



TRUNG TÂM PHÁT TRIỂN VÀ HỘI NHẬP  
Center for Development and Integration

# KHUYẾN NGHỊ VỀ

DỰ THẢO DỰ TOÁN

NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC NĂM 2025

KẾ HOẠCH TÀI CHÍNH - NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

3 NĂM QUỐC GIA 2025 - 2027

[info@cdivietnam.org](mailto:info@cdivietnam.org)  
[www.cdivietnam.org](http://www.cdivietnam.org)  
[www.ngansachvietnam.net](http://www.ngansachvietnam.net)

# LỜI NÓI ĐẦU

Thực hiện quy định của Luật Ngân sách nhà nước (NSNN) 2015, ngày 25/10/2024, Bộ Tài chính đã công bố “Báo cáo công khai dự toán ngân sách nhà nước năm 2025 Chính phủ trình Quốc hội” (hay còn gọi là Dự thảo Dự toán NSNN năm 2025), và Kế hoạch tài chính – NSNN 3 năm quốc gia 2025 - 2027, được công bố trên Cổng Thông tin điện tử của Bộ tài chính đồng thời khuyến khích các tổ chức, cá nhân tham gia đóng góp ý kiến cho Dự thảo.

Tọa đàm góp ý cho dự thảo dự toán ngân sách năm 2025 và kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước giai đoạn 2025 - 2027 đã được tổ chức dưới sự chủ trì của Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI) và Trung tâm Kinh tế Châu Á Thái Bình dương (VAPEC). Tọa đàm có sự tham gia của đại diện Bộ Tài chính, các chuyên gia từ Học viện Tài chính, Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chiến lược Việt Nam (VESS), thành viên của của Liên Minh minh bạch ngân sách (BTAP) cùng đại diện nhiều tổ chức như UNICEF, Trung tâm Thúc đẩy giáo dục và Nâng cao năng lực Phụ nữ (CEPEW), Hiệp hội Giáo dục cho mọi người (VEAFA), Viện Nghiên cứu Chính sách và Phát triển Truyền thông (IPS), Trung tâm Nghiên cứu và Hành Động Vì Sự Phát Triển Hòa Nhập (IDEA), và đặc biệt có sự tham gia của đại diện cộng đồng người lao động và người khuyết tật.

Nội dung bản đóng góp ý kiến gồm 3 phần. Phần 1 đánh giá những điểm tích cực và góp ý cho bản Dự thảo dự toán ngân sách 2025. Phần 2 góp ý về phân bổ ngân sách cho các chương trình mục tiêu quốc gia và chương trình chính sách an sinh xã hội. Phần 3 là các điểm tích cực và lưu ý đối với Kế hoạch tài chính - NSNN 3 năm quốc gia 2025 - 2027.



www

## BUDGET



# PHẦN 1

## DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC 2025 TRÌNH QUỐC HỘI

Năm 2024, mặc dù kinh tế thế giới còn nhiều khó khăn, nhưng kinh tế Việt Nam đã có những dấu hiệu phục hồi tích cực với tỷ lệ tăng trưởng được cải thiện. Năm 2024 cho thấy những kết quả tích cực trong việc thực hiện ngân sách nhà nước và phát triển kinh tế. Các ngành kinh tế chủ chốt đều ghi nhận mức tăng trưởng đáng kể, trong đó nổi bật là ngành sản xuất và phân phối điện, khí đốt đạt mức tăng trưởng xấp xỉ 11%, cùng với sự phục hồi mạnh mẽ của ngành vận tải, kho bãi và các ngành dịch vụ. Đặc biệt, khu vực công nghiệp chế biến, chế tạo tiếp tục khẳng định vai trò động lực cho tăng trưởng kinh tế. Hoạt động xuất khẩu thể hiện sự phục hồi ấn tượng với kim ngạch xuất khẩu tăng trưởng ổn định từ đầu năm. Các mặt hàng xuất khẩu chủ lực như điện tử, điện thoại ghi nhận mức tăng trưởng dương trong 8 tháng đầu năm 2024, đóng góp quan trọng vào việc duy trì thặng dư thương mại. Song song với đó, đầu tư xã hội cũng có những chuyển biến tích cực khi vốn FDI tiếp tục tăng trưởng ổn định, đầu tư từ khu vực tư nhân được cải thiện, và đầu tư công được đẩy mạnh thông qua việc tăng vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước.

