

## Chính sách phát triển

### Ghi chú Bài giảng 14

# Lời nguyên tài nguyên

Có phải các nước phụ thuộc nhiều vào tài nguyên thiên nhiên sẽ tăng trưởng chậm hơn các nước đang phát triển khác? Năm 1995 Jeffrey Sachs và Andrew Warner đã viết một bài nghiên cứu được trích dẫn rộng rãi, họ lập luận rằng thành quả phát triển ở các nền kinh tế phụ thuộc tài nguyên là kém hơn các nước khác.<sup>1</sup> Sử dụng số liệu từ 97 quốc gia đang phát triển trong giai đoạn 1970-1989, họ phát hiện ra mối quan hệ nghịch biến mạnh giữa hàng xuất khẩu sơ cấp (nông nghiệp, khoáng sản và nhiên liệu) với tăng trưởng kinh tế. Từ đó, các nhà kinh tế nhìn chung thống nhất rằng các nước phụ thuộc vào xuất khẩu tài nguyên thiên nhiên đều bị “nguyên rủa”. Có quá nhiều tài nguyên tự nhiên có thể là một điều tệ hại.

Liệu lời nguyên tài nguyên có thật hay không, hay chỉ là một giai thoại phát triển khác? Hãy bắt đầu bằng những dữ kiện cơ bản. Không ai, ngay cả Sachs và Warner, lập luận rằng các nước dồi dào tài nguyên *luôn luôn* tăng trưởng chậm hơn. Kinh nghiệm của các nước xuất khẩu tài nguyên thiên nhiên rất khác nhau. Lấy hai ví dụ nổi bật nhất. Nigeria hoàn toàn phụ thuộc vào xuất khẩu dầu lửa từ thập niên 1970. Nhưng sau bốn mươi năm khai thác triệt để trữ lượng khoáng sản, Nigeria vẫn là một nước nghèo, với thu nhập bình quân đầu người (giá trị PPP 2005) là khoảng 2.100 đô-la. Gần hai phần ba dân số sống ở mức dưới 1,25 đô-la một ngày (PPP) và một con số đáng sợ là 840 phụ nữ tử vong lúc sinh con trong 10.000 ca sinh nở. ½ nữ giới trưởng thành (tuổi 15 trở lên) là mù chữ. Nigeria là ví dụ rõ nhất về sự phát triển thất bại trong một quốc gia phụ thuộc vào tài nguyên.

Nhưng rõ ràng không phải tất cả các nước phụ thuộc vào tài nguyên đều có số phận như Nigeria. Botswana phụ thuộc chủ yếu vào xuất khẩu kim cương, nhưng lại có được tốc độ tăng trưởng kinh tế bền vững cao nhất châu Phi kể từ thập niên 1970 (khoảng 8% một năm). GDP bình quân cao hơn Nigeria 5 lần, và các chỉ báo xã hội đều tốt hơn. Chính phủ nước này đã chi tiêu rất nhiều cho giáo dục và chăm sóc y tế.

Thật vậy, cho tới gần đây, sự hiện hữu tài nguyên thiên nhiên vẫn được xem là lợi thế to lớn cho tiến trình phát triển. Mỹ là nhà sản xuất khoáng sản lớn nhất trên thế giới trong thế kỷ 19. Các sử gia đã mô tả diễn biến tác động liên kết thuận (forward linkage) từ ngành khoáng sản đến công nghiệp hóa và xem đây là một trong những yếu

---

<sup>1</sup> Jeffrey Sachs and Andrew Warner (1995) “Natural Resource Abundance and Economic Growth,” Harvard Institute of International Development Discussion Paper 517a, October.

tố lý giải sự phát triển nhanh chóng của nền kinh tế Mỹ. Những lý giải tương tự đã được đưa ra cho nước Anh (than đá) và Đức (quặng sắt). Không ai phủ nhận những lợi thế tiềm tàng của việc khai thác tài nguyên thiên nhiên cho phát triển. Câu hỏi là liệu có phải các nước sản xuất tài nguyên thiên nhiên *nhìn chung* có kết quả tệ hơn các nước khác, nếu đúng thì tại sao?

