

Kinh nghiệm thực thi chính sách tài khóa của một số nước châu Á

DIU ĐỨC HÀ*

Chính sách tài khóa (CSTK) là công cụ trọng yếu, giữ vai trò quyết định trong quản lý, điều tiết vĩ mô nền kinh tế. Bởi vậy, nghiên cứu kinh nghiệm nước ngoài, đặc biệt là các nước đã vượt qua những cuộc khủng hoảng trong lịch sử, từ đó rút ra những bài học kinh nghiệm trong hoạch định, thực thi CSTK ở Việt Nam là rất cần thiết.

TRUNG QUỐC: TĂNG CHI TIÊU CHÍNH PHỦ

Khác với các nước đang phát triển, giới lãnh đạo Trung Quốc ý thức rất rõ tác hại rất lớn của môi trường kinh tế vĩ mô bất ổn đối với đầu tư và phát triển kinh tế - xã hội. Vì vậy, nhiều năm qua, Trung Quốc đã kiên trì thực hiện chính sách chi ngân sách nhà nước hết sức thận trọng, kiểm soát chặt chẽ thâm hụt ngân sách nhà nước, tạo môi trường kinh tế vĩ mô ổn định, thuận lợi cho kinh tế tăng tốc lâu dài.

Trong hơn 20 năm qua, chỉ có một thời kỳ ngắn kinh tế vĩ mô Trung Quốc rơi vào trạng thái bất ổn, lạm phát cao, đó là giai đoạn 1993-1994. Nguyên nhân chủ yếu là do quản lý tín dụng chứng khoán lỏng lẻo. Tỷ lệ đầu tư vào các dự án sản xuất giảm dần. Như vậy để thấy, Trung Quốc đã chủ động rút dần khỏi hoạt động sản xuất, kinh doanh thuần túy vốn có trong nền kinh tế kế hoạch để tập trung cho chức năng hoạch định chính sách, điều chỉnh và định hướng ở tầm vĩ mô. Chi cho phát triển kinh tế giảm từ 60% năm 1978 xuống còn 26,6% tổng chi ngân sách nhà nước năm 1995. Chi cho đầu tư xây dựng cơ bản giảm từ 40,3% năm 1978 xuống 11,6% năm 1995. Chi tiêu cho y tế, giáo dục và phúc lợi tăng từ 11,6 lên 23,2% ngân sách nhà nước năm

1995. Chi cho quản lý trong công nghiệp, thương mại, cũng như toàn bộ bộ máy hành chính tăng từ 6% lên 14,3%. Chi trả nợ năm 1995 chiếm 13%. Chỉ riêng chi cho quốc phòng là giảm từ 14,96% năm 1978 xuống 9,33% năm 1995.

Năm 1998, Trung Quốc thực thi CSTK mở rộng với định hướng tăng quy mô đầu tư của Nhà nước thông qua phát hành trái phiếu chính phủ, từ đó đẩy mạnh phát triển cơ sở vật chất hạ tầng. Việc tăng chi tiêu chính phủ và giảm thuế đã chặn được nguy cơ tụt dốc của nền kinh tế. Những thành quả đạt được trong cải cách mở cửa của Trung Quốc là rất lớn, GDP đã lên 1,5% trong năm 1999 và 2% trong năm 2000.

Năm 2008, khi khủng hoảng kinh tế thế giới xảy ra, Trung Quốc nhanh chóng tung ra gói kích thích kinh tế khổng lồ lên tới 586 tỷ USD vào ngày 09/11/2008 để bù đắp sự sụt giảm mạnh trong xuất khẩu. Với gói kích thích kinh tế này, Trung Quốc đã nhanh chóng lấy lại đà tăng trưởng và vượt qua Nhật Bản để trở thành nền kinh tế lớn thứ hai thế giới vào năm 2010.

Để đảm bảo quá trình tăng trưởng thực sự bền vững, Trung Quốc tiếp tục tiến hành những cải cách như sau: Chấp nhận giảm tốc độ tăng trưởng (duy trì ở mức 7,5%) để chuyển sang mô hình tăng trưởng dựa vào thị trường trong nước (tăng tiêu dùng) thay vì chỉ dựa vào xuất khẩu; Nâng cao hoặc thay đổi công nghệ sang thế hệ mới, nhằm tạo ra giá trị gia tăng cao hơn, sử dụng tài nguyên hiệu quả hơn, giảm ô nhiễm môi trường; Phát triển dịch vụ, đồng thời, thiết lập các "khu thương mại tự do" để giảm thiểu sự can thiệp của nhà nước, nhằm tạo ra những đòn bẩy mới, hấp dẫn để thu hút các dòng vốn quốc tế.

