

Q9(0)26
Đ455A

NGÂN HÀNG THẾ GIỚI



ĐÔNG Á Phục hồi và Phát triển²

(Sách tham khảo)



NHÀ XUẤT BẢN
CHÍNH TRỊ QUỐC GIA



NGÂN HÀNG THẾ GIỚI

ĐÔNG Á: Phục hồi và Phát triển

(Sách tham khảo)

Người dịch : VŨ CƯƠNG
HOÀNG THANH DƯƠNG
Người hiệu đính : ĐÌNH ANH PHƯƠNG

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA
HÀ NỘI - 2000

Bản quyền © 2000

Ngân hàng Tái thiết và Phát triển quốc tế/NGÂN HÀNG THẾ GIỚI

1818 H. Street, N. W.

Washington, D.C. 20433, USA

Giữ toàn bộ bản quyền

Xuất bản tại Hoa Kỳ

Lần ấn hành đầu tiên vào tháng Năm 2000

Mọi nhận định, lý giải và kết luận trong ấn phẩm này đều hoàn toàn là của các tác giả. Chúng không đại diện cho Ngân hàng Thế giới, các tổ chức thành viên của ngân hàng, các thành viên của Ban Giám đốc điều hành hay của các nước mà các tác giả đề cập đến. Ngân hàng Thế giới không đảm bảo độ chính xác của các số liệu trong ấn phẩm này, cũng không chịu trách nhiệm về bất cứ hậu quả nào do việc sử dụng các số liệu đó gây ra. Mọi ranh giới, màu sắc, tên gọi và các thông tin khác thể hiện trong bất cứ bản đồ nào trong ấn phẩm này đều không phản ánh bất cứ đánh giá nào của Nhóm Ngân hàng về tình trạng pháp lý của bất cứ vùng lãnh thổ nào cũng như sự chấp nhận các ranh giới đó.

Các tư liệu trong ấn phẩm này đều được công nhận bản quyền. Ngân hàng Thế giới khuyến khích việc phổ biến rộng rãi công trình này và thường sẽ đảm bảo cho phép kịp thời.

Ngân hàng Thế giới cho phép sao chép từng phần để sử dụng nội bộ hoặc cá nhân, để sử dụng nội bộ hoặc cá nhân của từng khách hàng cụ thể và để dùng trong giảng dạy, với điều kiện có trả một mức phí thỏa đáng trực tiếp cho Copyright Clearance Center, Inc. 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, điện thoại 978-750-8400, fax 978-750-4470. Xin liên hệ với Copyright Clearance Center trước khi sao chép.

Để được phép in lại những bài viết hoặc chương nguyên vẹn, xin fax yêu cầu của bạn cùng với đầy đủ thông tin cho Republication Department, Copyright Clearance Center, fax 978-750-4470.

Mọi yêu cầu khác về quyền và giấy phép, xin liên hệ với Ngân hàng Thế giới theo địa chỉ trên hoặc theo số fax 202-522-2422.

Trang bìa: Một thiếu niên được hưởng lợi ích từ một chương trình do Ngân hàng Thế giới hỗ trợ tại Jakarta vào đầu những năm 1990 (Curt Carnemark).

ISBN 0-8213-4565-6

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

Đông Á: Phục hồi và phát triển.

Gồm cả thư mục tài liệu tham khảo.

ISBN 0-8213-4565-6

1. Đông Á: Hội nhập kinh tế. 2. Đông Á - Chính sách kinh tế. 3. Tài chính - Đông Á. 4. Đông Á - Nền chính trị và chính phủ. I. Ngân hàng Thế giới

HC 460.5 E2727 2000

388.95-dc21

00-039906

LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Theo đánh giá của các chuyên gia kinh tế, tuy vẫn còn không ít khó khăn, nhưng năm 1999 đánh dấu sự phục hồi kinh tế của phần lớn các nước Đông Á sau cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ. Không kể Nhật Bản, tốc độ tăng trưởng kinh tế của châu Á đạt 5,7%, cao hơn 3 lần so với mức tăng 1,9% của năm 1998. Sự phục hồi mạnh mẽ nhất diễn ra ở Malaysia, Singapo, Hàn Quốc, Thái Lan. Riêng Indônêsi-a, quốc gia chịu hậu quả nặng nề nhất của khủng hoảng, quá trình phục hồi có phần chậm hơn.

Phép màu nhiệm nào khiến cho quá trình phục hồi kinh tế các nước Đông Á diễn ra với tốc độ nhanh như vậy? Các nước trong khu vực cần phải vượt qua những khó khăn, thách thức nào để duy trì sự phục hồi và từng bước phát triển? Đây là những vấn đề đã và đang thu hút sự quan tâm của các học giả, các nhà nghiên cứu, các nhà kinh tế trong và ngoài khu vực.

Để góp phần làm sáng tỏ một số vấn đề trên, đồng thời cung cấp thêm cho bạn đọc những thông tin và số liệu mới nhất về quá trình khắc phục hậu quả và phục hồi các nền kinh tế Đông Á sau cơn bão khủng hoảng tài chính - tiền tệ, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia xuất bản cuốn sách ***Đông Á: Phục hồi và phát triển*** do một tập thể các tác giả thuộc Ngân hàng Thế giới biên soạn và ấn hành tháng Năm 2000.

Cuốn sách này ra đời tiếp sau cuốn *Đông Á: Con đường dẫn đến phục hồi* cũng do Nhà xuất bản Chính trị quốc gia xuất bản năm 1999, nội dung tập trung phân tích sâu hơn cuốn trước quá trình phục hồi trên các mặt: quản lý tài chính, duy trì tính cạnh tranh trong thương mại và đầu tư, cải tổ các ngân hàng và các công ty, những vấn đề đặt ra trong công tác lãnh đạo, điều chỉnh chính sách xã hội và bảo vệ người nghèo, v.v.. Các tác giả cuốn sách còn vạch ra chiến lược phát triển mới cho các nền kinh tế trong khu vực hướng tới thế kỷ XXI.

Như trong cuốn sách trước chúng tôi đã nêu, mặc dù có một số đánh giá và số liệu của các tác giả khác với đánh giá và số liệu của chúng ta, nhưng chúng tôi hy vọng cuốn sách sẽ là tài liệu tham khảo bổ ích đối với bạn đọc.

Xin giới thiệu cuốn sách cùng bạn đọc.

Tháng 9 năm 2000

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

MỤC LỤC

Lời Nhà xuất bản	v
Lời nói đầu	ix
Tóm tắt nội dung	xi
Lời cảm ơn	1
1. Sự phục hồi đang lấy lại động năng	3
Động thái của sự phục hồi	5
Di sản của khủng hoảng - và những điểm dễ bị tổn thương mới	12
Từ phục hồi có tới một kỷ nguyên tăng trưởng cao hay không?	16
Chú thích	19
Tài liệu tham khảo	19
2. Quản lý hội nhập tài chính	21
Giai đoạn thứ nhất: các điểm dễ bị tổn thương xuất hiện	22
Giai đoạn thứ hai: đối phó với cuộc khủng hoảng	29
Giai đoạn thứ ba: con đường dẫn tới phục hồi	41
Tình thế của Trung Quốc	42
Các thách thức trong tương lai của quá trình hội nhập tài chính	44
Chú thích	47
Tài liệu tham khảo	49
3. Duy trì tính cạnh tranh trong thương mại và đầu tư	53
Những thay đổi mang tính chu kỳ trong thương mại	55
Các yếu tố cơ cấu và chính sách tác động đến kết quả hoạt động thương mại	59
Xu hướng và các vấn đề về đầu tư trực tiếp nước ngoài	66
Tranh thủ tối đa nền kinh tế tri thức	73
Kết luận	77
Chú thích	78
Tài liệu tham khảo	78
4. Cải tổ các ngân hàng và các công ty	81
Những cái gì đã hợp thành cuộc khủng hoảng?	82
Cải tổ cơ cấu tài chính kể từ sau cuộc khủng hoảng	85
Các công ty đã làm ăn ra sao?	89
Các vấn đề và các lựa chọn chính sách	94
Lãnh đạo và sở hữu doanh nghiệp	100

Cuộc khủng hoảng và Trung Quốc	108
Chú thích	114
Tài liệu tham khảo	115
5. Đáp ứng các thách thức trong công tác lãnh đạo	117
Các sức ép do cuộc khủng hoảng tạo ra lên tài chính công	118
Các áp lực trong nước và toàn cầu đòi hỏi thay đổi trong chính phủ	121
Có thể làm gì để cải tiến các thể chế công cộng?	127
Các xu hướng tương lai của công tác lãnh đạo	135
Chú thích	136
Chú thích bảng	137
Tài liệu tham khảo	137
6. Điều chỉnh chính sách xã hội và bảo vệ người nghèo	139
Tác động của khủng hoảng lên đói nghèo, bất bình đẳng và hộ gia đình	140
Phản ứng của hộ gia đình trước khủng hoảng	148
Phản ứng của chính phủ đối với khủng hoảng	151
Những bài học cho chính sách xã hội	159
Các chính sách xã hội nhằm bảo vệ những người dễ bị tổn thương	161
Chú thích	170
Tài liệu tham khảo	171
7. Xây dựng chiến lược cho sự diệu kỳ mới	173
Một kỷ nguyên mới tăng trưởng cao ?	175
Chiến lược cho thể chế và tăng trưởng	180
Những sáng kiến đa phương trong khu vực về một kỷ nguyên tăng trưởng mới	188
Hướng tới một chiến lược phát triển mới	191
Chú thích	192
Chú thích bảng	193
Tài liệu tham khảo	194

LỜI NÓI ĐẦU

Khi công trình nghiên cứu về khu vực gần đây nhất của chúng tôi - cuốn *Đông Á: Con đường dẫn đến phục hồi* - được ấn hành vào tháng Chín 1998 thì Đông Á vẫn đang phải chịu đựng. Cuộc suy thoái vừa mới lên đến đỉnh điểm, thất nghiệp ở mức cao nhất trong 25 năm qua và hàng triệu người bị đẩy vào cảnh khốn cùng. Chúng tôi công bố tài liệu này khi tình hình đã sáng sủa hơn nhiều: Công cuộc phục hồi của Đông Á đã xuất hiện, vững chắc và người dân trong khu vực đã khá hơn. Tuy thế, phục hồi vẫn diễn ra không đều - với Indônêsi-a còn trì trệ và Hàn Quốc lại nổi trội - và thu nhập của người nghèo vẫn chưa hoàn toàn được phục hồi. Nhưng giờ đây, các nước đã chuyển từ việc quản lý cuộc khủng hoảng sang các vấn đề dài hạn về phát triển và giảm đói nghèo.

Báo cáo này xem xét quá trình phục hồi của khu vực, đánh giá tính bền vững của nó, và tìm ra những thách thức cần phải vượt qua để quá trình phục hồi đó được lâu dài và lan rộng. Vậy kết luận là gì? Nhịp độ và thời gian phục hồi sẽ phụ thuộc vào việc liệu các quốc gia có thiết lập những thể chế mới để đối phó với ba thách thức sau hay không:

- *Quản lý quá trình toàn cầu hóa.* Các nước vừa phải quản lý những luồng vốn có nhiều khả năng biến động mạnh, vừa phải cạnh tranh trong một nền kinh tế toàn cầu, dựa trên tri thức.
- *Hồi sinh các doanh nghiệp.* Sự sụp đổ thành hệ thống đã làm tổn hại nghiêm trọng đến ngân hàng và các công ty ở Indônêsi-a, Hàn Quốc, Malaisia, Philippin và Thái Lan - còn ở Trung Quốc và Việt Nam, các doanh nghiệp nhà nước cũng ngày càng phải đối mặt với cạnh tranh quốc tế.
- *Hướng tới một khế ước xã hội mới và điều chỉnh vai trò của chính phủ.* Nợ của chính phủ ngày càng tăng và đòi hỏi của công chúng về tinh thần trách nhiệm của giới chính trị ngày một lớn đã đưa vấn đề quản lý nhà nước đứng trước một nội dung phát triển mới. Hơn nữa, cuộc khủng hoảng đã tạo ra nhiều áp lực hơn đối với chính phủ trong việc đảm bảo an sinh xã hội và đưa người nghèo tham gia vào quá trình tăng trưởng.

Cải tiến thể chế là điều trọng tâm để biến tiềm năng của Đông Á thành hiện thực. Sự thành công đòi hỏi phải duy trì được động lực của cải cách mà cuộc khủng hoảng đã gây ra.

Chính phủ và nhân dân các nước trong khu vực cần lưu tâm hơn đến tốc độ phục hồi. Trong những trường hợp khó khăn nhất, họ đã đề ra nhiều chính sách mới nhằm nhen nhóm lại sự tăng trưởng. Ngân hàng Thế giới - với sự hợp tác của các quốc gia, Quỹ tiền tệ quốc tế, Ngân hàng Phát triển châu Á và các nhà tài trợ song phương khác - rất tự hào đã hỗ trợ cho những nỗ lực của các nước Đông Á. Trong hai năm sau khủng hoảng, Ngân hàng đã tăng gấp đôi cam kết

của mình với khu vực, lên đến trên 9 tỷ USD một năm. Số dự án của Ngân hàng cũng tăng hơn gấp đôi, còn việc cho vay vì mục tiêu xã hội và môi trường đã tăng gấp ba, và Ngân hàng cũng đã cung cấp rất nhiều hỗ trợ kỹ thuật cũng như cố vấn chính sách. Mặc dù mức cho vay đột biến như trong thời kỳ khủng hoảng sẽ nhanh chóng giảm dần, nhưng Ngân hàng vẫn tiếp tục cam kết hợp tác lâu dài với khu vực.

Một lý do là công việc của chúng ta chưa hoàn tất. Khoảng 278 triệu người dân Đông Á vẫn còn phải sống với dưới 1 USD một ngày, và 892 triệu người sống dưới 2 USD một ngày. Theo nhiều cách, phần công việc khó khăn - xây dựng thể chế mới để nâng cao mức sống cho thế hệ sau - mới chỉ bắt đầu.

Jemal-un-din Kassum

Phó Giám đốc

Khu vực Đông Á - Thái Bình Dương

Ngân hàng Thế giới

TÓM TẮT NỘI DUNG

Một lần nữa, Đông Á lại là khu vực tăng trưởng nhanh nhất thế giới. Điều này phản ánh các chính sách kinh tế vĩ mô phối hợp, tiếp theo một quá trình điều chỉnh khắc nghiệt nhưng nhanh chóng và thực hiện kiên quyết các chính sách cơ cấu nhằm kiềm chế sự suy sụp có hệ thống của khu vực tài chính và công ty, lấy lại niềm tin của công chúng và sự chuyển mình trong thương mại khu vực, trong đó phần nào có sự đóng góp của nền kinh tế quốc tế đang khởi sắc hơn.

Đến đây, mọi quan tâm lại chuyển sang những vấn đề trung hạn. Liệu sự phục hồi có được xây dựng trên một nền tảng vững chắc hay không? Hay nó sẽ bị nghiền nát dưới sức nặng của sự phi hiệu quả dai dẳng, nợ chính phủ chồng chất, sự cạnh tranh mới trên thương trường quốc tế, và những cam kết không được thực hiện về việc cơ cấu lại ngân hàng và doanh nghiệp? Liệu sự phục hồi có biến thành một kỷ nguyên mới tăng trưởng cao hay không? Cuộc khủng hoảng có làm thay đổi cơ bản chiến lược phát triển của Đông Á, trong quan hệ của nó với nền kinh tế toàn cầu, trong mối quan hệ bên trong của các ngân hàng và doanh nghiệp, và trong cách thức mà công chúng liên hệ với chính phủ của họ hay không? Hay sự phục hồi chỉ khôi phục được các doanh nghiệp như bình thường mà thôi? Những câu hỏi đó là nội dung của báo cáo này.

Với những nước bị khủng hoảng nặng nề nhất - Indônêsi-a, Hàn Quốc, Philippin, Malaysia và Thái Lan - triển vọng tăng trưởng đang bị đe dọa bởi những khoản nợ treo của các công ty, nợ chính phủ ngày càng tăng, và sự bất an mới đối với các hộ gia đình. Tuy nhiên, từ cuối năm 1998, sức cầu mới đã cải thiện luồng chu chuyển tiền mặt của các doanh nghiệp, giảm bớt các khoản nợ không sinh lời cho ngân hàng, và cho phép một số ngân hàng có thể tái cấp vốn. Phục hồi kinh tế cũng đã giải tỏa bớt áp lực đối với tài chính nhà nước.

Trái lại, triển vọng của Trung Quốc và Việt Nam lại phụ thuộc vào những sự không chắc chắn của cuộc cải cách chưa có tiền lệ từ trước. Tăng trưởng nhanh liên tục sẽ làm dễ dàng hơn quá trình chuyển đổi cam go từ kế hoạch sang thị trường mà không gây ra một sự mất giá đồng tiền hay những rối loạn xã hội. Thí dụ, nhiều công nhân các doanh nghiệp nhà nước mất việc có thể tìm được việc làm trong nền kinh tế tư nhân đang tăng trưởng nhanh.

Trong tất cả các nước, phục hồi kinh tế sẽ tạo thêm việc làm mới và cho phép tiếp tục công cuộc giảm đói nghèo. Tuy nhiên, di sản của cuộc khủng hoảng - nhất là khoản nợ nặng nề và sự bất an lớn hơn đối với người lao động - đang khiến quá trình phục hồi dễ bị ảnh hưởng bởi những thay đổi bất ngờ trong tâm lý của các nhà đầu tư hoặc sự suy thoái kinh tế thế giới.

Duy trì nhịp độ phục hồi, mở rộng thêm phạm vi ảnh hưởng của nó, và kéo

dài thời gian phục hồi là những điều thiết yếu để nâng cao mức sống và giảm đói nghèo trong khu vực. Duy trì sự phục hồi trong thập kỷ tới đòi hỏi phải có những nguồn tăng năng suất mới. Năng suất cao hơn phụ thuộc vào các chính sách và thể chế - các thể chế doanh nghiệp, thể chế chính phủ và thể chế xã hội. Để đạt được mức tiềm năng của mình, các nước Đông Á sẽ phải cải thiện các thể chế và chính sách trong ba lĩnh vực rộng lớn sau: quản lý quá trình toàn cầu hóa (nhất là sự hội nhập về tài chính, thương mại và đầu tư), hồi sinh các doanh nghiệp và hướng tới một khế ước xã hội và vai trò của chính phủ.

Quản lý quá trình toàn cầu hóa

Các nước đối phó với khủng hoảng không phải bằng cách rút lui khỏi quá trình toàn cầu hóa mà là chấp nhận nó và cố gắng quản lý để tranh thủ lợi thế của nó. Thay vì chùn bước trước sự tự do hóa thương mại, các chính phủ đều mở cửa các lĩnh vực mới để đón nhận đầu tư trực tiếp của nước ngoài và khiến các luồng vốn chu chuyển thuận lợi hơn - bằng cách điều tiết chúng tốt hơn.

Những hạn chế đối với luồng vốn rút ra mà các nước áp dụng trong cơn khủng hoảng chỉ là những ngoại lệ, và chúng chứng minh một điều: ở cả Malaysia và Thái Lan, những sự kiểm soát như vậy đã nhanh chóng được dỡ bỏ. Trung Quốc, thông qua việc xin gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới của mình, đã đưa ra những tín hiệu rõ ràng về sự mong muốn của nước này được tham gia sâu rộng vào nền kinh tế toàn cầu. Sự chuyển biến đó sẽ làm tăng khả năng tiếp cận thị trường của hàng nhập khẩu, buộc Trung Quốc phải tuân thủ các quy tắc toàn cầu, và tăng thêm hiệu lực cho các cuộc cải cách hiện nay trong khối doanh nghiệp nhà nước và ngân hàng. Các nền kinh tế nhỏ trong khu vực không có được sự chuyển mình nhanh chóng như thế để thay thế các chế độ thương mại đầy méo mó và những hạn chế đối với đầu tư trực tiếp của nước ngoài - và do đó có nguy cơ tụt hậu.

Để tận hưởng được lợi ích của việc hội nhập mạnh mẽ vào nền kinh tế toàn cầu đòi hỏi phải hết sức chú trọng đến việc quản lý những nguy cơ khi gia nhập. Quan tâm hơn nữa đến việc giảm bớt các hạn chế đối với thương mại, dịch vụ và các luồng thông tin sẽ sản sinh ra những nguồn tăng năng suất mới cho khu vực.

Hồi sinh các doanh nghiệp

Trong ba năm kể từ khi khủng hoảng, các điều luật quản lý ngân hàng và doanh nghiệp đã có sự thay đổi lớn. Cơ cấu khu vực tài chính đã được điều chỉnh lại ở hầu hết các nước bị khủng hoảng. Nhưng những tiến triển trong việc giải quyết những căng thẳng có tính hệ thống trong khối ngân hàng và doanh nghiệp vẫn chưa xóa bỏ được những sự không chắc chắn đang treo lơ lửng trên sự phục hồi và triển vọng tương lai.

Có ba vấn đề được nhấn mạnh đến. Ngân hàng vẫn chưa được tái cấp vốn đầy đủ, điều này có thể ảnh hưởng đến việc gia hạn các khoản vay, mà đây lại là một lực lượng góp phần vào sự phục hồi. Các doanh nghiệp vẫn trong tình trạng nợ nần nặng nề, với những khoản trả lãi tiền vay dồn tích lại đến mức không thể trả nổi. Điều đó đã làm hạn chế uy tín vay vốn và có lẽ cả khả năng mở rộng của các doanh nghiệp đó khi muốn tận dụng những công suất chưa sử dụng nữa. Và cuộc khủng hoảng đã làm tăng mức độ sở hữu của nhà nước đối với nhiều ngân hàng và doanh nghiệp lớn vào đúng lúc mà hầu hết các chính phủ đều muốn giảm dần vai trò trực tiếp của mình và chỉ đóng một vai trò điều tiết tích cực hơn.

Ở Trung Quốc và Việt Nam, vấn đề quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp, nợ của các doanh nghiệp và những món vay không sinh lời có xuất phát điểm ít kịch tính hơn. Nhưng nếu có thì sẽ nghiêm trọng hơn. Chúng đòi hỏi phải có những giải pháp gắn chặt với những cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước và ngân hàng, một quá trình đã được tiến hành sớm nhất ở Trung Quốc vào năm 1993 và mới chỉ bắt đầu ở Việt Nam. Cách thức

chính phủ phản ứng trước những nhiệm vụ này sẽ định hình nhịp độ và tính chất bền vững của quá trình tăng trưởng trong cả khu vực.

Hướng tới một khế ước xã hội mới và vai trò của chính phủ

Quá trình điều hành chính trị đã thay đổi ở nhiều nước, nhưng những đổi mới về mặt thể chế trong tài chính công và quản lý hành chính gần như mới chỉ bắt đầu. Áp lực ngân sách - bắt nguồn từ gánh nặng thanh toán các khoản nợ mới và những thay đổi sâu sắc trong xã hội - và quá trình toàn cầu hóa đã khiến các chính phủ phải trở nên hiệu quả hơn trong việc quản lý chi tiêu, sử dụng nguồn nhân lực, và xác định phạm vi các hoạt động và tổ chức việc cung ứng dịch vụ.

Chính phủ của các nước bị khủng hoảng đã làm nhiều việc để bảo vệ người nghèo, những người đau yếu và người già trước những thất thường của thị trường. Cuộc khủng hoảng đã cho thấy bản thân sự tăng trưởng không phải là một giải pháp thay thế cho một chính sách xã hội hữu hiệu để hỗ trợ thị trường. Những vấn đề tương tự như nhau đang đặt ra cho Trung Quốc và Việt Nam, nơi cơ chế trợ giúp xã hội chưa theo kịp được với sự mở rộng phạm vi hoạt động của thị trường và sự thu hẹp các chế độ bảo trợ của

doanh nghiệp nhà nước. Đông Á đang đi sau các khu vực đang phát triển khác trong việc giúp đỡ các gia đình bảo đảm cuộc sống cho người già. Để đảm bảo người nghèo cũng được hưởng lợi đầy đủ từ sự tăng trưởng đang được khôi phục lại thì chính sách ở mọi nơi đều phải làm thế nào cho nền giáo dục có hiệu quả hơn.

Cộng đồng quốc tế có thể giúp đỡ bằng cách triển khai một khuôn khổ khiến các luồng vốn dễ quản lý và ít biến động hơn, đồng thời tiếp tục giảm dần các hàng rào thương mại. Các tổ chức trong khu vực có thể thúc đẩy những tiến bộ về mặt thể chế bằng cách tổ chức một diễn đàn thảo luận cấp cao về các giải pháp của châu Á đối với vấn đề của châu Á và đưa ra một khuôn khổ cho các hành động chính sách tập thể có sự phối hợp chung để đối phó với các vấn đề liên quan đến toàn cầu hóa. Tuy nhiên, suy cho cùng thì sự tiến bộ sẽ phụ thuộc vào sự hoàn thiện thể chế trong bản thân từng quốc gia.

Nếu Đông Á thành công trong việc chuyển đổi các thể chế doanh nghiệp, nhà nước và xã hội và nâng cao được năng suất thì khu vực này sẽ lấy lại được tốc độ tăng trưởng đã có trong những thập kỷ qua. Biền sự phục hồi hôm nay thành sự tăng trưởng bền vững và được chia sẻ rộng rãi sẽ đưa được 10 triệu người thoát khỏi cảnh nghèo đói và nâng cao mức sống cho tất cả mọi người.

LỜI CẢM ƠN

Bản báo cáo này là một công trình tập thể. Richard Newfarmer đã lãnh đạo nhóm theo các chỉ đạo của nhà kinh tế trưởng vùng Đông Á và Thái Bình Dương, Masahiro Kawai, và của Phó Chủ tịch, Jean-Michel Severino. Chương 1 và 7 được viết bởi Richard Newfarmer với sự cộng tác đáng kể của Christina Wood. James Hanson là tác giả chính của chương, với một số phần do Li Gang Liu, Sandeep Mahajan, Calos Serrano đóng góp. Chương 3 do Milan Brahmbhatt viết, với sự đóng góp của Carl Dahlman, Dorsati Madani, William Martin và Christina Wood. Chương 4 do Sanjay Dhar viết, với sự đóng góp của Kathie Krumm và S. Ramachandran. Các tác giả của chương 5 là Richard Newfarmer và Barbara Nunberg, cùng với các đóng góp của Naazneen Barma, Li-Gang Liu và Dana Weist. Chương 6 do Tamar Manualyan - Atinc viết, với sự đóng góp của Norbert Schady. David Bisbee đã giúp đỡ rất nhiều cho các tác giả trong quá trình nghiên cứu. Gloria Elmore là phụ tá cho nhóm và đã chế tác ra nhiều phiên bản nháp của bản báo cáo này.

Bản báo cáo này đã nhận được rất nhiều sự giúp đỡ từ các đóng góp ý kiến và sự hỗ trợ của Homi Kharas, Giám đốc Vụ Quản lý kinh tế và giảm đói nghèo vùng Đông Á và Thái Bình Dương, và từ sự tham gia của nhóm quản lý của ông. Nhiều cán bộ khác của Ngân hàng Thế giới đã có những đóng góp quan trọng: Charles Abelman, Jill Armstrong, Benu Bidani, Hana Polackova Bixi, Craig Burnside, Steen Byskov, Amanda Carlier, Shaohua Chen, Stijn Claessens, Gaurav Datt, Simeon Djankov, Giovanni Ferri, Christine Freund, Swati Ghosh, Alejandro Izquierdo, Bala B.N. Kalimili, Aart Kraay, Will Martin, Jo Ann Paulson, Sergio Schmukler, Su Yong Song, Peter Stephens, Limin Wang, L. Colin Xu, Alexander Yeats và Chunlin Zhang.

Những đồng nghiệp đọc bản thảo đã đóng góp nhiều ý kiến và hướng dẫn đắc dụng: Amar Bhattacharya (Ngân hàng Thế giới), Nancy Birdsall (Carnegie Endowment for International Peace), Nora Lustig (Inter-American Development Bank), Mari Pangestu (Trung tâm nghiên cứu chiến lược và quốc tế, Indônêxia), John Williamson (Viện Kinh tế quốc tế) và Shahid Yusuf (Ngân hàng Thế giới). Các tác giả hết sức biết ơn các đồng nghiệp tại Ngân hàng và cán bộ của IMF đã đóng góp ý kiến.

Bản báo cáo này cũng nhận được sự trợ giúp tài chính từ “Cuộc gặp gỡ châu Á - Âu” cho dự án “Thiết lập một cách nhìn chung về triển vọng của nền kinh tế trong khu vực”. Sự trợ giúp tài chính này, cùng với các việc khác, đã cho phép tổ chức một cuộc hội thảo để thảo luận các vấn đề định hình triển vọng phát triển lâu dài của Đông Á. Những tác giả gửi bài và những người tham gia thảo luận là Mukul Asher (Trường đại học Quốc gia Singapo), Haryo Aswicahyono (Trung tâm nghiên cứu chiến lược và quốc tế, Indônêxia), Joel Bergsman (Tư

vấn viên, Mỹ), Romeo Bernar (Tư vấn viên, Philippin), Paola Bongini (Trường đại học Thiên chúa giáo Milan, Italia), Anne Booth (Trường đại học London, Trung tâm nghiên cứu phương Đông và châu Phi), Bijit Bora (Hội nghị Liên hợp quốc về thương mại và phát triển, Geneva), Yoon Je Cho (Trường đại học Sogang, Hàn Quốc), Dieter Ernst (Trung tâm Đông Tây, Hawaii), Christopher Findlay (Trường đại học Adelaide, Ôxtrâylia), Jason Foley (Barents, Washington, D.C.), Junichi Goto (Trường đại học Kobe, Nhật Bản), Donald Hanna (Goldman Sachs, Hồng Kông), Hal Hill (Trường đại học quốc gia Ôxtrâylia), Elena Ianchovichina (Trường đại học Kansas), Sanjaya Lall (Trường đại học Oxford), Woropot Manupipatpong (Ban thư ký ASEAN, Jakarta), Warwick McKibbin (Trường đại học quốc gia Ôxtrâylia), Hidenobu Okuda (Trường đại học Hitotsubashi, Nhật Bản), Mari Pangestu (Trung tâm nghiên cứu chiến lược và quốc tế, Indônêsi), Stephen Parker (Viện ADB, Tokyo), Graham Scott (Tư vấn viên, Niu Dilân), Andrew Stoeckel (Trung tâm kinh tế quốc tế, Canberra, Ôxtrâylia), Nguyễn Quang Thái (Viện nghiên cứu

chiến lược, Hà Nội), Shujiru Urata (Trường đại học Waseda, Nhật Bản), Wing Thye Woo (Trường đại học California, Davis), Zainal Aznam Yusof (Viện nghiên cứu chiến lược và quốc tế, Malaysia).

Bản báo cáo này cũng được sự giúp đỡ gián tiếp của Chính sách Phát triển nguồn nhân lực (PHRD) về tài chính để thực hiện các nghiên cứu chung về Đông Á. Sự giúp đỡ về tài chính này, bên cạnh những việc khác, đã cung cấp nguồn lực cho một hội nghị tại Tokyo về tái cơ cấu ngân hàng và doanh nghiệp, do Viện ADB và Viện Ngân sách và Chính sách tiền tệ của Bộ Tài chính Nhật Bản và Ngân hàng Thế giới tổ chức. Hội nghị này đã cho phép những nhà hoạch định chính sách trong khu vực, các tổ chức tài chính quốc tế và Chính phủ Nhật Bản chia sẻ các thông tin và làm sâu sắc thêm các hiểu biết về tái cơ cấu ngân hàng và doanh nghiệp tại từng nước.

Bản báo cáo này đã được Meta de Coquereaumont và Paul Holtz cùng với Communication Development Incorporated biên tập.

CHƯƠNG 1

SỰ PHỤC HỒI ĐANG LẤY LẠI ĐỘNG NĂNG

Cú sốc đặc biệt mà cuộc khủng hoảng kinh tế (ở Ấn Độ) gây ra đã tàn phá tất cả những gì mà ông Nana đã có. Trong thời kỳ bất ổn định xã hội và chính trị năm 1998, ông Nana, chủ của tám cửa hàng siêu thị nhỏ, không thể lường trước được sự tăng lên đột ngột và không thể kiểm soát được của giá cả. Thông tin từ những người cung ứng đã đến quá muộn. Sau cuộc bạo loạn tháng Năm 1998, do không nghi ngờ gì cả, ông Nana đã không thay đổi giá cả khi mọi người đổ xô nhau đi mua hàng. Những người bán lẻ và những kẻ đầu cơ đã mua tất cả mọi thứ trong cửa hàng của ông. Đó là điểm khởi đầu cho thất bại trong công việc kinh doanh của ông. Vài ngày sau, ông Nana không còn khả năng mua hàng cho cửa hàng mình nữa. Ông đã bị lỗ từ 50% đến 80%. Năm cửa hàng của ông đã phải đóng cửa.

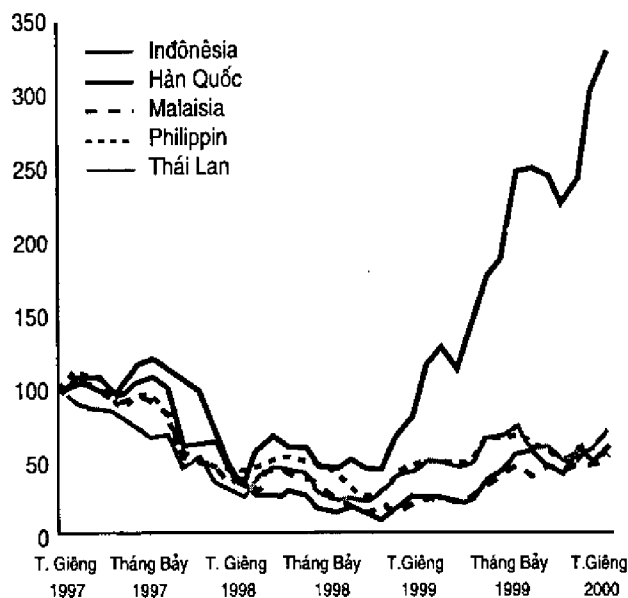
- Mukherjee 1999, tr. 48

Ba năm sau khi hiện tượng “chảy máu” luồng vốn đã làm đồng loạt của Thái Lan sụp đổ và mở màn cho cuộc khủng hoảng Đông Á, các nền kinh tế trong khu vực đã bước vào giai đoạn phục hồi ngoạn mục. Trong năm nước bị thiệt hại nặng nề nhất do khủng hoảng - Ấn Độ, Hàn Quốc, Malaysia, Philippin và Thái Lan - dự trữ ngoại hối đã tăng, đồng tiền đã ổn định và lãi suất đã giảm. Thị trường tài chính đã được vực dậy khá tốt từ đáy do khủng hoảng gây ra, và trong một số trường hợp còn cao hơn cả mức trước khủng hoảng. Thị trường cổ phiếu cũng tăng hơn 40% năm 1999 (hình 1.1). Các nền kinh tế chuyển đổi như Trung Quốc và Việt Nam, tuy động lực có yếu đi, nhưng vẫn tiếp tục tăng trưởng ở mức cao trong toàn bộ khu vực. Các nền kinh tế có thu nhập cao như Hồng Kông (Trung Quốc), Singapo và Đài Loan (Trung Quốc) đang chuyển mình mạnh mẽ. Và các nền kinh tế nhỏ dựa vào thương mại của khu vực Thái Bình Dương, Đông Dương và Mông Cổ cũng được lợi theo ngọn triều dâng của cả vùng. Sản lượng tăng - với những tốc độ khác nhau - trong tất cả các nền kinh tế lớn (hình 1.2).

