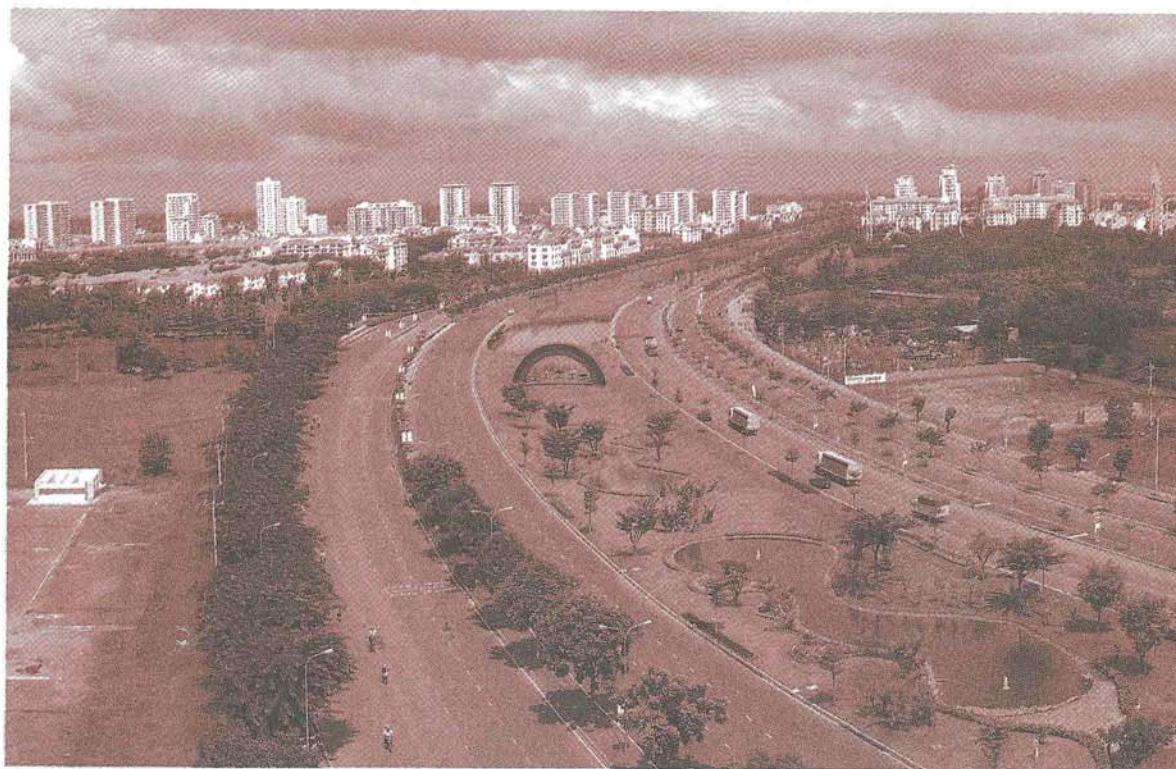




Đại lộ Nguyễn Văn Linh (TP.HCM). Ảnh Hòa Tấn

Chính sách tài khoá và bài toán ổn định chu kỳ kinh tế ở VN

PGS.TS. SỬ ĐÌNH THÀNH

Theo nhận định của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) (2008), khủng hoảng toàn cầu đã thực sự lan rộng từ lĩnh vực tài chính sang kinh tế. Theo đó, VN không thể nằm ngoài quỹ đạo này khi mà nền kinh tế đã bắt đầu hòa vào dòng chảy chung của thế giới. Chính phủ VN đã nhận thấy nguy cơ suy giảm kinh tế và khởi động chính sách tài khoá mở rộng để chống suy thoái. Hiện tại, Chính phủ VN đang triển khai kế hoạch kích cầu 1 tỷ USD trong năm tài khoá 2009, trong khi nhiều tranh luận bắt đầu nổi lên về vai trò chính sách tài khoá đối với ổn định chu kỳ kinh tế. Bài viết đi vào đo lường xung lực tài khoá của VN để từ đó chỉ ra trạng thái tài khoá đã thay đổi như thế nào đối với chu kỳ kinh tế và tìm lời giải cho bài toán chống suy thoái kinh tế bằng chính sách tài khoá trong bối cảnh hiện nay ở VN.

