

Chống lạm phát từ chính sách tài khóa

TS. NGUYỄN HỒNG THẮNG

Giới thiệu

Chúng ta đều biết, lạm phát gắn liền với nền kinh tế tiền giấy không chuyển đổi. Tự nó không xuất hiện đột ngột và cũng không biến mất nhanh chóng. Vì thế, chúng ta cần phải xem xét và xây dựng thái độ ứng xử với lạm phát một cách nghiêm túc, theo chiều sâu. Nhằm đơn giản hóa phân tích, chúng tôi chia nguyên nhân gây lạm phát thành hai nhóm: nhóm bên trong còn gọi là nhóm thuộc về nhận thức và nhóm bên ngoài. Nguyên nhân bên trong xuất phát từ quan niệm về vai trò kinh tế của nhà nước, về sự hợp tác công-tư [1] trong cung cấp hàng hóa, nhận thức về ngân sách nhà nước, ý niệm về chi phí cơ hội kinh tế của vốn công,... Nguyên nhân bên ngoài bao gồm nguyên nhân khách quan (giá dầu tăng, giá nguyên liệu nhập khẩu vào VN tăng, sự suy giảm của các nền kinh tế lớn...) và nguyên nhân chủ quan (chính sách tiền tệ được điều hành chưa chắc tay, chính sách tài khóa mở rộng thiếu kiểm soát dẫn đến kém hiệu lực, phối hợp chưa đều nhịp giữa các bộ chức năng, đầu tư và mua sắm công lãng phí [2],...). Nếu chỉ tìm và giải quyết nguyên nhân bên ngoài thì vẫn giảm được triệu chứng lạm phát. Nhưng sau khi kiểm chế được lạm phát năm nay, có cơ sở nào đảm bảo nó sẽ không quay trở lại trong ngắn hạn? Liệu những nguyên nhân chủ yếu gây ra lạm phát cao năm 2007 và năm 2008 [3] có tiếp tục là những nguyên nhân của lạm phát các năm sau không...?

Bài viết này không chủ trương thảo luận mọi nguyên nhân gây lạm phát mà xoáy vào nguyên nhân bên trong, đồng thời tập trung tìm kiếm một giải pháp cơ bản chống lạm phát từ việc xác định đúng đắn vai trò kinh tế của Nhà nước trong giai đoạn phát triển mới của đất nước. Do đó kết cấu bài viết gồm ba phần. Phần thứ nhất trình bày các số liệu về mức bội chi ngân sách nhà nước những năm gần đây và nhắc lại một nguyên lý bình ổn giá cơ bản. Phần thứ hai phân tích nguyên nhân gây lạm phát từ chính sách tài khóa. Phần thứ ba đề xuất giải pháp chống

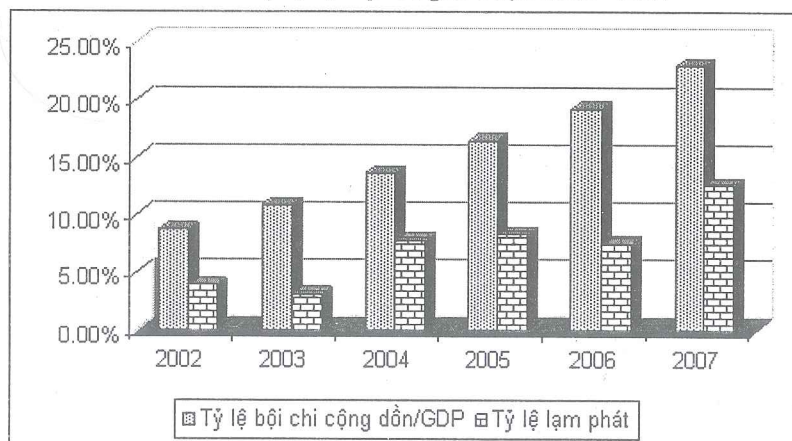
lạm phát trên cơ sở nhận thức về sự tham gia của nhà nước vào tiến trình kinh tế quốc gia, cụ thể là chống lạm phát từ chính sách tài khóa.

