

Chương 14

VIỆN TRỢ NƯỚC NGOÀI

Các nước giàu phải nhận ra rằng ngay cả với hành động can thiệp vào ngoại thương hay trợ cấp nông nghiệp, vẫn có một nhu cầu mang tính nền tảng nhằm nâng đỡ các nguồn lực cho các nước đang phát triển. Chúng tôi ước tính sẽ phải chi tiêu thêm từ 40 đến 60 tỷ USD một năm để đạt được các mục tiêu thiên niên kỷ - khoảng gấp đôi dòng viện trợ hiện nay – khoảng 0,5 phần trăm GNP, vẫn còn xa dưới mức chi tiêu 0,7 phần trăm mà các nhà lãnh đạo toàn cầu thỏa thuận mấy năm trước đây... Liệu có ai thật sự tin rằng mục tiêu giảm phân nửa đói nghèo tuyệt đối vào năm 2015 là không xứng đáng với việc đầu tư này? (Chủ tịch Ngân hàng Thế giới James Wolfensohn, 2002).¹

Từ lâu tôi vẫn phản đối những chương trình viện trợ nước ngoài làm đầy túi những kẻ độc tài tham nhũng, đồng thời tài trợ cho lương bổng của một bộ máy nhà nước ngày càng phình to căng phồng. (Thượng nghị sĩ Hoa Kỳ Jesse Helms, 11-01-2001)²

Hai nhận định trên đây thể hiện một cách súc tích sự đa dạng về ý kiến và diễn tiến của các cuộc tranh luận về viện trợ nước ngoài. Viện trợ nước ngoài luôn luôn gây nhiều tranh cãi. Ngay từ năm 1947, hạ nghị sĩ (sau này là thượng nghị sĩ) Everett Dirksen ở bang Illinois đã gọi **Kế hoạch Marshall**, một chương trình viện trợ sau Chiến tranh thế giới II để tái thiết châu Âu mà hiện được xem là một trong những chương trình viện trợ được đánh giá cao nhất của mọi thời đại, là một cái “Vận hành Kiểu Hang chuột” (Operation Rat-Hole). Các nhà kinh tế học nổi tiếng như Peter Bauer và nhà kinh tế học đoạt giải Nobel Milton Friedman đã cực lực phê phán viện trợ. Bauer tin rằng viện trợ chỉ làm giàu cho giới chức sắc ở các nước nhận viện trợ và câu châm biếm nổi tiếng của ông là “viện trợ là một quá trình trong đó người nghèo ở các nước giàu trợ cấp cho người giàu ở các nước nghèo.”³ Từ đầu thập niên 50, Friedman lập luận, viện trợ chỉ củng cố và mở rộng chính quyền trung ương, vì thế viện trợ là lợi bất cập hại. Những người chỉ trích từ cánh tả và cánh hữu đều xem viện trợ như một công cụ chính trị làm méo mó các động cơ khuyến khích, tạo cơ hội cho tham nhũng, và tiếp sức cho những kẻ độc tài tham nhũng và quyền lợi nhóm kinh doanh cao cấp. Nhiều người tin rằng viện trợ có ít ảnh hưởng đến tăng trưởng và thường lợi bất cập hại đối với người nghèo trên thế giới. Họ viện dẫn tình trạng đói nghèo tràn lan ở châu Phi và Nam Á bất chấp bốn thập niên viện trợ và chỉ ra những nước nhận những khoản viện trợ đáng kể đồng thời vẫn có số liệu tăng trưởng thảm hại, như Cộng hòa Congo (trước đây là Zaire), Haiti, Papua New Guinea, và Zambia. Những người chỉ trích kêu gọi tích cực cải tổ các chương trình viện trợ, cắt giảm mạnh, hay xóa bỏ hoàn toàn.

Ngược lại, những người ủng hộ xem viện trợ là một thành phần quan trọng trong cuộc chiến chống đói nghèo và đẩy mạnh tăng trưởng kinh tế tại các nước đang phát triển, đặc biệt là những quốc gia nghèo nhất, nơi mà dân chúng không thể tạo ra nguồn lực cần thiết để tài trợ đầu tư hay các chương trình y tế và giáo dục. Những nhà kinh tế học cũng nổi tiếng không kém, như Jeffrey Sachs ở trường đại học Columbia và nhà kinh tế học đoạt giải Nobel Joseph Stiglitz, lập luận rằng, cho dù không phải lúc nào cũng hoạt động tốt, viện trợ vẫn đóng vai trò quan trọng trong

¹ James Wolfensohn, “A Partnership for Development and Peace,” trong World Bank (Washington, D.C.: World Bank, 2002), *A Case for Aid*, trang 11.

² Jesse Helms, “Towards a Compassionate Conservative Foreign Policy,” Nhận xét trình bày ở Viện Doanh nghiệp Mỹ, 11-1-2001, www.aei.org/news/newsID.17927/newes_detail.asp.

³ Bauer, Peter, “*Dissent on Development* (Cambridge, MA: nhà xuất bản đại học Harvard, 1972). Tìm đọc những chỉ trích gần đây hơn về viện trợ trong nghiên cứu của William Easterly, *The Elusive Quest for Growth: Economists Adventures and Misadventures in the Tropics* (Cambridge, MA: nhà xuất bản MIT, 2001).

việc giảm nghèo và hỗ trợ tăng trưởng tại nhiều nước và giúp ngăn chặn kết quả hoạt động tệ hại hơn tại nhiều nước khác. Những người ủng hộ viện trợ lập luận rằng phần lớn các nhược điểm của viện trợ liên quan đến nước cung cấp viện trợ hơn là nước nhận viện trợ, và vì những lượng viện trợ lớn được thực hiện vì các mục đích chính trị, do vậy người ta chẳng lạ gì khi thấy nó không phải lúc nào cũng có tác dụng thúc đẩy phát triển. Họ chỉ ra nhiều nước nhận viện trợ thành công như Botswana, Hàn Quốc, Indonesia, Đài Loan, và gần đây hơn là Uganda và Mozambique, cùng với các chương trình viện trợ ưu tiên rộng lớn hơn được tài trợ như cuộc Cách mạng xanh, chiến dịch chống bệnh mù loà (do nhiễm ấu trùng từ ruồi đen truyền cho người), và việc phổ biến liệu pháp tái tạo lượng nước (mất nước do bệnh dịch tả chẳng hạn) qua đường uống. Họ lưu ý rằng trong 10 năm kể từ khi viện trợ trở nên phổ biến vào thập niên 60, các chỉ báo đói nghèo đã giảm tại nhiều nước, các chỉ báo y tế và giáo dục tăng nhanh hơn so với bất kỳ giai đoạn 40 năm nào khác trong lịch sử loài người.

Xuất phát điểm gần đây kể từ sau cuộc Chiến tranh thế giới II, viện trợ nước ngoài đã trở thành hình thức chi phối dòng vốn quốc tế từ những nước giàu nhất sang những nước nghèo nhất, cũng như một phương thức cung cấp chuyên môn kỹ thuật và các hàng hoá trợ giúp như gạo, lúa mì, và nhiên liệu. Tuy đóng một vai trò kém quan trọng hơn nhiều tại các nước thu nhập trung bình, viện trợ vẫn là một nguồn gây tranh luận và bất đồng ở những nước này chẳng kém gì so với ở những nước khác. Viện trợ nước ngoài cho các nước thu nhập thấp và trung bình tổng cộng là 79 tỷ USD vào năm 2004, và nếu bao gồm viện trợ cho những nước giàu hơn và các nhà nước thuộc Liên bang Xô viết trước đây thì tổng cộng là 84 tỷ USD. Năm 2004, có hơn 37 chính phủ các nước trên thế giới cung cấp viện trợ và có 150 nước nhận ít ra một phần viện trợ nào đó từ nguồn này. Đối với một số nước, giá trị viện trợ không đáng kể, chỉ chiếm nửa phần trăm hay một phần trăm GDP, hay ít hơn. Ở các nước khác, dòng viện trợ là đáng kể, tổng cộng đến 20 phần trăm GDP hay nhiều hơn.

Chương này tìm hiểu động cơ và tác động của viện trợ nước ngoài. Bằng chứng thực nghiệm về tính hữu hiệu của viện trợ có tính chất hỗn tạp: một số nghiên cứu cho thấy có ít hay gần như không có mối quan hệ gì giữa viện trợ và phát triển, trong khi những nghiên cứu khác lại thể hiện tác động tích cực. Sau khi cân nhắc kỹ, bằng chứng cho thấy rằng viện trợ hỗ trợ tăng trưởng và phát triển tại một số nước và góp phần dẫn đến cải thiện trên diện rộng trong những lĩnh vực nhất định như y tế và công nghệ nông nghiệp. Nhưng ở những nước khác, viện trợ gần như không có tác dụng và không đẩy mạnh tăng trưởng; ở một số quốc gia, viện trợ có lẽ còn làm chậm đi quá trình phát triển, đặc biệt khi các nhà tài trợ trao viện trợ cho các liên minh chính trị với các chính phủ tham nhũng hay vô dụng, chỉ thể hiện sự quan tâm mờ nhạt đối với phát triển kinh tế.

Kết quả hỗn tạp này đã dẫn đến những cuộc tranh luận gay gắt. Viện trợ nên được cung cấp ở đâu, khi nào, và như thế nào? Những nước nào có nhiều khả năng sử dụng viện trợ một cách hữu hiệu nhất? Ai nên chịu trách nhiệm chính trong việc thiết kế và thực hiện các chương trình viện trợ? Các nước viện trợ nên áp đặt các loại điều kiện gì đối với nước nhận viện trợ? Và làm thế nào các nhà tài trợ có thể bảo đảm rằng viện trợ không bị lãng phí và đến được với những người cần nó nhất và có thể sử dụng nó một cách hữu hiệu nhất?

NƯỚC VIỆN TRỢ VÀ NƯỚC NHẬN VIỆN TRỢ

Viện trợ nước ngoài là gì?

Viện trợ nước ngoài bao gồm các dòng tài chính, trợ giúp kỹ thuật, và hàng hoá được cư dân một nước trao cho cư dân nước khác dưới hình thức trợ cấp hay cho vay có trợ cấp. Viện trợ có thể được cho hay được nhận bởi chính phủ các nước, các tổ chức từ thiện, các quỹ, các doanh nghiệp hay cá nhân. Không phải mọi sự chuyển giao từ nước giàu sang nước nghèo đều được xem là viện trợ nước ngoài (foreign aid hay từ tương đương foreign assistance). Nó còn tùy thuộc vào việc ai cho, cho vì mục đích gì, và cho với điều kiện gì. Một khoản vay thương mại từ tập đoàn Citibank để xây dựng một nhà máy phát điện không phải là viện trợ hay một khoản trợ cấp từ chính phủ Anh để mua thiết bị quân sự cũng không phải là viện trợ. Tuy nhiên, một khoản trợ cấp từ chính phủ Anh để xây dựng một nhà máy phát điện được xem là viện trợ nước ngoài.

Nguồn định nghĩa chính thức, số liệu và thông tin về viện trợ nước ngoài là Ủy ban Viện trợ phát triển (Development Assistance Committee, DAC) của Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD), một tổ chức quốc tế với thành viên bao gồm chính phủ của 30 quốc gia công nghiệp, bao gồm gần như toàn bộ các nhà tài trợ chính. Căn cứ theo DAC, sự trợ giúp phải đáp ứng hai tiêu chí để được xem là viện trợ nước ngoài:

1. Sự trợ giúp phải được thiết kế để đẩy mạnh phát triển kinh tế và phúc lợi như một mục tiêu chính (như vậy không bao hàm viện trợ vì mục tiêu quân sự hay các mục tiêu phi phát triển khác).
2. Sự trợ giúp phải được cung cấp như một khoản trợ cấp (a grant) hay cho vay có trợ cấp (a subsidized loan).

Các khoản trợ cấp hay cho vay có trợ cấp tạo thành viện trợ nước ngoài thường được gọi là **hỗ trợ ưu đãi (concessional assistance)**, trong khi các khoản vay theo các điều khoản thị trường hay gần như thị trường (và do đó không phải là viện trợ nước ngoài) được gọi là **hỗ trợ không ưu đãi (nonconcessional assistance)**.⁴ Muốn phân biệt giữa cho vay có trợ cấp và cho vay không trợ cấp phải có một định nghĩa chính xác. Căn cứ theo DAC, một khoản vay được xem là viện trợ nếu nó có “cấu phần trợ cấp” (grant element) bằng hay cao hơn 25 phần trăm, có nghĩa là hiện giá của khoản vay (tính cả lãi suất và cơ cấu thời hạn) ít nhất phải thấp hơn 25 phần trăm so với hiện giá của khoản vay tương ứng theo lãi suất thị trường (thường được DAC cho là bằng 10 phần trăm, không có thời gian ân hạn, chứ không phải tùy ý). Như vậy, cấu phần trợ cấp sẽ bằng không đối với một khoản vay có lãi suất 10 phần trăm, và cấu phần trợ cấp sẽ bằng 100 phần trăm đối với một khoản trợ cấp hoàn toàn, và các khoản vay khác nằm trong khoảng giữa.

Sử dụng định nghĩa này, DAC chia các dòng viện trợ thành ba loại chính. **Viện trợ phát triển chính thức (official development assistance, ODA)** là lớn nhất, bao gồm viện trợ của chính phủ các nước tài trợ (vì thế được gọi là *chính thức*) dành cho các nước thu nhập thấp và trung bình. **Viện trợ chính thức (official assistance, OA)** là viện trợ cung ứng bởi chính phủ các nước tài trợ dành cho những quốc gia giàu hơn với thu nhập trên đầu người cao hơn khoảng 9000 USD⁵ (bao gồm Bahamas, Cyprus, Israel, và Singapore) và những nước trước đây thuộc Liên bang Xô viết hay các quốc gia vệ tinh của Liên bang Xô viết (như Hungary, Ba Lan, Romania,

⁴ Các khoản vay không ưu đãi từ các cơ quan cho vay được xem là một phần của *tài chính* phát triển chính thức nhưng không phải là *viện trợ* phát triển chính thức.

⁵ Nói chính xác hơn, viện trợ cho những nước có thu nhập trên đầu người (trong ba năm liên tiếp) nằm trên ngưỡng “thu nhập cao” của Ngân hàng Thế giới thường được gọi là OA, nhưng DAC có một vài ngoại lệ.

và nước Nga). **Viện trợ tự nguyện tư nhân (Private voluntary assistance)** bao gồm trợ cấp từ các tổ chức phi chính phủ, các nhóm tôn giáo, các tổ chức từ thiện, các quỹ, và các công ty tư nhân.

AI CHO VIỆN TRỢ?

Cho dù sự hỗ trợ kinh tế từ một nước này dành cho một nước khác đã xảy ra hàng thế kỷ, các chương trình viện trợ nước ngoài ngày nay có nguồn gốc từ thập niên 40 và từ sự ra đời của Liên hiệp quốc, Ngân hàng Thế giới, Quỹ Tiền tệ quốc tế và Kế hoạch Marshall (hộp 14-1). Về mặt lịch sử, phần lớn viện trợ được cung ứng là **viện trợ song phương** trực tiếp từ một nước này sang một nước khác. Một số cơ quan viện trợ song phương lớn ngày nay bao gồm Cơ quan Phát triển quốc tế Hoa Kỳ (USAID), Cơ quan Phát triển quốc tế Anh (DfID), Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật (JICA), Quỹ phát triển quốc tế Saudi, và các cơ quan phát triển quốc tế của Canada (CIDA) và Thụy Điển (SIDA). Chính phủ một số nước đã có các cơ quan viện trợ song phương. Chính phủ Hoa Kỳ có 18 bộ ngành và cơ quan cung ứng viện trợ song phương, bao gồm USAID; các tổ chức hoà bình (Peace Corps); các bộ Nông nghiệp, Quốc phòng, Y tế và dịch vụ dân chính, Ngoại giao, và Tài chính; tổ chức Millennium Challenge Corporation (thành lập năm 2004) và một số cơ quan tổ chức khác. Trong khi phần lớn viện trợ song phương được cung cấp cho Chính phủ các nước nhận viện trợ, một số cũng được giải ngân cho các nhà thờ, các tổ chức nghiên cứu, các trường đại học, trường học và đường tư nhân, và các tổ chức phi lợi nhuận địa phương. Ngay cả các công ty tư nhân đôi khi cũng nhận viện trợ nước ngoài như viện trợ của Hoa Kỳ thông qua “các quỹ doanh nghiệp” đầu tư vào các công ty (như ở Ba Lan vào đầu thập niên 90) hay viện trợ cho các cơ quan tài chính vi mô như Ngân hàng Gramenn ở Bangladesh chuyên cho các doanh nghiệp qui mô nhỏ vay tiền.

Hộp 14-1 Kế hoạch Marshall

Khi Chiến tranh thế giới II kết thúc vào năm 1945, các nhà lãnh đạo thế giới hy vọng rằng châu Âu sẽ không cần nhiều đến sự trợ giúp từ bên ngoài, và các nền kinh tế chủ lực (đặc biệt là Anh và Pháp) có thể nhanh chóng tự tái thiết. Thế nhưng, đến năm 1947 vẫn gần như không có tiến bộ, và người ta ngày càng lo ngại rằng tâm trạng bất mãn ở châu Âu có thể khuyến khích sự lan tràn của chủ nghĩa cộng sản hay chủ nghĩa phát xít. Bộ trưởng ngoại giao Hoa Kỳ George Marshall đề xuất một cách tiếp cận mới để tái thiết châu Âu trong bài diễn văn khai mạc ở đại học Harvard vào ngày 5-6-1947. Trong đó Hoa Kỳ sẽ cung cấp những nguồn tài trợ đáng kể, nhưng chỉ khi các quốc gia châu Âu, lần đầu tiên, có thể làm việc cùng nhau để vạch ra các kế hoạch tái thiết hợp lý.

Bất chấp một vài phản đối bởi các thành viên theo chủ nghĩa biệt lập trong quốc hội Hoa Kỳ, tổng thống Truman ký sắc lệnh tài trợ chương trình với tên gọi chính thức là Chương trình khôi phục châu Âu vào tháng 4-1948. Đến tháng 6-1952 (khi chương trình chính thức kết thúc), Hoa Kỳ đã cung cấp 13,3 tỷ USD viện trợ (tương đương hơn 100 tỷ theo USD ngày nay) cho 16 nước châu Âu. Gần 90 phần trăm tiền viện trợ là trợ cấp. Những nước nhận nhiều nhất tính theo giá trị USD là Anh, Pháp, Ý, Đức, và Hà Lan. Đối với hầu hết các nước nhận viện trợ lớn, số tiền viện trợ vượt quá 1 phần trăm GDP. Nhìn từ góc độ Hoa Kỳ, đây là những khoản tiền lớn tương ứng với 1,5 phần trăm GDP Hoa Kỳ. Kế hoạch Marshall gần như lớn gấp mười lần so với viện trợ phát triển chính thức hiện nay của Hoa Kỳ, mà vào năm 2004 chỉ bằng 0,16 phần trăm GDP nước Mỹ.

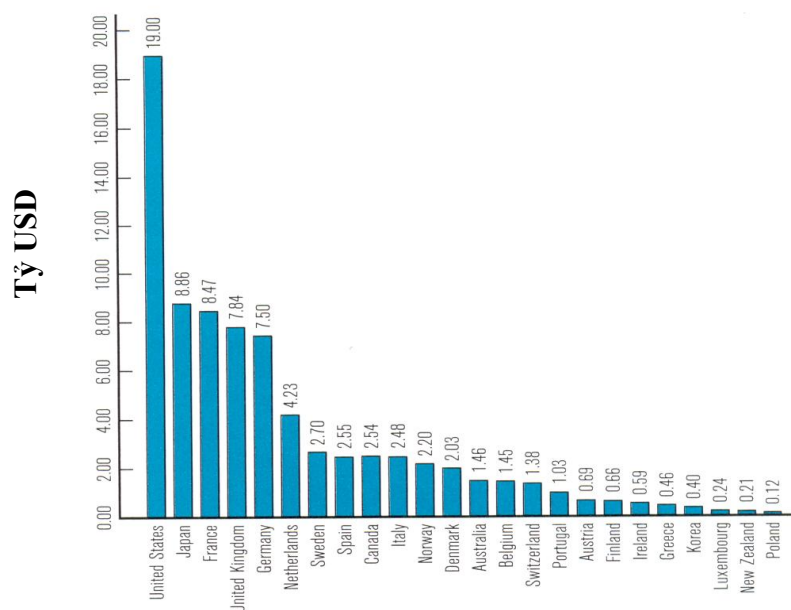
Nhìn chung, Kế hoạch Marshall được xem là một thành công to lớn trong việc giúp kích thích

tăng trưởng và hồi phục kinh tế nhanh chóng ở châu Âu (cho dù một số nhà phân tích tin rằng sự hồi phục vốn đã xảy ra và vẫn sẽ xảy ra nếu không được tài trợ). Trong khi Kế hoạch Marshall thường được xem là kiểu mẫu (Marshall được giải Nobel Hoà bình vào năm 1953), nó có một vài điểm khác biệt so với các chương trình viện trợ ngày nay. Quan trọng hơn cả, nó nhắm vào những nước có thu nhập vốn dĩ tương đối cao, lực lượng lao động có kỹ năng cao, và các thể chế pháp lý và tài chính lâu đời, những đặc điểm không có tại hầu hết các nước thu nhập thấp. Kế hoạch Marshall được thiết kế để trợ giúp các nước tương đối tiên tiến xây dựng lại cơ sở hạ tầng và khôi phục lại trình độ năng suất trước kia của họ, trong khi các chương trình viện trợ ngày nay nhắm vào những nhiệm vụ khó khăn hơn nhiều là khởi động tăng trưởng và phát triển ở những nước mà nhìn chung chưa có tăng trưởng và phát triển. Tuy nhiên, Kế hoạch Marshall và thành công của nó mang lại nền tảng cho các chương trình viện trợ ngày nay.

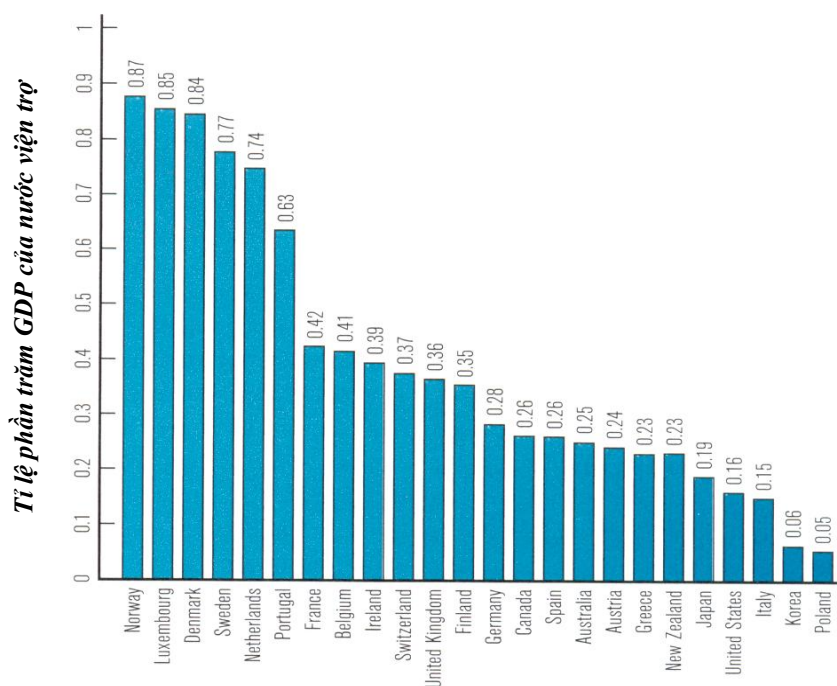
Tính theo giá trị bằng USD, Hoa Kỳ liên tục là nước viện trợ lớn nhất thế giới, ngoại trừ một vài năm vào giữa thập niên 90, khi Nhật Bản cung cấp những khoản viện trợ lớn nhất. Năm 2004, Hoa Kỳ cung cấp 19 tỷ USD viện trợ cho các nước thu nhập thấp (ODA), với Nhật Bản, Pháp, Anh, và Đức là những nước viện trợ lớn tiếp theo (hình 14-1). (Tính cả OA, Hoa Kỳ cung cấp tổng cộng 20,5 tỷ USD.) Tuy nhiên, khi viện trợ được đo theo tỷ trọng trong thu nhập của nước viện trợ, ta thấy xuất hiện một xu hướng khác (hình 14-2). Những nước viện trợ hào phóng nhất nhìn từ góc độ này là Na Uy, Bỉ, Đan Mạch, Thụy Điển, và Hà Lan, mỗi nước cung cấp viện trợ phát triển chính thức từ 0,74 đến 0,87 phần trăm GDP vào năm 2004.⁶ Hoa Kỳ là một trong những nước viện trợ ít nhất theo số đo này, với viện trợ phát triển chính thức năm 2004 chỉ tương đương với 0,16 phần trăm thu nhập của Hoa Kỳ. Con số này chỉ bằng khoảng một nửa so với mức 0,32 phần trăm vào năm 1970 và không bằng một phần ba mức bình quân trong thập niên 60, khi ODA bình quân chiếm 0,51 phần trăm thu nhập Hoa Kỳ. Viện trợ nước ngoài tạo thành khoảng ba phần tư của một phần trăm ngân sách liên bang Hoa Kỳ. Đây là con số nhỏ hơn nhiều so với niềm tin của công chúng: Các cuộc khảo sát cho thấy người Mỹ tin rằng Hoa Kỳ chi tiêu đến 15-20 phần trăm ngân sách cho viện trợ nước ngoài.⁷ Cho dù viện trợ phát triển chính thức của Hoa Kỳ tính theo tỉ lệ phần trăm thu nhập chỉ có giá trị nhỏ so với các nước khác, nhưng Hoa Kỳ và các quốc gia giàu có ảnh hưởng đến các nước nghèo theo nhiều cách hơn chứ không chỉ qua viện trợ nước ngoài: Các chính sách về thương mại, công nghệ, di trú, an ninh, và các lĩnh vực khác cũng quan trọng, như mô tả trong hộp 14-2.

⁶ Vào năm 2002 và 2003, nước cho viện trợ nhiều nhất trên thế giới đo theo tỷ trọng thu nhập là Ả Rập Saudi; đất nước này cung ứng hơn 1 phần trăm GDP trong hai năm này. Ả Rập Saudi từng là một nước cho viện trợ ít hơn nhiều cho đến khi họ tăng viện trợ cho Afghanistan và một số nước khác sau cuộc tấn công khủng bố ngày 9-11 vào nước Mỹ, và người ta không biết chắc liệu xu hướng này có tiếp tục trong một thời gian dài hơn hay không.

⁷ Ví dụ, tìm đọc Chương trình về thái độ chính sách quốc tế, “Americans on Foreign Aid and World Hunger: A Study of U.S. Public Attitudes,” 2001, www.pipa.org/OnlineReports/BFW/questionnaire.html.



Hình 14-1. Viện trợ phát triển chính thức ròng vào năm 2004



Hình 14-2. Viện trợ phát triển chính thức ròng vào năm 2004 tính theo tỷ lệ phần trăm GDP của nước viện trợ

Hộp 14-2 Chỉ số “cam kết phát triển”

Các nước giàu ảnh hưởng đến các nước nghèo theo nhiều cách, bao gồm sự ảnh hưởng thông qua các chính sách của họ đối với viện trợ nước ngoài, thương mại, di trú, chi tiêu quân sự, và

môi trường. Đôi khi, các chính sách này trợ giúp cho các nước nghèo nhưng cũng có đôi khi gây tổn thương cho họ. Các chính sách thương mại mở cửa có thể giúp mở ra thị trường cho các nước nghèo, nhưng thuế quan và hạn ngạch do các nước giàu ban hành có thể ngăn cản sự tiếp cận thị trường và làm chậm quá trình tăng trưởng và phát triển của họ. Để nắm bắt các kênh bao quát này cùng với viện trợ, Trung tâm phát triển toàn cầu và tạp chí *Foreign Policy* xây dựng một chỉ số “cam kết phát triển” thường niên, xếp hạng 21 quốc gia giàu nhất thế giới về chất lượng chính sách của họ mà ảnh hưởng đến các nước nghèo trong bảy lĩnh vực:

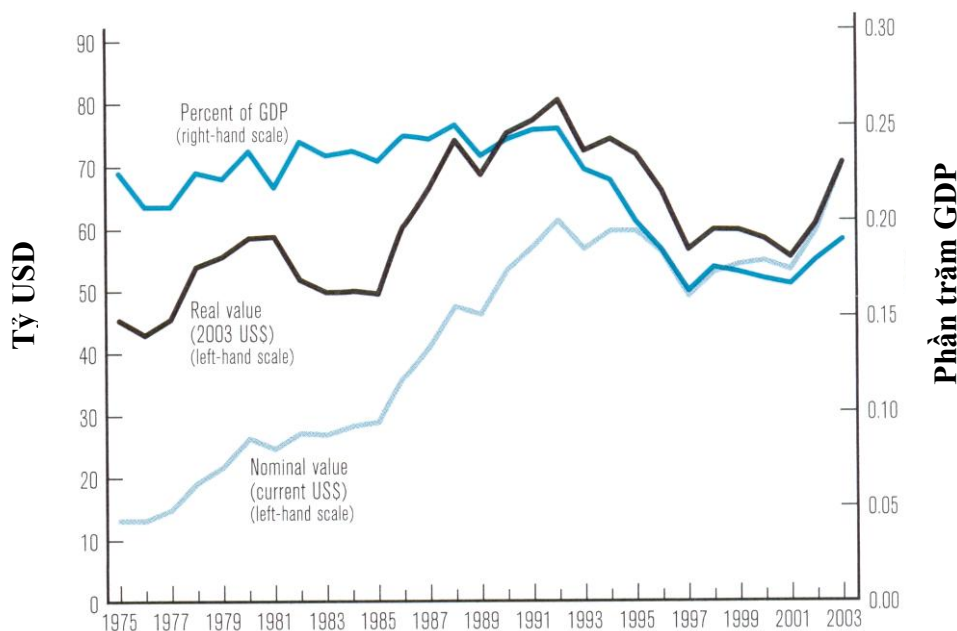
1. Viện trợ nước ngoài, tính theo số lượng (cả giá trị viện trợ chính phủ và đóng góp từ thiện tư nhân) và chất lượng, tính theo cách thức cho viện trợ, cho ai, và yêu cầu phải chỉ tiêu bao nhiêu ở nước viện trợ.
2. Các chính sách thương mại, bao gồm thuế quan, hạn ngạch và trợ cấp cho nhà nông nội địa làm cản trở thương mại hay gây bất lợi cho những nước nghèo đang cố gắng cạnh tranh trên thị trường các nước giàu.
3. Các chính sách đầu tư nước ngoài, bao gồm thuế suất; các chương trình cung cấp bảo hiểm rủi ro chính trị cho các nhà đầu tư trước các vụ đảo chính hay bất ổn chính trị; và các chính sách có liên quan khác.
4. Chính sách di trú, thể hiện mức độ dễ dàng hay ngăn cản sự di trú (đặc biệt đối với lao động không có kỹ năng hơn là với lao động có kỹ năng) từ nước nghèo đến nước giàu.
5. Các chính sách môi trường, bao gồm khí thải nhà kính, trợ cấp ngư nghiệp, hay những hành động khác dẫn đến suy thoái môi trường tại các nước nghèo.
6. Chính sách an ninh, bao gồm đóng góp tài chính cho các hoạt động gìn giữ hoà bình, các hoạt động hải quân nhằm bảo đảm các tuyến đường hàng hải quốc tế, và các biện pháp trừng phạt xuất khẩu vũ khí nhất định.
7. Chính sách công nghệ, bao gồm những chính sách hỗ trợ nghiên cứu và phát triển và bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ giúp sáng tạo và truyền bá các phát minh đổi mới để giúp đỡ các nước nghèo (như vắc xin phòng bệnh).

Năm 2005, Đan Mạch nổi lên như một nước đứng đầu nhờ vào các chương trình viện trợ to lớn (so với qui mô đất nước), đóng góp vào các hoạt động gìn giữ hoà bình, và giảm khí thải nhà kính. Hoa Kỳ đứng thứ 12, được đánh giá khá tốt về các chính sách thương mại và đầu tư nhưng kém về các chương trình viện trợ, vì qui mô viện trợ nhỏ so với thu nhập của nước Mỹ và chất lượng kém. Nhật Bản đứng dưới chót với thứ hạng thấp về viện trợ, thương mại, di trú, và an ninh. Cũng như bất kỳ một chỉ số xếp hạng nào khác, chỉ số cam kết phát triển còn xa mới hoàn chỉnh, và các giả định khác nhau có thể làm thay đổi thứ hạng. Tuy nhiên, mục đích của nó không phải là quyết định về thứ hạng mà là để tạo ra thảo luận và tranh luận về nhiều phương cách khác nhau qua đó các nước giàu ảnh hưởng đến các nước nghèo và về cách thức cải thiện những chính sách quan trọng nhất.

Nguồn: David Roodman, *The Commitment to Development Index: 2005 Edition* (Washington D.C: Trung tâm phát triển toàn cầu, 2005). Có sẵn trên trang mạng: www.cgdev.org/doc/cdi/technicaldescrip05.pdf.

Theo giá trị danh nghĩa, viện trợ phát triển chính thức toàn cầu tăng đều từ thập niên 60 cho đến đỉnh cao 60 tỷ USD vào năm 1991, ngay sau khi kết thúc cuộc Chiến tranh lạnh (hình 14-3). Các dòng viện trợ sau đó giảm mạnh, chỉ còn dưới 48 tỷ USD vào năm 1997, trước khi hồi phục để đạt giá trị 69 tỷ USD vào năm 2004 (mọi số liệu đều sẽ cao hơn nếu bao gồm OA). Theo giá trị thực, tổng ODA vào năm 2004 thấp hơn mức cuối thập niên 80 và đầu thập niên 90. Đo lường

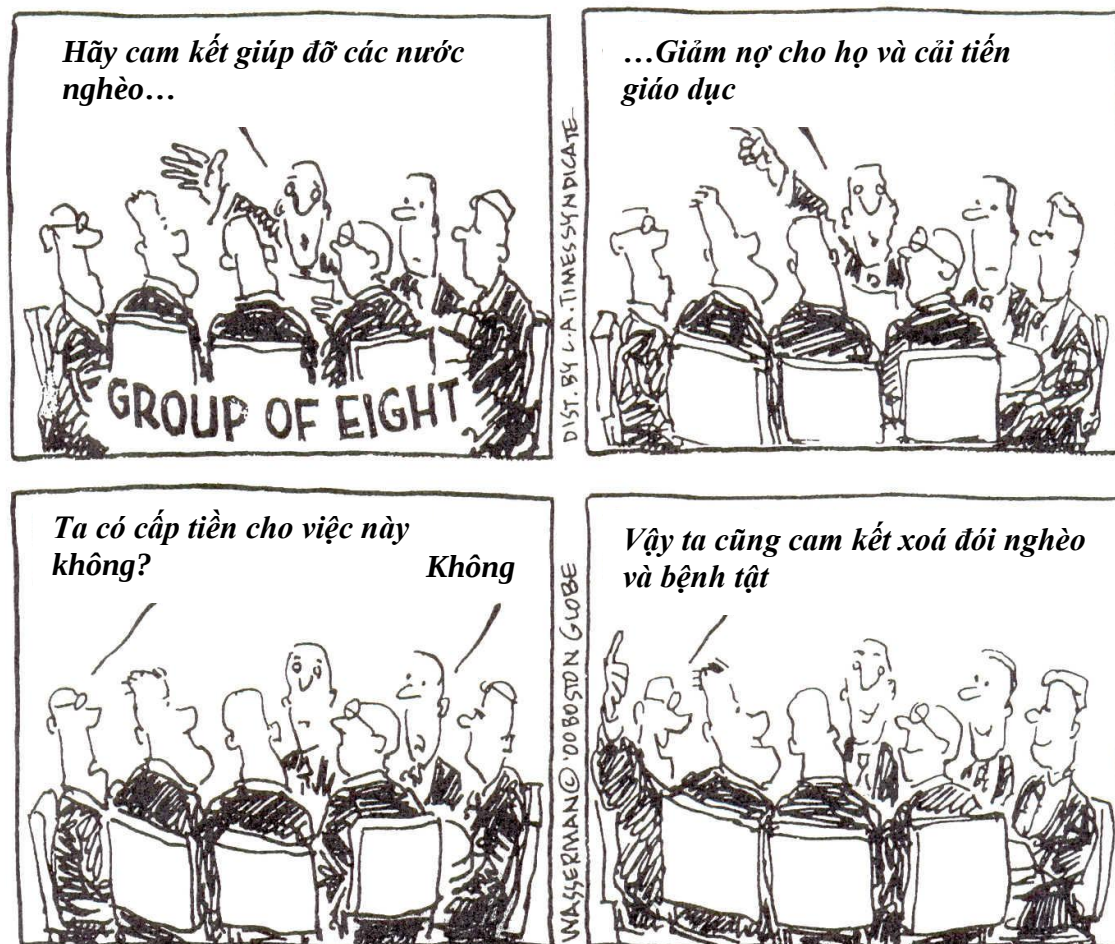
theo tỷ trọng trong thu nhập của nước viện trợ, ODA giảm mạnh trong thập niên 90 và chỉ phục hồi nhẹ.



Hình 14-3. Viện trợ phát triển chính thức toàn cầu 1975-2003

Theo giá trị danh nghĩa, ODA toàn cầu tăng cho đến đầu thập niên 90, sau đó giảm rồi tăng lại. Theo giá trị thực, ODA từ năm 1997 đến 2002 tương đương với giá trị vào cuối thập niên 70. Tính theo tỷ trọng thu nhập của nước viện trợ, ODA giảm mạnh vào đầu thập niên 90 và chỉ hồi phục nhẹ.

Các giá trị trong hình 14-1 và 14-2 bao gồm cả giá trị mà nước viện trợ trao trực tiếp như viện trợ song phương và giá trị mà họ trao một cách gián tiếp thông qua **viện trợ đa phương**, tập hợp toàn bộ nguồn lực từ nhiều nhà tài trợ. Các tổ chức đa phương chính bao gồm Ngân hàng Thế giới; Quỹ Tiền tệ quốc tế; các ngân hàng phát triển châu Phi, châu Á và Liên Mỹ; Liên hiệp quốc; và Ủy ban châu Âu. Cơ sở lý luận cơ bản của các thể chế đa phương là họ có thể cung cấp những lượng viện trợ lớn với chi phí hành chính được cho là thấp (vì các nước viện trợ không phải lặp lại các nỗ lực ở từng nước) và ít ràng buộc chính trị hơn (vì quyết định tài trợ không thể bị tác động một cách dễ dàng bởi các mối quan ngại chính trị của một nước viện trợ riêng lẻ).



Tổ chức đa phương lớn nhất là Ngân hàng Thế giới, mà thoạt đầu là Ngân hàng tái thiết và phát triển quốc tế (International Bank for Restruction and Development, IBRD) sau khi ra đời trong một hội nghị được tổ chức ở Bretton Woods, New Hampshire vào tháng 7-1944. Cụm từ *tái thiết* trong tên gọi ban đầu của Ngân hàng mô tả nhiệm vụ đầu tiên của tổ chức này là giúp tài trợ cho công cuộc tái thiết châu Âu sau Chiến tranh thế giới II. Ngân hàng Thế giới ngày nay gồm 5 tổ chức liên quan hoạt động tại hơn 100 quốc gia: IBRD, Hiệp hội phát triển quốc tế (International Development Association, IDA), Công ty tài chính quốc tế (International Finance Corporation, IFC), Cơ quan bảo đảm đầu tư đa phương (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA) và Trung tâm giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế (International Center for Settlement of Investment Disputes, ICSID). Phần lớn tài trợ của Ngân hàng Thế giới *không* phải là viện trợ nước ngoài. IBRD cho các nước thu nhập trung bình vay theo lãi suất thị trường. Ngân hàng này huy động vốn thông qua vay mượn trên các thị trường vốn thế giới rồi cho các quốc gia thành viên vay lại theo lãi suất hơi cao hơn. Vì IBRD có thứ hạng tín dụng cao nên họ có thể vay mượn rồi cho các nước đang phát triển vay lại với lãi suất rẻ hơn so với khi họ tự đi vay trên các thị trường vốn tư nhân. IFC cho vay theo các điều khoản thương mại và đầu tư vốn sở hữu thiểu số vào các công ty tư nhân. MIGA thực hiện bảo lãnh cho các nhà đầu tư nước ngoài tư nhân trước thua lỗ gây ra do các rủi ro phi thương mại (chính trị), và ICSID giúp giải quyết các tranh chấp đầu tư giữa các nhà đầu tư nước ngoài và nước chủ nhà.

Bộ phận duy nhất trong Ngân hàng Thế giới thật sự cung cấp viện trợ nước ngoài là IDA. Chính phủ các nước viện trợ đóng góp tiền vào IDA, cơ quan này sử dụng tiền này để cung cấp các khoản vay ưu đãi và trợ cấp cho các nước thu nhập thấp. Tiền từ IDA được sử dụng vào nhiều mục đích phát triển, bao gồm xây dựng đường sá, bến cảng, tài trợ nghiên cứu nông nghiệp và khuyến nông, mua thuốc men và sách vở, và đào tạo các quan chức chính phủ. Các điều khoản vay tiêu chuẩn bao gồm một khoản “phí dịch vụ” dưới 1 phần trăm một năm và thời gian hoàn trả từ 20 đến 40 năm, bao gồm 10 năm “ân hạn” mà trong thời gian đó không yêu cầu hoàn trả. Có khoảng 15-20 phần trăm nguồn tài trợ của IDA là trợ cấp, tỷ trọng này gia tăng trong những năm gần đây. Để hội đủ tiêu chuẩn tài trợ của IDA, các nước phải có thu nhập trên đầu người (năm 2004) dưới 965 USD (cho dù Ngân hàng Thế giới cũng có một vài ngoại lệ) và không vay mượn trên thị trường vốn quốc tế tư nhân. Khoảng 80 nước hội đủ tiêu chuẩn vay từ IDA. Những nước vay nhiều nhất năm 2004 là Ấn Độ, Bangladesh, Cộng hòa dân chủ Congo, Uganda, Ethiopia, và Việt Nam. IDA giải ngân khoảng 6,9 tỷ USD vào năm 2003; sau các khoản hoàn trả từ các nước vay, tổ chức này đã cung cấp khoản ODA ròng là 5,2 tỷ USD.

Ngân hàng Thế giới được sở hữu và kiểm soát bởi 184 chính phủ các nước thành viên, mỗi thành viên có số phiếu biểu quyết được xác định theo qui mô vốn góp, mà qui mô này lại tỉ lệ với tỷ trọng GDP của quốc gia thành viên trong GDP toàn cầu. Số phiếu biểu quyết hơi khác nhau giữa năm cơ quan ngân hàng, trong đó Hoa Kỳ là cổ đông lớn nhất trong cả IBRD (17 phần trăm) và IDA (14 phần trăm). Các cổ đông lớn kế tiếp là Nhật Bản, Đức, Anh và Pháp.

Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) cũng ra đời vào trong hội nghị Bretton Woods năm 1944.⁸ Sứ mệnh ban đầu của IMF là xây dựng lại hệ thống quốc tế của các đồng tiền quốc gia như một phần của nỗ lực cách tân hoạt động thương mại quốc tế sau Chiến tranh thế giới II. Tất cả các chương trình đầu tiên của IMF đều nằm trong các quốc gia công nghiệp ngày nay, hoạt động cho vay thường xuyên với Hoa Kỳ, Anh, Pháp, Đức và các nước khác cho đến đầu thập niên 70. IMF đã đóng vai trò rất hạn chế đối với các nước đang phát triển mãi cho đến cuối những năm 70 và đầu thập niên 80, khi nhiều quốc gia thu nhập thấp bắt đầu đứng trước những vấn đề nghiêm trọng về cán cân thanh toán và các cuộc khủng hoảng nợ.

