

# KINH NGHIỆM VỀ CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI

## 1. Cân đối ngân sách nhà nước ở một số quốc gia trên thế giới

Kinh nghiệm cân đối ngân sách ở một số quốc gia như: Mỹ, Nhật, Trung quốc và các nước Asean. Mỹ là một quốc gia có nền công nghiệp hàng đầu thế giới, chiến lược thặng dư ngân sách tỏ ra rất hứa hẹn để cải thiện phúc xã hội trong tương lai của Mỹ. Nhật Bản rất thành công trong việc kiểm soát thu chi và phân bổ, điều hòa nguồn lực giữa các cấp ngân sách, thúc đẩy kinh tế tăng trưởng sau chiến tranh thế giới lần 2. Trong quá chuyển đổi kinh tế, Trung quốc đã có nhiều trở ngại khi đi tìm mô hình phân cấp và cân đối nguồn lực chuyển giao giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Một số nước trong khối Asean thành công trong thay đổi phương thức quản lý chi tiêu công để tiến tới cân đối ngân sách tích cực hơn.

### 1.1. Cân đối ngân sách nhà nước Mỹ

Kinh tế Mỹ được mô tả như là một hệ thống thị trường tự do, năng động. Huy động phân bổ nguồn lực tài chính trong nền kinh tế là do thị trường quyết định. Tuy vậy, Chính phủ Mỹ rất coi trọng việc quản lý cân đối ngân sách để điều chỉnh chu kỳ kinh tế, thúc đẩy khu vực tư nhân tăng cường tiết kiệm và đầu tư phát triển.

#### **(1) Tăng cường kiểm soát thu, chi ngân sách để điều chỉnh chu kỳ kinh tế và ổn định vĩ mô**

Từ sau cuộc đại khủng hoảng (1929–1933) cho đến cuối thập kỷ 60, nền kinh tế Mỹ phát triển như vũ bão. Các vấn đề kiểm soát thu chi ngân sách trong lý thuyết của Keynes đã được Chính phủ Mỹ vận dụng triệt để. Chính phủ đã đầu tư về cả tri thức và vật chất để thúc đẩy nền kinh tế, tính trung bình (1950–1980) tỷ lệ chi kinh tế trong tổng chi ngân sách ở mức 13-15%. Bên cạnh đó, Chính phủ không ngừng giảm thuế thu nhập công ty, tạo điều kiện cho các nhà kinh doanh tăng đầu tư. Bước vào thập niên 70 và những năm đầu thập kỷ 80, nền kinh tế Mỹ lại rơi vào trạng thái suy thoái, đầu tư xã hội giảm xuống, lạm phát tăng. Để phục hồi kinh tế, Chính phủ Mỹ tiếp tục cải cách tài chính một cách sâu sắc với nội dung cơ bản là cải cách thuế theo xu hướng giảm thuế suất, đặc biệt là thuế thu nhập. Trước năm 1987, thuế suất tối đa thuế thu nhập công ty là 76% thì kể từ sau năm 1988 thuế suất tối đa chỉ ở mức 34%. Thuế thu nhập công ty có giảm, nhưng bù lại những nguồn thu từ các loại thuế khác sẽ tăng lên tương ứng do kinh tế tăng trưởng mang lại, nên tổng thu ngân sách vẫn đảm bảo cân đối. Vì vậy, hơn 30 năm qua thuế thu nhập công ty có xu hướng giảm dần

trong tổng số thu ngân sách Mỹ, từ 23% năm 1960 chỉ còn 12,8% (1988), trong khi đó, thuế bảo hiểm xã hội từ 15,9% năm 1960 tăng lên 36,4% năm 1988 và thuế thu nhập cá nhân luôn ở mức trên 40%. Tỷ suất thuế chiếm khoảng 31,5% GDP.

Bên cạnh cải cách hệ thống thuế, Chính phủ Mỹ đã tiến hành cải cách chi tiêu ngân sách một cách triệt để. Hầu hết các khoản chi tiêu ngân sách của Chính phủ Mỹ thời kỳ sau chiến tranh luôn tuân theo một mô hình ngân sách bội chi trong thời kỳ kinh tế suy thoái và bội thu khi nền kinh tế phát triển cao. Tuy nhiên, mặc dù nền kinh tế Mỹ của những năm cuối thập kỷ 1980 và đầu năm 1990 được khôi phục, nhưng bội chi ngân sách vẫn cứ tăng, năm 1980 1,3%, năm 1990 2,5% và năm 1995 2,3%. Vì vậy, Chính phủ đã kiên quyết tiến hành chính sách hạn chế sự tăng thêm quá mức chi tiêu của ngân sách để giảm bội chi. Năm 1985, Quốc Hội Mỹ đã ban hành đạo luật Gramm - Rudman- Hollings để kiểm soát khẩn cấp bội chi ngân sách và tiến tới đạt sự cân bằng ngân sách vào năm 1993. Thế nhưng, vào những năm 1990, bội chi ngân sách vẫn chưa được cải thiện, Quốc Hội và Chính phủ Mỹ lại tiếp ban hành đạo luật Omnibus với mục đích kiểm soát thu - chi ngân sách một cách nghiêm ngặt hơn. Đạo luật này quy định, có tăng thu mới tăng chi, bất kỳ một khoản chi tiêu mới nào phát sinh phải được đảm bảo bằng khoản thu mới hoặc các khoản cắt giảm chi tiêu từ các khoản khác. Đến năm 1998, trong thời kỳ cầm quyền của chính quyền Bill Clinton, ngân sách Mỹ thặng dư khoảng 3% GDP, góp phần làm cho nợ ròng của Mỹ giảm xuống 41% GDP.

