

Năng lực chính sách với kiểm soát lạm phát ở Việt Nam

TRỊNH THỊ ÁI HOA

***N**ăng lực chính sách của các nhà quản lý điều hành vĩ mô có ảnh hưởng gián tiếp nhưng hết sức quan trọng tới mức độ thành công của kiểm soát lạm phát trong nền kinh tế. Bài viết đánh giá những mặt hạn chế trong năng lực chính sách đối với việc kiểm soát lạm phát ở Việt Nam thời gian qua và đề xuất một số khuyến nghị về công tác dự báo, xây dựng hệ thống thông tin, cơ chế phối hợp chính sách, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ... nhằm tăng cường năng lực chính sách vĩ mô trong kiểm soát lạm phát ở Việt Nam thời gian tới.*

Khi bàn về lạm phát, các nhà kinh tế đã chỉ ra nhiều nguyên nhân. Trên thực tế và xét đến cùng, nguyên nhân sâu xa của lạm phát trong nền kinh tế là do chính sách kinh tế vĩ mô. Chính sách có thể gây ra lạm phát, hoặc có thể chặn đứng được lạm phát và chính sách có thể làm cho lạm phát bùng lên dữ dội hơn. Chính sách kinh tế vĩ mô là sản phẩm của chủ thể xây dựng, điều hành chính sách. Do đó, năng lực chính sách của các nhà hoạch định chính sách có thể được coi là nguyên nhân sâu xa, quan trọng nhất ảnh hưởng tới lạm phát và kiểm soát lạm phát của một quốc gia. Bài viết này sẽ đi vào phân tích năng lực chính sách đã ảnh hưởng như thế nào tới kiểm soát lạm phát ở Việt Nam trong thời kỳ từ năm 2002 tới nay. Năng lực chính sách ở đây được hiểu là khả năng kiểm soát các quá trình kinh tế vĩ mô của những người xây dựng và điều hành chính sách kinh tế vĩ mô. Họ là các nhà khoa học, các chuyên gia xây dựng chính sách và các nhà chính trị.

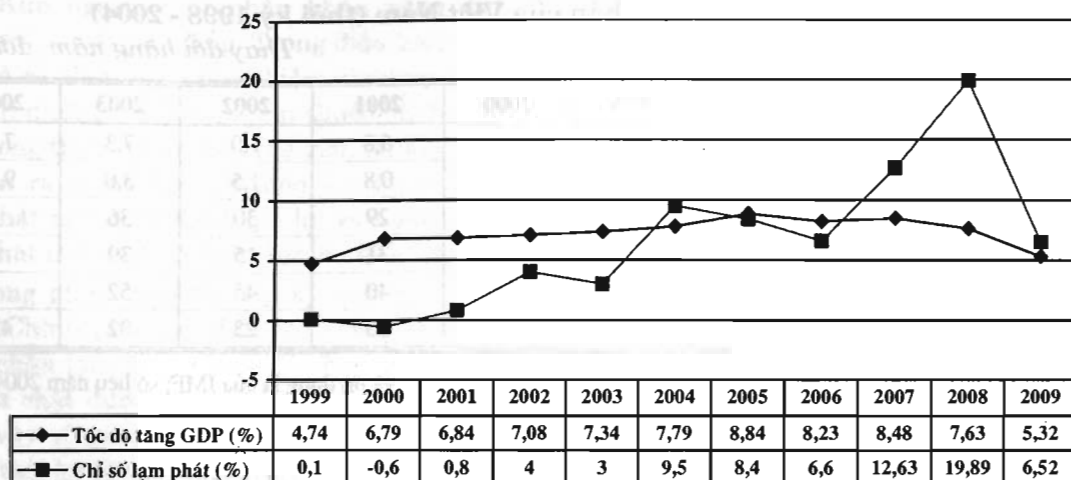
1. Hạn chế trong năng lực chính sách đã ảnh hưởng tới kiểm soát lạm phát ở Việt Nam như thế nào?

Do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ khu vực Châu Á (1997-1998), tốc độ tăng trưởng kinh tế năm 1999 chỉ đạt 4,74%, mức thấp nhất trong thời kỳ khủng hoảng và thấp nhất kể từ năm 1990. Nền

kinh tế rơi vào tình trạng suy thoái và thiếu phát, với chỉ số tăng giá tiêu dùng năm 1999 là 0,1% và - 0,6% trong năm 2000. Bằng những nỗ lực kích cầu của Chính phủ, thông qua các chính sách kinh tế vĩ mô, được thực hiện từ năm 1999, đã đưa nền kinh tế Việt Nam nhanh chóng thoát khỏi ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ khu vực Châu Á. Năm 2002, tốc độ tăng trưởng kinh tế đạt 7,08%, cao so với mức 6,79% của năm 2000 và 6,84% của năm 2001. Với mức tăng trưởng kinh tế này, nền kinh tế có thể được coi là đã bắt đầu phục hồi, mặc dù tỷ lệ lạm phát còn ở mức 4% trong năm 2002. Nền kinh tế tiếp tục duy trì được đà tăng trưởng liên tục cho tới năm 2007, với mức tăng trưởng bình quân 7,89% trong thời kỳ 2002-2007. Đây có thể coi là thành công quan trọng trong chính sách kích thích kinh tế, thực hiện mục tiêu tăng trưởng kinh tế của Chính phủ. Tuy nhiên, tình hình lạm phát đã không diễn ra thuận lợi như vậy. Năm 2004, chỉ số lạm phát bất ngờ tăng lên 9,5% từ mức 3% của năm 2003. Chỉ số lạm phát năm 2007 cũng đã vọt lên mức 12,63% so với mức 6,6% của năm 2006 (xem hình 1), mức cao nhất kể từ năm 1993.

Trịnh Thị Ái Hoa, TS., Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.

HÌNH 1: Tăng trưởng và lạm phát ở Việt Nam (thời kỳ 1999-2009)



Nguồn: Số liệu của Tổng cục Thống kê và Báo cáo thường niên của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam các năm từ 1999-2008.

Mặc dù lạm phát đã được khống chế thành công sau khi đã lên những đỉnh điểm vào năm 2004 và 2007, nhưng vấn đề đặt ra là liệu lạm phát có thể được kiểm soát tốt hơn không, theo đó, nền kinh tế sẽ tránh được những bất ổn không đáng có, nếu các các quyết định chính sách và điều hành chính sách được thực hiện kịp thời và phù hợp hơn?

