

# **Quan hệ giữa lập dự toán và thực hiện ngân sách nhà nước với lạm phát**

TS. Vũ Sỹ Cường\*

Sau năm 2009 với nhiều khó khăn của khủng hoảng kinh tế toàn cầu, tương như kinh tế Việt Nam đã bắt đầu hồi phục mạnh với việc đạt tốc độ tăng trưởng 6,78 % - một con số khá cao so với nhiều nước trên thế giới. Tuy nhiên, tốc độ lạm phát cao năm 2010 và 2011: chỉ số giá tiêu dùng (CPI) tháng 12/2010 so với tháng 12/2009 tăng 11,75% và CPI bình quân năm 2010 tăng 9,19% so với bình quân năm 2009 năm 2011, chỉ số CPI tháng 12/2011 so với tháng 12/2010 tăng 18,13%, báo hiệu nền kinh tế chưa hoàn toàn thoát khỏi những bất ổn vĩ mô từ vài năm gần đây. Đứng trước những bất ổn của nền kinh tế, Việt Nam cần phải thực hiện tái cấu trúc nền kinh tế và trong Hội nghị lần thứ 3 của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa 11 đã quyết định sẽ có 3 nội dung cần tái cấu trúc là: đầu tư công, hệ thống ngân hàng tài chính và hệ thống doanh nghiệp nhà nước. Trên thực tế, tái cấu trúc đầu tư công chỉ là một phần của vấn đề rộng lớn hơn là tái cấu trúc hệ thống tài chính công để góp phần vào ổn định kinh tế vĩ mô và duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế hợp lý trong dài hạn. Những vấn đề thuộc chính sách tài khóa thường khá phức tạp và liên quan đến nhiều biến số vĩ mô. Bài viết này tập trung bàn về vấn đề quan hệ qua lại giữa lập dự toán, thực hiện ngân sách và lạm phát trong giai đoạn gần đây. Bài viết gồm 3 phần chính: phần thứ nhất giới thiệu khái quát những bất cập về dự toán và thực hiện Ngân sách Nhà nước (NSNN) với việc sử dụng giá danh nghĩa, tiếp theo đó, chúng tôi sẽ thảo luận sâu về quan hệ giữa lập dự toán và thực hiện NSNN với lạm phát qua việc phát hành nợ để bù đắp bội chi NSNN. Phần cuối bài viết là một vài gợi ý về mặt chính sách, nhất là việc phối hợp giữa chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ trong việc kiềm chế lạm phát.

---

\* Học viện Tài chính và Nhóm tư vấn chính sách – Bộ Tài chính

## 1. Dự toán và thực hiện ngân sách nhà nước: vấn đề giá danh nghĩa

Trong quy trình lập dự toán NSNN hàng năm thì GDP theo giá hiện hành là một trong những biến số quan trọng. Chính vì vậy, việc dự báo GDP có ý nghĩa rất lớn với lập dự toán cân đối ngân sách hàng năm. Tuy nhiên, đây lại là một công việc khá khó khăn vì giá trị GDP tuyệt đối theo giá hiện hành (danh nghĩa) của năm tài khóa bị phụ thuộc khá lớn vào tốc độ tăng giá hay nói khác đi là lạm phát. So sánh số liệu GDP trong dự toán NSNN và GDP thực tế cho thấy có sự khác biệt khá lớn vào những năm có biến động vĩ mô lớn (xem bảng 1).

**Bảng 1: GDP dự báo và GDP thực hiện giai đoạn 2006 - 2010**

*Đơn vị: Tỷ đồng*

|                                  | 2006   | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    |
|----------------------------------|--------|---------|---------|---------|---------|
| GDP dự báo                       | 970000 | 1130000 | 1338000 | 1813000 | 1931000 |
| GDP thực tế                      | 974266 | 1143715 | 1485038 | 1658389 | 1951174 |
| Chênh lệch thực tế và dự báo (%) | 0,44   | 1,21    | 10,99   | -8,53   | 1,04    |

*(Nguồn: Bộ Tài chính và Tổng cục thống kê)*

Sự khác biệt giữa số dự báo và số thực hiện về GDP trong 2 năm 2008, 2009 có góp phần không nhỏ của tốc độ lạm phát cao.