## **(2) Chiến lược tiến tới thặng dư ngân sách của Mỹ**

Như đã đề cập ở trên, hơn 20 năm qua, Chính phủ Mỹ có nhiều nỗ lực để chuyển ngân sách bội chi sang ngân sách thặng dư. Chính sách tài khóa đã tập trung vào cắt giảm chi tiêu và cuối cùng là loại trừ bội chi ngân sách.

Chính phủ Mỹ hướng tới một ngân sách thặng dư là nhằm: (i) giảm bớt áp lực vay nợ, giảm lãi suất, góp phần ổn định thị trường trái phiếu chính phủ; (ii) tạo nền tảng cho nền kinh tế tăng trưởng ổn định trong dài hạn xét trên các góc độ: gia tăng tiết kiệm quốc gia và gia tăng nguồn lực của chính phủ để đầu tư các chương trình ưu tiên; (iii) tăng cường khả năng tài chính của chính phủ để đáp ứng nhu cầu ngày càng gia tăng về an sinh xã hội của nước Mỹ trong tương lai. Đây là yếu tố ảnh hưởng quan trọng đến công bằng giữa các thế hệ.

Trọng tâm chiến lược tiến tới thặng dư ngân sách của Mỹ là: thực hiện chính sách kiềm chế chi tiêu; tăng cường các quy định quản lý về chu trình ngân sách; duy trì tiết kiệm quốc gia và quan tâm đến thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Trong năm 1997, Quốc hội thực hiện điều chỉnh lại trần chi tiêu tổng thể với

mục tiêu nhằm cân bằng ngân sách năm 2002. Tuy nhiên, ngân sách thống nhất đạt được sự cân bằng sớm hơn dự tính nhờ thực thi chính sách thắt chặt chi tiêu. Nhưng cũng vì vậy mà trong những năm này, nhu cầu chi tiêu của ngân sách liên bang bị dồn nén quá mức.

Kinh nghiệm của Mỹ cho thấy, để duy trì kỷ luật tài khóa trong suốt thời gian ngân sách thặng dư là phải chú tâm đến những nhu cầu bị dồn nén. Vì vậy, thách thức đặt ra đối với Mỹ là phải tìm ra một cách nào đó để chuyển từ chế độ ngân sách vốn dĩ tập trung vào loại trừ bội chi ngân sách sang chế độ ngân sách hướng tới giải quyết sự cân đối ngân sách giữa sức ép dài hạn và nhu cầu ngắn hạn.

Để giải quyết vấn đề trên, hiện nay Chính phủ đang đeo đuổi thực hiện một khuôn khổ: tăng cường tính minh bạch thông qua xác định rõ mục tiêu chính sách tài khóa; tăng cường tính trách nhiệm trong quá trình thực hiện mục tiêu của chính sách tài khóa; cân bằng nhu cầu bị dồn nén trong hiện tại với nhu cầu có sức ép trong dài hạn.

## **1.2. Cân đối ngân sách nhà nước Nhật Bản**

Cũng như Mỹ, học thuyết Keynes về cân đối ngân sách đã được Chính phủ Nhật vận dụng rất linh hoạt để điều chỉnh chu kỳ kinh tế.