Ở đây có thể thấy rằng, các quyết định chính sách kinh tế vĩ mô và điều hành chính sách nhằm kiểm soát lạm phát ở Việt Nam trong thời gian từ năm 2002 đến năm 2009 có một số vấn đề hạn chế cần bàn thêm.

• *Thứ nhất, những hạn chế khi xác định nguyên nhân và giải pháp khắc phục lạm phát ở Việt Nam.*

Việc xác định nguyên nhân gây lạm phát, trong một số trường hợp, chưa thật trúng và kịp thời. Theo đó, các giải pháp được lựa chọn chưa thật phù hợp và lạm phát chậm được giải quyết.

Khi bàn về nguyên nhân gây ra lạm phát năm 2004 - 2005, hầu hết các nhà quản lý chính sách tiền tệ Việt Nam đều cho rằng nguyên nhân là do dịch cúm gà, giá dầu tăng, biến động giá của một số mặt hàng theo mùa vụ... Khi trả lời phỏng vấn các nhà báo về diễn

biến thị trường tiền tệ, lạm phát năm 2004, Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Lê Đức Thúy khẳng định: "Ngân hàng Nhà nước cho rằng nguyên nhân của lạm phát chủ yếu không bắt nguồn từ tiền tệ và Ngân hàng Thế giới cùng Quỹ Tiền tệ quốc tế cũng đã có nhìn nhận đúng như vậy. Nguyên nhân chính không phải từ chính sách tiền tệ thì biện pháp chủ yếu cũng không phải từ chính sách tiền tệ".

Với cách lý giải này, các nhà quản lý cho rằng vấn đề chỉ số CPI tăng trong năm là bình thường, chưa có gì đáng lo ngại. Bởi lẽ, tất cả dường như đến từ nguyên nhân khách quan chứ không phải là hậu quả của một chính sách sai lầm nào. Vì thế, các chính sách cần phải có là giảm nhẹ các cú sốc này bằng các công cụ phi tiền tệ chứ không phải bằng chính sách tiền tệ.

Tuy nhiên, nhiều chuyên gia kinh tế Việt Nam lại cho rằng lạm phát ở Việt Nam bắt nguồn từ tiền tệ, tức là do sự tăng cung tiền quá cao và liên tục trong một thời gian. Chuyên gia kinh tế Nguyễn Hoài Bảo cũng cùng quan điểm này và ông đã đưa ra bằng chứng về tác động tăng cung tiền M_2 và lượng tín dụng bơm ra cho nền kinh tế hàng năm là

1. Ngân hàng Nhà nước không bắt lực trước giá cả, Vietnamnet, ngày 14-1-2005.

quá cao và được thực hiện trong một thời gian dài để kích thích tăng trưởng kinh tế trong

thời kỳ khủng hoảng tài chính tiền tệ khu vực các năm 1997 - 1998.

BẢNG 1: Một số chỉ tiêu kinh tế cơ bản của Việt Nam (thời kỳ 1998 - 2004)

Thay đổi hàng năm, đơn vị %

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Tăng trưởng	5,8	4,8	6,8	6,8	7,0	7,3	7,6
Lạm phát	7,8	4,1	-1,7	0,8	1,5	3,0	9,5
M2	12	19	24	29	30	36	
M2/GDP	37	83	37	31	15	39	
Tín dụng/GDP	12	29	35	40	45	52	
Tín dụng	17	178	34	23	25	32	42

Nguồn: Số liệu tăng trưởng và lạm phát là của Tổng cục Thống kê; M2 và tín dụng là của IMF; số liệu năm 2004 là số liệu của đại diện IMF tại Việt Nam.

Ông còn bảo vệ nhận định này khi so sánh lạm phát của Việt Nam với Thái Lan, Trung Quốc, những nước có hoàn cảnh tương tự. Họ cũng chịu ảnh hưởng giá dầu tăng và nền kinh tế của họ tiêu dùng nhiều xăng dầu hơn cả Việt Nam, nhưng lạm phát không vượt quá 3%.

Ở đây có thể thấy rằng, dường như các nhà quản lý bất bệnh nguyên nhân chủ yếu gây ra lạm phát ở Việt Nam chưa trúng và chưa kịp thời, do đó các biện pháp đưa ra chưa phù hợp và bị chậm trễ. Trong các tháng đầu năm 2004, chỉ số giá tiêu dùng có xu hướng tăng cao và nguyên nhân được Ngân hàng Nhà nước nhận định là do tác động từ bên cung và không phải do nguyên nhân tiền tệ, theo đó Chính phủ đã không sử dụng các biện pháp chính sách tiền tệ. Tuy nhiên, phải đến tháng 7-2004, khi chỉ số giá tiêu dùng vẫn tiếp tục tăng cao, Ngân hàng Nhà nước mới quyết định nâng tỷ lệ dự trữ bắt buộc đối với tiền gửi VND không kỳ hạn và có kỳ hạn đến dưới 12 tháng từ 2% lên 5%. Ngày 5-8-2004, Thủ tướng Chính phủ ra Chỉ thị số 30/2004/CT-TTg về các biện pháp kiềm chế tốc độ tăng giá thị trường trong thời gian trước mắt. Trước đó, các quyết định chính sách của Chính phủ từ đầu năm 2004, chủ yếu tác động làm giảm chi phí đầu vào để tăng cung ngắn hạn như: nghị định về quản lý giá thuốc, phòng chữa bệnh cho người

nghèo, quyết định giảm thuế thép nhập khẩu và phôi thép nhập khẩu, giảm thuế nhập khẩu clinke,...

Điều tương tự cũng diễn ra trong năm 2007 và 2008. Trên thực tế, lạm phát đã có dấu hiệu gia tăng từ năm 2004, tiếp tục trong các năm 2005, 2006 và bắt đầu tăng tốc kể từ cuối năm 2007. Đã có nhiều ý kiến cảnh báo về tình hình lạm phát gia tăng xuất hiện trên báo chí và nhiều cuộc hội thảo cả trong và ngoài nước. Tuy nhiên, nhận thức ban đầu về lạm phát chưa thật sự được đánh giá đúng. Mục tiêu tăng trưởng cao vẫn được đặt lên hàng đầu. Chính phủ cố gắng "giữ tỷ lệ lạm phát thấp hơn tốc độ tăng trưởng kinh tế".

