

ĐO LƯỜNG XUNG LỰC TÀI KHÓA CHO VIỆT NAM

Lê Quang Trường
Thanh tra Chính phủ
Email: tuong59@gmail.com

Ngày nhận: 24/8/2016

Ngày nhận bản sửa: 01/11/2016

Ngày duyệt đăng: 25/12/2016

Tóm tắt:

Đo lường xung lực tài khóa là một trong những công cụ quan trọng được dùng để phân tích trạng thái tài khóa. Nó kết hợp với các công cụ phân tích khác có thể cho biết tình trạng sự thay đổi của các trạng thái tài khóa và phản ứng của chính sách tài khóa đối với trạng thái của chu kỳ kinh tế. Nghiên cứu này đo lường xung lực tài khóa cho Việt Nam, thời kỳ 1991-2015, để làm rõ sự thay đổi của các trạng thái tài khóa và phản ứng của chính sách tài khóa đối với chu kỳ kinh tế. Tác giả sử dụng phương pháp đo lường xung lực tài khóa của Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) để đo lường xung lực tài khóa cho các giai đoạn theo chu kỳ kinh tế và đo lường xung lực tài khóa cho năm t so với năm $t-1$. Kết quả đo lường xung lực tài khóa cho thấy chính sách tài khóa của các giai đoạn và hàng năm thiên về mở rộng; phản ứng của chính sách tài khóa nhìn chung không phù hợp với chu kỳ nền kinh tế.

Từ khóa: Chính sách tài khóa; xung lực tài khóa; cán cân ngân sách; chi ngân sách; thu ngân sách.

A fiscal impulse measure for Vietnam

Abstract:

Fiscal impulse measure is one of the most important tools used to analyze fiscal stances. It is combined with other analytical tools to show the changing state of the fiscal stances and the response of fiscal policy to the state of the economic cycles. This study aims to clarify the change of the fiscal stances and the response of fiscal policy to the economic cycles in Vietnam by measuring the fiscal impulse over the period of 24 years, from 1991 to 2015. The fiscal impulse measure of International Monetary Fund (IMF) was implemented to measure fiscal impulse for the stages of economic cycle and for year t compared to year $t-1$. The results showed that the fiscal policy of each year and stages was expanded. However, the response of fiscal policy was not consistent with the economic cycles.

Keywords: Fiscal policy; fiscal impulse measures; budget balance; government expenditure; government revenue.

1. Giới thiệu

Phương pháp đo lường xung lực tài khóa được Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF), Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD), Cộng đồng châu Âu (EC) và các nhà kinh tế nghiên cứu với nhiều cách tiếp cận, đưa ra các công thức tính khác nhau. Nó được sử

dụng rộng rãi vào giữa những năm 80 cho đến nay để đo lường xung lực tài khóa cho các nước; qua đó biết được trạng thái tài khóa là mở rộng hay thu hẹp nhằm đánh giá việc hoạch định, thực thi chính sách tài khóa có hợp lý, phù hợp với trạng thái nền kinh tế hay không.

Ở Việt Nam, nhiều thập niên qua, luôn thực thi chính sách tài khóa theo hướng tăng qui mô thu, chi ngân sách, chấp nhận thâm hụt ngân sách và nợ công gia tăng để thực hiện mong muốn thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Để đánh giá việc thực thi chính sách như trên có hợp lý hay không cần phân tích đánh giá trên nhiều khía cạnh, có thể dùng các công cụ phân tích, đo lường khác nhau để làm rõ từng vấn đề. Nghiên cứu này sử dụng công cụ đo lường xung lực tài khóa của IMF để làm rõ diễn biến trạng thái tài khóa mở rộng hay thu hẹp; phản ứng có phù hợp với trạng thái của chu kỳ kinh tế hay không.

Nghiên cứu tập trung giải quyết các nội dung chính sau: i) Hệ thống hóa các nghiên cứu về phương pháp đo lường xung lực tài khóa và các nghiên cứu áp dụng đo lường xung lực tài khóa trong và ngoài nước; ii) Xây dựng cơ sở lý thuyết và phương pháp đo lường xung lực tài khóa của IMF để áp dụng vào đo lường cho Việt Nam; iii) Tiến hành đo lường xung lực tài khóa và tổng hợp kết quả nghiên cứu việc đo lường xung lực tài khóa cho khoảng thời gian hàng năm và cho các thời kỳ theo chu kỳ kinh tế; iv) Đưa ra kết luận và khuyến nghị.

2. Tổng quan nghiên cứu, cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu

2.1. Tổng quan nghiên cứu

2.1.1. Về phương pháp đo lường xung lực tài khóa

Có nhiều phương pháp đo lường xung lực tài khóa với các cách tiếp cận khác nhau, sau đây là những phương pháp đo lường phổ biến thường được sử dụng. Một là phương pháp gia tăng cơ bản (Delta Primary). Theo đó, xung lực tài khóa được định nghĩa là sự thâm hụt ngân sách cơ bản so với năm trước. Theo Alesina Perotti (1995) công thức tính như sau:

$$FI = (g_t - t_t) - (g_{t-1} - t_{t-1})$$

Trong đó:

FI là đo lường xung lực tài khóa.

g_t là chi tiêu chính phủ trên GDP năm t .

t_t là thu nhập của chính phủ trên GDP năm t .

Phương pháp này lấy năm trước làm năm mốc chuẩn (the benchmark year) và bỏ qua chu kỳ gây ra thâm hụt cơ bản.

Hai là, phương pháp Blanchard (Blanchard measure), do Blanchard (1993) đưa ra. Trên cơ sở phương pháp Delta Primary, để việc đo lường chính xác hơn, Blanchard đã đưa thêm vào công thức biến tỷ lệ thất nghiệp với tỷ lệ thất nghiệp năm t được duy

trì như năm trước. Công thức tính là:

$$FI = (g_t (U_{t-1}) - t_t) - (g_{t-1} - t_{t-1})$$

Trong đó: U_t là tỷ lệ thất nghiệp.