1. Số liệu về GDP, bội chi ngân sách nhà nước và lạm phát giai đoạn 2001 – 2007

Liên tục từ năm 2003 đến năm 2007, tốc độ tăng GDP theo giá so sánh năm 1994 bình quân hàng năm của VN là 8,0% [4], xấp xỉ mức trung bình tại Đông Nam Á và đạt thứ hạng cao trên thế giới. Nếu tính theo giá thực tế, GDP tăng bình quân hàng năm 16,40%. Với tỷ lệ bội chi ngân sách nhà nước hàng năm được Quốc hội chấp nhận bằng 5% GDP, mức bội chi hàng năm tăng dần rồi dồn tích lại chỉ trong sáu năm tạo thành một con số lên đến gần 21,4% GDP vào cuối năm 2007. Cũng khoảng thời gian đó, tỷ lệ lạm phát ở mức cao và đạt đến hơn 12,6% năm 2007. (Xem Bảng 1 và Hình 1)

Tính đến 31 tháng 12 năm 2006 tổng dư nợ chính phủ là 336.780 tỷ đồng bằng 34,6% GDP trong đó nợ nước ngoài 220.865 tỷ đồng, tương đương 13.803,35 triệu USD và nợ nội địa 115.915 tỷ đồng. Giá trị hàng nhập khẩu năm 2006 và năm 2007 xấp xỉ 88% và 90% GDP. Mức nhập siêu ngày càng lớn: năm 2007 nhập siêu 12,3 tỉ USD bằng 25,6% kim ngạch xuất khẩu và gấp 2,4 lần mức nhập siêu năm trước đó; năm 2008 dự kiến nhập siêu khoảng 16,97 tỉ USD, bằng 28,75% so với tổng kim ngạch xuất khẩu. Tỷ lệ lạm phát năm tháng đầu năm 2008 là 15,91%.

Hình 1: Tỷ lệ bội chi cộng dồn so với GDP và tỷ lệ lạm phát giai đoạn 2002 - 2007



Bảng 1: GDP, bội chi ngân sách nhà nước và lạm phát từ năm 2001 đến năm 2007

Đơn vị tính: % và 1000 tỉ đồng

Chỉ tiêu	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tỉ lệ bội chi ngân sách	4,70%	4,50%	3,30%	4,30%	4,90%	5%	5%
Tổng sản phẩm trong nước (giá thực tế)	481	535	613	715	839	973	1.143
Tốc độ tăng GDP		11,23%	14,58%	16,64%	17,34%	15,97%	17,47%
Mức bội chi	23	24	20	31	41	49	57
Mức bội chi cộng dồn		47	67	98	139	187	245
Các tỷ lệ							
Tỷ lệ bội chi cộng dồn so với GDP (giá thực tế)		8,73%	10,92%	13,66%	16,54%	19,26%	21,40%
Tốc độ tăng bội chi		6,49%	-15,98%	51,98%	33,72%	18,34%	17,47%
Tỷ lệ lạm phát		3,90%	3,10%	7,80%	8,30%	7,50%	12,63%

(Nguồn: Bộ Tài chính và Tổng cục Thống kê)

(Bằng hình ảnh trực quan, chúng ta có thể dễ dàng thấy được quan hệ thuận chiều tương đối chặt chẽ giữa mức bội chi ngân sách nhà nước lũy kế và lạm phát. Nếu muốn có con số tính toán chặt chẽ về mối tương quan giữa hai đại lượng trên, chúng ta có thể sử dụng bất kỳ phần mềm thống kê thông dụng nào để tính. Cụ thể, hệ số tương quan giữa chúng là xấp xỉ 0,887 và hệ số xác định gần bằng 0,788)

Một nguyên lý cơ bản

Về mặt học thuật, nguyên lý cơ bản nhằm bình ổn giá tiêu dùng là xác lập và duy trì cân đối giữa tổng mức tiền trong lưu thông và tổng lượng hàng hóa, dịch vụ gồm cả hàng hóa, dịch vụ công [5]. Hàng hóa, dịch vụ nói ở đây phải là những hàng hóa, dịch vụ được xã hội thừa nhận thông qua chi tiền mua (đối với hàng hóa, dịch vụ tư) hoặc bỏ phiếu tín nhiệm (đối với hàng hóa, dịch vụ công).