Cách thức lập dự toán ngân sách hiện nay chủ yếu vẫn được làm trong ngắn hạn và căn cứ vào con số danh nghĩa của giai đoạn trước. Hệ quả của cách làm này là sự khác biệt lớn về số dự toán và thực hiện NSNN.

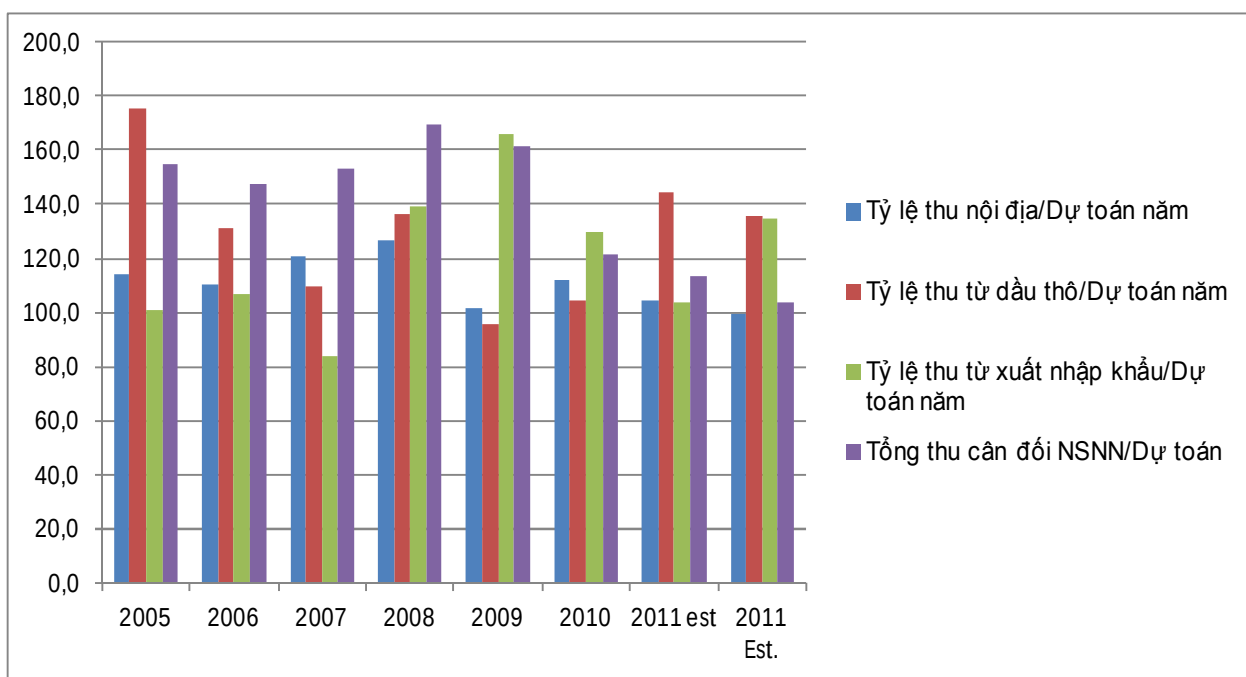
### ***Về thu ngân sách nhà nước***

Năm 2011, số dự toán NSNN được xây dựng dựa trên lạm phát mục tiêu 7% và tỷ giá 19.500 vào cuối năm 2010. Theo số liệu ước tính của Bộ Tài chính thì thu cân đối ngân sách nhà nước (gồm cả viện trợ) cả năm 2011 có thể tăng 21% so với số thực hiện năm 2010, đây là con số cao xấp xỉ với 2 năm 2006 và 2007 (chỉ thấp hơn năm 2008 với con số 27,2%).

Con số thu thực hiện ấn tượng của 2011 có đóng góp một phần không nhỏ của lạm phát cao và sự tăng giá đồng USD (ảnh hưởng rất mạnh đến thu NSNN từ hoạt động ngoại thương). Có nghĩa là nếu giả sử lạm phát vẫn chỉ là 7% và tỷ

giá chỉ ở 19.500 thì ngân sách sẽ thu được thấp hơn mức 674.500 tỷ đồng (ước tính cho 2011). Tuy nhiên, cần lưu ý là mặc dù số thu danh nghĩa tăng lên nhưng giá trị thực tế của khoản thu ngân sách lại giảm đi khi lạm phát cao<sup>1</sup> (hiệu ứng Olivera - Tanzi). Nếu chú ý rằng lạm phát năm 2011 so với cùng kỳ 2010 theo ước tính là 18,1% thì kết quả thu ngân sách nhà nước 2011 không quá nổi trội so với các năm gần đây.