Ba là, phương pháp của OECD hay cũng được gọi là phương pháp đo lường xung lực tài khóa của Hà Lan, trên cơ sở phương pháp Delta Primary đưa thêm vào công thức các biến sản lượng tiềm năng và sản lượng thực tế. Công thức tính là:

$$FI = [(G_t - T_t) - (G_{t-1}(1+\tilde{y}_t) - T_{t-1}(1+y_t))]/Y_{t-1}$$

Trong đó:

G_t là chi tiêu của chính phủ năm t

T_t là thu nhập của chính phủ năm t

\tilde{y}_t là tỷ lệ tăng Tổng sản lượng quốc nội (GDP) tiềm năng danh nghĩa năm t

y_t là tỷ lệ tăng GDP danh nghĩa năm t

Bốn là, phương pháp của IMF, do Heller & cộng sự (1986) đưa ra, khác với 3 phương pháp trên, phương pháp của IMF không lấy năm trước làm năm gốc chuẩn mà lấy năm khi mà sản lượng tiềm năng gần với sản lượng thực tế và được gọi là năm cơ bản. Công thức tính như sau:

$$FI = (\Delta G - g_0 \Delta Y^p) - (\Delta T - t_0 \Delta Y)$$

Trong đó:

$t_0 = T_0/Y_0$ là tỷ lệ thu nhập trên thời kỳ cơ bản (năm cơ bản).

$g_0 = G_0/Y_0$ là tỷ lệ chi tiêu của một năm cơ bản.

$Y^p =$ Sản lượng (GDP, GNP) tiềm năng tính theo giá hiện hành.

Năm là, Phương pháp của Cộng đồng châu Âu (EC), phương pháp này đưa ra khái niệm xung lực tài khóa là sự thay đổi cán cân ngân sách thực tế và những gì cán cân ngân sách sẽ có được nếu hoạt động kinh tế trong một năm được duy trì ở mức tương tự như trong các năm trước. Về cơ bản, khái niệm này giống với phương pháp của IMF và của OECD. Nó xem xét các biến đổi trong mức hoạt động kinh tế và cũng sử dụng sản lượng tiềm năng và sản lượng thực tế. Tuy nhiên nó khác với phương pháp của IMF là tính sự thay đổi bằng việc so sánh các con số của năm hiện hành so với năm trước. Công thức tính như sau:

$$\Delta B_t = \Delta A_t + \Delta INP_t + \Delta R_t$$

Trong đó:

ΔB_t là thay đổi thực tế trong cán cân ngân sách.

ΔA_t là hiệu quả của sự thâm hụt ngân sách làm thay đổi mức hoạt động kinh tế.

ΔINP_t là hiệu quả thay đổi của thanh toán lãi ròng của chính phủ cho khu vực nội địa và nước ngoài.

ΔR_t là thành phần của sự thay đổi ngân sách được khái niệm như là xung lực tài khóa.

Sáu là, phương pháp đo lường FEB (The full-employment balance). Phương pháp này được Leeuw & cộng sự (1980) xây dựng. Đây là phương pháp chú ý đến vấn đề việc làm. Tính toán thu nhập và chi tiêu của Chính phủ với giả định sản lượng ở mức khi nền kinh tế có việc làm cao và đo lường trạng thái ngân sách tại mức sản lượng này. Công thức tính ΔFEB như sau:

$$\Delta FEB = \frac{dT(Y^*, \tau)}{d\tau} d\tau - dG,$$

Trong đó:

Y^* là sản lượng ở mức việc làm cao.

τ là cấu trúc thuế ngoại sinh.

G là chi tiêu của chính phủ.

$dT/d\tau$ được ước lượng tại $Y = Y^*$

Bây là, phương pháp đo lường WSS (The weighted standardized surplus). Đây là phương pháp được Blinder & cộng sự (1973) đưa ra. Phương pháp này đưa ra khái niệm xung lực tài khóa là sự thay đổi trong thành phần ngoại sinh của ngân sách. Phương pháp này không đưa vào đo lường biến số sản lượng tiềm năng nhưng yêu cầu có độ chính xác cao của cấu trúc mô hình kinh tế lượng với kỹ thuật tính toán phức tạp, phương pháp mô hình hóa được sử dụng để phân tích thành phần ngân sách.

2.1.2. Về nghiên cứu thực hiện đo lường thực tế

Có nhiều công trình nghiên cứu về đo lường xung lực tài khóa ở các nước thành viên OECD, các nước thành viên của IMF, điển hình các nghiên cứu của Heller & cộng sự (1986) đã đo lường xung lực tài khóa của 7 nước công nghiệp phát triển giai đoạn 1981-1984 bằng 2 phương pháp của IMF và OECD, đồng thời so sánh 2 kết quả nghiên cứu, cho thấy có sự khác biệt về kết quả đo lường xung lực tài khóa giữa phương pháp OECD và IMF với mức lớn nhất là 1% của GDP, được lý giải là có thể do sự khác nhau về phương pháp tính khoảng cách giữa sản lượng tiềm năng và sản lượng thực tế; khác nhau về ước lượng cân cân ngân sách, khác nhau về các giả định về hệ số co giãn của chu kỳ chi tiêu và thu nhập trung tính tác động làm thay đổi sản lượng tiềm năng và sản lượng thực tế. Nghiên cứu của Lesina & Peorotti (1995) đo lường xung lực tài khóa bằng phương pháp Blanchard fiscal impulse

(BFI) của 20 nước OECD từ năm 1960 đến 1992 cho thấy mẫu trung bình của BFI là -0,008% GDP, với độ lệch chuẩn là 1,67% và tiến hành phân loại như sau: Trạng thái tài khóa được gọi là trung tính nếu BFI trong khoảng từ -0,5 đến 0,5% GDP; được gọi là nói lỏng nếu BFI có giá trị trong khoảng từ 0,5% đến 1,5% GDP; rất nói lỏng nếu BFI có giá trị lớn hơn hoặc bằng 1,5% GDP; được gọi là thắt chặt nếu BFI có giá trị trong khoảng -1,5% đến -0,5% GDP; được gọi là rất thắt chặt nếu BFI nhỏ hơn hoặc bằng -1,5% GDP. Ngoài ra có những nghiên cứu đối với từng nước như nghiên cứu của Philip & Janssen (2002) đo lường xung lực tài khóa ở New Zealand và nhiều nghiên cứu đo lường xung lực tài khóa ở các nước khác.