1. Lý thuyết chính sách tài khoá và ổn định chu kỳ kinh tế

Theo học thuyết Keynes, chính sách tài khoá được sử dụng chống lại chu kỳ kinh tế (Countercyclically) hay còn gọi là chính sách tài khoá tùy ý có thể được tách ra thành 2 phần: (i) chính sách tài khoá mở rộng (được sử dụng để kích thích kinh tế thông qua chính sách kích cầu xã hội hiệu quả); (ii) chính sách tài khoá kiểm chế (được sử dụng để kiểm chế sức ép lạm phát). Một hình thức của chính sách tài khoá phản chu kỳ được biết đến như là ổn định tự động (Automatic stabilizers). Có những chính sách được thiết kế tự nó điều chỉnh làm cho chính sách tài khoá mở rộng trong thời kỳ suy thoái và thu hẹp trong thời kỳ tăng trưởng cao như là chính sách bảo hiểm, thuế thu nhập...

Như vậy, trạng thái tài khoá thay đổi, làm

thay đổi xung lực tài khoá, kéo theo làm thay đổi chu kỳ kinh tế. Đó là quy trình tác động của chính sách tài khoá đến chu kỳ kinh tế. Câu hỏi đặt ra, những người hoạch định chính sách cần phải giải quyết là liệu chính sách tài khoá có được đưa ra đúng lúc và hợp lý hay không. Có thể tóm lược thành mô hình 3 T: đúng lúc (Times); đúng mục tiêu (Targeted) và kịp thời (Temporary). IMF (2008) cho rằng câu trả lời phức tạp và phụ thuộc nhiều vào đặc điểm của nền kinh tế. Một vấn đề hiển nhiên của chính sách tài khoá là qua đó chính phủ có tiềm năng tác động nhanh chóng đến thay đổi chi tiêu xã hội. Các nước phát triển sử dụng chính sách tài khoá phản chu kỳ một cách tích cực. Thế nhưng, giải pháp phản chu kỳ thường được thực hiện trễ hơn so với chính sách ổn định tự động và những thay đổi trạng thái tiền tệ. Nó thường phản ứng mạnh trong thời kỳ suy thoái hơn là thời kỳ tăng trưởng và đôi khi hơn ở mức cần thiết; nghĩa là giải pháp kích thích thường xuyên được thực hiện, từ đó ảnh hưởng ngược đến sự ổn định tài khoá. IMF (2008) đã phát hiện ra chính sách tài khoá tùy ý có tác động đến phản chu kỳ ở mức độ vừa phải tại các nước phát triển, nhưng ngược lại có minh chứng rất yếu về tác động phản chu kỳ trong những nền kinh tế đang phát triển. IMF cho rằng, kích thích dựa vào thuế hiệu quả hơn so với giải pháp dựa vào chi tiêu, đặc biệt ở các nền kinh tế đang phát triển, bởi lẽ liên quan đến vấn đề một khi gia tăng chi tiêu thì thời gian sau đó sẽ rất khó để kiềm chế.

Một câu hỏi khác đặt ra, chính phủ các nền kinh tế đang phát triển ứng dụng chính sách tài khoá tùy ý có khác gì so với chính phủ các nền kinh tế phát triển. Ở các nền kinh tế phát triển, chính sách tài khoá tùy ý có đặc thù phản chu kỳ: cắt giảm thuế và gia tăng chi trong thời kỳ suy thoái. Trong khi, ở các nền kinh tế đang phát triển, chính sách tài khoá tùy ý có đặc thù là thuận chu kỳ (Procyclically): tăng thêm kích thích trong thời gian kinh tế tăng trưởng và tháo dỡ trong thời kỳ suy thoái. Điều này gợi lên vấn đề, chính sách tài khoá đó có khuynh hướng gây bất ổn định ở các nền kinh tế đang phát triển hơn là góp phần giảm biến động chu kỳ kinh tế (IMF, 2008).

Nhiều công trình nghiên cứu minh chứng chính sách tài khoá tùy ý thường phản ứng chậm

