



Bàn về mối quan hệ giữa bội chi ngân sách nhà nước và lạm phát ở Việt Nam hiện nay

II TS. HOÀNG THỊ THUYẾT NGUYỆT
(Học viện Tài chính)



Thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và kiểm soát lạm phát là bài toán luôn thường trực trên bàn nghị sự của các Chính phủ, nhưng cũng là khó giải nhất đối với tất cả các nền kinh tế, kể cả nền kinh tế thị trường phát triển, Việt Nam cũng không phải là ngoại lệ. Lý thuyết cũng như thực tiễn đều chỉ rằng nếu Chính phủ biết sử dụng hài hoà chính sách tài khoá và chính sách tiền tệ thì có thể giữ cho lạm phát như dầu bôi trơn cho sự tăng trưởng bền vững của đất nước.

Phải chăng bội chi ngân sách nhà nước luôn gây ra lạm phát?

Lạm phát là một quá trình giá tăng liên tục theo thời gian. Milton Friedman đã phải gọi lạm phát “luôn luôn và ở đâu cũng là một hiện tượng tiền tệ”. Tỷ lệ lạm phát được đo bằng mức tăng lượng cung tiền danh nghĩa trừ đi mức tăng nhu cầu tiền thực tế. Mặc dù, nguyên nhân gây ra lạm phát rất đa dạng nhưng có hai nguyên nhân cơ bản, đó là sự tăng trưởng quá mức trong GNP danh nghĩa (lạm phát do cầu) và những đột biến trong cung (lạm phát do cung). Vậy bội chi ngân sách nhà nước (NSNN) liên quan gì đến lạm phát?

Bội chi NSNN là hiện tượng xảy ra khi Chính phủ chi tiêu nhiều hơn số thu ngân sách huy động được. Khi xảy ra bội chi, Nhà nước có thể trang trải bằng hai cách: vay tiền của khu vực tư nhân qua hình thức bán trái phiếu chính phủ và in tiền để chi tiêu.

Phát hành trái phiếu Chính phủ không trực tiếp ảnh hưởng đến cơ sở tiền tệ (monetary base), đến cung tiền vì thế không gây ra lạm phát. Tuy nhiên, khi thâm hụt ngân sách lớn và dai dẳng, khối lượng trái phiếu Chính phủ tăng lên đòi hỏi tăng lãi suất trái phiếu để hấp dẫn thị trường. Và khi quy mô thâm hụt lớn đến mức không thể dễ dàng vay nợ (do Chính phủ phải trả lãi và

mong muốn chi tiêu nhiều hơn) thì Chính phủ sẽ không còn cách lựa chọn nào khác là phát hành tiền để bù đắp thâm hụt. Hơn nữa, trên thị trường vốn khi Nhà nước bán trái phiếu để tài trợ thâm hụt, giá trái phiếu có thể sụt xuống và đẩy lãi suất huy động vốn trên thị trường tăng lên. Để ngăn chặn đà tăng lãi suất ngân hàng nhà nước phải mua lại trái phiếu để nâng giá trái phiếu, và do đó sẽ làm tăng cơ sở tiền tệ.

Khi thiếu hụt ngân sách bằng cách in tiền để chi tiêu thì cung tiền sẽ tăng làm dịch chuyển đường tổng cầu sang phải và làm cho giá tăng lên. Nếu thâm hụt ngân sách vẫn xảy ra và tiếp tục quá trình như vậy sẽ làm cho mức giá cả tăng lên hơn nữa và hậu quả có thể dẫn đến siêu lạm phát.

Nhu vậy, bội chi NSNN không nhất thiết ảnh hưởng đến cơ sở tiền tệ. Thâm hụt ngân sách chỉ gây ra lạm phát khi thâm hụt đó là dai dẳng và khi Chính phủ trang trải thâm hụt bằng tạo thêm tiền chứ không phải là phát hành thêm trái phiếu ra công chúng.

Tại sao bội chi ngân sách của Việt Nam thời gian qua là một trong những nguyên nhân gây ra lạm phát?

