

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ TP. HỒ CHÍ MINH**

**\*\*\*\*\* \* \* \***

**BÙI THỊ MAI HOÀI**

**CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT  
NAM TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG**

**CHUYÊN NGÀNH: TÀI CHÍNH, LƯU THÔNG TIỀN TỆ VÀ TÍN DỤNG  
MÃ SỐ : 5.02.09**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ**

**Người hướng dẫn khoa học:  
GS.TS. Dương Thị Bình Minh**

**TP. Hồ Chí Minh, năm 2007**

# MỤC LỤC



Trang

Trang phụ bìa

Lời cam đoan

Mục lục

Danh mục các chữ viết tắt

Danh mục các bảng

Danh mục các hình và sơ đồ

Mở đầu

## **Chương 1:**

### **TỔNG QUAN VỀ CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC**

<b>1.1. CÂN ĐỐI NSNN VÀ CÁC HỌC THUYẾT VỀ CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC .....</b>	<b>4</b>
1.1.1. Khái niệm và đặc điểm cân đối ngân sách nhà nước .....	4
1.1.2. Các học thuyết về cân đối ngân sách nhà nước .....	9
<b>1.2. CÁC NỘI DUNG CƠ BẢN TRONG QUÁ TRÌNH CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC .....</b>	<b>15</b>
1.2.1. Kỷ luật tài chính tổng thể, phân bổ và sử dụng nguồn lực hiệu quả .....	15
1.2.2. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước để đảm bảo cân đối trong hệ thống ngân sách nhà nước .....	18
1.2.3. Bội chi ngân sách nhà nước .....	25
<b>1.3. VAI TRÒ CỦA CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC .....</b>	<b>42</b>
1.3.1. Cân đối ngân sách nhà nước góp phần ổn định kinh tế vĩ mô .....	42
1.3.2. Cân đối ngân sách nhà nước góp phần điều chỉnh chu kỳ kinh tế .....	43

1.3.3. Cân đối ngân sách nhà nước góp phần phân bổ, sử dụng nguồn lực tài chính có hiệu quả .....	46
1.4. KINH NGHIỆM VỀ CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI.....	47
1.4.1. Cân đối ngân sách nhà nước ở một số quốc gia trên thế giới.....	47
1.4.2. Các bài học kinh nghiệm.....	59

## **Chương 2:**

### **THỰC TRẠNG CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM TỪ NĂM 1991 ĐẾN NAY**

2.1. KHÁI QUÁT TÌNH HÌNH KINH TẾ – XÃ HỘI VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 1991 - 2006 .....	64
2.2. THỰC TRẠNG CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM TỪ 1991 ĐẾN NAY. ....	67
2.2.1. Giai đoạn trước khi có luật ngân sách nhà nước (1991-1996).....	68
2.2.2. Giai đoạn từ khi có Luật ngân sách nhà nước đến nay.....	75
2.3. ĐÁNH GIÁ ƯU NHƯỢC ĐIỂM CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM TỪ 1991 ĐẾN NAY .....	112
2.3.1. Những ưu điểm.....	112
2.3.2. Những nhược điểm.....	114

## **Chương 3:**

### **HOÀN THIỆN CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG**

3.1. ĐỊNH HƯỚNG CƠ BẢN VỀ CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM BỀN VỮNG .....	123
3.1.1. Bối cảnh .....	123
3.1.2. Định hướng cân đối ngân sách nhà nước bền vững.....	125

3.1.3. Thuận lợi và thách thức .....	130
3.2. MỤC TIÊU VÀ QUAN ĐIỂM CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM .....	133
3.2.1. Mục tiêu .....	133
3.2.2. Quan điểm.....	135
3.3. CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG .....	139
3.3.1. Các giải pháp mang tính kinh tế để đảm bảo cân đối ngân sách nhà nước bền vững .....	139
3.3.2 . Các giải pháp tài chính nhằm đảm bảo cân đối ngân sách nhà nước bền vững.....	145
3.4 . CÁC GIẢI PHÁP HỖ TRỢ.....	178
3.4.1. Cải cách hành chính công và nâng cao năng lực quản lý của Chính phủ.....	178
3.4.2. Hoàn thiện môi trường pháp lý tài chính . ....	179
3.4.3. Phát triển hệ thống thông tin quản lý và hệ thống kế toán công .....	180
3.4.4. Đổi mới cơ chế quản lý các quỹ, các định chế tài chính Nhà nước ngoài ngân sách .....	181
KẾT LUẬN .....	183
ĐANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ .....	185
TÀI LIỆU THAM KHẢO .....	186