**Hình 1: Tỷ lệ thực hiện thu ngân sách so với dự toán (%) năm 2005-2011**



(Tính toán từ số liệu Bộ Tài chính, Tổng cục Hải quan, năm 2010 là ước thực hiện lần 2, năm 2011 là ước tính lần 1)

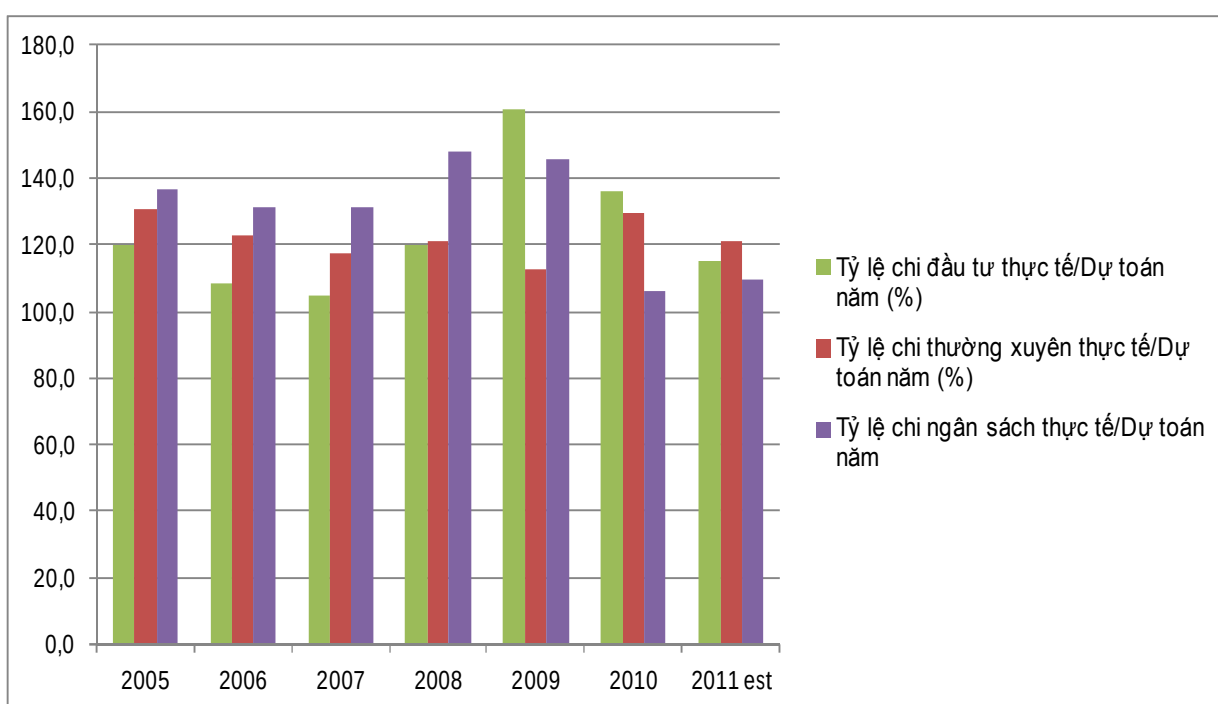
Xem xét số liệu thu NSNN giai đoạn 2006 - 2011 cho thấy, việc thực hiện thu ngân sách luôn vượt dự toán, năm 2008, thu vượt tới 70% dự toán. Điều này cho thấy việc sử dụng số danh nghĩa để dự báo nguồn thu trong bối cảnh các chỉ số vĩ mô biến động mạnh sẽ dẫn đến những sai lệch lớn (chưa tính đến việc có thể có tình trạng cố tình dự báo thấp để lấy thành tích).