Bội chi NSNN cao và dai dẳng trong hơn thập kỷ qua là một trong những thủ phạm cơ bản gây ra tình trạng lạm phát trong năm 2008. Điều này đã được Thủ

tướng Chính phủ khẳng định tại kỳ họp thứ 3 Quốc hội khóa XII và gần đây nhất tại phiên khai mạc kỳ họp thứ 4 sáng ngày 16/10/2008 của Quốc hội, trong Báo cáo của Chính phủ về tình hình kinh tế-xã hội năm 2008 và nhiệm vụ năm 2009, Thủ tướng Chính phủ tiếp tục đề xuất thực hiện giải pháp:

“Thực thi chính sách tài khóa chặt chẽ, nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách, thực hiện tốt mục tiêu giảm tỷ lệ bội chi; triệt để tiết kiệm chi thường xuyên; đình hoãn, gián tiến độ các dự án đầu tư chưa thực sự cần thiết, không hiệu quả”

Đi sâu phân tích, chúng ta thấy bội chi NSNN trong suốt thời kỳ qua gây ra lạm phát bởi hai lý do cơ bản sau:

Thứ nhất: Bội chi NSNN cao và dai dẳng

Điều 4 khoản 1 Nghị định 60/2005/NĐ-CP của Chính phủ ngày 6/6/2005 về hướng dẫn thực hiện Luật NSNN 2002 đã qui định: “Bội chi NSNN là bội chi ngân sách trung ương được xác định bằng chênh lệch thiếu giữa tổng số chi ngân sách trung ương và tổng số thu ngân sách trung ương của năm ngân sách”. Theo cách tính này và theo số liệu chính thức mà Bộ Tài chính công bố thì mặc dù mức bội chi so từ năm 2001 đến nay so với giai đoạn

những năm 80 của thế kỷ trước đã đạt được nhiều thành tựu nhưng vẫn còn khá cao và dai dẳng (khoảng 5% GDP). (xem bảng)

Song, nếu nhìn nhận bội chi NSNN một cách toàn diện, đầy đủ thì theo nhiều nhà kinh tế tính toán con số này còn cao hơn (khoảng 5,8-6,2% GDP). Thậm chí, theo cách tính của Ngân hàng phát triển châu Á (ADB) thì bội chi ngân sách của Việt Nam theo thông lệ quốc tế, không bao gồm khoản trả nợ gốc nhưng bao gồm các khoản chi ngoài cân đối lên tới 7% GDP. Sự khác biệt trong cách tính chủ yếu trên một số phương diện sau đây:

- Bội chi theo cách tính của Việt Nam: được xác định bằng khoản chênh lệch giữa chi lớn hơn thu NSNN (trong đó chi NSNN bao gồm cả chi trả nợ gốc và lãi, không bao gồm các khoản vay về cho vay lại). Trong khi đó, theo thông lệ quốc tế chi NSNN để xác định bội chi chỉ bao gồm trả nợ lãi trong và ngoài nước, không bao gồm trả nợ gốc nhưng lại bao gồm cả các khoản vay về cho vay lại.

- Bội chi NSNN Việt Nam mới chỉ tính đến bội chi ngân sách trung ương (NSTW), còn ngân sách địa phương (NSDP) phải đảm bảo cân bằng thu - chi. Tuy vậy, theo khoản 3 Điều 8 của Luật Ngân sách 2002 lại cho phép địa



phương vay trong nước và ghi vào thu cân đối NSDP. Như vậy, con số bội chi công bố hàng năm sẽ nhỏ hơn so với thực tế vì các địa phương đều vay và trả lãi trong năm ngân sách.

- Bội chi NSNN Việt Nam chưa tính đến các khoản vay dưới hình thức phát hành trái phiếu hoặc công trái để bổ sung nguồn vốn đầu tư cơ sở hạ tầng quan trọng về giao thông, thủy lợi và thực hiện chương trình kiên cố hóa trường lớp học.

- Một số khoản thu phí, lệ phí như: học phí, viện phí, phí, lệ phí khác được để lại làm nguồn thu khi giao tự chủ tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập và khi quyết toán sẽ ghi thu, ghi chi vào NSNN nhưng không tính trong thu, chi cân đối ngân sách.