## PHỤ LỤC

## DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 1.1: Những kịch bản trong khuôn khổ trung hạn về nợ công của Thailand.....	58
Bảng 1.2: Các chỉ tiêu dự toán của Thailand .....	58
Bảng 2.1: Tình hình thu NSNN 1991 – 1996 .....	68
Bảng 2.2: Tình hình chi NSNN 1991 – 1996 .....	70
Bảng 2.3: Cân đối NSNN giai đoạn 1991 – 1996 .....	73
Bảng 2.4: Thu NSNN trên GDP 1998 – 2003 .....	82
Bảng 2.5: Chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên của NSNN .....	85
Bảng 2.6: Cơ cấu chi đầu tư phát triển 1997 – 2006 .....	86
Bảng 2.7: Phân phối vốn đầu tư của khu vực công và tư.....	93
Bảng 2.8: Ảnh hưởng giá xăng dầu thế giới đến chi phí đầu vào năm 2005 của các ngành .....	101
Bảng 2.9: Ảnh hưởng biến động giá xăng dầu đến thu – chi NSNN 2004, 2005. ....	101
Bảng 2.10a: Vay trong nước để bù đắp bội chi.....	103
Bảng 2.10b: Tình hình giải ngân ODA và tình hình vay nước ngoài để bù đắp bội chi .....	105
Bảng 2.10c: Vay nước ngoài bù đắp bội chi, chênh lệch giữa dự toán và quyết toán .....	106
Bảng 2.11: Vay nợ thuần của Chính phủ .....	107
Bảng 2.12: Nợ của doanh nghiệp được Chính phủ bảo lãnh .....	108
Bảng 2.13: Các chỉ tiêu đánh giá nợ công của Việt nam .....	108
Bảng 3.1: Dự báo tình hình cân đối NSNN 2006 – 2010 .....	130
Bảng 3.2: Mức độ phân cấp thu NSNN .....	157
Bảng 3.3: Nguồn tự thu của NSDP .....	158

## DANH MỤC CÁC HÌNH

Hình 1.1:	Chu kỳ kinh tế .....	43
Hình 2.1:	Đóng góp của KVKTDD vào NSNN và GDP .....	69
Hình 2.2:	Chênh lệch chi thường xuyên – thu trong nước .....	71
Hình 2.3:	Quy mô chi NSTW và NSDP 1991 – 1996 .....	72
Hình 2.4:	Nguồn bù đắp bội chi NSNN 1991 – 1996 .....	74
Hình 2.5:	Cân đối NSNN 1997 – 2006 .....	77
Hình 2.6:	Tỷ trọng các loại thu thuế trong tổng thu thuế .....	81
Hình 2.7:	Mức độ phụ thuộc của NSNN vào hoạt động kinh tế đối ngoại .....	83
Hình 2.8:	Qui mô chi NSTW và NSDP 1996 – 2005 .....	90
Hình 2.9:	Xác định bội chi NSNN VN theo 2 cách tính .....	99
Hình 2.10:	Bù đắp bội chi NSNN .....	106
Hình 2.11:	Tỷ lệ phần trăm chi trả lãi trong chi thường xuyên .....	107
Sơ đồ 3.1:	Mối liên kết giữa chính sách, lập kế hoạch và lập ngân sách trong MTEF .....	153

## **DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT**

ASEAN: Hiệp hội các nước Đông Nam Á

AFTA: Khu vực tự do mậu dịch các nước Đông Nam Á

ALM: Mô hình quản lý nợ – tài sản

BIS: Ngân Hàng Thanh Toán Quốc Tế

CNH – HDH: Công nghiệp hóa - hiện đại hóa

DNNN: Doanh nghiệp Nhà nước

DNXD: Doanh nghiệp xăng dầu

DN: Doanh nghiệp

GDP: Tổng sản phẩm quốc nội

NHNN: Ngân Hàng Nhà Nước

NSNN: NSNN

NSTW: Ngân sách trung ương

NSDP: Ngân sách địa phương

TW: Trung ương

ĐP: Địa phương

KVKTDD: Khu vực kinh tế dân doanh

ODA: Nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức

XDCB: Xây dựng cơ bản

WB: Ngân hàng Thế giới

WTO: Tổ chức thương mại Thế giới

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong điều kiện nền kinh tế thị trường hiện đại, vai trò quản lý và điều tiết vĩ mô nền kinh tế – xã hội của nhà nước được đề cao hơn bao giờ hết. Để đảm trách vai trò này, nhà nước phải nắm bắt các công cụ tài chính – tiền tệ, trong đó cân đối NSNN được xem là một trong những công cụ sắc bén để nhà nước can thiệp toàn diện vào nền kinh tế. Trong quá khứ và cho đến hiện tại, đã có nhiều học thuyết bàn luận về cân đối NSNN. Tuy nhiên, các học thuyết này chủ yếu là đưa ra quan điểm cân đối, mà chưa mổ xẻ các nội dung quan trọng của cân đối NSNN và sự ứng dụng vào mỗi nền kinh tế. Ngày nay, các học thuyết hiện đại về cân đối NSNN, đặc biệt là thuyết cân bằng NSNN theo chu kỳ và thuyết cố ý thiếu hụt, đã được chính phủ các nền kinh tế thị trường vận dụng rất linh hoạt trong chính sách tài khóa để thúc đẩy kinh tế phát triển.