Thật vậy, từ sau cuộc chiến tranh thế giới lần 2 đến giữa những năm của thập kỷ 60, chính phủ Nhật Bản đeo đuổi nguyên tắc cân đối ngân sách: gia tăng tiết kiệm ngân sách để đầu tư phát triển kinh tế. Chi phí cho quân sự thấp và tiết kiệm trong chi tiêu dùng đã tạo điều kiện cho Chính phủ Nhật Bản tập trung toàn lực vào những lĩnh vực quan trọng cần phát triển, chi ngân sách đóng góp tới 20% tổng vốn đầu tư vào các ngành công nghiệp và chiếm 40% tổng vốn đầu tư vào 4 ngành công nghiệp mũi nhọn như công nghiệp điện, đóng tàu, thép, khai thác than ... Tuy nhiên, đến năm tài khóa 1965/66, nguồn thu ngân sách giảm sút, chính phủ Nhật Bản thành lập ngân sách bổ sung bằng việc phát hành trái phiếu để bù đắp lại sự thiếu hụt nguồn thu và phục hồi tình trạng suy thoái của nền kinh tế. Đến những năm của thập kỷ 70, nền kinh tế Nhật Bản tiếp tục suy thoái, Chính phủ thực hiện mở rộng bội chi ngân sách, với tỷ lệ phát hành trái phiếu so với tổng chi tiêu lên tới đỉnh điểm 34,7%. Con số này cho thấy hơn 1/3 tổng số chi được tài trợ bởi trái phiếu chính phủ. Đến những năm 80, kinh tế tăng trưởng cao, Chính phủ Nhật đưa ra mục tiêu giảm và loại trừ hẳn cấp phát hành trái phiếu tài trợ thiếu hụt ngân sách, thông qua chính sách kiềm chế chi tiêu. Trong chi tiêu, chính phủ thiết lập trần giới hạn chi, khống chế sự gia tăng chi, đảm bảo tốc độ tăng chi ngân sách không được vượt quá tốc độ tăng trưởng kinh tế. Thêm vào đó, Chính phủ đẩy mạnh chính sách cải cách hệ thống an sinh xã hội, tư nhân hóa hệ thống đường sắt quốc gia. Với nỗ lực thực hiện các biện pháp này, trong năm tài khóa

1990/1991 lần đầu tiên trong vòng 16 năm kể từ năm 1965, chính phủ Nhật Bản chấm dứt phát hành trái phiếu để tài trợ bội chi ngân sách.

Tình hình cải thiện tài khóa không kéo dài. Nền kinh tế Nhật Bản trong những năm đầu thập kỷ 90 lại rơi vào tình trạng suy thoái trầm trọng. Chính phủ đưa ra “Luật cơ cấu tài chính chính phủ” với hướng cải cách là giảm bội chi ngân sách xuống 3% GDP trước năm 2003, giảm chi tiêu hành chính, tăng chi đầu tư, và cắt giảm thuế để kích cầu, đồng thời phát hành trái phiếu để trang trải các khoản nợ của chính phủ. Với chính sách cân đối ngân sách như vậy, kết quả là làm cho nợ chính phủ này càng gia tăng. Thực tế cho thấy, nợ Chính phủ (bao gồm chính quyền trung ương và chính quyền địa phương) đã tăng gấp đôi từ năm

1992 lên khoảng 600.000 tỷ yên, nâng mức bình quân mỗi người Nhật phải chịu là hơn 4 triệu yên. Theo OECD, thì tổng nợ hiện nay của Nhật Bản tương đương 118% thu nhập quốc dân, mức cao nhất trong câu lạc bộ các nước giàu gồm 29 nước. Tỷ lệ phát hành trái phiếu so với tổng chi tiêu ngân sách lên 37,3% năm tài khóa 1999, năm 2000 lên tới 38,4%. Tuy nhiên, với số lượng trái phiếu Chính phủ quá lớn như vậy làm cho giá cả trái phiếu trên thị trường giảm xuống; mặt khác, do có sự chênh lệch giữa lãi suất trong nước và lãi suất trên thị trường quốc tế, nên dẫn đến một khối lượng vốn di chuyển ra thị trường quốc tế để đầu tư kiếm lời với lãi suất cao hơn. Hậu quả là trong nước thiếu vốn, thu hẹp sự đầu tư của khu vực tư nhân.

Học hỏi kinh nghiệm của Nhật Bản, có thể thấy chính phủ Nhật Bản áp dụng cơ chế phân cấp ngân sách linh hoạt để điều hòa nguồn lực giữa các cấp ngân sách công bằng.

Thật vậy, ở Nhật Bản, bộ máy chính quyền nhà nước được chia thành: cấp trung ương, cấp tỉnh và cấp thành phố, thị xã và cấp xã. Cấp tỉnh, thành phố, thị xã và xã là cấp địa phương. Mặc dù các cấp chính quyền địa phương đảm bảo phần lớn nhiệm vụ chi ngân sách của cả nước (gần 70%) nhưng nguồn thu từ thuế của địa phương chỉ chiếm gần 40% tổng thu thuế cả nước. Ngay cả từng địa phương cũng có sự khác biệt trong nguồn thu và nhiệm vụ chi ngân sách khiến cho việc cung cấp các dịch vụ công cộng không đồng đều. Do đó, việc chuyển giao nguồn lực giữa các cấp ngân sách được diễn ra thường xuyên.