trễ so với chính sách tiền tệ trong thời kỳ suy thoái và mất nhiều thời gian để phát huy tác dụng. Trước hết, chính phủ mất nhiều thời gian nhận dạng suy thoái kinh tế (Fatá, Mihov, 2000). Kế đến, mất nhiều thời gian để quốc hội thông qua giải pháp tài khoá và mất nhiều thời gian để nền kinh tế phản ứng (Buti 2001). Kết quả, một khi được quyết định, chính sách tài khoá hiếm khi được điều chỉnh theo những thay đổi tình hình kinh tế (Fatá, Mihov, 2000). Hơn nữa, luôn luôn có những kiểm chế về chính trị: Có khuynh hướng dễ dãi cho chính phủ nới lỏng tài khoá hơn là thắt chặt một khi giải pháp được thực hiện. Vì vậy, chính sách tùy ý dẫn đến độ lệch – thuế cắt giảm và chi tiêu gia tăng nhiều hơn trong thời suy thoái so với tăng thuế và cắt giảm chi tiêu trong thời kỳ tăng trưởng. Điều này có nghĩa là điển hình nợ công gia tăng nhanh, dẫn đến tình trạng trung tính của chính sách tài khoá do bù lại hành vi của khu vực tư nhân. Sự mở rộng tài khoá tạo ra sức ép trong dài hạn là lãi suất tăng cao và gây ra hiện tượng chèn lấn đầu tư khu vực tư hoặc các hộ gia đình tiết kiệm nhiều hơn nếu chính sách tài khoá mở rộng vì sợ đánh thuế cao trong tương lai. Hành vi cân bằng Ricardian rất phổ biến ở những quốc gia mà chính phủ mắc nợ với quy mô lớn (Guillermo, 2001).

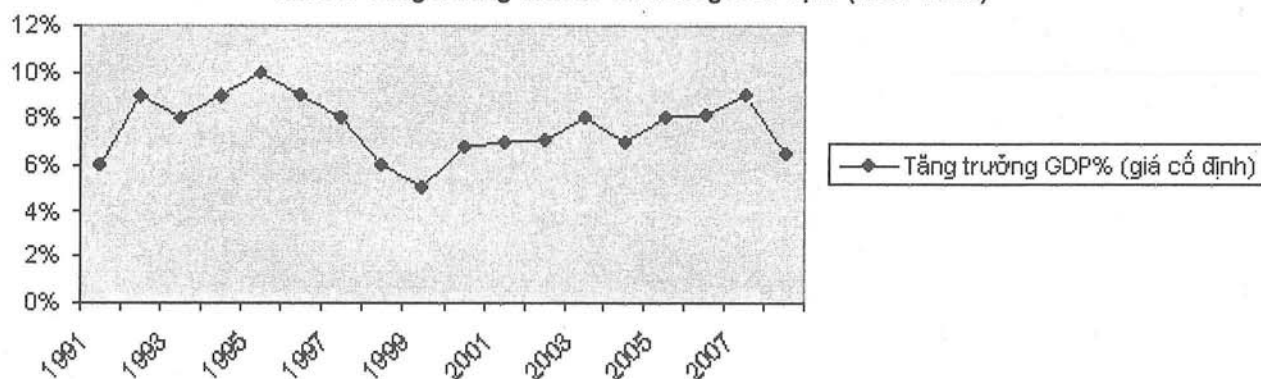
2. Đo lường xung lực tài khoá của VN

2.1 Nhận xét chung

Từ năm 1991-2008, kinh tế VN tăng trưởng bình 7.5%, cao nhất là 10% (năm 1995) và thấp nhất 5% (năm 1999). Dựa vào Hình 1, có thể chia tăng trưởng kinh tế VN thành 3 giai đoạn: tăng trưởng cao (1991 – 1996), suy thoái (1997 – 2001), phục hồi (2002 – đến 2007). Như vậy, từ năm 1991 đến nay, nền kinh tế đã trải qua giai đoạn suy thoái và Chính phủ kích thích bằng chính sách tài khoá. (Xem Hình 1)

Vậy, trạng thái thay đổi chính sách tài khoá đối với kinh tế VN ở mức độ nào, đặc biệt trong giai đoạn suy thoái. Trước hết, chúng ta cũng phải thừa nhận rằng, kể từ sau cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997, Chính phủ thực hiện nhiều chính sách năng động để kích thích kinh tế như: Cải cách thể chế kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường; mở cửa thu hút vốn đầu tư và thúc đẩy mạnh thương mại quốc tế; đẩy mạnh tự do hoá hệ thống tài chính và phát triển thị trường tài chính

Hình 1: Tăng trưởng kinh tế VN theo giá cố định (1991 -2008)