Tình trạng gia tăng lạm phát ở thời điểm này được quy cho những nguyên nhân bên ngoài nền kinh tế, mà cụ thể do lạm phát thế giới bắt đầu tăng cao hơn. Giá nhiều mặt hàng là nguyên liệu đầu vào tăng cao. Do đó, Việt Nam nhập khẩu nhiều hàng hóa và nhập khẩu luôn "lạm phát". Lạm phát ở Việt Nam được cho là lạm phát chi phí đẩy. Chính vì vậy, cũng như năm 2004, những giải pháp ban đầu mà Chính phủ đưa ra nhằm vào phía cung như giảm thuế và trợ giá với mục đích làm tăng cung ngắn hạn. Tuy nhiên, những biện pháp này tỏ ra không hiệu quả và kết quả là lạm phát vẫn tiếp tục tăng mạnh. Chỉ số giá tiêu dùng là 3,56% trong tháng 2-2008 và 2,99% trong tháng 3-2008.

Vấn đề đặt ra: Việt Nam là nước xuất khẩu gạo và dầu thô, đồng thời nhập khẩu xăng dầu. Kim ngạch xuất nhập khẩu xăng dầu được giữ ở mức cân bằng. Trong điều kiện như vậy, lẽ ra Việt Nam phải kiểm chế lạm phát tốt hơn những nước phải phụ thuộc nhiều vào giá lương thực, nhiên liệu thế giới, nhưng thực tế diễn ra ngược lại. Chỉ đến lúc đó, vấn đề lạm phát mới được đánh giá lại và ngăn chặn lạm phát mới được ưu tiên đặt lên hàng đầu.

Trong phiên họp thường kỳ cuối tháng 3-2008, Chính phủ mới đưa ra 7 biện pháp để ngăn chặn lạm phát trong đó chính sách tiền tệ thắt chặt được ưu tiên sử dụng hàng đầu. Như vậy rõ ràng là, lạm phát ở Việt Nam trong thời kỳ từ năm 2004 đến năm 2008 có cả nguyên nhân chi phí đầu vào tăng cao, tổng cầu tăng mạnh và có cả nguyên nhân do mức cung tiền tăng. Trong đó, chúng tôi cho rằng, nguyên nhân tiền tệ là nguyên nhân chủ yếu. Điều này là một minh chứng cho quan điểm của các nhà kinh tế thuộc trường phái tiền tệ. Chính vì vậy, chỉ khi có các biện pháp thắt chặt tiền tệ của Ngân hàng Nhà nước, tình hình lạm phát mới được kiểm chế. Tuy nhiên, điều đó đã không được nhìn nhận đầy đủ sớm hơn để có những biện pháp "điểm trúng huyệt" một cách kịp thời chống lạm phát.

• *Thứ hai, quan điểm chữa trị lạm phát chưa thống nhất, một số giải pháp chưa mang lại hiệu quả cao.*

Những phân tích lý thuyết kinh tế học vĩ mô cho thấy, trong trường hợp lạm phát do chi phí đẩy, việc Chính phủ tác động làm cho cung ngắn hạn tăng bằng cách giảm thuế nhập khẩu, trợ giá xăng dầu... có thể làm cho nền kinh tế đạt mức sản lượng tiềm năng nhanh hơn, nhưng đồng thời cũng đẩy lạm phát tăng ở mức cao hơn. Điều này cũng đã xảy ra ở Việt Nam trong những thời kỳ nền kinh tế có lạm phát cao.

Năm 2007, lạm phát của Việt Nam cũng có nguyên nhân chi phí nguyên liệu đầu vào tăng cao, trong đó có giá xăng dầu nhập khẩu tăng mạnh. Để khắc phục lạm phát do chi phí xăng dầu tăng cao, Bộ Tài chính chi 27.000 tỷ đồng để trợ giá (thực chất là bù lỗ) cho Tổng

Công ty xăng dầu. Chính sách này đã hạ được giá xăng trong nước, giảm chi phí sản xuất của nhiều mặt hàng. Tuy nhiên, chính sách này lại có những bất lợi khác. *Một là*, giá xăng trong nước được trợ giá nên thấp hơn giá xăng của các nước láng giềng không được bù giá. Điều này dẫn đến tình trạng buôn lậu xăng qua biên giới và người tiêu dùng nước ngoài được hưởng lợi từ việc trợ giá này. *Hai là*, việc Nhà nước chi từ ngân sách ra 27.000 tỷ đồng để trợ giá xăng sẽ dẫn tới làm tổng cầu tăng thêm và làm gia tăng thêm lạm phát.

Cùng với việc trợ giá xăng dầu, Chính phủ còn áp dụng các biện pháp hạ thuế nhập khẩu nhằm giảm chi phí sản xuất, tăng cung ngắn hạn và làm giảm lạm phát. Tuy nhiên chính sách này đã không đạt được mục tiêu mong đợi.

Cuối tháng 8, đầu tháng 9 năm 2007, Chính phủ đã áp dụng chính sách giảm mạnh thuế suất thuế nhập khẩu một loạt nhóm hàng, đồng thời thực thi nhiều giải pháp khác. Với chính sách này, một đại diện Bộ Tài chính đã nói như đinh đóng cột rằng, không có lý do gì mà giá cả các mặt hàng trên thị trường không "hạ nhiệt". Nhưng trên thực tế, điều này đã không xảy ra.

Chỉ số giá tiêu dùng tháng 9-2007 vẫn tiếp tục tăng và tăng cao so với các tháng trước. Cụ thể là chỉ số giá tiêu dùng so với tháng trước của tháng 7-2007 là 0,50%, tháng 7-2007 tăng 0,24% và tháng 9-2009 tăng lên 0,62%.