Từ năm 1954 đến nay ở Nhật áp dụng thuế phân bổ điều hòa. Thực chất của hệ thống thuế này là hệ thống thuế phân chia trong đó một phần từ thuế thu nhập quốc gia được cấp cho địa phương nghèo. Thuế phân bổ điều hòa cho địa phương là loại thuế quốc gia nhưng được phân phối lại cho địa phương theo tỷ lệ nhất định và không chỉ định mục đích chi. Cho đến trước năm 1989, luật thuế phân bổ điều hòa cho địa phương định ra các loại thuế phân chia 32% cho ngân sách địa phương: thuế

thu nhập, thuế công ty và thuế rượu. Đây là những loại thuế có năng suất thu cao và ổn định. Sau cải cách thuế năm 1989, thuế tiêu thụ và thuế thuốc lá được đưa thêm vào nguồn phân bổ điều hòa cho địa phương với tỷ lệ phân chia là 24% và 25%.

Tổng số thuế phân bổ điều hòa cho địa phương được tính ra từ tỷ lệ phân chia thuế và khoản thu ước tính của năm loại thuế nói trên trong năm ngân sách hiện hành. Các tỷ lệ phân chia được cố định bởi Luật Thuế phân bổ điều hòa cho địa phương. Nếu khoản thuế phân bổ điều hòa cho địa phương theo Luật chênh lệch đáng kể (chênh lệch + 10%) và liên tục (kéo dài hơn hai năm) so với tiền thiếu hụt thực tế trong nguồn tài chính tại địa phương thì chính phủ hoặc là sửa đổi lại hệ thống tài chính công và hệ thống quản lý địa phương hoặc thay đổi tỷ lệ phân chia thuế.

Thuế phân bổ điều hòa cho địa phương thông thường được cấp cho các địa phương có nhu cầu tài chính cơ bản (N) vượt quá khả năng thu tài chính cơ bản (R). Do đó thuế phân bổ điều hòa cho địa phương thông thường (T) chính là phần thiếu hụt  $T = (N - R)$ , nhưng không nhất thiết phân bổ điều hòa thuế cho toàn bộ phần thiếu hụt mà chỉ cần tài trợ một phần - phần lớn khoản thiếu hụt, nên phải điều chỉnh lại nhu cầu tài chính cơ bản (N) bằng hệ số a. Vậy, thuế phân bổ điều hòa thông thường thực cấp cho một địa phương là:  $T = (1 - a)N - R$ . Phần còn thiếu địa phương có thể vay nợ.

Nhưng về phương pháp quản lý, vay nợ của chính quyền địa phương chỉ được phép khi nhu cầu vay nợ đó đạt được sự công bằng liên thế hệ (điều này cũng có nghĩa là vay nợ chỉ dành cho đầu tư, không được phép trang trải nhu cầu chi thường xuyên) và chỉ được thực hiện sau khi có sự phê chuẩn của hội đồng địa phương. Hệ thống phê chuẩn của Nhật Bản hiện tại ở chừng mực nào đó rất chú trọng đến việc ngăn ngừa sự vay mượn quá mức của chính quyền địa phương. Tùy theo từng địa phương, Nhật Bản giới hạn trần tỷ lệ vay nợ thích hợp. Nếu như mức bội chi của một địa phương nào đó lớn hơn giới hạn được xác định, thì địa phương đó phải tái cấu trúc tài khóa và kiểm soát hành vi tài chính của mình. Như vậy trong hệ thống phê chuẩn, chính phủ Nhật Bản đã kiểm soát được hành vi rủi ro đạo đức của chính quyền địa phương trong vay nợ. Trong xu hướng phi tập trung hóa và mở rộng quyền tự chủ tài chính cho địa phương, theo kế hoạch trong năm tài khóa 2006, Nhật Bản chuyển từ hệ thống phê chuẩn sang hệ thống tư vấn. Thông qua hệ thống này, chính quyền địa phương có thể thực hiện vay nợ mà không cần có sự chấp thuận của hội đồng địa phương. Tuy nhiên nếu như bội chi của địa phương đạt tới mức giới hạn trần được thiết lập bởi luật pháp, thì vay nợ vẫn phải thông qua hệ thống phê chuẩn.

### 1.3. Cân đối ngân sách nhà nước Trung Quốc

Từ một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung chuyên sang nền kinh tế thị trường, Chính phủ rất coi trọng đến việc cải cách hệ thống tài khóa, đặc biệt là vấn đề cân đối ngân sách trong phân cấp giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương.

