

## Ghi chú Bài giảng 14

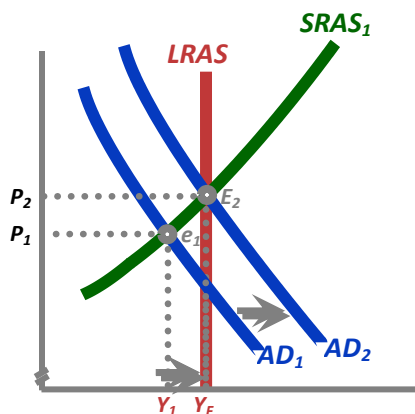
# Chính sách tài khóa ở các nước đang phát triển

Mọi chính phủ đều phải duy trì một chính sách tài khóa bền vững, có nghĩa là có một mức độ thâm hụt tài khóa trong tầm kiểm soát ở ngắn hạn, đi kèm với những khoản nợ công có thể trả được. Các nước đang phát triển ngoài ra còn những trách nhiệm như làm giảm nghèo, tăng trưởng kinh tế, đảm bảo phúc lợi xã hội. Để làm được việc này cần những chính sách tài khóa và các chương trình đầu tư công hiệu quả.

Bài thảo luận của chúng ta hôm nay sẽ xoay quanh 3 ý tưởng chính

1. Chính sách tài khóa ở các nước đang phát triển thường có xu hướng thuận chu kỳ.
2. Vì lý do đó, nhiều nước đang phát triển sẽ đầu tư ít hơn mức tối ưu
3. Nguyên tắc tài khóa: làm thế nào để chính sách tài khóa ở các nước đang phát triển không quá thuận theo chu kỳ. Điểm cốt lõi vẫn là phải xây dựng một thể chế tốt.

Về mặt lý thuyết, trong buổi trước, chúng ta đã thảo luận về chính sách mở rộng và chính sách thu hẹp tài khóa



Trước hết hãy xét trường hợp suy thoái. Nếu đường tổng cầu AD giao với đường tổng cung ngắn hạn SRAS ở bên trái đường tổng cung dài hạn LRAS, có nghĩa là vẫn có một lượng tài nguyên chưa được sử dụng hết, sản lượng đang nằm dưới mức sản lượng tiềm năng. Thường là không phải vốn vật chất (vì trong ngắn hạn, vốn là cố định), mà là các nguồn lực có thể thay đổi được, như là lao động hay các nguồn tài nguyên có thể linh hoạt đưa vào sử dụng khác. Một ví dụ như đã thảo luận là chính sách kích cầu để kích thích nền kinh tế. Thông thường, có ba cách để bơm cầu vào nền kinh tế.

1. Chính phủ tăng chi tiêu, tăng các khoản chuyển nhượng, hay giảm thuế
2. Khu vực tư nhân chi tiêu nhiều hơn tiết kiệm (C và I tăng, S giảm)
3. Xuất khẩu tăng nhiều hơn nhập khẩu

Ở Mỹ, khi đồng USD bị mất giá, xuất khẩu tăng lên, và tổng cầu tăng lên. Tuy nhiên, trong cuộc khủng hoảng năm 2009, các nước khác cũng lâm vào tình trạng trì trệ, ai sẽ là người mua các sản phẩm xuất khẩu của Mỹ? Đa phần các nước hy vọng thâm nhập được vào thị trường Trung Quốc, và tăng tổng cầu của mình thông qua Trung Quốc.

Thứ hai, chính phủ Mỹ cũng tăng cường khuyến khích người dân tiêu dung nhiều hơn là tiết kiệm. Điều này cũng không lạc quan cho lắm, khi mà giá nhà sụt giảm, do hiệu ứng của cái, mọi người đều cảm thấy mình nghèo đi. Đồng thời, người dân cũng quá quen với việc sử dụng thẻ tín dụng. Vì vậy nếu có lượng tiết kiệm dư thừa nào người ta cũng sẽ sử dụng để trả nợ tín dụng. Trong thời kỳ suy thoái, người dân cũng lo lắng về việc bị mất việc, thật khó có khả năng họ sẽ ra ngoài tiêu xài nhiều hơn hay đi mua máy giặt, iPad hay tivi.