Bất kỳ quá trình sản xuất hàng hóa công nào cũng đòi hỏi hao phí một hoặc các nguồn lực quy thành tiền. Nếu Chính phủ bội chi ngân sách để thực thi một dự án công thích hợp và bản thân dự án cân đối được các dòng tiền ra/vào trong suốt thời gian tồn tại hữu ích của nó mà không trông cậy vào khoản trợ cấp từ ngân sách nhà nước thì xem như cân đối tiền – hàng. Ngược lại, một lượng tiền ban đầu [6] đã được bơm vào lưu thông để tạo ra các công trình công cộng nhưng kém hiệu quả bởi lập dự án không khả thi, quản lý kém... hoặc đạt chất lượng không như công bố buộc Chính phủ phải bội chi để trợ cấp. Bên cạnh đó có thêm trường hợp Chính phủ cấp vốn hình thành các doanh nghiệp nhà nước nhưng chúng không hoạt động hiệu quả khiến ngân sách phải bội chi để nuôi dưỡng. Cứ như thế, lượng tiền trong lưu thông dần nhiều lên và tất yếu gây mất cân đối tiền – hàng.

Nếu hàng hóa, dịch vụ tư nào không thỏa mãn nhu

cầu của người tiêu dùng thì người tiêu dùng sẽ không bỏ phiếu cho (không mua) nó nữa và nhà sản xuất hoặc sẽ tìm cách điều chỉnh hoặc bị loại bỏ, còn việc cung cấp hàng hóa, dịch vụ công thì diễn ra “lâu bền” hơn bất kể chủng loại và chất lượng của hàng hóa, dịch vụ đó còn phù hợp với nhu cầu của người thụ hưởng hay không. Điều này đặc biệt nghiêm trọng tại các quốc gia nghèo, trình độ dân trí thấp và chưa hình thành quan điểm rằng nhà nước cũng là một nhà sản xuất hàng hóa. Vì thế, Chính phủ dùng tiền thuế của dân chúng hoặc đi vay để sản xuất và cung cấp hàng hóa, dịch vụ bất kể mức độ phù hợp của chúng trong việc thỏa mãn nhu cầu của người dân. Ở tình huống này, Chính phủ càng nhiệt tình bao nhiêu, bội chi ngân sách càng trầm trọng và lạm phát càng cao bấy nhiêu.

Sau đây là các điển hình về việc cung tiền từ khu vực công nhưng không tạo ra hàng đối ứng mà Báo cáo kiểm toán năm 2007 của Kiểm toán Nhà nước đã chỉ ra. Công trình Giảng đường 500 chỗ Đại học Quốc gia TP.HCM hoàn thành từ tháng 2 năm 2006 nhưng năm 2007 vẫn chưa đưa vào sử dụng; Dự án Hồ chứa nước suối nước ngọt xã Vĩnh Hải huyện Ninh Hải - Ninh Thuận giá trị 40,55 tỷ đồng đã hoàn thành và bàn giao nhưng không đầu tư tiếp hệ thống kênh mương cấp II nên đến nay chưa đưa vào khai thác; Nhà máy xử lý nước thải - Khu đô thị Bắc Thăng Long - Vân Trì hoàn thành bàn giao từ tháng 10/2005 với giá trị 65,55 tỷ đồng và 1.255 triệu yên nhưng không thể vận hành (kể cả vận hành thử) do chưa được cung cấp nguồn điện; Nhà máy cấp nước giai đoạn I - Khu đô thị Bắc Thăng Long - Vân Trì thực tế công suất mới đạt 22,32% cho khu vực vùng dự án làm chậm phát huy hiệu quả và gây lãng phí vốn đầu tư ;...

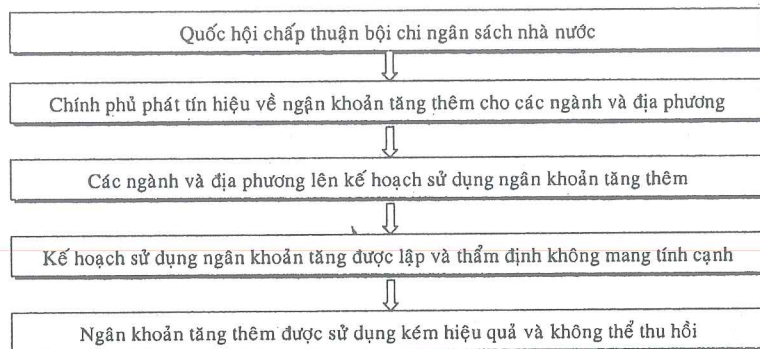
2. Nguyên nhân gây lạm phát xét từ góc độ chính sách tài khóa

Trước hết chúng ta sẽ xem xét quá trình tiền được bơm vào lưu thông bằng chính sách tài khóa mở rộng kém hiệu quả [7], rồi chúng trở nên ứ thừa như thế nào.