Ở Việt Nam cũng có một số nghiên cứu sử dụng phương pháp của IMF để đo lường xung lực tài khóa (Sử Đình Thành, 2009; Nguyễn Anh Phong, 2016). Do sử dụng nguồn dữ liệu để tính sản lượng tiềm năng, để tính xung lực tài khóa, lấy năm cơ bản khác nhau, vì vậy, cũng có kết quả cụ thể khác nhau, nhưng nhìn chung đều đưa ra kết quả là trạng thái tài khóa qua các năm thiên về nói lỏng. Tuy nhiên, 2 nghiên cứu này khi ước lượng sản lượng tiềm năng, không kiểm định tính dừng chuỗi thời gian GDP, nên có thể không đảm bảo độ tin cậy về kết quả ước lượng.

2.2. Cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu này sử dụng phương pháp đo lường xung lực tài khóa của IMF do Heller & cộng sự (1986) đưa ra. Theo Heller công thức đo lường xung lực tài khóa của IMF bắt đầu từ phương trình cân cân ngân sách thực tế:

$$B = T - G \quad (1)$$

Từ (1), được phân tích thành:

$$B = (t_0 Y^p - g_0 Y^p) - [t_0(Y^p - Y)] - FI \quad (2)$$

Phương trình (2) có thể viết lại:

$$B = (t_0 Y - g_0 Y^p) - FIS = B^n - FIS \quad (3)$$

Từ (3) có thể biến đổi để thu được công thức đo lường về xung lực tài khóa (FI)

$$\Delta B = \Delta B^n - \Delta FIS = t_0 \Delta Y - g_0 \Delta Y^p - \Delta FIS \quad (4)$$

$$\Delta FIS = -\Delta B - g_0 \Delta Y^p + t_0 \Delta Y \quad (5)$$

$$FI = \Delta FIS = (\Delta G - g_0 \Delta Y^p) - (\Delta T - t_0 \Delta Y) \quad (6)$$

Trong đó:

FI là xung lực tài khóa;

$t_0 = T_0/Y_0$ là tỷ lệ thu nhập trên thời kỳ cơ bản (năm cơ bản);

$g_0 = G_0/Y_0$ là tỷ lệ chi tiêu của một năm cơ bản;

T_0 là thu nhập của chính phủ năm cơ bản;

Y_0 là chi tiêu của chính phủ năm cơ bản;

Y là sản lượng (GDP, GNP) thực tế tính theo giá hiện hành;

Y^p là Sản lượng (GDP, GNP) tiềm năng tính theo giá hiện hành;

T là thu nhập của chính phủ;

G là chi tiêu của chính phủ;

FIS là một đo lường của trạng thái tài khóa;

B^n là chu kỳ ngân sách trung tính.

Cũng theo Heller thâm hụt ngân sách có thể phân thành 3 yếu tố: i) năm cơ bản thặng dư, ở phương trình (1); ii) thành phần chu kỳ và iii) trạng thái tài khóa (FIS). Hai yếu tố i và ii có thể được kết hợp lại và được gọi là chu kỳ ngân sách trung tính (B^n).

Về mối liên hệ giữa xung lực tài khóa đối với GDP, có hai phương pháp tính: i) tính một cách trực tiếp $FI/Y = \Delta FIS/Y$ hoặc ii) tính theo tỷ lệ của trạng thái tài khóa trên GDP $\Delta(FIS/Y)$. Tỷ lệ của FIS/Y trong một khoảng thời gian cho thấy kể từ năm cơ bản trạng thái chính sách tài khóa thay đổi như thế nào.

Một sự thâm hụt thực tế vượt quá thâm hụt chu kỳ trung tính được cho mở rộng, so với trạng thái tài khóa năm cơ bản và kết quả đo lường trạng thái tài khóa là dương. Xung lực tài khóa trong một thời gian nhất định phản ánh sự thay đổi và biểu lộ trạng thái tài khóa trong bất cứ năm nào tương ứng với sản lượng của năm đó. Đo lường xung lực tài khóa được thực hiện trong một khoảng thời gian nào đó so với khoảng thời gian trước đó, thường là lấy năm hiện hành so với năm trước nó. Kết quả tính toán nếu FI mang dấu dương hay âm, cho thấy chính sách tài khóa là mở rộng hay thu hẹp hơn so với năm trước.

Để tính xung lực tài khóa (FI), cần tính các yếu tố cấu thành công thức (5) hoặc (6), trong đó hai yếu tố có phương pháp tính tương đối phức tạp là tính các biến số của năm cơ bản (khoảng thời gian cơ bản) và sản lượng tiềm năng. Năm cơ bản được chọn là năm mà khi đó sản lượng thực tế và tiềm năng bằng nhau hoặc xấp xỉ bằng nhau. Để ước lượng sản lượng tiềm năng có thể dùng một số phương pháp, như phương pháp tuyến tính, phương pháp hàm sản xuất, phương pháp Bayesian, phương pháp bộ lọc HP (Hodrick-Prescott)... Trong nghiên cứu này, dùng bộ lọc HP để ước lượng sản lượng tiềm năng. Bộ lọc HP dùng kỹ thuật loại bỏ dao động ngắn hạn (làm mượt) có

liên quan đến các chu kỳ kinh doanh có xu hướng lâu dài, tất nhiên các biến đưa vào để ước lượng là chuỗi thời gian, thì cần kiểm định tính dừng và nếu chuỗi không dừng thì lấy sai phân để chuỗi dừng nhằm loại bỏ tự tương quan (trong thực tế thay vì kiểm định tính dừng và nếu chuỗi không dừng thì lấy sai phân để chuỗi dừng thì người ta thường lấy log, nhưng không chắc chắn sau khi lấy log là chuỗi nào cũng dừng).