Lý giải của Sachs và Warner về lời nguyên tài nguyên chủ yếu dựa vào tác động gọi là Căn bệnh Hà Lan. Tên này được đặt theo kinh nghiệm của nền kinh tế Hà Lan trong thập niên 1660 và 70, khi trữ lượng lớn khí đốt tự nhiên được phát hiện. Sự gia tăng xuất khẩu khí đốt tự nhiên làm tăng tỉ giá hối đoái thực, khiến cho hàng công nghiệp xuất khẩu của nước này trở nên kém cạnh tranh.

Mô hình này ban đầu do Max Corden và S. Peter Neary lập ra năm 1982.<sup>2</sup> Xét một nền kinh tế được chia làm hai phần: thứ nhất là hàng hóa và dịch vụ ngoại thương được mua bán trên thế giới, và hàng hóa dịch vụ chỉ sản xuất trong nước (hàng phi ngoại thương). Hàng phi ngoại thương gồm nhà cửa, dịch vụ cắt tóc và những sản phẩm được bảo hộ khỏi sự cạnh tranh quốc tế (ví dụ, các loại cây trồng lương thực ở một số nước).

Tỉ giá hối đoái thực là thước đo sức mạnh đồng nội tệ so với đồng tiền các nước khác sau khi đã tính tác động của lạm phát giá (trong nước và quốc tế). Tỉ giá hối đoái thực được thể hiện như sau:

$$RER = \frac{(E_o P^*)}{P},$$

Với  $E_o$  là tỉ giá chính thức (danh nghĩa) (VND/USD),  $P^*$  là mức giá quốc tế, và  $P$  là mức giá trong nước. Khi giá nội địa tăng nhanh hơn giá quốc tế, tỉ giá hối đoái thực sẽ tăng (nhớ rằng tỉ giá thực tăng có nghĩa là qui mô tỉ giá thu hẹp: cần ít tiền Đồng trên mỗi đô-la hơn). Tỉ giá hối đoái thực cũng tăng nếu tỉ giá hối đoái chính thức tăng (ít tiền Đồng trên mỗi đô-la hơn). Diễn biến tỉ giá sẽ ngược lại nếu giá thế giới tăng nhanh hơn giá nội địa, hay nếu tỉ giá hối đoái danh nghĩa giảm (cần nhiều tiền Đồng cho mỗi đô-la hơn).

Ta có thể thể hiện tỉ giá hối đoái thực RER như là hệ số giữa hàng hóa và dịch vụ ngoại thương với hàng hóa và dịch vụ phi ngoại thương như sau:

$$RER = \frac{P_T}{P_N},$$

---

<sup>2</sup> Max Corden and Peter Neary (1982) "Booming Sector and Deindustrialization in a Small Open Economy," *Economic Journal*, 92:825-848

Biết rằng giá hàng hóa và dịch vụ ngoại thương được ấn định trên thị trường quốc tế và giá hàng hóa và dịch vụ phi ngoại thương được quyết định ở thị trường nội địa.

Lý thuyết căn bệnh Hà Lan giả định nền kinh tế đạt mức toàn dụng và không có sự chuyển dịch vốn quốc tế. Ở trạng thái ban đầu, thương mại cân bằng tại mức tỉ giá cố định. Giá sử quốc gia phát hiện trữ lượng lớn dầu lửa và bắt đầu xuất khẩu dầu. GDP tăng, cầu trong nước cũng tăng. Một phần sức cầu tăng sẽ chuyển sang hàng ngoại thương với giá cả do thị trường quốc tế ấn định. Phần còn lại chuyển vào hàng hóa và dịch vụ phi ngoại thương. Nhưng giá của hàng phi ngoại thương không chịu sự cạnh tranh quốc tế nên sẽ tăng lên.