Mặt khác, chính sách giảm thuế nhập khẩu nhằm tăng cung hàng hóa này đã đưa tới hệ quả làm nhập khẩu tăng vọt và dẫn đến tình trạng nhập siêu ở mức kỷ lục đầu năm 2008, đẩy lạm phát bùng lên vào những tháng đầu năm 2008. Chỉ trong 6 tháng đầu năm 2008, thâm hụt thương mại đã ở mức báo động, lên đến 15 tỷ USD, cao gần gấp 3 lần mức nhập siêu của các năm 2004, 2005, 2006. Chỉ số lạm phát trong các tháng đầu năm đã tăng với mức độ cao: tháng 1-2008 tăng 2,38% (so với tháng trước); tháng 2 tăng 3,56%, tháng 3 tăng 2,99%, tháng 4 tăng 2,2%, tháng 5 tăng 3,91%. Chỉ trong vòng 6 tháng đầu năm 2008, chỉ số giá tiêu dùng CPI đã tăng

26,8% so với cùng kỳ 2007, một con số cao vào loại nhất trên thế giới ở tại thời điểm đó.

• *Thứ ba, hạn chế trong dự báo xây dựng chính sách đã khiến cho các cơ quan điều hành chính sách bị động, lúng túng.*

Việc dự báo của một số cơ quan chức năng còn nhiều hạn chế, mang tính chủ quan, thiếu chính xác, đã ảnh hưởng đến chất lượng, tính đúng đắn của các quyết định chính sách được đưa ra. Trong một số trường hợp, chính sách được xây dựng trên cơ sở những kết quả dự báo thiếu chính xác, thiếu khoa học, khiến cho Chính phủ, Ngân hàng Nhà nước, Bộ Tài chính bị động, lúng túng. Chẳng hạn, tháng 2 - 2008, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã công bố tổng vốn đầu tư nước ngoài (FDI) giải ngân trong năm 2007 ước đạt 4,6 tỷ USD. Con số này đã được đưa vào bảng cân đối cán cân thanh toán của Ngân hàng Nhà nước để cân đối các chính sách vĩ mô. Tuy nhiên, sau đó, Bộ này lại công bố tổng vốn FDI giải ngân năm 2007 đã đạt hơn 8 tỷ USD. Sai biệt đến 4 tỷ USD đã gây bất ngờ, lúng túng cho các nhà hoạch định chính sách vĩ mô.

Những dự báo của Tổ điều hành thị trường, cơ quan giúp việc các bộ và Chính phủ, đưa ra hàng tháng, hàng quý về tốc độ tăng giá tiêu dùng thường thấp hơn rất nhiều so với thực tế diễn ra. Chỉ số giá thực tế thường cao gấp đôi gấp ba, thậm chí gấp nhiều lần con số mà Tổ đưa ra².

Năm 2008, Quốc hội đặt mục tiêu tốc độ tăng giá thấp hơn tốc độ tăng GDP (8,5% - 9%). Nhưng có nhiều cơ quan chức năng đã dự báo tốc độ tăng giá cả năm chỉ 7% - 8%. Trên thực tế, lạm phát cả năm 2008 lên tới 19,89%.

• *Thứ tư, hạn chế trong phối hợp chính sách.*

Hạn chế trong phối hợp chính sách thể hiện trong việc xây dựng, điều hành chính sách giữa các cơ quan chức năng.

Đầu năm 2004, lạm phát có dấu hiệu gia tăng, Ngân hàng Nhà nước thực hiện chính sách tiền tệ thắt chặt nhằm kiểm soát lạm phát như: tăng dự trữ bắt buộc, tăng lãi suất tái chiết khấu, tăng các lãi suất chỉ đạo khác.

Trong khi đó, chính sách tài khóa lại được nới lỏng để thực hiện mục tiêu tăng trưởng, khiến lạm phát vẫn cao và lãi suất cũng cao. Đây là cái giá mà nền kinh tế phải trả cho sự không thống nhất trong mục tiêu hướng tới của hai chính sách này.

Tình trạng này một lần nữa tái xảy ra vào năm 2007. Vào giữa năm này, chính sách tiền tệ có xu hướng được thắt chặt để kiểm chế lạm phát, thì chính sách tài khóa lại tiếp tục được mở rộng, đặc biệt là trong thời gian cuối năm 2007. Cụ thể là, nhiều đợt phát hành tín phiếu kho bạc, trái phiếu chính phủ được thực hiện với mục tiêu kích cầu đầu tư nhà nước. Việc giải ngân nhanh, giải ngân hết số vốn đã huy động được, thậm chí vốn còn được ứng trước cho các dự án chưa đủ thủ tục theo quy định của pháp luật đã làm tăng nhanh tổng cầu của nền kinh tế. Mặc dù việc tăng tổng cầu này giúp đạt được tăng trưởng kinh tế cao, nhưng lại gây thêm áp lực lạm phát, hạn chế tác động kiểm chế lạm phát của chính sách tiền tệ thắt chặt, đồng thời còn làm trầm trọng thêm thâm hụt ngân sách và thâm hụt cán cân thương mại.

Hàng năm, Ngân hàng Nhà nước phải cung ứng một lượng tiền không nhỏ cho ngân sách nhà nước, mà theo quy định, "khoản tạm ứng này phải hoàn trả trong năm ngân sách". Tuy nhiên, trên thực tế, nó đã không được hoàn trả đúng hạn. Việc cho vay như vậy đã dẫn tới lượng tiền cơ sở tăng và kết quả gây áp lực tăng lạm phát. Đây cũng là một chi phí không đáng có mà việc phối hợp chính sách gây ra.

• *Thứ năm, hạn chế trong lựa chọn mục tiêu.*

Sau khi vượt qua thời kỳ khủng hoảng kinh tế - xã hội, Việt Nam đã có kế hoạch tăng tốc nhằm đuổi kịp các nước trong khu vực, tránh nguy cơ bị tụt hậu. Trong cả một thời gian dài, Việt Nam đã lựa chọn và theo đuổi mục tiêu tăng trưởng kinh tế cao. Điều đó khiến

2. Ngọc Minh, Lại phải nói về tư duy điều hành giá cả!, Thanhriensonline, 16-2-2008.

cho phải có những áp lực chính sách, phải nói lỏng chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ. Việc thực hiện chính sách tiền tệ và chính sách tài khóa lỏng trong nhiều năm để thực hiện mục tiêu tăng trưởng cao, đồng thời mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô chưa được quan tâm đúng mức, đã tạo ra những vấn đề tích đọng, ẩn chứa bên trong nền kinh tế. Khi xuất hiện những tình huống khó khăn, nó bộc lộ thành những tác động xấu mà chúng ta khó có thể kiểm soát được chắc chắn, chủ động do chúng ta chưa đủ kinh nghiệm, kiến thức và khả năng quản lý hệ thống đó. Nguyên Thống đốc Ngân hàng Nhà nước, Lê Đức Thúy, cũng xác nhận: "Vừa qua, chúng ta có nhiều nỗ lực song cũng có sai sót"³.

