

Chính sách tài khóa và bất ổn kinh tế vĩ mô ở Việt Nam

PGS. TS. HUỖ THỊ THIỆU ĐÀO*

Tính toán chỉ số bất ổn kinh tế vĩ mô (macroeconomic instability index) cho thấy, kinh tế vĩ mô của Việt Nam đã thực sự rơi vào trạng thái bất ổn. Bên cạnh những nguyên nhân bên ngoài như luồng vốn vào rỗng nền kinh tế tăng mạnh và khung hoàng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu, chính sách tiền tệ (CSTT) và chính sách tài khóa lỏng lẻo của Việt Nam gây "bong bóng" bất đồng sản và chứng khoán là những nguyên nhân làm cho bất ổn kinh tế vĩ mô bộc lộ, đặc biệt là chính sách tài khóa. Bài viết đánh giá những phản ứng của chính sách tài khóa đối với giảm bất ổn vĩ mô từ chính sách tài khóa, từ đó, đề ra một số giải pháp nhằm hạn chế những tác động tiêu cực này.

Từ khóa: bất ổn kinh tế vĩ mô, chính sách tiền tệ, chỉ số MII, chỉ số m

1. Cơ sở lý thuyết về tác động của chính sách tài khóa đến bất ổn kinh tế vĩ mô

Hiện nay vẫn chưa có một định nghĩa thống nhất cho vấn đề bất ổn kinh tế vĩ mô của một nền kinh tế. Theo Azam (2001), bất ổn kinh tế vĩ mô là những biến động theo chiều hướng xấu đối với tình hình kinh tế vĩ mô của một nền kinh tế. Sameti và các tác giả (2012) cho rằng, bất ổn kinh tế vĩ mô được đánh giá bởi các biến động của một tập hợp các biến số kinh tế vĩ mô bao gồm tăng trưởng, lạm phát thiếu hụt ngân sách (THNS), thâm hụt cán cân vãng lai và dự trữ ngoại hối. Ngoài ra, bất ổn kinh tế vĩ mô còn được đánh giá qua chỉ số bất ổn kinh tế vĩ

mô Ismihan và các tác giả (2002) và Jaramillo và Sancak (2007).

Bất ổn kinh tế vĩ mô phát sinh do hai nhóm nguyên nhân: các cú sốc từ bên ngoài và sự không phù hợp của các chính sách kinh tế (Raddatz, 2007). Những nguyên nhân chính sách thường được đề cập gồm có CSTT, chính sách tài khóa (CSTK) và sự phối hợp CSTK - CSTT.

Thứ nhất, theo quan điểm của trường phái tiền tệ, thâm hụt ngân sách có thể dẫn đến lạm phát cao. Tác động này xuất hiện khi thâm hụt ngân sách được ngân hàng trung ương (NHƯ) tài trợ dưới hình thức: i) Cho vay trực tiếp ngân sách hoặc ii) mua các khoản nợ của chính phủ

* Trường Đại học Ngân Hàng Thành phố Hồ Chí Minh

tại thời điểm phát hành hoặc sau đó trên thị trường mở (Piontkivsky và đồng sự, 2001). Hình thức tài trợ này cho ngân sách chính phủ sẽ làm tăng tiền cơ sở, kéo theo sự gia tăng lượng tiền lưu thông và dẫn đến tăng lạm phát (Gupta, 1992). Trường hợp của Mexico những năm 1980 là một bằng chứng điển hình cho lý thuyết này. Đối diện với tình trạng cán cân tài khóa thâm hụt nghiêm trọng, Mexico đã liên tục phát hành tiền trong nhiều năm liền, tiền cơ sở trong nền kinh tế tăng 80 - 90% mỗi năm, lạm phát cũng tăng 100 - 130%. Các nghiên cứu thực nghiệm gần đây cũng cho thấy những kết quả tương tự về mối quan hệ giữa thâm hụt ngân sách và lạm phát. Nghiên cứu rộng nhất được thực hiện bởi Fischer và các đồng sự (2002) trên 94 nền kinh tế đang phát triển và phát triển đã đi đến kết luận: 1% tăng lên của tỷ lệ thâm hụt ngân sách so với GDP sẽ làm lạm phát tăng lên đến 4.25% và tình trạng thâm hụt ngân sách không ảnh hưởng đến lạm phát ở các nền kinh tế có lạm phát thấp hoặc không ảnh hưởng đến lạm phát ở giai đoạn lạm phát thấp của các nền kinh tế thường xuyên phải đối mặt với tình trạng lạm phát cao. Nghiên cứu của Habibullah và các đồng sự (2011) trên 13 nền kinh tế ở khu vực châu Á cũng đã đưa ra những kết luận tương tự.

Thứ hai, khi phần thiếu hụt của ngân sách chính phủ được tài trợ thông qua vay nợ công chúng bằng hình thức phát hành trái phiếu, thâm hụt ngân sách làm tăng lãi suất vay nợ trong nền kinh tế, làm giảm chi tiêu và đầu tư tư nhân (crowding out effects). Theo Ouanes và Thakur (1997), khách hàng mua trái phiếu chính phủ được phân thành hai nhóm: Ngân hàng và nhóm cá nhân, tổ chức phi ngân hàng. Trong trường hợp các cá nhân và tổ chức phi ngân hàng là người mua trái phiếu chính phủ, lượng tiền nhàn rỗi trong nền kinh tế sẽ chảy vào tài trợ cho thâm hụt ngân sách, làm giảm

lượng cung vốn trong nền kinh tế, gây áp lực làm tăng lãi suất, gây khó khăn cho các hoạt động kinh doanh của khu vực tư nhân. Trong trường hợp các ngân hàng là người mua trái phiếu chính phủ, có thể sẽ dẫn đến sự thiếu hụt dự trữ trong hệ thống ngân hàng. Lúc này các ngân hàng sẽ hỏi vay NHTW. Nếu NHTW quyết định bổ sung dự trữ cho các ngân hàng, tiền cơ sở trong nền kinh tế sẽ tăng lên và lại gây áp lực lên lạm phát như trường hợp ở trên. Nếu NHTW không bổ sung dự trữ cho các ngân hàng thương mại (NHTM), hệ thống ngân hàng sẽ thu hẹp tín dụng đối với khu vực tư nhân, đẩy lãi suất vay nợ lên cao, hệ quả là làm giảm tiêu dùng và đầu tư tư nhân. Như vậy, trong cả hai trường hợp, việc sử dụng vốn nhàn rỗi trong nền kinh tế để tài trợ thâm hụt ngân sách đều ảnh hưởng trực tiếp đến lãi suất trong nền kinh tế, theo đó, làm giảm tiêu dùng và đầu tư tư nhân. Thâm hụt ngân sách càng được tài trợ bằng nguồn này càng lâu, càng ảnh hưởng đến tăng trưởng của nền kinh tế trong dài hạn.

