

TỔNG QUÁT VỀ CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

1. Chính sách tài khóa của Mỹ

Khủng hoảng tài chính toàn cầu bắt đầu tại Mỹ năm 2008 được coi là cuộc khủng hoảng tồi tệ nhất, kéo dài nhất kể từ sau Đại suy thoái những năm 1930 đến nay. Sau 5 năm, hậu quả của khủng hoảng này vẫn chưa thực sự được khắc phục hết. Năm 2008, Tổng thống Mỹ khi đó là G.Bush (Bush con) đã phê duyệt một gói kích thích kinh tế trị giá 168 tỷ đôla Mỹ khi nhận thấy nhiều dấu hiệu bất ổn trên thị trường tài chính, nhất là thị trường bất động sản, bắt đầu xuất hiện từ cuối năm 2007. Sau đó, vào tháng 2/2009, Tổng thống B.Obama cũng đã phê duyệt gói kích thích kinh tế có trị giá lên tới 787 tỷ đôla Mỹ để giải quyết những bất ổn vẫn còn tiếp diễn. Tuy nhiên, tình trạng khủng hoảng lại sâu sắc hơn, trong đó tỷ lệ thất nghiệp tăng cao, leo lên mức 9,5% vào tháng 6/2009, thâm hụt tài khóa đạt đỉnh điểm 13,3% GDP vào năm 2009 và chỉ giảm xuống 8,5% GDP vào năm 2012.

Từ cuối năm 2008, Cục Dự trữ Liên bang Mỹ (FED) đã áp dụng chính sách “nới lỏng định lượng” (QE) bằng việc bơm tiền định kỳ vào nền kinh tế. Tính ra, số tiền bơm vào nền kinh tế theo chính sách này là 85 tỷ đôla Mỹ mỗi tháng nhằm mục đích nhanh chóng đưa nền kinh tế lớn nhất thế giới thoát khỏi khủng hoảng và trở lại quỹ đạo tăng trưởng, cũng như là cơ sở vực dậy nền kinh tế toàn cầu. Tuy nhiên, chính sách QE về bản chất không phải là một công cụ của chính sách tài khóa.

Có thể dễ dàng nhận ra Mỹ đã áp dụng chính sách tài khóa mở rộng, kết hợp với chính sách tiền tệ nới lỏng khi nền kinh tế lâm vào khủng hoảng nhằm dịch chuyển đường tổng cầu thông qua chi tiêu chính phủ và cấp vốn cho các ngân hàng để kích thích các hoạt động đầu tư tư nhân. Hiệu quả của các chính sách tài khóa trong những năm gần đây vẫn gây nhiều tranh cãi, trong đó có nhiều phân tích cho rằng Mỹ vẫn chưa rút ra được bài học kinh nghiệm từ trường hợp của Nhật Bản, nơi các chính sách tài khóa mở rộng kéo dài trong hai thập kỷ được cho là không những không mang lại hiệu quả mà còn làm trạng thái nợ công trở nên trầm trọng hơn. Giới phân tích cũng cho rằng Mỹ không rút ra được bài học từ Canada, quốc gia có chung đường biên giới đã rất thành công

trong việc thực thi các chính sách tài khóa thắt chặt để đạt mục tiêu tăng trưởng bền vững.

2. Chính sách tài khóa của Nhật Bản

Nhật Bản là nền kinh tế lớn thứ ba thế giới và cũng là một nước có truyền thống vay nợ để tài trợ cho thâm hụt ngân sách. Kể từ năm 1997, khi nền kinh tế “bong bóng” vỡ, chính Nhật Bản đã nỗ lực kéo nền kinh tế ra khỏi trạng thái đình đốn bằng việc tăng chi tiêu công và kích thích tiêu dùng tư nhân. Đến nay, ước tính mỗi năm thâm hụt ngân sách của Nhật Bản tăng thêm 10%, phần lớn là từ các gói kích thích tài khóa của chính phủ. Đầu năm 2013, Thủ tướng Nhật Bản Shinzo Abe đã phê duyệt gói kích thích kinh tế trị giá 226,5 tỷ đôla Mỹ, là gói kích thích lớn nhất kể từ năm 2009. Trước đó, tháng 10/2012, Chính phủ Nhật Bản đã thông qua gói kích thích trị giá 5,3 tỷ đôla Mỹ.