Ngày nay tất cả các hoạt động của Quỹ Tiền tệ quốc tế là ở các nước thu nhập thấp và trung bình. IMF có các chương trình ở 54 quốc gia vào năm 2004. Mục đích chính của IMF là cung cấp tài trợ tạm thời cho những nước đang gặp khó khăn đáng kể về cán cân thanh toán xuất phát từ tình trạng giảm sút mạnh giá xuất khẩu, gia tăng giá nhập khẩu (ví dụ do tăng giá dầu thế giới), do khủng hoảng tài chính dẫn đến tình trạng tháo chạy vốn quốc tế, hay các cú sốc khác. Nguồn vốn IMF được sử dụng để vực dậy dự trữ ngoại hối và bình ổn đồng tiền, chứ *không phải* để tài trợ các dự án đầu tư hay tiêu dùng. IMF chủ yếu quan tâm đến việc giúp đỡ các nước đạt được và duy trì ổn định kinh tế vĩ mô chứ không phải hỗ trợ trực tiếp cho tăng trưởng và phát triển kinh tế (cho dù dĩ nhiên một môi trường ổn định là quan trọng cho tăng trưởng dài hạn). Để nhận được sự tài trợ của IMF, các nước phải thỏa thuận (đôi khi có nhiều tranh cãi) thực hiện các cuộc cải cách chính sách mà thường nhằm vào việc giảm thâm hụt ngân sách nhà nước, thắt chặt chính sách tiền tệ, gia tăng tính linh hoạt của tỷ giá hối đoái, và nhanh chóng giảm thâm hụt tài khoản vãng lai để khôi phục ổn định kinh tế vĩ mô.

⁸ Tổ chức thứ ba dự trù được thành lập trong hội nghị Bretton Woods là Tổ chức thương mại quốc tế (ITO). Tuy nhiên, quốc hội Hoa Kỳ không thông qua đạo luật cần thiết để bảo đảm sự tham gia của nước Mỹ, và ITO không bao giờ được khai sinh. Thay vì thế, cộng đồng quốc tế xây dựng Hiệp định chung về thuế quan và mậu dịch, là tiền thân của Tổ chức thương mại thế giới (WTO) ngày nay.

Đại đa số hoạt động tài trợ của IMF *không phải* là viện trợ nước ngoài. Đối với các khoản cho vay khẩn cấp (còn gọi là *tín dụng dự phòng – stand-by credits*), IMF thường cho vay trong thời hạn từ một đến ba năm và tính lãi suất thị trường. Chỉ khoảng 10 phần trăm các khoản cho vay hiện hành (outstanding loans) của IMF được xếp loại như viện trợ phát triển chính thức ODA, tất cả đều dành cho các nước thu nhập thấp thông qua các phương tiện giảm nghèo và tăng trưởng. Giá trị giải ngân ODA gộp của IMF vào năm 2003 là 1,1 tỷ USD, nhưng sau khi hoàn trả, giá trị giải ngân ODA ròng chỉ vào khoảng 9 triệu USD (cho dù do tính chất không đều trong việc hoàn trả nên giá trị giải ngân ròng vào năm 2002 lên đến 567 triệu USD). Mặc dù các chương trình của IMF được thiết kế cho ngắn hạn, trong nhiều trường hợp, chúng được gia hạn trong nhiều năm. IMF có các chương trình liên tục hay gần như liên tục trong suốt thập niên 80 và 90 ở Bolivia, Ghana, Malawi, Philippines, Uganda, và một vài nước khác.

Châu Phi, châu Á, châu Mỹ Latinh đều có **ngân hàng phát triển khu vực** riêng: Ngân hàng phát triển châu Phi, Ngân hàng phát triển châu Á, và Ngân hàng phát triển châu Mỹ Latinh.⁹ Cũng như Ngân hàng Thế giới, mỗi ngân hàng khu vực tài trợ theo các điều khoản ưu đãi cũng như không ưu đãi, tùy thuộc vào mức thu nhập của nước vay. Các nước thành viên của khu vực và các nước viện trợ chính góp vốn vào các ngân hàng này; đồng thời các ngân hàng cũng vay mượn trên các thị trường vốn tư nhân để tài trợ cho các khoản vay “cứng” (không ưu đãi) và nhận đóng góp từ các nước viện trợ để tài trợ cho các khoản vay “mềm” (ưu đãi) và các hoạt động trợ cấp. Các tổ chức viện trợ đa phương khác bao gồm Liên minh châu Âu (EU), Quỹ của Tổ chức các nước xuất khẩu dầu hỏa (OPEC) và Ngân hàng phát triển Hồi giáo (Islamic Development Bank).

Các chương trình viện trợ nước ngoài của Liên hiệp quốc chiếm khoảng 3,5 tỷ USD vào năm 2003, tất cả đều được cung cấp như trợ cấp. Phần lớn sự viện trợ này được thực hiện dưới hình thức hợp tác kỹ thuật (tư vấn, cố vấn và các khả năng chuyên môn khác), chủ yếu từ Chương trình phát triển Liên hiệp quốc (UNDP), Quỹ dân số Liên hiệp quốc (UNFPA) và Tổ chức y tế thế giới (WHO). Các cơ quan Liên hiệp quốc khác cung cấp trợ cấp cho các dự án phát triển và viện trợ nhân đạo, bao gồm Chương trình lương thực thế giới (WFP), Quỹ trẻ em Liên hiệp quốc (UNICEF, đơn vị đoạt giải Nobel hoà bình năm 1965), và Cao uỷ Liên hiệp quốc về người tị nạn (UNHCR).

Viện trợ nước ngoài tư nhân

Không phải toàn bộ viện trợ nước ngoài đều được cung cấp bởi chính phủ các nước. Các quỹ tài trợ tư nhân như Quỹ Aga Khan hay Quỹ Bill và Melinda Gates cung cấp nguồn viện trợ đáng kể cho các nước thu nhập thấp, cũng như các tổ chức từ thiện như Catholic Relief Services, Tổ chức thầy thuốc không biên giới từng đoạt giải Nobel hoà bình, và các Hội chữ thập đỏ và Lưỡi liềm đỏ. Một số trong các nỗ lực này tập trung vào các vấn đề cụ thể. Tổ chức Rotary International cung ứng sự tài trợ đáng kể nhằm xoá bỏ bệnh bại liệt với thành công đáng kể. Các trường học và bệnh viện với “sứ mệnh” dựa vào tôn giáo hoạt động tại các nước thu nhập thấp trên khắp thế giới, trong nhiều trường hợp cung cấp những dịch vụ thiết yếu cho người nghèo. Nhiều cơ quan hoạt động trên tinh thần hợp tác nhà nước và tư nhân, như Quỹ toàn cầu phòng chống AIDS, bệnh lao và bệnh sốt rét, một quỹ tài trợ của Thụy Sĩ nhận tài trợ từ chính phủ các nước và cả các nguồn tư nhân. Ngoài ra, một số công ty đa quốc gia cũng thực hiện các hoạt động viện trợ nhân đạo tại những nước mà họ hoạt động kinh doanh. Căn cứ theo các giá trị ước lượng từ DAC, tổng

⁹ Ngân hàng phát triển thứ tư, Ngân hàng Tái thiết và phát triển châu Âu, tài trợ đầu tư ở Đông Âu và Trung Á, nhưng gần như không một chương trình tài trợ nào của họ là tài trợ ưu đãi.

viện trợ từ các nguồn tư nhân lên đến 10,2 tỷ USD vào năm 2003, trong đó 6,3 tỷ USD có nguồn gốc từ Hoa Kỳ. Những con số này gần như chắc chắn thể hiện thấp hơn giá trị viện trợ nước ngoài tư nhân thực tế, vì các tổ chức từ thiện tư nhân không phải báo cáo về các hoạt động thiện nguyện của họ, và DAC không có cách nào dò tìm chính xác những con số này. Nhưng ngay cả nếu tính một cách chính xác, giá trị cũng sẽ không lớn. Trong trường hợp của Hoa Kỳ, các giá trị này tương đương với khoảng 6 cents trên một người Mỹ một ngày.

Ai nhận viện trợ nước ngoài?

Một trăm năm mươi quốc gia và lãnh thổ trên thế giới nhận viện trợ vào năm 2003. Bảng 14-1 trình bày mười nước nhận viện trợ nhiều nhất, mỗi nước nhận hơn 1 tỷ USD. Tổng giá trị tính theo USD là quan trọng, nhưng con số đó không cho ta biết được toàn bộ câu chuyện. Trên cơ sở giá trị trên đầu người, dòng viện trợ chảy sang một số nước tương đối nhỏ. Bangladesh nhận 1,4 tỷ USD viện trợ vào năm 2002, nghe có vẻ như một con số lớn, nhưng Bangladesh là một đất nước rất rộng lớn với 138 triệu dân. Các dòng ODA chỉ tương đương với 2 phần trăm GDP của họ, hay khoảng 10 USD cho một người Bangladesh, chi phí của vài kilogram gạo. Nhưng đối với một số nước nhận nhiều viện trợ với dân số ít hơn, thì số lượng liên quan trở nên tương đối lớn. Jordan nhận 1,2 tỷ USD vào năm 2004, với dân số 5,3 triệu người, họ nhận được khoảng 233 USD một người. Đối với các nước khác (hầu hết đều nhỏ hơn), một chút viện trợ thôi cũng có tác dụng lớn. Đất nước Sao Tome và Principe nhỏ bé chỉ nhận được 38 triệu USD viện trợ, nhưng con số này tương ứng với 75 phần trăm GDP và khoảng 240 USD một người.

Bảng 14-1. Các nước nhận viện trợ chính vào năm 2003

Thứ hạng	Quốc gia	Tổng viện trợ (triệu USD hiện hành)
1	Iraq	2.265
2	Việt Nam	1.769
3	Indonesia	1.743
4	Tanzania	1.669
5	Ethiopia	1.504
6	Bangladesh	1.393
7	Trung Quốc	1.325
8	Serbia và Montenegro	1.317
9	Liên bang Nga	1.255
10	Jordan	1.234
Viện trợ tính theo tỷ lệ phần trăm GNI		
1	Sao Tome và Principe	75
2	Guinea Bissau	64
3	Timor Leste	48
4	Micronesia	44
5	Đảo quốc Marshall	41
6	Burundi	39
7	Sierra Leone	39
8	Eritrea	34
9	Malawi	30
10	Liberia	28
Viện trợ trên đầu người (USD hiện hành)		
1	French Polynesia	2.134
2	New Caledonia	2.022

3	Đảo quốc Marshall	1.076
4	Micronesia	923
5	Cape Verde	306
6	Bờ Tây và dải Gaza	289
7	Tonga	270
8	Sao Tome và Principe	239
9	Jordan	233
10	Kiribati	191

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, *Các chỉ báo phát triển thế giới 2005*.

Sự chênh lệch về độ lớn viện trợ tính theo tỷ trọng GDP (mà trong một số trường hợp xem ra tương đối lớn) và viện trợ trên đầu người (mà xem ra nhỏ hơn nhiều) thường phản ánh GDP rất thấp ở các nước nhận viện trợ. Thu nhập trên đầu người của Uganda chỉ bằng 240 USD theo giá trị USD danh nghĩa, vì thế giá trị nhận viện trợ 11 phần trăm GDP (tương như nhiều) nhưng tính ra chỉ có 26 USD một người. Ethiopia, Haiti, và Ai Cập nhận viện trợ lần lượt tương đương 22, 5, và 1 phần trăm GDP, nhưng trong mỗi trường hợp, viện trợ chỉ vào khoảng 19 USD một người, vì thế thật không chính xác khi nói rằng Ethiopia nhận được nhiều viện trợ hơn Ai Cập. Tỷ lệ viện trợ trên GDP cao có thể cho thấy giá trị viện trợ lớn, nhưng cũng có thể do GDP thấp.

Trên cơ sở khu vực, các nước châu Phi cận Sahara nhận dòng viện trợ bình quân 6 phần trăm GDP vào năm 2002, hay 34 USD một người (bảng 14-2). Hai khu vực khác, châu Âu và Trung Á, và Bắc Phi và Trung Đông, nhận được trên 20 USD một người, cho dù giá trị nhận viện trợ tính theo tỷ lệ phần trăm thu nhập thì nhỏ hơn nhiều. Đối với các nước thu nhập thấp trên thế giới, các nước viện trợ đã cung cấp bình quân khoảng 14 USD viện trợ trên một người. Các nước viện trợ cũng cung cấp giá trị viện trợ trên đầu người gần bằng như vậy (11 USD) cho các nước thu nhập trung bình cao, cho dù tính theo tỷ lệ phần trăm GDP thì thấp hơn nhiều.

Bảng 14-2. Nhận viện trợ chính thức theo khu vực, 2003

	Triệu USD	Tỷ lệ phần trăm GDP	USD trên đầu người
Châu Phi cận Sahara	24.144	6,0	34
Nam Á	6.169	0,8	4
Đông Á và Thái Bình Dương	7.140	0,4	4
Châu Âu và Trung Á	10.465	0,8	22
Trung Đông và Bắc Phi	7.628	1,0	24
Châu Mỹ Latin và Caribe	6.153	0,4	12
Các nước thu nhập thấp	32.135	3,0	14
Các nước thu nhập trung bình thấp	21.775	0,5	8
Các nước thu nhập trung bình cao	3.778	0,2	11
Các nước thu nhập cao	1.273	0,0	1

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, *Các chỉ báo phát triển thế giới 2005*.

Nói chung, viện trợ là một dòng vốn quan trọng đối với các nước thu nhập thấp nhưng không phải đối với hầu hết các nước thu nhập trung bình. Dòng viện trợ bình quân là 3 phần trăm GDP tại các nước thu nhập thấp vào năm 2003 nhưng chỉ vào khoảng 0,2 phần trăm GDP tại các nước thu nhập trung bình cao. Như thảo luận trong chương 10, vào thập niên 90, các dòng vốn tư nhân tăng mạnh tại các nước thu nhập trung bình, dư sức bù đắp cho tình trạng giảm sút viện trợ. Tại các nước thu nhập thấp, vốn tư nhân tăng chậm hơn nhiều và vẫn nhỏ hơn nhiều so với viện trợ.

Động cơ của viện trợ

Điều gì xác định việc các nhà tài trợ cung cấp viện trợ cho ai và cung cấp bao nhiêu? Các nhà tài trợ có nhiều động cơ khi cung cấp viện trợ, chỉ một số trong đó trực tiếp liên quan đến phát triển kinh tế.

Các mục tiêu chính sách nước ngoài và các liên minh chính trị

Gần như người ta không lạ gì việc chính sách nước ngoài và các mối quan hệ chính trị là những yếu tố then chốt xác định các dòng viện trợ. Trong thời kỳ Chiến tranh lạnh, cả Hoa Kỳ và Liên bang Xô viết đều sử dụng viện trợ để tranh giành sự ủng hộ của các nước đang phát triển trên thế giới. Hoa Kỳ cung cấp lượng viện trợ lớn cho những nước chống lại sự mở rộng chủ nghĩa cộng sản mà không quan tâm xem thử viện trợ có được sử dụng để phát triển hay không, bao gồm miền nam Việt Nam vào thập niên 60; Indonesia, Philippines, và Zaire vào thập niên 70 và 80; và một số nước ở Trung Mỹ vào thập niên 80. Liên bang Xô Viết đưa tranh bằng viện trợ dành cho Bắc Hàn, Cuba, và các nước Đông Âu. Cả hai bên đều tranh giành sự ủng hộ của các nước mới độc lập ở châu Phi và sử dụng viện trợ nhằm đạt được sự ủng hộ biểu quyết quan trọng ở Liên hiệp quốc hay các tổ chức thế giới khác. Hoa Kỳ và Liên Xô không phải là những quốc gia duy nhất từng sử dụng viện trợ trong kiểu cạnh tranh này: Đài Loan và Trung Quốc từng sử dụng viện trợ (cùng với các công cụ chính sách khác) để ra sức tranh thủ sự ủng hộ và công nhận đối với chính phủ nước họ từ các nước trên thế giới.

Nhiều nước cung cấp viện trợ lớn cho các thuộc địa trước kia của họ như một phương tiện để duy trì ít nhiều ảnh hưởng chính trị. Quá khứ thuộc địa giúp các nước gia tăng lợi ích của việc nhận viện trợ hơn. Từ năm 1970 đến 1994, có đến 99,6 phần trăm viện trợ của Bồ Đào Nha là dành cho các thuộc địa trước đây của họ, trong khi 78 phần trăm viện trợ từ Anh và 50-60 phần trăm viện trợ từ Úc, Bỉ, và Pháp được chuyển đến các thuộc địa cũ của những nước này.¹⁰

Đối với Hoa Kỳ, mối quan ngại địa chính trị quan trọng nhất ngoài cuộc Chiến tranh lạnh là Trung Đông. Từ năm 1980, hai nước nhận viện trợ nước ngoài nhiều nhất của Hoa Kỳ (kể cả ODA và ODA) là Israel và Ai Cập khi nước Mỹ hỗ trợ tài chính để yểm trợ hiệp định hoà bình tại David được ký kết bởi hai nước này vào tháng 11-1979. Gần đây hơn, những nước nhận viện trợ Hoa Kỳ nhiều nhất là những nước quan trọng trong cuộc chiến chống khủng bố, như Afghanistan, Pakistan, và Jordan. Bắt đầu vào năm 2002, Iraq trở thành nước nhận viện trợ nhiều nhất của Hoa Kỳ (và nước nhận viện trợ nhiều nhất trên thế giới), và công cuộc tái thiết đất nước này có thể trở thành chương trình viện trợ nước ngoài riêng lẻ lớn nhất từng được ghi nhận.

Mức thu nhập và đói nghèo

Thu nhập và đói nghèo là những cân nhắc quan trọng trong việc phân bổ viện trợ, chỉ ít đối với một số nước viện trợ, cho dù không phải nhiều như là đôi khi người ta vẫn giả định.¹¹ Đối với nhiều người ở các nước giàu, cơ sở lý luận chính của viện trợ là giúp đỡ những người cần đến viện trợ nhất tại các nước nghèo nhất. Mức thu nhập và đói nghèo ảnh hưởng đến cả lượng viện trợ mà các nước tài trợ cung cấp và mức độ ưu đãi của nó. Nói chung, các nước viện trợ cung cấp viện trợ ưu đãi nhiều nhất cho những nước nghèo nhất và dành ít trợ cấp cũng như ít khoản

¹⁰ Alberto Alesina và David Dollar, “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?” *Journal of Economic Growth* (tháng 3-2000), 33-63.

¹¹ Alesina và Dollar, “Who Gives Foreign Aid?” nhận thấy rằng mức thu nhập là động cơ chủ yếu của viện trợ từ Đan Mạch, Phần Lan, Na Uy và Thụy Điển.

cho vay ưu đãi hơn cho những nước thu nhập cao hơn. Một số chương trình viện trợ được thiết kế công khai vì mục tiêu này. Chương trình IDA của Ngân hàng Thế giới có một mức trần thu nhập (cũng như các chương trình ưu đãi của các ngân hàng phát triển khu vực). Một khi các nước đạt được mức trần (965 USD đầu người vào năm 2004), trong hầu hết các trường hợp, họ cũng “tốt nghiệp” hay “hoàn tất chương trình” của IDA để tiến tới các khoản vay không ưu đãi của IBRD. Các chương trình khác có ít qui tắc hoàn tất chính thức hơn nhưng cũng có xu hướng cung cấp ít viện trợ hơn khi thu nhập gia tăng.

Khi thu nhập của những nước nghèo nhất gia tăng, thành phần của các dòng vốn vào đất nước họ có xu hướng thay đổi; dòng viện trợ giảm dần và dòng vốn tư nhân tăng lên. Cũng có những ngoại lệ cho cả hai diễn tiến này. Ấn Độ nhận viện trợ tương đối ít (tính theo đầu người cũng như theo tỷ lệ phần trăm GDP), so với những nước khác có thu nhập tương tự; Israel, French Polynesia, và Ba Lan nhận được giá trị viện trợ tương đối lớn, cho dù họ vốn có thu nhập trên đầu người tương đối cao. Botswana nhận dòng viện trợ tương đương 15 phần trăm GDP vào đầu thập niên 70, khi thu nhập bình quân không đến 800 USD trên đầu người, nhưng với thu nhập bình quân hiện nay hơn 4000 USD, dòng viện trợ đã giảm xuống dưới 1 phần trăm GDP.

Nhìn chung, việc chuyển từ nhận viện trợ nhiều sang ít phải qua nhiều năm. Ta hãy xem một quốc gia như Mozambique, với thu nhập đầu người năm 2004 là 250 USD. Thu nhập của họ sẽ phải tăng gần gấp bốn lần thì mới đạt được 965 USD và “hoàn tất chương trình” viện trợ của IDA, rồi (thông thường) bắt đầu chuyển từ ODA sang việc nhận tài trợ không ưu đãi. Nếu thu nhập đầu người của họ tăng với tỷ lệ nhanh chóng 5 phần trăm một năm, thì Mozambique sẽ phải mất 27 năm mới đạt được thu nhập 965 USD đầu người. Với tỷ lệ tăng trưởng khiêm tốn hơn nhưng vẫn nhanh là 3 phần trăm đầu người một năm, sự chuyển đổi này phải mất 46 năm. Một nghiên cứu gần đây tính toán rằng, đối với những nước thành công nhất, “nửa đời” của viện trợ là vào khoảng 12 năm, nghĩa là viện trợ sẽ giảm xuống còn khoảng 50 phần trăm so với mức độ đỉnh điểm sau 12 năm và giảm còn 25 phần trăm so với đỉnh điểm sau khoảng 24 năm.¹² Như vậy, đối với nhiều nước nghèo nhất, sự chuyển đổi nhanh sang các dòng vốn tư nhân xem ra là không thể.

Qui mô đất nước

Các nhà tài trợ cung cấp nhiều viện trợ hơn (tính theo tỷ lệ phần trăm GDP hay theo giá trị đầu người) cho những nước nhỏ hơn so với những nước lớn. Nếu các nhà tài trợ quan tâm nghiêm ngặt đến việc phân bổ viện trợ đến nơi nào có đông người nghèo sinh sống nhất, thì sẽ có nhiều viện trợ hơn đến với Trung Quốc, Ấn Độ, Indonesia, Bangladesh và Pakistan. Tuy nhiên, chính qui mô của một số nước này đôi khi lại làm nản lòng các nước viện trợ. Họ thích cung cấp viện trợ cho những nước nhỏ hơn, nơi có thể tạo ra sự khác biệt dễ nhận thấy hơn. Viện trợ 50 triệu USD có thể làm nên sự khác biệt to lớn ở Gambia, nhưng sẽ chẳng thấm vào đâu ở Ấn Độ. Vì những lý do chính trị, các nước viện trợ nói chung muốn ảnh hưởng đến càng nhiều quốc gia càng tốt; điều này có xu hướng dẫn đến một số lượng viện trợ mất cân xứng dành cho những nước nhỏ. Một lá phiếu ở Đại hội đồng Liên hiệp quốc xuất phát từ một nước nhỏ hay từ một nước lớn thì cũng như nhau, vì thế các nước viện trợ cố gắng ảnh hưởng đến càng nhiều nước nhỏ càng tốt.

¹² Michael Clemens và Steven Radelet, “The Millennium Challenge Account: How Much Is Too Much, How Long Is Long Enough? Tài liệu hoạt động số 23 (tháng 2-2003), Trung tâm phát triển toàn cầu, Washington D.C.

Các ràng buộc thương mại

Viện trợ song phương thường được thiết kế ít nhất một phần nhằm hỗ trợ lợi ích kinh tế của những doanh nghiệp nhất định hay những khu vực cụ thể ở nước viện trợ. Viện trợ đa phương ít chịu những áp lực này hơn, cho dù không có nghĩa là được miễn trừ. Nhiều nhà phân tích kết luận rằng các ràng buộc thương mại là một yếu tố quan trọng xác định viện trợ của Nhật Bản. Viện trợ lương thực giúp hỗ trợ cho những nhà nông sản xuất ra lương thực này ở Hoa Kỳ và Liên minh châu Âu. Nhiều nước viện trợ “ràng buộc” một tỷ phần viện trợ của họ phải dành để mua hàng hoá ở nước viện trợ. Trong hầu hết các trường hợp, ô tô, vé máy bay, và dịch vụ tư vấn được tài trợ bằng viện trợ nước ngoài của Hoa Kỳ phải được mua từ các công ty Hoa Kỳ. Ràng buộc viện trợ có một lịch sử lâu đời: Phần lớn máy móc và thiết bị cho Kế hoạch Marshall được mua từ các công ty Hoa Kỳ, và tất cả phải được vận chuyển qua Đại Tây Dương trên các tàu buôn của Hoa Kỳ. Việc ràng buộc viện trợ có lẽ giúp củng cố sự ủng hộ chính trị đối với các chương trình viện trợ trong nội bộ các nước viện trợ, nhưng nó làm tăng thêm chi phí của các chương trình viện trợ và làm cho những chương trình này trở nên kém hữu hiệu hơn. Một nghiên cứu nhận thấy rằng ràng buộc viện trợ làm tăng thêm 15-20 phần trăm chi phí, có nghĩa là người nhận viện trợ sẽ nhận được ít lợi ích hơn từ khoản viện trợ được cho là dành cho nước họ.

Dân chủ

Về mặt lịch sử, các nhà tài trợ cung cấp viện trợ nước ngoài gần như không quan tâm đến việc chính phủ nước nhận viện trợ là chuyên quyền hay dân chủ. Điều này đặc biệt xảy ra trong thời Chiến tranh lạnh, nhưng từ khi Liên Xô giải tán, các nước viện trợ có xu hướng gia tăng viện trợ cho những nước đã trở thành những nền dân chủ. Nhiều viện trợ hơn dành cho mục đích củng cố các nền dân chủ mong manh, hỗ trợ sự chuyển đổi từ phi dân chủ sang dân chủ, hay xây dựng các thể chế dân chủ, bao gồm tài trợ cho quốc hội, các hệ thống giám sát bầu cử, và các nhóm ủng hộ dân quyền và tự do ngôn luận. Alberto Alesina và David Dollar, trong một nghiên cứu cho giai đoạn từ năm 1970 đến 1994, nhận thấy rằng viện trợ dành cho một quốc gia điển hình tăng lên 50 phần trăm sau khi chuyển đổi thành một đất nước dân chủ.

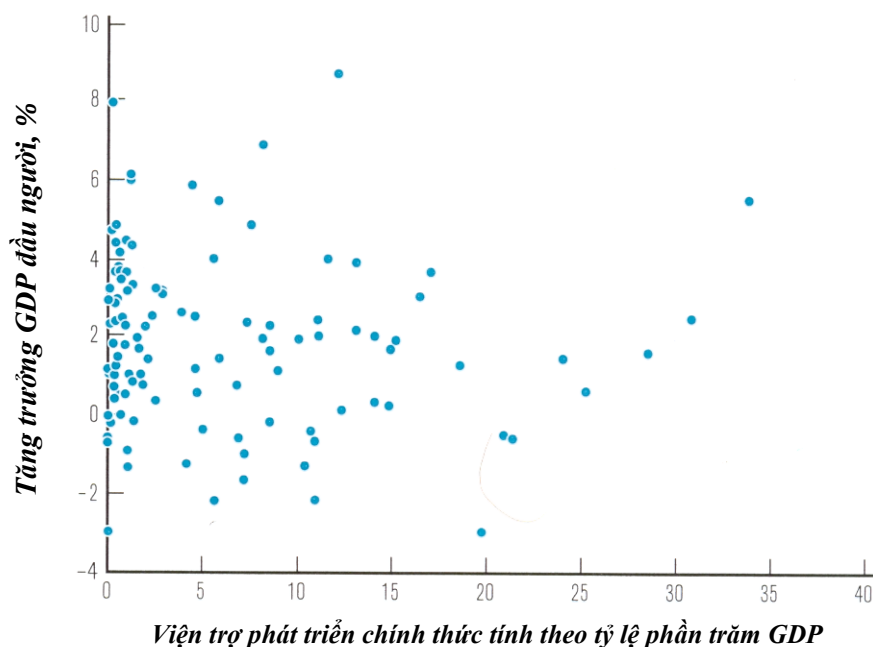
VIỆN TRỢ, TĂNG TRƯỞNG VÀ PHÁT TRIỂN

Nhiều người nghĩ về viện trợ nước ngoài chủ yếu như việc xây dựng cơ sở hạ tầng (như đường sá hay đập nước) hay cung cấp sự cứu tế khẩn cấp cho người tị nạn, nhưng các mục đích của nó thường đa dạng hơn. Phần lớn viện trợ nước ngoài được thiết kế để đáp ứng một hay nhiều hơn trong số bốn mục tiêu phát triển và kinh tế tổng quát:

1. Kích thích tăng trưởng kinh tế thông qua xây dựng cơ sở hạ tầng, hỗ trợ các khu vực sản xuất như nông nghiệp, hay mang lại các ý tưởng và công nghệ mới.
2. Thúc đẩy các mục tiêu phát triển khác, như tăng cường giáo dục, y tế, các hệ thống chính trị và môi trường.
3. Hỗ trợ sự tiêu dùng cơ bản về lương thực và các hàng hoá thiết yếu khác, đặc biệt trong những tình huống khẩn cấp theo sau các trận thiên tai hay khủng hoảng nhân đạo.
4. Giúp bình ổn nền kinh tế sau các cú sốc kinh tế.

Mức độ thành công của viện trợ trong việc giúp đạt được các mục tiêu này là vấn đề còn tiếp tục tranh cãi và thảo luận.

Bất chấp những mục tiêu bao quát này của viện trợ, tăng trưởng kinh tế luôn luôn là thước đo chính được sử dụng để đánh giá tác dụng của viện trợ, và người ta kỳ vọng nhiều viện trợ hơn sẽ dẫn đến tăng trưởng nhanh hơn. Nhưng ở mức độ rất bao quát, không có một mối quan hệ đơn giản rõ ràng nào giữa viện trợ và tăng trưởng, như thể hiện qua hình 14-4. Một số nước nhận được những khoản viện trợ lớn có tăng trưởng nhanh, trong khi những nước khác có tăng trưởng chậm hoặc thậm chí tăng trưởng âm. Đồng thời, một số nước nhận rất ít viện trợ lại hoạt động rất khăm khá, trong khi những nước khác thì không thành công gì.



Hình 14-4. Viện trợ nước ngoài và tăng trưởng, 1994-2003

Tình trạng thiếu vắng một mối quan hệ đơn giản có ý nghĩa gì? Đối với một số nhà phân tích, đó là bằng chứng về sự thất bại của viện trợ trong việc đạt được các mục tiêu cơ bản. Nhưng đối với các nhà phân tích khác, tương quan đơn giản này là sai lạc, vì có những yếu tố khác ảnh hưởng đến cả viện trợ và tăng trưởng. Một số nước nhận những khoản viện trợ lớn có thể đứng trước những dịch bệnh địa phương hay điều kiện địa lý khắc nghiệt hay vươn lên từ xung đột nội bộ kéo dài, trong những trường hợp đó, viện trợ có thể có một tác động tích cực đối với tăng trưởng ngay cả nếu kết quả tăng trưởng chung vẫn yếu kém. Hay tính nhân quả có thể đi theo chiều ngược lại: các nhà tài trợ cung ứng nhiều viện trợ hơn cho những đất nước có tỷ lệ tăng trưởng chậm và ít viện trợ hơn cho những nước tăng trưởng nhanh như Trung Quốc. Các nhà phân tích này đề xuất rằng sau khi xem xét đến các yếu tố khác này, sẽ xuất hiện một mối quan hệ tích cực. Vẫn còn những người khác kết luận rằng viện trợ có tác dụng tốt trong những tình huống nào đó nhưng không có tác dụng trong những tình huống khác. Viện trợ có thể giúp kích thích tăng trưởng ở những nước có các chính sách kinh tế tốt hợp lý nhưng thất bại ở những nước tham nhũng tràn lan và những nền kinh tế quản lý yếu kém. Theo quan điểm này, tuy đường xu hướng chung là quan trọng, nhưng sự biến thiên quanh xu hướng và các lý do của sự biến thiên cũng rất quan trọng trong việc tìm hiểu các mối quan hệ nền tảng thật sự.

Cuộc tranh luận về những vấn đề này vẫn tiếp diễn qua nhiều năm và tiếp tục đến ngày nay, nhưng cũng có sự nhất trí chung về một số vấn đề bao quát. Ngay cả những người bi quan về

viện trợ (ít nhất là phần lớn trong số họ) cũng đồng ý rằng viện trợ đã thành công tại một số nước (như ở Botswana hay Indonesia hay gần đây hơn là Mozambique và Tanzania), rằng viện trợ đã giúp cải thiện y tế thông qua cung cấp thuốc men cần thiết và viện trợ là một phương tiện quan trọng để cứu tế khẩn cấp sau các trận thiên tai. Tương tự, những người lạc quan về viện trợ nhất trí rằng phần lớn viện trợ đã bị lãng phí hay đánh cắp, như bởi chế độ của Marcos ở Philippines và chế độ Duvalier ở Haiti, và ngay cả trong những tình huống tốt nhất, viện trợ cũng có thể có những động cơ khuyến khích bất lợi đối với hoạt động kinh tế. Cuộc tranh luận vẫn còn tiếp diễn về các xu hướng chung, về những điều kiện trong đó viện trợ có tác dụng hay không có tác dụng, và về các biện pháp có thể được thực hiện để làm cho viện trợ trở nên hữu hiệu hơn. Bằng chứng thực nghiệm thì có tính chất hỗn tạp, với những nghiên cứu khác nhau đi đến những kết luận khác nhau tùy thuộc vào khung thời gian, các nước liên quan, và các giả định cơ bản của nghiên cứu. Chúng tôi tóm tắt phần này thông qua xem xét ba quan điểm về viện trợ và tăng trưởng.

Quan điểm 1. Mặc dù không luôn luôn thành công, nhưng xét bình quân, viện trợ có một tác động tích cực đối với tăng trưởng và phát triển kinh tế

Cơ sở lập luận về mặt kinh tế rõ ràng nhất của viện trợ là để đẩy mạnh tăng trưởng thông qua tài trợ đầu tư mới, đặc biệt đầu tư vào hàng hoá công. Viện trợ được sử dụng để xây dựng đường sá, bến cảng, nhà máy phát điện, trường học và các cơ sở hạ tầng khác giúp thúc đẩy quá trình tích lũy vốn, mà (nếu đầu tư hữu hiệu) sự tích lũy vốn này sẽ tăng tốc tỷ lệ phát triển. Động cơ viện trợ này đã được kêu gọi kể từ thời Kế hoạch Marshall. Quả thật, các phân tích đầu tiên về viện trợ nước ngoài, như quyển sách được ưa chuộng của Walter Rostow năm 1960 *The Stages of Economic Growth* (Các giai đoạn tăng trưởng kinh tế) xem xét viện trợ hoàn toàn dưới góc độ tài trợ đầu tư và bổ sung trữ lượng vốn.¹³ Ý tưởng này hoàn toàn nhất quán với mô hình Harrod-Domar xem sự tạo lập vốn là động lực chính của tăng trưởng cũng như với mô hình Solow, xem tích lũy vốn là quan trọng đối với tăng trưởng, cho dù với sinh lợi giảm dần và với một vai trò mạnh mẽ của công nghệ mới. Trong bối cảnh các mô hình này, viện trợ bổ sung cho tổng giá trị tiết kiệm, làm tăng đầu tư và trữ lượng vốn, từ đó làm tăng tốc tỷ lệ tăng trưởng kinh tế.¹⁴

Theo quan điểm này, các nước nghèo không thể tự mình tạo ra đủ lượng tiết kiệm cần thiết để tài trợ những dự án đầu tư cần thiết nhằm khởi động tăng trưởng, hay nếu có thể làm được điều này thì họ cũng chỉ có thể tài trợ cho sự tăng trưởng rất chậm. Như thảo luận trong chương 10, tỷ lệ tiết kiệm có xu hướng thấp ở những nước nghèo nhất, và ngay cả ở nơi tỷ lệ tiết kiệm cao vừa phải, lượng tiết kiệm thực tế cũng thấp. Một nước với thu nhập trên đầu người 200 USD và tỷ lệ tiết kiệm 10 phần trăm chỉ tạo ra được lượng tiết kiệm 20 USD đầu người một năm, không thể mua được nhiều hàng hoá vốn. Trong phiên bản mạnh nhất của mô hình này, các nước nghèo nhất có thể rơi vào chiếc **bẫy đói nghèo (poverty trap)**, trong đó thu nhập của họ quá thấp không thể tạo ra được tiết kiệm cần thiết để khởi động quá trình tăng trưởng bền vững.¹⁵ Tổng tiết kiệm có thể quá thấp không thể bù đắp khấu hao, đừng nói gì đến bổ sung trữ lượng vốn. Trong một phiên bản chùng mực hơn, các nước nghèo nhất có thể tiết kiệm đủ để bắt đầu tăng trưởng, nhưng chỉ với tỷ lệ tăng trưởng rất thấp. Như vậy, các dòng viện trợ mang lại một phương cách gia tăng tiết kiệm nội địa và tăng tốc quá trình tăng trưởng.

¹³ W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* (Cambridge, UK: nhà xuất bản đại học Cambridge, 1960).

¹⁴ Như đã thảo luận trong chương 4, trong mô hình Harrod-Domar, ảnh hưởng là sự gia tăng lâu dài của tỷ lệ tăng trưởng; trong mô hình Solow, đó là sự gia tăng nhất thời của tỷ lệ tăng trưởng cho đến khi nền kinh tế đạt đến mức sản lượng mới ở trạng thái dừng.

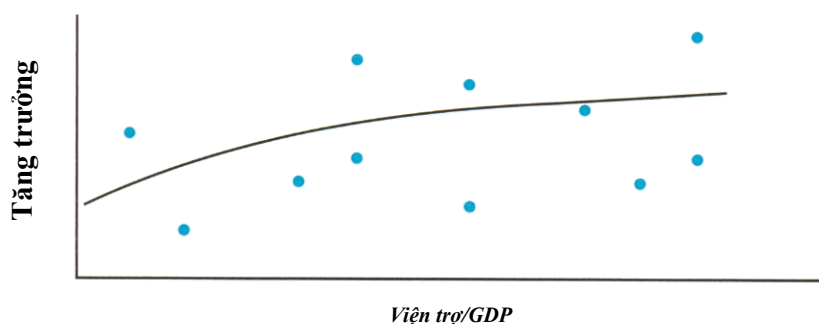
¹⁵ Tìm đọc nghiên cứu của Jeffrey Sachs và những người khác, “Ending Africa’s Poverty Trap,” *Brookings Papers on Economic Activity* 1 (2004), 117-240.

Viện trợ có thể giúp hỗ trợ tăng trưởng thông qua xây dựng tri thức và chuyển giao ý tưởng mới, công nghệ, và các thông lệ thực hành tốt nhất từ nước này sang nước khác. Một số viện trợ giúp hỗ trợ nghiên cứu ở các nước thu nhập thấp mà có thể đẩy nhanh nhịp độ tăng trưởng. Một trong những ví dụ hay nhất là hoạt động nghiên cứu được tài trợ bằng viện trợ vào thập niên 60 và 70 về các giống hoa màu mới, phân bón và thuốc trừ sâu giúp chuyển đổi nông nghiệp ở châu Á thông qua cuộc *Cách mạng xanh*. Tương tự, một phần viện trợ đáng kể nhằm tài trợ sự hỗ trợ kỹ thuật và tư vấn mà sau cùng vì mục đích củng cố thể chế và gia tăng năng suất. Loại viện trợ này, khi có tác dụng, có thể được xem là làm dịch chuyển hàm sản xuất hướng lên trên, qua đó giúp gia tăng tỷ lệ tăng trưởng.¹⁶

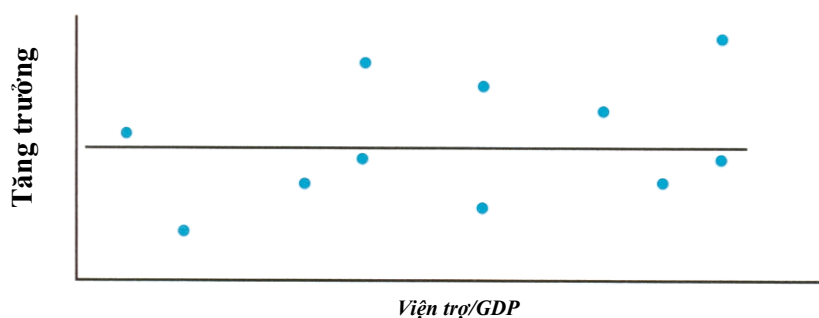
Một vài nghiên cứu, cho dù không phải là toàn bộ, đã tìm ra mối quan hệ đồng biến giữa viện trợ và tăng trưởng, xét bình quân, sau khi kiểm soát tác động của các yếu tố khác đối với tăng trưởng. Nói cụ thể ra, bắt đầu vào giữa thập niên 90, các nhà nghiên cứu bắt đầu khảo sát xem thử viện trợ có thúc đẩy tăng trưởng hay không, cho dù với sinh lợi giảm dần; nghĩa là những lượng nhỏ viện trợ có thể có tác động tương đối lớn đối với tăng trưởng, nhưng với từng USD viện trợ tăng thêm sẽ có tác dụng nhỏ dần. Điều này xem ra giống như một nhận định hiển nhiên, vì đó là giả định tiêu chuẩn về sự tích lũy vốn trong hầu hết các mô hình tăng trưởng (ví dụ như mô hình Solow), nhưng thật ngạc nhiên, các nghiên cứu đầu tiên chỉ kiểm định được một mối quan hệ tuyến tính. Phần nhiều những nghiên cứu này (nhưng không phải tất cả) mà cho phép có sinh lợi giảm dần và kiểm soát các biến số khác đã tìm thấy mối quan hệ đồng biến, xét bình quân, giữa tổng viện trợ và tăng trưởng.¹⁷ Theo hình 14-4, những nghiên cứu này nhận thấy rằng các biến số khác như điều kiện địa lý, xung đột chính trị, chính sách, và thể chế giải thích cho phần lớn sự biến thiên tỷ lệ tăng trưởng giữa các nước nhận viện trợ. Họ kết luận rằng, sau khi kiểm soát các biến số khác này và cho phép có sinh lợi giảm dần thì sẽ xuất hiện mối quan hệ đồng biến giữa viện trợ và tăng trưởng, cho dù với sự biến thiên quan trọng xung quanh đường xu hướng. Quan điểm này được trình bày trong phần trên của hình 14-5. Nhưng như ta sẽ thấy, các nghiên cứu khác đi đến những kết luận hoàn toàn khác, vì thế cuộc tranh luận về mối quan hệ giữa viện trợ và tăng trưởng vẫn còn để ngỏ.

¹⁶ Trong mô hình Solow, sự gia tăng tỷ lệ tăng trưởng chỉ kéo dài trong quá trình chuyển đổi lên một mức thu nhập ở trạng thái dừng mới.

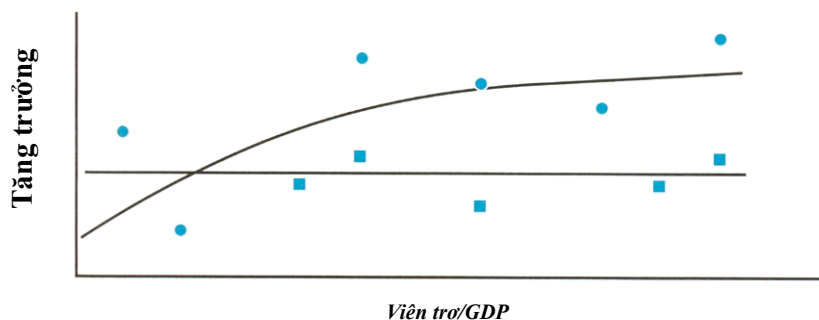
¹⁷ Các nghiên cứu kinh tế lượng so sánh các nước mà cho phép có sinh lợi giảm dần thường làm điều này bằng cách bao gồm viện trợ và bình phương viện trợ như các yếu tố xác định tăng trưởng. Cách làm này mang lại một đường parabol, trong đó viện trợ có ảnh hưởng đồng biến đối với tăng trưởng với sinh lợi giảm dần, nhưng trên lý thuyết, khi có đủ viện trợ, tác động biên sẽ trở nên nghịch biến. Tuy nhiên, trong những nghiên cứu này, các điểm số liệu tập trung vào nhánh bên trên của đường cong parabol, cho nên họ không kết luận rằng những giá trị viện trợ lớn có tác động nghịch biến. Ví dụ, tìm đọc nghiên cứu của Carl Johan Dalgaard, Henrik Hansen, và Finn Tarp (2004), “On the Empirics of Foreign Aid and Growth,” *Economic Journal* 114, số 496 (2004), 191-216; Robert Lensink và Howard White, “Are There Negative Returns to Aid?” *Journal of Development Studies* 37, số 6 (2001), 42-65; và Henrik Hansen và Finn Tarp, “Aid and Growth Regressions,” *Journal of Development Economics* 64 (2001), 547-70.