Trong khoảng thời gian từ năm 2003 trở đi, sau khi kinh tế Việt Nam được phục hồi vượt qua ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng, Chính phủ đã thực hiện các chính sách kích thích kinh tế, nhằm thực hiện mục tiêu tăng trưởng cao. Đặc biệt, chính sách đó được đẩy lên ở mức độ rất cao trong năm 2006 và năm 2007 với mục tiêu đưa Việt Nam trở thành nước có thu nhập trung bình sớm hơn vào năm 2008, thay vì mục tiêu ban đầu là năm 2010. Do tác động của độ trễ chính sách từ các năm trước và chính sách tiền tệ - tài khóa nói lỏng trong năm 2007, lạm phát đã lên 12,63% vào thời điểm kết thúc năm 2007. Một tỷ lệ cao nhất và bất ngờ kể từ 1993. Tuy nhiên, mục tiêu tăng trưởng cao vẫn được đặt lên hàng đầu cho năm 2008. Chỉ đến khi lạm phát bùng lên vào những tháng đầu năm 2008, Chính phủ mới đặt mục tiêu kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô làm ưu tiên hàng đầu.

Như vậy, có thể thấy rằng, việc xác định mục tiêu ưu tiên trong quản lý, điều hành nền kinh tế của các nhà quản lý là chưa phù hợp. Điều đó đã khiến cho nền kinh tế rơi vào tình trạng bất ổn. Bất ổn do hạn chế về quản lý, bất ổn do tác động từ bên ngoài mà năng lực quản lý của các nhà quản lý không kiểm soát nổi. Chính sự bất ổn này sẽ làm chậm lại sự phát triển của nền kinh tế. Theo đó, mục tiêu tăng tốc mà những người làm chính sách không đạt được như mong đợi.

Việc theo đuổi mục tiêu tăng trưởng cao để tạo ra sự tăng tốc, bứt phá trong tăng trưởng kinh tế, chưa quan tâm đúng mức đến ổn định kinh tế vĩ mô thể hiện sự nôn nóng của Việt Nam.

Thứ sáu, hạn chế trong điều hành chính sách.

Những hạn chế trên đây được thể hiện qua điều hành chính sách của các nhà quản lý.

Năm 2007, năm đầu tiên Việt Nam gia nhập WTO, luồng vốn ngoại tệ đổ vào Việt Nam rất lớn. Tuy nhiên, các biện pháp trung hoà tiền tệ của Ngân hàng Nhà nước đã không mấy thành công. Ngân hàng Nhà nước đã bơm nội tệ để mua ngoại tệ, tăng dự trữ ngoại hối song lại không có biện pháp hút tiền về kịp thời, gây áp lực gia tăng lạm phát vào cuối năm 2007, đầu năm 2008.

Do xác định mục tiêu ưu tiên chưa phù hợp, như đã phân tích ở trên, khi tình hình lạm phát diễn ra đến mức nguy hiểm thì chính sách mới được thay đổi. Do vậy, các biện pháp mà Chính phủ đưa ra đầu năm 2008 mặc dù là cần thiết, song được coi là rất mạnh và đột ngột. Điều đó khiến cho nền kinh tế phải trải qua những bất ổn không đáng có. Nếu như Chính phủ có những quyết sách sớm hơn, chắc rằng đã không phải có những biện pháp mạnh như vậy.

Việc điều hành chính sách tỷ giá trong năm 2009 cũng cho thấy còn thiếu sự mềm dẻo, linh hoạt cần thiết. Những quyết định về nói lỏng biên độ hay co hẹp biên độ tỷ giá được đưa ra một cách bất ngờ và mạnh, gây ra hiệu ứng tâm lý không tích cực về tỷ giá trong doanh nghiệp và dân chúng. Theo đó, tình trạng căng thẳng trên thị trường ngoại tệ do yếu tố tâm lý và chưa được giải tỏa vào cuối năm 2009 đầu năm 2010.

Những phân tích trên đây cho thấy hạn chế trong năng lực chính sách của Chính phủ là một trong những lý do gây ra lạm phát và

3. "Chúng ta từng sai sót", Báo điện tử VnExpress, 28-8-2009.

lạm phát chậm được khắc phục ở Việt Nam trong thời kỳ vừa qua.

2. Một số khuyến nghị

• *Nâng cao chất lượng dự báo trong hoạch định chính sách kinh tế vĩ mô.*

Để nâng tầm dự báo và cảnh báo quốc gia trong xây dựng chính sách kinh tế vĩ mô trong thời kỳ tới, Nhà nước nên thực hiện một số giải pháp sau:

+ *Thứ nhất*, dự báo kinh tế cần phải được quy định là một khâu bắt buộc trong quy trình xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội nói chung và xây dựng chính sách kinh tế vĩ mô nói riêng.

Có một nghịch lý là các kết quả dự báo thường không chuẩn xác, nhưng người ta vẫn cần dự báo cho những quyết định của mình. Việc xây dựng chính sách không thể không có dự báo. Kết quả dự báo là cơ sở cho các quyết định chính sách, là một trong những yếu tố đầu vào của quá trình thiết kế chính sách. Nếu kết quả dự báo sai ít thì chính sách sẽ ít bị sai lầm. Vấn đề là làm sao để nâng cao chất lượng dự báo, nghĩa là làm sao để các kết quả dự báo sai ít.

