

SUY NGHĨ LẠI VỀ TĂNG TRƯỞNG

ZAGHA R., NANKANI G., GILL I. **Rethinking about growth.** *Finance&Development*, Vol 43, No 1, March, 2006.

PHAN THU HUYỀN
lược thuật

Bài viết được tóm tắt từ nghiên cứu của Ngân hàng thế giới năm 2005 - Tăng trưởng kinh tế trong những năm 90: bài học từ một thập niên cải cách. Các tác giả công trình này tập trung vào những biến đổi về chính sách và thể chế trong thập niên 90: quá trình ổn định hoá kinh tế vĩ mô, tự do hoá thương mại, cải cách khu vực tài chính, cải cách khu vực công và mở rộng dân chủ hoá. Công trình cũng làm rõ một số vấn đề cần học hỏi ở những bài học từ thập niên 90 (thế kỷ XX).

Trong thập niên 50 và 60, các nhà kinh tế học phát triển cho rằng tăng trưởng là một quá trình biến đổi phức tạp về kinh tế, xã hội và chính trị. Những khái niệm kinh tế mới đã được tạo ra để nắm bắt một số chiều hướng tăng trưởng - ví dụ, khái niệm “nền kinh tế kép” và “tình trạng thất nghiệp thặng dư” của Lewis; khái niệm “vốn con người” của Schultz; thuyết “các giai đoạn phát triển”, khái niệm “phát triển nhảy vọt” và “bất kịp” của Gerschenkron và Rostow; khái niệm “chủ nghĩa cấu trúc” của Hirschmann.

Tuy nhiên, vào cuối thập niên 80 và đầu thập niên 90, các nhà kinh tế học nghiên cứu vấn đề phát triển đã thay đổi theo quan điểm đơn giản hơn cho rằng tăng trưởng là vấn đề hiểu đúng các

chính sách của quốc gia. Các chính sách đúng đắn đồng nghĩa với những thiếu hụt tài chính thấp hơn; thuế nhập khẩu thấp hơn; hạn chế đối với thương mại quốc tế và lưu thông vốn ít hơn; và vai trò lớn hơn của các thị trường trong việc sắp xếp các nguồn lực, không kể đến lịch sử, nền kinh tế chính trị hay các thể chế địa phương.

Bước vào thập niên 90, các nước trên toàn thế giới đã thực hiện nhiều chính sách phù hợp như: cải cách thị trường ở Đông Âu và Liên Xô cũ; ổn định hoá nền kinh tế, chiến thắng nạn lạm phát quá độ, mở rộng của thị trường tiếp nhận vốn và thương mại quốc tế cũng như tư nhân hoá các công ty thuộc sở hữu nhà nước ở Mỹ Latin,...

Xét trên nhiều cấp độ như phạm vi, bề rộng và chiều sâu thì những cải cách đã diễn ra trong suốt thập niên 90 là chưa từng có trong lịch sử nền kinh tế thế giới. Các nước đang phát triển nổi lên với những nền kinh tế mở cửa và cạnh tranh hơn, lạm phát thấp hơn, thâm hụt tài chính thấp hơn, chính phủ bớt công kênh hơn, ít hạn chế hơn đối với các hoạt động của khu vực tư nhân, và các khu vực tài chính dựa vào thị trường hơn. Thay đổi không chỉ tập trung vào lĩnh vực kinh tế. Một chi tiết khác được nhấn mạnh trong nghiên cứu này là số lượng các nước dân chủ đã tăng từ 60 lên 100 trong thập niên này và các chỉ số xã hội (đặc biệt là giáo dục cơ bản và sức khỏe trẻ em) đã tăng một cách nhanh chóng. Đầu những năm 90, hầu hết các nhà kinh tế học cho rằng những phát triển này, cùng với môi trường quốc tế thuận lợi - giá cả hàng hoá ổn định, thương mại quốc tế tăng trưởng nhanh chóng và lưu thông vốn nhiều - có thể giúp các nước đang phát triển vượt qua “thập kỷ thất bại” của thập niên 80 và trở lại con đường tăng trưởng liên tục.