Thứ hai: Bù đắp bội chi NSNN chủ yếu bằng vay nợ nhưng vẫn làm tăng cung tiền

Giai đoạn (1986-1990) Nhà nước sử dụng giải pháp in tiền trực tiếp để bù đắp thâm hụt ngân sách, vì thế lý thuyết và thực tiễn đều chỉ ra rằng đây là một nguyên nhân cơ bản gây ra lạm phát cao. Rút kinh nghiệm trong điều hành kinh tế vĩ mô, những năm sau đó theo báo cáo của Bộ Tài chính, việc bù đắp bội chi ngân sách chủ yếu bằng nguồn vốn vay trong nước (khoảng 3/4 mức thâm hụt) và vay ưu đãi nước ngoài (khoảng 1/4 mức thâm hụt). Nhưng đây vẫn là một

Đơn vị tính: Tỷ đồng

Năm	Số Bội chi	Bội chi so với GDP
2001	25.885	4,67%
2002	25.597	4,96%
2003	29.936	4,9%
2004	34.703	4,85%
2005	40.746	4,86%
2006	48.500	5%
2007	56.500	5%
Dự kiến 2008	87.300	4,8

Nguồn: Bộ Tài chính

Bội chi NSNN từ 2001-2008



trong những nguyên nhân gây ra tăng cung tiền. Bởi lẽ, phần huy động từ vay nước ngoài khi bù đắp bội chi được đổi từ ngoại tệ sang nội tệ qua bàn tay của Ngân hàng Nhà nước. Trong khi đó, Ngân hàng Nhà nước chủ yếu phát hành tiền để mua ngoại tệ, do đó gián tiếp đã làm tăng cung tiền. Hơn nữa, theo PGS.TS Lê Quốc Lý, Vụ trưởng Vụ Tài chính-Tiền tệ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư “Chúng ta cũng đã có lúc phát hành tiền ra để kích cầu đầu tư, đầu tư cho tuyến đường Hồ Chí Minh, phát hành tiền cho tăng vốn các ngân hàng thương mại nhà nước, cho Ngân hàng Chính sách xã hội mà chưa thống kê hết”.

Một số đề xuất nhằm góp phần giảm bội chi ngân sách

Như trên đã phân tích nguyên nhân gây ra bội chi có một phần quan trọng của chính sách tài khoá lỏng lẻo trong những năm qua mà thể hiện ở bội chi NSNN tăng liên tục qua các năm. Ngoài những giải pháp tức thời như rà soát, cắt giảm các khoản chi đầu

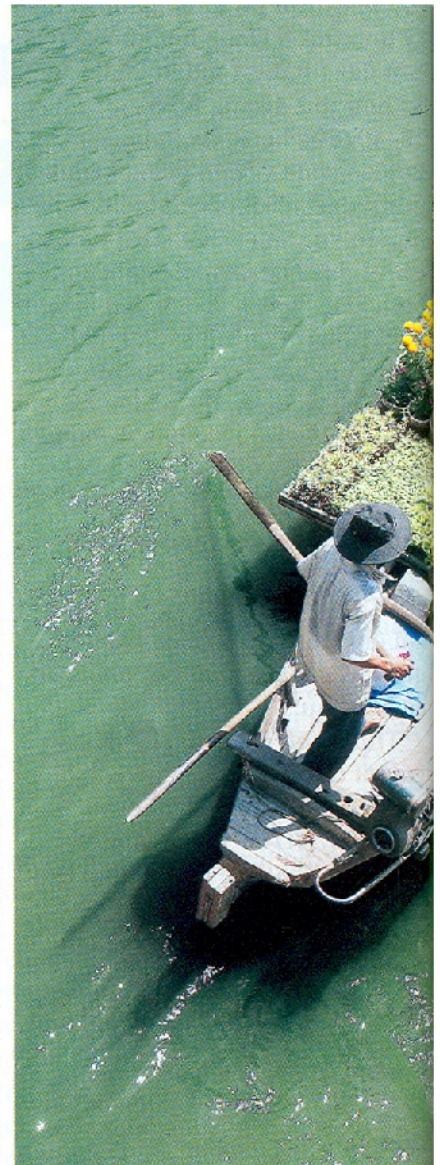
tu và chi thường xuyên chưa thật cần thiết và kém hiệu quả, những biện pháp cơ bản, lâu dài nhằm giảm bội chi ngân sách cần được chú trọng đó là:

Tăng cường tính minh bạch trong cách quản lý NSNN

Tăng cường tính minh bạch trong quản lý NSNN là giải pháp cơ bản để phòng, chống tham nhũng và thực hành tiết kiệm chống lãng phí trong việc sử dụng tiền thuế của nhân dân, từ đó góp phần giảm bội chi NSNN. Từ khi có Luật NSNN, Việt Nam có được tiến bộ đáng kể trong việc thực thi các cải cách quản lý ngân sách có liên quan đến một số những khía cạnh quan trọng của tính công khai, minh bạch NSNN, tuy nhiên so với yêu cầu hội nhập quốc tế thì vẫn còn khoảng cách khá xa.

Hiện nay, Bộ Tài chính đang trong giai đoạn nghiên cứu sửa đổi Luật NSNN, vì thế việc nghiên cứu thay đổi phương pháp xác định bội chi NSNN đầy đủ, toàn diện phù hợp với thông lệ quốc tế phản ánh đúng thực chất của bội chi ngân sách như đã phân tích ở trên để đưa vào Luật là hết sức cần thiết. Để đảm bảo tính bền vững ngân sách đòi hỏi phải có tầm nhìn dài hạn hơn trong việc lập và phân bổ ngân sách, sao cho mỗi khi đề xuất chính sách, các nhà hoạch định chính sách có thể lường trước được những tác động về mặt ngân sách mà chính sách đó gây ra trong những năm tiếp theo. Đây là hạn chế cơ bản của việc lập ngân sách hàng năm theo phương thức truyền thống, vì thế việc chuyển sang lập ngân sách theo khuôn khổ chỉ tiêu trung hạn (MTEF) hiện đang được Dự án Cải cách Quản lý Tài chính công tiến hành là một hướng cải cách cho vấn đề này.

Tăng cường công khai, minh bạch trong hệ thống tài chính, xây dựng và tăng cường công tác kế toán, kiểm toán, thanh tra giám sát, công bố thông tin đối với các hoạt động thu chi tài



chính, ngân sách. Thực hiện chế độ kiểm toán và công bố thông tin bắt buộc đối với các cấp ngân sách, các đơn vị sử dụng ngân sách và các doanh nghiệp nhà nước. Chính phủ nên cam kết việc công bố đồng thời báo cáo và số liệu tài khóa liên quan đến thâm hụt ngân sách cho tất cả các cơ quan, tổ chức, cá nhân quan tâm. Nâng cao chất lượng nội dung của các báo cáo tài chính, ngân sách theo hướng đảm bảo rằng việc cung cấp thông tin dễ dàng tiếp cận, kịp thời và dễ hiểu. Khuyến khích công khai thông tin qua hệ thống mạng Internet hoặc đài phát thanh và truyền hình địa phương để người dân có thể tham gia vào

<i>Giám sát chặt, dự án “ma” hết của vào thanh toán</i>	<i>Kiểm tra sâu, công trình “dâm” thời đường đến giải ngân!</i>
---	---