* ThS., Học viện Hành chính Quốc gia | Email: duchanapa@gmail.com

NHẬT BẢN: LÃI SUẤT THẤP

Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008 đã kéo theo sự suy thoái nặng nề của kinh tế Nhật Bản. Trong bối cảnh đó, chính phủ Nhật Bản đã đề ra chiến lược kinh tế dài hạn vào cuối năm 2009; đồng thời đẩy mạnh công cuộc cải cách hành chính - tài chính, yêu cầu tái cấu trúc tài chính thông qua việc giảm đầu tư kết cấu hạ tầng, tăng chi cho giáo dục, khoa học, công nghệ, đầu tư cho con người và kinh tế tri thức; tiến hành cải tổ cơ cấu kinh tế và cơ cấu công ty theo hướng mở, năng động và linh hoạt hơn; cải cách hệ thống bảo hiểm xã hội; cải cách hệ thống giáo dục và đào tạo, cũng như hệ thống quản lý lao động tại các công ty nhằm nâng cao chất lượng nguồn nhân lực; thúc đẩy hơn nữa quá trình quốc tế hoá và hội nhập của Nhật Bản.

Để thực hiện những giải pháp này, chính phủ Nhật Bản đã thực hiện CSTK mở rộng, tăng chi tiêu chính phủ khá lớn. Năm 2010, tổng tích lũy nợ quốc gia khoảng 169% GDP, bội chi được bù đắp thông qua phát hành công trái. Hàng năm, Chính phủ đều phát hành trái phiếu mới, chủ yếu là loại trái phiếu có kỳ hạn 10 năm và 5 năm. Tính đến năm 2010, lượng trái phiếu đạt 144,3 nghìn tỷ Yen. Việc phát hành trái phiếu dựa trên 3 nguyên tắc cơ bản: có kế hoạch định trước; công khai, minh bạch, rõ ràng; thích ứng, uyển chuyển theo thị trường. Thực hiện cơ chế đối thoại và hợp tác thị trường, tổ chức hội thảo với thành viên mời dự là các nhà đầu tư lớn, như: ngân hàng, quỹ tiết kiệm bưu điện, công ty bảo hiểm tài sản, nhân thọ...

Việc huy động nguồn vốn thông qua phát hành trái phiếu chính phủ ở Nhật Bản luôn thuận lợi, nguyên nhân chủ yếu là do tiềm năng kinh tế Nhật Bản về dài hạn khó đạt mức tăng trưởng cao; lạm phát kỳ vọng không cao so với các nước khác; chỉ số giá tiêu dùng giảm do cung vượt cầu và phụ thuộc vào tâm lý tiêu dùng truyền thống của người Nhật Bản là tiết kiệm; một thời gian dài ở Nhật Bản lãi suất huy động tiền gửi ngân hàng xấp xỉ 0% (thấp hơn nhiều so với bình quân lãi suất huy động tiền gửi của Mỹ 3,94%, Đức 3,09%, Anh 3,92%). Ở địa phương, phương pháp cân bằng trái phiếu địa phương là số phát hành mới bằng số trả nợ gốc và lãi trong quá khứ; nhờ vậy, số dư nợ trái phiếu chính phủ giảm dần. Hơn nữa, phần lớn trái phiếu chính phủ do người dân nắm giữ, nên khi kinh tế suy thoái, dù xảy ra hiện tượng "bán tháo" trái phiếu chính phủ, thì cũng không ảnh hưởng lớn đến tỷ giá của đồng Yen.

Ngoài ra, trong những năm gần đây, nợ công Nhật Bản tăng mạnh do sản xuất đình đốn, thu thuế giảm, dân số già hóa dẫn đến chi phúc lợi xã hội tăng... Trong bối cảnh này, Chính phủ đang thực hiện cơ cấu lại thu, chi ngân sách nhà nước, nhất là việc tăng chi thường xuyên, trợ cấp xã hội và trả nợ vay trái phiếu chính phủ.

