

CÂN BẰNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC ĐÚNG HAY SAI ?

DƯƠNG TẤN DIỆP
(Khoa Kinh tế tổng hợp
Trường ĐHKT TP. HCM)

KHI NÓI ĐẾN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC, TÙY THEO MỤC ĐÍCH NGHIÊN CỨU CÓ THỂ ĐÚNG TRÊN HAI GÓC ĐỘ : VÍ MÔ HAY VI MÔ. KINH TẾ VI MÔ NGHIÊN CỨU VỀ NGÂN SÁCH NHẪM XÁC ĐỊNH SỰ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH THU VÀ CHI (THƯỜNG ĐƯỢC GỌI CHUNG LÀ CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH) ĐỐI VỚI MỨC SẢN XUẤT QUỐC GIA CÙNG NHƯ ĐỐI VỚI MỨC LAM PHÁT VÀ THẤT NGHIỆP CỦA TOÀN NỀN KINH TẾ. BÀI NÀY DỰA VÀO LÝ THUYẾT KINH TẾ VI MÔ ĐỂ BÀN VỀ QUAN ĐIỂM CÂN BẰNG NGÂN SÁCH, MỘT QUAN ĐIỂM ĐÃ TỪNG THÔNG TRỊ TRƯỚC ĐÂY VÀ HIỆN NAY ĐƯỢC NÊU RA TRONG DỰ THẢO CHIẾN LƯỢC ĐẾN NĂM 2000.

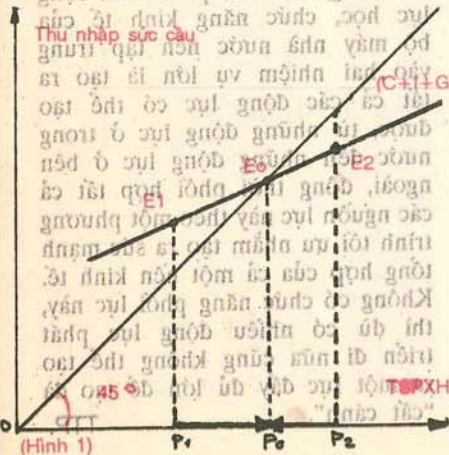
Hiện nay chúng ta vẫn dùng chỉ tiêu tổng sản phẩm xã hội (TSPXH) theo khái niệm của Karl Marx để đo lường mức sản xuất quốc gia. Nó bao gồm ba bộ phận : hao phí lao động vật hóa, hao phí lao động sống và giá trị thặng dư. TSPXH sản xuất ra được phân phối cho từng thành viên trong xã hội dưới dạng thu nhập bằng tiền. Mỗi thành viên sẽ dùng tiền thu nhập được để chi tiêu theo nhu cầu cá nhân. Xét toàn bộ xã hội, tổng thu nhập được dùng để mua tư liệu sản xuất, mua tư liệu tiêu dùng hoặc thuần túy để dành dưới dạng tiền tệ. Xuất phát từ khái niệm TSPXH như trên, tạm xem việc mua tư liệu sản xuất là "đầu tư" (1), mua tư liệu tiêu dùng là "tiêu dùng" và phần tiền không mua sắm là "thuần tiết kiệm". Lượng tiền dùng để đầu tư và tiêu dùng tạo nên sức cầu trên thị trường. Nhà nước tham gia vào thị trường đó bằng thu nhập của mình, tức là dựa vào nguồn thu ngân sách.

Nếu gọi G là lượng chi tiêu của ngân sách, C và I là lượng tiêu dùng và đầu tư của dân chúng nói chung, thì sức cầu toàn xã hội là $(C+I+G)$. Khi sản xuất gia tăng, khuynh hướng chung là sức cầu sẽ tăng theo. Khuynh hướng này được miêu tả bằng đường $(C+I+G)$ trên hình (1). Trong hình (1) trục hoành biểu thị mức sản xuất quốc gia được đo bằng TSPXH, trục tung biểu thị sức cầu và thu nhập của toàn xã hội. Khuynh hướng thay đổi của thu nhập được mô tả bằng đường 45° , bởi vì theo nguyên tắc cân đối thì xét toàn xã hội thu nhập phải bằng với sản xuất. Giao điểm E_0 cho thấy với mức sản xuất P_0 thì sức cầu (đoạn P_0E_0) bằng với sản xuất (đoạn OP_0). Đây là điểm cân đối của TSPXH. Với khuynh hướng cầu không đổi (đường $C+I+G$ nằm ở vị trí cũ), mọi mức sản xuất khác nếu xảy ra đều không tồn tại được lâu dài, nó luôn luôn hướng về điểm P_0 . Chẳng hạn như khi sản xuất ở mức $P_1 < P_0$ thì sức cầu lớn hơn sản xuất ($P_1E_1 > OP_1$). Lúc đó do cạnh tranh giữa những người mua với nhau làm cho giá cả giảm, kích thích sản xuất phát triển, đẩy tổng sản phẩm tiến dần về mức P_0 . Giả sử quá trình giá tăng sản xuất đến $P_2 > P_0$ trong khi khuynh hướng cầu không đổi. Tại đây diễn ra tình trạng mất cân đối là cầu nhỏ hơn cung ($P_2E_2 < OP_2$), làm cho giá giảm do cạnh tranh về phía những người cung cấp. Giá giảm kéo theo sản xuất giảm, tức TSPXH từ P_2 tiến dần về P_0 . Tóm lại TSPXH luôn luôn có xu hướng tiến về mức mà ở đó khối lượng sản xuất phù hợp với khối lượng yêu cầu trên thị trường. Đó là mức tương ứng với giao điểm giữa đường $(C+I+G)$ với đường 45° Thu nhập sức cầu.

