

Điều hành chính sách tài khóa nhằm ổn định chu kỳ kinh tế trên thế giới: hàm ý cho Việt Nam¹

**NGUYỄN THỊ NGUYỆT
CHU MINH HỘI**

Chính sách tài khóa có thể là một công cụ hiệu quả trong việc tạo lập sự ổn định môi trường kinh tế vĩ mô. Nhưng một khi các chuẩn mực hay quan điểm lành mạnh về chính sách tài khóa không được tuân thủ hay theo đuổi hợp lý, nó cũng có thể là nguyên nhân làm cho tình trạng suy thoái kinh tế trở nên nghiêm trọng. Bài viết nghiên cứu một số trường hợp điều hành chính sách tài khóa trên thế giới gắn với mục tiêu duy trì hay ổn định chu kỳ kinh tế, rút ra bài học kinh nghiệm và hàm ý chính sách cho Việt Nam trong bối cảnh càng hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới.

Từ khóa: chính sách tài khóa, thâm hụt ngân sách, nợ công, tài khoản vãng lai.

Tiến trình cải cách toàn diện nền kinh tế Việt Nam bắt đầu từ cuối năm 1986. Sau gần 30 năm, Việt Nam từ một nước nông nghiệp nghèo nàn đã gia nhập nhóm các nước có thu nhập trung bình thấp và đạt nhiều thành tựu trong phát triển kinh tế - xã hội. Trong tiến trình này, kinh tế Việt Nam được ghi nhận đã trải qua ít nhất hai giai đoạn suy thoái. Lần thứ hai từ năm 2008 đến nay, Chính phủ đã nỗ lực thực thi nhiều chính sách nhằm đưa nền kinh tế quay trở lại quy đạo tăng trưởng cao, bao gồm chính sách tài khóa nhằm gia tăng tổng cầu. Tuy nhiên, trong khi thâm hụt ngân sách vẫn ở mức cao và nợ công liên tục tăng, thì tăng trưởng GDP có xu hướng giảm mạnh trong giai đoạn 2011-2013; chỉ có dấu hiệu tăng vượt vào năm 2014, nhưng không bền vững và vẫn còn thấp xa so với giai đoạn trước khủng hoảng. Kết quả này có nhiều nguyên nhân, nhưng dường như hiệu năng của chính sách tài khóa ở Việt Nam là không đáng kể và thậm chí có những tác động tiêu cực. Chính sách tài khóa nói riêng và các chính sách nhằm gia tăng tổng cầu nói chung về lý thuyết chỉ có hiệu dụng khi được thực thi trong điều kiện các nhân tố như năng suất, năng lực cạnh tranh, trình độ công nghệ có khả năng cải thiện phía cung.

1. Tầm quan trọng của điều hành chính sách tài khóa đối với ổn định chu kỳ kinh tế

1.1. Khái niệm cơ bản liên quan

Chính sách tài khóa (CSTK) là một trong hai chính sách điều hành kinh tế vĩ mô cơ bản của các chính phủ. CSTK được thực thi thông qua những thay đổi chủ yếu trong chi tiêu và các chính sách thuế khóa hay chuyển nhượng của các chính phủ. Về lý thuyết, có 3 CSTK cơ bản, bao gồm: (i) CSTK trung lập, là chính sách cân bằng ngân sách, tức chi tiêu chính phủ được tài trợ hoàn toàn bằng nguồn thu của chính phủ; (ii) CSTK mở rộng, là chính sách tăng cường chi tiêu chính phủ và/hoặc giảm bớt mức thuế; (iii) CSTK thắt chặt, là chính sách cắt giảm chi tiêu chính phủ và/hoặc tăng thuế. Ngoài ra, khi xem xét vai trò của CSTK trong mối quan hệ với chu kỳ kinh tế, có hai loại chính sách là thuận chu kỳ (pro-cyclical), cũng gọi là CSTK cùng chiều và phản chu kỳ (counter - cyclical),

Nguyễn Thị Nguyệt, TS., Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương; Chu Minh Hội, ThS., Viện Kinh tế Việt Nam.

1. Nghiên cứu này được tài trợ bởi Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia (NAFOSTED) trong đề tài mã số II1.99-2013.43.

cũng gọi là CSTK nghịch chiều. CSTK được xem là thuận chu kỳ khi một chính phủ thực hiện mở rộng tài khóa trong thời kỳ kinh tế tăng trưởng ổn định và thắt chặt tài khóa trong thời kỳ kinh tế suy thoái. Ngược lại, CSTK phản chu kỳ diễn ra theo hướng không gian tài khóa được mở rộng vào thời kỳ kinh tế suy thoái và thắt chặt vào thời kỳ kinh tế tăng trưởng ổn định.

1.2. Tầm quan trọng của chính sách tài khóa đối với ổn định chu kỳ kinh tế

Trên lý thuyết và thực tế, CSTK có vai trò đáng kể trong việc tạo ra tác động tới phát triển kinh tế. Khái quát nhất, có thể nhận thấy tầm quan trọng của CSTK thông qua một số chức năng cơ bản của chính sách này sau đây.

Thứ nhất, CSTK trên lý thuyết là một công cụ nhằm khắc phục thất bại của thị trường, phân bổ có hiệu quả sử dụng các nguồn lực trong nền kinh tế thông qua thực thi chính sách chi tiêu và thuế khóa. Chẳng hạn, chính phủ sử dụng ngân sách để cải thiện các dịch vụ công như: dịch vụ pháp lý; chống độc quyền, tội phạm; nâng cấp hệ thống thông tin, thanh toán... qua đó làm tăng năng suất và hiệu quả của khu vực tư nhân.