### ***Về chi Ngân sách Nhà nước***

Cũng giống như thu NSNN có sự khác biệt khá lớn giữa dự toán và thực hiện NSNN. Trong vài năm gần đây, kết quả thực hiện chi NSNN thường xuyên vượt dự toán khá lớn, trừ 2 năm gần đây là 2010 và 2011. Điều này cho thấy,

hoặc công tác lập dự báo chi NSNN chưa tốt, hoặc việc tuân thủ dự toán chi ngân sách nhà nước không được thực hiện nghiêm túc. Số liệu so sánh 5 năm gần đây cho thấy năm 2011 sẽ có tỷ lệ bội chi thực tế so với dự toán thấp nhất. Việc thực hiện chặt chẽ và giám sát hiệu quả hơn các quy định về chi tiêu ngân sách nhà nước là những lý do giải thích cho việc giảm bội chi ngân sách. Theo dự toán bội chi NSNN năm 2011 mà Quốc hội cho phép là 5,3% GDP; tuy nhiên, với con số thực hiện thì ước tính bội chi NSNN năm 2011 sẽ vào khoảng 4,8% GDP.

**Hình 2: Tỷ lệ thực hiện các khoản chi ngân sách nhà nước so với dự toán năm (%)**



(Nguồn: tính toán từ số liệu Bộ Tài chính, năm 2010 là ước thực hiện lần 2, năm 2011 là số ước tính 11 tháng).

Cần lưu ý, số thu chi cân đối NSNN theo giá trị tuyệt đối đều là số tiền danh nghĩa (không loại trừ lạm phát), chẳng hạn số thu cân đối NSNN năm 2012 được dự báo là 762.900 tỷ đồng (kể cả 22.400 tỷ đồng thu chuyển nguồn từ năm 2011), số chi cân đối là 903.100 tỷ đồng và bội chi NSNN dự kiến là 140.200 tỷ đồng hay 4,8% GDP. Số thu dự toán năm 2012 tăng đến 26% so với dự toán NSNN 2011. Mức thu và chi cao của NSNN 2012 phản ánh mức lạm phát cao

của 2011 và sự mất giá của đồng Việt Nam. Việc dự báo thu cao cho năm 2012 đồng nghĩa với việc chấp nhận một giả thuyết là tiền đồng tiếp tục mất giá và lạm phát tiếp tục cao.

Để xem xét quan hệ giữa thu chi NSNN với lạm phát và GDP danh nghĩa, cách đơn giản nhất là tính toán hệ số tương quan giữa các chuỗi số từ 2000 - 2011. Xem xét hệ số tương quan giữa tốc độ tăng thu ngân sách nhà nước cả dự toán và thực hiện với tốc độ tăng GDP và lạm phát cho thấy: tốc độ tăng thu NSNN có quan hệ mạnh với CPI hơn là với tốc độ tăng GDP (0,25 so với 0,16). Điều này là bằng chứng cho giả thuyết tăng thu NSNN là do tăng giá ở trên.

So sánh hệ số tương quan giữa tốc độ tăng chi NSNN với tốc độ tăng GDP và CPI không cho thấy mối liên hệ rõ nét. Tuy nhiên, nếu so sánh số thực chi NSNN/dự toán chi NSNN với CPI trễ 1 năm thì mối tương quan này khá rõ (trên 0,5). Điều này có nghĩa là việc lập dự toán chi NSNN năm sau có ảnh hưởng mạnh bởi chỉ số giá năm hiện hành. Điều này cũng cho thấy trong trường hợp lạm phát cao thì có sự khác biệt lớn giữa chi NSNN danh nghĩa và chi NSNN thực tế. Nói cách khác, Nhà nước cần chi nhiều hơn để có được cùng một sản phẩm hàng hóa hay dịch vụ khi lạm phát cao.

## **2. Quan hệ giữa lập dự toán và thực hiện NSNN với lạm phát: vấn đề bù đắp bội chi**

Về lý thuyết, chính sách tài khóa, mà cụ thể là bội chi NSNN, có thể ảnh hưởng tới chính sách tiền tệ và qua đó, tác động đến lạm phát thông qua hai kênh: trực tiếp và gián tiếp.