Đường $C+I+G$ thay đổi sẽ làm cho mức sản xuất quốc gia thay đổi theo. Chẳng hạn như khi dân cư có khuynh hướng muốn tiêu dùng nhiều hơn trước (với một mức thu nhập như cũ) sẽ làm cho cầu có khuynh hướng gia tăng, thể hiện bằng sự dịch chuyển lên trên của đường cầu từ $(C+I+G)$ đến $(C+I+G)_2$. Lúc đó đòi hỏi sản xuất phải tăng từ P_1 lên P_2 để đạt trạng thái cân đối mới giữa cung và cầu. Ngược lại nếu ở tại P_0 , giả sử vì lý do nào đó các doanh nghiệp nản chí đầu tư (ở mọi mức sản xuất) thì đường cầu bị đẩy xuống dưới từ $(C+I+G)$ xuống $(C+I+G)_1$, buộc sản xuất phải giảm từ P_0 xuống P_1 (Hình 2).

Như vậy, khi muốn kích thích sản xuất phát triển thì tìm cách làm tăng cầu và ngược lại khi muốn hạn chế sản xuất thì tìm cách làm giảm cầu. Tuy nhiên việc tăng cầu không phải lúc nào cũng mang lại kết quả khả quan, bởi vì khả năng sản xuất luôn luôn bị giới hạn khi xét ở một thời điểm hay thậm chí trong một thời gian nhất định. Giả sử lúc đầu nền kinh tế đạt mức sản xuất tối đa hay còn gọi là mức toàn dụng là P^* (Hình 3). Vì lý do nào đó đường cầu bị đẩy lên vị trí $(C+I+G)_2$, đòi hỏi nền kinh tế phải hướng về điểm cân đối mới là E_2 với mức sản xuất P_2 . Tuy nhiên trong thực tế sản xuất không thể vượt quá P^* . Cho nên để đạt trạng thái cân đối thì giá cả phải tăng lên sao cho TSPXH tính bằng giá hiện hành đạt mức P^* . Lúc này diễn ra tình trạng "lam phát thuần", nghĩa là chỉ đơn thuần tăng giá chứ không tăng sản lượng. Cho nên việc đẩy đường cầu lên chỉ có ý nghĩa khi sản xuất lúc đầu còn thấp hơn mức toàn dụng. Hơn nữa trong thực tế khi sản xuất đạt gần đến mức toàn dụng thì việc đẩy đường cầu lên thường làm cho tốc độ lạm phát tăng nhanh (do định luật năng suất bất tương xứng). Vì vậy khi điều khiển nền kinh tế cần phải xác định giới hạn chấp nhận được của lạm phát để từ đó hướng sản xuất đạt mức mà tỷ lệ lạm phát được xem là vừa phải. Đó là "mức sản xuất tiềm năng", thấp hơn mức sản xuất tối đa.

Đến đây ta có thể phân tích tác động của ngân sách đối với mức sản xuất quốc gia. Tác động của ngân sách được thực hiện bằng hai loại chính sách là thu và chi ngân sách. Nếu nhà nước tăng chi tiêu lên (tăng G) sẽ làm cho cầu của xã hội có khuynh hướng gia tăng, kéo đường $C+I+G$ lên trên. Ngược lại khi giảm chi thì đường $C+I+G$ bị đẩy xuống dưới. Như vậy trong trường hợp sản xuất đang ở mức rất thấp, thất nghiệp nhiều thì việc tăng chi ngân sách là có lợi, bởi vì nó kích thích sản xuất phát triển, giảm bớt thất nghiệp.