Thị trường chứng khoán khu vực đã khôi phục năm 1999

Cơ cấu vốn thị trường chứng khoán tính theo USD

Chỉ số: Tháng Giêng 1997 = 100



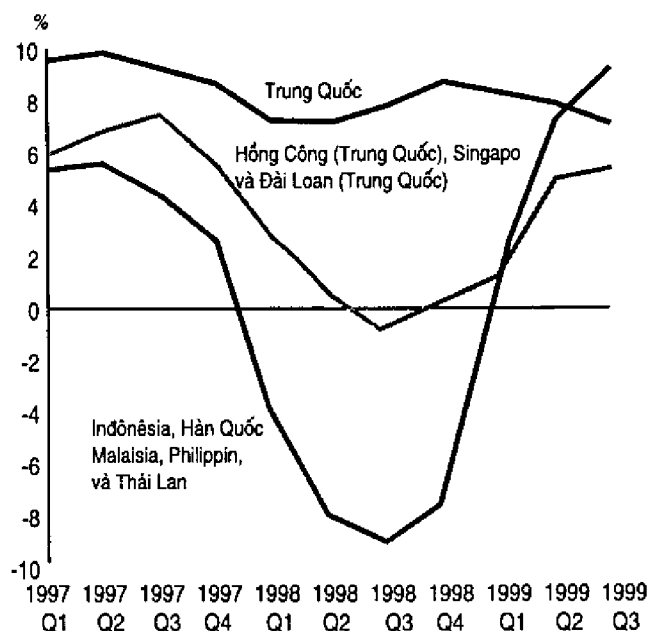
Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

Tuy nhiên, vẫn còn những thách thức. Quá trình phục hồi tuy không còn mong manh nữa nhưng vẫn rất dễ bị tổn thương trước những thay đổi do sự thất thường của thị trường và những sự kiện bên ngoài. Và những lợi ích của nó cũng chưa trả lại mức thu nhập như cũ cho người nghèo. Thất nghiệp, tuy đã giảm, nhưng vẫn còn ở mức cao chưa chấp nhận được trong năm nước bị khủng hoảng và Trung Quốc, còn ở Việt Nam lại tăng lên. Số lượng người nghèo ở các nước khủng hoảng đã tăng, và diện đói nghèo trong khu vực đã lan rộng. Tầng lớp trung lưu cũng chịu thiệt hại. Trong thời kỳ suy thoái, nhiều gia đình đã buộc phải chuyển tiết kiệm của mình thành tiền mặt trên thị trường tài chính, và mặc dù thị trường đã được khôi phục nhưng giá trị của cái của họ đã suy giảm đáng kể.

Trong toàn khu vực, những vấn đề được ưu tiên hàng đầu là duy trì nhịp độ phục hồi, mở rộng phạm vi tác động của nó, và kéo dài thời gian phục hồi. Để đạt được những mục tiêu đó,

Tăng trưởng đã trở lại xu thế cũ

Tăng trưởng thực tế năm sau so với năm trước



Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

cần trả lời một số câu hỏi quan trọng sau đây:

- Liệu sự phục hồi có được xây dựng trên một nền tảng vững chắc hay không - hay nó sẽ bị nghiền nát dưới sức nặng của cạnh tranh toàn cầu ngày càng tăng, những cam kết không thực hiện được về việc cơ cấu lại ngân hàng và các công ty, nợ nần của chính phủ tăng dần theo cấp số nhân và sự phi hiệu quả kéo dài mà cuộc khủng hoảng đã cho thấy?
- Ngay cả khi sự phục hồi kéo dài qua năm 2000 thì nó có khởi đầu cho một kỷ nguyên mới tăng trưởng cao hay không? Nếu có thì nguồn tạo ra sự tăng trưởng mới đó là gì? Đông Á sẽ vận động như thế nào trong một thế giới mà tri thức - chứ không phải vốn - đang trở thành một động lực chính để tăng năng suất?
- Liệu cuộc khủng hoảng có làm thay đổi chiến lược phát triển và những nền tảng thể chế của Đông Á hay không - mối quan hệ của nó với nền kinh tế toàn cầu, giải pháp nội bộ giữa khu vực ngân hàng và công ty, và cách thức người dân

liên hệ với chính phủ của họ? Nhiều năm nữa, nếu nhìn lại, liệu giai đoạn này có thể được xem như một thời kỳ chuyển đổi tạo ra những thay đổi thể chế lớn lao, hay chỉ đơn thuần là một thời khắc tạm nghỉ giữa những điều thường nhật?

Dường như để trả lời cho những câu hỏi đó, một ngân hàng đầu tư gần đây đã đưa ra một cái nhìn bi quan như sau:

Tốc độ phục hồi mức tăng trưởng GDP năm 1999 trong hầu hết các nước châu Á đã gây ra tâm lý tự mãn về mặt chính sách. Hệ thống ngân hàng tan vỡ vẫn chưa được khắc phục thỏa đáng. Chỉ riêng điều này cũng sẽ là một trở ngại cho sự tăng trưởng bền vững trong vài năm tới. Nhưng nó vẫn tiếp tục phụ thuộc vào sự tăng trưởng dựa trên xuất khẩu, một điều đang trở thành nỗi lo ngại lớn nhất của châu Á. Nền kinh tế trong nước vẫn chưa được cải cách và tự do hóa nhằm khai thác thêm các nguồn tăng trưởng dài hạn. (Credit Lyonnais Securities Asia 1999, tr. 1).

Cuộc điều tra phỏng vấn các giám đốc doanh nghiệp đầu năm 2000 đã cho thấy, hơn 60% tin rằng những nỗ lực cải cách không bị chậm lại. Nhưng hơn một nửa số người được hỏi ở Nhật Bản, Hàn Quốc và Thái Lan lại cảm thấy tiến trình cải cách đang mất dần động năng (*Tạp chí Kinh tế Viễn Đông*, ngày 10 tháng Hai 2000, tr. 34).

Những nhận định như vậy dường như chưa chín chắn. Liệu Đông Á có thể chuyển từ quá trình phục hồi sang một kỷ nguyên tăng trưởng mới hay không còn tùy thuộc vào phản ứng của chính phủ đối với hai áp lực dài hạn: toàn cầu hóa và nhu cầu của người dân trong nước đòi được tham gia sâu rộng hơn vào các vấn đề kinh tế và chính trị. Chương này bắt đầu bằng một đánh giá tổng quan về quá trình phục hồi, thảo luận về những di sản của cuộc khủng hoảng có nguy cơ đe dọa sự phục hồi, rồi sau đó chuyển sang những thách thức chính, vốn là chủ đề tổng quát của báo cáo này.

Động thái của sự phục hồi

Đông Á - bao gồm năm nước bị khủng hoảng; các nền kinh tế chuyển đổi của Trung Quốc và Việt Nam; các nền kinh tế mới công nghiệp hoá Hồng Kông (Trung Quốc), Singapo và Đài Loan (Trung Quốc); các nền kinh tế nhỏ thuộc khu vực Thái Bình Dương, Đông Dương và Mông Cổ - tăng trưởng 6,5% năm 1999. Sau cơn suy thoái nặng nề - với tốc độ tăng trưởng giảm 7,8% năm 1998 - tăng trưởng của năm nước bị khủng hoảng đã đạt trên 5% năm 1999. Hàn Quốc đã vượt xa bốn nước bị khủng hoảng còn lại với tốc độ tăng trưởng trên 10% năm 1999 (bảng 1.1). Ở thái cực ngược lại, Indônêsi-a vẫn cầm chừng với mức tăng trưởng dương không đáng kể.

Mặc dù Trung Quốc và Việt Nam tiếp tục tăng trưởng tốt hơn hầu hết các nước còn lại trong khu vực, nhưng tốc độ tăng trưởng của hai nước này - nhất là Việt Nam - đã giảm sút, các vấn đề về cơ cấu đang làm u ám triển vọng của họ. Các nền kinh tế nhỏ của khu vực cũng đã vươn lên theo những ngọn sóng của nền kinh tế toàn cầu, đạt được các thành tích khả quan hơn trong năm 1999, xét về lợi ích thu được từ thương mại, xuất khẩu và ngay cả du lịch cũng trở thành một nguồn tăng trưởng.

Các nước bị khủng hoảng: Indônêsi-a, Hàn Quốc, Malaysia, Philippin và Thái Lan

Cuộc suy thoái ở năm nước bị khủng hoảng bắt đầu chuyển hướng từ khoảng nửa cuối năm 1998 do ba nguyên nhân. Những thay đổi trong chính sách kinh tế vĩ mô, trong khi tỷ giá được ổn định trở lại, cho phép giảm lãi suất và khôi phục lại mức tiêu dùng. Việc điều chỉnh cơ cấu mạnh mẽ đã giúp khôi phục lại luồng tín dụng và cải thiện lòng tin của người tiêu dùng và các nhà đầu tư. Và quá trình phục hồi của khu vực, được hỗ trợ bởi sự tăng trưởng mạnh ở Mỹ và châu Âu, đã làm tăng mức cầu của các nước bên ngoài.

Cuộc khủng hoảng đã gây ra những thay đổi nghiêm ngặt nhưng ngăn ngui trong các chỉ số kinh

BẢNG 1.1

Thay đổi thực tế trong GDP của Đông Á, 1996-1999
(%)

Nền kinh tế	Thực			Ước
	1996	1997	1998	1999
<i>Các nền kinh tế bị khủng hoảng Đông Á</i>				
Indônêsi	8,0	4,5	-13,7	0,2
Hàn Quốc	6,8	5,0	-5,8	10,7
Malaisia	8,6	7,5	-7,5	5,4
Philippin	5,8	5,2	-0,5	3,2
Thái Lan	5,5	-1,3	-10,0	4,2
<i>Các nền kinh tế chuyển đổi</i>				
Trung Quốc	9,6	8,8	7,8	7,1
Việt Nam	9,3	8,2	5,8	4,7
<i>Các nền kinh tế nhỏ</i>				
Campuchia	7,0	1,0	1,0	4,0
Phigi	3,4	-1,8	-1,3	7,8
Lào	6,8	6,9	4,0	4,0
Mông Cổ	2,4	4,0	3,5	3,3
Papua Niu Ghinê	3,5	-4,6	2,5	3,8
Quần đảo Sôlômon	0,6	-0,5	-7,0	-0,5
<i>Các nền kinh tế mới công nghiệp hoá</i>				
Hồng Kông (Trung Quốc)	4,5	5,3	-5,1	2,0
Singapo	7,6	8,4	0,4	5,4
Đài Loan (Trung Quốc)	5,7	6,8	4,8	5,5
<i>Các nền kinh tế công nghiệp</i>				
Nhật Bản	5,0	1,6	-2,5	0,3
Mỹ	3,7	4,5	4,3	4,1

Nguồn: Tài khoản quốc gia và số liệu Ngân hàng Thế giới.

tế vĩ mô. Sự ra đi của luồng vốn và sự sụp đổ của các đồng tiền đã làm suy giảm cầu trong nước, thu hẹp nhập khẩu và đẩy cán cân thương mại từ chỗ thâm hụt nặng nề sang thặng dư lớn (hình 1.3). Từ năm 1996 đến 1998, tài khoản vãng lai của năm nước bị khủng hoảng đã xoay chuyển khoảng 125 tỷ USD từ thâm hụt sang thặng dư (xem bảng 2.3 chương 2). Sự chuyển biến này đã cho phép tích lũy thêm dự trữ - nhưng với một sự hy sinh to lớn là suy giảm sản lượng (khung 1.1), đầu tư thấp và tiêu dùng giảm.

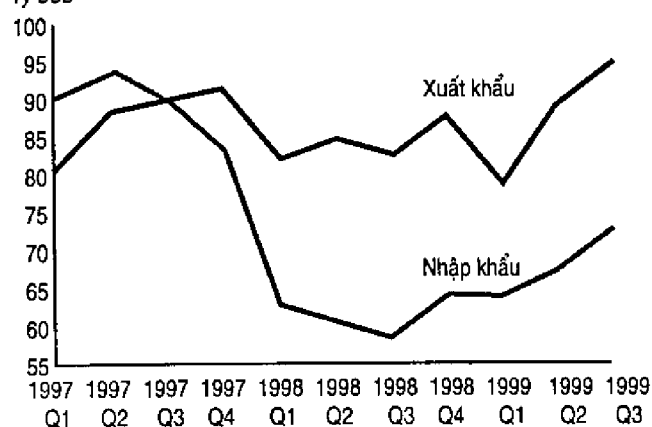
Trong các thành tố chính của cầu, sự chuyển hướng trong tiêu dùng đã củng cố thêm quá trình phục hồi. Tiêu dùng tư nhân bị thu hẹp trong

năm 1998, mạnh nhất là ở Thái Lan, và nhẹ nhàng nhất là ở Hàn Quốc và Malaysia (hình 1.4). Giá trị của cải bị mất do sự suy giảm của thị trường vốn và của giá trị tài sản rõ ràng đã làm giảm mức tiêu dùng của các tầng lớp trung lưu và khá giả ở các nước này. Nhưng sau nửa cuối năm 1998, việc giảm lãi suất và mở rộng chi tiêu ngân sách ở Hàn Quốc, Malaysia và Thái Lan đã bắt đầu nhen nhóm lên sự phục hồi - và đến đầu năm 1999, tiêu dùng đã tăng, trước hết là thông qua chi tiêu của chính phủ rồi sau đó là qua tiêu dùng tư nhân. Cả Indônêsi và Philippin đều không tăng chi tiêu ngân sách đến mức nghiêm trọng. Indônêsi thì thiếu vốn để tăng mạnh chi tiêu của

Năm nước bị khủng hoảng đã có sự điều chỉnh nghiệt ngã — và phục hồi nhanh

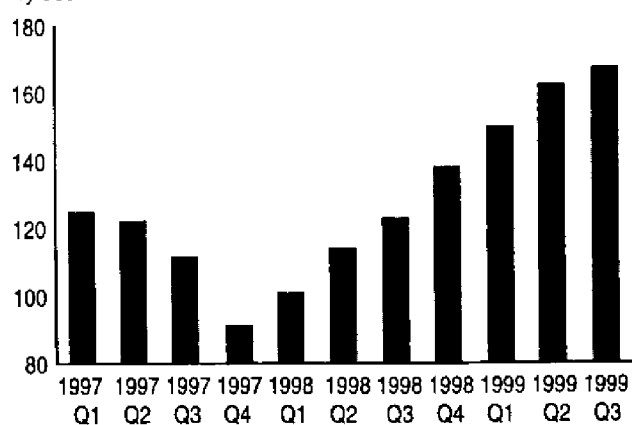
Thất chặt nhập khẩu đã góp phần tạo ra thặng dư thương mại lớn...

Tỷ USD



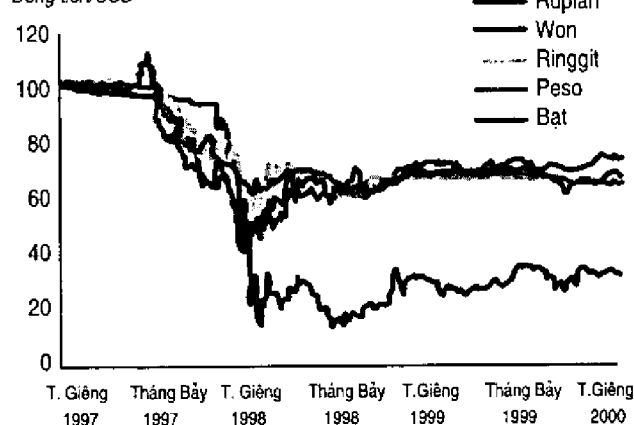
... và làm tăng dự trữ...

Tỷ USD



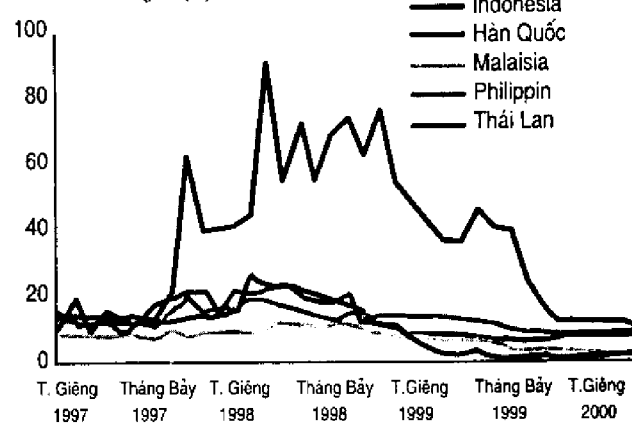
... tăng lòng tin vào đồng tiền...

Đồng tiền/USD



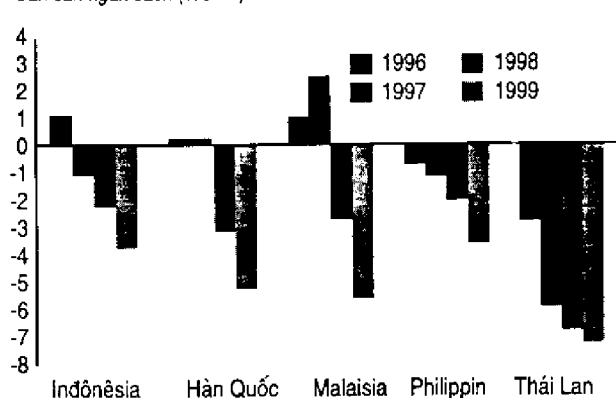
... cho phép nới lỏng chính sách tiền tệ...

Lãi suất danh nghĩa (%)



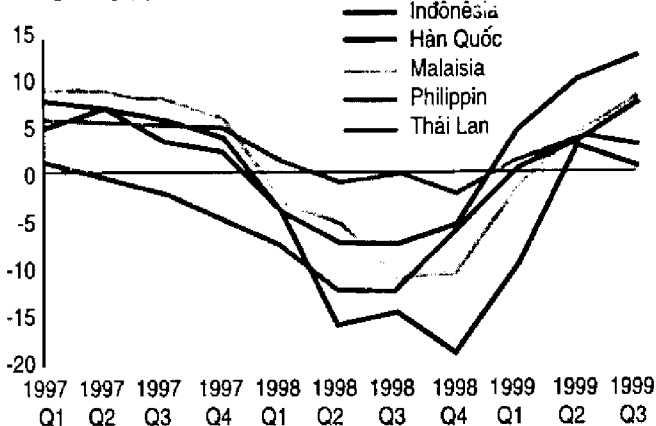
...và cùng với việc mở rộng tài khóa...

Cân cân ngân sách (%GDP)



... đã tạo ra dấu hiệu phục hồi

Tăng trưởng quý sau so với quý trước (%)



Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

Cái giá của cuộc khủng hoảng là gì?

Đông Á giảm mất bao nhiêu sản lượng do khủng hoảng? Chia GDP thực tế hàng năm trong giai đoạn 1960-1996 thành các thành tố mang tính chu kỳ và mang tính tăng trưởng - theo phương pháp của Hodrick và Prescott (1997) - sẽ thấy xu hướng tăng sản lượng dài hạn. So sánh xu hướng này với hướng vận động thực tế của sản lượng sẽ cho biết chi phí của cuộc khủng hoảng do bằng mức sản lượng bị mất. Vì xu hướng tăng trưởng quá khứ có thể không bền vững, nên xu hướng sau năm 1997 được điều chỉnh theo những dự kiến tăng trưởng của thị trường trước khi nổ ra khủng hoảng; còn với giai đoạn 1998-2000, dự báo về xu hướng được dựa trên kết quả dự báo thống nhất

và ngoại suy cho năm 2001.

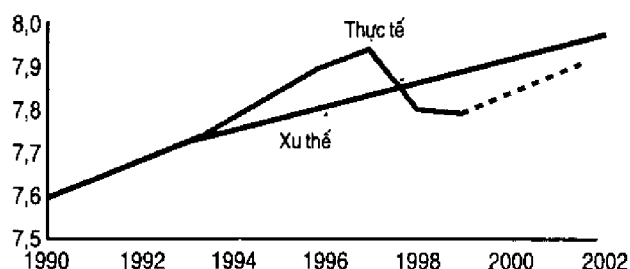
Indônêsiã, Hàn Quốc, Malaysia và Thái Lan gánh chịu sự mất mát sản lượng lớn do khủng hoảng. Mặc dù đã phục hồi nhưng sản lượng năm 1999 của những nước này vẫn còn kém xa xu hướng trước khủng hoảng. Sản lượng của Indônêsiã giảm xuống nhiều nhất so với xu hướng tăng trưởng của nó - 16,6%. Khoảng cách này của Malaysia cho thấy sự phục hồi nhanh nhất và mạnh mẽ nhất: năm 1999, chênh lệch về sản lượng bằng 7,2% so với xu hướng trước khủng hoảng của nước này. Con số đó ở Hàn Quốc là 12,9% và ở Thái Lan là 14,5%. Trái lại, Trung Quốc và Philippin lại vượt hơn xu hướng dài hạn của hai nước này - ngay cả trong những năm khủng hoảng.

Các nước bị khủng hoảng ở Đông Á đã chịu tổn thất nặng nề

GDP thực tế và xu thế

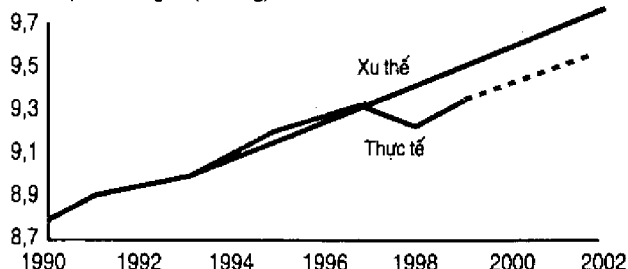
Indônêsiã

GDP thực tế đầu người (hàm log)



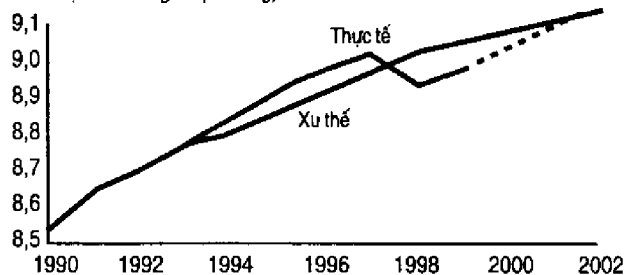
Hàn Quốc

GDP thực tế đầu người (hàm log)



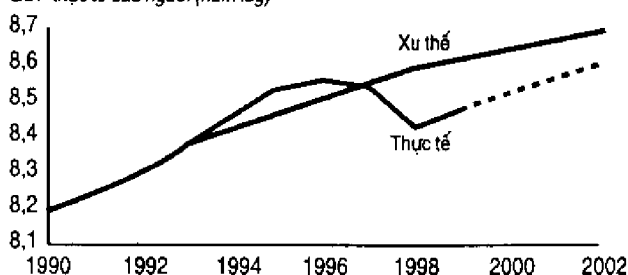
Malaysia

GDP thực tế đầu người (hàm log)



Thái Lan

GDP thực tế đầu người (hàm log)



Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

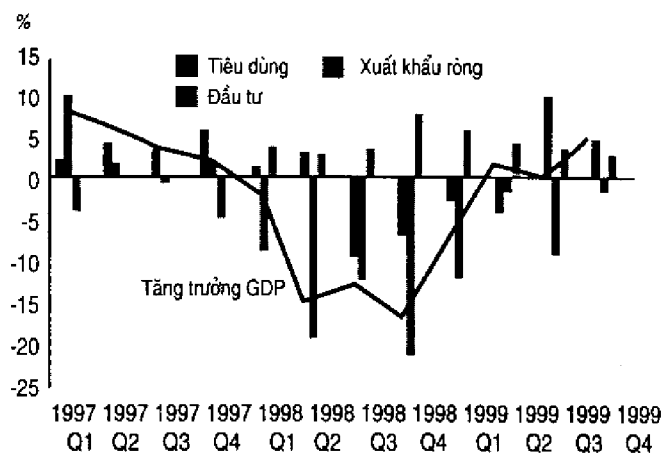
chính phủ, còn Philippin, vốn đã ngập sâu vào nợ nần, không có khả năng đi vay và cũng không có mấy nhu cầu đi vay vì cuộc suy thoái ở nước này không sâu sắc lắm. Đầu tư chịu sự cắt giảm

mạnh mẽ nhất trong các cấu thành của GDP và cũng phục hồi chậm chạp nhất. Đến giữa năm 1999, chỉ có ở Hàn Quốc là đầu tư đã góp phần vào sự tăng trưởng.

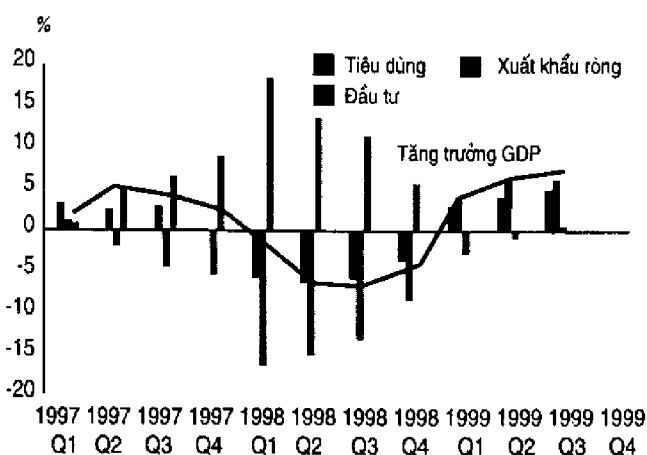
Xu hướng thắt chặt tiêu dùng đã đổi chiều ở các nước bị khủng hoảng

Đóng góp của chi tiêu vào tăng trưởng

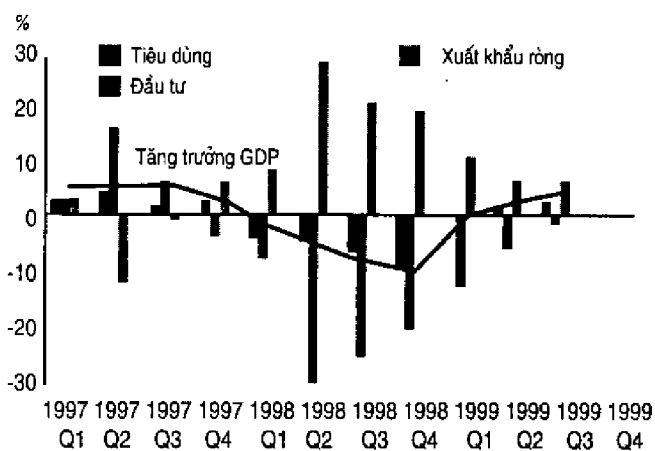
Indônêsi



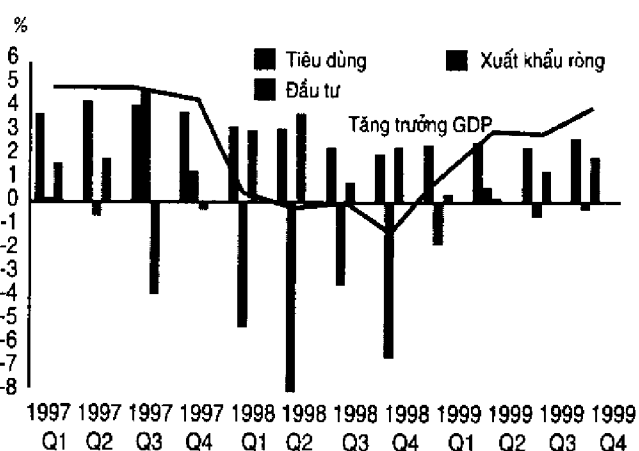
Hàn Quốc



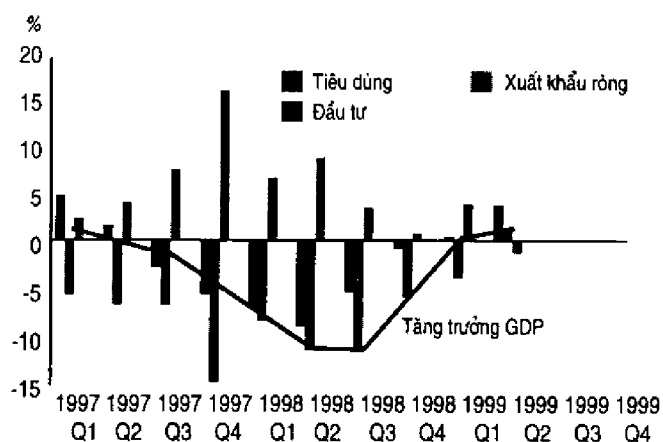
Malaysia



Philippin



Thái Lan



Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

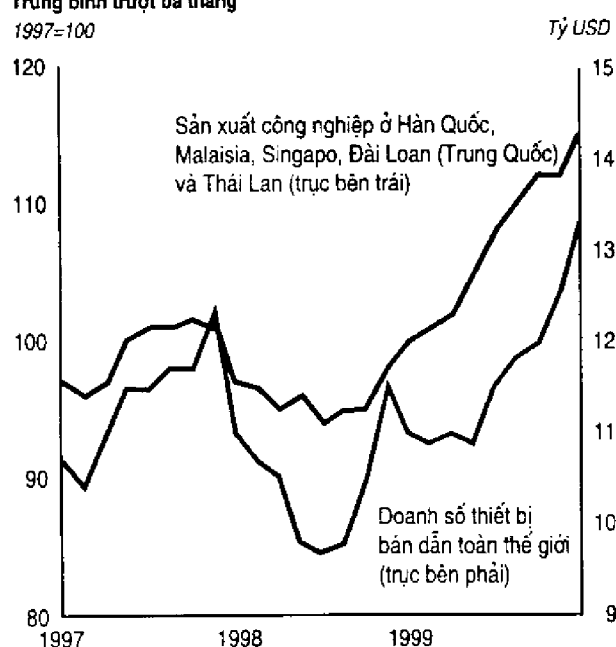
Tuy xuất khẩu đã hỗ trợ cho các nước Đông Á trong những ngày tháng ảm đạm nhất của năm 1998, nhưng việc gia tăng xuất khẩu ròng không đóng vai trò thúc đẩy mạnh mẽ như những gì mà sự phá giá mạnh các đồng tiền trong khu vực đã dự báo. Tại sao vậy? Vì đơn giá của những hàng hoá xuất khẩu chính trong khu vực đã sụt, còn giá nhập khẩu vẫn ở mức cao, gây ra một cú sốc mạnh về tỷ lệ trao đổi thương mại. Đến cuối năm 1998, cú sốc về tỷ lệ trao đổi thương mại đã chuyển hướng - làm cho quá trình phục hồi có hình chữ V. Ngành điện tử đột ngột bùng nổ, do được tiếp thêm sức bởi nỗi lo ngại về sự cố Y2K, và cơn sốt Internet và người tiêu dùng ở các nước OECD ra sức tranh thủ mua sắm lúc giá rẻ (hình 1.5). Đồng thời, giá dầu đã được khôi phục. Doanh thu từ xuất khẩu cuối cùng đã bắt đầu tăng trưởng vững chắc và góp phần vào quá trình phục hồi năm 1999.

Việc khôi phục được lòng tin của nhà đầu tư đã đóng góp tích cực vào cải thiện cán cân thanh

toán. Mặc dù năm 1999 đã có được thặng dư tài khoản vãng lai lớn, nhưng xuất khẩu tăng cũng đã kéo theo sự lớn mạnh về cầu nhập khẩu đi cùng với quá trình phục hồi. Luồng vốn ròng chảy ra đã bắt đầu giảm mạnh. Sau khi đạt mức 70 tỷ USD năm 1996, luồng vốn tư nhân chảy vào đã bắt đầu sụt xuống mức - 60 tỷ USD năm 1998 và sau đó đã khá hơn ở mức - 23 tỷ USD năm 1999. Mặc dù ngân hàng tư nhân và các tổ chức cho vay khác tiếp tục thu hẹp hoạt động năm 1999, nhưng đầu tư gián tiếp đã được phục hồi vào nửa cuối năm 1998 - và tăng đến 8,5 tỷ USD năm 1999 (xem bảng 2.3 chương 2). Luồng vốn vào gián tiếp tăng, cùng với việc người tiết kiệm sẵn sàng đầu tư vào thị trường tài chính đã củng cố thêm cho sự phục hồi của cổ phiếu. Tính đến cuối năm 1999, giá trị vốn thị trường tài chính (tính bằng USD) ở Hồng Kông (Trung Quốc), Indônêxia, Hàn Quốc, Malaysia, Philippin, Đài Loan (Trung Quốc) và Thái Lan đã tăng hơn 50% (xem hình 1.1). Đầu tư trực tiếp nước ngoài đã đạt một đỉnh cao mới.

Sản xuất công nghiệp của Đông Á đã hồi phục - ví dụ, mức tiêu thụ thiết bị bán dẫn

Trung bình trượt ba tháng
1997=100



Nguồn: JP, Morgan.

Các nền kinh tế chuyển đổi: Trung Quốc và Việt Nam

Đầu năm 1998, một điều rõ ràng là Trung Quốc đang đứng trước tình trạng cầu nội địa quá yếu ớt. Áp lực thiếu phát đã làm tốc độ tăng trưởng giảm xuống còn 7,8% năm 1998 và 7,1% năm 1999. Bốn yếu tố sau có thể là nguyên nhân của tình trạng này.

Thứ nhất, chiến dịch năm năm của chính phủ nhằm hiện đại hoá các cơ quan quản lý tiền tệ cuối cùng đã kiểm soát được kiểu “ngân hàng trung ương đặc quyền” trong mạng lưới chi nhánh rộng lớn của Ngân hàng Nhân dân, nhờ đó đã hạn chế sự gia tăng tín dụng. Chính quyền các tỉnh thành đã mất quyền cấp tín dụng cho những hoạt động hay doanh nghiệp mà mình ưu đãi, điều này đã thúc đẩy cuộc cải cách các doanh nghiệp nhà nước. Cuộc cải cách tiếp theo đối với các ngân hàng thương mại quốc doanh đã đưa ra

những quy định nghiêm ngặt về việc cho vay, khiến các ngân hàng phải chịu trách nhiệm về các kết quả hoạt động tài chính của mình, thậm chí còn có dấu hiệu ràng buộc trách nhiệm của người giám đốc với các khoản nợ khó đòi. Những động cơ khuyến khích mới này, cùng với sự thiếu vắng năng lực quản lý trong việc đánh giá chính xác rủi ro tín dụng đã buộc giám đốc các ngân hàng phải hết sức thận trọng đối với cấp phát tín dụng. Vì các ngân hàng của nhà nước rất khó cho các doanh nghiệp năng động ngoài quốc doanh vay vốn nên việc gia tăng tín dụng rất hạn chế.