Tuy nhiên, kết quả lại không như mong đợi. Ở một số nước, những kết quả này vượt quá những dự đoán lạc quan nhất, còn ở những nước khác thì kết quả có vẻ như ngược lại. Ở Đông và Nam Á, quá trình tự do hoá trong nước và định hướng bên ngoài được kết hợp với sự tiến bộ của xã hội, quá trình giảm nghèo và sự tăng trưởng ngoạn mục. Tình trạng này vẫn vậy mặc dù các cải cách được thực thi theo lối hoàn toàn khác với kinh nghiệm thông thường (về tốc độ và hình thức); sự can thiệp sâu của nhà nước và tính đến thời điểm phát triển mạnh vào thập niên 90, các mức bảo hộ

nhập khẩu rất cao (với định hướng xuất khẩu đảm bảo tính cạnh tranh quốc tế).

Cùng lúc đó, thời kỳ phá sản vẫn tiếp diễn ở châu Mỹ Latin và lan rộng sang các khu vực khác. Với hầu hết các nước thuộc Liên Xô cũ, thập niên 90 sẽ luôn được nhớ đến như một thập niên đắt giá và đau buồn, mặc dù mọi người đều biết rằng quá trình chuyển đổi sang một nền kinh tế thị trường sẽ hỗn độn và khó khăn, thiệt hại về sản lượng là lâu dài và sâu sắc hơn mong đợi. Phải mất hơn một thập niên để những nền kinh tế có hiệu quả nhất trở lại mức thu nhập bình quân đầu người phổ biến vào đầu quá trình chuyển đổi, và một số trường hợp tồi tệ nhất vẫn nằm dưới mức khởi điểm. Châu Phi đã không đạt tới điểm phát triển nhảy vọt mong đợi mặc dù nhiều nước đã cho thấy những dấu hiệu phục hồi vào cuối thập niên 90. Những cuộc khủng hoảng tài chính đắt giá đã làm choáng váng Mexico (1994), Đông Á (1997), Liên bang Nga (1998), Brazil (1999, 2002), Thổ Nhĩ Kỳ (2000) và Argentina (2001). Một số nước đã cố gắng duy trì sự tăng trưởng nhanh chóng chỉ với những cải cách khiêm tốn, trong khi các nước khác không thể phát triển ngay cả khi đã thực hiện một loạt cải cách. Hơn nữa, những cải cách kinh tế tương tự đã tạo ra những kết quả hết sức khác nhau.

Những bài học của thập niên 90

Kết quả chính của nghiên cứu này là việc phát hiện lại tính phức tạp của tăng trưởng kinh tế và nhóm tác giả đã nhận ra rằng nó không tuân theo những công thức đơn giản. Một kết quả khác là mức độ thống nhất của các quan điểm. Mặc dù các nhà hoạt động thực tiễn, các nhân viên điều hành có thâm niên của

WB và các nhà kinh tế đã khởi đầu từ những đánh giá khác nhau, nhưng họ đều đưa ra những bài học đặc biệt giống nhau. Các tác giả đã hệ thống các bài học của thập niên 90 này như sau:

Thứ nhất, *những mong đợi về tác động của các cải cách đối với sự tăng trưởng là phi hiện thực*. Lấy ví dụ về thương mại. Thương mại tăng lên rõ ràng có liên quan đến sự tăng trưởng nhưng hướng kết quả lại không rõ ràng. Khi một nền kinh tế tăng trưởng, phát triển và mở rộng vốn con người và vật chất, thì các cơ hội của nó dành cho thương mại chắc chắn sẽ tăng lên, ngay cả nếu thuế nhập khẩu vẫn như cũ. Ngoài ra, một số nước đã tăng xuất khẩu bằng cách giảm thuế nhập khẩu, trong khi đó các nước khác lại tăng xuất khẩu bằng cách lập những khu chế biến xuất khẩu; hoặc có những khuyến khích đối với các nhà xuất khẩu, bao gồm cả việc giảm thuế hay làm cho tỉ giá hối đoái có tính cạnh tranh hơn hoặc cải thiện cơ sở hạ tầng liên quan đến thương mại - với việc tự do hoá xuất khẩu đi trước tự do hoá nhập khẩu. Ở một số nước, tự do hoá thương mại diễn ra đồng thời với việc giảm bớt các khuyến khích đối với xuất khẩu (ví dụ như, việc áp đặt tỉ giá hối đoái cao, như trường hợp ở một số nước Nam Mỹ), trong khi đó nhiều nước lại đẩy mạnh xuất khẩu. Không có gì ngạc nhiên là các cải cách thương mại đã kích thích tăng trưởng và giảm tình trạng nghèo khó khi tăng cường xuất khẩu chứ không phải là khi giảm bớt các biện pháp này. Những bài học rút ra là thương mại chính là một cơ hội chứ không phải là một sự bảo đảm, và sẽ quá lạc quan khi mong rằng đơn giản chỉ cần giảm thuế nhập khẩu sẽ tự động

đẩy được mức tăng trưởng lên.

Các kết luận tương tự về những mong đợi này cũng đúng trong toàn bộ các lĩnh vực chính sách mà các cải cách tập trung vào thập niên 90, bao gồm cả việc tự do hoá khu vực tài chính và có phần đáng ngạc nhiên là gồm có cả các cải cách chính trị. Một lần nữa, những dự đoán này đã tỏ ra là quá lạc quan. Dân chủ không phải là lá chắn chống lại các tàn dư bằng sức mạnh cũng như việc các chính phủ sử dụng quyền lực của mình để đem lại lợi ích cho giới quan chức. Công dân được thông tin, phân cực xã hội thấp và cạnh tranh chính trị là những điều cấp thiết.

Thứ hai, *các cải cách cần thúc đẩy tăng trưởng, chứ không phải chỉ là hiệu suất*. Các cuộc cải cách của thập niên 90 tập trung vào việc sử dụng có hiệu quả các nguồn lực, chứ không phải là việc mở rộng khả năng sản xuất và tăng trưởng. Chúng cho phép khai thác tốt hơn năng lực sản xuất hiện tại, do đó thiết lập được nền tảng cho sự tăng trưởng liên tục trong thời gian dài, nhưng không chuẩn bị được đủ các khuyến khích cần thiết để mở rộng năng lực đó. Đầu những năm 90 ở Brazil, các cải cách thương mại được đặt ra để tăng cường sự cạnh tranh và cải thiện hiệu quả của việc sử dụng nguồn lực chứ không phải để mở rộng năng lực sản xuất trong nước hay xuất khẩu. Kết quả là, chúng được thực hiện một cách nhanh chóng mà không quan tâm nhiều đến tính cạnh tranh của tỉ giá hối đoái và phản ứng của khu vực sản xuất. Trái lại, trong cùng thời kỳ này ở Ấn Độ, các cải cách thương mại luôn được đặt ra để giúp các công ty trong nước tái cơ cấu và trang trải các chi phí chuyển đổi. Kết quả là, chúng đã được thực hiện với tốc

độ từ từ (một số người cho là “đóng băng”), và tỉ giá hối đoái được giữ ở mức cạnh tranh để đảm bảo tăng trưởng xuất khẩu. Tương tự, các chính sách chống lạm phát ở Trung Quốc trong suốt những năm 90 đã được đưa vào bằng cách giảm thiểu các thiệt hại đầu ra. Vì vậy, mặc dù có thể giúp đạt những lợi ích về năng suất, nhưng cải cách sẽ không đưa nền kinh tế vào con đường tăng trưởng liên tục trừ phi những cải cách này sẽ củng cố các động lực sản xuất và chỉ ra những thất bại của chính phủ và thị trường trong việc cắt giảm những nỗ lực nhằm tích lũy vốn và tăng năng suất.