HÀN QUỐC: CẢI CÁCH THUẾ

Để thúc đẩy kinh tế phát triển trong thập niên 1960 và 1970, Hàn Quốc đã thực thi chính sách ưu đãi thuế thông qua miễn thuế, giảm thuế cho các ngành cụ thể, như: công nghiệp nặng, đóng tàu, điện, điện tử, hóa chất... Đến những năm 1980, Chính phủ lại thay đổi hoàn toàn chính sách khuyến khích ưu đãi thuế, theo đó không ưu đãi cho những ngành cụ thể, mà thay vào đó là thực hiện những biện pháp hướng về mục tiêu xã hội, ví dụ như nghiên cứu phát triển con người, bảo vệ các doanh nghiệp nhỏ và vừa...

Bên cạnh đó, cuối những năm 1970, lạm phát ở Hàn Quốc khá cao (30%), buộc chính quyền phải nỗ lực rất nhiều để chống lạm phát, ổn định nền kinh tế. Thời điểm bấy giờ, Hàn Quốc đã tuân thủ kỷ luật tài khóa nghiêm ngặt, triệt để tiết kiệm chi tiêu, thắt chặt ngân sách. Đó là những biện pháp cực kỳ mạnh mẽ để đảm bảo kỷ luật tài khóa.

Đến năm 1997, khi khủng hoảng kinh tế châu Á xảy ra, Hàn Quốc đã bị tuột dốc từ nền kinh tế lớn thứ 11 xuống thứ 17 thế giới chỉ trong vòng vài tuần. Tỷ lệ phá sản ở các doanh nghiệp nhỏ tăng lên đến mức kỷ lục, ít nhất mỗi ngày có một chủ doanh nghiệp nhỏ đã phải tự tử. Bối cảnh cấp bách bấy giờ khiến Hàn Quốc lập tức thực hiện cải cách thuế vượt ra khỏi khủng hoảng, bao gồm cắt giảm hàng rào thuế quan, áp thuế với mức tối đa lên tới 14% đối với các khoản thu nhập từ lãi đối với trái phiếu bộ tài chính do người nước ngoài nắm giữ...

Còn tại cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008, để khắc phục tình hình kinh tế suy thoái, Chính phủ Hàn Quốc quyết định mở rộng quy mô chi ngân sách lên 3 lần; đồng thời tăng chi đầu tư cho các dự án để rút ngắn thời gian hoàn thành. Tăng chi với mục đích tăng trưởng kinh tế, ổn định cuộc sống, tạo việc làm, hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa. Nhờ đó, đến năm 2009, tuy bội chi ngân sách đã vọt lên khoảng 5% GDP, nhưng đến các năm sau đó giảm dần. Từ năm 2010, Chính phủ Hàn Quốc tập trung giải quyết tổn thất cho các địa phương khoảng 40 nghìn tỷ Won.

Hàn Quốc bắt đầu áp dụng kế hoạch ngân sách trung hạn từ năm 2006. Chính phủ xác định các chương trình trọng điểm, sau đó phân cho các bộ, ngành xây dựng kế hoạch trung hạn, trên cơ sở đó quản lý ngân sách để dàn trải, đơn giản hơn.

NHỮNG GỢI Ý CHO VIỆT NAM

Trong những năm qua, đặc biệt là từ năm 2008 trở lại đây, CSTK của Việt Nam được hoàn thiện theo hướng đảm bảo thống nhất, minh bạch và công bằng; chính sách thuế được điều chỉnh theo hướng giảm dần và ổn định thuế suất, mở rộng đối tượng thu, điều tiết hợp lý thu nhập, nuôi dưỡng nguồn thu; vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước được tập trung cho phát triển kết cấu hạ tầng, nông nghiệp, nông thôn và phát triển các lĩnh vực xã hội, xóa đói giảm nghèo. Nhờ đó, theo số liệu của Tổng cục Thống kê, mặc dù bị tác động nặng nề của khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu, nhưng tăng trưởng kinh tế nước ta giai đoạn từ năm 2008 đến năm 2012 vẫn đạt mức khá cao với bình quân trên 6%/năm; quy mô và tiềm lực nền kinh tế tăng lên.

Tuy vậy, CSTK cũng còn tồn tại một số hạn chế nhất định. Trong tổng chi ngân sách nhà nước, chi thường xuyên vẫn chiếm tỷ trọng lớn, chi đầu tư phát triển chiếm tỷ trọng thấp và tiến độ giải ngân vốn đầu tư công còn chậm, ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư. Tình hình sản xuất của doanh nghiệp trong nước vẫn còn gặp nhiều khó khăn, khả năng tiếp cận vốn tín dụng của doanh nghiệp còn hạn chế, đặc biệt là nhóm doanh nghiệp nhỏ và vừa, doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, trong khi đó chi phí lãi vay có xu hướng tăng so với năm trước.