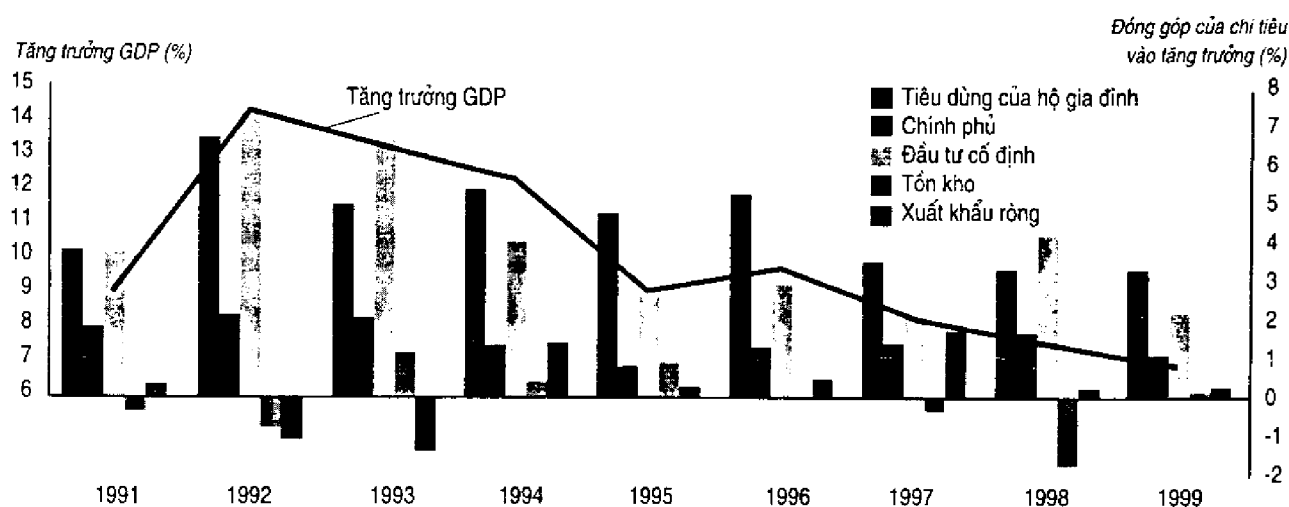
Thứ hai, quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước và giảm biên chế nhà nước đã làm tăng độ bất ổn cho các hộ gia đình, bằng chứng là mức tiêu dùng đô thị đã giảm sút. Thứ ba, việc giảm mạnh giá thu mua nông sản, phản ánh chiều hướng chung của giá cả hàng hoá thế giới, và khả năng thu hút lao động vào các ngành công nghiệp nông thôn bị hạn chế đã làm suy yếu tốc độ tăng trưởng thu nhập và tiêu dùng nông thôn. Cuối cùng, tăng trưởng xuất khẩu, tuy rất ngoạn mục vào năm 1997, nhưng đã lắng xuống năm 1998, do ảnh hưởng của sự suy giảm kinh tế của Hàn Quốc và Nhật Bản và do mất khả năng cạnh tranh về giá với các sản phẩm cạnh tranh khác có

nguồn gốc từ Đông Á.

Chính phủ Trung Quốc đã phản ứng lại bằng nhiều biện pháp mới khác nhau. Chính sách tiền tệ đã được nới lỏng hơn vào tháng Sáu 1999, với lãi suất được cắt giảm 0,75%. Để kích thích xuất khẩu, chính phủ đã tăng mức ưu đãi thuế giá trị gia tăng đối với hàng xuất khẩu thêm 2,95% vào tháng Bảy - lần cuối cùng trong hàng loạt những lần tăng mức ưu đãi thuế trong năm 1998, mặc dù tổng giá trị ưu đãi thuế vẫn còn thấp hơn tỷ trọng ngầm định của thuế giá trị gia tăng trong nước đánh vào sản xuất. Tháng Tám, chính phủ đã thông qua một khoản ngân sách bổ sung trị giá 60 tỷ nhân dân tệ để tăng cường kích thích chi tiêu ngân sách năm 1998. Chính phủ cũng đã tăng lương cho công chức nhà nước và tăng cường cho các ngân hàng nhỏ vay. Năm 1999, tiêu dùng đã ổn định, những khuyến khích của chính phủ đã có hiệu lực, xuất khẩu rùng và đầu tư đã lớn mạnh, nhờ đó tất cả các cấu thành của GDP đã góp phần làm tăng GDP (hình 1.6).

Những kết quả này đã ngăn chặn được các phán đoán trên thị trường rằng đồng nhân dân tệ sẽ bị phá giá trong một thời gian ngắn sau đó. Thống đốc Ngân hàng Nhân dân gần đây đã phủ nhận việc thay đổi giá trị của đồng nhân dân tệ

Hình 1.6 Tất cả các thành tố của GDP đều góp phần vào tăng trưởng của Trung Quốc năm 1999



Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

trong năm 2000. Cùng với tình hình xuất khẩu khả quan hơn và đồng yên Nhật lên giá, điều này đã góp phần xoa dịu nỗi lo sợ của tư nhân và có thể đã giúp cải thiện tình hình tài khoản vốn năm 1999. Ngân hàng Đức gần đây đã tính toán rằng, khả năng giảm giá đồng tiền hơn 10% trong vòng sáu tháng tiếp theo đã giảm từ 22% vào tháng Tám 1999 xuống còn 14% cuối năm 1999 (Ngân hàng Đức, 1999).

Việt Nam cũng đã có tăng trưởng, tuy có chậm hơn, trong năm 1999. Sau thời kỳ tăng trưởng mạnh khoảng 8,6% một năm trong giai đoạn 1992-1997, tốc độ tăng trưởng đã tụt xuống còn 4% năm 1998 và 1999, do các yếu tố bên trong và sự giảm sút về cầu đối với xuất khẩu. Tốc độ tăng năng suất chậm chạp trong lĩnh vực công nghiệp do nhà nước làm chủ đạo và lĩnh vực dịch vụ còn bị điều tiết mạnh là những nguyên nhân chính. Sự giảm sút liên tục trong cả hai lĩnh vực này trong năm 1999 chỉ được bù lại bằng các vụ thu hoạch bội thu trong nông nghiệp. Vì gần 60% xuất khẩu của Việt Nam là đến các nước khác ở châu Á nên sự phục hồi của khu vực là rất thiết yếu đối với tăng trưởng của nước này.

Tuy nhiên, nếu không có những cải cách cơ cấu sâu sắc hơn thì Việt Nam có thể không chia sẻ được hết sự phục hồi với khu vực. Đầu tư từ tất cả các nguồn vẫn tiếp tục suy giảm: chính phủ (do mức huy động nguồn thu thấp), doanh nghiệp nhà nước (do phần thu nhập để lại doanh nghiệp ít và tính phi hiệu quả kéo dài), khu vực ngoài quốc doanh và đầu tư trực tiếp của nước ngoài (do bị điều tiết quá nhiều). Đầu tư trực tiếp của nước ngoài có thể bắt đầu khởi sắc, nhưng quá trình giảm bớt điều tiết đã khiến các đối thủ của Việt Nam trở nên hấp dẫn các nhà đầu tư nước ngoài hơn. Tuy thế, cuộc cải cách mà chính phủ đang cân nhắc có thể giúp đẩy mạnh tốc độ tăng trưởng của Việt Nam.

Các nền kinh tế nhỏ: khu vực Thái Bình Dương, Đông Dương và Mông Cổ

Sự phục hồi của khu vực đã góp phần vực dậy các

nền kinh tế nhỏ của khu vực Thái Bình Dương, Đông Dương và Mông Cổ. Không giống với các quốc gia bị khủng hoảng, sự đi xuống trong giai đoạn 1997-1998 ở các nền kinh tế nhỏ này chủ yếu bắt nguồn từ các tác động thương mại nhiều hơn là sự ra đi của luồng vốn. Quần đảo Sôlômôn đã phải gánh chịu một cuộc suy thoái nghiêm trọng khi cầu về du lịch và gỗ từ các nước láng giềng có thu nhập cao - mà điển hình là Nhật Bản - giảm mạnh. Quá trình phục hồi của Papua Niu Ghinê từ sau nạn hạn hán do hiện tượng El Nino gây ra năm 1997 đã bị hạn chế bởi sự thay đổi bất lợi trong tỷ lệ trao đổi thương mại đối với hàng xuất khẩu chính của nước này (vàng, đồng, dầu) và bởi xung đột trong nước.

Ở Mông Cổ, cải cách nhằm cải thiện môi trường cho tăng trưởng tư nhân đã sa lầy do gặp phải sự thay đổi bất lợi trong tỷ lệ trao đổi thương mại đối với những mặt hàng xuất khẩu chủ lực của nước này (vàng và đồng) năm 1998-1999. Nguồn thu cho ngân sách và dự trữ quốc tế giảm, cơ cấu vốn vay của những ngân hàng thương mại lớn đều xấu đi. Các chính sách trong nước yếu kém của Campuchia và Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào trong những năm trước khủng hoảng đã làm cho tình hình ngân sách ngày một xấu đi, chính sách tiền tệ lỏng lẻo, lạm phát gia tăng và đồng tiền ngày một yếu kém (những điều này còn bị trầm trọng thêm bởi sự phá giá của các đồng tiền do khủng hoảng gây ra). Những cải thiện sau này ở cả hai nước đó xuất phát từ chỗ tỷ lệ trao đổi thương mại khả quan hơn, cầu về xuất khẩu mạnh hơn và các cuộc cải cách trong nước bắt đầu có tác dụng. Campuchia, Lào, Mông Cổ và Papua Niu Ghinê đã có mức tăng trưởng 3-4% năm 1999. Phigi, khởi sắc nhờ ngành du lịch và sự phục hồi của ngành sản xuất đường, đã tăng trưởng gần 8%.

Di sản của khủng hoảng - và những điểm dễ bị tổn thương mới

Cuộc khủng hoảng đã để lại hai di sản: mức nợ nần cao và sự bất ổn lớn hơn cho các hộ gia đình.

Nó cũng đã làm cho khu vực dễ bị tổn thương hơn trước những cú sốc từ bên ngoài.

Mức nợ nần cao

Nợ nần chồng chất đã tạo ra những thách thức mới đối với khu vực. Mức nợ cao của các doanh nghiệp đã ăn vào thu nhập. Nợ không sinh lời lớn buộc ngân hàng phải mở rộng việc cho vay, nhưng lại hạn chế nguồn vốn có thể cho vay. Trong một số quốc gia, khu vực công đã nợ gấp ba lần mức trả nợ của thời kỳ trước khủng hoảng.

Năm nước bị khủng hoảng vẫn chưa hoàn tất quá trình đầu dón để chiết giảm bảng cân đối tài sản quốc gia của mình, cơ cấu lại nợ và hấp thụ những khoản lỗ vốn kèm theo, tiến hành sắp xếp lại hoạt động và chế độ sở hữu. Đây là những điều có thể tạo ra khả năng tăng năng suất lao động trong tương lai. Ngân hàng bị đè nặng bởi những khoản vay khê đọng mà tính đến cuối năm 1999 đã lên đến 35% ở Indônêxia, 20% ở Hàn Quốc, 10% ở Malaysia và 40% ở Thái Lan. Ước tính chính thức ở Trung Quốc cho biết nợ không sinh lời chiếm 25% (mặc dù các tính toán của cá nhân đưa ra con số cao hơn nhiều). Quá trình sôi động nhằm giải quyết những khoản nợ không sinh lời này có thể đẩy mức nợ của chính phủ vượt xa mức hiện tại. Nợ của chính phủ, do những khoản cứu trợ tài chính và chi tiêu gây thâm hụt để kích cầu gây ra, đã tăng lên đến 35-50% GDP ở Hàn Quốc, Malaysia và Thái Lan - và 90-100% GDP ở Indônêxia và Philippin. Mức nợ của chính phủ ở Trung Quốc cũng tăng, chiếm 30% GDP.

Tuy nhiên, sự phục hồi đã giảm thiểu được tác động tiêu cực của những khoản nợ còn treo lơ lửng. Mức cầu mới đã tăng thêm luồng tiền mặt cho các công ty, cho phép họ bắt đầu thanh toán một số nợ, hoãn một số khác và tìm kiếm việc góp thêm vốn cổ phần để giảm bớt hệ số đòn bẩy. Quả thực, luồng tiền mặt của những công ty hàng đầu đã trở nên vững chắc một cách bất ngờ (chương 4). Sự phục hồi mạnh mẽ và xuất khẩu tăng nhanh năm 1999 đã khiến các công ty này trở nên có giá hơn - vì giá trị tài sản của chúng tăng - và

củng cố thêm cơ cấu đầu tư của ngân hàng.

Vì các yêu cầu tài chính trong giai đoạn đầu của sự phục hồi giới hạn ở mức đảm bảo vốn lưu động và khôi phục lại mức tồn kho, và vì công suất chưa sử dụng hết cho phép các doanh nghiệp đáp ứng được nhu cầu nên lượng vốn cho vay của ngân hàng chỉ tăng ở mức khiêm tốn. Ví dụ, hệ số sử dụng công suất ở Thái Lan, tuy đã tăng lên, nhưng hết năm 1999 cũng mới dừng ở mức 62%. Ngay cả Hàn Quốc cũng chỉ sử dụng hết 81% công suất, tính đến cuối năm 1999. Vẫn cần phải xem xét điều gì sẽ xảy ra khi các doanh nghiệp phải mở rộng công suất mới để thỏa mãn nhu cầu.

Sự phục hồi cũng còn phải dựa vào tài chính của chính phủ để giảm nhẹ áp lực do nợ nần gây ra. Ngay cả như thế thì năm nước bị khủng hoảng cũng phải giảm mức thâm hụt ngân sách của họ từ 1-3% GDP (so với năm 1999), đáp ứng một tỷ trọng lớn hơn trong tổng chi tiêu dành để trả lãi, và tạo ra những khoảng trống chính sách mới thông qua việc giảm nhẹ mức nợ nần cuối cùng (chương 5). Ở đây, việc tiếp tục duy trì tăng trưởng cũng lại là điều cốt yếu. Bất kể sự củng cố ngân sách cần thiết nào cũng sẽ tiết kiệm được cho các nước bị khủng hoảng từ 0,6-1,8% GDP nếu tốc độ tăng trưởng của họ cao hơn 2% - chứ không phải chỉ ngang bằng - so với lãi suất thực (chương 5).

Ở Trung Quốc và Việt Nam, nợ treo ít có khả năng gây cản trở cho tăng trưởng hơn là việc cần phải xây dựng một thể chế mới để hỗ trợ cho những động cơ khuyến khích của thị trường. Gần 40% doanh nghiệp nhà nước của Trung Quốc làm ăn không có lãi, và những khoản nợ không thanh toán được cao ngay cả so với tiêu chuẩn của các nước bị khủng hoảng. Chính phủ đã đề xướng một chương trình tách tất cả các khoản nợ không sinh lời ra ngoài tài khoản của ngân hàng (để các công ty chuyên về quản lý tài sản giải quyết) và tái cấp vốn cho các ngân hàng. Nếu tiếp tục duy trì được tăng trưởng nhanh, chính phủ sẽ có thể khuyến khích ngân hàng cho các doanh nghiệp năng động vay vốn (chứ không chỉ đơn thuần là đảo những khoản nợ khó đòi từ các doanh nghiệp quốc doanh tri tri), tách các khoản nợ không sinh

lời ra khỏi tài khoản của họ, lành mạnh hoá hệ thống tài chính khỏi các khoản nợ khê đọng.

Tăng trưởng vẫn còn bị kìm nén dưới gánh nặng của sự thiếu hiệu quả ngày một tăng trong các doanh nghiệp nhà nước, không được san sẻ bớt nhờ sự mở rộng kinh tế của khu vực ngoài quốc doanh còn đang bị trói buộc - điều này sẽ khiến cải cách khó khăn thêm về mặt chính trị.

Sự bất ổn lớn hơn đối với các hộ gia đình

Sự bất ổn gia tăng được đặc biệt cảnh báo trong các hộ gia đình có thu nhập thấp và ở thành thị. Trong năm nước bị khủng hoảng và Trung Quốc, số người sống dưới mức giới hạn nghèo đói quốc tế 1 USD một ngày (tính theo ngang giá sức mua năm 1993) đã tăng lên đến 13 triệu người trong giai đoạn 1996-1998, đưa tổng số người nghèo của Đông Á lên tới 278 triệu (bảng 1.2). Trong số này, 213 triệu là người Trung Quốc. Vì 150 triệu người khác mới chỉ vượt lên trên mức đói nghèo trong một thập kỷ trước khủng hoảng - 60 triệu người ở Đông Á và 90 triệu người Trung Quốc - nên khu vực này đã có nhóm người sống gần mức nghèo khổng lồ. Cuộc suy thoái đã làm số phận của họ thêm bấp bênh vì cầu về lao động chùng xuống và thất nghiệp gia tăng, nhất là trong khu vực thành

thị. Trong các nước bị khủng hoảng, nhiều người lao động còn trẻ và chưa bao giờ phải trải qua một cuộc suy thoái nghiêm trọng nào. Ở Trung Quốc (và Việt Nam), nạn thất nghiệp đã tác động đến những người lao động cao tuổi hơn - một sản phẩm phụ đau đớn của quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước và giảm biên chế nhà nước. Trong cả hai nhóm nước này, những người thất nghiệp mới đang đứng trước sự bất ổn ngày càng tăng về việc làm và thu nhập.

Bằng việc tạo thêm công ăn việc làm, mở rộng kinh tế sẽ mang lại niềm hy vọng cho người lao động và xoa dịu bớt sự bất ổn. Thất nghiệp đã giảm trong năm nước bị khủng hoảng và ổn định ở Trung Quốc. Tiếp tục duy trì sự mở rộng là điều cốt yếu để khôi phục lại mức thu nhập đã mất cho người nghèo. Công cụ giảm nghèo hữu hiệu nhất là mở rộng kinh tế, một quá trình sẽ tạo thêm việc làm và tạo thêm cầu về một thứ nguồn lực mà người nghèo có sẵn nhất - đó là sức lao động.

Nếu tăng trưởng đạt mức 5% một năm cho đến năm 2008 và được chia sẻ bình đẳng thì số người nghèo ở Đông Á (kể cả Trung Quốc) sẽ giảm từ 278 triệu người xuống còn 84 triệu người. Nhưng tăng trưởng chậm hơn ở mức 3% một năm và phân phối thu nhập xấu đi (với mức độ bất bình đẳng tăng thêm 10%) thì đến năm 2008 sẽ đẩy

Bảng 1.2
Đói nghèo ở Đông Á, 1987, 1996 và 1998
(Triệu người)

Giới hạn nghèo đói/khu vực	1987	1996	1998	Tăng do khủng hoảng	
				Triệu	%
<i>Ít hơn 1 USD/ngày</i>					
Đông Á	417,5	265,1	278,3	13,2	5,0
Đông Á trừ Trung Quốc	114,1	55,1	65,1	10,0	18,1
Trung Quốc	303,4	210,0	213,2	3,2	1,5
<i>Ít hơn 2 USD/ngày</i>					
Đông Á	1.025,3	863,9	892,2	28,3	3,3
Đông Á trừ Trung Quốc	299,9	236,3	260,1	23,8	10,1
Trung Quốc	725,4	627,6	632,1	4,5	0,7

Ghi chú: Đường giới hạn nghèo đói quốc tế cố định ở mức tương đương 1 USD/ngày theo ngang giá sức mua năm 1993. Ước tính cho Trung Quốc dựa vào phân phối thu nhập; điều chỉnh để có phân phối tiêu dùng bằng cách sử dụng mức tiêu dùng bình quân trên đầu người lấy từ điều tra hộ gia đình. Đường giới hạn nghèo đói quốc gia của các nước thì khác nhau; xem bảng 6.1.

Nguồn: Tính toán của nhân viên Ngân hàng Thế giới.

229 triệu người vào cảnh đói nghèo (xem chương 7). Hơn nữa, nhóm người ở thành thị, tuy đông đảo hơn và có học thức hơn, lại có xu hướng yêu cầu mức dịch vụ cao hơn để giúp họ chống đỡ được với những thăng trầm của thị trường - và đòi hỏi có tiếng nói lớn hơn trong quá trình ra quyết định để đảm bảo phản ánh được lợi ích của họ. Tăng trưởng kinh tế là điều kiện thiết yếu cho những nhóm người này, những người không dễ sẵn sàng chấp nhận lặn lội sự cắt giảm tiền lương khi có những cú sốc mới.

Những điểm dễ bị tổn thương mới

Đông Á dễ bị tổn thương trước những cú sốc từ bên ngoài, nhưng theo những cách mà về cơ bản là khác với thời kỳ trước khủng hoảng. Trong tất cả những thiệt hại của nó, sự ra đi ào ào của luồng tiền nóng, vốn là nguyên nhân gây khủng hoảng, cũng sẽ trừ bỏ cho khu vực một trong

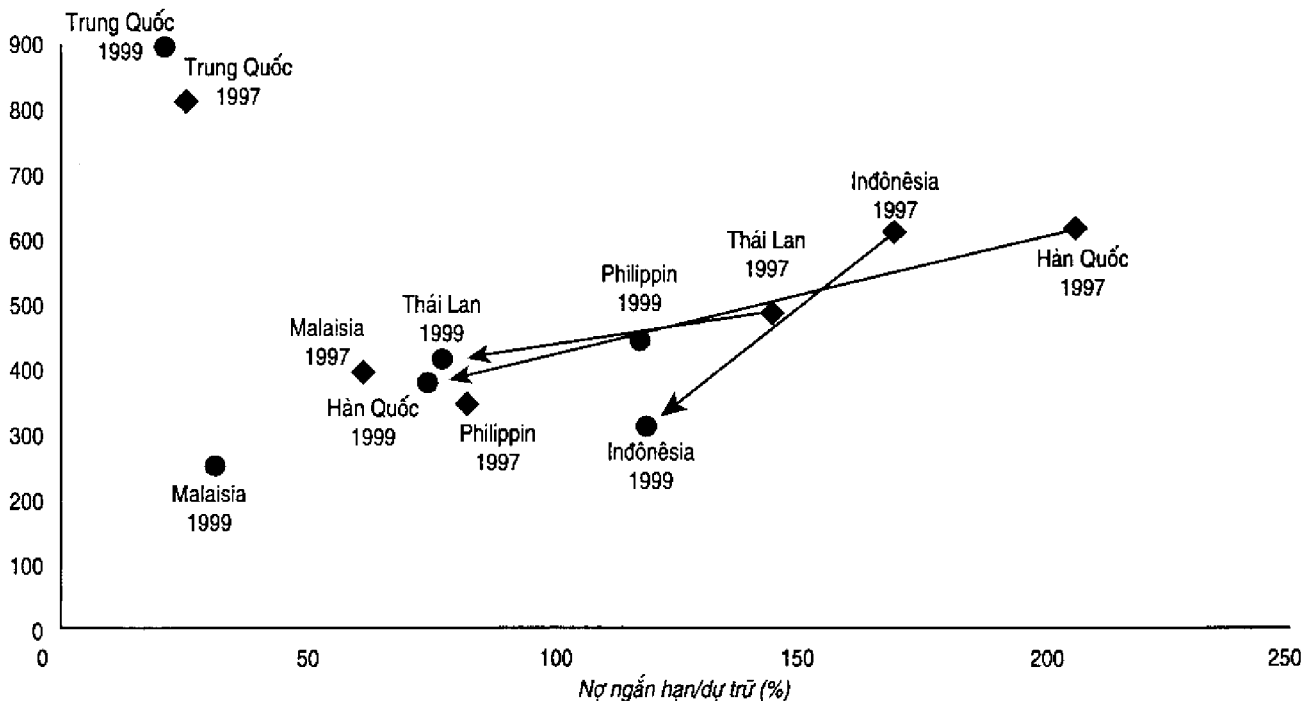
những nguồn lớn nhất gây ra sự dễ tổn thương của khu vực. Nợ nước ngoài ngắn hạn của khu vực tư nhân sẽ giảm xuống mức thấp, dự trữ quốc tế sẽ vượt hơn mức trước khủng hoảng. Kết quả là hệ số giữa nợ ngắn hạn và dự trữ nói chung sẽ giảm mạnh (hình 1.7). Tương tự, sự phá giá đồng tiền sẽ làm giảm giá trị của lượng tiền nắm giữ bằng ngoại tệ đang tìm cách bỏ đi đột ngột. Cả hai yếu tố này sẽ giúp khôi phục lại lòng tin của các nhà đầu tư bằng cách giảm bớt sự yếu kém của khu vực trước những sự di chuyển bất ngờ của vốn.

Nhưng sự phục hồi vẫn còn phụ thuộc vào cái vòng luẩn quẩn mà tăng trưởng đã giải phóng ra - và một cuộc suy thoái toàn cầu có thể đảo ngược cái vòng đó. Các công ty hiện đang thanh toán được nợ nần và bắt đầu tiến hành đầu tư có thể đột ngột bị phá sản. Chính phủ vốn đang phụ thuộc vào các nguồn thu lành mạnh để trả nợ lại có thể bất ngờ phải cắt giảm chi tiêu xã hội hay

Hình 1.7

Nợ ngắn hạn còn thấp hơn nhiều so với trước khủng hoảng

Tiến theo nghĩa rộng/dự trữ (%)



Ghi chú: Số liệu tháng Sáu 1997 và tháng Sáu 1999.

Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

các khoản quan trọng khác. Các nhà đầu tư mới nổi lên từ cuộc khủng hoảng sẽ nhanh chân hơn nhiều. Họ đã sẵn sàng bỏ đi ngay khi có một dấu hiệu bất lợi nhỏ nhất. Người nghèo và những người gần nghèo khi thấy thu nhập của mình bị giảm sút có thể sẽ thiếu kiên nhẫn hơn với chính phủ, cơ quan đang buộc họ phải tiếp tục hy sinh hơn nữa. Do tất cả những lý do đó, việc tiếp tục kéo dài sự phục hồi hiện tại tới tương lai không chỉ là mong muốn mà còn là cần thiết.

Từ phục hồi có tới một kỷ nguyên tăng trưởng cao hay không?

Liệu sự phục hồi hôm nay có thể phát triển thành một sự mở rộng kinh tế bền vững và được đông đảo mọi người chia sẻ - một sự mở rộng được đo bằng hàng năm chứ không phải hàng quý - hay không? Câu trả lời phụ thuộc vào việc Đông Á sẽ phản ứng như thế nào trước hai xu thế sau. Một mặt, thương mại, đầu tư và tài chính, cùng với những tiến bộ không lường trước được trong giao thông và thông tin, đang liên kết chặt chẽ các thị trường trên toàn thế giới - một quá trình được gọi là toàn cầu hoá. Mặt khác, ba thập kỷ tăng trưởng nhanh đã mang lại những tiến bộ to lớn trong giáo dục và gia tăng mức của cải, điều đó phát sinh thêm những đòi hỏi mới của tầng lớp thấp và trung lưu muốn được tham gia nhiều hơn vào quá trình ra quyết định về mặt kinh tế và chính trị, cũng như trong thành quả của tăng trưởng kinh tế.

Trên nhiều khía cạnh, cuộc khủng hoảng hiện nay có thể xem như một thất bại của các nước Đông Á trong việc đối phó với hai xu thế này. Đúng là sự bùng nổ cuộc khủng hoảng có thể trực tiếp lý giải bằng nỗi hoảng loạn tài chính của các nhà đầu tư trong nước và quốc tế, những người đột nhiên lo ngại cho số phận các khoản đầu tư gián tiếp của mình. Nhưng chính việc tạo ra những yếu kém về mặt cơ cấu - tăng mạnh các khoản nợ ngắn hạn, vượt xa so với mức dự trữ quốc tế, một khu vực tài chính vận hành yếu kém trong vai trò trung gian tài chính đối với các

luồng vốn vào quốc tế và tự nhận thấy đang đứng trước một sự mất cân đối ghê gớm giữa tài sản có và tài sản nợ, và các công ty có hệ số đòn bẩy quá cao và đang phải đối mặt với sự thay đổi lãi suất và tỷ giá - đã cung cấp thuốc nổ cho sự bùng nổ. Sự sụp đổ của đồng bạc Thái Lan đã châm ngòi cho cuộc khủng hoảng khu vực, một sự kiện phản ánh thất bại của các nước chịu tác động trong việc quản lý quá trình toàn cầu hoá (chương 2).

Tuy nhiên, nhấn mạnh quá mức vào việc quản lý quá trình hội nhập tài chính có thể xem nhẹ một thay đổi quan trọng khác: sự chuyển đổi của chính nền kinh tế toàn cầu. Nền kinh tế toàn cầu đang thay đổi nhanh chóng từ một nền kinh tế dựa trên trao đổi thương mại các sản phẩm nông nghiệp và công nghiệp sang một nền kinh tế mà các hoạt động dựa vào tri thức đang là động lực mạnh mẽ nhất (Ngân hàng Thế giới 1999b). Vai trò ngày càng quan trọng của công nghệ sản xuất và sản phẩm, sự lên ngôi của dịch vụ, và sự mở rộng theo cấp số nhân của thông tin, với tư cách là một nguồn nâng cao năng suất, đang làm biến chuyển thế giới mà trong đó Đông Á đang phải cạnh tranh. Ngay cả khi các nước Đông Á rút ra được bài học về cách quản lý các luồng tài chính toàn cầu thì họ vẫn phải chuyển hướng chiến lược phát triển của mình để đảm bảo một mức tăng trưởng cao liên tục.

Dòng xu thế dài hạn thứ hai - do sự nâng cao thu nhập, quá trình đô thị hoá và những cải tiến trong nền giáo dục mang lại - đã giao thoa với quá trình toàn cầu hoá trong thời kỳ khủng hoảng, thúc đẩy những nhóm quyền lực kinh tế mới tìm kiếm sự tham gia sâu rộng hơn vào chính trị và tinh thần trách nhiệm cao hơn từ các thể chế nhà nước. Một điềm báo trước cho sự thay đổi này là sự lớn mạnh nhanh chóng của báo chí, phát thanh, truyền hình trong toàn khu vực. Sự liên kết của các thị trường thông tin đại chúng toàn cầu đã tiếp thêm sức mạnh cho xu thế này. Ngoài những lợi ích đó, các phương tiện thông tin đại chúng còn vạch trần tình trạng tham nhũng ngày càng lộ liễu của quan chức nhà nước và giới chức chính trị.

Một yếu tố khác là sự bùng nổ của Internet,

một phương tiện mang lại cho tầng lớp trung lưu thành thị trong toàn khu vực nguồn thông tin mới - và là những kênh mới để họ bộc lộ mình. Dòng thác thứ ba là sự vươn dậy của các tổ chức phi chính phủ và các đoàn thể xã hội mà nhiều tổ chức có mục tiêu chính trị khác với chính quyền. Cuối cùng, người dân sống ngoài vùng thủ đô của các nước đang đòi hỏi có một vai trò lớn hơn trong việc phân bổ nguồn lực và quản lý nhà nước, điều này đã gây ra áp lực đòi hỏi phi tập trung hoá.

Cuộc khủng hoảng đã bộc lộ sự tương tác qua lại giữa hai lực lượng này. Hàn Quốc và Thái Lan phải chăng đã tránh được cuộc khủng hoảng xã hội đã từng làm Ấnônêxia điêu đứng nhờ có năng lực thể chế cho những thay đổi chính trị. Trong 30 năm trước khủng hoảng, Ấnônêxia đã có những tiến bộ vượt bậc, đưa được 30% dân số thoát khỏi cảnh đói nghèo. Nhưng nước này đã thất bại trong việc đưa các nhóm mới tham gia vào quá trình quản lý nhà nước và trao ngày một nhiều các hoạt động kinh tế then chốt vào tay thế lực gia đình - cho đến khi sự hợp pháp của chế độ Suharto chỉ còn phụ thuộc hoàn toàn vào khả năng chính thể này để có thể tăng lương hàng năm cho tất cả mọi người. Philippin đã tạo điều kiện cho người dân được tham gia sâu rộng hơn, nhưng vẫn phải chịu những tác động phản lực từ cuộc khủng hoảng ở các nước láng giềng.

Liệu Đông Á có thể lấy lại và duy trì lâu dài mức tăng trưởng cao như trong quá khứ hay không còn phụ thuộc vào việc các nước trong khu vực đối phó ra sao với quá trình toàn cầu hoá và những đòi hỏi mới được tham gia quyết định của quần chúng. Những lực lượng này sẽ làm nảy sinh ba thách thức đối với chính sách trong tương lai: đó là quản lý quá trình toàn cầu hoá, hồi sinh các doanh nghiệp và tiến tới một kế ước xã hội mới.

Quản lý quá trình toàn cầu hoá

Sau khi thu hút được những luồng vốn lớn trong bốn năm hoặc nhiều hơn nữa, bốn nước chịu tác động sâu sắc nhất của khủng hoảng - Ấnônêxia, Hàn Quốc, Malaysia và Thái Lan - đã phải chịu

những tổn thất lớn lao tiếp sau sự thay đổi đột ngột trong tâm lý của các nhà đầu tư. Sự trừng phạt đối với những bước đi sai lầm về chính sách thật nặng nề. Xét về phản ứng của các nhà đầu tư trước hành vi của những người khác thì sự nặng nề đó cũng chẳng kém so với các khía cạnh nền tảng khác. Khu vực đã được vực dậy từ khủng hoảng nhờ các nhà đầu tư - cả trong nước lẫn nước ngoài - giờ đây thất thường hơn, sẵn sàng cao chạy xa bay với sự nhảy bèn có được từ kinh nghiệm vừa qua.

Thách thức của việc quản lý quá trình toàn cầu hoá là phải tận dụng được lợi ích của nó mà không phải trả cái giá quá đắt do sự chuyển hướng đột ngột của nguồn vốn hay những cú sốc thương mại. Điều này đòi hỏi Đông Á phải thực thi các chính sách kinh tế vĩ mô và chính sách cơ cấu đối với các luồng vốn theo hướng khuyến khích sự ổn định của chúng. Điều đó cũng có nghĩa là phải đưa ra những lựa chọn cho các nền kinh tế chuyển đổi - Trung Quốc và Việt Nam - nhằm giảm thiểu độ rủi ro khi hệ thống tài chính yếu kém của họ sẽ phải đương đầu với chính những lực lượng đã tàn phá các nước bị khủng hoảng. Trung Quốc trong chừng mực nhất định đang đi tiếp con đường cải cách, thương mại và mức độ mở cửa về tài chính trong một số lĩnh vực đã tạo ra một xu thế không thể tránh khỏi theo hướng hội nhập về tài chính. Triển khai một chương trình cụ thể để quản lý quá trình này - và tránh bị gián đoạn - sẽ vấp phải những vấn đề khó khăn về nhịp độ và trình tự tiến hành (chương 2).