Trong thời gian tới, Nhà nước cần quy định chính thức việc dự báo và phân tích kinh tế là một khâu bắt buộc trong quy trình xây dựng các chính sách kinh tế vĩ mô. Những dự báo của cơ quan dự báo quốc gia phải được coi là dự báo chính thức của Nhà nước và được thống nhất sử dụng trong xây dựng chính sách kinh tế vĩ mô của các cơ quan hoạch định chính sách. Ngoài các phương pháp dự báo mang tính định tính, dựa trên kinh nghiệm, các cơ quan hoạch định chính sách kinh tế vĩ mô phải sử dụng các kết quả dự báo của cơ quan dự báo quốc gia. Những quy định này, một mặt, sẽ buộc cơ quan dự báo quốc gia có trách nhiệm cao hơn với chất lượng những dự báo, phân tích kinh tế mà mình công bố và cung cấp cho cơ quan hoạch định chính sách. Mặt khác, việc các cơ quan hoạch định chính sách thống nhất sử dụng một kết quả dự báo sẽ tránh được những mâu thuẫn có thể có trong các chính sách được ban hành, nếu sử

dụng các kết quả dự báo khác nhau. Các dự báo khác của các cơ quan khác được coi là những dự báo tham khảo.

+ *Thứ hai*, Nhà nước cần xây dựng hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu phục vụ dự báo thống nhất, hoàn chỉnh.

Để xây dựng chính sách kinh tế vĩ mô cần có hai loại thông tin dữ liệu cơ bản: thông tin dữ liệu thuộc tài khoản quốc gia và các thông tin chuyên ngành. Các thông tin xây dựng chính sách kinh tế vĩ mô không chỉ là các thông tin định lượng mà còn bao gồm cả các thông tin định tính (như lòng tin của người tiêu dùng, doanh nghiệp; kỳ vọng của doanh nghiệp; quan điểm kinh doanh của doanh nghiệp, của các ngân hàng thương mại,...). Các loại thông tin này cần phải được xây dựng một cách đầy đủ, chính xác, có hệ thống, cập nhật, đáp ứng yêu cầu xây dựng chính sách và quyết định chính sách. Để làm được điều này, Nhà nước cần xây dựng cơ chế điều tra, thu thập thông tin và chia sẻ thông tin giữa cơ quan dự báo quốc gia và các cơ quan dự báo chuyên ngành ở các bộ.

Chẳng hạn, để có các số liệu ngoài hệ thống tài khoản quốc gia, cần cho dự báo chuyên ngành, cơ quan dự báo chuyên ngành có thể phối hợp với cơ quan thống kê, cơ quan dự báo quốc gia, các trường đại học (đặt hàng hoặc thuê những đơn vị này) và họ là người chủ trì các cuộc điều tra khảo sát, thu thập thông tin số liệu cần thiết. Việc thống kê dự báo phải được thực hiện trước một bước và được thực hiện đều đặn, thường xuyên.

+ *Thứ ba*, Nhà nước cần tăng cường đầu tư cho hoạt động dự báo.

Đầu tư cho hoạt động dự báo về kỹ thuật như đầu tư xây dựng cơ sở dữ liệu thống kê dự báo. Những đầu tư này có thể được lồng ghép trong kế hoạch xây dựng Chính phủ điện tử.

Tăng cường đầu tư cho hoạt động dự báo, Nhà nước có thể đẩy mạnh xúc tiến việc mời, thuê chuyên gia quốc tế hoặc khuyến khích các cơ quan dự báo hợp tác với các tổ chức quốc tế, với cơ quan dự báo nước ngoài trong việc hỗ trợ kỹ thuật, đào tạo cán bộ làm dự

báo kinh tế. Trong thời kỳ hiện nay, công tác dự báo của Việt Nam rất cần sự hỗ trợ kỹ thuật của nước ngoài, của quốc tế.

+ *Thứ tư*, để hoạt động dự báo kinh tế có hiệu quả hơn về lâu dài, hệ thống các cơ quan dự báo của Chính phủ và các bộ cần được sắp xếp lại.

Hiện nay, tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư, có tới hai cơ quan thực hiện việc dự báo kinh tế vĩ mô là Trung tâm Thông tin và dự báo kinh tế - xã hội quốc gia và Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương. Ngoài ra, việc dự báo phục vụ xây dựng chính sách kinh tế vĩ mô còn được thực hiện ở Ngân hàng Nhà nước, Bộ Tài chính, Bộ Công thương... Sự phối hợp trong dự báo của các cơ quan này là hạn chế. Do vậy, kết quả dự báo của các cơ quan này đưa ra, trong nhiều trường hợp có thể rất khác nhau, thậm chí trái ngược nhau. Điều đó gây khó khăn cho việc xây dựng, điều hành chính sách kinh tế vĩ mô, đồng thời có thể gây tác động không tích cực tới tâm lý người dân, hạn chế hiệu quả tác động của chính sách.

Chính vì vậy, Chính phủ cần sắp xếp lại các cơ quan dự báo kinh tế vĩ mô ở Việt Nam. Trên cơ sở các cơ quan dự báo kinh tế hiện tại ở Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các bộ khác, Chính phủ có thể thành lập một trung tâm phân tích chính sách và dự báo quốc gia. Trung tâm này có nhiệm vụ phân tích, đánh giá chính sách và dự báo kinh tế phục vụ xây dựng các chính sách kinh tế vĩ mô. Điều này sẽ tập trung được nguồn lực cho hoạt động phân tích và dự báo kinh tế vĩ mô, nâng cao tiềm lực của các cơ quan dự báo, giảm thiểu những hạn chế do sự thiếu phối hợp, gắn kết hiện nay của các cơ quan này trong phân tích và dự báo. Theo đó, chất lượng của các dự báo kinh tế vĩ mô của cơ quan dự báo kinh tế quốc gia sẽ có thể có điều kiện được nâng cao. Trước mắt, trong thời gian tới, Chính phủ cần tập trung đầu tư tài chính, nhân lực và kỹ thuật cho Trung tâm Thông tin và dự báo kinh tế - xã hội quốc gia.

+ *Thứ năm*, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ làm công tác phân tích đánh giá, dự báo kinh tế.

• *Xây dựng cơ chế phối hợp các chính sách kinh tế vĩ mô*

Việc phối hợp các chính sách kinh tế vĩ mô phải được thực hiện trong toàn bộ các khâu của chu trình chính sách.