Trong phạm vi nghiên cứu này, tác giả đo lường xung lực tài khóa cho các giai đoạn theo chu kỳ kinh tế và đo lường xung lực tài khóa cho năm t so với năm $t-1$.

Để tính go và ro, cần ước lượng sản lượng tiềm năng theo giá hiện hành bằng Bộ lọc HP. Trước khi thực hiện các ước lượng sản lượng tiềm năng, phải tiến hành kiểm định tính dừng của chuỗi số liệu sản lượng. Nghiên cứu này ước lượng sản lượng tiềm năng hàng năm và các giai đoạn theo giá hiện hành để tính các năm cơ bản; ước lượng sản lượng tiềm năng theo giá cố định để xác định các giai đoạn theo chu kỳ kinh tế và làm căn cứ để xem xét phản ứng của các trạng thái tài khóa có phù hợp với chu kỳ kinh tế hay không.

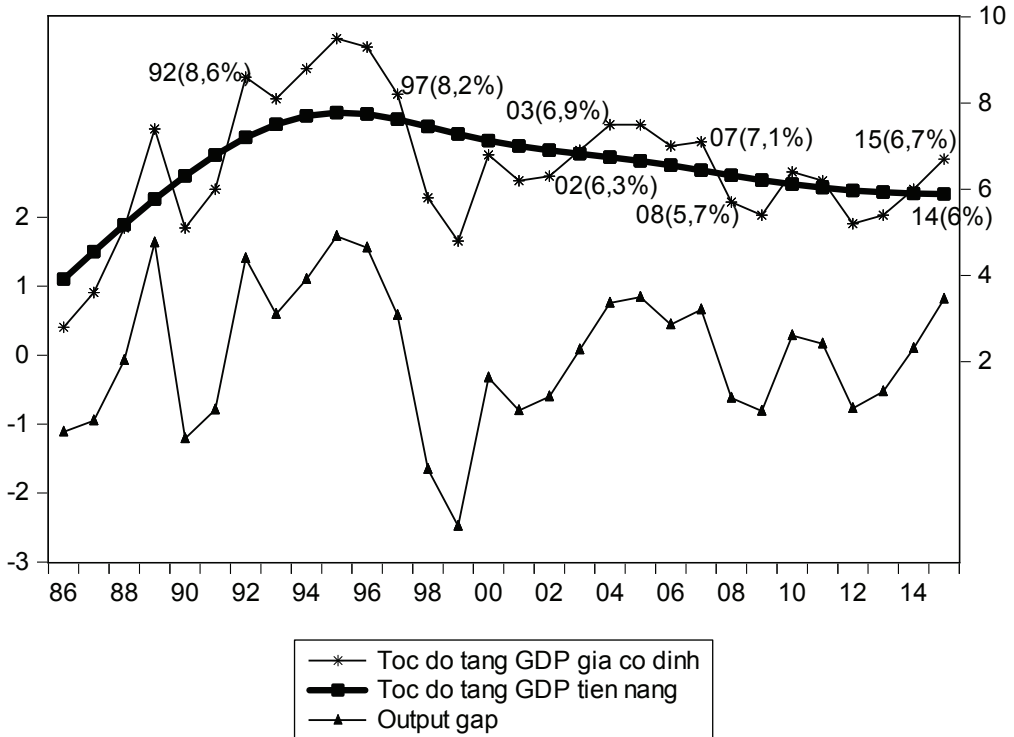
Về thu thập số liệu, tác giả sử dụng chuỗi GDP theo giá cố định từ năm 1986 đến 2015, chuỗi GDP theo giá hiện hành từ năm 1991 đến 2015, chuỗi tỷ lệ thất nghiệp từ năm 1990-2015 và chuỗi tỷ lệ lạm phát từ năm 1991-2015 của IMF; chuỗi tốc độ tăng GDP từ năm 1986-2015 theo giá cố định từ nguồn Ngân hàng Thế giới; số liệu thu, chi ngân sách nhà nước từ năm 1991 đến năm 2015 từ nguồn niên giám thống kê hàng năm của Tổng cục Thống kê, riêng năm 1995 và 1996 lấy số liệu quyết toán thu chi ngân sách của Quốc hội (vì trong niên giám thống kê của các năm đó không công bố); năm 2015 số liệu ước tính lần 2 của Bộ Tài chính, trong đó chi ngân sách kể cả trả nợ.

3. Kết quả nghiên cứu

Kết quả kiểm định tính dừng bằng phương pháp Unit Root Test. Kiểm định tính dừng của các chuỗi cho thấy: Chuỗi tốc độ tăng GDP giá cố định là chuỗi dừng (có $Pro = 0,0388$); chuỗi tốc độ tăng GDP giá hiện hành là chuỗi dừng (có $Prob = 0,0000$); chuỗi GDP trung bình của các thời kỳ là chuỗi dừng (có $Prob = 0,0171$).

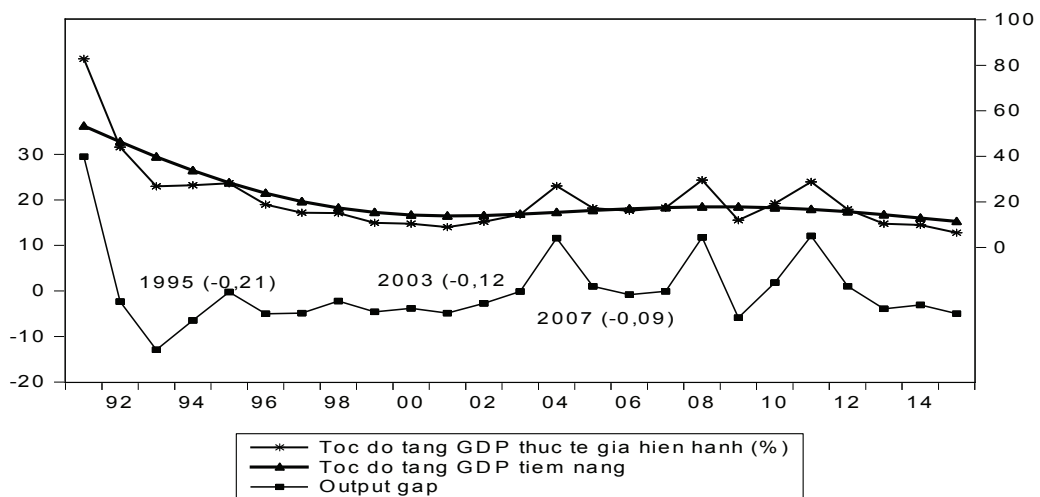
Hình 2 cho thấy, các năm 1995, 2003 và 2007, có Output gap thấp nhất trong các năm, trong đó năm 2007 là thấp nhất, nên ta chọn năm 2007 làm năm