Tăng cường xuất khẩu, chỗ dựa chính của tăng trưởng trong những năm kỳ diệu, đã chững lại trong giai đoạn 1996-1997 ở hầu hết các nước Đông Á. Trong một số trường hợp, sự giảm sút này có thể là do các yếu tố ngắn hạn, nhưng sự tăng trưởng cao đều đặn qua các năm, vốn đã mang lại sự thịnh vượng cho khu vực, sẽ không có gì đảm bảo được nữa. Thuế quan cao đánh vào một số sản phẩm nhất định và hàng loạt các hạn chế đối với đầu tư trực tiếp của nước ngoài đã kéo dài sang những năm 1990. Nhưng các khu vực khác đã nâng cao đáng kể khả năng cạnh tranh thương mại của họ - và thậm chí còn vượt cả

Đông Á trong các chính sách đối ngoại của họ. Ngay trong cùng một vùng, Trung Quốc đã tham gia hội nhập thương mại theo con đường của các nước láng giềng, và do đó tạo ra một lực lượng mới trên thị trường thế giới - lực lượng này có thể làm xói mòn thị phần của các nước Đông Á khác. Hơn nữa, thương trường quốc tế đang nhanh chóng chuyển hướng sang trao đổi những sản phẩm công nghệ cao và các ngành công nghiệp dựa trên tri thức. Vì vậy, phản ứng chính sách không chỉ dừng lại ở thương mại và đầu tư (chương 3).

Hồi sinh các doanh nghiệp

Cuộc khủng hoảng đã để lại sau nó những ngân hàng và công ty phá sản. Như đã thấy, các nước chưa hoàn tất quá trình đầu tư nhằm chiết giảm bảng cân đối tài sản quốc gia, cơ cấu lại nợ và hấp thụ các khoản lỗ vốn kèm theo, và tiến hành sắp xếp lại hoạt động và hình thức sở hữu, những công việc có thể giải phóng sức sản xuất tương lai.

Thiếu một hệ thống tài chính vững mạnh, sự phục hồi sẽ phải đứng trước những thay đổi bất ngờ trong cơ cấu đầu tư do các nhà đầu tư nước ngoài đột ngột lo ngại về năng lực trả nợ của các công ty - như cuộc khủng hoảng tài chính vào tháng Bảy 1999 của tập đoàn Daewoo Hàn Quốc đã cho thấy. Không có một kế hoạch xử lý nợ công ty và tái cơ cấu hoạt động thì những công ty có nhiều khả năng đứng vững cũng không được coi là có uy tín đi vay. Quan trọng hơn nữa, những món vay mới sẽ không được sử dụng một cách hiệu quả nhất, điều này có tác động dài hạn tiêu cực đối với tăng trưởng.

Phục hồi từ những căng thẳng mang tính hệ thống trong khu vực tài chính bao gồm:

- Lấy lại niềm tin của nhà đầu tư bằng cách can thiệp vào những tổ chức tài chính yếu kém để bảo vệ người gửi tiền.
- Triển khai một chiến lược khôi phục và tái cấp vốn.
- Tăng cường kiểm tra, giám sát trung hạn.
- Cải tiến các quy định để đảm bảo chức năng quản lý nhà nước về tài chính được thực hiện thỏa đáng.

- Xử lý và cơ cấu lại những tài sản bị thiệt hại.

Cơ cấu lại công ty không chỉ có nghĩa là cơ cấu lại nợ của chúng, mà còn phải chuyển đổi hoặc giải thể những công ty hoạt động kém hiệu quả. Đối với cả ngân hàng và công ty, cơ cấu lại có nghĩa là những người chủ nào không có khả năng trả nợ sẽ phải từ bỏ quyền kiểm soát vốn và công ty. Một quá trình tương tự đang diễn ra trong khu vực nhà nước ở Trung Quốc và Việt Nam, nơi mà các doanh nghiệp và ngân hàng đang tiến hành những cải cách để cắt giảm tổn thất và làm sạch bảng cân đối tài sản của họ.

Nhịp độ và phương thức giải quyết tình trạng mất khả năng thanh toán một cách hệ thống sẽ ảnh hưởng đến tốc độ và tính bền vững của tăng trưởng trong tương lai. Nguy hiểm có thể đến từ mọi phía. Tiến hành quá chậm sẽ làm tăng cái giá phải trả đối với người đóng thuế, áp đặt chi phí lên các tổ chức trung gian và làm nản lòng đầu tư. Tiến hành quá nhanh lại có nguy cơ gây ra những chi phí không cần thiết cho chính phủ và lãng phí những năng lực còn sức sống cũng như những tài năng quản lý. Tương tự, nếu cách giải quyết là cứu trợ tài chính cho chủ sở hữu các ngân hàng và công ty nhằm cố gắng đẩy nhanh tốc độ phục hồi thì nó có nguy cơ đưa ra một tín hiệu rằng chính phủ sẽ bù đắp thua lỗ do những quyết định đầu tư sai lầm - một động cơ chắc chắn để cho những hành vi như thế tái diễn.

Vấn đề liệu lĩnh vực quản lý nhà nước đối với ngân hàng và công ty có thay đổi hay không cũng không kém phần quan trọng. Nếu ngân hàng rũ bỏ trách nhiệm giám sát các khoản vay của mình, và các nhóm kinh tế hay các gia đình lớn được phép nắm giữ tiền gửi từ các ngân hàng có liên quan hay những nguồn lực từ các cổ đông thiểu số thì tăng trưởng kinh tế trong tương lai sẽ rơi vào tình trạng khó khăn. Một khối lượng lớn tài sản của ngân hàng và công ty thuộc về nhà nước, và cách thức mà những tài sản đó được tư nhân hóa có thể tạo ra một hình thái phân phối tài sản mới cho các thể hệ tiếp theo - cũng như tiến trình hoạt động kinh tế (chương 4).

Hướng tới một kế ước xã hội mới

Các nước trong toàn bộ khu vực Đông Á đã trải

qua những thay đổi lớn lao trong lĩnh vực quản lý nhà nước. Áp lực đến từ nhiều phía. Vì nợ của chính phủ đã tăng gấp đôi, thậm chí gấp ba, nên tài khoản trả lãi chiếm một tỷ trọng lớn trong chi tiêu công cộng. Điều này đã tạo ra sức ép mới đối với các khoản chi tiêu không để trả lãi - một sức ép chỉ càng tăng thêm khi các chính sách tài khóa chuyển từ kích cầu sang giảm thâm hụt. Chính phủ khắp nơi đều tìm cách chi tiêu nhiều hơn. Một mặt, nhiều người đã cảm thấy nọc độc của nạn thất nghiệp và muốn có một lưới an toàn xã hội vững chắc hơn để bảo vệ họ trước thị trường toàn cầu hóa đầy biến động. Mặt khác, việc duy trì khả năng cạnh tranh trên thị trường toàn cầu đòi hỏi phải cung cấp một cách hiệu quả cơ sở hạ tầng và giáo dục. Cuối cùng, người dân, với sự trợ giúp của những tiến bộ trong tự do báo chí, ngày càng không chấp nhận tình trạng tham nhũng của các quan chức. Tất cả những áp lực này đặt ra yêu cầu đối với chính phủ phải điều chỉnh vai trò của mình, xác định lại chức năng của các thể chế nhà nước nhằm phục vụ hiệu quả và hữu dụng hơn, đồng thời tăng thêm tinh thần trách nhiệm của các thể chế đó (chương 5).

Quá trình toàn cầu hóa cũng đang tạo ra áp lực mới đối với chính phủ để đảm bảo rằng người nghèo được bảo vệ khỏi sự xuống dốc trong những lúc khó khăn và được hưởng lợi ích của sự tăng trưởng trong những lúc thịnh vượng. Cuộc khủng hoảng đã bộc lộ những lỗ hổng trong mạng lưới an toàn xã hội. Cùng với sự tăng trưởng trong thị trường lao động thành thị và sự "già đi" dần dần của các xã hội Đông Á, dường như đã xuất hiện một yêu cầu mới về mạng lưới an toàn xã hội và hệ thống hưu trí. Một điều không kém phần lo ngại là ngay trong những năm hoàng kim, thu nhập của người nghèo đã tăng không nhanh bằng thu nhập của những người giàu có hơn trong nhiều nước Đông Á. Khi tăng trưởng ngày càng phụ thuộc vào kỹ năng và kiến thức, chứ không phải sức lao động hay lao động bổ sung cho vốn thì nguy cơ người nghèo bị đẩy ra khỏi quá trình tăng trưởng không hề thuyên giảm. Câu về lao động có kỹ năng sẽ tăng nhanh hơn lao động không có kỹ năng, và chênh lệch về tiền lương sẽ rộng thêm. Nguy cơ này càng nhấn mạnh thêm

vai trò quan trọng của chính phủ và những tác động mà chính sách thu chi của chính phủ tạo ra đối với việc đưa các nhóm thu nhập thấp tham gia vào quá trình tăng trưởng hay loại họ ra ngoài lề (chương 6).

Lời giải cho câu hỏi về độ dài của quá trình phục hồi ở Đông Á và liệu khu vực này có thể tự đưa mình vào một kỷ nguyên mới tăng trưởng cao hay không phụ thuộc rất lớn vào việc khu vực này quản lý quá trình toàn cầu hóa như thế nào, liệu nó có thể hồi sinh một khu vực doanh nghiệp đang chịu tổn thất nặng nề hay không, và liệu nó có thành công trong việc tiến tới một khế ước xã hội mới không. Chương 7 sẽ xem xét tiềm năng dài hạn của khu vực và tóm tắt lại những kiến nghị của báo cáo này về những cải cách thể chế có tác động đến tăng trưởng và giảm đói nghèo.

Chú thích

1. Với mức phá giá danh nghĩa 40% hoặc hơn thế nữa, xuất khẩu dự kiến sẽ tăng 20 đến 25%. Điều này đã không xảy ra bởi lẽ, cho dù tổng khối lượng xuất khẩu tăng, nhưng giá cả đã giảm mạnh mẽ. Có bốn nguyên nhân giải thích cho cú sốc ghê gớm về tỷ lệ trao đổi thương mại này của khu vực. Thứ nhất, các nền kinh tế Đông Á có mức độ hội nhập rất cao, do đó suy thoái trong một nước nhanh chóng lan sang các nước láng giềng, gây ra một sự suy giảm tập thể. Thứ hai, sự suy giảm của khu vực, cộng thêm với suy thoái của Nhật Bản, đã kéo giá cả hàng hoá giảm xuống, trong đó có giá gạo, cao su và dầu. Thứ ba, sự dư thừa năng lực sản xuất trong các ngành điện tử, nhất là ngành bán dẫn, đã khiến giá cả giảm xuống dưới cả mức sàn - nhưng những mặt hàng xuất khẩu này lại chiếm một tỷ trọng lớn trong xuất khẩu hàng chế tạo của Hàn Quốc và Malaysia. Cuối cùng, việc gia tăng xuất khẩu đột ngột từ các nước trong khu vực về những loại sản phẩm cạnh tranh nhau đã làm giảm giá của tất cả. Cú sốc về tỷ lệ trao đổi thương mại này hợp sức với cú sốc về việc các luồng vốn chảy đi đã khoét sâu thêm cái hố suy thoái hơn mức người ta tưởng.

Tài liệu tham khảo

- Credit Lyonnais Securities Asia. 1999. "Eye on the Asian Economies." Global Emerging Market
Deutsche Bank. 1999. *Emerging Markets Weekly*, September 17.
Hodrick, Robert J., and Edward C. Prescott. 1997. "Post War U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation." *Journal of Money, Credit and Banking* (U.S.) 29 (February): 1-16.
Montes, Manuel F. 1998. "The Currency Crisis in Southeast Asia." Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.

- Mukherjee, Nilanjana. 1999. "Indonesia: Consultations with the Poor." Paper prepared for World Bank Global Synthesis Workshop, 22-23 September, Washington, D.C.
- World Bank. 1999a. *East Asia: The Road to Recovery*. Washington, D.C.
- . 1999b. *World Development Report 1998/99: Knowledge for Development*. New York: Oxford University Press.
- . 2000. *Global Economic Prospects and the Developing Countries*. Washington, D.C.

CHƯƠNG 2

QUẢN LÝ HỘI NHẬP TÀI CHÍNH

Bây giờ là cuối tháng Ba và Alfred Ho, Giám đốc Công ty Invesco Hồng Kông, đang ở trong một tâm trạng lạc quan. "Các hiểm họa mang tính hệ thống tại châu Á đã giảm đi", Ho tuyên bố. "Đã đến lúc xem xét các con bài và đặt cược. Các công ty hoặc sẽ tiến hành cải tổ, giảm bớt các gánh nặng nợ nần, hoặc là phá sản". Năm ngoái Ho không dám khẳng định điều gì với các khách hàng của mình. "Năm nay tôi có thể nói với họ rằng tôi sẽ không làm cho các bạn lỗ vốn", Ho nói. Khi mà nhiều thị trường tại châu Á giảm 80% so với đỉnh cao của chúng, các nhà quản lý quỹ đầu tư đã đưa ra kết luận rằng rủi ro lớn nhất đối với các nhà đầu tư là không đầu tư. Những ngày tháng tốt đẹp năm năm về trước chưa quay trở lại. Nhưng bây giờ là thời điểm để tiến hành các nghiên cứu kỹ lưỡng và tìm kiếm các khả năng đích thực để lật ngược tình thế và các công ty đang quan tâm một cách nghiêm túc tới việc cải tổ. "Bạn phải tự hỏi rằng: Liệu họ sẽ trả được các món nợ không? Liệu họ có thể tập trung hơn vào các thế mạnh không? Liệu họ có thể cải thiện được tỷ lệ lãi trên tài sản không?" Ho nói.

- Tạp chí Kinh tế Viễn Đông, 22 tháng Tư 1999, tr. 32

Cuộc khủng hoảng Đông Á đã nảy sinh và lan rộng từ sự quản lý yếu kém các rủi ro có liên quan tới quá trình hội nhập với thị trường tài chính toàn cầu¹. Các tổ chức tài chính, dưới một gánh nặng quá sức và được quản lý lỏng lẻo, đã liên tục vay nợ từ nước ngoài để tài trợ cho các món đầu tư đang ngày càng trở nên thiếu hiệu quả. Trong khi nhịp độ tăng trưởng kinh tế trong khu vực đang chậm lại, các điểm yếu đang lớn dần trong các công ty và tổ chức tài chính, kết hợp với các chính sách kinh tế đã khuyến khích việc vay nợ quá mức từ nước ngoài, đặc biệt là vay nợ ngắn hạn. Thay vào việc làm chậm hoặc cân đối lại nhịp độ chảy của dòng vốn đi vào, các chính sách trong nhiều trường hợp đã khuyến khích dòng vốn vay nợ ngắn hạn thông qua việc mở rộng hơn nữa tài khoản vốn cũng như sự thuận tiện trong sự bành trướng của các cơ quan tài chính vốn được điều tiết một cách lỏng lẻo, bao gồm cả các tổ chức tài chính phi ngân hàng và các ngân hàng hải ngoại.

Các chính sách này đã giúp giữ vững được mức độ tăng trưởng, nhưng cũng làm tăng mức độ rủi ro. Xuất phát từ các kết quả kinh tế to lớn tại Đông Á cộng với lãi suất thấp tại nước mình, những người cho vay bên ngoài háo hức cho vay. Nếu xem xét lại chúng ta thấy rằng, họ đã cho vay vượt quá mức độ mà tính thận trọng cho phép, có lẽ bởi vì họ chờ đợi một lối thoát dễ dàng hoặc giả các chính phủ sẽ nhận lại các món nợ. Sự chờ đợi này đã tỏ ra đúng đắn trong phần lớn các trường hợp. Do mức độ rủi ro tăng lên trong những năm giữa thập kỷ 1990, các món vay ngày càng trở nên ngắn hạn hơn và lượng vốn chảy ra cũng tăng lên, chứng tỏ rằng các chủ tài sản (chủ nợ - ND.) đã ngày càng trở nên lo lắng. Sau khi cuộc khủng hoảng nổ ra ở Thái Lan, các mối lo lắng của các nhà đầu tư về các rủi ro tăng lên một cách nhanh chóng dẫn đến sự chảy ra ồ ạt của các nguồn vốn từ các nước được coi là giống với Thái Lan.

Tại các nước bị khủng hoảng, các kinh nghiệm gần đây liên quan tới hội nhập tài chính có thể được đánh giá theo ba giai đoạn. Sau một thập kỷ, mà trong đó việc mở rộng một phần các tài khoản vốn đã dẫn đến một dòng vốn tư nhân dài hạn lớn, thập kỷ 1990 đã được bắt đầu bằng một giai đoạn mới của quá trình hội nhập tài chính. Sự mở rộng của dòng vốn tư nhân toàn cầu, bị hấp dẫn bởi các kết quả kinh tế hết sức tốt đẹp tại Đông Á, tương tác với các điểm yếu tài chính tiềm tàng (và trong một số trường hợp là các điểm yếu kinh tế vĩ mô) đã làm tăng thêm khả năng bị tổn thương của hệ thống tài chính. Giai đoạn thứ hai là khi mà các rủi ro trở thành hiện thực và cuộc khủng hoảng bùng nổ. Chính sách kinh tế vĩ mô phải vật lộn với một dòng chảy ra rất lớn của nguồn vốn tư nhân, một lượng khổng lồ các nguồn vốn hỗ trợ chính thức đã làm giảm bớt các thiệt hại về tài chính, và chính sách tiền tệ bị mắc kẹt giữa hai mục tiêu hoặc là hạn chế tác động của tỷ giá lên các công ty đang bị mắc nợ chồng chất, hoặc là tạo ra khả năng thanh khoản cho hệ thống tài chính. Trong giai đoạn thứ 3, dòng vốn chảy ra đã chậm dần và tình

trạng ổn định đã được lập lại, các chính sách chuyển sang quan tâm tới việc tạo nên một cơ cấu tổ chức mới để quản lý quá trình hội nhập tài chính. Trung Quốc, hội nhập vào thị trường tài chính toàn cầu trong một cơ cấu khác hẳn, đòi hỏi một cách phân tích khác.

Giai đoạn thứ nhất: các điểm dễ bị tổn thương xuất hiện

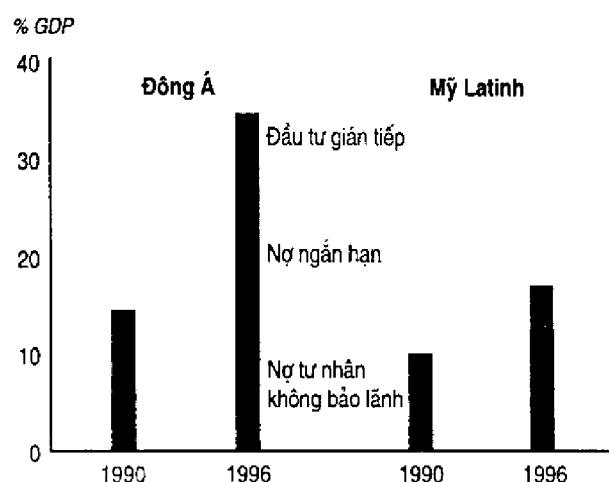
Mặc dù phát triển nhanh một cách kỳ diệu, Đông Á đã để lộ ra một số điểm dễ bị tổn thương ngay từ trước khủng hoảng. Trong số những điểm quan trọng nhất có luồng vốn chảy vào tăng nhanh chóng, các khoản đầu tư mỗi ngày một thiếu hiệu quả và các chính sách tuy có duy trì được mức độ tăng trưởng nhưng lại làm tăng khả năng bị thương tổn.

Dòng vốn chảy vào tăng nhanh chóng

Ngay từ năm 1990, cả bốn nước bị khủng hoảng nặng nề nhất là Indônêxia, Hàn Quốc, Malaysia và Thái Lan đã hội nhập tương đối tốt vào thị trường tài chính toàn cầu. Các nước này có tỷ lệ nợ tư nhân dài hạn không được bảo lãnh, nợ tư nhân ngắn hạn trên GDP cao, thậm chí còn cao hơn cả các nước Mỹ Latinh (xem hình 2.1)², phản ánh đúng tình trạng hội nhập và các thành tựu kinh tế của các nước này. Các nước lớn khác ở Đông Á - Trung Quốc, Philippin, Việt Nam - có các khoản nợ tư nhân nhỏ hơn nhiều.

Sau năm 1990, cả khu vực đã bước vào một giai đoạn mới của quá trình hội nhập tài chính với nền kinh tế toàn cầu. Bốn nước bị khủng hoảng đều nhận thêm nhiều các khoản nợ tư nhân hơn, với một tốc độ nhanh hơn các nước đang phát triển khác, đặc biệt là sau năm 1993 (xem hình 2.1)³. Các sự thay đổi trong chính sách cũng gián tiếp ủng hộ quá trình vay nợ nước ngoài (khung 2.1, 2.2 và 2.3). Tại các nước này tỷ lệ nợ tư nhân dài hạn không được bảo lãnh, nợ ngắn hạn trên GDP tăng gần 3% một năm. Nợ ngắn hạn tăng nhanh một cách đặc biệt, với Thái

Đông Á có nợ tư nhân cao ngay cả trước khi khủng hoảng



Ghi chú: Dữ liệu Đông Á được tính trung bình cho Ấn Độ, Hàn Quốc, Malaysia. Dữ liệu Mỹ Latinh được tính trung bình cho Argentina, Brazil, Colombia, Mexico và Peru.
Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

Lan và (sau năm 1994) Hàn Quốc có tỷ lệ tăng nhanh nhất¹.

Thêm vào đó bốn nước này đã nhận được một lượng đầu tư gián tiếp và đầu tư trực tiếp của nước ngoài khổng lồ. Luồng vốn vào gián tiếp hàng năm chiếm trung bình hơn 1% GDP, nhiều hơn 50% so với các nước Mỹ Latinh. Một lượng đáng kể các khoản đầu tư trực tiếp của nước ngoài được đổ vào Malaysia, Ấn Độ và Thái Lan (trên mức độ trung bình của các nước đang phát triển lớn). Lượng vốn chảy vào này là câu trả lời cho các thành tựu kinh tế đạt được và sự mở rộng các tài khoản vốn. Như vậy là, các nước này đã chiếm và được lợi từ khoảng 1/4 lượng bùng nổ các dòng vốn tư nhân toàn cầu trong những năm 1990.

Trong những năm đầu của thập kỷ 1990 các dòng vốn chảy vào đã tài trợ cho sự tăng trưởng đột ngột trong đầu tư nội địa và dự trữ ngoại tệ (xem hình 2.2). Luồng vốn ròng chảy vào lớn hơn tại các nước Hàn Quốc, Malaysia, Thái Lan đã tài trợ cho phần lớn các khoản đầu tư tăng thêm; phần còn lại được tài trợ bởi các khoản tiết kiệm

trong nước². Tại Ấn Độ, đầu tư tăng thêm ít hơn (3% GDP) và phần lớn được tài trợ bởi các khoản tiết kiệm trong nước.

Trong khoảng thời gian từ năm 1994 tới năm 1996, bốn nước này tiếp tục trở nên dễ bị thương tổn hơn nữa và đã có các dấu hiệu cho thấy rằng các nhà đầu tư đang lo lắng về khả năng duy trì tăng trưởng kinh tế. Các nước này tiếp tục gia tăng việc sử dụng nguồn vốn chảy vào để tài trợ cho các khoản đầu tư - tỷ lệ đầu tư so với GDP được giữ nguyên một cách căn bản (trừ Malaysia), trong khi đó tài khoản vãng lai tăng lên một lượng bằng khoảng 1% của GDP. Hơn thế nữa, nợ ngắn hạn và lượng vốn chảy ra không giải thích được tăng lên một cách nhanh chóng³. Cuối cùng, mức độ tăng trưởng dự trữ ngoại tệ giảm dần (xem hình 2.2). Tỷ lệ dự trữ nhỏ hơn so với nợ ngắn hạn và tiền gửi nội địa cũng có nghĩa là lớp đệm chống lại sự chuyển dịch trong xu hướng cho vay ngắn hạn và gửi tiền nội địa thông qua tài khoản vốn mở trở nên mỏng hơn. Bên cạnh điểm yếu này là khả năng đảo ngược chiều của dòng đầu tư gián tiếp và các vấn đề có thể phát sinh trong quá trình đảo nợ dài hạn, gây ra mất lòng tin. (Các nghĩa vụ trả nợ dài hạn chiếm khoảng 8,2% GDP tại Ấn Độ và 7,7% tại Malaysia).

Khả năng tránh gây mất lòng tin, điều mà có thể đảo ngược chiều dòng vốn và gây ra khủng hoảng phụ thuộc vào việc sử dụng các nguồn vốn chảy vào một cách có hiệu quả (để các tài sản thu được đủ để trả nợ) và duy trì được các chính sách kinh tế vĩ mô đúng đắn (chính sách tiền tệ và chính sách tỷ giá phải thống nhất với nhau ngay cả khi điều kiện trong và ngoài nước thay đổi). Tuy nhiên, trong thập kỷ 1990, đặc biệt là sau năm 1993, các nước bị khủng hoảng ngày càng thất bại lớn hơn trong việc duy trì các điều kiện trên, do đó làm tăng mức độ rủi ro của một sự thay đổi đột ngột trong nguồn tài trợ.

Đầu tư thiếu hiệu quả

Tại Đông Á đầu tư đã trở nên thiếu hiệu quả từ những năm 1990. Trên cấp độ vĩ mô các khoản

Hội nhập tài chính, chính sách tài chính và cuộc khủng hoảng tại Thái Lan

Sau năm 1990 Thái Lan đã có tỷ lệ tăng trưởng cao nhất trong các nước bị khủng hoảng nhưng vẫn có một tỷ lệ thâm hụt cán cân vãng lai lớn nhất 7% GDP trong năm 1990-1996 và 8% trong năm 1995-1996. Nợ bên ngoài, đặc biệt là nợ ngắn hạn, tăng một cách nhanh chóng. Đầu tư tăng, nhưng tốc độ tăng trưởng trên thực tế giảm so với cuối những năm 1980.

Tài khoản vốn của Thái Lan đã được mở rộng tương đối ngay từ giữa những năm 1980. Tự do hoá các giao dịch trên tài khoản vãng lai đã kết thúc vào năm 1990 và cho tới năm 1996 phần lớn các hạn chế về tài khoản vốn cũng được dỡ bỏ (Alba, Hernandez và Klingebiel 1999). Tỷ giá hối đoái được cố định làm giảm bớt các rủi ro mà người vay ngoại tệ phải chịu. Mặc dù tỷ giá thực tế cũng chỉ tăng khoảng 10% trong những năm 1990 (theo Quỹ tiền tệ quốc tế), đã xuất hiện một sự xê dịch lớn giữa giá của các hàng hoá mậu dịch và các hàng hoá phi mậu dịch (Warr 1998). Câu hỏi được đặt ra là liệu một tỷ giá mềm dẻo hơn, cho phép một mức tăng danh nghĩa, có thể cản trở được một phần nguồn vốn chảy vào và làm cho việc khắc phục hậu quả trở nên đỡ tốn kém hơn hay không.

Lãi suất của hệ thống ngân hàng nội địa và sự phân phối nguồn vốn theo chỉ đạo được tự do hoá vào đầu những năm 1990. Mặc dù không có một hình thức bảo hiểm tiền gửi chính thức nào, trong cuộc khủng hoảng năm 1983 thiệt hại của người gửi tiền là tương đối hạn chế, ngay cả trong các tổ chức tài chính phi ngân hàng (Johnson 1991).

Vào năm 1993 tính mở của tài khoản vốn được tăng lên một cách đáng kể và nó cũng được thay đổi về mặt hình thức với sự mở cửa của Bangkok International Banking Facility. Đây là một cố gắng nhằm tạo ra một trung tâm tài chính quốc tế và thu hút vốn để duy trì sự tăng trưởng của nền kinh tế. Các điều lệ của trung tâm này khuyến khích các khoản tài trợ ngắn hạn từ nước ngoài cho các công ty trong nước. Các ngân hàng tham gia được hưởng các ưu tiên về thuế và quản lý. Các ngân hàng nội địa chuyển một phần hoạt động ra nước ngoài và điều đó có thể đã làm tăng thêm các khoản nợ ngoại tệ đối với những người gửi tiền (Kawai và Iwatsubo 1998).

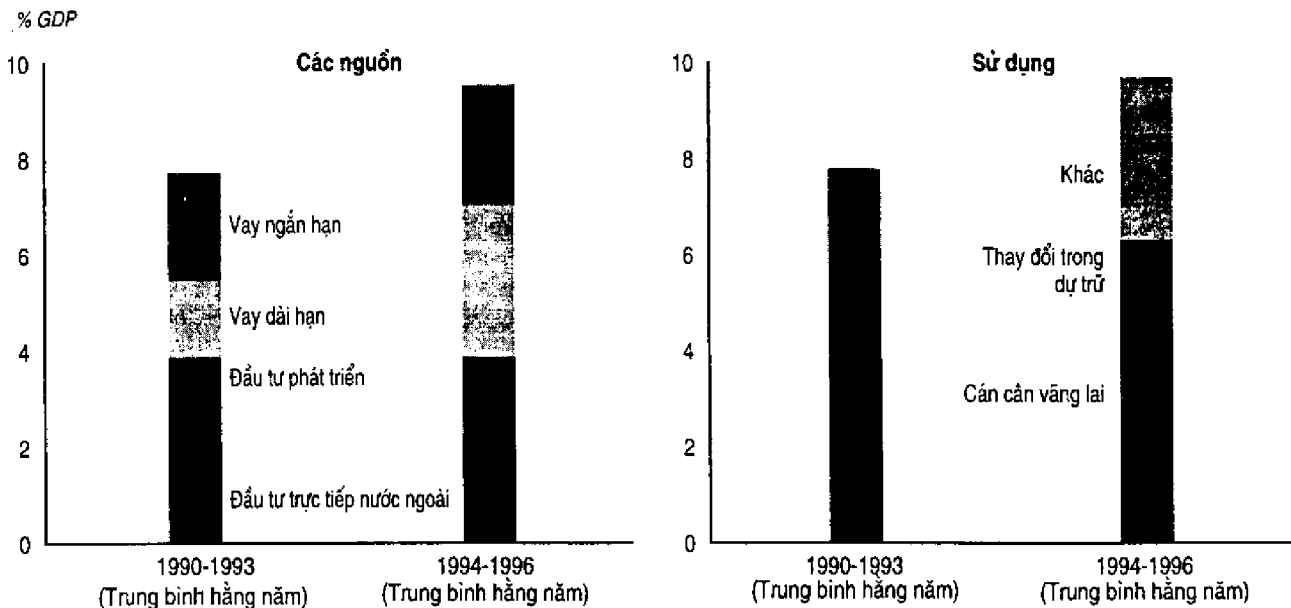
Mức tăng trưởng cao của Thái Lan trong những năm 1990 một phần nào đó đã phản ánh cuộc bùng nổ trong

xây dựng, với một phần lớn nguồn tài trợ đến từ nước ngoài thông qua các công ty tài chính yếu kém và được thả lỏng. Bởi vì các công ty này không được nhận tiền gửi nên chúng phải dựa các chứng khoán hay thay đổi làm nguồn tài trợ. Sự bùng nổ mạnh mẽ của các công ty này phần nào phản ánh niềm hy vọng rằng các công ty lớn nhất sẽ được phép thành lập ngân hàng. Hệ thống ngân hàng cũng được điều tiết một cách lỏng lẻo (trong lĩnh vực dự trữ cho rủi ro tín dụng và công nhận thu nhập) và có các tài sản yếu kém (với khoảng 7% tài sản không sinh lời trước khi khủng hoảng), đồng thời chịu ảnh hưởng trực tiếp hay gián tiếp của các món cho vay bất động sản.

Chính sách tài khoá, dường như thay cho việc tìm cách cân đối lại các tác động của luồng vốn chảy vào đã làm tăng thêm các tác động này. Thặng dư ngân sách giảm từ 3,2% của GDP năm 1990 xuống còn 0,9% năm 1996 (IMF, *Các thông tin tài chính quốc tế*; các số liệu bao gồm cả số tiền thu được trong quá trình tư nhân hoá). Các cố gắng của Ngân hàng trung ương Thái Lan để kiềm chế tốc độ tăng trưởng thông qua mức lãi suất cao đã chỉ hấp dẫn thêm các nguồn vốn chảy vào, dưới một chế độ tài khoản vốn rộng mở và tỷ giá cố định.

Khi mức độ tăng trưởng kinh tế bắt đầu chậm lại vào năm 1996, Chính phủ Thái Lan đã cung cấp những sự hỗ trợ to lớn cho các công ty tài chính (và các nhà đầu tư trên thị trường chứng khoán) thay cho việc bắt những người này phải tự giải quyết lấy các vấn đề của họ (như là Ấn Độ đã làm năm 1998). Trong khoảng từ tháng Mười hai 1996 tới tháng Sáu 1997, các khoản cho vay của Ngân hàng trung ương Thái Lan đối với các tổ chức tài chính phi ngân hàng đã có thể làm tăng lượng tiền cơ sở thêm 66% nếu lượng tiền dự trữ không bị giảm sút. Cũng không có gì đáng ngạc nhiên rằng những người vẫn đang còn giữ đồng bạt - vốn sẵn bị hoang mang bởi sự giảm sút của thị trường chứng khoán và sự xấu đi của cán cân ngân sách - lo sợ rằng các chính sách trên sẽ làm nổ tung hệ thống tỷ giá cố định và vì vậy họ tìm cách bán đồng bạt đi. Chính phủ đã buộc phải thả nổi đồng bạt vào tháng Bảy 1997, khi mà dự trữ ngoại tệ của nó (tổng thực tế của các hợp đồng mua bán trước) gần như cạn kiệt (Lane và những tác giả khác 1999). Các món nợ bên ngoài khổng lồ và lãi suất tăng nhanh đã dẫn đến sự phá sản hàng loạt.

Luồng vốn ròng đi vào dẫn đến sự gia tăng mạnh mẽ trong đầu tư trong nước và dự trữ quốc tế



Ghi chú: Dữ liệu được tính trung bình cho Ấn Độ, Hàn Quốc, Malaysia và Thái Lan.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, Số liệu dự trữ tài chính phát triển toàn cầu; IMF, Thống kê tài chính quốc tế.

đầu tư tăng thêm không dẫn đến sự tăng trưởng tương xứng. Tại Thái Lan và Hàn Quốc mức độ tăng trưởng trên thực tế đã giảm đi. Trên cấp độ vi mô, tỷ lệ sinh lời thấp và có xu hướng giảm (Claessens, Djankov và Lang 1998). Cùng với nợ nần và lãi suất tăng, lợi nhuận thu được giảm (Alba và các tác giả khác 1999). Hiệu quả kinh doanh và khả năng sinh lời giảm một phần là do sự chuyển dịch tín dụng sang lĩnh vực kinh doanh bất động sản (Goldstein 1998). Sự giảm sút của thị trường chứng khoán và của giá bất động sản đã bắt đầu vào năm 1996 (Berg 1999). Tại Hàn Quốc lợi nhuận đã thấp vẫn tiếp tục giảm một phần là do các cú sốc bên ngoài và trong năm 1996 - đầu năm 1997 sáu tập đoàn lớn (*chaebol*) đã bị phá sản. Trên toàn quốc các tổ chức tài chính yếu kém, nợ nần lớn và được điều tiết một cách lỏng lẻo (đặc biệt là các tổ chức phi ngân hàng và các ngân hàng hải ngoại) và các khách hàng của chúng trở nên dễ bị tổn thương trước sự suy giảm của thị trường chứng khoán và giá bất động sản.