2.1 Chính sách tài khóa kém hiệu quả làm tăng lượng tiền trong lưu thông.

Bước một, Quốc hội thông qua tỷ lệ bội chi ngân

Sơ đồ 1: Chính sách tài khóa làm tăng tiền trong lưu thông



sách nhà nước so với GDP

Bước hai, Chính phủ thông qua Bộ Tài chính ước tính GDP, ước tính số thu, chi ngân sách cùng với mức bội chi rồi phát “tín hiệu” về ngân khoản đầu tư gia tăng trong năm dự toán ngân sách cho các ngành và địa phương.

Bước ba, các Bộ và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đề xuất những cơ hội đầu tư và xây dựng luận chứng kinh tế-kỹ thuật (dự án) về chúng, rồi tổ chức đánh giá các bản luận chứng này. Lỗ hổng xuất phát từ việc tổ chức đánh giá: phần nhiều mang tính hình thức, thậm chí, trong nhiều trường hợp cả người lập lẫn người thẩm định không hiểu hết ý nghĩa của các chỉ tiêu ví dụ như dòng tiền ròng, suất chiết khấu của khu vực công,...

Bước bốn, trên cơ sở mức bội chi ước tính và tổng mức vốn đầu tư, Chính phủ và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đề nghị các cơ quan tài chính, kho bạc tạm ứng kinh phí đầu tư.

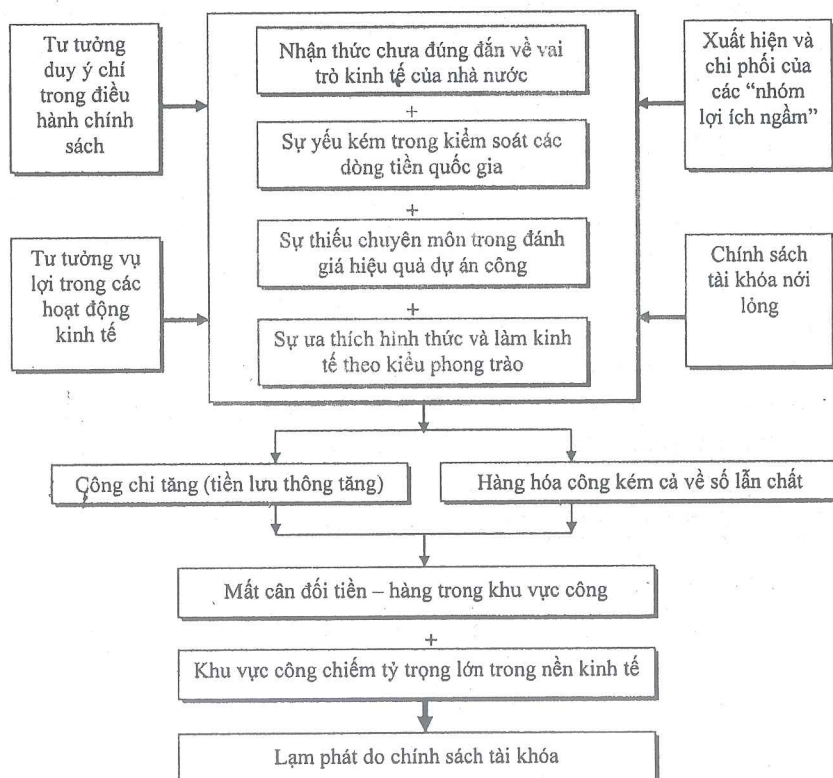
Bước năm, kinh phí được rót cho các công trình. Do đời sống thực của các công trình khác biệt với đời

sống trên giấy nên nhiều công trình bị hủy ngang hoặc có những công trình hoàn thành nhưng không thể nghiệm thu hay nghiệm thu nhưng không thể sử dụng, thậm chí muốn sử dụng được phải tài trợ thêm. Hậu quả là khối tiền chi cho chúng nhiều lên mà hàng không tương xứng, gây mất cân đối quan hệ tiền – hàng.