Chính sách tài khóa mở rộng cùng với chính sách lãi suất thấp được thực hiện ở Nhật Bản trong thời gian dài, nhưng nhìn chung các chính sách này cũng không thúc đẩy tăng trưởng kinh tế được nhiều. Trong nhiều năm, Nhật Bản rơi vào tình trạng giảm phát, trong khi chi phí phúc lợi xã hội không ngừng gia tăng, các nguồn thu từ thuế của chính phủ ngày càng giảm do chính sách giảm thuế suất. Không ngạc nhiên khi thấy rằng thâm hụt ngân sách của Nhật Bản liên tục gia tăng, tất yếu dẫn tới tỷ lệ nợ công tăng cao.

Trong giai đoạn từ năm 2011 đến nay, ngoài việc tập trung khắc phục những ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu, chính phủ Nhật Bản còn phải khắc phục hậu quả của thảm họa động đất và sóng thần xảy ra vào tháng 3/2011 khiến tình trạng nợ công của nước này càng trầm trọng hơn. Tính đến tháng 9/2012, nợ công của Nhật Bản đã đạt mức kỷ lục là 12,4 nghìn tỷ đôla Mỹ, trong đó một phần do tác động của những can thiệp trên thị trường tiền tệ nhằm ghìm giá đồng nội tệ để hỗ trợ cho các doanh nghiệp xuất khẩu. Trong bối cảnh đó, mục tiêu ổn định kinh tế, thúc đẩy tăng trưởng và giảm tỷ lệ nợ công ở Nhật Bản cùng một lúc đã không đạt được. Có một nghịch lý là, trong khi nợ công của Nhật Bản liên tục gia tăng thì lãi suất luôn duy trì ở mức thấp, chỉ xoay quanh biên độ 0,1%. Điều này phản ánh một thực trạng là nguồn tiết kiệm trong nước của Nhật Bản là rất lớn; các nhà đầu tư trái phiếu trong nước vẫn tiếp tục mua vào trái phiếu chính phủ khi việc tìm kiếm các Cơ hội đầu tư có lợi nhuận cao hiện nay là rất khó khăn.

Có thể giải thích cho tình trạng nợ công cao của Nhật Bản hiện nay theo nhiều cách, nhưng chủ yếu vẫn là do kết quả của việc chính phủ Nhật Bản liên tục tung ra các gói kích thích nhằm kéo nền kinh tế ra khỏi tình trạng trì trệ trong suốt hai thập kỷ qua. Rõ ràng, khủng hoảng tài chính tiền tệ châu Á năm 1997 hay khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008 đều có tính chất chu kỳ. Tăng chi tiêu công là giải pháp truyền thống của Nhật Bản để đối phó với các cuộc khủng hoảng có tính chu kỳ này. Điểm tích cực hỗ trợ cho trạng thái nợ công của Nhật Bản hiện nay là 95% tổng số nợ là do các nhà đầu tư trong nước, trong khi hệ số ICOR của Nhật Bản chỉ khoảng 3,0 nên khả năng trả nợ là rất khả quan. Ngoài ra, Nhật Bản có lượng dự trữ ngoại hối lớn (vào tháng 5/2011 là khoảng 1.047 tỷ đôla Mỹ) và tỷ lệ tiết kiệm của hộ dân cư cao nên khả năng xảy ra khủng hoảng nợ công trong ngắn hạn là khá thấp.