Đối với Việt Nam, thời gian qua Chính phủ đã có nhiều nỗ lực trong việc cải cách thể chế, đổi mới chính sách cân đối thu, chi ngân sách để góp phần thúc đẩy nền kinh tế phát triển nhanh, kiểm soát lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, đưa nền kinh tế vững chắc bước vào kỷ nguyên mới - kỷ nguyên hội nhập và toàn cầu hóa. Tuy nhiên, cân đối NSNN là một vấn đề phức tạp, liên quan đến cả khía cạnh thể chế và kỹ thuật quản lý. Vì vậy, trong bối cảnh nền kinh tế đang chuyển đổi và hội nhập nhanh, nhận thức về cân đối NSNN cũng như sử dụng công cụ này ở Việt Nam hiện còn nhiều bất cập, làm giảm đi hiệu quả quản lý và điều tiết vĩ mô nền kinh tế – xã hội của Nhà nước.

Từ nhận thức trên, đề tài ***“Cân đối ngân sách nhà nước Việt Nam trong nền kinh tế thị trường”*** được chọn nghiên cứu nhằm góp phần thiết thực vào việc



xây dựng và vận dụng chính sách cân đối NSNN vào thực tiễn một cách có hiệu quả, phù hợp với hệ thống lý luận và thực tiễn mà nền kinh tế thị trường Việt Nam đang đặt ra.

## **2. Phạm vi nghiên cứu của luận án**

Cân đối NSNN là một chủ đề rất rộng, vừa liên quan đến thể chế chính sách vừa liên quan đến kỹ thuật và nghiệp vụ quản lý. Song do hạn chế về mặt thời gian và trong khuôn khổ của một luận án, chúng tôi giới hạn nghiên cứu của luận án trong phạm vi:

- Xây dựng mô hình cân đối NSNN của Việt Nam phù hợp với bối cảnh của một nền kinh tế hội nhập.
- Nghiên cứu và đề xuất các giải pháp về cải cách thể chế, chính sách liên quan đến cân đối NSNN.

Do vậy, để giải quyết đầy đủ và triệt để mọi vấn đề thuộc lĩnh vực cân đối NSNN, đặc biệt là khía cạnh kỹ thuật và nghiệp vụ quản lý, cần phải có những công trình nghiên cứu tiếp theo. Hơn thế nữa, bản chất của vấn đề cân đối NSNN chỉ phát huy tác dụng khi chúng thực sự được đặt trong môi trường vận động của nền kinh tế thị trường. Vì vậy, luận án đã giới hạn việc nghiên cứu chính sách cân đối NSNN Việt Nam gắn liền với khoảng mốc thời gian kể từ khi nền kinh tế Việt Nam chuyển sang cơ chế thị trường (từ năm 1991 đến nay).

## **3. Mục đích nghiên cứu của luận án**

Công trình nghiên cứu nhằm đạt được các mục đích sau đây:

- Hệ thống hóa và phát triển lý luận về cân đối NSNN sao cho phù hợp với bối cảnh nền kinh tế thị trường.

- Phân tích và đánh giá thực trạng cân đối NSNN Việt Nam trong thời gian từ năm 1991 đến năm 2006, từ đó rút ra những mặt ưu điểm và những mặt hạn chế của chính sách cân đối NSNN.
- Đề xuất hệ thống các giải pháp vừa mang tính khoa học vừa mang tính thực tiễn nhằm hoàn thiện thể chế và chính sách cân đối NSNN Việt Nam trong nền kinh tế thị trường.
- Góp phần hoàn thiện nội dung giảng dạy các môn học: Lý thuyết tài chính công, Lý thuyết tài chính – tiền tệ và Quản lý NSNN.

#### **4. Phương pháp nghiên cứu**

Phương pháp nghiên cứu chủ đạo của công trình khoa học này là phương pháp chuẩn tắc. Phương pháp chuẩn tắc là phương pháp dựa vào cơ sở đánh giá giá trị về cái gì được mong đợi hoặc cái gì nên thực hiện, để đạt được các kết quả mong muốn. Lý thuyết chuẩn tắc bắt đầu với các tiêu chí được xác định trước và bắt buộc chính sách công phải đạt được các tiêu thức này một cách tốt nhất.