Thật vậy, trước năm 1980, cân đối ngân sách của Trung quốc có đặc trưng nổi bật là tập trung cao độ nguồn tài chính vào NSTW để thực hiện chính sách kế hoạch hóa tập trung và bao cấp toàn bộ nền kinh tế quốc dân. Từ năm 1980 đến 1984, đây là thời kỳ mà người Trung Quốc gọi là “ăn bếp riêng”, tức là Chính phủ bắt đầu phân chia nguồn thu cho địa phương. Từ năm 1985 đến 1993 là thời kỳ thực hiện cơ chế khoán ngân sách, phân định nguồn thu giữa các cấp ngân sách, tăng cường quyền tự chủ cho địa phương trong việc cân đối ngân sách. Đến năm 1994, Chính phủ Trung quốc tiến hành thực hiện cải cách chế độ thuế với quy mô lớn nhất trong lịch sử Trung Quốc. Công cuộc cải cách này tạo ra khuôn khổ bước đầu cho việc phân chia quyền lực trong hệ thống quản lý tài khóa; chính quyền trung ương và chính quyền địa phương cùng chia sẻ quyền lực trong việc chấp hành thu thuế. Với cơ chế mới này, tỷ lệ nguồn thu của NSTW trong tổng thu NSNN ngày càng gia tăng, từ 33% năm 1993 lên hơn 50% năm 2001. Trong quá trình thực hiện cải cách thể chế phân cấp ngân sách, Chính phủ Trung quốc chú trọng phân định rõ quyền chi ngân sách và quyền xây dựng cơ sở hạ tầng giữa trung ương và địa phương, vừa làm rõ trách nhiệm vừa làm cho các bên đều bảo đảm có quyền lợi tương ứng.

Tuy nhiên, với sự gia tăng tỷ trọng nguồn thu của NSTW trong tổng thu ngân sách nhà nước làm cho tỷ trọng nguồn thu NSDP có xu hướng giảm dần. Điều này dẫn đến tình trạng NSTW ngày càng bị bội chi nặng nề (xem phụ lục

5). Để bù đắp bội chi ngân sách, chính quyền địa phương phải đi vay mượn từ các ngân hàng thương mại nhà nước, các định chế tài chính chính phủ, vay của NSTW. Tình trạng này làm gia tăng sự không ổn định tài khóa của địa phương, bởi lẽ vốn vay của NSDP lệ thuộc vào nguồn vốn nhàn rỗi của các định chế tài chính, trong khi luật pháp của Trung quốc hiện không cho phép chính quyền địa phương phát hành trái phiếu để huy động vốn. Gần đây, một số địa phương đã biến tướng việc phát hành trái phiếu bằng cách thành lập một đơn vị kinh tế đặc biệt, có liên quan chặt chẽ với chính quyền địa phương và cho phép các đơn vị này phát hành trái phiếu doanh nghiệp. Số vốn huy động được từ phát hành trái phiếu được sử dụng cho chính quyền địa phương vay lại. Theo đánh giá của các chuyên gia kinh tế, cách làm này sẽ tích tụ rất nhiều rủi ro, tạo ra cơ chế thiếu tính minh bạch và trách nhiệm trong quản lý nợ.

## 1.4. Cân đối ngân sách nhà nước của các nước Đông Nam Á

### a. Singapore

Singapore có hệ thống tài khóa rất tốt. Chính phủ đã kiểm soát chặt chẽ chi tiêu trong giới hạn nguồn thu có được, tạo ra thặng dư ngân sách vừa phải trong khoảng thời gian dài. Theo báo cáo tài khóa của Chính phủ Singapore, từ năm 1965 đến năm 1995, trung bình thặng dư ngân sách ở mức 15% so với tổng số thu ngân sách. Và do vậy, nợ chính phủ nằm trong mức có thể kiểm soát được. Còn nợ công của Singapore mặc dù chiếm tỷ lệ cao trên GDP nhưng tỷ lệ này đang có xu hướng giảm dần, nếu như vào cuối năm 1992, nợ công ở mức 103,8% GDP thì đến cuối 2004 Chính phủ khống chế ở mức 102% GDP. Và, cũng xin được lưu ý rằng, nợ công của Singapore phần lớn là các khoản nợ trong nước mà chủ yếu xuất phát từ các khoản nợ của Quỹ Tiết kiệm Trung ương – một định chế tài chính nhà nước được thành lập để tài trợ các chương trình ưu đãi của Chính phủ và các chương trình này lại được thực hiện rất hiệu quả; nợ nước ngoài chiếm tỷ lệ rất thấp, nhỏ hơn 0,1% GDP. Nên nợ công của Singapore vẫn được đánh giá là nằm trong phạm vi kiểm soát được. Có được một ngân sách lành mạnh và nợ công trong phạm vi kiểm soát được một phần quan trọng là nhờ Chính phủ Singapore áp dụng phương thức quản lý và cân đối ngân sách có hiệu quả.

Trước năm 1978: Lập ngân sách theo danh mục với đặc trưng cơ bản là kiểm soát các yếu tố đầu vào. Không có cơ chế nào bên trong hệ thống để gắn kết sự phân phối nguồn lực với mục tiêu.