Tại sao các luồng vốn chảy vào Đông Á lại dẫn

đến các khoản đầu tư thiếu hiệu quả? Một lý do là chúng được chảy qua các tổ chức tài chính yếu kém với khả năng đánh giá hết sức nghèo nàn, vốn thấp và hệ thống điều tiết kiểm soát lỏng lẻo - đặc biệt là các ngân hàng quốc doanh tại Ấn Độ, các tổ chức tài chính phi ngân hàng tại Hàn Quốc và Thái Lan (chương 4; Alba và các tác giả khác 1999; Claessens và Glaessner 1997; Alba, Claessens và Djankov 1998; Claessens, Djankov và Lang 1998; Gray 1999). Tuy nhiên, đó không phải là câu trả lời đầy đủ. Một phần lớn các món vay nợ nước ngoài của Ấn Độ không đi qua hệ thống tài chính nội địa mà đi thẳng từ các ngân hàng quốc tế tới các công ty phi tài chính.

Mỗi một người vay nợ hải ngoại có một người cho vay hải ngoại. Một câu hỏi hết sức tự nhiên được đặt ra là tại sao các khoản cho vay cá nhân lại được tập trung đến mức như vậy cho các tổ chức tài chính và các công ty đã có tiếng là yếu kém? Một trong những lời giải thích có thể là các thành tựu kinh tế rực rỡ của các nước trong khu vực, của người đi vay kết hợp với việc tìm kiếm các khả năng sinh lời cao hơn so với ở các

Sự mở rộng tài khoản vốn, các chính sách trong những năm 1990 và cuộc khủng hoảng tại Indônêxia

Nền kinh tế Indônêxia có vẻ như là rất mạnh vào đầu năm 1997. Nhưng nó là nền kinh tế bị tàn phá nặng nề nhất khi các điểm yếu trong hệ thống tài chính và điều hành tương tác với các sai lầm chính sách và mức nợ nước ngoài lớn. Indônêxia đã mở rộng tài khoản vốn của mình rất lâu trước cuộc khủng hoảng, vào năm 1970, nhằm mục đích giảm thiểu thâm hụt trong hệ thống kiểm soát vốn của nó. Hệ thống tỷ giá được thay đổi vào năm 1994, từ hệ thống tỷ giá cố định sang hệ thống tỷ giá được giữ trong một dải quanh tỷ giá cố định. Tuy nhiên, độ rộng của dải này tương đối nhỏ. Mặc dù tài khoản vốn đã được mở, trong những năm 1990 lãi suất tiền gửi đôla cao hơn lãi suất tương ứng tại Singapo và lãi suất gửi tiền bản địa là 1%. Nếu lãi suất này được điều chỉnh lại để phản ánh sự sụt giá, thì nó cao hơn rất nhiều so với lãi suất hải ngoại (Ngân hàng Thế giới 1995b), làm người ta liên tưởng đến một khoản lãi trả thêm tương đối lớn cho các rủi ro. Tuy nhiên, các công ty Indônêxia vay trực tiếp từ các ngân hàng hải ngoại với một số lượng rất lớn. Như vậy có nghĩa là một phần lớn quá trình hội nhập tài chính và tài trợ cho các công ty bản địa tại Indônêxia không thông qua các ngân hàng bản địa, mà thông qua các ngân hàng quốc tế. Các công ty đã không áp dụng một biện pháp phòng ngừa nào cả và phương pháp mạo hiểm này đã mang lại cho họ một khoản lợi nhuận lớn trong một thời gian, tuy nhiên, nó cũng góp phần đáng kể vào các thiệt hại to lớn mà cuộc khủng hoảng đem lại.

Các ngân hàng thống trị khu vực tài chính nội địa tại Indônêxia. Tỷ lệ tiền theo nghĩa rộng trên GDP tăng nhanh hơn một cách không đáng kể so với GDP trong những năm 1990. Điều đó chứng tỏ tín dụng nội địa không mở rộng một cách thái quá. Tuy nhiên, thị trường vốn tư nhân vẫn còn nhỏ bé (Ngân hàng Thế giới 1995a) và không tồn tại thị trường nợ của chính phủ bởi vì một đạo luật ban hành vào năm 1967 đã cấm chính phủ đi vay trong nước. Trừ lãi suất được dỡ bỏ vào năm 1984. Vào năm 1988, để tăng cường cạnh tranh các ngân hàng quốc tế và các ngân hàng tư nhân mới được phép gần như tự do gia nhập thị trường, đồng thời các tiêu chí về vốn và dự trữ cũng được giảm tới mức tối thiểu (Hanna 1994). Để kiềm chế sự mở rộng tín dụng xảy ra sau đó, chính sách tiền tệ được thắt chặt. Tuy nhiên, điều đó chỉ kích thích luồng vốn chảy vào thông qua tài khoản vốn mở rộng và nó đã tạo ra một sự thâm hụt ngân sách ồ ạt. Sự thâm hụt ồ ạt này được giải quyết một cách căn bản vào năm 1993 (Ngân hàng Thế giới 1994).

Việc điều tiết và kiểm soát các ngân hàng được thắt chặt một lần nữa vào đầu những năm 1990, nhưng sự trì trệ trong việc xử lý các ngân hàng vì phạm đã cho phép nhiều ngân hàng yếu kém tồn tại. Tài sản không sinh lời chiếm trung bình khoảng 9% tổng tài sản. Các ngân hàng quốc doanh thu hút khoảng 40% lượng tiền gửi, nhưng chỉ chiếm khoảng dưới 3% tổng số vốn kể cả vốn dự trữ đang ở dưới mức cho phép. Thêm vào đó 27% các ngân hàng vượt quá hạn mức tín dụng (Ngân hàng Thế giới 1995b). Không tồn tại một cơ chế bảo hiểm tiền gửi chính thức nào. Trong cuộc khủng hoảng ngân hàng tư nhân lớn đầu tiên trong những năm 1990 những người gửi tiền lớn đã bị mất một khoản lợi nhuận đáng kể, tuy nhiên trong cuộc khủng hoảng thứ hai những người gửi tiền đã không phải chịu thiệt hại bởi vì chính phủ đã đứng ra nhận lấy trách nhiệm. Rất nhiều ngân hàng nước ngoài đã được cấp giấy phép, tuy nhiên các ngân hàng này thường cho vay hải ngoại, có lẽ bởi sự thiếu hoàn thiện trong các quy định về thu nợ và vốn cần thiết để cho vay nội địa.

Chính sách tài khoá được thắt chặt vào những năm 1990, ban đầu là để bù đắp vào giá dầu cao, sau đó với việc giảm thâm hụt ngân sách 2,6% của GDP hàng năm trong những năm 1992-1996 để cân đối lại tình trạng quá nóng của nền kinh tế. Các khoản nợ công cộng bên ngoài đã được trả trước bằng tiền thu được từ tư hữu hoá và thặng dư ngân sách năm 1995. Tuy nhiên, chính sách tiền tệ được coi là phương tiện cơ bản để ổn định kinh tế, đặc biệt là trong các năm 1995-1996, và yêu cầu về vốn dự trữ thấp đã được nâng lên vào tháng Hai 1996 và tháng Tư 1997. Việc thắt chặt chính sách tiền tệ lần này, cũng như lần trước, đã bị luồng vốn chảy vào dưới tài khoản vốn rộng mở và tỷ giá cố định làm giảm tác dụng, và không gây được mấy tác dụng lên lãi suất hoặc khối lượng tín dụng (Ngân hàng Thế giới 1996c). Đồng thời, như đã nói ở trên, các công ty cũng tiến hành vay hải ngoại một cách trực tiếp.

Vào đầu năm 1997 Indônêxia đã đạt được mức độ thâm hụt cán cân vãng lai thấp nhất trong các nước bị khủng hoảng, một bước tiến nhỏ trong đầu tư và một sự tăng trưởng lớn trong đầu tư trực tiếp nước ngoài. Tuy nhiên, nợ nước ngoài lớn, đặc biệt nợ ngắn hạn cộng với tài khoản vốn mở rộng đã làm cho nền kinh tế trở nên dễ bị tổn thương và không đáng tin cậy. Thêm vào đó, đất nước này còn phải chịu đựng nhiều điểm yếu lâu dài trong hệ thống tài chính và điều hành (Ngân hàng Thế giới 1993, 1995b, 1996c, 1997c). Luồng vốn chảy ra tăng lên trong những năm 1994-1996. Các điều kiện kinh tế vĩ mô ngày một xấu đi cộng với khả năng một chính phủ mới sẽ ra đời sau cuộc bầu cử đã làm tăng thêm không khí lo lắng vào năm 1997. Đồng loạt được thả nổi lại càng làm tăng các mối lo lắng này một cách nhanh chóng.

Indônêxia đáp lại sự thả nổi đồng loạt bằng cách mở rộng biên độ tỷ giá vào tháng Bảy và tuyên bố thả nổi tỷ giá vào tháng Tám, và hầu như không dùng dự trữ ngoại tệ để bảo vệ đồng nội tệ trong khoảng thời gian đó. Lãi suất được tăng lên, tuy nhiên lại được nhanh chóng hạ xuống trước các sức ép chính trị (Ohno, Shirono và Sisti 1999). Tới cuối tháng Chín tín dụng ngân hàng đã tăng 11% so với cuối tháng Sáu. Để giúp bảo vệ tỷ giá việc đổi ngoại tệ đã được hạn chế vào cuối tháng Tám. Cuối tháng Mười cuộc khủng hoảng đã làm cho tỷ giá tại Indônêxia xuống thấp, tuy rằng không thấp hơn nhiều so với tại Thái Lan và Malaysia.

Vào tháng Mười Indônêxia được nhận một gói trợ giúp đa phương. Một chương trình kinh tế được đặt ra để tự do hoá và đồng của 16 ngân hàng yếu kém, bên cạnh việc cải thiện các điều kiện kinh tế vĩ mô. Một sự hoảng loạn xuất hiện tại các ngân hàng nói trên và sau đó đã lan rộng ra các ngân hàng khác mặc dầu đã có các thông báo về việc bảo hiểm tiền gửi cho những người gửi tiền nhỏ và sau đó là cho tất cả mọi người. Ngân hàng trung ương đã cung cấp các khoản tín dụng lớn để hỗ trợ hệ thống ngân hàng và để trả lời cho các sức ép giữ lãi suất ở mức thấp. Tới cuối tháng Mười hai tín dụng cấp phát cho các ngân hàng đã tăng lên hơn ba lần - sự tăng vọt này đã có thể làm tăng gấp đôi lượng tiền cơ sở nếu dự trữ ngoại tệ không giảm xuống. Các mối lo ngại về sức khoẻ của Suharto và các thông báo về tài khoá 1998-1999 với rất ít điểm giống với các mục tiêu do Quỹ tiền tệ quốc tế đề ra tiếp tục làm cho luồng vốn ra đi. Tới cuối tháng Mười hai 1997 đồng rupi bị giảm giá xuống còn một nửa so với cuối năm 1996 và các mối lo ngại về tình hình chính trị đã trộn lẫn vào các vấn đề kinh tế.

Tự do hoá tài khoản vốn, hội nhập tài chính và cuộc khủng hoảng tại Hàn Quốc

Tài khoản vốn bắt đầu được tự do hoá một cách nghiêm chỉnh vào đầu những năm 1990 tại Hàn Quốc. Tuy nhiên, có ba lý do làm cho các cố gắng này trở thành các động lực khuyến khích vay nợ ngắn hạn chủ yếu thông qua sự môi giới của khu vực tài chính. Thứ nhất, vay nợ ngắn hạn được tự do hoá đối với cả các công ty và ngân hàng, trong khi đó vay dài hạn bao gồm cả tín dụng từ người bán hàng và thị trường trái phiếu nước ngoài vẫn bị hạn chế. Thứ hai là luồng vốn vay nợ được khuyến khích hơn luồng cổ phiếu chảy vào (bán cổ phiếu cho người nước ngoài - NO.). Mặc dù luồng cổ phiếu nước ngoài chảy vào thị trường chứng khoán đã được tự do hoá vào tháng Giêng 1992, chúng vẫn nằm dưới các sự kiểm chế bao gồm cả trần giới hạn 10% đối với các cổ phiếu nằm trong tay tư bản nước ngoài (được nâng lên 12% trong tháng Mười hai 1994 và 15% trong tháng Sáu 1995). Thứ ba là các khoản vay nợ của các tổ chức tài chính đã được tự do hoá, tuy nhiên, các khoản vay nợ của các công ty vẫn đòi hỏi sự chấp thuận của chính phủ và bị hạn chế.

Hàn Quốc cũng bắt đầu lại quá trình tự do hoá tài chính nội địa vào đầu những năm 1990. Trong năm 1991 một kế hoạch bốn bước được đặt ra để giải phóng tỷ giá. Các tổ chức tài chính được tự do hơn trong việc quản lý tài sản, nguồn vốn, bao gồm việc tự do hoá cho vay bằng đồng ngoại tệ vào năm 1993. Trong các năm 1994-1996 nhiều tổ chức tài chính được phép cho vay bằng ngoại tệ thông qua việc biến 24 công ty tài chính thành các công ty ngân hàng bán buôn (để có thể hoạt động trên thị trường mua bán ngoại tệ) và mở thêm 28 chi nhánh ngân hàng hải ngoại.

Thêm vào đó, các chính sách kinh tế vĩ mô dùng để đối phó với dòng vốn chảy vào cũng đã phần nào khuyến khích vay nợ bên ngoài ngắn hạn. Để giảm bớt sức ép lạm phát, chính phủ đã hạn chế khả năng sinh sôi của một bộ phận đáng kể dòng vốn chảy vào và đã cho phép tỷ giá tăng lên chút ít. Lãi suất nội địa vẫn còn chênh lệch đáng kể so với lãi suất nước ngoài, tạo ra một lượng cầu lớn đối với các khoản vốn nước ngoài, rẻ. Vì các lý do nêu trên, nợ bên ngoài tăng lên mạnh mẽ, đặc biệt là nợ ngắn hạn (do đã được tự do hoá nhiều hơn).

Các tổ chức tài chính của Hàn Quốc không được chuẩn bị một cách đầy đủ để quản lý dòng vốn lớn chảy vào này. Chính sách phát triển trong quá khứ, mặc dù có rất nhiều thành công, đã để lại một di sản là sự thiếu kinh nghiệm trong việc phân tích tín dụng, quản lý rủi ro và quản lý nợ quá hạn và cuối cùng đã tạo nên một hệ thống tài chính thụ động. Do đó, các tổ chức tài chính trở nên dễ bị tổn thương khi phải đối mặt với sự không tương xứng trong tiền tệ và kỳ hạn. Các món vay được chuyển cho khu vực chế tạo và sản xuất hàng xuất khẩu. Tuy nhiên, mức

lợi nhuận của các công ty thấp và tiếp tục hạ xuống trong những năm 1990, trong khi đó các khoản đầu tư và vay nợ của chúng thì không như vậy. Dòng tài chính bên ngoài đã làm nhẹ bớt các ức chế về ngân sách của các công ty nhưng đã làm tăng tỷ lệ đòn bẩy của chúng. Như vậy, cách tiếp cận quá trình hội nhập tài chính này có vẻ như đã làm các điểm yếu về cấu trúc tiềm tàng thêm nặng nề.

Cho tới năm 1995 các kết quả kinh tế tốt đẹp của Hàn Quốc đã che giấu các điểm yếu này. Khi nền kinh tế bắt đầu phát triển chậm lại vào năm 1996 thì sự mỏng manh tiềm tàng của nền kinh tế đã mở đường cho sự khốn cùng của các công ty. Lợi nhuận sau thuế của các công ty giảm từ 4% của GDP trong các năm 1989-1995 xuống dưới 2% năm 1996. Hơn thế nữa, vay nợ thực tế của các công ty tăng một cách đáng kể - từ 4% GDP năm 1989-1995 lên 18% năm 1996. Các dấu hiệu đầu tiên của sự khốn cùng xuất hiện vào cuối năm 1996 đầu năm 1997. Vào tháng Giêng 1997, Hanbo, tập đoàn lớn thứ 14, tuyên bố phá sản với một khoản nợ được đánh giá vào khoảng 6 tỷ USD. Sau đó là sự phá sản hàng loạt của các công ty.

Tới giữa năm 1997 một điều đã trở nên rõ ràng là các khó khăn của các công ty đã gây ra các tác động xấu đối với khu vực tài chính. Sự giảm giá của đồng бат vào tháng Bảy đã làm tăng các mối lo ngại của các nhà đầu tư và các khó khăn chồng chất trong khu vực tài chính cũng làm tăng thêm bầu không khí căng thẳng. Quyết định cứu tập đoàn Kia trên bờ vực phá sản vào tháng Mười và sự sụp đổ của thị trường chứng khoán Hồng Kông có vẻ như đã tạo ra áp lực lớn hơn nữa đối với đồng won. Các ngân hàng nước ngoài từ chối đảo nợ - tiếp tục làm tăng thêm áp lực đối với tỷ giá.

Trong suốt quãng thời gian đó, các nhà đầu tư nước ngoài phải đối đầu với một tình trạng không rõ ràng được tạo ra bởi sự thiếu vắng các thông tin kịp thời và đáng tin cậy về các khoản tín dụng không sinh lời, dự trữ ngoại tệ và nợ nước ngoài. Phản ứng đầu tiên của chính phủ vào tháng Tám 1997 là nhận bảo lãnh tiền gửi và các khoản vay nước ngoài của các tổ chức tài chính. Tuy nhiên, bước đi này có thể đã đặt ra các câu hỏi về khả năng của Ngân hàng trung ương Hàn Quốc (Bank of Korea) nhận trách nhiệm là người cho vay cuối cùng và do đó thất bại trong việc trấn an các nhà đầu tư. Các cố gắng để duy trì tỷ giá hối đoái đã gây nên khoản thiệt hại 10 tỷ USD trong nguồn dự trữ trong khoảng từ cuối tháng Tám tới cuối tháng Mười một. Các cố gắng để giữ tỷ giá đã bị bỏ rơi vào ngày 17 tháng Mười một. Một vài ngày sau, Hàn Quốc yêu cầu trợ giúp khẩn cấp từ cộng đồng quốc tế để tránh bị phá sản bởi nợ nước ngoài.

nước cho vay. Ví dụ, các ngân hàng Nhật Bản có thể đã tăng các khoản vay hải ngoại để bù đắp lại lợi nhuận giảm sút tại Nhật Bản và ủng hộ các kế hoạch đầu tư của các công ty Nhật Bản - giống như các ngân hàng châu Âu đã làm tại Mỹ Latinh trong những năm 1980. Giả thuyết thứ hai làm chúng ta liên tưởng tới bong bóng tài chính và hành vi a dua.

Giả thuyết thứ ba dựa trên ý tưởng cho rằng dòng vốn được khuyến khích bởi sự kỳ vọng vào một lối thoát dễ dàng (trong khi chính phủ hỗ trợ tỷ giá) hoặc chính phủ sẽ đứng ra bảo lãnh cho các khoản nợ tư nhân nếu có chuyện không hay xảy ra. Đã không xảy ra bất cứ một sự bảo lãnh chính thức nào cả⁷. Tuy nhiên, Chính phủ Thái Lan đã bảo vệ tỷ giá cố định của mình trong suốt nửa đầu của năm 1997 và tất cả các quốc gia đã sử dụng nguồn dự trữ ngoại tệ và các khoản vay chính thức để giảm thiểu việc giảm tỷ giá sau khi tỷ giá cố định bị bỏ rơi (xem dưới đây). Khi cuộc khủng hoảng nổ ra, Chính phủ Hàn Quốc đã nhận lại các khoản vay nợ tư nhân bên ngoài và Indônêsi-a, Hàn Quốc, Thái Lan đã bảo đảm các khoản tiền gửi ngân hàng và phi ngân hàng. Như vậy, nếu đã tồn tại một kỳ vọng nào đó về một sự bảo lãnh thì nó cũng được thoả mãn phần lớn bởi vì những người cho vay và những người chủ tài sản bên ngoài, cả nội địa và nước ngoài, đã có khả năng thoát khỏi (cuộc khủng hoảng - ND) và chính phủ đã đứng ra bảo lãnh (trừ trường hợp các món nợ của các công ty Indônêsi-a).

Các vấn đề trong quá trình đưa ra chính sách

Trong những năm 1990 các sức ép khác nhau đã dẫn đến những chính sách kinh tế vĩ mô ngày càng thiếu nhất quán - được định nghĩa như là một hỗn hợp của các chính sách tiền tệ, tỷ giá, tài khoá và quản lý nợ nước ngoài. Các nước bị khủng hoảng đã theo đuổi các chính sách kinh tế vĩ mô bảo thủ từ rất lâu (Ngân hàng Thế giới 1993). Khi dòng vốn chảy vào bắt đầu tăng vào đầu những năm 1990, các nước này đứng trước những thử thách và các quyết định khó khăn

hơn, nhiều khi nằm ngoài phạm vi của chính sách kinh tế vĩ mô truyền thống. Các quyết định được đưa ra thường giữ được mức tăng trưởng trong một thời gian ngắn, tuy nhiên không tạo được một lớp đệm chống lại các điểm dễ bị tổn thương ngày càng tăng.

Các nước bị khủng hoảng (đặc biệt là Thái Lan và Indônêsi-a) đã thử dùng chính sách tiền tệ để hạn chế bớt sự nảy nở của các dòng vốn chảy vào. Tuy nhiên, các thí nghiệm này đã làm tăng thêm dòng vốn chảy vào dưới một tỷ giá tương đối cố định. Chính sách tỷ giá này (ngược lại với chính sách tăng tỷ giá một lần) được định hướng bởi mong muốn duy trì xuất khẩu làm nền móng cho sự tăng trưởng của nền kinh tế và để giúp cho những thương nhân, nhà đầu tư và người đi vay xuyên biên giới có khả năng dự đoán tình hình thị trường. Tuy nhiên, chính sách này không những làm tăng thêm dòng vốn chảy vào, mà còn làm tăng thêm các giao dịch không được tự bảo hiểm.

Chính sách tài khoá cũng không can thiệp được các tác động bành trướng của dòng vốn chảy vào. Tại Thái Lan và Hàn Quốc chính sách tài khoá được thắt chặt một chút ít. Tại Indônêsi-a và Malaysia tài khoá được thắt chặt một cách đáng kể so với thông lệ quốc tế vào các năm 1989-1995 (3,2 và 4,2% của GDP). Tuy nhiên, kể cả tại hai nước này phần tăng trong thặng dư ngân sách cũng còn nhỏ hơn rất nhiều so với mức độ tăng của dòng vốn chảy vào. Năm 1996 thặng dư ngân sách giảm sút tại cả bốn nước, đặc biệt tại Malaysia và Thái Lan. Trong nửa đầu của năm 1997 Thái Lan bắt đầu hỗ trợ một cách mạnh mẽ cho các ngân hàng và các tổ chức phi ngân hàng của mình (xem khung 2.1).

Sự quản lý yếu kém quá trình hội nhập tài chính trong hoàn cảnh các tổ chức tài chính và các công ty cũng yếu ớt có lẽ đã là điểm yếu chính sách lớn nhất tại Đông Á. Đây là một vấn đề nằm ngoài chính sách kinh tế vĩ mô truyền thống, tuy nhiên nó đã trở thành một vấn đề lớn kể từ cuộc khủng hoảng nợ Mỹ Latinh trong những năm 1980, đặc biệt là tại Chilê⁸. Tại Đông Á, các vấn đề nảy sinh có liên quan đến rủi ro đạo đức: thiếu sự

thận trọng trong việc cho vay, đặc biệt là cho vay có hiệu quả. Các vấn đề này nảy sinh là do các tổ chức tài chính và các công ty không phải chịu trách nhiệm về các kết quả tài chính, người gửi tiền và người cho vay được coi là nằm dưới sự bảo vệ của chính phủ. Các mối liên kết giữa các tổ chức tài chính và phi tài chính cũng làm tăng thêm rủi ro đạo đức.

Các vấn đề này lại được quá trình hội nhập tài chính của Đông Á vào thị trường thế giới phóng đại lên. Như vậy, khi sự tăng trưởng kinh tế tại châu Á bắt đầu chậm lại, các tổ chức tài chính và các công ty, không còn nhiều để mất, tìm mọi cách để vay nợ nhằm duy trì các hoạt động của chúng với hy vọng lợi nhuận sẽ tăng lên. Những người cho vay từ bên ngoài đã tạo điều kiện cho người đi vay thoát khỏi thị trường nội địa nhỏ bé; họ sẵn sàng cho vay ngắn hạn với ý tưởng rằng họ có thể thoát ra được và có lẽ chính phủ sẽ nhận trách nhiệm về các khoản nợ nếu tình hình xấu đi.

Các chính phủ đã không can thiệp vào các tổ chức yếu ớt cho tới khi họ cảm nhận được cuộc khủng hoảng một cách rõ ràng. Trên thực tế, Chính phủ Thái Lan và Hàn Quốc đã cho phép các tổ chức được điều tiết một cách lỏng lẻo bành trướng một cách nhanh chóng thông qua vay nợ hải ngoại. Hàn Quốc và Thái Lan cũng giảm nhẹ bớt các quy định đối với dòng vốn chảy vào, đặc biệt là vốn ngắn hạn. Các chính sách này đã khuyến khích thêm dòng vốn chảy vào mới và đã tạm thời duy trì được mức độ tăng trưởng, tuy nhiên, cũng làm tăng thêm khả năng bị tổn thương.

Tóm lại, các nước bị khủng hoảng ở Đông Á đã không chuẩn bị để quản lý quá trình hội nhập tài chính ngày càng tăng vào giữa những năm 1990. Bị thu hút bởi các thành công trong quá khứ của khu vực, các dòng vốn chảy vào tăng vọt làm tràn ngập khả năng cho vay một cách có hiệu quả của các tổ chức tài chính. Các chính sách kinh tế vĩ mô đã không điều chỉnh được quá trình bùng nổ và bị ru ngủ bởi bản chất tự nhiên của dòng vốn. Khi tăng trưởng chậm dần và sự điều tiết trở nên cần thiết, như là tình trạng của Thái Lan và Hàn

Quốc trong những năm 1995-1996, các nhà hoạch định chính sách đã chọn giải pháp tiếp tục duy trì bùng nổ kinh tế thông qua vay nợ nước ngoài hơn là tiến hành các biện pháp điều chỉnh có thể làm chậm tăng trưởng trong một thời gian ngắn. Nguồn vốn nước ngoài tiếp tục chảy vào, đặc biệt là vốn ngắn hạn, để đáp lại sự cởi mở tài chính và có lẽ là cả kỳ vọng rằng chính phủ sẽ bảo lãnh trong trường hợp tình hình xấu đi.

Khi mà chính sách tiền tệ và chính sách tỷ giá của Thái Lan có vẻ thiếu nhất quán vào nửa đầu của năm 1997, một cuộc đầu cơ lớn chống lại đồng бат đã xảy ra. Chính phủ Thái Lan đã buộc phải tuyên bố thả nổi đồng бат khi nguồn dự trữ ngoại tệ của nó bị cạn kiệt trong quá trình bảo vệ tỷ giá cố định⁹. Tại các nơi khác không xuất hiện một dấu hiệu rõ ràng nào về các vấn đề đang tồn tại trước khi đồng бат bị thả nổi¹⁰, bất chấp các vấn đề vừa nêu ở trên. Tuy vậy, sự sụp đổ của đồng бат đã làm cho hàng loạt các nhà đầu tư chạy khỏi các nước trong khu vực¹¹. Sức ép lên tỷ giá và lãi suất đã gây ra hàng loạt vụ phá sản của các công ty và các tổ chức tài chính. Đầu tư sụp đổ. Các kích động thiếu tích cực lại đổ thêm dầu vào lửa, làm tổn thương xuất khẩu và nông nghiệp.

Giai đoạn thứ hai: đối phó với cuộc khủng hoảng

Cuộc khủng hoảng đã đẩy quá trình hội nhập tài chính tại Đông Á vào một giai đoạn mới hết sức khó khăn, ràng buộc chặt chẽ với các chính sách kinh tế vĩ mô và có ba đặc điểm cơ bản sau:

- Sự rút vốn tư nhân ồ ạt (bao gồm cả tiền gửi) khi mà các nhà đầu tư trong và ngoài nước chạy khỏi các tài sản bằng nội tệ hoặc nằm trong thị trường tài chính trong nước.
- Một dòng vốn chính thức nhằm mục đích phần nào bù đắp lại dòng vốn tư nhân chảy ra và sự bảo lãnh (hoặc nhận lại) của chính phủ đối với các khoản nợ.
- Một chính sách tiền tệ bị mắc lại trong mâu thuẫn: hoặc là hoàn thành trách nhiệm là

người cho vay cuối cùng (với hy vọng là sẽ duy trì được niềm tin) và cấp phát tín dụng nội địa (để làm giảm lãi suất) với mỗi nguy hiểm tạo ra một sự chuyển dịch trong đầu tư gián tiếp và giảm tỷ giá, hoặc giảm thiểu tín dụng trong nước (để ổn định tỷ giá và chi phí vay hải ngoại), tạo ra mỗi nguy hiểm của một cuộc khủng hoảng ngân hàng. Các nước bị khủng hoảng nhảy đi nhảy lại giữa chính sách trên (Ohno, Shirono và Sisli 1999).

Vốn tư nhân chảy ra - vốn chính thức chảy vào

Sau khi đồng бата sụp đổ, các chủ tài sản trong và ngoài nước tranh nhau tháo chạy, tạo ra một dòng vốn chảy ra ồ ạt. Các ngân hàng thương mại dẫn đầu cuộc tháo chạy, giảm bớt số dư nợ của họ tới gần 100 tỷ USD trong vòng 18 tháng (bảng 2.1).

Các nước bị khủng hoảng đã thử giúp đỡ hệ thống tài chính yếu ớt của họ bằng cách cấp phát tín dụng từ trung ương và thỉnh thoảng giảm lãi suất. Tiền gửi được bảo lãnh và các món nợ tư nhân được nhận lại bởi chính phủ trong một cố gắng làm tăng niềm tin. Tuy nhiên, do không có cầu đối với các tài sản nội địa nên phần lớn các khoản cho vay thêm từ trung ương đã chảy ra thị trường mua bán ngoại tệ, tạo thêm sức ép giảm giá đồng nội tệ và làm giảm dự trữ. Thái Lan đã áp dụng biện pháp kiểm soát vốn vào giữa năm 1997 và Malaysia cũng làm như vậy vào tháng Chín 1998. Thâm hụt ngân sách tăng trong khi GDP giảm - và thâm hụt ngân sách ảo liên quan tới việc hỗ trợ hệ thống tài chính là khổng lồ - nhưng nói rộng tài khoá vẫn không đủ để điều chỉnh lại sự suy giảm cầu một cách nghiêm trọng.

Các gói hỗ trợ chính thức khổng lồ tại Indônêxia, Thái Lan và Hàn Quốc được đưa ra trong một cố gắng nhằm phục hồi niềm tin, chống lại sự giảm giá đồng nội tệ và suy giảm cầu đối với tài sản (bảng 2.2). Sự trợ giúp còn lớn hơn sự trợ giúp đối với cuộc khủng hoảng vay nợ tại Mỹ Latinh trong những năm 1980 và tương đương với khoản trợ giúp cho Mêhicô trong cuộc khủng hoảng đồng pêsô năm 1994-1995. Cũng như các

trường hợp khác, khoản trợ giúp này không được giải ngân ngay một lúc, mà được chia ra làm nhiều lần tùy theo điều kiện thay đổi và các ràng buộc khác nhau (Lane và các tác giả khác 1999)¹². Malaysia, với số nợ ít hơn, không tham gia vào chương trình trợ giúp của Quỹ tiền tệ quốc tế và do đó nhận được ít trợ giúp hơn, đã chống lại sức ép lên tỷ giá chủ yếu bằng việc bán ngoại tệ dự trữ và giảm giá đồng nội tệ.

Như đã nói ở trên, các chính phủ nhận bảo lãnh trong một cố gắng nhằm củng cố niềm tin vào hệ thống tài chính. Trước các chương trình của Quỹ tiền tệ quốc tế, Thái Lan và Hàn Quốc đã bảo lãnh một cách có hiệu quả các món tiền gửi tại các ngân hàng và các tổ chức tài chính phi ngân hàng. Indônêxia nhận bảo lãnh sau khi đã đóng cửa 16 ngân hàng, trước hết cho những người gửi tiền nhỏ, sau đó là cho tất cả mọi người gửi tiền.

Những người cho vay nước ngoài cũng cố gắng hạn chế dòng vốn chảy ra. Thái Lan đã được bảo đảm khi bắt đầu chương trình của IMF rằng các ngân hàng nước ngoài (phần lớn là của Nhật Bản) tại nước này sẽ tiếp tục các chương trình tín dụng của họ, tuy nhiên, việc đảo nợ cho các ngân hàng Thái Lan tiếp tục giảm. Hàn Quốc không thể tiếp tục vay ngắn hạn ngay cả sau khi thoả thuận "sẵn sàng" với IMF đã được công bố. Với nguồn dự trữ ngoại tệ hầu như đã cạn kiệt, Hàn Quốc đã đạt được các thoả thuận với những người cho vay vào tháng Giêng 1998

BẢNG 2.1

Các thay đổi trong tín dụng của các ngân hàng thương mại Đông Á, 1997-1998

(tỷ USD)

Nước nhận	1997	1997	1998	1998
	nửa đầu	nửa cuối	nửa đầu	nửa cuối
Indônêxia,				
Hàn Quốc, Malaysia				
và Thái Lan	18,4	-20,3	-46,9	-21,2
Nước khác	15,4	12,5	-10,7	-6,8

Nguồn: IMF 1999b.

và điều này đã làm cho thị trường ổn định trở lại. Bản thoả thuận bao gồm các điều khoản về hợp tác và duy trì một cách tự nguyện các mức tín dụng liên ngân hàng cho tới tháng Ba 1998. Theo bản thoả thuận về cấu trúc lại nợ ký vào cuối tháng Ba, 21,8 tỷ USD nợ ngắn hạn được chuyển thành các món nợ từ một tới ba năm và được chính phủ bảo lãnh.

Cấu trúc lại nợ tại Indônêsi chỉ được bắt đầu vào tháng Hai 1998, do bị cản trở bởi các món nợ khổng lồ của các công ty, một số lượng lớn những người cho vay và các khó khăn trong việc đánh giá các món nợ. Vào tháng Sáu 1998, các món nợ liên ngân hàng được cấu trúc lại và được Ngân hàng trung ương (Bank Indônêsi) bảo lãnh, và các ngân hàng thống nhất sẽ duy trì tín dụng thương mại tại mức của tháng Tư 1998 trong vòng một năm. Indônêsi cũng thiết lập chương trình bảo lãnh tỷ giá cho quá trình cấu trúc lại nợ của các công ty. Tuy nhiên, cho tới cuối tháng Mười 1998, chương trình này chỉ thu hút được 2,9 tỷ USD.