2.2 Như vậy nguyên nhân gây lạm phát từ chính sách tài khóa bao gồm:

- Chính phủ thực thi chính sách tài khóa mở rộng từ năm 1997, với tên gọi lúc bấy giờ là ‘kích cầu’: cắt giảm thuế đồng thời với việc gia tăng chi tiêu công.
- Sự yếu kém trong kiểm soát các dòng tiền quốc gia cùng với sự quá tham vọng và tư lợi khi chi tiêu làm tăng lượng tiền lưu thông của Chính phủ.
- Sự thiếu chuyên môn đánh giá hiệu quả dự án công khiến lượng tiền đổ dồn vào những công trình thiếu tính khả thi.
- Sự ưa thích hình thức và làm kinh tế theo kiểu phong trào hay theo kiểu chính khách khiến nhiều công trình tồn tại không bền vững hoặc vận hành kém hiệu quả.

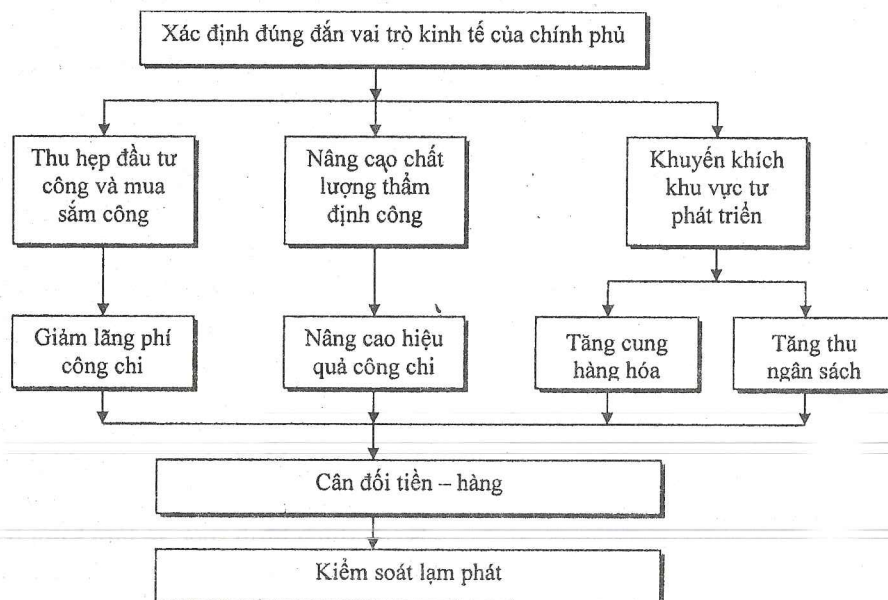
Sơ đồ 2: Tương tác giữa các nguyên nhân gây lạm phát từ chính sách tài khóa



3. Giải pháp kiểm soát lạm phát nhìn từ góc độ chính sách tài khóa

Chúng tôi tóm tắt các giải pháp kiểm soát lạm phát từ chính sách tài khóa thông qua mô hình dưới đây.

Sơ đồ 3: Mô hình các giải pháp kiểm soát lạm phát bằng chính sách tài khóa



3.1 Xác định đúng đắn vai trò kinh tế của Nhà nước

Cho dù Chính phủ thực thi chính sách tài khóa gì chăng nữa, nếu không thay đổi quan niệm về vai trò kinh tế của mình thì cũng khó thể kiểm soát tận gốc rễ độ lớn của lạm phát. Không thể phủ nhận vai trò tạo động lực của Chính phủ trong nền kinh tế mới nổi, ở đó quy mô sản xuất của khu vực tư phổ biến còn nhỏ, phân tán và thiếu chiến lược kinh doanh thích hợp. Nhưng nếu Chính phủ cho rằng có thể làm mọi việc thành công thì đó là một sai lầm bởi lý do rất đơn giản: Chính phủ không đủ nguồn lực tài chính, con người và thời gian để theo đuổi mọi việc đến nơi đến chốn một cách hiệu quả.

Chính phủ cần thiết can thiệp vào kinh tế nhưng phải nghiêm khắc tuân theo một chiến lược phát triển kinh tế mang tính ưu tiên rõ rệt

Trước khi tiến hành can thiệp kinh tế vào một dự án hay một chương trình chi tiêu công, Chính phủ nên xuất phát từ những câu hỏi như sau:

- Dự án này nên để khu vực công làm hay tư nhân làm?
- Lý do khiến Nhà nước can thiệp vào lĩnh vực này là

gì?

- Hiệu quả được định lượng như thế nào, thực sự hay trên giấy?