Hình 1: Kết quả ước lượng sản lượng tiềm năng hàng năm theo giá cố định
Hodrick-Prescott Filter (lambda=100)



Nguồn: Tác giả sử dụng số liệu tốc độ tăng GDP của WB và Bộ lọc Hodrick-Prescott của Eviews 8.0 để xử lý.

Hình 2: Kết quả ước lượng sản lượng tiềm năng theo giá hiện hành
Hodrick-Prescott Filter (lambda=100)



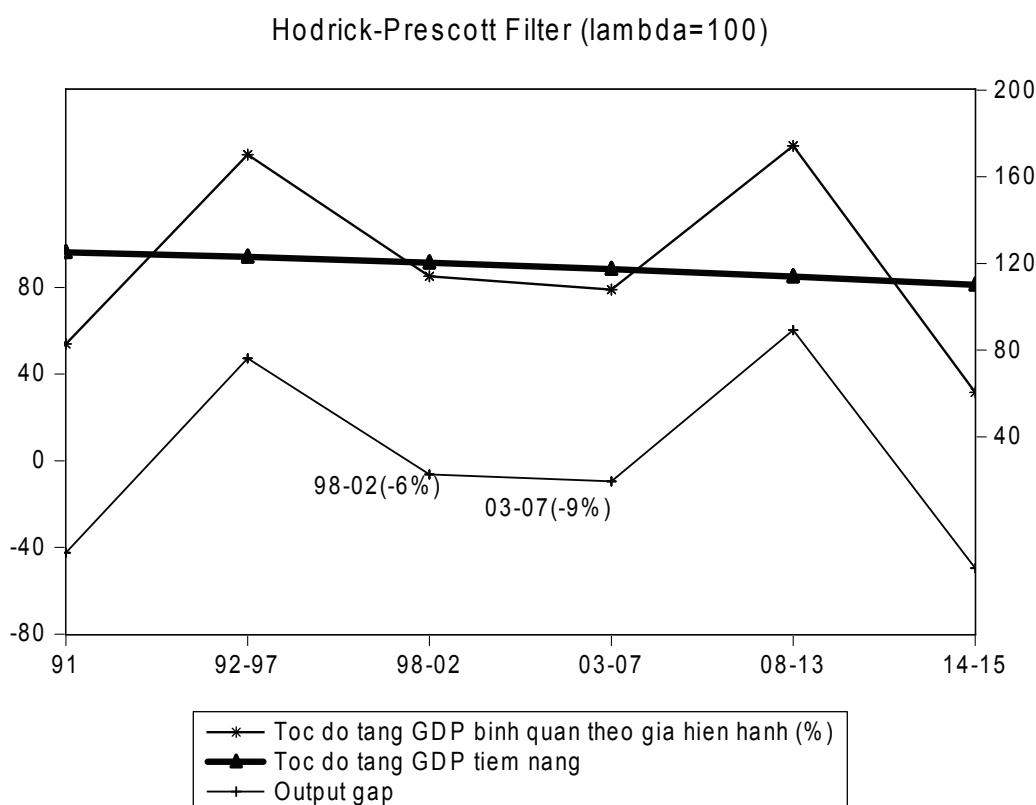
Nguồn: Tác giả sử dụng chuỗi số liệu GDP giá hiện hành của IMF và Bộ lọc Hodrick-Prescott của Eviews 8.0 để xử lý.

cơ bản, có tốc độ tăng sản lượng thực tế gần xấp xỉ bằng sản lượng tiềm năng với độ chênh lệch 0,09%.

Hình 3 cho thấy, bình quân năm các giai đoạn

1998-2002 và 2003- 2007, có Output gap thấp nhất trong các giai đoạn, trong đó giai đoạn 2003-2007 là thấp nhất, nên ta chọn bình quân năm giai đoạn này

Hình 3: Kết quả ước lượng sản lượng tiềm năng tính theo giá hiện hành cho giá trị trung bình của các thời kỳ



Nguồn: Tác giả sử dụng chuỗi số liệu GDP giá hiện hành của IMF và Bộ lọc Hodrick-Prescott Filter của Eviews 8.0 để xử lý.

Bảng 1: Kết quả đo lường xung lực tài khóa hàng năm, đơn vị tính %

Năm	GDPCĐ	lạm phát	B/GDP	FI/GDP	Năm	GDPCĐ	lạm phát	B/GDP	FI/GDP
1992	8,6	37,71	-1,33	-1,90	2004	7,5	7,90	-2,98	-0,69
1993	8,1	8,38	-1,20	-0,01	2005	7,5	8,39	-3,76	1,19
1994	8,8	9,48	-3,84	3,01	2006	7,0	7,50	-2,69	-0,55
1995	9,5	16,93	-4,07	1,15	2007	7,1	8,35	-6,7	4,40
1996	9,3	5,59	-3,00	-0,46	2008	5,7	23,12	-4,82	-0,33
1997	8,2	3,10	-4,05	1,46	2009	5,4	6,72	-7,18	2,85
1998	5,8	8,11	-2,50	-0,99	2010	6,4	9,21	-2,8	-3,21
1999	4,8	4,11	-4,37	2,10	2011	6,2	18,68	-2,37	0,20
2000	6,8	-1,77	-4,12	0,17	2012	5,2	9,10	-7,51	5,47
2001	6,2	-0,31	-5,38	1,59	2013	5,4	6,60	-7,25	0,45
2002	6,3	4,08	-4,54	-0,28	2014	6,0	4,09	-6,02	-0,58
2003	6,9	3,30	-4,71	0,75	2015	6,7	0,63	-6,23	0,58

Nguồn: Số liệu GDP giá cố định (GDPCĐ) tác giả tổng hợp từ nguồn WB, lạm phát, tác giả tổng hợp từ nguồn của IMF, các số liệu khác do tác giả tính toán.