Việc kiểm soát vốn được siết chặt tại Thái Lan

BẢNG 2.2

Gói viện trợ chính thức đối với các nước bị khủng hoảng
(Tỷ USD)

	<i>Indônêsi</i>	<i>Hàn Quốc</i>	<i>Thái Lan</i>	<i>Mêhicô</i>
Tổng	38,1 ^a	58,2	17,2	50,0
(% của GDP 1997)	18,0	13,0	12,0	12,0
IMF	10,1	21,1	4,0	
Ngân hàng				
Thế giới	4,5	10,0	1,5	
Ngân hàng Phát triển châu Á	3,5	4,0	1,2	
Khác (chủ yếu là Nhật Bản)	20,0 ^b	23,1 ^b	10,5 ^c	
Ngày được IMF thông qua	11/5/97	12/4/97	8/20/97	

a. Tăng thêm 42 tỷ USD (bao gồm nợ được cơ cấu lại thời hạn và tài trợ mới) vào tháng Sáu 1998.

b. Vòng bảo vệ thứ 2. Indônêsi có 5 tỷ USD tiền dự trữ.

c. Tài trợ của Nhật Bản được giải ngân song song với tín dụng IMF.

Nguồn: Lane và các tác giả khác 1999; số liệu Ngân hàng Thế giới.

vào giữa năm 1997 và tại Malaysia vào tháng Chín 1998 (xem dưới đây). Dòng vốn chảy ra rất lớn từ những người gửi tiền trong nước (IMF 1998) và sự giảm thiểu rất lớn trong tín dụng ngân hàng (xem bảng 2.1) gợi ý rằng các cố gắng của những người cho vay nước ngoài tỏ ra không có hiệu quả. Kết quả cuối cùng là các dòng vốn đáng kể chảy ra từ thị trường tài chính.

Dòng vốn chảy ra khổng lồ, vốn dự trữ và các món vay nợ chính thức để chống lại chúng, sự cải thiện đáng kể trong cán cân thanh toán được trình bày trong hình 2.3 đối với các nước Hàn Quốc, Indônêsi và Thái Lan. Tại Hàn Quốc, dòng chảy ra tư nhân lên tới 38 tỷ USD - tương đương với 20% của GDP- trong quý IV - 1997 và quý I - 1998, hai quý có lượng vốn chảy ra lớn nhất¹³. Dòng vốn chính thức chảy vào chiếm khoảng 46% các dòng chảy ra (và lượng dự trữ tăng thêm trong quý I-1998); thâm hụt dự trữ và thặng dư cán cân thanh toán chiếm phần còn lại.

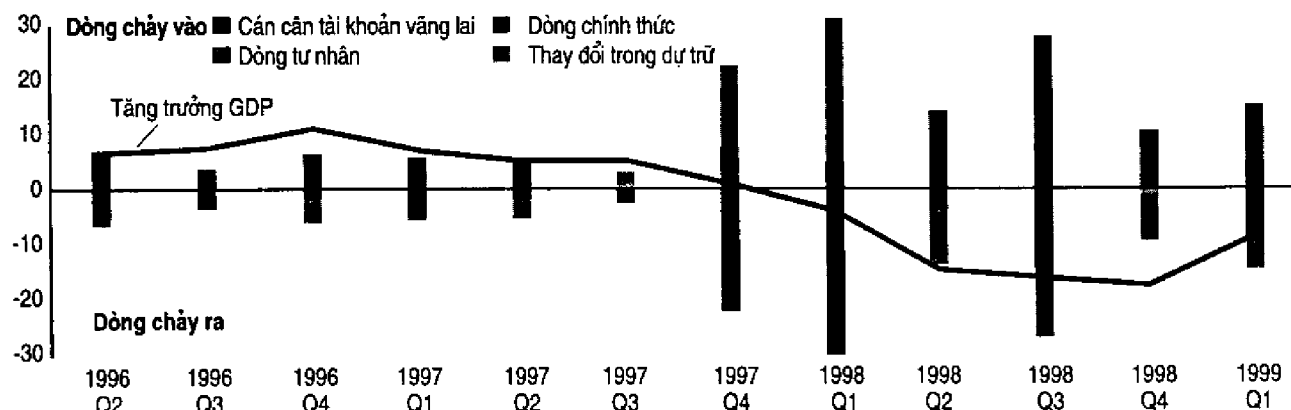
Tại Thái Lan dòng vốn tư nhân chảy ra chiếm tới 15 tỷ USD trong quý III và IV của năm 1997, tương đương với 23% của GDP và dòng chảy chính thức đạt tới 61%. Năm 1998 Thái Lan mất thêm 18 tỷ USD. Tại Indônêsi trong quý IV-1997 và quý I - 1998 dòng vốn chảy ra đạt tới 16 tỷ USD, tương đương với 26% của GDP. Dòng vốn chính thức bao hàm 18% dòng chảy ra; thâm hụt dự trữ và thặng dư cán cân thanh toán chiếm phần còn lại. Việc vốn chính thức chỉ đủ để bù đắp cho một phần nhỏ của dòng vốn chảy ra của Indônêsi nói lên rằng việc giải ngân bị hạn chế do các khó khăn trong việc đáp ứng các điều kiện mà chương trình IMF đặt ra.

Trong quý III - 1998 dòng vốn tư nhân chảy ra lại tăng lên tại cả ba nước. Sự gián đoạn nói lên sự bất an trên thị trường quốc tế có liên quan đến việc mất khả năng trả nợ của Nga vào tháng Tám và sự sụp đổ của Quỹ hạn chế quản lý vốn dài hạn. Tuy nhiên, mức độ tăng của dòng vốn chảy ra không lớn (trừ trường hợp của Indônêsi, tại đây tình hình chính trị không ổn định có thể đã gây ra các tác động xấu). Trong quý IV - 1998

Dòng chảy vào, dòng chảy ra và tăng trưởng trong thời gian khủng hoảng

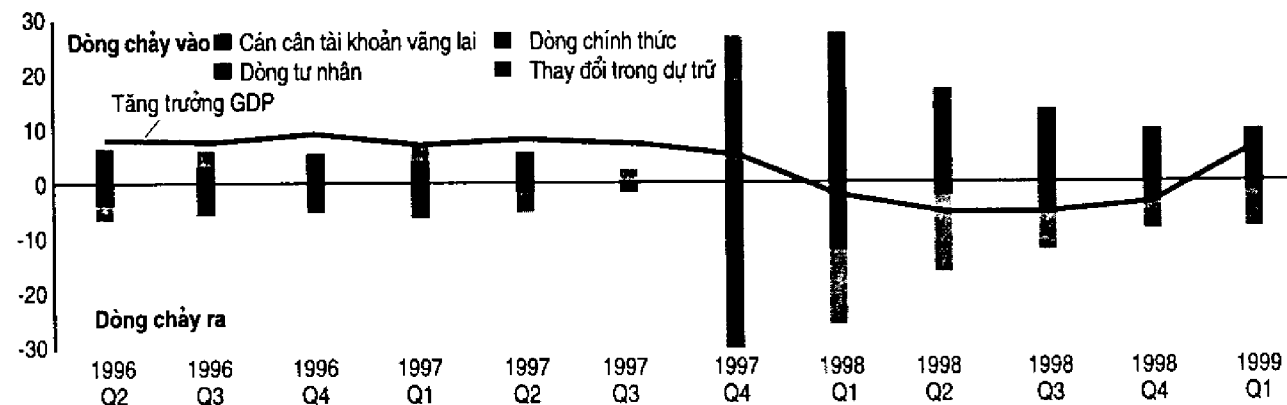
Indônêsi-a

% GDP



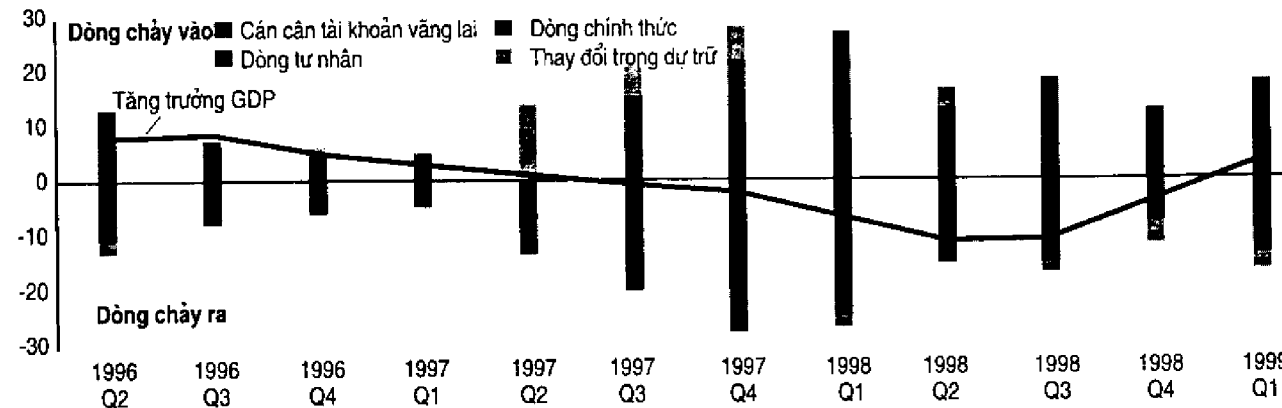
Hàn Quốc

% GDP



Thái Lan

% GDP



Nguồn: IMF, Thống kê tài chính quốc tế.

dòng vốn chảy ra lại chậm lại và tăng trưởng đã phục hồi (trừ Indônêxia, tại đây mức độ tăng trưởng chỉ bắt đầu tăng lên vào năm 1999).

Chính sách tiền tệ và vai trò người cho vay cuối cùng: tình trạng tiền thoái lương nan của nền kinh tế hội nhập

Tại Đông Á, các công ty và các tổ chức tài chính đã hội nhập bị thương tổn một cách nặng nề bởi sự sụt giá của đồng nội tệ và các món nợ nước ngoài không được gia hạn. Trên lý thuyết dòng vốn chảy ra và sức ép lên tỷ giá có thể được chặn lại bởi các chính sách tiền tệ thắt chặt (khung 2.4). Tuy nhiên, chính sách tiền tệ thắt chặt sẽ làm giảm khả năng của ngân hàng trung ương trong vai trò là người cho vay cuối cùng để đối phó với các yêu cầu rút tiền của những người cho vay bên ngoài và người gửi tiền trong nước. Tiền tệ thắt chặt cũng làm tổn thương các công ty trong nước đang bị nợ chồng chất nếu chính sách này kéo dài. Như vậy, các nhà hoạch định chính sách đứng trước một cuộc trao đổi giữa việc cho phép phá giá đồng nội tệ và chính sách tiền tệ thắt chặt, với các tác động phân phối, phân bổ khác nhau lên những nhóm người gửi tiền và cho vay khác nhau.

Trên thực tế, các nước bị khủng hoảng dao động trong cách tiếp cận chính sách tiền tệ và tỷ giá. Trong một số trường hợp họ tăng một cách đáng kể tín dụng cấp phát từ trung ương, đóng vai trò là người cho vay cuối cùng, trả tiền cho người gửi, và đôi khi cố gắng giảm lãi suất, đồng thời bán ngoại tệ dự trữ và đi vay để làm giảm tác động của dòng vốn chảy ra lên tỷ giá. Trong quãng thời gian đó, các nước này cố gắng hỗ trợ cho các tổ chức tài chính yếu kém và thay thế lượng tiền gửi và vay nợ nước ngoài mất đi bằng các khoản tín dụng trung ương. Trong khi không tiếp tục duy trì tỷ giá ban đầu, các nước này bán ra một lượng lớn ngoại tệ dự trữ để làm giảm mức độ phá giá đồng tiền. Vì thế, mặc dù đồng bản tệ bị sụt giá nghiêm trọng, nhưng các nước hoàn toàn không thả nổi tỷ giá¹⁴. Trong một số trường

hợp khác, các nước này thắt chặt tín dụng từ ngân hàng trung ương để hạn chế sụt giá tiền tệ và dòng vốn chảy ra và làm tăng dự trữ.

Trong giai đoạn đầu tín dụng từ các ngân hàng trung ương được mở rộng, sau đó thắt chặt, nhưng trong một số trường hợp các chính sách bị thay đổi trong một thời gian ngắn (xem khung 2.2; Tanner 1999; Ohno, Shirono và Sisli 1999; Lane và các tác giả khác 1999). Như thảo luận ở dưới đây, vấn đề này đã vượt ra khỏi quan điểm chính trị sang một vấn đề khác, cơ bản hơn là khả năng của các nhà hoạch định chính sách trong việc tạo ra ảnh hưởng lên các điều kiện tiền tệ và tín dụng trong một nền kinh tế tương đối mở trong khi họ bán một lượng lớn ngoại tệ dự trữ để hạn chế dao động của tỷ giá và một phần lớn tín dụng là bằng ngoại tệ.

Những khoản gia tăng to lớn về tín dụng ròng trung ương phần lớn được thẩm thấu vào thâm hụt dự trữ quốc tế (hình 2.4)¹⁵. Những sự thay đổi trái ngược nhau này đã làm cho lượng tiền cơ sở và tổng tiền gần như không đổi. Ví dụ, tại Thái Lan vào nửa đầu năm 1997, ngân hàng trung ương đã tăng lượng tín dụng cho các tổ chức tài chính phi ngân hàng khoảng 66% của lượng tiền cơ sở. Nếu tính đến các điều chỉnh trên bảng cân đối tài sản của ngân hàng trung ương thì khoản tăng thêm này vẫn chiếm vào khoảng 45% (xem hình 2.4). Trong khoảng thời gian còn lại của năm 1997, sau khi quá trình ổn định bắt đầu, một lượng tín dụng tương đương cũng được cung cấp. Như vậy, đối với cả năm, tín dụng của Ngân hàng trung ương Thái Lan - trừ đi các khoản tín dụng được điều chỉnh bởi các món nợ nước ngoài đang tăng - đã có thể làm tăng gấp đôi lượng tiền cơ sở nếu dự trữ ngoại tệ không bị giảm.

Lượng tín dụng tăng lên của Ngân hàng trung ương Thái Lan, trên thực tế, đã hoàn toàn bị triệt tiêu bởi các thâm hụt dự trữ. Kết quả là lượng tiền cơ sở chỉ tăng 16% cho cả năm bất chấp các khoản tín dụng tăng thêm hết sức lớn từ phía ngân hàng trung ương. Thâm hụt ngân sách vẫn tiếp tục trong nửa cuối của năm mặc dù tỷ giá đã được giảm xuống một cách

Các thực tế tương phản: các gói chính sách khác nhau?

Một điều rõ ràng là đưa ra các kiến nghị về chính sách sau khi mọi việc đã xảy ra bao giờ cũng dễ hơn nhiều. Tất nhiên, hậu quả của cuộc khủng hoảng sẽ nhỏ hơn nếu các nước bị khủng hoảng đã tiến hành các biện pháp phòng ngừa trước - thắt chặt chính sách tài khoá, giải quyết nhanh gọn các tổ chức tài chính yếu kém, tránh tiếp tục tự do hoá vốn để duy trì mức độ tăng trưởng không hợp lý. Tuy nhiên, về mặt chính trị rất khó đưa ra các chính sách, đặc biệt trong hoàn cảnh chính trị chuyển đổi và bầu cử tại Indônêxia, Hàn Quốc và Thái Lan (Berg 1999). Hơn thế nữa, chính phủ ở các nơi khác cũng nhận thấy khó khăn khi thay đổi chỉ dựa trên các dự tính, đặc biệt là khi mọi việc đang suôn sẻ.

Một khi cuộc khủng hoảng bắt đầu, sức ép lên các nhà hoạch định chính sách tăng lên một cách đầy kịch tính. Một lựa chọn có thể là nới lỏng chính sách tài khoá và thắt chặt chính sách tiền tệ, với ý nghĩa làm giảm lượng tín dụng trong nước và quan tâm hơn đến thâm hụt dự trữ. Tuy nhiên, nới lỏng chính sách tài khoá lại đòi hỏi phải có một lượng tiền ứng trước. Và nếu không được sự ủng hộ chính thức thì chính sách nới lỏng tài khoá có thể làm giảm niềm tin của các nhà đầu tư, như đã xảy ra tại Indônêxia vào tháng Giêng 1998. Cuối cùng, tạo ra một chính sách tài khoá nới lỏng một cách nhanh chóng không phải là một điều dễ: các chi tiêu mới hay giảm thuế có thể làm tăng thêm các nỗi lo lắng của các nhà đầu tư. Tăng thêm các chi tiêu mới vào hạ tầng cơ sở (ngoài việc tăng tốc các hợp đồng đã ký) cũng đòi hỏi thời gian. Thực hiện các chi tiêu xã hội và mạng lưới bảo hiểm mới cũng đòi hỏi những cải thiện lớn trong các cơ quan. Chính sách tiền tệ thắt chặt - tìm cách tránh giữ lãi suất ở mức thấp và gây thâm hụt dự trữ - đã có thể mang lại một kết thúc nhanh chóng cho quá trình giảm tỷ giá, tuy nhiên, cần phải tạo ra một lượng tín dụng lớn trong nước để đảm bảo được khả năng thanh khoản của các tổ chức tài chính yếu kém. Khi mà chương trình được IMF hỗ trợ được tiến hành, Thái Lan và Hàn Quốc đã chấp hành chính sách thắt chặt tương đối tốt.

Một lựa chọn khác để chống lại cuộc khủng hoảng là quan tâm hơn tới các tổ chức tài chính trong nước và những người cho vay hải ngoại. Chúng nào tiền gửi chưa

được bảo đảm, chính phủ có thể yêu cầu các tổ chức tài chính yếu kém phải ngừng trả tiền và trả hết các khoản nợ nếu thu hồi được các khoản tín dụng như Ấn Độ đã làm với các tổ chức tài chính phi ngân hàng vào năm 1998. Goldstein (1998) cho rằng tất cả các tổ chức tài chính trung gian yếu đều phải bị đóng cửa. Những người gửi tiền và những người cho vay có thể được nhận trái phiếu chính phủ tương đương với một phần đòi hỏi của họ (ví dụ, trong năm năm). Cách tiếp cận này có thể tạo ra sự hoảng loạn ở một số tổ chức, nhưng trên thực tế tất cả các tổ chức đều bị tấn công mạnh mẽ - bất chấp sự bảo lãnh và hỗ trợ thanh khoản.

Trong quá trình xây dựng chính sách, có lẽ cần phải chú ý nhiều hơn đến những người cho vay bên ngoài theo như các kiến nghị của G-10 sau cuộc khủng hoảng ở Mêhicô năm 1994-1995 (G-10 1996). Xem xét lại kế hoạch trả nợ có thể tạo ra mối nguy hiểm về một cuộc khủng hoảng quốc tế, tuy nhiên Stulz (1999) cho rằng mối nguy hiểm này là nhỏ. Trong thực tế, các nước bị khủng hoảng phải tự giải quyết các món nợ bên ngoài của mình. Thực hiện một chính sách như vậy có thể tạo ra các vấn đề kỹ thuật và chính trị to lớn cho những người cho vay chính thức và các nước, với một hy vọng rằng việc bảo lãnh của chính phủ có thể ngăn chặn được dòng vốn chảy ra. Trong khi một giải pháp như vậy có thể làm ngăn chặn được dòng vốn chảy ra, nó có thể chuyển dịch các món tiền gửi vào các ngân hàng quốc doanh - nơi khó có thể trốn tránh được các nghĩa vụ, như là tại Indônêxia và có lẽ đã hạn chế dòng tiền mới sau khi cuộc khủng hoảng giảm bớt.

Cuối cùng, các nước này lẽ ra đã phải đóng các tài khoản vốn ngay từ các dấu hiệu đầu tiên của cuộc khủng hoảng. Logic của suy luận này là việc cho phép tiền trong nước lỏng lẻo hơn sẽ làm giảm lãi suất trong nước so với lãi suất hải ngoại mà không tạo ra sức ép lên tỷ giá. Nói một cách khác, các nước này đã có thể thử tạo ra các công cụ chính sách khác để quản lý tài khoản vốn dựa trên cân đối thanh toán và giảm thiểu sự tràn ra từ các công cụ chính sách khác. Sự lựa chọn này sẽ được thảo luận trong chương tới.

đáng kể sau tháng Sáu 1997 - điều đó có nghĩa là tỷ giá đã không được thả nổi hoàn toàn. Và lãi suất trên thị trường tiền tệ cũng tăng một cách mạnh mẽ không kể đến các khoản tín dụng tăng thêm nhiều từ phía ngân hàng trung ương (xem hình 2.4). Sau đó vào năm 1998, sau khi ngân hàng trung ương giảm lượng tín dụng thực tế trong vòng một quý thì tỷ giá đã tăng lên và lãi suất giảm.

Một quá trình tương tự cũng diễn ra ở các nước khác trong thời gian khủng hoảng (xem hình 2.4). Ban đầu ngân hàng trung ương nhanh chóng tăng lượng tín dụng trong nước, phần lớn để hỗ trợ các tổ chức tài chính yếu kém (và những người gửi tiền của chúng) khi mà các khoản tiền gửi và tiền vay từ nước ngoài được rút ra và những người đi vay ngừng trả nợ. Tuy nhiên, lượng tín dụng tăng thêm bị thâm hụt ngân sách ngốn gần hết, vì vậy lượng tiền cơ sở tăng lên không đáng kể. Mặc dù một lượng lớn ngoại tệ dự trữ đã được bán ra, nhưng tỷ giá vẫn giảm xuống. Ấn Độ có lượng tiền cơ sở tăng lớn nhất và tỷ giá giảm mạnh nhất.

Mối liên hệ giữa các cuộc khủng hoảng tiền tệ và khủng hoảng tỷ giá ngày càng trở nên phổ biến trên toàn thế giới (Kaminsky và Reinhart 1999). Lãi suất danh nghĩa cũng tăng lên tại các nước bị khủng hoảng. Tuy nhiên, mức độ tăng của lãi suất sau khi loại bỏ ảnh hưởng của lạm phát và mất giá tiền tệ vẫn còn nhỏ hơn so với nhiều cuộc khủng hoảng khác, như cuộc khủng hoảng Mêhicô năm 1995 (Lane và các tác giả khác 1999). Tuy vậy, lãi suất tăng đã gây khó khăn cho hoạt động lưu chuyển tiền mặt, bên cạnh các khó khăn trong vòng quay tiền mặt do các khoản vay không được gia hạn và các khoản được tài trợ từ bên ngoài, và như vậy nhiều con nợ dừng trả nợ. Sau này, sau một khoảng thời gian giảm thiểu dòng vốn chảy ra cũng như thắt chặt tín dụng nội địa, tỷ giá đã tăng lên và lãi suất giảm xuống.

Lượng tiền thực được giữ gần như không đổi trên toàn bộ các nước, chứng tỏ lượng tiền cơ sở tăng lên không đáng kể. Thực ra, lượng tiền thực có tăng so với GDP¹⁶ (đang đi xuống). Tuy nhiên,

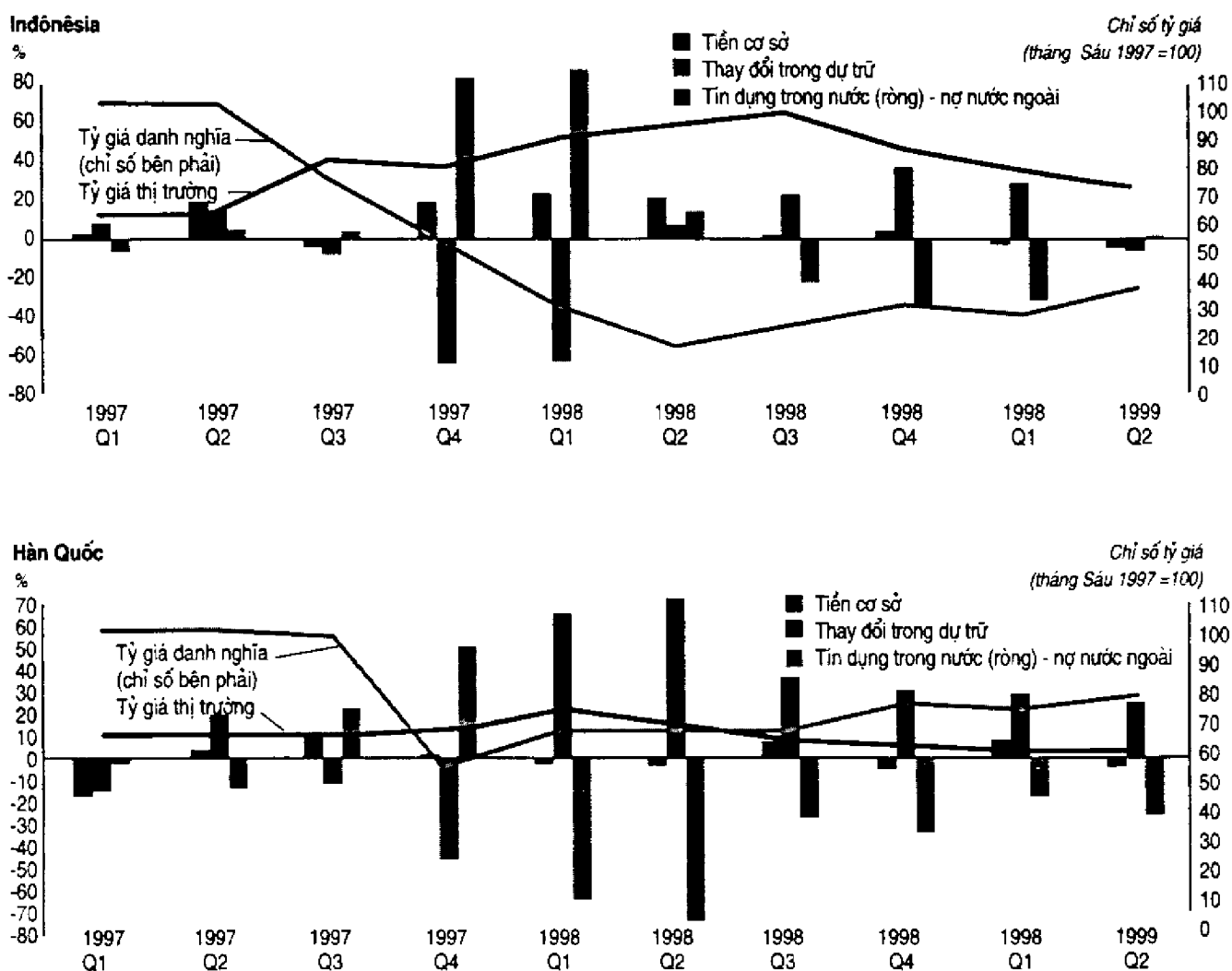
các điều kiện tín dụng được thắt chặt đáng kể bởi vì vay nợ nước ngoài của các công ty và các tổ chức tài chính giảm và vì sự chảy ra của vốn đầu tư gián tiếp.

Một cách giải thích cho hiện tượng trên là chủ tài sản trong và ngoài nước muốn hạn chế lượng tài sản của họ tại các nước này sau khi cuộc khủng hoảng nổ ra. Các cố gắng để tăng lượng tiền và tín dụng trong nước - ngay cả các sự hỗ trợ về khả năng thanh toán cho các tổ chức tài chính - đều phải đối diện với trở ngại này. Các khoản vay nợ và thanh toán để bù đắp cho sự ra đi của những chủ nợ nước ngoài và những người gửi tiền trong nước sẽ rò rỉ sang thị trường mua bán ngoại tệ, trừ phi có cầu cho các tài sản nội tệ đang được tạo ra. Thực ra, một khoản trợ giúp thanh khoản to lớn cho các tổ chức yếu kém có lẽ đã làm tăng thêm nỗi lo lắng của các nhà đầu tư và làm trầm trọng thêm dòng vốn chảy ra. Các chủ tài sản cũng trở nên lo ngại vì không biết liệu các khoản tín dụng trung ương tăng thêm có thể được bù đắp lại bởi các món cho vay được phục hồi hay là dẫn đến một mức độ lạm phát và một mức thuế đáng kể (xem Dooley 2000 về mô hình của hành vi này).

Nếu tỷ giá được thả lỏng hơn nữa - có nghĩa là, nếu lượng tiền dự trữ bán ra ít hơn - thì có thể nâng cao hơn nữa lượng tín dụng danh nghĩa. Tuy nhiên, đồng tiền sẽ mất giá hơn nữa và sẽ làm cho tình hình của các công ty, tổ chức trung gian có nợ nước ngoài trở nên xấu hơn nữa. Như vậy, các nhà hoạch định chính sách đứng trước một tình thế tiến thoái lưỡng nan. Tình hình được ổn định vào năm 1998, với một tỷ giá mạnh hơn và lãi suất thấp hơn, và chỉ sau khi tín dụng từ ngân hàng trung ương được thắt chặt, lãi suất cao ngự trị một thời gian, vốn chảy ra chậm lại và các ước đoán cũng được ổn định và cải thiện.

Phân phân tích này cũng gợi ý một cách giải thích có thể cho sự trùng hợp giữa việc tăng của lãi suất và của dòng vốn chảy ra được trình bày trong hình 2.4 (xem thêm Furman và Stiglitz 1998; Kraay 1998; Ohno, Shirono và Sisli 1999). Trong quá trình cuộc khủng hoảng diễn ra, các

Lượng tín dụng trong nước tăng lên bị triệt tiêu bởi các thâm hụt dự trữ



Ghi chú: Tiền cơ sở - Thay đổi trong dự trữ + Tín dụng trong nước - Nợ nước ngoài.
 Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

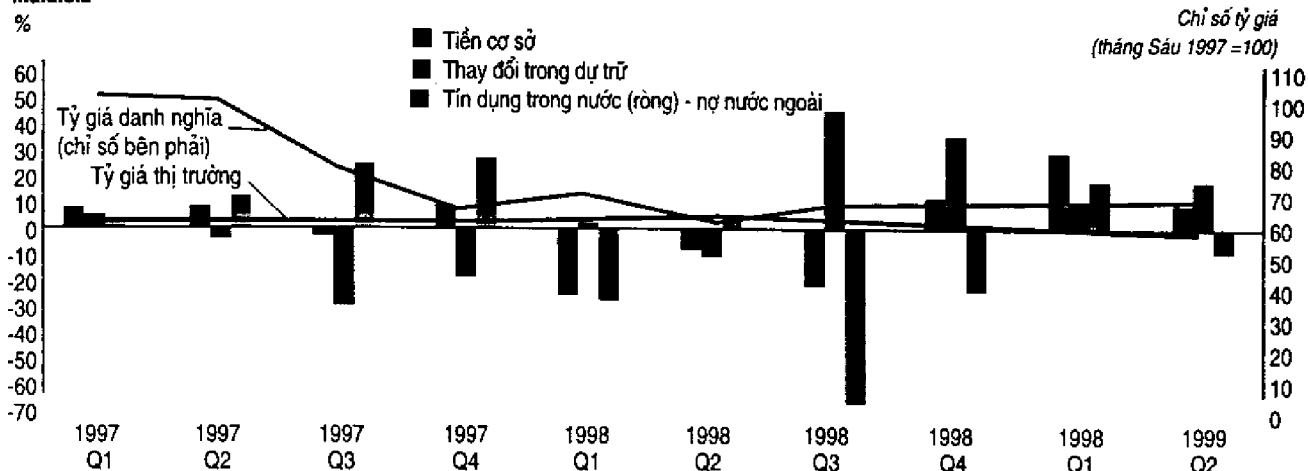
chủ tài sản đã yêu cầu một phí chênh lệch rủi ro lớn hơn nhiều để họ duy trì tài sản của họ. Phí này vượt quá mức độ tăng thêm trong lãi suất mà chính phủ có thể tạo được. Vì vậy, lãi suất đo được tăng nhưng không đủ để thoả mãn các chủ tài sản, tạo ra một hiện tượng kết hợp giữa lãi suất tăng và vốn chảy ra.

Một câu hỏi có tính cơ bản hơn là các nước bị khủng hoảng ở Đông Á có thể kiểm soát được các điều kiện tiền tệ và tín dụng tới mức nào. Trong các nền kinh tế mở đã hội nhập về mặt tài chính với nền kinh tế toàn cầu, lãi suất chịu ảnh hưởng

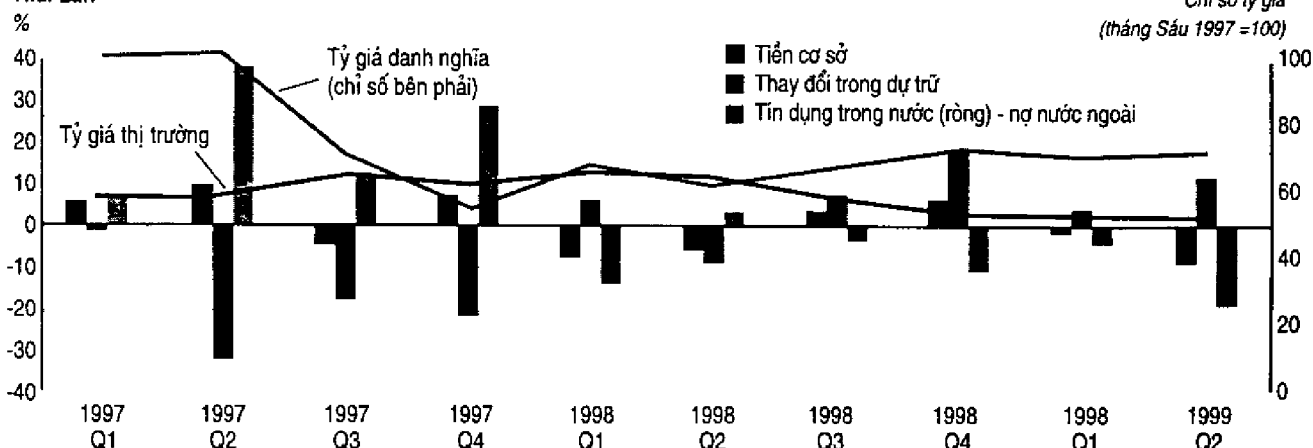
nặng nề từ bên ngoài và từ các phí chênh lệch rủi ro do các nhà đầu tư yêu cầu (xem Tanner 1999 để biết các ví dụ). Hình mẫu này thích hợp với Đông Á: vay nợ tư nhân nước ngoài và danh mục đầu tư chiếm tới gần 30% của GDP và những người gửi tiền trong nước nhạy cảm với tình hình quốc tế. Với mức lãi suất trong nước chịu ảnh hưởng nặng nề của các yếu tố đó, mà các yếu tố này lại được quyết định ở nước ngoài, cho nên chính sách tiền tệ trong nước nhiều khả năng chỉ gây được tác động lên tỷ giá và dự trữ.