Vì thế, vận dụng phương pháp chuẩn tắc, tác giả thiết kế hình thành các khuyến nghị thuộc các dạng: cái gì nên được thực hiện và hoàn thành; cái gì không nên thực hiện. Không giống phương pháp tiếp cận thực chứng, vì dựa vào giá trị cơ bản, nên cách tiếp cận chuẩn tắc nhiều lúc không khách quan. Chính vì vậy, trong quá trình nghiên cứu, tác giả còn phối hợp sử dụng phương pháp qui nạp ở mức độ vừa phải trên cơ sở phân tích, tổng hợp, đối chiếu so sánh các sự vật, hiện tượng cả về mặt định tính và định lượng để giải quyết những vấn đề được đặt ra trong luận án này sao cho phù hợp với thực tiễn hơn.

## CHƯƠNG 1

# TỔNG QUAN VỀ CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

---

### 1.1. CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ CÁC HỌC THUYẾT VỀ CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

#### 1.1.1. Khái niệm và đặc điểm cân đối ngân sách nhà nước

##### *1.1.1.1. Khái niệm cân đối ngân sách nhà nước*

NSNN là một đạo luật tài chính cơ bản do Quốc hội quyết định, thông qua đó các khoản thu, chi tài chính của nhà nước được thực hiện trong một tài khóa. Trên thực tế, quá trình thu, chi NSNN luôn ở trong trạng thái biến đổi không ngừng và có sự chuyển hóa theo chu kỳ kinh tế. Thu, chi NSNN có cân đối hay không, cần phải xem xét trong mối quan hệ giữa tài chính và kinh tế. Bởi lẽ, NSNN gắn kết chặt chẽ với các khâu của quá trình tái sản xuất xã hội. Nền kinh tế có phát triển sản xuất, thì nhà nước mới huy động được nguồn thu. Thu là tiền đề giới hạn chi, tức là có thu mới có chi. Ngược lại, hiệu quả chi tiêu sẽ tạo điều kiện cho sự phát triển sản xuất, thúc đẩy kinh tế tăng trưởng và gia tăng nguồn thu NSNN. Mức giới hạn về quy mô GDP, tốc độ tăng trưởng kinh tế sẽ là giới hạn lượng cung về thu và lượng cầu về chi NSNN. Cân đối NSNN là yêu cầu khách quan đối với phân bổ và điều hòa thu, chi NSNN trong sự vận động của nguồn lực tài chính, cũng là quá trình kinh tế do nhà nước vận dụng các biện pháp điều tiết tài chính để tiến hành kiểm soát và điều hòa sự phân phối nguồn lực tài chính xã hội. Về bản chất, cân đối NSNN là cân đối giữa nguồn lực tài chính mà nhà nước huy động và tập trung được vào quỹ NSNN trong một năm, với nguồn

lực được phân phối, sử dụng để thỏa mãn nhu cầu của nhà nước cũng trong năm đó. Theo nghĩa đó, xét trên góc độ tổng thể, cân đối NSNN phản ánh mối tương quan giữa thu và chi NSNN trong một tài khóa. Nó không chỉ bao gồm tương quan chặt chẽ giữa tổng thu và tổng chi mà còn ở sự hài hòa, hợp lý trong cơ cấu giữa các khoản thu và các khoản chi NSNN, để qua đó thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội ở tầm vĩ mô cũng như trong từng lĩnh vực và địa bàn cụ thể. Xét trên phương diện phân cấp quản lý NSNN, cân đối NSNN là cân đối về phân bổ và chuyển giao nguồn lực giữa các cấp ngân sách, để qua đó các cấp chính quyền thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao.

Từ những phân tích trên, có thể rút ra khái niệm tổng quát về cân đối NSNN như sau: Cân đối NSNN là một trong những cân đối vĩ mô quan trọng của nền kinh tế, nó là một bộ phận của chính sách tài khóa, phản ánh sự điều chỉnh mối quan hệ tương tác giữa thu và chi NSNN nhằm đạt được các mục tiêu kinh tế - xã hội mà nhà nước đã đề ra ở tầm vĩ mô cũng như trong từng lĩnh vực và địa bàn cụ thể.