Thứ hai, CSTK có chức năng như một công cụ phân phối và tái phân phối tổng sản phẩm quốc dân. Mục tiêu của chính sách lúc này là nhằm điều chỉnh phân phối thu nhập, cơ hội, tài sản, hay các rủi ro có nguồn gốc từ thị trường. Hàm ý khi đó là CSTK nhằm tạo lập một sự ổn định về mặt xã hội để tạo ra môi trường ổn định cho đầu tư và tăng trưởng. Hiện nay, nhiều quốc gia Châu Á đang chuyển sang định hướng chính sách nhằm đạt được tăng trưởng bao trùm (inclusive growth), cụ thể hơn là hướng tới giải quyết vấn đề bất bình đẳng, nghèo đói và hòa nhập xã hội (ADB, 2014).

Thứ ba, CSTK hướng tới mục tiêu tăng trưởng và định hướng phát triển. Tăng trưởng (thu nhập), trực tiếp hay gián tiếp

đều là mục tiêu cuối cùng của CSTK. Một cấu phần trong chỉ tiêu công là chi cho đầu tư phát triển thường tập trung vào các dự án xây dựng hạ tầng kỹ thuật. Các dự này có những định hướng ưu tiên vào một số ngành, khu vực hay vùng, qua đó CSTK kiến tạo nền tảng và định hướng phát triển. Điều chỉnh tăng hoặc giảm thuế suất hay ban hành thuế mới cũng là công cụ nhằm kích thích hay hạn chế phát triển một ngành hay lĩnh vực kinh tế nào đó.

Thứ tư và rất quan trọng, CSTK có thể được áp dụng nhằm ổn định tăng trưởng kinh tế. Vào thời kỳ kinh tế suy thoái, sản xuất đình trệ, thất nghiệp tăng cao thì một CSTK mở rộng với liệu lượng đủ lớn được thực thi đúng thời điểm có thể giúp sản lượng của nền kinh tế nhanh chóng phục hồi. Tỷ lệ thất nghiệp ở Hoa Kỳ trong thời kỳ khủng hoảng những năm 1930 luôn ở mức 2 con số, dù chính quyền Roosevelt thực hiện vô số chương trình thúc đẩy kinh tế, tình trạng này chỉ dừng lại vào năm 1941, khi chi tiêu chính phủ trên quy mô lớn cho hoạt động quân sự được thực hiện (Feldstein, 2009). Đây được coi là bằng chứng rõ ràng ủng hộ lý thuyết về chính sách tài khóa của trường phái kinh tế học Keynes. Tuy nhiên, CSTK cũng có thể trở thành nhân tố góp phần làm suy thoái kinh tế trở nên trầm trọng hơn, mà ví dụ điển hình là Hy Lạp hiện nay. Ngoài ra, mở rộng chi tiêu công thông qua đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước cũng có thể gây tác động lấn át đầu tư nhân và sau đó tác động tiêu cực tới tăng trưởng.

1.3. Yếu tố chính ảnh hưởng đến hiệu lực chính sách tài khóa trong ổn định chu kỳ kinh tế

Một khi trạng thái tài khóa thay đổi sẽ kéo theo làm thay đổi chu kỳ kinh tế. Tuy nhiên, hiệu lực CSTK – đánh giá qua 3T (đúng lúc - Times, đúng mục tiêu - Targeted và kịp thời - Temporary) lại phụ thuộc nhiều vào đặc điểm của nền kinh tế (IMF, 2008). Đặc điểm đầu tiên đó là mức độ phát triển

của nền kinh tế. Kaminsky, Reinhart và Vegh (2004) và IMF (2008) đã phát hiện ra rằng, CSTK phản chu kỳ có tác động vừa phải ở các nước phát triển, nhưng hầu như không có tác động trong những nền kinh tế đang phát triển. Các nước phát triển với nền tài khóa lành mạnh có dư địa để chính sách tài khóa phát huy tác dụng phản chu kỳ trong thời kỳ khủng hoảng. Ngược lại, các nước đang phát triển không có thặng dư ngân sách thường phải áp dụng chính sách tài khóa thuận chu kỳ để tránh các rủi ro khủng hoảng nợ công và những tác động không mong muốn tới tăng trưởng kinh tế. IMF (2008) cho rằng, kích thích dựa vào thuế hiệu quả hơn so với dựa vào chi tiêu, đặc biệt là ở các nước đang phát triển. Điều này đặt ra một vấn đề là CSTK thông qua chi tiêu có khuynh hướng gây bất ổn định ở các nền kinh tế đang phát triển hơn là góp phần giảm biến động chu kỳ kinh tế.

Hiệu lực của CSTK đối với ổn định chu kỳ kinh tế còn phụ thuộc rất lớn vào độ trễ chính sách. Các chính phủ thường mất nhiều thời gian để nhận dạng sự suy thoái kinh tế (Fatás và Mihov, 2000) và các quốc hội mất nhiều thời gian để thông qua các giải pháp tài khóa (Buti, 2001). Kết quả là, đến khi các quyết định đưa ra, CSTK hiếm khi được điều chỉnh theo những thay đổi thực tế của nền kinh tế (IMF, 2008). Khi đó, các chính sách dù được thiết kế tốt thì vẫn có thể không phù hợp với bối cảnh và các vấn đề mới phát sinh.

