | 2 | Đạt |
| 14 | Số bác sỹ trên 1 vạn dân vào năm cuối kỳ kế hoạch 5 năm | Bác sỹ | 7,1 | 8 | 8 | Đạt |
| 15 | Số giường bệnh (không tính ở trạm y tế xã) trên 1 vạn dân vào năm cuối kỳ kế hoạch 5 năm | Giường | 20,5 | 23 | 24 | Vượt |
| Các chỉ tiêu môi trường | | | | | | |
| 16 | Tỷ lệ che phủ rừng vào năm cuối kỳ kế hoạch 5 năm | % | 39,5 | 42-43 | 40,73 | Không đạt |
| 17 | Tỷ lệ cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng vào năm cuối kỳ kế hoạch 5 năm được xử lý | % | 77,0 | 85 | 90 | Vượt |

Nguồn: Báo cáo của Chính phủ trình Quốc hội tháng 3/2016

Mặc dù tăng trưởng GDP bình quân giai đoạn này chỉ đạt 5,91%/năm, thấp hơn giai đoạn 2006-2010 (tăng bình quân 7%/năm, tính theo giá so sánh năm 1994) và không đạt mục tiêu đề ra (tăng 6,5-7%/năm), nhưng đây là mức tăng trưởng kinh tế hợp lý trong bối cảnh còn nhiều khó khăn.

Trong giai đoạn này, đầu tư toàn xã hội đạt tỷ lệ bình quân 31,7%GDP (mục tiêu 33,5-35%GDP), thấp hơn mức 42%GDP của giai đoạn 2006-2010. Phát triển nguồn nhân lực, khoa học công nghệ, văn hóa, thực hiện tiên bộ, công bằng xã hội, đảm bảo ASXH, phúc lợi xã hội và đời sống nhân dân và trật tự an toàn xã hội. góp phần ổn định chính trị - xã hội, nâng cao vị thế nước ta trên trường quốc tế, tạo nền tảng cho mục tiêu phát triển kinh tế cao hơn trong giai đoạn 2016-2020.

- Về ngân sách nhà nước:

+ **Về thu NSNN:** Kế hoạch tài chính 5 năm giai đoạn 2011-2015 đặt ra mục tiêu tỷ lệ huy động vào NSNN từ thuế và phí không quá 22-23%GDP.

Kết quả thực hiện thu NSNN (*tính theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, bao gồm thu từ hoạt động xổ số kiến thiết*) đạt 4.249,9 nghìn tỷ đồng, gấp 2 lần so với giai đoạn 2006-2010; tỷ lệ huy động vào NSNN bình quân đạt 24,1%GDP, trong đó từ thuế và phí bình quân khoảng 20,8%GDP (kế hoạch là không quá 22-23%GDP).

+ **Về chi NSNN:** Thực hiện giai đoạn 2011-2015, tổng chi NSNN (*tính lại theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, bao gồm chi ĐTPT từ nguồn phát hành trái phiếu Chính phủ và nguồn thu xổ số kiến thiết, không bao gồm chi trả nợ gốc*) đạt 5.274,8 nghìn tỷ đồng, bằng khoảng 29,5%GDP, gấp 2,3 lần giai đoạn 2006-2010, với mức tăng bình quân 14,4%/năm; trong đó chi ĐTPT bằng khoảng 1,93 lần, chi trả nợ lãi bằng khoảng 3,27 lần và chi thường xuyên bằng khoảng 2,53 lần giai đoạn 2006-2010. Đến năm 2015, chi NSNN đạt 1.276,45 nghìn tỷ đồng, tăng 0,94 lần so với năm 2010.

Chi NSNN cơ bản đáp ứng được các yêu cầu phát triển KT-XH trong giai đoạn 2011-2015, góp phần tích cực phục hồi và phát triển kinh tế. Tập trung vốn ĐTPT hoàn thành các công trình quan trọng, cấp bách trong lĩnh vực giao thông, thủy lợi, đầu tư cho nông nghiệp, nông thôn; tăng chi cho con người, thực hiện các chính sách ASXH, cải cách tiền lương; thanh toán các nghĩa vụ trả nợ đến hạn.

+ **Về bội chi NSNN và nợ công:** Trong giai đoạn này, NSNN bội chi 977,2 nghìn tỷ đồng (*tính lại theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, bao gồm chi ĐTPT từ nguồn phát hành trái phiếu Chính phủ, không bao gồm chi trả nợ*

gốc), mức bội chi hằng năm bình quân 5,3%GDP, trong đó năm 2011 là 2,66%GDP, năm 2012 là 4,45%GDP, năm 2013 tăng mạnh lên mức 6,66%GDP, năm 2014 là 6,82%GDP và năm 2015 giảm xuống còn 6%GDP.

Đến cuối năm 2015, dư nợ công ở mức khoảng 61%GDP, tăng thêm tăng thêm 4,2%GDP so với năm 2010 (từ 56,8%GDP lên 61%GDP); dư nợ Chính phủ ở mức 49,2%GDP, dư nợ vay nước ngoài của quốc gia ở mức 33,9%GDP.

3.1.2 Giai đoạn 2016-2020

- Về tình hình kinh tế - xã hội:

Đại hội lần thứ XII [14] đã xác định mục tiêu đẩy mạnh toàn diện, đồng bộ công cuộc đổi mới; phát triển kinh tế nhanh, bền vững, phấn đấu sớm đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại.

Kế hoạch phát triển KT-XH giai đoạn 2016-2020 theo Nghị quyết số 142/2016/QH13 ngày 12 tháng 4 năm 2016 của Quốc hội, với mục tiêu tổng quát là bảo đảm phát triển nhanh, bền vững; phát triển kinh tế tri thức, kinh tế xanh. Phát triển kinh tế gắn kết chặt chẽ với phát triển văn hóa, xã hội, bảo vệ môi trường, bảo đảm quốc phòng, an ninh. Phát huy cao nhất các nguồn lực trong nước, huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực bên ngoài để phát triển nhanh, bền vững.

Mục tiêu kế hoạch phát triển kinh tế, tăng trưởng GDP bình quân 5 năm là 6,5-7%; GDP bình quân đầu người đến năm 2020 khoảng 3.200-3.500 USD; tổng vốn đầu tư toàn xã hội bình quân 5 năm khoảng 32-34%GDP.

Mục tiêu về xã hội, tỷ lệ lao động qua đào tạo năm 2020 đạt khoảng 65-70%; đến năm 2020 có 9-10 bác sĩ và trên 26,5 giường bệnh trên 1 vạn dân; tỷ lệ bao phủ bảo hiểm y tế năm 2020 đạt trên 80% dân số; tỷ lệ hộ nghèo giảm bình quân khoảng 1-1,5%/năm.

Về môi trường, mục tiêu đề ra đến năm 2020 tỷ lệ được sử dụng nước sạch, hợp vệ sinh là 95% dân cư thành thị, 90% dân cư nông thôn; tỷ lệ chất thải nguy hại và chất thải y tế được xử lý là 85%; tỷ lệ che phủ rừng đạt 42%.

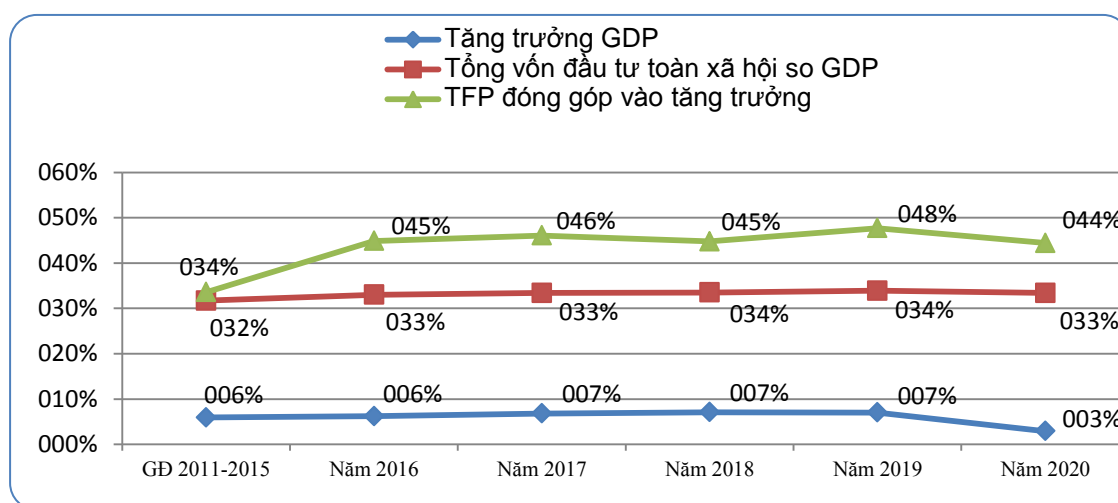
Kết quả thực hiện kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm 2016-2020 đã hoàn thành vượt mức nhiều chỉ tiêu kế hoạch đề ra, mặc dù phát sinh nhiều khó khăn, thách thức, diễn biến tình hình thế giới và trong nước không khả quan như kỳ vọng.

Bảng 3.2 Một số chỉ tiêu phát triển KT-XH 5 năm 2016-2020

| STT | Chỉ tiêu | Đơn vị tính | Thực hiện 2011-2015 | Mục tiêu 2016-2020 | Thực hiện 2016-2020 | So với mục tiêu kế hoạch |
|-----------------------------|--|-------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------------|
| Các chỉ tiêu kinh tế | | | | | | |
| 1 | Tăng trưởng GDP bình quân 5 năm | % | 5,91 | 6,5-7 | 5,99 | Không đạt |
| 2 | GDP bình quân đầu người đến năm cuối kỳ | USD | 2.097 | 3.200-3.500 | 2.714 | Không đạt |
| 3 | Tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ trong GDP đến năm cuối kỳ | % | 82,61 | 85 | 84,82 | Đạt |
| 4 | Tỷ trọng đầu tư toàn xã hội trong GDP bình quân 5 năm | % | 31,7 | 32-34 | 33,7 | Đạt |
| 5 | Năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP) đóng góp vào tăng trưởng | % | 33,58 | 30-35 | 45,72 | Đạt |
| 6 | Tốc độ tăng năng suất lao động xã hội bình quân | % | 4,27 | 5,0 | 5,89 | Đạt |
| 7 | Giảm tiêu hao năng lượng tính trên GDP bình quân | % | Giảm 6,55 | Giảm 1-1,5 | Tăng 1,06 | Vượt |
| 8 | Tỷ lệ đô thị hóa đến năm cuối kỳ | % | 35,7 | 38-40 | 39,3 | Đạt |
| Các chỉ tiêu xã hội | | | | | | |
| 9 | Tỷ lệ lao động nông nghiệp trong tổng lao động xã hội đến năm cuối kỳ | % | 43,6 | 40 | 32,8 | Không đạt |
| 10 | Tỷ lệ lao động qua đào tạo đến năm cuối kỳ | % | | 65-70 | 64,5 | Không đạt |
| 11 | Tỷ lệ thất nghiệp của lao động trong độ tuổi khu vực thành thị vào năm cuối kỳ | % | 3,29 | <4 | 3,88 | Đạt |
| 12 | Số bác sỹ trên 1 vạn dân vào năm cuối kỳ kế hoạch | Bác sỹ | 8 | 9-10 | 9 | Đạt |
| 13 | Số giường bệnh trên 1 vạn dân vào năm cuối kỳ kế hoạch | Giường | 24 | 26,5 | 28 | Vượt |
| 14 | Tỷ lệ bao phủ bảo hiểm y tế đến năm cuối kỳ | % | 76,5 | 80 | 90,7 | Vượt |
| 15 | Tỷ lệ giảm hộ nghèo bình quân hàng năm | % | 2 | 1-1,5 | 1,4 | Đạt |

| STT | Chỉ tiêu | Đơn vị tính | Thực hiện 2011-2015 | Mục tiêu 2016-2020 | Thực hiện 2016-2020 | So với mục tiêu kế hoạch |
|--------------------------------|--|-------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------------|
| Các chỉ tiêu môi trường | | | | | | |
| 16 | Tỷ lệ người dân đô thị được cung cấp nước sạch qua hệ thống cấp nước tập trung | % | | 90 | 90 | Đạt |
| 17 | Tỷ lệ dân số nông thôn sử dụng nguồn nước ăn uống hợp vệ sinh | % | 86,2 | 90 | 90,2 | Đạt |
| 18 | Tỷ lệ chất thải nguy hại được xử lý đến năm cuối kỳ | % | | 85 | 85 | Đạt |
| 19 | Tỷ lệ che phủ rừng vào năm cuối kỳ kế hoạch 5 năm | % | 40,73 | 42 | 42 | Đạt |

Nguồn: Báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư tháng 3/2021



Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Hình 3.1 Tốc độ tăng GDP và một số chỉ tiêu KT-XH giai đoạn 2016-2020

Trong giai đoạn 2016-2020, kinh tế vĩ mô cơ bản ổn định, tăng trưởng GDP đạt mức khá cao, trong đó, năm 2016 đạt 6,21%, năm 2017 đạt 6,81%, năm 2018 đạt 7,08%, năm 2019 đạt 7,02%; riêng năm 2020, do ảnh hưởng nghiêm trọng của dịch bệnh Covid-19, tăng trưởng chỉ đạt 2,91%, tuy không đạt mục tiêu kế hoạch đề ra (tăng 6,8%), nhưng vẫn thuộc nhóm các nước tăng trưởng cao nhất thế giới. Bình

quân 5 năm 2016-2020, tăng trưởng đạt khoảng 5,99% (bình quân giai đoạn 2011-2015 tăng 5,91%/năm).

Đến năm 2020, quy mô GDP đạt 268,4 tỷ USD, tăng khoảng 1,4 lần so với năm 2015; GDP bình quân đầu người đạt 2.779 USD/người, gấp khoảng 1,3 lần so với năm 2015; tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ trong GDP đạt 84,82%; tổng vốn đầu tư toàn xã hội đạt 33,4%GDP; năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP) đóng góp vào tăng trưởng đạt 44,43%; tốc độ tăng năng suất lao động xã hội bình quân đạt 5,39%; tỷ lệ đô thị hóa đạt 39,3%; tỷ lệ hộ nghèo giảm bình quân 1%; tỷ lệ che phủ rừng đạt 42%.

Bảng 3.3 Đầu tư toàn xã hội và tăng trưởng GDP giai đoạn 2011-2020

| Chỉ tiêu/Năm | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Tổng đầu tư xã hội (%/GDP) | 33,3 | 31,1 | 30,5 | 31 | 32,6 | 33 | 33,4 | 33,5 | 33,9 | 33,4 |
| Tốc độ tăng GDP (%/năm) | 6,24 | 5,25 | 5,42 | 5,98 | 6,68 | 6,21 | 6,81 | 7,08 | 7,02 | 2,91 |

Nguồn: Tổng cục Thống kê

Hoạt động ngoại thương phát triển mạnh, quy mô thương mại quốc tế đến năm 2020 đạt mốc 527 tỷ USD (năm 2015 là 327,8 tỷ USD), tương đương 190% GDP; vốn FDI đăng ký mới cả giai đoạn 2016-2020 đạt khoảng 174 tỷ USD, vốn thực hiện đạt khoảng 935 tỷ USD.

- Về ngân sách nhà nước:

+ **Về thu NSNN:** Kế hoạch tài chính 5 năm giai đoạn 2016-2020 đặt ra mục tiêu thu NSNN khoảng 6,86 triệu tỷ đồng, tăng 1,65 lần so với giai đoạn 2011-2015; tỷ lệ động viên NSNN không thấp hơn 23,5%GDP, riêng động viên từ thuế, phí khoảng 21%GDP.

Kết quả thực hiện thu NSNN các năm 2016-2019 đều vượt dự toán (năm 2016 vượt 9,2%, năm 2017 vượt 6,2%, năm 2018 vượt 8%, năm 2019 vượt 9,9%).

Riêng năm 2020, do tác động của đại dịch Covid-19, thực hiện thu NSNN giảm -2% (31,2 nghìn tỷ đồng) so dự toán.

Bảng 3.4 Thu NSNN giai đoạn 2011-2020

Đơn vị: Nghìn tỷ đồng

| Chỉ tiêu | 2011-2015 | QT 2016 | QT 2017 | QT 2018 | TH 2019 | TH 2020 | 2016-2020 |
|--|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| Tổng thu NSNN | 4.249,9 | 1.131,5 | 1.293,6 | 1.431,7 | 1.551,1 | 1.323,1 | 6.915,7 |
| So với GDP (%) | 24,1 | 25,1 | 25,8 | 25,8 | 25,7 | 24,0 | 25,3 |
| <i>Trong đó:</i> | | | | | | | |
| 1. Thu nội địa | 2.920,3 | 910,9 | 1.039,2 | 1.155,3 | 1.273,9 | 1.290,9 | 5.670,2 |
| 2. Thu dầu thô | 538,3 | 40,2 | 49,6 | 66 | 56,3 | 34,6 | 246,7 |
| 3. Thu cân đối từ hoạt động xuất nhập khẩu | 734,9 | 172 | 197,3 | 202,5 | 214,3 | 177,5 | 963,6 |
| 4. Thu viện trợ | 56,4 | 8,4 | 7,6 | 7,8 | 6,7 | 4,8 | 35,2 |

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

Tính chung giai đoạn 2016-2020, tổng thu NSNN đạt khoảng 6,9 triệu tỷ đồng, đạt 100,4% kế hoạch, tỷ lệ huy động vào NSNN khoảng 25,2%GDP (vượt kế hoạch là 23,5%GDP), trong đó từ thuế, phí khoảng 20,8%GDP.

Tỷ trọng thu nội địa tăng dần, đến năm 2020 đạt khoảng 85,6%; tỷ trọng các khoản thu từ dầu thô và thu cân đối từ hoạt động xuất nhập khẩu là 14,1% tổng thu NSNN.

Tỷ trọng thu NSTW trong tổng thu NSNN khoảng 55%, không đạt kế hoạch (khoảng 60-65%).

- **Về chi NSNN:** Kế hoạch tài chính 5 năm 2016-2020 mục tiêu tổng chi NSNN là 8 triệu tỷ đồng, tăng tỷ trọng chi ĐTPT lên khoảng 25-26%, giảm tỷ trọng chi thường xuyên xuống dưới 64% tổng chi NSNN; đảm bảo chi trả nợ, chi dự trữ quốc gia.

Bảng 3.5 Chi NSNN giai đoạn 2011-2020

Đơn vị: Nghìn tỷ đồng

| Chỉ tiêu | 2011- 2015 | QT 2016 | QT 2017 | QT 2018 | TH 2019 | TH 2020 | 2016- 2020 |
|------------------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| Tổng chi NSNN | 5.254,8 | 1.298,3 | 1.355 | 1.435,4 | 1.754 | 1.788 | 7.631 |
| <i>So với GDP (%)</i> | <i>29,5</i> | <i>28,8</i> | <i>27,1</i> | <i>25,9</i> | <i>29,1</i> | <i>28,4</i> | <i>27,9</i> |
| <i>Trong đó:</i> | | | | | | | |
| 1. Chi ĐTPT | 1.680,4 | 365,9 | 372,8 | 393,3 | 511,8 | 550 | 2.193,8 |
| 2. Chi dự trữ quốc gia | 8,1 | 0,9 | 1,3 | 1,9 | 1,6 | 1,5 | 7,3 |
| 3. Chi thường xuyên | 3.286,3 | 822,3 | 881,7 | 931,9 | 1.048 | 1.127,4 | 4.811,3 |
| 4. Chi trả nợ lãi | 272,5 | 8,3 | 97,7 | 106,6 | 108 | 107,3 | 526,9 |
| 5. Chi viện trợ | 5,8 | 1,3 | 1,3 | 1,5 | 1,3 | 1,7 | 7,1 |

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

Kết quả thực hiện giai đoạn 2016-2020, chi NSNN ước đạt 7,6 triệu tỷ đồng, bằng khoảng 95% kế hoạch 5 năm, bằng 27,9%GDP (mục tiêu kế hoạch là 25%GDP); trong đó chi ĐTPT đạt gần 2,2 triệu tỷ đồng, tăng 10% so kế hoạch; chi thường xuyên đạt 4,8 triệu tỷ đồng; chi trả nợ lãi đạt 526,9 nghìn tỷ đồng.

Chi NSNN đã đóng góp tích cực vào tăng trưởng kinh tế, phát triển các lĩnh vực xã hội, bảo vệ môi trường, đảm bảo quốc phòng, an ninh.

Bảng 3.6 Chi NSNN và tăng trưởng GDP giai đoạn 2011-2020*Đơn vị: Nghìn tỷ đồng*

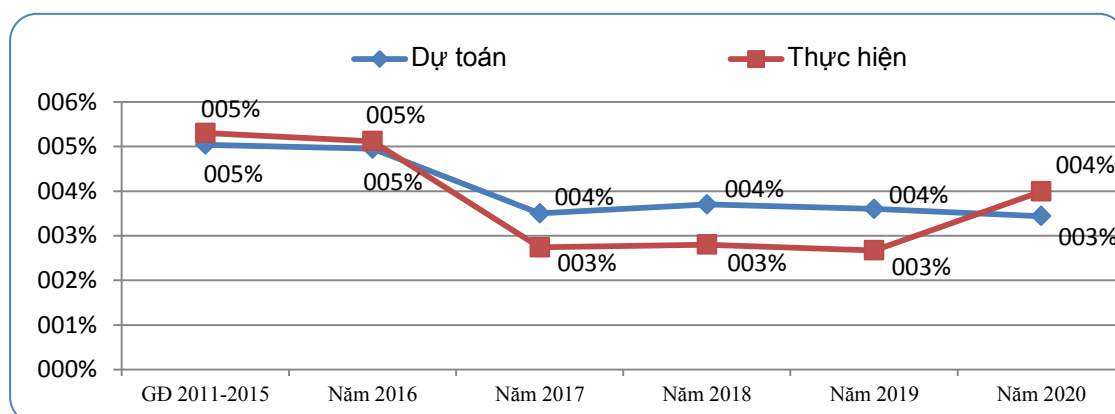
| Chỉ tiêu/Năm | 2011-2015 | QT 2016 | QT 2017 | QT 2018 | TH 2019 | TH 2020 | 2016- 2020 |
|--------------------------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|---------------|
| GDP | 17.740,3 | 4.502,7 | 5.006 | 5.542,3 | 6.037,3 | 6.293 | 27.381,4 |
| Tốc độ tăng GDP (%) | 5,91 | 6,21 | 6,81 | 7,08 | 7,02 | 2,91 | 5,99 |
| Chi NSNN | 5.254,8 | 1.298,3 | 1.355 | 1.435,4 | 1.754 | 1.788 | 7.630,8 |
| Tốc độ tăng chi NSNN (%) | 14,4 | 5,9 | 1,0 | 5,9 | 21,8 | 1,9 | 7,3 |

Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo KT-XH và NSNN của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính

- Về bội chi NSNN và nợ công:

Mục tiêu kế hoạch cả giai đoạn tỷ lệ bội chi không quá 3,9%GDP, đến năm 2020 không quá 3,5%GDP; kiểm soát dư nợ công không quá 65%GDP.

Trong quá trình thực hiện đã giảm dần tỷ lệ bội chi NSNN dự toán (năm 2016 là 4,95%GDP, đến năm 2020 giảm còn 3,44%GDP); kết hợp sử dụng tăng thu, tiết kiệm chi, bội chi tuyệt đối các năm 2017-2019 đều giảm so dự toán. Riêng năm 2020, do ảnh hưởng của đại dịch Covid-19, bội chi NSNN tăng so dự toán.



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

Hình 3.2: Tỷ lệ bội chi NSNN so GDP giai đoạn 2016-2020

Tỷ lệ bội chi NSNN so GDP năm 2016 (*tính lại theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước 2015*) là 5,12%, năm 2017 là 2,74%, năm 2018 là 2,8%, năm 2019 khoảng 2,67%, năm 2020 ở mức 3,99%. Tính chung 5 năm 2016-2020, tỷ lệ bội chi NSNN bình quân khoảng 3,45%GDP, đảm bảo yêu cầu Nghị quyết số 07-NQ/TW của Bộ Chính trị và Nghị quyết số 25/2016/QH14 của Quốc hội (bình quân 5 năm dưới 3,9%GDP).

Các chỉ tiêu nợ công, nợ Chính phủ, nợ nước ngoài của quốc gia đã giảm dần trong giai đoạn 2016-2020.

Bảng 3.7 Các chỉ tiêu về nợ giai đoạn 2016-2020

Đơn vị: %

| Chỉ tiêu | Mục tiêu | TH 2016 | TH 2017 | TH 2018 | TH 2019 | TH 2020 | So với mục tiêu |
|---|----------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------------|
| Nợ công/GDP (%) | ≤ 65 | 63,7 | 61,4 | 58,3 | 55,0 | 55,3 | Đạt |
| Nợ Chính phủ/GDP (%) | ≤ 54 | 52,7 | 51,7 | 49,9 | 48,0 | 49,1 | Đạt |
| Nợ nước ngoài quốc gia/GDP (%) | ≤ 50 | 44,8 | 49,0 | 46,0 | 47,1 | 47,3 | Đạt |
| Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia /Tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hóa, dịch vụ (%) | < 25 | 29,4 | 35,7 | 37,2 | 30,7 | 38,9 | Không Đạt |
| Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ/Thu NSNN (%) | ≤ 25 | 15,8 | 19,7 | 16,1 | 17,4 | 20,9 | Đạt |

Nguồn: Tổng hợp từ các Báo cáo nợ công của Bộ Tài chính.

Dư nợ công giảm từ mức 63,7%GDP năm 2016 xuống 55,3%GDP cuối 2020, nợ Chính phủ giảm từ 52,7%GDP năm 2016 xuống 49,1% GDP, nợ nước

ngoài quốc gia giảm từ 49% GDP năm 2017 xuống 47,3% GDP năm 2020. Tỷ trọng vay ngoài nước của Chính phủ giảm từ 56,4% năm 2011 xuống dưới 40% năm 2020.

Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ so với thu NSNN mặc dù có xu hướng tăng dần trong giai đoạn 2016-2020, song vẫn nằm trong giới hạn cho phép 25% thu NSNN. Tuy nhiên, trong giai đoạn 2016-2020, chỉ tiêu nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia so với tổng kim ngạch xuất khẩu tăng mạnh và vượt ngưỡng 25% theo quy định.

Đánh giá chung, giai đoạn 2011-2020, tình hình kinh tế vĩ mô cơ bản ổn định, tốc độ tăng trưởng được duy trì ở mức khá cao; quy mô và tiềm lực của nền kinh tế tăng lên; chính trị, xã hội ổn định; quốc phòng, an ninh được đảm bảo; Mở rộng quan hệ đối ngoại và hội nhập quốc tế; nâng cao uy tín, vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế. Các tổ chức quốc tế cũng đánh giá cao những thành tựu phát triển KT-XH mà Việt Nam đạt được trong giai đoạn này.