Thứ ba, thâm hụt ngân sách làm xấu đi cán cân vãng lai, có nguy cơ dẫn đến tình trạng thâm hụt kép (twin deficit). Theo các quan điểm truyền thống, khi một nền kinh tế ở trạng thái toàn dụng, thâm hụt ngân sách sẽ làm gia tăng tất cả các thành phần của tổng cầu, bao gồm cả nhập khẩu. Nếu xuất khẩu không gia tăng tương xứng với nhập khẩu, thâm hụt ngân sách lớn sẽ làm cán cân vãng lai chuyển biến theo chiều hướng xấu. Ở góc độ khác, mô hình của Mundel - Flemming cũng giải thích rằng, việc tài trợ cho thâm hụt ngân sách bằng cách vay nợ sẽ làm tăng lãi suất, theo đó làm đồng tiền lên giá, làm giảm sức cạnh tranh thương mại, dẫn tới thâm hụt cán cân thương mại và cán cân vãng lai (Hashemzadeh và Wilson, 2006). Những lý giải này mặc dù không nhận được sự đồng thuận của nhiều nhà nghiên cứu lý thuyết nhưng được chứng minh bằng thực nghiệm,

diễn hình là nghiên cứu của Kumhof và Laxton (2009): thâm hụt ngân sách lớn và kéo dài có ảnh hưởng đến chuyển biến xấu của cán cân vãng lai trong ngắn và dài hạn. 1% tăng lên của thâm hụt ngân sách sẽ làm cán cân vãng lai xấu đi 0,5% trong ngắn hạn và 0,75% trong dài hạn (tại các nước lớn), 1% trong dài hạn (tại các nước nhỏ). Thâm hụt cán cân vãng lai bằng chênh lệch giữa tổng tiết kiệm và tổng đầu tư hoặc bằng tổng chênh lệch giữa tiết kiệm và đầu tư của chính phủ với chênh lệch giữa tiết kiệm và đầu tư của khu vực phi chính phủ:

Thứ tư, thâm hụt ngân sách lớn và kéo dài dẫn đến rủi ro khủng hoảng nợ công của Hy Lạp năm 2011 cũng là một bài học cho các chính phủ trong điều hành chính sách tài khóa. CSTK lỏng lẻo và chỉ tiêu công quá mức trong nhiều năm liền làm cho cán cân tài khóa của Hy Lạp ngày càng thâm hụt nghiêm trọng. Từ năm 2002 thâm hụt ngân sách so với GDP của Chính phủ Hy Lạp luôn cao hơn 5% (trừ năm 2006). Năm 2009, con số này lên đến đỉnh điểm ở mức 12,9% khi Chính phủ Hy Lạp mạnh tay thực hiện gói kích cầu lớn nhằm vực dậy nền kinh tế dưới tác động của khủng hoảng tài chính 2008. Tình trạng thâm hụt ngân sách cao và kéo dài dẫn đến hệ quả nợ công ngày càng gia tăng. Năm 2009, tỷ lệ nợ công của Hy Lạp so với GDP đã lên đến 115,5%.

2. Kinh nghiệm của các nước về giảm bất ổn vĩ mô từ thâm hụt ngân sách

Thâm hụt ngân sách thường do chi tiêu quá mức, do giảm nguồn thu ngân sách hoặc do cả hai. Tình trạng thâm hụt ngân sách không phải lúc nào cũng nguy hiểm và không hẳn luôn gây ra những tác động xấu cho nền kinh tế. Thâm hụt ngân sách chỉ nguy hiểm khi cao và kéo dài hoặc khi cơ cấu chi tiêu không tác động lên số nhân tiêu dùng và không tạo ra tăng trưởng bền vững cho nền kinh tế. Mức độ lớn của thâm hụt

ngân sách được xem là nguy hiểm khi nó vượt qua tiêu chuẩn an toàn, tỷ lệ là 5% so với GDP (theo Ngân hàng thế giới - WB). Thâm hụt ngân sách không phải là vấn đề đáng quan tâm khi: i) Phần chi của ngân sách chủ yếu là cho giáo dục, sức khỏe, cải thiện cơ sở hạ tầng, phúc lợi xã hội, hoặc ii) phần giảm thu là do điều tiết chính sách thuế nhằm khuyến khích phát triển kinh doanh, vì trong các trường hợp này, phần thâm hụt sẽ giảm dần trong trung và dài hạn khi sản lượng nền kinh tế sẽ được dần dần nâng lên (Yuko Grzyb, 2011).

Để giảm tác động của thâm hụt ngân sách đến bất ổn vĩ mô, các nền kinh tế thường giảm thâm hụt ngân sách theo hai hướng, giảm chi và tăng thu ngân sách.

Các nước Mỹ Latinh ưu tiên thực hiện giảm chi đi kèm với điều chỉnh cơ cấu chi ngân sách theo hướng giảm các chi tiêu không hiệu quả. Thêm vào đó, để tăng tính hiệu quả của các khoản chi ngân sách, các chính phủ còn thiết lập một tổ chức độc lập để thực hiện những đánh giá, phân tích nghiêm túc và có hệ thống về các lợi ích, chi phí và tác động phân phối thu nhập của các chương trình chính phủ (Miguel Braun, 2007).