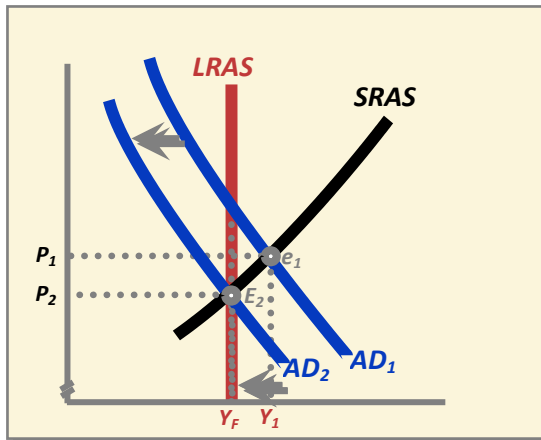
Chính vì vậy, trong thời kỳ suy thoái, hầu như chính phủ chỉ còn một giải pháp duy nhất, tăng G hoặc giảm T, nhưng phải ở mức đủ lớn để dịch chuyển đường AD sang phải. Nếu chính phủ có thể làm được việc đó, chúng ta gọi đó là chính sách tài khóa “ngược chu kỳ”.

Lưu ý rằng giảm thuế chưa hẳn đã dẫn tới tăng chi tiêu C hay tăng I. Bởi vì khi nhận được chính sách giảm thuế, người dân có thể chỉ tiết kiệm phần thu nhập tăng thêm, đặc biệt là trong thời kỳ suy thoái. Chính vì vậy, nhiều nhà kinh tế cho rằng, thay vì giảm thuế, có lẽ cách tốt hơn là phát cho mọi người dân những tấm tem phiếu để tiêu xài, trên đó có ngày hết hạn.

Ý tưởng cốt lõi ở đây là, để tăng tổng cầu AD, người dân phải tiêu xài, chứ không phải tiết kiệm. Làm cách nào để chính phủ có thể kích thích chi tiêu trong ngắn hạn, mà không phải tiết kiệm? Rõ ràng là thuế, như trường hợp của nước Mỹ, mỗi người nhận được một khoản hoàn thuế là \$1000, hay như trường hợp của Việt Nam, miễn giảm thuế trong sáu tháng đầu năm, cuối cùng chỉ làm người dân lấy tiền trả nợ cũ hay thẻ tín dụng. Chính vì vậy, chính sách giảm thuế có thể không hiệu quả bằng việc tăng chi tiêu chính phủ G vào những khoản như là xây đường, mở trường học, xây trạm xá, v.v...

Đối với trường hợp nền kinh tế đang lạm phát, chính sách tài khóa cần phải tiến hành ngược lại. Đường tổng cầu AD cần giảm, hay dịch sang trái. Khi đó ta nói chính sách tài khóa là ngược chu kỳ:

- Giảm chi tiêu, hay tăng thuế
- Khu vực tư nhân giảm chi tiêu và đầu tư (C và I)
- Nhập khẩu phải tăng nhiều hơn xuất khẩu.



Khi các nước tiến hành các chính sách tài khóa mở rộng vào lúc có lạm phát, và tiến hành chính sách tài khóa thu hẹp vào lúc suy thoái, thì người ta gọi các chính sách tài khóa đó là *thuận chu kỳ* (*procyclical*). Ngược lại là chính sách tài khóa *ngược chu kỳ* (*countercyclical*).

Nói cách khác, chính sách tài khóa ngược chu kỳ là khi chính phủ giảm chi tiêu và tăng thuế khi nền kinh tế đang ở trạng thái tốt, hay tăng chi tiêu và giảm thuế khi nền kinh tế đang ở trạng thái suy yếu. Chính sách tài khóa ngược chu kỳ là cần thiết để đưa nền kinh tế ra khỏi tình trạng suy thoái hoặc lạm phát.