Nhớ rằng chúng ta giả định nền kinh tế này đang hoạt động ở mức toàn dụng. Khi giá cả hàng phi ngoại thương tăng lên, lao động và vốn sẽ chuyển từ hoạt động sản xuất ngoại thương sang phi ngoại thương. Tiền lương tăng ở cả hai khu vực. Việc sản xuất hàng ngoại thương trở nên kém cạnh tranh do nhà sản xuất phải đối mặt với giá đầu ra cố định trong khi chi phí lao động cao hơn. Kết quả là khu vực sản xuất công nghiệp bị thu hẹp trong khi tỉ giá hối đoái thực tăng. Do đó, tăng trưởng sẽ chậm hơn ở các nền kinh tế có dồi dào tài nguyên vì tỉ giá hối đoái thực tăng khiến cho đầu tư vào sản xuất giảm, dẫn đến tăng trưởng năng suất giảm theo. Hoạt động đầu tư sẽ đổ dồn vào hàng hóa phi ngoại thương có năng suất thấp hơn. Điều này trong ngắn hạn có thể làm tăng phúc lợi nhưng sẽ không tốt cho phát triển trong dài hạn vì những nền kinh tế này sẽ không phát triển được năng lực công nghiệp thông qua quá trình “vừa học vừa làm” cũng như tích lũy vốn con người. Họ sẽ rơi vào tình thế không thể chuyển dịch trở lại hoạt động sản xuất công nghiệp khi tài nguyên cạn kiệt.

Sachs và Warner tìm ra bằng chứng thực nghiệm hỗ trợ cho quan điểm phụ thuộc quá nhiều vào xuất khẩu tài nguyên thiên nhiên là không tốt cho tăng trưởng sản xuất công nghiệp.<sup>3</sup> Đây là cơ sở thực nghiệm cho giả thuyết “lời nguyên tài nguyên”. Sachs và Warner ghi nhận rằng các nước nhiễm căn bệnh Hà Lan thường phạm sai lầm hơn nữa khi tăng rào cản bảo hộ thương mại để hỗ trợ cho các ngành cạnh tranh nhập khẩu ẻo uột của mình. Điều này tiếp tục làm giảm thương mại và giảm tăng trưởng năng suất quốc gia hơn nữa. Họ cũng trích dẫn “hiệu ứng lòng tham” (voracity effect) mà Lane và Tornell đã mô tả, theo đó doanh thu từ tài nguyên tạo áp lực dẫn đến hành vi trục lợi, tham nhũng và phi hiệu quả.<sup>4</sup> Dòng tiền to lớn đổ vào ngân sách công sẽ khuyến khích giới chức chính trị đề xuất những dự án tốn kém. Họ cạnh tranh với nhau cho đến khi tài nguyên cạn kiệt. Các tác giả khác cũng ghi nhận thực trạng giám sát chất lượng ra quyết định công khi xuất hiện nguồn tài nguyên dồi dào.

---

<sup>3</sup> Jeffrey Sacha and Andrew Warner (2001) “The Curse of Natural Resources,” *European Economic Review*, 45:4-6, 827-36.

<sup>4</sup> Philip Lane and Aaron Tornell (1996) “Power, Growth and the Voracity Effect,” *Journal of Economic Growth*, 1:2, 213-241.

Vậy chúng ta có thể kết luận rằng lời nguyên tài nguyên là thật hay không? Không hẳn. Sachs và Warner, cùng các nhà kinh tế khác ủng hộ ý tưởng lời nguyên tài nguyên, đã tìm ra sự đồng hành giữa việc phụ thuộc tài nguyên thiên nhiên với tăng trưởng kinh tế chậm hơn. Nhưng họ đã không đặt câu hỏi sâu hơn là: liệu có phải tất cả các quốc gia có trữ lượng tài nguyên dồi dào đều phụ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên? Hay nói cách khác, có phải tài nguyên thiên nhiên *dồi dào* luôn dẫn đến sự phụ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên?