Ngoài ra, tác động của CSTK đối với ổn định chu kỳ kinh tế còn phụ thuộc vào bối cảnh kinh tế và phản ứng chính sách của các yếu tố kinh tế khác. Chính phủ có khuynh hướng dễ dãi trong việc nới lỏng tài khóa hơn là thắt chặt và một khi giải pháp được thực hiện sẽ dẫn đến nguy cơ thâm hụt và nợ công tăng nhanh (IMF, 2008). Khi đó ba trường hợp có thể xảy ra. *Thứ nhất*, học thuyết Tân cổ điển cho rằng thâm hụt ngân sách có thể gây ra hiện tượng thoái lui đầu tư tư nhân (crowding-out). Sargent và Wallace (1981) và Barro (1990, 1991) nhận định, sự gia tăng

chi tiêu chính phủ và các biện pháp tài trợ thâm hụt (như tăng thuế, tăng nợ công) tạo ra sự gia tăng tổng mức tiêu dùng, gây áp lực lãi suất cho nền kinh tế và làm giảm đầu tư tư nhân. Theo đó, thâm hụt ngân sách có thể làm tăng giá và làm giảm sản lượng sản xuất của nền kinh tế. Như vậy, việc nới lỏng chính sách tài khóa sẽ gây tác dụng ngược đối với ổn định chu kỳ kinh tế. *Thứ hai*, quan điểm theo trường phái Keynes như Eisner (1989) hay Heng (1997) cho rằng thâm hụt ngân sách tạo ra những tác động tích cực đối với kinh tế vĩ mô khi thúc đẩy đầu tư tư nhân. Tuy nhiên, hiệu quả này thường chỉ xảy ra trong bối cảnh tổng cầu sụt giảm mạnh và trong ngắn hạn. Về dài hạn, khi nền kinh tế quay trở lại mức sản lượng tiềm năng, việc gia tăng thâm hụt ngân sách có thể gây ra nhiều rủi ro, đáng kể nhất là lạm phát. *Thứ ba*, là tình trạng trung tính của CSTK theo học thuyết Ricardo. Tiêu biểu cho trường phái này là Barro (1990), cho rằng thâm hụt ngân sách không tác động tới tăng trưởng kinh tế trong cả ngắn hạn và dài hạn. Thâm hụt do tăng chi tiêu hay giảm thuế của chính phủ ở thời hiện tại sẽ phải trả giá bằng tăng thuế trong tương lai để tài trợ thâm hụt. Hiểu được điều này, dân chúng sẽ tăng tiết kiệm bằng với mức tăng thuế trong tương lai và sẽ không có bất kỳ sự tác động nào lên lãi suất, đầu tư tư nhân hay các biến vĩ mô khác. Nói cách khác, nới lỏng tài khóa không có tác động gì đến ổn định chu kỳ kinh tế.

2. Đánh giá chính sách điều hành tài khóa ở một số quốc gia trên thế giới

2.1. Nghiên cứu trường hợp Chi-lê

Thu ngân sách của Chi-lê phụ thuộc lớn vào triển vọng tăng trưởng GDP và biến động giá đồng nguyên liệu. Trong hai thập niên 1990 và 2000, biến động tăng trưởng GDP của Chi-lê là vừa phải, từ mức bình quân 3,5% trong thập niên trước xuống mức bình quân 2,2% trong thập niên sau. Trong khi đó, thì giá đồng nguyên liệu trong cùng thời kỳ

này đã biến động khá mạnh, tăng 5,5 lần (Nguyễn Thị Nguyệt và cộng sự, 2013). Vì vậy, Chi-lê đã thực thi chính sách tài khóa với cách tiếp cận đảm bảo chi tiêu chính phủ không bị tác động mạnh khi có các cú sốc lớn về nguồn thu. Kỳ vọng về tăng trưởng GDP và giá đồng nguyên liệu sẽ được dùng để đưa ra các giới hạn cho chi tiêu của Chính phủ.

Năm 1986, Quỹ bình ổn kim loại đồng với tài sản ban đầu là 2,56 tỷ USD được thiết lập ở Chi-lê như một phần điều kiện để cấu trúc lại nợ (Ministry of Finance, 2015). Đây là nền tảng cho quy tắc tài khóa ngày nay của Chi-lê. Nguyên tắc của Quỹ bình ổn là gửi khoản doanh thu từ các nguồn lợi từ khai thác và xuất khẩu đồng vào tài khoản tiết kiệm trong ngân hàng và sử dụng vào giai đoạn kinh tế khó khăn. Năm 2007, Quỹ này đổi thành Quỹ bình ổn kinh tế xã hội và được sử dụng để tài trợ thâm hụt ngân sách và chi trả nợ công.

Từ năm 2001, Chi-lê đã thiết lập một quy tắc quản lý công cụ tài khóa, đặt tiêu chí bền vững và ổn định tài khóa/vĩ mô lên hàng đầu. Chi-lê đã đều đặn theo chu kỳ điều chỉnh thặng dư ngân sách của mình phải ở mức ít nhất 1% GDP. Đến năm 2008, mục tiêu được giảm xuống mức thặng dư 0,5% GDP. Điểm đặc biệt trong thực thi CSTK phân chu kỳ của Chi-lê chính là ở cơ chế giao phó nhiệm vụ cho các ủy ban hay các nhóm chuyên gia độc lập ước lượng xu hướng tăng trưởng kinh tế và diễn biến giá đồng nguyên liệu (đồng đóng góp khoảng 16% vào tổng nguồn thu tài khóa của Chi-lê). Vào giữa mỗi năm, các nhóm có nhiệm vụ điều chỉnh các đánh giá xu hướng trong trung và dài hạn, chuyển các quy trình đánh giá thành các con số gắn với một tập hợp những tham số về thuế suất và chi tiêu, để đưa ra ước tính cân ngân sách. Trên cơ sở đó, nếu như cân cán ước lượng có khác biệt với mục tiêu đã đặt ra, Chính phủ sẽ tiến hành điều chỉnh kế hoạch chi tiêu cho tới khi đạt được mức cân bằng theo mục tiêu (Nguyễn Thị Nguyệt và cộng sự, 2013).