Thứ ba, *có thể tạo ra những điều kiện cần thiết cho tăng trưởng kinh tế bằng nhiều cách - không phải tất cả các điều kiện đều có ích như nhau đối với tăng trưởng*. Bất cứ quá trình tăng trưởng được duy trì liên tục nào cũng dựa trên sự tích lũy vốn, việc sử dụng hiệu quả các nguồn lực, tiến bộ kỹ thuật và sự phân bổ thu nhập có thể được xã hội chấp nhận. Báo cáo Phát triển thế giới 1991 của WB đã nhận định rằng những yếu tố tăng trưởng này đạt được tốt nhất ở những nước có sự ổn định về kinh tế vĩ mô, sự phân phối thị trường của các nguồn lực và sự mở cửa đối với thương mại quốc tế. Người ta có thể dễ dàng đồng ý với nhận định này và hơn thế nhận ra rằng bộ ba này không biến thành hướng chính sách độc nhất. Một sai lầm thường gặp trong những năm 90 là việc biến những nguyên tắc này thành việc “giảm thiểu thâm hụt tài chính, giảm thiểu lạm phát, giảm thiểu thuế quan, tăng tối đa quá trình tự nhân hoá, tăng tối đa quá trình tự do hoá tài chính”, với giả định rằng càng có nhiều những thay đổi như vậy càng tốt.

Tóm lại, bài học rút ra là “việc hiểu đúng đắn các chính sách” không biến thành hướng chính sách cứng nhắc và rằng bất cứ cải cách nào, cho dù có lợi cho việc phân bổ nguồn lực có hiệu quả, đều không chắc chắn tạo ra sự tăng trưởng.

Thứ tư, *quản lý kinh tế vĩ mô và quá trình ổn định cần được định hướng theo tăng trưởng*. Thập niên 90 đã cho thấy cách thức đạt được sự ổn định kinh tế vĩ mô rất quan trọng đối với sự tăng trưởng: giảm lạm phát trên cơ sở tăng tỉ giá hối đoái danh nghĩa. Cũng như vậy, giảm thâm hụt ngân khố thông qua cắt giảm các khoản chi tiêu công cộng với lãi suất cao hay hạ thấp mức lãi suất trong nước thông qua vay nợ nước ngoài vượt mức (thường là vay ngắn hạn) đã hạn chế xuất khẩu và vì vậy, giảm mức tăng trưởng GDP. Thập niên này cũng cho thấy những lợi ích mong đợi từ việc tự do hoá hạng mục vốn là cao một cách phi thực tế, và việc đánh giá rủi ro không đúng mức (mối nguy hiểm không phải là quá nhiều dòng tiền ra, mà chính là dòng tiền vào trong một khoảng thời gian nhất định) cuối cùng đã làm giảm tính ổn định của nền kinh tế. Qua đó, hầu hết những nước nhận các khoản tiền lớn từ các dòng vốn tư nhân trong những năm 90 đã trải qua cuộc khủng hoảng tài chính. Chỉ có Chile, Trung Quốc và Ấn Độ là không gặp phải tình huống trên. Cả ba nước này đã đưa ra hạn chế đối với luồng tài chính vào và chỉ mở một phần trong hạng mục vốn.