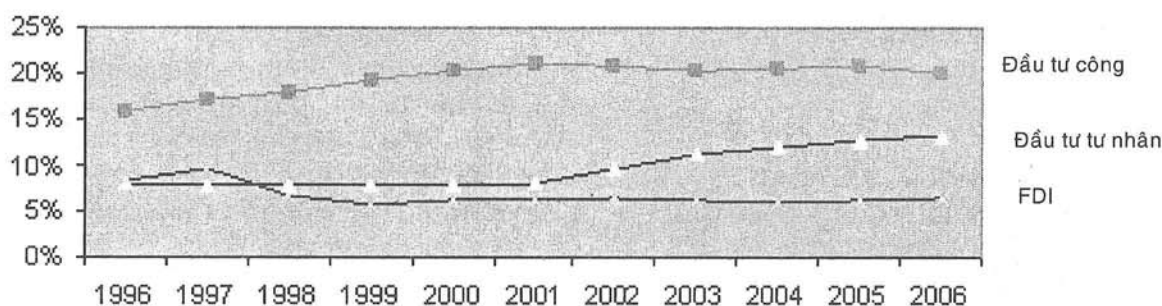
Nguồn: Tổng cục Thống kê (GDP giá cố định)

năng động... Như vậy, vấn đề tăng trưởng kinh tế VN từ năm 1997 đến nay không thể chỉ giải thích ở biến chính sách tài khoá duy nhất. Có điều cần lưu ý, sự thay đổi tỷ lệ tăng trưởng từ năm “đáy” của suy thoái đến năm sau đó là lớn hơn khi có những thay đổi cơ bản của chính sách tài khoá như: Giảm mức huy động nguồn thu thuế thông qua chương trình cải cách thuế bước 2 và 3; đặc biệt gia tăng chi đầu tư công (xem Hình 2) thông qua các chương trình kích cầu từ nguồn vốn ngân sách và phát hành trái phiếu chính phủ... Tuy vậy, điều này cũng chưa đủ cơ sở khoa học để khẳng định chính sách tài khoá có hiệu ứng tốt đến ổn định chu kỳ và khắc phục suy thoái kinh tế mà cần có sự đo lường bằng phương pháp định lượng.

không rõ ràng để khẳng định liệu thay đổi là nguyên nhân hoặc kết quả thay đổi hoạt động kinh tế. Cách đo lường gián lược nhất là đưa thay đổi trạng thái tài khoá gây ra từ chi tiêu tùy ý và chính sách thuế cũng như tác động “ổn định tự động” vào chung trong khuôn khổ phân tích.

Một trong các phương pháp để đánh giá trạng thái tài khoá là đo lường xung lực tài khoá (MFI: measure of fiscal impulse) đối với sản lượng/GDP trong một khoảng thời gian nhất định, hiện được nhiều nhà kinh tế và IMF sử dụng. Một sự đo lường dương (hay âm) của xung lực tài khoá sẽ hàm ý trạng thái tài khoá mở rộng (thu hẹp) hơn so với năm trước. Những thay đổi của MFI bao hàm cả những thay đổi quyết định tùy ý về chính

Hình 2: Cơ cấu chi đầu tư giai đoạn 1996 -2007 (%GDP)



Nguồn: Tổng cục Thống kê

2.2 Thiết lập mô hình đo lường xung lực tài khoá

Quy mô thặng dư tài khoá thay đổi sẽ quyết định thay đổi trạng thái tài khoá chính phủ. Một thay đổi nhỏ thặng dư cũng hàm ý rằng chính sách tài khoá trở nên mở rộng hơn so với năm trước. Tuy nhiên, chỉ có quan sát thay đổi cân bằng tài khoá có thể dẫn đến sai lệch bởi vì sẽ

sách chi tiêu và thu ngân sách cũng như ước lượng tác động của ổn định tự động. Công trình này sử dụng phương pháp của Heller và các đồng sự (1986). Khởi đầu, chúng ta tính toán cân bằng tài khoá theo công thức sau:

$$FB_t = (R_t - G_t)$$

Trong đó, FB_t là cân bằng tài khoá cơ bản trong năm t ; R_t là thu ngân sách danh nghĩa năm

thứ t và G_t là chỉ tiêu danh nghĩa năm thứ t . Công thức cân bằng tài khoá trên được phân tích như sau:

Trong đó:

$r_0 = R_0 / Y_0$ tỷ lệ thu năm cơ bản

$g_0 = G_0 / Y_0$ tỷ lệ chi tiêu năm cơ bản

$Y_t =$ GDP thực tế theo giá danh nghĩa

năm thứ t

$Y_t^p =$ Sản lượng tiềm năng tính theo giá

danh nghĩa năm thứ t

$FS_t =$ Đo lường trạng thái tài khoá năm thứ t .