Một nguyên nhân khác là chi phí an sinh và phúc lợi xã hội ở Nhật Bản khá cao. Dân số trên 65 tuổi chiếm tỷ lệ 1/4 dân số Nhật Bản là một bận tâm rất lớn của chính phủ trong việc bảo đảm quỹ lương hưu và các dịch vụ chăm sóc y tế cho người già. Trong năm tài khóa 2013/2014, tổng chi phí an sinh xã hội của Nhật Bản chiếm tỷ lệ lớn nhất trong chi ngân sách chính phủ. Giải pháp của Nhật Bản nhằm bảo đảm hệ thống an sinh và phúc lợi xã hội là phát hành trái phiếu chính phủ, nhưng việc này sẽ làm nợ công của Nhật Bản càng tăng cao. Theo kế hoạch, Nhật Bản đã huy động 46% ngân sách thông qua phát hành công trái trong năm tài khóa 2013. Trong khi đó, nhu cầu tiêu dùng nội địa vẫn rất yếu ớt, chỉ số giá tiêu dùng giảm liên tiếp dù có tăng trở lại nhưng đây chưa phải là dấu hiệu cho thấy Nhật Bản đã thoát khỏi tình trạng giảm phát. Thực trạng này cho thấy, nợ công gia tăng càng khiến cho mục tiêu thúc đẩy tăng trưởng trở nên khó khăn hơn.

Ngoài việc thúc đẩy tăng trưởng thông qua các gói kích thích, chính phủ Nhật Bản còn thông qua chính sách thuế. Giống như Canada, chính phủ Nhật Bản theo đuổi chính sách thuế suất thấp nhằm mục tiêu khuyến khích doanh nghiệp đầu tư và tăng tiêu dùng của người dân để sau đó tạo ra nguồn thu mới cho ngân sách tốt hơn là áp đặt mức thuế cao. Thuế doanh thu của Nhật Bản là 5%, thấp hơn nhiều so với mức 20% của các nước châu Âu. Tỷ lệ thu từ thuế trên GDP của Nhật Bản đạt khoảng 17%, là mức thấp nhất trong số các nước thuộc khối OECD. Đặt trong bối cảnh nền kinh tế giảm phát liên tục trong nhiều

năm và liên tiếp đối mặt với các cuộc khủng hoảng cũng như thiên tai, mức thuế suất thấp đã làm trầm trọng hơn tình trạng nợ công của Nhật Bản.

Chưa hết, nợ công của Nhật Bản còn do chính sách nới lỏng tiền tệ của nước này. Như đã đề cập, lãi suất cơ bản của Nhật Bản chỉ xoay quanh mức 0%0,1% và ổn định trong thời gian dài. Mục tiêu của chính sách lãi suất thấp là tạo nguồn vốn rẻ cho đầu tư và các hoạt động sản xuất kinh doanh và gia tăng nhu cầu tiêu dùng của người dân. Tuy nhiên, lãi suất thấp và giảm phát lại khiến người dân muốn nắm giữ tiền mặt hơn là đầu tư vào trái phiếu hay các công cụ đầu tư khác. Chính điều này đã làm chính sách nới lỏng tiền tệ không đạt được hiệu quả mong muốn.

Từ thực tế thực thi chính sách tài khóa của Nhật Bản như phân tích ở trên, chúng ta nhận thấy để tình trạng nợ công bớt trầm trọng và xa hơn nữa là đạt mục tiêu tăng trưởng kinh tế, Nhật Bản nên có một kế hoạch bình ổn tài khóa cả trong ngắn hạn và trung hạn tương ứng với các chu kỳ kinh tế với trọng tâm là làm giảm tỷ lệ nợ công. Nhật Bản có thể cắt giảm chi tiêu công tương tự như Canada thông qua việc tinh giản hệ thống công quyền hay tăng tuổi nghỉ hưu, tuổi hưởng trợ cấp, giảm các khoản trợ cấp xã hội không cần thiết. Ngoài ra, có thể tăng nguồn thu cho ngân sách thông qua tăng thuế suất, cải thiện hiệu quả đầu tư công, tăng các chi phí bảo hiểm y tế, bảo hiểm xã hội. Kết quả từ một cuộc điều tra chỉ ra rằng, có tới 70% người dân Nhật Bản sẵn sàng nộp nhiều thuế hơn để giúp nền kinh tế tăng trưởng trở lại.

Tăng chi tiêu chính phủ và thuế suất thấp đã không tạo ra tăng trưởng cao và ổn định, điều này chỉ có thể được giải thích bởi một trong hai khả năng: các công cụ tài khóa mở rộng kết hợp với công cụ chính sách tiền tệ nới lỏng không thích hợp với các điều kiện kinh tế thực tế của Nhật Bản; hoặc độ lớn của các công cụ tài khóa này chưa hợp lý để có thể đạt được mục tiêu căn bản của các chính phủ khi áp dụng các công cụ chính sách ngược chu kỳ, đó là làm thay đổi tổng cầu của nền kinh tế.