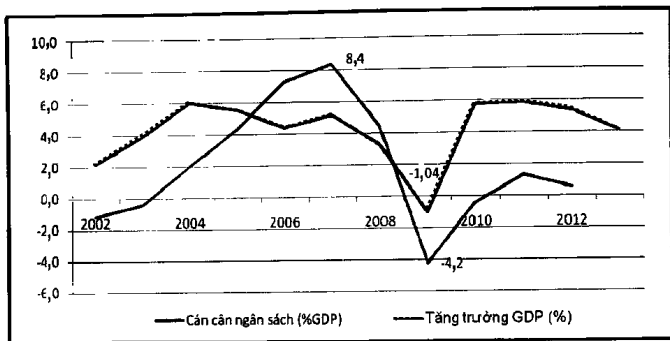
Năm 2006, Chi-lê ban hành Luật Trách nhiệm tài khóa (FRL - Fiscal Responsibility Law). Trước năm 2013, nước này không có hội đồng cố vấn tài khóa, nhưng họ thành lập 3 ủy ban độc lập trực thuộc Bộ Tài chính với chức năng chính là cố vấn về chính sách tài khóa (Klaus Schmidt-Hebbel, 2012a) và được thể chế hóa trong FRL. Đó là: (i) Ủy ban cố vấn xu thế tăng trưởng GDP (ACTG - Advisory Committee for Trend GDP); (ii) Ủy ban cố vấn về giá đồng tham khảo (ACRCP - Advisory Committee for Reference Copper Price); (iii) ủy ban cố vấn tài chính về Quỹ trách nhiệm tài khóa (AFCFRF - Advisory Financial Committee for Fiscal Responsibility Fund). Trong đó, hai ủy ban đầu tiên có vai trò quyết định tới điều tiết chính sách tài khóa của Chi-lê. Bộ Tài chính sẽ sử dụng dự báo trung hạn về tăng trưởng các yếu tố sản xuất của ACTG để đưa ra các dự báo về xu hướng GDP. Trong khi đó, ACRCP đưa ra ước tính về giá đồng trong dài hạn trên thị trường quốc tế. Dự báo xu hướng tăng trưởng GDP và giá đồng nguyên liệu tại năm hiện hành chính là cơ sở lập kế hoạch ngân sách của Chính phủ.

Tuy nhiên, những ước tính của ACTG lại thấp hơn rất nhiều so với những dự báo được thực hiện trước đó về tốc độ tăng trưởng tiềm năng của những năm này, khoảng hơn 5%. Điều này hàm ý sự điều chỉnh tăng ước lượng khoảng cách sản lượng theo thời gian sẽ đi kèm với sự điều chỉnh giảm dự toán chi tiêu chính phủ. Nói cách khác, khi các điều kiện khác được giữ nguyên thì chính phủ đã thực hiện chính sách tài khóa thu hẹp (Klaus Schmidt-Hebbel, 2012b). ACRCP đưa ra ước lượng điểm về giá đồng thế giới (tại Sàn giao dịch Kim loại London) cho một thập kỷ tiếp theo. Khi giá đồng thực tế tăng theo thời gian, ước tính xu hướng giá đồng tương lai sẽ được điều chỉnh tăng đáng kể, nhưng khoảng cách giữa giá ước tính và giá trung bình thực tế tương lai sẽ được duy trì không đổi trong thập kỷ đó. Điều chỉnh tăng chủ yếu về giá đồng dài hạn sẽ đi kèm với điều chỉnh tăng dự toán

chỉ tiêu chính phủ. Có nghĩa là khi những yếu tố khác không đổi thì Chính phủ đã thực hiện

chính sách tài khóa nổi lũng (Klaus Schmidt-Hebbel, 2012b).

HÌNH 1: Tốc độ tăng trưởng và cán cân ngân sách của Chi-lê giai đoạn 2002 - 2013 (% GDP)



Nguồn: World Bank (2015).

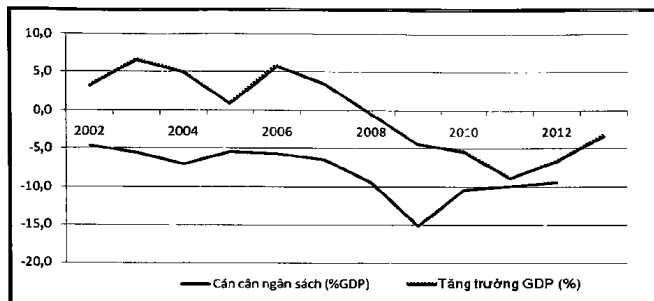
Trong những năm tăng trưởng cao (2002-2007), cán cân ngân sách của Chi-lê vẫn luôn đạt mức thặng dư, thậm chí đạt 8,4% GDP năm 2007 (hình 1). Như vậy, sự điều hành chính sách tài khóa của Chính phủ, thông qua quy tắc quản lý cấu trúc ngân sách 1%, đã giúp xây dựng và duy trì một nền tài khóa lành mạnh. Thực tế cho thấy, những năm sau đó khi cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008 xảy ra, ngân sách của Chi-lê đã bị thâm hụt nhưng mức thâm hụt là thấp, vào khoảng 4,2% GDP năm 2009. Sau đó cán cân ngân sách nhanh chóng phục hồi lại mức thặng dư sau gần hai năm, đạt 1,3% GDP vào năm 2011. Điều này có thể hiểu được là do nhờ vào nền tảng lành mạnh của tài khóa, Chính phủ Chi-lê có thể chủ động thực hiện các công cụ tài khóa phân chu kỳ nhằm khắc phục hậu quả do tổng cầu suy giảm. Tóm lại, chính sách tài khóa của Chi-lê đã đóng vai trò quan trọng trong việc ngăn cản tính