Tuy nhiên, cũng còn nhiều hạn chế, yếu kém. Tăng trưởng kinh tế chưa tương xứng với tiềm năng; năng suất, chất lượng tăng trưởng một số ngành, lĩnh vực còn thấp; chất lượng nguồn nhân lực còn chưa đáp ứng được yêu cầu; kết cấu hạ tầng KT-XH vẫn chưa đầy đủ, đồng bộ; tình trạng sử dụng lãng phí tài nguyên, ô nhiễm môi trường chậm được khắc phục; ảnh hưởng lớn đến việc phát triển kinh tế bền vững của đất nước.

Trong bối cảnh đó, chính sách tài chính - NSNN có vai trò quan trọng, hỗ trợ tích cực nền kinh tế vượt qua những khó khăn, thách thức; đẩy mạnh cơ cấu lại nền kinh tế; động viên, phân bổ, quản lý, sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả các nguồn lực tài chính - NSNN, đáp ứng tốt hơn các mục tiêu tăng trưởng kinh tế, phát triển các lĩnh vực xã hội, bảo vệ môi trường, hướng tới các mục tiêu phát triển kinh tế bền vững.

Thu NSNN bền vững hơn, thu nội địa từ hoạt động sản xuất - kinh doanh chiếm tỷ trọng ngày càng cao, giảm mức độ phụ thuộc vào các yếu tố bên ngoài và từ nguồn thu về tài nguyên, khoáng sản.

Tăng chi NSNN, kết hợp với thu hút thêm các nguồn vốn khác cho ĐTPT hệ thống kết cấu hạ tầng KT-XH, nhất là ở các vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn, hỗ

trợ tích cực thực hiện các mục tiêu tăng trưởng kinh tế, xóa đói, giảm nghèo, giải quyết các vấn đề xã hội.

Các chỉ số nợ công, nợ Chính phủ, nợ nước ngoài của quốc gia đảm bảo trong phạm vi an toàn cho phép, từng bước được cơ cấu lại, bền vững hơn.

Mặc dù vậy, hoạt động NSNN cũng còn có những tồn tại, hạn chế. Cân đối NSNN khó khăn, dư địa điều hành chính sách tài khóa ngày càng hạn hẹp. Đặc biệt trong bối cảnh đại dịch Covid-19 đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến hầu hết các hoạt động của nền kinh tế, đến thu, chi và cân đối NSNN.

3.2 Thực trạng cơ cấu chi ngân sách nhà nước thúc đẩy tăng trưởng kinh tế giai đoạn 2011-2020

3.2.1 Khuôn khổ pháp lý về cơ cấu chi ngân sách nhà nước

- Cơ cấu chi NSNN theo nội dung kinh tế:

Theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước (2015) [34], chi NSNN bao gồm: (1) chi ĐTPT; (2) chi dự trữ quốc gia; (3) chi thường xuyên; (4) chi trả nợ lãi; (5) chi viện trợ; và (6) các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.

Cách phân loại như trên cơ bản phù hợp với phân loại chi theo nội dung kinh tế của GFSM 2014, trong đó:

Các khoản chi thường xuyên cho hoạt động bộ máy Nhà nước từ trung ương đến địa phương nhằm thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; đảm bảo quốc phòng, an ninh và trật tự an toàn xã hội; phát triển các hoạt động sự nghiệp về giáo dục - đào tạo, khoa học công nghệ, y tế, văn hóa thông tin, phát thanh, truyền hình, thông tấn, thể dục thể thao, đảm bảo xã hội; các hoạt động sự nghiệp kinh tế, như duy tu, bảo trì các công trình giao thông, thủy lợi, nông nghiệp, ngư nghiệp,...

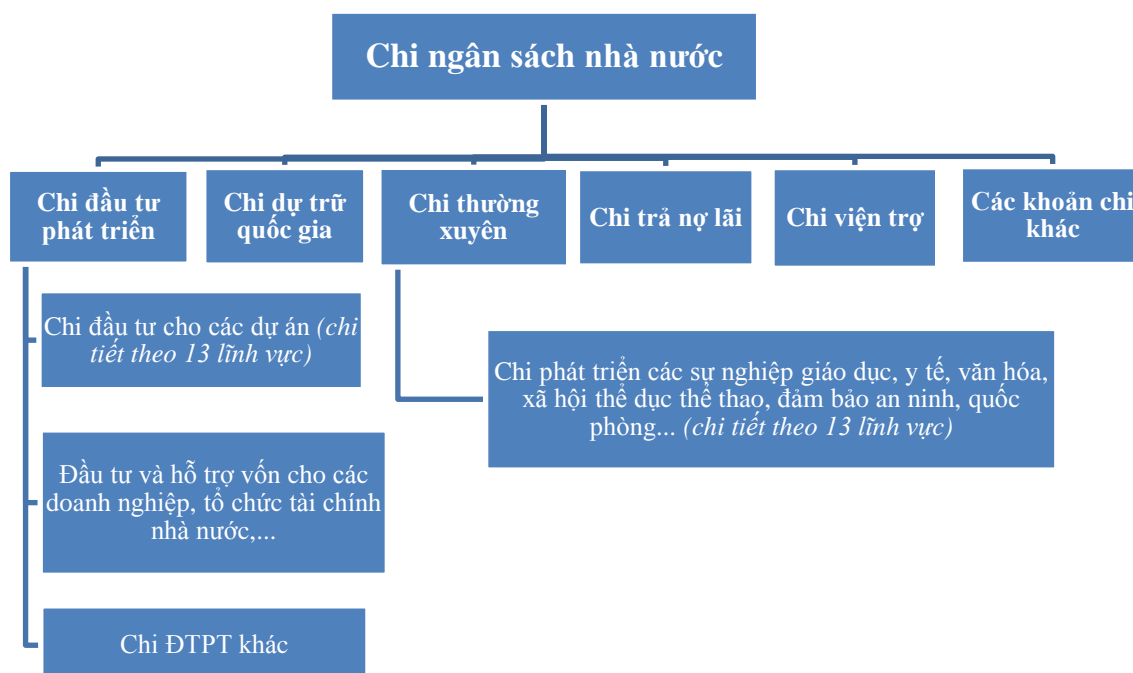
Các khoản chi đầu tư ĐTPT, căn cứ theo tính chất của các hoạt động đầu tư, bao gồm các khoản: (i) Chi đầu tư XDCCB cho các dự án, công trình kết cấu hạ tầng KT-XH không có khả năng thu hồi vốn, chủ yếu là hệ thống các công trình giao thông, thủy lợi, trường học, bệnh viện,...; (ii) Chi ĐTPT không có tính chất XDCCB, bao gồm những khoản chi đầu tư và hỗ trợ vốn cho các doanh nghiệp cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích do Nhà nước đặt hàng; các tổ chức kinh tế, tài chính của nhà nước; đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp.

Chi trả nợ lãi để thanh toán các khoản nợ lãi đến hạn phát sinh từ các khoản vay của Chính phủ và chính quyền địa phương cấp tỉnh vay. Khác với cách phân loại của GFSM 2014, các khoản chi trả nợ lãi vay của NSNN không được tính vào nhóm chi thường xuyên.

Chi dự trữ quốc gia để mua sắm các vật tư, thiết bị, hàng hóa thuộc danh mục hàng dự trữ quốc gia nhằm chủ động đáp ứng các yêu cầu đột xuất, cấp bách về phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai, thảm họa, hỏa hoạn, dịch bệnh, phục vụ nhiệm vụ quốc phòng, an ninh.

- Cơ cấu chi NSNN theo chức năng của Chính phủ:

Theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước (2015), chi ĐTPT và chi thường xuyên của NSNN được phân theo 13 nhóm gắn với chức năng của Chính phủ, gồm: (1) Chi quốc phòng; (2) Chi an ninh và trật tự an toàn xã hội; (3) Chi giáo dục - đào tạo và dạy nghề; (4) Chi khoa học và công nghệ; (5) Chi y tế, dân số và gia đình; (6) Chi văn hóa thông tin; (7) Chi phát thanh, truyền hình, thông tấn; (8) Chi thể dục thể thao; (9) Chi bảo vệ môi trường; (10) Chi các hoạt động kinh tế; (11) Chi hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước, đảng, đoàn thể; (12) Chi bảo đảm xã hội; và (13) Chi khác.



Sơ đồ 3.1 Cơ cấu chi NSNN theo chức năng của Chính phủ

- Cơ cấu chi NSNN theo phân cấp ngân sách:

Theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước (2015), hệ thống NSNN bao gồm NSTW và NSDP; NSDP gồm ngân sách của các cấp chính quyền địa phương.

NSTW là các khoản thu NSNN được phân cấp cho cấp trung ương hưởng và các khoản chi NSNN thuộc nhiệm vụ chi của cấp trung ương.

NSDP là các khoản thu NSNN phân cấp cho địa phương hưởng, thu bổ sung từ NSTW cho NSDP và các khoản chi NSNN thuộc nhiệm vụ chi của địa phương.

Nguồn thu, nhiệm vụ chi của NSTW và ngân sách mỗi cấp chính quyền địa phương được phân cấp cụ thể trong luật. Nguyên tắc phân cấp quản lý ngân sách được quy định trong luật nhằm đảm bảo NSTW có vai trò chủ đạo, có đủ nguồn lực tài chính để thực hiện các nhiệm vụ chi lớn, quan trọng quốc gia, hỗ trợ địa phương chưa cân đối được ngân sách và hỗ trợ có mục tiêu cho địa phương.

Giải quyết tốt mối quan hệ giữa NSTW và NSDP, tạo điều kiện tập trung nguồn lực để phát huy vai trò chủ đạo của NSTW, giải quyết những vấn đề mang tầm vĩ mô, chiến lược quốc gia, đầu tư những chương trình, dự án lớn, có ý nghĩa quan trọng về phát triển KT-XH, cũng như có điều kiện hỗ trợ cho các địa phương nghèo, đồng bào vùng dân tộc, miền núi, vùng sâu, vùng xa phát triển kinh tế, xóa đói, giảm nghèo, đảm bảo ASXH.

Đồng thời, phát huy tính chủ động và nâng cao trách nhiệm của NSDP trong việc giải quyết các nhiệm vụ, cung cấp các dịch vụ công trên địa bàn, nhất là các dịch vụ thiết yếu, gắn với người dân, như dịch vụ y tế, giáo dục cơ bản, trật tự an toàn xã hội, vệ sinh môi trường, hạ tầng đô thị.

3.2.2 Cơ cấu chi ngân sách nhà nước theo nội dung kinh tế

3.2.2.1 Chi đầu tư phát triển

- Giai đoạn 2011-2015:

Dự toán chi ĐTPT 5 năm giai đoạn 2011-2015 khoảng 865 nghìn tỷ đồng, gấp 1,7 lần giai đoạn 2006-2010; tỷ trọng chi ĐTPT bố trí dự toán bình quân khoảng 18%, thấp hơn giai đoạn 2006-2010 (24,4%).

Trong thực hiện, đã ưu tiên bố trí sử dụng nguồn tăng thu NSNN hằng năm cho chi ĐTPT, cộng với tăng giải ngân các dự án ODA đầu tư phát triển kết cấu hạ

tăng KT-XH, nên tỷ trọng chi ĐTPT trong tổng chi NSNN thực tế đạt gần 23%, thấp hơn giai đoạn trước (giai đoạn 2006-2010 là 28,8%).

Tính cả số chi ĐTPT từ nguồn vốn trái phiếu Chính phủ và nguồn thu xổ số kiến thiết (ngoài cân đối NSNN) và các khoản ứng chi, thì chi ĐTPT giai đoạn 2011-2015 khoảng 1,68 triệu tỷ đồng, chiếm 32% tổng chi NSNN (mục tiêu là 20-25%), chiếm 25% tổng vốn đầu tư toàn xã hội của giai đoạn này.

- Giai đoạn 2016-2020:

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.

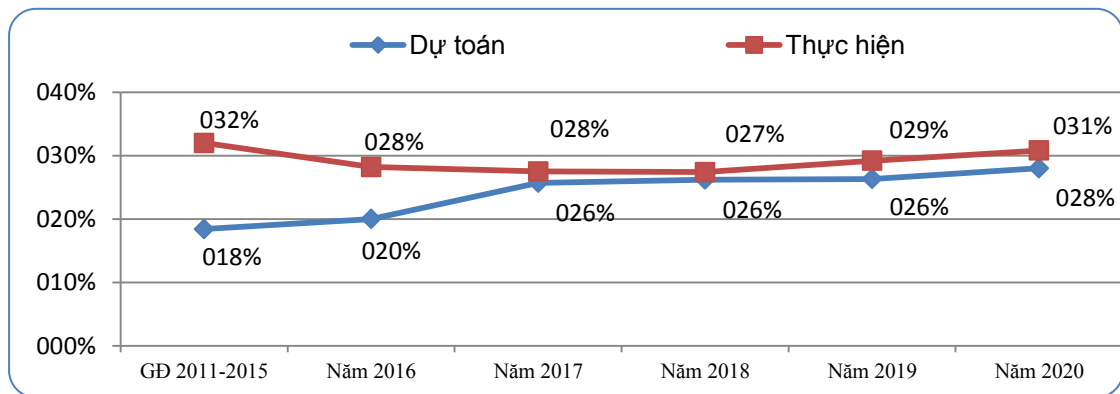
Bảng 3.8 Chi ĐTPT giai đoạn 2011-2020

Đơn vị: Nghìn tỷ đồng

| Chỉ tiêu | 2011- 2015 | QT 2016 | QT 2017 | QT 2018 | TH 2019 | TH 2020 | 2016- 2020 |
|--|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|---------------|
| Chi ĐTPT | 1.680,4 | 365,9 | 372,8 | 393,3 | 511,8 | 550 | 2.193,2 |
| <i>Tỷ trọng so tổng chi NSNN (%)</i> | 32,0 | 28,2 | 27,5 | 27,4 | 29,2 | 30,8 | 28,7 |
| <i>Tốc độ tăng (%)</i> | 9,9 | -8,9 | 1,9 | 5,5 | 30,1 | 7,5 | 7,2 |

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

Thực hiện chi ĐTPT 5 năm đạt 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 thấp hơn giai đoạn 2011-2015 (khoảng 32%).

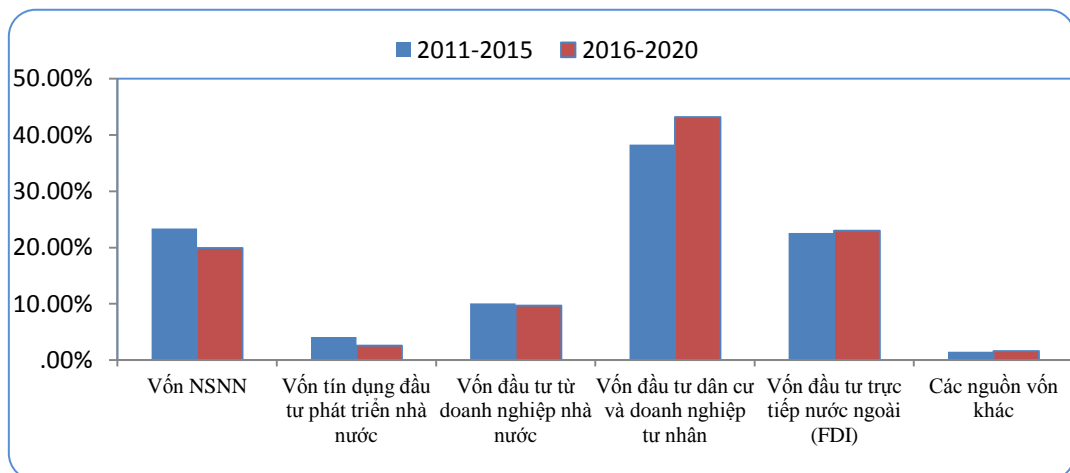


Nguồn: Tổng hợp từ các Báo cáo NSNN của Bộ Tài chính.

Thực hiện giai đoạn 2011-2016 vượt lớn so dự toán chủ yếu do bổ sung chi đầu tư từ nguồn vốn trái phiếu Chính phủ và thu xổ số kiến thiết.

Hình 3.3: Tỷ trọng chi ĐTPT trong tổng chi NSNN giai đoạn 2016-2020

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.



Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Hình 3.4: Cơ cấu vốn đầu tư xã hội giai đoạn 2011-2020

Hiệu quả KT-XH của đầu tư toàn xã hội nói chung và đầu tư công nói riêng đã được cải thiện. Hệ số suất đầu tư (ICOR) đã giảm dần. Theo báo cáo của Tổng

cục Thống kê (tháng 12/2020), hệ số này đã giảm từ mức 6,25 bình quân giai đoạn 2011-2015 xuống còn 6,14 giai đoạn 2016-2019, trong đó năm 2016 là 6,42, năm 2017 là 6,11, năm 2018 là 5,97 và năm 2019 là 6,07. Riêng 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.

Tuy nhiên, hệ số ICOR của Việt Nam là khá cao khi so sánh với một số quốc gia khác đã trải qua các giai đoạn phát triển tương đồng như Việt Nam. Cụ thể: hệ số ICOR của Đài Loan là 2,7 (1981-1990), Hàn Quốc là 3,0 (1961-1980), Nhật Bản là 3,2 (1961-1970), Trung Quốc là 4,1 (1991-2003), Thái Lan là 4,1 (1981-1995),...

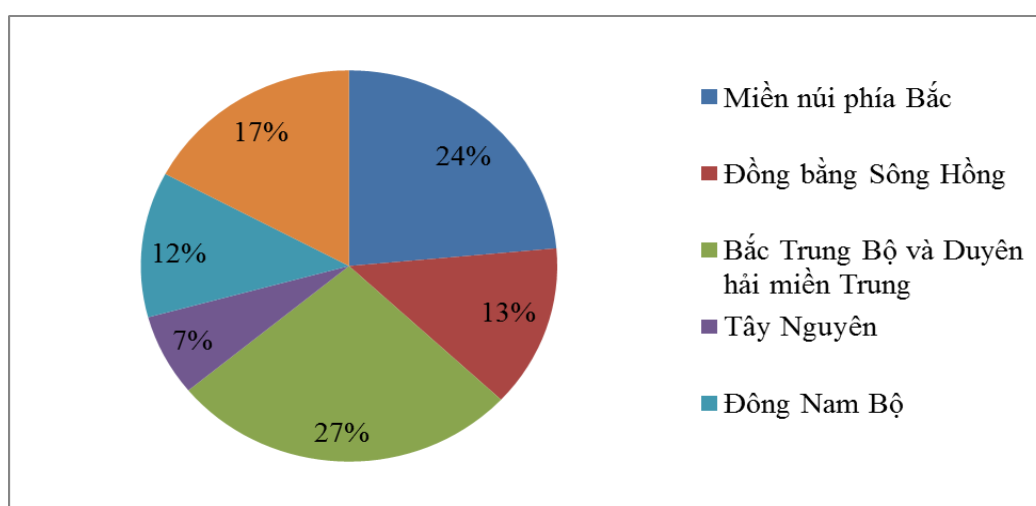
Nguyên nhân dẫn đến hệ số ICOR cao do Việt Nam đang trong giai đoạn tập trung đầu tư cho hệ thống kết cấu hạ tầng KT-XH, bao gồm hạ tầng ở các vùng sâu, vùng xa và đầu tư cho xóa đói, giảm nghèo, đảm bảo ASXH, phát triển nông nghiệp, nông thôn, phát triển cân đối giữa các vùng, miền,...

Từ năm 2011, thực hiện chủ trương tái cơ cấu chi ĐTPT theo Nghị quyết số 11/2011/QH13 ngày 9 tháng 11 năm 2011 của Quốc hội, từng bước khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, lãng phí, kém hiệu quả, thực hiện quyết liệt việc cắt giảm, giãn, hoãn thực hiện các dự án khởi công mới, tập trung cho các dự án chuyển tiếp, đang triển khai dở dang. Số dự án bố trí kế hoạch năm sau giảm so năm trước, theo đó, số vốn bố trí bình quân cho một dự án năm sau cao hơn năm trước.

Theo Báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, trong giai đoạn 2012-2015 đã bố trí vốn ĐTPT nguồn NSNN cho gần 10,2 nghìn dự án hoàn thành và khoảng 4,25 nghìn dự án khởi công mới, giảm so với giai đoạn trước; số dự án được bố trí kế hoạch vốn đã giảm từ 7.281 dự án năm 2012 xuống còn 5.699 dự án năm 2015; số vốn bình quân bố trí cho một dự án tăng từ 9,54 tỷ đồng/dự án lên 14,2 tỷ đồng/dự án năm 2015. Giai đoạn 2016-2020, tổng số dự án của Kế hoạch đầu tư công trung hạn vốn NSTW khoảng 11,1 nghìn dự án; số dự án khởi công mới giảm mạnh.

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.

Phân bổ vốn đầu tư NSNN theo vùng giai đoạn 2016-2020 đã ưu tiên đầu tư cho các vùng miền núi, biên giới, hải đảo, vùng đồng bào dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa, vùng thường xuyên bị thiên tai, bão lũ và các vùng có điều kiện KT-XH đặc biệt khó khăn; các nhiệm vụ ứng phó biến đổi khí hậu, phòng, chống hạn hán, xâm nhập mặn.



Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Hình 3.5: Cơ cấu vốn đầu tư NSTW theo vùng giai đoạn 2016-2020

3.2.2.2 Về chi thường xuyên

- Giai đoạn 2011-2015:

Thực hiện các Kết luận của Trung ương số 20-KL/TW ngày 28 tháng 11 năm 2008, Kết luận số 23-KL/TW ngày 29 tháng 5 năm 2012 về cải cách tiền lương, bảo hiểm xã hội và trợ cấp ưu đãi người có công, các Nghị quyết của Trung ương số 15-NQ/TW ngày 01 tháng 6 năm 2012 một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2012-2020; Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 5 tháng 8 năm 2008 về nông nghiệp, nông thôn, nông dân; Nghị quyết số 76/2014/QH13 ngày 24 tháng 6 năm 2014 của

Quốc hội về đẩy mạnh thực hiện mục tiêu giảm nghèo bền vững đến năm 2020; triển khai các Luật, Pháp lệnh về bảo hiểm y tế, bảo hiểm xã hội, người khuyết tật, người cao tuổi, bà mẹ Việt Nam anh hùng,...

Chi thường xuyên đã ưu tiên chi cho con người, cải cách tiền lương, đảm bảo ASXH và xóa đói giảm nghèo, nhất là đối với đồng bào các dân tộc thiểu số, miền núi, vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn,...

Trong giai đoạn này, đã 3 lần điều chỉnh tiền lương cơ sở, thực hiện chế độ 25% phụ cấp công vụ và 01 lần điều chỉnh tăng 8% đối với lương hưu, trợ cấp ưu đãi người có công và tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức, lực lượng vũ trang có thu nhập thấp (hệ số lương từ 2,34 trở xuống).

Đồng thời, đã ban hành nhiều chính sách ASXH. Theo đó, tốc độ tăng chi ASXH (không kể chi tiền lương), tăng bình quân khoảng 18%/năm, cao hơn tốc độ tăng thu NSNN và tốc độ tăng chi NSNN, đã tạo áp lực lớn cho cân đối NSNN của giai đoạn này.

Tỷ trọng chi thường xuyên trong dự toán chi NSNN giai đoạn 2011-2015 chiếm khoảng 67,8%, tăng gần 8% so giai đoạn 2006-2010.

Thực tế thực hiện, chi thường xuyên đạt 3.286,3 nghìn tỷ đồng, tăng 1,54 lần so giai đoạn trước; tỷ trọng chi thường xuyên đã giảm xuống còn 62,5% tổng chi NSNN.

- Giai đoạn 2016-2020:

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, nhất là các khoản chi hội nghị, công tác phí, mua sắm ô tô công, trang thiết bị đắt tiền. Chủ động bố trí ưu tiên thực hiện chính sách ASXH và xóa đói giảm nghèo, nhất là đối với đồng bào các dân tộc thiểu số, đồng bào ở các xã đặc biệt khó khăn miền núi vùng sâu, vùng xa,...; 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 Chính phủ quy định cơ chế tự chủ đối với đơn vị sự nghiệp công lập.

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,....

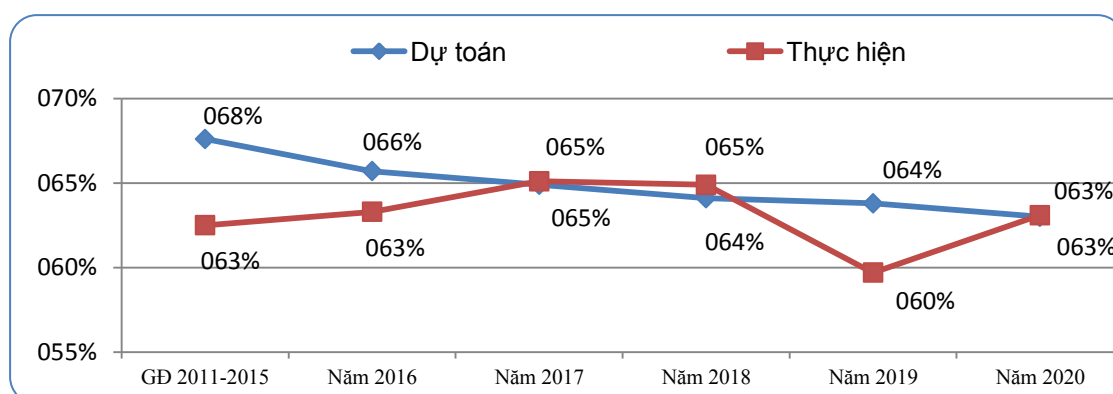
Thực hiện giai đoạn 2016-2020, tổng chi thường xuyên khoảng 4.761,4 nghìn tỷ đồng. Tỷ trọng chi thường xuyên trong tổng chi NSNN đã giảm từ 65,1% tổng chi NSNN năm 2017, xuống 63,1% năm 2020, bình quân 5 năm khoảng 63,1%.

Bảng 3.9 Chi thường xuyên giai đoạn 2011-2020

Đơn vị: Nghìn tỷ đồng

| Chi tiêu | 2011-2015 | QT 2016 | QT 2017 | QT 2018 | TH 2019 | TH 2020 | 2016-2020 |
|----------------------------------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| Chi thường xuyên | 3.286,3 | 822,3 | 881,7 | 931,9 | 1.048 | 1.127,4 | 4.811,3 |
| Tỷ trọng trong tổng chi NSNN (%) | 62,5 | 63,3 | 65,1 | 64,9 | 59,7 | 63,1 | 63,1 |
| Tốc độ tăng (%) | 16,3 | 4,3 | 7,2 | 5,7 | 12,5 | 7,6 | 7,4 |

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



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

Hình 3.6: Tỷ trọng chi thường xuyên trong tổng chi NSNN giai đoạn 2016-2020

Thực hiện chủ trương đẩy mạnh đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả theo Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25 tháng 10 năm 2017 và đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của đơn vị sự nghiệp công lập theo Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25 tháng 10 năm 2017 của Hội nghị Trung ương 6 (khóa XII), đã tiết kiệm chi khoảng 10 nghìn tỷ đồng/năm; đồng thời 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.