Từ 1978-1989: Lập ngân sách thực hiện và chương trình đầu tiên được đưa vào áp dụng, thay thế lập ngân sách theo khoản mục trong những năm 70. Vấn đề thay đổi này đã được hoàn tất trong năm 1989 bằng việc trao quyền cho các bộ để quản lý ngân sách mà không cần tham khảo quyết định chi tiêu của bộ tài chính. Đến năm 1991 bằng việc đưa vào kế toán bằng máy vi tính đã cho phép thực hiện kế toán tồn tích và quản lý chi phí hiệu quả. Những thay đổi này đã thiết lập nền tảng cho việc thực hiện ngân sách theo kết quả.

Từ 1989-1996: Lập ngân sách theo sự bỏ phiếu của các cử tri đại diện (block vote budgeting). Phương thức lập ngân sách này đã tạo ra sự linh hoạt hơn trong tái phân bổ nguồn lực. Thông qua bỏ phiếu của các cử tri đại diện, các bộ ngành được phân bổ một khối lượng nguồn lực, trong đó họ có quyền chủ động linh hoạt tái phân bổ nguồn lực. Tuy nhiên còn nhiều ràng buộc vẫn còn tồn tại chẳng hạn như không thể thay đổi các quỹ tiền tệ giữa các năm, thiếu đi thông tin đầu ra và kết quả cũng như sự tồn tại dai dẳng quá nhiều việc kiểm soát các quyết định tài chính.

Từ 1996 – đến nay: Lập ngân sách theo kết quả đầu ra. Những kinh nghiệm tích lũy qua các lần cải cách đã giúp cho Singapore thực hiện thành công phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra (xem phụ lục 6).

## b. Thailand

Trước cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997, ngân sách của Thailand ở trong tình trạng thặng dư 9 năm liên tục. Kết quả là, nợ công giảm và ở mức thấp:

14%GDP trong năm 95-96. Khi khủng hoảng xảy ra, Chính phủ Thailand phải gánh chịu đáng kể các khoản lỗ trong khu vực tài chính. Điều này dẫn đến sự gia tăng nợ công đến đỉnh điểm là 58% GDP trong năm 2000 -2001 (xem phụ lục 7). Tuy nhiên, nợ công dần dần giảm xuống còn 54% GDP vào 12/2002 nhờ sự phục hồi kinh tế và củng cố tài khóa.

Nợ công của Thailand bao gồm nợ chính phủ, nợ các doanh nghiệp công phi tài chính (NFPE) và Quỹ phát triển những định chế tài chính (FIDF) (xem phụ lục 8). Nợ chính phủ lên đến 31% GDP bao gồm nợ trong nước và nợ nước ngoài để tài trợ các khoản chi tiêu của chính phủ và tài trợ cho tái cấu trúc tài chính. Nợ NFPE tương đương 17% GDP bao gồm các khoản nợ được bảo lãnh của chính phủ và nợ không phải do chính phủ bảo lãnh, trong nợ FIDF chiếm 6% GDP bao gồm trái phiếu do FIDE phát hành được chính phủ bảo lãnh và các khoản nợ không do chính phủ bảo lãnh. Tổng cộng mức nợ công đến tháng 12/2002 là 2,932 tỷ Bath (54% GDP). Số liệu nợ công hiện tại bao gồm nợ do NFPE phải gánh chịu. Chính sự cộng thêm này làm gia tăng gánh nặng tài khóa. Nếu loại trừ khoản nợ của các doanh nghiệp công phi tài chính, thì nợ công của Thailand vào khoảng 40% GDP.

**Bảng 1.1: Những kịch bản trong khuôn khổ trung hạn**

### TTBD ĐBĐC về nợ công của Thailand

Chỉ tiêu	Tỷ lệ %
Tăng trưởng GDP danh nghĩa	6,4
Độ co giãn nguồn thu Tỷ lệ lãi suất hàng năm	1,1
Tỷ lệ giải ngân	6,4
Trưởng chi thường xuyên:	91
- Chi lương	
- Chi khác	

*Nguồn: Văn phòng quản lý nợ công Thailand.*

Theo đánh giá của Ngân hàng Thailand, nợ công của Thailand ổn định từ năm 2002/2003 trở đi. Với các giả thiết trong bảng 1.1, nợ công ở mức cao 54% trong năm



2001/02 có khuynh hướng giảm (xem bảng 1.2). Mức giảm lớn nhất là trong năm 2006/07 do thanh toán các khoản nợ chính phủ đến hạn trong năm 2006/07 và sự cải thiện mức độ nợ của FIDF nhờ sự gia tăng thu nhập của FIDF trong 4 năm tiếp theo.