thuận chu kỳ của tài khóa, góp phần ổn định chu kỳ kinh tế.

2.2. Bài học từ khủng hoảng nợ của Hy Lạp và so sánh với México

Khủng hoảng nợ công của Hy Lạp bắt nguồn từ thói quen tiêu "hoang" trong khi nguồn thu chính phủ lại yếu. Trong thời kỳ 2001-2007, trong khi chỉ tiêu chính phủ tăng 87% thì thu chính phủ chỉ tăng 31%, khiến cho ngân sách thâm hụt vượt quá mức cho phép 3% GDP của Ủy ban Kinh tế và tiền tệ của EU (Trần Thị Thanh Hòa, 2011). Theo nhận định của nhiều nhà quan sát thì bộ máy công quyền công kênh và thiếu hiệu quả ở Hy Lạp là nhân tố chính đằng sau sự thâm hụt của quốc gia này. Ngoài ra, việc gia nhập Eurozone tạo điều kiện cho Hy Lạp thu hút đầu tư, tiếp cận được với nguồn vốn tín dụng lãi suất thấp, nhưng lại chi tiêu quá tay (phần lớn cho cơ sở hạ tầng) mà hầu như không quan tâm đến các kế hoạch trả nợ.

HÌNH 2: Tăng trưởng GDP và cán cân ngân sách của Hy Lạp giai đoạn 2002 - 2013 (% GDP)



Nguồn: World Bank (2015).

Từ lúc gia nhập Eurozone vào giữa năm 2001 cho đến khi khủng hoảng tài chính toàn cầu nổ ra vào năm 2008, tốc độ tăng trung bình hàng năm của Hy Lạp là 4,3% so với mức trung bình của khu vực Eurozone là 3,1%. Tuy nhiên ngân sách nước này luôn nằm trong tình trạng thâm hụt với mức trung bình 5% GDP/năm, trong khi tính trung bình cho toàn khu vực Eurozone, con số này chỉ dừng lại ở mức 2%/năm. Cùng với thâm hụt ngân sách, cán cân vãng lai của quốc gia này cũng liên tục bị thâm hụt, trung bình vào khoảng 9% GDP hàng năm (so với mức trung bình của toàn khu vực Eurozone là 1%) (Trần Thị Thanh Hòa, 2011). Để bù đắp cho khoản thâm hụt kép này, Hy Lạp đã đi vay trên thị trường vốn quốc tế và trong suốt một thập kỷ trước khi diễn ra cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008, Chính phủ này đã vay mượn khá nặng nề từ bên ngoài. Nợ chính phủ trong giai đoạn 2000-2008 của Hy Lạp bình quân đã ở mức trên 100% quy mô GDP, trong khi đó bình quân của nhóm 18 nước trong khối đồng tiền chung chỉ hơn 70% GDP (Hansjorg Herr, 2015). Trong điều kiện mức nợ công cao như vậy, Hy Lạp lại tiếp tục nổi lũng tài khóa ở mức lớn hơn nhằm phản ứng lại ảnh hưởng

từ khủng hoảng toàn cầu 2008-2009. Đây là nguyên nhân khiến khủng hoảng nợ công đã có dấu hiệu xảy ra vào năm 2009 khi thâm hụt ngân sách đã lên tới 15,2% GDP và nợ chính phủ trung ương đã trên 133% GDP (dữ liệu Ngân hàng Thế giới).

Sang năm 2010, một gói cứu trợ khẩn cấp trị giá 110 tỷ EUR nhằm giải cứu kinh tế Hy Lạp đã được EU và IMF thông qua và Hy Lạp phải đáp ứng một loạt các điều kiện rất khắt khe, bao gồm việc Chính phủ nước này phải bãi bỏ nhiều khoản chi tiêu cho lương, thưởng của công chức, viên chức; trong vòng ba năm không được phép tăng lương khu vực công, điều chỉnh tăng VAT từ 21% lên 23%; tăng tuổi nghỉ hưu của nam giới lên 65 và nữ giới lên 60. Sau đó, Hy Lạp tiếp tục thực hiện chính sách "thắt lưng buộc bụng" với Chương trình giải cứu của EU và IMF trị giá 240 tỷ EUR (270 tỷ USD). Dù đạt được thỏa thuận gia hạn thêm 4 tháng, nhưng Hy Lạp vẫn đang đứng trước nguy cơ cạn tiền mặt và không thể thanh toán nợ đúng hạn định.