Quan điểm 1. Viện trợ có tác động tích cực đối với tăng trưởng với sinh lợi giảm dần, sau khi kiểm soát tác động của các biến số khác.



Quan điểm 2. Viện trợ ít có hay không có tác dụng đối với tăng trưởng và có thể có tác động tiêu cực.



Quan điểm 3. Viện trợ có tác động tích cực đối với tăng trưởng trong một số tình huống (các điểm tròn) nhưng không có tác động trong những trường hợp khác (các điểm vuông).

Ngoài ra, đối với những người bảo vệ quan điểm 1, viện trợ có thể có tác động tích cực đối với các mục tiêu phát triển quan trọng khác mà có thể ảnh hưởng đến tăng trưởng một cách gián tiếp hay chỉ ảnh hưởng sau một thời gian dài, như y tế, giáo dục, hay môi trường. Tương tự, viện trợ có thể mang lại sự trợ giúp khẩn cấp hay cứu trợ nhân đạo hay được sử dụng để giúp đạt được ổn định kinh tế vĩ mô. Chúng ta sẽ lần lượt trình bày ngắn gọn từng điểm một sau đây.

Thúc đẩy y tế, giáo dục, và môi trường

Gần một nửa trong tất cả các dòng viện trợ là nhằm vào cải thiện y tế, giáo dục, môi trường và các mục tiêu khác. Viện trợ giúp tài trợ cho công tác tiêm chủng, cung ứng vật tư y tế, thuốc men, mùng màn (để ngăn sự lây lan bệnh sốt rét), nước sạch, và đồ dùng nhà trường là nhằm giúp cung cấp các hàng hoá và dịch vụ thiết yếu cho những người quá nghèo không thể có khả năng chi trả. Theo thuật ngữ kinh tế, phần lớn các loại chi tiêu này được xem là bổ sung cho tiêu dùng chứ không phải chi tiêu đầu tư (cho dù một phần viện trợ cho giáo dục và y tế, như xây trường học và phòng khám chữa bệnh được xem là chi tiêu đầu tư).

Tăng trưởng kinh tế thường là một mục tiêu thứ cấp dài hạn của loại viện trợ này. Người lao động có trình độ hơn, sức khỏe tốt hơn sẽ làm việc có năng suất hơn, làm dịch chuyển hàm sản xuất và mở rộng sản lượng và thu nhập. Ta cũng có thể lập luận tương tự ít nhất cho một số dạng viện trợ nhằm vào mục đích bảo vệ môi trường. Cải tiến quản lý lâm nghiệp hay ngư nghiệp, làm sạch nguồn nước, hay giảm ô nhiễm không khí có thể giúp cải thiện phúc lợi và tăng năng suất theo thời gian. Tuy nhiên, tác động đối với tăng trưởng có thể phải mất một thời gian dài mới hiện thực hoá được. Các chương trình tiêm chủng trẻ em hay cải thiện chất lượng tiểu học chỉ ảnh hưởng đến năng suất lao động khi những trẻ em này tham gia lực lượng lao động, mà điều đó phải mất nhiều năm sau khi nhận được viện trợ.

Các nghiên cứu về mối quan hệ giữa viện trợ và các kết quả phát triển khác có xu hướng tập trung vào việc đánh giá các dự án cụ thể và các chương trình can thiệp chứ không tập trung vào xu hướng tổng quát của các nước. Cũng như với tăng trưởng, trong nhiều trường hợp, viện trợ xem ra có tác động mạnh đối với y tế và giáo dục, cùng với nhiều hành động can thiệp bị thất bại. Có lẽ chứng minh bằng tư liệu tốt nhất là các chương trình can thiệp vào y tế được tài trợ bằng viện trợ. Một nhóm chuyên gia do Trung tâm phát triển toàn cầu triệu tập đã chứng minh bằng tư liệu 17 trường hợp can thiệp vào y tế tại những nước đang phát triển mà rất thành công trong việc cải thiện kết quả y tế và cứu sống nhiều sinh mệnh, một số trường hợp đã được thảo luận trong chương 9 (xem hộp 14-3).¹⁸ Một nỗ lực đại trà trên toàn cầu với sự tiên phong của Tổ chức y tế thế giới đã thành công trong việc xoá bỏ hoàn toàn bệnh đậu mùa trên toàn thế giới vào năm 1977, có lẽ là thành tựu y tế cộng đồng to lớn nhất từng đạt được. Một nỗ lực toàn cầu chống lại bệnh bại liệt, được hỗ trợ bởi các cơ quan chính phủ và các nhà tài trợ tư nhân như tổ chức Rotary International đã thành công trong việc gần như xoá bỏ căn bệnh này. Việc phổ biến liệu pháp chống mất nước qua đường uống đã cứu sống hàng triệu sinh mệnh sau lần đầu tiên được triển khai ở Đông Pakistan (hiện là Bangladesh) vào thập niên 70. Ở Ai Cập, chương trình chống mất nước qua đường uống được viện trợ đã giúp giảm tử vong trẻ em bị tiêu chảy với tỷ lệ phi thường là 82 phần trăm từ năm 1982 đến 1987.

Hộp 14-3 Kiểm soát bệnh giun chỉ u (mù loà do nhiễm ấu trùng từ ruồi đen) ở châu Phi cận Sahara¹

Bệnh giun chỉ u (*Onchocerciasis* hay “river blindness”) là một căn bệnh nhiễm ký sinh trùng nguy hại ảnh hưởng đến khoảng 18 triệu người trên toàn thế giới, với hơn 99 phần trăm nạn nhân ở châu Phi cận Sahara. Lây lan do bị những con ruồi đen bị nhiễm ký sinh trùng sống ở các nguồn nước chảy xiết đốt, bệnh giun chỉ u gây ra những triệu chứng như mất cảm giác ngứa, phát ban, đau nhức cơ, tổn thương da, và bị mù trong những trường hợp nghiêm trọng nhất.

Năm 1974, chính phủ các nước và các nhà tài trợ ở 11 quốc gia Tây Phi liên kết phát động Chương trình kiểm soát bệnh giun chỉ u.² Vào lúc đó, 2,5 triệu trong số 30 triệu dân cư trong khu vực bị nhiễm bệnh, và khoảng 100.000 ca đã bị mù. Biện pháp can thiệp chủ yếu là phun thuốc laticide trên không hàng tuần vào mùa mưa dọc theo các dòng nước để kiểm soát loài ruồi đen lây bệnh. Việc phun thuốc trên không, được tăng cường bằng biện pháp phun tay ở các ổ sinh sản vẫn kiên trì thực hiện bất chấp xung đột nội bộ và khu vực cũng như các vụ bạo loạn. Vào năm 1987, chương trình bắt đầu phân phát thuốc ivermectin để trị triệu chứng

¹⁸ Ruth Levine với Molly Kinder, *Millions Saved: Proven Success in Global Health* (Washington D.C.: Trung tâm phát triển toàn cầu, 2004).

bệnh bằng một liều duy nhất hàng năm.

Chương trình được thực hiện thông qua sự hợp tác khác thường giữa chính phủ một số nước và nhiều nhà tài trợ. Chương trình được phát động dưới sự lãnh đạo của Tổ chức y tế thế giới, Ngân hàng Thế giới, Tổ chức Lương nông, và Chương trình phát triển Liên hiệp quốc. Hai mươi hai quốc gia tài trợ đóng góp 560 triệu USD để hỗ trợ dự án trong 28 năm, phần lớn nguồn vốn được cung ứng qua các cam kết dài hạn. Công ty dược phẩm Merck bắt đầu tài trợ thuốc ivermectin cho chương trình vào năm 1987, cam kết phát thuốc cho bất kỳ ai cần đến trong suốt thời gian họ cần, làm cho chương trình tài trợ trở thành một trong những sự hợp tác nhà nước - tư nhân lớn nhất (public – private partnerships) từng được tổ chức. Chính phủ các nước và các tổ chức phi chính phủ ở các nước nhận viện trợ có vai trò vô cùng quan trọng trong việc triển khai chương trình một cách hữu hiệu.

Chương trình đạt được thành công ấn tượng vào giữa năm 1974 và kết thúc vào năm 2002. Bệnh hoàn toàn dừng lây lan ở tất cả 11 quốc gia Trung Phi tham gia. 600.000 ca mù lòa đã được ngăn chặn, và 18 triệu trẻ em sinh ra trong khu vực thực hiện chương trình hiện nay không còn chịu rủi ro nhiễm bệnh. Ngoài lợi ích tốt bụng về sức khỏe, tác động kinh tế cũng hết sức ấn tượng. Ước lượng khoảng 25 triệu hecta đất canh tác, đủ nuôi sống 17 triệu người hiện trở thành nơi an toàn để sinh sống. Ở Burkina Faso, 15 phần trăm diện tích đất cả nước từng bị bỏ hoang do bệnh giun chỉ u đã được khai phá hoàn toàn, và dân cư mới đang tận hưởng nền kinh tế nông nghiệp thịnh vượng.

Chương trình cực kỳ hiệu quả về mặt chi phí, với chi phí hàng năm không đến 1 USD trên một người được bảo vệ. Ngân hàng Thế giới tính toán rằng sinh lợi từ đầu tư hàng năm (chủ yếu qui theo sản lượng nông nghiệp gia tăng) là 20 phần trăm, và ước lượng 3,7 triệu USD sẽ được tạo ra từ năng suất nông nghiệp và lao động được cải thiện.

¹ Ruth Levine với Molly Kinder, *Millions Saved: Proven Success in Global Health* (Washington D.C.: Trung tâm phát triển toàn cầu, 2004), chương 6.

² Benin, Burkina Faso, Cote d'Ivoire, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal, và Togo.

Cũng có một số chương trình giáo dục thành công.¹⁹ Chương trình phát động giáo dục tiểu học nữ sinh ở Balochistan, Pakistan dẫn đến tăng gấp ba số trường học, hơn gấp đôi tỷ lệ phổ cập giáo dục nữ sinh, và tăng tỷ lệ tốt nghiệp tiểu học nữ sinh từ 7 lên đến 30 phần trăm từ năm 1990 đến 1998. Ở Ethiopia, các cuộc cải cách giáo dục toàn hệ thống được thực hiện trong thập niên 90 với sự hỗ trợ của USAID, Ngân hàng Thế giới, và UNICEF dẫn đến xây dựng nhiều trường học mới, tăng số giáo viên, cải tiến phương pháp giảng dạy và gia tăng số lượng sách giáo khoa. Từ năm 1991 đến năm 2001, tỷ lệ phổ cập giáo dục tiểu học chung tăng từ 20 đến 57 phần trăm, và tỷ lệ phổ cập giáo dục nữ sinh nhảy vọt từ 12 lên 47 phần trăm. Ở Indonesia, các nhà tài trợ hỗ trợ một phần việc xây dựng hơn 61.000 trường tiểu học vào giữa thập niên 70, mà theo phát hiện của nhà kinh tế học MIT Esther Duflo, đã dẫn đến gia tăng đáng kể tri thức giáo dục và tiền lương gia tăng đối với người lao động tốt nghiệp.²⁰

¹⁹ Tìm đọc tóm tắt các chương trình can thiệp giáo dục thành công trong nghiên cứu của Maria Beatriz Orlando, *Success Stories in Policy Interventions towards High Quality Universal Primary Education* (Washington, D.C.: Trung tâm phát triển toàn cầu, 2004).

²⁰ Esther Duflo, "Schooling and Labor Market Consequences of School Construction in Indonesia: Evidence from an Unusual Policy Experiment" *American Economic Review* (tháng 9-2001).

Những câu chuyện thành công riêng lẻ này chỉ kể cho ta nghe một phần câu chuyện. Cũng có những thất bại ở những nơi mà các nhà tài trợ cung ứng viện trợ cho những cuộc cải cách y tế và giáo dục mà các cải cách này chẳng bao giờ xảy ra, cho sự hỗ trợ kỹ thuật mà không giúp đỡ được gì, hay cho những chương trình can thiệp gần như không dẫn đến thay đổi gì về y tế và giáo dục. Nhưng ngoài các nghiên cứu tình huống, người ta gần như không thu thập được bằng chứng hệ thống về những tình huống trong đó các chương trình can thiệp bằng viện trợ vào y tế và giáo dục đạt được thành công và những tình huống nào không thành công.

Cung cấp trợ giúp khẩn cấp và viện trợ nhân đạo

Khoảng một phần mười trong tổng số viện trợ nước ngoài được dành cho sự cứu tế khẩn cấp sau các trận thiên tai hay khủng hoảng nhân đạo. Các chương trình cứu tế sau động đất, ngập lụt, và các trận thiên tai khác thường cung cấp lương thực, quần áo, các loại thuốc men cơ bản và các thứ khác giúp đáp ứng những nhu cầu cơ bản. Tương tự, viện trợ nhân đạo hỗ trợ người dân sống ở các trại tị nạn và những người bị mất nơi sinh sống do chiến tranh hay những cuộc xung đột khác. Nhìn từ góc độ kinh tế, phần lớn viện trợ này là nhằm hỗ trợ tiêu dùng cơ bản chứ không phải bản thân sự tăng trưởng, cho dù một phần cũng được sử dụng để khôi phục cơ sở hạ tầng bị hư hại và ngăn sản lượng không bị giảm sút hơn nữa như thường xảy ra sau các thảm họa thiên tai.

Hỗ trợ bình ổn kinh tế và chính trị

Một số viện trợ được cung cấp để giúp các nước đối phó trước tình trạng bất ổn kinh tế vĩ mô. Giảm sút giá xuất khẩu, tăng giá nhập khẩu, hay một cú sốc kinh tế, như hạn hán, ngập lụt, động đất, có thể làm cho đồng tiền mất giá mạnh từ đó ảnh hưởng lan truyền trong nền kinh tế và làm tăng giá hàng hoá và dịch vụ ngoại thương. Dòng viện trợ bổ sung nguồn cung ngoại tệ và giúp điều hoà áp lực đối với tỉ giá hối đoái. IMF đóng vai trò dẫn đầu trong lĩnh vực này, các nhà tài trợ khác như Ngân hàng Thế giới cung cấp nguồn vốn hỗ trợ. Những dòng viện trợ nhằm phản ứng trước khủng hoảng kinh tế vĩ mô hay thiên tai, như mô tả trong đoạn trên đây, thường tương quan ngược chiều với tăng trưởng kinh tế. Tăng trưởng giảm do khủng hoảng, và viện trợ gia tăng như một hệ quả của điều đó. Tình huống này giải thích cho một số trường hợp “nằm dưới đường biểu diễn mối quan hệ đồng biến” trong hình 14-4, trong đó viện trợ gắn liền với tăng trưởng GDP âm. Nhưng vì viện trợ là để đáp ứng trước tình trạng tăng trưởng chậm, các trường hợp này không nên xem là ví dụ về sự thất bại của viện trợ trong việc đẩy mạnh tăng trưởng và phát triển.

Quan điểm 2. Viện trợ ít có hay không có ảnh hưởng đến tăng trưởng và thật ra có thể làm xói mòn tăng trưởng

Làm thế nào mà viện trợ không có tác động hay có tác động tiêu cực đối với tăng trưởng, như thể hiện qua phần giữa của hình 14-5? Một cách đơn giản là khi phần lớn nguồn viện trợ bị lãng phí. Nếu các nhà tài trợ xây dựng một bộ máy hành chính quan liêu công kênh hay chi tiêu tiền viện trợ cho các chuyên gia kỹ thuật hưởng lương cao từ nước nhà của họ để viết những bản báo cáo chẳng ai đọc, viện trợ sẽ không giúp ích gì cho tăng trưởng. Tiền viện trợ chảy vào các tài khoản ngân hàng hải ngoại của các quan chức chính phủ hay tài trợ cho những đoàn xe ô tô đắt tiền của các đại biểu quốc hội sẽ không kích thích được tăng trưởng. Nếu viện trợ dùng để xây dựng đường sá nhưng không tài trợ cho việc duy trì bảo dưỡng, có thể có sự bùng phát ban đầu của sản lượng, nhưng lại tiếp theo sau bằng sự sụt giảm trở về mức độ trước kia khi đường sá hư hỏng.

Vì các nhà tài trợ thường thích tài trợ cho chi phí vốn của các dự án mới chứ không tài trợ cho việc bảo trì, nên đây là một vấn đề phổ biến.

Âm thầm hơn, nếu viện trợ ươm mầm cho tham nhũng, các quan chức chính phủ và những bạn bè chí cốt của họ sẽ dành nhiều thời gian để vạch kế hoạch bơm hút tiền viện trợ vào các tài khoản ngân hàng của họ thay vì gia tăng sản lượng. Tiền viện trợ dùng để trả cho các nhà thầu tư nhân trong các dự án xây dựng hay cung ứng dịch vụ có thể tạo ra cơ hội cho các khoản tiền lại quả và các hoạt động phi pháp khác, cũng giống như bất kỳ nguồn vốn công cộng nào khác. Một trong những lập luận chỉ trích gay gắt nhất về viện trợ và cách thức viện trợ xói mòn phát triển là nó yểm trợ các nhà độc tài xấu xa và nâng đỡ những thể chế chính trị làm người nghèo trở nên bần cùng hơn thay vì cứu giúp họ. Ví dụ, viện trợ của Hoa Kỳ dành cho chế độ Marcos ở Philippines trong thập niên 70 và 80 đã giúp nâng đỡ một liên minh chống cộng nhưng có lẽ cũng giúp kéo dài hơn nữa thời gian cầm quyền của chế độ tham nhũng của ông. Người ta cũng có thể lập luận tương tự về viện trợ dành cho Cộng hoà Trung Phi, Haiti hay Zaire trong thập niên 70 và 80.

Nhưng ngay cả nếu viện trợ không chỉ đơn thuần bị lãng phí hay sử dụng sai, nó cũng có thể tác động ít hơn dự kiến đối với tăng trưởng do sinh lợi giảm dần của đầu tư khi nước nhận viện trợ bắt đầu đạt đến **năng lực hấp thu (absorptive capacity)**. Những bộ máy chính quyền gồm những người lao động yếu kém kỹ năng có thể gặp khó khăn trong việc giám sát và quản lý những dòng viện trợ ngày càng nhiều hơn. Việc mua sắm hàng hoá vật tư có thể làm căng thẳng hệ thống kho bãi hay giao nhận hiện có. Những lượng thuốc men viện trợ lớn có thể nằm yên không sử dụng đến do không được chuyển giao kịp thời đến các phòng khám chữa bệnh. Trong dài hạn, sự gia tăng dòng viện trợ có thể giúp mở rộng năng lực hấp thu, khi nước nhận viện trợ có thể quen với việc đào tạo và tuyển dụng thêm người lao động, mở rộng hệ thống kho bãi, hay xây dựng cơ sở hạ tầng để giải thoát tình trạng thất cổ chai, nhưng trong thời gian đó, tác động của viện trợ có thể giảm dần bởi những hạn chế này.

Có lẽ cách quan trọng hơn cả mà qua đó viện trợ có thể làm chậm tăng trưởng là thông qua xói mòn động cơ hoạt động của khu vực tư nhân. Các dòng viện trợ lớn có thể thúc đẩy lạm phát và gây ra tình trạng tăng giá thực của tỷ giá hối đoái, làm giảm lợi nhuận sản xuất của tất cả các hàng hoá có thể ngoại thương. Dòng viện trợ có thể mở rộng qui mô biên chế bộ máy chính phủ và các dịch vụ liên quan hỗ trợ các dự án viện trợ, rút bớt người lao động và đầu tư ra khỏi các hoạt động sản xuất như chế biến nông sản, xuất khẩu hàng dệt may hay giày dép, vốn là những động lực tăng trưởng quan trọng tại nhiều nước. Hiệu ứng “căn bệnh Hà Lan” này thường gắn liền với tình trạng thu ngân sách tăng vọt từ bùng nổ xuất khẩu (chương 17) nhưng cũng có thể xảy ra do các dòng viện trợ. Một số nhà phân tích tin rằng các dòng viện trợ lớn cho Ghana vào cuối thập niên 80 và đầu thập niên 90 đã xói mòn động cơ xuất khẩu.²¹ Tương tự, viện trợ lương thực đôi khi có thể xói mòn sản xuất lương thực địa phương như thảo luận trong hộp 14-4.

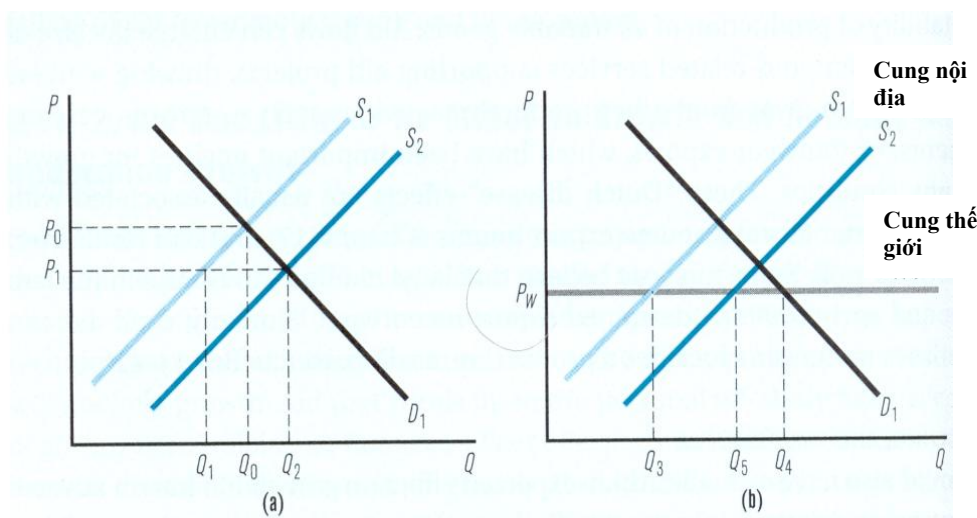
Hộp 14-4. Viện trợ lương thực và sản xuất lương thực

Đối với nhiều người, xem ra rõ ràng viện trợ lương thực là một phương cách tốt đẹp để các nước giàu giúp đỡ các nước nghèo. Cho dù đôi khi điều này cũng đúng, nhưng trong những tình huống nhất định, viện trợ lương thực có thể gây thiệt hại cho nhà nông địa phương thông qua xói mòn động cơ sản xuất lương thực của họ. Nếu toàn bộ lương thực được sản xuất tại địa phương (nghĩa

²¹ Tìm đọc nghiên cứu của Stephen Younger, “Aid and the Dutch Disease: Macroeconomic Management When Everybody Loves You,” *World Development* 20, số 11 (tháng 11-1992), 1587-97.

là không có nhập khẩu), thì sự gia tăng lương thực nhờ viện trợ lương thực có thể dịch chuyển đường cung sang phải và đẩy giá lương thực xuống, làm lợi cho người tiêu dùng nhưng gây thiệt hại cho nhà nông, như thể hiện qua phần (a) hình 14-6. Trong một nền kinh tế không có nhập khẩu thương mại, viện trợ lương thực làm dịch chuyển đường cung từ S_1 đến S_2 , làm giá giảm từ P_0 đến P_1 . Các nhà sản xuất phản ứng lại bằng cách giảm sản lượng từ Q_0 đến Q_1 , trong khi người tiêu dùng tăng tiêu thụ từ Q_0 đến Q_2 , viện trợ lương thực là $Q_2 - Q_1$ giúp lấp đầy chỗ thiếu hụt. Người tiêu dùng rõ ràng khâm khá hơn (điều này là quan trọng nếu có tình trạng thiếu hụt lương thực thật sự) trong khi nhà sản xuất sa sút hơn.

Trong một nền kinh tế sản xuất ra phần nào lương thực đồng thời nhập khẩu thêm một ít, kết quả sẽ khác, như thể hiện qua phần (b) hình 14-6. Với mức giá thế giới P_w , thoạt đầu việc sản xuất xảy ra ở điểm Q_3 , tiêu dùng ở điểm Q_4 , và nhập khẩu là $Q_4 - Q_3$. Trong tình huống này, viện trợ lương thực sẽ thay thế hàng nhập khẩu, nhập khẩu giảm chỉ còn $Q_5 - Q_3$ và viện trợ lương thực bổ sung phần chênh lệch $Q_5 - Q_3$. Giá trong nước, sản xuất lương thực và tiêu dùng không thay đổi, trong đó thực chất là viện trợ lương thực giúp nền kinh tế tiết kiệm được chi phí của phần lương thực thay thế nhập khẩu.



Hình 14-6. Viện trợ lương thực, giá cả và sản xuất

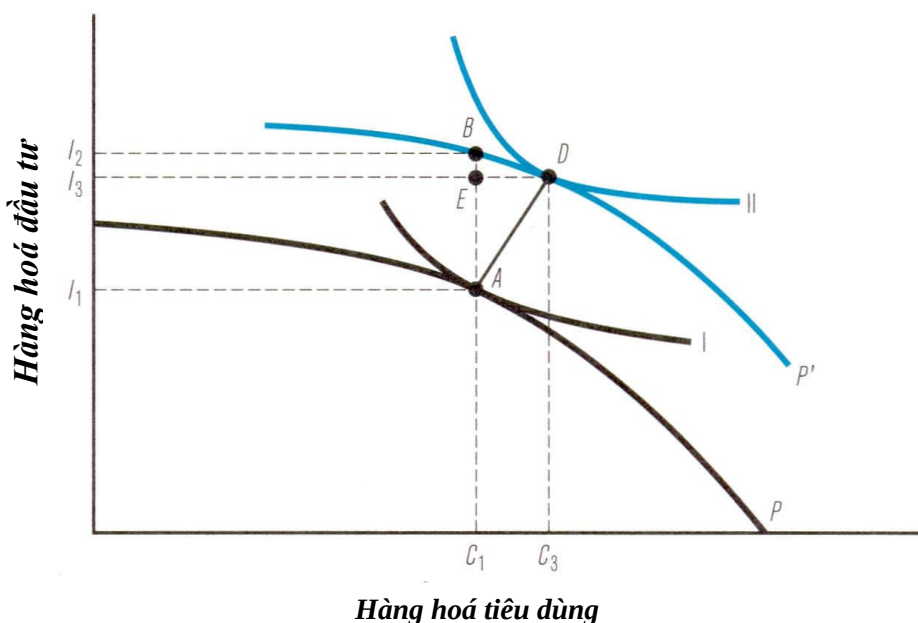
- (a) Viện trợ lương thực và sản xuất khi không có nhập khẩu: Viện trợ làm hạ giá, làm lợi cho người tiêu dùng nhưng chiếm chỗ sản xuất địa phương.
- (b) Viện trợ lương thực và sản xuất khi có nhập khẩu: Viện trợ lương thực bổ sung cho tổng cung mà không ảnh hưởng đến giá hay thay thế sản xuất.

Viện trợ, tiết kiệm và số thu thuế

Viện trợ cũng có thể có tác dụng ít hơn kỳ vọng đối với tăng trưởng nếu nó có tác động tiêu cực đối với tiết kiệm và đầu tư. Những nhà phân tích đầu tiên giả định rằng, vì viện trợ là một hình thức tiết kiệm nước ngoài, mỗi đồng USD viện trợ sẽ bổ sung thêm một USD cho đầu tư. Nhưng điều này không chắc xảy ra, vì ít nhất hai lý do. Thứ nhất, như đề cập trên đây, không phải toàn bộ viện trợ đều được cung ứng như hàng hoá đầu tư hay thậm chí nhằm mục đích gia tăng đầu tư và tăng trưởng. Thứ hai, ngay cả khi viện trợ trực tiếp nhắm vào mục đích đầu tư, tác động cũng có thể bị bù trừ phần nào bởi sự giảm sút tiết kiệm tư nhân (thông qua giảm suất sinh lợi từ đầu

tư tư nhân) hay tiết kiệm chính phủ (thông qua giảm số thu thuế). Nếu một đất nước hiện đang đầu tư 100 triệu USD một năm lại nhận được 10 triệu USD viện trợ mới để đầu tư (ví dụ như xây dựng đường sá), không chắc là tổng đầu tư sẽ đạt được 110 triệu USD. Mà xem ra với 10 triệu USD tiền viện trợ dành cho đầu tư mới này, phần nào trong số vốn đầu tư 100 triệu USD sẽ dịch chuyển sang tiêu dùng.

Tác động của viện trợ đối với tiết kiệm được minh hoạ trong hình 14-7. Trước khi đất nước nhận được viện trợ, họ có thể sản xuất hàng hoá tiêu dùng và hàng hoá vốn dọc theo đường giới hạn khả năng sản xuất P. Để đơn giản, biểu đồ này bỏ qua mậu dịch quốc tế và các dòng vốn vào khác, cho nên ban đầu tiêu dùng phải xảy ra ở một điểm dọc theo đường giới hạn khả năng sản xuất. Thị hiếu của cộng đồng được xác định bằng một hệ đường đẳng dụng; hình 14-7 trình bày 2 trong số những đường đẳng dụng này (đường I và đường II). Phúc lợi của đất nước được tối đa hoá nếu đất nước sản xuất và tiêu dùng tại điểm A, ở đó đường đẳng dụng I tiếp xúc với đường giới hạn khả năng sản xuất P; tiêu dùng ở điểm C_1 và đầu tư (và tiết kiệm) ở điểm I_1 . Bây giờ các nước viện trợ đóng góp một khoản viện trợ AB với dự định là tiền viện trợ này sẽ được sử dụng để tăng đầu tư lên đến I_2 . Tuy nhiên, viện trợ làm dịch chuyển đường *giới hạn tiêu dùng* hướng ra ngoài từ P đến P'. Bây giờ, đất nước tối đa hoá phúc lợi tại điểm D, tiếp điểm giữa P' và đường đẳng dụng II, ở đó đất nước tiêu dùng C_3 và đầu tư I_3 . Trong khoản viện trợ AB, đất nước đầu tư một khoản bằng AE (bằng $I_3 - I_1$) và tiêu dùng một khoản bằng BE (bằng $I_2 - I_3$). Ngay cả nếu toàn bộ tiền viện trợ mới được đầu tư như dự định, một phần trong số những gì đất nước đã đầu tư trước đó sẽ được dịch chuyển sang tiêu dùng, vì thế thực chất tiền viện trợ giúp gia tăng cả đầu tư và tiêu dùng, với tác động chính xác phụ thuộc vào khả năng sản xuất, thị hiếu của cộng đồng, và các biến số khác không thể hiện qua mô hình như ngoại thương. Tiền viện trợ có thể tài trợ chủ yếu cho đầu tư nếu $I_3 - I_1$ là một tỉ lệ phần trăm lớn hơn trong tổng số tiền viện trợ AB, hoặc chủ yếu tài trợ cho tiêu dùng nếu $I_3 - I_1$ là một tỉ lệ phần trăm nhỏ hơn trong tổng số tiền viện trợ AB.



Hình 14-7. Tác động của viện trợ đối với đầu tư và tiêu dùng

Viện trợ nước ngoài tổng cộng là AB, trong đó đầu tư mới thực tế chỉ bằng AE, vì đất nước tôi đa hoá phúc lợi tại điểm D trên đường giới hạn mới P', chứ không phải tại điểm B. Đường P' thật ra không phải là đường giới hạn khả năng sản xuất mà là đường giới hạn “cung”.

Nguồn: Phỏng theo Paul Mosley, “Aid, Savings and Growth Revisited,” *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 42 (tháng 5-1980), 79-91.

Tại sao đất nước lại phản ứng theo cách này mà không đầu tư toàn bộ tiền viện trợ nhận được? Tiết kiệm luôn luôn đòi hỏi sự hy sinh tiêu dùng hiện tại, dựa vào dự đoán rằng đầu tư sẽ dẫn đến sản lượng gia tăng và tiêu dùng nhiều hơn trong tương lai. Khi đất nước nhận được dòng viện trợ mới, đầu tư gia tăng và đất nước ít sẵn lòng để hy sinh đồng USD cuối cùng của tiêu dùng ngày hôm nay để tài trợ cho đồng USD đầu tư cuối cùng. Vì thế, tiết kiệm nội địa sẽ giảm sút ít nhiều, cho dù với sự bổ sung của tiết kiệm nước ngoài nhờ viện trợ, tổng tiết kiệm (và đầu tư) vẫn tăng.

Khi sự thay đổi mục đích sử dụng thuộc loại này có thể xảy ra, và trên thực tế, viện trợ giúp tài trợ cho những hoạt động không đúng như dự tính ban đầu, người ta nói tiền viện trợ **để bị thay đổi (hay thay thế) mục đích sử dụng**. Kiểu thay thế mục đích sử dụng này có thể tốt hay xấu, tùy thuộc vào cách thức tiêu tiền. Nếu tiền viện trợ dự tính để xây dựng trường học giúp các thành viên của cộng đồng tiết kiệm ít hơn và mua được nhiều lương thực, quần áo và thuốc men hơn cho gia đình họ, thì có lẽ không nhà tài trợ nào xem là vấn đề. Nhưng nếu thay vì thế, tiền viện trợ được sử dụng để mua vài chiếc ô tô Mercedes Benz cho ngài thị trưởng và các nhân viên, các nhà tài trợ chắc sẽ không hài lòng và hành động đó không phục vụ gì cho phát triển kinh tế.

Viện trợ được cung ứng như sự chuyển giao tiền mặt vào ngân sách hay như viện trợ chương trình chứ không phải cho một dự án cụ thể sẽ mang lại cho nước nhận viện trợ các kiểu chọn lựa như minh họa qua hình 14-7. Nhưng ngay cả nếu toàn bộ viện trợ được sử dụng cho các dự án đầu tư rất cụ thể và các nhà tài trợ kiểm toán dự án để xác nhận tiền được chi tiêu vào đâu, thì sự thay thế mục đích sử dụng này vẫn có thể xảy ra. Ví dụ, tiền viện trợ dự án được sử dụng cho những dự án đầu tư mà chính phủ vẫn phải thực hiện nếu không có viện trợ. Trong trường hợp đó, các nguồn lực của chính phủ được giải thoát để dành cho các mục đích sử dụng khác. Nếu chính phủ đang dự định xây một nhà máy điện bằng nguồn vốn của chính phủ, thì khi các nhà tài trợ quyết định cung ứng vốn cho dự án này, tiền của chính phủ sẽ được giải thoát để sử dụng cho một mục đích nào khác mà chính phủ muốn. Ngay cả nếu tiền viện trợ dành cho những dự án mà chính phủ hiện không có kế hoạch thực hiện, chính phủ chỉ cần cắt giảm những dự án khác vì chính phủ muốn tăng tỷ trọng tiêu dùng cho các lý do kinh tế hay chính trị.

Xu hướng các dòng viện trợ “gắn liền” với chi tiêu chính phủ gia tăng, thay vì dẫn đến giảm thuế, hay bù đắp cho việc cắt giảm chi tiêu trong những lĩnh vực khác, đôi khi được gọi là *hiệu ứng giấy bay (flypaper effect)*. Một số nghiên cứu nhận thấy rằng 1 USD viện trợ dẫn đến ít hơn 1 USD chi tiêu của chính phủ, thường nằm trong khoảng 33-67 cents. Nhưng một số nghiên cứu đối với các nước cụ thể nhận thấy hiệu ứng giấy bay mạnh, với 1 USD viện trợ dẫn đến gần 1 USD chi tiêu mới. Một nghiên cứu về Indonesia nhận thấy rằng 1 USD viện trợ dẫn đến 1,50 USD chi tiêu chính phủ, cho thấy rằng viện trợ thậm chí còn “lôi kéo thêm” chi tiêu chính phủ, có lẽ thông qua nói lỏng những ràng buộc đang hạn chế sự chi tiêu của chính phủ.²²

²² Tìm đọc nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why* (New York: nhà xuất bản đại học Oxford, 1998); và Tarhan Feyzioglu, Vinaya Swaroop và Min Zhu, “A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid,” *World Bank Economic review* 12, số 1 (1998). Tìm đọc nghiên cứu về Indonesia của Howard Pack và Janet Rothenberg Pack, “Is Foreign Aid Fungible? The Case of Indonesia,” *Economic Journal* 100 (tháng 3-1990).

Viện trợ có thể ảnh hưởng tương tự đến thu ngân sách. Chính phủ một nước nhận viện trợ xem ra sẽ không sẵn lòng tăng số thu thuế biên từ công chúng nói chung, nhất là vì việc tăng thuế không được ưa chuộng về mặt chính trị. Chính phủ một nước không có viện trợ có lẽ sẽ sẵn lòng tăng thuế để tài trợ cho một bệnh viện mới, nhưng nếu có một nhà tài trợ nào đó cấp vốn cho bệnh viện, thì chính phủ gần như không còn động cơ để tăng thu nữa. Tuy nhiên, viện trợ có thể giúp tăng thu nếu các nhà tài trợ yêu cầu chính phủ phải cung cấp nguồn vốn tương ứng cho một hoạt động cụ thể; nếu viện trợ giúp chính phủ thực hiện sự thay đổi thể chế để củng cố cơ quan thuế, hay trong trường hợp đi vay, chính phủ biết họ cần phải thu trong tương lai để hoàn trả các khoản vay. Bằng chứng thực nghiệm về ảnh hưởng này có tính hỗn tạp: Ở một số nước, các dòng viện trợ tương ứng với thu ngân sách gia tăng, trong khi trong những trường hợp khác, thu ngân sách lại giảm.²³ Ở những nơi mà thu ngân sách giảm, việc giảm thu đó có thể có lợi cho những công dân bình thường, họ có thể tiết kiệm và tiêu dùng nhiều hơn cho các mục đích riêng; điều đó có thể giúp đẩy mạnh tăng trưởng kinh tế. Hay điều đó có thể được chỉ đạo hướng tới các cá nhân hay doanh nghiệp có những kết nối đặc biệt với chính phủ.

Tiết kiệm tư nhân cũng có thể chịu ảnh hưởng bởi các dòng viện trợ chảy vào. Có nhiều ảnh hưởng tinh tế đối với giá tương đối có thể góp phần cho sự thay thế mục đích sử dụng mà làm giảm tiết kiệm tư nhân và “chèn lấn” đầu tư của khu vực tư nhân. Các dòng viện trợ vào có thể làm giảm lãi suất, điều này tiếp đến có thể làm giảm tiết kiệm tư nhân. Nếu đầu tư có sinh lợi giảm dần, nhiều vốn hơn nói chung có thể có nghĩa là sinh lợi từ đầu tư sẽ thấp hơn và vì thế sẽ có xu hướng tiêu dùng nhiều hơn tiết kiệm ở các nước nhận viện trợ.

Các nhà tài trợ thật khó mà ngăn chặn được tình trạng thay thế mục đích sử dụng viện trợ này, nếu không muốn nói là không thể, cho dù họ có thể hạn chế đến chừng mực nào đó. Các nghiên cứu cho thấy rằng tiền viện trợ có thể bị thay thế mục đích sử dụng, ít nhất là một phần, có nghĩa là các nước nhận viện trợ, trong chừng mực nào đó, có thể thay thế tiền viện trợ từ mục đích sử dụng dự tính cho một mục đích sử dụng khác. Tuy nhiên, bằng chứng cho thấy rằng viện trợ không phải dễ thay thế mục đích sử dụng một cách hoàn hảo: Phần lớn tiền viện trợ vẫn đi vào mục đích sử dụng dự tính, không thể hay thật sự không chuyển đổi hoàn toàn dòng viện trợ sang các mục đích sử dụng khác.

Sự phụ thuộc vào viện trợ

Một số nhà phân tích lập luận rằng viện trợ mất đi phần nào tác dụng khi các dòng viện trợ có giá trị tương đối lớn trong những thời gian dài, vì giá cả, hiện tượng thay thế mục đích sử dụng, và các kỳ vọng sẽ điều chỉnh theo mức độ đó, và trong chừng mực nhất định, nước nhận viện trợ trở nên phụ thuộc vào viện trợ. Tình huống này có thể làm phát sinh một vài thử thách. Thứ nhất, giá trị viện trợ càng lớn, rủi ro giảm viện trợ đột ngột càng lớn. Các dòng viện trợ có tính chất thất thường hơn so với thu nội địa, và mức độ biến động gia tăng theo sự phụ thuộc nhiều hơn vào viện trợ.²⁴ Nếu các nhà tài trợ bất thành lòng cắt giảm viện trợ, bất kể do họ đứng trước sự cắt giảm ngân sách nhằm đáp ứng trước một vụ bê bối về tham nhũng, sự thay đổi chính phủ, hay vì

²³ Tìm đọc một khảo sát gần đây của Mark McGillvary và Oliver Morrissey, “A Review of the Evidence on the Fiscal Effects of Aid,” tài liệu nghiên cứu số 01/13 Trung tâm nghiên cứu phát triển kinh tế và thương mại quốc tế, Nottingham, UK, 2001. Tìm đọc một mô hình kinh điển về các ảnh hưởng này trong nghiên cứu của Peter Heller, “A Model of Public Fiscal Behavior in Developing Countries: Aid, Investment, and Taxation,” *American Economic Review* 65 (1975), 429-45.

²⁴ Ales Blaur và Javier Hamann, “How Volatile and Unpredictable Are Aid Flows, and What Are the Policy Implications?” Tài liệu công tác của IMF số 01/167, Quỹ Tiền tệ quốc tế, Washington, D.C., 2001.

một lý do nào khác, các hệ lụy kinh tế vĩ mô có thể khó mà quản lý. Thứ hai, các dòng viện trợ lớn mang lại cho các nhà tài trợ đòn bẩy lớn đối với nước nhận viện trợ, cho nên nước nhận viện trợ trở nên sẵn lòng thực hiện bất kể điều kiện gì mà các nhà tài trợ yêu cầu, dù xấu hay tốt, để bảo đảm rằng viện trợ tiếp tục được giải ngân. Vì thế, các dòng viện trợ có thể làm yếu đi trách nhiệm giải trình công cộng và ngăn chặn sự phát triển của xã hội dân chính, nếu chính phủ nước nhận viện trợ trở nên đáp ứng nhanh chóng trước các nhà tài trợ hơn là đáp ứng trước công dân nước mình.

Khi nước nhận viện trợ trở nên phụ thuộc hơn vào viện trợ, quá trình giảm viện trợ dần dần theo thời gian khi đất nước phát triển sẽ trở nên khó khăn hơn. Nếu viện trợ được dùng để tài trợ cho chi tiêu công, giảm viện trợ ắt phải gắn liền với tăng thu ngân sách hay giảm chi tiêu, cả hai cách đều chẳng dễ dàng mà cũng không được ưa chuộng về mặt chính trị (cho dù tăng thu có thể dễ dàng hơn thông qua quá trình tăng trưởng kinh tế). Như vậy, nước nhận viện trợ có động cơ mạnh để tiếp tục yêu cầu viện trợ bao lâu mà họ còn có thể làm được và chống lại sự điều chỉnh này. Ai Cập là một trong những nước nhận viện trợ nhiều nhất trên thế giới từ năm 1980, và một số nhà quan sát tin rằng các dòng vào này đã nhắc đi áp lực buộc chính phủ phải giảm chi tiêu hoang phí và thực hiện các biện pháp cải tổ cần thiết.