Tổ chức Hợp tác Phát triển kinh tế (OECD) khuyến khích giảm chi đi kèm với tăng thu ngân sách bằng cách điều chỉnh hệ thống thuế. Giải pháp này thường không nhận được nhiều đồng thuận do có thể làm ảnh hưởng đến lợi nhuận của các doanh nghiệp, đến chi tiêu của người tiêu dùng và theo đó ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, điều chỉnh hoặc cải cách hệ thống thuế sẽ rất phù hợp với các nền kinh tế có luật thuế không hiệu quả (quy định của luật thuế phức tạp, thuế suất cao...) và hệ thống quản lý thuế yếu kém (OECD, 2008).

Để ngăn ngừa nguy cơ lạm phát, các nhà nghiên cứu còn khuyến nghị các NHTW không

tài trợ trực tiếp cho chính phủ bằng cách phát hành tiền (Siddiqi, 1996). Ngoài ra, cần ban hành những quy định và mức giới hạn pháp lý cụ thể nhằm đảm bảo quy mô và cấu trúc nợ (kể cả nợ trong nước và nợ nước ngoài) an toàn cho chính phủ nhằm tránh trường hợp mất khả năng thanh toán, khủng hoảng nợ của chính phủ. (Ocampo, 2005).

Những giải pháp cho việc giảm thâm hụt ngân sách như trên có tính nguyên tắc chung cho các nền kinh tế. Tuy nhiên, tùy theo đặc điểm kinh tế - chính trị - xã hội của từng quốc gia mà có các cách vận dụng khác nhau. Mức độ cụ thể và nghiêm khắc của các giải pháp sẽ khác nhau giữa các quốc gia tùy thuộc vào mục đích là ngăn ngừa hay kiểm soát một tác động mang tính bất ổn do thâm hụt ngân sách gây ra. Sự khác nhau đó là do độ trẻ của chính sách tài khóa ở các nền kinh tế là khác nhau và do mục tiêu của chính sách tài khóa, ví dụ để kiểm soát gia tăng lạm phát, các giải pháp đưa ra cần phải nhanh và mạnh như giảm chi tiêu công ở mức lớn, gia tăng thu thuế mạnh để trong thời gian ngắn giảm nhanh tổng cầu, giảm nhanh xu hướng tăng giá (Muhammad Nejatullah Siddiqi, 1996).

3. Tác động của chính sách tài khóa đến bất ổn kinh tế vĩ mô và phản ứng ứng phó của chính sách tài chính ở Việt Nam

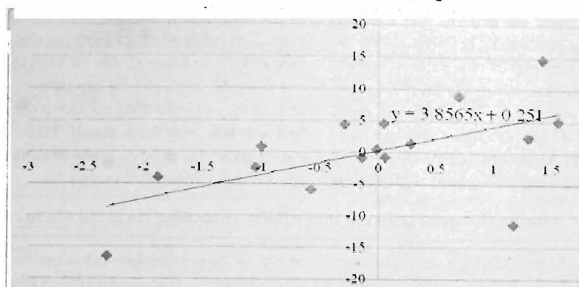
3.1. Tác động của chính sách tài khóa đến bất ổn kinh tế vĩ mô

Thứ nhất, tác động của thâm hụt ngân sách đến lạm phát. Trong giai đoạn 1981 - 1991, việc bù đắp thiếu hụt ngân sách nhà nước (NSNN) được thực hiện chủ yếu bằng phát hành tiền, vay nợ trong nước rất hạn chế, chiếm tỷ lệ không đáng kể. Nguồn phát hành tiền để bù đắp bội chi ngân sách qua các giai đoạn 1976 - 1980, 1981 - 1985, 1986 - 1990 lần lượt là 13,1%, 54% và 56,8% so với tổng tài trợ

thâm hụt ngân sách (Võ Đình Hào, 1993). Hậu quả là tốc độ lạm phát tăng nhanh chóng và làm rối loạn nền kinh tế. Từ năm 1991, để chống lạm phát Chính phủ Việt Nam đã chú trọng tăng cường vay nợ và hạn chế phát hành tiền để bù đắp thiếu hụt ngân sách, phát hành lúc này giảm chỉ còn 8,8% thâm hụt ngân sách. Đến năm 1992, Việt Nam chấm dứt hoàn toàn việc phát hành tiền bù đắp bội chi ngân sách và chuyển sang tài trợ thâm hụt ngân sách bằng đi vay. Do vậy, trong giai đoạn 1995 - 2011 không có nguy cơ tăng thâm hụt ngân sách dẫn đến tăng lạm phát do phát hành tiền trực tiếp. Tuy nhiên Điều 26, Luật Ngân hàng nhà nước 2010 và Điều 23 Luật Ngân sách nhà nước (NSNN) cho phép tạm ứng NSNN. Điều này hết sức rủi ro cho việc điều hành của CSTT bởi lẽ: i) Lượng tiền cơ sở tăng và gây áp lực tăng lạm phát; ii) Chưa có văn bản pháp quy quy định việc tạm ứng, việc hoàn trả, việc chế tài khi không hoàn trả đúng hạn; iii) Nếu ngân sách tạm ứng vào cuối năm khó có thể hoàn trả trong năm vì các khoản chi ngân sách phải tạm ứng thường là các khoản chi cho đầu tư khó có thể thu hồi trong thời gian ngắn.

Ngoài ra, tuy không trực tiếp phát hành tiền nhưng thông qua nghiệp vụ thị trường mở, NHNN mua lại các trái phiếu chính phủ mà các NHTM trực tiếp mua từ chính phủ. Cơ chế này làm tăng lượng cung tiền trong nền kinh tế góp phần dẫn đến lạm phát.

Thực tế Việt Nam đã chứng kiến lạm phát do tăng chi ngân sách trong những năm 1980 - 1990, gần đây tăng chi ngân sách phục vụ cho gói kích cầu năm 2009 đã gây ra lạm phát năm 2010. Hình 1 cho thấy lạm phát và thâm hụt ngân sách có mối quan hệ với nhau, hệ số tương quan cũng cho thấy thâm hụt ngân sách có tương quan chặt với lạm phát, thâm hụt ngân sách càng cao thì lạm phát càng cao.

Hình 1: Tương quan giữa lạm phát và thâm hụt ngân sách

Nguồn: Tác giả vẽ từ số liệu IFS.