Nguyễn Thế Trường



của mỗi quốc gia. Để thực hiện được những nhiệm vụ mà nhân dân giao phó, về mặt tài chính, Nhà nước cần phải tạo lập nguồn thu cho ngân sách một cách hợp lý và phân bổ, sử dụng những nguồn lực đó một cách tiết kiệm, hiệu quả đạt được mục tiêu đề ra. Hệ thống kiểm soát tài chính hiện nay ở nước ta vẫn thực hiện theo mô hình truyền thống, kiểm soát chỉ tiêu chủ yếu tập trung ở các yếu tố đầu vào như chi lương, mua sắm trang thiết bị, điện, nước v.v... Các thông tin về kết quả hoạt động hầu như vắng bóng trong khi phân bổ ngân sách. Theo tinh thần của công cuộc cải cách hành chính công trong đó có tài chính công, thì việc trao quyền tự chủ cho các thủ trưởng và tập thể người lao động tại các đơn vị quyết định những đầu vào cần thiết để sản xuất đầu ra là rất lớn. Tuy nhiên, khác với nguồn tiền tu nhân bỏ ra, nguồn tiền công cộng nếu được phép sử dụng linh hoạt mà thiếu đi trách nhiệm giải trình hữu hiệu về sử dụng nguồn lực, chắc chắn sẽ là mảnh đất tốt để tham nhũng, tùy tiện nảy nở, phát triển, làm suy yếu hiệu quả phân bổ và hiệu quả hoạt động. Vì vậy, đi đôi với sự tự chủ cần chú trọng tới giám sát trách nhiệm của các cơ sở công lập trong việc cung ứng các đầu ra và kết quả cuối cùng. Nói cách khác, hoạt động sẽ được cải thiện thông qua hình thành một ranh giới rõ ràng giữa người cung cấp dịch vụ (các cơ sở cung cấp) và Nhà nước (người cấp ngân sách) với tư cách là người mua đầu ra, kết quả. Về lâu dài, cần hình thành cơ chế Nhà nước “đặt hàng” cho các cơ sở bằng cách xác định rõ đầu ra; tạo quyền chủ động trong quản lý và yêu cầu nhà cung cấp chịu trách nhiệm về kết quả đầu ra. Trước mắt, các nhà quản lý chịu trách nhiệm phân bổ nguồn lực cho các cơ sở cần đưa những thông tin sẵn có về đầu ra để làm cơ sở phân bổ ngân sách chứ không chỉ đơn

thuần dựa vào định mức phân bổ các yếu tố đầu vào như hiện nay.

Đảm bảo quyền tham gia của người dân và các tổ chức xã hội dân sự trong quản lý NSNN

Xây dựng các cơ chế để khuyến khích sự tham gia hơn nữa của người dân và các tổ chức xã hội dân sự vào thảo luận về các chính sách tài chính công, tình hình thực hiện ngân sách và hiệu quả hoạt động. Các cơ chế này bao gồm ngay từ khâu lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội có sự tham gia của người dân, đến việc tăng cường “quyền lực khách hàng” trong sử dụng dịch vụ công bằng cách chuyển dần việc tài trợ NSNN cho “bên cung” sang tài trợ cho “bên cầu”. Tài liệu về dự toán và quyết toán ngân sách các cấp cần được đăng tải một cách kịp thời, rộng rãi trên báo chí và các phương tiện truyền thông khác để người dân có thể tiếp cận, tham gia phản biện về các quyết định ngân sách. Qua đó đảm bảo rằng các cơ quan, đơn vị công lập phải chịu trách nhiệm và quan trọng hơn là cung cấp được hàng hóa, dịch vụ công đáp ứng phù hợp với nhu cầu của người dân. Chính quyền các cấp cần xây dựng cơ chế cho việc tăng cường nhận thức và sự tham gia của người dân trong các quy trình ngân sách cũng như giám sát tình hình hoạt động của các cơ quan, đơn vị công lập. **KT**

giám sát thu, chi NSNN.

Đổi mới cơ chế quản lý chi NSNN theo hướng vào kiểm soát đầu ra, kết quả hoạt động, đảm bảo trách nhiệm giải trình của người sử dụng ngân sách

Trách nhiệm giải trình theo cách hiểu của các nhà quản lý tài chính công phải bao gồm hai phần: khả năng điều trần (answerability) và khả năng gánh chịu hậu quả (consequences). Đảm bảo trách nhiệm giải trình trong nội bộ cơ quan, đơn vị và với khách hàng về kết quả chi ngân sách là trụ cột cơ bản đảm bảo hiệu quả sử dụng nguồn lực. NSNN cần phải thể hiện vai trò là tấm gương tài chính phản ánh được sự lựa chọn kinh tế - xã hội

Tài liệu tham khảo

- Tài liệu hội thảo cấp cao “Bội chi NSNN trong mối quan hệ với lạm phát ở Việt Nam” của Ủy ban Tài chính, Ngân sách của Quốc hội, tháng 5/2008
- Đánh giá và quản lý chi tiêu công cộng tại Việt Nam, Kỳ yếu Dự án VIE/96/028
- Sổ tay thống kê Tài chính Chính phủ (GFS) của IMF
- Tài liệu tham khảo Hướng dẫn Quản lý nợ công của IMF, Dự án cải cách Quản lý Tài chính Công- Bộ Tài chính
- Luật Ngân sách nhà nước