Trong thời gian tới, để thực hiện CSTK hiệu quả, trên cơ sở kinh nghiệm của Trung Quốc, Nhật Bản và Hàn Quốc, có thể rút ra một số đề xuất nhằm áp dụng linh hoạt vào Việt Nam, như sau:

Thứ nhất, sự can thiệp của Chính phủ là cần thiết để phòng ngừa và giảm nhẹ các hậu quả do suy giảm tăng trưởng kinh tế. Trong bối cảnh kinh tế khó khăn, Việt Nam có thể duy trì mức lãi suất tiền gửi và lãi suất cho vay thấp để

thúc đẩy đầu tư của khu vực kinh tế tư nhân, mở rộng hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp. Hệ thống ngân hàng duy trì mức lãi suất thấp áp dụng với các khoản vay tiêu dùng sẽ là yếu tố quan trọng để kích cầu tiêu dùng, điều này tác động mạnh đến mức tăng trưởng kinh tế của Việt Nam.

Thứ hai, chính sách tài khóa cần thực hiện quyết liệt hơn, đặc biệt là trong vấn đề giảm chi tiêu công. Tăng tỷ trọng nguồn thu nội địa, hạn chế phụ thuộc vào nguồn thu xuất khẩu tài nguyên, giảm bớt tình trạng sử dụng chính sách thuế cho yêu cầu chính sách xã hội, tăng tỷ trọng thuế trực thu so với thuế gián thu... nhằm hướng đến một cấu trúc thu ngân sách nhà nước bền vững.

Phân bổ vốn đầu tư theo kế hoạch, tập trung cho những công trình trọng điểm và phải có cơ quan đủ năng lực và thẩm quyền để giám sát, yêu cầu thực hiện đúng nhiệm vụ đã đề ra. Không để phân tán vốn đầu tư, kéo dài thời gian đầu tư, gây lãng phí, giảm hiệu quả vốn đầu tư.

Thứ ba, xây dựng một trần chi tiêu ngân sách cho từng hoạt động phù hợp và tuân thủ nghiêm túc. Bên cạnh đó, việc tính toán trần nợ công là rất cần thiết và phải được tuân thủ tuyệt đối. Đồng thời, nên từng bước tinh giảm bộ máy biên chế và cơ quan quản lý công. Những năm qua, Việt Nam đã bắt đầu triển khai thực hiện hoạt động tinh giảm biên chế và thời gian tới cần tiếp tục có những biện pháp mạnh mẽ, quyết liệt hơn nữa để duy trì một mức ngân sách cân bằng và tăng hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước.

Thứ tư, trong giai đoạn nền kinh tế có những khó khăn nhất định, cần chấp nhận giảm tốc độ tăng trưởng để giữ ổn định kinh tế vĩ mô. Việc áp dụng CSTK mở rộng để phục hồi tăng trưởng, thúc đẩy phát triển kinh tế cần được cân nhắc kỹ lưỡng vì biện pháp này chỉ có ý nghĩa tích cực nếu bảo đảm các nguyên tắc tài khóa và chi tiêu ngân sách hiệu quả.

Thứ năm, cơ cấu lại các khoản vay nợ và đầu tư, đảm bảo các nguồn vay và trả nợ. Mục đích của việc này là để các dòng vốn vay đến được các dự án hiệu quả nhất, đảm bảo khả năng sinh lời và trả nợ khi tiết kiệm nội địa và xuất khẩu chưa đáp ứng được nhu cầu đầu tư và nhập khẩu. Chính sách cần khuyến khích các khoản vay phục vụ các dự án sản xuất thay vì các dự án bất động sản. Các nguồn vay từ nước ngoài cần được giám sát chặt chẽ, kể cả nguồn vay do Chính phủ bảo lãnh và từ doanh nghiệp. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ủy ban Tài chính Ngân sách của Quốc hội (2010). *Báo cáo kết quả nghiên cứu, khảo sát tại Nhật Bản, Hàn Quốc*
2. Tổng cục Thống kê (2008-2016). *Báo cáo tình hình kinh tế - xã hội giai đoạn 2008-2016*
3. Nguyễn Anh Phong (2016). Tác động của chính sách tài khóa đến kinh tế Việt Nam và một số khuyến nghị, *Tap chí Tài chính*, kỳ 2 tháng 02/2016
4. Christopher Conte, Albert R. Karr (2001). *Outline of the U.S. Economy, U.S. Department of State, Office of International Information Programs*