Thêm vào đó, Việt Nam theo đuổi mô hình tăng trưởng kinh tế dựa vào vốn, đặc biệt là nguồn vốn nước ngoài. Tỷ lệ đầu tư tăng liên tục và duy trì ở mức cao, cao nhất trong các nước Đông Nam Á (Bảng 1). Nếu tiếp tục đổ vốn vào đầu tư trong bối cảnh hiệu quả đầu tư

kém, đặc biệt là đầu tư công, khả năng hấp thụ vốn đầu tư cho tăng trưởng rất thấp thì việc mở rộng tài khóa, tăng đầu tư công dẫn đến tăng tổng cầu của toàn bộ nền kinh tế chỉ dẫn đến giá cả tăng nhanh chứ không làm tăng nhanh sản lượng.

Bảng 1: Tỷ lệ đầu tư của các nước Đông Nam Á giai đoạn 1990 – 2011 (% GDP)

Brunei Darussalam	13,1	14,4	21,3	15,1	13,5	11,4	10,4	13,0	13,7	17,6	15,9	13,4
Cambodia	16,9	18,5	18,1	20,1	16,2	18,5	22,5	21,2	18,6	21,4	17,4	17,1
Indonesia	22,2	22,5	21,4	25,6	24,1	25,1	25,4	24,9	27,8	31,0	32,6	32,8
Malaysia	26,9	24,4	24,8	22,8	23,0
Myanmar	12,4	11,6	10,1	11,0	12,2	13,2	13,7	14,8	15,6	18,9	22,7	...
Philippines	18,4	22,1	24,5	23,0	21,6	21,6	18,0	17,3	19,3	16,6	20,5	21,7
Thailand	22,3	23,2	22,8	23,9	25,7	30,5	27,1	25,6	28,4	20,8	24,9	26,5
Việt Nam	29,6	31,2	33,2	35,4	35,5	35,6	36,8	43,1	39,7	38,1	38,9	32,6

Nguồn: ADB (2012)

Thứ hai, thâm hụt ngân sách làm tăng lãi suất vay nợ trong nền kinh tế, làm giảm chi tiêu và đầu tư tư nhân. Về lý thuyết, để vay nợ trong nước chính phủ đã phải đa dạng hóa các hình thức vay như: trái phiếu, tín phiếu, công trái... cùng với việc tuyên truyền, vận động, tăng lãi suất để hấp dẫn người cho vay nhằm hoàn thành kế hoạch vay theo dự định. Chính phủ càng phát hành được nhiều trái phiếu do

lãi suất huy động cao thì phần vốn dành cho đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh càng giảm đi vì luồng vốn (tiết kiệm của dân cư) sẽ dịch chuyển từ khu vực dân cư sang khu vực nhà nước để chính phủ bù đắp thâm hụt ngân sách và tăng chi tiêu công mà không chảy sang lĩnh vực sản xuất kinh doanh. Minh chứng thuyết phục cho nhận định này là nghiên cứu của Tô Trung Thành (2011) (*Hộp 1*).

Hộp 1: Tổng hợp kết quả nghiên cứu thực nghiệm về tác động lấn át của đầu tư công

Mối quan hệ giữa cân bằng sản lượng, đầu tư công và đầu tư tư nhân được mô tả qua phương trình: $Y = 6,57 + 0,23GI + 0,33 PI$. Cho thấy hiệu quả của đầu tư tư nhân cao hơn đầu tư khu vực nhà nước.

Kết quả ước lượng hàm phản ứng của đầu tư tư nhân đối với cú sốc đầu tư công cũng cho thấy tác động tức thời của đầu tư công đến đầu tư tư nhân trong năm đầu tiên là thấp nhất, tác động mạnh nhất và thể hiện đầy đủ nhất ở năm thứ 5 kể từ khi đầu tư công gia tăng; sau một thập niên, 1% tăng lên trong đầu tư công sẽ khiến đầu tư tư nhân bị thu hẹp khoảng 0,48% và chỉ đóng góp trung bình 0,05% vào tăng trưởng sản lượng.

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ Tô Trung Thành (2011).

Ngoài ra, tuy chưa có số liệu một cách hệ thống cho thấy lãi suất đã tăng khi đầu tư chính phủ tăng do phải vay mượn trong nước và nước ngoài. Tuy nhiên, có thể thấy: i) Vinashin đã tăng lãi suất rất cao so với mặt bằng lãi suất thế giới để có thể vay 750 triệu USD vào năm 2005; ii) để huy động nguồn vốn nhân rồi trong dân chúng, Kho bạc Nhà nước phải có lãi suất huy động đủ cao so với ngân hàng để hấp dẫn người dân. Trong giai đoạn 2008 – 2011, mặt bằng lãi suất tăng cao, Kho bạc Nhà nước đã không thể huy động được lượng vốn cần thiết do không nâng mặt bằng lãi suất lên tương xứng với lãi suất thị trường.

Thứ ba, thâm hụt ngân sách làm xấu đi cán cân vãng lai, có nguy cơ dẫn đến tình trạng thâm hụt kép. Việt Nam thâm hụt thương mại từ trước đến nay vốn được xem rất bình thường. Số liệu thống kê cho thấy suốt từ 1996

đến nay, Việt Nam chỉ đạt được thặng dư thương mại trong 3 năm 1999 – 2001 và thặng dư chưa đến 1 triệu USD; những năm còn lại năm nào cũng thâm hụt, năm sau cao hơn năm trước. Những năm gần đây, thâm hụt thương mại có chiều hướng xấu đi vì: i) Thâm hụt thương mại gấp 3 – 4 lần thâm hụt lớn nhất từ năm 1996 - 2006; ii) thâm hụt cán cân thương mại đi kèm với thâm hụt cán cân thanh toán lần đầu tiên xuất hiện vào năm 2009 ở mức 8.465 triệu USD và tiếp tục thâm hụt trong năm 2010 ở mức 1.765 triệu USD. Thâm hụt cán cân thương mại cao kéo theo thâm hụt cao trong cán cân vãng lai.

Bên cạnh đó, phân tích theo đồng nhất thức kinh tế vĩ mô, nguyên nhân của thâm hụt cán cân vãng lai của Việt Nam vừa do chênh lệch âm trong tiết kiệm – đầu tư của khu vực tư nhân vừa do tiết kiệm đầu tư khu vực nhà nước hay nói cách khác do thâm hụt ngân sách (*xem Bảng 2*).