Bảng 2: Kết quả đo lường xung lực tài khóa trung bình các giai đoạn, đơn vị tính %

Giai đoạn	GDP giá CĐ	Lạm phát	B/GDP	FI/GDP
92-97	8,75	12,98	-3,23	1,88
98-02	5,98	2,78	-4,28	2,77
03-07	7,20	7,07	-4,30	2,25
08-13	5,72	12,06	-6,17	4,41
14-15	6,34	2,34	-6,13	2,70

Nguồn: Số liệu GDP giá cố định (GDP giá CĐ) tác giả tổng hợp từ nguồn WB, lạm phát, tác giả tổng hợp từ nguồn của IMF, các số liệu khác do tác giả tính toán.

làm năm cơ bản, có tốc độ tăng bình quân sản lượng thực tế gần xấp xỉ bằng sản lượng tiềm năng với độ chênh lệch 6%.

4. Thảo luận kết quả nghiên cứu, kết luận và khuyến nghị

4.1. Thảo luận kết quả nghiên cứu

4.1.1. Cán cân ngân sách liên tục thâm hụt, với mức độ ngày càng gia tăng, xung lực tài khóa cho thấy chính sách tài khóa ngày càng mở rộng

Bảng 1 và Bảng 2 cho thấy trong thời kỳ dài từ năm 1991 đến năm 2015, cán cân ngân sách hàng năm luôn thâm hụt, năm 1993 có mức thâm hụt thấp nhất là 1,2% GDP, năm 2012 có mức thâm hụt cao nhất, lên đến 7,51% GDP. Tính theo từng giai đoạn, mức thâm hụt ngân sách ngày càng tăng theo thời gian, giai đoạn 92-97 mức thâm hụt bình quân năm 3,23% GDP; giai đoạn 98-02 xảy ra khủng hoảng kinh tế với mức thâm hụt bình quân năm là 4,28% GDP; đến giai đoạn 03-07, nền kinh tế ra khỏi khủng hoảng nhưng mức thâm hụt ngân sách vẫn cao hơn giai đoạn trước, với mức thâm hụt bình quân năm là 4,3% GDP; giai đoạn 2008-2013, nền kinh tế rơi vào khủng hoảng và sau đó trì trệ, với mức bình quân cao nhất, lên đến 6,17%; giai đoạn 2014-2015 tuy có giảm đôi chút so với giai đoạn 2008-2013, nhưng vẫn còn rất cao (-6,13%).

Xung lực tài khóa hàng năm có thiên hướng mở rộng hơn thu hẹp. Bảng 1 cho thấy có 24 năm tài khóa thì có 13 năm thực thi chính sách tài khóa mở rộng và 11 năm thực hiện tài khóa thu hẹp. Mức xung lực tài khóa dương thường lớn hơn mức xung lực tài khóa âm do đó qui mô chính sách tài khóa mở rộng thường lớn hơn qui mô tài khóa thu hẹp. Để thấy rõ hơn về xu hướng mở rộng của chính sách tài khóa, nhìn vào Bảng 2 cho thấy xung lực tài khóa bình quân các thời kỳ đều dương, thời kỳ 1992-1997

xung lực tài khóa bình quân là 1,88% GDP, thời kỳ 1998-2002 xung lực tài khóa bình quân là 2,77% GDP, thời kỳ 2003- 2007 xung lực tài khóa bình quân là 2,25% GDP, thời kỳ 2008- 2013 xung lực tài khóa bình quân là 4,41% GDP, thời kỳ 2014-2015 xung lực tài khóa bình quân là 2,7% GDP. Điều đó chỉ ra rằng chính sách tài khóa của các thời kỳ đều mở rộng.

4.1.2. Phản ứng của chính sách tài khóa nhìn chung không phù hợp với trạng thái nền kinh tế

Giai đoạn 1992-1997, là giai đoạn tăng trưởng kinh tế nóng, trên sản lượng tiềm năng, lạm phát phi mã, xét về lý thuyết phải dùng chính sách tài khóa thắt chặt, nhưng trong thực tế lại dùng chính sách tài khóa mở rộng. Hình 1, Bảng 1 và Bảng 2, cho thấy giai đoạn 1992-1997, là giai đoạn tăng trưởng nóng (tốc độ tăng GDP bình quân 8,75%), lạm phát cao (bình quân 12,98%), nền kinh tế hoạt động trên mức tiềm năng. Theo lý thuyết, mục tiêu chính sách tài khóa của giai đoạn này là phải chống lạm phát, cụ thể phải đưa lạm phát về trạng thái bình thường dưới 5%, nhưng điều hành chính sách tài khóa hàng năm của giai đoạn này lại nói ngược, tuy rằng trong các năm 1992 và 1993 chính sách tài khóa có thắt chặt (thể hiện xung lực tài khóa mang dấu âm, xem Bảng 1), tuy nhiên mức thắt chặt này chưa đủ mạnh, xung lực tài khóa chỉ ở mức -1,90% GDP và -0,01% GDP do đó lạm phát của 2 năm này vẫn còn cao ở mức 37,705% và 8,379%; lạm phát vẫn còn ở mức cao, đáng lý các năm tiếp theo phải sử dụng chính sách khóa thắt chặt nhưng lại sử dụng chính sách tài khóa mở rộng (thể hiện xung lực tài khóa năm 1994 và 1995 là dương 3,01% và 1,15%) làm lạm phát tăng vọt lên 9,48% và 16,93%; riêng 2 năm 1996 và 1997 sử dụng chính sách tài khóa tương đối phù hợp, năm 1996 sử dụng chính sách tài khóa thắt chặt (xung lực tài khóa năm 1996 là -0,46%) đã làm lạm