Có thể thấy tình trạng thâm hụt ngân sách lớn ngay cả trong thời kỳ kinh tế tăng trưởng tăng cao và ổn định, dẫn tới hệ quả là khi xảy ra khủng hoảng, Chính phủ không còn dư địa tài khóa để tác động phản chu kỳ

vào tổng cầu, cũng như thực hiện nghĩa vụ trả nợ khi. Thất chặt tài khóa, bao hàm trong đó sự giảm đi trong thu nhập và chi tiêu của dân chúng, không những không giúp kinh tế Hy Lạp phục hồi, mà còn lún sâu hơn vào khủng hoảng. Kinh tế nước này giảm 0,4% trong quý IV/2014 (Viện Khoa, 2015). Đến giữa năm 2015, tức sau 5 năm kể từ khi xảy ra khủng hoảng, Hy Lạp chưa rơi vào tình cảnh vỡ nợ chỉ bởi các nước trong khối EU lo ngại những hiệu ứng tiêu cực cho nền kinh tế của họ và tạm thời buộc phải nhượng bộ với nước này trong các điều kiện vay nợ và cứu trợ. Ngoài ra, Hy Lạp nằm trong khối đồng tiền chung Châu Âu nhưng khối này lại thiếu cơ chế giám sát với từng quốc gia thành viên. Vì thế, cơ chế giải quyết khủng hoảng của Hy Lạp không phải chỉ là của riêng quốc gia này, mà nó phản ánh chính sách chung của cả khối EU.

Cụ thể hơn, trong trường hợp của Hy Lạp, về lý thuyết, khi xảy ra vỡ nợ, Chính phủ nước này có thể vay tiền từ Ngân hàng Trung ương của họ để trả nợ và thực hiện các chính sách nổi lòng tài khóa nhằm làm giảm các cú sốc lớn về tổng cầu. Tuy nhiên, do là thành viên sử dụng đồng tiền chung, Ngân hàng Trung ương Hy Lạp không thể tùy ý thực hiện việc này. Còn trên thực tế, Ngân hàng trung ương Châu Âu (ECB) đã áp dụng CSTK thất chặt và hậu quả của nó thì đến nay rất rõ ràng. Khủng hoảng của Hy Lạp cho thấy một thực tế rằng, liên kết hay liên minh kinh tế không thể giúp các nước thành viên thoát khỏi khủng hoảng, mà phụ thuộc chủ yếu vào cơ chế điều hành chính sách tài khóa của mỗi quốc gia.

Gần 30 năm trước khi xảy ra khủng hoảng Hy Lạp, một quốc gia có một hoàn cảnh tương tự như Hy Lạp là México. Mặc dù bối cảnh kinh tế trong nước và kinh tế thế giới giữa hai quốc gia này khác nhau, các giải pháp xử lý khủng hoảng cũng khác nhau, nhưng Hy Lạp lẽ ra có thể rút ra được bài học cho mình từ México. So sánh cặp đôi Hy Lạp - México sau đây sẽ đưa ra những hàm ý và bài học lớn đối với các nền kinh tế khác,

bao gồm Việt Nam.

Vào năm 1982, México gặp một cú sốc lớn. Sản phẩm xuất khẩu chủ đạo của nước này là dầu mỏ, nhưng trong giai đoạn 1981-1986, giá dầu mỏ giảm 65%, trong khi lãi suất trên thị trường tài chính thế giới vượt qua mức 15% và khiến cho việc chi trả các khoản nợ của Chính phủ không khả thi (Oks and Van Wijnenbergen, 1994). Tình thế của México khi đó có thể coi còn tồi tệ hơn Hy Lạp năm 2010 rất nhiều. Quốc gia này không nhận được khoản cứu trợ nào cũng như việc xóa nợ nào vào thời điểm xảy ra khủng hoảng. Một kế hoạch xóa nợ (kế hoạch Brady²) chỉ diễn ra 7 năm sau khủng hoảng và sau khi nước này đã thực hiện xong cải cách cơ cấu nợ và tiếp tục phải thanh toán nợ đang có. Nghĩa vụ trả nợ của México cũng lớn hơn nhiều so với Hy Lạp. Từ năm 1982 đến năm 1988, khoản phải trả tương đương với 15% GDP bình quân hàng năm, trong khi con số Hy Lạp chỉ vào khoảng 5% (Cantú et al., 2015).

Khủng hoảng tài khóa lớn trong khi không nhận được hỗ trợ của các định chế quốc tế đã đẩy các nhà cầm quyền của México vào một cuộc tranh luận nội bộ, về liệu có nên thúc đẩy tự do hóa kinh tế là duy trì kinh tế quốc doanh làm chủ đạo. Kết quả là một chương trình tư nhân hóa và tự do hóa thương mại căn bản được thực hiện (Peters and Kim, 1993). Hiệu ứng tích cực sau cải cách kinh tế ngày càng rõ rệt. México đạt thành công lớn trong sản xuất và xuất khẩu các sản phẩm chế tạo (manufactured goods) với tỷ trọng của nhóm sản phẩm này trong tổng giá trị hàng hóa xuất khẩu tăng mạnh từ mức 24% lên 71% trong giai đoạn 1982-1989. Và sau 7 năm này, nợ công của México đã giảm từ 60% GDP xuống còn 47% GDP (Cantú et al., 2015). So sánh với diễn biến của Hy Lạp trong giai đoạn 6 năm từ 2008-2014, nợ công của quốc gia Nam Âu không ngừng tăng lên với mức độ lớn, từ 109% GDP lên 176% GDP.

2. Đặt theo tên của Bộ trưởng Tài chính (ngân khố) Hoa Kỳ, Nicholas F. Brady vào tháng 3-1989 - người đã đưa ý tưởng thiết kế nhằm giải quyết khủng hoảng nợ ở các nước kém phát triển trong thập kỷ 1980.