Bảng 2: Tỷ lệ tiết kiệm, đầu tư, bội chi NSNN giai đoạn 1995 – 2012

Đơn vị %/GDP

Chỉ tiêu	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Tiết kiệm - Đầu tư	-8,9	-10,9	-8,2	-7,5	-3	-2,5	-2,4	-4,5	-8
Bội chi NSNN	-4,17	-3	-4,05	-2,49	-4,37	-4,95	-4,67	-4,96	-4,9
Cân cân thương mại		-11,4	-4,9	-3,8	3,4	1,2	1,5	-3,0	-6,6
Cân cân vãng lai		-8,3	-6,0	-4,1	4,1	3,6	2,1	-1,7	-4,9

Chỉ tiêu	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tiết kiệm - Đầu tư	-7	-5,3	-6,2	-13,9	-13,2	-10,9	-11,9	-6,06	
Bội chi NSNN	-4,85	-4,86	-5	-6	-4,58	-6,9	-6,2	-4,9	-4,8*
Cân cân thương mại hàng hóa	-5,0	-4,6	-4,6	-14,7	-14,6	-8,2	-4,9	-8,1	-1,8**
Cân cân vãng lai	-2,1	-1,1	-0,3	-9,8	-12,4	-7,1	-4,1	-4,1	-0,8**

* dự đoán, ** ước tính

Nguồn: IMF (2012); Tính toán của tác giả từ dữ liệu web NHNN, Bộ Tài chính (2012a), ADB (2012).

Bảng 2 cho thấy, nền kinh tế Việt Nam thường xuyên phải dựa vào nguồn vốn bên ngoài để đáp ứng nhu cầu đầu tư ngày càng tăng cao. Chỉ có giai đoạn 1999 – 2002, tiết kiệm – đầu tư khu vực tư nhân bù đắp được một phần chênh lệch tiết kiệm – đầu tư cả nước, hay nói cách khác khu vực tư nhân có tỷ lệ tiết kiệm cao hơn tỷ lệ đầu tư. Trong các năm còn lại, chênh lệch tiết kiệm đầu tư của cả khu vực chính phủ lẫn khu vực tư nhân đều âm. Trong các năm này, cân cân vãng lai cũng biến động cùng chiều với chênh lệch tiết kiệm – đầu tư cả nước, tiết kiệm đầu tư chính phủ (thâm hụt ngân sách) và tiết kiệm đầu tư khu vực tư nhân.

Hệ số tương quan giữa thâm hụt ngân sách và cân cân thương mại cũng như cân cân ngoại thương khá nhỏ cho thấy giữa thâm hụt ngân sách và thâm hụt ngoại thương có liên quan: thâm hụt ngân sách tăng làm tăng cầu đầu tư,

tăng cầu nhập khẩu dẫn đến tăng thâm hụt thương mại.

Thứ tư, thâm hụt ngân sách lớn và kéo dài dẫn đến rủi ro khủng hoảng nợ công. Bảng 3 cho thấy tình hình vay nợ để bù đắp thâm hụt NSNN luôn tăng từ năm 2002 – 2011, đặc biệt là tỷ trọng vay nợ nước ngoài để bù đắp thâm hụt ngân sách tăng. Đây là vấn đề đáng lo ngại vì sẽ làm mất cân đối vĩ mô. Để bù đắp bội chi Chính phủ đã không ngừng vay nợ trong và ngoài nước. Vay nợ nước ngoài sẽ khiến nghĩa vụ trả nợ và gánh nặng nợ nần cao, giảm chi tiêu của Chính phủ và làm cho nền kinh tế dễ bị phụ thuộc vào nước ngoài. Vay nợ nước ngoài của chính phủ tuy ngắn hạn có thể bù đắp thâm hụt cân cân tài khóa, nhưng nếu vay thương xuyên với quy mô ngày càng tăng thì sẽ dẫn đến rủi ro cao.

Bảng 3: Tình hình vay nợ bù đắp bội chi NSNN giai đoạn 2002 – 2012

Năm	Số tiền vay trong nước để bù đắp bội chi NSNN (tỷ đồng)	Số tiền vay nước ngoài để bù đắp bội chi NSNN (tỷ đồng)	Số bội chi NSNN	Tỷ trọng vay trong nước (%)	Tỷ trọng vay nước ngoài (%)
2002	18.382	7.125	25.597	27,8	71,8
2003	22.895	7.041	29.936	23,5	76,5
2004	27.453	7.253	34.703	20,9	79,1
2005	32.420	8.326	40.746	20,4	79,6
2006	35.864	12.749	48.613	26,2	73,8
2007	51.572	12.995	64.567	20,1	79,9
2008	48.009	19.668	67.677	29,1	70,9
2009	78.150	36.292	114.442	31,7	68,3
2010	98.505	13.465	119.700	17,5	82,5
2011	92.600	28.000	120.600	23,2	76,8
2012	-	-	140.200	-	-

Nguồn: Bộ Tài chính (2012^a) và tính toán của tác giả.

Thực tế trong những năm qua, lượng vay tiền từ bên ngoài để bù đắp thâm hụt NSNN từ trong nước chiếm khoảng 1/3 số thâm hụt (Bảng 3), tức là khoảng 1,5% – 1,7% so với GDP. Nếu cộng thêm cả phần vay về cho vay lại, lượng tiền từ bên ngoài vào nền kinh tế nước ta qua bù đắp thâm hụt NSNN khoảng 2% – 2,5% GDP. Diễn biến nợ

nước ngoài và nợ công của Việt Nam trong những năm qua tuy trong giới hạn an toàn nhưng cũng có những dấu hiệu đáng lo ngại: i) Khi tốc độ vay nợ khá lớn đặc biệt năm 2009 cả vay trong nước và vay nước ngoài tăng lần lượt là 63% và 84%; ii) các chỉ tiêu phản ánh tình trạng nợ ngày càng xấu đi (xem Bảng 4).