phát tụt xuống còn 5,59%; năm 1997 mặt dù dùng chính sách tài khóa mở rộng (xung lực tài khóa là 1,46% GDP), nhưng vẫn kéo lạm phát còn 3,10% mà vẫn giữ được tốc độ tăng trưởng kinh tế cao (8,2%). Tóm lại, trong giai đoạn này tuy giữ được mức tăng trưởng kinh tế cao (bình quân 8,75%), nhưng sử dụng chính sách tài khóa mở rộng (bình quân xung lực tài khóa 1,88% GDP) nên không thực hiện được mục tiêu chống lạm phát (bình quân lạm phát 12,99%).

Giai đoạn năm 1998-2002, hình 1 cho thấy nền kinh tế bị suy thoái, tăng trưởng kinh tế dưới tiềm năng, do vậy xét về lý thuyết thì nhiệm vụ chính sách tài khóa là thực hiện chính sách tài khóa mở rộng. Bảng 1 cho thấy chính sách tài khóa trong giai đoạn này có 2 năm tài khóa thắt chặt và 3 năm mở rộng; trong đó năm 1998 thực thi chính sách tài khóa thắt chặt là hợp lý (xung lực tài khóa năm 1998 là -0,99% GDP) để giảm lạm phát vì lạm phát năm đó là 8,2%. Ba năm 1999, 2000, 2001 tuy thực thi chính sách tài chính mở rộng nhưng không đủ độ, đáng lý phải mở rộng hơn nữa. Năm 2002 thực thi chính sách tài khóa thắt chặt, đáng lý phải mở rộng vì lạm phát của các năm này rất thấp (năm 1999 và năm 2002 lạm phát xấp xỉ 4%, năm 2000 lạm phát là -1,77%, năm 2001 lạm phát là -0,31%). Tóm lại, trong giai đoạn này nền kinh tế suy thoái, tăng trưởng dưới mức tiềm năng (GDP bình quân giai đoạn 5,98%), thực thi chính sách tài khóa mở rộng nhưng không đủ độ, đáng lý chính sách tài khóa phải mở rộng hơn nữa, vì lạm phát ở giai đoạn này ở mức thấp có thể tăng thêm vài % nhưng vẫn đảm bảo tỷ lệ lạm phát không vượt quá 5%.

Giai đoạn 2003-2007, là giai đoạn kinh tế tăng trưởng cao, trên tiềm năng, lạm phát ở mức cao. Theo lý thuyết, mục tiêu chính sách tài khóa của giai đoạn này là chống lạm phát, nên phải thực thi chính sách tài khóa thắt chặt. Hình 1 cho thấy hoạt động kinh tế trên mức tiềm năng, Bảng 1 cho thấy tốc độ tăng GDP hàng năm trong giai đoạn này đều từ 7% trở lên (trừ năm 2003 là 6,9%), lạm phát các năm đều ở mức cao, đều từ 7,5% trở lên. Bảng 1 cũng cho thấy trong giai đoạn này có 6 năm, thì có 3 năm chính sách tài khóa thắt chặt và 3 năm thực hiện chính sách tài khóa nới lỏng; nhưng do xung lực tài khóa 3 năm có tỷ lệ âm nhỏ hơn 3 năm có tỷ lệ dương do đó trong giai đoạn này chính sách tài khóa nghiêng về nới lỏng, điều này cho thấy hầu như trong suốt giai đoạn này tỷ lệ lạm phát giảm không đáng kể, vẫn tồn tại ở mức cao từ 7,5% trở lên

(trừ năm đầu giai đoạn, cụ thể năm 2003, lạm phát ở mức 3,3%). Tóm lại, trong giai đoạn này, nền kinh tế tăng trưởng cao (GDP của thời kỳ là 7,2%), ở trên mức tiềm năng. Việc thực thi chính sách tài khóa đáng lý thắt chặt nhưng lại nới lỏng (xung lực tài khóa bình quân của giai đoạn này là dương 2,25%); do vậy mục tiêu giảm lạm phát của giai đoạn này xuống dưới 5% không thực hiện được.

Giai đoạn 2008-2013, nền kinh tế rơi vào suy thoái kéo dài với mức tăng trưởng thấp, dưới mức sản lượng tiềm năng, hình 1 cho thấy 4 trên 6 năm của giai đoạn này, nền kinh tế tăng trưởng dưới mức tiềm năng, chính sách tài khóa nới lỏng quá mức, nhưng không đem lại tăng trưởng kinh tế mà kéo theo lạm phát gia tăng và thâm hụt cán cân tài khóa lớn. Lạm phát bình quân của giai đoạn này là 12,05%, đặc biệt năm 2008 và năm 2011 lạm phát lên đến 23,12% và 18,68%. Thâm hụt ngân sách bình quân của giai đoạn này là 6,17% GDP, đặt biệt năm 2012 và 2013 thâm hụt ngân sách lên đến 7,51% và 7,25%. Chính sách tài khóa của giai đoạn này có 3 năm thắt chặt và 3 năm mở rộng, nhưng tỷ lệ xung lực tài khóa mở rộng lớn hơn tỷ lệ xung lực tài khóa thu hẹp nên bình quân cả giai đoạn này xung lực tài khóa dương 4,41%. Đây là giai đoạn có xung lực có tỷ lệ dương lớn nhất và chính sách tài khóa mở rộng có độ lớn nhất. Và đây cũng là giai đoạn có tỷ lệ lạm phát bình quân cao, với lạm phát ở mức 2 con số, nhưng đem lại tăng trưởng thấp nhất trong tất cả các giai đoạn. Tóm lại, giai đoạn này, mức tăng trưởng kinh tế thấp, dưới mức sản lượng tiềm năng; mặc dù chính sách tài khóa đã mở rộng rất lớn, thâm hụt ngân sách ở mức rất cao nhưng không thúc đẩy được tăng trưởng kinh tế và để lại hậu quả là lạm phát gia tăng ở mức 2 con số. Như vậy, mục tiêu của chính sách tài khóa là kích thích tăng trưởng kinh tế cũng không thực hiện được, mục tiêu chống lạm phát cũng không thực hiện được.