Các nước phát triển có thể thực hiện chính sách tài khóa ngược chu kỳ thông qua các công cụ bình ổn tự động (*automatic stabilizers*). Gọi là công cụ bình ổn tự động bởi vì chính cơ chế vận hành của các công cụ này “tự động” đảm bảo chính sách tài khóa ngược chu kỳ. Chẳng hạn, khi suy thoái, thất nghiệp tăng lên, khiến bảo hiểm thất nghiệp và các khoản chuyển nhượng xã hội tăng lên theo. Để giúp đỡ người dân, chính phủ tăng các khoản trợ cấp, bảo hiểm, hỗ trợ người nghèo. Có nghĩa là chi tiêu chính phủ đã tăng trong thời kỳ suy thoái, giúp kích thích nền kinh tế. Tương tự, chính sách thuế cũng có thể ngược chu kỳ, chẳng hạn khi suy thoái thu nhập cá nhân giảm làm doanh số thu được từ thuế của chính phủ cũng giảm theo.

Tuy nhiên, các nước đang phát triển thường không có các công cụ bình ổn tự động. Bởi vì hiếm có các khoản bảo hiểm thất nghiệp. Các khoản chuyển nhượng chỉ chiếm một phần nhỏ trong ngân sách. Chi tiêu của chính phủ và tiền lương chiếm phần lớn chi tiêu trong một nước đang phát triển. Thuế trong các nước đang phát triển cũng thường là thuế gián thu (thuế thương mại và thuế tiêu dùng) thay vì thuế trực thu (thuế thu nhập). Chẳng hạn ở nước Mỹ, hầu hết mọi người phải trả thuế thu nhập. Giả sử nếu thu nhập là \$60,000, thuế là 28%, khi thu nhập chỉ còn là \$0, thuế cũng bằng 0. Khi đó doanh thu thuế của chính phủ tự động giảm khi có suy thoái.

Một nghiên cứu của Kaminsky, Reinhart và Vegh (2004) cho thấy, về các chính sách tài khóa, đa số các nước OECD thường là ngược chu kỳ, trong khi đó ngược lại hoàn toàn, các nước đang phát triển thường là thuận chu kỳ. Ở các nước đang phát triển, chính phủ chi tiêu nhiều hơn cho các khoản đầu tư và các khoản công ích xã hội vào thời thịnh, và cắt giảm chi tiêu vào thời suy. Chính phủ rất khó cắt giảm nhu cầu chi tiêu cho y tế, giáo dục, và cơ sở hạ tầng vào những lúc kinh tế phát triển. Chính sách tài khóa ở các nước thu nhập trung bình thường rất thuận theo chu kỳ.

Có nhiều lý do khiến cho ở các nước đang phát triển, chính sách tài khóa có xu hướng thuận chu kỳ. Ví dụ G tăng khi tổng cầu AD đang rất cao. Một lý do lớn là do đầu tư nước ngoài. Trong thời kỳ kinh tế phát triển, dòng vốn lớn đổ vào nền kinh tế, tạo áp lực cho tỷ giá tăng lên, thúc đẩy xuất khẩu. Kết quả là, các nguồn đầu tư này làm tăng doanh thu thuế cho chính phủ. Chính phủ cảm thấy ngân sách “xông xênh hơn” do hiệu ứng của cải, tăng đầu tư công, mở rộng các dự án nhà nước. Trong thời thịnh, giá nhiên liệu tăng lên, tạo áp lực cho mức giá chung, thuế thu được cho chính phủ cũng tăng theo, và chính phủ tiếp tục tăng chi tiêu. Áp lực chính trị cũng tạo động cơ cho chính phủ tăng chi tiêu vào thời kỳ kinh tế phát triển tốt.