Các chương trình viện trợ thật ra có thể làm yếu đi những thể chế xã hội cần có để đẩy mạnh quá trình phát triển và giảm nhu cầu viện trợ. Các thể chế ngân sách có thể suy yếu do viện trợ, nhất là nếu phần lớn viện trợ được giải ngân như các dự án mà tiền không chảy qua ngân sách. Các cơ quan viện trợ cần có những tài khoản chất lượng, các nhà kinh tế học và các chuyên gia tài chính để thiết kế, giám sát và đánh giá các dự án. Thông qua gia tăng nhu cầu đối với các kỹ năng này, các cơ quan viện trợ gia tăng tiền lương, làm cho những kỹ năng này trở nên đắt đỏ đối với mọi người khác, kể cả chính phủ (ây là chưa nói đến các doanh nghiệp nội địa). Đôi khi các cơ quan viện trợ tuyển dụng những nhân viên địa phương có năng lực và có triển vọng nhất, khiến cho các cơ quan chính phủ và phần còn lại của nền kinh tế chỉ còn lại những người kém chất lượng hơn (và thường được trả lương thấp hơn). Ở Mozambique, tiếp theo sự kết thúc nội chiến vào đầu thập niên 90, các nhà tài trợ trở nên tràn ngập đất nước và tuyển dụng phần lớn các nhân viên chính phủ có năng lực nhất, trả lương cao gấp năm lần tiền lương chính phủ và đôi khi hơn cả tiền lương khu vực tư nhân. Nhưng sự ra đi một số nhân viên tài giỏi nhất đã tước mất những kỹ năng cần thiết của khu vực chính phủ, và vì thế làm yếu đi tác dụng của hoạt động nhà nước.²⁵

Quá trình này không chỉ bị giới hạn trong cơ quan ngân sách: Nó có thể ảnh hưởng đến ngân hàng trung ương, bộ y tế (có thể mất đi các bác sĩ hay các nhà dịch tễ học), bộ giáo dục và các cơ quan khác. Các cơ quan viện trợ có thể phần nào gây tác dụng đối lập với các xu hướng này thông qua cung ứng sự hỗ trợ kỹ thuật để đào tạo người lao động trong các cơ quan chính phủ (cho dù sau đó một số người được đào tạo có thể chọn công việc khác) hay củng cố hệ thống thể chế. Theo thời gian, có thể có ít nhiều lợi ích khi tiền lương gia tăng giúp lôi kéo nhiều sinh viên tốt nghiệp trở thành các nhà kế toán và các chuyên gia tài chính hơn. Trong bất luận trường hợp nào, các cơ quan viện trợ thường không ý thức hay không muốn xem xét đến các tác động có hại này.

²⁵ Peter Fallon và Luiz Pereira da Silva, “Recognizing Labor Market Constraints: Government Donor Competition for Manpower in Mozambique,” trong tác phẩm do D. Lindauer và B. Nunberg chủ biên, *Rehabilitating Government* (Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới, 1994).

Trong chừng mực nào đó, sự phụ thuộc có thể có tác dụng theo hai cách, khi các cơ quan viện trợ trở nên quen với việc điều hành các chương trình trên qui mô lớn. Thật ra, các cơ quan tài trợ, được yêu cầu là tự giải quyết công việc của họ thông qua làm cho viện trợ trở nên ngày càng giảm mức độ cần thiết hơn và giảm tầm quan trọng theo thời gian. Nhưng cũng như bất kỳ một cơ quan nào khác, phần lớn các cơ quan viện trợ cũng muốn ngày càng trở nên to hơn và có nhiều dòng viện trợ để giải ngân hơn. Những cá nhân làm việc cho các dự án cụ thể thường thích công việc được tiếp tục theo thời gian; và chương trình càng lớn, ảnh hưởng mà họ có được đối với các chọn lựa chính sách chính phủ càng nhiều. Sự thăng tiến và các phần thưởng khác cũng thường tăng lên theo qui mô của chương trình viện trợ mà họ quản lý. Vì thế, các động cơ đối với các nhà tài trợ đôi khi cũng khuyến khích sự phụ thuộc giữa nhà tài trợ và nước nhận viện trợ.

Những người ủng hộ quan điểm 2 nêu lên nhiều nghiên cứu nhận thấy rằng không có mối quan hệ giữa viện trợ và tăng trưởng. Keith Griffen và John Enos (1970) thuộc về những người đầu tiên báo cáo nghiên cứu thực nghiệm đặt nghi vấn về tác dụng của viện trợ; họ tìm thấy các mối tương quan nghịch biến đơn giữa viện trợ và tăng trưởng ở 27 nước. Từ lúc đó, các nghiên cứu khác kết luận rằng không có quan hệ gì hay thậm chí còn có quan hệ nghịch biến giữa viện trợ và tăng trưởng,²⁶ ngược lại với các nghiên cứu trích dẫn trên đây ủng hộ quan điểm 1.

Quan điểm 3. Viện trợ có mối quan hệ có điều kiện với tăng trưởng, chỉ kích thích tăng trưởng trong những tình huống nhất định, như ở những nước có các chính sách hay thể chế tốt

Quan điểm này bắt đầu bằng cách chấp nhận ý tưởng là viện trợ có những kết quả hỗn tạp; Ngay cả ở những nơi nghiên cứu cho thấy có mối quan hệ đồng biến chung, không ai xác nhận rằng viện trợ có tác dụng ở tất cả các nước vào mọi lúc. Quan điểm này công nhận rằng viện trợ xem ra đã kích thích tăng trưởng ở một số quốc gia trong những tình huống nhất định nhưng không làm được điều đó ở các nước khác, và tập trung vào việc cố gắng giải đoán những đặc điểm then chốt có thể giải thích cho sự khác biệt này. Quan điểm này được trình bày trong phần cuối của hình 14-5. Ta thấy có ba cách giải thích “có điều kiện”, cho thấy rằng mối quan hệ giữa viện trợ và tăng trưởng có thể phụ thuộc vào các đặc điểm của nước nhận viện trợ, loại viện trợ được cung cấp, hay cách thức qua đó nhà tài trợ cung cấp viện trợ.

Các đặc điểm của nước nhận viện trợ

Cách giải thích có ảnh hưởng nhiều nhất của quan điểm có điều kiện này là: tác động của viện trợ phụ thuộc vào chất lượng thể chế và chính sách ở nước nhận viện trợ. Theo quan điểm này, ở những nước có các chính sách kinh tế vĩ mô và thương mại yếu kém, mức độ tham nhũng cao, và trách nhiệm giải trình thấp của các quan chức chính phủ, viện trợ có thể ít có hoặc không có tác dụng. Ngược lại, ở những nước có các chính sách và thể chế tốt hợp lý, các chương trình viện trợ

²⁶ Ví dụ, tìm đọc nghiên cứu của K. B. Griffin và J. L. Enos, “Foreign Assistance: Objectives and Consequences,” *Economic Development and Cultural Change* 18, số 2 (tháng 7-1970), 313-27; Paul Mosley, “Aid, Savings, and Growth Revisited,” *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 42, số 2 (1980), 79-96; Peter Boone, “The Impact of Foreign Aid on Savings and Growth,” tài liệu công tác số 677, Trung tâm kết quả kinh tế, trường Kinh tế học Luân Đôn, 1994; William Easterly, Ross Levine, và David Roodman, “New Data, New Doubts: A Comment on Burnside and Dollar’s ‘Aid, Politics, and Growth,’” *American Economic Review* 94, số 3 (tháng 6-2004); David Roodman, “The Anarchy of Numbers: Aid, Development, and Cross Country Empirics,” Tài liệu công tác số 32, Trung tâm phát triển toàn cầu, Washington D.C., tháng 7-2003. Tìm đọc tổng quan trong nghiên cứu của Michael Clemens, Steven Radelet và Rikhil Bhavnani, “Counting Chickens When They Hatch: The Short-term Impact of Aid on Growth,” Tài liệu công tác số 44, Trung tâm phát triển toàn cầu, tháng 11-2004.

có thể giúp tăng tốc tăng trưởng. Các nhà nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới Jonathan Isham, Daniel Kaufmann, và Lant Pritchett khởi xướng mạch nghiên cứu này thông qua phát hiện rằng ở những nước có nền tự do dân chính và các số đo quản lý nhà nước khác mạnh hơn, suất sinh lợi từ đầu tư được tài trợ bằng viện trợ cũng cao hơn. Craig Burnside và David Dollar thực hiện bước nghiên cứu tiếp theo qua đó tìm thấy mối quan hệ đồng biến có ý nghĩa giữa viện trợ và tăng trưởng ở những nước có các chính sách và thể chế tốt và không có mối quan hệ đó ở những nước khác.²⁷ Các nhà nghiên cứu khác cũng khám phá khả năng là tác động của viện trợ có thể khác nhau tùy thuộc vào loại chính phủ, chất lượng nguồn vốn nhân lực, vị trí địa lý ở vùng nhiệt đới (có thể xem là biến đại diện của sức khỏe), độ lớn và tần suất các cú sốc xuất khẩu, và các yếu tố khác.

Cho dù việc phân tích tiếp theo mang lại sự hoài nghi về một số kết quả nghiên cứu trên, ý tưởng này vẫn có ảnh hưởng to lớn đối với chính sách của các nhà tài trợ, có lẽ do các kết luận về ảnh hưởng khác nhau này nhất quán với kinh nghiệm của nhiều chuyên gia phát triển. Các phát hiện này dẫn đến sự thay đổi của các nhà tài trợ hướng tới “chọn lọc” hơn trong việc phân bổ viện trợ nước ngoài, để cung cấp nhiều viện trợ hơn cho những nước có chính sách và thể chế tương đối mạnh hơn, như chúng ta sẽ thảo luận sau trong chương này.

Loại viện trợ

Các loại viện trợ khác nhau có thể ảnh hưởng đến tăng trưởng theo những cách khác nhau. Một nghiên cứu gần đây đã chia tách các dòng viện trợ theo khả năng ảnh hưởng nhiều nhất và ít nhất đối với tăng trưởng trong một vài năm, thử xem có sự khác biệt nào không.²⁸ Theo nghiên cứu này, viện trợ được chia thành ba loại:

1. Viện trợ khẩn cấp và nhân đạo, có thể gắn liền một cách nghịch biến với tăng trưởng, vì viện trợ loại này tăng mạnh khi tăng trưởng giảm do một cú sốc kinh tế.
2. Loại viện trợ chỉ có thể ảnh hưởng đến tăng trưởng sau một thời gian dài, nếu có chẳng, và vì thế tác động về mặt tăng trưởng có thể khó dò tìm, như viện trợ về y tế, giáo dục, môi trường và hỗ trợ nền dân chủ.
3. Viện trợ trực tiếp nhằm ảnh hưởng đến tăng trưởng (xây dựng đường sá, bến cảng, và nhà máy phát điện, hay hỗ trợ nông nghiệp).

Nghiên cứu này tìm thấy mối quan hệ rất mạnh giữa loại viện trợ thứ ba và tăng trưởng, nhưng mối quan hệ với các loại khác thì khó dò tìm hơn. Nghiên cứu này cũng tìm thấy sự hỗ trợ cho nhận định rằng loại viện trợ thứ ba có tác động mạnh hơn ở những nước có thể chế mạnh hơn.

Thông lệ thực hành của nhà tài trợ

Nhiều phân tích lập luận rằng sự khác biệt về thông lệ thực hành của nhà tài trợ có thể ảnh hưởng đến tính hữu hiệu của viện trợ. Viện trợ đa phương có thể hữu hiệu trong việc kích thích tăng trưởng hơn so với viện trợ song phương vì ít bị ảnh hưởng bởi các yếu tố chính trị hơn (cho dù

²⁷ Jonathan Isham, Daniel Kaufmann, và Lant Pritchett, “Governance and Returns on Investment: An Empirical Investigation,” Tài liệu công tác nghiên cứu chính sách số 1550, Ngân hàng Thế giới, 1995; Craig Burnside và David Dollar, “Aid, Policies, and Growth,” *American Economic Review* 90, số 4 (tháng 9-2000) 847-68; Paul Collier và David Dollar, “Aid Allocation and Poverty Reduction,” *European Economic Review* 45, số 1 (2002), 1-26; Ngân hàng Thế giới, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why* (New York: nhà xuất bản đại học Oxford, 1998).

²⁸ Clemens, Radelet, và Bhavnani, “Counting Chickens When They Hatch.”

một số người lập luận điều ngược lại, rằng các cơ quan đa phương có xu hướng quá lớn và không tập trung). Viện trợ “bị ràng buộc” với việc mua hàng hoá và dịch vụ tại nước viện trợ hay được sử dụng để tài trợ cho các hội nghị và cuộc họp quốc tế có thể ít có tác dụng hơn các loại viện trợ khác. Bộ máy hành chính viện trợ lớn làm tăng thêm chi phí và làm chậm việc giải ngân, làm cho viện trợ trở nên kém tác dụng hơn. Những nhà tài trợ phối hợp hoạt động với các quỹ khác và chính phủ các nước nhận viện trợ có thể sẽ hữu hiệu hơn so với những nhà tài trợ chỉ hoạt động hoàn toàn độc lập. Những nhà tài trợ có các hệ thống giám sát và đánh giá hữu hiệu hơn có thể có khả năng hơn để đưa viện trợ đến những mục đích sử dụng hữu hiệu nhất, tăng cường tác dụng chung. Có một quan điểm có nhiều ảnh hưởng nổi lên vào cuối thập niên 90 cho rằng viện trợ có thể có tác dụng nhiều hơn ở những nơi có một “cách tiếp cận mang tính tham gia” giữa chính phủ và các đoàn thể cộng đồng tại nước nhận viện trợ trong việc thiết lập các ưu tiên và thiết kế các chương trình được viện trợ, một chủ đề mà chúng ta sẽ quay lại sau trong chương này. Người ta tranh luận nhiều về những vấn đề này và gần như chắc chắn rằng thông lệ thực hành của nhà tài trợ là quan trọng, nhưng cho đến nay gần như không có các nghiên cứu hệ thống kết nối các thông lệ thực hành cụ thể của nhà tài trợ với tính hữu hiệu của viện trợ.

Công việc nghiên cứu ở cấp độ chia nhỏ và mang sắc thái riêng này, tìm hiểu các mối quan hệ “có điều kiện” khác nhau giữa viện trợ và tăng trưởng, chỉ mới vừa bắt đầu. Mạch nghiên cứu này đầy hứa hẹn, nhưng còn cần phải đạt được những kết luận vững chắc. Tóm tắt nghiên cứu viện trợ và tăng trưởng, xem ra viện trợ đã thành công ở một số nước nhưng không thành công ở những nước khác; xu hướng chung vẫn còn là một vấn đề tranh cãi. Nghiên cứu này chỉ mới bắt đầu thảo luận sâu bên dưới bề mặt và bộc lộ một cách dứt khoát những loại viện trợ gì là có tác dụng nhất, loại viện trợ nào không có tác dụng, và những điều kiện chính xác qua đó viện trợ có tác động nhiều nhất đối với tăng trưởng. Cũng giống như với bằng chứng về nguyên nhân của tăng trưởng kinh tế mà ta đã thảo luận khái quát hơn trong chương 3, vẫn còn nhiều điều chúng ta chưa biết về mối quan hệ giữa viện trợ và tăng trưởng.

MỐI QUAN HỆ CỦA NHÀ TÀI TRỢ VỚI CÁC NƯỚC NHẬN VIỆN TRỢ

Những lời chỉ trích viện trợ nước ngoài và bằng chứng cho rằng viện trợ nước ngoài xem ra chỉ có tác dụng ở một số nước nhưng không có tác dụng ở những nước khác dẫn đến những cuộc tranh luận về cách thức làm thế nào các chương trình viện trợ có thể được cải thiện để hỗ trợ tăng trưởng và phát triển một cách hữu hiệu hơn. Nhưng thử thách này không dễ dàng gì. Các chương trình viện trợ đứng trước những khó khăn cố hữu khi cố gắng đạt được nhiều mục tiêu (mà có thể khác nhau giữa nhà tài trợ và nước nhận viện trợ), cung cấp giám sát tài chính, và bảo đảm các kết quả. Trong phần này, trước tiên chúng ta tìm hiểu một số thử thách một cách chi tiết hơn, sau đó chuyển sang một số thay đổi cụ thể từng được đề xuất và trong một vài trường hợp đã được triển khai bởi các nhà tài trợ và các nước nhận viện trợ trong nỗ lực làm cho viện trợ trở nên hữu hiệu hơn.

Vấn đề người uỷ quyền – người thừa hành

Vấn đề then chốt mà các cơ quan viện trợ đang gặp phải đó là chỉ có một mối quan hệ gián tiếp và cách biệt giữa người thực sự cung cấp tài chính (những người nộp thuế ở các nước viện trợ) và những người dự trù được hưởng lợi từ các dự án viện trợ (người nghèo sống ở các nước thu nhập thấp). Có nhiều thể chế, tổ chức, và các giao dịch tồn tại ở giữa; và các quyết định đưa ra trong quá trình đó có thể không phù hợp với mong muốn hay lợi ích tốt nhất của cả những người nộp thuế cũng như người thụ hưởng. Tất cả các cơ quan nhà nước và nhiều công ty tư nhân đều phải đối phó với **vấn đề người uỷ quyền – người thừa hành (principal-agent problem)**,

nhưng bình diện quốc tế làm cho vấn đề này trở thành một thử thách to lớn hơn đối với viện trợ. Nhà kinh tế học Bertin Martens phân tích vấn đề người uỷ quyền – người thừa hành cho các cơ quan viện trợ, và cách giải thích của chúng ta theo sát lập luận của ông.²⁹

“Người uỷ quyền” trong một công ty tư nhân (chủ sở hữu), câu lạc bộ (các thành viên), hay bộ máy nhà nước (người nộp thuế) không thể đưa ra mọi quyết định và tự mình thực hiện mọi công việc, vì thế họ phải uỷ thác các trách nhiệm này cho “người thừa hành” (hay người được uỷ quyền) để đại diện họ làm việc: các giám đốc, người lao động, các quan chức được bầu ra, và các cán bộ dân chính. Nhưng người thừa hành có các mục đích và động cơ riêng của họ, có thể không giống như động cơ và mục đích của người uỷ quyền. Những người thừa hành có thể có nhiều thông tin hơn người uỷ quyền và có thể sử dụng những thông tin đó theo những cách thức đi ngược lại quyền lợi của người uỷ quyền. Do đó, người uỷ quyền đứng trước vấn đề soạn thảo hợp đồng và xây dựng các nguyên tắc để gắn liền quyền lợi của người thừa hành với quyền lợi của người uỷ quyền. Những vấn đề này đặc biệt quan trọng đối với các cơ quan khu vực công, vì họ có xu hướng có nhiều mục tiêu (không chỉ là lợi nhuận) và nhiều người uỷ quyền không chắc nhất trí với nhau về những mục tiêu nào nên được ưu tiên hơn. Những vấn đề này khiến người ta khó mà hài hoà giữa các động cơ khuyến khích, như lương bổng, khen thưởng, và thăng tiến với các chỉ báo kết quả hoạt động.

Hầu hết các chương trình viện trợ có một chuỗi dài phức tạp các mối quan hệ người uỷ quyền – người thừa hành, bắt đầu bằng những người nộp thuế uỷ quyền cho các quan chức được bầu, các quan chức này tiếp đến lại trở thành người uỷ quyền, uỷ thác công việc cho một tập hợp những người thừa hành mới, là lãnh đạo của các cơ quan viện trợ. Các mối quan hệ này tiếp tục cho người lao động trong các cơ quan viện trợ, các nhà thầu, và các nhà tư vấn. Ở nước nhận viện trợ, cũng có các mối quan hệ tương tự giữa người nhận viện trợ sau cùng, chính phủ của họ, và những người triển khai thực tế chương trình. Trong hầu hết các cơ quan khu vực công đều có tình trạng không giữ đúng mục tiêu xuyên suốt các mối quan hệ này, nhưng vấn đề càng phức tạp hơn trong các cơ quan viện trợ do sự cách biệt thực tế giữa người nộp thuế ban đầu và người hưởng lợi sau cùng. Trong các chương trình công cộng nội địa (như thu gom rác hay trường học địa phương), người nộp thuế và người hưởng lợi sau cùng cũng chính là người dân, vì thế họ có thông tin rõ ràng về thành công hay thất bại và có thể ban thưởng hay trừng phạt những người thừa hành thông qua bầu chọn lại hay bãi nhiệm họ. Nhưng chu trình phản hồi này bị phá vỡ đối với các cơ quan viện trợ, như Martens từng nêu rõ:

Một đặc điểm độc đáo và nổi bật của viện trợ nước ngoài là những người mà các cơ quan viện trợ làm việc vì quyền lợi của họ không phải là chính những người đã đóng góp cho ngân sách viện trợ; thật ra họ sống ở những nước khác nhau và trong các khu vực quyền hạn chính trị khác nhau. Sự cách biệt này cản trở quá trình phản hồi kết quả hoạt động thông thường: người hưởng lợi có thể quan sát thấy kết quả hoạt động nhưng không thể điều phối việc thanh toán (ban thưởng cho người thừa hành) như một hàm số phụ thuộc vào kết quả hoạt động. Cho dù các nhà tài trợ thường quan tâm đến việc bảo đảm rằng tiền viện trợ được chi tiêu thỏa đáng, nhưng làm điều đó thật vô cùng khó khăn, vì không có một cơ chế rõ ràng theo định kỳ nào để truyền đạt quan điểm của người hưởng lợi đến nhà tài trợ.³⁰

²⁹ Bertin Martens, “Introduction” trong ấn phẩm do Bertens Martens chủ biên, *The Institutional Economics of Foreign Aid* (Cambridge: nhà xuất bản đại học Cambridge, 2004).

³⁰ Martens, “Introduction,” trang 14.

Vấn đề người ủy quyền – người thừa hành tác động đến gần như mọi phương diện của hoạt động viện trợ, bao gồm thiết kế chương trình, thực hiện, đền bù, động cơ khuyến khích, đánh giá, và phân bổ nguồn tài trợ. Vấn đề này không bao giờ có thể hoàn toàn tránh khỏi: Các công ty tư nhân đứng trước những vấn đề tương tự giữa chủ sở hữu, giám đốc và người lao động, cũng như các quỹ viện trợ tư nhân và các tổ chức từ thiện. Thách thức là làm sao thiết kế được các thể chế và động cơ khuyến khích để cố gắng giảm nhẹ những vấn đề này càng nhiều càng tốt nhằm làm rõ các mục tiêu, mục đích, động cơ khuyến khích, và khen thưởng. Một thách thức lớn đối với các nhà tài trợ là làm cách nào áp dụng các điều kiện cho các khoản vay để khuyến khích nước nhận viện trợ hành động phù hợp hơn với quyền lợi và mong muốn của nhà tài trợ (và có lẽ của người hưởng lợi sau cùng).

Đặt điều kiện

Các nhà tài trợ thường yêu cầu nước nhận viện trợ phải thực hiện một số chính sách cụ thể, hay các gói chính sách, như những điều kiện tiên quyết để được tài trợ; và việc **đặt điều kiện (hay tính bị hạn chế-conditionality)** này là một trong những khía cạnh gây nhiều tranh cãi nhất của viện trợ. Các điều kiện chính sách tổng quát thường gắn liền nhiều nhất với việc tài trợ từ IMF và Ngân hàng Thế giới, nhưng tất cả các nhà tài trợ khác cũng thường sử dụng các điều kiện này trong một chừng mực nào đó. Nhiều nhà tài trợ song phương đi theo sự dẫn đầu của hai tổ chức đa phương này và không cung ứng toàn bộ giá trị viện trợ của họ cho đến khi nào nước nhận viện trợ đáp ứng các điều kiện của IMF và Ngân hàng Thế giới. Như thảo luận trong chương 5, IMF thường yêu cầu các nước áp dụng một cơ chế tỷ giá hối đoái linh hoạt hơn, thâm hụt ngân sách ít hơn, tăng trưởng cung tiền chậm hơn, tích lũy dự trữ ngoại hối, tư nhân hoá các doanh nghiệp nhà nước, giảm các biện pháp hạn chế nhập khẩu, và triển khai các biện pháp chống tham nhũng bao quát. Đôi khi, các cuộc cải cách được nhà tài trợ yêu cầu thực hiện chỉ có quan hệ xa xôi với mục đích chính của khoản viện trợ mà IMF cung cấp. Các điều kiện của Ngân hàng Thế giới đôi khi củng cố các cải cách chính sách bao quát này và có thể bổ sung thêm một số yêu cầu cụ thể theo khu vực, chẳng hạn như tự do hoá thị trường phân bón trước khi cung ứng các khoản vay nông nghiệp.

Trong nhiều trường hợp, những điều kiện chính sách cụ thể mà IMF và Ngân hàng Thế giới yêu cầu là chính đáng và thường được ủng hộ của ít nhất một số người nào đó trong chính phủ nước nhận viện trợ. Nhưng cũng có khi, các điều kiện của IMF và Ngân hàng Thế giới đi quá xa và các điều kiện mà các tổ chức này đặt ra khó mà biện minh được, nhất là khi tính hợp lý của các cuộc cải cách cụ thể không được rõ ràng và bị những người chỉ trích cho là dựa nhiều vào ý thức hệ hơn là các sự kiện thực tế và kinh tế học hợp lý. Ví dụ, trong khi tư nhân hoá các uỷ ban tiếp thị thuộc sở hữu nhà nước, các điểm bán lẻ, hay các cơ sở thương mại nói chung là điều không ai tranh cãi nữa, thì tư nhân hoá các công ty tiện ích công cộng thường mở ra nhiều vấn đề tranh luận. Nhiều nước có thể cần phải áp đặt kỷ cương ngân sách như yêu cầu của IMF, nhưng IMF thường bị chỉ trích là áp đặt kỷ cương nghiêm ngặt hơn nhiều so với mức thật sự cần thiết để đạt được ổn định, với tổn thất là tác hại đến tổng tiêu dùng và việc chi tiêu cho các chương trình xã hội quan trọng. Đôi khi, các nhà tài trợ chỉ đơn thuần là áp đặt quá nhiều điều kiện, dường như muốn nước nhận viện trợ sửa chữa mọi thứ ngay lập tức mà không có chút cảm nhận gì về tính ưu tiên hay tính khả thi. “Thư thông báo ý định” của Thổ Nhĩ Kỳ với IMF vào tháng 4-2003 bao gồm một bảng liệt kê 131 hành động chính sách hết sức cụ thể (với hàng tá mục hành động phụ) mà chính phủ cam kết thực hiện như một phần của chương trình.³¹ IMF cũng thú nhận rằng, có

³¹ Tìm đọc nghiên cứu “Turkey: Letter of Intent,” phụ lục B, ngày 3-4-2003, www.imf.org/external/np/loi/2003/tur/01/index.htm.

những lúc họ đã đi quá xa, như với chương trình tài trợ của họ ở Indonesia sau cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997.

Trong khi các nhà tài trợ thường bị chỉ trích là áp đặt quá nhiều điều kiện, họ gần như cũng thường xuyên bị phê phán là không áp đặt đủ điều kiện. Một số người ủng hộ phê phán IMF áp đặt quá nhiều biện pháp khổ hạnh về ngân sách khẳng định rằng IMF nên yêu cầu chính phủ các nước nhận viện trợ phải chi tiêu một khoản tối thiểu cho y tế và giáo dục. Người ta thường yêu cầu Ngân hàng Thế giới nên bổ sung các điều kiện để buộc chính phủ các nước phải có những hành động cụ thể, ví dụ như đối với những dự án có tiềm năng ảnh hưởng đến môi trường. Điều này có thể dẫn đến những tình huống tiến thoái lưỡng nan. Đôi khi chính phủ các nước muốn Ngân hàng Thế giới phải là một trong những người đồng tài trợ cho một dự án, hy vọng rằng sự tham gia của Ngân hàng Thế giới sẽ mang lại độ tin cậy và an toàn. Đối lại, Ngân hàng Thế giới muốn đòi hỏi các biện pháp an toàn về môi trường hay chống tham nhũng. Nhưng, vì Ngân hàng Thế giới chỉ là một người cho vay, đòn bẩy của họ có thể chỉ có hạn. Nếu Ngân hàng Thế giới đòi hỏi quá nhiều điều kiện, chính phủ có thể tiến hành mà không cần đến họ (và không có các biện pháp an toàn môi trường), nhưng nếu họ đòi hỏi quá ít, họ có thể nhận thấy mình đang tài trợ cho một dự án không có đủ điều kiện.

Tính hợp lý cho các điều kiện này khá thẳng thắn: Các nhà tài trợ tin rằng các điều kiện trên diện rộng này là quan trọng đối với tăng trưởng và phát triển, và nếu không có những điều kiện đó, việc cung cấp viện trợ chỉ là vô ích mà thôi. Cách dễ dàng nhất để xem xét tính hợp lý này trong những trường hợp cực đoan: Nếu các chính sách của chính phủ dẫn đến tỉ lệ lạm phát cao, tỷ giá hối đoái bị định giá quá cao, tình trạng phi hiệu quả khắp nơi, lãng phí chi tiêu ngân sách, và tham nhũng tràn lan, thì việc cung cấp viện trợ, bất kể vì mục đích cụ thể nào mà không yêu cầu có sự thay đổi mang tính nền tảng, cũng sẽ không mang lại lợi ích và có lẽ còn kéo dài thêm thiệt hại. Một số người thậm chí còn lập luận rằng mục đích cơ bản của viện trợ không chỉ là tiền mà viện trợ còn đóng vai trò như đòn bẩy để cải tổ chính sách. Cuộc tranh luận về việc đặt điều kiện là dạng thu nhỏ của vấn đề người ủy quyền – người thừa hành: Nhà tài trợ yêu cầu nước nhận viện trợ phải có những hành động cụ thể để đổi lấy việc nhận viện trợ, nhưng nước nhận viện trợ có thể có những mục tiêu khác và kiểm soát thông tin đủ để làm cho việc tuân thủ điều kiện trở nên khó khăn.

Nhà kinh tế học Cornell, Ravi Kanbur, nêu lên hai vấn đề sâu xa hơn của việc đặt điều kiện. Thứ nhất, người ta không luôn luôn biết rõ những điều kiện gì là phù hợp nhất để bảo đảm tăng trưởng và phát triển bền vững. Mahbub ul Haq, nhà tư vấn phát triển có nhiều ảnh hưởng từ lâu gắn bó với UNDP từng nhận xét rằng châu Phi cận Sahara, “thường nhận được nhiều kiên nghị chính sách tệ hại tính trên đầu người từ các cố vấn nước ngoài nhiều hơn so với bất kỳ một châu lục nào khác trên thế giới.”³² Học thuyết phát triển đã thay đổi từ một cách tiếp cận theo sự lãnh đạo của nhà nước vào thập niên 50 và 60 hướng tới các nhu cầu cơ bản của con người vào thập niên 70, cho đến một cách tiếp cận kinh tế vĩ mô tập trung vào các thị trường mở vào thập niên 80 và 90, rồi đến sự tập trung nhiều hơn vào các thể chế bắt đầu vào giữa thập niên 90. Vì thế, danh mục các điều kiện cũng tiến hoá không ngừng.

Thứ hai, việc đặt điều kiện xem ra không có tác dụng. Hầu hết các nhà phân tích đều đồng ý rằng chính phủ các nước thực hiện các cuộc cải cách chỉ khi nào làm điều đó có lợi cho họ, và các điều kiện của nhà tài trợ hiếm khi tác động đến quyết định đó. Nhiều nhà tài trợ vẫn tiếp tục giải ngân ngay cả khi nước nhận viện trợ không đáp ứng được các điều kiện, đôi khi việc không đáp

³² Mahbub ul Haq, “Does Africa Have a Future?” *Earth Times New Service* (tháng 1-1998).

ứng điều kiện này lại còn tái diễn nhiều lần. Theo thời gian, các nước nhận viện trợ nhận ra rằng dòng viện trợ không nhất thiết phụ thuộc vào việc đáp ứng các điều kiện đã nêu, một quá trình mà dần dần xói mòn các thể chế viện trợ và các điều kiện gắn liền với các thể chế đó. Các nhà tài trợ đứng trước động cơ nội bộ là tiếp tục giải ngân viện trợ để hỗ trợ các nhà thầu và những người nhận viện trợ phụ thuộc vào đó. Họ cũng đứng trước tình thế “tiền thoái lương nan của những tấm lòng bác ái” là rút viện trợ ra có thể tạo ra đau thương ngắn hạn cho chính những người mà họ dự định giúp đỡ.³³

Cuối cùng, không có những qui tắc dứt khoát cho việc đặt điều kiện. Việc cân đối giữa một bên là sự giám sát đầy tinh thần trách nhiệm cùng với trách nhiệm giải trình và một bên là sự đảm bảo chống lại các trở ngại hành chính quan liêu và áp đặt các biện pháp kiểm soát không cần thiết hay sự thay đổi chính sách không bảo đảm, đòi hỏi phải có tính linh hoạt, óc phán đoán, và khả năng cân đối nhiều mục tiêu.

Cải thiện tính hữu hiệu của viện trợ

Từ cuối thập niên 90, khi dòng viện trợ toàn cầu bắt đầu dần dần khôi phục, đã có nhiều thảo luận và tranh cãi về cách thức các chương trình viện trợ có thể được củng cố như thế nào và trở nên hữu hiệu hơn trong việc hỗ trợ tăng trưởng và phát triển. Các cuộc tranh luận này thừa nhận một số nhược điểm trong các chương trình viện trợ và dẫn đến những ý tưởng thay đổi cụ thể. Trong những năm gần đây, các cơ quan viện trợ bắt đầu đưa những ý tưởng này vào thực tiễn, và từ đó thông lệ thực hành của một số nhà tài trợ đã thay đổi đáng kể.

Chọn lựa quốc gia

Một ý tưởng có nhiều ảnh hưởng là các nhà tài trợ nên chọn lựa những quốc gia nào sẽ được viện trợ, dựa trên quan điểm cho rằng viện trợ có tác dụng tốt nhất ở những nước có các chính sách và thể chế tốt. Trong phiên bản mạnh nhất của quan điểm này, viện trợ *chỉ* nên được cung cấp cho những nước đáp ứng các tiêu chí này và không cung cấp cho các nước không thỏa, với nhiều viện trợ hơn dành cho những nước có mức đói nghèo cao nhất. Một quan điểm dung hòa hơn là viện trợ sẽ được phân bổ *nhiều hơn* cho những nước có các chính sách và thể chế mạnh nhưng tiếp tục cung ứng viện trợ có mục tiêu cho một số nước có các thể chế tương đối yếu, đặc biệt trong những tình huống hậu xung đột. Đề xuất này làm người ta quay lại với cuộc tranh luận về đặt điều kiện: Thay vì cung ứng viện trợ để khuyến khích cải cách, hãy cung ứng viện trợ cho những nước đã quyết định triển khai các cuộc cải cách then chốt. Các nhà kinh tế học Paul Collier và David Dollar đề xuất cách phân bổ viện trợ “đói nghèo - hiệu quả,” trong đó viện trợ sẽ được dành cho những nước nghèo nhất có các chính sách và thể chế tương đối mạnh hơn, nhằm tối đa hoá tác động của viện trợ đối với giảm nghèo toàn cầu.³⁴

Các nhà tài trợ bắt đầu chuyển sang chiều hướng này trong mấy năm qua. Ngân hàng Thế giới sử dụng chỉ số Đánh giá thể chế và chính sách quốc gia để xác định phần nào việc phân bổ nguồn viện trợ IDA ưu đãi. Một số nhà tài trợ châu Âu chuyển sang cung cấp sự hỗ trợ ngân sách chung hay tài trợ cho các cách tiếp cận trên toàn ngành (sectorwide approaches, SWAs), nhưng chỉ

³³ Ravi Kanbur, “The Economics of International Aid,” trong ấn phẩm do Serge Christophe Kolm và Jean Mercier Ythier chủ biên, *Handbook of the Economics of Giving, Altruism, and Reciprocity: Applications* (Amsterdam: North Holland, 2006). Tìm đọc nghiên cứu của Jakob Svensson, “Why Conditional Aid Does Not Work and What Can Be Done About It,” *Journal of Development Economics* 70, số 2 (2003), 381-402; và William Easterley, *The Elusive Quest for Growth*.

³⁴ Collier và Dollar, “Aid Allocation and Poverty Reduction.”

dành cho một số tương đối ít quốc gia được xem là có trách nhiệm nhất. Tổ chức Millennium Challenge Corporation của Hoa Kỳ cung cấp viện trợ cho một số ít quốc gia dựa vào kết quả hoạt động của họ thể hiện qua 16 chỉ báo về chính sách và quản lý nhà nước nói chung (cho dù không hoàn toàn).³⁵

Vì nhiều viện trợ được phân bổ vì các lý do chính trị, an ninh và các chính sách đối ngoại khác như thế, cho nên có những giới hạn về mức độ các nhà tài trợ có thể tiến tới tái phân bổ viện trợ dựa vào các tiêu chí phát triển kinh tế một cách nghiêm ngặt. Điều này đặc biệt đúng với các nhà tài trợ song phương lớn, nhưng cũng đúng với các nhà tài trợ đa phương. Người ta hoàn toàn có thể lý giải rằng các nước nên sử dụng viện trợ như một công cụ giúp đạt được các mục tiêu chính sách đối ngoại chính đáng, như hoà bình Trung Đông. Một đề xuất thường gặp là các nhà tài trợ nên tách biệt rõ ràng giữa tài trợ hướng tới các mục tiêu chính sách đối ngoại và tài trợ vì mục đích phát triển. Điều này sẽ cho phép các chương trình được thiết kế, thực hiện và đánh giá theo những cách thức khác nhau, để chính phủ các nước viện trợ, những người nộp thuế ở các nước đó, và người nhận viện trợ có thể hiểu rõ hơn và thẩm định tốt hơn tính hữu hiệu của viện trợ.

Sự tham gia của nước nhận viện trợ

Ý tưởng có nhiều ảnh hưởng thứ hai là viện trợ đã bị suy yếu đi bởi sự chi phối của các nhà tài trợ trong việc thiết lập các mục tiêu ưu tiên, thiết kế các chương trình và dự án, chọn người thực hiện (thường là các công ty tư vấn ở nước viện trợ), giám sát và đánh giá các kết quả. Ý tưởng này cho rằng, các viên chức và các nhà hoạt động từ nước viện trợ đã thiết kế quá nhiều chương trình, dẫn đến sự chọn lựa kém cỏi về các mục tiêu ưu tiên, thiết kế sai sót, hay sự cam kết yếu ớt của nước nhận viện trợ đối với những chương trình mà họ không cảm thấy là của riêng họ. Những người đề xuất ý tưởng này kêu gọi một “cách tiếp cận mang tính tham gia” trong đó các nhóm khác nhau ở nước nhận viện trợ (chính phủ, các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức từ thiện, khu vực tư nhân) đóng một vai trò tích cực hơn. Ý tưởng là để giải quyết phần nào những vấn đề trong chuỗi dài các mối quan hệ người ủy quyền – người thừa hành và hoà nhập chặt chẽ hơn người hưởng lợi sau cùng trong những khía cạnh chính của quá trình chuyển giao viện trợ. Điều này có thể có hai lợi ích. Thứ nhất, các dự án có thể được thiết kế tốt hơn, với quan điểm chính xác hơn về những ưu tiên cao nhất và các phương pháp thực hiện phù hợp nhất để đáp ứng các nhu cầu địa phương. Thứ hai, gia tăng sự tham gia của nước nhận viện trợ trong quá trình thiết kế và thực hiện có thể mang lại cho họ sự “sở hữu” nhiều hơn đối với hoạt động và sự đóng góp nhiều hơn để bảo đảm thành công. Một trong những phong trào thành công nhất theo chiều hướng này là việc giới thiệu “Tài liệu chiến lược giảm nghèo” làm nền tảng cho việc xoá nợ của Ngân hàng Thế giới và IMF và các hình thức tài trợ khác. Tương tự, các tổ chức viện trợ như Quỹ toàn cầu phòng chống bệnh AIDS, lao, và sốt rét cũng như Millennium Challenge Corporation đều dựa vào sự tham gia địa phương trong việc thiết kế và thực hiện những chương trình mà họ tài trợ.

Các chương trình này tương đối mới, cho nên tuy cách tiếp cận có tính chất tham gia này có nhiều hứa hẹn, vẫn chưa có bằng chứng về mức độ cải thiện tính hữu hiệu của viện trợ (hay những tình huống trong đó tính hữu hiệu của viện trợ được cải thiện). Có một tình trạng căng thẳng rõ ràng và không thể tránh khỏi giữa một bên là sự sở hữu đất nước, và một bên là các ưu tiên và điều kiện của nhà tài trợ. Các nhà tài trợ xem ra có thể tạo điều kiện dễ dàng cho cách tiếp

³⁵ Tìm đọc phân tích đầu tiên về Millennium Challenge Account trong nghiên cứu của Steven Radelet, *Challenging Foreign Aid: A Policymakers Guide to the Millennium Challenge Account* (Washington, D.C.: Trung tâm phát triển toàn cầu, 2003). Tìm đọc các phân tích tiếp theo trong trang web của trung tâm này www.cgdev.org.

cận mang tính tham gia ở những nước mà chính phủ thể hiện sự cam kết mạnh mẽ đối với các chính sách phát triển vững chắc và không làm như thế ở những nước mà chính phủ chuyên quyền và tham nhũng.

Hài hoà và phối hợp

Việc quản lý các dòng viện trợ từ nhiều nhà tài trợ khác nhau có thể là một thử thách không ngừng đối với các nước nhận viện trợ, vì các nhà tài trợ khác nhau có xu hướng thực hiện các chương trình riêng và khăng khăng sử dụng các qui trình riêng để phát động, triển khai và giám sát các dự án. Nước nhận viện trợ có thể bị áp đảo bởi các yêu cầu của nhà tài trợ để thực hiện việc kiểm toán dự án, đánh giá môi trường, báo cáo cung ứng, báo cáo tài chính, và cập nhật tính hình dự án. Theo Ngân hàng Thế giới, các nước đang phát triển thường làm việc với khoảng hơn 30 cơ quan viện trợ trong nhiều lĩnh vực, mỗi cơ quan bình quân một năm gửi đến năm phái đoàn để giám sát các dự án của họ.³⁶ Nhiều nước nhận viện trợ chỉ có một số lượng có hạn các nhà kỹ trị có kỹ năng và có trình độ cao; và tất cả các nhà tài trợ đều muốn gặp những người giỏi giang này, làm cho họ không còn thời gian để xử lý những vấn đề cấp bách khác. Chính phủ Tanzania tiếp vài trăm phái đoàn viện trợ mỗi năm, đã áp dụng một khoảng “thời gian yên tĩnh” từ tháng 4 đến tháng 8 hàng năm; trong suốt thời gian đó, họ yêu cầu các nhà tài trợ hạn chế đến mức tối thiểu các cuộc họp và các phái đoàn để chính phủ có thời gian chuẩn bị đầy đủ cho ngân sách hàng năm.

Các mối quan ngại này dẫn đến vô số đề xuất và cam kết để các nhà tài trợ phối hợp chặt chẽ hơn các hoạt động của họ; hài hoà các hệ thống kế toán, giám sát, và đánh giá; hay “tập hợp” nguồn vốn của họ.³⁷ Một vài tiến bộ đã đạt được dưới hình thức các nhà tài trợ cung cấp nhiều viện trợ hơn như sự hỗ trợ ngân sách ở một số nước, làm việc cùng nhau thông qua các phái đoàn liên kết, và thoả thuận sử dụng các qui trình giám sát và đánh giá tương tự như nhau. Đồng thời, một số chương trình tài trợ mới xem ra lại muốn sử dụng các phương pháp luận mới của riêng họ, có thể làm cho vấn đề sắp tới thêm phức tạp.

Quản lý dựa vào kết quả

Việc chú trọng vào việc minh hoạ tính hữu hiệu của viện trợ đã dẫn đến kêu gọi cải thiện hoạt động giám sát và đánh giá cũng như quản lý dựa vào kết quả. Theo quan điểm này, các chương trình viện trợ nên hướng tới đạt được các chỉ tiêu định lượng hết sức cụ thể, và các quyết định về việc gia hạn hay phân bổ lại viện trợ sắp tới nên dựa vào các kết quả này. Có ba mục tiêu cơ bản. Thứ nhất, việc quản lý dựa vào kết quả có thể giúp các nhà tài trợ phân bổ viện trợ hướng tới những chương trình đang hoạt động tốt. Thứ hai, việc rà soát hiện nay có thể phát hiện các trục trặc ngay từ giai đoạn đầu và giúp điều chỉnh và củng cố các chương trình hiện hữu. Thứ ba, các nhà tài trợ và nước nhận viện trợ có thể học hỏi tốt hơn những cách tiếp cận nào có tác dụng và những cách tiếp cận nào không có tác dụng. Việc giám sát và đánh giá mạnh hơn giúp củng cố mối quan hệ người ủy quyền – người thừa hành để các cơ quan viện trợ có động cơ rõ ràng hơn và người nộp thuế có thông tin tốt hơn về tác động của viện trợ đối với những người hưởng lợi theo dự tính.