Giai đoạn 2014-2015, nền kinh tế có dấu hiệu phục hồi, tốc độ tăng GDP bình quân năm đã tăng lên 6,34%, tuy vậy, mức thâm hụt ngân sách vẫn còn rất cao, bình quân lên đến 6,13% GDP, cao hơn rất nhiều so với chuẩn mức thâm hụt, phải dưới 2,5% mới trở về trạng thái an toàn; trạng thái tài khóa của thời kỳ này tuy có qui mô nới lỏng nhỏ hơn so với giai đoạn 2008-2013, nhưng vẫn còn cao.

4.2. Kết luận và khuyến nghị

Trong thời kỳ dài từ năm 1991-2015, chính sách tài khóa ngày càng nới lỏng, phản ứng chính sách

tài khóa không phù hợp trạng thái nền kinh tế, hiệu lực không hợp lý, không kích thích được nền kinh tế tăng trưởng, nhưng để lại hệ lụy là làm cho lạm phát và thâm hụt ngân sách ngày càng gia tăng.

Do vậy, để hoạch định, điều hành chính sách tài khóa một cách hợp lý, sử dụng có hiệu quả các nguồn chi tiêu từ ngân sách, khuyến nghị: i) Các cơ quan hoạch định và điều hành chính sách tài khóa cần xây dựng, hoàn thiện và sử dụng có hiệu quả các công cụ đo lường, đánh giá, dự báo chính sách tài khóa một cách khoa học, như ứng dụng các công cụ đo lường và dự báo xung lực tài khóa hàng năm, các giai đoạn; công cụ đo lường, đánh giá tác động chính sách tài khóa đối với kinh tế vĩ mô... ii) Hoàn thiện và sử dụng có hiệu quả các công cụ đo lường, dự báo các thông số về các chỉ số kinh tế vĩ mô để vừa làm căn cứ hoạch định, điều hành chính sách tài khóa, vừa phối hợp, hỗ trợ thực hiện có hiệu quả chính sách tài khóa. iii) Hoàn thiện việc phân bổ các nguồn lực chi tiêu ngân sách, hợp lý khoa học, theo hướng ưu tiên giải quyết các nút thắt cản trở việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế; xây dựng các danh mục thứ tự ưu tiên các công trình, chương trình, dự án đầu tư công một cách hợp lý, khoa học theo các

tiêu chí định lượng cụ thể, để đảm bảo các công trình có nhu cầu cấp thiết, hiệu quả cao được ưu tiên đầu tư trước. iv) Tăng cường các biện pháp chống tham nhũng, lãng phí (như chống lợi ích nhóm, doanh nghiệp sản sau thao túng, đấu thầu hình thức, dự án đầu tư chưa cấp thiết, hoặc không phát huy tác dụng vẫn xét duyệt, quyết định đầu tư gây lãng phí đầu tư công, chất lượng công trình kém,...) bằng việc công khai minh bạch hóa dự án đầu tư, tăng cường phân biện độc lập, nhiều chiều, nhiều tổ chức, các nhân và nhân dân tham gia trước khi quyết định đầu tư; người quyết định cho phép đầu tư phải chịu trách nhiệm về vật chất và hình sự nếu thiếu tinh thần trách nhiệm để lọt các dự án đầu tư, khi hoàn thành đưa vào sử dụng kém hiệu quả. Rõ ràng nếu áp dụng tốt các khuyến nghị trên sẽ đưa công tác hoạch định, điều hành chính sách tài khóa hợp lý, phù hợp với trạng thái chu kỳ kinh tế, khắc phục được tình trạng “trống đánh xuôi kèn thổi ngược” như đã thấy ở phần phân tích kết quả nghiên cứu; đồng thời sẽ khắc phục được tình trạng bất hợp lý, tham nhũng, lãng phí trong phân bổ, sử dụng; nâng cao hiệu quả đầu tư, hiệu quả sử dụng các nguồn chi tiêu từ ngân sách, tạo ra các nhân tố tích cực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Tài liệu tham khảo

- Alesina, A. & Perotti, R. (1995), 'Fiscal expansions and Fiscal adjustments in OECD countries', *NBER Working Paper*, 5214.
- Blanchard, O. J. (1990), 'Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators', *OECD Economics Department Working Papers*, 79, DOI: 10.1787/435618162862.
- Blinder, Alan S. & Solow, M. (1973), 'Does Fiscal Policy Matter?', *Journal of Public Economics*, 2, 319-37.
- Heller, S., Hass, D., & Mansur, S. (1986), 'A Review of the Fiscal Impulse Measure', *IMF Occasional Papers*, 4.
- Leeuw, d. Fank, Holloway, M., Johnson, G., McLain, S., & Waite, A. (1980), 'The High-Employment Budget: New estimates, 1955-1980', *Survey of current Business Washington*, 60, 13-43.
- Nguyễn Anh Phong (2016), 'Tác động của chính sách tài khóa đến kinh tế Việt Nam và một số khuyến nghị', *Tạp chí Tài chính*, 2, 5-7.
- Philip, R. & Janssen, J. (2002), 'Indicators of Fiscal Impulse for New Zealand', *New Zealand Treasury Working Paper*, 02(30), từ <<http://www.treasury.govt.nz>>.
- Sử Đình Thành (1999), 'Chính sách tài khóa và bài toán ổn định chu kỳ kinh tế ở Việt Nam', *Tạp chí Phát triển kinh tế*, 221, 2-7.