Mối tương quan giữa thu và chi NSNN trong một tài khóa được biểu hiện qua 3 trạng thái sau:

- NSNN cân bằng: nghĩa là, nhà nước huy động nguồn thu vừa đủ để trang trải nhu cầu chi tiêu.
- NSNN bội thu (thặng dư): nghĩa là thu NSNN lớn hơn chi NSNN. Nguyên nhân của tình trạng này có thể là do nhà nước đã huy động nguồn lực quá mức cần thiết, hoặc nhà nước đã không xây dựng được chương trình chi tiêu tương ứng với khả năng tạo nguồn thu; nhưng cũng có thể là do nền kinh tế đang rất thịnh vượng, thu NSNN dồi dào

và nhà nước chủ động sắp xếp thặng dư NSNN cho những tài khóa tiếp theo.

- NSNN bội chi (thâm hụt): nghĩa là chi NSNN lớn hơn thu NSNN. Trong trường hợp này, thu NSNN không đáp ứng được nhu cầu chi. Nguyên nhân có thể là do nhà nước không sắp xếp được nhu cầu chi cho phù hợp với khả năng; cơ cấu chi tiêu dùng và đầu tư không hợp lý gây lãng phí; không có biện pháp thích hợp để khai thác đủ nguồn lực và nuôi dưỡng nguồn thu; nhưng cũng có thể là do nền kinh tế suy thoái theo chu kỳ hoặc ảnh hưởng bởi thiên tai hay chiến tranh, thu NSNN giảm sút tương đối so với nhu cầu chi để phục hồi nền kinh tế.

Như vậy, bội thu hay bội chi NSNN không hẳn luôn luôn là biểu hiện của tình trạng kinh tế tốt hay xấu, cũng không hẳn luôn là biểu hiện của sự điều hành NSNN hợp lý hay chưa.

#### ***1.1.1.2. Đặc điểm cân đối ngân sách nhà nước***

Từ khái niệm về cân đối NSNN nêu trên, có thể thấy cân đối NSNN có các đặc điểm sau:

- Cân đối NSNN phản ánh mối quan hệ tương tác giữa thu và chi NSNN nhằm đạt được các mục tiêu của chính sách tài khóa. Nó vừa là công cụ thực hiện chính sách phát triển kinh tế - xã hội của nhà nước, vừa bị ảnh hưởng bởi các chỉ tiêu kinh tế - xã hội.

Cân đối NSNN là công cụ của chính sách tài khóa; việc thay đổi trạng thái cân đối thu chi ngân sách đều gây tác động nhất định đến các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Vì vậy, cân đối NSNN không phải chỉ là để thu - chi cân đối hoặc chỉ là cân đối đơn thuần về mặt lượng. Cân đối NSNN nhằm thực hiện các mục

tiêu chiến lược kinh tế – xã hội của nhà nước, thể hiện mối quan hệ so sánh, xu thế phát triển, thay đổi cơ cấu, mức độ tăng trưởng, tiết kiệm, tiêu dùng và hiệu quả vĩ mô. Điều này cũng có nghĩa là các chỉ tiêu kinh tế – xã hội quyết định sự hình thành thu, chi NSNN. Tuy nhiên, sự tính toán thu, chi NSNN không phản ánh một cách thụ động các chỉ tiêu kinh tế – xã hội, mà ngược lại về phần mình, cân đối NSNN có tác động làm thay đổi hoặc điều chỉnh một cách hợp lý các chỉ tiêu kinh tế xã hội bằng khả năng quản lý các nguồn lực và phân bổ các nguồn lực có hiệu quả. Như vậy, vấn đề cốt lõi của cân đối NSNN là đánh giá và khai thác nguồn thu một cách hợp lý; phân bổ và sử dụng nguồn lực hiệu quả; phần thiếu hụt sẽ bù đắp bằng vay nợ được đặt trong một chiến lược quản lý nợ công tối ưu.

- Về nội dung, cân đối NSNN bao gồm cân đối giữa tổng thu và tổng chi, cân đối giữa các khoản thu và các khoản chi NSNN, cân đối về phân bổ chuyển giao nguồn lực giữa các cấp trong hệ thống NSNN, đồng thời phải kiểm soát được tình trạng NSNN để qua đó thực hiện được các mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội ở tầm vĩ mô và trong từng lĩnh vực, địa bàn.