Bài học rút ra từ chính sách tài khóa thiếu hiệu quả của Nhật Bản là khi nền kinh tế rơi vào tình trạng đình đốn, để có thể gia tăng tổng cầu của nền kinh tế, cần phải đặt ra những mục tiêu cụ thể cho từng giai đoạn. Việc thiết lập một cơ quan độc lập chuyên đánh giá hiệu quả của chính sách tài khóa mở rộng hay chính sách tài khóa thắt chặt trong điều hành kinh tế là rất cần thiết. Khi nợ công

tăng lên liên tục, các giải pháp nhằm cắt giảm chi tiêu công và tăng nguồn thu cho ngân sách có thể là yếu tố then chốt để ổn định trạng thái nợ chính phủ trong dài hạn.

3. Chính sách tài khóa của Đức

Từ nhiều năm nay, Đức áp dụng chính sách tài khóa thận trọng để tránh các nguy cơ khủng hoảng về nợ công. Ngay cả khi xảy ra khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008, thay vì thực hiện các công cụ tài khóa mở rộng giống Mỹ hay Nhật Bản thì Đức vẫn duy trì chính sách tài khóa | thắt chặt, tiết kiệm chi tiêu. Sự ổn định của kinh tế Đức đã ~~phản~~ ^{chứng} minh chính sách tài khóa thắt chặt như vậy là đúng đắn và cần thiết. Theo chính sách này, năm 2011, ngân sách dành cho Bộ Lao động và các vấn đề xã hội bị giảm khoảng 8%; ngành giao thông vận tải giảm 5%; chỉ riêng chi ngân sách cho ngành giáo dục và các hoạt động nghiên cứu vẫn được duy trì, thậm chí tăng lên. Tính chung, nhờ chính sách tài khóa thắt chặt mà Đức đã tiết kiệm được hơn 11 tỷ euro chi tiêu của chính phủ.

– Năm 2008, thời điểm bắt đầu khủng hoảng tài chính th. cầu, tình hình thâm hụt ngân sách của Đức ở mức rất thấp, chỉ 0,1% GDP. Vào các năm 2009-2010, để đối phó với tình trạng đình trệ kinh tế, mức thâm hụt đã tăng lên lần lượt là 3,1% và 4,1%. Tuy nhiên, chính sách tài khóa thắt chặt được áp dụng vào năm 2011 vừa giúp kinh tế Đức ổn định trở lại vừa đơn mức thâm hụt ngân sách về 0,8%; thậm chí năm 2012 còn đạt mức thặng dư ngân sách 0,2%. Trong khi, cùng thời điểm đó, Mỹ vẫn đang thâm hụt tới 8,5%; khu vực châu Âu là 3,6%; tính chung các nước phát triển là 5,9%.

Kinh tế Đức năm 2009 giảm 5,1% do sụt giảm xuất khẩu và đầu tư gây ra bởi ảnh hưởng tức thì của khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008. Nhưng nhờ áp dụng những chính sách hợp lý, đặc biệt là chính sách tài khóa, kinh tế Đức đã tăng trưởng trở lại vào năm 2010 với mức 4,2%, trong khi khủng hoảng nợ công ở châu Âu đã bắt đầu nghiêm trọng. Kinh tế Đức sau đó có dấu hiệu sụt giảm tăng trưởng, từ mức 3% năm 2011, giảm mạnh xuống còn 0,8% vào năm 2012; năm 2013 cũng không khả quan hơn hai năm trước đó. Tuy nhiên, trong bối cảnh nhiều quốc gia vẫn vật lộn để thoát khỏi khủng hoảng, suy thoái, nhu cầu hàng hóa toàn thế giới bị giảm mạnh, đặc biệt là giảm nhu cầu nhập khẩu từ thị trường Trung Quốc, sự sụt giảm tăng trưởng của kinh tế Đức là khó tránh khỏi

do nguồn lực đóng góp lớn vào GDP của nước này là xuất khẩu đã bị giảm đi nhiều. Mặc dù vậy, cách tiếp cận của Đức trong việc phục hồi kinh tế dựa vào cắt giảm chi tiêu công hiện nay được xem như mô hình chuẩn cho chính phủ các nước trong khu vực châu Âu và nhiều nước trên thế giới nghiên cứu và làm theo.