Thậm chí, các cố gắng nhằm làm giảm lãi suất

Malaysia



Thái Lan



thị trường hoặc chuyển bớt tín dụng sang các hoạt động có hiệu quả hoặc các tổ chức yếu kém vấp phải các khó khăn là những người nhận được sẽ chuyển vốn ra nước ngoài nếu họ cho rằng lợi nhuận ở đó hấp dẫn hơn - cầu tài sản bị hạn chế như đã nêu ở trên. Thêm vào đó, tìm cách hỗ trợ sản xuất thông qua tín dụng là hết sức khó khăn khi mà ngay cả một người sản xuất nhỏ nhất cũng có thể trở thành một nhà đầu cơ trong một nền kinh tế có tài khoản vốn mở rộng. Tín dụng trong nước có thể thay thế được nhiều lượng vốn chảy ra hơn nếu như tỷ giá được thực sự thả nổi,

tuy nhiên điều này sẽ tạo thêm sức ép lên những con nợ. Như vậy các nước tìm cách hỗ trợ thanh khoản hoặc nói lỏng tiền tệ cuối cùng đều tạo ra sức ép lên tỷ giá và dự trữ, do sự giảm sút cầu về các tài sản tài chính (xem thêm Tanner 1999 và Berg 1999).

Liệu kiểm soát vốn có phải là một câu trả lời hiệu nghiệm?

Như đã nói ở trên, Thái Lan và Malaysia đã thất bại kiểm soát vốn như là một bộ phận của các

chính sách nhằm hạn chế dòng vốn tư nhân chảy ra¹⁷. Thái Lan đã làm như vậy vào giữa năm 1997 trong một diện nhỏ và đã đạt một số kết quả trong việc hạn chế dòng vốn chảy ra. Malaysia tăng cường việc kiểm soát vào tháng Chín 1998 (sau khi cuộc khủng hoảng về bất động sản đã trôi qua về cơ bản) và đã áp dụng biện pháp này cho đến nay sau khi đã cải tiến một chút ít¹⁸. Các biện pháp kiểm soát của Malaysia đã giúp cho nước này giảm bớt được sự chênh lệch về lãi suất trong và ngoài nước. Và sự phục hồi của Malaysia mạnh mẽ hơn chút ít so với Thái Lan. Tuy nhiên, điều đó cũng có thể là do Malaysia nợ nước ngoài ít hơn, có tình trạng kinh tế vĩ mô tốt hơn và có các phản ứng ban đầu với cuộc khủng hoảng mạnh mẽ hơn.

Các kinh nghiệm của Thái Lan. Tháng Năm 1997, Thái Lan đã thử ngăn chặn dòng vốn chảy ra bằng cách hạn chế các giao dịch của những người không thường trú: các biện pháp này “không được áp dụng đối với các giao dịch chính thống có liên quan tới xuất nhập khẩu hàng hoá, dịch vụ, đầu tư trực tiếp và nhiều hình thức đầu tư gián tiếp” (IMF 1999a, tr.81). Với việc thả nổi đồng бат vào tháng Bảy, một thị trường kép đã được cho phép phát triển và việc áp chế nộp các nguồn thu xuất khẩu trở nên ngặt nghèo hơn (IMF 1999a, tr.82). Vào tháng Giêng 1998 việc này được bãi bỏ.

Các điều khoản hạn chế này đã không đạt được kết quả trong việc ngăn chặn dòng vốn chảy ra. Cán cân thanh toán chỉ ra rằng dòng vốn lớn nhất chảy ra khỏi Thái Lan vào quý III và quý IV của năm 1997. Nếu xét theo một mặt nào đó thì tính thiếu hiệu quả của các biện pháp hạn chế cũng không phải là điều đáng ngạc nhiên. Các biện pháp này bị hạn chế, đặc biệt là do chúng không áp dụng được với những người thường trú, những người này có thể mua ngoại tệ bằng đồng бат. Lượng tiền theo nghĩa rộng nhỏ hơn một ít trên danh nghĩa tại thời điểm cuối quý II và quý III - 1997 so với tháng Ba 1997, và trên thực tế trong quý IV - 1997. Các phản giảm xuống này gợi ý về một dòng vốn chảy ra từ tiền gửi của

những cư dân dài hạn, đặc biệt nếu chúng ta tính đến những khoản tăng đáng kể trong tiền gửi đôla trong nước (tính theo бат) trong thời gian phá giá tiền tệ và một lượng tăng đáng kể trong tín dụng trung ương.

Các kinh nghiệm của Malaysia. Trước cuộc khủng hoảng Malaysia khó bị tổn thương hơn so với Indônêxia, Hàn Quốc và Thái Lan. Dự trữ ngoại tệ tương đối lớn. Nợ bên ngoài và nợ ngắn hạn tương đối thấp, điều đó ít nhất chứng tỏ phần nào các biện pháp kiểm soát vay nợ ngắn hạn (IMF 1999a, tr.98). Và các ngân hàng cũng ở trong một tình trạng tốt hơn, với một tỷ lệ tín dụng không sinh lời ít nhất và là một trong những nước có tỷ lệ hợp lý vốn cao nhất trong các nước bị khủng hoảng¹⁹.

Tuy nhiên, Malaysia cũng có những điểm yếu của mình. Năm 1996, thâm hụt cán cân thanh toán tương đối cao, khoảng 5,6% GDP của năm trước (mặc dù nó đã được giảm xuống từ 8,4% năm trước nữa, làm cho Malaysia là nước duy nhất có tỷ lệ thâm hụt cán cân thanh toán năm 1995 cao hơn năm 1996 trong bốn nước bị khủng hoảng). Cũng giống như các nước khác, Malaysia cũng đã kinh qua một cuộc bùng nổ xây dựng lớn, một phần có liên quan tới các dự án khổng lồ của chính phủ. Cũng như tại các nước khác, tại Malaysia tỷ lệ vốn trên đầu ra cũng tăng lên, phản ánh sự tăng lên trong đầu tư và đầu tư địa ốc.

Malaysia cũng phải chịu đựng thiệt hại từ những tác động ban đầu của cuộc khủng hoảng, với GDP giảm 10% từ quý II - 1997 tới quý II - 1998. Tuy nhiên, dòng vốn chảy ra nhỏ hơn nhiều so với ở các nước khác - trong ba quý đầu của năm 1998 dòng vốn ngắn hạn tư nhân chảy ra là 4,5 tỷ USD so với gần 14 tỷ USD tại Thái Lan. Chính sách tiền tệ cũng tương tự hoặc là chặt chẽ hơn so với các nước khác (xem hình 2.4), phần nào phản ánh được vị trí xuất phát tốt hơn của nước này. Nước này cũng duy trì một chính sách tài khoá chặt chẽ hơn các nước khác. Malaysia cũng không vay nợ từ IMF và nhận được ít trợ giúp chính thức hơn các nước bị khủng hoảng khác.

Malaisia cũng như các nước khác cũng muốn đảo ngược tình trạng suy thoái kinh tế. Các ngân hàng và công ty của nước này đặc biệt dễ bị tổn thương trước lãi suất cao, do tỷ lệ lớn của tín dụng tư nhân trong GDP. Tuy nhiên, rất khó có thể giảm được lãi suất trong khi thị trường Singapo ở ngay bên cạnh mời chào các giao dịch bằng đồng ringgit và buôn bán các cổ phiếu Malaisia.

Tháng Chín 1998, khi mà thị trường tài chính thế giới bị cuộc khủng hoảng tại Nga đánh cho tơi tả, Malaisia đã quyết định áp đặt các biện pháp kiểm soát vốn để giảm thiểu mối liên kết giữa thị trường tài chính quốc tế và trong nước. Các biện pháp kiểm soát và các chính sách có liên quan bao gồm ba yếu tố cơ bản. Đầu tiên, các biện pháp kiểm soát nhằm vào các tài sản có thời hạn dưới một năm, đòi hỏi các tài sản này phải được giữ trong nước cho tới tháng Chín 1999. Thứ hai, chính phủ dùng biện pháp kiểm soát để tăng tỷ giá ringgit - USD lên 10% và giữ tại đó. Thứ ba, các biện pháp kiểm soát thường tìm cách hạn chế các giao dịch tài chính tại Singapo bằng cách ngăn cấm các giao dịch ringgit hải ngoại (kể cả các giao dịch với cổ phiếu), ngăn cấm các ngân hàng Malaisia không được cung cấp các phương tiện tín dụng cho các ngân hàng và các công ty môi giới chứng khoán không thường trú và yêu cầu tất cả các giao dịch ngoại thương phải được thực hiện trên thị trường ngoại hối. Việc đổi tiền ringgit sang ngoại tệ ở trong nước không bị cấm, tuy nhiên, các tài khoản đôla nội địa chỉ được phép duy trì dưới một số điều kiện nhất định (và tương đối nhỏ).

Chính phủ đã lợi dụng thời gian nghỉ ngơi do các biện pháp kiểm soát mang lại để giảm lãi suất và cố gắng khuyến khích cho vay bằng cách đề nghị một mức tăng 8% trong tín dụng cho khu vực tư nhân, giảm biên độ của các món vay ngân hàng trên mức lãi suất cơ sở, giảm tỷ lệ dự trữ tối thiểu bắt buộc từ 8% xuống 4,5% và giảm nhẹ yêu cầu công nhận các món vay không sinh lời từ ba tháng xuống sáu tháng (IMF 1999b, tr.99). Chính sách tài khoá của chính phủ cũng được nới lỏng. Vào tháng Hai 1999, các biện pháp kiểm soát

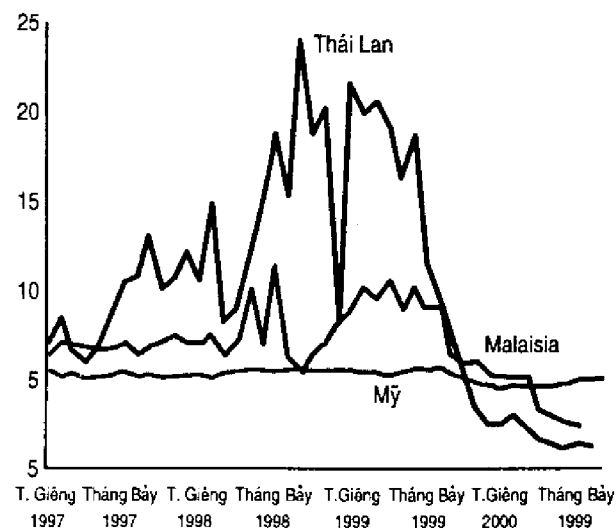
được đưa ra vào tháng Chín 1998 được chuyển thành thuế đánh vào các dòng vốn ngắn hạn hồi hương, được áp dụng theo các mức độ nghịch đảo với thời hạn. Các chính sách kiểm soát của Malaisia đã đi ngược lại với các suy nghĩ chính thông và nhiều người đã đưa ra các dự đoán về các hậu quả nghiêm trọng. Tuy nhiên các kết quả thu được tương đối tích cực:

- Khoảng cách lãi suất so với trái phiếu của Chính phủ Mỹ giảm (hình 2.5). Tuy nhiên, khoảng lãi suất trái phiếu của Malaisia trên trái phiếu châu Âu tăng (Goldman Sachs, *Portfolio Strategy*, 22 tháng Ba 1999).
- Dự trữ ngoại tệ tăng 10 tỷ USD trong khoảng từ tháng Chín 1998 tới tháng Mười 1999, đây là mức tăng đứng thứ hai sau Hàn Quốc trong các nước bị khủng hoảng và là mức tăng lớn nhất nếu tính theo phần trăm.
- Các giao dịch hải ngoại dừng lại, đặc biệt là ở Singapo, làm giảm sức ép từ thị trường hải ngoại song song có tổ chức, tuy nhiên vẫn còn để lại một lượng chứng khoán hải ngoại thừa cần phải giải quyết.

Hình 2.5

Khoảng cách lãi suất đã được thu hẹp ở Malaisia và Thái Lan

Lãi suất thị trường và lãi suất tài trợ liên bang Mỹ %



Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

- Thị trường chứng khoán nói chung và thị trường chứng khoán tài chính nói riêng phản ứng một cách tích cực, tăng lên ngay lập tức sau khi các biện pháp kiểm soát được đưa vào và chỉ số thị trường đã vượt qua chỉ số tại Thái Lan.

Các biện pháp kiểm soát này đã tạo ra một không gian đáng kể để cấu trúc lại các tổ chức tài chính (chương 4). Thêm vào đó, vị trí xếp hạng tín dụng của Malaysia được cải thiện bất chấp các biện pháp kiểm soát. Malaysia đã có khả năng huy động được 1 tỷ USD trên thị trường trái phiếu châu Âu vào tháng Ba 1999, và đã bị đăng ký vượt 3 lần. Tuy nhiên, lần phát hành trái phiếu đó đã được giảm xuống từ 2-3 tỷ USD theo kế hoạch, và lãi suất cao hơn lãi suất của trái phiếu kho bạc Mỹ 3,3% và cao hơn so với trái phiếu của Hàn Quốc 2,25%. Thêm vào đó, tác động của các biện pháp kiểm soát vốn có thể được biểu hiện trong việc khơi rộng đối với vay nợ tư nhân và không thể chỉ được đánh giá từ những sự khơi rộng trong nợ chính phủ.

Dòng vốn chảy ra chỉ vào khoảng 330 triệu USD trong một quý tiếp theo sau khi các biện pháp kiểm soát được bãi bỏ vào ngày 1 tháng Chín 1999 - ít hơn rất nhiều so với dự đoán. Điều đó có lẽ phần nào phản ánh kiểu thuế chia độ và kỳ vọng rằng chỉ số của thị trường Malaysia sẽ được đưa trở lại trong bảng chỉ số Morgan Stanley Capital International. Tuy nhiên, từ đó đến nay một phần vốn nước ngoài nữa đã tiếp tục hồi hương và một số lượng lớn các cổ phiếu bị phong tỏa tại thị trường Singapo vẫn chưa được giải quyết.

Nhìn một cách tổng quát, nền kinh tế Malaysia đã lội ngược dòng một cách tốt đẹp. Tuy nhiên, khó có thể gán các kết quả tốt đẹp đó hoàn toàn hoặc là một phần lớn cho các biện pháp kiểm soát. Tăng trưởng cũng đã được phục hồi tại Hàn Quốc và Thái Lan trong quý IV - 1998, song Hàn Quốc phục hồi tốt hơn nhiều so với Malaysia và Thái Lan cũng phục hồi ở mức độ tương đương. Các biện pháp kiểm soát đã giúp vào thành tích của Malaysia cũng giống như các điều kiện ban đầu tốt hơn và các hành động chính trị mạnh mẽ

trong những ngày đầu của cuộc khủng hoảng đã góp phần vào. Một phần lớn của quá trình lội ngược dòng của Malaysia là do nới lỏng ngân sách và các cải thiện nhanh chóng của cán cân buôn bán, mà những điều này hầu như không liên quan gì đến các biện pháp kiểm soát.

Thị trường chứng khoán hoạt động tốt hơn tại Malaysia so với tại Thái Lan, mặc dù điều đó có thể là do các yếu tố khác ngoài các biện pháp kiểm soát như các món nợ lớn vẫn còn đó của Thái Lan. Malaysia đã thành công trong việc giảm khoảng cách giữa lãi suất trong và ngoài nước, một kết quả chung cho phần lớn các màn kiểm soát khác (Dooley 1996). Tại Thái Lan khoảng cách lãi suất thực ra còn rơi một cách thẳng đứng, tới một mức thấp hơn so với tại Malaysia (xem hình 2.5). Do nợ bên ngoài ban đầu của Malaysia nhỏ hơn nên nước này đã có thể nới lỏng chính sách tiền tệ ngay từ ban đầu mà không cần phải lo lắng nhiều về việc phá giá tiền tệ.

Tuy nhiên, các biện pháp kiểm soát cũng có vai trò của nó. Tình hình trong và ngoài nước có vẻ xấu đi nhanh chóng vào tháng Tám 1998. Cán cứ vào các rủi ro, chính phủ đã quyết định sử dụng các biện pháp không chính thống. Các nhà đầu tư - đặc biệt là các nhà đầu tư trong nước - có lẽ đã coi giải pháp ngắn hạn này của Malaysia là hợp lý, cho dù các rủi ro không xảy ra và giải pháp này vi phạm các giao kèo một cách không thể đoán trước được. Thực tế việc các biện pháp kiểm soát này được loại bỏ tương đối mau chóng và chúng cũng nhất quán với các mặt khác của chính sách kinh tế vĩ mô đã tạo ra ít động lực và cơ hội cho các nhà đầu tư phá vỡ chúng, mặc dù đây là một vấn đề lớn đối với nhiều nước khác (Dooley 1996). Trong khi các biện pháp kiểm soát có thể đã làm chậm lại dòng vốn chảy ra và cản trở dòng vốn ngắn hạn chảy vào, chúng có thể cũng đã làm giảm dòng vốn dài hạn chảy vào. Các biện pháp kiểm soát này cũng có thể gây ra các tác động lâu dài lên phí chênh lệch rủi ro. Như vậy, cần phải có thêm nhiều thời gian trước khi chúng ta có thể đưa ra các kết luận cuối cùng về cuộc thử nghiệm của Malaysia.

Giai đoạn thứ ba: con đường dẫn tới phục hồi

Đông Á đã phục hồi từ cuối năm 1998 (chương 1). Dự trữ ngoại tệ tăng lên một cách đáng kể, một phần vì sự trợ giúp của các dòng vốn chính thức chảy vào làm giảm các điểm dễ bị tổn thương (xem hình 1.7). Dòng vốn chảy ra tiếp tục chậm dần trong năm 1999, trong khi đầu tư trực tiếp của nước ngoài và đầu tư gián tiếp tăng lên. Do các danh mục đầu tư không chuyển hàng loạt ra khỏi các nước đang khủng hoảng nên các chính sách và tổ chức mới sẽ có thể kiểm chế được các kỳ vọng của các nhà đầu tư. Như vậy, sân khấu đã được dọn sẵn cho sự trở về của dòng vốn tư nhân dài hạn.

Tại các nước này mức độ tăng trưởng tăng lên sau một thời gian thắt chặt tiền tệ - như được đo bằng sự thay đổi trong tín dụng trong nước - cùng với lãi suất bắt đầu giảm xuống ngay sau đó²⁰. Tiền và tiền cơ sở trên thực tế không thay đổi. Mặc dù tín dụng trong nước từ ngân hàng trung

ương bị cắt giảm, tổng tiền vẫn được duy trì bởi lượng tăng lên trong dự trữ xuất phát từ thặng dư tài khoản vãng lai và dòng vốn chính thức chảy vào lớn hơn lượng vốn tư nhân chảy ra (bảng 2.3). Lãi suất trong nước bắt đầu rơi xuống vào quý II - 1998 và tương đối thấp vào thời điểm hiện tại (xem hình 1.3 và 2.4 và Claessens, Djankov và Klingebiel 1999).

Tỷ giá thực vẫn duy trì ở mức thấp hơn so với giữa năm 1997. Mặc dù trên danh nghĩa tỷ giá đã được tăng lên một chút ít tại Hàn Quốc, Malaysia và Thái Lan, đồng thời tăng lên đáng kể tại Indônêsi²¹. Tỷ giá thấp đã giúp cho xuất khẩu cũng như thị trường điện tử quốc tế phục hồi. Tại Hàn Quốc các khoản đầu tư trong thời kỳ bùng nổ kinh tế tập trung vào các mặt hàng thương mại, do đó nước này đã được lợi nhiều nhất từ sự phục hồi của thị trường điện tử. Tuy nhiên, Malaysia và Thái Lan cũng được lợi, còn Indônêsi thì được lợi từ giá dầu tăng.

Tuy vậy, đầu tư vẫn đình trệ cho dù từ mức thừa mứa, đặc biệt trong lĩnh vực bất động sản.

BẢNG 2.3

Tài khoản vốn ở các nước chịu khủng hoảng, 1996-2000
(tỷ USD)

Chỉ số	1996	1997	1998	1999 ^a	2000 ^b
Cán cân tài khoản vãng lai	-53,9	-25,2	69,6	60,5	47,7
Tài khoản vốn	68,8	-31,1	-50,1	-15,0	-21,5
Tư nhân	70,2	-42,7	-60,0	-22,6	-27,8
Đầu tư trực tiếp ròng	11,1	12,4	13,6	15,4	17,8
Tổng đầu tư gián tiếp	28,8	16,4	-4,1	8,5	15,6
Nợ dài hạn ròng	36,0	27,7	-3,9	-5,5	4,3
Khác ^c	-5,7	-99,2	-65,6	-41,0	-65,5
Chính thức	-1,3	11,6	9,9	7,6	6,3
Đa phương (ròng)	-1,5	5,5	7,1	5,0	-
Song phương	0,2	6,1	2,7	2,1	-
Tổng	14,9	-56,3	19,5	45,5	26,2
Dự trữ ^d	-14,9	56,3	-19,5	-45,5	-26,2
Tín dụng IMF	-0,3	17,1	12,2	-11,2	-

Ghi chú: Dữ liệu cho Indônêsi, Hàn Quốc, Malaysia, Philippin và Thái Lan.

a. Ước tính

b. Dự trữ

c. Phần còn lại, kể cả dòng nợ tư nhân ngắn hạn chảy ra.

d. - Có nghĩa là tăng

Nguồn: Cơ sở dữ liệu và các ước tính của nhân viên IMF và Ngân hàng Thế giới.

Tài trợ đầu tư trong nước và hải ngoại vẫn còn bị hạn chế bởi các tổ chức tài chính yếu kém và những người cho vay nước ngoài thận trọng. Vốn lưu động và các khoản đầu tư được tài trợ phần lớn từ vốn trong nước và một phần bằng cách không trả nợ. Có một mối nguy hiểm đe dọa lâu dài là các nhà đầu tư sẽ bị các khoản đầu tư bất động sản thừa thải còn treo lại và các điểm yếu của các trung gian tài chính làm nhụt chí.

Trong năm 1999 tổng đầu tư tư nhân chảy vào tăng, với Hàn Quốc là nước hưởng lợi lớn nhất và thu được một lượng đầu tư thực tế chảy vào lớn hơn không. Đầu tư trực tiếp của nước ngoài đã tăng một cách nhanh chóng tại Thái Lan, có lẽ là nhờ các cố gắng cấu trúc lại của nước này và tại Hàn Quốc nhờ các cố gắng tự do hoá đầu tư trực tiếp của nước ngoài (chương 3). Như đã nêu trên, Hàn Quốc và Malaysia đã phát hành trái phiếu Châu Âu, mặc dù với lãi suất cao hơn lãi suất trái phiếu Chính phủ Mỹ 2,25% và 3,30%. Thêm vào đó, cả hai nước này đều được tiếp nhận một dòng chảy vào của các món vay mới. Cuối cùng, tại Hàn Quốc dòng cổ phiếu tăng lên một cách mạnh mẽ vào năm 1999 sau khi nước này tự do hoá các danh mục đầu tư và dòng vốn dài hạn.

Một phần lớn của các dòng vốn chảy vào này là do các cuộc sáp nhập và mua lại và dòng chảy trong tương lai cũng phụ thuộc vào tốc độ tái cơ cấu. Thêm vào đó, tỷ giá thực thấp vẫn tiếp tục hấp dẫn đầu tư trực tiếp nước ngoài. Trong hoàn cảnh như vậy, quá trình tự do hoá các danh mục đầu tư và đầu tư trực tiếp của nước ngoài có nhiều khả năng sẽ đem lại lợi ích. Đồng thời, các nhà đầu tư cũng sẽ phải từ bỏ một số tài sản hoặc phải chuyển đổi một số nợ thành cổ phiếu, đặc biệt trong lĩnh vực kinh doanh bất động sản.

Trong vòng một vài năm tới các dòng vốn thực chảy vào khó có thể đạt được độ lớn như trong những năm đầu của thập kỷ 1990. Đồng thời, các nước này cũng không có khả năng để tài trợ (theo cách hiểu kinh tế vĩ mô) một lượng đầu tư lớn hơn một cách đáng kể. Đầu tiên, dòng vốn chính thức lớn hiện nay - tổng cộng gần 50 tỷ USD, và gần một nửa chảy vào Hàn Quốc - sẽ phải được thanh toán thông qua thặng dư buôn

bán hoặc các dòng vốn chảy vào khác²². Thứ hai, các khoản nợ đã được tái cơ cấu cũng sẽ hết hạn trong một thời điểm không xa, đặc biệt là tại Hàn Quốc. Cuối cùng, khó có khả năng rằng các nước bị khủng hoảng sẽ cho phép hình thành một khoản nợ nước ngoài lớn trong khu vực tư nhân như trước đây, đồng thời các chủ nợ nước ngoài cũng sẽ cẩn thận hơn.

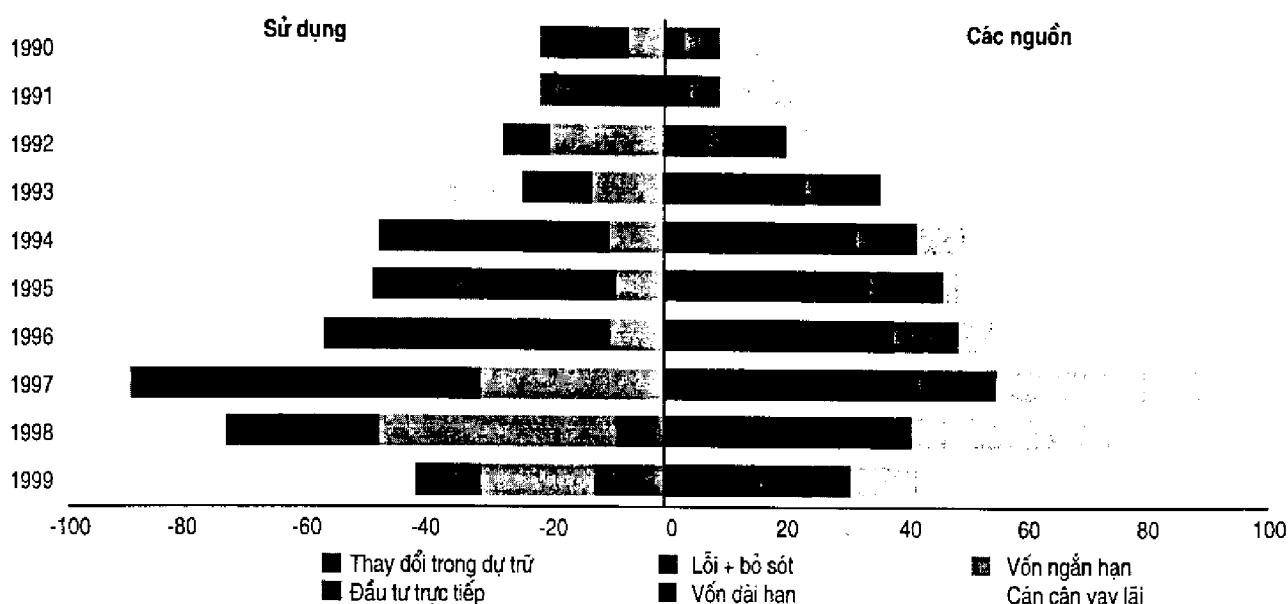
Tình thế của Trung Quốc

Trung Quốc đã tránh được các tác động tức thời của cuộc khủng hoảng Đông Á. Điều đó có lẽ là nhờ tình trạng kinh tế vĩ mô vững chắc - bao gồm một cán cân vãng lai thặng dư lớn (4 % GDP), dự trữ ngoại tệ lớn (143 tỷ USD) và nợ ngắn hạn chính thức nhỏ (vào khoảng 20% dự trữ) - và các biện pháp kiểm soát vốn. Nếu Trung Quốc đã nhanh chóng hội nhập với thị trường tài chính quốc tế, thì nước này cũng dễ gặp phải các vấn đề tương tự trừ khi Trung Quốc tiến hành cải tổ các tổ chức tài chính ốm yếu, tăng cường các cơ quan điều tiết và kiểm soát và mở rộng các công cụ kinh tế vĩ mô. Các cuộc cải tổ như vậy cũng sẽ làm tăng nhanh tốc độ tăng trưởng của Trung Quốc. Tuy nhiên, Trung Quốc chỉ có một lượng thời gian hạn chế cho việc này. Hội nhập tài chính vẫn sẽ diễn ra kể cả với một tài khoản vốn đóng và các cam kết với Tổ chức Thương mại Thế giới yêu cầu sự cởi mở mới.

Đầu tư trực tiếp nước ngoài là nguồn vốn chảy vào chủ yếu của Trung Quốc (hình 2.6). Trung Quốc nhận được lượng đầu tư trực tiếp nước ngoài nhiều thứ hai, chỉ sau Mỹ. Đầu tư trực tiếp nước ngoài chiếm khoảng 10-15% của đầu tư trong nước. Một lượng đầu tư trực tiếp nước ngoài khổng lồ đã phản ánh được các thành tựu và chính sách khuyến khích của Trung Quốc, đồng thời trong một chừng mực nào đó, các giới hạn trong đầu tư gián tiếp và vay nợ nước ngoài. Nó cũng phản ánh sự đi vòng của các nhà đầu tư nội địa để lợi dụng các chính sách khuyến khích đầu tư trực tiếp nước ngoài (Ngân hàng Thế giới 1997a). Tuy nhiên, đầu tư trực tiếp nước ngoài bị hạn chế trong một số lĩnh vực, trong đó có lĩnh vực tài chính.

Đầu tư trực tiếp nước ngoài chiếm ưu thế trong các nguồn vốn chảy vào của Trung Quốc

Tài khoản vãng lai và tài khoản vốn
tỷ đô la



Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

Các dòng vốn khác bị luật pháp hạn chế. Chính phủ hạn chế đầu tư gián tiếp vào các công ty Trung Quốc và cấm đầu tư nước ngoài tham gia vào thị trường chứng khoán nội địa. (Đường vào duy nhất là thông qua các cổ phiếu hải ngoại đặc biệt). Chính phủ cũng hạn chế các khoản vay mượn bên ngoài của các công ty Trung Quốc và các cơ quan chính phủ bằng cách hạn chế quyền tham gia mua bán ngoại tệ. Vì vậy, đầu tư gián tiếp và vay nợ tư nhân tương đối nhỏ. Kiểm soát mua bán ngoại tệ mặc dù nhẹ nhàng, cùng với thị trường mua bán tương lai hạn chế, không chỉ hạn chế khả năng tự bảo hiểm mà cũng hạn chế đầu cơ tiền tệ. Tuy nhiên, hội nhập tài chính vẫn tự phát diễn ra bất chấp các biện pháp kiểm soát, như được thể hiện bởi những phần lãi và bỏ qua và dòng vốn chảy ra lớn trong cán cân thanh toán (xem hình 2.6). Sự phá sản gần đây của Tập đoàn Ủy thác đầu tư Quảng Đông với một số nợ lớn gấp đôi con số được báo cáo ban đầu, đã đứng về phía các quan điểm cho rằng nợ ngắn hạn đã bị đánh giá thấp xuống một cách đáng kể.

Trung Quốc có thể thu lợi từ quá trình tiếp tục hội nhập tài chính minh bạch hơn. Họ có thể được nối vào với quỹ vốn chung toàn cầu như là người nhận và người đầu tư. Hội nhập tài chính sẽ cho phép những người gửi tiết kiệm và những nhà đầu tư đa dạng hoá rủi ro. Hội nhập tài chính cũng cho phép cải thiện phân phối nguồn lực thông qua cạnh tranh và sự rõ ràng kiến thức, trong hoàn cảnh bảo lãnh của chính phủ sẽ tiếp tục bị hạn chế nghiêm ngặt.

Tuy nhiên, cuộc khủng hoảng Đông Á đã minh họa rõ những rủi ro của dòng vốn khổng lồ chảy vào trước khi các điều kiện tiên quyết về thể chế và chính sách được thiết lập. Trung Quốc cũng sẽ trở nên nhạy cảm với khủng hoảng nếu nước này mở rộng tài khoản vốn mà không tiến hành các cuộc cải tổ khác. Nó vẫn đang phải đương đầu với các vấn đề tương tự, thậm chí còn nan giải hơn, so với các nước bị khủng hoảng:

- Các công ty yếu kém: các doanh nghiệp quốc doanh có tỷ lệ đòn bẩy là 2:1, các doanh nghiệp thương mại là 4:1.

- Các tổ chức tài chính cũng hết sức yếu kém (các tài sản không sinh lời chiếm khoảng 20-30%, mức này còn cao hơn cả Indônêsiatruớc cuộc khủng hoảng) và là đối tượng của cách điều hành và khuyến khích đầy mâu thuẫn. Các tổ chức này có thể thất bại trong việc sử dụng vốn vay hải ngoại một cách có hiệu quả, có thể bị mắc vào tình trạng tiền tệ và kỳ hạn không đối xứng, và là đối tượng của các rủi ro đạo đức trong cho vay.
- Các thông tin tài chính không đầy đủ, hệ thống quản trị yếu kém (đặc biệt là hệ thống điều tiết và kiểm soát tài chính không có khả năng đóng cửa các tổ chức tài chính yếu kém), và hệ thống pháp lý gây khó khăn cho việc xử lý thế chấp và thực hiện các thủ tục phá sản.
- Các món nợ ràng buộc vào nhau một cách ngấm ngấm đã được tạo nên trong các tởrớt đầu tư, ngân hàng nhà nước và các tổ chức tương tự.

Hơn thế nữa, mặc dù Trung Quốc đã có những bước tiến cơ bản trong việc dùng các công cụ gián tiếp dựa trên thị trường của chính sách kinh tế vĩ mô, các công cụ này đã không đứng vững được trước thử thách của thời gian và không chứng tỏ được là có tác dụng tuyệt đối.

Chính sách kiểm soát vốn của Trung Quốc có thể giúp nước này tránh được khủng hoảng tỷ giá và nợ cho một vài năm tới, và chính phủ có thể tận dụng khoảng thời gian này để tiến hành các cuộc cải tổ mà giờ đây đã được bắt đầu. Sự thiếu tiến triển trong các cuộc cải tổ có thể được coi như là sự tiếp tục của một quá trình hội nhập tài chính lớn, bí mật đang diễn ra cùng với các hậu quả xấu trong phân phối của nó và tăng trưởng chậm lại. Thương mại, đầu tư trực tiếp nước ngoài, thông tin đại chúng và sự thống nhất với Hồng Kông đang mở ra các kênh mới cho cư dân thường trú tham gia vào thị trường tài chính quốc tế.

Các thách thức trong tương lai của quá trình hội nhập tài chính

Hội nhập tài chính tiếp tục mở rộng trên toàn thế

giới. Trong thập kỷ 1990 các nước đang phát triển đã đạt được nhiều bước tiến trong quá trình tự do hoá kiểm soát vốn hơn là thất chặt chúng, và các giao dịch vô hình trên tài khoản vãng lai cũng được tự do hoá một cách đáng kể (IMF 1999b). Thậm chí sau cuộc khủng hoảng Đông Á, Hàn Quốc vẫn tiếp tục tự do hoá tài khoản vốn (cho vốn dài hạn), Indônêsiavẫn để mở tài khoản vốn của mình và Chilê, Malaysia và Thái Lan tiếp tục giảm nhẹ các hạn chế đối với các dòng vốn. Hơn nữa, ngay cả các nước có tài khoản vốn đóng, như Trung Quốc, cũng tăng cường hội nhập tài chính. Vậy thì câu hỏi chính ở đây không phải là có hội nhập hay không. Câu hỏi đó là quá trình hội nhập diễn ra một cách minh bạch hay mờ ám và nó sẽ đem lại lợi ích cho quần chúng hay là chỉ đem lại lợi ích cho những người có khả năng tham gia vào thị trường nước ngoài và sẵn sàng vượt quá các giới hạn pháp lý.