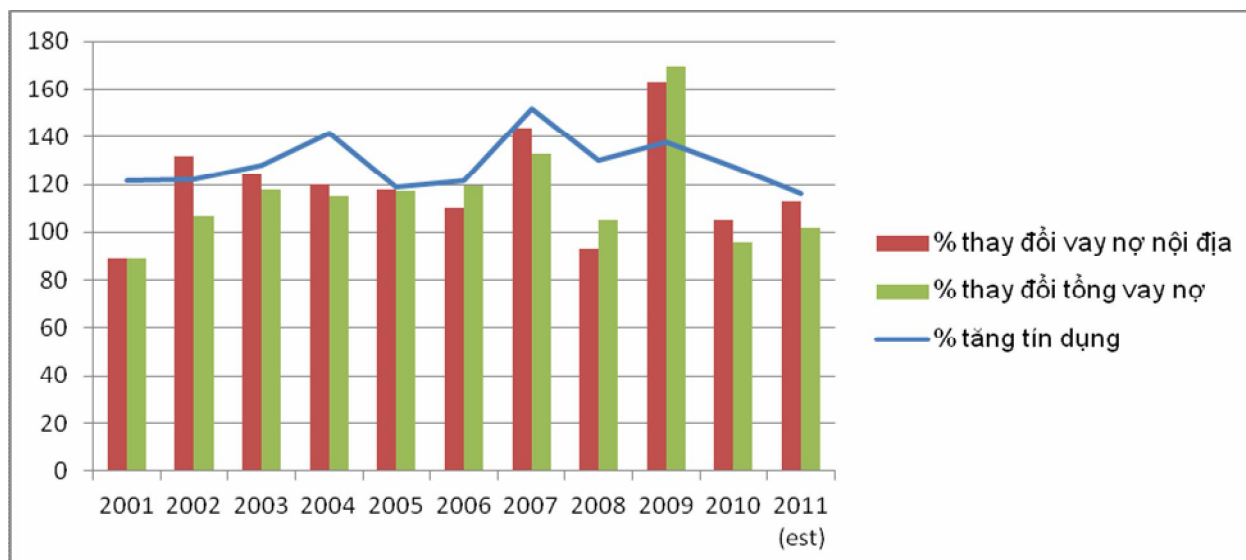
Về tác động trực tiếp, chính sách tài khóa có thể tác động đến lạm phát bằng nhiều cách. *Thứ nhất*, khi Chính phủ đối mặt với tình trạng thâm hụt ngân sách quá mức và do đó, có thể Chính phủ phải yêu cầu NHTW in tiền để tài trợ thâm hụt ngân sách. Hệ quả là nền kinh tế có thể vẫn sẽ đối mặt với tình trạng lạm phát cao như các lý thuyết kinh tế đã chỉ ra (Sargent và Wallace (1981). Như vậy, chính sách tài khóa nới lỏng sẽ có thể kéo theo chính sách tiền tệ nới lỏng, làm gia tăng nguy cơ lạm phát và gây khó khăn cho cán cân thanh toán.

Ngay cả khi Chính phủ không tìm kiếm nguồn tài trợ trực tiếp bằng in tiền từ Ngân hàng Trung ương mà thông qua công cụ trái phiếu chính phủ (TPCP) thì cũng gây ra nguy cơ lạm phát. Giai đoạn những năm vừa qua, trái phiếu chính phủ dù được bán với lãi suất thấp hơn lãi suất cho vay trên thị trường (lãi suất trái phiếu chính phủ khoảng 10 - 12,5%/năm) vẫn được nhiều ngân hàng thương mại tích cực mua vì họ có thể mang đến cửa sổ tái cấp vốn của NHNN và chỉ phải trả lãi suất 7% trong một thời gian dài. Như vậy, thông qua tái cấp vốn, NHNN đã tài trợ cho thâm hụt ngân sách và các khoản đầu tư bằng TPCP. Đây là vấn đề tạo ra nguy cơ lớn với việc tăng cung tín dụng và làm tăng lạm phát. Ngay cả khi Chính phủ sử dụng nguồn vay bù đắp bội chi bằng vay quốc tế thì nếu không xử lý tốt lượng ngoại tệ vay cũng có khả năng làm tăng nhanh tín dụng và cung tiền khi mà nền kinh tế Việt Nam vẫn đang bị đô la hóa khá mạnh.