Tỷ lệ đói nghèo của Việt Nam đã giảm nhanh, lưới ASXH phát triển tương đối toàn diện. Theo báo cáo Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ của Liên hiệp quốc thì Việt Nam đã về đích sớm một số chỉ tiêu; đạt được những thành tựu quan trọng về bình đẳng giới và nâng cao vị thế cho phụ nữ; sức khỏe trẻ em được quan tâm và được cải thiện đáng kể; Việt Nam cũng đã tiến gần đến Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ đối với các chỉ tiêu suất tử vong trẻ em dưới 5 tuổi và tỷ suất tử vong trẻ em dưới 1 tuổi; tốc độ lây nhiễm HIV đã được kiểm chế và có xu hướng giảm; Việt Nam đã tích cực thực hiện Chương trình nghị sự 21, thực hiện mục tiêu đảm bảo bền vững về môi trường.

Tỷ lệ tiếp cận các dịch vụ sự nghiệp công có nhiều cải thiện, gánh nặng dịch vụ sự nghiệp công có xu hướng giảm, nhất là đối với các dịch vụ y tế, khám chữa bệnh, dịch vụ giáo dục, đào tạo. Mặc dù vậy, NSNN vẫn còn bao cấp hầu hết các lĩnh vực sự nghiệp, xã hội hóa còn hạn chế.

3.2.2.3 Về chi trả nợ

- Giai đoạn 2011-2015:

Dự toán chi NSNN hằng năm trong giai đoạn 2011-2015 đã ưu tiên bố trí trả đủ các khoản vay ngoài nước; đối với nhu cầu chi trả nợ trong nước, do cân đối NSNN khó khăn, nên một số năm mới bố trí trả được nợ lãi và một phần nhu cầu chi trả nợ gốc, trong điều hành phải vay đảo nợ (năm 2013 gần 47 nghìn tỷ đồng, năm 2014 khoảng 106 nghìn tỷ đồng và năm 2015 khoảng 125 nghìn tỷ đồng).

Tỷ lệ chi trả nợ lãi trong cân đối NSNN chiếm 5,2% tổng chi NSNN trong đoạn 2011-2015 và có xu hướng tăng dần qua các năm (năm 2011 chiếm 3,9% tổng

chi NSNN, năm 2012 là 4,1%, năm 2013 là 4,9%, năm 2014 là 5,8% và năm 2015 lên mức 6,4%). Tính cả nghĩa vụ trả nợ gốc (bao gồm cả số vay đảo nợ), thì tổng nghĩa vụ trả nợ giai đoạn 2011-2015 bằng khoảng 21,6% tổng thu NSNN, trong đó đến năm 2015 tỷ lệ này là 27%, vượt ngưỡng quy định (không quá 25% tổng thu NSNN).

Việc tăng các khoản vay ngắn hạn và vay đảo nợ đã làm cho dư nợ công trong giai đoạn này tăng nhanh, cơ cấu cấu nợ công thiếu bền vững. Dư nợ công đã tăng từ mức 50%GDP năm 2011 lên mức 61%GDP năm 2015.

Trong cơ cấu nợ Chính phủ, tỷ trọng các khoản vay trong nước tăng từ mức 38,9% năm 2011 lên mức 57% năm 2015, tỷ trọng nợ nước ngoài giảm tương ứng, từ mức 61,1% năm 2011 xuống còn 43% năm 2015, góp phần giảm sự phụ thuộc vào các nguồn vốn bên ngoài.

- Giai đoạn 2016-2020:

Trong 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.

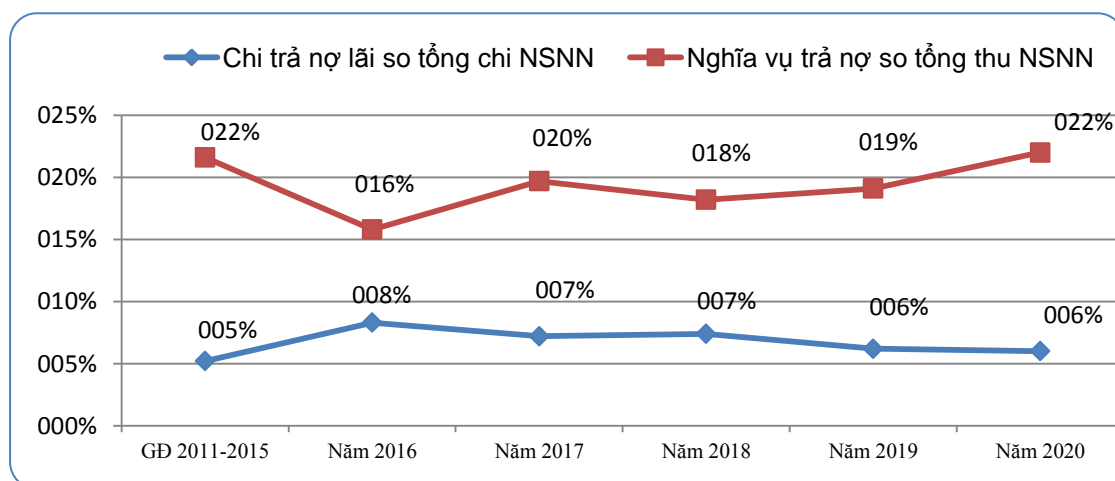
Về tỷ trọng chi trả nợ lãi trong tổng chi NSNN có xu hướng giảm dần (từ mức 8% năm 2016, xuống còn khoảng 6% tổng chi NSNN năm 2020), nhưng vẫn ở mức cao so giai đoạn trước (bình quân khoảng 5,2%).

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; trong đó, riêng năm 2020, do ảnh hưởng nghiêm trọng của đại dịch Covid-19, thu NSNN đã giảm mạnh, dẫn đến tỷ lệ nghĩa vụ trả nợ so với tổng thu NSNN đã vượt trên 25%.

Bảng 3.10 Chi trả nợ giai đoạn 2011-2020*Đơn vị: Nghìn tỷ đồng*

| Chi tiêu | 2011-2015 | QT 2016 | QT 2017 | QT 2018 | TH 2019 | TH 2020 | 2016-2020 |
|---|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| 1. Chi trả nợ lãi | 272,5 | 107,3 | 97,7 | 106,6 | 108 | 107,3 | 526,9 |
| <i>Tỷ trọng trong tổng chi NSNN (%)</i> | 5,2 | 8,3 | 7,2 | 7,4 | 6,2 | 6,0 | 6,9 |
| 2. Chi trả nợ gốc | 278 | 67,2 | 156,5 | 153,7 | 188,8 | 224,4 | 790,6 |
| 3. Tổng chi trả nợ (gốc và lãi) của NSNN | 550,5 | 174,5 | 254,2 | 260,3 | 296,8 | 331,7 | 1.317,5 |
| <i>Nghĩa vụ trả nợ so tổng thu NSNN (%)</i> | 21,6 | 15,8 | 19,7 | 18,2 | 19,1 | 22,0 | 19,1 |

Nguồn: Tổng hợp từ các Báo cáo NSNN của Bộ Tài chính.*Nguồn: Tổng hợp từ các Báo cáo NSNN của Bộ Tài chính.***Hình 3.7: Tỷ trọng chi trả nợ so tổng thu, tổng chi NSNN giai đoạn 2016-2020**

Việc thực hiện các nghĩa vụ trả nợ gốc, lãi của Chính phủ nằm trong mức đã được phê duyệt, đảm bảo đầy đủ, đúng hạn theo cam kết. Trong 2 năm trở lại đây,

việc điều hành huy động vốn phù hợp với tiến độ giải ngân, đồng thời đàm phán lùi thời điểm áp dụng trả nợ nhanh vốn vay IDA của WB đến tháng 7 năm 2021 và vốn vay ADF của ADB sang năm 2023, nên giảm số chi trả nợ lãi so dự kiến.

3.2.3 Cơ cấu chi ngân sách nhà nước theo chức năng của chính phủ

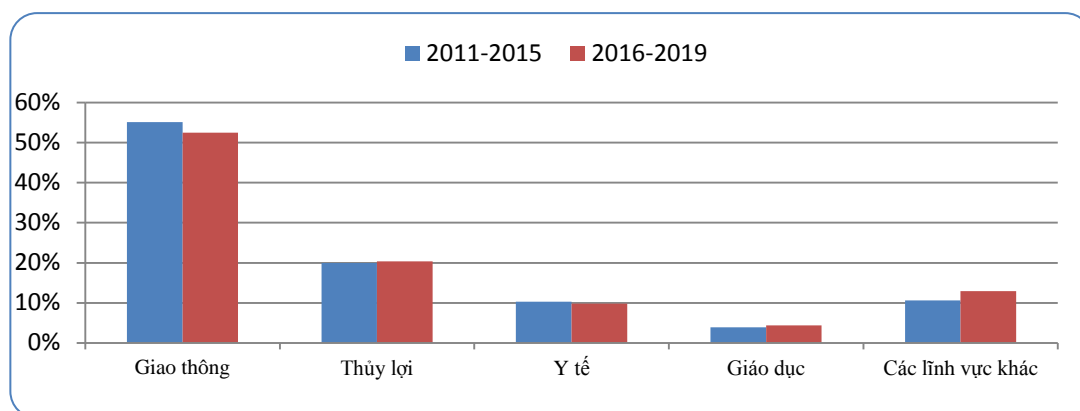
3.2.3.1 Cơ cấu chi ĐTPT theo chức năng của Chính phủ

Cơ cấu chi ĐTPT giai đoạn 2011-2020 đã thực hiện theo đúng các Nghị quyết của Quốc hội, bám sát các mục tiêu, định hướng đề ra; giải quyết được các nhu cầu vốn phát triển hạ tầng; góp phần quan trọng thực hiện đột phá về xây dựng, nâng cấp hệ thống kết cấu hạ tầng theo hướng đồng bộ, chuẩn hóa, hiện đại, kết nối trên phạm vi cả nước và giao thương quốc tế, tăng cường năng lực tài sản bộ máy nhà nước và hạ tầng cung cấp các dịch vụ sự nghiệp công, bảo đảm an ninh năng lượng quốc gia, cải thiện hạ tầng đô thị nhất là ở các thành phố lớn; đáp ứng tốt hơn nhu cầu phát triển KT-XH với chất lượng dịch vụ cao hơn và điều kiện tiếp cận thuận lợi hơn, tạo nền tảng thúc đẩy tăng trưởng kinh tế theo hướng bền vững.

Theo chức năng của Chính phủ, hay là theo ngành kinh tế quốc dân, cơ cấu chi ĐTPT tập trung cho hạ tầng giao thông, chiếm 22% tổng vốn đầu tư nguồn NSNN giai đoạn 2011-2015 và 23% trong giai đoạn 2016-2020; đầu tư cho khu vực nông, lâm, ngư nghiệp và thủy sản chiếm 21% giai đoạn 2011-2015 và 22% trong giai đoạn 2016-2020; đầu tư phát triển hạ tầng các dịch vụ sự nghiệp công chiếm 35% giai đoạn 2011-2015 và 34,6% trong giai đoạn 2016-2020.

Riêng nguồn vốn của NSTW giai đoạn 2016-2020, chủ yếu đầu tư cho lĩnh vực giao thông (chiếm tới 42,9%); nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy lợi (16,7%); quản lý nhà nước (7,4%); y tế, dân số và vệ sinh an toàn thực phẩm (7,4%); an ninh, quốc phòng (11,6%); giáo dục đào tạo (5,3%) và khoa học công nghệ (2,6%); đầu tư cho các lĩnh vực còn lại (bao gồm cả môi trường) rất thấp.

Vốn trái phiếu Chính phủ chủ yếu đầu tư cho các dự án hạ tầng giao thông, thủy lợi, giáo dục, y tế. Trong đó, các dự án giao thông chiếm trên 50%, các dự án thủy lợi khoảng 20,5%, các dự án y tế khoảng 10,4%, các dự án giáo dục - đào tạo khoảng 2%; vốn đối ứng dự án ODA bình quân chiếm 5,3% tổng nguồn trái phiếu Chính phủ giai đoạn 2011-2015.



Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Hình 3.8: Cơ cấu chi đầu tư vốn trái phiếu Chính phủ giai đoạn 2011-2019

Vốn đầu tư của NSNN góp phần bù đắp sự sụt giảm tỷ trọng các nguồn vốn đầu tư khu vực ngoài nhà nước và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài (FDI), cải thiện chỉ số cạnh tranh toàn cầu (GCI) của Việt Nam về chất lượng cơ sở hạ tầng chung tăng 46 bậc (từ 123/139 năm 2010 lên 77/141 năm 2019), duy trì tốc độ tăng GDP ở mức khá cao, phục vụ công cuộc đổi mới và phát triển kinh tế nhanh, bền vững, thay đổi diện mạo đất nước. Trong đó:

- **Đối với lĩnh vực giao thông**, đã nâng cấp, mở rộng quốc lộ 1 từ Thanh Hóa đến Cần Thơ, nối thông tuyến đường Hồ Chí Minh đoạn qua Tây Nguyên, các dự án đường cao tốc hướng tâm có tác động lớn đến việc nâng cao năng lực vận tải. Đã hoàn thành đưa vào khai thác sử dụng 880 km đường cao tốc, mạng lưới quốc lộ 24.598 km, hoàn thành các hạng mục công trình Cảng hàng không quan trọng như Nội Bài (nhà ga T2), Tân Sơn Nhất, Đà Nẵng, Cần Thơ, Vinh, Phú Quốc, Liên Khương, Pleiku, Thọ Xuân; hoàn thành đầu tư Cảng quốc tế Cái Mép – Thị Vải (Bà Rịa – Vũng Tàu) và nhiều cảng khác,

Đang đầu tư Cảng Lạch Huyện (Hải Phòng), luồng cho tàu có trọng tải lớn vào sông Hậu, xây dựng Cảng hàng không quốc tế Long Thành, nâng cấp các quốc lộ thuộc hệ thống vành đai phía Bắc, phía Tây Nam, tuyến nối các cảng biển của Việt Nam với các nước Lào, Thái Lan, Campuchia.

Tiếp tục đầu tư hệ thống đường ven biển, hành lang và đường tuần tra biên giới theo quy hoạch,... Hệ thống hạ tầng kỹ thuật đô thị đáp ứng yêu cầu tốc độ đô thị hóa tăng từ 35,7% năm 2015 lên mức 39,3% năm 2020.

- **Đối với lĩnh vực công nghiệp**, nhiều công trình lớn đã hoàn thành và đang được đầu tư xây dựng như Nhà máy thủy điện Sơn La, Lai Châu, nhiệt điện Duyên Hải, Vũng Áng I, Vĩnh Tân II; đưa điện lưới ra 11/12 huyện đảo (như đảo Phú Quốc, Lý Sơn, Cô Tô, Kiên Hải, Lại Sơn, Hòn Nghệ, Cù Lao Chàm,...).

Đầu tư lưới điện nông thôn đã đáp ứng kịp thời nhu cầu phát triển kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông thôn, kết hợp xóa đói giảm nghèo, giảm nhanh sự chênh lệch đời sống người dân giữa khu vực nông thôn và thành thị, nhất là khu vực vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo.

- **Đối với lĩnh vực nông nghiệp**, đã tập trung đầu tư xây dựng và nâng cấp theo hướng đa mục tiêu, hoàn thành cơ bản nhiều dự án trọng điểm, quy mô lớn ở miền Trung, Tây Nguyên, Trung du miền núi phía Bắc, đồng bằng sông Hồng, đồng bằng sông Cửu Long, góp phần khắc phục tình trạng hạn hán ở các tỉnh Tây Nguyên và Nam Trung Bộ, sạt lở bờ biển, hạn hán xâm nhập mặn ở các tỉnh Đồng bằng Sông Cửu Long, thúc đẩy phát triển nông nghiệp, nông thôn, trong đó có các hồ chứa nước lớn như hồ Cửa Đạt (Thanh Hóa), hồ sông Sào (Nghệ An), hồ sông Ray (Bà Rịa-Vũng Tàu); hồ Định Bình (Bình Định), hồ sông Sắt (Ninh Thuận), hồ Ia Sup Thượng (Đắk Lắk), hồ Ia Mlas (Gia Lai), hồ Ka La (Lâm Đồng), hồ Rào Đá (Quảng Bình), hồ Tả Trạch (Thừa Thiên - Huế), hồ Nước Trong (Quảng Ngãi),... Dung tích hồ chứa tăng thêm 1,397 tỷ m³; diện tích tưới trực tiếp tăng thêm khoảng 80.499 ha. Các công trình hạ tầng thủy sản đã phát huy hiệu quả; công suất neo đậu tránh trú bão tăng thêm 3.700 tàu; diện tích nuôi trồng thủy sản tăng 8.820 ha,...

- **Đối với lĩnh vực y tế**, đã hoàn thành 5 bệnh viện tuyến trung ương và tuyến cuối tại thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh đạt tiêu chuẩn hiện đại ngang tầm với các nước tiên tiến trong khu vực, góp phần giảm tình trạng quá tải tại các bệnh viện tuyến trung ương và bệnh viện tuyến cuối.

Đẩy nhanh xây dựng các bệnh viện chuyên khoa, đa khoa trung ương tuyến cuối, tăng số giường bệnh, giảm chi phí khám và điều trị cho bệnh nhân.

Hệ thống y tế dự phòng, đặc biệt là các trung tâm y tế dự phòng tỉnh được đầu tư, củng cố, nâng cao năng lực phát hiện sớm, can thiệp kịp thời các bệnh nguy hiểm, dịch bệnh mới.

Đầu tư đồng bộ hệ thống trang thiết bị y tế, kỹ thuật hiện đại, đáp ứng yêu cầu sử dụng dịch vụ y tế chất lượng cao.

- **Đối với lĩnh vực xã hội**, đã bố trí vốn đầu tư xây dựng, nâng cấp các trung tâm điều dưỡng và chăm sóc người có công của ngành Lao động, Thương binh và Xã hội, tăng thêm 3.000 giường điều dưỡng.

Số lượng người có công được phục vụ điều dưỡng theo chế độ, chính sách tăng từ 13% lên 20%; bố trí đủ vốn để thực hiện chính sách hỗ trợ nhà ở đối với người có công với cách mạng (trong đó 126.733 hộ xây nhà mới, 186.974 hộ sửa chữa nhà).

Triển khai mạnh chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững; phát triển nông thôn mới; phát triển cơ sở hạ tầng thiết yếu ở các huyện nghèo, xã nghèo, vùng đồng bào dân tộc thiểu số được tăng cường; tạo sinh kế và nâng cao khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản.

- **Đối với các lĩnh vực giáo dục đào tạo, khoa học và công nghệ, bảo vệ môi trường**, cũng được quan tâm đầu tư; trong đó, nhiều dự án đầu tư xây dựng cơ sở vật chất giáo dục đã được triển khai thực hiện tại một số tỉnh, thành phố, quy hoạch các khu đô thị đại học (Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nam, Hưng Yên,...).

Đầu tư xây dựng, phát triển các cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông công lập ở các vùng khó khăn.

Hỗ trợ đầu tư các trường phổ thông dân tộc nội trú, bán trú ở các vùng dân tộc thiểu số, vùng sâu, khó khăn; tập trung bố trí vốn cho các hoạt động bảo vệ môi trường, xử lý nước thải, chất thải rắn, cung cấp nước sạch, hệ thống xử lý nước thải tập trung đạt tiêu chuẩn môi trường,....

- **Đối với các lĩnh vực an ninh, quốc phòng**, đã bố trí vốn để đầu tư xây dựng và phát triển công nghiệp quốc phòng, chương trình Biên Đông - Hải đảo nhằm tăng cường kiểm soát vùng biển, bảo vệ biên giới; đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị, đáp ứng yêu cầu bảo vệ an ninh, an toàn xã hội trong tình hình mới.

3.2.3.2 Cơ cấu chi thường xuyên theo chức năng của Chính phủ

Bảng 3.9 dưới đây thể hiện cơ cấu chi thường xuyên của một số lĩnh vực trong giai đoạn 2011-2020:

Bảng 3.11 Cơ cấu một số lĩnh vực chi thường xuyên giai đoạn 2011-2020

Đơn vị: % tổng chi thường xuyên

| Chi tiêu | 2011-2015 | QT 2016 | QT 2017 | QT 2018 | TH 2019 | TH 2020 | 2016-2020 |
|--------------------------------------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| Sự nghiệp GD-ĐT | 22,3 | 21,6 | 23,2 | 23,7 | 22,7 | 23,2 | 22,9 |
| Sự nghiệp Y tế | 6,6 | 5,8 | 5,7 | 7,4 | 6,7 | 6,6 | 6,5 |
| Sự nghiệp KH-CN | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 1,2 | 1,3 | 1,4 | 1,2 |
| Đảm bảo xã hội | 14,5 | 13,5 | 13,7 | 12,4 | 10,8 | 13,6 | 12,8 |
| Sự nghiệp VH-TT, PTT, TDTT | 1,9 | 1,8 | 1,8 | 1,9 | 1,8 | 1,6 | 1,8 |
| Sự nghiệp kinh tế, bảo vệ môi trường | 9,7 | 9,9 | 11,1 | 11,7 | 12,0 | 9,3 | 10,8 |
| Quản lý nhà nước | 16,0 | 16,7 | 16,8 | 16,3 | 15,6 | 15,9 | 16,2 |
| Các lĩnh vực khác | 28,0 | 29,5 | 26,6 | 25,4 | 29,1 | 28,4 | 27,8 |

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

- **Đối với chi cho giáo dục đào tạo**, luôn chiếm tỷ trọng lớn nhất, khoảng 22-23% tổng chi thường xuyên (bình quân giai đoạn 2011-2015 là 22,3%; năm 2016 là 21,6%; năm 2017 là 23,2%; năm 2018 là 23,7%; năm 2019 là 22,7% và ước thực hiện năm 2020 khoảng 23,2%), đáp ứng yêu cầu chi cho giáo dục đào tạo (bao gồm cả chi ĐTP) hằng năm đạt mức 20% tổng chi NSNN theo Nghị quyết của Trung ương. NSNN đảm bảo kinh phí phổ cập giáo dục tiểu học, giáo dục trung học cơ sở; tập trung ưu tiên nguồn lực thực hiện các chính sách phát triển giáo dục mầm non,

hỗ trợ học sinh là người dân tộc thiểu số, người khuyết tật, thuộc hộ nghèo, học sinh sống tại các vùng dân tộc, miền núi và các vùng có điều kiện KT-XH đặc biệt khó khăn; đảm bảo kinh phí thực hiện các chế độ, chính sách đối với giáo viên; bố trí kinh phí đào tạo nghề chất lượng cao,...

Đẩy mạnh xã hội hóa, huy động thêm nguồn lực trong xã hội cho phát triển giáo dục đào tạo, góp phần đạt được mục tiêu xây dựng nền giáo dục có chất lượng, công bằng, toàn diện và thúc đẩy cơ hội học tập suốt đời cho tất cả mọi người. Đào tạo, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, phục vụ phát triển KT-XH.

Theo Báo cáo quốc gia thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững Việt Nam của Bộ Kế hoạch và Đầu tư công bố năm 2020, thì tỷ lệ học sinh đi học cấp tiểu học đúng tuổi những năm gần đây luôn ở mức cao (năm 2019 đạt 98%). Việt Nam đã hoàn thành phổ cập tiểu học (chuẩn quốc gia), trong đó có 14 tỉnh, thành phố đạt chuẩn phổ cập giáo dục tiểu học mức độ 3. Tỷ lệ học sinh đi học cấp trung học cơ sở đúng độ tuổi giai đoạn 2016-2018 đạt trên 92%. Tỷ lệ người từ 15 tuổi trở lên đang học các chương trình đào tạo trình độ trung cấp, cao đẳng và đại học năm 2019 đạt 75%. Tỷ lệ lao động có việc làm đã qua đào tạo tăng đều qua các năm trong giai đoạn 2010-2019 (năm 2019 là 23%),...

- **Đối với chi sự nghiệp y tế**, chiếm bình quân 6,5-7% tổng chi thường xuyên của NSNN (bình quân giai đoạn 2011-2015 là 6,6%; năm 2016 là 5,8%; năm 2017 là 5,7%; năm 2018 là 7,4%; năm 2019 là 6,7% và ước thực hiện năm 2020 khoảng 6,6%), bảo đảm tốc độ tăng chi cho sự nghiệp y tế hằng năm cao hơn tốc độ tăng chi NSNN. Bảo đảm đủ kinh phí để hỗ trợ mua thẻ bảo hiểm y tế cho hộ gia đình nghèo, hộ cận nghèo, trẻ em dưới 6 tuổi và các đối tượng chính sách khác; đảm bảo người dân được tiếp cận dịch vụ y tế; hỗ trợ quỹ khám, chữa bệnh cho người nghèo, đáp ứng đầy đủ kinh phí phòng, chống dịch, tập trung phát triển hệ thống y tế dự phòng từ trung ương đến địa phương và mạng lưới y tế cơ sở.

Tỷ lệ bao phủ các dịch vụ y tế thiết yếu đã tăng dần qua các năm (năm 2015 đạt 72%, năm 2019 tăng lên 78%). Hiện nay, trên 90% dân số Việt Nam có bảo hiểm y tế, trong đó 100% người nghèo, cận nghèo và 100% trẻ em dưới 6 tuổi được phát thẻ bảo hiểm y tế miễn phí, bảo đảm sự bao trùm dịch vụ chăm sóc sức khỏe

cho người dân, đặc biệt là những người thuộc nhóm yếu thế có khó khăn về khả năng chi trả các dịch vụ y tế.

- **Đối với chi đảm bảo xã hội**, chiếm bình quân khoảng 12-14% tổng chi thường xuyên, về số tuyệt đối vẫn tăng hằng năm, song tỷ trọng giảm dần (bình quân giai đoạn 2011-2015 là 14,5%; năm 2016 là 13,5%; năm 2017 là 13,7%; năm 2018 là 12,4%; năm 2019 là 10,8% và ước thực hiện năm 2020 khoảng 13,6%). Nguyên nhân do đã thực hiện rà soát các chính sách đối với người có công, chính sách ASXH đảm bảo đồng bộ, phù hợp với điều kiện kinh tế đất nước; thực hiện các chính sách dân tộc, tăng diện bao phủ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế cho các đối tượng chính sách; thực hiện tốt các quyền trẻ em, phát triển nhà ở cho các đối tượng chính sách, người có thu nhập thấp.