PHÁT TRIỂN

Nói cách khác, lúc này nhà nước (và nói chung là cả xã hội) càng tiết kiệm nhiều chừng nào thì càng làm cho nền kinh tế làm vào cảnh sa sút thêm chừng đó, bởi vì việc tăng cường tiết kiệm làm cho sức cầu giảm xuống, kéo mức sản xuất giảm theo. Ngược lại, trong trường hợp đang có lạm phát cao xảy ra, thí dụ tình trạng lạm phát thuần ở hình (3), thì cần phải tích cực giảm ngân sách để đẩy đường cầu $(C+I+G)$ xuống dưới, giảm bớt hay khắc phục lạm phát (2).

Về phía thu, khi nhà nước tích cực thu ngân sách sẽ làm cho thu nhập dân cư giảm xuống. Từ đó tiêu dùng (C) và thậm chí cả đầu tư (I) của dân cư sẽ giảm theo, làm cho sức cầu toàn xã hội giảm, đường cầu $(C+I+G)$ bị đẩy xuống dưới. Ngược lại khi giảm thu ngân sách thì sức cầu gia tăng, đường cầu được nâng lên trên. Tương tự như trên, tùy mức sản xuất, mức lạm phát và thất nghiệp hiện tại cao hay thấp mà quyết định nên tăng hay giảm thu.

Kết hợp tác động của thu và chi ta thấy, khi sản xuất ở mức quá thấp so với mức tiềm năng thì nhà nước nên giảm thu và tăng chi ngân sách. Tất nhiên nếu không cần chú ý đến đời sống dân cư nói chung mà chỉ chú ý đến đời sống của những người nhận thu nhập từ ngân sách thì nhà nước vẫn có thể vừa tăng thu vừa tăng chi ngân sách, cũng làm cho đường cầu được đẩy lên trên. Lý do là vì 1 đồng tăng thu ngân sách được chi hết sẽ làm tăng mức cầu 1 đồng. Trong khi đó 1 đồng tăng thu làm giảm thu nhập dân cư mất 1 đồng thì chỉ làm giảm sức cầu ít hơn 1 đồng, bởi vì thường thường dân chúng chỉ tiêu dùng một phần thu nhập của mình. Trong trường hợp ngược lại, khi nền kinh tế đang trong tình trạng lạm phát cao thì nhà nước nên giảm chi và tăng thu ngân sách để hạ thấp sức cầu của xã hội, đẩy đường $(C+I+G)$ xuống dưới, làm giảm tốc độ lạm phát. Như vậy, tùy từng trường hợp cụ thể mà nên thực hiện chính sách bội chi hay bội thu ngân sách.

Còn nếu ngân sách cân bằng thì sao? Giả sử nhà nước thu vào 10 đồng và chi ra cũng 10 đồng thì sức cầu có thay đổi không? Ta thấy khi nhà nước thu vào 10 đồng sẽ làm giảm bớt thu nhập của dân cư xuống 10 đồng. Từ đó tiêu dùng (C) sẽ giảm ít hơn 10 đồng. Trong khi đó nếu nhà nước chi ra 10 đồng sẽ làm cho cầu tăng lên 10 đồng. Vậy là cuối cùng tổng cầu sẽ tăng thêm vì lượng tăng lớn hơn lượng giảm. Cầu tăng tức đường $(C+I+G)$ được kéo lên trên. Điều này dẫn đến kết quả tốt hay xấu tùy thuộc vào tình trạng cụ thể của nền kinh tế. Nếu nền kinh tế đang có lạm phát nó sẽ làm cho lạm phát trầm trọng thêm. Nếu nền KT đang chịu cảnh suy thoái, thất nghiệp cao thì sẽ giúp ngăn chặn hoặc giảm bớt tốc độ suy thoái, gia tăng công ăn việc làm. Tuy nhiên, mức độ tác động đến suy thoái thấp hơn trường hợp bội chi ngân sách.

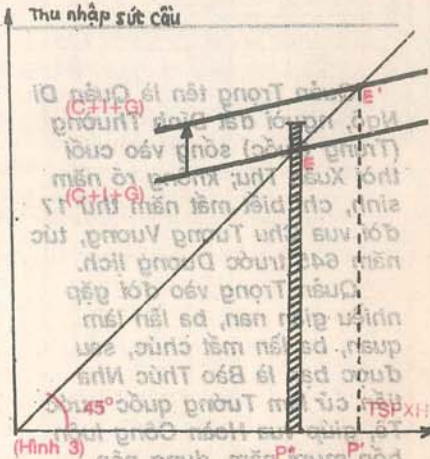
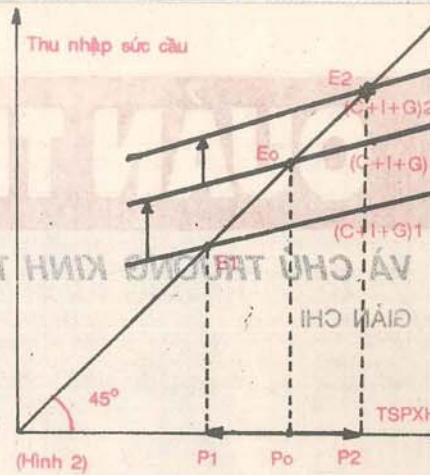
Như vậy ngân sách cân bằng không hẳn là tốt! Hơn nữa, một khi nhà nước theo đuổi mục tiêu này thì điều đó cũng có nghĩa là nhà nước chưa thể chủ động điều khiển được nền kinh tế bằng chính sách tài chính. Nó phản ánh tình trạng bị động của nhà nước trong chỉ tiêu, phụ thuộc vào nguồn thu có thể có, hoặc là xuất phát từ nhu cầu chỉ để tìm nguồn thu chứ không phải xuất phát từ yêu cầu chủ động điều tiết nền kinh tế phát triển ổn định và có hiệu quả.