Về tác động gián tiếp, khi Chính phủ vay trực tiếp dân chúng thì việc vay mượn này cũng gây ra “hiệu ứng lấn át” khi nguồn vốn dành cho khu vực tư nhân sẽ ít đi và làm tăng lãi suất đi vay của khu vực này, đây là lý do có thể dẫn đến lạm phát từ phía cung. Ngoài ra, chính sách tài khóa cũng tác động đến chính sách tiền tệ qua tác động gián tiếp đến kỳ vọng lãi suất của thị trường. Cơ chế tác động giữa thâm hụt ngân sách, nợ công và lạm phát rất phức tạp (xem thêm nghiên cứu tổng kết của Hoàng Trần Hậu và Vũ Sỹ Cường (2011) về quan hệ giữa thâm hụt ngân sách và lạm phát).

Trong công tác lập dự toán thu chi NSNN thì việc tính toán con số tuyệt đối có ý nghĩa rất quan trọng vì nó liên quan đến lập kế hoạch tìm nguồn bù đắp cho bội chi NSNN. Khi tổng thu NSNN được dự báo cao chúng ta cũng tiếp tục dự báo tổng chi NSNN ở mức cao và mặc dù đã giới hạn tỷ lệ bội chi ngân sách/GDP thì chúng ta vẫn sẽ có một con số bội chi về tuyệt đối rất cao. Số liệu về NSNN những năm gần đây cho thấy rất rõ là ngay cả khi tỷ lệ bội chi/GDP đã được ấn định thì con số tuyệt đối về bội chi NSNN vẫn có thể liên tục tăng lên. Hệ quả là tốc độ tăng vay nợ và vay nội địa cần thiết để bù đắp bội chi lại tăng mạnh trong vài năm gần đây (Hình 3).

**Hình 3 : Thay đổi tổng vay nợ chính phủ , vay nợ nội địa và tăng tín dụng hàng năm**



*(Tính toán từ số liệu của BTC, NHNN)*

Tăng phát hành trái phiếu chính phủ để bù đắp bội chi, đến lượt nó, lại tác động đến tăng tín dụng và cung tiền, mà đây chính là một trong những nguyên nhân của lạm phát trong những năm gần đây (xem Phạm Thế Anh (2009)). Như vậy, có thể tạo ra một vòng luẩn quẩn: lạm phát cao => lập dự toán NSNN cho năm sau cao, bội chi tuyệt đối cao => vay nợ cao => điều tiết cung tiền và tín dụng không phù hợp => nguy cơ tiếp tục lạm phát.

### **3. Một vài gợi ý về chính sách**

Những phân tích trên đây cho thấy rằng, trong bối cảnh lạm phát thì việc lập dự toán NSNN theo giá trị danh nghĩa sẽ gián tiếp tác động gây nguy cơ tăng khối lượng tiền tệ tín dụng và từ đó làm tăng mức giá. Để cải thiện hiệu quả lập dự toán NSNN và hạn chế tác động tiêu cực đến lạm phát cần lưu ý một số vấn đề:

*Một là*, cần xem xét đến sự thay đổi mức giá của cả một giai đoạn khi lập dự báo NSNN. Có thể sử dụng số liệu so sánh theo kỳ gốc sau đó điều chỉnh theo chỉ số giảm phát GDP khi lập dự toán NSNN. Về dài hạn, cần xem xét việc lập dự toán NSNN cho cả ngắn hạn và trung hạn nhằm hạn chế ảnh hưởng tiêu cực của các yếu tố danh nghĩa. Hiện nay, Bộ Tài chính đã bắt đầu thử nghiệm áp dụng việc lập và

thực hiện NSNN theo kế hoạch chi tiêu trung hạn nhằm tiến tới áp dụng mô hình khuôn khổ chi tiêu trung hạn (Medium Term Expenditure Framework - MTEF). Đây là một hướng đi đúng cần được đánh giá đầy đủ nhằm triển khai rộng rãi hơn.