Để thực hiện được các mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội ở tầm vĩ mô và trong từng lĩnh vực, địa bàn cụ thể thì cân đối NSNN không chỉ bao gồm cân đối giữa tổng thu và tổng chi, cân đối giữa các khoản thu và các khoản chi NSNN mà còn phải đảm bảo cân đối về phân bổ chuyển giao nguồn lực giữa các cấp trong hệ thống NSNN, đồng thời phải kiểm soát được tình trạng NSNN. Trong đó, bội chi NSNN là tình trạng cần được quan tâm đặc biệt. Bởi vì, nó biểu hiện cho sự thiếu hụt nguồn lực so với nhu cầu, có tác động đa chiều đối với nền kinh tế và chứa đựng nhiều mâu thuẫn nội tại. Chẳng hạn, chính sách chủ động bội chi trong phạm vi kiểm soát được có thể đưa nền kinh tế thoát khỏi giai đoạn suy thoái. Song, bội chi kéo dài sẽ làm cho nợ công gia tăng, kết quả là tạo sức ép đối với

chính sách quản lý nợ và chèn ép đầu tư đối với khu vực tư, áp lực gia tăng lạm phát... Nhưng cũng như mọi sự vật và hiện tượng khác, cân bằng thu - chi NSNN là tương đối chứ không tuyệt đối, luôn ở trạng thái vận động, cân bằng và không cân bằng chuyển hóa lẫn nhau. Nói cách khác, bên cạnh xem xét theo từng tài khóa, việc xem xét cân đối NSNN trong cả một chu kỳ là hết sức cần thiết; mặt khác, nếu mức bội chi ở trong phạm vi kiểm soát được và tình trạng đó đảm bảo cho NSNN thực hiện được các vai trò vốn có của nó, thì bội chi trong trường hợp này là cần thiết, chủ động. Chúng tôi sẽ đề cập đến bội chi NSNN trong phần 1.2.3 của luận án.

- Cân đối NSNN mang tính định lượng và tính tiên liệu.

+ Trong quá trình cân đối NSNN, người quản lý NSNN cần phải tính toán cụ thể về mặt định lượng các con số thu, chi của NSNN trên các góc độ:

- Tổng số thu, tổng số chi NSNN để xác định trạng thái của NSNN và quy mô NSNN so với GDP.
- Chi tiết hóa từng khoản thu, khoản chi NSNN hay từng nhóm thu, chi NSNN nhằm thiết lập cơ chế phối hợp, cơ chế quản lý và sử dụng nguồn thu đáp ứng nhu cầu chi theo từng hoạt động của nhà nước.
- Quy mô của ngân sách trung ương và quy mô của ngân sách các cấp địa phương để qua đó một mặt đánh giá mức độ phân cấp tài chính giữa các cấp ngân sách trong hệ thống NSNN, mặt khác có cơ sở để thực hiện phân bổ, chuyển giao nguồn lực giữa các cấp ngân sách, qua đó các cấp chính quyền có thể thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ được giao .

+ Cân đối NSNN là cân đối mang tính kế hoạch, có tính chỉ đạo và tiên liệu về kinh tế vĩ mô, phản ánh quan hệ cân đối phân bổ nguồn lực.

Cân đối NSNN phải tiên liệu được khả năng thu, chi NSNN trong ngắn hạn và dài hạn để đảm bảo tính ổn định của chính sách tài khóa. Cân đối NSNN cũng phải tiên liệu sự tác động của thu, chi ngân sách trên phương diện tổng thể (tức là quy mô) đồng thời chi tiết đến việc thực hiện các mục tiêu kinh tế xã hội trong ngắn hạn và dài hạn. Nghĩa là, cân đối NSNN được thiết lập theo cả khuôn khổ niên hạn và trung hạn (xem phụ lục 1).

### **1.1.2. Các học thuyết về cân đối ngân sách nhà nước**

Trước thế kỷ thứ 19, trong các nền kinh tế tự cung - tự cấp, kinh tế hàng hóa giản đơn và kinh tế thị trường tự do cạnh tranh, chức năng cơ bản của nhà nước là thực hiện các nhiệm vụ truyền thống như: cảnh sát, tư pháp, quốc phòng và ngoại giao. Còn các hoạt động kinh tế thì để mặc cho khu vực tư nhân quyết định, nhà nước không can thiệp. Hay nói khác hơn là nhà nước đứng ngoài các hoạt động kinh tế. Trong bối cảnh đó, mục đích của NSNN là cung cấp những nguồn lực cần thiết để tài trợ cho các hoạt động chính trị, quản lý hành chính, tư pháp và quốc phòng của nhà nước. Và điều quan trọng là, NSNN không làm bóp méo thị trường, không gây ảnh hưởng đến hoạt động kinh tế của khu vực tư thông qua các chính sách phân phối thu nhập. Bước sang thế kỷ 20, đặc biệt sau cuộc chiến tranh Thế giới lần thứ nhất (1914 -1918), vai trò của nhà nước có nhiều thay đổi cho phù hợp với bối cảnh kinh tế – xã hội: (i) nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường có sự can thiệp của nhà nước; (ii) hệ thống tiền tệ không ổn định; (iii) nền kinh tế phát triển theo xu hướng quốc tế hóa. Trong bối cảnh đó, NSNN không những là công cụ để nhà nước huy động các nguồn lực của xã hội nhằm tài trợ



mọi nhu cầu chi tiêu của nhà nước, mà còn là công cụ để nhà nước can thiệp vào các hoạt động kinh tế – xã hội.