Về cơ cấu và thực hiện ngân sách, năm 2024 đạt được những kết quả đáng ghi nhận với tỷ trọng thu nội địa ổn định ở mức 82,51%, tăng 6,1% so với năm 2024, phản ánh tính bền vững trong cơ cấu thu. Thu từ xuất nhập khẩu duy trì ở mức 13,13%, trong khi thu từ dầu thô và đất đai được kiểm soát hợp lý. Thu ngân sách nhà nước (NSNN) ước đạt và vượt dự toán, trong khi vẫn duy trì các chính sách miễn giảm thuế phí để hỗ trợ người dân và doanh nghiệp. Dự toán đã cho thấy việc chú trọng chi cho an sinh xã hội, đảm bảo xã hội, tăng kinh phí cải cách tiền lương và chính sách phúc lợi xã hội.

Tuy nhiên, việc lập dự toán NSNN năm 2025 đang đối mặt với nhiều thách thức trong bối cảnh mới, đặc biệt là những biến động về chính trị và kinh tế toàn cầu. Dự thảo dự toán ngân sách nhà nước năm 2025 được xây dựng trong bối cảnh kinh tế vĩ mô và địa chính trị thế giới có nhiều biến động phức tạp. Mặc dù đã có những cải thiện đáng kể trong cách tiếp cận và xây dựng dự toán, vẫn còn một số vấn đề quan trọng cần được xem xét kỹ lưỡng.

# NHỮNG ĐIỂM SÁNG

1

Dự thảo dự toán có đánh giá và thuyết minh chi tiết về định hướng cơ bản trong thay đổi thu chi NSNN, bao gồm các khoản thu chính. Dự toán thu ngân sách thể hiện sự thận trọng trong dự báo các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô, với tỷ lệ huy động thu ngân sách nhà nước chiếm 16% GDP và thu từ ngân sách thuế/phí dự kiến giảm từ 13,1% GDP năm 2024 xuống còn 12,8% GDP năm 2025.

2

Có thay đổi về cơ cấu chi tiêu theo hướng tích cực hơn, giảm tỷ trọng chi thường xuyên và tăng tỷ trọng chi đầu tư phát triển. Cơ cấu chi ngân sách giữa trung ương và địa phương giai đoạn 2009 - 2025 cho thấy những thay đổi đáng kể trong quản lý chi tiêu công. Chi thường xuyên có xu hướng giảm dần qua các năm ở cả hai cấp, với địa phương luôn duy trì tỷ trọng cao hơn trung ương, và dự kiến đến năm 2025 sẽ ở mức 7% GDP cho địa phương và 4% GDP cho trung ương. Trong khi đó, chi đầu tư thể hiện sự biến động theo chu kỳ, đạt đỉnh trong giai đoạn 2009 - 2010 (6-7% GDP) và dự kiến ổn định ở mức 4% GDP cho địa phương và 3% GDP cho trung ương vào năm 2025, chiếm 31% tổng dự chi ngân sách. Chi thường xuyên trong dự toán 2025 chiếm tỷ trọng 60,9% tổng chi trong đó chi thường xuyên của trung ương chiếm 46,7 % và chi thường xuyên của địa phương chiếm 53,3%. Xu hướng này phản ánh rõ nét chính sách phân cấp ngân sách mạnh mẽ cho địa phương, đồng thời thể hiện nỗ lực kiểm soát chi tiêu công theo hướng tiết kiệm và hiệu quả hơn, với việc cân đối hợp lý giữa hai cấp ngân sách trong bối cảnh cải cách tài chính công.