Tỷ lệ nghèo đa chiều cả nước có xu hướng giảm mạnh trong giai đoạn 2015-2019, với mức giảm trung bình 1,53% mỗi năm. Việt Nam đã giảm đói toàn diện trên cả nước. Đến cuối năm 2019, cả nước có trên 3 triệu đối tượng (tương đương 3,1% dân số), được hưởng trợ cấp xã hội hằng tháng, được hỗ trợ kinh phí chăm sóc và cấp thẻ bảo hiểm y tế. Số người được nuôi dưỡng tập trung trong các cơ sở bảo trợ xã hội, nhà xã hội năm 2019 khoảng trên 40 nghìn người. Các tổ chức quốc tế (WB, IMF, UNDP,...) đã ghi nhận nỗ lực của Việt Nam trong xóa đói, giảm nghèo.

- **Đối với chi sự nghiệp khoa học công nghệ**, chiếm bình quân khoảng 1,1-1,2% tổng chi thường xuyên và có xu hướng tăng trong những năm gần đây (bình quân giai đoạn 2011-2015 là 1,1%; năm 2016 là 1,1%; năm 2017 là 1,0%; năm 2018 là 1,2%; năm 2019 là 1,3% và ước thực hiện năm 2020 khoảng 1,4%), đáp ứng yêu cầu chi cho khoa học công nghệ (bao gồm cả chi ĐTPT) hằng năm đạt mức 2% tổng chi NSNN theo Nghị quyết của Trung ương. Mặc dù còn nhiều vấn đề về hiệu quả, nhưng không thể phủ nhận tác động tích cực của các đề tài, công trình nghiên cứu khoa học đối với phát triển kinh tế đất nước trong thời gian qua.

- **Đối với chi sự nghiệp kinh tế, bảo vệ môi trường**, chiếm bình quân khoảng 9,7-10,8% tổng chi thường xuyên (bình quân giai đoạn 2011-2015 là 9,7%; năm 2016 là 9,9%; năm 2017 là 11,1%; năm 2018 là 11,7%; năm 2019 là 12% và ước thực hiện năm 2020 khoảng 10,8%), đáp ứng yêu cầu tăng chi duy tu bảo dưỡng hệ

thống công trình hạ tầng giao thông, nông nghiệp; khắc phục hậu quả thiên tai, dịch bệnh; tăng chi bảo vệ, xử lý các sự cố về môi trường.

Mặc dù luôn đảm bảo tỷ lệ chi sự nghiệp bảo vệ môi trường hằng năm đạt mức 1% tổng chi NSNN theo Nghị quyết của Trung ương, song cần tăng chi cho lĩnh vực này trong thời gian tới, trong bối cảnh tình hình thiên tai, dịch bệnh còn diễn biến phức tạp, ảnh hưởng của biến đổi khí hậu, ô nhiễm môi trường, nguồn nước gia tăng,...

- **Đối với chi quản lý nhà nước**, chiếm bình quân khoảng 16% tổng chi thường xuyên (bình quân giai đoạn 2011-2015 là 16,2%; năm 2016 là 16,7%; năm 2017 là 16,8%; năm 2018 là 16,3%; năm 2019 là 15,6% và ước thực hiện năm 2020 khoảng 15,9%), có xu hướng giảm dần trong những năm gần đây, nhờ đẩy mạnh triệt để tiết kiệm chi hoạt động bộ máy nhà nước, cắt giảm các nhiệm vụ chi chưa thực sự cần thiết, các khoản chi mua sắm, kinh phí hội nghị, công tác phí, đẩy mạnh sắp xếp tổ chức bộ máy, tinh giản biên chế theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW của Hội nghị Trung ương 6 (khóa XII).

- **Đối với chi sự nghiệp văn hóa thông tin, phát thanh truyền hình, thể dục thể thao**, chiếm bình quân khoảng 1,8-1,9% tổng chi thường xuyên (bình quân giai đoạn 2011-2015 là 1,9%; năm 2016 là 1,8%; năm 2017 là 1,8%; năm 2018 là 1,9%; năm 2019 là 1,8% và ước thực hiện năm 2020 khoảng 1,6%), quán triệt yêu cầu triệt để tiết kiệm, đẩy mạnh đổi mới hoạt động đơn vị sự nghiệp công lập, thúc đẩy xã hội hóa, huy động thêm nguồn lực xã hội, giảm chi từ NSNN, song vẫn đảm bảo phát triển, nâng cao chất lượng cung ứng các dịch vụ công trong các lĩnh vực này.

- **Chi thường xuyên các lĩnh vực khác (bao gồm cả an ninh, quốc phòng)**, chiếm bình quân khoảng 28-29% tổng chi thường xuyên (bình quân giai đoạn 2011-2015 là 28,0%; năm 2016 là 29,5%; năm 2017 là 26,6%; năm 2018 là 25,4%; năm 2019 là 29,1% và ước thực hiện năm 2020 khoảng 28,4%).

3.2.4 Cơ cấu chi theo phân cấp ngân sách

3.2.4.1 Giai đoạn 2011-2015

Thực hiện quy định của Luật Ngân sách nhà nước (2002), NSTW được phân cấp nguồn thu để thực hiện các nhiệm vụ quan trọng của đất nước (đầu tư các

chương trình, dự án hạ tầng quan trọng, nhiệm vụ quốc phòng, an ninh, đối ngoại,...) và hỗ trợ các địa phương khó khăn, chưa tự cân đối được ngân sách; đồng thời, tăng cường phân cấp nguồn thu gắn với quy định thời kỳ ổn định NSDP và trao quyền chủ động cho địa phương trong việc quyết định về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách ở địa phương, đã nâng cao vai trò và trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương, quan tâm nuôi dưỡng, khai thác nguồn thu trên địa bàn; quản lý, sử dụng ngân sách tiết kiệm, hiệu quả.

Tỷ trọng thu NSTW chiếm bình quân 59,8% tổng thu NSNN trong giai đoạn 2011-2015, nhưng do tăng bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu cho NSDP, nên chi NSTW chỉ chiếm 44,7% tổng chi NSNN trong giai đoạn 2011-2015, trong đó: năm 2011 là 42,8%, năm 2012 là 42,4%, năm 2013 là 47,1%, năm 2014 là 45,3% và năm 2015 là 45,8%.

Chi NSDP trong giai đoạn 2011-2015 chiếm bình quân 55,3% tổng chi NSNN (mặc dù thu NSDP trong giai đoạn này chỉ chiếm bình quân khoảng 40,2% tổng thu NSNN).

Tỷ trọng chi NSDP trong tổng chi NSNN tăng đã góp phần thúc đẩy phát triển KT-XH ở địa phương, tăng chi cho giáo dục - đào tạo, y tế, chăm sóc sức khỏe người dân, thực hiện các chính sách ASXH, xóa đói, giảm nghèo trên địa bàn.

3.2.4.2 Giai đoạn 2016-2020

Thực hiện quy định của Luật Ngân sách nhà nước (2015), từ năm ngân sách 2017, cơ chế phân cấp quản lý NSNN tiếp tục theo hướng đảm bảo vai trò chủ đạo của 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 NSDP đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, thực hiện các chính sách ASXH, trên tinh thần có sự chia sẻ trách nhiệm giữa NSTW và NSDP.

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%.

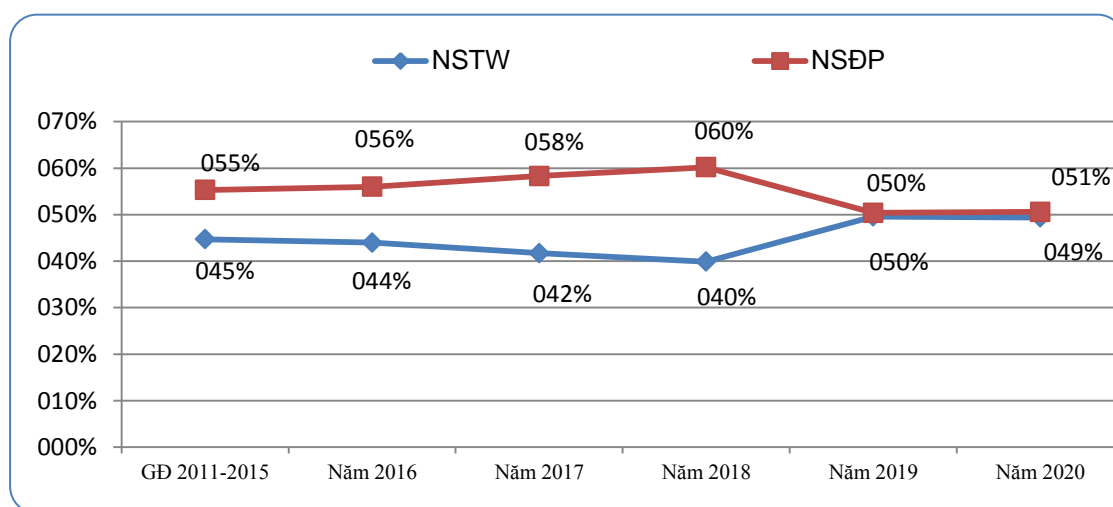
Thực tế thực hiện, sau khi bổ sung cho NSDP, chi trực tiếp của NSTW chiếm khoảng 44,9%, chi NSDP chiếm 55,1% trong tổng chi NSNN, đã ảnh hưởng đến vai trò chủ đạo của NSTW.

Bảng 3.12 Cơ cấu chi theo phân cấp ngân sách giai đoạn 2011-2020

Đơn vị: %/tổng chi NSNN

| Năm | 2011-2015 | QT 2016 | QT 2017 | QT 2018 | TH 2019 | TH 2020 | 2016-2020 |
|----------------------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| Ngân sách trung ương | 44,7 | 44 | 41,7 | 39,9 | 49,6 | 49,4 | 44,9 |
| Ngân sách địa phương | 55,3 | 56 | 58,3 | 60,2 | 50,4 | 50,6 | 55,1 |

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



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

Hình 3.9: Tỷ trọng chi NSTW, NSDP trong tổng chi NSNN giai đoạn 2016-2020

Về tỷ trọng chi ĐTP theo cấp ngân sách giai đoạn 2016-2020, số vốn NSTW chiếm 47,82%, NSDP là 52,18%, trong đó tỷ lệ tương ứng là 44,39% và 55,61% năm 2016, 50,43% và 49,57% năm 2017, 53,93% và 46,07% năm 2018, 56,35% và 43,65% năm 2019 và 53,25% và 46,75% năm 2020.

Chi đầu tư NSTW không đạt kế hoạch và thiếu bền vững do phụ thuộc nhiều vào các khoản thu bán vốn tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và vay nợ; đồng thời, 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 50,64%, số bổ sung có mục tiêu cho NSDP để đầu tư các công trình, dự án của địa phương 49,36%), vai trò chủ đạo của NSTW không được đảm bảo.

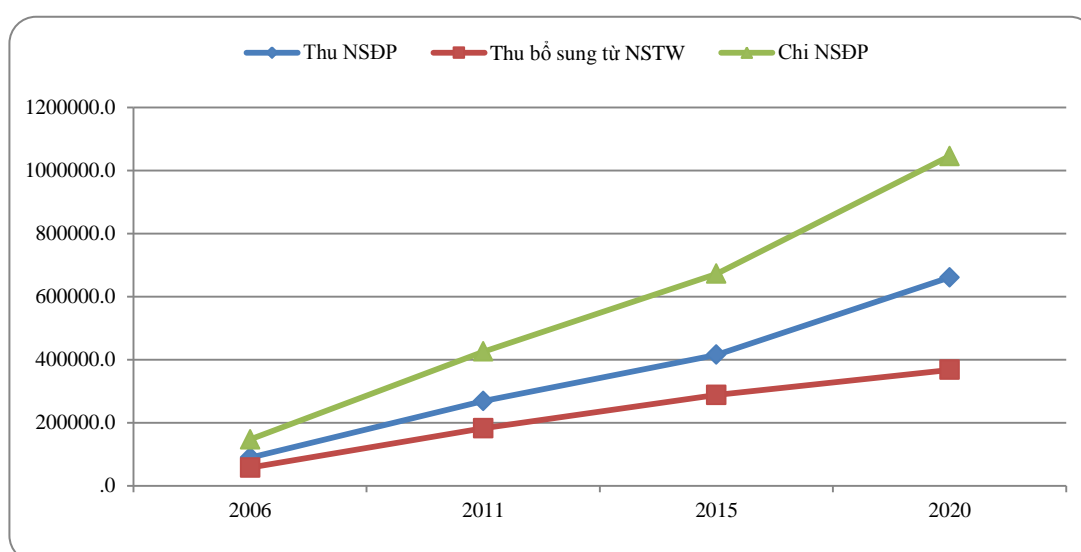
Đối với chi thường xuyên theo cấp ngân sách trong giai đoạn 2016-2020, NSTW cơ bản đảm bảo các nhiệm vụ chi an ninh, quốc phòng (chiếm trên 90% tổng chi thường xuyên cho 2 lĩnh vực này), khoa học công nghệ (chiếm trên 77% tổng chi sự nghiệp khoa học công nghệ), chi đảm bảo xã hội (chiếm 69% tổng chi 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.

Với quy định địa phương có tăng thu được ưu tiên sử dụng để tăng chi cải cách tiền lương, tăng chi ĐTPPT, thực hiện các chính sách ASXH,... đã góp phần thực hiện các ưu tiên của nền kinh tế, phát triển cơ sở hạ tầng, thúc đẩy đầu tư, phát triển sản xuất, kinh doanh.

Đến thời kỳ ổn định ngân sách 2017-2020, có 16/63 địa phương có điều tiết số thu về NSTW, tăng thêm 03 địa phương so với giai đoạn trước đó. Quy mô thu NSDP cũng tăng mạnh, năm 2011 có 15 địa phương có số thu dưới 1.000 tỷ đồng, 37 địa phương thu từ 1.000 đến 5.000 tỷ đồng, 11 địa phương thu trên 5.000 tỷ đồng, thì đến năm 2016, năm đầu tiên của giai đoạn 5 năm 2016-2020, chỉ còn 2 địa phương có số thu dưới 1.000 tỷ đồng (giảm 13 địa phương so năm 2011), 35 địa

phương có số thu từ 1.000 đến 5.000 tỷ đồng (giảm 2 địa phương so với năm 2011), 26 địa phương thu trên 5.000 tỷ đồng (tăng thêm 15 địa phương so năm 2011); đến năm 2020, chỉ còn 01 địa phương là tỉnh Bắc Cạn thu dưới 1.000 tỷ đồng (*dự toán thu NSNN năm 2020 giao cho tỉnh Bắc Cạn là 676 tỷ đồng, trong đó phần thu NSDP được hưởng là 583,65 tỷ đồng*), 43 địa phương có số thu NSDP có số thu trên 5.000 tỷ đồng, trong đó 25 địa phương có số thu trên 10.000 tỷ đồng.



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

Hình 3.10: Thu, chi NSDP giai đoạn 2006-2020

Việc trao cho địa phương quyền phân cấp quản lý NSNN, phân bổ chi NSDP cho các nhiệm vụ gắn với nhu cầu người dân trên địa bàn góp phần nâng cao hiệu quả chi ngân sách gắn với các đặc thù KT-XH của từng địa bàn, tăng cường công khai, minh bạch và hoạt động giám sát của các tổ chức, cộng đồng ở địa phương.

Thời gian qua, việc triển khai cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với các thành phố lớn (Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ) theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước (2015), đã trao quyền cho các địa phương này được quyết định một số chính sách thu và tăng chi thêm đối với chính sách tiền lương, được quyết định chi đầu tư với thẩm quyền cao hơn các địa phương khác. Qua đó, gắn quyền hạn với trách nhiệm, tạo động lực cơ cấu chi NSDP, để sử

dụng NSDP hiệu quả hơn, phù hợp với đặc thù và hỗ trợ phát triển KT-XH tốt hơn ở địa phương, tạo động lực lan tỏa, thúc đẩy các địa phương khác cùng phát triển.

3.3 Đánh giá thực trạng cơ cấu chi ngân sách nhà nước thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam giai đoạn 2011-2020

3.3.1 Kết quả đạt được

Thứ nhất, cơ cấu chi NSNN cơ bản bám sát các mục tiêu đã đề ra, tăng tỷ trọng chi ĐTPT, hỗ trợ tích cực phát triển KT-XH:

Chi NSNN là nhân tố quan trọng đóng góp vào việc duy trì tốc độ tăng trưởng GDP ở mức khá cao của nước ta thời gian qua, nhất là trong bối cảnh kinh tế thế giới suy giảm và phục hồi yếu thời kỳ hậu khủng hoảng tài chính toàn cầu.

Theo quy luật chung, quy mô GDP luôn có xu hướng tăng, kể cả trong những giai đoạn khủng hoảng kinh tế (*Trần Đăng Khâm - Khúc Thế Anh (2018), Báo cáo tham luận tại Diễn đàn tài chính Việt Nam 2018*). Qua số liệu giai đoạn 2010-2016, tốc độ tăng trưởng GDP của Việt Nam gần như đồng thời với tốc độ tăng chi NSNN (tính bình quân).

Giai đoạn 2011-2015, vốn ĐTPT nguồn NSNN đã tập trung đầu tư cơ sở hạ tầng thiết yếu, các công trình, dự án lớn, quan trọng theo hướng đồng bộ, có tính kết nối, lan tỏa, tạo động lực cho tăng trưởng. Tốc độ tăng chi đầu tư từ NSNN đã giảm trong giai đoạn 2011-2015, phù hợp mục tiêu tái cơ cấu đầu tư công của Nghị quyết của Quốc hội số 11/2011/QH13 ngày 9 tháng 11 năm 2011.

Giai đoạn 2016-2020, quy mô chi NSNN so GDP khoảng 27,5%GDP (giai đoạn 2006-2010 là 32,5%GDP, 2011-2015 là 29,5%GDP), kết hợp với tăng thu hút các nguồn vốn khác trong xã hội, đã đẩy mạnh đầu tư phát triển hệ thống hạ tầng phục vụ mục tiêu phát triển KT-XH trong giai đoạn này.

Trong những năm gần đây, kinh tế tăng trưởng tích cực, thu NSNN vượt dự toán, nhờ đó có thêm nguồn lực cho ĐTPT, đáp ứng tốt hơn yêu cầu phát triển KT-XH, cải thiện môi trường kinh tế vĩ mô, nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế, tạo nền tảng thúc đẩy phát triển kinh tế nhanh, bền vững của đất nước.

Đồng thời, đẩy mạnh cơ cấu chi đầu tư công, tập trung vào ngành nghề chiến lược, có vai trò quan trọng trong việc định hướng, dẫn dắt, mở đường, khơi thông

các nguồn lực trong xã hội. NSNN tập trung đầu tư cho các công trình, dự án quan trọng quốc gia, xử lý nợ đọng XDCB, thu hồi vốn ứng trước, đầu tư vào các lĩnh vực các thành phần kinh tế khác không thực hiện. Nhờ đó, hiệu quả đầu tư toàn xã hội được cải thiện, mặc dù tỷ trọng vốn đầu tư của NSNN trong tổng đầu tư toàn xã hội giảm đáng kể, nhưng tốc độ tăng trưởng kinh tế vẫn được bảo đảm.

Thứ hai, tỷ trọng chi thường xuyên giảm dần; đảm bảo tập trung nguồn lực cho các lĩnh vực giáo dục đào tạo, y tế, khoa học công nghệ, bảo vệ môi trường, tăng chi cho con người, thực hiện các chính sách ASXH:

Chi thường xuyên được quản lý chặt chẽ, triệt để tiết kiệm ngay từ khâu phân bổ dự toán và trong quá trình thực hiện; không bố trí kinh phí cho các nhiệm vụ chưa thực sự cần thiết; đẩy mạnh sắp xếp tổ chức bộ máy theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, tinh giản biên chế, đổi mới hoạt động đơn vị sự nghiệp công lập, giảm hỗ trợ từ NSNN cho các đơn vị sự nghiệp công lập theo lộ trình điều chỉnh giá, phí.

Mặc dù số tuyệt đối vẫn tăng hằng năm, nhưng tỷ trọng chi thường xuyên trong tổng chi NSNN đã giảm dần, từ mức 65,1% năm 2017 xuống còn 63,1% năm 2020; bình quân 5 năm 2016-2020, tỷ trọng chi thường xuyên khoảng 63,1% tổng chi NSNN, trong khi vẫn đảm bảo tập trung nguồn lực tăng chi cho các lĩnh vực ưu tiên như giáo dục - đào tạo, y tế, khoa học công nghệ, bảo vệ môi trường, các nhu cầu chi cho con người, đặc biệt là thực hiện điều chỉnh lương cơ sở theo lộ trình, thực hiện các chế độ phụ cấp, các chính sách ASXH, triển khai chuẩn nghèo đa chiều,... Đây là nhân tố quyết định thực hiện thành công các Mục tiêu Thiên niên kỷ về giảm nghèo đói, đảm bảo ASXH, an ninh và trật tự an toàn xã hội, thúc đẩy KT-XH phát triển.

Năm 2011 thực hiện chế độ phụ cấp công vụ 10% mức lương hiện hưởng đối với cán bộ, công chức; từ năm 2012 điều chỉnh tăng lên mức 25% mức lương hiện hưởng.

Nhiều chính sách ASXH tiếp tục được điều chỉnh tăng và ban hành mới, như: chính sách hỗ trợ miễn giảm học phí; chế độ trợ cấp một lần đối với người tham gia kháng chiến, bảo vệ tổ quốc và làm nhiệm vụ quốc tế sau ngày 30 tháng 4

năm 1975; nâng mức đóng bảo hiểm xã hội hàng năm; mở rộng đối tượng được Nhà nước hỗ trợ tham gia bảo hiểm y tế; mở rộng đối tượng và nâng mức nhà nước trợ giúp xã hội; thực hiện Luật Người khuyết tật, Luật Người cao tuổi; chính sách hỗ trợ tiền điện cho hộ nghèo; chính sách quản lý và sử dụng đất lúa; hỗ trợ người có công cải thiện nhà ở,... Do vậy, quy mô chi ASXH giai đoạn 2011-2020 tăng khoảng 16-18%/năm, cao hơn tốc độ tăng chi NSNN (khoảng 10,3%/năm).

Thứ ba, tác động tích cực đến cân đối NSNN, giảm bội chi NSNN và nợ công, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, thúc đẩy phát triển KT-XH:

Bội chi NSNN bình quân giai đoạn 2011-2015 (tính lại theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015) là 5,3%GDP. Giai đoạn 2016-2020, tỷ lệ bội chi dự toán NSNN đã giảm dần, từ mức 4,95%GDP năm 2016, đến năm 2020 còn 3,44%GDP. Trong điều hành đã kiểm soát chặt chẽ bội chi, kết hợp với các giải pháp phân đầu tăng thu, tiết kiệm chi NSNN. Nhờ vậy, giai đoạn 2016-2020, bội chi NSNN thực hiện ở mức khoảng 3,45%GDP, đảm bảo mục tiêu đã đề ra theo Nghị quyết số 07-NQ/TW của Bộ Chính trị và Nghị quyết 25/2016/QH14 của Quốc hội (bình quân dưới 3,9%GDP).

Kiểm soát chặt chẽ vay và bảo lãnh của Chính phủ, vay của chính quyền địa phương, góp phần cải thiện các chỉ tiêu nợ công, nợ Chính phủ. Nợ công đã giảm từ mức đỉnh 63,7%GDP năm 2016 xuống 55,3% GDP vào cuối 2020, nợ Chính phủ giảm từ mức 52,7% năm 2016 xuống 49,1%, nợ nước ngoài quốc gia giảm từ 49%GDP năm 2017 xuống 47,3%GDP năm 2020, đảm bảo mục tiêu đề ra.

Thứ tư, tạo sự chủ động cho NSDP, tăng nguồn lực thực hiện các nhiệm vụ phát triển KT-XH trên địa bàn:

Cơ chế phân cấp đã góp phần tăng nguồn lực cho NSDP thực hiện các nhiệm vụ chi phát triển KT-XH của địa phương.

Đặc biệt với quy định NSDP tăng thu được ưu tiên sử dụng chi cải cách tiền lương, chi ĐTPT, chi trả nợ, đã góp phần quan trọng vào việc thực hiện các ưu tiên của nền kinh tế, phát triển hạ tầng, thúc đẩy đầu tư, sản xuất, kinh doanh.

Một số thành phố lớn (Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ) được thực hiện cơ chế tài chính – ngân sách đặc thù, đang từng

bước gắn quyền hạn với trách nhiệm quản lý, sử dụng NSDP hiệu quả hơn, phù hợp với đặc thù và hỗ trợ phát triển KT-XH địa phương tốt hơn.

3.3.2 Những tồn tại, hạn chế

Cơ cấu chi NSNN còn bộc lộ nhiều tồn tại, hạn chế, không chỉ tác động tới tính lành mạnh của NSNN, sự bền vững của nền tài chính quốc gia, mà còn tác động tiêu cực tới phát triển KT-XH của đất nước. Cụ thể như:

Một là, thể chế, chính sách, chế độ chi NSNN chưa đồng bộ, bắt kịp đòi hỏi của thực tiễn, ảnh hưởng đến cơ cấu chi NSNN phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế bền vững trong mối quan hệ với 3 trụ cột là tăng trưởng kinh tế nhanh, đảm bảo ASXH và bảo vệ môi trường:

Quy định về quản lý NSNN tại một số văn bản pháp quy chưa đồng bộ, thống nhất với quy định của Luật Ngân sách nhà nước.

Việc ban hành một số chính sách, chế độ chi NSNN còn chưa xem xét, đánh giá đầy đủ tác động, dẫn đến khó khăn trong cân đối đảm bảo nguồn lực để thực hiện, hiệu quả chính sách thấp.

Nhiều chính sách, chương trình liên quan đến ASXH, xóa đói giảm nghèo cùng được thực hiện, dẫn đến tình trạng chồng lấn chính sách, trùng lặp đối tượng thụ hưởng, nguồn lực phân bổ dàn trải, làm giảm tác dụng của chính sách, thậm chí gây lãng phí nguồn lực, không hiệu quả.

Cơ chế, chính sách đổi mới hoạt động và tự chủ tài chính của các đơn vị sự nghiệp công lập chậm được ban hành, nên chưa khuyến khích, thúc đẩy xã hội hóa, huy động nguồn lực trong xã hội, nâng cao hiệu quả hoạt động, chất lượng và số lượng cung ứng dịch vụ công.