TÓM TẮT

³⁶ “Cutting the Red Tape,” World Bank Development News Media (21-2-2003).

³⁷ Ravi Kanbur và Todd Sandler, “The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods,” Tham luận chính sách số 5, Hội đồng phát triển hải ngoại, Washington D.C., 1999.

- Hầu hết viện trợ được cung cấp bởi các nhà tài trợ song phương, nhưng một phần đáng kể được phân phối thông qua các cơ quan đa phương. Các dòng viện trợ toàn cầu lên đến đỉnh điểm vào năm 1991, sau đó giảm sút theo giá trị thực và giá trị danh nghĩa cho đến năm 1997, trước khi gia tăng trở lại. Hoa Kỳ ngày nay cung cấp giá trị viện trợ nhiều nhất tính theo USD, nhưng nằm trong số những nước cung cấp viện trợ ít nhất nếu tính theo tỉ lệ phần trăm thu nhập của nước viện trợ.
- Đối với một số quốc gia, các dòng viện trợ khá lớn và quan trọng, trong khi ở những nước khác, viện trợ khá nhỏ. Châu Phi cận Sahara tiếp nhận dòng viện trợ tương đương 6 phần trăm thu nhập của họ vào năm 2004, vào khoảng 34 USD một người. Đông Âu, Trung Á, Bắc Phi, và Trung Đông nhận viện trợ hơn 20 USD một người, cho dù viện trợ tính theo tỉ lệ thu nhập của các nước này thì ít hơn. Giá trị viện trợ đầu người giảm sút từ năm 1990 ở mọi khu vực trên thế giới ngoại trừ Đông Âu và Trung Á.
- Đối với hầu hết các nhà tài trợ, động cơ chính để cung cấp viện trợ là hỗ trợ cho các mục tiêu chính sách đối ngoại và các liên minh chính trị. Thu nhập và đói nghèo có xu hướng là những mục tiêu thứ cấp. Qui mô quốc gia, các ràng buộc thương mại và lịch sử, và mức độ dân chủ cũng đóng một vai trò nhất định.
- Có ba quan điểm tổng quát về mối quan hệ giữa viện trợ, tăng trưởng và phát triển. Thứ nhất, một số nhà phân tích tin rằng viện trợ hỗ trợ tăng trưởng và phát triển thông qua bổ sung đầu tư và trữ lượng vốn, giúp chuyển giao công nghệ, hỗ trợ các chương trình y tế và giáo dục chủ yếu, và tăng cường ổn định kinh tế. Thứ hai, những người khác tin rằng viện trợ không tác động đến tăng trưởng và có thể xói mòn tăng trưởng thông qua làm biến dạng các động cơ khuyến khích đối với sản xuất tư nhân, khuyến khích tham nhũng, bành trướng bộ máy nhà nước, hay tạo ra sự phụ thuộc viện trợ. Thứ ba, một số người lập luận rằng viện trợ có tác dụng trong những điều kiện nhất định nhưng không có tác dụng trong những tình huống khác, tùy thuộc vào chính sách và môi trường thể chế ở nước nhận viện trợ, mục đích của viện trợ, hay thông lệ thực hành và các qui trình thủ tục của nhà tài trợ. Bằng chứng thực nghiệm về các mối quan hệ này có tính hỗn tạp, các nghiên cứu khác nhau đi đến những kết luận khác nhau.
- Viện trợ có thể ảnh hưởng đến tỉ lệ tiết kiệm và số thu thuế thông qua nhiều tác động tinh tế đối với giá cả, thị hiếu, và các động cơ khuyến khích. Các dòng viện trợ bổ sung cho tổng tiết kiệm và đầu tư nhưng theo tỉ lệ thấp hơn 1:1. Tính chất thay đổi mục đích sử dụng của viện trợ có thể làm cho tiết kiệm tư nhân và tiết kiệm chính phủ giảm xuống khi viện trợ gia tăng. Tác động đối với thu ngân sách thì khác nhau giữa các nước, một số nước thể hiện tình trạng giảm sút thu ngân sách trong khi những nước khác có sự gia tăng thu ngân sách tương ứng với dòng viện trợ nhiều hơn.
- Các cơ quan viện trợ đứng trước vấn đề kinh điển về người ủy quyền – người thừa hành; vấn đề này càng phức tạp hơn bởi sự kiện là các nhà tài trợ gốc (người nộp thuế tại các nước cho viện trợ) chỉ có sự kết nối gián tiếp và xa xôi với người hưởng lợi sau cùng (người nghèo tại các nước thu nhập thấp). Một thử thách đối với các nhà tài trợ là làm thế nào đặt ra những điều kiện phù hợp khi cung cấp viện trợ. Các nhà tài trợ thường bị chỉ trích là đặt ra quá nhiều hoặc quá ít điều kiện, hoặc đặt ra những loại điều kiện không phù hợp đối với viện trợ; và việc đặt điều kiện nhìn chung xem ra không có tác dụng.
- Trong những năm gần đây, các nhà tài trợ bắt đầu cố gắng cung cấp viện trợ một cách hữu hiệu hơn, thông qua chọn lọc nước nhận viện trợ, khuyến khích sự tham gia nhiều hơn của nước nhận viện trợ trong việc thiết kế và thực hiện chương trình viện trợ, phối hợp chặt chẽ hơn với nhau, và quản lý các chương trình dựa vào kết quả. Còn quá sớm để

đánh giá tác dụng của những thay đổi này, nhưng xem ra chúng có thể ảnh hưởng đến các chương trình viện trợ trong thời gian sắp tới.

Chương 15

NỢ NƯỚC NGOÀI VÀ KHỦNG HOẢNG TÀI CHÍNH

Trong hai thập niên sau Chiến tranh thế giới II, Mexico, cũng như hầu hết các nước đang phát triển, gần như không có giao dịch với các thị trường vốn quốc tế. Đất nước tương đối ít vay mượn từ các ngân hàng quốc tế, và các nhà đầu tư nước ngoài thì thoả mãn mới góp vốn vào các doanh nghiệp Mexico. Và tuy cũng có vay mượn ít nhiều từ những tổ chức cho vay chính thức (chính phủ các nước và các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới), tổng vay mượn của Mexico vẫn còn ít. Lúc bấy giờ, các thị trường vốn quốc tế tương đối chưa phát triển so với ngày nay, và chỉ mới bắt đầu hồi phục sau sự đổ vỡ của hai cuộc Chiến tranh thế giới và thời kỳ Đại khủng hoảng. Nhưng mọi thứ bắt đầu thay đổi vào cuối thập niên 60 và 70. Các công cụ thị trường vốn trở nên tinh xảo hơn, và chi phí giao dịch quốc tế giảm xuống. Các ngân hàng và các nhà đầu tư khác bắt đầu tìm kiếm cơ hội bên ngoài các thị trường phương Tây truyền thống của họ. Cho vay chính thức cũng gia tăng. Mexico, cùng với nhiều quốc gia khác nóng lòng mở rộng đầu tư và gia tốc tăng trưởng, bắt đầu nhìn ra nước ngoài để tìm nguồn tài trợ. Trong những thập niên tiếp theo, vay mượn nước ngoài của Mexico có tác động to lớn, cả tích cực lẫn tiêu cực, đối với tăng trưởng kinh tế, ổn định kinh tế vĩ mô, tạo ra việc làm và thậm chí sự thay đổi chính trị.

Hầu hết tài trợ nước ngoài của Mexico trong những năm đầu tiên là dưới hình thức vay mượn, đặc biệt là từ những người cho vay tư nhân, ngược lại với đầu tư trực tiếp nước ngoài. Mexico nghi ngờ các nhà đầu tư nước ngoài và muốn duy trì sự kiểm soát sở hữu đối với các doanh nghiệp, vì thế vay mượn là việc dễ chấp nhận hơn so với đầu tư trực tiếp nước ngoài. Các ngân hàng thương mại nước ngoài rất sẵn lòng cho chính phủ Mexico, các doanh nghiệp nhà nước (như công ty dầu quốc doanh PEMEX) và các doanh nghiệp khác vay tiền. Năm 1970, vay mượn nước ngoài của Mexico từ các tổ chức cho vay tư nhân tương đối ít, chỉ khoảng 350 triệu USD, khoảng 1 phần trăm GDP. Nhưng đến năm 1980, đất nước vay mượn gần 15 tỷ USD một năm từ các tổ chức cho vay tư nhân, khoảng 8 phần trăm GDP. Hơn một nửa là nợ “ngắn hạn,” nghĩa là phải được hoàn trả (và thường được cho vay lại) trong vòng một năm.

Thoạt đầu, việc vay mượn xem ra có ích: GDP trên đầu người của Mexico tăng 4,2 phần trăm một năm từ năm 1972 đến 1981, so với 2,6 phần trăm trong bảy năm trước đó. Nhưng hoá ra Mexico đã vay mượn quá nhiều và quá nhanh: Vào tháng 8-1982, họ gây sốc cho thế giới khi tuyên bố họ không thể trả nổi nợ. Đất nước rơi vào cuộc khủng hoảng kinh tế sâu sắc dẫn đến giảm mạnh đầu tư, tỉ lệ tăng trưởng âm, căng thẳng tài chính chính phủ, và khó khăn kinh tế dữ dội đối với hàng triệu người Mexico. Cuộc khủng hoảng của Mexico nhanh chóng lây lan sang nhiều nước đang phát triển khác đang vay mượn nhiều từ nước ngoài, và hậu quả của các cuộc khủng hoảng này vẫn còn dư âm đến tận ngày nay tại một số nước. Cho vay nước ngoài dành cho Mexico giảm mạnh sau khủng hoảng trước khi hồi phục vào đầu thập niên 90, rồi lại rơi một lần nữa khi Mexico đứng trước một cuộc khủng hoảng thanh toán khác vào năm 1994 và 1995. Từ giữa thập niên 90, vay mượn nước ngoài ròng của Mexico có giá trị âm trong hầu hết các năm, có nghĩa là đất nước đang hoàn trả nợ quốc tế nhiều hơn là vay mượn.

Trên toàn cầu, dòng nợ vay chảy vào các nước đang phát triển cũng có diễn tiến tương tự như của Mexico, dao động từ những dòng vào lớn cho đến những dòng ra lớn rồi cứ thế lặp lại. Vay mượn từ các ngân hàng thương mại tư nhân trở thành hình thức chiếm ưu thế trong các dòng vốn quốc tế chảy vào các nước đang phát triển, đặc biệt là những nước thu nhập trung bình, vào thập niên 70 và 80, vượt hơn cả vay mượn chính thức trong hầu hết các năm. Nhưng dòng nợ vay giảm mạnh vào thập niên 80 sau cuộc khủng hoảng nợ (bảng 15-1). Vào đầu thập niên 90, dòng nợ tư nhân tăng mạnh trở lại, gấp bốn lần về độ lớn chỉ trong sáu năm từ 30 tỷ USD năm 1990 lên đến 120 tỷ USD năm 1996. Nhưng sau đó, một loạt các cuộc khủng hoảng tài chính xảy ra ở các thị trường mới nổi trên thế giới, bắt đầu từ Mexico năm 1995; sau đó tấn công Thái Lan, Indonesia, và Hàn Quốc năm 1997; nước Nga và Brazil năm 1998; Thổ Nhĩ Kỳ và Argentina

năm 2001. Các dòng nợ vay sụp đổ, và năm 2001, dòng nợ vay 120 tỷ USD chảy vào năm năm trước đó biến mất hoàn toàn. Nhưng một khi khủng hoảng ngoài, vay mượn lại tăng lên, và dòng nợ tư nhân phục hồi đến 72 tỷ USD chỉ trong hai năm sau vào năm 2003. Vay mượn chính thức ít hơn nhiều và đỡ biến động hơn vay mượn tư nhân, nhưng giảm đều trong thập niên 90, và đến năm 2003, tổng thể các nước đang phát triển đang hoàn trả cho các tổ chức cho vay chính thức nhiều hơn so với vay mượn. Đối với nhiều nước đang phát triển nghèo nhất, trợ cấp là nguồn tài trợ nước ngoài chiếm ưu thế hơn so với các khoản vay.

Bảng 15-1. Dòng nợ vay chảy vào các nước đang phát triển, 1980-2003 (tỷ USD)

	1980	1990	1996	2000	2003
Huy động nợ tư nhân	70,9	29,8	119,9	-0,4	71,8
Ngân hàng thương mại	28,7	3,2	30,7	-5,8	2,5
Trái phiếu	1,1	1,1	49,5	17,5	26,6
Khác	11,5	12,3	2,3	-4,3	-6,3
Dòng nợ ngắn hạn (ròng)	29,5	13,2	37,4	-7,9	49,0
Huy động nợ chính thức	20,5	26,4	2,8	4,9	-14,3
Song phương	13,1	11,0	-10,4	-6,9	-16,0
Đa phương	7,4	15,4	13,1	11,8	1,8
Tổng cộng	91,4	56,2	122,7	4,5	57,6

Nguồn: Ngân hàng thế giới, *Tài chính phát triển toàn cầu 2005*; và IMF, *Thống kê tài chính quốc tế*, niên giám hàng năm.

Ngay cả đối với những nước đi vay nhiều nhất, vay mượn nước ngoài cũng luôn luôn ít hơn so với dòng vốn nội địa trong hầu hết các năm, chỉ chiếm khoảng một phần tư hay ít hơn nguồn vốn đầu tư và chỉ thi thoảng mới lên đến hơn 3-4 phần trăm GDP. Nhìn từ góc độ các mô hình tăng trưởng kinh tế chú trọng vào vai trò của sự tạo lập vốn trong quá trình tăng trưởng (như mô hình Harrod Domar và mô hình Solow), dòng nợ tư nhân chỉ có vai trò quan trọng vừa phải. Nhưng nợ nước ngoài đóng vai trò phức tạp hơn so với thể hiện qua các con số cơ bản. Tác động kinh tế của dòng nợ được tăng cường bởi ảnh hưởng của nó đối với sự ổn định kinh tế vĩ mô, tỷ giá hối đoái, lãi suất, ngân sách nhà nước, và các tổ chức tài chính nội địa cũng như tiềm năng chậm ngòi cho khủng hoảng tài chính lan rộng.

Chương này tìm hiểu các ưu điểm, nhược điểm, và rủi ro gắn liền với vay mượn nước ngoài, đồng thời mô tả các hình thức nợ vay khác nhau, diễn tiến dòng nợ chảy vào các nước đang phát triển trong mấy thập niên qua, và các điều kiện cơ bản trong đó nợ thể duy trì bền vững. Chương này cũng xem xét chi tiết các cuộc khủng hoảng nợ của các nước đang phát triển vào thập niên 80, những vấn đề nợ đang diễn ra mà một số nước đang phát triển phải đương đầu, và cuộc khủng hoảng tài chính của các thị trường mới nổi vào thập niên 90, sau đó tìm hiểu những bài học chủ yếu rút ra từ các cuộc khủng hoảng này để quản lý nợ trong tương lai. Chúng ta cũng thăm dò một số vấn đề hóc búa phát sinh khi các nước rơi vào tình trạng vỡ nợ hay không còn khả năng hoàn trả nợ: Nên xóa bao nhiêu nợ? Gánh nặng nợ xấu nên được chia xẻ như thế nào giữa chủ nợ và con nợ? Và những điều kiện gì, nếu có, nên được đặt ra cho những nước đang mong được xóa nợ?

ƯU ĐIỂM VÀ NHƯỢC ĐIỂM CỦA VAY MƯỢN NƯỚC NGOÀI

Nợ nước ngoài mang nhiều tai tiếng từ sau các cuộc khủng hoảng thập niên 80 và cuối thập niên 90, mà theo nhiều cách quả cũng xứng đáng với tiếng xấu như thế. Tuy nhiên, vay mượn thận

trọng là một phần quan trọng trong chiến lược phát triển của nhiều nước. Hoa Kỳ vay mượn nhiều vào giữa và cuối thế kỷ mười chín để tài trợ cho sự mở rộng về miền tây (đặc biệt là đường sắt). Phần lớn các nước ở Tây Âu cũng dựa vào vay mượn nước ngoài vào lúc này hay lúc khác.

Nhìn từ góc độ quốc gia, vay mượn cho phép đất nước đầu tư nhiều hơn so với khả năng tiết kiệm và nhập khẩu nhiều hơn so với khả năng xuất khẩu. Nếu nguồn vốn bổ sung được dùng để tài trợ cho đầu tư sản xuất, nguồn vốn đó có thể mang lại sinh lợi đủ để hoàn trả lãi vay và vốn gốc của dòng nợ nước ngoài ban đầu. Như chúng ta đã thấy trong chương 3 và 4, vì vốn tương đối khan hiếm tại các nước thu nhập thấp, những nước này có *tiềm năng* đạt được suất sinh lợi cao hơn từ đầu tư và tăng trưởng kinh tế nhanh hơn so với những nước giàu hơn, mang lại nền tảng cho hoạt động cho vay từ nước giàu sang nước nghèo. Trong những tình huống này, vay mượn nước ngoài có thể giúp hỗ trợ tăng trưởng và phát triển đồng thời mang lại sinh lợi hấp dẫn đối với người cho vay.

Đối với những nước quan tâm đến việc tăng cường tiết kiệm nội địa cùng với nguồn vốn nước ngoài, việc vay mượn mang lại một số lợi thế và bất lợi so với đầu tư trực tiếp nước ngoài và các dạng vốn khác. Khi một công ty trong nước vay mượn nước ngoài, sẽ không có tranh cãi gì về sở hữu nước ngoài, chuyển lợi nhuận về nước, miễn giảm thuế, và những thứ tương tự phát sinh với đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Ngoài ra, vay mượn nước ngoài có thể được thực hiện nhanh chóng hơn và dễ dàng hơn so với FDI. Việc hoàn trả được giới hạn trong điều khoản vay, cho nên nếu hoạt động đầu tư mang lại lợi nhuận cao, nước nhà có thể giữ lại lợi nhuận chứ không phải chuyển lợi nhuận ra nước ngoài. Nói một cách đơn giản, bao lâu mà suất sinh lợi từ dự án đầu tư vượt quá lãi vay, vay mượn nước ngoài có thể là một chiến lược khôn ngoan để gia tăng tiết kiệm nội địa, bổ sung đầu tư, và đẩy mạnh tăng trưởng. Ngoài ra, vay mượn có thể đóng vai trò bình ổn quan trọng đối với những nước bị vùi dập bởi các cú sốc cán cân thanh toán. Khi giá xuất khẩu của đất nước đột ngột sụp đổ hay giá nhập khẩu tăng mạnh, vay mượn nước ngoài ít nhiều có thể giúp bắc cầu cho hố cách tài trợ cho đến khi nào giá cả hồi phục hay nền kinh tế có thể điều chỉnh trước sự thay đổi, nhờ đó giúp xoa dịu chi phí điều chỉnh.

Tuy nhiên, cũng có những điểm bất lợi. Có vay thì phải có trả, ngay cả khi dự án làm ăn thất bát. Vay mượn quá nhiều không đúng loại hay cho những mục đích sai lầm có thể làm cho các nước đang phát triển dễ bị tổn thương trước tình trạng rút vốn đột ngột và các cuộc khủng hoảng tài chính. Nói cụ thể ra, nợ ngắn hạn có thể chuyển biến rất nhanh từ dòng vào sang dòng ra đột ngột, có thể làm cho tỷ giá hối đoái rớt mạnh, lãi suất tăng vọt và trút sự tàn phá lên các ngân hàng, các công ty tư nhân và ngân sách chính phủ.

Vay mượn quá nhiều để tài trợ tiêu dùng hay đầu tư yếu kém cũng có thể dẫn đến trục trặc. Vay mượn thì dễ dàng về mặt chính trị hơn so với tăng thuế để thanh toán cho việc chi tiêu, nhất là khi chính phủ các nước không nghĩ rằng họ sẽ còn cầm quyền vào thời điểm trả nợ. Nếu chính phủ vay mượn để tài trợ cho các công trình kỷ niệm, các tòa nhà văn phòng xa hoa, hay các đoàn xe ô tô đắt tiền, sẽ không có dòng thu nhập tương lai để trả nợ. Nhưng ngay cả khi chính phủ vay mượn để tài trợ các dự án đầu tư mà thoát đầu nghe có vẻ hay, nhưng bất thành lĩnh giá xuất khẩu rớt mạnh, lãi suất hay giá dầu tăng vọt, hay suy thoái thế giới bất ngờ có thể xoay chuyển một dự án đáng giá trở thành thua lỗ tài chính. Chính phủ rơi vào tình thế phải hoàn trả nợ vay nặng nề đôi khi phải đứng trước sự chọn lựa đau thương giữa hoàn trả nợ nước ngoài như cam kết, hay là duy trì chi tiêu cho y tế, giáo dục, hay các chương trình nội địa quan trọng khác.

TÍNH BỀN VỮNG CỦA NỢ

Một đất nước có thể chấp nhận mức tổng nợ bằng bao nhiêu trước khi bắt đầu gặp trục trặc? Không có câu trả lời đơn giản. Nợ của một nước có thể được duy trì bền vững nếu nợ có thể được hoàn trả mà không cần phải có sự tài trợ ngoại lệ (nghĩa là một khoản bảo lãnh đặc biệt của các nhà tài trợ thân thiện) và không cần phải có sự điều chỉnh lớn trong tương lai về thu nhập hay chi tiêu của đất nước. Nhưng tình hình mỗi nước mỗi khác. Khả năng hoàn trả nợ của một nước phụ thuộc vào nhiều yếu tố: qui mô nợ, thâm hụt thương mại và ngân sách, lãi suất nợ vay, tập hợp các khoản vay và trợ cấp mà đất nước nhận được, và tính chất dễ bị tổn thương trước các cú sốc của đất nước (ví dụ như các thảm họa thiên tai như hạn hán hay bão lụt hay giảm giá xuất khẩu) và tỉ lệ tăng trưởng GDP, xuất khẩu và số thu thuế.

Ở mức độ đơn giản, tính bền vững của nợ của một nước phụ thuộc vào (1) giá trị nợ bằng bao nhiêu và (2) năng lực hoàn trả theo yêu cầu. Nhưng không một yếu tố nào trong những yếu tố này là đơn giản như vẻ bề ngoài. Có hai cách để ta nghĩ về độ lớn của nợ: tổng trữ lượng nợ và giá trị hoàn trả đến hạn trong một năm. Số đo thông thường của tổng trữ lượng nợ là tổng mệnh giá của toàn bộ nợ đang lưu hành, nhưng con số này có thể gây hiểu lầm nếu có một lượng nợ lớn được trợ cấp. Ví dụ, Hiệp hội phát triển quốc tế (International Development Association, IDA) thuộc Ngân hàng Thế giới, bộ phận chuyên cung ứng tài chính cho các nước thu nhập thấp, cung ứng các khoản vay có lãi suất chỉ bằng 0,75 phần trăm và thời hạn 40 năm. Dĩ nhiên một khoản vay 100 triệu USD với các điều khoản này tạo ra gánh nặng nợ nhỏ hơn nhiều so với một khoản vay 100 triệu USD phải hoàn trả trong năm năm với lãi suất dựa vào thị trường là 7 phần trăm. Trong tình huống này, việc làm có ý nghĩa hơn là tính hiện giá ròng (NPV) của khoản nợ. Một khoản vay với các điều khoản thị trường thông thường sẽ có NPV bằng 100 phần trăm mệnh giá, một khoản trợ cấp hoàn toàn sẽ có NPV bằng 0, và một khoản vay có trợ cấp sẽ có NPV nằm ở khoảng giữa, phụ thuộc vào lãi suất và cơ cấu thời hạn (nghĩa là lịch hoàn trả vốn gốc của khoản vay).

Dịch vụ nợ là giá trị đến hạn thanh toán vốn gốc và lãi vay trong một năm cho trước. Các nhà hoạch định chính sách cần biết giá trị đến hạn phải trả bao nhiêu mỗi năm, nhưng chỉ nhìn vào một năm không thôi có thể gây hiểu lầm, vì ta không biết phải trả bao nhiêu trong năm tới hay năm sau nữa khi một khoản thanh toán lớn có thể đến hạn. Vì thế, dự báo chính xác về dịch vụ nợ đến hạn bằng bao nhiêu vào thời điểm nào là một câu phần quan trọng trong việc đánh giá tính bền vững của nợ.

Thế còn phần thứ hai của tính bền vững, *năng lực* trả nợ của một nước? Ba số đo phổ biến của năng lực trả nợ là: GDP, xuất khẩu và số thu thuế. GDP là số đo khái quát nhất của nguồn lực kinh tế sẵn có để hoàn trả khoản vay. Công suất sản xuất và thu nhập tương ứng của một nước càng lớn, thì năng lực trả nợ càng lớn. Nhưng nếu một nước hoàn trả nợ nước ngoài, ràng buộc thực có thể không phải là tổng thu nhập, mà là khả năng tạo ra USD (hay ngoại tệ khác) cần thiết để trả khoản vay tính bằng ngoại tệ. Khi Thái Lan, Indonesia, và Hàn Quốc không thể hoàn trả đầy đủ các khoản vay vào cuối năm 1997, vấn đề không phải là thiếu thu nhập, mà là thiếu ngoại hối. Trong những tình huống này, kim ngạch xuất khẩu trong một năm hay dự trữ ngoại hối ở ngân hàng trung ương có thể là chỉ báo phù hợp hơn về khả năng trả nợ. Xem xét kim ngạch xuất khẩu và dự trữ, ta tập trung chú ý vào **vấn đề chuyển giao bên ngoài**, nghĩa là thách thức trong việc tạo ra đủ ngoại hối để chuyển giao cho những người cho vay bên ngoài (nước ngoài). Nhưng ngoại hối cũng chẳng phải luôn luôn là điều kiện ràng buộc. Nếu chính phủ là con nợ chính, một chỉ báo quan trọng của năng lực trả nợ là khả năng tạo ra số thu thuế để có thể sử dụng cho việc hoàn trả nợ. Tầm quan trọng của số thu thuế đưa ta đến với **vấn đề chuyển giao bên trong**, nghĩa là thử thách đối với chính phủ để huy động đủ số thu thuế từ các hộ gia đình và doanh nghiệp giúp chính phủ trả nợ quốc gia.

CÁC CHỈ BÁO NỢ

Các nhà phân tích thường chuyển ba số đo tổng quát thành các tỷ số với tử số là nợ hay dịch vụ nợ và mẫu số biểu thị số đo năng lực trả nợ. Các chỉ báo phổ biến nhất về tính bền vững của nợ bao gồm:

- *Nợ/GDP* có lẽ là số đo tổng quát nhất về tính bền vững của nợ, so sánh tổng nợ với khả năng tạo ra nguồn lực của nền kinh tế để trả nợ. Một số đo liên quan khác sử dụng hiện giá ròng là *NPV của nợ/GDP*. Ở những nơi mà hầu hết nợ được cung ứng theo các điều khoản thị trường (ví dụ như các khoản vay ngân hàng thương mại), chênh lệch giữa hai số đo này tương đối nhỏ; trong chừng mực mà nợ được ký kết theo các điều khoản ưu đãi (có trợ cấp), hai số đo này sẽ khác biệt nhiều. Cho dù mỗi nền kinh tế mỗi khác, lịch sử cho thấy rằng tình trạng nguy kịch về nợ có xu hướng xảy ra nhiều nhất ở những nước có tỷ số NPV của nợ/GDP vượt quá 30-50 phần trăm.³⁸
- *Nợ/xuất khẩu* (và NPV của nợ/xuất khẩu) so sánh tổng nợ với năng lực tạo ra ngoại hối. Tính bền vững của nợ tương thích với một phạm vi rộng của các tỷ số nợ/xuất khẩu, điều này phản ánh xu hướng xuất khẩu biến thiên nhiều hơn so với GDP. Các nhà phân tích có xu hướng đặt các mức ngưỡng bền vững cho từng nước nằm trong khoảng từ 100 phần trăm đến 300 phần trăm, phổ biến nhất là vào khoảng 200 phần trăm.
- *Nợ/thu ngân sách* (hay NPV của nợ/thu ngân sách) là số đo phù hợp nhất khi chính phủ là con nợ lớn nhất và có mối quan ngại về khả năng tạo ra số thu thuế để hoàn trả khoản vay. Các nhà phân tích trích dẫn các tỷ số này nằm trong khoảng từ 140 đến 260 phần trăm là ngưỡng bền vững cho các nước riêng lẻ.
- *Dịch vụ nợ/xuất khẩu* có ưu điểm lớn là tập trung chú ý đến giá trị nợ trong một năm so với thu nhập xuất khẩu sẵn có để trả nợ, nhưng số đo này không cho ta biết nhiều về gánh nặng chung của nợ theo thời gian. Mối quan ngại về tình trạng nguy kịch về nợ có xu hướng gia tăng khi tỷ số này vượt quá 20-25 phần trăm.
- *Dịch vụ nợ/Thu ngân sách* tập trung vào khả năng của chính phủ để tạo ra số thu thuế nhằm thực hiện các khoản thanh toán đến hạn trong một năm. Tỷ số này càng cao, chính phủ càng phải dành nhiều số thu thuế để thanh toán nợ và ngân sách còn lại ít hơn cho các chi tiêu chính phủ khác về y tế, giáo dục, cơ sở hạ tầng, và các mục đích khác. Lịch sử cho thấy rằng tình trạng nguy kịch về nợ có xu hướng xuất hiện khi tỷ số này vượt quá 10-15 phần trăm.
- *Nợ nước ngoài ngắn hạn/Dự trữ ngoại hối* tập trung vào giá trị nợ đến hạn phải được hoàn trả trong năm tới so sánh với giá trị dự trữ ngoại hối hiện có. Các nhà phân tích đề xuất rằng một đất nước sẽ dễ bị tổn thương trước tình trạng rút vốn nhanh và khủng hoảng tài chính khi tỷ số này tiến đến 1:1.

Các tỷ số này phản ánh hai cách khác nhau mà đất nước có thể đứng trước những khó khăn về nợ: không có khả năng chi trả và không thanh khoản. Người vay **không có khả năng chi trả** là người vay thiếu của cải ròng để hoàn trả nợ đang lưu hành từ thu nhập tương lai của họ. Một người vay **không thanh khoản** là người vay thiếu tiền mặt sẵn sàng để hoàn trả các nghĩa vụ nợ hiện hành, cho dù người vay đó có của cải ròng để hoàn trả nợ trong dài hạn. Con nợ mất thanh khoản có thể cần tiền mặt để thực hiện việc hoàn trả ngay tức thời, nhưng vẫn có năng lực trả nợ theo thời gian, trong khi con nợ mất khả năng chi trả thì không có thu nhập hay tài sản để trả nợ.

³⁸ Quỹ Tiền tệ quốc tế, “Debt Sustainability in Low Income Countries: Proposal for an Operational Framework and Policy Implications,” 3-2-2004.

Tỷ số nợ/GDP thực chất là số đo về khả năng chi trả chung, cho thấy giá trị nợ so với tổng nguồn lực kinh tế (trên lý thuyết, một cách lý tưởng ta muốn số đo về của cải chung - giá trị của toàn bộ tài sản - chứ không phải là thu nhập hàng năm, nhưng số đo này cực kỳ khó đo lường đối với một đất nước). Các chỉ báo dịch vụ nợ/xuất khẩu, dịch vụ nợ/thu ngân sách và nợ ngắn hạn/dự trữ là các số đo tính thanh khoản, cho thấy liệu một nước có khả năng thực hiện các khoản thanh toán đến hạn trong năm nay hay không.

Các tỷ số này thoạt nhìn có vẻ đơn giản hoá và máy móc, nhưng mỗi tỷ số đều thể hiện và phụ thuộc vào các đặc điểm quan trọng bao quát hơn của nợ và nền kinh tế. Để tìm hiểu điều này, ta hãy xem xét hai tỷ số một cách chi tiết hơn: nợ/xuất khẩu và nợ/GDP.

Để tìm hiểu tỷ số nợ/xuất khẩu, ta hãy nhớ lại rằng tiết kiệm nước ngoài (F) bằng chênh lệch giữa nhập khẩu và xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ phi yếu tố (M – X), hay đại khái bằng tài khoản vãng lai của cán cân thanh toán. Để đơn giản, ta giả định rằng toàn bộ tiết kiệm nước ngoài đều thực hiện dưới hình thức vay mượn. Do đó, mức gia tăng nợ trong một năm bất kỳ là:

$$\Delta D = iD + M - X \quad [15-1]$$

Trong đó ΔD là tiêu biểu cho sự thay đổi trữ lượng nợ và i là lãi suất bình quân. Để đơn giản, ta giả định rằng X và M tăng trưởng với cùng tỉ lệ theo số mũ g_x . Trong trường hợp đó, trữ lượng nợ cũng tăng trưởng theo hàm số mũ với cùng tỉ lệ; và trong dài hạn, tỉ lệ nợ trên xuất khẩu là:

$$D/X = a/(g_x - i) \quad [15-2]$$

Trong đó a là tỷ số thâm hụt tài khoản vãng lai trên xuất khẩu, $(M - X)/X$, và là hằng số, giả định rằng nhập khẩu và xuất khẩu tăng trưởng theo cùng tỉ lệ.³⁹

Phương trình 15-2 cho thấy rằng tỷ số nợ trên xuất khẩu trong dài hạn phụ thuộc vào độ lớn của thâm hụt tài khoản vãng lai, tỉ lệ tăng trưởng xuất khẩu, và lãi suất. Nếu xuất khẩu tăng trưởng nhanh hơn lãi suất bình quân ($g_x > i$), đất nước có thể tiếp tục nhập khẩu nhiều hơn xuất khẩu, nghĩa là a vẫn có thể có giá trị dương. Ta có thể cảm nhận trực giác về điều này: Vay mượn để bù đắp cho khoảng cách giữa nhập khẩu và xuất khẩu chỉ duy trì được bền vững bao lâu mà xuất khẩu tăng trưởng nhanh đủ để bù đắp cho các khoản thanh toán lãi vay.

Ta hãy xem một ví dụ bằng số. Nếu thâm hụt tài khoản vãng lai tính theo tỷ trọng xuất khẩu là 8 phần trăm ($a = 8$), lãi suất bình quân là 5 phần trăm, và xuất khẩu tăng trưởng 9 phần trăm một năm, thì tỷ số nợ trên xuất khẩu sẽ bằng 2 (hay 200 phần trăm). Nếu xuất khẩu tăng trưởng nhanh hơn 9 phần trăm, tỷ số nợ trên xuất khẩu sẽ giảm. Mặt khác, nếu tỉ lệ tăng trưởng xuất khẩu giảm còn 5,5 phần trăm, tỷ số nợ/xuất khẩu sẽ tăng vọt đến 1.600 phần trăm. Nếu tỉ lệ tăng trưởng xuất khẩu giảm xuống dưới mức lãi suất (hoặc do tỉ lệ tăng trưởng xuất khẩu giảm, hoặc do lãi suất thế giới tăng), tử số a sẽ phải trở nên có giá trị âm; nghĩa là thâm hụt tài khoản vãng lai sẽ trở thành thặng dư. Đất nước không còn thâm hụt và vay mượn để bù vào khoản chênh lệch nữa; thay vì thế, đất nước sẽ có thặng dư xuất khẩu vượt quá nhập khẩu và sử dụng số dư để

³⁹ Giải phương trình 15-1 ta được phương trình 15-2 bằng cách cho $\Delta D = g_x D$ và thay vào phương trình 15-1. Sau đó phương trình 15-1 trở thành $g_x D = iD + M - X$, từ đó có thể dễ dàng suy ra phương trình 15-2 (gợi ý: bắt đầu bằng cách chia mỗi vế cho X). Kết quả được cho bởi Albert Fishlow, "External Borrowing and Debt Management," trong ấn phẩm do Rudiger Dornbusch và E. Leslie C. H. Helmers chủ biên, *The Open Economy: Tools for Policymakers in Developing Countries* (New York: nhà xuất bản đại học Oxford, 1988), 220-21.

hoàn trả nợ. Đây chính xác là những gì đã xảy ra cho nhiều nước thu nhập thấp mắc nợ nhiều, với những hệ lụy tiêu cực to lớn trong một số trường hợp.

Chuyển sang tỷ số nợ/GDP, thay vì xem xét nhập khẩu và xuất khẩu, ta có thể tính toán tương tự trong bối cảnh đầu tư - tiết kiệm. Từ chương 10, ta biết rằng số dư tài khoản vãng lai $M - X$ bằng với số dư đầu tư - tiết kiệm, $I - S_d$, phương trình 15-1 có thể biến đổi thành:

$$\Delta D = iD + I - S_d = iD + vY - sY = iD + (v - s)Y \quad [15-3]$$

Trong phương trình này, $Y = \text{GDP}$ và v và s lần lượt là tỷ trọng của đầu tư và tiết kiệm trong GDP. Cũng như trong bối cảnh cán cân thương mại, ta giả định rằng nợ và GDP tăng trưởng với cùng tỉ lệ theo số mũ g_Y . Khi đó tỷ số nợ trên GDP ở trạng thái cân bằng dài hạn là:

$$D/Y = (v - s) / (g_Y - i) \quad [15-4]$$

Trong trường hợp này, nếu đầu tư vượt quá tiết kiệm 1 điểm phần trăm, tỉ lệ tăng trưởng GDP (biểu thị bằng USD hiện hành) là 7 phần trăm một năm, và i bình quân là 5 phần trăm, thì tỷ số nợ trên GDP là 0,5 (hay 50 phần trăm). Nhưng nếu GDP giảm xuống đến tỉ lệ dài hạn là 5,5 phần trăm, tỷ số này tăng vọt lên 200 phần trăm.

Như vậy, một đất nước có kết quả kinh tế chung yếu kém, phản ánh qua tỉ lệ tăng trưởng xuất khẩu hay tỉ lệ tăng trưởng GDP thấp, thì có nhiều khả năng rơi vào trục trặc hơn so với một đất nước có thành quả kinh tế tốt. Các nhà hoạch định chính sách phải tính đến những yếu tố này khi xác định một đất nước có thể vay mượn bao nhiêu và theo các điều khoản gì. Tuy nhiên, việc quản lý nợ tốt vượt ra ngoài những yếu tố cơ bản này và bao gồm việc cho phép xảy ra rủi ro giảm kim ngạch xuất khẩu bất ngờ, lãi suất cao hơn, hay các cú sốc bất lợi khác. Và như ta sẽ thấy, các điều khoản của khoản vay (đặc biệt là cơ cấu thời hạn) có thể tác động sâu sắc đến khả năng dễ bị tổn thương trước một cuộc khủng hoảng.

TỪ TÌNH TRẠNG NGUY KỊCH CHO ĐẾN VỠ NỢ

Nhiều nước đang phát triển từng trải qua tình trạng các tỷ số nợ tăng lên đến những mức khó chịu vào một lúc nào đó trong hai thập niên vừa qua. Đôi khi, ngay cả những nước quản lý kinh tế tốt cũng có thể rơi vào tình trạng khó khăn về nợ, khi họ đứng trước sự giảm sút giá xuất khẩu và gia tăng bất ngờ giá nhập khẩu, ví dụ như do tăng giá dầu thế giới. Khi gánh nặng thanh toán dịch vụ nợ gia tăng và việc thanh toán nợ trở nên khó khăn hơn, các nước đứng trước những vấn đề và sự đánh đổi quan trọng. Họ nên tăng thuế và cắt giảm chi tiêu đến mức độ nào để thanh toán nợ? Họ cố gắng thương lượng lại các điều khoản của những khoản vay này ở điểm nào, hay trong những tình huống tệ hại nhất, xem như vỡ nợ hoàn toàn?

Hầu hết các nước nhìn nhận một cách đúng đắn rằng các thoả thuận nợ là các hợp đồng pháp lý, trong đó họ có nghĩa vụ phải hoàn trả đủ. Đa số đều muốn tránh vỡ nợ, vì điều đó có thể có những hệ lụy tiêu cực to lớn, cũng giống như nộp hồ sơ phá sản có thể có hậu quả bất lợi đối với một công ty. Một đất nước vỡ nợ có thể gặp nhiều khó khăn hơn khi vay mượn trong tương lai, chỉ ít trong những thời kỳ nhất định, cho đến khi triển vọng sáng sủa hơn. Khi các chủ nợ bắt đầu cho vay trở lại, họ có thể tính lãi suất cao hơn để đền bù cho rủi ro cao hơn. Hơn nữa, quá trình thương lượng lại và tái cơ cấu nợ có thể mất thời gian và tốn kém, và là điều mà hầu hết các quan chức tài chính muốn né tránh. Và phần lớn các nước không muốn gánh chịu nỗi ô nhục và tai tiếng mà một vụ vỡ nợ có thể gây ra.

Đồng thời, trong những tình huống cùng cực, các nhà hoạch định chính sách có thể thấy chi phí của việc tiếp tục thanh toán nợ áp đảo chi phí vỡ nợ. Các nhà lãnh đạo chính trị chỉ sẵn lòng yêu cầu công chúng chấp nhận sự khổ hạnh đến một mức độ nào đó thôi để hoàn trả nợ nước ngoài. Hơn nữa, đôi khi, có thể hoàn toàn phù hợp khi ta để cho các chủ nợ gánh chịu phần nào chi phí vỡ nợ, nhất là nếu họ đẩy mạnh cho vay trong những dự án đáng ngờ. Trong chừng mực mà chính những người cho vay cũng có phần nào trách nhiệm, họ nên hấp thu phần nào chi phí thông qua chấp nhận các khoản thanh toán ít hơn hay thậm chí xoá phần nào số nợ còn lại. Vỡ nợ chẳng phải là không phổ biến với các công ty tư nhân hay các cơ quan nhà nước và chắc chắn không chỉ giới hạn trong các nước đang phát triển (hộp 15-1). Vỡ nợ xảy ra thường xuyên ở nhiều nước châu Mỹ Latin và châu Âu trong thế kỷ mười chín và thập niên 1930. Một số tiểu bang Hoa Kỳ cũng bị vỡ nợ vào thế kỷ mười chín.

Hộp 15-1 Lịch sử ngắn gọn về vỡ nợ quốc gia

Năm 1979, chủ tịch Citicorp lúc bấy giờ là Walter Wriston có một nhận định nổi tiếng là “quốc gia thì không phá sản.” Tuy có thể đúng về mặt kỹ thuật rằng một đất nước thì không thể phá sản được, nhưng nhận định cho rằng các nước không thể vỡ nợ thì đi ngược với ghi chép sử sách. Những vụ vỡ nợ của chính phủ các nước có quá khứ cũng lâu đời như khái niệm tín dụng. Xuyên suốt lịch sử, có nhiều ví dụ về những quốc gia từng từ chối thanh toán hoá đơn hay đơn phương xoá nợ phát sinh bởi các chính phủ tiền nhiệm.

Vụ vỡ nợ đầu tiên thuộc loại này được ghi nhận từng xảy ra vào thế kỷ thứ tư trước công nguyên, khi mười trong số mười ba tiểu bang-thành phố của Hy Lạp mắc nợ Đền thờ Delos chối bỏ các nghĩa vụ hợp đồng của họ. Không lâu sau đó, đảo Chios tuyên bố rằng việc thanh toán những khoản nợ không thể trả nổi sẽ phải dừng lại cho đến khi tình hình kinh tế cải thiện. Vỡ nợ vào thời cổ đại thường xảy ra dưới hình thức mất giá đồng tiền chứ không phải là tuyên bố phá sản. Ví dụ, theo diễn tiến ba cuộc Chiến tranh Punic (241-146 trước công nguyên), La Mã đã giảm hàm lượng kim loại trong đơn vị tiền tệ từ 12 ounce xuống còn nửa ounce, trong một loạt các cuộc vỡ nợ trên thực tế của chính quyền.