Chỉ số '0' phản ánh giá trị năm cơ bản của các biến số mà GDP tiềm năng và GDP thực tế xấp xỉ bằng nhau. Từ đó, phương trình có thể viết lại như sau:

$$FB_t = (r_0 Y_t^p - g_0 Y_t^p) - FS_t$$

Trạng thái tài khoá có thể được diễn tả như sau:

$$FS_t = (r_0 Y_t - R_t) - (g_0 Y_t^p - G_t)$$

Đây là công thức được trình bày bởi Chalk (2002). Trong công thức này, trạng thái tài khoá ở đây giả thiết thuế danh nghĩa cơ giản đơn vị với sản lượng. Chỉ tiêu chính phủ được giả thiết cơ giản đơn vị với sản lượng tiềm năng theo giá danh nghĩa. Vì thế:

- Thu ngân sách là trung tính với chu kỳ nếu như nó gia tăng một cách tương xứng đối với sự gia tăng GDP thực danh nghĩa. Còn sự gia tăng lớn là thu hẹp tài khoá.

- Chi tiêu là trung tính với chu kỳ nếu như nó gia tăng một cách tương xứng đối với sự gia tăng GDP thực danh nghĩa. Còn sự gia tăng lớn là mở rộng tài khoá.

Chênh lệch FS năm hiện hành và năm trước đo lường xung lực tài khoá (MFI):

$$MFI = \Delta FS_t = (\Delta G_t - g_0 \Delta Y_t^p) - (\Delta R_t - r_0 \Delta Y_t)$$

$$MFI = -\Delta FB_t - g_0 \Delta Y_t^p + r_0 \Delta Y_t$$

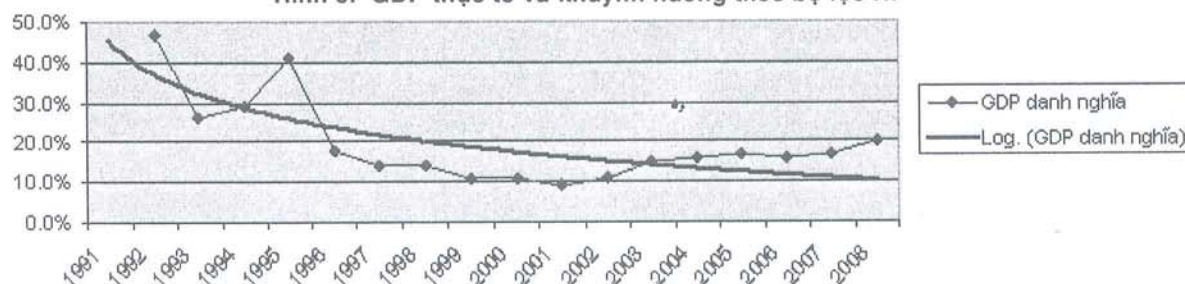
Từ công thức trên ta thấy, có hai khái niệm đưa vào trong cấu trúc của MFI. Thứ nhất, liên quan đến việc chọn năm cơ bản cho MFI. Điều này thường được xem xét trong khoảng thời gian khi nền kinh tế đánh giá là ở mức tiềm năng của nó. Với quan điểm năm cơ bản là năm GDP tiềm năng và GDP thực tế xấp xỉ bằng nhau, trong phân tích này, tôi phác họa GDP tiềm năng bằng việc sử dụng bộ lọc HP [1] từ hàm lôga (Hình 3). Từ Hình 3, ta thấy các năm 1994 và 2003 là những năm mà ở đó khoảng cách sản lượng là zero. Các năm đó được lựa chọn là năm cơ bản.

Thứ hai, mô hình này phác họa ngân sách trung tính với chu kỳ bằng việc giả sử thu, chi cơ giản đồng nhất với GDP thực tế và GDP tiềm năng. Việc xác định ngân sách được điều chỉnh theo chu kỳ trong cách thức này, nó phân phối sự đóng góp ổn định tự động đối với MFI. Vì thế, bất kỳ một sự gia tăng nguồn thu mà nhanh hơn (chậm hơn) so với tăng trưởng GDP hàm ý xung lực tài khoá âm (dương) và bất kỳ sự gia tăng chi tiêu mà nhanh hơn (chậm hơn) GDP tiềm năng hàm ý xung lực tài khoá dương (âm). Heller và các đồng sự sử dụng con số tương đối của MFI- làm công cụ đo lường xung lực tài khoá so với sản lượng. Xung lực tài khoá trong một năm nào đó phản ánh thay đổi trạng thái tài khoá. Nếu như không thay đổi giữa hai giai đoạn thì không có xung lực tài khoá nào tăng thêm. Một giá trị dương (âm) của xung lực tài khoá phản ánh chính sách tài khoá mở rộng hơn (thu hẹp hơn) so với năm trước đó.