Hai là, cơ cấu chi ĐTPT của NSNN chưa bền vững; cơ cấu đầu tư theo ngành, lĩnh vực, theo vùng còn dàn trải, tính liên kết phát triển vùng, miền thấp; việc huy động vốn ngoài nhà nước cho ĐTPT còn hạn chế:

- Nguồn lực chi ĐTPT phụ thuộc lớn vào thu bán vốn của nhà nước tại doanh nghiệp, thu từ đất và từ nguồn vốn vay, dẫn đến cơ cấu chi ĐTPT chưa bền vững.

Tỷ lệ động viên thu vào NSNN so với GDP có xu hướng giảm, tích lũy từ thu thường xuyên của NSNN thấp, ảnh hưởng đến cân đối nguồn lực chi ĐTPT.

Trong đó, tỷ lệ huy động từ thuế, phí vào NSNN bình quân giai đoạn 2011-2020 xấp xỉ 21% GDP (giai đoạn 2006-2010 khoảng 23% GDP).

Cơ cấu thu NSNN chưa vững chắc. Tỷ trọng thu từ sản xuất - kinh doanh có xu hướng giảm, từ mức 68,3% trong giai đoạn 2011-2015 xuống còn khoảng 60% tổng thu NSNN giai đoạn 2016-2020.

Dư địa tăng thu NSNN ngày càng hạn chế, do tình hình KT-XH còn nhiều khó khăn, trên 90% số doanh nghiệp hiện nay có quy mô nhỏ và vừa, năng lực cạnh tranh thấp; số vượt thu những năm gần đây chủ yếu là thu từ tiền sử dụng đất, xổ số kiến thiết thuộc nguồn thu NSDP.

Tỷ trọng thu NSTW giai đoạn 2016-2020 chiếm khoảng 55%, chưa đạt mục tiêu theo Nghị quyết số 07-NQ/TW của Bộ Chính trị (khoảng 60-65%), chủ yếu do thu dầu thô, thu từ hoạt động xuất nhập khẩu (thu 100% của NSTW) giảm mạnh.

Do đó, để duy trì mức tăng chi ĐTPT, vẫn còn phụ thuộc lớn vào nguồn vốn vay và nguồn thu từ bán tài sản của Nhà nước tại các doanh nghiệp, thu từ đất và xổ số kiến thiết, đây là những nguồn thu không có tính ổn định, lâu dài, tiềm ẩn nguy cơ gây bất ổn vĩ mô, tác động tiêu cực đến phát triển KT-XH.

- Cơ cấu chi ĐTPT theo ngành, lĩnh vực, theo vùng còn dàn trải, chất lượng, hiệu quả đầu tư vẫn còn một số hạn chế.

Tình trạng phân bổ, giao vốn chậm, giải ngân không đạt dự toán trong những năm gần đây (năm 2017 là 81,8%, năm 2018 là 75,8%, năm 2019 đạt khoảng 73,7% dự toán), dẫn tới số vốn chuyển nguồn lớn; đầu tư dàn trải, phân tán, kéo dài, không dứt điểm.

Số vốn bố trí đầu tư cho các công trình trọng điểm quốc gia, chương trình mục tiêu còn thấp so nhu cầu, chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại. Vốn bố trí tập trung cho giao thông vận tải đường bộ, chưa quan tâm đúng mức tới hạ tầng đường sắt, đường thủy, cảng biển, cảng đường sông hiện đại để thúc đẩy giao thương, phát triển kinh tế và du lịch. Các ngành nông nghiệp, công nghiệp cũng chưa được quan tâm đầu tư đúng mức. Đầu tư cho hạ tầng đô thị chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển KT-XH và tốc độ đô thị hóa, nhất là giao thông, thoát nước, xử lý nước thải, rác thải.

Tính liên kết phát triển vùng còn chưa chặt chẽ, việc kết nối giao thông trong vùng vẫn còn khó khăn. Khoảng cách phát triển giữa các vùng, miền còn lớn. Sự liên kết giữa các vùng biển, ven biển và với vùng nội địa còn thiếu chặt chẽ.

Phát triển kinh tế biển chưa gắn kết hài hòa với phát triển xã hội và bảo vệ môi trường, tỷ lệ bố trí vốn cho xử lý triệt để ô nhiễm môi trường vẫn ở mức thấp.

- Huy động vốn ngoài nhà nước cho ĐTPT kế cấu hạ tầng theo phương thức đối tác công tư (PPP) còn hạn chế.

Việc thực hiện được vai trò vốn mời để huy động các nguồn đầu tư trong xã hội cho phát triển kế cấu hạ tầng còn hạn chế, do cơ chế chia sẻ rủi ro giữa các bên tham gia dự án PPP còn thiếu rõ ràng, chưa phù hợp với thông lệ quốc tế, dẫn đến khó thu hút nhà đầu tư nước ngoài. Các dự án có sự tham gia của nhà đầu tư ngoài nhà nước thời gian qua chủ yếu tập trung vào 02 lĩnh vực là giao thông và năng lượng.

Công tác chuẩn bị dự án, lựa chọn nhà đầu tư, thẩm định dự án và phương thức giám sát của cơ quan quản lý nhà nước chưa chặt chẽ, thiếu tính công khai, minh bạch; kinh nghiệm đầu tư, quản lý đầu tư, quản lý vận hành và năng lực tài chính, kỹ thuật của nhà đầu tư còn nhiều hạn chế.

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:

- Áp lực tăng chi thường xuyên là rất lớn, đặc biệt là để thực hiện cải cách tiền lương, các chính sách ASXH (chiếm trên 60% tổng chi thường xuyên của NSNN).

Cơ cấu chi thường xuyên cho các lĩnh vực giáo dục - đào tạo, y tế, đảm bảo xã hội, bảo vệ môi trường, đảm bảo quốc phòng, an ninh là các lĩnh vực chiếm phần lớn chi thường xuyên và đang chịu áp lực phải tăng kinh phí nhằm thực hiện các chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước và các mục tiêu đã đề ra trong kế hoạch phát triển KT-XH. Vì vậy, khả năng tiếp tục cắt giảm mạnh chi thường xuyên rất khó khăn.

- Việc đổi mới khu vực hành chính, sự nghiệp công lập và thực hiện các mục tiêu tinh giản biên chế chậm, chưa đạt mục tiêu kế hoạch đề ra.

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.

Ngoài ra, do một số chính sách ASXH quy định mức chi gắn với lương cơ sở, nên khi tăng lương cơ sở sẽ dẫn tới tăng chi tương ứng để thực hiện các chính sách ASXH.

- Chi thường xuyên ở một số ngành, lĩnh vực vẫn còn chưa hợp lý, chưa đảm bảo các yêu cầu kinh tế - kỹ thuật.

Hiệu suất sử dụng nguồn nhân lực ở một số ngành, nhất là giáo dục và y tế chưa cao. Chất lượng dịch vụ y tế, hiệu suất thăm khám bệnh ở các tuyến dưới (huyện, xã) còn thấp, chưa khai thác hết công suất ở tuyến dưới, trong khi ở tuyến tỉnh và trung ương thường quá tải.

Bên cạnh đó, chưa có sự gắn kết chặt chẽ giữa chi đầu tư và chi thường xuyên (đảm bảo trang thiết bị, vận hành, duy tu, bảo dưỡng), nên hiệu quả chi NSNN chưa cao.

Bôn lù, cơ cấu chi theo cấp ngân sách còn bất cập, không phát huy được vai trò chủ đạo của NSTW:

Thời gian qua đã xuất hiện nhiều yếu tố ảnh hưởng lớn đến vai trò chủ đạo của NSTW, cụ thể:

- Hội nhập quốc tế đã tác động trực tiếp làm giảm thu từ hoạt động xuất nhập khẩu, kết hợp với giảm thu từ dầu thô đã ảnh hưởng đến nguồn thu của NSTW. Dư địa điều chỉnh chính sách tài khóa, tăng nguồn lực cho NSTW không còn nhiều, hạn chế khả năng xử lý các vấn đề khi nền kinh tế có nhiều biến động lớn.

- Chi NSTW theo phân cấp (không kể số bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu cho NSDP) giai đoạn 2011-2020 bình quân chỉ chiếm xấp xỉ 45% trong tổng

chi cân đối NSNN. Nguyên nhân một phần NSTW phải đáp ứng các yêu cầu chi bổ sung có mục tiêu ngày càng tăng cho NSDP để thực hiện các chính sách ASXH, các nhiệm vụ quan trọng, cấp bách của địa phương.

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.

3.3.3 Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế

3.3.3.1 Nguyên nhân khách quan

Một là, bối cảnh trong nước và quốc tế có nhiều vấn đề mới phát sinh phải có những điều chỉnh về mục tiêu, giải pháp.

Cơ cấu chi NSNN được thực hiện trong bối cảnh kinh tế giới, bên cạnh những thời cơ, thuận lợi, cũng có nhiều khó khăn, thách thức, tăng trưởng chậm hơn dự báo và tiềm ẩn nhiều rủi ro.

Đặc biệt là ảnh hưởng nghiêm trọng của đại dịch Covid-19 tới mọi mặt của nền kinh tế nói chung, đến các hoạt động thu chi NSNN nói riêng.

Các chỉ tiêu thu, chi, bội chi NSNN được xây dựng trên cơ sở dự báo bối cảnh thuận lợi, tăng trưởng kinh tế, tài chính tích cực hơn nhiều so với thực tế thực hiện.

Hai là, nhu cầu tăng chi NSNN lớn cho ĐTPT, cải cách tiền lương, thực hiện các chính sách ASXH đã ban hành.

NSNN cùng lúc phải sắp xếp, cân đối nguồn lực tăng chi cho ĐTPT nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế, nguồn lực để thực hiện cải cách chính sách tiền lương, trợ cấp ưu đãi người có công, tăng chi ASXH và tăng chi cho nông nghiệp, nông thôn, nông dân.

Để tăng chi cho ĐTPT, thì NSNN vẫn phải tiếp tục bội chi ở mức cao, để tranh thủ các nguồn vốn từ bên ngoài cho phát triển kinh tế. Việc cắt giảm mạnh bội chi NSNN là khó khăn.

Do đó, cơ cấu chi NSNN thời gian qua chưa đạt được một số mục tiêu đã đề ra.

Ba là, quá trình hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, toàn diện, bên cạnh những thuận lợi, cũng tác động trực tiếp làm giảm nguồn thu NSTW; đồng thời, chính sách chi NSNN cũng phải điều chỉnh đáp ứng các yêu cầu của hội nhập.

3.3.3.2 Nguyên nhân chủ quan

Một là, việc ban hành một số chính sách còn chậm, chưa đồng bộ, chưa bắt kịp đòi hỏi thực tiễn.

Việc ban hành một số chính sách còn chậm, sự đồng thuận về quan điểm, chủ trương chưa cao, thiếu sự đột phá và có tính toàn cục, dài hạn; chưa thực sự coi trọng một cách đầy đủ vai trò của thị trường trong huy động và phân bổ nguồn lực trong xã hội.

Hai là, khả năng nắm bắt, phân tích, dự báo còn hạn chế, nên nhiều chính sách, giải pháp đề ra chưa kịp thời.

Một số cơ chế, chính sách chưa làm tốt công tác phân tích, đánh giá tác động, chưa tính toán đầy đủ nguồn lực để thực hiện, nên ngay sau khi ban hành đã phải sửa đổi, bổ sung, thậm chí đình chỉ thi hành, dẫn đến tính ổn định của chính sách chưa cao.

Ba là, vẫn còn tình trạng chưa quyết liệt triển khai cơ cấu chi NSNN; tư duy bao cấp vẫn trong việc xây dựng chính sách và tổ chức thực hiện ở một số lĩnh vực.

Phân bổ vốn đầu tư còn dàn trải, thất thoát, lãng phí còn lớn, nên chưa tạo chuyển biến mạnh mẽ cơ cấu chi ĐTPT.

Việc đổi mới cơ chế quản lý và tự chủ tài chính các đơn vị sự nghiệp công lập còn chậm, chưa tạo tác động cơ cấu chi NSNN cho lĩnh vực này.

Công tác rà soát, sắp xếp các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, các bộ, ngành, địa phương còn chưa quyết liệt.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Chương 3 đã đánh giá về tình hình KT-XH và thực trạng cơ cấu chi NSNN trong giai đoạn 2011-2020, phân tích những kết quả đạt được, những mặt còn tồn tại, hạn chế trong cơ cấu chi NSNN gắn với những yêu cầu phát triển KT-XH của đất nước trong giai đoạn này.

Trong bối cảnh tình hình trong nước và thế giới có nhiều diễn biến phức tạp, tác động bất lợi từ bên ngoài, cùng với những yếu kém nội tại của nền kinh tế, dư địa điều hành chính sách tài khóa ngày càng hạn hẹp, cơ cấu chi NSNN đã phát huy vai trò tích cực, hỗ trợ nền kinh tế vượt qua những khó khăn, thách thức. Tăng tỷ trọng chi ĐTPT; giảm dần tỷ trọng chi thường xuyên, tập trung ưu tiên cho đầu tư cơ sở hạ tầng KT-XH, phát triển các lĩnh vực khoa học, công nghệ, giáo dục đào tạo, y tế, bảo vệ môi trường, đảm bảo quốc phòng, an ninh; tăng chi cho con người, thực hiện các chính sách ASXH.

Tuy nhiên, cơ cấu chi NSNN vẫn còn nhiều tồn tại, hạn chế; xuất phát từ thể chế, chính sách, chế độ chi NSNN chưa thực sự đồng bộ, bắt kịp đòi hỏi của thực tiễn; cơ cấu chi ĐTPT chưa bền vững, còn phụ thuộc lớn vào nguồn vốn vay và các nguồn thu từ bán tài sản, đất đai; cơ cấu chi thường xuyên chưa hợp lý, do NSNN vẫn đảm bảo đối với hầu hết các lĩnh vực sự nghiệp công; cơ cấu chi NSNN theo cấp ngân sách chưa đảm bảo vai trò chủ đạo của NSTW.

Những tồn tại, hạn chế của cơ cấu chi NSNN cả do nguyên nhân chủ quan và khách quan, đặc biệt trong bối cảnh kinh tế có nhiều khó khăn, cân đối NSNN phải đáp ứng yêu cầu đảm bảo nguồn lực cho phục hồi và phát triển kinh tế, giải quyết các vấn đề xã hội, nên một số mục tiêu cơ cấu chi NSNN giai đoạn 2011-2020 chưa đạt được kết quả như mong muốn.

Những phân tích thực trạng, đánh giá những kết quả đạt được, cũng như những mặt còn tồn tại, hạn chế của cơ cấu chi NSNN ở chương 3 là cơ sở để Nghiên cứu sinh đưa ra những giải pháp, kiến nghị hoàn thiện cơ cấu chi NSNN trong thời gian tới tại chương 4 của Luận án.

CHƯƠNG 4

HOÀN THIỆN CƠ CẤU CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THỨC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG Ở VIỆT NAM

4.1 Bối cảnh và thách thức đặt ra đối với cơ cấu chi ngân sách nhà nước thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam trong thời gian tới

4.1.1 Bối cảnh

- Bối cảnh thế giới:

Trong hơn một thập kỷ qua, tình hình kinh tế thế giới đã biến động mạnh, sự cạnh tranh quyết liệt giữa các nước phát triển đối với các nguồn tài nguyên, năng lượng, chủ nghĩa dân túy, dân tộc cực đoan dẫn đến những căng thẳng, xung đột, chia rẽ, ly khai ở một số khu vực. Tình hình chính trị có nhiều biến động, bất ổn gia tăng tại các khu vực Trung Đông, Bắc Phi, bán đảo Crum (Ukraina), Triều Tiên, biển Đông,...; vấn đề khủng hoảng người nhập cư ở châu Âu; chiến tranh thương mại giữa các nền kinh tế lớn, đã ảnh hưởng lớn tới phát triển kinh tế thế giới.

Biến đổi khí hậu, thiên tai, dịch bệnh, ô nhiễm môi trường, cạn kiệt tài nguyên đang là những vấn đề thách thức lớn đến sự phát triển toàn cầu. Phát triển bền vững đang trở thành xu hướng bao trùm trên thế giới.

Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư (4.0) đang diễn ra rất nhanh, đột phá, tác động sâu rộng và đa chiều đến hệ thống chính trị, xã hội, kinh tế toàn cầu. Khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo ngày càng trở thành nhân tố quyết định đối với năng lực cạnh tranh của mỗi quốc gia.

Công nghệ số sẽ làm thay đổi phương thức quản lý nhà nước, mô hình sản xuất - kinh doanh, tiêu dùng và đời sống văn hóa, xã hội, thúc đẩy phát triển kinh tế số, xã hội số.

Do ảnh hưởng của đại dịch Covid-19, dự báo sẽ có nhiều thay đổi về kinh tế, chính trị trên toàn thế giới trong thời gian tới, thay đổi trật tự, vai trò, vị trí của các quốc gia trong quan hệ đối ngoại, ảnh hưởng đến các dòng vốn đầu tư, thương mại; thay đổi khoảng cách phát triển giữa các quốc gia. Tác động sâu sắc đến các quan

điểm về toàn cầu hóa, liên kết, hội nhập, niềm tin vào toàn cầu hóa và ý chí hợp tác toàn cầu suy giảm. Chủ nghĩa dân tộc, dân túy, bảo hộ gia tăng. Hệ thống thương mại đa phương và liên kết kinh tế gặp nhiều khó khăn. Các quốc gia sẽ phải đánh giá lại sự tùy thuộc lẫn nhau về kinh tế, tăng cường năng lực tự chủ, kiểm soát và giảm thiểu rủi ro của toàn cầu hóa; tìm cách giảm thiểu sự phụ thuộc vào một thị trường, làm thay đổi quan hệ thương mại toàn cầu, đặc biệt trong quan hệ thương mại, đầu tư với Trung Quốc. Cạnh tranh Mỹ - Trung Quốc gia tăng khiến môi trường chính trị, kinh tế toàn cầu khó lường hơn.

Bối cảnh thế giới nêu trên được dự báo sẽ có tác động lớn đến phát triển KT-XH của nước ta trong thời gian tới.

- *Bối cảnh trong nước:*

Sau gần 35 năm đổi mới, thế và lực của đất nước đã được cải thiện mạnh mẽ, quy mô, tiềm lực, sức cạnh tranh của nền kinh tế được tăng lên. Việc duy trì môi trường hòa bình, ổn định chính trị, đảm bảo các cân đối vĩ mô là những yếu tố thuận lợi căn bản, tạo niềm tin của cộng đồng doanh nghiệp và người dân.

Quá trình tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh đến nay đã đạt được những kết quả bước đầu; cơ cấu kinh tế tiếp tục chuyển dịch theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

Tuy nhiên, đại dịch Covid-19 được dự báo tiếp tục tạo thêm nhiều khó khăn, thách thức cho phát triển KT-XH của nước ta trong thời gian tới.

Nền kinh tế vẫn còn nhiều tồn tại, hạn chế; khả năng chống chịu, thích ứng với tác động bên ngoài yếu, năng lực tiếp cận nền kinh tế số, xã hội số còn hạn chế. Các yếu tố nền tảng như thể chế, hạ tầng, nguồn nhân lực,... còn thấp so với yêu cầu. Nguy cơ rơi vào bẫy thu nhập trung bình và tụt hậu xa hơn về kinh tế vẫn còn là một thách thức rất lớn.

Quá trình đô thị hóa diễn ra nhanh, vấn đề già hóa dân số, dẫn đến áp lực lên hệ thống ASXH và tác động đến tăng trưởng kinh tế. Biến đổi khí hậu, thiên tai, dịch bệnh được dự báo là tiếp tục diễn biến phức tạp, khó lường. Nhiệm vụ bảo vệ độc lập, chủ quyền, bảo đảm an ninh quốc gia gặp nhiều khó khăn, thách thức.

4.1.2 Định hướng phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam và thách thức đặt ra đối với cơ cấu chi ngân sách nhà nước trong thời gian tới

4.1.2.1 Định hướng phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam

Từ khi bắt đầu công cuộc đổi mới đến nay, vấn đề phát triển nhanh, bền vững đã được Đảng và Nhà nước quan tâm và đã được đề cập xuyên suốt qua các kỳ đại hội, đặc biệt là từ Đại hội lần thứ X đến nay.

Nghị quyết Đại hội lần thứ X (2006) [12] đã gắn mục tiêu tăng trưởng kinh tế, phát triển xã hội với phát triển con người: *“Phấn đấu tăng trưởng kinh tế với nhịp độ nhanh, chất lượng cao và bền vững hơn, gắn với phát triển con người”*; *“lấy con người làm trung tâm”*; *“thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội ngay trong từng bước và từng chính sách phát triển; tăng trưởng kinh tế đi đôi với phát triển văn hóa, y tế, giáo dục..., giải quyết tốt các vấn đề xã hội vì mục tiêu phát triển con người”*.

Đồng thời, tiếp tục nhấn mạnh việc bảo vệ và sử dụng có hiệu quả tài nguyên quốc gia, cải thiện môi trường tự nhiên và đưa ra hai quan điểm mới là sử dụng công nghệ sạch, năng lượng sạch và thu gom, tái chế và xử lý chất thải. Đây là những vấn đề cấp thiết Việt Nam cần giải quyết trong quá trình phát triển công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Đại hội lần thứ XIII (2021) tiếp tục nhấn mạnh đổi mới mạnh mẽ mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế, đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa, phát triển đất nước nhanh, bền vững.

Ngày 12 tháng 4 năm 2012, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 432/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011-2020 [36], trong đó đã đề ra mục tiêu tăng trưởng bền vững, hiệu quả, đi đôi với tiến bộ, công bằng xã hội, bảo vệ tài nguyên và môi trường.

Ngày 10 tháng 5 năm 2017, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 622/QĐ-TTg về Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững [37]. Trong đó, mục tiêu tổng quát nhằm duy trì tăng trưởng kinh tế bền vững, thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường, quản lý, sử dụng hiệu quả tài nguyên. Kèm theo 17 mục tiêu cụ thể về phát triển bền vững đến năm 2030.

Để hướng tới phát triển bền vững phải duy trì tăng trưởng kinh tế nhanh liên tục trong thời gian dài, kết hợp chặt chẽ, hợp lý, hài hòa giữa phát triển kinh tế và phát triển xã hội, bảo vệ môi trường. Đây là bài toán khó trong bối cảnh Việt Nam đã và đang phải đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức. Động lực tăng trưởng chủ yếu dựa vào các yếu tố đầu vào. Quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng còn chậm. Nhu cầu nguồn lực cho ĐTPT là rất lớn; trong khi cân đối NSNN chưa thực sự vững chắc; hiệu quả sử dụng nguồn lực công còn thấp.

Diễn biến của dịch bệnh Covid-19 còn rất phức tạp, sau khi dịch bệnh được khống chế, cũng cần phải thời gian có thể kéo dài từ 2 đến 3 năm để nỗ lực phục hồi, trước khi duy trì đà tăng trưởng nhanh trở lại.

Theo định hướng Chiến lược phát triển KT-XH 10 năm giai đoạn 2021-2030 tại Văn kiện Đại hội lần thứ XIII [15], đặt ra mục tiêu đến năm 2030 Việt Nam là nước đang phát triển có công nghiệp hiện đại, thu nhập trung bình cao; kinh tế phát triển năng động, nhanh và bền vững; phấn đấu đến năm 2045 trở thành nước phát triển, thu nhập cao. Các chỉ tiêu phát triển KT-XH chủ yếu đề ra cho giai đoạn 2021-2030: Tốc độ tăng trưởng GDP bình quân khoảng 7%/năm (giai đoạn 2021-2025 bình quân khoảng 6,5-7%); GDP bình quân đầu người theo giá hiện hành đến năm 2030 đạt khoảng 7.500 USD/người (đến năm 2025 đạt 4.700-5.000 USD/người). Tỷ trọng công nghiệp chế biến, chế tạo đạt khoảng 30%GDP (giai đoạn 2021-2025 đạt trên 25%), kinh tế số đạt khoảng 30%GDP (giai đoạn 2021-2025 đạt khoảng 20%). Tỷ lệ đô thị hóa đến năm 2030 đạt trên 50% (đến năm 2025 đạt khoảng 45%). Tổng đầu tư xã hội bình quân đạt 33-35%GDP (giai đoạn 2021-2025 khoảng 32-34%). Nợ công không quá 60%GDP. Đóng góp của năng suất nhân tố tổng hợp (TFP) vào tăng trưởng đạt 50% (giai đoạn 2021-2025 khoảng 45%). Tốc độ tăng năng suất lao động đạt trên 6,5%/năm. Chỉ số phát triển con người (HDI) đạt trên 0,7. Tỷ lệ lao động qua đào tạo có bằng cấp, chứng chỉ đạt 35-40%. Tỷ lệ che phủ rừng ổn định ở mức 42-43%,...

Tại kỳ họp thứ 14 (tháng 10, 11 năm 2020), Quốc hội đã thông qua các chỉ tiêu phát triển KT-XH năm 2021 với tăng trưởng GDP khoảng 6%, GDP bình quân đầu người khoảng 3.700 USD/người, chỉ số giá tiêu dùng (CPI) bình quân 4%, tỷ

trọng đóng góp của năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP) vào tăng trưởng khoảng 45-47%, tốc độ tăng năng suất lao động xã hội khoảng 4,8%, tỷ lệ lao động qua đào tạo khoảng 66%, tỷ lệ hộ nghèo (theo chuẩn đa chiều) giảm 1-1,5%,...

4.1.2.2 Thách thức đặt ra đối với cơ cấu chi ngân sách nhà nước thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững ở nước ta trong thời gian tới

Thời gian qua, cơ cấu chi NSNN đã phát huy vai trò tích cực thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, tạo động lực cho tăng trưởng, xóa đói giảm nghèo, bảo vệ môi trường, đảm bảo an ninh, quốc phòng, giải quyết các vấn đề xã hội, tạo tiền đề quan trọng phát triển kinh tế nhanh, bền vững.

Tuy nhiên, bên cạnh những thuận lợi, vẫn còn những thách thức đặt ra đối với cơ cấu chi NSNN, cần nhận diện và có giải pháp phù hợp. Cụ thể:

Một là, bối cảnh trong và ngoài nước, bên cạnh những thời cơ, thuận lợi, còn nhiều khó khăn, tiềm ẩn nhiều rủi ro. Dự báo tình hình thế giới trong thời gian tới tiếp tục thay đổi sâu sắc, nhanh chóng. Cục diện chính trị, kinh tế, xã hội thế giới sẽ trải qua giai đoạn phát triển mới với những điều chỉnh căn bản, diễn biến phức tạp, khó lường.