Nếu có điều gì đó tương tự, thập niên này cho thấy sự tăng trưởng liên tục trong thời gian dài đòi hỏi phải có các chính sách kinh tế vĩ mô giảm được rủi ro và tần số xuất hiện của những

cuộc khủng hoảng tài chính. Cái phân biệt những nước thành công (đó là, những nước giảm được khoảng cách GDP bình quân đầu người với các nền kinh tế công nghiệp) với những nước không thành công (những nước không giảm được khoảng cách trên) là khả năng kiềm chế được tính biến đổi đột ngột của tăng trưởng - điều mà lần lượt phản ánh những phản ứng mạnh mẽ đối với những cú sốc và những chính sách kinh tế vĩ mô trong việc làm giảm các tổn thương và các phí tổn do các cú sốc đó gây nên. Cứ khoảng ba năm một lần các nước đang phát triển trải qua một năm có sự tăng trưởng bình quân đầu người âm - trong khi đó ở Đông Á chu kỳ này là khoảng 6 năm/lần và ở những nước OECD, là khoảng 8,5 năm/lần (nghiên cứu trong giai đoạn 1960-2002). Từ năm 1961, Hàn Quốc chỉ có ba năm có tỉ lệ tăng trưởng bình quân đầu người âm. Khả năng tránh những suy thoái và những giai đoạn tăng trưởng thấp của khu vực - một phần là do những chính sách kinh tế vĩ mô đã làm giảm khả năng xảy ra các cú sốc - đã lý giải nhiều về “phép màu” của Đông Á.

Thứ năm, *các chính phủ cần phải có trách nhiệm giải trình chứ không phải được bỏ qua*. Nhiều cuộc cải cách trong thập niên 90 tìm cách đưa ra những chính sách (chẳng hạn như đô la hoá và các quy tắc sử dụng ngân khố) làm giảm bớt sự tự do quyết định của chính phủ và giảm thiểu những yêu cầu đối với các thể chế, bởi vì, nhìn chung, các nước đang phát triển giải quyết những vấn đề cụ thể, những vấn đề tồn đọng và quyết định tập thể ít hiệu quả hơn các nước công nghiệp. Nhưng những chính sách này không biến thành những giải pháp bền vững. Chính sách của chính

phủ nên trở thành nguyên tắc hướng dẫn cho những chính sách phát triển của quốc gia và chính phủ cần đặt đúng chỗ các điều kiện để đưa ra những quyết sách đúng đắn hơn.

Thứ sáu, *các chính phủ nên từ bỏ việc quyết sách mang tính công thức mà trong đó “bất cứ cuộc cải cách nào cũng thất bại” và tập trung vào việc hỗ trợ cho tăng trưởng*. Để làm được như vậy, họ phải xác định được các trở ngại có tính ràng buộc đối với sự tăng trưởng. Đó là, cần phải nhận ra những đặc điểm riêng biệt của một đất nước và thực hiện các phân tích kinh tế và những biện pháp khắc khe nhiều hơn phương pháp mang tính công thức. Ví dụ như, trong suốt thập niên 80 và 90, phương pháp của Trung Quốc là “dò đá qua sông”; các trở ngại được xác định và giải quyết ngay khi quá trình tăng trưởng bộc lộ thông qua thử nghiệm, thách thức và sai lầm. Các chính phủ sẽ không dễ dàng xác định được ngay các trở lực có tính ràng buộc đó vào một thời điểm và các giai đoạn phát triển cụ thể. Về thực chất, quá trình này là một nghệ thuật hơn là một khoa học - nhưng một số nhận định gần đây về những phương pháp luận mới có vẻ có triển vọng.

Kết luận bài viết, các tác giả khẳng định, thập niên 90 đã mang lại nhiều bài học. Bài học quan trọng nhất có lẽ là kiến thức của chúng ta về tăng trưởng kinh tế cực kỳ thiếu. Điều này đòi hỏi sự khiêm tốn nhiều hơn trong cách đưa ra những tư vấn về chính sách kinh tế, đòi hỏi sự nhận thức nhiều hơn rằng một hệ thống kinh tế có thể không phải lúc nào cũng có kết quả như dự đoán, và cần nhiều biện pháp khắc khe hơn trong việc đưa ra những tư vấn về chính sách kinh tế. Quan điểm này ngày càng được đồng tình.