3

Bội chi ngân sách nhà nước năm 2005 đang dự tính ở mức 3,8% là mức an toàn. Tuy nhiên xu hướng bội chi giai đoạn 2012 - 2024 (tính theo % GDP) cho thấy những diễn biến đáng chú ý về quản lý thâm hụt ngân sách của Việt Nam. Giai đoạn 2012 - 2015 ghi nhận mức bội chi cao nhất với đỉnh điểm là 4% GDP vào năm 2013, sau đó có xu hướng giảm dần và duy trì ở mức thấp nhất khoảng 2,1-2,2% GDP trong giai đoạn 2017 - 2019. Tuy nhiên, từ năm 2020 đến nay, bội chi có xu hướng tăng trở lại, với dự toán năm 2024 là 3,6% GDP và năm 2025 dự kiến ở mức 3,8% GDP. Xu hướng này phản ánh áp lực chi tiêu ngân sách tăng lên trong những năm gần đây, đặc biệt là nhu cầu đầu tư phát triển và các chính sách hỗ trợ phục hồi kinh tế, đồng thời cũng đặt ra thách thức trong việc kiểm soát bội chi và đảm bảo bền vững ngân sách trong trung và dài hạn. Dự toán đã có dự toán chi trả lãi và trả nợ gốc, cùng với các giải pháp thực hiện dự toán.

# NHỮNG ĐIỂM CẦN LƯU Ý

1

Thứ nhất, về khía cạnh dự báo và bối cảnh kinh tế vĩ mô, dự thảo dự toán chưa phân tích đầy đủ tác động của các yếu tố quốc tế, đặc biệt là hệ quả từ cuộc bầu cử tại Mỹ vừa qua và những thay đổi chính sách có thể ảnh hưởng đến thương mại và đầu tư của Việt Nam. Các chỉ tiêu dự báo về tăng trưởng GDP (6,5-7%) và lạm phát (4,5%) được đánh giá là khá lạc quan trong bối cảnh hiện tại, cần cân nhắc có sự điều chỉnh phù hợp hơn.

2

Thứ hai, về cơ cấu thu chi ngân sách, dự toán chi đầu tư còn thiếu chi tiết và chưa làm rõ các ưu tiên cho các lĩnh vực then chốt như giáo dục - đào tạo, y tế, khoa học - công nghệ và an sinh xã hội. Việc phân cấp chi ngân sách hiện nay cũng gây khó khăn trong việc theo dõi tổng hợp số liệu trong dự toán, đảm bảo đạt được các tỷ lệ chi theo quy định (20% cho giáo dục và 2% cho khoa học - công nghệ). Đầu tư công tăng 16.7% so với 2025, mặc dù tỷ lệ giải ngân đầu tư công chậm, thể hiện tính lạc quan trong dự toán về đầu tư công.

3

Thứ ba, một vấn đề quan trọng cần được làm rõ là kế hoạch vay và trả nợ công, đặc biệt trong bối cảnh Việt Nam đang có nhiều dự án đầu tư quy mô lớn như đường sắt cao tốc và điện hạt nhân. Việc thiếu thông tin chi tiết về nợ công và chiến lược quản lý nợ có thể ảnh hưởng đến tính bền vững của ngân sách trong trung và dài hạn.



# KHUYẾN NGHỊ

**1.** Cần có sự rà soát và điều chỉnh kỹ lưỡng về tăng trưởng và các mục tiêu, trong quá trình hoàn thiện dự toán ngân sách 2025, đồng thời xây dựng các kịch bản dự phòng để đảm bảo tính linh hoạt và hiệu quả trong điều hành ngân sách trước những biến động khó lường của tình hình kinh tế thế giới.