Một so sánh khác giữa cặp đôi này là từ cán cân tài khoản vãng lai - tiêu chí đo lường mức độ vượt quá của thu nhập quốc gia và chi tiêu quốc gia. Tài khoản vãng lai của México có vị thế thâm hụt vào năm 1981 ở mức 6% GDP, nhưng đã được cải thiện ngay từ năm 1982 là thời điểm bắt đầu xảy ra khủng hoảng. Từ năm 1983-1988, cán cân tài khoản vãng lai tích lũy của quốc gia này có vị thế thặng dư 5% GDP. Khác với México, Hy Lạp liên tục đối mặt với tình trạng thâm hụt kép, thâm hụt ngân sách và vãng lai, từ năm 2008-2014, lũy kế thâm hụt tài khoản vãng lai của Hy Lạp đã lên tới 47% GDP (Cantú et al., 2015).

Nhìn từ México có thể nhận định, sự "khoan dung" của các định chế quốc tế đối với Hy Lạp dường như không giúp được nước này thoát khỏi khủng hoảng. Với México, sự thông "khoan dung" của các định chế tài chính quốc tế đã tạo áp lực để nước này thực hiện cải cách cơ cấu, dẫn tới sự phát triển của khu vực xuất khẩu có tính cạnh tranh, nhờ đó cải thiện vị thế tài khóa. Vì thế, các khoản cứu trợ hay sự gia hạn thời gian trả nợ chỉ là điều kiện cần đối với Hy Lạp, còn điều kiện đủ để nước này hồi phục kinh tế nằm chính ở quyết tâm cải cách cơ cấu kinh tế và cơ cấu nợ của chính phủ gia này.

3. Bài học cho Việt Nam

Khi bắt đầu áp dụng CSTK điều chỉnh theo cơ cấu vào năm 2001, Chi-lê giống Việt Nam hiện nay ở đặc điểm cũng là nước đang phát triển. Cả Việt Nam và Chi-lê đều có phần lớn thu ngân sách từ khai thác tài nguyên (dầu mỏ ở Việt Nam). Hy Lạp, ngược lại, là một quốc gia phát triển, nhưng giống Việt Nam là thâm hụt ngân sách luôn ở mức cao ngay cả trong những năm kinh tế ổn định trước khủng hoảng (năm 2008-2009). Chi-lê đã nhanh chóng quay trở lại quỹ đạo tăng trưởng cao và thặng dư ngân sách nhờ kiên định theo đuổi CSTK phản chu kỳ; còn Hy Lạp tiếp tục lún sâu vào khủng hoảng suốt 5 năm vừa qua. Trong khi đó, sự phục hồi của kinh tế Việt Nam gần đây rất thiếu bền vững, cùng với đó là tình trạng gia tăng

thâm hụt ngân sách và nợ công không có dấu hiệu dừng lại. Trong điều kiện nền sản xuất trong nước còn yếu kém thì việc gia tăng chi tiêu chính phủ thường dẫn tới tình trạng nhập siêu nặng nề hơn³. Nói khác đi, các chính sách gia tăng chi tiêu hay kích cầu nhiều khi lại kích thích cho nền kinh tế nước ngoài. Chẳng hạn, gói kích cầu năm 2009 được cho là không có nhiều tác động trong việc kích thích sản xuất nội địa, thay vào đó lại kích thích nhập khẩu nhiều hơn (Đỗ Thiên Anh Tuấn, 2014). Ngoài ra, gia tăng nợ công về cơ bản là không tốt cho tăng trưởng (Nguyễn Thị Nguyệt và Chu Minh Hội, 2013). Nợ công Việt Nam hiện đang tiệm cận mức trần cho phép 65% GDP, nhưng có thể đã ở mức trên 100% GDP⁴, tức là đã vượt giới hạn báo động rất nhiều.

Như vậy, đặt bối cảnh Việt Nam hiện nay trong một sự so sánh đơn giản, cùng với hàm ý lớn từ trường hợp của México cũng đủ thấy, Việt Nam có thể rút những bài học đắt giá trong lựa chọn một chính sách tài khóa phù hợp:

Đầu tiên, Việt Nam nên xem xét lựa chọn một quan điểm CSTK phản chu kỳ và tuân thủ thực hiện trong trung và dài hạn. Nghĩa là phải chủ động cân bằng và đạt được vị thế ngân sách thặng dư vào những năm kinh tế tăng trưởng ổn định để tạo lập dự địa tài khóa cho thời kỳ suy thoái. Việc thành lập hội đồng, ủy ban hay ở mức thấp hơn là các nhóm chuyên gia độc lập để dự báo xu thế tăng trưởng, nguồn thu của ngân sách và hiệu lực chính sách là một việc nên làm. Quan trọng hơn, các dự báo của các nhóm này cũng như số liệu thống kê cho dự báo phải đảm bảo tính khoa học, khách quan, thực chất thì chất lượng dự báo mới có giá trị cho cơ quan điều hành CSTK làm căn cứ thực thi chính sách.

3. Chẳng hạn năm 2013, Việt Nam nhập siêu với Trung Quốc gần 24 tỷ USD (http://www.bbc.com/vietna_mese/business/2014/01/140128_vietnam_china_trade_deficit).

4. http://www.rfa.org/vietnamese/in_depth/public-debt-truly-beyond-limitation-nn-11012014100903.html.