- Chi phí cơ hội kinh tế của vốn công được tính toán và sử dụng ra sao? Việc bơm vốn công vào các tập đoàn nhà nước hoàn toàn không tính đến chi phí cơ hội của nó hoặc tính toán một cách hình thức đã khiến vốn công phát huy tác dụng không đúng với những mong muốn của xã hội.

- Việc làm này có dẫn đến tình trạng “người thụ hưởng không trả tiền” [8] hay không? Có gây ra những bất bình đẳng trong quan hệ công – tư hay không.

3.2 Khuyến khích khu vực tư phát triển mạnh

Mở rộng vai trò của khu vực tư đạt được nhiều mục tiêu: khơi thông nguồn lực toàn xã hội, tăng cung hàng hóa và dịch vụ (GDP và giá cả), giải quyết công ăn việc làm và gia tăng nguồn thu ngân sách nhà nước. Đây cũng chính là những mục tiêu cơ bản mà chính sách tài khóa hướng đến.

- Không giành những cơ hội kinh doanh tốt cho các doanh nghiệp nhà nước mà chia đều cơ hội kinh doanh cho doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế.

- Tìm cách thu hút các nhà đầu tư, nhất là những nhà đầu tư có tiềm lực và kinh nghiệm của nước ngoài thông qua ban hành chế độ chính sách liên quan đến kinh phí thuê đất, thuế, phối hợp di dời, vốn tín dụng ưu đãi...

- “Buông” dần các doanh nghiệp nhà nước, tức là để cho doanh nghiệp nhà nước tự xoay sở. Cụ thể nhất là hạn chế bảo lãnh doanh nghiệp nhà nước vay thương mại. Khi họ tự vay họ sẽ phải trả lãi nhiều hơn, tất yếu buộc họ phải tính toán để vận hành doanh nghiệp hiệu quả hơn.

3.3 Xác lập kỷ luật tài khóa tổng thể [9]

- Về bội chi, xác lập hai con số: một là tỷ lệ bội chi ngân sách so với GDP và hai là tỷ lệ số bội chi ngân sách lũy kế so với GDP (thực chất đây cũng chính là tỷ lệ nợ so với GDP vì bội chi được trang trải chủ yếu bằng vay nợ). Theo Hiệp ước Maastricht, các quốc gia thành viên được phép bội chi ngân sách nhà nước không quá 3% GDP.

- Xác lập tỷ lệ nợ so với GDP. Theo Hiệp ước

Maastricht, con số này không quá 60% GDP đối với các thành viên EU. Theo chuẩn an toàn của Ngân hàng Thế giới con số này không quá 40% GDP. Chúng tôi đề nghị VN nên tuân thủ theo chuẩn của Ngân hàng Thế giới vì chúng ta chưa đủ năng lực quản lý và kinh nghiệm sử dụng nợ nhiều.

- Xác lập tổng trần chi tiêu (total expenditure ceiling) và trần chi tiêu cho các lĩnh vực và cho từng ngành. Chẳng hạn, tổng chi ngân sách nhà nước giai đoạn 3 năm 2009 – 2011 không quá 32% GDP, trong đó tỷ trọng chi trả nợ gồm vốn và lãi (debt service) không quá 18%, tỷ trọng chi quản lý hành chính không quá 30% tổng chi ngân sách nhà nước...[10]

- Xác lập các khoản chi bắt buộc (compulsory expenditure) hay sàn chi tiêu và các khoản chi không bắt buộc (non-compulsory expenditure). Ví dụ chi đảm bảo xã hội tối thiểu phải đạt 22% tổng chi ngân sách hay 60% chi ngân sách thường xuyên, chi giáo dục và đào tạo tối thiểu bằng 19% tổng chi ngân sách,...

- Xây dựng các chương trình mục tiêu quốc gia theo hướng ưu tiên chiến lược.

- Kiên quyết thay đổi phương thức soạn lập ngân sách và thực hiện MTEF theo một lộ trình rõ ràng. Ngày 20 tháng 6 năm 2008, Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư số 55/2008/TT-BTC hướng dẫn sáu Bộ (Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Y tế, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, và Bộ Giao thông Vận tải) và ba địa phương (Hà Nội, Bình Dương và Vĩnh Long) thí điểm xây dựng kế hoạch tài chính trung hạn và kế hoạch chi tiêu trung hạn giai đoạn 2009 – 2011. Thông tư này là bước phát triển của các Dự án cấp quốc gia về Đánh giá chi tiêu công từ năm 1996 pha I và năm 2000 pha II. Mặc dù phải mất gần mười hai năm mới có một văn bản chính thức hướng dẫn thí điểm, nhưng đây cũng là tín hiệu tốt cho nền tài chính quốc gia.