Thực tiễn vỡ nợ của chính phủ các nước vẫn tiếp tục qua thời Trung cổ và vào thời hiện đại. Bộ Tài chính Pháp vào thế kỷ mười tám cho rằng “mỗi chính phủ nên vỡ nợ ít nhất một lần mỗi thế kỷ, để khôi phục trạng thái cân bằng”! Vào thế kỷ mười chín, khi thông lệ cho vay nước ngoài trở nên phổ biến hơn, vỡ nợ của chính phủ gia tăng và hầu hết các nước châu Âu chỉ ít cũng phá vỡ một phần các cam kết nợ của họ. Một số còn vỡ nợ nhiều lần, trong đó Tây Ban Nha và kỷ lục bảy lần vỡ nợ là đất nước dẫn đầu. Hồ sơ các nước đang phát triển cũng tương tự, mọi quốc gia châu Mỹ Latin không có ngoại lệ, đều từng vỡ nợ vào thế kỷ mười chín.

Tuy chính phủ Hoa Kỳ tránh được tình trạng vỡ nợ hoàn toàn, nhiều tiểu bang riêng lẻ vẫn vỡ nợ trong thời kỳ này. Một số tiểu bang không thanh toán được nợ nội chiến, trong khi những tiểu bang khác vỡ nợ trái phiếu phát hành cho những doanh nghiệp thua lỗ, thường là trong ngành đường sắt hay các nỗ lực ngân hàng. Arkansas và Florida, mỗi tiểu bang đều vỡ nợ ba lần trong thế kỷ mười chín. Và vào cuối cuộc chiến tranh Tây Ban Nha - Hoa Kỳ năm 1898, chính phủ Mỹ đã từ chối thực hiện những nghĩa vụ nợ phát sinh với Cuba khi đó thuộc sự thống trị của Tây Ban Nha.

Nghĩa vụ bồi thường thiệt hại chiến tranh của Đức sau Chiến tranh thế giới I dẫn đến những

khó khăn nợ nần kéo dài làm âm i mỗi bất bình của Đức vào đầu thập niên 1930. Trong làn sóng vỡ nợ gắn liền với thời Đại suy thoái của những năm 30, thị trường vốn quốc tế sụp đổ, dẫn đến vỡ nợ tràn lan hơn. Các dòng vốn quốc tế giảm mạnh trong thời Đại suy thoái và Chiến tranh thế giới II, cho nên vỡ nợ quốc gia hiếm xảy ra hơn vào cuối thập niên 40 và thập niên 50. Nhưng thị trường vốn quốc tế dần dần hồi phục vào thập niên 60 và 70, và các cuộc khủng hoảng nợ của thập niên 80 cũng chứng kiến sự quay lại của các cuộc vỡ nợ quốc gia từng phổ biến vào thế kỷ mười chín.

Phỏng theo nghiên cứu của Birdsall và John Williamson (với Brian Deese), *Delivering on Debt Relief: From IMF Gold to New Aid Architecture*, Trung tâm phát triển toàn cầu và Viện kinh tế quốc tế, tháng 4-2002.

Ngoài ra, có thể việc tiếp tục thanh toán làm xói mòn khả năng chi trả trong tương lai đến mức độ mà cả con nợ và chủ nợ đều trở nên khâm khá hơn nếu chấp nhận xoá phần nào nợ. Tình huống này được gọi là **treo nợ (debt overhang)**: nợ tạo ra trở ngại cho tăng trưởng đến mức làm xói mòn khả năng hoàn trả nợ của đất nước.⁴⁰ Các dòng tài trợ nước ngoài sẽ có tác dụng tích cực đối với tăng trưởng, nhưng dịch vụ nợ có tác động tiêu cực. Khi dịch vụ nợ gia tăng, tác động tiêu cực trở nên lớn hơn, và với dịch vụ nợ đủ lớn, tác động chung đối với tăng trưởng có thể là tác động tiêu cực.

Để tìm hiểu điều này có thể xảy ra như thế nào, ta hãy xem xét tình huống sau. Chính phủ một nước bắt đầu tăng thuế để hoàn trả nợ; các công ty tư nhân và cá nhân bắt đầu dự đoán thuế thậm chí sẽ cao hơn trong tương lai, nên họ giảm đầu tư. Gánh nặng dịch vụ nợ gia tăng làm những người cho vay không muốn cung ứng thêm nợ mới, vì họ bắt đầu lo sợ khả năng vỡ nợ. Khi gánh nặng nợ tăng trưởng quá lớn, chính phủ bắt đầu đứng trước động cơ sai lầm chống lại việc thực hiện các biện pháp điều chỉnh cứng rắn. Cải cách kinh tế có thể giúp đất nước tránh được vỡ nợ, nhưng công dân địa phương gánh chịu chi phí điều chỉnh trong khi các chủ nợ hưởng lợi. Các chính sách tệ hại hơn có thể dẫn đến kết quả kinh tế yếu kém hơn nhưng có thể dẫn đến xoá nợ lớn. Như vậy, gánh nặng nợ có thể là động cơ chống lại những cuộc cải cách kinh tế có thể cần thiết nhất. Bằng chứng thực nghiệm về sự hiện diện của tình trạng treo nợ có tính hỗn tạp, nhưng ý tưởng này có nhiều ảnh hưởng trong tư duy về cơ sở lý luận của việc tái cơ cấu nợ và xoá nợ tại các nước đang phát triển.

Cuối cùng, tuy các thoả thuận nợ là các hợp đồng pháp lý, trong những tình huống nhất định, chính phủ các nước có thể xem các thoả thuận này là không hợp pháp, làm cho việc vỡ nợ trở thành một phương án dễ dàng hơn để cân nhắc. Nợ đã được vay bởi một nhà độc tài quân sự từng lên cầm quyền thông qua một vụ đảo chính và đánh cắp tiền có thể được xem là những nghĩa vụ nợ phi chính thống bởi một chính phủ được bầu cử dân chủ sau đó. Chúng ta sẽ thảo luận về **nợ phi chính thống (odious debts)** này sau trong chương này.

Khủng hoảng nợ thập niên 1980

Những câu hỏi về vỡ nợ và tái cơ cấu nợ không chỉ là những tình huống giả định: Chúng đã trở thành những vấn đề rất thật đối với những nước đang phát triển trong mấy thập niên qua. Trong những năm 70, một số lớn các nước đang phát triển, đặc biệt là ở châu Mỹ Latin, vay mượn tràn lan và chồng chất những khoản nợ khổng lồ, lớn đến mức mà cho đến năm 1983, nợ dài hạn của các nước đang phát triển vay từ các ngân hàng thương mại tăng từ 19 tỷ USD đến 307 tỷ USD,

⁴⁰ Paul Krugman, 1988, "Financing versus Forgiving a Debt Overhang," *Journal of Development Economics* 29 (tháng 11), 253-68; Jeffrey Sachs, "The Debt Overhang of Developing Countries," trong ấn phẩm do R. Findlay, G. Calvo, P. Kouri, và J. Braga de Macedo chủ biên, *Debt, Stabilization and Development: Essays in Honor of Carlos Díaz Alejandro* (Oxford: Basil Blackwell, 1989).

gấp 16 lần so với năm 1970 (bảng 15-2). Tổng trữ lượng nợ tăng với hệ số hơn 10 lần từ năm 1970 đến 1983, sau đó tăng gấp đôi trong mười năm tiếp theo. Nhưng sự tăng trưởng nhanh chóng của nợ vào thập niên 70 và đầu thập niên 80 đã dẫn đến trục trặc cho những nước tích tụ quá nhiều nợ một cách quá nhanh. Trong nửa đầu thập niên 1982, tám quốc gia phải tái cơ cấu các khoản thanh toán nợ (nghĩa là thương lượng điều khoản mới để kéo dài việc thanh toán). Vào tháng 8-1982, Mexico gây sừng sờ cho thị trường toàn cầu thông qua tuyên bố rằng họ không thể thực hiện các khoản thanh toán nợ được nữa, phát tín hiệu khởi đầu cho một loạt các cuộc khủng hoảng nợ ảnh hưởng đến hàng chục quốc gia. Từ năm 1983 đến 1987, hơn 300 tỷ USD tiền thanh toán nợ phải được tái cơ cấu. Bây giờ, gần 30 năm sau, ảnh hưởng của những cuộc khủng hoảng này vẫn còn để lại dư âm tại một số nước và bài học rút ra thật là quan trọng đối với việc quản lý kinh tế tương lai ở các nước đang phát triển.

Bảng 15-2. Nợ dài hạn, tất cả các nước đang phát triển, 1970-2003 (tỷ USD)

	1970	1983	1993	2003
Trữ lượng nợ				
Tất cả các nguồn	61	618	1.316	1.960
Các tổ chức cho vay chính thức	23	218	697	805
Các tổ chức cho vay tư nhân	28	400	619	1.155
Trong đó, các ngân hàng thương mại	19	307	304	580
Dòng nợ ròng				
Tất cả các nguồn	6,8	50,3	72,6	4,3
Các tổ chức cho vay chính thức	3,3	24,3	24,0	-14,3
Các tổ chức cho vay tư nhân	3,5	26,0	48,6	20,3
Trong đó, các ngân hàng thương mại	2,4	17,9	4,7	2,5

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, *Tài chính phát triển toàn cầu 2005*.

Nguyên nhân của khủng hoảng

Cuộc khủng hoảng bắt nguồn từ một số sự việc trục trặc xảy ra cùng một lúc: các cú sốc kinh tế quốc tế bất lợi ngoài tầm kiểm soát của nước mang nợ, quản lý kinh tế nội địa yếu kém, và các quyết định cho vay kém cỏi của các ngân hàng quốc tế.⁴¹

Các cú sốc kinh tế quốc tế

Năm 1973, Tổ chức các nước xuất khẩu dầu (OPEC) tuyên bố họ sẽ hạn chế sản xuất dầu, dẫn đến sự tăng mạnh giá dầu thế giới. Kim ngạch nhập khẩu và thâm hụt thương mại lập tức gia tăng đối với những nước nhập khẩu dầu trên thế giới (bao gồm các nước đang phát triển), làm chậm tăng trưởng kinh tế toàn cầu (tác hại đến thị trường xuất khẩu của nhiều nước đang phát

⁴¹ Có vô số tư liệu nghiên cứu xem xét cuộc khủng hoảng nợ thập niên 80. Chúng tôi trích dẫn một số công trình nghiên cứu chính ở đây. Jeffrey D. Sachs chủ biên, *Developing Country Debt and Economic Performance* (Cambridge, MA: Văn phòng nghiên cứu kinh tế quốc gia, 1989-1990): tập 1, *The International Financial System*; tập 2, *Country Studies: Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico*; tập 3 (với Susan Collins), *Country Studies: Indonesia, Hàn Quốc, Philippines, Thổ Nhĩ Kỳ*; tập tóm tắt, *Developing Country Debt and the World Economy*. William Cline, *International Debt: Systematic Risk and Policy Response* (Washington, D.C.: Viện Kinh tế quốc tế, 1984); *International Debt Reexamined* (Washington D.C.: Viện Kinh tế quốc tế, 1995). Ishrat Husain và Ishac Diwan chủ biên, *Dealing with the Debt Crisis* (Washington D.C.: Ngân hàng thế giới, 1989), và Joseph Kraft, *The Mexican Rescue* (New York: Group of Thirty, 1984).

triển), và làm tăng tình trạng biến động trên nhiều thị trường hàng hoá khác. Năm 1979, OPEC một lần nữa cắt giảm sản lượng, dẫn đến tăng giá dầu thậm chí mạnh hơn.

Cùng lúc đó, nền kinh tế Hoa Kỳ đứng trước sự kết hợp giữa tăng trưởng chậm và giá cả gia tăng. Nền kinh tế chịu sức ép, vào tháng 8-1971, tổng thống Richard Nixon tuyên bố đồng USD không còn phụ thuộc vào bản vị vàng từng xác định giá trị đồng tiền từ cuối cuộc Chiến tranh thế giới II. Hành động này làm cho đồng USD mất giá mạnh, tình trạng không chắc chắn và biến động tiền tệ gia tăng trên khắp thế giới. Thâm hụt ngân sách lớn bắt nguồn từ việc chi tiêu cho cuộc chiến tranh Việt Nam và sự tăng vọt giá dầu thế giới càng làm áp lực thêm nặng nề. Cho đến cuối thập niên 70, lạm phát Hoa Kỳ đạt hai chữ số và lãi suất tăng rất mạnh, lên đến 16 phần trăm vào năm 1981. Lãi suất gia tăng làm tăng mạnh gánh nặng lãi vay của các nước đang phát triển vay nợ, khi các khoản vay ban đầu của họ được ký kết theo lãi suất linh hoạt. Đối với một nhóm 15 quốc gia ở Trung và Nam Mỹ, lãi suất gia tăng từ năm 1978 đến 1981 làm tăng thêm 13 tỷ USD chi phí dịch vụ nợ chỉ riêng trong năm 1981.

Các chính sách kinh tế nội địa

Thậm chí khi đứng trước những cú sốc này, không phải mọi con nợ đều gánh chịu khó khăn như nhau. Hàn Quốc và Indonesia nằm trong số những con nợ lớn nhất, nhưng các chính sách kinh tế vững chắc giúp họ thực hiện dịch vụ nợ đồng thời vẫn tăng trưởng trong thập niên 80. Nói cụ thể ra, các nước này phản ứng bằng cách giảm thâm hụt ngân sách, hạn chế sự mở rộng cầu nội địa, và khuyến khích sản xuất xuất khẩu. Nhưng ở nhiều nước đang phát triển khác, phản ứng của các nhà hoạch định chính sách lại càng làm cuộc khủng hoảng thêm trầm trọng.

Đối diện với nhập khẩu gia tăng và thâm hụt thương mại, giá cả leo thang, và thâm hụt ngân sách ngày càng nhiều, điều dễ dàng hơn nhiều đối với chính phủ các nước là tự thuyết phục rằng cuộc khủng hoảng dầu sẽ nhanh chóng qua đi, thay vì cố gắng hạn chế cầu. Nhiều nước tin rằng họ có thể vay mượn để bù đắp thâm hụt (từ ngân hàng trung ương nước họ hay từ ngân hàng nước ngoài) và thậm chí còn tăng chi tiêu, thay vì hạn chế cầu và thu hẹp thâm hụt ngân sách. Nhưng chiến lược này, tuy có thể thiết thực về mặt chính trị trong ngắn hạn, nhưng không thể duy trì bền vững và thường dẫn đến tỉ lệ lạm phát cao hơn và nợ nần nhiều hơn.

Đồng thời, chính phủ một số nước cố gắng bù đắp cho giá nhập khẩu gia tăng bằng cách duy trì một tỷ giá hối đoái được định giá quá cao, để khống chế sự tăng giá nhập khẩu và hàng hoá có thể xuất khẩu. Biện pháp này được lòng người tiêu dùng vì nó làm cho hàng nhập khẩu rẻ hơn, nhưng không khuyến khích tăng trưởng xuất khẩu và dẫn đến sự tháo chạy vốn. Nói tổng quát hơn, những nước tích cực đẩy mạnh xuất khẩu hàng công nghiệp chế tạo, chủ yếu ở Đông Á, ở vào vị thế tốt hơn để tăng cường xuất khẩu và giảm thâm hụt nhiều hơn so với những nước đi theo chiến lược thương mại ít mở cửa hơn như châu Mỹ Latin. Cuối cùng, những nước có tỷ giá hối đoái định giá quá cao và các chiến lược thúc đẩy xuất khẩu không năng động đứng trước thâm hụt tài khoản vãng lai lớn hơn và do đó có nhu cầu vay mượn nhiều hơn. Thay vì cải thiện, khủng hoảng nợ của họ lại càng tồi tệ hơn.

Hoạt động cho vay kinh suất của ngân hàng

Các ngân hàng nước ngoài cũng gánh chịu phần nào trách nhiệm vì những quyết định cho vay yếu kém. Các ngân hàng thật hoan hỉ khi cho chính phủ các nước vay tiền, ngay cả sau khi tình hình kinh tế bắt đầu xấu đi và các chiến lược cho vay thông thường đòi hỏi phải thận trọng hơn. Các ngân hàng tin rằng, vì đó là nợ **quốc gia** (nghĩa là được ký kết hay bảo lãnh bởi chính phủ

các nước) nên họ không phải lo ngại gì về những rủi ro vỡ nợ thông thường. Và một khi các ngân hàng đã liên lụy quá nhiều, việc tiếp tục cho vay dường như là một phương cách khôn ngoan để giúp đất nước vay nợ có đủ thanh khoản mà tiếp tục thực hiện các dịch vụ nợ trước đây. Các ngân hàng được khuyến khích bởi chính phủ nước họ và các cơ quan quốc tế, tất cả đều hy vọng rằng cho vay nhiều hơn sẽ giúp đất nước tăng trưởng vượt qua khủng hoảng, nhất là khi nền kinh tế thế giới phục hồi từ tình trạng bất ổn.

Tác động đối với người vay

Một khi thấy rõ rằng nhiều con nợ không thể đáp ứng được các nghĩa vụ nợ, các ngân hàng thương mại ngưng cho vay mới. Từ năm 1980 đến 1982, các tổ chức cho vay tư nhân cung ứng hơn 50 tỷ USD một năm trong các hợp đồng cho vay mới đối với các nước đang phát triển; năm 1987, dòng nguồn lực cung ứng ròng thực chất là bằng không.

Tác động đối với hầu hết các quốc gia mang nợ thật là nghiêm trọng. Trên thực tế, các nước nhanh chóng chuyển từ nước vay nợ ròng thành nước trả nợ ròng. Chúng ta biết rằng dòng vốn vào ròng luôn luôn phải bằng thâm hụt tài khoản vãng lai, mà thâm hụt tài khoản vãng lai lại bằng chênh lệch đầu tư so với tiết kiệm nội địa:

$$\text{Dòng vốn vào ròng} = M - X = I - I_d \quad [15-5]$$

Trước khủng hoảng, vay mượn nước ngoài (và các dòng vốn khác) cho phép các nước tài trợ cho hàng nhập khẩu vượt quá kim ngạch xuất khẩu và đầu tư vượt quá mức tiết kiệm nội địa. Nhưng khi đất nước bắt đầu vỡ nợ, các ngân hàng đòi phải trả nợ ngay lập tức và giảm cho vay mới. Khi không có các dòng vốn vào khác, các nước phải đổi dấu các số hạng trong phương trình trên và phải có thặng dư xuất khẩu so với nhập khẩu và tiết kiệm nhiều hơn đầu tư. Tăng trưởng kinh tế giảm đột ngột. Chính phủ nhiều nước thấy khó mà tăng thuế và giảm chi tiêu (để tăng tiết kiệm nội địa), vì thế họ phải vận dụng những phương thức tài trợ gây lạm phát, làm nền kinh tế thêm bất ổn.

Những kiểu thay đổi ngoạn mục này rõ ràng đã xảy ra ở Mexico trước và sau cuộc khủng hoảng 1982, như thể hiện qua bảng 15-3. Trong năm năm trước đó và kể cả năm 1981, nhập khẩu vượt quá xuất khẩu ở Mexico tương đương với hai phần trăm GDP và đầu tư cao hơn tiết kiệm nội địa với cùng giá trị đó. Đầu tư, GDP và GDP trên đầu người đều tăng trưởng mạnh. Nhưng cuộc khủng hoảng làm thay đổi mọi thứ. Từ năm 1982 đến 1986, nhập khẩu giảm và xuất khẩu tăng mạnh, mang lại thặng dư thương mại cần thiết để trả nợ cho các tổ chức cho vay nước ngoài. **Số dư nguồn lực** (chênh lệch xuất khẩu so với nhập khẩu, và đối ứng với dòng vốn vào ròng) thay đổi mạnh, tương đương với 8,3 phần trăm GDP (từ -2 phần trăm lên +6,3 phần trăm). Đầu tư giảm mạnh hơn 4 phần trăm GDP, và tiết kiệm nội địa tăng với mức tương tự. GDP trên đầu người giảm, thâm hụt ngân sách tăng, và lạm phát tăng vọt lên 73 phần trăm một năm.

Bảng 15-3. Mexico trước và sau cuộc khủng hoảng nợ 1982

	Trước khủng hoảng, 1977-81	Sau khủng hoảng, 1981-86
Xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ (phần trăm GDP)	9,6	16,9
Nhập khẩu hàng hoá và dịch vụ (phần trăm GDP)	11,5	10,6

Số dư nguồn lực (phần trăm GDP)	-2,0	6,3
Tổng đầu tư nội địa (phần trăm GDP)	24,7	20,4
Tổng tiết kiệm nội địa (phần trăm GDP)	22,7	26,7
Chênh lệch tiết kiệm - đầu tư (phần trăm GDP)	-2,0	6,3
Tổng đầu tư nội địa (thực, tăng trưởng bình quân hàng năm)	13,0	-12,2
GDP (thực, tỉ lệ tăng trưởng bình quân hàng năm)	7,6	-0,6
GDP trên đầu người (thực, tỉ lệ tăng trưởng bình quân hàng năm)	5,0	-2,9
Lạm phát, giá tiêu dùng (tỉ lệ bình quân hàng năm)	23,7	73,2

Nguồn: Ngân hàng thế giới, *Các chỉ báo phát triển thế giới*.

Các loại điều chỉnh này không chỉ giới hạn trong đất nước Mexico. Từ năm 1978 đến 1981, một nhóm 15 nước mang nợ nhiều có nhập khẩu cao hơn xuất khẩu khoảng 9 tỷ USD. Nhưng từ năm 1983 đến 1988, họ buộc phải chuyển giao ngược lại gần 34 tỷ USD một năm để thực hiện các dịch vụ nợ. Từ năm 1970 đến 1981, những nước này tận hưởng sự tăng trưởng thu nhập trên đầu người 2,7 phần trăm một năm, đầu tư 25 phần trăm GDP; và chấp nhận mức lạm phát bình quân 39 phần trăm một năm. Tuy nhiên, trong cuộc khủng hoảng nợ từ năm 1982 đến 1988, tăng trưởng GDP trên đầu người là -0,7 phần trăm một năm, đầu tư giảm xuống 18 phần trăm GDP, và lạm phát hàng năm tăng đến 149 phần trăm.⁴²

Thoát khỏi khủng hoảng đối với một số quốc gia

Đối với các ngân hàng thương mại quốc tế và nhiều nước từng vay mượn từ những ngân hàng này, đặc biệt là các nước thu nhập trung bình, cuộc khủng hoảng nợ thập niên 80 đã thực sự trôi qua vào giữa những năm 90. Đối với những nước khác (chủ yếu là các nước thu nhập thấp ở châu Phi cận Sahara, Nam Á, và Trung Mỹ) từng vay mượn nhiều từ chính phủ các nước khác và các tổ chức tài chính quốc tế, cuộc khủng hoảng nợ vẫn còn vấn vương chưa giải quyết được mãi cho đến thế kỷ mới.

Các tỷ số nợ cải thiện đáng kể ở các nước châu Mỹ Latin từ thập niên 80 đến thập niên 90 và thấp hơn nhiều vào năm 2003 so với các mức cao trước đó (bảng 15-4). Các con nợ châu Mỹ Latin thoát khỏi tình trạng mất khả năng chi trả thông qua các thỏa thuận giảm nợ liên quan đến sự kết hợp nhiều hình thức tái cơ cấu nợ và tái tổ chức:

- *Tái tài trợ*, liên quan đến việc thực hiện những khoản vay mới để hoàn trả nợ cũ. Trong hoạt động tái tài trợ, giá trị nợ không thay đổi, nhưng điều khoản hoàn trả được nới lỏng hơn, thường là thông qua thời gian hoàn trả dài hơn và có thể lãi suất thấp hơn.
- *Tái cơ cấu*, gắn liền với việc tái tài trợ, trong đó, khoản vay gốc được giữ lại trên sổ sách, nhưng thời hạn trả nợ được thay đổi để cho phép thời gian hoàn trả dài hơn và có thể với lãi suất thấp hơn.
- *Giảm nợ*, trong đó giá trị nợ thật sự được giảm bớt (nghĩa là xoá nợ), hoặc xoá nợ một phần (write down) hoặc xoá nợ hoàn toàn (write off).
- *Mua lại*, qua đó con nợ mua lại khoản vay từ chủ nợ, thường là với một tỉ lệ phần trăm của mệnh giá khoản nợ. Chủ nợ có thể thích nhận được một khoản thanh toán một phần nợ một cách chắc chắn ngày hôm nay, còn hơn là chịu rủi ro thanh toán ít hơn về sau.

⁴² Rudiger Dornbusch, "Background Paper," trong Twentieth Century Fund Task Force on International Debt, *The Road to Economic Recovery* (New York: Priority Publications, 1989), trang 31.

- *Hoán đổi nợ lấy vốn sở hữu*, trong đó chủ nợ được nhận vốn sở hữu trong một công ty (như một công ty viễn thông thuộc sở hữu nhà nước) để đổi lấy việc xoá bỏ một khoản nợ đang lưu hành.

Bảng 15-4. Các tỷ số nợ, các nước đang phát triển, 1980-2003 (phần trăm)

	Tối đa	
	1980-97	2003
Tất cả các nước đang phát triển		
Nợ dài hạn trên GDP	43	30
Nợ dài hạn trên xuất khẩu	203	90
Tổng dịch vụ nợ trên xuất khẩu	33	16
Các nước châu Mỹ Latin		
Nợ dài hạn trên GDP	60	38
Nợ dài hạn trên xuất khẩu	343	149
Tổng dịch vụ nợ trên xuất khẩu	48	29
Các nước chọn lọc: Tổng dịch vụ nợ trên xuất khẩu		<u>2002</u>
Argentina	83	13
Bolivia	63	26
Brazil	82	61
Chile	71	32
Mexico	51	23

Nguồn: Tài chính phát triển toàn cầu 2004.

Các chiến lược giải quyết cuộc khủng hoảng nợ thập niên 80 tiến hoá từ từ trong hai giai đoạn chính. Năm 1985, gần ba năm sau khi Mexico tuyên bố vỡ nợ đầu tiên, Bộ trưởng Tài chính Hoa Kỳ James Baker công bố một kế hoạch mà về sau được gọi là **Kế hoạch Baker**. Chiến lược hai mũi nhọn này liên quan đến việc cung ứng tài chính mới cho các nước con nợ để đổi lấy việc họ chấp nhận thực hiện các cuộc cải cách kinh tế to lớn nhằm bình ổn nền kinh tế và giảm thâm hụt tài khoản vãng lai. Kế hoạch này không làm giảm giá trị nợ, mà dựa vào giả định rằng, khi có đủ nguồn tài trợ mới và điều chỉnh kinh tế, các nước con nợ có thể bắt đầu tăng trưởng và sẽ hoàn trả đủ cho các ngân hàng.

Nguồn tài chính được cung ứng một phần thông qua tái tài trợ từ các ngân hàng chủ nợ, tái cơ cấu nợ hiện tại và một phần thông qua nguồn vốn mới do IMF, Ngân hàng Thế giới và các cơ quan viện trợ chính thức cung ứng. Nguồn vốn mới tiếp thêm hơi thở cho con nợ, vì nó làm giảm giá trị điều chỉnh tức thời cần thiết trong thâm hụt tài khoản vãng lai. Nhưng việc điều chỉnh vẫn cần thiết. Các chương trình điều chỉnh chính sách liên quan đến nhiều biện pháp nhằm giảm thâm hụt ngân sách chính phủ và cân cân thanh toán, kèm chế lạm phát, kích thích tiết kiệm, và tạo ra nhiều nguồn lực hơn cho đầu tư và dịch vụ nợ. **Các chương trình bình ổn và điều chỉnh cơ cấu** này được thiết kế và giám sát bởi Quỹ Tiền tệ quốc tế và Ngân hàng Thế giới, thường liên quan đến việc phá giá đồng tiền (hay cho phép đồng tiền mất giá thông qua thả nổi) để giảm nhập khẩu và kích thích xuất khẩu, cắt giảm chi tiêu chính phủ, tăng thuế, giảm tăng trưởng cung tiền, và đóng cửa các công ty nhà nước làm ăn thua lỗ.

Các chương trình này đã được thảo luận trong chương 5, vẫn còn nhiều tranh cãi, và các biện pháp khổ hạnh tạo ra những gánh nặng to lớn cho người dân thường ở các nước mang nợ dưới hình thức giảm thu nhập, thuế và phí cao hơn, giảm các dịch vụ từ nhà nước, và các biện pháp điều chỉnh khác. Những người chỉ trích lập luận rằng, tuy một số biện pháp là cần thiết, nhưng

chương trình không luôn luôn được thiết kế giỏi và đòi hỏi nhiều biện pháp khắc khổ hơn so với mức cần thiết, đồng thời tạo ra ít gánh nặng cho các chủ nợ. Cho dù người ta hy vọng rằng sự kết hợp các cuộc cải cách tiền tệ và chính sách này cuối cùng sẽ cho phép đất nước phục hồi tăng trưởng kinh tế và hoàn trả đủ cho các ngân hàng, nhưng cuối cùng, kế hoạch Baker tỏ ra không đủ để giải quyết cuộc khủng hoảng nợ.

Bước đột phá then chốt xuất hiện vào năm 1989, khi Bộ trưởng Tài chính mới của Hoa Kỳ Nicholas Brady mở ra một chiến lược khác, lần này kết hợp các ý tưởng là giá trị nợ sẽ được xoá một phần và các ngân hàng thương mại sẽ chia xẻ phần nào thua lỗ. **Kế hoạch Brady** công nhận rằng các nước mang nợ cần giảm gánh nặng nợ lâu dài để có thể hồi phục kinh tế vững chắc. Chiến lược này kêu gọi các ngân hàng và chính phủ các nước mang nợ thương lượng lại các hợp đồng nợ trên cơ sở từng trường hợp từ một danh mục các phương án bao gồm giảm mệnh giá nợ, giảm lãi suất, cung ứng các khoản vay mới, và các hình thức tái cơ cấu mới. Các nước mang nợ phát hành trái phiếu mới cho các ngân hàng, gọi là **trái phiếu Brady**, để thay thế cho nợ cũ. Giá trị nợ được giảm trong các vụ đàm phán này thay đổi tùy từng nước. Nợ ngân hàng thương mại của Mexico giảm khoảng 35 phần trăm, trong khi của Costa Rica giảm khoảng 65 phần trăm. Đến tháng 5-1994, các thỏa thuận Brady bao trùm khoảng 190 tỷ USD nợ của 18 quốc gia, bao gồm Ba Lan, Ecuador, Venezuela, Philippines, Brazil, Peru, Bờ Biển Ngà, và các nước khác. Hơn 60 tỷ USD nợ đã được xoá. Cũng như với Kế hoạch Baker, kế hoạch mới bao gồm các chương trình bình ổn và điều chỉnh cơ cấu dưới sự giám sát của IMF và Ngân hàng Thế giới, cho vay mới từ các tổ chức này, và giảm nợ song phương.

Điểm then chốt của chương trình là sự công nhận của cộng đồng quốc tế và các ngân hàng cho vay rằng nếu tiếp tục khăng khăng đòi trả hết nợ thì sẽ xói mòn sức mạnh của các nền kinh tế này và cuối cùng họ sẽ nhận lại được ít hơn so với giá trị họ có thể nhận lại thông qua thương lượng. Đến đầu thập niên 90, tăng trưởng đã phục hồi và giá cả đã ổn định. Các dòng vốn vào rông, sau khi giảm còn 10 tỷ USD một năm từ năm 1983 đến 1989, tăng lên đến 60 tỷ USD vào năm 1992. Nếu chỉ có biện pháp giảm nợ không thôi sẽ không thể giải quyết được khủng hoảng, nhưng giảm nợ kết hợp với tài trợ mới, các nỗ lực điều chỉnh mạnh bởi chính các nước và quan trọng hơn là sự hồi sinh của nền kinh tế thế giới vào đầu thập niên 90 đã giúp kết thúc cuộc khủng hoảng nợ, chỉ ít đối với một số nước. Một phương pháp tương tự sẽ được áp dụng cho các quốc gia khác mắc nợ nhiều gần một thập kỷ sau.

CUỘC KHỦNG HOẢNG NỢ Ở CÁC NƯỚC THU NHẬP THẤP

Cho dù cuộc khủng hoảng nợ thật sự đã chấm dứt vào đầu thập niên 90 đối với hầu hết các nước thu nhập trung bình từng vay mượn nhiều từ các ngân hàng thương mại, nó vẫn còn tiếp diễn ở nhiều nước thu nhập thấp, nhất là nhiều nước châu Phi. Hầu hết nợ của các nước này là vay từ các tổ chức đa phương chính thức như IMF và Ngân hàng Thế giới, hay từ chính phủ các nước tài trợ, chứ không phải từ các ngân hàng thương mại. Vì thế, cho dù các điều khoản nợ có rộng rãi hơn (và thường là trợ cấp), Kế hoạch Brady không phải là một giải pháp cho các nước này, vì Kế hoạch Brady được thiết kế cho các ngân hàng thương mại, cuối cùng mang lại cho các chủ nợ những loại trái phiếu mới mà họ có thể bán trên thị trường trái phiếu tư nhân. Cần phải có phương pháp khác cho các quốc gia này.

Các nước thu nhập thấp vay mượn vào thập niên 70 và 80 vì nhiều lý do giống như các nước đang phát triển khác. Họ cũng bị tác động bởi cùng những cú sốc kinh tế quốc tế mạnh như vậy: giá nhập khẩu dầu cao, giá hàng hoá thấp, sự chấm dứt bán vị vàng, và cầu thị trường suy yếu tại các quốc gia công nghiệp. Những thử thách này thậm chí còn khó đáp ứng hơn ở những nước

nghèo nhất, vốn chỉ có một số lượng hạn chế các chuyên gia kinh tế và tài chính có trình độ, phần lớn cũng chỉ mới vừa dành được độc lập gần đây và có các thể chế nhà nước mới mẻ và chưa được kiểm nghiệm. Tác động của những cú sốc này còn trầm trọng thêm ở nhiều nước bởi một thời kỳ quản lý kinh tế sai lầm kéo dài. Chính phủ các nước này duy trì thâm hụt ngân sách cao, dựng lên các hàng rào thương mại to lớn, làm biến dạng giá thị trường, và không cung ứng đủ cơ sở hạ tầng cũng như các dịch vụ y tế và giáo dục cơ bản.

Tuy nhiên, ngay cả ở những nơi mà các chính sách kinh tế về sau được cải thiện, tăng trưởng vẫn khó nắm bắt, một phần vì phần lớn các nước này cũng đứng trước những thử thách vô cùng khắc nghiệt về địa lý, như nằm sâu trong đất liền, trong vùng nhiệt đới (nơi nhiều bệnh tật hiểm nghèo hơn), hay gần hoang mạc Sahara. Một số nước hiện nay còn bị tàn phá bởi nạn dịch HIV/AIDS, làm xói mòn hơn nữa năng lực tăng trưởng kinh tế bền vững và hoàn trả nợ vay.

Cũng như với cuộc khủng hoảng nợ ở châu Mỹ Latin, các chủ nợ đôi khi làm tăng thêm khủng hoảng thông qua cho vay trong những dự án tệ hại (nhiều dự án được thiết kế bởi chính những người cung ứng khoản vay), cho dù trong trường hợp này, các chủ nợ lớn thường là chính phủ các nước và các cơ quan đa phương hơn là các ngân hàng thương mại. Trong một số trường hợp, chính phủ các nước công nghiệp cung ứng các khoản vay cho những dự án đầu tư kém cỏi và các dự án tiêu dùng phô trương trong nỗ lực thu phục quốc gia đó đứng về phía họ trong cuộc Chiến tranh lạnh. Một số khoản vay phương Tây hỗ trợ cho các chính phủ tham nhũng gần như không có dự định hay năng lực hoàn trả là dành để tài trợ những toà dinh thự tổng thống, các nhà máy thép khoe mẽ, và các chi tiêu lãng phí khác.

Trong thập niên 80 và đầu những năm 90, chiến lược của cộng đồng quốc tế đối với các nước thu nhập thấp có hai cấu phần chính, tương tự như Kế hoạch Baker nguyên thủy: cung ứng nguồn tài chính mới để đối lấy những cuộc cải cách kinh tế đáng kể với hy vọng rằng các nước mang nợ có thể tăng trưởng vượt qua khó khăn. Bắt đầu vào năm 1988, việc tài trợ được tăng cường thông qua xoá nợ một phần từ chính phủ các nước cho vay. Các chủ nợ đa phương, bao gồm IMF, Ngân hàng Thế giới, và các tổ chức đa phương khác (như Ngân hàng Phát triển châu Á và châu Phi) vẫn không giảm nợ mãi cho đến năm 1996.

Giảm nợ ở các nước thu nhập thấp

Chính phủ các nước cho vay riêng lẻ tái cơ cấu nợ và giảm nợ thông qua một nhóm phi chính thức gọi là **Câu lạc bộ Paris**. Chính phủ Hoa Kỳ, Anh, Nhật Bản, Đức, Pháp, và 14 quốc gia chủ nợ khác phối hợp để đưa ra những điều khoản chung nhằm tái cơ cấu nợ cho từng con nợ. Cuộc họp đầu tiên là vào năm 1956, khi Argentina cùng họp với một nhóm chủ nợ ở Paris. Kể từ bấy giờ, Câu lạc bộ Paris đã thương lượng được hơn 400 thỏa thuận với ít nhất 80 quốc gia khác nhau. Cho đến năm 1988, tất cả các thỏa thuận của Câu lạc bộ Paris đều liên quan đến việc tái cơ cấu nợ chứ không phải giảm nợ. Từ đó trở đi, các thỏa thuận thường giúp cơ cấu nợ cho các nước thu nhập trung bình và giảm nợ một phần gắn liền với tái cơ cấu nợ cho các nước thu nhập thấp. Thỏa thuận giảm nợ đầu tiên vào năm 1988 giúp giảm 33 phần trăm cho những khoản nợ đạt những tiêu chuẩn nhất định; đến năm 1999, Câu lạc bộ Paris giúp giảm 90 phần trăm cho ít nhất một số nợ của một số nước. Nhiều chính phủ cho vay còn đi xa hơn và giảm nợ 100 phần trăm trong một số tình huống.

Lập luận giảm nợ cho những nước nghèo nhất cũng tương tự nhưng không giống hết như lập luận dành cho các nước thu nhập trung bình. Lập luận đầu tiên là một biến thể của lập luận treo nợ: Nợ nhiều đến mức có thể làm cản trở tăng trưởng và phát triển, một phần thông qua xói mòn

động cơ khuyến khích khu vực tư nhân, đồng thời cũng cản trở khả năng của chính phủ thực hiện những dự án đầu tư quan trọng vào y tế, giáo dục, và cơ sở hạ tầng.

Lập luận thứ hai là các nước chủ nợ và các tổ chức ngay từ đầu lẽ ra không nên cung ứng quá nhiều khoản vay cho những nước nghèo nhất thế giới như vậy, vì lịch sử cho thấy rằng tăng tốc tăng trưởng đủ để hoàn trả nợ sẽ là một thách thức lớn. Các nước nghèo nhất trên thế giới có khó khăn nhiều nhất trong việc khởi động và duy trì tăng trưởng, vì những lý do mà chúng ta đã thảo luận: điều kiện địa lý khắc nghiệt, gánh nặng dịch bệnh, thể chế yếu kém, các cú sốc khí hậu và thương mại thường xuyên, và các chính sách yếu kém. Cung ứng vốn cho các nước này thay vì viện trợ hoàn toàn là dựa vào giả định rằng tăng trưởng có thể xoay chuyển tình thế tương đối dễ dàng, mang lại nền tảng cho các nước này hoàn trả nợ vay. Nhưng đối với nhiều nước nghèo nhất thế giới, tỉ lệ tăng trưởng vẫn cứ thấp, nợ nần cứ chồng chất, và nhiều nước chỉ có thể thực hiện các dịch vụ nợ bằng cách nhận thêm nợ mới.

Lập luận thứ ba là các chủ nợ có tình cho các chế độ độc tài chuyên chế vay tiền để tranh thủ sự hỗ trợ chính trị của họ, ngay cả khi các nhà độc tài lãng phí và đánh cắp tiền. Một khi nhà độc tài ra đi, công dân của đất nước gánh chịu trách nhiệm hoàn trả những khoản nợ này. Cộng hòa dân chủ Congo, trước đây là Zaire, tích lũy những khoản nợ khổng lồ dưới chế độ độc tài tàn nhẫn của Mobutu Sese Seko, vì các nhà tài trợ phương Tây vui vẻ cho ông ta vay nhiều tiền hơn, ngay cả khi rõ ràng là phần lớn số tiền đó bị vung phí hay đánh cắp. Nhiều người lập luận rằng *nợ phi chính thống* (những nghĩa vụ nợ tích lũy bởi một chính phủ phi chính thống nhân danh đất nước) nên được xoá, với chi phí do chủ nợ gánh chịu (hộp 15-2). Hoa Kỳ, thường chống lại nỗ lực đòi lại những khoản nợ phi chính thống của một số nước cho vay, năm 2004 đã thúc ép mạnh để các nước khác xoá nợ cho Iraq. Cho dù Hoa Kỳ thận trọng tránh thuật ngữ nợ phi chính thống để tránh sự kiện này trở thành một tiền lệ pháp lý, tuy nhiên họ lập luận rằng nợ của Iraq bị chồng chất bởi một nhà độc tài phi chính thống và là một trở ngại lớn cho tăng trưởng tương lai. Vào tháng 11-2004, Câu lạc bộ Paris đồng ý xoá bỏ hơn 29 tỷ USD nợ của Iraq, tái cơ cấu nợ và bổ sung thêm 7 tỷ USD, cho đến giờ là nghiệp vụ xoá nợ lớn nhất từng thực hiện cho một nước.

Hộp 15-2 Nợ phi chính thống

Theo luật ở nhiều nước đang phát triển, *các cá nhân* không phải hoàn trả nếu người khác nhân danh họ đứng ra vay mượn lừa đảo và *các công ty* không chịu trách nhiệm cho những hợp đồng mà các giám đốc của họ ký kết nhưng không có thẩm quyền phù hợp. Học thuyết pháp lý về nợ phi chính thống đưa ra một lập luận tương tự rằng nợ quốc gia phát sinh mà không có sự đồng thuận của dân chúng và không mang lại lợi ích cho nhân dân thì không thể chuyển giao cho chính phủ kế nhiệm, nhất là khi chủ nợ ý thức trước những sự kiện này. Nhưng nhiều nước đang phát triển mang nợ phát sinh bởi những kẻ cầm quyền từng vay mượn mà không có sự đồng thuận của nhân dân và sử dụng tiền để đàn áp dân chúng hay vì lợi ích cá nhân.

Học thuyết nợ phi chính thống ra đời vào năm 1898 sau cuộc chiến tranh Hoa Kỳ - Tây Ban Nha. Trong các cuộc đàm phán hoà bình, Hoa Kỳ lập luận rằng cả nước Mỹ và Cuba đều không chịu trách nhiệm về những khoản nợ mà các nhà thống trị thuộc địa đã phát sinh khi không có sự đồng thuận của nhân dân Cuba và không được sử dụng vì quyền lợi nhân dân. Cho dù Tây Ban Nha không bao giờ chấp nhận giá trị của lập luận này, Hoa Kỳ vẫn ngầm ngầm thắng thế, và Tây Ban Nha nhận trách nhiệm về nợ của Cuba trong hiệp định hoà bình Paris.

Cho dù các học giả pháp luật soạn thảo công phu các chi tiết của học thuyết nợ phi chính thống, học thuyết này gần như không đạt được xung lượng trong cộng đồng pháp lý quốc tế - tuy rằng nhiều nước hội đủ điều kiện. Ví dụ, trong thập niên 80, chế độ kỳ thị chủng tộc Nam Phi vay mượn từ các ngân hàng tư nhân, dành một tỉ lệ lớn ngân sách để tài trợ quân sự, cảnh sát và đàn áp cộng đồng đa số người da màu. Nhân dân Nam Phi bây giờ phải gánh chịu nợ nần của những người từng đàn áp họ. Bất chấp các vụ kháng cáo từ tổng giám mục Cape Town và Hội đồng chân lý và hoà giải Nam Phi yêu cầu nợ từ thời phân biệt chủng tộc phải được xoá bỏ, nhưng chính phủ thời hậu apartheid vẫn nhận lãnh trách nhiệm nợ, có lẽ do nỗi lo sợ là vỡ nợ sẽ làm cho đất nước có vẻ như không chơi theo luật của chủ nghĩa tư bản và sẽ gây thiệt hại cho cơ hội thu hút đầu tư nước ngoài. Nam Phi không đủ nghèo để đạt tiêu chuẩn xoá nợ theo Chương trình các nước nghèo mắc nợ nhiều (HIPC).