Vậy thì mục tiêu cân bằng ngân sách như dự thảo chiến lược đề ra là đúng hay sai? Xét về mặt lý thuyết, nếu tuân thủ nguyên tắc cân bằng thu-chi một cách máy móc thì đó là quan điểm sai lầm trong việc điều khiển nền kinh tế thị trường. Tuy nhiên nguyên tắc đó có thể đúng trong từng trường hợp cụ thể. Đó là trường hợp nhà nước đã xác định rõ ràng trạng thái hiện tại của nền kinh tế nước ta (bằng những chỉ tiêu KT cụ thể) về mức sản xuất thực tế so với mức tiềm năng và mức tối đa, về khuynh hướng tiêu dùng (tiết kiệm) và đầu tư của dân chúng,.... đồng thời đã dự báo được khả năng phát triển và thay đổi trong tương lai của các yếu tố đó. Từ đó đã tìm ra được những con số thích hợp của chính sách thu và chi ngân sách theo nguyên tắc cân bằng, sao cho đạt được mục tiêu là nền kinh tế phát triển ở mức cao với tốc độ lạm phát vừa phải. Song trong thực tế có lẽ nhà nước chưa làm được việc này, bởi vì những dữ liệu cần thiết cho việc xác định những con số thích hợp hiện nay chưa thu thập được.

Mặc dù vậy, vẫn có khả năng chính sách cân bằng ngân sách là cần thiết. Bởi vì hiện nay nước ta đang trong tình trạng lạm phát với tốc độ khá cao, thâm hụt ngân sách lớn. Nhà nước muốn giảm tốc độ lạm phát trong khi việc thực hiện chính sách bội thu ngân sách là không thể làm được. Vì vậy chỉ có cách duy nhất là cố gắng đạt mức cân bằng thu-chi theo hướng hạn chế tối đa mức chi, tránh tình trạng bội chi ngân sách liên tục và kéo dài như trong thời gian qua. Nếu quả thật như thế thì không nên xem đây là mục tiêu sai lầm. Tuy nhiên lúc này phải thừa nhận rằng thực chất chính sách này mang tính chất đối phó là chủ yếu, chưa thể chủ động tác động đối với mức sản xuất quốc gia. Còn xét về lâu dài, đây là mục tiêu hoàn toàn không thích hợp khi nhà nước muốn điều khiển nền kinh tế bằng chính sách tài chính.

Từ những phân tích trên, thiết nghĩ với mô hình "Kinh tế hỗn hợp" ở nước ta hiện nay, các nhà quản lý kinh tế nhà nước khi vạch chính sách tài chính cho quốc gia trong từng giai đoạn cần dựa vào những kết quả thống kê và dự báo cụ thể về những vấn đề có liên quan, không đơn giản chỉ tìm cách cân bằng ngân sách. Chúng ta nên tán đồng quan điểm của W. Smith cho rằng: "Quy tắc tốt nhất là ngân sách không bao giờ nên cân bằng, trừ một khoảnh khắc khi thay đổi từ dư thừa để chống lạm phát sang thâm hụt để chống suy thoái" (3), thay cho quan điểm trước đây của A. Smith cho rằng: "Ngân sách tốt duy nhất là ngân sách cân bằng" (4).

DTD.



(1) Lưu ý khái niệm "đầu tư" ở đây khác với khái niệm đầu tư được trình bày trong các tài liệu viết về lý thuyết kinh tế vi mô ở các nước TBCN, và cũng khác với khái niệm đầu tư chúng ta vẫn thường dùng.

(2) Thực tế dân chúng hay hành động ngược lại: Khi có suy thoái kinh tế thì người ta gia tăng tiết kiệm, khi có lạm phát thì lại tích cực tiêu dùng.

(3) Lời phát biểu của Warren Smith vào năm 1965 tại Ann Arbor.

(4) Lời phát biểu của Adam Smith vào năm 1776 tại Glasgow.