Bảng 4: Nợ nước ngoài và nợ công giai đoạn 1995 – 2010

Đơn vị: %

Chỉ tiêu	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nợ nước ngoài/GNI	123,98	108,19	82,64	84,09	82,01	41,73	39,22	38,55
Nợ ngắn hạn/tổng nợ	85,6	83,6	87,2	88,5	88,2	90,3	90,9	91,2
Nợ công/GDP	na	na	na	na	na	na	na	na

Chỉ tiêu nợ	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nợ nước ngoài/GNI	40,88	40,23	36,61	31,22	32,95	28,57	31,27	36,48	49,12	48,74
Nợ ngắn hạn/tổng nợ	89,8	86,5	85,4	86,0	78,9	82,4	81,6	80,1	10,08	16,89
Nợ công GDP ^a	41,1	42,7	44,0	42,9	45,6	43,9	49,0	56,3	54,9	

Nguồn: World Bank (2012); Nguyễn Chí Hải (2011). Bộ Tài chính (2012b). na. không có số liệu.

3.2. Phản ứng của chính sách tài khóa

Trong những năm qua, CSTK cũng đã có những điều chỉnh:

Thứ nhất, bắt đầu từ năm 2010 mức thâm hụt ngân sách thực hiện đã thấp hơn mục tiêu của Quốc hội đề ra trong 2 năm 2010 và 2011 so với năm 2009, tỷ lệ thâm hụt NSNN đã giảm, đặc biệt theo số liệu ước thực hiện tỷ lệ này giảm xuống 4,9% thấp hơn mức cho phép của Luật ngân sách. Điều này cho thấy sự chuyển biến trong nhận thức và hành động của các cơ quan hoạch định CSTK đối với tính nghiêm trọng của ngân sách thâm hụt thường xuyên và kéo dài.

Thứ hai, chỉ cho đầu tư phát triển đã có xu hướng giảm so với trước đây nhờ một loạt các hoạt động cắt giảm chi tiêu công trong 2 năm vừa qua. Theo Quyết định 527/QĐ-BTC của Bộ Tài chính năm 2011: Giảm bội chi NSNN năm 2011 xuống dưới 5% GDP; giám sát chặt chẽ việc vay, trả nợ nước ngoài của các doanh nghiệp, nhất là vay ngắn hạn; không ứng trước vốn NSNN, trái phiếu chính phủ năm 2012 cho các dự án, trừ các dự án phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai cấp bách; xem xét, miễn, giảm thuế, gia hạn thời gian nộp thuế nguyên liệu đầu vào nhập khẩu phục vụ sản xuất xuất khẩu đối với những ngành hàng trong nước còn thiếu nguyên liệu như dệt may, da giày, thủy sản, hạt điều, gỗ, dược phẩm...; tiếp tục thực hiện tạm hoãn thuế giá trị gia tăng đầu vào đối với hàng hóa thực xuất khẩu trong năm 2011; rà soát, cắt giảm, sắp xếp lại để điều chuyển vốn đầu tư từ NSNN, trái phiếu chính phủ năm 2011 trong phạm vi quản lý để tập trung vốn đầy nhanh tiến độ các công trình, dự án quan trọng, cấp bách, hoàn thành trong năm 2011.

Thứ ba, hai cơ quan hoạch định CSTK và CSTT đã ngồi lại với nhau bàn về cơ chế phối hợp. Ngày 29/2/2012, Bộ trưởng Bộ Tài chính Vương Đình Huệ và Thống đốc NHNN Việt Nam Nguyễn Văn Bình đã đại diện cho hai cơ quan ký "Quy chế phối hợp công tác và trao đổi

thông tin" giữa NHNN và Bộ Tài chính. Việc ban hành quy chế trên có được triển khai nhanh chóng và hiệu quả hay không còn là một câu hỏi? Vấn đề phối hợp chính sách đã được đề cập rất lâu nhưng chưa thấy có nhiều chuyển biến trong suốt 7 năm qua, mặc dù đã có nhiều ý kiến tham luận của các nhà nghiên cứu trong nhiều hội thảo như: i) Tăng cường hiệu quả phối hợp giữa CSTT và CSTK ở Việt Nam, tháng 11/2005 do Hội Đồng Khoa học và Công nghệ ngành Ngân hàng tổ chức; ii) nâng cao hiệu quả phối hợp chính sách kinh tế vĩ mô nhằm kiểm chế lạm phát do Viện Chiến lược NHNN tổ chức, tháng 8/2011; iii) CSTT phối hợp với các chính sách kinh tế vĩ mô khác trong điều kiện kinh tế thị trường biến động, do Học viện Ngân hàng tổ chức, tháng 1/2011; iv) phối hợp CSTK và CSTT trong điều tiết kinh tế vĩ mô do Viện Chiến lược và Chính sách Tài chính cùng Viện Chiến lược Ngân hàng tổ chức, tháng 5/2012. Những phản ứng phối hợp này còn khá yếu so với khả năng có thể thực hiện phối hợp giữa CSTK và CSTT.

4. Giải pháp giảm bất ổn kinh tế vĩ mô từ CSTK

Nhìn chung, trước năm 2008, kỷ luật ngân sách được duy trì trong giới hạn cho phép của Luật Ngân sách và tuân thủ đúng nguyên tắc ngân sách chi tài trợ cho chi đầu tư phát triển. Tuy nhiên, quy mô bội chi ngân sách càng ngày càng tăng và năm 2009 và 2010 tỷ lệ bội chi đã vượt quá 5% GDP; hàng năm chính phủ vẫn phải vay bên ngoài và trong nước để bù đắp thâm hụt ngân sách, để trả nợ gốc và lãi cho các khoản vay của những năm trước, trong khi đó nguồn thu không ổn định, nguồn chi còn kém hiệu quả. Do đó, để đảm bảo tính bền vững trong cơ cấu ngân sách, góp phần giảm thâm hụt ngân sách cần chú ý các vấn đề sau:

Thứ nhất, cần đảm bảo kỷ luật tài chính thể hiện ở các việc: i) Giảm khoảng cách thời gian giữa dự toán ngân sách và quyết toán ngân sách. Thời gian giữa dự toán ngân sách đến khi có

quyết toán ngân sách năm kéo dài 18 tháng sau khi năm tài khóa kết thúc (IMF, 2010); ii) giảm sai biệt lớn giữa số liệu dự toán, dự tính lần 1, lần 2 và quyết toán vì việc dự toán thấp các khoản thu ngân sách liên tục từ năm này qua năm khác có thể làm giảm độ tin cậy của kế hoạch chính sách tài chính và gây ra sự không chắc chắn về khả năng của chính phủ trong việc đáp ứng nhu cầu tài trợ trong nước ngay cả khi chính phủ có thể đáp ứng nhu cầu này (ví dụ như trong năm 2009, 2010). Theo IMF (2010), có sự sai biệt lớn giữa dự toán ngân sách và dự tính lần 1, lần 2, quyết toán năm cả về thời gian lẫn về giá trị. Trong thời gian từ 2004 - 2009, chênh lệch giữa số quyết toán và số dự toán gần 5% GDP, một nửa là do tăng thu và nửa còn lại do tăng chi. Số liệu thu ngân sách dự tính lần 1 (thường là ước thực hiện 9 tháng trong năm ngân sách và thường được dùng để xây dựng dự toán cho năm sau) thấp hơn số quyết toán 4% GDP. Số chênh lệch này giữa dự tính lần 2 so với số quyết toán là 2% GDP; iii) kiểm soát chặt việc NSNN vay NHNN theo quy định của Luật NHNN 2010; iv) không tạo ra những trường hợp ngoại lệ trong tạm ứng ngân sách để có thể đảm bảo kỷ luật tài chính, giữ gìn kỷ cương. Việc chậm dứt tạm ứng đồng thời với phối hợp với NHNN trong việc đảm bảo dự đoán một mức ngân sách thích hợp có thể giải quyết vấn đề này. Bên cạnh đó, NSNN thâm hụt thường xuyên, hiệu quả đầu tư công kém thể hiện qua hệ số ICOR khu vực nhà nước cao hơn mức trung bình của cả nước và ngày càng tăng trong khi lại khó cắt giảm. Tình hình đó sẽ gây áp lực rất lớn đến hội chi ngân sách và gây áp lực lên lạm phát. Do vậy cần kiên quyết cắt giảm đầu tư công và không chế thâm hụt ngân sách theo mục tiêu đã định.

Thứ hai, tiến tới hoàn thiện thống kê ngân sách chính phủ theo thông lệ quốc tế. Hiện tại, sự khác biệt này đã không cho phép Việt Nam có thể so sánh với các nước khác cũng như có sự chênh lệch khá lớn giữa số liệu thống kê của các tổ chức tài chính thế giới như IMF, WB gây ra mối hoài nghi về sự chậm thay đổi trong

thống kê ngân sách và dẫn đến giảm sự tin tưởng các số liệu NSNN do Việt Nam cung cấp. Mặc dù sự khác biệt giữa thông kê theo quan điểm của Việt Nam và thông lệ quốc tế không dễ khắc phục trong ngắn hạn nhưng trong tương lai, Việt Nam cần phải bỏ sung hoặc thay đổi Luật Ngân sách 2002 để có thể theo đúng thông lệ quốc tế. Đồng thời, với phương pháp thống kê, Việt Nam cần điều chỉnh các số liệu ngân sách của giai đoạn 2008 trở về trước cho tương thích với cách tính mới để có thể so sánh một cách toàn diện sự thay đổi trong ngân sách Việt Nam. Cụ thể, Việt Nam nên đưa các khoản nợ gốc ra khỏi khoản mục chi ngân sách (thông lệ quốc tế chỉ có phần trả lãi) và đưa hết vào ngân sách các khoản chi hiện thời nằm ngoài ngân sách.

Thứ ba, cần đảm bảo nguồn thu bằng cách: i) Tăng cường chính sách quản lý thu thuế, đặc biệt là thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân, không thể phụ thuộc vào thuế xuất nhập khẩu vì thu thuế này không ổn định; ii) có biện pháp nhằm giảm đến mức tối thiểu tình trạng gian lận thuế, trốn thuế. Muốn giảm thiểu tình trạng này cần phải hoàn thiện hệ thống thuế sao cho biểu thuế đơn giản, hồ sơ thuế và quy trình thu thuế hợp lý, tiến tới khai nộp thuế hoàn toàn tự động, thực hiện kiểm tra sau để ngăn ngừa thay vì kiểm tra trước để định mức thuế như hiện nay. Việc này cũng là một trong những biện pháp nhằm hạn chế tình trạng nhùng nhịu, đưa và nhận hối lộ. Để có thể thực hiện tốt việc này, cơ quan thuế cần phối hợp với hệ thống ngân hàng, hệ thống thông tin truyền thông để phát triển giao dịch không dùng tiền mặt nhằm kiểm soát thu nhập và tăng nguồn thu; iii) công khai, minh bạch các thông tin liên quan đến loại thuế, mức thuế để đảm bảo tính công bằng và hợp lý, đồng thời nâng cao hiểu biết của người dân về các loại thuế.

Thứ tư, hợp lý hóa các khoản chi thông qua:
i) Giảm bớt sự phụ thuộc của ngân sách địa

phương vào ngân sách trung ương (NSTW); ii) đẩy mạnh việc khoán biên chế và chi phí hành chính nhằm tăng tính tự chủ, quyền hạn và trách nhiệm của các đơn vị sử dụng ngân sách, tăng cường cơ chế tự chủ về tài chính, tăng cường xã hội hóa các lĩnh vực trước đây phải chi thường xuyên như thể thao (thực hiện như sân vận động Phan Đình Phùng), giáo dục (thực hiện như Trường Đại học Tôn Đức Thắng)...; iii) hạn chế việc bảo lãnh vay nợ nước ngoài để giảm rủi ro ngân sách gắn liền với những khoản nợ bất thường của chính phủ liên quan đến doanh nghiệp nhà nước và mức nợ vấu trong lĩnh vực ngân hàng; iv) kiểm soát việc chi tiêu NSNN theo hướng hiệu quả: tránh đầu tư dàn trải, phân tán, phân bổ chệch; v) chống thất thoát, lãng phí, tham ô, tiêu cực bằng cách cải thiện tính minh bạch trong chi ngân sách.