Kinh tế thế giới chuyển sang chu kỳ tăng trưởng mới, tiềm ẩn nhiều rủi ro, khó lường. Những năm đầu của giai đoạn 2021-2030, thế giới tiếp tục phải đối mặt với nhiều vấn đề toàn cầu từ hệ lụy của đại dịch Covid-19 mang lại; cùng với nỗ lực phục hồi kinh tế, các nước cũng phải xử lý các vấn đề về xã hội, như: chăm sóc sức khỏe người dân, việc làm cho người lao động, an ninh, trật tự và an toàn xã hội,...

Sau đại dịch Covid-19, cạnh tranh kinh tế nước lớn ngày càng phức tạp và có sự đan xen giữa các lĩnh vực. Các nền kinh tế tiếp tục đẩy mạnh tái cơ cấu, chuyển đổi chiến lược và mô hình tăng trưởng; đồng thời, tiếp tục phải xử lý các vấn đề toàn cầu về biến đổi khí hậu, ô nhiễm môi trường, an ninh năng lượng, lương thực, nguồn nước, an ninh mạng, tội phạm xuyên quốc gia, khủng bố, người nhập cư.

Sự phát triển của khoa học công nghệ, cách mạng công nghiệp lần thứ 4 tiếp tục có tác động to lớn, định hình sự phát triển của nền kinh tế toàn cầu. Sự cạnh tranh giữa các nước lớn, tranh chấp địa chính trị, mâu thuẫn sắc tộc, tôn giáo, chủ nghĩa dân túy cực đoan tiếp tục diễn biến phức tạp.

Ở trong nước, bên cạnh những thuận lợi đã được tích lũy từ nền tảng chính trị ổn định, môi trường kinh doanh cải thiện và những thời cơ mới đến từ các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới (EVFTA,...), thì vẫn tiếp tục đối mặt với những rủi ro, khó khăn. Việt Nam cần nỗ lực rất lớn trong việc phục hồi và phát triển kinh tế sau dịch Covid-19, ổn định vĩ mô, đảm bảo các cân đối lớn của nền kinh tế; tiếp tục chuyển đổi mô hình tăng trưởng kinh tế theo hướng phát triển nhanh, bền vững, hài hòa giữa chiều rộng và chiều sâu, nền kinh tế xanh, carbon thấp.

Hai là, việc giải quyết tốt các mâu thuẫn giữa đảm bảo nguồn lực đầu tư công cho phát triển kinh tế nhanh, với đảm bảo an ninh tài chính quốc gia; xử lý mối quan hệ giữa đầu tư của Nhà nước và khu vực tư nhân; vấn đề nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực đầu tư công.

Vấn đề duy trì quy mô chi NSNN so GDP ở mức hợp lý, giảm bội chi NSNN, trong khi vẫn đảm bảo được nguồn lực cho đầu tư để phục hồi và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế sau đại dịch Covid-19, thực hiện cải cách tiền lương, đảm bảo ASXH, bảo vệ môi trường, hướng đến phát triển nhanh, bền vững, là thách thức đặt ra cho giai đoạn tới.

Dự địa phát triển và mở rộng nguồn thu NSNN ngày càng hạn chế. Việc mở rộng tham gia và thực hiện các cam kết hiệp định thương mại tự do (FTAs) sẽ tiếp tục làm giảm tỷ trọng thu từ hoạt động xuất nhập khẩu, cùng với đó là sự sụt giảm của thu từ dầu thô, áp lực tăng thu dồn vào các khoản thu nội địa; trong khi đó cơ cấu thu nội địa từ hoạt động sản xuất, kinh doanh có xu hướng giảm; tình trạng thất thu, nhất là khu vực ngoài quốc doanh, khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (FDI) chậm được cải thiện; chuyển giá phức tạp; tình trạng ưu đãi thuế dàn trải, ảnh hưởng đến nguồn thu bền vững cho NSNN.

Nhu cầu chi NSNN để phục hồi và hướng đến phát triển kinh tế nhanh, thực hiện các chính sách tiền lương, bảo đảm ASXH, phúc lợi xã hội, giữ vững quốc phòng, an ninh,... trong thời gian tới là rất lớn; tạo sức ép lên cân đối NSNN, an ninh tài chính quốc gia và bền vững nợ công.

Ba là, việc cắt giảm mạnh chi thường xuyên gặp khó khăn, thách thức từ áp lực tăng chi thực hiện chính sách tiền lương, khi mà NSNN vẫn đóng vai trò lớn

trong việc đáp ứng yêu cầu chi trả lương cho bộ máy nhà nước. Việc sắp xếp lại tổ chức bộ máy, tinh giản biên chế, đổi mới cơ chế quản lý tài chính khu vực đơn vị sự nghiệp công còn chậm.

Nhu cầu tăng chi thực hiện các chính sách ASXH, nhất là các lĩnh vực y tế, chăm sóc sức khỏe, trợ cấp xã hội trong bối cảnh Việt Nam đang phải đối mặt với tình trạng già hóa dân số, cùng với việc đã ban hành nhiều chính sách ASXH trùng lặp về đối tượng, bao cấp còn lớn; chi thường xuyên vẫn đảm bảo hầu hết các lĩnh vực sự nghiệp.

Bốn là, những tồn tại, hạn chế về chi NSNN thời gian qua, hiệu quả chi NSNN còn nhiều bất cập, nhất là hiệu quả đầu tư công do việc thiếu suy xét cẩn trọng về hiệu quả KT-XH, đầu tư phân tán, thiếu đồng bộ, giải ngân chậm tiến độ, chưa có sự gắn kết giữa chi đầu tư và thường xuyên cho bảo trì, bảo dưỡng, đã làm giảm tuổi thọ công trình, dự án đầu tư, gây lãng phí; việc kỷ luật ngân sách chưa nghiêm, thất thoát, lãng phí còn lớn.

Việc khắc phục những tồn tại, hạn chế này cần có thời gian và quyết tâm chính trị của các ngành, các cấp từ trung ương tới địa phương.

4.2 Mục tiêu cơ cấu chi ngân sách nhà nước trong giai đoạn 2021-2030

Để phát huy vai trò của hệ thống tài chính, tiếp tục cơ cấu chi NSNN để phục hồi kinh tế sau đại dịch Covid-19, hướng đến phát triển kinh tế bền vững; trong đó, phấn đấu đạt mức tăng trưởng kinh tế bình quân 7% trong giai đoạn 2021-2030 (trong đó năm 2021 khoảng 6%, giai đoạn 2021-2025 khoảng 6,5-7%), mục tiêu cơ cấu chi NSNN trong giai đoạn 2021-2030 như sau:

4.2.1 Mục tiêu tổng quát

Một là, hoàn thiện chính sách chi NSNN đảm bảo tính đồng bộ, phù hợp quy luật kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế; đảm bảo nguồn lực phục vụ phát triển kinh tế bền vững, phát triển kinh tế số, xã hội số, phát triển hài hòa giữa kinh tế với văn hóa, xã hội, bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu; quan tâm tạo điều kiện thuận lợi cho các đối tượng chính sách, người có công, người nghèo, người yếu thế, đồng bào dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa, vùng kinh tế đặc biệt khó khăn.

Chú trọng đầu tư xanh, phát triển khoa học công nghệ, sử dụng tiết kiệm tài nguyên thiên nhiên, phát triển năng lượng tái tạo, phát triển kinh tế các bon thấp, bảo vệ môi trường.

Hai là, phân phối, quản lý và sử dụng hiệu quả nguồn lực NSNN; tăng tiết kiệm tích lũy để tăng đầu tư xã hội, tăng hợp lý mức đầu tư từ NSNN; giảm tỷ trọng chi thường xuyên, giảm dần tỷ lệ bội chi NSNN so GDP, đảm bảo an ninh tài chính quốc gia, bền vững nợ công.

Ba là, tăng cường kỷ luật ngân sách, công khai, minh bạch và thực hiện tiết kiệm, chống lãng phí, phòng chống tham nhũng trong quản lý, sử dụng NSNN.

4.2.2 Mục tiêu cụ thể

- Quy mô chi NSNN so GDP trong giai đoạn 2021-2030 khoảng 19-20% GDP (tương ứng 24-25% GDP chưa điều chỉnh), phù hợp với mục tiêu phát triển KT-XH, khả năng cân đối nguồn lực và bảo đảm an ninh tài chính, an toàn nợ công; trong đó, giai đoạn 2021-2025 quy mô chi NSNN so GDP khoảng 20% GDP, giai đoạn 2026-2030 giảm xuống còn khoảng 19% GDP.

- Tiếp tục cơ cấu chi giữa NSTW và NSDP, tập trung nguồn lực cho NSTW, tăng dần tỷ trọng chi trực tiếp của NSTW, đến năm 2025 đạt khoảng 55% tổng chi NSNN, đến năm 2030 đạt khoảng 60% tổng chi NSNN, tạo điều kiện cho NSTW có nguồn lực thực hiện những nhiệm vụ lớn, quan trọng của quốc gia, hỗ trợ cho các địa phương khó khăn.

- Tăng dần hợp lý tỷ trọng chi ĐTPT trong tổng chi NSNN, trong đó, giai đoạn 2021-2025 tỷ trọng chi ĐTPT trong tổng chi NSNN ở mức khoảng 27-28%, đến năm 2025 đạt 28%; giai đoạn 2026-2030 đạt khoảng 28-30%, đến năm 2030 đạt khoảng 30%.

- Giảm dần tỷ trọng chi thường xuyên trong tổng chi NSNN; trong giai đoạn 2021-2025 tỷ trọng chi thường xuyên trong tổng chi NSNN khoảng 62-63%, đến năm 2025 đạt 62%; đến năm 2030 tỷ lệ này xuống còn khoảng 60-61%.

- Tiếp tục ưu tiên đảm bảo bồi trí chi trả đầy đủ, kịp thời các nghĩa nợ (cả gốc và lãi), bao gồm cả các khoản tăng chi trả các khoản vay ngoài nước theo điều kiện thị trường do Việt Nam đã tốt nghiệp IDA.

- Tăng chi dự trữ quốc gia, phấn đấu đến năm 2030 quy mô dự trữ quốc gia đạt mức khoảng 3-4% GDP, để chủ động nguồn lực dự trữ ứng phó kịp thời với những diễn biến bất thường của thiên tai, dịch bệnh, đảm bảo đời sống nhân dân.

- Tiếp tục giảm chi trực tiếp từ NSNN cho các đơn vị sự nghiệp công lập; trong đó, giai đoạn 2021-2025 giảm bình quân khoảng 10% so với giai đoạn 2016-2020, giai đoạn 2026-2030 giảm khoảng 15% so với giai đoạn 2021-2025.

Đến năm 2025 hoàn thành việc thể chế hóa đổi mới cơ chế quản lý, cơ chế tài chính và tổ chức lại đơn vị sự nghiệp công lập; tối thiểu 20% đơn vị sự nghiệp tự chủ tài chính và 100% đơn vị sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác có đủ điều kiện hoàn thành chuyển đổi thành công ty cổ phần.

- Tiếp tục cơ cấu các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, khắc phục tình trạng chùng chéo, trùng lặp nguồn thu, nhiệm vụ chi của quỹ với NSNN, nâng cao hiệu quả hoạt động của quỹ.

4.3 Giải pháp hoàn thiện cơ cấu chi ngân sách nhà nước thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam trong thời gian tới

Trên cơ sở đánh giá thực trạng cơ cấu chi NSNN trong thời gian qua; tham khảo kinh nghiệm quốc tế; mục tiêu cơ cấu chi NSNN giai đoạn 2021-2030 thúc đẩy phát triển bền vững trong thời gian tới, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp hoàn thiện cơ cấu chi NSNN sau:

4.3.1 Nhóm giải pháp hoàn thiện thể chế, chính sách quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước

Một là, tiếp tục đẩy mạnh việc xây dựng, hoàn thiện thể chế, chính sách tài chính, phân bổ sử dụng nguồn lực NSNN, quản lý chi NSNN, quản lý ngân quỹ nhà nước, đảm bảo tính đồng bộ, công khai, minh bạch, ổn định và phù hợp với yêu cầu đặt ra trong quá trình phát triển KT-XH của đất nước và hội nhập quốc tế. Theo đó:

- Thực hiện tổng kết, đánh giá 10 năm thực hiện Luật Ngân sách nhà nước (2015) để sửa đổi, bổ sung, đáp ứng yêu cầu trong tình hình mới, khắc phục những tồn tại, hạn chế của luật hiện hành.

Đổi mới phân cấp quản lý NSNN, từng bước xóa bỏ tính lồng ghép trong quản lý NSNN giữa trung ương và địa phương, phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi

nhằm phát huy vai trò chủ đạo của NSTW; nâng cao vai trò và trách nhiệm của hội đồng nhân dân cấp tỉnh trong việc xây dựng, quyết định và quản lý NSDP.

Đổi mới phân cấp nhiệm vụ chi giữa các bộ, cơ quan trung ương và ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong việc thực hiện các nhiệm vụ sự nghiệp công cơ bản, quan trọng thiết yếu, gắn liền với người dân, như dịch vụ y tế, khám chữa bệnh, phòng bệnh, giáo dục đào tạo, dạy nghề, sự nghiệp kinh tế,... Trong đó, đối với những dịch vụ công gắn với người dân, các địa phương thực hiện tốt, hiệu quả, kịp thời, thì tăng cường phân cấp và có cơ chế đảm bảo nguồn lực tài chính cho địa phương để thực hiện.

Nghiên cứu, quy định việc xây dựng và thực hiện cam kết chi của Chính phủ phù hợp với thông lệ quốc tế (GFS), phục vụ hiệu quả công tác lập, quyết định dự toán, quyết toán, kiểm toán NSNN.

- Tập trung xây dựng, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện hệ thống các văn bản hướng dẫn Luật Đầu tư công (2019), để đẩy mạnh tái cơ cấu đầu tư công, nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn vốn đầu tư công.

- Tổ chức đánh giá tình hình triển khai thực hiện Luật Quản lý, sử dụng tài sản công (2017); tiếp tục rà soát để sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật có liên quan đến quản lý, sử dụng tài sản công, nhất là pháp luật về đất đai, định giá, xác định doanh nghiệp khi cổ phần hóa. Hướng tới xây dựng Bộ Luật quản lý, sử dụng tài sản công.

- Đẩy nhanh hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật đối với các đơn vị sự nghiệp công lập, trong đó tập trung xây dựng và tổ chức thực hiện Nghị định hướng dẫn chung cho các lĩnh vực sự nghiệp, thay thế Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14 tháng 02 năm 2015 của Chính phủ.

Hai là, nâng cao vai trò định hướng nguồn lực tài chính nhà nước trong phát triển KT-XH, thu hút mạnh mẽ các nguồn lực trong xã hội, phục vụ tốt hơn mục tiêu phát triển kinh tế bền vững.

Với định hướng giảm dần tỷ trọng chi đầu tư từ nhà nước, tăng cường thu hút, thúc đẩy đầu tư của khu vực tư nhân. Tuy nhiên, trong thời gian tới, nhu cầu vốn cho phát triển hạ tầng KT-XH còn rất lớn.

Vì vậy, vẫn cần thiết tăng tỷ trọng chi đầu tư từ NSNN ở mức hợp lý, trong khi bội chi NSNN phải giảm dần.

Để thực hiện được mục tiêu tỷ lệ chi NSNN so GDP trong giai đoạn 2021-2030 khoảng 19-20%GDP; trong đó, giai đoạn 2021-2025 khoảng 20%GDP, giai đoạn 2026-2030 giảm xuống còn khoảng 19%GDP, cần thực hiện:

- Tiếp tục hoàn thiện chính sách động viên, chính sách thu, nhằm đảm bảo mức huy động phù hợp với trình độ phát triển của đất nước, cải thiện môi trường kinh doanh, hướng đến xây dựng một hệ thống thuế đồng bộ, mở rộng cơ sở thuế, phát triển bền vững nguồn thu NSNN, đảm bảo nguồn lực đáp ứng các nhu cầu chi của NSNN, phục vụ phát triển nhanh, bền vững của đất nước.

- Cân đối hợp lý nguồn thu từ thuế, phí cho chi ĐTPT, chi thường xuyên, góp phần tăng tích lũy nguồn lực cho ĐTPT, giảm sự phụ thuộc vào nguồn vốn vay, hướng tới cân bằng thu, chi NSNN.

- Nâng cao vai trò định hướng của nguồn lực tài chính nhà nước trong nền kinh tế, thu hút các nguồn vốn đầu tư của xã hội phù hợp với mục tiêu, định hướng phát triển KT-XH.

Ba là, rà soát, sửa đổi, bổ sung các chính sách chi ngân sách nhà nước đảm bảo ASXH và giảm nghèo.

Việc xây dựng chính sách ASXH, giảm nghèo trong thời gian tới phải tính đến tính khả thi về nguồn lực, tiết kiệm, hiệu quả; khắc phục tình trạng chồng chéo, trùng lặp về chính sách, đối tượng,...; đảm bảo các chính sách ASXH là lưới an toàn cho các đối tượng yếu thế, dễ bị tổn thương trong xã hội; đồng thời, tạo động lực cho các đối tượng thụ hưởng tự vươn lên đảm bảo cuộc sống, giảm sự ỷ lại vào hỗ trợ của Nhà nước. Thực hiện rà soát tổng thể các chính sách ASXH, các chương trình mục tiêu quốc gia, các chương trình, dự án đã triển khai giai đoạn 2011-2020, để cắt giảm, lồng ghép các chính sách. Đẩy mạnh thực hiện các mục tiêu phát triển toàn diện hệ thống ASXH cả về diện bao phủ và mức hỗ trợ.

Xây dựng lộ trình, quy mô phù hợp đối với từng nhóm chính sách để thực hiện cho giai đoạn 2021-2030; thực hiện phương thức Nhà nước hỗ trợ trực tiếp cho đối tượng là người có công, đối tượng yếu thế. Theo đó:

- Đối với các chính sách tạo việc làm, tăng thu nhập, giảm nghèo:

Tiếp tục rà soát lại hệ thống chính sách ASXH và giảm nghèo hiện hành, loại bỏ những chính sách trùng lặp và không hiệu quả, để tiết kiệm nguồn lực.

Hạn chế ban hành các chính sách hỗ trợ trực tiếp không có điều kiện ràng buộc kèm theo, để tránh tâm lý ỷ lại vào Nhà nước, không có tác dụng khuyến khích người nghèo vươn lên để thoát nghèo.

Tập trung vào các chính sách hỗ trợ đất sản xuất, hỗ trợ vốn, công cụ sản xuất, chính sách tín dụng cho người nghèo, để phát triển sản xuất, tạo thu nhập, vươn lên thoát nghèo bền vững.

Nghiên cứu, phân loại các hộ nghèo theo nguyên nhân nghèo để thiết kế chính sách phù hợp. Nhà nước cần có chính sách hỗ trợ tư liệu sản xuất, giúp đỡ đào tạo nghề, hướng dẫn về kỹ thuật sản xuất cho các đối tượng nghèo có sức khỏe, có khả năng lao động.

Đối với các đối tượng không có khả năng lao động, như người tàn tật, người không có sức lao động, thì xem xét, cho hưởng các chế độ bảo trợ xã hội.

- Đối với các chính sách trợ giúp xã hội:

Các chính sách trợ giúp xã hội hiện nay có phạm vi bao phủ và đối tượng thụ hưởng chính sách tương đối rộng đến các nhóm và tầng lớp dân cư yếu thế trong xã hội cần sự trợ giúp của Nhà nước.

Để phát huy hơn nữa hiệu quả chính sách, trong điều kiện nguồn lực NSNN hạn chế, cần có lộ trình điều chỉnh nâng mức hỗ trợ cho các đối tượng phù hợp, tiếp cận theo hướng đảm bảo nhu cầu sống tối thiểu cho các đối tượng được thụ hưởng chính sách.

Thực hiện rà soát, phân loại đối tượng, tránh tình trạng cào bằng, trợ giúp đồng loạt, tập trung vào các đối tượng thực sự cần có sự hỗ trợ của Nhà nước.

Đảm bảo người có công với cách mạng có mức sống bằng hoặc cao hơn mức sống trung bình của dân cư nơi cư trú; tỷ lệ thất nghiệp thành thị dưới 4% và giảm tỷ lệ nghèo đa chiều cả nước bình quân 1%-1,5%/năm.

Đồng thời, cần nghiên cứu, ban hành các chương trình đào tạo nghề thiết thực, phù hợp với nhu cầu của xã hội, phát huy hiệu quả, tiết kiệm chi NSNN; các

đối tượng tham gia học nghề nâng cao khả năng tìm việc làm hoặc tự tạo việc làm, từ đó tăng thu nhập, đảm bảo đời sống của người dân.

Bốn là, về chính sách chi NSNN hỗ trợ các đơn vị sự nghiệp công.

Tiếp tục đổi mới mạnh mẽ hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập, nhằm đạt được các mục tiêu đề ra là giảm chi trực tiếp từ NSNN cho các đơn vị sự nghiệp công lập (giai đoạn 2021-2025 giảm bình quân khoảng 10% so với giai đoạn 2016-2020, giai đoạn 2026-2030 giảm bình quân khoảng 15%); đến năm 2025 tối thiểu 20% đơn vị sự nghiệp tự chủ tài chính và 100% đơn vị sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác có đủ điều kiện chuyển đổi thành công ty cổ phần. Trọng tâm là các giải pháp sau:

- Phân định cụ thể phạm vi các dịch vụ sự nghiệp công mà Nhà nước phải trực tiếp cung cấp; các dịch vụ công Nhà nước mua từ các nhà cung cấp dịch vụ bên ngoài và các dịch vụ công cần đẩy mạnh xã hội hóa.

Theo đó, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện các danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN theo nguyên tắc:

Đối với các dịch vụ thiết yếu thì Nhà nước bảo đảm kinh phí; đối với các dịch vụ cơ bản thì Nhà nước hỗ trợ kinh phí để thực hiện.

Đối với các dịch vụ mang tính đặc thù của một số ngành, lĩnh vực thì thực hiện theo cơ chế đặt hàng hoặc đấu thầu để tạo điều kiện cho các cơ sở ngoài công lập cùng tham gia;

Đối với các dịch vụ khác, thì đẩy mạnh thực hiện theo cơ chế xã hội hoá, huy động sự tham gia cung ứng của các thành phần kinh tế.

- Đẩy mạnh sắp xếp, tổ chức lại các đơn vị sự nghiệp công lập ở từng ngành, lĩnh vực theo nguyên tắc:

Pháp luật chuyên ngành không quy định việc thành lập tổ chức bộ máy các đơn vị sự nghiệp công lập.

Trường hợp cần thiết phải thành lập mới, thì phải tự bảo đảm toàn bộ về tài chính (trừ trường hợp thành lập mới để cung ứng dịch vụ sự nghiệp công cơ bản, thiết yếu). Một đơn vị sự nghiệp công có thể cung ứng nhiều dịch vụ cùng loại nhằm giảm mạnh đầu mối.

Cơ cấu lại hoặc giải thể các đơn vị sự nghiệp công lập hoạt động không hiệu quả. Đẩy mạnh xã hội hóa, chuyên các đơn vị sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác đủ điều kiện thành công ty cổ phần.

- Đổi mới cơ chế xác định và giao biên chế theo hướng giám sát chặt chẽ biên chế các đơn vị sự nghiệp công lập chưa tự chủ về tài chính, thực hiện chế độ hợp đồng viên chức có thời hạn đối với trường hợp tuyển dụng mới (trừ các đơn vị ở vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện KT-XH đặc biệt khó khăn).

- Đẩy mạnh cung ứng dịch vụ sự nghiệp công theo cơ chế thị trường, thúc đẩy xã hội hoá trong việc cung cấp các dịch vụ sự nghiệp công, thông qua việc xác định các dịch vụ sự nghiệp công do NSNN bảo đảm và các dịch vụ công khác không sử dụng kinh phí NSNN.

- Đẩy mạnh việc chuyển đổi các đơn vị sự nghiệp công lập sang mô hình tự chủ hoàn toàn cả về chi đầu tư, chi thường xuyên, thực hiện quản lý, kế toán theo mô hình doanh nghiệp. Các đơn vị được Nhà nước giao vốn, tài sản để thực hiện cung cấp dịch vụ sự nghiệp công, từng bước tính đủ chi phí đầu vào (kể cả khấu hao) để xác định giá dịch vụ.

Các đơn vị đã bảo đảm chi đầu tư và chi thường xuyên được quyền quyết định số lượng người làm việc, tiền lương theo kết quả hoạt động, được Nhà nước hỗ trợ về thuế, phí để tăng cường năng lực tài chính và khả năng tự cân đối.

- Tiếp tục đẩy nhanh tiến độ chuyển đổi từ phí sang thực hiện giá dịch vụ sự nghiệp công theo hướng Nhà nước quy định khung giá dịch vụ, từng bước tính đủ các chi phí đối với các loại dịch vụ cơ bản, thiết yếu, đồng thời cần gắn với chính sách hỗ trợ phù hợp cho người nghèo, đối tượng chính sách.

Đối với giá dịch vụ sự nghiệp công không sử dụng NSNN, giao quyền tự chủ cho các đơn vị cung ứng dịch vụ tự quyết định theo nguyên tắc bảo đảm bù đắp chi phí và có tích lũy.

Chuyển đổi cơ chế từ NSNN hỗ trợ cho các đơn vị sự nghiệp công lập sang hỗ trợ trực tiếp cho đối tượng người nghèo, đối tượng chính sách khi sử dụng dịch vụ sự nghiệp công cơ bản, thiết yếu; chuyển mạnh từ hỗ trợ theo cơ chế cấp phát bình quân sang cơ chế Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ cung cấp dịch vụ sự

nghiệp công căn cứ vào chất lượng đầu ra hoặc thực hiện đấu thầu cung cấp dịch vụ sự nghiệp công.

Phân loại các đơn vị sự nghiệp công lập theo mức độ tự chủ khác nhau về tài chính, trong đó: (i) Đối với đơn vị sự nghiệp công lập đã tự chủ được về tài chính, thì được phép áp dụng cơ chế trả lương theo kết quả hoạt động. (ii) Đối với đơn vị tự bảo đảm một phần chi thường xuyên, thực hiện trả lương theo quy định của Nhà nước; số tăng thu, tiết kiệm chi, được trích lập các quỹ bổ sung thu nhập và phát triển hoạt động sự nghiệp. Các đơn vị được giao tự chủ tài chính ổn định từ 3 đến 5 năm theo phương án thu chi tài chính được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Đối với các đơn vị được Nhà nước bảo đảm toàn bộ kinh phí hoạt động, đẩy mạnh thực hiện cơ chế khoán kinh phí.

Nhà nước có cơ chế, chính sách đủ mạnh để tạo điều kiện thuận lợi, khuyến khích việc tinh giản biên chế, bổ sung vào diện tinh giản biên chế một số đối tượng hưởng lương từ NSNN. Bảo đảm nguồn kinh phí để giải quyết chính sách đối với những người dôi dư do sắp xếp, tổ chức lại đơn vị sự nghiệp công lập và thực hiện tinh giản biên chế.