Từ kinh nghiệm thực thi chính sách tài khóa ở Đức cho thấy, ổn định kinh tế vĩ mô có mối quan hệ chặt chẽ với trạng thái lành mạnh của ngân sách chính phủ. Khi cần thiết phải thực hiện những biện pháp cắt giảm chi tiêu nhằm giữ thâm hụt ngân sách ở mức thấp, đồng thời hướng tới mục tiêu dài hạn là thặng dư ngân sách. Đến lúc đó sẽ chủ động hoàn toàn trong việc thực hiện chính sách tài khóa mở rộng, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế thông qua chi tiêu của chính phủ.

4. Chính sách tài khóa của Thụy Điển

Ở châu Âu, Thụy Điển vừa nổi tiếng là quốc gia thuộc nhóm có mức sống cao nhất thế giới, vừa là nơi có chính sách tài khóa ổn định và bền vững trong 20 năm trở lại đây. Đầu những năm 1990, Thụy Điển đối mặt với một cuộc khủng hoảng kinh tế vĩ mô nghiêm trọng: tăng trưởng âm trong ba năm liên tiếp từ năm 1991 đến năm 1993, tỷ lệ thất nghiệp lên tới 9%; tỷ lệ thâm hụt ngân sách trên GDP năm 1993 đạt tới 13%, mức cao nhất từ trước tới thời điểm đó. Tuy nhiên, sau đó kinh tế Thụy Điển đã phục hồi rất nhanh, một phần là nhờ những cải cách kịp thời trong ngành ngân hàng, nhưng quan trọng hơn là nhờ áp dụng các mục tiêu đạt được thặng dư ngân sách và giảm tỷ lệ nợ công trên GDP. Nói riêng về chính sách tài khóa, năm 1997, Thụy Điển đưa ra một chu trình ngân sách gọi là chu trình “từ trên xuống, đến năm 1998 thì đạt ngay mục tiêu là thặng dư ngân sách; năm 2000, các chính quyền địa phương phải tuân thủ yêu cầu cân bằng ngân sách; năm 2007, một ủy ban tài khóa được thành lập có vai trò quản lý các chính sách tài khóa và thẩm định việc thực hiện các mục tiêu tài khóa, cũng như để gia tăng tính minh bạch trong các chính sách kinh tế của chính phủ Thụy Điển.

Song song với đó, Thụy Điển thả nổi tỷ giá hối đoái làm đồng nội tệ giảm giá, thúc đẩy xuất khẩu hàng hóa khiến kinh tế bắt đầu tăng trưởng và ổn định trở lại. Tăng trưởng giai đoạn 1994-1995 đạt khoảng 4%; thâm hụt ngân sách trên 10% nhưng đến năm 1998 đã chuyển sang trạng thái thặng dư. Giai đoạn 1996-2011, nợ công đã giảm 50%; nợ ròng của chính phủ Thụy Điển tính trên GDP chưa khi nào vượt quá 30% (Martin Floden et al., năm 2012). Giai đoạn

2008 2011, tỷ lệ nợ công của Thụy Điển chỉ chiếm khoảng 40% GDP. Đến cuối năm 2012, tỷ lệ này giảm chỉ còn khoảng 32% GDP.

Giống như Đức, kinh tế Thụy Điển năm 2008 và năm 2009 đã giảm mạnh do suy giảm xuất khẩu với các mức lần lượt là giảm 0,6% và giảm 5%. Tuy nhiên, GDP của quốc gia Bắc Âu này đã tăng trở lại vào năm 2010, ở mức 6,6%; năm 2011 duy trì ở tốc độ 3,7%, cùng với đó là mức thặng dư ngân sách 0,5%.