Jean-Philippe Stijns cho rằng điều này không đúng. Ông không tìm ra mối tương quan nào giữa *dồi dào* tài nguyên với tăng trưởng chậm hơn.<sup>5</sup> Yếu tố quan trọng không nằm ở tài nguyên sẵn có của một quốc gia, mà là quốc gia đó làm gì với tài nguyên thiên nhiên của mình. *Sự phụ thuộc* tài nguyên ở mức độ cao (tỉ lệ xuất khẩu tài nguyên trên tổng xuất khẩu hay xuất khẩu tài nguyên thiên nhiên trên GDP là cao) có nghĩa là quốc gia đó đã thất bại trong việc sử dụng tài nguyên sẵn có của mình để thúc đẩy công nghiệp hóa. Sự phụ thuộc tài nguyên không phải tự nhiên mà có; nó chính là thước đo về thất bại kinh tế.

Nếu một nước có tài nguyên thiên nhiên dồi dào, thì nước đó có lợi thế chi phí để phát triển những nguồn lực này thành những sản phẩm có giá trị gia tăng cao hơn. Nếu không làm được thì họ đã thất bại trong việc tận dụng hiệu ứng liên kết thuận (forward linkage effects). Thất bại trong phát triển dẫn đến tăng trưởng chậm hơn. Stijns, kể cả Gavin Wright và Jesse Czelusta, đều lập luận rằng quá trình vừa học vừa làm và đổi mới sáng tạo không chỉ xảy ra trong hoạt động sản xuất công nghiệp như Sachs và Warner gợi ý. Ngành khoáng sản cũng đòi hỏi sự phát triển và năng lực công nghệ đáng kể. Hơn nữa, các nước như Mỹ đã công nghiệp hóa một phần nhờ vào những liên kết từ hàng nguyên liệu sang sản xuất công nghiệp, chẳng hạn chế biến quặng sắt thành thép, hay than đá thành điện, đồng thành dây dẫn. Do đó vấn đề không phải là tài nguyên chúng ta có, mà là chúng ta làm gì được với nó.<sup>6</sup>

Hơn nữa, công nghiệp hóa thật lười không phải là hệ quả không thể tránh của sự bùng nổ tài nguyên. Chúng ta có thể tìm được hai ví dụ ở Đông Nam Á. Indonesia và Malaysia bắt đầu thập niên 70 như là các nước phụ thuộc tài nguyên. Nhưng đến cuối thập niên 90 thì cả hai đã đạt được mức độ công nghiệp hóa đáng kể. Họ đã làm thế nào? Một phần câu trả lời là quản lý tỉ giá hối đoái, khắc phục xu hướng tăng tỉ giá thực bằng các đợt phá giá tỉ giá danh nghĩa thường xuyên. Chính sách ngân sách cũng quan trọng. Chính sách ngân sách nghịch chu kỳ có thể giúp giảm áp lực lạm phát và hạn chế tăng tỉ giá hối đoái thực.

---

<sup>5</sup> Jean-Philippe Stijns (2005) "Natural Resource Abundance and Economic Growth Revisited," *Resources Policy*, 30, 107-130. See also Christa N. Brunnschweiler and Erwin H. Bulte (2008) "The resource curse revisited and revised: A tale of paradoxes and red herrings," *Journal of Environmental Economics and Management*, 55:248-64.

<sup>6</sup> Gavin Wright and Jesse Czelusta (2004) "The Myth of the Resource Curse," *Challenge*, March-April 2004),

Nhớ rằng mô hình căn bệnh Hà Lan giả định toàn dụng kinh tế. Liệu đây có phải là giả định thực tế cho các nước đang phát triển? Liệu có đúng khi cho rằng tăng cầu hàng phi ngoại thương sẽ tự động dẫn tới việc tái phân bổ vốn và lao động từ hàng ngoại thương sang hàng phi ngoại thương?