Đối với công chức, viên chức làm việc trong đơn vị tự bảo đảm toàn bộ chi phí hoạt động thường xuyên, kinh phí lấy từ nguồn thu sự nghiệp của đơn vị.

Đối với công chức, viên chức làm việc trong đơn vị do NSNN hỗ trợ một phần hoặc bảo đảm toàn bộ kinh phí hoạt động thì lấy từ nguồn kinh phí hoạt động của đơn vị. Trường hợp kinh phí của đơn vị không đủ thì NSNN bổ sung theo quy định hiện hành về phân cấp ngân sách.

Năm là, về chính sách chi NSNN hỗ trợ các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách.

Để tăng cường quản lý đối với các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí (2013) đã quy định cụ thể về việc thành lập, quản lý, sử dụng quỹ tài chính nhà nước có nguồn từ ngân sách, như về yêu cầu, điều kiện thành lập quỹ; nguyên tắc quản lý, sử dụng quỹ; quy định về công khai quỹ. Tiếp đó, Luật Ngân sách nhà nước (2015) đã bổ sung các quy định rõ: (i) NSNN không hỗ trợ kinh phí hoạt động cho các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân

sách; (ii) Trường hợp được NSNN hỗ trợ vốn điều lệ theo quy định của pháp luật thì phải phù hợp với khả năng của NSNN và chỉ thực hiện khi quỹ đáp ứng đủ các điều kiện sau: được thành lập và hoạt động theo đúng quy định của pháp luật; có khả năng tài chính độc lập; có nguồn thu, nhiệm vụ chi không trùng với nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách nhà nước; (iii) Các quỹ tài chính phải thực hiện chế độ quyết toán, công khai theo quy định đối với các khoản được NSNN hỗ trợ. Thủ tướng Chính phủ cũng ban hành Chỉ thị số 22/CT-TTg ngày 27 tháng 8 năm 2015 về việc tăng cường công tác quản lý đối với các quỹ tài chính nhà nước ngoài NSNN.

Theo đó, cần thiết điều chỉnh chính sách, nâng cao hiệu quả chi NSNN hỗ trợ các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách:

- Các bộ, ngành khi được giao nhiệm vụ chủ trì xây dựng các Luật quản lý chuyên ngành không kèm theo các quy định về việc thành lập các quỹ tài chính nhà nước như thời gian qua. Trường hợp thực sự cần thiết phải thành lập mới các quỹ tài chính nhà nước thì phải đáp ứng các điều kiện theo quy định của Luật ngân sách nhà nước, đó là: hoạt động độc lập với NSNN, có khả năng tự cân đối tài chính và nguồn thu, nhiệm vụ chi không trùng với NSNN.

- Tiếp tục thực hiện rà soát, cơ cấu lại các quỹ tài chính nhà nước hiện hành để phát huy hiệu quả hoạt động quỹ, đáp ứng được các yêu cầu phát triển KT-XH. Trường hợp quỹ hoạt động không đúng tôn chỉ, mục đích, không hiệu quả; quỹ đã hoàn thành mục tiêu, nhiệm vụ đề ra thì thực hiện giải thể hoặc trình cấp có thẩm quyền giải thể theo quy định của pháp luật.

- Xem xét, sáp nhập một số quỹ trùng lặp về mục tiêu, chức năng, nhiệm vụ, để giảm đầu mỗi quỹ, tập trung nguồn lực tài chính nhà nước.

Đối với những quỹ có nguồn thu, nhiệm vụ chi trùng lặp với nguồn thu, nhiệm vụ chi của NSNN thì phải có phương án xử lý cụ thể, chuyển nguồn thu, nhiệm vụ chi của quỹ vào NSNN. Trước mắt, trong giai đoạn 2021-2025, đối với các quỹ đã thành lập và hoạt động theo quy định của các Luật chuyên ngành, cần rà soát, thay đổi phương thức quản lý, chuyển dần sang thực hiện theo phương thức Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ thay cho việc NSNN hỗ trợ trực tiếp cho quỹ.

4.3.2 Nhóm giải pháp hoàn thiện cơ cấu chi ngân sách nhà nước theo nội dung kinh tế

Tiếp tục cơ cấu chi NSNN theo hướng giảm tỷ trọng chi thường xuyên, tăng tỷ trọng chi đầu tư trong tổng chi NSNN; cơ cấu chi đầu tư, chi thường xuyên gắn với nâng cao hiệu quả chi ngân sách để thực hiện các chủ trương, định hướng, mục tiêu phát triển KT-XH; rà soát, hoàn thiện hệ thống ASXH, thực hiện lồng ghép giảm trùng lặp, chồng chéo, lãng phí; tăng cường minh bạch, hiệu quả. Theo đó:

Một là, đối với chi ĐTPT:

- Thực hiện cơ cấu chi đầu tư công, cải thiện mạnh hiệu quả đầu tư công theo hướng tập trung đầu tư vào các lĩnh vực mà các thành phần kinh tế khác không tham gia.

- Xây dựng và triển khai kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm của quốc gia, từng bộ, ngành và địa phương trong khuôn khổ, khả năng cân đối nguồn lực, đảm bảo tính bền vững của chính sách tài khóa, trong đó phải phân loại chi tiết theo các ngành, lĩnh vực chi theo đúng quy định của Luật Ngân sách nhà nước và Luật Đầu tư công, phục công tác quản lý, phân tích, đánh giá hiệu quả chi theo từng ngành, lĩnh vực.

- Đẩy mạnh thực hiện đột phá chiến lược về xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ với một số công trình hiện đại, tập trung cho các công trình lớn, có sức lan tỏa như: các tuyến đường bộ cao tốc Bắc - Nam, đường bộ cao tốc kết nối các trung tâm kinh tế lớn, các tuyến đường sắt, cảng biển, cảng hàng không quốc tế.

- Bố trí đủ vốn đối ứng các dự án ODA quan trọng; thu hồi vốn ứng trước, thanh toán nợ đọng XDCB; vốn cho các công trình chuyển tiếp; đầu tư cho nông nghiệp, nông thôn, vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn; đầu tư kết cấu hạ tầng những nơi xung yếu phòng, chống thiên tai, ứng phó biến đổi khí hậu; phát triển vùng kinh tế trọng điểm, tạo động lực lan tỏa phát triển các địa phương trong vùng, đến các vùng khác và cho cả nền kinh tế.

- Hỗ trợ cho các dự án đầu tư kết cấu hạ tầng quan trọng theo hình thức đối tác công - tư (PPP), thực hiện tốt chức năng vốn môi, giảm dần quy mô đầu tư nhà nước, thúc đẩy đầu tư của khu vực ngoài nhà nước.

- Sử dụng nguồn thu từ xổ số kiến thiết cho ĐTP, theo nguyên tắc ưu tiên cho lĩnh vực giáo dục đào tạo, y tế và một số công trình phúc lợi xã hội quan trọng, tập trung cho xây dựng nông thôn mới.

Hai là, đối với chi trả nợ:

- Đảm bảo cân đối, bố trí đầy đủ nguồn để trả nợ đầy đủ, đúng hạn các khoản gốc, lãi đến hạn; ưu tiên bố trí từ nguồn tăng thu, tiết kiệm chi hằng năm cho chi trả nợ để giảm nợ công.

Việt Nam đã tốt nghiệp chương trình IDA, theo đó chúng ta sẽ phải điều chỉnh tăng các nghĩa vụ trả nợ gốc nhanh hơn; đồng thời, giảm dần, tiến tới chấm dứt các khoản vay ODA, tăng các khoản vay ngoài nước với các điều kiện kém ưu đãi hơn, các khoản vay theo điều kiện thị trường.

Do đó, cần có xem xét, đánh giá đầy đủ các khoản vay cho ĐTP, đảm bảo phát huy hiệu quả vốn vay và khả năng trả nợ, vay với chi phí thấp, với mức độ rủi ro hợp lý, trong phạm vi các giới hạn an toàn về nợ công.

- Kiểm soát chặt chẽ các khoản Chính phủ vay nước ngoài về cho vay lại, vay có bảo lãnh của Chính phủ, các khoản vay, trả nợ của NSDP, không để phát sinh nghĩa vụ nợ dự phòng của NSNN.

Rà soát, lựa chọn danh mục dự án ưu tiên sử dụng vốn vay trong thời gian tới, đảm bảo các chỉ tiêu kiểm soát nợ trong giới hạn cho phép. Tăng cường phối hợp chặt chẽ giữa chính sách tài khóa, đầu tư công và vay nợ. Nâng cao hiệu quả sử dụng vốn vay, gắn với trách nhiệm trả nợ. Đẩy mạnh cơ chế cho vay lại, giảm dần tỷ lệ cấp phát đối với NSDP.

Ba là, đối với chi thường xuyên:

Triệt để tiết kiệm chi thường xuyên, giảm tỷ trọng chi thường xuyên, dành nguồn tăng chi ĐTP, chủ yếu trên cơ sở sắp xếp lại bộ máy, tinh giản biên chế; giảm tỷ trọng chi một số lĩnh vực sự nghiệp công gắn với điều chỉnh giá, phí các dịch vụ sự nghiệp công có khả năng xã hội hóa cao.

NSNN bảo đảm chi cho các dịch vụ công cơ bản, thiết yếu, như: chi giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông; y tế dự phòng, y tế cơ sở; nghiên cứu khoa học; văn hoá, nghệ thuật dân gian truyền thống, đào tạo vận động viên, huấn luyện viên thể

thao quốc gia; bảo trợ xã hội, chăm sóc người có công; hỗ trợ các đơn vị sự nghiệp công lập ở các địa bàn vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc ít người.

4.3.3 Nhóm giải pháp hoàn thiện cơ cấu chi ngân sách nhà nước theo lĩnh vực chức năng của Chính phủ

Một là, chi sự nghiệp giáo dục đào tạo:

Tiếp tục rà soát, tích hợp các chính sách chi NSNN hỗ trợ người dân tiếp cận các dịch vụ giáo dục - đào tạo, đảm bảo tập trung nguồn lực, khắc phục sự chồng chéo, trùng lặp chính sách. Theo đó:

- Tiếp tục bảo đảm chi phổ cập giáo dục tiểu học, Nhà nước đảm bảo chi đối với giáo dục phổ thông, bao gồm toàn bộ mức tăng chi do tăng lương, tăng chi chuyên môn để nâng cao chất lượng giáo dục.

- Trong cơ cấu chi giáo dục - đào tạo, thì chi giáo dục các cấp hiện chiếm chủ yếu. Đối với chi đào tạo (đại học, cao đẳng, trung học và dạy nghề), tập trung chủ yếu ở cấp trung ương, trừ khỏi trường sư phạm, việc thực hiện lộ trình tự chủ đối với các cơ sở đào tạo công lập theo Nghị định 16/2015/NĐ-CP ngày 14 tháng 02 năm 2015 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập sẽ có tác động tăng thu sự nghiệp của các cơ sở giáo dục - đào tạo, qua đó có thể cắt giảm nguồn NSNN tương ứng.

Tuy nhiên, chi NSNN cho các đối tượng chính sách tăng khi giá, phí dịch vụ giáo dục - đào tạo tăng. Tác động chung tới chi NSNN cho lĩnh vực giáo dục - đào tạo là cân đối giữa số giảm kinh phí NSNN phân bổ cho việc cung ứng dịch vụ giáo dục - đào tạo được NSNN đảm bảo hoặc hỗ trợ và số tăng chi NSNN hỗ trợ các đối tượng chính sách xã hội khi tăng giá, phí dịch vụ giáo dục - đào tạo.

Ngoài việc dành ưu tiên ngân sách chi cho giáo dục, thì vấn đề quan trọng là nâng cao hiệu quả chi tiêu công, cải thiện chất lượng nguồn nhân lực. Mở rộng cung cấp cho sinh viên trong việc lựa chọn trường học và thúc đẩy cạnh tranh giữa các trường và tăng cường phân cấp trong thực hiện các chính sách giáo dục. Tăng cường hiệu quả, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Nhà nước cần ưu tiên cho các cấp học thấp, khuyến khích đầu tư tư nhân cho cấp học cao hơn có thể nâng cao hiệu quả chi tiêu công cho giáo dục đào tạo.

Hai là, chi sự nghiệp y tế:

- Tập trung vào phát triển mạnh y tế dự phòng, y tế xã; chi các dịch vụ y tế mà Nhà nước phải bảo đảm như khám bệnh, chữa bệnh tâm thần, phong, tiêm chủng mở rộng, phòng chống lao, AIDS, công tác an toàn thực phẩm và dân số, gia đình.

Tăng cường quản lý nhà nước về kiểm nghiệm, kiểm định, kiểm tra về dược, trang thiết bị y tế, an toàn thực phẩm; chất lượng dịch vụ y tế; giám định y khoa, giám định pháp y, giám định pháp y tâm thần; truyền thông giáo dục; nghiên cứu, ứng dụng khoa học kỹ thuật y tế chuyên sâu...

- Xem xét lại chính sách hỗ trợ 100% mức đóng bảo hiểm y tế cho các hộ cận nghèo mới thoát nghèo. Quy định này mang tính chất hỗ trợ liên tục và lâu dài cho các đối tượng này. Bên cạnh đó, việc chia nhiều loại đối tượng, như: nghèo, cận nghèo, cận nghèo mới thoát nghèo,... cũng gây khó khăn, phức tạp trong công tác thống kê, quản lý, hiệu quả kinh tế, hiệu quả xã hội cũng còn nhiều bất cập.

- Tăng cường chăm sóc sức khỏe ban đầu và phòng bệnh, chương trình y tế dự phòng, thông qua các chương trình cung cấp vacxin, tiêm chủng mở rộng,...

- Tăng cường công nghệ thông tin y tế (các phần mềm thu thập, lưu trữ và trao đổi thông tin bệnh nhân) để cải thiện cung cấp dịch vụ y tế và giảm chi phí (như đã thực hiện ở Úc, Canada, Hà Lan, Tây Ban Nha, Thụy Sĩ và Mỹ cho thấy lợi ích từ những biện pháp này).

- Cải thiện tiếp cận các chăm sóc y tế cho người nghèo giúp cải thiện tính công bằng. Giảm hoặc miễn phí cho các gia đình có thu nhập thấp, tăng cường các phương tiện, thiết bị và các chuyên gia y tế ở khu vực nông thôn, vùng sâu, vùng xa, giúp cải thiện khả năng tiếp cận dịch vụ y tế.

Cải thiện tính cạnh tranh và sự lựa chọn, đó là cho phép sự cạnh tranh giữa các nhà cung cấp bảo hiểm và các nhà cung cấp dịch vụ; tăng cường minh bạch thông tin về giá cả và chất lượng dịch vụ y tế.

Ba là, chi quản lý hành chính:

- Tiếp tục đẩy mạnh sắp xếp lại bộ máy nhà nước, tinh giản biên chế; tăng cường hiệu lực, hiệu quả bộ máy nhà nước; đổi mới hoạt động và cơ chế tài chính đơn vị sự nghiệp công lập.

- Khi điều chỉnh tiền lương tăng thêm sẽ kéo theo chi tiền lương và các khoản tính theo lương (bảo hiểm y tế, học bổng học sinh, sinh viên, trợ cấp xã hội,...) tăng thêm, làm cho việc điều chỉnh cơ cấu giữa chi thường xuyên và chi đầu tư khó hơn.

Vì vậy, để thực hiện cải cách chính sách tiền lương trong thời gian tới, cùng với việc đẩy mạnh khoán chi bộ máy, tinh giản biên chế, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy Nhà nước; cần tiếp tục rà soát để bỏ các loại phụ cấp, tập trung nguồn để làm lương, kết hợp với thúc đẩy cải cách khu vực sự nghiệp công lập và xã hội hóa dịch vụ công.

Bốn là, chi khoa học công nghệ:

- Tập trung thực hiện mục tiêu tăng cường tiềm lực khoa học và công nghệ; đầu tư phát triển các tổ chức khoa học và công nghệ hiện đại, tiên tiến; phát triển các trung tâm đổi mới sáng tạo và vườn ươm công nghệ; xây dựng hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia; phát triển thị trường khoa học công nghệ.

- Đẩy mạnh việc nghiên cứu và ứng dụng có hiệu quả các thành tựu khoa học và công nghệ phục vụ phát triển KT-XH, đảm bảo quốc phòng, an ninh; khuyến khích áp dụng khoa học, công nghệ mới vào sản xuất để tăng năng suất lao động và gia tăng giá trị của sản phẩm, tăng hiệu quả và sức cạnh tranh nền kinh tế.

- Đảm bảo hiệu quả hoạt động khoa học công nghệ, tăng chi NSNN trực tiếp cho các lĩnh vực nghiên cứu cơ bản, các hoạt động khoa học công nghệ có tính lan tỏa; triển khai các biện pháp khuyến khích như ưu đãi tín dụng, ưu đãi thuế,... để các chủ thể trực tiếp thực hiện các hoạt động khoa học công nghệ.

Năm là, chi bảo vệ môi trường:

Những năm qua, mặc dù NSNN đã bố trí thành một nguồn riêng chi sự nghiệp môi trường với quy mô không thấp hơn 1% tổng chi NSNN hằng năm; tuy nhiên, cũng mới chỉ đáp ứng được khoảng 40-50% nhu cầu chi bảo vệ môi trường.

Trong thời gian tới, cần tiếp tục tăng chi NSNN cho sự nghiệp bảo vệ môi trường và đây vẫn là nguồn lực chủ yếu cho bảo vệ môi trường, kết hợp với huy động thêm các nguồn lực đầu tư, đóng góp của doanh nghiệp, người dân, gắn kết việc khai thác, sử dụng với bảo vệ môi trường.

Nhà nước thực hiện các chính sách hỗ trợ tài chính cho các chương trình, dự án, các hoạt động phòng, chống, khắc phục ô nhiễm, suy thoái và sự cố môi trường quốc gia, liên ngành, liên vùng hoặc xử lý các vấn đề môi trường cục bộ của từng địa phương. Nghiên cứu ban hành cơ chế tạo hành lang pháp lý để triển khai phát hành trái phiếu Chính phủ xanh nhằm thu hút thêm nguồn lực đầu tư cho các chương trình, dự án này.

Nghiên cứu thực hiện chính sách tín dụng, NSNN hỗ trợ lãi suất đối với các chương trình, dự án liên quan đến bảo vệ môi trường, các dự án đầu tư dây chuyền sản xuất sạch, sử dụng tiết kiệm năng lượng, năng lượng tái tạo, giao thông xanh,...

Tăng cường hợp tác tài chính quốc tế nhằm huy động các nguồn tài trợ từ các tổ chức, cá nhân nước ngoài, các quỹ quốc tế về bảo vệ môi trường, phòng chống biến đổi khí hậu,... để tăng khả năng tài trợ từ NSNN cho các hoạt động bảo vệ môi trường.

Tăng cường công tác thông tin, tuyên truyền, nâng cao nhận thức của cộng đồng về ý thức bảo vệ môi trường, vai trò của tăng trưởng xanh đối với sự phát triển bền vững đất nước, xóa đói, giảm nghèo, nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của người dân.

Sáu là, chi sự nghiệp kinh tế:

Cải thiện công tác duy tu, bảo dưỡng, vận hành kết cấu hạ tầng qua đó nâng cao hiệu quả chi đầu tư NSNN.

Đối với một số ngành lĩnh vực, đặc biệt là giao thông, nông nghiệp, các lĩnh vực sự nghiệp công, chi ĐTPT được tập trung mạnh thời gian qua, đã và đang đi vào vận hành, khai thác. Do vậy, sẽ tăng tương ứng nhu cầu chi hoạt động, bảo dưỡng thời gian tới.

Trong bối cảnh NSNN khó khăn, việc bố trí chi hoạt động, bảo dưỡng cũng là một phương thức hiệu quả để kéo dài tuổi thọ các công trình.

4.3.4 Nhóm giải pháp hoàn thiện cơ cấu chi ngân sách nhà nước theo cấp ngân sách trung ương và ngân sách địa phương

Chính quyền địa phương được quyền tự chủ ở mức độ nhất định trong việc phân bổ nguồn lực theo các ưu tiên của địa phương và chủ động về cách thức để đạt

được các mục tiêu đặt ra. Vấn đề là cần phải có sự phối hợp nhất định để đảm bảo lựa chọn của các địa phương không đi ngược lại với chiến lược, mục tiêu quốc gia. Hòa hòa hai yêu cầu này đòi hỏi phải có những cơ chế thích hợp.

Một trong những biện pháp được sử dụng là trợ cấp có điều kiện. Qua đó, các địa phương sẽ cân nhắc giữa giá rẻ tương đối của một số dịch vụ mà trung ương khuyến khích với các nhu cầu thực sự khác của địa phương để quyết định việc phân bổ nguồn lực hợp lý hơn. Tuy nhiên, để tránh những tác động mở rộng chênh lệch với cơ chế trợ cấp có điều kiện, đặc biệt là để đạt được các mục tiêu đặt ra có trọng tâm, trọng điểm nên áp dụng các tỷ lệ trợ cấp khác nhau đối với các vùng miền có năng lực tài chính khác nhau và thực trạng dịch vụ công khác nhau.

Việc giao hoàn toàn một nhiệm vụ chi nào đó cho một cấp chính quyền là không khả thi, không chỉ rõ đặc điểm của các hàng hoá dịch vụ mà còn bởi các yếu tố về năng lực, về lợi ích kinh tế theo qui mô.

Vì vậy, ngoài việc phân cấp chi không đối xứng, thì vấn đề là phải xác định rõ thẩm quyền của các cấp chính quyền đối với từng chức năng cụ thể trong việc cung cấp một hàng hoá, dịch vụ công.

Thường thì chức năng về quản lý, xây dựng các khuôn mẫu, chuẩn mức đối với mỗi loại hàng hoá dịch vụ công đòi hỏi trình độ chuyên môn, kỹ thuật cao, liên tục cập nhật với những tiến bộ khoa học kỹ thuật và có các đặc tính về hiệu quả kinh tế theo qui mô, nên ít khi được phân cấp.

Chức năng về lựa chọn phân bổ nguồn lực (mức phân bổ, đối tượng thụ hưởng,...) là một trong các chức năng dễ được phân cấp vì địa phương ở vị thế tốt hơn cho việc lựa chọn phân bổ nguồn lực.

Chức năng tổ chức thực hiện cung cấp hàng hoá/dịch vụ công là chức năng dễ được phân cấp nhất, thậm trí là được trao cho khu vực tư nhân. Vấn đề là nếu các chính quyền địa phương thực hiện, thì cũng cần phải trao cho địa phương những quyền hạn đồng bộ về tài chính, về tổ chức, nhân sự để họ có điều kiện và phải chịu trách nhiệm trước các kết quả hoạt động.

Chức năng giám sát thường là chức năng của trung ương, do những đòi hỏi về mặt nghiệp vụ chuyên môn, về tính độc lập của cơ quan giám sát và về khả năng

so sánh những nhược điểm và phổ biến những điểm mạnh trong quá trình thực hiện của các địa phương.

Để phát huy vai trò chủ đạo của NSTW, đồng thời tăng cường chủ động cho chính quyền địa phương, giải pháp cần tập trung thực hiện là:

Một là, tập trung rà soát lại cơ chế bổ sung có mục tiêu từ NSTW cho NSDP, theo nguyên tắc có sự chia sẻ của địa phương trong việc đảm bảo nguồn lực thực hiện các chính sách ASXH trên địa bàn.

Hai là, NSTW hỗ trợ cho địa phương tập trung vào các chương trình, dự án quy mô lớn, có tính chất liên vùng, có ý nghĩa quan trọng về phát triển KT-XH, tạo động lực lan tỏa, thu hút đầu tư.

Phát triển kinh tế vùng, liên vùng để phát huy tiềm năng, thế mạnh của từng vùng; đồng thời tăng cường thúc đẩy phát triển các vùng kinh tế động lực, tạo sức lan tỏa phát triển đến các địa phương trong vùng và các vùng khác.

Ba là, tiếp tục tăng quyền cho chính quyền địa phương trong việc phân bổ nguồn lực theo các ưu tiên của địa phương và chủ động về cách thức để đạt được các mục tiêu đặt ra.

4.3.5 Nhóm giải pháp tăng cường quản lý, nâng cao hiệu quả chi ngân sách nhà nước

Một là, tăng quyền hạn và trách nhiệm trong công tác lập dự toán, quản lý và sử dụng NSNN của các cấp, các đơn vị sử dụng NSNN, đồng thời với việc thúc đẩy công khai, minh bạch ngân sách, tăng cường trách nhiệm giải trình; mở rộng khoán chi, đặc biệt với cơ quan hành chính nhà nước, tạo áp lực thực hiện có hiệu quả kế hoạch tinh giản biên chế, hoàn thiện bộ máy, sử dụng hiệu quả nguồn ngân sách; từng bước thực hiện quản lý ngân sách theo kết quả thực hiện nhiệm vụ song song với việc tăng cường quản lý chuẩn mực, chất lượng dịch vụ.

Hai là, triển khai có hiệu quả kế hoạch tài chính trung hạn (kế hoạch tài chính 5 năm, kế hoạch tài chính - NSNN 3 năm), trong đó kế hoạch trung hạn 5 năm đóng vai trò là định hướng của cả giai đoạn, được cụ thể hóa bằng các kế hoạch trung hạn 3 năm “cuốn chiếu”, cập nhật các vấn đề KT-XH, làm căn cứ xây dựng dự toán hàng năm.

Việc triển khai các kế hoạch trung hạn không chỉ tăng cường sự gắn kết chặt chẽ các hoạt động thu, chi và cân đối NSNN với các mục tiêu KT-XH trong kỳ, mà vấn đề quan trọng là kiểm soát chi NSNN trong phạm vi khả năng nguồn lực, gắn với điều kiện kinh tế vĩ mô cụ thể, chủ động điều tiết ngân sách và vay nợ theo diễn biến kinh tế trong trung hạn, theo đó chủ động điều hành ngân sách, kiểm soát chi, giảm bội chi khi kinh tế thuận lợi để dành nguồn, dành dư địa vay nợ, để chủ động tăng chi tiêu hỗ trợ nền kinh tế khi kinh tế khó khăn mà vẫn đảm bảo các giới hạn nợ và giới hạn bội chi ngân sách bình quân của kế hoạch trung hạn.

Cùng với việc thực hiện cam kết bố trí dự toán chi ngân sách nhà nước, việc quản lý, phân bổ NSNN sẽ gắn với lộ trình thực hiện thực hiện chương trình, dự án, nhiệm vụ theo thiết kế được duyệt của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; khắc phục căn bản tình trạng bố trí chi ĐTPT vượt khả năng cân đối NSNN, dàn trải, kéo dài thời gian, lãng phí, nợ đọng XDCB, nâng cao hiệu quả đầu tư công nói chung, đầu tư NSNN nói riêng.