Trong số các ví dụ ngoạn mục về nợ phi chính thống, người ta tường thuật rằng Anastasio Somoza đã cướp bóc 100-500 triệu USD từ Nicaragua trong thời gian ông ta cầm quyền năm 1979; Mobutu Sese Seko chiếm đoạt 4 tỷ USD từ Cộng hoà dân chủ Congo (bấy giờ là Zaire); và Jean Claude Duvalier bỏ trốn cùng 900 triệu USD từ Haiti. Một phần số tiền xây dựng cơ sở của họ được rút ra từ những khoản vay mà các nhà độc tài này từng vay mượn nhân danh nhân dân. Gần đây, Hoa Kỳ đã lập luận thành công rằng nợ chồng chất bởi Saddam Hussein ở Iraq là phi chính thống và phải được xoá, cho dù để tránh tiền lệ pháp lý cho các nước khác theo sau, Hoa Kỳ không sử dụng thuật ngữ “nợ phi chính thống”. Cộng đồng quốc tế xoá hơn 29 tỷ USD nợ cho Iraq vào năm 2004.

Các nhà kinh tế học Michael Kremer và Seema Jayachandran lập luận ủng hộ sự thành lập một tổ chức độc lập để đánh giá xem các chế độ có phải là chính thống hay không và công bố nợ quốc gia phát sinh bởi những chế độ phi chính thống sẽ là nợ phi chính thống, và do đó không phải là nghĩa vụ của chính phủ kế nhiệm.

Phỏng theo Michael Kremer và Seema Jayachandran, “Odious Debts,” *Finance and Development* 39-2 (tháng 6-2002).

Chương trình các nước nghèo mắc nợ nhiều

Cho đến giữa thập niên 90, xem ra ngày càng rõ ràng là một số nước nghèo nhất và mắc nợ nhiều nhất không thể trả nổi nợ. Thật ra, phần lớn những nước này gần như không bao giờ vỡ nợ: Thay vì thế, khi các khoản thanh toán nợ gia tăng, các chủ nợ lại cho họ vay thêm để họ hoàn trả nợ cũ, một chiến lược được gọi là **cho vay phòng thủ** (vì khoản vay giúp phòng vệ chủ nợ trước khả năng con nợ bị vỡ nợ). Nhưng chiến lược này dứt khoát không thể duy trì bền vững được, và mức nợ tiếp tục gia tăng trong khi tỉ lệ tăng trưởng vẫn thấp triền miên.

Năm 1996, cộng đồng quốc tế thừa nhận rằng giảm nợ nhiều hơn là điều cần thiết. Ngân hàng Thế giới và IMF, cùng với các cơ quan đa phương khác và chính phủ các nước cho vay, phát động một chương trình có tên gọi khá kỳ quặc là *Chương trình các nước nghèo mắc nợ nhiều* (Heavily indebted poor country, HIPC).⁴³ Các nước nghèo mắc nợ nhiều gồm 38 quốc gia có thu nhập trên đầu người dưới 900 USD (qui đổi bằng tỷ giá hối đoái chính thức chứ không phải

⁴³ Tìm đọc phân tích tỉ mỉ về chương trình HIPC và các vấn đề nợ liên quan trong nghiên cứu của Nancy Birdsall và John Williamson (với Brian Deese), *Delivering on Debt Relief: From IMF Gold to New Aid Architecture* (Washington D.C.: Trung tâm phát triển toàn cầu và Viện kinh tế quốc tế, tháng 4-2002).

phương pháp PPP), và có tỷ số NPV của nợ/xuất khẩu vượt quá 150 phần trăm.⁴⁴ Hầu hết đều có những mức nợ cao hơn nhiều. Từ năm 1982 đến 1992, tỷ số NPV của nợ/xuất khẩu tăng mạnh từ bình quân 266 phần trăm lên 620 phần trăm đối với các nước HIPC. Chương trình mới này có hai đặc điểm chính, xoá nợ nhiều hơn từ các chính phủ cho vay song phương (thoạt đầu lên đến 80 phần trăm của nợ đủ tiêu chuẩn, sau đó lên đến 90 phần trăm vào năm 1999), và lần đầu tiên xảy ra việc giảm nợ một phần của các cơ quan đa phương.

Phiên bản đầu tiên của chương trình HIPC hoá ra lại quá rườm rà và mất thời gian nên không có tác dụng lắm. Trong ba năm đầu, chỉ có 5 nước được giảm nợ, và giá trị liên quan tương đối nhỏ. Năm 1999, một chương trình HIPC mới, “cải tiến”, được phát động để giảm nợ nhiều hơn và nhanh chóng hơn.

Để đạt tiêu chuẩn giảm nợ, một quốc gia trước tiên phải xây dựng một thành tích quá khứ về các chính sách kinh tế tốt, như được xác định bởi IMF và Ngân hàng thế giới, thường bao gồm môi trường kinh tế vĩ mô ổn định, các biện pháp hạn chế thương mại thấp, các chính sách nâng đỡ sự tăng trưởng khu vực tư nhân, và củng cố các hệ thống tài chính và pháp lý. Các nước phải xây dựng **hồ sơ chiến lược giảm nghèo**, nêu chi tiết các kế hoạch tăng trưởng, phát triển, và giảm nghèo của họ. Một khi các nước đã xây dựng được các thành tích quá khứ này, họ đạt được **thời điểm quyết định**, khi đó các chủ nợ sẽ giảm nợ tạm thời; nghĩa là các chủ nợ sẽ xoá các khoản thanh toán nợ khi đến hạn, nhưng chưa xoá trừ lượng nợ. Những nước duy trì các chính sách kinh tế mạnh thêm một hay nhiều năm nữa, và thực hiện các cuộc cải cách cụ thể được xác định tại thời điểm quyết định sẽ đạt đến **thời điểm hoàn tất**, nghĩa là thời điểm họ được giảm nợ mà không bị huỷ ngang.

Khi chương trình được thực hiện cho đến năm 2005, các nước đạt đến thời điểm hoàn tất được giảm nợ đủ để giảm tỷ số NPV của nợ/xuất khẩu xuống còn 150 phần trăm, mức độ mà IMF và Ngân hàng Thế giới xem là ngưỡng duy trì nợ bền vững cho các nước thu nhập thấp. Có hai đặc điểm của phương pháp này đáng lưu ý. Thứ nhất, một mức ngưỡng bền vững nhất định được sử dụng cho mọi nước. Kinh tế học cơ bản cho thấy rằng mỗi nước có thể duy trì một mức độ nợ khác nhau, nhưng về mặt chính trị và thể chế, cách đơn giản hơn đối với các tổ chức cho vay là đối xử với tất cả các nước như nhau. Thứ hai, lưu ý rằng trong khi Câu lạc bộ Paris xoá một tỉ lệ phần trăm nợ, HIPC xoá những lượng nợ vượt quá một ngưỡng nhất định. Như vậy, một nước có tỷ số NPV của nợ/xuất khẩu là 200 phần trăm sẽ được xoá 25 phần trăm nợ, trong khi một nước có tỷ số 300 phần trăm sẽ được xoá 50 phần trăm nợ.

Năm 2005, các cổ đông của IMF, Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển châu Phi quyết định tiến thêm một bước và xoá nợ 100 phần trăm cho tất cả các nghĩa vụ nợ của ba tổ chức này dành cho những nước đạt đến thời điểm hoàn tất. Bước tiến này tiêu biểu cho sự thay đổi lớn và là lần đầu tiên các tổ chức này thực hiện việc xoá nợ 100 phần trăm.

Tính đến giữa năm 2005, 18 nước HIPC đã đạt đến thời điểm hoàn tất, 9 nước đạt đến thời điểm quyết định, và 11 nước khác (một số nước đang có xung đột dân sự) hội đủ tiêu chuẩn về mặt kỹ thuật nhưng không có tiền bộ. 27 nước đạt đến thời điểm quyết định hay thời điểm hoàn tất đã được giảm 54 tỷ USD nợ. Tỷ số dịch vụ nợ/xuất khẩu bình quân giảm từ khoảng 16 phần trăm vào năm 1998 còn 7 phần trăm vào năm 2004, trong khi tỷ số dịch vụ nợ/thu ngân sách giảm từ

⁴⁴ Trong một số tình huống nhất định, khi các nước là các nền kinh tế rất mở cửa và tỷ số NPV của nợ/xuất khẩu không phù hợp (vì kim ngạch xuất khẩu lớn làm tỷ số này giảm xuống), các nước sẽ đạt tiêu chuẩn tham gia chương trình nếu tỷ số NPV của nợ/thu ngân sách cao hơn 250 phần trăm. Tìm thêm thông tin về HIPC trên trang web của Ngân hàng Thế giới www.worldbank.org/hipc/.

24 phần trăm xuống 12 phần trăm. Tại nhiều nước, lợi ích của chương trình này thật rõ ràng. Ví dụ, Ghana sử dụng tiền tiết kiệm để xây dựng 509 khu phòng học mới trên khắp đất nước, cung ứng tín dụng vi mô cho khoảng 43.000 nhà nông, và tài trợ 560 dự án vệ sinh và 141 dự án cấp nước. Cả Uganda (hộp 15-3) và Tanzania đều sử dụng một phần tiền tiết kiệm để bãi bỏ việc thu học phí tiểu học, dẫn đến tăng mạnh tỉ lệ phổ cập giáo dục.

Hộp 15-3 Giảm nợ ở Uganda

Khi Uganda dành được độc lập từ người Anh vào năm 1962, người ta lạc quan rằng cơ sở nông nghiệp vững mạnh và đa dạng, nguồn nhân lực tài năng có thể làm nền tảng cho phát triển kinh tế bền vững. Tuy nhiên, bất ổn chính trị vào cuối thập niên 60 và cuộc đảo chính năm 1971 do Idi Amin dẫn đầu đã mở ra một thời kỳ khủng bố chính trị kéo dài và tàn phá kinh tế. Cho đến lúc Yoweri Museveni lên nắm quyền vào năm 1986, Uganda là một trong những nước nghèo nhất trên thế giới. Sản xuất lương thực giảm một phần ba trong mười lăm năm; thu nhập bình quân giảm hơn 40 phần trăm; và tuổi thọ chỉ có 48 năm.

Chính phủ mới bước vào một chương trình tái thiết kinh tế trên diện rộng, tập trung vào việc xây dựng lại cơ sở hạ tầng, phục hồi cân đối kinh tế vĩ mô, hạ thấp các hàng rào thương mại, và đầu tư vào các lĩnh vực xã hội. Trong mười lăm năm tiếp theo, nền kinh tế đạt được sự phục hồi đáng kể. Thu nhập bình quân tăng gần 60 phần trăm, và tỷ trọng dân chúng dưới mức đói nghèo giảm từ 56 xuống 44 phần trăm. Tuy nhiên, đến giữa thập niên 90, Uganda đã tích lũy một gánh nợ lớn. Năm 1993, tổng nợ bên ngoài cao gấp hơn 12 lần kim ngạch xuất khẩu hàng năm, một trong những tỷ số cao nhất thế giới (tổng nợ bằng hai lần kim ngạch xuất khẩu nói chung đã được xem là gánh nặng). Hai phần ba là nợ vay từ các cơ quan đa phương, cho nên các phương pháp truyền thống để giảm nợ (đối với nợ khu vực tư nhân hay nợ song phương) chỉ có tiềm năng giới hạn.

Vào tháng 4-1998, Uganda là quốc gia đầu tiên trở nên đủ tiêu chuẩn giảm nợ trong chương trình HIPC. Trong giai đoạn đầu tiên của chương trình, Uganda được giảm nợ khoảng 650 triệu USD, giúp giảm khoảng 20 phần trăm trong trữ lượng nợ 3,2 tỷ USD. Hai năm sau, Uganda trở thành quốc gia đầu tiên đủ tiêu chuẩn tham gia chương trình HIPC nâng cao, chương trình này mang lại mức giảm nợ sâu hơn. Giai đoạn thứ hai này giúp giảm khoảng 1,3 tỷ USD nợ của Uganda, đưa tổng mức giảm nợ lên xấp xỉ 2 tỷ USD. Các biện pháp này giúp giảm giá trị dịch vụ nợ của Uganda khoảng 80 triệu USD một năm, hay khoảng hai phần ba giá trị dịch vụ nợ đến hạn hàng năm. Năm 2005, Uganda trở nên đủ tiêu chuẩn xóa nợ 100 phần trăm đối với các khoản vay từ IMF, Ngân hàng Thế giới, và Ngân hàng Phát triển châu Phi. Thành công sớm của Uganda với chương trình này thật khích lệ: Tỉ lệ phổ cập giáo dục tiểu học tăng mạnh từ 62 lên 86 phần trăm từ năm 1992 đến 2003, gia tăng 75 phần trăm đầu tư xây dựng đường sá từ trang trại đến thị trường, và tỷ trọng dân số đô thị được tiếp cận nguồn nước an toàn tăng từ 54 phần trăm vào năm 2000 lên 65 phần trăm vào năm 2003 (tuy nhiên, đất nước cũng tăng chi tiêu quân sự nhằm phản ứng trước các cuộc xung đột khu vực). GDP trên đầu người tăng trưởng khoảng 3,6 phần trăm từ năm 1996 đến 2004, làm tăng thu nhập bình quân thêm hơn 40 phần trăm.

Những thông tin này chủ yếu rút ra từ các trang web của Ngân hàng Thế giới về chương trình HIPC và trang quốc gia Uganda (www.worldbank.org).

Chương trình HIPC cho thấy rằng, ngay cả sau khi các nhà hoạch định chính sách quyết định bảo đảm xoá nợ một phần, họ cũng đứng trước một số câu hỏi cốt yếu. Những vấn đề này khó khăn hơn khi xoá nợ của chính phủ và các tổ chức đa phương, vì cơ chế thị trường ít phù hợp hơn. Những nước nào sẽ hội đủ điều kiện, và những nước nào không đạt tiêu chuẩn (nghĩa là mức ngưỡng chặn của “nghèo” và “mắc nợ nhiều” là bao nhiêu)? Nên xoá bao nhiêu nợ và trong một khung thời gian là bao lâu? Có nên kỳ vọng các nước con nợ sẽ thực hiện các điều kiện chính sách để đổi lấy việc giảm nợ, và nếu thế, đó là những điều kiện gì (và ai xác định những điều kiện đó)? Gánh nặng chi phí có nên được chia xẻ hay không? Không có những câu trả lời dứt khoát đúng hay sai cho những câu hỏi này, vì chúng liên quan đến các cân nhắc về kinh tế, tài chính, chính trị và thể chế, vì thế các vấn đề này tiếp tục là những thử thách lớn đối với các nhà hoạch định chính sách trong những năm sắp tới.

KHỦNG HOẢNG TÀI CHÍNH Ở CÁC THỊ TRƯỜNG MỚI NỔI

Các dòng vốn quốc tế đóng vai trò trọng tâm trong một loạt các cuộc khủng hoảng tài chính tấn công các nước đang phát triển bắt đầu vào giữa thập niên 90, bao gồm Argentina, Brazil, Ecuador, Indonesia, Hàn Quốc, Mexico, Nga, Thái Lan, Thổ Nhĩ Kỳ, Uruguay và Venezuela. Những cuộc khủng hoảng này có một vài điểm tương đồng với các cuộc khủng hoảng nợ thập niên 80 và nợ HIPC, nhưng cũng có một số khác biệt quan trọng. Trong hầu hết các trường hợp, các cuộc khủng hoảng xảy ra hết sức đột ngột và tàn bạo, với những hậu quả kinh tế và tài chính khốc liệt trong từng tuần và từng tháng một. Hơn nữa, một số nước bị tác động tồi tệ nhất trước đây vẫn có thành quả kinh tế vững chắc và là những khách hàng ưa thích của các thị trường tài chính quốc tế. Các cuộc khủng hoảng dẫn tới sụt giảm mạnh GDP và đầu tư, phá vỡ các mối quan hệ ngân hàng và thương mại, thất nghiệp tràn lan, và đói nghèo gia tăng. Khủng hoảng cũng dẫn đến sự suy nghĩ lại về vai trò của các dòng vốn nước ngoài (nhất là các dòng vốn ngắn hạn) cũng như thời điểm và trình tự tự do hoá tài chính trong quá trình phát triển.

Ở trọng tâm của các cuộc khủng hoảng này là sự đảo ngược to lớn và đột ngột của các dòng vốn tư nhân quốc tế. Những nền kinh tế từng nhận được những lượng vốn tư nhân tương đối lớn bất thành lĩnh đứng trước tình trạng rút lại hạng mức tín dụng, nhu cầu hoàn trả nợ vay, sự rút vốn đầu tư danh mục, và sự tháo chạy ra nước ngoài của các nhà đầu tư nội địa. Bảng 15-5 trình bày sự tích lũy cho vay nhanh chóng và độ sâu cũng như tốc độ đảo ngược dòng vốn sau đó trong năm nền kinh tế bị khủng hoảng ở châu Á: Indonesia, Malaysia, Philippines, Hàn Quốc, và Thái Lan. Dòng vốn tư nhân ròng chảy vào năm nước này tăng hơn gấp đôi *chỉ trong hai năm*, từ 40 tỷ USD vào năm 1994 lên 103 tỷ USD năm 1996. Chỉ riêng các khoản vay ngân hàng thương mại ròng không thôi đã tăng gần gấp ba từ 24 tỷ USD lên 65 tỷ USD. Nhưng trong sáu tháng cuối năm 1997, dòng vốn vào tư nhân 103 tỷ USD bất thành lĩnh biến thành dòng ra 1 tỷ USD. Sự đảo ngược dòng vốn ròng 104 tỷ USD này tương đương với khoảng 10 phần trăm GDP kết hợp của năm nước này trước khủng hoảng. Mexico gánh chịu số phận tương tự trong cuộc khủng hoảng năm 1994. Sự đảo ngược dòng vốn lên đến 40 tỷ USD trong hai năm, tương đương khoảng 9 phần trăm GDP. Các nước khủng hoảng khác cũng đi theo một diễn tiến tương tự. Với sự rút vốn lên đến mức này, chẳng lạ gì các nước này rơi nhanh vào khủng hoảng.

Bảng 15-5. Năm nền kinh tế châu Á: Tài trợ tư nhân nước ngoài trước và sau khủng hoảng (tỷ USD)

	1994	1995	1996	1997	1998
Dòng vốn vào tư nhân ròng	40,5	77,4	103,2	-1,1	-28,3
Đầu tư vốn sở hữu	12,2	15,5	19,7	3,6	8,5
Cho vay tư nhân	28,2	61,8	83,5	-4,7	-36,8

Ngân hàng thương mại	24,0	49,5	65,3	-25,6	-35,0
Cho vay tư nhân ngoài ngân hàng	4,2	12,4	18,2	21,0	-1,7

Chú thích: Các nền kinh tế bao gồm Hàn Quốc, Indonesia, Malaysia, Thái Lan, và Philippines.

Nguồn: Viện Tài chính quốc tế, “Capital Flow to Emerging Market Economies,” tháng 1-1999.

Như tất yếu phải xảy ra, dòng vốn xoay chiều ngay lập tức dẫn đến những thay đổi dữ dội trong cán cân thương mại, chênh lệch tiết kiệm- đầu tư, và hoạt động kinh tế chung. Ở năm nước khủng hoảng châu Á, số dư tài khoản vãng lai thay đổi từ thâm hụt bình quân 5 phần trăm GDP vào năm 1996 thành thặng dư bình quân 5 phần trăm GDP vào năm 1998. Sản lượng kinh tế giảm mạnh tại mỗi nước khủng hoảng ngay trong năm khủng hoảng hay vào năm sau đó (chủ yếu do cuộc khủng hoảng tấn công sớm hay muộn trong năm), như thể hiện qua bảng 15-6. Tình trạng giảm mạnh tăng trưởng GDP ở Argentina, Indonesia, và Thái Lan đặc biệt lớn. Người nghèo chịu tác động mạnh nhất. Ví dụ, những người lao động công nhật ở đô thị cố gắng kéo lê cuộc sống ở mức tồn tại tối thiểu bằng cách bốc vác hàng cho xe tải hay làm việc ở các công trường bất thành lĩnh bị ném ra khỏi công việc của họ. Tỷ lệ đói nghèo ở Indonesia tăng gấp đôi theo ước lượng chính thức từ 12 phần trăm lên khoảng 22 phần trăm; một số ước lượng phi chính thức cho thấy những mức thậm chí cao hơn.

Bảng 15-6. Tăng trưởng GDP trước và sau khủng hoảng

Quốc gia	Năm khủng hoảng	Tăng trưởng GDP thực hàng năm (phần trăm)			
		Năm trước khủng hoảng	Năm khủng hoảng	Năm sau khủng hoảng	Hai năm sau khủng hoảng
Argentina	1995	5,8	-2,8	5,5	8,1
Argentina	2001	-0,8	-4,4	-10,9	7,0
Brazil	1998	3,3	0,1	0,8	4,4
Indonesia	1997	7,6	4,7	-13,1	0,8
Hàn Quốc	1997	6,8	5,0	-6,7	10,9
Malaysia	1997	10,0	7,3	-7,4	6,1
Mexico	1995	4,4	-6,2	5,2	6,8
Philippines	1997	5,8	5,2	-0,6	3,4
Thái Lan	1997	5,9	-1,4	-10,5	4,4
Thổ Nhĩ Kỳ	1994	8,0	-5,5	7,2	7,0
Thổ Nhĩ Kỳ	2001	7,4	-7,5	7,8	4,8
Venezuela	1994	0,3	-2,3	4,0	-0,2

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, *Các chỉ báo phát triển thế giới 2004*.

Cũng ấn tượng như sự sụp đổ tăng trưởng là tốc độ hồi phục, chỉ ít ở một vài nước. Argentina, Hàn Quốc, Malaysia, Mexico và Thổ Nhĩ Kỳ ghi nhận tăng trưởng GDP 5 phần trăm hay cao hơn trong hai năm sau khủng hoảng. Như chúng ta sẽ thấy, sự hồi phục tương đối nhanh chóng ít nhất một phần phản ánh vai trò quan trọng của tâm lý hoảng loạn của các chủ nợ trong nhiều cuộc khủng hoảng.

Các cuộc khủng hoảng đã xảy ra như thế nào? Những nước bị ảnh hưởng có chung một số đặc điểm. Thứ nhất, họ có xu hướng là những nước thu nhập trung bình và trung bình cao đang tăng trưởng nhanh. Thứ hai, tất cả đều nhận được những dòng vốn tư nhân quốc tế lớn, phần lớn trong đó đều có cơ cấu thời hạn ngắn. Thứ ba, các nước này vừa mới tự do hoá hệ thống tài chính và đạt được sự mở rộng rất nhanh – thậm chí là quá nhanh – hoạt động cho vay ngân hàng và các dịch vụ tài chính khác. Thứ tư, phần lớn các nước khủng hoảng có tỷ giá hối đoái được kiểm soát

chặt chẽ bởi ngân hàng trung ương, thường cố định nghiêm ngặt (hay neo giữ) theo USD. Thứ năm, một số nước, nhưng không phải là tất cả, có thâm hụt ngân sách chính phủ lớn, được tài trợ bằng sự kết hợp giữa vay mượn từ các ngân hàng hải ngoại, ngân hàng địa phương và các trái chủ. Những điểm tương đồng này cho thấy rằng các chính sách nhà nước góp phần dẫn đến khủng hoảng, đặc biệt là các chính sách ngân hàng, tài chính và tỷ giá hối đoái. Tuy nhiên, sự hồi phục nhanh chóng tại một số nước, sự kiện khủng hoảng tấn công nhiều nước đến thế trong một thời gian ngắn đến vậy, và diễn tiến nhất quán với nhau về sự tích lũy vốn tư nhân nước ngoài rồi rút vốn ra nhanh chóng, tất cả đều cho thấy rằng những khiếm khuyết trong hoạt động của thị trường vốn quốc tế cũng đóng vai trò quan trọng.

Những yếu kém kinh tế nội địa

Mỗi nước khủng hoảng đều tự do hóa hệ thống tài chính vào cuối thập niên 80 và đầu thập niên 90, và đã thực hiện điều đó theo những cách thức không tránh khỏi làm cho hệ thống tài chính trở nên mong manh và mở rộng thái quá. Các qui định về thành lập hoạt động dễ dàng đối với các ngân hàng và các tổ chức tài chính khác đã cho phép nhiều ngân hàng tư nhân mới được khai trương. Chính phủ bãi bỏ những qui định kiểm soát lãi suất và buộc ngân hàng phân bổ tín dụng cho những doanh nghiệp và dự án đầu tư nhất định, cho nên các ngân hàng linh hoạt hơn trong các quyết định cho vay và lãi suất. Đồng thời, các ngân hàng được tự do hơn trong hoạt động huy động vốn thông qua vay mượn nước ngoài; quả thật ở một số nước, các chính sách nhà nước còn tích cực khuyến khích các ngân hàng vay mượn từ ngân hàng nước ngoài và cho các công ty trong nước vay lại. Ở Thái Lan, tổng nghĩa vụ nợ nước ngoài của các ngân hàng và tổ chức tài chính tăng từ 5 phần trăm GDP vào năm 1990 lên 28 phần trăm GDP vào năm 1995, hầu hết đều phản ánh vay mượn của các ngân hàng Thái Lan từ các ngân hàng thương mại nước ngoài. Sự kết hợp của những thay đổi này dẫn đến sự gia tăng nhanh chóng cho vay nội địa của các ngân hàng, tăng trưởng thêm khoảng hơn 50 phần trăm GDP chỉ trong vòng bảy năm ở Hàn Quốc, Malaysia, và Thái Lan.

Dĩ nhiên, tự do hoá tài chính có thể mang lại nhiều lợi ích cho các nước đang phát triển, bao gồm việc huy động thêm nguồn lực, giảm chi phí trung gian, và cải thiện phân bổ tín dụng. Vấn đề không phải ở chính bản thân việc tự do hoá tài chính mà là ở cách thức thực hiện tự do hoá tài chính, nhất là mức độ thực hiện nhanh chóng như thế nào. Tốc độ và độ lớn của sự mở rộng hoạt động tài chính đã vượt lên nhanh hơn khả năng thiết lập các thể chế pháp lý và giám sát mạnh mẽ nhằm bảo vệ hệ thống. Các ngân hàng trung ương không có các nhà giám sát với kỹ năng và thẩm quyền cần thiết để xác định những ngân hàng nào dễ bị tổn thương và thực hiện các biện pháp trừng phạt hay đóng cửa các tổ chức hoạt động kém cỏi. Các qui định ngân hàng thì yếu kém, khả năng cưỡng chế thi hành yếu ớt, hay hội đủ cả hai đặc điểm này. Trong một số trường hợp, các nhà giám sát chịu áp lực (hay được hối lộ) để làm ngơ trước những vi phạm của những ngân hàng có các chủ sở hữu nhiều thế lực chính trị. Vì thế, một số ngân hàng không đủ vốn, các khoản cho vay quá hạn khó đòi lên đến mức cao, và nhiều qui định thậm trọng bị phá vỡ mà không có biện pháp trừng phạt. Theo thời gian, các khoản vay có xu hướng đi vào các dự án đầu tư kém cỏi và chất lượng danh mục cho vay của ngân hàng xấu đi. Điều này làm cho các ngân hàng (và hệ thống tài chính nói chung) rơi vào tình trạng dễ bị tấn công. Ví dụ ở Thái Lan, hoạt động cho vay thái quá được dành cho địa ốc, xây dựng và tài sản. Khi giá bất động sản bắt đầu rơi vào cuối năm 1996, những ngân hàng liên lụy với các thị trường này bắt đầu suy yếu đáng kể, làm cho các nhà đầu tư nước ngoài của ngân hàng ngày càng lo lắng.

Các chính sách tỷ giá hối đoái làm vấn đề thêm trầm trọng. Các nước bị khủng hoảng đều cố định hay quản lý chặt chẽ hệ thống tỷ giá hối đoái; không một nước nào có đồng tiền linh hoạt

hoàn toàn. Cho dù tỷ giá hối đoái cố định giúp duy trì giá nhập khẩu ổn định và mang lại một công cụ neo giữ tỷ giá trong một môi trường lạm phát cao, nhưng cơ chế đó có thể tạo ra ba loại vấn đề.

Thứ nhất, cơ chế tỷ giá cố định có xu hướng khuyến khích các dòng vốn ngắn hạn, rất dễ bị tổn thương trước sự rút vốn nhanh. Với tỷ giá hối đoái cố định, các nhà đầu tư tin rằng gần như không có rủi ro mất tiền do sự thay đổi nhanh của tỷ giá. Một nhà đầu tư nước ngoài có thể mua trái phiếu thời hạn một tháng bằng đồng peso nếu nhà đầu tư đó tin rằng không có rủi ro thay đổi tỷ giá trong một tháng. Ở những nước tỷ giá hối đoái linh hoạt, các nhà đầu tư nước ngoài phải tính đến rủi ro là một biến động tỷ giá hối đoái tương đối nhỏ cũng sẽ nhanh chóng quét sạch mọi lợi tức đạt được từ lãi suất cao hơn.

Thứ hai, tỷ giá hối đoái cố định có xu hướng trở nên được định giá quá cao, làm cho hàng nhập khẩu trở nên rẻ và cắt giảm lợi nhuận xuất khẩu. Một phần do các chính sách tỷ giá hối đoái, các nền kinh tế khủng hoảng nói chung đều có nhập khẩu gia tăng, tăng trưởng xuất khẩu chậm dần, và mở rộng thâm hụt thương mại vào những năm trước khủng hoảng.

Thứ ba, và tinh tế hơn, một khi sự rút vốn bắt đầu vào những giai đoạn đầu của một cuộc khủng hoảng, tỷ giá hối đoái cố định có xu hướng giúp tăng tốc quá trình rút vốn. Một khi các nhà đầu tư nhận ra rằng việc rút vốn đang diễn ra, họ bắt đầu đầu cơ chống lại nội tệ, đánh cược rằng chính phủ sẽ phải bãi bỏ cơ chế tỷ giá hối đoái cố định.⁴⁵ Sự đầu cơ này làm tăng thêm tổn thất dự trữ và gây áp lực cho tỷ giá hối đoái. Khi ngân hàng trung ương cuối cùng bị cạn kiệt dự trữ, họ không còn chọn lựa nào khác ngoài thả nổi đồng tiền, và điều này thường dẫn đến tình trạng mất giá rất lớn. Đồng baht Thái Lan rơi từ 25 baht/USD vào tháng 7-1997 cho đến mức 54 baht/USD vào tháng 1-1998, và đồng won Hàn Quốc lao từ khoảng 900 won đến mức hơn 1900 won/USD chỉ trong vài tháng trước khi lên giá lại vào đầu năm 1998. Thật dễ dàng thấy lý do khiến những người nào giữ tài sản mệnh giá baht hay won và dự đoán phá giá sẽ mau chóng tháo chạy khỏi những đồng tiền này càng nhanh càng tốt.

Các dòng vốn ngắn hạn

Tuy những yếu kém về chính sách rõ ràng gây ra tình trạng dễ bị tấn công tại các nền kinh tế này, nhưng để giải thích đầy đủ tốc độ và sự tàn bạo của cuộc khủng hoảng, ta phải quay lại với các nghiệp vụ của thị trường vốn quốc tế và hành động của những người cho vay nước ngoài.

Một lý do cốt yếu khiến những lượng vốn nhiều đến thế có thể rời bỏ đất nước nhanh chóng như vậy là bởi phần lớn dòng vốn có cơ cấu thời hạn rất ngắn. Phần lớn các khoản vay cho các doanh nghiệp, ngân hàng và chính phủ ở các nước bị khủng hoảng được lên lịch hoàn trả chỉ trong vài tháng hay thậm chí vài tuần. Các **khoản vay ngắn hạn** này (trả dứt chỉ trong một năm hay ít hơn) hấp dẫn đối với người vay cũng như người cho vay. Đối với người vay, vay ngắn hạn nói chung có lãi suất thấp hơn; đối với người cho vay, vay ngân hàng có rủi ro ít hơn (và đòi hỏi ít

⁴⁵ Sự đầu cơ này xảy ra theo diễn tiến như trong một ví dụ đơn giản như sau. Một nhà đầu tư nước ngoài tin rằng đồng peso Philippines sẽ phải bị phá giá. Nhà đầu tư vay ngắn hạn 25 triệu peso từ một ngân hàng ở Philippines. Sau đó nhà đầu tư chuyển đổi số tiền này thành USD theo tỷ giá hối đoái hiện hành là 25 peso/USD, để có được 1 triệu USD. Nếu nhà đầu tư dự đoán đúng và tỷ giá hối đoái thay đổi thành 50 peso/USD, nhà đầu tư chỉ cần đổi 500.000 USD là được 25 triệu peso cần thiết để hoàn trả khoản vay; nhà đầu tư dứt túi khoản lợi nhuận kha khá 500.000 USD còn lại. Chiến lược này được gọi là *đánh xuống đồng peso*.

qui định bởi các cơ quan giám sát hơn⁴⁶), vì người cho vay không bị liên lụy rủi ro trong thời gian dài. Bao lâu mà các nền kinh tế này tiếp tục tăng trưởng, những người cho vay sẽ vui vẻ tái tục khi các khoản vay đến hạn (nghĩa là thực hiện các khoản vay mới với cùng giá trị để hoàn trả khoản vay cũ), cho phép người vay tiếp tục hoạt động. Vì thế bao lâu mà mọi sự vẫn diễn tiến tốt đẹp, các khoản vay ngắn hạn có vẻ như đặt ra ít vấn đề hơn. Tuy nhiên, ngay khi có một trục trặc nào đó – hay nói chính xác hơn, ngay khi các chủ nợ nghĩ rằng *có thể* có trục trặc – các chủ nợ nhanh chóng rút hạn mức tín dụng và yêu cầu hoàn trả nợ ngay lập tức. Đây chính xác là những gì đã xảy ra ở Đông Á: Khi nền kinh tế Thái Lan bắt đầu suy yếu rõ rệt vào cuối năm 1996 và đầu năm 1997, các chủ nợ bắt đầu đóng hạn mức tín dụng và yêu cầu hoàn trả, châm ngòi cho một chuỗi sự kiện dẫn đến cơn hoảng loạn tài chính và khủng hoảng kinh tế nghiêm trọng.

Các nền kinh tế trở nên dễ bị tổn thương trước sự rút ra đột ngột của dòng vốn quốc tế khi *nghĩa vụ nợ* ngoại tệ ngắn hạn của nền kinh tế tăng vượt quá *tài sản* ngoại tệ ngắn hạn. Trong tình huống này, các nền kinh tế trở nên *mất thanh khoản*: Nói nôm na, họ không có đủ USD (hay bất kỳ ngoại tệ nào phù hợp) sẵn có để hoàn trả toàn bộ nợ quốc tế đến hạn. Bảng 15-7 trình bày độ lớn của một loại nghĩa vụ nợ nước ngoài quan trọng tại các nước khủng hoảng: nợ ngắn hạn vay từ các ngân hàng thương mại của chính phủ, các doanh nghiệp nhà nước, các ngân hàng thương mại và các công ty tư nhân tại mỗi nền kinh tế. Bảng này cũng trình bày số liệu về tài sản ngoại hối thanh khoản chính của một nền kinh tế: dự trữ ngoại hối tại ngân hàng trung ương. Cột cuối cùng trình bày điểm cốt yếu: Trong mỗi nền kinh tế bị khủng hoảng, nợ nước ngoài ngắn hạn vượt quá hay gần vượt quá dự trữ ngoại hối sẵn có. Trong tình huống này, các nền kinh tế *dễ bị tổn thương* trước một cuộc khủng hoảng nghiêm trọng, vì nếu toàn bộ các khoản vay ngắn hạn được yêu cầu thanh toán, sẽ không có đủ ngoại hối sẵn sàng để trả mọi khoản nợ.

Bảng 15-7. Nợ nước ngoài ngắn hạn và dự trữ ngoại hối (triệu USD)

Quốc gia	Thời kỳ	Nợ ngắn hạn	Dự trữ	Nợ ngắn hạn/dự trữ
Các nước khủng hoảng				
Argentina	6-1992	21.500	10.844	1,98
Argentina	6-2001	40.916	21.077	1,94
Argentina	9-2001	37.792	20.555	1,84
Argentina	12-2001	32.320	14.553	2,22
Brazil	12-1998	41.038	42.580	0,96
Indonesia	6-1997	34.661	20.336	1,70
Hàn Quốc	6-1997	70.612	34.070	2,07
Malaysia	6-1997	16.268	26.588	0,61
Mexico	12-1994	33,149	6.278	5,28
Philippines	6-1997	8.293	9.781	0,85
Nga	6-1998	34.650	11.161	3,10
Thái Lan	6-1997	45.567	31.361	1,45
Thổ Nhĩ Kỳ	6-1994	8.821	4.279	2,06
Thổ Nhĩ Kỳ	6-2000	26.825	24.742	1,08
Thổ Nhĩ Kỳ	9-2000	27.845	24.255	1,15
Thổ Nhĩ Kỳ	12-2000	28.360	22.488	1,26

⁴⁶ Các ngân hàng trung ương qui định rằng các ngân hàng thương mại phải dành riêng một tỉ lệ phần trăm giá trị cho vay mới (dự phòng) để bảo đảm rằng ngân hàng có sẵn vốn trong trường hợp cho vay bị thua lỗ. Giá trị dự phòng thay đổi tùy theo rủi ro của khoản vay và nói chung nhỏ hơn đối với những khoản vay ngắn hạn. Một phần vì các ngân hàng không phải dự phòng nhiều cho các khoản vay này nên cho vay ngắn hạn có lãi suất thấp hơn so với cho vay dài hạn.

Venezuela	6-1994	4.382	5.422	0,81
Các nước không khủng hoảng				
Chile	6-1997	7.615	17.017	0,45
Colombia	6-1997	6.698	9.940	0,67
Ai Cập	6-1997	4.166	18.779	0,22
Ấn Độ	6-1997	7.745	25.702	0,30
Jordan	6-1997	582	1.624	0,36
Peru	6-1997	5.368	10.665	0,50
Sri Lanka	6-1997	414	1.770	0,23
Đài Loan	6-1997	21.966	90.025	0,24

Nguồn: Ngân hàng Thanh toán quốc tế, *The Maturity, Sectoral, and Nationality Distribution of International Bank Lending* (Basle, Thụy Sĩ: Các vấn đề khác nhau); Quỹ Tiền tệ quốc tế, *International Financial Statistics* (Washington D.C.: Các vấn đề khác nhau); Joint BIS-OECD-WB Statistics on External Debt (30-11-2004).

Nên nhớ rằng nợ ngân hàng ngắn hạn trình bày trong bảng 15-7 mới chỉ là một loại nghĩa vụ nợ ngoại tệ ngắn hạn mà thôi. Các loại vốn nước ngoài khác cũng có thể được rút ra nhanh chóng, như vốn sở hữu danh mục (nghĩa là mua cổ phiếu), tiền gửi ngân hàng ngoại hối, các công cụ tự bảo hiểm rủi ro, và những khoản vay dài hạn mà có điều khoản cho phép hoàn trả nhanh, nhưng số liệu về các dạng vốn này không có sẵn. Hơn nữa, việc rút vốn nói chung không chỉ giới hạn trong phạm vi người nước ngoài: công dân trong nước cũng bắt đầu cố gắng chuyển đổi tài sản của họ từ nội tệ sang USD (hay đồng yen), gây thêm áp lực lên tỷ giá hối đoái. Lưu ý rằng các khoản vay dài hạn hơn và FDI nói chung không thể bị chuyển đổi nhanh như cho vay ngắn hạn và do đó đỡ bị rút vốn nhanh hơn.

Cơ hoảng loạn của các chủ nợ

Các cuộc khủng hoảng này ít nhất một phần là hệ lụy của những gì mà ta thường gọi là **cơ hoảng loạn hợp lý** của các chủ nợ. Trong những tình huống nhất định, các nhà đầu tư có thể có động cơ để nhanh chóng rút vốn ra khỏi một nền kinh tế tương đối lành mạnh, nếu họ tin rằng các nhà đầu tư khác cũng sắp sửa làm điều đó. Ví dụ kinh điển nhìn từ góc độ bên trong một nền kinh tế là hiện tượng rút vốn ồ ạt từ ngân hàng, trong đó người gửi tiền đột ngột rút tiền và phá hủy vốn ngân hàng. Các điều kiện nhất định trong đó một cơn hoảng loạn hợp lý có thể phát sinh được mô tả trong hộp 15-4.

Hộp 15-4 Cơ hoảng loạn tự kỷ ám thị của các chủ nợ

Cách tốt nhất để tìm hiểu về cơn hoảng loạn tự kỷ ám thị của các chủ nợ là bắt đầu bằng sự phân biệt quan trọng giữa tính thanh khoản và khả năng thanh toán. Một người vay *không có khả năng thanh toán* là người vay thiếu của cải ròng để hoàn trả các khoản nợ đang lưu hành bằng thu nhập tương lai của họ. Một người vay *không thanh khoản* là một người vay thiếu tiền mặt sẵn sàng để hoàn trả các nghĩa vụ thanh toán dịch vụ nợ hiện hành, cho dù người vay đó có của cải ròng để hoàn trả khoản vay trong dài hạn. Một cuộc *khủng hoảng thanh khoản* sẽ xảy ra nếu người vay tuy có khả năng thanh toán nhưng bị mất thanh khoản, không thể vay mượn tiền mặt từ thị trường vốn để duy trì các nghĩa vụ dịch vụ nợ hiện hành. Vì người vay vẫn có khả năng thanh toán, nên trên nguyên tắc, thị trường vốn có thể cung ứng các khoản vay mới để hoàn trả nợ hiện tại với kỳ vọng rằng cả nợ cũ và nợ mới đều sẽ được thanh toán đầy đủ cả gốc lẫn lãi. Sự miễn cưỡng hay không có khả năng cung ứng vốn mới của thị trường vốn cho một người vay mất thanh khoản chính là nút thắt của vấn đề.

Tại sao thị trường vốn lại không cung ứng vốn vay theo cách này? Lý do chủ yếu là vấn đề hành động tập thể. Giả sử một chủ nợ quá nhỏ không thể cung ứng toàn bộ khoản vay cần thiết cho một con nợ mất thanh khoản. Một cuộc khủng hoảng thanh khoản sẽ xảy ra khi tất cả các chủ nợ như một tập thể sẵn sàng thực hiện một khoản vay mới, nhưng không một chủ nợ riêng lẻ nào muốn cho vay *nếu các chủ nợ khác cũng không cho vay*. Trạng thái cân bằng trên thị trường có thể là: không một chủ nợ riêng lẻ nào sẵn sàng cho vay đối với một người vay mất thanh khoản, chính xác là do mỗi chủ nợ kỳ vọng (một cách hợp lý) là không một chủ nợ nào khác muốn thực hiện một khoản vay như vậy.

Ta hãy xem một ví dụ minh họa đơn giản. Giả sử một người vay đang nợ một khoản D từ một số đồng các chủ nợ hiện tại. Khoản nợ đòi hỏi phải thực hiện dịch vụ nợ (nghĩa là thanh toán lãi và một phần vốn gốc) là θD trong thời đoạn 1 và dịch vụ nợ là $(1 + r)(1 - \theta)D$ trong thời đoạn 2, trong đó r là lãi suất tính trên dư nợ chưa trả của khoản vay. Con nợ sở hữu một dự án đầu tư mà sẽ mang lại kết quả là Q_2 trong thời đoạn 2. Lưu ý rằng để dự án có lợi nhuận, $Q_2/(1 + r)$ phải lớn hơn hiện giá của tổng dịch vụ nợ trong cả hai thời đoạn $\theta D + [(1 + r)(1 - \theta)D]/(1 + r)$, mà hiện giá này thì phải bằng với D . Con nợ thiếu ngân lưu để hoàn trả dịch vụ nợ θD , vì dự án đầu tư chỉ bắt đầu có kết quả vào thời đoạn 2. Hơn nữa, nếu con nợ vỡ nợ, tiến độ hoàn trả khoản vay sẽ bị thúc ép (nghĩa là các chủ nợ yêu cầu hoàn trả ngay lập tức). Dự án đầu tư sau đó sẽ trở thành phế liệu với giá trị thanh lý $Q_1 < D$. Trong trường hợp đó, giá trị hoàn trả một phần khoản vay hiện hành từ giá trị thanh lý sẽ được chia xẻ giữa các chủ nợ hiện tại trên cơ sở *tỉ lệ*.