2.3 Kết quả đo lường

Hình 4 cho thấy khuynh hướng thay đổi trạng thái tài khoá. Kết quả đo lường cho thấy, từ năm 1994 đến nay, trạng thái tài khoá VN liên tục được mở rộng, đặc biệt kể từ sau năm 2000. Nếu như giai đoạn 1994 – 2000, xung lực tài khoá ở

Hình 3: GDP thực tế và khuynh hướng theo bộ lọc HP



Nguồn: Tổng cục Thống kê (GDP danh nghĩa)

mức bình quân 3%, từ năm đến nay xung lực tài khoá bình quân 5%.

Tuy nhiên, tình trạng tài khoá phản ứng không phù hợp với trạng thái chu kỳ kinh tế. Nền kinh tế có dấu hiệu suy thoái vào cuối năm 1997, nhưng tài khoá lại thắt chặt. Cụ thể, năm 1999, tăng trưởng ở mức dưới tiềm năng, thì trạng thái tài khoá chỉ thay đổi ở mức 1% GDP. Đến những năm 2000 – 2002, nền kinh tế chỉ mới đang trên đà phục hồi (vẫn còn ở thấp hơn tiềm năng), thì trạng thái tài khoá liên tục kiểm chế ở mức 3% GDP. Bắt đầu từ năm 2005, nền kinh tế tăng trưởng nhanh (trên mức tiềm năng), thì trạng thái tài khoá lại liên tục mở rộng ở mức rất cao từ 4% đến 6% GDP. Kết quả của chính sách tài khoá như vậy dẫn đến hậu quả trong 3 năm từ 2005 đến 2007 lượng tiền trong lưu thông tăng tới 135%, trong khi tăng trưởng GDP của VN chỉ ở mức 27%. Điều này có nghĩa rằng Nhà nước đã phát hành thêm một lượng tiền lớn hơn gấp nhiều lần trị giá của cải mà xã hội làm ra được trong 3 năm trên. Có sự hoài nghi về khả năng tác động của chính sách tài khoá đến sản lượng thông qua tổng cầu. Giai đoạn 2005 -2007, hệ số ICOR của VN tăng rất cao (>5), cho thấy khả năng hấp thụ vốn đầu tư cho tăng trưởng rất thấp. Nghĩa là, tổng cầu đầu tư càng cao do kích thích tài khoá, cuối cùng chỉ cho thấy giá cả càng cao và chứ không làm gia tăng sản lượng. Tình trạng điều hành chính sách tài khoá VN đúng như nhận định của IMF (2008): "...trong các nền kinh tế đang phát triển, chính sách tài khoá có đặc thù là thuận chu kỳ - đó là, tăng thêm kích thích trong thời gian kinh tế tăng trưởng và tháo dỡ trong thời kỳ suy thoái". Điều này gợi lên vấn đề, chính sách tài khoá đó có khuynh hướng gây bất ổn định hơn là góp phần giảm biến động chu kỳ kinh tế.

3. Một vài khuyến nghị

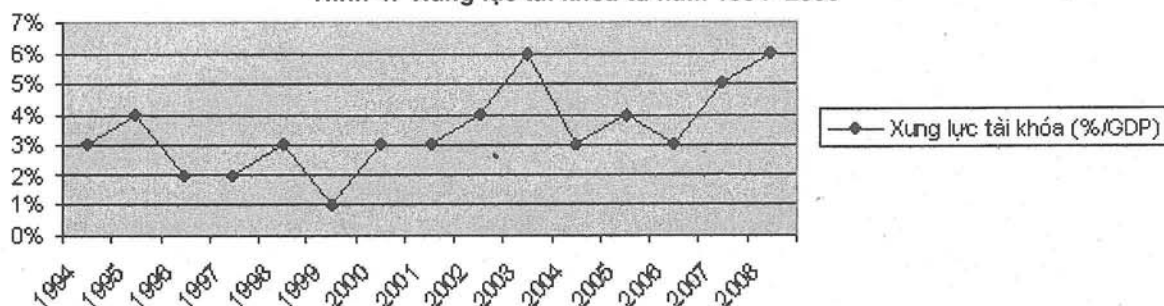
Từ kết quả nghiên cứu, có thể đưa ra một vài khuyến nghị cho việc thiết kế chính sách tài khoá và giải bài toán ổn định chu kỳ và chống suy thoái kinh tế ở VN:

(1) Chính phủ làm gì nếu như muốn triển khai giải pháp chính sách tài khoá để điều chỉnh chu kỳ kinh tế và chống suy thoái? Chính phủ cần đảm bảo sẽ cải thiện tình hình tài khoá suốt trong thời gian tốt của chu kỳ kinh tế và cam kết một tin tưởng kích thích tài khoá chỉ là chính sách tạm thời. Do có độ trễ, gói kích cầu 1 tỷ USD cần phải thực hiện nhanh thì mới có tác dụng kích thích nền kinh tế.

(2) Do chính sách tài khoá có khuynh hướng "thuận chu kỳ", cho nên Chính phủ cần thiết kế và sử dụng tốt hơn công cụ "ổn định tự động". Ổn định tự động tiêu biểu là sản phẩm của mục tiêu dài hạn nên được thiết kế một cách cân nhắc để đối phó với chu kỳ kinh tế. Thiết kế ổn định tự động cần chú trọng gia tăng phản ứng của nó. Cơ chế như thế sẽ vận hành một cách tự động và không nhất thiết gia tăng quy mô chính phủ. Gia tăng khả năng phản ứng của công cụ ổn định tự động có thể thực hiện bằng việc gia tăng tính lũy tiến của hệ thống thuế và cải cách các chương trình an sinh xã hội. Thuế thu nhập là công cụ có tính tự ổn định cao. Cải cách thuế cần tập trung mở rộng cơ sở thuế và hạ thấp thuế suất để kích thích kinh tế. Các chương trình an sinh xã hội, ổn định thu nhập cho người nghèo, cho người lao động chủ yếu dựa vào tiền công, tiền lương cần được cải cách một cách triệt để trên cơ sở phát triển hệ thống bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp trong mối tương quan với sự vận hành thuế thu nhập cá nhân.

(3) Cần thay đổi chuyển giao hoặc chương

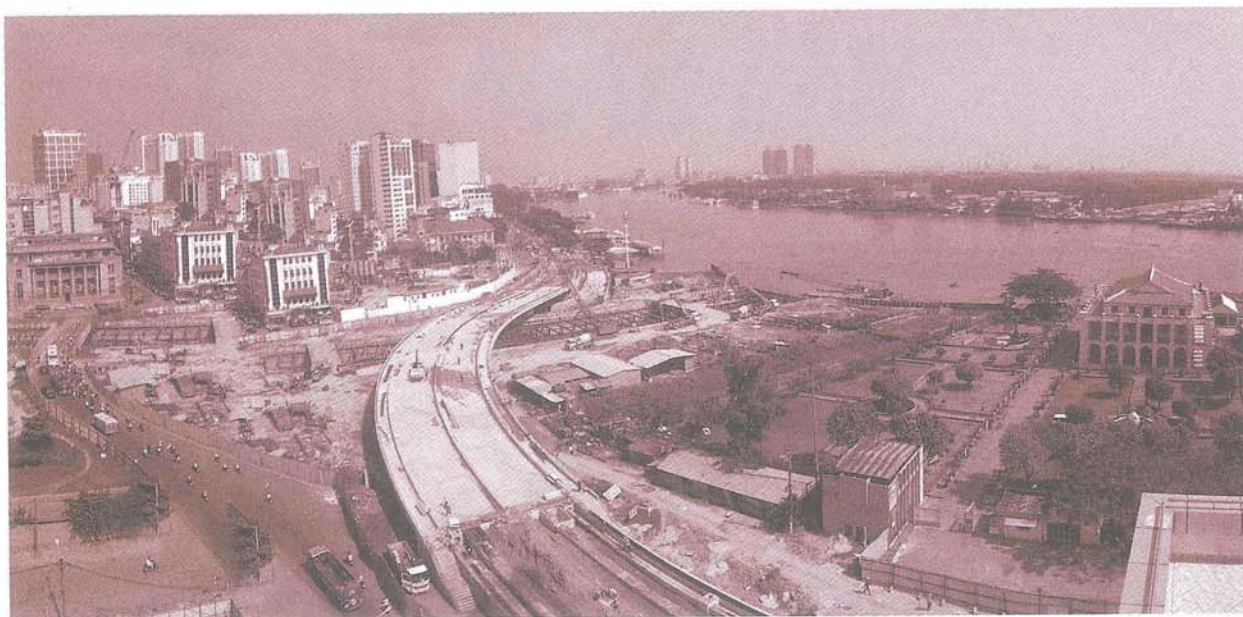
Hình 4: Xung lực tài khoá từ năm 1994 -2008