**Bảng 1.2: Các chỉ tiêu dự toán của Thailand**

Chỉ tiêu	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09
Dịch vụ công/ngân sách	10	12	13,2	12,6	12,8	12,7	12,6	13,9
Nợ công/GDP	55,1	53	51,2	51,7	50,3	44,2	39,5	35,4
Cân đối NSNN/GDP	-3,7	-3,0	-1,7	-1,1	-0,6	-0,3	0,0	0,0
Cân đối tiền mặt/GDP	-2,2	-0,5	-0,3	-0,3	-0,1	0,2	0,8	1,2
Cân đối cơ bản/GDP	-0,9	1,0	1,4	1,4	1,6	1,9	2,2	2,4

*Nguồn: Văn phòng quản lý nợ công Thailand..*

Hiện tại, chính phủ Thailand đang nỗ lực xây dựng khuôn khổ để ổn định nợ công thông qua thực hiện các giải pháp nâng cao hiệu quả thu chi ngân sách. Chính phủ đã gia tăng nguồn thu bằng cách gia tăng thu thuế và mở rộng diện đánh thuế. Trong năm 2001/02, độ co giãn của thuế trong GDP ở mức 2,2 so với

1,5 trong năm tài khóa 2000/01, điều này phản ánh chính sách thuế có hiệu quả nhất định. Ở khía cạnh chi tiêu ngân sách, Chính phủ đã cải thiện sự phân phối và nâng cao hiệu quả chi tiêu bằng việc áp dụng phương thức quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra. Bên cạnh đó, còn có các nỗ lực ở chính sách khác mà Chính phủ Thailand thực hiện, như: (i) giảm tỷ lệ các khoản nợ không sinh lời (NPL) thông qua quản lý tài sản hiệu quả và đưa vào khuôn khổ quản lý rủi ro trong khu vực công, đẩy mạnh tiến trình xử lý các khoản NPL và tăng cường vị thế của các định chế tài chính đặc biệt (Ngân hàng nhân dân, quỹ bảo lãnh) trong việc cung cấp các khoản vay đặc biệt; (ii) cắt giảm chi tiêu, củng cố tài khóa, xây dựng kế hoạch chi tiêu trung hạn, và quản lý ngân sách theo đầu ra, loại trừ những chương trình chi tiêu không hiệu quả; (iii) tăng cường tính minh bạch trong hoạt động ngân sách; (iv) nâng cao năng lực của các định chế trong quản lý nợ công, bao gồm phát triển thị trường trái phiếu.

Thông qua khuôn khổ ổn định nợ công, Chính phủ Thailand cho rằng, NSNN sẽ cân bằng vào năm tài khóa 2006/07. Chính phủ cũng cam kết rằng, sẽ kiểm soát nợ công để tỷ lệ nợ công/GDP không vượt quá 60% ngay cả trong những điều kiện không thuận lợi.

## 2. Các bài học kinh nghiệm

Sau đây là một số bài học được rút ra từ quản lý cân đối ngân sách của một số nước có thể vận dụng trong cân đối NSNN Việt Nam.

### ***- Cân đối ngân sách nhà nước phải góp phần ổn định hóa chu kỳ kinh tế***

Kinh nghiệm các nước cho thấy, trong quá trình cân đối ngân sách để ổn định kinh tế vĩ mô thì biện pháp tỏ ra hiệu quả là nên kiểm soát chặt chẽ các khoản chi, kìm hãm sự gia tăng quá mức nhu cầu chi ngân sách. Chi ngân sách phải coi trọng các khoản chi kích hoạt sự đầu tư của khu vực tư và đảm bảo phân phối công bằng xã hội. Cải cách thuế theo hướng giảm dần mức điều tiết, thúc đẩy sự đầu tư của khu vực tư. Trong giai đoạn nền kinh tế suy thoái, bội chi ngân sách là chính sách mà chính phủ nên phải thực hiện. Tuy nhiên, kinh nghiệm Nhật Bản và Philippines cho thấy bội chi ngân sách quá lớn, thêm vào đó là các chính sách đầu tư kém hiệu quả thì càng làm cho tình hình kinh tế vĩ mô bất ổn định.

### ***- Quản lý nợ công cũng là một nội dung quan trọng mà các nước cần quan tâm trong quá trình cân đối ngân sách nhà nước***

Kinh nghiệm của Thailand sau thời kỳ khủng hoảng tài chính cho thấy, phạm vi tính nợ công nên mở rộng, bao gồm nợ chính phủ và các khoản nợ của doanh nghiệp mà được chính phủ bảo lãnh (chính thức hoặc ngầm định). Chính phủ cần quan tâm và quản lý chặt chẽ hơn các khoản nợ của doanh nghiệp. Để quản lý nợ có hiệu quả, chính phủ cần thiết lập khuôn khổ quản lý nợ công. Kinh nghiệm của Thailand cũng như Singapore cho thấy, trong khuôn khổ quản lý nợ công cần chú trọng đến tính phối hợp cân đối giữa thu và chi thông qua áp dụng phương pháp soạn lập ngân dựa vào đầu ra hay kết quả; đồng thời xây dựng mô hình quản lý rủi ro – tài sản để kiểm soát nợ. Chính quan điểm này đã làm cho cân đối NSNN giảm được rủi ro trong dài hạn.