Tiếp đến, khủng hoảng ở Hy Lạp cho thấy rằng, tăng cường mở rộng tài khóa liên tục trong nhiều năm và ngay cả trong những năm nền kinh tế tăng trưởng ổn định là điều không bình thường và tiềm ẩn nhiều rủi ro. Thật không may là điều này dường như đang xảy ra ở Việt Nam. Bên cạnh đó, cũng cần phải tránh tình trạng cán cân tài khóa phụ thuộc quá nhiều từ nguồn bù đắp bên ngoài quốc gia, cũng như không nên để thâm hụt kép (thâm hụt ngân sách, thâm hụt tài khoản vãng lai) ở mức cao và kéo dài liên tục. Ngoài ra, Hy Lạp cũng không tuân thủ một số quy tắc tài khóa, dẫn tới tình trạng thâm hụt ngân sách không được kiểm soát trong khi nguồn thu không bền vững.

Cuối cùng, khủng hoảng México năm 1982 chỉ ra rằng, CSTK có thể là một công cụ hữu hiệu giúp bình ổn chu kỳ kinh tế nhanh và bền vững hơn, khi chính sách là nhân tố thúc đẩy các cải cách cơ cấu, nhằm phát triển các ngành công nghiệp có năng lực sản xuất và năng lực cạnh tranh.¹

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Asian Development Bank outlook (ADB Outlook, 2014), "fiscal policy for inclusive growth", ISBN 978-92-9254-453-9.
- Barro R. J. (1990), "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy* 98, part 2, S103-S125.
- Barro R. J. (1991), "Economic growth in a cross section of countries", *Quarterly Journal of Economics*, S6 106, trang 407-444.
- Cantré et al. (2015), "Lessons from the 1982 Mexican Debt Crisis for Greece", truy cập ngày 01 tháng 07 năm 2015 từ <http://www.voxeu.org/article/lessons-1982-mexican-debt-crisis-greece>.
- Buti M. (2001), "The economic downturn and budgetary policy in Europe" Mimeo.
- Eisner, R. (1989), "Liberal Keynesian", *National Review*, No. 41, P47.
- Fatás A. và Mihov, I. (2000), "Fiscal policy and business cycles: an empirical investigation" *Moneda y Crédito* 211.
- Feldstein (2009), "Rethinking the role of fiscal policy", NBER working paper 14684.
- Gali J. (1994), "Government Size and Macroeconomic Stability", *European Economic Review*, 38 (1): 117-132.
- Hansjor Herr (2015), "Chi phí của chính sách thất lưng buộc bụng". Chương trình tòa đàm "Khủng hoảng nợ hay khủng hoảng tăng trưởng tại Nam Âu? Những hệ quả của chính sách thất lưng buộc bụng", ngày 2-4-2015, tại Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, Hà Nội.
- Heng T. K. (1997), "Public Capital and Crowding in", *The Singapore Economic Review*, Vol. 42, No. 2, pp. 1-10.
- IMF (2008), *Financial Crisis Likely to Worsen Economic Downturn*.
- Kaminsky G. L., Reinhart C. M. & Vegh C. A. (2004), "When it Rains, it Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies," NBER Working Papers 10780, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Klaus Schmidt-Hebbel (2012a), "Fiscal institutions in resource-rich economies: Lessons from Chile and Norway", working paper no. 682, Economic Research Forum.
- Klaus Schmidt-Hebbel (2012b), "Fiscal Policy for Commodity Exporting Countries: Chile's Experience", University of Chile, Institute of Economics.
- Ministry of Finance (2015), *Economic and Social Stabilization Fund*, truy cập ngày 10-5-2015 từ <http://www.hacienda.cl/english/sovereign-wealth-funds/economic-and-social-stabilization-fund.html>
- Oks D and S van Wijnbergen (1994), "México after the debt crisis: is growth sustainable?", World Bank Policy Research Working Paper, WPS 1378.
- Peters and Kim (1993), "From trade liberalization to economic integration: The case of México", WP 187, the Kellogg Institute for International Studies.
- Sargent T. J. & Wallace N. (1981), "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, trang 1-17.
- World Bank (2015), *Cash Surplus/Deficit (% of GDP)*, truy cập ngày 10 tháng 5 năm 2015 từ <http://data.worldbank.org/indicator/GC.BAL.CASH.GD.ZS>
- Bảo Ngọc (2014), "Chính sách tài khóa và tiền tệ tại Eurozone", truy cập ngày 15-6-2015 từ <http://thoibaonga.nhang.vn/chinh-sach-tai-khoa-va-tien-te-tai-eurozone.html>
- Đỗ Thiên Anh Tuấn (2014), "Chính sách tài khóa", Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright niên khóa 2014-2015.
- Nguyễn Thị Nguyệt và Chu Minh Hoi (2013), "Chính sách tài khóa: kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam", *Tạp chí Những vấn đề Kinh tế và chính trị thế giới*, số 10 (210), tr. 3-10.
- Nguyễn Thị Nguyệt và cộng sự (2013), "Đổi mới chính sách tài khóa nhằm ổn định chu kỳ kinh tế và tăng trưởng bền vững", Nxb Khoa học và kỹ thuật.
- Trần Thị Thanh Hòa (2011), "Con đường dẫn tới khủng hoảng nợ của Hy Lạp", *Tạp chí Ngân hàng*, số 13.
- Viet Khoa (2015), "Hy Lạp rơi vào suy giảm kinh tế trong hai quý liên tiếp", truy cập ngày 10-5-2015 từ <http://www.vietnamplus.vn/hy-lap-roi-vao-suy-giam-kinh-te-trong-hai-quy-lien-tiep/309489.vnp>.