Nguồn: Tác giả tính toán

trình chi tiêu để gắn kết trạng thái kinh tế với những quy tắc đơn giản, minh bạch. Để kiểm soát hiệu quả chi tiêu công, cần tiến tới áp dụng khuôn khổ quản lý chi tiêu trung hạn. Việc thiết lập khuôn khổ chi tiêu trung hạn sẽ góp phần nâng cao hiệu quả quản lý chi tiêu công: (i) tăng cường

tăng tính đúng lúc, kịp thời của xung lực tài khoá. Cần thiết phải xây dựng hệ thống giám sát và đánh giá (Monitoring & Evaluation) nhằm tạo ra các công cụ kiểm soát từ phía xã hội và công chúng đối với các hoạt động đầu tư và cung cấp dịch vụ công của Chính phủ ■



Xây dựng cơ sở hạ tầng ở TP.HCM. Ảnh Hòa Tấn

năng lực của Chính phủ trong soạn lập ngân sách, đặc biệt là khả năng dự báo khi phân bổ ngân sách; (ii) Tăng cường kỷ luật ngân sách và tính minh bạch cũng như trách nhiệm giải trình trong sử dụng nguồn lực công; (iii) Tăng cường chất lượng những thông tin ngân sách, tính rõ ràng của các mục tiêu chính sách; (iv) Cho phép Chính phủ tập trung nhiều hơn vào những ưu tiên mang tính chiến lược mà vẫn làm cho quy trình ngân sách toàn diện hơn; (v) Tập trung nguồn lực phân bổ theo chiến lược phát triển ngành thống nhất từ trung ương đến địa phương, khắc phục tình trạng phân khúc giữa trung ương và địa phương.

(4) Thay đổi quản trị chính sách tài khoá. Cải cách rộng lớn hơn có thể ủng hộ sự tín nhiệm của hành động chính sách tùy ý, cụ thể là giảm rủi ro nợ công. Điều này có thể liên quan đến thiết lập một cơ quan độc lập để giám sát tài khoá – chịu trách nhiệm xác định những thay đổi trạng thái chu kỳ của nền kinh tế, đánh giá mức độ chính sách tài khoá phù hợp khuôn khổ tài chính trung hạn và cung cấp thiết bị đo lường chính sách khác nhau. Điều này tránh được tình trạng duy nhất dựa vào đo lường có tính thống kê, thiếu tính chính xác. Thêm vào đó, sự sắp xếp này có thể gia

Chú thích

[1] Bộ lọc Hodrick-Prescott là một công cụ toán học được dùng trong kinh tế vĩ mô, đặc biệt trong lý thuyết chu kỳ kinh tế. Nó sử dụng các thuật toán để bằng phẳng hoá giá trị theo thời gian. Hya nói khác đi, nó là kỹ thuật loại bỏ dao động ngắn hạn có liên quan đến các chu kỳ kinh doanh, do đó lộ xu hướng lâu dài. Các bộ lọc đã được áp dụng đầu tiên do nhà kinh tế Robert J. Hodrick và gần đây Edward C. Prescott.

Tài liệu tham khảo:

1. Heller, P, R Haas và A Mansur (1986) "A review of the fiscal impulse measure", IMF Occasional Papers, No 44, May.
2. Buti. Marco, Franco. D và Ongena. H. (1997), "Budgetary policies during recessions", Economic Papers. II 195-97-EN.
3. Buti. Marco. (2001), "The economic downturn and budgetary policy in Europe", Mimeo.
4. Fatás. Antonio và Mihov. Ilian. (2000), "Fiscal policy and business cycles: an empirical investigation", *Moneda y Credito* 211.
5. Edward Robinson và Angela Phang Seow Jiun (2001), Assessing the fiscal policy stance in Singapore.
6. IMF (2008), *Financial Crisis Likely to Worsen Economic Downturn*.
7. Niên giám thống kê qua các năm.