**2.** Về cơ cấu thu ngân sách, cần tiến hành rà soát toàn diện hiệu quả của các chính sách miễn giảm thuế phí hiện hành, đặc biệt là đánh giá tác động của gói miễn giảm 190 nghìn tỷ trong năm 2024. Song song với việc xem xét điều chỉnh chính sách thuế thu nhập cá nhân, cần nghiên cứu mở rộng cơ sở thuế và đa dạng hóa nguồn thu, trong đó tập trung vào khu vực kinh tế số, tăng cường quản lý thu từ tài sản và đất đai, đồng thời phát triển các nguồn thu bền vững mới. Về cơ cấu chi, cần đảm bảo đạt tỷ lệ chi cho giáo dục, khoa học công nghệ theo quy định và các ưu tiên an sinh xã hội khác như dinh dưỡng, nước sạch vệ sinh hay bảo trợ xã hội theo quy định. Đồng thời rà soát để tiết kiệm chi thường xuyên và tăng tỷ trọng chi đầu tư phát triển. Việc tiết kiệm và tinh giảm bộ máy chính quyền rất được hoan nghênh, tuy nhiên cách tiếp cận cần linh hoạt để đảm bảo việc cung cấp dịch vụ xã hội có chất lượng và đầy đủ cho các khu vực khó khăn hay khu vực đô thị đông người dân nhập cư có thu nhập thấp.



**3.** Đối với quản lý chi ngân sách, trọng tâm cần đặt vào việc nâng cao hiệu quả chi đầu tư công thông qua việc xác định rõ các dự án ưu tiên và trọng điểm, cải thiện công tác giải ngân, tăng cường giám sát và đánh giá hiệu quả đầu tư công.

**4.** Về phân cấp ngân sách, cần tăng cường vai trò điều tiết của ngân sách trung ương trong việc hỗ trợ các địa phương khó khăn, điều chỉnh tỷ lệ phân chia ngân sách phù hợp với điều kiện mới và đảm bảo công bằng trong phân bổ nguồn lực. Để nâng cao hiệu quả phân cấp ngân sách, cần rà soát và điều chỉnh nhiệm vụ chi giữa trung ương và địa phương, tăng cường giám sát việc sử dụng ngân sách địa phương và đảm bảo tính minh bạch trong quản lý ngân sách các cấp.

# PHẦN 2

## CHƯƠNG TRÌNH MỤC TIÊU QUỐC GIA VÀ CÁC CHÍNH SÁCH AN SINH XÃ HỘI CHO CÁC NHÓM YẾU THỂ



### Những điểm sáng:

Về quy mô và tỷ trọng ngân sách, dự toán 2025 dự kiến dành 6,9% tổng chi ngân sách cho các chương trình mục tiêu quốc gia. Dự toán 2025 đã có thêm chi tiết chi về bổ sung có mục tiêu cho ngân sách địa phương và một số mục tiêu đảm bảo xã hội và bảo hiểm xã hội bao gồm Chi trả lương hưu, trợ cấp BHXH, trợ cấp ưu đãi người có công và Chi trợ giúp xã hội và các chính sách an sinh xã hội gắn với điều chỉnh lương cơ sở lên 2,34 triệu đồng/tháng từ 1/7/2024. Chi bảo đảm xã hội từ NSTW năm 2025 là 110.681 tỷ đồng. Tuy nhiên tỷ trọng này còn khá thấp, chỉ chiếm khoảng 4,3% tổng chi NSNN. Chi an sinh xã hội được lồng ghép trong nhiều chương trình, chính sách khác nhau của các bộ ngành và địa phương. Việc phân tán này gây khó khăn trong theo dõi, giám sát và đánh giá hiệu quả chi tiêu.

# KHUYẾN NGHỊ

1

Cần tăng tỷ trọng chi cho an sinh xã hội để đáp ứng tốt hơn nhu cầu ngày càng tăng. Xây dựng cơ chế phân bổ và giám sát ngân sách an sinh xã hội và đảm bảo xã hội rõ ràng và tập trung hơn. Làm rõ hơn các chương trình chính sách an sinh xã hội trong ngân sách trung ương và địa phương để đảm bảo công bằng trong phân bổ nguồn lực và huy động các nguồn khác nhau của NSTW, NSĐP và đóng góp của khu vực tư nhân trong mục tiêu công bằng xã hội. Tăng cường phối hợp giữa các cấp ngân sách trong thực hiện các chính sách an sinh xã hội. Cần có sự phân định rõ ràng hơn về trách nhiệm và quyền hạn giữa các cấp trong quản lý và điều hành các chương trình mục tiêu quốc gia. Điều này bao gồm việc làm rõ vai trò của chính quyền địa phương trong việc lập kế hoạch, triển khai và giám sát các chương trình, đồng thời tăng cường sự phối hợp giữa các bộ ngành và địa phương để tránh chồng chéo và nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách

2

Cần rà soát và đánh giá lại hiệu quả của việc phân bổ cho chương trình mục tiêu quốc gia, kết hợp nguồn lực trung ương và địa phương và tăng cường giám sát với vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức xã hội trong việc thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia. Cần có cơ chế rõ ràng để theo dõi và đánh giá tác động của các chương trình đối với các nhóm yếu thế, đồng thời đảm bảo sự tham gia của cộng đồng trong quá trình thực hiện và giám sát.

3

Cải thiện hiệu quả chi tiêu ngân sách thông qua việc đơn giản hóa thủ tục và tăng tiếp cận về chính sách cho các nhóm yếu thế. Đặc biệt, cần xây dựng khả năng giải ngân và tác động thực tế của các chương trình đến các nhóm đối tượng thụ hưởng bao gồm cơ chế chuyển tiền trực tiếp cho đối tượng thụ hưởng, nhất là trong các trường hợp khẩn cấp, để đảm bảo hỗ trợ đến đúng người, đúng thời điểm và tăng tính minh bạch trong quản lý ngân sách. Nâng cao hiệu quả chính sách nhà ở xã hội đối với người lao động di cư tại các khu công nghiệp. Cụ thể, cần có chính sách hỗ trợ tài chính cho thuê nhà, đầu tư cải tạo và nâng cấp khu nhà ở hiện có, đồng thời tăng cường đầu tư cho các dịch vụ xã hội cơ bản như y tế, giáo dục để đáp ứng nhu cầu của người lao động và gia đình họ. Đặc biệt quan trọng là việc tăng ngân sách cho giáo dục mầm non và phổ thông tại các khu vực này để giải quyết tình trạng quá tải và đảm bảo khả năng tiếp cận giáo dục công cho con em công nhân.



# KHUYẾN NGHỊ

4

Về khía cạnh bình đẳng giới trong ngân sách, cần có cơ chế lồng ghép giới rõ ràng hơn trong quá trình lập và phân bổ ngân sách. Các đơn vị địa phương khi lập dự toán cần có cấu phần chi cụ thể cho các vấn đề bình đẳng giới, đồng thời xây dựng cơ chế giám sát việc thực hiện để đảm bảo nguồn lực được sử dụng hiệu quả. Cần đặc biệt quan tâm đến các chương trình hỗ trợ phụ nữ và trẻ em có hoàn cảnh khó khăn, bao gồm cả việc đảm bảo tiếp cận giáo dục và các dịch vụ xã hội cơ bản. Cần đặc biệt chú trọng đến việc lồng ghép các mục tiêu về bình đẳng giới, giảm nghèo và phát triển vùng khó khăn trong các chương trình mục tiêu quốc gia.



# PHẦN 3

## KẾ HOẠCH TÀI CHÍNH NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC 3 NĂM 2025 - 2027 TRÌNH QUỐC HỘI

### Các điểm tích cực:

Dự thảo đã tuân thủ đầy đủ các yêu cầu pháp lý của Luật NSNN, thể hiện qua việc đưa ra các chỉ tiêu cơ bản theo quy định, có sự đánh giá và khái toán chi tiết về tình hình thu chi ngân sách, cùng với phân tích các rủi ro tiềm ẩn trong quá trình thực hiện.