Như vậy, từ tài chính công cổ điển đến tài chính công hiện đại, vai trò của NSNN đã có nhiều thay đổi. Với thực tế đó, quan điểm về cân đối NSNN cũng có nhiều thay đổi theo thời gian.

#### ***1.1.2.1. Học thuyết cổ điển về cân bằng ngân sách nhà nước***

Theo quan điểm cổ điển, nhà nước chỉ nên thực hiện những hoạt động như cảnh sát, tư pháp, đối ngoại và quốc phòng, còn những hoạt động khác nên để cho khu vực tư nhân đảm nhận. Nhất là trong hoạt động kinh tế, nhà nước không được can thiệp mà phải để cho qui luật thị trường, sự tự do cạnh tranh và sáng kiến tư nhân chi phối. Theo quan niệm đó thì nhà nước là bộ máy ăn bám, không có đóng góp gì vào việc tạo ra của cải vật chất cho xã hội. Do vậy, NSNN chỉ là công cụ cung cấp cho nhà nước những nguồn tài chính cần thiết nhằm tài trợ những chi phí cho hoạt động hành chính, tư pháp, quốc phòng; nhà nước cũng chỉ cần huy động đủ nguồn lực cho những nhu cầu chi tiêu hạn hẹp đó của mình mà thôi (nghĩa là chỉ cần duy trì ngân sách tiêu dùng, ngân sách thường xuyên). Để thu hẹp ảnh hưởng của NSNN người ta đã cắt giảm tới mức tối thiểu các khoản chi của NSNN, không để cho chúng vượt quá các khoản thu của NSNN. Trong bối cảnh đó, cân đối NSNN cần phải tôn trọng triệt để nguyên tắc tổng thu thuế = chi NSNN mỗi năm. Nguyên tổng thống Pháp, ông G.Doumergue, trong bài diễn văn đọc năm 1934, đã tóm tắt học thuyết cổ điển về cân bằng NSNN như sau: “Người đàn bà nội trợ đi chợ

không được tiêu quá số tiền có trong túi. Nhà nước cũng trong tình trạng y hệt: không được chi tiêu quá số thu”. Quan điểm này bao gồm 2 nguyên tắc: (i) nhà nước chỉ được phép chi tiêu trong phạm vi số thu thuế và chỉ được khai thác nguồn thu thuế để trang trải chi tiêu; (ii) số thu thuế cũng không được lớn hơn số chi của NSNN.

Như vậy, theo quan điểm này NSNN phải cân bằng tuyệt đối, bội thu hay bội chi NSNN, nếu có, đều biểu hiện sự lãng phí nguồn lực của nhân dân. Bên cạnh đó, thuyết cổ điển về sự cân đối NSNN cũng cho rằng NSNN phải cân bằng cả khi lập kế hoạch và trong quá trình thực hiện. Nếu NSNN chỉ cân bằng khi lập kế hoạch, còn trong quá trình thực hiện lại không cân bằng được thì không thể coi là cân bằng thực sự. *“Sự thắng bằng ngân sách phải có thực, nghĩa là ngân sách sau khi thi hành sẽ thắng bằng... Phải cố tránh những ngân sách chỉ thắng bằng trên giấy tờ chưa được đem thi hành. Phải chờ khi thi hành xong rồi mới rõ được ngân sách có thắng bằng hay không”* [4, tr.129-130].

#### ***1.1.2.2. Các học thuyết hiện đại về cân đối ngân sách nhà nước***

Bước sang thế kỷ 20, có nhiều sự kiện kinh tế – xã hội đáng ghi nhận xảy ra như chiến tranh thế giới lần thứ nhất, các cuộc khủng hoảng kinh tế chu kỳ, lạm phát, thất nghiệp, đặc biệt là siêu lạm phát 1921-1923 ở Đức và khủng hoảng kinh tế thế giới 1929-1933... Tất cả những sự kiện đó cho thấy rằng nền kinh tế thị trường tự do cạnh tranh với cơ chế tự điều tiết không thể duy trì được sự phát triển bền vững. Do vậy, cần phải có sự can thiệp của nhà nước. NSNN lúc này trở thành công cụ để nhà nước can thiệp vào hoạt động kinh tế. Trong bối cảnh đó, quan điểm cân đối NSNN cũng có nhiều thay đổi.