Kết luận

Lạm phát là một căn bệnh khá phổ biến và dai dẳng ở hầu hết quốc gia, nhất là các nền kinh tế đang phát triển. Việc điều trị nó nên chia thành hai phần: phần trị căn nguyên (bên trong, chiều sâu) và phần trị triệu chứng (biểu hiện bên ngoài). Chi tiêu công không giải trình đồng thời thiếu quy trình đánh giá hiệu quả đầu ra chặt chẽ là một trong những căn nguyên của lạm phát cao. Căn nguyên này cần phải được điều trị tận gốc rễ. Không thể và không nên đổ lỗi mọi chuyện cho “hành động” (điều hành chính sách tài khóa, điều hành chính sách tiền tệ) mà cần nhìn rõ ràng đã có lỗi trong “tư

tưởng”: Chính phủ quá tham vọng phát huy vai trò kinh tế của mình nhưng chưa đủ lực và thiếu kỹ năng để theo đuổi một cách hiệu lực.

Nếu Chính phủ và các cấp chính quyền địa phương chi tiêu một cách thiếu đánh giá và thiếu tầm nhìn khiến tiền bơm vào lưu thông qua ngõ ngân sách nhà nước ngày càng tràn ngập thì dù ngân hàng trung ương kiểm soát chặt đến đâu cũng khó kiềm chế lạm phát. Do vậy, cần nhận thức đúng đắn và hợp lý về vai trò kinh tế của Chính phủ qua mỗi giai đoạn, tăng cường kỷ luật tài khóa, nâng cao chất lượng thẩm định chi tiêu công và phối hợp nhịp nhàng với chính sách tiền tệ của ngân hàng trung ương thì mới có thể kiểm soát hữu hiệu lạm phát ■

Chú thích :

[1] Public-private partnership (PPP hay P3)

[2] Tình trạng lãng phí giờ đây không chỉ phát sinh trong lĩnh vực chi quản lý hành chính, xây dựng công sở, mua sắm công, mà xảy ra trên nhiều lĩnh vực như: chi nghiên cứu khoa học, chi cho các chương trình trọng điểm quốc gia,...

[3] Tổng Cục Thống kê dự báo tỷ lệ lạm phát năm 2008 ít nhất là 25%.

[4] $= (1,0734 \times 1,0779 \times 1,0844 \times 1,0817 \times 1,0849)^{(1/5)} - 1 = 0,080$ hay 8,0%

[5] Hàng hóa, dịch vụ công có ba đặc điểm: không cạnh tranh trong tiêu dùng, không thể loại bỏ ai tiêu dùng và buộc dân chúng phải tiêu dùng.

[6] Initial Cash Outlay — ICO.

[7] Chính sách tài khóa mở rộng kém hiệu quả là việc Chính phủ chủ trương mở rộng công chi nhưng không đánh giá và kiểm soát hữu hiệu khiến tiền được đưa vào lưu thông nhưng không tạo ra hàng hóa, dịch vụ công tương ứng, gây mất cân đối tiền – hàng.

[8] Free-rider

[9] Có thể xem đây là một hình thức của chính sách tài khóa dựa theo nguyên tắc.

[10] Chẳng hạn, năm 2003 Chính phủ Pháp, Anh, Đức, Hà Lan, Thụy Điển và Áo cùng kiến nghị EU nên duy trì chi tiêu không quá 1% tổng sản phẩm quốc dân của toàn Khối tính từ năm 2007 trở đi. Mức trần chi tiêu hiện nay của EU là 1,24% GNP toàn Khối.

Tài liệu tham khảo:

1. Fiscal Rules and Fiscal Policy in Practice, Peter N Smith (University of York) prepared for the Fiscal Policy and Financial Markets Conference, ANU 28 October 2003.
2. Economic survey of Austria 2007: Rationalizing fiscal policy and strengthening public expenditure management.
3. Báo cáo kiểm toán năm 2007 và kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước, Tài liệu họp báo ngày 1 tháng 7 năm 2008 của Kiểm toán Nhà nước.
4. Kinh tế 2007-2008: VN và Thế giới, Thời báo Kinh tế VN.
5. www.vietnam.gov.vn; www.mof.gov.vn ; www.gso.gov.vn