### Các điểm cần lưu ý:

Kế hoạch tài chính trung hạn 2025 - 2027 vẫn còn những hạn chế đáng kể khi chưa đề cập đến kế hoạch vay và trả nợ công cụ thể, đặc biệt trong bối cảnh có các dự án đầu tư quy mô lớn như đường sắt cao tốc và điện hạt nhân. Đồng thời, dự thảo cũng chưa xây dựng các kịch bản dự phòng cho các tình huống GDP tăng trưởng thấp hơn dự kiến hoặc CPI vượt mục tiêu kiểm soát, cũng như chưa tính toán đầy đủ đến các biến động bất lợi từ kinh tế thế giới và tác động từ chính sách của các đối tác lớn như Mỹ, Trung Quốc.

### Khuyến nghị:

- 1 Để hoàn thiện kế hoạch tài chính 3 năm, cần bổ sung các kịch bản chi tiết về vay và trả nợ công, xây dựng phương án dự phòng cho các tình huống kinh tế vĩ mô bất lợi, xác định rõ lộ trình giảm dần tỷ lệ bội chi ngân sách và cân đối hợp lý giữa vay trong nước và vay ngoài nước. Đồng thời, cần tăng cường năng lực trả nợ thông qua việc phân tích khả năng trả nợ trong các kỳ hạn khác nhau, đánh giá rủi ro với an ninh tài chính quốc gia và đề xuất các giải pháp tăng nguồn thu bền vững. Báo cáo nợ công cần được cập nhật và công khai định kỳ thường xuyên hơn bao gồm đủ các chi tiết như loại nợ công, thời hạn, lãi suất v.v.
- 2 Khuyến nghị làm rõ hơn về khả năng huy động nguồn lực cho các dự án đầu tư lớn, trong đó đánh giá kỹ lưỡng tác động của các dự án đầu tư lớn đến nợ công, và có lộ trình cụ thể về kiểm soát bội chi ngân sách và nợ công, đặc biệt trong bối cảnh kinh tế thế giới còn nhiều bất ổn và Việt Nam đang cần nguồn lực lớn cho các dự án phát triển cơ sở hạ tầng trọng điểm.



# KẾT LUẬN

Dự thảo dự toán ngân sách nhà nước năm 2025 thể hiện những tiến bộ đáng kể trong cách tiếp cận và quản lý ngân sách, với việc duy trì tỷ lệ bội chi ở mức an toàn 3,8% GDP và cải thiện cơ cấu chi theo hướng tích cực. Tuy nhiên, trong bối cảnh kinh tế thế giới và trong nước còn nhiều bất ổn, cần có những điều chỉnh để đảm bảo tính thực tế và hiệu quả của dự toán. Vẫn còn những nhu cầu cần được giải quyết, đặc biệt là việc tăng cường chi cho an sinh xã hội, đảm bảo tỷ lệ chi cho giáo dục và khoa học công nghệ, cũng như xây dựng các kịch bản dự phòng cho các biến động kinh tế vĩ mô. Để đảm bảo tính bền vững của ngân sách, cần có chiến lược quản lý nợ công hiệu quả, đa dạng hóa nguồn thu và tăng cường phân cấp ngân sách hợp lý giữa trung ương và địa phương. Đặc biệt, cần chú trọng việc cải thiện hiệu quả chi tiêu công và tăng cường giám sát, đảm bảo nguồn lực được sử dụng hiệu quả cho mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội bền vững.

Các khuyến nghị nêu trên nhằm góp phần hoàn thiện dự toán NSNN 2025 và kế hoạch tài chính trung hạn 2025 - 2028, đảm bảo tính bền vững của ngân sách và hỗ trợ hiệu quả cho phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và mục tiêu phát triển bền vững và công bằng xã hội.



- 📍 Trụ sở: 176 Thái Hà, quận Đống Đa, Hà Nội, Việt Nam
  - 🏠 Văn phòng liên lạc: Tầng 16, 169 Nguyễn Ngọc Vũ, quận Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam
  - ☎ Số điện thoại: (+84) 24 35380100
  - ✉ Email: [info@cdivietnam.org](mailto:info@cdivietnam.org)
  - 🌐 Website: [www.cdivietnam.org](http://www.cdivietnam.org)
  - 📘 Facebook: [www.facebook.com/cdivietnam.ngo/](https://www.facebook.com/cdivietnam.ngo/)
-