Thông thường, người vay mất thanh khoản nhưng có khả năng thanh toán này sẽ vay một khoản vay mới L trong thời đoạn 1, sử dụng khoản vay đó để hoàn trả θD , rồi thực hiện dịch vụ nợ $(1 - \theta)D + L$ trong thời đoạn 2. Như vậy, với $L = \theta D$, tổng giá trị hoàn trả đến hạn vào thời đoạn 2 là $(1 + r)\theta D + (1 + r)(1 - \theta)D = (1 + r)D$, mà theo giả định là nhỏ hơn Q_2 . Trong trường hợp này, dự án vẫn có lợi nhuận.

Tuy nhiên, giả sử, mỗi người cho vay riêng lẻ chỉ có thể cho vay nhiều nhất là λ , trong đó $\lambda \ll D$ (nghĩa là λ nhỏ hơn nhiều so với D). Hạn mức cho vay này có thể là do những tiêu chuẩn thận trọng qui định đối với các ngân hàng cho vay riêng lẻ, để hạn chế liên lụy rủi ro với một con nợ nhất định. Nếu chỉ có một chủ nợ sẵn sàng cho vay trong thời đoạn 1, người vay vẫn buộc phải vỡ nợ, vì họ không thể thực hiện dịch vụ nợ vào thời đoạn 1. Người cho vay mới λ trong thời đoạn 1 sẽ gánh chịu thua lỗ tức thời từ khoản vay (thật vậy, người cho vay này sẽ không nhận được gì nếu việc hoàn trả được qui định thứ tự ưu tiên sao cho tất cả những người cho vay trước được ưu tiên chi trả trước). Hiển nhiên là khoản vay thời đoạn 1 cần phải có ít nhất n_1 người cho vay mới, trong đó $n_1 = \theta D/\lambda$.

Rõ ràng có nhiều trạng thái cân bằng hợp lý trong tình huống này. Trong trường hợp thông thường, n_1 người cho vay tiến hành cho vay bình thường, khoản vay hiện tại được thanh toán, và nợ tương lai cũng được hoàn trả. Dự án đầu tư được thực hiện cho đến lúc đơm hoa kết trái. Trong trường hợp xảy ra một cuộc khủng hoảng tài chính, mỗi người cho vay riêng lẻ quyết định không cho vay dựa vào lập luận là không một người cho vay nào khác dám cho vay như thế. Con nợ bị ép vào chỗ vỡ nợ. Các khoản thanh toán bị thúc ép thực hiện ngay lập tức và dự án đầu tư bị thanh lý với thua lỗ kinh tế lớn, vì giá trị thanh lý Q_1 nhỏ hơn $Q_2/(1 + r)$. Dĩ nhiên, mỗi chủ nợ riêng lẻ cảm thấy quyết định không cho vay của họ đã được xác nhận; suy cho cùng, con nợ đã vỡ nợ ngay lập tức.

Từ nghiên cứu của Steven Radelet và Jeffrey D. Sachs, “The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects,” *Brookings Papers on Economic Activity*, số 1 (1998), 1-89.

Trong bối cảnh quốc tế, có hai điều kiện làm nền tảng cho cơn hoảng loạn như vậy. Thứ nhất là mức độ nghĩa vụ nợ nước ngoài ngắn hạn tương đối cao so với tài sản nước ngoài. Trong tình huống này, mỗi chủ nợ bắt đầu nhận thấy rằng, nếu toàn bộ các chủ nợ đều yêu cầu thanh toán, sẽ không có đủ ngoại hối để trả cho mọi chủ nợ. Thứ hai là một sự kiện nào đó khiến các chủ nợ tin rằng các chủ nợ khác có thể bắt đầu yêu cầu thanh toán. Sự kiện đó có thể là một vụ lật đổ quân sự, một thảm họa thiên tai, tình trạng giảm mạnh giá xuất khẩu, giảm giá tài sản làm suy yếu hệ thống ngân hàng nội địa, hay một sự kiện ở một nước láng giềng làm cho các chủ nợ lo sợ cho toàn khu vực. Một khi các chủ nợ tin rằng những người khác chắc sẽ rút tiền ra, hành động hợp lý duy nhất của từng chủ nợ là ngay lập tức yêu cầu được hoàn trả trước mọi người khác, để tránh trở thành người sau cùng và không nhận được thanh toán nếu dự trữ ngoại hối đã cạn kiệt. Đây là lý do khiến tình trạng rút vốn nhanh chóng được gọi là cơn hoảng loạn *hợp lý*. Dĩ nhiên điều trớ trêu là chính sự yêu cầu thanh toán đồng thời của mọi chủ nợ cuối cùng đã phá hủy dự trữ và dẫn đến cuộc khủng hoảng mà mọi người đều muốn tránh. Theo ý nghĩa này, các cuộc khủng hoảng này thường được gọi là *tự kỷ ám thị*: Chính bản thân sự kiện là nhiều chủ nợ tin rằng một cuộc khủng hoảng có thể xảy ra sẽ làm cho cuộc khủng hoảng có khả năng xảy ra nhiều hơn.

Ở châu Á, khi nền kinh tế Thái Lan bắt đầu chậm dần vào cuối năm 1996 và đầu năm 1997, và các ngân hàng trở nên ngày càng chịu nhiều sức ép từ giá tài sản giảm, các chủ nợ nước ngoài đang cho Thái Lan vay bắt đầu cảm thấy lo ngại và rút vốn về. Các chủ nợ khác trở nên tin rằng Thái Lan có lẽ sẽ cạn kiệt dự trữ ngoại hối, phá giá đồng baht, hay cả hai sự kiện này đều có thể xảy ra, và bắt đầu rút tín dụng. Những sự kiện này cuối cùng đã phá hủy dự trữ ngoại hối và gây sức ép mất giá mạnh đồng baht bắt đầu vào tháng 7-1997. Những yếu kém ở Thái Lan làm các chủ nợ lo ngại hơn về các nước láng giềng, đặc biệt là Hàn Quốc, Malaysia, Indonesia và Philippines. Một chuỗi sự kiện tương tự (với những khác biệt về chi tiết cụ thể và các biến cố khơi mào) xảy ra trong hầu hết các nước bị khủng hoảng khác.

Một khi cơn hoảng loạn bắt đầu, nó có xu hướng kéo dài trong một thời gian vì một số lý do. Thứ nhất, khi các chủ nợ nước ngoài yêu cầu thanh toán và tỷ giá hối đoái bắt đầu mất giá, người dân địa phương cũng cố gắng chuyển đổi tài sản tài chính của họ từ nội tệ sang ngoại tệ, gây thêm sức ép đối với dự trữ ngoại hối và tỷ giá hối đoái. Đây là một vấn đề đặc biệt lớn ở Argentina, Brazil, Indonesia, và Nga. Thứ hai, tình trạng mất giá đồng tiền trút sự tàn phá lên các bảng cân đối kế toán của những ngân hàng và công ty đang vay mượn bằng ngoại tệ. Ví dụ, khi đồng rupiah Indonesia nhảy từ khoảng 2.500 rupiah/USD vào giữa năm 1997 đến hơn 10.000 rupiah/USD vào đầu năm 1998, các công ty Indonesia vay nợ USD phải có lượng rupiah *nhiều gấp bốn lần* để thực hiện các khoản thanh toán nợ. Ảnh hưởng méo mó của biến động tỷ giá hối đoái thật hiển nhiên đối với các chủ nợ, vì thế tỷ giá hối đoái càng rơi mạnh, các chủ nợ nước ngoài càng ra sức rút nhanh bất kỳ số nợ nào còn lại, gây thêm sức ép lên tỷ giá hối đoái. Thứ ba, khi tỷ giá hối đoái trong một nước rơi, các chủ nợ bắt đầu tin rằng điều gì đó tương tự sẽ xảy ra ở các nước láng giềng, cho nên họ bắt đầu rút vốn ra khỏi các thị trường mới nổi khác. Không có điềm báo gì của trục trặc ở Malaysia, Indonesia, và Philippines cho đến khi đồng baht Thái Lan sụp đổ vào tháng 7-1997. Trong thời gian vài tuần, sự lây lan bắt đầu dữ dội, và các chủ nợ rút tiền từ gần như tất cả các nước trong khu vực.

Các cuộc khủng hoảng tài chính thị trường mới nổi này không phải là một hiện tượng mới mẻ. Các biến cố tương tự từng tái diễn dưới những hình thức hơi khác kể từ khi các ngân hàng phát

triển và các dòng vốn quốc tế xuất hiện vài thế kỷ trước đây. Các nhà kinh tế học từ lâu đã thừa nhận rằng các thị trường tài chính (cả trong nước và quốc tế) có xu hướng dễ bị bất ổn và hoảng loạn. Đầu thế kỷ hai mươi, chính phủ các nước công nghiệp xây dựng các cơ chế và thể chế được thiết kế đặc biệt nhằm giảm tần suất và sự nghiêm trọng của các cuộc khủng hoảng tài chính, bao gồm vai trò người cho vay cứu cánh sau cùng của ngân hàng trung ương, bảo hiểm tiền gửi, và các thủ tục phá sản, giúp cho khủng hoảng đỡ phổ biến hơn trong nội bộ những đất nước này.

Tuy nhiên, các thể chế cốt lõi này nói chung chưa tồn tại trên các thị trường tài chính quốc tế, làm cho những thị trường này trở nên dễ bị tổn thương trước các cơn hoảng loạn. Khi ngân hàng trung ương các nước đứng trước tình trạng suy kiệt dự trữ ngoại hối (na ná như một ngân hàng thương mại đứng trước tình trạng rút vốn ồ ạt của người gửi tiền), không một người cho vay quốc tế cứu cánh sau cùng nào đứng ra sẵn sàng cung ứng ngoại hối mà ngân hàng trung ương đang cần để duy trì thanh khoản (IMF chỉ đáp ứng một phần vai trò này, như ta sẽ thảo luận sau). Tương tự, không có một cơ chế bảo hiểm quốc tế nào tương tự như bảo hiểm tiền gửi giúp bảo đảm với người cho vay rằng họ sẽ được hoàn trả nếu người vay vỡ nợ. Và không có một toà án phá sản quốc tế nào có thể kêu gọi dừng thanh toán dịch vụ nợ một cách bắt buộc và giám sát việc phân phối các tài sản khi một đất nước không thể đáp ứng các nghĩa vụ nợ ngoại tệ ngắn hạn. Xét trên mọi điểm, người ta vẫn đang tranh luận về việc liệu các thể chế này *có nên* tồn tại hay không, và nếu có, làm thế nào thiết kế các thể chế đó một cách thiết thực để hoạt động hữu hiệu trong bối cảnh quốc tế, nơi không có một thẩm quyền pháp lý duy nhất. Ví dụ, một cơ quan quốc tế bảo hiểm cho người cho vay có thể dẫn đến cho vay thái quá trong những công ty yếu kém vì người cho vay luôn luôn có thể dựa vào thanh toán bảo hiểm nếu công ty bị phá sản. Trong bất kỳ biến cố nào, nếu không có các thể chế này, các thị trường tài chính quốc tế tiếp tục có xu hướng dễ dàng dao động và rơi vào cơn hoảng loạn tài chính.

Dùng cơn hoảng loạn

Khi cơn hoảng loạn tài chính từ sự rút vốn quốc tế đang xảy ra, thật khó mà dùng lại. Có bốn phương án cơ bản:

1. Chính phủ các nước có thể cố gắng thuyết phục các chủ nợ nước ngoài và công dân ngừng rút vốn và thậm chí còn cung ứng thêm vốn mới. Họ có thể giảm cầu ngoại hối thông qua thắt chặt chính sách tài khoá và tiền tệ, và hạn chế nhập khẩu. Họ cũng có thể thực hiện các cuộc cải cách chính sách nhằm điều chỉnh lại những yếu kém trong nền kinh tế. Ví dụ, nếu các chủ nợ lo lắng về khu vực ngân hàng, việc cải tổ để củng cố các ngân hàng có thể thuyết phục các chủ nợ bắt đầu cho vay trở lại.
2. Chính phủ các nước có thể cố gắng gia tăng cung ngoại hối thông qua vay mượn từ các nguồn chính thức (như Quỹ Tiền tệ quốc tế và Ngân hàng Thế giới), cũng hết như một ngân hàng thương mại vay từ ngân hàng trung ương trong trường hợp người gửi tiền rút vốn ồ ạt. Nguồn vốn mới có thể giúp bảo đảm với các chủ nợ rằng họ hiện có đủ ngoại hối để hoàn trả cho mọi người, nếu cần, và cho phép nền kinh tế hoạt động bình thường.
3. Chính phủ các nước có thể cố gắng ngăn các chủ nợ dùng đòi hỏi hoàn trả thông qua tái cơ cấu nợ nước ngoài để những khoản nợ đó sẽ được hoàn trả trong thời gian dài hơn. Phương án này có thể bao gồm việc tái cơ cấu nợ thông thường, một thời gian “dừng” có giới hạn, mà trong thời gian đó việc hoàn trả nợ sẽ được hoãn lại, hay trong một số trường hợp là vỡ nợ hoàn toàn.

4. Chính phủ có thể không làm gì cả (một cách cố ý hay không cố ý) và để cho cơn hoảng loạn xảy ra cho đến khi tất cả các chủ nợ đều tháo chạy, dự trữ ngoại hối cạn kiệt, vỡ nợ xảy ra, và nền kinh tế chìm sâu vào suy thoái. Ở một điểm nào đó, ngay cả trong những tình huống thảm khốc này, một số chủ nợ sẽ bắt đầu quay lại để tranh thủ giá tài sản đang thấp, thị trường ngoại hối sẽ bắt đầu ổn định (ở mức tỷ giá hối đoái đã mất giá mạnh) và nền kinh tế dần dần sẽ bắt đầu hồi phục.

Sự kết hợp thoả đáng các hành động chính sách và việc tài trợ phụ thuộc vào những nguyên nhân gốc rễ của cuộc khủng hoảng và nhận thức của các chủ nợ quốc tế, nhưng gần như rõ ràng là điều chỉnh chính sách và tài trợ đều cần thiết để tránh sụp đổ hoàn toàn. Lẽ dĩ nhiên, vấn đề là ở chỗ, việc chẩn đoán đúng đắn về cơn hoảng loạn và kê đúng đơn thuốc đáp ứng là những việc hết sức khó khăn khi các thị trường thay đổi nhanh chóng từng giờ, không có thông tin chính xác, cũng như không thể đo lường được nhận thức cũng như phản ứng của các chủ nợ. Do đó, chẳng lạ gì cả các nước bị ảnh hưởng và cộng đồng quốc tế thường phạm sai lầm khi đối phó trước những cơn khủng hoảng mới chớm, như tại các nền kinh tế thị trường mới nổi.

Ở hầu hết các nền kinh tế bị ảnh hưởng, một khi khủng hoảng đã xảy ra, chính phủ tìm đến Quỹ Tiền tệ quốc tế để được tư vấn và hỗ trợ tài chính. IMF ra đời vào năm 1945 sau thời kỳ Đại suy thoái và Chiến tranh thế giới II để giúp hỗ trợ bình ổn hệ thống tiền tệ quốc tế, bao gồm việc đẩy mạnh sự mở rộng cân đối của thương mại thế giới, bình ổn tỷ giá hối đoái và giải quyết các vấn đề cán cân thanh toán.⁴⁷ Hoạt động của IMF nhằm mục tiêu ngăn chặn khủng hoảng và điều hoà tác động của khủng hoảng thông qua khuyến khích các nước thực hiện những gì mà IMF tin là các chính sách tài chính và kinh tế vững chắc và thông qua cung ứng sự tài trợ tạm thời khi cần thiết để giải quyết các vấn đề cán cân thanh toán. Rõ ràng IMF ở vào tình thế khó khăn khi giải quyết các cuộc khủng hoảng này. Các chính sách và chương trình mà IMF đẩy mạnh trong thời kỳ khủng hoảng được tranh cãi sôi nổi; trong đó các nhà phân tích bất đồng ý kiến ở chỗ, liệu các chương trình này ngay từ đầu có giúp tháo gỡ khủng hoảng được chăng, hay là vô tình còn làm tăng thêm cơn hoảng loạn, chỉ ít trong những giai đoạn đầu, thông qua làm lung lay niềm tin của các nhà đầu tư và làm nền kinh tế càng thêm suy yếu.⁴⁸

Những liều thuốc chính sách đầu tiên của IMF, nhất quán với phương án 1, tập trung vào việc thắt chặt các chính sách tài khoá và tiền tệ (để giảm tổng cầu và cầu ngoại hối) và đóng cửa những tổ chức tài chính suy yếu. Mỗi chính sách đều đòi hỏi sự cân chỉnh tinh tế. Ở những nước có thâm hụt ngân sách lớn và là một phần của vấn đề (vì nó đòi hỏi sự tài trợ lớn) như Argentina và Thổ Nhĩ Kỳ, sự thắt chặt ngân sách là cần thiết. Tuy nhiên, ở những nước khác như ở châu Á, nơi mà cán cân ngân sách chỉ bị thâm thủng ít, hay thậm chí còn có thặng dư, chính sách tài khoá thắt chặt bị tranh cãi nhiều hơn, và một số nhà phân tích tin rằng biện pháp này có thể làm tăng thêm tình trạng thu hẹp kinh tế. Việc thắt chặt chính sách tiền tệ và gia tăng lãi suất thậm chí còn phức tạp hơn. Một mặt, lãi suất cao có thể thu hút thêm ngoại tệ và làm chậm đi hiện tượng rút

⁴⁷ Tìm đọc mô tả về mục đích của IMF trên trang web www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what.htm.

⁴⁸ Tìm đọc các cuộc tranh luận về những vấn đề này trong nghiên cứu của Steven Radelet và Jeffrey D. Sachs, *The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects*, *Brookings Papers on Economic Activity*, số 1 (1998), 1-90; Jason Furman và Joseph Stiglitz, "Economic Crises: Evidence and Insights from East Asia," *Brookings Papers on Economic Activity*, số 2 (1998), 1-136; Martin Feldstein, "Refocusing the IMF," *Foreign Affairs* 77, số 4 (tháng 3, 4-1998), 20-33; Stanley Fischer, "In Defense of the IMF," *Foreign Affairs* 77, số 4 (tháng 7, 8-1998); Timothy Lane và những người khác, "IMF Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand: A Preliminary Assessment," tài liệu đặc biệt của IMF số 178 (1999); Ngân hàng Thế giới, *East Asia: The Road to Recovery* (Washington D.C.: Ngân hàng Thế giới, 1998); Martin Feldstein chủ biên, *Economic and Financial Crises in Emerging Economies* (Chicago: nhà xuất bản đại học Chicago, 2003); Nouriel Roubini và Brad Setser, *Bailouts or Bail-Ins? Responding to Financial Crises in Emerging Economies* (Washington D.C.: Viện Kinh tế quốc tế, 2004).

vốn. Mặt khác, các chủ nợ nước ngoài có thể tin rằng lãi suất sẽ làm suy yếu các ngân hàng và các doanh nghiệp hơn nữa, khiến họ càng thúc ép các yêu cầu trả nợ nhanh hơn. Bằng chứng thực nghiệm về vấn đề này vẫn chưa có tính kết luận. Có lẽ vấn đề gây tranh cãi nhiều nhất là cải tổ các tổ chức tài chính. Rõ ràng các hệ thống ngân hàng đã suy yếu và mở rộng thái quá và cần cải tổ lớn. Tuy nhiên, việc đột ngột đóng cửa một số tổ chức này có thể làm tăng thêm cơn hoảng loạn trong ngắn hạn, dẫn đến tăng mạnh tình trạng rút vốn ồ ạt ở các ngân hàng khi người gửi tiền lo sợ ngân hàng của họ sắp bị đóng cửa.

Những hành động của chính phủ trong một số nền kinh tế bị khủng hoảng còn làm trầm trọng hơn thay vì xoa dịu khủng hoảng. Việc chính phủ Thái Lan không muốn thả nổi đồng baht sớm hơn và thực hiện các biện pháp giải quyết vấn đề của những ngân hàng bị liên lụy quá nhiều vào thị trường bất động sản đã làm cho cuộc khủng hoảng càng thêm trầm trọng hơn nhiều so với mức bình thường. Ngân hàng trung ương Indonesia cho vay những khoản nợ khổng lồ để cố gắng chống đỡ các ngân hàng yếu kém, suy cho cùng là tiếp thêm nhiên liệu cho sự tháo chạy vốn và làm đồng tiền càng thêm suy yếu.

Quay sang phương án thứ hai, các chương trình này được hỗ trợ bằng sự tài trợ lớn từ IMF và trong một số trường hợp, từ sự tài trợ song phương của chính phủ các nước như Nhật Bản, Hoa Kỳ và châu Âu. Việc tài trợ này được thiết kế nhằm tăng cường dự trữ ngoại hối của các nền kinh tế khủng hoảng, thuyết phục các chủ nợ rằng sẽ có đủ tiền để hoàn trả cho mọi người, và nói lòng áp lực đối với tỷ giá hối đoái. Trong một số trường hợp, giá trị tài trợ cam kết của cộng đồng quốc tế cực kỳ lớn (bảng 15-8). Các cam kết tài chính quốc tế dành cho Mexico, Brazil, Hàn Quốc, và Thổ Nhĩ Kỳ tổng cộng lên đến hơn 30 tỷ USD.

Bảng 15-8. Tài trợ quốc tế dành cho một số nước khủng hoảng chọn lọc

Quốc gia	Cam kết của IMF		Cam kết song phương		Tổng cam kết		Giải ngân thực hiện quốc tế	
	Tỷ USD	% GDP	Tỷ USD	% GDP	Tỷ USD	% GDP	Tỷ USD	% GDP
Mexico (1995)	18,9	4,6	20	5,0	38,9	9,6	27,6	6,8
Thái Lan (1997)	4,0	2,2	10,0	5,5	14,0	7,7	11,2	6,2
Indonesia (1997)	11,3	5,0	15,0	6,6	26,3	11,3	10,8	4,7
Hàn Quốc (1997)	20,9	4,0	20,0	3,8	40,0	7,7	19,4	3,7
Nga (1998)	15,1	3,5	0	0,0	15,1	3,5	5,1	1,2
Brazil (1998-99)	18,4	2,3	14,5	1,8	32,9	4,1	17,5	2,2
Thổ Nhĩ Kỳ (1999-2002)	33,8	17,0	0	0,0	33,8	17,0	23,1	11,8
Argentina (2000-01)	22,1	7,8	1,0	0,4	23,1	8,1	13,7	4,8
Uruguay (2002)	2,7	14,5	1,5	8,0	2,7	14,5	2,2	11,8
Brazil (2001-02)	35,1	6,9	0	0,0	35,1	6,9	30,1	5,9

Nguồn: Nouriel Roubini và Brad Setser, *Bailouts or Bail-Ins? Responding to Financial Crises in Emerging Economies* (Washington D.C.: Viện Kinh tế quốc tế, 2004).

Giá trị thật sự giải ngân thường nhỏ hơn giá trị cam kết, hoặc do chỉ cần có sự công bố đơn giản về số tiền sẵn có không thôi cũng đủ để xoa dịu mối quan ngại của các chủ nợ, cuộc khủng hoảng bắt đầu trôi qua trước khi cần có đủ toàn bộ số tiền, hay đôi khi vì các nước nhận hỗ trợ không thực hiện các điều kiện qui định nên tiền bị rút lại. Ở Mexico, Hàn Quốc, Brazil, và Thổ Nhĩ Kỳ, số tiền rõ ràng đủ lớn để làm nguôi cơn hoảng loạn; trong những trường hợp khác, người ta không rõ số tiền có đủ hay không. Tuy nhiên, một số nhà phân tích tin rằng các gói tài trợ có hại trong dài hạn: Một số nhà phân tích cho rằng việc cứu trợ Mexico vào năm 1995 làm cho các chủ nợ tư nhân trở nên buông lỏng hơn khi tích cực cho vay ở các thị trường mới nổi

khác và vì thế đã góp phần cho sự tích lũy các dòng vốn dẫn đến những cuộc khủng hoảng khác vào năm 1997 và 1998. Kiểu tình huống này được gọi là **tâm lý ý lại**, hay **mối nguy tâm lý**, là rủi ro sự thỏa thuận hay hợp đồng sẽ làm thay đổi hành vi của các bên liên quan theo những cách thức quá đáng.⁴⁹ Trong trường hợp này, thỏa thuận cứu trợ Mexico có thể khiến các nhà đầu tư tin rằng họ có thể chấp nhận rủi ro nhiều hơn tại các thị trường mới nổi khác, vì họ sẽ được cứu trợ trong trường hợp xảy ra một cuộc khủng hoảng khác. Tuy nhiên, nhiều nhà phân tích nghi ngờ liệu việc cứu trợ Mexico có gây ra ảnh hưởng này hay không.

Phương án 3 là tái cơ cấu nợ để kéo dài thời hạn trả nợ, vì thế các khoản nợ có thể được trả về sau, hay xóa một phần hay toàn bộ khoản nợ. Trong trường hợp cực đoan nhất, như Argentina, Ecuador, và Nga, chính phủ các nước đơn phương **dừng trả nợ** - nghĩa là họ dừng toàn bộ các khoản thanh toán nợ - hoặc vỡ nợ. Thật ra, các biện pháp này thực chất là buộc các chủ nợ phải tự nguyện cung ứng tài chính, điều mà các nhà kinh tế học Nouriel Roubin và Brad Setser gọi là “bailing in”.⁵⁰ Phương án vỡ nợ thậm chí còn phức tạp hơn khi các chủ nợ không chỉ là các ngân hàng nước ngoài mà còn là các ngân hàng địa phương hay công dân nắm giữ trái phiếu chính phủ. Khi chính phủ vay mượn từ các ngân hàng địa phương, sự vỡ nợ đối với các nghĩa vụ nợ này làm suy yếu hơn nữa hệ thống ngân hàng nội địa và có thể dẫn đến sự đông cứng tiền gửi, hiển nhiên là một biện pháp không được ưa chuộng về mặt chính trị.⁵¹

Cũng có thể có những biện pháp đỡ khốc liệt hơn vỡ nợ hoàn toàn và đỡ gây ảnh hưởng tàn phá hơn. Brazil và Thổ Nhĩ Kỳ thuyết phục chỉ ít một số ngân hàng nước ngoài tái tục hạn mức tín dụng hiện tại dành cho họ, nhưng những biện pháp này không bắt buộc và nhiều ngân hàng không đồng ý làm thế. Các biện pháp tái cơ cấu nợ có tính chất chính thức hơn cũng là một phương án. Thổ Nhĩ Kỳ chuyển đổi khoảng 8 tỷ USD nợ nội tệ ngắn hạn, chủ yếu được nắm giữ bởi các ngân hàng nội địa và dân chúng, thành nợ tính bằng USD và đồng lira dài hạn. Argentina giãn nợ (gia hạn thời hạn thanh toán) khoảng 15 tỷ USD nợ chính phủ và vốn hoá tiền lãi của 15 tỷ USD nợ dài hạn khác. Các thỏa thuận này thật tốn kém nếu tính theo lãi suất, nhưng chúng mang lại sự tài trợ tức thời và tránh được sức tàn phá của vỡ nợ.

Có lẽ việc tái cơ cấu nợ thú vị nhất và quan trọng nhất là ở Hàn Quốc. Vào cuối tháng 12-1997, chịu áp lực từ chính phủ Hoa Kỳ và IMF, các chủ nợ chính của các ngân hàng Hàn Quốc đồng ý tái cơ cấu khoảng 22 tỷ USD các khoản thanh toán nợ đến hạn vào quý 1 năm 1998. Biện pháp này được thực hiện rất sớm trong cuộc khủng hoảng, và ảnh hưởng ngăn chặn của nó giúp dừng cơn hoảng loạn thật nhanh chóng: đồng won Hàn Quốc bắt đầu lên giá và tăng trưởng cổ phiếu Hàn Quốc phục hồi ngay ngày hôm sau, sau khi công bố việc tái cơ cấu. Trong vài tuần, phần căng thẳng nhất của cuộc khủng hoảng Hàn Quốc thực chất đã trôi qua, và nền kinh tế Hàn Quốc hồi phục rất nhanh.

Tái cơ cấu nợ có một số ưu điểm. Thứ nhất, chỉ ít nó chia xẻ phần nào gánh nặng điều chỉnh giữa chủ nợ và con nợ, thay vì buộc con nợ phải thực hiện toàn bộ việc điều chỉnh. Điều đó chẳng những công bằng hơn, mà còn có khía cạnh ngăn ngừa: với triển vọng thực tế về việc dừng trả nợ hay tái cơ cấu nợ, các chủ nợ sẽ đỡ có xu hướng tham gia vào hành vi cho vay thái quá hơn. Thứ hai, khi nợ được tái cơ cấu, sẽ ít cần đến nguồn vốn mới từ cộng đồng quốc tế (và người nộp

⁴⁹ Ví dụ kinh điển về tâm lý ý lại là trên thị trường bảo hiểm, trong đó việc chi trả cho một thiệt hại có thể làm gia tăng hành vi chấp nhận rủi ro của người được bảo hiểm.

⁵⁰ Roubini và Setser, *Bailouts or Bail-Ins?*

⁵¹ Tương tự, vỡ nợ đối với nợ vay từ các ngân hàng nước ngoài có thể làm suy yếu những ngân hàng này, nhưng những nghĩa vụ nợ này có xu hướng chiếm tỷ trọng nhỏ hơn nhiều trong bảng cân đối kế toán của các ngân hàng nước ngoài, vì thế tác động cũng có giới hạn hơn.

thuế) hơn. Thứ ba, vì áp lực hoàn trả nợ ngay lập tức là trọng điểm cơn hoảng loạn của các chủ nợ, nên việc tái cơ cấu có thể có ảnh hưởng chúc mừng ngay lập tức như trong trường hợp của Hàn Quốc. Tái cơ cấu nợ và dừng trả nợ là mảng chính trong thủ tục phá sản ở hầu hết các nền kinh tế công nghiệp, nhưng tổ chức thủ tục đó trong bối cảnh xuyên biên giới các nước thì khó hơn nhiều. Một số nhà phân tích đề xuất những phương thức khác nhau để xây dựng một cơ chế phá sản quốc tế, nhưng đưa những ý tưởng này vào hành động xem ra thật khó khăn.

Những cơn hoảng loạn cuối cùng rồi cũng chấm dứt, ngay cả khi người ta có ít hay không có hành động gì để ngăn chặn chúng, đơn giản bởi vì ngoại hối sau cùng bị cạn kiệt, nên các chủ nợ ngừng yêu cầu hoàn trả và vỡ nợ xảy ra. Nhưng hậu quả thu hẹp kinh tế thì vô cùng sâu sắc, và hệ thống tài chính có thể rơi vào tình trạng lê lết. Ví dụ như ở Indonesia, cuộc khủng hoảng tài chính lan rộng thành khủng hoảng chính trị dẫn đến bạo động tràn lan, tàn phá tài sản và cuối cùng là sự thoái vị của tổng thống Suharto vào tháng 5-1998. GDP thu hẹp khoảng 15 phần trăm vào năm 1998 trước khi nền kinh tế cuối cùng bắt đầu bình ổn vào năm 1999, và phải mất nhiều năm sau nền kinh tế mới hồi phục.

Những bài học từ khủng hoảng

Thứ nhất, các cuộc khủng hoảng này là câu chuyện cảnh giác về tự do hoá tài chính nhanh chóng và những khó khăn liên quan trong việc xây dựng các thể chế vững mạnh tại các thị trường mới nổi. Các nền kinh tế khủng hoảng tự do hoá hệ thống tài chính của họ rất nhanh mà không thận trọng thiết lập và củng cố những thể chế cần thiết để giám sát và điều tiết các giao dịch tài chính. Việc xây dựng các hệ thống tài chính vận hành trôi chảy vẫn còn là một thử thách lớn trong quá trình phát triển. Các cuộc khủng hoảng này cho thấy rằng chính phủ các nước nên hành động thận trọng trong việc tự do hoá các giao dịch tài chính nội địa và bảo đảm sự phát triển song hành của các thể chế điều tiết tiên quyết.

Thứ hai, các cuộc khủng hoảng phơi bày tình trạng dễ bị tổn thương của việc dựa vào một tỷ giá hối đoái cố định, chỉ ít đối với những nước có các dòng vốn vào tư nhân lớn. Những điều kiện nào để cơ chế tỷ giá hối đoái cố định hay thả nổi phù hợp hơn cho tăng trưởng và phát triển dài hạn vẫn còn là một câu hỏi để ngỏ mà các nhà kinh tế học vẫn tranh luận trong hai thế kỷ nay, và cuộc tranh luận xem ra vẫn chưa kết thúc. Tỷ giá hối đoái cố định làm giảm tính biến động trên những thị trường ngoại hối còn mỏng và có thể mang lại tình trạng chắc chắn ít nhiều cho những nhà đầu tư nay vậy mai khác. Nhưng các cuộc khủng hoảng cho thấy rằng tỷ giá hối đoái cố định tạo ra tình trạng dễ bị tấn công trước một cơn hoảng loạn và cuối cùng dẫn đến những điều chỉnh kinh tế to lớn khi chính phủ không còn khả năng bảo vệ tỷ giá hối đoái được nữa. Nhiều nhà kinh tế học đề xuất rằng chọn lựa của các nước đang phát triển là giữa một tỷ giá hối đoái cố định cứng nhắc được bảo vệ bằng dự trữ ngoại hối dồi dào hay một cơ chế tỷ giá hối đoái thả nổi hoàn toàn. Ngày nay hầu hết các nhà kinh tế học có xu hướng tin rằng các phương án tỷ giá cố định cứng nhắc, kể cả một ủy ban tiền tệ hay đô la hoá hoàn toàn,⁵² chỉ phù hợp trong một số nước đang phát triển rất hạn hẹp và tỷ giá hối đoái linh hoạt nói chung là phương án được ưa chuộng hơn. Tuy nhiên, cuộc tranh luận về vấn đề này vẫn chưa kết thúc và có thể còn tiếp tục trong những năm sắp tới.

⁵² Hãy nhớ lại từ chương 13 rằng với một ủy ban tiền tệ, chính phủ phát hành nội tệ chỉ khi nào nội tệ được hỗ trợ hoàn toàn bằng dự trữ ngoại hối có sẵn theo tỷ giá hối đoái (cố định) cho trước, qua đó giữ cho tỉ lệ ngoại tệ trên nội tệ vẫn không đổi. Với đô la hoá, một nước sử dụng đô la (hay một đơn vị tiền tệ có thể mua bán rộng rãi khác) làm đồng tiền pháp định của nước họ, qua đó họ từ bỏ chính sách tiền tệ độc lập.

Thứ ba, xét theo các dòng vốn nước ngoài vào, ta thấy có sự khác biệt rõ ràng giữa FDI và các dòng vốn dài hạn và ngắn hạn khác. Các dòng vốn dài hạn ít có xu hướng bị hoảng loạn và gắn liền với đầu tư dài hạn và tăng trưởng. Vì vốn ngắn hạn gây ra tình trạng dễ bị tổn thương trước một cơn hoảng loạn, chính phủ các nước nên cẩn thận hơn, và cũng có lúc không nên khuyến khích các dòng vốn ngắn hạn, nhất là khi họ đang trong quá trình củng cố các thể chế tài chính yếu kém. Một số nhà phân tích ủng hộ các biện pháp hạn chế đối với các dòng vốn vào ngắn hạn như một biện pháp tạm thời để bảo vệ hệ thống tài chính non trẻ, miễn là các biện pháp hạn chế này chỉ giới hạn trong vốn ngắn hạn, (các nhà kinh tế học không ủng hộ các biện pháp hạn chế đối với vốn dài hạn hay dòng ra các loại). Chile là một trong những nước đi đầu trong việc khuyến khích dòng vốn dài hạn và hạn chế dòng vốn ngắn hạn. Trong thập niên 90, Chile qui định rằng các nhà đầu tư nước ngoài phải ký gửi một tỷ lệ vốn đầu tư của họ trong một tài khoản không hưởng lãi trong một năm, một biện pháp làm cho đầu tư ngắn hạn trở nên kém lợi nhuận hơn nhiều. Những biện pháp như vậy làm giảm dòng vốn ngắn hạn vào Chile mà không làm giảm tổng dòng vốn.⁵³

Thứ tư, tình trạng dễ bị tấn công trước các cuộc khủng hoảng có thể giảm chắt những thông qua giảm dòng vốn ngắn hạn mà còn thông qua tích lũy dự trữ ngoại hối. Trung Quốc và Đài Loan triển khai biện pháp “tự bảo hiểm” này và có thể tránh được những khó khăn nghiêm trọng khi các cuộc khủng hoảng vẫn vũ xung quanh họ vào năm 1997 và 1998, cho dù Trung Quốc cũng bộc lộ một số yếu kém của khu vực tài chính giống như tại những nước khủng hoảng. Cho dù Trung Quốc có hơn 30 tỷ USD nợ nước ngoài ngắn hạn vào năm 1997, dự trữ ngoại hối của họ gần đạt 150 tỷ USD. Sau các cuộc khủng hoảng, Trung Quốc tiếp tục tích lũy dự trữ, lên đến con số kinh ngạc là 700 tỷ USD năm 2005. Đài Loan, với khoảng 20 tỷ USD nợ ngắn hạn vào năm 1997, có hơn 90 tỷ USD dự trữ nên cũng an toàn trước loại khủng hoảng này (sau đó họ tiếp tục tích lũy dự trữ đến hơn 240 tỷ USD). Hàn Quốc, dự trữ hao mòn chỉ còn khoảng 3 tỷ USD khi cuộc khủng hoảng nổ ra (so với 70 tỷ USD nợ ngắn hạn), sau đó cũng tích lũy dự trữ lên hơn 200 tỷ USD, thật sự bảo đảm rằng họ sẽ không sớm đứng trước một cuộc khủng hoảng thanh toán quốc tế tương tự và phải tìm kiếm sự tài trợ khẩn cấp của IMF nữa.

Thứ năm, hoạt động của các thị trường tài chính quốc tế và phản ứng tức thời của cộng đồng quốc tế chính thức có lẽ đã làm tăng tính khốc liệt của cuộc khủng hoảng. Vì thế, người ta vẫn thảo luận về những cuộc cải cách khả dĩ đối với “kiến trúc” tài chính quốc tế. Những cuộc tranh luận này xảy ra trên nhiều mặt trận, bao gồm cải tổ hoạt động của chính bản thân IMF, củng cố các tiêu chuẩn ngân hàng quốc tế, và thiết lập các cơ chế quốc tế mới để dừng thanh toán nợ và tái tục nợ, nhưng gần như vẫn chưa có những thay đổi mang tính chất nền tảng.⁵⁴ Như đã xảy ra trong hai thế kỷ, các cuộc khủng hoảng tài chính có thể tiếp tục là một hiện tượng khó dự đoán ảnh hưởng đến các thị trường mới nổi trên khắp thế giới.

TÓM TẮT

⁵³ Tìm đọc thảo luận về dòng vốn ngắn hạn trong nghiên cứu của Richard Cooper, “Should Capital Controls Be Banished?” *Brookings Papers on Economic Activity* 1 (1999), 84-141; Jaime Cardoso và Bernard Laurens, “The Effectiveness of Capital Controls on Inflows: Lessons from the Experience of Chile,” Phòng sự vụ giao dịch và tiền tệ IMF, 1998; Sebastian Edwards, “Capital Flows, Real Exchange Rates, and Capital Controls: Some Latin American Experiences,” Phòng kinh tế, UCLA, 1998; và Felipe Larrain B., chủ biên, *Capital Flows, Capital Controls, and Currency Crises: Latin America in the 1990s* (Ann Arbor: nhà xuất bản đại học Michigan, 2000).

⁵⁴ Tìm đọc nghiên cứu của Roubini và Stser, *Bailouts or Bail-Ins?*; Feldstein, *Economic and Financial Crises in Emerging Market Economies*; Barry Eichengreen, *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, tháng 2-1999); và Morris Goldstein, *Safeguarding Prosperity in a Global Financial System, Report of an Independent Task Force for the Council on Foreign Relations* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, tháng 9-1999).

- Các dòng nợ vào các nước đang phát triển dao động mạnh từ thập niên 70. Các dòng nợ này tăng trưởng nhanh chóng cho đến thập niên 80, sau đó giảm xuống sau cuộc khủng hoảng nợ của những năm 80. Dòng nợ gia tăng trở lại vào đầu thập niên 90, rồi lại giảm mạnh sau các cuộc khủng hoảng cuối thập niên 90 rồi hồi phục một lần nữa sau năm 2001. Các nước thu nhập trung bình có xu hướng vay mượn từ các tổ chức cho vay tư nhân và chính thức (như Ngân hàng Thế giới), trong khi các nước thu nhập thấp chủ yếu vay mượn từ nguồn chính thức (bao gồm các khu vực IDA từ Ngân hàng Thế giới).
- Nợ có thể đóng vai trò quan trọng trong đầu tư tài chính và giúp bình ổn một nền kinh tế đang gánh chịu những cú sốc, nhưng vay mượn quá nhiều, đặc biệt là không đúng loại và cho những mục đích sai lầm có thể tạo ra những vấn nạn về nợ. Nói cụ thể ra, vay mượn để tiêu dùng hay vay mượn cho những dự án đầu tư yếu kém, vay mượn quá nhiều khi tỉ lệ tăng trưởng GDP hay tỉ lệ tăng trưởng xuất khẩu vẫn thấp, hay vay mượn quá nhiều nợ ngắn hạn có thể làm cho nền kinh tế dễ bị tổn thương trước các cuộc khủng hoảng.
- Cuộc khủng hoảng nợ thập niên 80 đã gây ra những trục trặc kinh tế to lớn ở nhiều nước trên thế giới, nhất là ở châu Mỹ Latin. Đối với những nước vay mượn nhiều từ các ngân hàng thương mại tư nhân, khủng hoảng nợ chủ yếu được giải quyết thông qua các chương trình tái cơ cấu bằng trái phiếu Brady vào cuối thập niên 80 và đầu thập niên 90. Tuy nhiên, đối với những nước thu nhập thấp vay mượn từ các nguồn chính thức, gánh nặng nợ tiếp tục gia tăng qua thập niên 90. Chương trình các nước nghèo mắc nợ nhiều bắt đầu làm giảm gánh nặng nợ cho một số nhưng không phải tất cả các nước.
- Các cuộc khủng hoảng tài chính cuối thập niên 90 tấn công những thị trường mới nổi vay mượn nguồn vốn lớn với thời hạn ngắn và mức dự trữ ngoại hối tương đối thấp, tỷ giá hối đoái cố định, và hệ thống tài chính yếu kém. Hiện tượng rút vốn nhanh làm cho tỷ giá hối đoái rơi mạnh, lãi suất tăng vọt và gây thiệt hại to lớn cho các ngân hàng nội địa, các công ty tư nhân, các tài khoản tài chính của chính phủ, và phúc lợi kinh tế chung.
- Các dòng vốn quốc tế dễ tổn thương trước các loại khủng hoảng này hơn so với nguồn vốn nội địa, vì những thể chế có thể giúp giảm rủi ro trong nước lại không có tác dụng xuyên biên giới, bao gồm vai trò người cho vay cứu cánh sau cùng, bảo hiểm tiền gửi, và các thủ tục phá sản. Các nước đã thực hiện các biện pháp để hạn chế đến mức tối thiểu rủi ro của họ thông qua giảm (hay hạn chế) các dòng vốn ngắn hạn, tích lũy dự trữ, áp dụng cơ chế tỷ giá hối đoái linh hoạt hơn, và củng cố các hệ thống tài chính.