#### **- Thuyết ngân sách theo chu kỳ**

Nền kinh tế trải qua một chuỗi dài các chu kỳ, mỗi chu kỳ gồm có 3 giai đoạn phồn thịnh - khủng hoảng - suy thoái. Sự vận động có tính chu kỳ tự phát theo các qui luật kinh tế khách quan của thị trường là một biểu hiện bản chất của kinh tế thị trường. Sự can thiệp của nhà nước chỉ có thể giúp cho nền kinh tế không rơi vào trạng thái quá “nóng” hoặc quá “nguội” trong chu kỳ phát triển của nó, chứ không thể loại trừ hoàn toàn tính chu kỳ đó. Bởi vậy, thu – chi NSNN cũng có tính chu kỳ.

Khi nền kinh tế ở giai đoạn phồn thịnh, của cải vật chất được tạo ra nhiều, năng suất lao động xã hội cao, thất nghiệp ít... Do vậy, NSNN có cơ sở để có thể huy động được số thu thuế lớn hơn so với nhu cầu chi tiêu. Mặt khác, trong giai đoạn này cũng nên tăng thuế suất, giảm chi tiêu NSNN để kìm hãm nền kinh tế không phát triển quá “nóng”. Trong bối cảnh đó, NSNN thặng dư là điều dễ hiểu. Nếu không xem xét cân đối NSNN theo chu kỳ, chính phủ rất dễ dùng số thặng dư này để chi tiêu, đầu tư vào những hoạt động không cần thiết, hoặc điều chỉnh chính sách thuế để giảm thu. Những hành động này dễ làm cho nền kinh tế rơi vào khủng hoảng. Ngược lại, khi khủng hoảng xảy ra, nền kinh tế chuyển sang giai đoạn suy thoái, của cải vật chất tạo ra giảm, năng suất lao động xã hội thấp, thất nghiệp gia tăng... Thu NSNN trong giai đoạn này sẽ khó khăn hơn. Mặt khác, để kích thích phục hồi kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội thì nhà nước cần phải giảm thuế và tăng chi tiêu. Kết quả, NSNN sẽ bội chi. Nếu vì ngại bội chi NSNN, cố giữ cân đối NSNN theo quan điểm cổ điển trên cơ sở hạn chế chi tiêu thì sẽ làm cho nền kinh tế khó vượt qua suy thoái hơn.

Như vậy, theo quan điểm này, sự cân bằng của NSNN sẽ không duy trì trong khuôn khổ một năm mà sẽ duy trì trong khuôn khổ của một chu kỳ kinh

tế. Nghĩa là, vẫn tôn trọng nguyên tắc cân đối giữa số thu và số chi của NSNN, nhưng thực hiện sự cân bằng này trong một thời kỳ gồm nhiều tài khóa liên tục ứng với từng chu kỳ phát triển kinh tế. Khi đó, tình trạng bội thu hay bội chi NSNN trong từng tài khóa không hẳn là mất cân đối, chúng có thể bù trừ cho nhau trong cả chu kỳ. Tuy nhiên, mức bội thu hay bội chi, đặc biệt là bội chi, phải được khống chế trong một giới hạn nhất định mà chính phủ có thể kiểm soát được.

#### **- Lý thuyết về ngân sách cố ý thiếu hụt**

Lý thuyết này xuất phát từ quan điểm cho rằng kinh tế quyết định tài chính. Vấn đề tài chính công nói chung và NSNN nói riêng phải được giải quyết tùy theo tình trạng kinh tế và ảnh hưởng của NSNN vào tình trạng kinh tế.

Như đã phân tích ở phần trên, muốn thực hiện nguyên tắc ngân sách cân bằng tuyệt đối trong giai đoạn kinh tế suy thoái, nhà nước phải tiết kiệm chi tiêu hoặc / và tăng thuế. Cả hai phương pháp trên đều kìm hãm sự phát triển của nền kinh tế, và càng làm cho nền kinh tế khó thoát khỏi suy thoái hơn. Do vậy, khi kinh tế suy thoái cần phải tránh sử dụng chúng và tránh bằng cách cố ý hi sinh sự cân bằng của NSNN. Hơn thế nữa, phải sử dụng sự mất cân bằng của ngân sách để góp phần đưa nền kinh tế thoát khỏi suy thoái trên cơ sở tăng chi tiêu ngân sách hoặc/ và giảm thuế để kích cầu. Tuy nhiên, việc cố ý tạo sự thiếu hụt NSNN có thể tác động tiêu cực đến tình hình lưu thông tiền tệ, lạm phát có thể gia tăng. Bởi vì, muốn có tiền để tài trợ cho những chương trình, dự án trong giai đoạn kinh tế suy thoái thì nhà nước phải in thêm giấy bạc ngân hàng. Thế nhưng, những người ủng hộ lý thuyết này cho rằng sự phục hồi