+ *Thứ nhất*, trước mắt, Chính phủ cần sớm quy định nguồn vốn tạm thời nhàn rỗi của Kho bạc Nhà nước (chính là tiền ngân sách nhà nước) phải được gửi tại Ngân hàng Nhà nước. Điều đó cho phép Ngân hàng Nhà nước chủ động kiểm soát lượng tiền cung ứng cho nền kinh tế, vòng quay tiền tệ, khả năng tạo tiền của hệ thống ngân hàng thương mại và tốc độ tăng trưởng tín dụng. Đồng thời, chi tiêu ngân sách nhà nước vẫn được bảo đảm, tiết kiệm chi phí và tăng thu cho ngân sách nhà nước. Theo đó, chính sách tiền tệ sẽ được điều hành một cách chủ động và phù hợp hơn.

Thêm vào đó, Chính phủ cần có quy định không cho các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước mở rộng hoạt động sang một số lĩnh vực có thể gây bất ổn cho nền kinh tế, gây khó khăn cho việc thực hiện chính sách kinh tế vĩ mô nhằm kiểm soát lạm phát. Việc một số tổng công ty nhà nước mở rộng hoạt động vào lĩnh vực ngân hàng, bất động sản, bán lẻ và giải trí thì không có một chính sách tiền tệ nào có thể ngăn chặn được lạm phát gây ra từ nguồn thanh khoản này.

+ *Thứ hai*, Chính phủ cần xây dựng cơ chế phối hợp giữa các bộ phận chức năng trong xây dựng và thực thi chính sách. Các bộ cũng phải thực hiện công việc đó. Để có thể có cơ chế phối hợp trong xây dựng và thực thi chính sách tốt, theo chúng tôi, Chính phủ, các bộ cần có quy định rõ vai trò chủ trì của một bộ phận nhất định trong các hoạt động phối hợp chính sách. Chẳng hạn, về việc phối hợp chính sách thuế quan - hạn ngạch nhập khẩu giữa Bộ Tài chính và Bộ Công thương. Bộ Tài chính cần được chủ động trong hoạt động phối hợp với Bộ Công thương thực hiện chính sách thuế quan - hạn ngạch nhập khẩu. Chính phủ có thể quy định Bộ Tài chính giữ vai trò chủ trì, điều phối, cho dù đơn vị thực hiện phối hợp hai chính sách này ở hai bộ có cùng cấp tương đương. Trường hợp không có sự thống

nhất về phương thức phối hợp giữa hai bộ, Bộ Tài chính (người chủ trì) phải trình Thủ tướng Chính phủ xem xét và quyết định. Bộ Tài chính là cơ quan xây dựng và thực thi chính sách tài khóa và cùng với Ngân hàng Nhà nước phối hợp thực hiện chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ. Để Bộ Tài chính có thể phối hợp được tốt với Ngân hàng Nhà nước, Chính phủ cần trao cho Ngân hàng Nhà nước vai trò chính trong điều phối, phối hợp xây dựng và thực thi hai chính sách này.

+ *Thứ ba*, vai trò chủ trì của các bộ trong phối hợp khi xây dựng chính sách (đã đề xuất ở trên) cũng vẫn được duy trì trong quá trình phối hợp thực thi chính sách. Trong phối hợp thực thi chính sách chi thường xuyên và chi đầu tư, Bộ Tài chính là cơ quan chủ trì. Khi phối hợp chính sách tiền tệ và chính sách tài khóa, Ngân hàng Nhà nước cần được chủ trì trong bàn bạc với Bộ Tài chính về thực thi hai chính sách này. Chính phủ là người quyết định phương án phối hợp thực thi hai chính sách do Ngân hàng Nhà nước và Bộ Tài chính bàn bạc. Bởi lẽ, khi điều tiết nền kinh tế nhằm thực hiện mục tiêu kinh tế vĩ mô, Ngân hàng Nhà nước là cơ quan cuối cùng tính toán và xác định được lượng tiền cung ứng cho nền kinh tế là bao nhiêu trên cơ sở thu ngân sách nhà nước, nhu cầu chi tiêu của Chính phủ,... Họ có thể tính toán, bàn bạc với Bộ Tài chính nên tăng hoặc giảm thuế như thế nào, tăng chi hay giảm chi (chủ yếu là chi đầu tư phát triển) như thế nào... để có thể đạt mục tiêu tăng trưởng hay kiềm chế lạm phát.

+ *Thứ tư*, Chính phủ cần thiết lập một cơ chế đối thoại và làm việc chung giữa Bộ Kế hoạch và Đầu tư với Bộ Tài chính trong việc phối hợp xây dựng và thực thi chính sách chi thường xuyên và chi đầu tư ở đây, Bộ Tài chính cần được giữ vai trò chủ trì trong việc phối hợp thực hiện chính sách chi thường xuyên và chi đầu tư. Bởi lẽ, Bộ Tài chính là người xây dựng và thực thi chính sách tài khóa (chính sách thu chi ngân sách nhà nước), đồng thời Bộ tài chính còn phải phối hợp với Ngân hàng Nhà nước trong xây dựng và thực thi chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ.

+ *Thứ năm*, Chính phủ cần tăng cường hoạt động phân tích chính sách trong quá trình thực thi nhằm xác định được hiệu quả tác động của các chính sách tới việc thực hiện mục tiêu như thế nào, làm cơ sở điều chỉnh chính sách và xây dựng chính sách mới trong chu trình chính sách tiếp theo. Việc phân tích đánh giá chính sách cần được tiến hành đều đặn, thường xuyên. Các kết quả phân tích đánh giá chính sách cần được lưu giữ, tạo thành một hệ thống dữ liệu đầy đủ hoàn chỉnh, làm cơ sở cho hoạt động dự báo và phân tích xây dựng chính sách mới.

+ *Thứ sáu*, Chính phủ cần đổi mới hoạt động kiểm tra giám sát thực thi chính sách kinh tế vĩ mô dựa trên kết quả đầu ra thay vì cách kiểm tra tính tuân thủ các quy định theo từng mục chi của các cơ quan kho bạc, tài chính như hiện nay.

+ *Thứ bảy*, về lâu dài, Chính phủ cần đổi mới quy trình làm chính sách và tổ chức bộ máy làm chính sách.