### ***- Cân đối ngân sách của các nước có tình trạng bội chi kéo dài đều hướng tới mục tiêu đưa ngân sách thặng dư để đạt được sự cân bằng ngân sách nhà nước trong dài hạn nhằm ổn định kinh tế và nâng cao phúc lợi xã hội***

Sau nhiều thập kỷ để ngân sách bội chi nặng nề, hiện tại hầu hết các nước công nghiệp thực hiện chiến lược dài hạn tiến đến loại trừ bội chi nhằm cắt giảm bớt nợ của quốc gia và tăng phúc lợi xã hội. Kinh nghiệm của Mỹ cho thấy, trong quá trình tiến tới thặng dư ngân sách, Chính phủ cần quan tâm đến kiểm soát chi tiêu ngân sách chặt chẽ nhưng phải lưu ý đến những nhu cầu chi tiêu bị dồn nén, giữ vững mức tiết kiệm quốc gia; đồng thời thay đổi phương thức quản lý theo đầu ra nhằm tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm.

Đối với các nước đang phát triển, trường hợp của Philippines và Nhật Bản cũng minh chứng về tác hại của bội chi ngân sách kéo dài đến tăng trưởng kinh tế và phúc lợi công cộng. Chính phủ đã nỗ lực thực hiện nhiều giải pháp tổng thể để cắt giảm bội chi ngân sách, tạo tiền đề quan trọng cho phát triển kinh tế trong những năm đầu của thập kỷ 90.

**- Cân đối ngân sách nhà nước phải tiến đến quan điểm toàn diện**

Kinh nghiệm của các nước cho thấy, cân đối NSNN không những được tiếp cận trên giác độ tổng thể, mà còn cả trên giác độ chu trình ngân sách và phương diện phân cấp quản lý NSNN. Trong phân cấp quản lý ngân sách, cần chú trọng cân đối giữa NSTW và NSDP nhằm phát huy vai trò của các cấp chính quyền trong phát triển kinh tế xã hội. Tuy nhiên, mỗi quan hệ cân đối này lại chịu sự chi phối rất nhiều bởi quan điểm và thể chế chính trị.

Nghiên cứu hệ thống thuế phân bổ điều hòa cho địa phương tại Nhật cho thấy một số vấn đề học hỏi:

- Phân chia rõ ràng về nguồn thu giữa các cấp chính quyền để tài trợ gánh nặng chi tiêu công.
- Đôn đốc các địa phương trong việc huy động tối đa mọi khả năng tài chính; loại bỏ triệt để mọi tư tưởng trông chờ vào ngân sách trung ương trên cơ sở trung ương không bổ sung toàn bộ số thiếu hụt của địa phương.

Mở rộng quyền chủ động cho các cấp chính quyền địa phương.

- Cơ chế phân phối nguồn tài chính linh hoạt giữa ngân sách trung ương và địa phương nhằm tạo ra dịch vụ công đáp ứng tốt nhất nhu cầu của xã hội cả về mặt số lượng lẫn chất lượng, với nguồn tài chính hạn hẹp.

Với một nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường có sự định hướng xã hội chủ nghĩa, Trung Quốc rất coi trọng đến việc nâng cao tiềm lực tài chính của chính quyền trung ương nhằm thỏa mãn nhu cầu vì lợi ích chung của nền kinh tế. Chính quan điểm này dẫn đến sự thu hẹp nguồn thu, giảm sút vai trò của chính quyền địa phương trong phát triển kinh tế – xã hội của địa phương. Với việc không cho phép chính quyền địa phương trực tiếp phát hành trái phiếu vay nợ sẽ gây ra nhiều biến tướng làm bóp méo thị trường tài chính. Kinh nghiệm của Nhật Bản cho thấy vay nợ của chính quyền địa phương qua phát hành trái phiếu là cần thiết, vừa tạo ra thể chủ động cho địa phương vừa góp phần thúc đẩy thị trường tài chính phát triển. Tuy nhiên, điều đáng lưu ý là Nhật Bản kiểm soát nợ địa phương dựa trên quan điểm cân bằng giữa các thể hệ và cơ chế tái cấu trúc tài chính địa phương thông qua hệ thống phê chuẩn hay hệ thống tư vấn.

***- Bội chi là vấn đề được quan tâm đặc biệt khi cân đối ngân sách nhà nước***

Trong quá trình cân đối NSNN, bội chi là tình trạng được quan tâm đặc biệt bởi vì nó có tác động đa chiều đối với nền kinh tế và chứa đựng nhiều mâu thuẫn nội tại. Kiểm soát bội chi phải được thực hiện trên cơ sở phối hợp đồng bộ giữa chính sách thu, chính sách chi tiêu và chính sách quản lý nợ. Tổng hợp kinh nghiệm của Mỹ, Singapore và Thailand thể hiện rất rõ nội dung này.



**TTBD ĐBDC**