Cho đến khi nền kinh tế lâm vào tình trạng suy yếu, câu chuyện ngược lại xảy ra khi dòng vốn chạy ra khỏi nền kinh tế, dẫn tới một hiện tượng mà các nhà kinh tế gọi là “cú dừng đột ngột” (sudden stop). Chính phủ phải đối mặt với lượng vốn đầu tư giảm đột ngột, và buộc phải giảm thâm hụt bằng cách cắt giảm chi tiêu, trong khi các ngân hàng trong nước gặp khó khăn với các khoản nợ không trả được. Chính vì vậy, khi nền kinh tế suy yếu, G giảm, chính sách tài khóa là rất thuận chu kỳ.

Nói ngắn gọn, chính sách tài khóa của chính phủ cần phải “ngược chiều gió”, bởi vì tiêu dùng và đầu tư cũng đã chạy theo chiều gió. Điều khó khăn là vào thời suy thoái, chính phủ chỉ còn lại rất ít lựa chọn.

Trong nghiên cứu có tiêu đề “Lợi ngược dòng” của Easterly, Irwin và Serven 2008, các tác giả phân tích thấy rằng, chính sách tài khóa thường có xu hướng lợi ngược dòng. Khi một quốc gia đang thiếu ngân sách thì họ sẽ giảm đầu tư. Ở các nước nghèo, chi tiêu chính phủ chủ yếu dành cho hai khoản: chi lương cho công chức, và chi đầu tư. Ở Indonesia, khi đất nước lâm vào suy thoái và chính phủ buộc phải cắt giảm ngân sách, họ thà cắt giảm đầu tư còn hơn là cắt giảm lương, vì các lý do chính trị. Đa phần các chính phủ sẽ thường bị ám ảnh bởi và tập trung rất nhiều vào lượng tiền có sẵn trong tay, chính vì vậy, việc dễ nhất là cắt giảm đầu tư, đặc biệt ở các nước đang phát triển.

Trong dài hạn, chi tiêu chính phủ dưới dạng đầu tư, như là xây cầu đường, cơ sở hạ tầng..., có quan hệ chặt chẽ với tăng trưởng. Nếu không có những dự án công này, thật khó có thể tăng thuế trong dài hạn.

Lợi ngược dòng có nghĩa là cố gắng cân bằng ngân sách mà không tăng thuế. Đôi khi cắt giảm đầu tư là cần thiết, nhưng ở các nước đang phát triển, điều tệ hại hơn là chính phủ cắt giảm các khoản chi tiêu có thể thúc đẩy tăng trưởng tương lai. Cũng rất quan trọng là phải phân biệt giữa những loại đầu tư sản sinh ra doanh thu tương lai (ví dụ thông qua việc thu phí), loại đầu tư mà có thể tăng thuế để thúc đẩy tăng trưởng, và những loại đầu tư không có cả hai tác dụng đó.

Làm thế nào để các nước đang phát triển làm cho các chính sách tài khóa bớt theo chu kỳ hơn?  
Một số nguyên tắc tài khóa:

1. Cân bằng ngân sách: Là cách giữ cho thu và chi của chính phủ luôn cân bằng.

Lợi thế của chính sách này là giữ ngân sách ổn định. Tuy nhiên trong thời kỳ suy thoái, nguyên tắc này rất khó đưa nền kinh tế ra khỏi suy thoái, chính sách tài khóa cân bằng ngân sách có thể là quá thu hẹp trong thời suy và quá mở rộng trong thời thịnh. Nếu vấn đề là trả được nợ, thì tất nhiên nhà nước phải quan tâm đến giá trị hiện tại của tài sản và nợ. Nếu đầu tư quá ít chỉ để cân bằng ngân sách thì có thể có nhiều tiền trong tay hôm nay hơn nhưng sẽ có ít doanh thu trong tương lai hơn. Chính sách này thường là không phải chính sách tốt nhất.

2. Nguyên tắc vàng: Dùng doanh thu từ thuế để tài trợ cho các khoản chi tiêu thường xuyên của chính phủ, và vay mượn (dưới dạng phát hành trái phiếu) để tài trợ cho các khoản đầu tư công.