Xây dựng kế hoạch đầu tư công trung hạn 5 năm trong phạm vi kế hoạch tài chính - NSNN 5 năm, mang tính định hướng chiến lược lớn. Căn cứ khả năng cân đối ngân sách và yêu cầu nhiệm vụ phát triển KT-XH, Chính phủ trình Quốc hội quyết định dự toán NSNN hằng năm, trong đó có kế hoạch ĐTPT, phù hợp với tình hình thực tế.

Ba là, quản lý chi NSNN chặt chẽ, trong phạm vi dự toán, triệt để tiết kiệm, hiệu quả. Chỉ ban hành cơ chế, chính sách chi khi có nguồn tài chính đảm bảo; hạn chế tối đa việc ứng trước dự toán năm sau, chuyển nguồn.

- Quản lý thống nhất lĩnh vực chi giữa 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, hiệu lực phân bổ, sử dụng NSNN.

- Nâng cao chất lượng trong tất cả các khâu của quá trình đầu tư, từ việc chuẩn bị dự án, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư, xây dựng và triển khai thực hiện kế hoạch đầu tư, theo dõi, kiểm tra, đánh giá, thanh tra, giám sát chương trình, dự án và kế hoạch đầu tư công theo quy định của Luật Đầu tư công; tăng cường kiểm soát khâu chuẩn bị đầu tư, nhất là việc lập báo cáo đề

xuất và phê duyệt chủ trương đầu tư. Khắc phục tình trạng chuẩn bị sơ sài và quyết định chủ trương đầu tư theo cảm tính, hình thức, gây lãng phí, kém hiệu quả.

Trong việc thẩm định trình cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, phải thẩm định làm rõ nguồn vốn và khả năng cân đối vốn cho từng chương trình, dự án cụ thể; bảo đảm dự án được phê duyệt có đủ nguồn lực tài chính để thực hiện. Các Bộ, ngành, địa phương phải bố trí đủ vốn để chuẩn bị đầu tư dự án. Đẩy nhanh tiến độ giải ngân vốn, khắc phục tình trạng dàn trải, thất thoát, lãng phí. Cắt giảm các chương trình, dự án không hiệu quả, chậm triển khai.

- Triệt để tiết kiệm các khoản chi thường xuyên; thực hiện mạnh mẽ cơ chế khoán chi vừa tạo chủ động cho thủ trưởng đơn vị, vừa nâng cao yêu cầu tiết kiệm, hiệu quả; từng bước thực hiện quản lý ngân sách theo kết quả thực hiện nhiệm vụ gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn song song với việc tăng cường quản lý chuẩn mực, chất lượng dịch vụ.

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

Năm là, tuyên truyền, giáo dục sâu rộng, tạo thống nhất trong nhận thức và hành động trong việc chấp hành pháp luật NSNN, ý thức tiết kiệm, chống lãng phí.

4.4 Điều kiện thực hiện giải pháp

Đề tài có nội dung quan trọng, có ý nghĩa lớn trong đảm bảo ổn định vĩ mô, phát triển kinh tế nhanh và bền vững; phạm vi rộng, liên quan tới nhiều bộ, ngành, địa phương. Để thực hiện tốt, kiến nghị:

- Quốc hội xem xét, sửa đổi, bổ sung, ban hành các luật, chính sách chi NSNN, tạo bước đột phá về tăng trưởng và chuyển dịch cơ cấu kinh tế, thu hút mạnh hơn các nguồn lực đầu tư, hướng tới phát triển kinh tế nhanh, bền vững, đảm bảo ASXH, bảo vệ môi trường, ứng phó biến đổi khí hậu, củng cố quốc phòng, an ninh. Trong đó:

+ Trong giai đoạn 2025-2030 xem xét, ban hành Luật sửa đổi, bổ sung Luật Ngân sách nhà nước (2015), khắc phục những tồn tại, hạn chế trong phân cấp quản lý ngân sách, đáp ứng yêu cầu trong tình hình mới.

+ Ban hành các nghị quyết, kế hoạch về phát triển KT-XH, tài chính - ngân sách, đầu tư công trung hạn và hằng năm, đảm bảo phù hợp và khả thi. Đồng thời, tăng cường giám sát việc triển khai thực hiện các nghị quyết, kế hoạch này.

- Chính phủ ban hành Đề án về cơ cấu chi NSNN giai đoạn 2021-2030, ổn định kinh tế vĩ mô, duy trì đà tăng trưởng kinh tế, đẩy mạnh thực hiện 3 đột phá chiến lược, cơ cấu lại nền kinh tế, hướng đến phát triển kinh tế bền vững. Đồng thời, chỉ đạo tổ chức thực hiện các chủ trương, giải pháp cơ cấu chi NSNN đã đề ra.

Tổ chức xây dựng, trình Quốc hội ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền các văn bản pháp luật nhằm hoàn thiện thể chế, đẩy mạnh cơ cấu chi NSNN, phục vụ mục tiêu phát triển KT-XH nhanh, bền vững trong thời gian tới.

- Các bộ, ngành trung ương xây dựng, trình cấp có thẩm quyền ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền và tổ chức triển khai có hiệu quả các chính sách, chế độ về chi NSNN, đầu tư, nợ công. Trong đó:

+ Triển khai tổng kết, đánh giá 10 năm thực hiện Luật Ngân sách nhà nước (2015) để kiến nghị sửa đổi, bổ sung, khắc phục những tồn tại, hạn chế, đáp ứng yêu cầu quản lý trong tình hình mới.

+ Xây dựng, trình Chính phủ sửa đổi bổ sung các văn bản hướng dẫn Luật Đầu tư công (2019), đảm bảo đồng bộ với Luật Ngân sách nhà nước (2015), khắc phục tồn tại, bất cập.

+ Nâng cao năng lực phân tích, dự báo trong công tác xây dựng chiến lược, kế hoạch phát triển KT-XH, tài chính - NSNN, kế hoạch đầu tư công trung hạn, đảm bảo chất lượng, phù hợp với thực tiễn, khả thi.

+ Hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn, định mức chi NSNN, chế độ quản lý, sử dụng tài sản công, 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,...

+ Tăng cường quản lý chi NSNN chặt chẽ, trong phạm vi dự toán, triệt để tiết kiệm, hiệu quả. Chỉ ban hành cơ chế, chính sách chi khi có nguồn tài chính đảm bảo; hạn chế tối đa việc ứng trước dự toán năm sau, chuyển nguồn.

+ Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán; tăng cường công khai, minh bạch trong quản lý, sử dụng NSNN, đề cao trách nhiệm giải trình về NSNN,

tăng cường giám sát của cộng đồng.

- Các cấp chính quyền địa phương xây dựng, trình Chính phủ ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền các quy hoạch, chiến lược, kế hoạch phát triển KT-XH ở địa phương, đảm bảo đồng bộ, khả thi về mặt tài chính.

Đồng thời, tăng cường công tác quản lý NSNN, cắt giảm các chương trình, dự án không hiệu quả, chưa thật sự cần thiết; triệt để tiết kiệm các khoản chi thường xuyên.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

Trong chương 4, Luận án đã khái quát bối cảnh thế giới và chủ trương, định hướng của Việt Nam về phát triển kinh tế bền vững; những thách thức đặt ra đối với cơ cấu chi NSNN của Việt Nam trong việc thực hiện chủ trương này.

Với mục tiêu tổng quát là xây dựng và thực hiện chính sách chi NSNN đồng bộ, phù hợp với bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế, đảm bảo nguồn lực phục vụ phát triển kinh tế bền vững, trên cơ sở phân phối, quản lý và sử dụng có hiệu quả nguồn lực NSNN, giảm tỷ trọng chi thường xuyên, để tăng thêm nguồn lực cho ĐTPT; tăng cường kỷ luật ngân sách, đẩy mạnh tiết kiệm, chống lãng phí.

Trên cơ sở định hướng Chiến lược phát triển KT-XH 10 năm giai đoạn 2021-2030 tại Văn kiện Đại hội lần thứ XIII, Nghiên cứu sinh đề xuất mục các tiêu cụ thể về cơ cấu chi NSNN giai đoạn 2021-2030, với quy mô chi NSNN so GDP ở mức khoảng 19-20% (tương đương 24-25%GDP chưa điều chỉnh); tăng tỷ trọng chi ĐTPT, giảm dần tỷ trọng chi thường xuyên trong tổng chi NSNN; ưu tiên bố trí bảo đảm chi trả đầy đủ, kịp thời các nghĩa vụ nợ; tăng chi dự trữ quốc gia; giảm chi hỗ trợ trực tiếp cho các đơn vị sự nghiệp công lập; tiếp tục rà soát các quy định chi NSNN hỗ trợ cho các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách.

Để cơ cấu chi NSNN phục vụ mục tiêu thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững, trong thời gian tới, cần tập trung thực hiện 5 nhóm giải pháp, như:

Một là, nhóm giải pháp hoàn thiện thể chế, chính sách quản lý, sử dụng NSNN, trong đó đề xuất nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung Luật Ngân sách nhà nước (2015) để khắc phục những tồn tại, hạn chế của luật hiện hành, đáp ứng các yêu cầu quản lý trong tình hình mới.

Hai là, nhóm giải pháp cơ cấu chi NSNN theo nội dung kinh tế, như: giảm tỷ trọng chi thường xuyên; cơ cấu chi ĐTPT, tăng chi hợp lý cho ĐTPT, ưu tiên đầu tư phát triển hạ tầng giao thông, thủy lợi, hạ tầng truyền thông; đảm bảo chi trả nợ.

Ba là, nhóm giải pháp cơ cấu chi NSNN theo lĩnh vực, tập trung vào các lĩnh vực chi sự nghiệp giáo dục - đào tạo, chi sự nghiệp bảo vệ môi trường, chi sự nghiệp y tế, chi đảm bảo xã hội, chi quản lý hành chính.

Bốn là, nhóm giải về cơ cấu chi NSNN theo cấp ngân sách, đảm bảo vai trò chủ đạo của NSTW và tạo sự chủ động cho NSDP; trong đó tập trung rà soát lại cơ chế bổ sung có mục tiêu từ NSTW cho NSDP, chia sẻ trách nhiệm giữa NSTW và NSDP trong việc thực hiện các chính sách ASXH ở địa phương; NSTW hỗ trợ có mục tiêu cho địa phương tập trung vào các chương trình, dự án quy mô lớn, có tính chất liên vùng, có ý nghĩa quan trọng trong việc phát triển KT-XH.

Năm là, nhóm giải pháp tăng cường quản lý, nâng cao hiệu quả chi NSNN; trong đó chú trọng tăng thêm quyền hạn, trách nhiệm cho các cơ quan, đơn vị trong công tác lập dự toán, quản lý, sử dụng NSNN; triển khai có hiệu quả kế hoạch tài chính trung hạn; tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, công khai, minh bạch, đề cao trách nhiệm giải trình.

Trong Chương này, cũng đã đề xuất những điều kiện để triển khai thực hiện các giải pháp cơ cấu chi NSNN để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, phát triển các lĩnh vực xã hội, bảo vệ môi trường, hướng tới phát triển kinh tế bền vững đất nước trong giai đoạn 2021-2030.

KẾT LUẬN

Cơ cấu chi NSNN thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững là một vấn đề thu hút được nhiều sự quan tâm ở cả trong và ngoài nước trong những năm gần đây. Trong khả năng cân đối NSNN và yêu cầu nhiệm vụ phát triển KT-XH của mỗi thời kỳ, việc xây dựng được một cơ cấu chi NSNN 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 NSNN, quản lý nợ công để đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững. Trong đó, đối với chi NSNN đặt ra yêu cầu phải từng bước cơ cấu lại theo hướng tích cực; tăng tỷ trọng chi ĐTPT, giảm tỷ trọng chi thường xuyên; ưu tiên bảo đảm chi trả nợ, chi dự trữ quốc gia. Đồng thời, đổi mới quản lý chi NSNN 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, ASXH để bảo đảm sử dụng ngân sách tập trung và có hiệu quả cao; đẩy mạnh thực hiện khoán chi, đưa vào thu nhập một số chính sách, chế độ theo tiêu chuẩn, định mức chi. Nâng cao hiệu quả chi NSNN, triển khai quản lý chi ngân sách theo kết quả thực hiện nhiệm vụ gắn với thực hiện các mục tiêu phát triển KT-XH.

Nỗ lực triển khai trong thời gian qua, Việt Nam đã đạt được nhiều kết quả trọng trọng trong cơ cấu chi NSNN, góp phần đáp ứng tốt hơn các yêu cầu tập trung nguồn lực cho phát triển KT-XH, đảm bảo ASXH, bảo vệ môi trường, đảm bảo quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội. Công tác quản lý, điều hành chi NSNN ngày càng chặt chẽ, tiết kiệm, hiệu quả.

Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực, cơ cấu chi NSNN thời gian qua cũng còn bộc lộ nhiều vấn đề tồn tại, hạn chế, ảnh hưởng đến việc thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế bền vững của đất nước trong thời gian tới. Đặc biệt trong bối cảnh đại dịch Covid-19 đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến mọi mặt của đời sống KT-XH. Việt Nam đang phải nỗ lực phục hồi và duy trì đà tăng trưởng, hướng đến mục tiêu phát triển kinh tế bền vững.

Để phát huy vai trò chi NSNN thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững đất nước theo chủ trương của Đảng và Nhà nước đã đề ra từ Đại hội lần thứ X đến nay; đặc biệt là chủ trương đã đề ra tại Đại hội lần thứ XIII: “*Đổi mới mạnh mẽ mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế; đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa, phát triển đất nước nhanh, bền vững*”, cần thiết phải tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện cơ cấu chi NSNN một cách tối ưu nhất.

Luận án đã lần lượt giải quyết các nhiệm vụ nghiên cứu đã đề ra, đó là hệ thống hóa, phân tích góp phần làm phong phú hơn những vấn đề lý luận cơ bản về phát triển kinh tế bền vững; về cơ cấu chi NSNN; các nhân tố ảnh hưởng đến cơ cấu chi NSNN; vai trò của cơ cấu chi NSNN đối với phát triển kinh tế bền vững, thông qua tác động đến 3 trụ cột là thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh, điều tiết, duy trì ổn định kinh tế vĩ mô và duy trì công bằng xã hội, đảm bảo an sinh xã hội, bảo vệ môi trường; kinh nghiệm về cơ cấu chi NSNN thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững của một số nước trên thế giới và bài học kinh nghiệm tham khảo cho Việt Nam. Đánh giá rõ thực trạng cơ cấu chi NSNN thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam trong thời gian qua, phân tích những kết quả đạt được, những tồn tại, hạn chế cần được khắc phục. Phân tích bối cảnh, tình hình chung, nhận diện những khó khăn, thách thức và tham khảo kinh nghiệm quốc tế, rút ra những bài học kinh nghiệm cho Việt Nam. Trên cơ sở đó, Luận án đã đạt được mục tiêu nghiên cứu đề ra, đề xuất các giải pháp hoàn thiện cơ cấu chi NSNN hướng đến mục tiêu thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam trong thời gian tới.

Trong quá trình nghiên cứu, Nghiên cứu sinh đã có nhiều cố gắng trong việc tìm kiếm, thu thập, tổng hợp các nguồn tài liệu cả lý thuyết và thực tiễn để hoàn thành bản Luận án này.

Tuy nhiên, đây là chủ đề lớn, phạm vi rộng, không chỉ liên quan đến các vấn đề kinh tế, tài chính, NSNN, mà còn liên quan đến hệ thống chính sách phát triển KT-XH của đất nước.

Do vậy, Luận án không thể tránh khỏi còn có những hạn chế, khiêm khuyết. Nghiên cứu sinh mong nhận được các ý kiến đóng góp của các Nhà khoa học, Nhà quản lý để chủ đề nay tiếp tục được phát triển, hoàn thiện hơn./.

**DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CỦA TÁC GIẢ
ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

[1] Dương Tiên Dũng (2016), “*Cơ cấu lại chi ngân sách nhà nước - Nhìn từ việc rà soát, sắp xếp lại các quỹ tài chính nhà nước*”, Tạp chí Thanh tra Tài chính, số 169 (7-2016), tr.27-28.

[2] Dương Tiên Dũng (2018), “*Cơ cấu lại chi ngân sách nhà nước - Nhìn từ việc rà soát, sắp xếp lại các quỹ tài chính nhà nước*”, Tạp chí Tài chính, kỳ 1 - Tháng 12/2018 (694), tr.46-48.

[3] Dương Tiên Dũng (2018), “*Cơ cấu lại chi ngân sách nhà nước ở một số quốc gia và bài học cho Việt Nam*”, Tạp chí Tài chính, kỳ 2 - Tháng 12/2018 (695), tr.64-66.

[4] Dương Tiên Dũng (2019), “*Cơ cấu lại chi ngân sách nhà nước 03 năm nhìn lại*”, Tạp chí Nghiên cứu Tài chính Kế toán, số 01 (186), tr.21-24, số 05 (190), tr.31.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO*** Tài liệu tiếng Việt**

1. Bộ Tài chính (2017), *Số liệu công khai dự toán ngân sách nhà nước năm 2017*, Hà Nội.
2. Bộ Tài chính (2018), *Số liệu công khai dự toán ngân sách nhà nước 2018 và quyết toán ngân sách nhà nước năm 2016*, Hà Nội.
3. Bộ Tài chính (2019), *Số liệu công khai dự toán ngân sách nhà nước năm 2019 và quyết toán ngân sách nhà nước năm 2017*, Hà Nội.
4. Bộ Tài chính (2020), *Số liệu công khai dự toán NSNN năm 2020 và quyết toán NSNN năm 2018*, Hà Nội.
5. Bộ Tài chính (2018), *Kỷ yếu Diễn đàn tài chính Việt Nam 2018*, Hà Nội.
6. 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*, Hà Nội.
7. Chính phủ (2016), *Báo cáo đánh giá tình hình thực hiện ngân sách nhà nước năm 2016 và dự toán ngân sách nhà nước năm 2017*, Hà Nội.
8. Chính phủ (2017), *Báo cáo đánh giá tình hình thực hiện ngân sách nhà nước năm 2017 và dự toán ngân sách nhà nước năm 2018*, Hà Nội.
9. Chính phủ (2018), *Báo cáo đánh giá tình hình thực hiện ngân sách nhà nước năm 2018 và dự toán ngân sách nhà nước năm 2019*, Hà Nội.
10. Chính phủ (2019), *Báo cáo đánh giá tình hình thực hiện ngân sách nhà nước năm 2019 và dự toán ngân sách nhà nước năm 2020*, Hà Nội.
11. Chính phủ (2016), *Báo cáo số 77/BC-CP ngày 16 tháng 3 năm 2016 về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2016-2020*, Hà Nội.
12. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
13. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

14. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
15. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, NXB Chính trị Quốc gia sự thật, Hà Nội.
16. Dự án 50739-CFBA (2010), *Báo cáo nghiên cứu “Đổi mới tài chính công ở Việt Nam: Thực trạng và định hướng đến năm 2020”*, Hà Nội.
17. Dự án 50739-CFBA (2012), *Báo cáo nghiên cứu “Mối quan hệ giữa bội chi ngân sách và với các chỉ số kinh tế vĩ mô ở Việt Nam: Thực trạng và giải pháp”*, Hà Nội.
18. Nguyễn Khắc Đức (2002), *Đổi mới cơ cấu chi ngân sách nhà nước trong điều kiện hiện nay ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Học viện Tài chính, Hà Nội.
19. Nguyễn Thanh Giang (2018), *Chính sách tài khóa nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Học viện Tài chính, Hà Nội.
20. Nguyễn Ngọc Hải (2008), *Hoàn thiện cơ chế quản lý chi ngân sách nhà nước cho việc cung ứng hàng hóa công cộng ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Học viện Tài chính, Hà Nội.
21. Trần Xuân Hải và Hoàng Thị Minh Hảo (2013), *Giải pháp đổi mới cơ cấu chi tiêu công đảm bảo bền vững tài khóa ở Việt Nam*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ (Bộ Tài chính).
22. Học viện Tài chính (2009), *Giáo trình quản lý tài chính công*, NXB Tài chính, Hà Nội.
23. Học viện Tài chính (2010), *Giáo trình quản lý chi ngân sách nhà nước*, NXB Tài chính, Hà Nội.
24. Võ Văn Hợp (2013), *Nâng cao tính bền vững của ngân sách nhà nước Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Học viện Tài chính, Hà Nội.
25. Võ Thành Hưng và Lê Thị Mai Liên (2016), *Đánh giá tác động của việc điều chỉnh lại cơ cấu chi ngân sách nhà nước đối với phát triển kinh tế - xã hội*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ (Bộ Tài chính).

26. Trần Đăng Khâm và Khúc Thế Anh (2018), *Báo cáo tham luận tại Diễn đàn tài chính Việt Nam 2018*, Hà Nội.
27. 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 (Bộ Tài chính).
28. Nguyễn Việt Lợi (2016), *Chính sách tài khóa của Việt Nam sau khủng hoảng tài chính toàn cầu*, Kỷ yếu hội thảo khoa học “Chính sách tài khóa của Việt Nam sau khủng hoảng tài chính toàn cầu” của Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
29. Michel Bouvier, Marie - Christine Esclasssan and Jean - Pierre Lassle (2005), *Tài chính công*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
30. Nguyễn Thị Minh (2008), *Đổi mới quản lý chi ngân sách nhà nước trong điều kiện kinh tế thị trường ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Học viện Tài chính, Hà Nội.
31. Ngân hàng Thế giới (2017), *Báo cáo đánh giá chỉ tiêu công Việt Nam: Chính sách tài khóa hướng tới bền vững, hiệu quả và công bằng*, XNB Thanh niên, Hà Nội.
32. Bùi Đường Nghiêu (2003), *Đổi mới cơ cấu chi NSNN góp phần thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Học viện Tài chính, Hà Nội.
33. Phạm Thị Hoàng Phương (2013), *Đổi mới cơ cấu chi ngân sách nhà nước góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế giai đoạn 2011-2020 ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Học viện Tài chính, Hà Nội.
34. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), *Luật Ngân sách nhà nước*, Luật số 83/2015/QH13.
35. Nguyễn Minh Tân (2017), *Giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước và nợ công ở Việt Nam*, Tạp chí Tài chính điện tử, <http://m.tapchitaichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/giai-phap-co-cau-lai-ngan-sach-nha-nuoc-va-no-cong-o-viet-nam-131316.html>, truy cập ngày 05 tháng 11 năm 2017.

36. Thủ tướng Chính phủ (2012), *Quyết định số 432/QĐ-TTg ngày 12 tháng 4 năm 2012 phê duyệt Chiến lược phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011-2020*, Hà Nội.
37. Thủ tướng Chính phủ (2017), *Quyết định số 622/QĐ-TTg ngày 10 tháng 5 năm 2017 về Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững*, Hà Nội.
38. Vũ Thị Huyền Trang (2017), *Xác định quy mô chi ngân sách nhà nước với mục tiêu tăng trưởng và lạm phát*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ (Bộ Tài chính).
39. Trường Đại học Tài chính - Kế toán Hà Nội (2000), *Giáo trình lý thuyết tài chính*, NXB Tài chính, Hà Nội.
40. Trường Đại học Kinh doanh và Công nghệ Hà Nội (2009), *Giáo trình tài chính công*, Hà Nội.
41. Trường Đại học Kinh tế quốc dân (2013), *Giáo trình kinh tế phát triển*, NXB Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.
42. Lê Thị Thùy Vân và Trần Thu Thủy (2018), *Cơ sở lý luận và kinh nghiệm thực tiễn cho việc vận dụng chính sách tài khóa phản chu kỳ nhằm đạt được sự tăng trưởng kinh tế ổn định ở Việt Nam*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ (Bộ Tài chính).
43. Viện Chiến lược và chính sách tài chính (2015), *Chính sách tài khóa 2011-2015: Điều chỉnh đòn bẩy tài chính*, sách Tài chính Việt Nam 2014-2015: Ổn định vĩ mô, hội nhập toàn diện, NXB Tài chính.
44. Viện Chiến lược và chính sách tài chính (2017), *Tài chính Việt Nam 2016: Tăng cường kỷ cương, kiến tạo động lực*, NXB Tài chính, Hà Nội.
45. Viện Nghiên cứu phổ biến tri thức Bách Khoa (1998), *Đại từ điển Kinh tế thị trường*, NXB Trẻ, Hà Nội.

*** Tài liệu tiếng Anh**

46. Asian Development Bank (2016b), *Asian Development Outlook Supplement*.
47. European Union, Economic and Financial Affairs, *The quality of public finances, Part 2: Restructuring Public Expenditure - Challenges and Achievements. Key Issues on the Quality of Public Finances*, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication12278_en.pdf
48. International Monetary Fund (2011), *"Fiscal Monitor: Shifting Gears, Tackling Challenges, on the road to Fiscal Adjustment"*.
49. International Monetary Fund (2010), *"From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies"*, International Monetary Fund Working Paper.
50. International Monetary Fund (2009), *"Fiscal Rules - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances"*, Fiscal Affairs Department, December 2009.
51. International Monetary Fund (2016c), *IMF Country Report*, No. 16/240.
52. International Monetary Fund (01/2017), *World Economic Outlook Update*.
53. International Monetary Fund (06/2020), *World Economic Outlook Update*.
54. International Monetary Fund (2014), *Public Expenditure Reform: Making Difficult Choices*, <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2016/12/31/Public-Expenditure-Reform-Making-Difficult-Choices>.
55. International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Manual 2014*, ISBN 978-1-49834-376-3.
56. Miller and Lopez (2007), *The Structure of Public Expenditure: A Robust Predictor of Economic Development*.
57. Organisation for Economic Co-operation and Development: *Structure of general government expenditures by function*.
58. Ravinder Rena and Ghirmai T. Kefela (2011), *Restructuring a fiscal policy encourages economic growth - A case of selected African Countries*, <https://www.u-picardie.fr/eastwest/fichiers/art99.pdf>.
59. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, *Statistical Papers*, Series M, No. 84, New York, 2000.

60. Website: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2015-17-en.pdf?expires=1587443275&id=id&accname=guest&checksum=55337960C97C3CC0E87E5EE5678C9A6C
61. World Bank (2017), *The Viet Nam Public Expenditure Review*.
62. World Bank, *Fiscal policy and economic growth*, https://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/257896-1182288383968/FiscalPolicy&EconomicGrowthinECA_FullReport.pdf
63. World Bank (2017), Ukraine: *Public Expenditure Review*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/476521500449393161/pdf/117583-WP-P155716-final-output-PUBLIC-2017-06-28-23-16.pdf>
64. World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future*, Oxford University Press, ISBN 019282080X.