Thứ năm, và quan trọng nhất là xem việc giảm thâm hụt NSNN là nhiệm vụ hàng đầu trong điều hành CSTK. Cần thực hiện một lộ

trình cụ thể với các bước đi thích hợp để giảm thâm hụt NSNN: i) rà soát lại các khoản thu, khoản chi thực hiện hạch toán theo đúng thông lệ quốc tế; ii) rà soát lại cơ chế phân cấp NSTW, ngân sách địa phương để giải quyết vấn đề NSTW thâm hụt còn địa phương thì kết dư; iii) ban hành Luật Đầu tư công để chấn chỉnh tình trạng đầu tư công có quá nhiều vấn đề như hiện tại, đồng thời tạo điều kiện để thực hiện tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước và tiến tới tái cấu trúc nền kinh tế.

Đồng thời với nhiệm vụ hàng đầu là giảm thâm hụt ngân sách cần minh bạch và công khai quy trình ngân sách để tăng cường trách nhiệm giai trình của cá nhân, tổ chức. Minh bạch sẽ xác định rõ trách nhiệm của từng cá nhân, tổ chức trong việc quản lý và sử dụng nguồn lực công; giúp người dân giám sát việc tính toán thu chi ngân sách, giúp các nhà hoạch định chính sách hoàn thành nhiệm vụ được giao♦

Tài liệu tham khảo:

1. ADB (Asia Development Bank) (2012): *Key Indicators for Asia and the Pacific 2011*. <http://www.adb.org/key-indicators/2011/part-iii-regional-tables>.
2. Azam, J. P. (2001): *Inflation and Macroeconomic Instability in Madagascar* <http://www.bepress.com/csae/paper140>.
3. Bộ Tài Chính (2012a): *Công khai ngân sách số liên trong nước*. http://www.mof.gov.vn/portal/page/portal/mof_vn/1351583/2126549/2115685.
4. Bộ Tài chính (2012b): *Bang tin nợ công số 1: Các bản số liệu thống kê 2010 - 2011* <http://www.mof.gov.vn/portal/pls/portal/docs/1490597.PDF>
5. Braun, M. (2007): *Fiscal Policy Reform in Latin America*. Consulta de San Jose 2007 Solution paper.
6. Fischer, S., Sahay, R. and Végh, C. (2002): *Modern Hyper – and High Inflation*, Journal of Economic Literature. Vol. 40. Pp. 837- 80.
7. Giryb, Y. (2011): *Cause, Consequence and Solutions of Fiscal Deficit in Costa Rica*. <http://www.centrorisorse.org/causes-consequences-and-solutions-of-fiscal-deficit-in-costa-rica.html>
8. Gupta, K. L. (1992): *Budget Deficits and Economic Activity in Asia*, London and New York: Routledge, Hamburgcr. M.J. and Zwick, B. (1981): Deficits, Money and Inflation: Reply. Journal of Monetary Economics. 7. 141-150.

9. Habibullah. M. S., Cheah. C. K. and Baharom. A. H. (2011): *Budget Deficits and Inflation in Thirteen Asian Developing Countries*. International Journal of Business and Social Science. Vol. 2 No. 9 [Special Issue - May 2011].
10. Hashemzadeh. N. and Wilson. L. (2006): *The Dynamics of Current Account and Budget Deficits in Selected Countries in the Middle East and North Africa*, International Research Journal of Finance and Economics. ISSN 1450-2887 Issue 5 (2006).
11. IFS (2012): <http://library-data.imf.org/FindDataReports.aspx?d=33061&c=169393> ngày truy cập 30/04/2012.
12. IMF (2010): *IMF Country Report No.10/280*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10281.pdf>
13. IMF (2012): *IMF Executive Board Concludes 2011 Article IV Consultation with Vietnam*. <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr1181.htm>
14. İsmihan. M., Mctin-Özcan. K. and Tansel. A. (2002): *Macroeconomic Instability, Capital Accumulation and Growth. The Case of Turkey 1963-1999*. ERC Working Papers in Economics 02/04.
15. Jaramillo. L. and Sancak. C. (2007): *Growth in the Dominican Republic and Haiti: Why has the Grass Been Greener on one side of Hispaniola?* IMF Working Paper. WP/07/63.
16. Kumhof. M. and Laxton. D. (2009): *Fiscal Deficits and Current Account Deficits*. IMF Working Paper. WP/09/237
17. Nguyễn Chí Hải (2011): *Vấn đề nợ công đối với phát triển kinh tế Việt Nam hiện nay*. Tạp chí Công nghệ ngân hàng, Số 65.
18. Ocampo.. J. A. (2005): *A Broad View of Macroeconomic Stability*. DESA Working Paper No. 1.
19. Piontkivsky. R., Bakun. A., Kryshko. M. & Sytnyk. T. (2001): *The Impact of the Budget Deficit on inflation in Ukraine*. Research Report Commissioned by INTAS, Kiev: International Center for Policy Studies (ICPS). 2001. <http://www.zno.znaimo.com.ua/docs/81/index-774750.html>
20. Raddatz. C. (2007): *Are External Shocks Responsible for the Instability of Output in Low-Income Countries?*. Journal of Development Economics. Elsevier. vol.84(1), pages 155-187. September.
21. Sameti. M., Isfahani. R. D. & H., K. (2012): *Outcome of Macroeconomic Instability (A case for Iran)*. Macrothink institute, Research in Applied Economics. ISSN 1948-5433.2012. Vol.4. No.1
22. Siddiqi. M. N. (1996): *Role of Fiscal Policy in Controlling Inflation in Islamic Framework*, Centre for Research in Islamic Economics, King Abdulaziz University Jeddah, Saudi Arabia.
23. Tô Trung Thành (2011): *Đầu tư công lẫn ạt đầu tư tư nhân? Góc nhìn từ mô hình thực nghiệm VECM* trang 308 - 324. Phạm Đỗ Chí (chủ biên): *Khi rồng muốn thức dậy - Loay hoay với mô hình kinh tế sau đổi mới*.
24. Võ Đình Hao và các cộng sự (1993): *Chính sách vay nợ cho đầu tư phát triển ở Việt Nam*. Viện Khoa học Tài chính, Bộ Tài chính.
25. World Bank (2012): *World Development Indicators 2012*, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>