*Hai là*, cần có đánh giá đầy đủ về tác động của việc vay nợ qua phát hành trái phiếu chính phủ đến lạm phát nhằm điều chỉnh lượng phát hành trái phiếu phù hợp với tình hình kinh tế vĩ mô. Cũng cần xem xét các giải pháp kỹ thuật từ phía Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước để xác định lãi suất TPCP phù hợp nhằm hạn chế tác động tiêu cực của TPCP tới cung cầu vốn trên thị trường tài chính.

*Ba là*, giảm dần mức độ thâm hụt NSNN cả về tỷ lệ trong GDP và cả về tốc độ tăng bội chi theo số tuyệt đối. Quy mô ngân sách của Việt Nam trong vài năm vừa qua đã tăng lên rất nhanh và theo tính toán đã vượt quy mô ngân sách hợp lý (Vũ Sỹ Cường, 2009). Kinh nghiệm thế giới cũng chỉ ra rằng, nếu quy mô chi ngân sách vượt quá 30 % GDP thì sẽ trở nên kém hiệu quả với tăng trưởng kinh tế (Tanzi và Schuknecht, 1997).

#### **4. Kết luận**

Việc sử dụng số liệu danh nghĩa năm hiện hành để lập dự toán cân đối NSNN cho giai đoạn tiếp theo có những hạn chế nhất định. Bài viết này đã xem xét thực trạng dự toán và thực hiện NSNN, trong đó tập trung vào phân tích quan hệ giữa bù đắp bội chi NSNN qua phát hành trái phiếu với lạm phát. Đây là một kênh quan trọng mà sự phối hợp giữa chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ có thể ảnh hưởng đến lạm phát, song chưa được chú ý đầy đủ. Để có thể định lượng chính xác thì vấn đề này cũng cần được tiếp tục nghiên cứu khi có đầy đủ số liệu dài và đầy đủ hơn.

<sup>1</sup>Xem thêm (1).Julio G. H. Olivera (1967). “Money, Prices and Fiscal Lags: A Note on the Dynamics of Inflation”. *Quarterly Review (Banca Nazionale del Lavoro)* 20: 258-267.và (2) Tanzi, Vito, “Inflation, Lags in Collection, and



*the Real Value of Tax Revenue”, Staff Papers, vol. 24, march 1977, IMF, 1977, pp. 154-167*

### **Tài liệu tham khảo**

1. Bộ Tài chính - Dự toán Ngân sách nhà nước (nhiều năm)
2. Bộ Tài chính - Quyết toán Ngân sách nhà nước (nhiều năm)
3. Chính phủ - Nghị quyết 11/NQ-CP ngày 24/02/2011 *Về những giải pháp chủ yếu tập trung kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội.*
4. Hoàng Trần Hậu và Vũ Sỹ Cường (2011) “*Liệu thâm hụt ngân sách và nợ công có gây lạm phát: tổng hợp các nghiên cứu lý thuyết và thực nghiệm*” - Kỷ yếu Hội thảo quốc tế tại Học viện Ngân hàng tháng 11/2011.
5. IMF (2011) - Slowing Growth, Rising Risks - *World Economic Outlook Report*, Sep. 2011
6. Julio G. H. Olivera (1967). “Money, Prices and Fiscal Lags: A Note on the Dynamics of Inflation”. *Quarterly Review* (Banca Nazionale del Lavoro) **20**: 258-267.
7. Phạm Thế Anh (2009) Xác định các nhân tố quyết định lạm phát ở Việt Nam - Tạp chí Kinh tế và Phát triển 12/2009.
8. Sargent, Thomas J. and Neil Wallace. 1981. “Some Unpleasant Monetarist Arithmetic.” *Quarterly Review of Federal Reserve Bank of Minneapolis*, pp. 28p.
9. Tanzi, Vito, “Inflation, Lags in Collection, and the Real Value of Tax Revenue”, *Staff Papers, vol. 24, march 1977, IMF, 1977, pp. 154-167*
10. Tanzi, V. and L. Schuknecht. 1997. “Reforming Government: An Overview of Recent Experience.” *European Journal of Political Economy*, 13(3), pp. 395-417.
11. Vũ Sỹ Cường (2009). “Ước lượng quy mô ngân sách hợp lý - trường hợp của Việt Nam” - Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế - số 8/2009.