Kinh nghiệm từ Thụy Điển một lần nữa khẳng định, một nền tài khóa lành mạnh sẽ là cơ sở vững chắc để đưa kinh tế thoát khỏi tình trạng đình trệ trong ngắn hạn. Mặc dù tăng trưởng của Thụy Điển cũng đang có xu hướng chậm lại nhưng chủ yếu là do nhu cầu tiêu dùng và đầu tư trên thị trường thế giới, bao gồm các thị trường phát triển và đang phát triển đều vẫn còn rất yếu. Hướng quan tâm tới kích thích nhu cầu tiêu dùng nội địa có thể là một gợi ý hợp lý để Thụy Điển tiếp tục tạo ra tăng trưởng ổn định và bền vững.

5. Chính sách tài khóa của Canada

Canada là một trường hợp điển hình của mối quan hệ ngược chiều giữa mức độ mở rộng của chính sách tài khóa và tăng trưởng kinh tế. Số liệu thống kê kinh tế của Canada cho thấy, khi chi tiêu chính phủ giảm mạnh, tăng trưởng lại cao hơn rất nhiều. Giai đoạn 1993-2006, giai đoạn trước khi xảy ra khủng hoảng tài chính toàn cầu, tăng trưởng kinh tế của Canada bình quân đạt 3,4%, trong khi giai đoạn 1989-1992, tăng trưởng chỉ đạt chưa đến 1%. Ngược lại với tăng trưởng kinh tế chậm chạp, trạng thái ngân sách của nước này liên tục được cải thiện. Giai đoạn 1995-1998, ngân sách liên bang đã chuyển từ thâm hụt 32 tỷ đôla Mỹ sang thặng dư 2,5 tỷ đôla Mỹ. Giai đoạn 1999-2008, ngân sách của Canada vẫn duy trì trạng thái thặng dư. Bên cạnh đó, tỷ lệ nợ công, thuế suất và tỷ lệ nghèo đều giảm; tăng trưởng, đầu tư và việc làm tiếp tục gia tăng. Trạng thái tài khóa cân bằng đã giúp Canada không bị ảnh hưởng quá lớn từ hậu quả của cuộc khủng hoảng năm 2008. Riêng năm 2010, tăng trưởng kinh tế của Canada đạt 3,3%, cao hơn hẳn tốc độ 2,9% của Mỹ, trong khi đó thâm hụt ngân sách của Canada tính trong năm tài khóa 2010-2011 chỉ ở mức 2,4%, thấp hơn nhiều so với mức 9,8% của Mỹ.

Chính sự quản lý chính sách tài khóa và tuân thủ kỷ luật tài khóa của Canada là yếu tố quyết định giúp họ đạt được thành công như vậy. Để cắt giảm chi tiêu chính phủ, Canada tiếp cận theo hướng: cắt giảm bộ máy lao động công

quyền; loại bỏ những chương trình kích thích giống nhau và lặp đi lặp lại, cắt giảm trợ cấp cho doanh nghiệp, cải tổ các chương trình an sinh xã hội; cổ phần hóa nhiều doanh nghiệp nhà nước; cắt giảm chi ngân sách cho các chính quyền địa phương. Mục tiêu của Canada là giảm thâm hụt ngân sách nhưng không phải thông qua tăng thuế hay vay nợ, mà là từ cắt giảm các khoản chi tiêu của chính phủ. Hướng tiếp cận này khiến các doanh nghiệp không còn lo ngại sẽ phải chi trả những khoản thuế cao để bù đắp thâm hụt của chính phủ. Điều này sau đó đã thúc đẩy hoạt động tái đầu tư vào nền kinh tế, tạo thêm nhiều việc làm mới, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Thành công của Canada chỉ ra rằng, chính sách tài khóa mở rộng không phải lúc nào cũng phát huy tác dụng. Trong trường hợp này, lý thuyết kinh tế của Keynes không còn phù hợp khi cho rằng chi tiêu chính phủ và thâm hụt ngân sách sẽ hỗ trợ tăng trưởng, mặc dù khẳng định này được cho là xác đáng trong điều kiện của thời đại khủng hoảng thừa giai đoạn 1929-1933. Thay vào đó, chính sách tài khóa thắt chặt kết hợp với tái cơ cấu kinh tế sẽ mang lại kết quả tăng trưởng bền vững.



TTBD ĐBDC