Ngoài căn bệnh Hà Lan, có một lập luận khác ủng hộ lời nguyên tài nguyên, đó là phát hiện cho rằng chất lượng thể chế ở các nước phụ thuộc vào tài nguyên là tệ hại hơn. Chúng ta đã thấy điều này trong khái niệm hiệu ứng lòng tham của Lane và Tornell. Các tác giả khác đã đề xuất nhiều phiên bản khác nhau từ chủ đề này. Lợi tức tài nguyên làm giảm nhu cầu tăng thuế, khiến chính phủ ít phản ứng trước tầng lớp trung lưu và ít quan tâm đến tăng trưởng. Lợi tức tài nguyên giúp các nhà độc tài mua chuộc đối thủ. Doanh nhân thông minh sẽ dùng thời gian và tiền bạc của mình để tìm kiếm trực lợi thay vì đầu tư vào các hoạt động có năng suất hơn.

Mặc dù đúng là chất lượng thể chế thường là thấp hơn ở các nước phụ thuộc tài nguyên, nhưng chúng ta cần phải chú ý đến hướng nhân quả ở đây. Liệu sự phụ thuộc tài nguyên tạo ra những thể chế tồi hay thể chế tồi dẫn đến phụ thuộc tài nguyên? Hoặc có thể hướng nhân quả diễn ra cả hai chiều? Điều này cho thấy một cơ chế tự khẳng định, theo đó các nước giàu tài nguyên với thể chế kém thì thất bại trong việc cải thiện thể chế theo thời gian, và dẫn đến phụ thuộc vào tài nguyên. Có cách nào thoát khỏi vòng lẩn quẩn này không?

Dường như không có câu trả lời dễ dàng cho vấn đề này. Tuy nhiên, ta có thể bắt đầu từ sự minh bạch về chính sách. Williams tìm thấy mối quan hệ mật thiết giữa sự phụ thuộc tài nguyên với sự thiếu minh bạch của chính phủ.<sup>7</sup> Ông cũng lập luận rằng sự thiếu minh bạch giải thích được một phần xu hướng các nước phụ thuộc tài nguyên tăng trưởng chậm hơn. Do đó, vấn đề không chỉ là sự hiện hữu của nguồn thu trời cho, mà là sự thiếu vắng các thể chế minh bạch để quản lý của trời cho đó. Mặc dù có thể khó làm tăng tính minh bạch, nhưng đây lại là bước đi cần thiết đầu tiên để hướng đến quản lý lợi tức từ tài nguyên thiên nhiên.

Các nước với thể chế tốt đã cho thấy hoàn toàn có khả năng thiết kế chính sách để thay đổi tài nguyên thiên nhiên từ họa thành phúc. Quỹ ổn định xã hội và kinh tế của Chile đã tích lũy lợi tức từ ngành khai thác đồng mủi nhọn của đất nước. Quỹ này do một ủy ban độc lập được ngân hàng trung ương chỉ định quản lý, và có trách nhiệm đầu tư thặng dư ngân sách của quốc gia. Tương tự, Na Uy thành lập quỹ hưu trí khu vực công, tích lũy hơn 500 tỉ đô-la vào hoạt động đầu tư hải ngoại, lợi nhuận thu về sẽ được dùng để trả lương hưu phổ cập cho tất cả công dân Na Uy. Những ví dụ này minh chứng rằng tài nguyên thiên nhiên thật sự là đằm phúc nếu được quản lý đúng đắn.

---

<sup>7</sup> Andrew Williams (2011) "Shining a Light on the Resource Curse: An Empirical Analysis of the Relationship between Natural Resources, Transparency and Economic Growth," *World Development*, 39(4):490-505.