Ý tưởng của nguyên tắc này là chỉ vay mượn những gì có thể tự trả nợ trong tương lai. Đối với các nước giàu, chính sách này có thể khả thi, mặc dù các nhà chính trị sẽ phải cực kỳ tuân theo nguyên tắc và kỷ luật với chi tiêu của mình. Nhưng ở các nước nghèo, chính sách này rất khó thực hiện (như là lợi ngược dòng), bởi vì chính phủ phải cắt giảm bớt đầu tư vào thời kỳ kinh tế suy yếu.

Chi tiêu hiện tại của chính phủ và doanh thu thuế trong một chu kỳ kinh tế cho phép chính phủ tiêu dùng nhiều hơn trong thời kỳ khủng hoảng. Nhưng chính phủ ở các nước nghèo chỉ có thể vay nợ vào lúc kinh tế phát triển.

Nguyên tắc này có thể chỉ càng khuyến khích các nhà làm chính sách đổi tên các khoản “chi tiêu” thành các khoản “đầu tư”. Chẳng hạn thủ tướng Anh Gordon Brown đã từng có những khoản đầu tư vào “dịch vụ xã hội”, mà thật khó phân biệt với chi tiêu của chính phủ cho dịch vụ xã hội. Chính vì vậy, nguyên tắc này cần một định nghĩa rất rõ ràng về chi tiêu và đầu tư.

3. Các quỹ bình ổn: ý tưởng cơ bản là dùng doanh thu từ dầu, gửi vào tài khoản tiết kiệm trong ngân hàng, và sử dụng vào giai đoạn kinh tế khó khăn. Ví dụ, quỹ bình ổn dầu của Na-Uy hiện nay đã có giá trị hơn \$300 tỉ đôla. Chile có hai quỹ bình ổn kim loại đồng tích lũy được 17 tỉ đô la tài sản trong năm 2008.

Nguyên tắc này nói rằng, các nguồn lợi nhuận thu được từ dầu có thể đầu tư vào các trái phiếu quốc tế để tạo ra nguồn doanh thu dài hạn cho các chi tiêu công kể cả khi giá nguyên liệu thấp. Khi quỹ này lớn mạnh, có thể dùng tiền thu được từ đó để chi tiêu vào thời khó khăn, sẽ khiến chính sách tài khóa bớt thuận chu kỳ hơn.

Tuy nhiên nguyên tắc này đòi hỏi phải rất nguyên tắc về tài khóa: các quỹ này phải ở ngoài tầm với của các nhà chính trị.

4. Nguyên tắc 1% của Chile: Từ năm 2001 Chile đã đều đặn theo chu kỳ điều chỉnh thặng dư ngân sách của mình phải ở mức ít nhất 1% GDP.

Nguyên tắc này được tạo ra để phá vỡ tính thuận chu kỳ của các chính sách. Vấn đề của Chile là chi tiêu lớn khi giá nguyên liệu đồng tăng cao, và giảm khi giá đồng giảm – giá nguyên liệu đồng thường ở mức 3-34% doanh thu ngân sách trong thời gian 1990-2006. Các điều chỉnh theo chu kỳ có nghĩa là giá cố định của nguyên liệu đồng được dùng để tính toán doanh thu chính phủ từ đồng. Ngoài ra chính phủ cũng phải điều chỉnh chi tiêu để tính cả các khoản chi phí xã hội tăng lên trong thời kỳ suy thoái. Nguyên tắc này cũng đòi hỏi một hệ thống thẩm quyền mạnh mẽ và sử dụng các chuyên gia để ước lượng những doanh thu dài hạn mà không khuyến khích nhà nước chi tiêu quá nhiều.

Nói tóm lại, giá trị của các thể chế tài khóa là vô cùng lớn, và điều quan trọng là hiệu quả của đầu tư công. Nguyên tắc nào trong số này phát huy được tác dụng hay không phụ thuộc nhiều vào việc các thể chế tài khóa này có minh bạch, hiệu quả, độc lập và đáng tin cậy hay không. Điều này không chỉ phụ thuộc vào các nhà phân tích, tư vấn và hoạch định chính sách, mà rất nhiều ở những nhà chính trị thực thi chính sách.