Đổi mới quy trình làm chính sách kinh tế vĩ mô, trong đó, có sự tách bạch các bộ phận thực hiện các khâu khác nhau trong chu trình chính sách kinh tế vĩ mô nhưng vẫn bảo đảm sự gắn bó chặt chẽ giữa các bộ phận này. Cụ thể là, trong hệ thống bộ máy quản lý kinh tế vĩ mô, ba bộ phận hoạch định chính sách, thực thi chính sách, kiểm tra thực thi chính sách phải gắn bó chặt chẽ với nhau; đồng thời, bộ phận xây dựng chính sách cần độc lập với bộ phận thực thi chính sách, bộ phận kiểm tra thực hiện chính sách độc lập với bộ phận xây dựng và thực thi chính sách.

Với quy trình xây dựng chính sách này, tổ chức bộ máy xây dựng và thực thi chính sách cần được đổi mới cho phù hợp. Theo đó, bộ phận làm chính sách nằm ngoài các bộ chức năng và được đặt trực tiếp dưới quyền Thủ tướng. Bộ phận này tập trung những cán bộ, chuyên gia thật xuất sắc trong lĩnh vực quản lý kinh tế vĩ mô và xây dựng chính sách kinh tế vĩ mô. Các bộ chức năng chỉ làm chức năng tổ chức thực thi chính sách và kiểm tra nội bộ việc thực thi chính sách.

Chính phủ nên xem xét việc thành lập một bộ phận tư vấn độc lập, theo dõi việc thực hiện chính sách, đưa ra những cảnh báo về mâu thuẫn trong các chính sách được thực hiện, cảnh báo nguy cơ có thể không thực hiện được hoặc bị sai lệch mục tiêu... Bộ phận này có thể nằm trong cơ quan phân tích chính sách và dự báo kinh tế quốc gia. Chính phủ cũng có thể đặt hàng cho các chuyên gia kinh tế, các nhà nghiên cứu kinh tế, được tập hợp từ các viện nghiên cứu, các trường đại học và các chuyên gia chính sách độc lập,...., yêu cầu họ tư vấn, phản biện các chính sách trước khi xây dựng và ban hành.

• *Nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ làm chính sách.*

Nhà nước cần bảo đảm công khai, minh bạch trong lựa chọn, bố trí sử dụng cán bộ trong các cơ quan hoạch định chính sách kinh tế vĩ mô. Nhà nước có thể thực hiện cơ chế cạnh tranh trong lựa chọn và bố trí cán bộ, nhằm bảo đảm bảo lựa chọn khách quan, chính xác những người thực tài vào làm việc tại cơ quan làm chính sách. Chẳng hạn, Nhà nước có thể thuê chuyên gia (chuyên gia có trình độ và kinh nghiệm nước ngoài và trong nước) vào tuyển chọn người. Những cá nhân được tuyển này sẽ phải trải qua thời kỳ thử thách, làm việc ở những vị trí dự kiến bố trí, bổ nhiệm, trong khoảng một thời gian nhất định trước khi bổ nhiệm chính thức. Sau khi đã bổ nhiệm, cần tiếp tục thực hiện cơ chế sàng lọc chặt chẽ để có được một đội ngũ những cán bộ làm chính sách thật sự xuất sắc. Đồng thời với việc phải qua tuyển chọn chặt chẽ như vậy, những người này phải được hưởng một chế độ ưu đãi đặc biệt về lương, thu nhập, đảm bảo cho họ và gia đình họ có cuộc sống ở mức cao.

Nhà nước cần có kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cho cán bộ các cấp, các thế hệ một cách thiết thực bài bản, có quy trình và lộ trình rõ ràng. Đối với những cán bộ, công chức được đào tạo từ thời kế hoạch hóa tập trung và hiện

đang làm việc tại các cơ quan xây dựng và thực thi chính sách kinh tế vĩ mô của Nhà nước, cần tiếp tục bồi dưỡng bổ sung kiến thức kinh tế hiện đại và kiến thức về khoa học chính sách, kỹ năng xây dựng và tổ chức thực thi chính sách, phương pháp phân tích chính sách và dự báo kinh tế, xây dựng chiến lược, quy hoạch,... theo xu hướng quản lý hiện đại.

Trong thời gian trước mắt, Chính phủ cần tập trung mạnh đầu tư đào tạo bồi dưỡng nhân lực cho công tác dự báo kinh tế, xây dựng chiến lược, quy hoạch; hợp tác với chính phủ các nước trong việc hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng cán bộ dự báo kinh tế, xây dựng chiến lược, quy hoạch.

Nhà nước cần sớm có kế hoạch xây dựng, đào tạo bồi dưỡng đội ngũ cán bộ kế tiếp, tránh tình trạng hẫng hụt về cán bộ xây dựng và thực thi chính sách kinh tế vĩ mô như thời gian qua. Nhà nước cần xây dựng kế hoạch đưa sinh viên giỏi đi đào tạo ở nước ngoài về quản lý kinh tế vĩ mô, chính sách kinh tế vĩ mô, khoa học chính sách,... Đây có thể coi là giải pháp tối quan trọng, có tính chất mấu chốt nhằm nâng cao chất lượng chính sách được ban hành, nâng cao hiệu quả thực thi và điều hành chính sách, bảo đảm sự ổn định và tăng trưởng của nền kinh tế trong ngắn và dài hạn./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Hoài Bảo, Câu chuyện lạm phát ở Việt Nam: 2004-2005, 6-1-2005, http://www.viet-studies.info/hoithao/2005_NHBao.pdf.
2. Quyết định số 796/QĐ-NHNN, ngày 25-6-2004.
3. Nguyễn Đình Bích, Hạn chế lạm phát bằng giảm thuế nhập khẩu vẫn là giải pháp mấu chốt, Báo Diễn đàn doanh nghiệp, ngày 11-9-2007.
4. Ngọc Minh, Lại phải nói về tư duy điều hành giá cả!, Thanhnienonline, ngày 16-2-2008.
5. TS. Lê Xuân Nghĩa trong cuộc hội thảo "Tăng cường hiệu quả phối hợp giữa Chính sách tiền tệ và chính sách tài khóa ở Việt Nam" được tổ chức tại Hà Nội, tháng 11-2005 và Chính sách tài khóa "cải" Chính sách tiền tệ?, Vietnamnet, 17-11-2005.