Lý thuyết và một số bằng chứng cho thấy rằng hội nhập tài chính có thể tạo thuận lợi cho tăng trưởng, đa dạng hoá rủi ro cho các cá nhân và công ty và tạo thuận lợi cho tiêu dùng. Tuy nhiên, các nhà nghiên cứu chưa tìm được các bằng chứng thực tiễn vững chắc²³. Đầu tư trực tiếp nước ngoài đem lại các lợi ích to lớn, chuyển giao công nghệ và kỹ năng quản lý cũng như tạo ra các mối quan hệ với các thị trường bên ngoài. Các chứng cứ gợi ý rằng hội nhập tài chính không nhất thiết gây ra mất ổn định (khung 2.5). Như vậy, mặc dù hội nhập tài chính đem lại các rủi ro, nó vẫn sẽ đem lại nhiều lợi ích nếu được quản lý tốt.

Đông Á đã không quản lý tốt quá trình hội nhập tài chính vào giữa những năm 1990. Các chính sách của Indônêsiatruớc, Hàn Quốc, Malaysia và Thái Lan đều khuyến khích việc dựa vào vốn nước ngoài, đặc biệt là vốn ngắn hạn. Việc bỏ qua các điểm yếu trong khu vực tài chính và công ty đã dẫn đến việc sử dụng một cách thiếu cẩn trọng dòng vốn chảy vào. Tỷ lệ đòn bẩy vốn cao và đang tiếp tục tăng đã khuyến khích các dự án mạo hiểm; tỷ giá tương đối cố định đã khuyến khích vay nợ không tự bảo hiểm. Các thị trường quốc tế đã cung cấp nguồn tài trợ do lịch sử của các nước

này về các chính sách lành mạnh và một mức tăng trưởng cao - và có lẽ là cả kỳ vọng rằng nếu có các vấn đề nảy sinh thì một lối thoát sẽ được tạo ra với các tỷ giá tương đối cố định hoặc chính phủ sẽ nhận lại các món nợ tư nhân (như là đã xảy ra tại phần lớn các nước).

Kinh nghiệm và lý thuyết cho thấy không có một gói chính sách riêng lẻ nào có khả năng bảo đảm ổn định tài chính. Tình hình tại từng nước cũng đóng vai trò quan trọng và các nhà hoạch định chính sách phải đương đầu với các giới hạn khác nhau. Tuy vậy, vẫn có một sự thống nhất rộng rãi trong các nhà nghiên cứu về các chính sách để cải thiện công việc quản lý hội nhập tài chính và giảm thiểu các điểm dễ bị tổn thương, cả trong các hành động của từng nước riêng lẻ và trong việc nâng cấp cơ cấu tài chính quốc tế (xem khung 2.5).

Duy trì các chính sách kinh tế vĩ mô đúng đắn

Tầm quan trọng của một chính sách tiền tệ, tài khoá bền vững và không gây lạm phát đã được chỉ rõ qua cuộc khủng hoảng vay nợ Mỹ Latinh trong những năm 1980. Chính sách tiền tệ và tỷ giá cần phải nhất quán. Một tỷ giá mềm dẻo sẽ hấp thụ các chấn động do dòng vốn đi vào và đi ra gây ra. Dự trữ cao hơn so với nợ ngắn hạn và các món nợ tiền tệ sẽ tạo ra tính ổn định - đặc biệt là khi tỷ giá không được phép chuyển động một cách mềm dẻo. Tất cả các nền kinh tế Đông Á đều đã nâng cao dự trữ so với các món nợ ngắn hạn và tổng tiền trong nước (xem hình 1.3). Tuy nhiên, các vấn đề này vượt quá khuôn khổ của chính sách kinh tế vĩ mô truyền thống.

Nâng cao chất lượng thông tin

Các nhà hoạch định chính sách, các nhà đầu tư, các thị trường tài chính và các thị trường chuyên biệt đều phụ thuộc vào các thông tin kịp thời, chính xác về các tổ chức tài chính, công ty và nền kinh tế vĩ mô. Nhiều tổ chức quốc tế đang tìm cách cải tiến trình độ chung. Hệ thống thông tin kinh tế vĩ mô của IMF là một nền tảng vững chắc. Các nước bị khủng hoảng ở Đông Á đã tham gia

vào hệ thống này và cung cấp các thông tin lên Internet.

Ở tầm các công ty, các giám sát viên và điều hành viên cần phải bảo đảm rằng các công ty và các tổ chức tài chính cung cấp các thông tin kịp thời, chính xác và phù hợp với các tiêu chuẩn kế toán quốc tế đã được chấp nhận²⁴. Tuy nhiên, thông tin, đặc biệt về các món nợ ngắn hạn, rất khó thu thập trong các thị trường không được điều tiết. Mặt khác, thu thập và xử lý thông tin tốt tạo ra lợi nhuận và các công ty có thể không muốn để lộ các chiến lược của họ thông qua việc cung cấp thông tin. Cuối cùng, bản thân thông tin không thì chưa đủ mà còn cần phải sử dụng chúng một cách thận trọng.

Quản lý các món nợ bên ngoài

Các thông tin chính xác và kịp thời về các món nợ bên ngoài mang tính chất sống còn đối với các nhà hoạch định chính sách và các nhà đầu tư. Các chính sách khuyến khích vay nợ nước ngoài vượt mức cần thiết và không tự bảo hiểm được cần phải được giảm thiểu thông qua, ví dụ, thuế và dự trữ cân bằng, thanh khoản và các yêu cầu khác đối với tín dụng nước ngoài và trong nước. Các nước phải tìm cách tránh kéo dài quá trình tăng trưởng kinh tế không thể duy trì được bằng cách khuyến khích các luồng vốn vào ngắn hạn. Cần phải đưa ra và thực hiện các chính sách rõ ràng về việc bảo lãnh các món nợ nước ngoài của tư nhân.

Các yêu cầu về vốn cao hơn đối với các món nợ nước ngoài của các tổ chức tài chính có thể được đưa vào để thể hiện các rủi ro và chi phí xã hội tiềm ẩn của các món nợ nước ngoài²⁵. Mở rộng quan điểm này, một số tác giả đã gợi ý sử dụng thuế hoặc hạn chế dòng vốn chảy vào, đặc biệt là vốn ngắn hạn. Tuy nhiên, những người khác nghi ngờ về các lợi ích của các chính sách như vậy, họ cho rằng các biện pháp kiểm soát sẽ khuyến khích tham nhũng, việc thi hành có thể gặp các khó khăn và không hiệu quả trong thời gian trung hạn. Các phân tích kinh nghiệm của Đông Á và Chilê chỉ tạo ra một sự ủng hộ nhỏ đối với việc sử dụng các biện pháp kiểm soát vốn như vậy

Toàn cầu hoá có làm tăng tình trạng mất ổn định?

Liệu các nước có tài khoản vốn mở có dễ bị khủng hoảng hơn không? Tài khoản vốn mở có thể có hai loại tác động, lên khu vực tài chính nói riêng và nền kinh tế nói chung. Hội nhập tài chính có xu hướng tạo ra một khu vực tài chính sâu và bền vững hơn. Tuy nhiên, mở rộng tài khoản vốn có thể tăng thêm khả năng rủi ro từ các dòng vốn chảy ra, sự bất ổn của thị trường và sản lượng.

Trong thời gian gần đây, đã ra đời nhiều công trình nghiên cứu về các chủ đề này từ các góc nhìn khác nhau. Tất cả các công trình này đều đi tới kết luận rằng các quy định đúng đắn và sự kiểm soát chặt chẽ là cần thiết để có thể thu được lợi ích từ tự do hoá tài khoản vốn và khu vực tài chính. Easterly, Islam và Stiglitz (1999) đã nghiên cứu các tác động của việc mở rộng tài khoản vốn lên sản lượng. Công trình của họ gợi ý rằng hai tác dụng đối nghịch được nói ở trên triệt tiêu lẫn nhau. Họ đã không phát hiện được mối quan hệ đáng kể nào giữa mức độ tự do hoá tài khoản vốn và mức độ bất ổn. Tuy nhiên, tự do hoá tài chính vẫn có liên quan với việc làm sâu sắc thêm khu vực tài chính; và thị trường tài chính (so với GDP) sâu hơn có biểu hiện phát triển nhanh hơn (xem hình trong

khung). Levine (1997), King và Levine (1992) gợi ý rằng tự do hoá tài chính cũng hỗ trợ tăng trưởng.

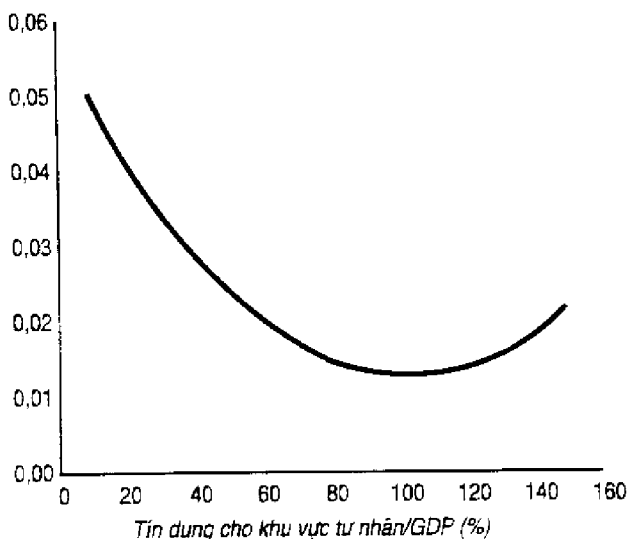
Cũng trong thời gian đó, Kraay (1998) đã không tìm ra bất cứ một chứng cứ nào cho thấy rằng các dòng vốn trở nên dễ thay đổi hơn tại các nước có tài khoản vốn mở. Kaminsky và Schmuckler (1999) đã xem xét các chu kỳ của thị trường chứng khoán tại 28 nước, bao gồm cả các nước G-7 và các nước ở châu Âu, Đông Á và Mỹ Latinh. Họ nghiên cứu các ý kiến cho rằng các chu kỳ tài chính kéo dài hơn sau khi tự do hoá tài chính trong nước và nước ngoài. Điều đặc biệt hấp dẫn là họ phát hiện ra rằng tự do hoá tài chính không nhất thiết sẽ dẫn đến bong bóng tài chính. Theo thời gian, thị trường tài chính sẽ trở nên bền vững hơn.

Rossi (1999), trong một công trình nghiên cứu trên 15 nước, đã phát hiện ra rằng việc hạn chế dòng vốn chảy ra làm tăng nguy cơ xảy ra khủng hoảng ngân hàng (có lẽ là do làm tăng các hoạt động hải ngoại), tuy nhiên không có nhiều tác động lên khủng hoảng tiền tệ và có thể hỗ trợ các thành quả kinh tế tốt hơn. Các hạn chế đối với dòng vốn chảy vào dường như làm giảm khả năng xảy ra khủng hoảng tiền tệ - nhưng không làm giảm khủng hoảng ngân hàng - và có tác động tiêu cực lớn lên tăng trưởng. Cuối cùng, các công trình gần đây đã gợi ý rằng các quy định đúng đắn đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc phòng tránh khủng hoảng, cả trong hoàn cảnh tự do hoá tài khoản vốn (Rossi 1999) và tự do hoá khu vực tài chính (Demirgüç-Kunt và Detragiache 1998).

Gộp chung lại, các kết quả nghiên cứu này cho thấy rằng các chứng cứ thực tiễn về mối quan hệ giữa độ mở của khu vực tài chính và chu kỳ kinh doanh không mang tính hiển nhiên. Các nhà hoạch định chính sách không cần phải lo ngại rằng mở cửa khu vực tài chính sẽ tự động dẫn đến sự bất ổn. Các lợi ích của việc tự do hoá trong nước và tự do hoá tài khoản vốn sẽ tăng lên trong một khuôn khổ pháp luật lành mạnh và các chính sách kinh tế vĩ mô bền vững.

Tình trạng mất ổn định trong tăng trưởng và tín dụng khu vực tư nhân

Sự thay đổi tăng trưởng chuẩn (dự đoán)



Nguồn: Easterly, Islam và Stiglitz 1999.

(xem Gallego, Hernandez và Schmidt-Hebbel 1999 và Ariyoshi và các tác giả khác 2000).

Củng cố khu vực tài chính trong nước

Các quy chế và công tác kiểm soát phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế - như thoả thuận về vốn Basle, các nguyên tắc nòng cốt Basle đối với công tác kiểm soát và các đề xuất về thị trường vốn được đưa ra bởi Tổ chức quốc tế các uỷ ban chứng khoán - sẽ khuyến khích việc cho vay một cách cẩn trọng, giảm bớt gánh nặng quá mức, mức độ nguy hiểm và cho vay do quen biết, đồng thời tạo ra cho các nhà điều tiết và các nhà đầu tư thông tin về việc chấp hành chính xác, kịp thời hơn. Và hơn tất cả, các nhà hoạch định chính sách phải tránh sự chần chừ trong việc ra chính sách và phải có các hành động nhanh chóng để giải quyết các tổ chức yếu kém²⁶.

Chức năng của ngân hàng trung ương như là người cho vay cuối cùng cần phải tập trung vào việc duy trì cơ cấu thanh toán và cần phải được xem xét lại trong hoàn cảnh nền kinh tế mở. Cho phép các ngân hàng nước ngoài có uy tín và vốn lớn tham gia thị trường có thể tạo ra một bộ đệm chống lại khủng hoảng tiền tệ, tuy rằng nó cũng khuyến khích tiền gửi rời khỏi các ngân hàng tư nhân nội địa (cũng như tác dụng của các ngân hàng quốc doanh) và gây ra mất ổn định. Phát triển thị trường trái phiếu tư nhân và các quỹ lương hưu tự tài trợ không chỉ có thể hỗ trợ phát triển diện rộng, mà còn tạo ra nguồn tài trợ dài hạn bằng tiền bản địa.

Chú thích

1. Các nguyên nhân của cuộc khủng hoảng bao gồm các nhà đầu cơ ác ý, các chính sách kinh tế vĩ mô không nhất quán, hệ thống tài chính yếu kém, quản lý yếu kém và tham nhũng. Xem Alba và các tác giả khác (1999); Berg (1999); Corsetti, Presenti và Roubini (1998); Furman và Stiglitz (1998); Goldstein (1998); Kawai (1998); Krugman (1998); Lane và các tác giả khác (1999); Radelet và Sachs (1998); Sachs và Woo (1999) và Ngân hàng Thế giới (1998).

2. Việc sử dụng các món nợ không bảo lãnh và các món nợ ngắn hạn như là một chỉ số của quá trình hội nhập tài chính là một cố gắng nhằm trừu tượng hoá các tác động của thâm hụt ngân sách và các món bảo lãnh công khai của chính phủ. Vào năm 1990, tại

bốn nước bị khủng hoảng ở Đông Á, tỷ lệ nợ trên GDP là 38%, ít hơn tỷ lệ này ở các nước Mỹ Latinh lớn (49%) vào khoảng 20%. Điểm khác biệt này chủ yếu là do thâm hụt ngân sách và khu vực công cộng tại các nước Đông Á nhỏ hơn nhiều so với tại các nước Mỹ Latinh. Tỷ lệ nợ trên GDP nói lên tầm quan trọng của các trung gian tài chính hải ngoại.

3. Vào năm 1996 tỷ lệ nợ trên GDP tại bốn nước bị khủng hoảng Đông Á là 45% so với tỷ lệ 41% tại các nước Mỹ Latinh lớn.

4. Tại Thái Lan nợ không bảo lãnh và nợ ngắn hạn tư nhân tăng thêm một lượng là 24% của GDP và tổng số nợ tăng thêm một lượng là 17% GDP trong các năm 1990-1996 - đồng thời các số liệu này vẫn có thể còn đánh giá thấp số nợ ngắn hạn. Tại Hàn Quốc, nợ ngắn hạn tăng thêm một lượng là 8,5% của GDP trong năm 1995, tuy nhiên lại giảm 2% trong năm 1996.

5. Cách hạch toán vốn cho đầu tư này được đặt trên cơ sở là tài khoản vãng lai là khoản chênh lệch giữa đầu tư và tiết kiệm. Như vậy, nếu tài khoản vãng lai thâm hụt thêm một lượng nhỏ hơn độ tăng của đầu tư thì một phần tăng trong đầu tư đã được tài trợ bởi tiết kiệm trong nước. Tại tất cả bốn nước bị khủng hoảng, tài khoản vãng lai bị giảm sút một lượng nhỏ hơn so với lượng tăng của đầu tư, như vậy tỷ lệ tiết kiệm tăng lên trong các năm 1990-1993.

6. Các dòng vốn chảy ra không rõ nguyên nhân được ước lượng sử dụng các phương pháp của Ngân hàng Thế giới (1985); Dooley và các tác giả khác (1986); và Cuddington (1986). Ước lượng về dòng vốn chảy ra không rõ nguyên nhân phản ánh sự khác nhau trong các nguồn, phương pháp tính, thời điểm và các khó khăn trong việc ước tính các số liệu cơ bản - đặc biệt là các sự thay đổi trong vay nợ ngắn hạn (xem Ngân hàng Thế giới 2000).

7. Radelet và Sachs (1998) đã chỉ ra sự vắng mặt của bảo hiểm tiền gửi và rằng một phần lớn của các món vay là thuộc về các tổ chức tài chính phi ngân hàng hoặc các công ty phi tài chính, mà tại các khu vực này khả năng về một cuộc cứu trợ tài chính là rất nhỏ. Tuy nhiên, các chủ nợ mạo hiểm đã cho rằng họ có thể rút ra được một cách nhanh chóng (trong khi tỷ giá vẫn được bảo vệ) hoặc bằng một cách nào đó họ sẽ làm cho chính phủ đứng ra nhận lại nợ - một giả thuyết đã được chứng thực tại Thái Lan và Hàn Quốc. Các chủ nợ đã đạt được điều này mặc dù đã có những sự ủng hộ của G-10 cho các chính phủ không nhận lại nợ (Goldstein 1998, tr.38). Không một nước nào trong số này có bảo hiểm tiền gửi. Tuy nhiên, trong cuộc khủng hoảng năm 1983 tại Thái Lan thiệt hại của những người gửi tiền là tương đối nhỏ, kể cả tại các cơ sở phi ngân hàng (Johnson 1991). Tại Indônêsi những nhà gửi tiền lớn đã mất một khoản lợi nhuận đáng kể tại một ngân hàng tư nhân lớn trong cuộc khủng hoảng lần thứ nhất, nhưng không phải trong cuộc thứ hai.

8. Cuộc khủng hoảng tại Chilê cũng giống như cuộc khủng hoảng tại Đông Á là do các món nợ lớn trong khu vực tư nhân chứ không phải là trong khu vực công cộng như tại các nước Mỹ Latinh khác.

9. Tạp chí *Thống kê tài chính quốc tế* của Quỹ tiền tệ quốc tế chỉ ra rằng dự trữ ngoại tệ của Thái Lan vẫn còn hơn 30 tỷ USD vào tháng Sáu 1997, sau khi đã trừ đi các món nợ của các cơ quan quản

lý về tài chính. Ngân hàng trung ương Thái Lan (Bank of Thailand) được coi là đã có các hợp đồng kỳ hạn lớn để hỗ trợ đồng bát, làm cho cán cân của nó gần như bằng không vào thời điểm tháng Sáu 1997 (Lane và các tác giả khác 1999). Như sẽ thảo luận ở dưới đây Thái Lan đã can thiệp vào thị trường mua bán ngoại tệ một cách đáng kể sau khi nước này đã thông báo thả nổi đồng bát thông qua các khoản hỗ trợ chính thức.

10. Ngoài Thái Lan ra, có rất ít dấu hiệu cho thấy các vấn đề trong khoảng cách lãi suất hoặc sức ép lên tỷ giá (Eschweiler 1997). Trên thực tế, tại Indônêsi-a, đồng rupi vẫn được trao đổi với tỷ giá nằm ở nửa cao hơn trong dải tỷ giá vào thời điểm tháng Sáu 1997. Furman và Stiglitz đã chứng minh rằng các chỉ số thông thường không thích hợp để làm các chỉ số cho cuộc khủng hoảng Đông Á, mặc dù chúng cũng chỉ ra lượng vay nợ ngắn hạn lớn (xem thêm IMF 1998 và Berg 1999). Tuy nhiên, đã có những dấu hiệu của sự lo ngại về thời hạn đang ngắn dần, các dòng vốn chảy ra cũng như sự sa sút của thị trường chứng khoán (trở Indônêsi-a).

11. Một số lượng lớn các công trình đã tập trung nghiên cứu khả năng lây lan giữa các nước bị khủng hoảng và hành vi a dua của các nhà đầu tư trong thời gian khủng hoảng. Cuộc khủng hoảng lần lượt tràn tới các nước Thái Lan, Indônêsi-a, Hàn Quốc và Malaysia trong vòng vài tháng, thậm chí vài tuần. Độ tương quan trong tỷ giá và thị trường tài chính tại các nước này khá cao (Kawai, Newfarmer và Schmukler 1999). Tuy nhiên, sự lây lan rất khó định nghĩa, ngoại trừ cách đơn giản nhất - các rung động nhất thời không giải thích được bằng các chỉ số căn bản với rất nhiều câu hỏi rằng các chỉ số căn bản là những cái gì. Như đã bàn ở trên, các chỉ số căn bản thông thường không thích hợp để làm các chỉ số cho cuộc khủng hoảng và các nhà đầu tư trong và ngoài nước đã chạy khỏi vùng này một cách gần như là đồng thời. Không có gì đáng ngạc nhiên là cả các phân tích không cận kề cũng đã chỉ ra được sự lây lan và hành vi a dua. Vấn đề nan giải là ở chỗ các số liệu không thể giúp phân biệt được giữa hành vi a dua phi lý với các giả thuyết khác rằng các nhà đầu tư đã trả lời cho sự sụp đổ của Thái Lan bằng cách đột nhiên trở nên lo lắng hơn đối với các vấn đề đã được nêu trong phần đầu của chương này (và mỗi lo lắng rằng các nhà đầu tư khác có thể rút lui) và khả năng xảy ra các kết cục giống như tại Thái Lan (Goldstein 1998, tr. 18-19). Điều này hết sức quan trọng, nhất là khi mà nhiều sự thay đổi chính trị đã xảy ra tại ba nước khác (Berd 1999).

12. Quỹ tiền tệ quốc tế đã cung cấp một khoản hỗ trợ đáng kể được giải ngân nhiều lần, với việc thanh toán nhiều nhất trong lần đầu tiên. Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển châu Á đã cung cấp một khoản hỗ trợ thông qua các khoản vay giải ngân nhanh được cấp phát làm nhiều lần. Các khoản hỗ trợ của Nhật Bản đối với Thái Lan cũng đã được giải ngân song song với các món vay của Quỹ liên tệ quốc tế, tại các nước khác các khoản hỗ trợ thông qua các hiệp định song phương chỉ đóng vai trò hàng phòng ngự thứ hai và ít được sử dụng đến.

13. Tỷ lệ so với GDP được tính như là mức trung bình cho hai quý. GDP theo quý được tính trên đôla theo tỷ giá trung bình.

14. Các nước sử dụng tỷ giá thả nổi, được hỗ trợ thông qua bán dự trữ ngoại tệ, là một ví dụ về hệ thống tỷ giá thay đổi, có khi hàng ngày, tuy nhiên không bị thả nổi.

15. Hình 2.4 được xác định thông qua sử dụng bảng cân đối của các cơ quan chức trách về tiền tệ (lấy ra từ tạp chí *Thống kê tài chính quốc tế* của IMF). Phần tăng lên trong tín dụng trung ương thật được tính bằng sự chênh lệch trong mức độ tăng lên của tiền cơ sở và mức độ tăng lên của tổng dự trữ ngoại tệ quy đổi ra bản tệ (hoặc là tài sản nước ngoài theo đồng bản tệ Indônêsi-a, vì tại nước này tài sản nước ngoài chênh lệch lớn so với tổng dự trữ nhân với tỷ giá tại cuối mỗi thời kỳ). Cách tiếp cận này có hai điểm quan trọng. Thứ nhất, các khoản tăng thêm trong nợ nước ngoài được coi như đối trọng cho các khoản tăng thêm trong tín dụng trong nước. Cách tiếp cận này ngầm ngầm giả định rằng ngân hàng trung ương sử dụng tiền vay từ nước ngoài vào việc mua tiền bản địa để hỗ trợ tỷ giá và không cho phép lượng tiền cơ sở giảm đi. (Nếu thực sự rằng các món nợ nước ngoài đã được dùng để làm tăng dự trữ thì các mối quan hệ tiêu cực giữa tín dụng trong nước và dự trữ đã bị phóng đại lên). Thứ hai, phương pháp tính sự thay đổi của dự trữ ngoại tệ đã bỏ qua lợi nhuận và thiệt hại trên các tài sản và các món nợ nước ngoài - tức là dự trữ đã được tính dựa trên tỷ giá trung bình của cả thời kỳ. Cách tiếp cận này tính rằng lợi nhuận từ việc đánh giá lại dự trữ có thể được sử dụng để cho vay, điều này thường bị bỏ qua khi ngân hàng trung ương chỉ tập trung vào một loại tín dụng. Việc bỏ qua không tính đến các khoản lợi nhuận và thiệt hại này có ý nghĩa quan trọng nhất khi sự mất giá của đồng tiền là lớn. Cuối cùng, các số liệu của Thái Lan đã không chỉ ra rõ ràng các hợp đồng trong tương lai của ngân hàng trung ương.

16. Sự hiện diện của các khoản tiền gửi ngoại tệ tại các nước, đặc biệt là Indônêsi-a và Thái Lan, đã làm cho việc diễn giải tổng tiền và các điều kiện tín dụng trở nên khó khăn hơn. Giá trị của các khoản tiền gửi ngoại tệ tăng lên khi quy đổi ra đồng bản tệ bởi sự mất giá lớn của đồng bản tệ, có xu hướng làm tăng tổng tiền thực khi được đo bằng bản tệ. Đồng thời, các khoản tiền gửi cũng có xu hướng dịch chuyển sang tiền ngoại tệ. Sự chuyển dịch này đã gây áp lực lên các ngân hàng bởi vì thiếu cầu cho các khoản tín dụng ngoại tệ, và có lẽ điều đó cũng đóng góp vào các áp lực trong tín dụng và trên thị trường ngoại hối do các ngân hàng tìm cách bán nội tệ và tự bảo hiểm các khoản tiền gửi ngoại tệ của mình. Tất nhiên rằng, bất cứ một sự mất tương xứng ban đầu nào giữa tiền gửi và tiền cho vay hoặc là nếu người đi vay không có khả năng thanh toán phần tăng lên của các món nợ nước ngoài khi quy đổi ra nội tệ cũng tạo ra áp lực lên các ngân hàng.

17. Indônêsi-a cũng tăng cường kiểm soát các giao dịch mua bán và số dư ngoại tệ của các ngân hàng, tuy nhiên, giảm các hạn chế đối với đầu tư trực tiếp nước ngoài (xem IMF 199a, tr. 78-79). Sức ép trên thị trường ngoại hối chứng tỏ rằng các biện pháp kiểm soát đã tỏ ra không hiệu quả.

18. Trong năm 1994, Malaysia đã đưa ra các biện pháp kiểm soát cẩn trọng đối với các khoản vay nợ bên ngoài, kể cả trần định mức cho số dư nợ nước ngoài ròng. Indônêsi-a cũng đã áp dụng các

biện pháp tương tự từ trước khi xảy ra khủng hoảng khá lâu và đã thắt chặt các biện pháp này vào tháng Ba 1997. Mặc dù các biện pháp kiểm soát này đã góp phần vào việc giữ số nợ ngắn hạn của Malaysia ở mức thấp, chúng đã tỏ ra không có tác dụng tại Indônêsi, nước này có số nợ ngắn hạn lớn và phần lớn là do các công ty phi tài chính vay trực tiếp từ nước ngoài.

19. Thêm vào đó, tỷ lệ tiết kiệm và thặng dư ngân sách tại Malaysia cao hơn tại ba nước còn lại và tăng trưởng của Malaysia cũng không giảm nhiều so với đầu những năm 1990.

20. Sau công trình phân tích nổi tiếng của Mundell (1968), các thay đổi trong tín dụng trong nước có lẽ là các số đo tốt hơn của các dự tính về chính sách trong một nền kinh tế có tài khoản vốn mở so với lãi suất (lãi suất chịu ảnh hưởng to lớn từ lãi suất trên thị trường quốc tế và sự chuyển dịch trong phí chênh lệch rủi ro, phí này thì lại phụ thuộc vào các kỳ vọng về sự phát triển trong tương lai) hoặc là tiền thực tăng (đại lượng này phụ thuộc vào cầu về tiền, mà cầu về tiền thì chịu ảnh hưởng của lãi suất trên thị trường quốc tế, mức độ giá và lạm phát, những đại lượng này lại chịu ảnh hưởng của áp lực lên tỷ giá và các chấn động nông nghiệp ngoại sinh; và thông qua biến số này, GDP). Các vấn đề này cùng với việc lãi suất cao và đồng tiền bản địa bị mất giá xảy ra cùng một lúc đã làm cho việc đánh giá chính sách tăng lãi suất trở nên phức tạp. Ví dụ, tại các nước bị khủng hoảng, giá trị lãi suất trung bình theo quý cao nhất trùng hợp với tỷ giá thấp nhất, tuy nhiên sau đó lãi suất giảm trong khi tỷ giá tăng. Xem Furman và Stiglitz (1998); Lane và các tác giả khác (1999, tr.46-47); và Tanner (1999).

21. Tỷ giá danh nghĩa của đồng rupiah tại Indônêsi đã tăng lên tới 7.500 rupiah ăn một đôla so với tỷ giá trung bình hàng tháng là 13.000 rupiah ăn một đôla vào giữa năm 1998 và những lúc đỉnh điểm đã xuống tới mức 15.000 rupiah.

22. Như đã nói ở trên, trong quá trình khủng hoảng các dòng vốn chính thức chảy vào đã tài trợ cho sự giảm sút trong lượng tài sản tư nhân (các dòng vốn chảy ra) của những cư dân thường trú, cả người bản xứ lẫn người nước ngoài, cùng với các khoản tăng lên trong dự trữ. Sự quay trở lại của các dòng vốn đang chảy ra này sẽ cho phép các nước này trả được một phần lớn các món vay chính thức theo quan điểm kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên, việc trả các món nợ đó cũng có nghĩa là các nguồn vốn chảy vào này không được dùng để tài trợ cho các khoản đầu tư mới (thâm hụt tài khoản vãng lai) - chúng chỉ trả nghĩa vụ nợ của các nước về tình trạng trước khủng hoảng.

23. Xem Hanson (1994) để biết thêm các quan điểm lý thuyết. Bên cạnh chủ nghĩa hiện thực tầm thường như là gần mức độ hội nhập tài chính cao của Đông Á trong những năm 1990 với mức độ tăng trưởng cao trong vùng, các chứng cứ thực tiễn về việc hội nhập tài chính hỗ trợ tăng trưởng là hết sức hiếm. Rodrik (1998) đã gợi ý rằng không tồn tại một mối quan hệ nào giữa sự thiếu vắng của các biện pháp kiểm soát vốn và tăng trưởng tại các nước đang phát triển, tuy nhiên ông lại quan tâm tới mức độ tăng trưởng cho một thời kỳ và số năm không phát sinh các dòng vốn, điều đó có nghĩa là một kiểu định nghĩa tất cả - hay - không có gì của dòng vốn đã được tự do hoá. Một số nước đã được hưởng lợi từ các dòng vốn tương đối tự do, tuy nhiên họ vẫn hoặc là duy trì một số ít các giới

hạn (như hạn chế đầu tư trực tiếp nước ngoài vào một số ngành, hoặc hạn chế sở hữu nước ngoài trong các công ty) hoặc là thất bại trong việc ép buộc thi hành các hạn chế này. Ví dụ, IMF cho rằng Hàn Quốc và Indônêsi là hai nước có các biện pháp kiểm soát vốn lan rộng vào giữa năm 1997 (IMF 1999a), tuy nhiên hai nước này vẫn có một mức nợ nước ngoài lớn. Indônêsi, bất chấp sự tồn tại của Nhóm vay thương mại hải ngoại tại nước này, vẫn không đủ khả năng để kiểm soát vay nợ tư nhân hải ngoại - và Rodrik đã có lý khi coi Indônêsi là một nước mở. Việc đo lường đa dạng hoá rủi ro, chứ chưa nói gì đến các lợi ích của nó, vẫn còn là một câu hỏi mở.

24. Thông tin nhiều và tốt hơn không phải là phương thuốc chữa bách bệnh. Mặc dù các số liệu chính xác về các khoản hỗ trợ của Chính phủ Thái Lan cho các trung gian tài chính và tỷ giá không được công bố, các khoản hỗ trợ này vẫn được công bố một cách rộng rãi trên các báo chí tài chính. Cũng tương tự như vậy, tỷ lệ đòn bẩy cao và các vấn đề khác của các công ty và các tổ chức tài chính cũng là những vấn đề mà nhiều người biết - ví dụ như thứ tự xếp hạng của các ngân hàng quốc doanh Indônêsi là rất thấp và chúng phụ thuộc vào sự ủng hộ của chính phủ. Thông tin dồi dào không phải là một điều phúc lành cứu rỗi, sự tiết lộ các thông tin về số dư của các hợp đồng kỳ hạn của ngân hàng trung ương có thể khuyến khích các hoạt động đầu cơ chống lại đồng bản tệ. Một cách căn bản hơn, thông tin chính xác hơn có thể làm giảm số lượng các vấn đề, tuy nhiên thông tin không đối xứng là vấn đề cố hữu của tín dụng của các tổ chức tài chính và của các dòng vốn quốc tế. Các cuộc hoảng loạn ngân hàng phản ánh tính không đối xứng này ngay tại các nước phát triển nhất.

25. Kinh nghiệm của Indônêsi đã gây ra mối lo lắng rằng các phương sách này có thể khuyến khích việc đăng ký các khoản vay hải ngoại, đặc biệt là do các ngân hàng nước ngoài thực hiện.

26. Sau cuộc khủng hoảng tiết kiệm và tín dụng trong những năm 1980, tại Mỹ, luật ngân hàng Mỹ đã được sửa đổi lại để yêu cầu các giám sát viên phải can thiệp theo một phương thức nhất định (để tránh sự kiện nhẫn của bộ máy điều tiết) và đóng cửa ngay lập tức các ngân hàng yếu kém trước khi chúng hết vốn. Xem Benston và Kaufman (1997) để biết thêm về điều luật này và các cơ sở của nó.

Tài liệu tham khảo

- ADB (Asian Development Bank). 1998. "Emerging Lessons and Prospective Challenges." Paper presented at an ADB-World Bank senior policy seminar on Managing Global Financial Integration in Asia, 10-12 March, Manila.
- Alba, P., S. Claessens, and S. Djankov. 1998. "Thailand's Financing and Governance Structures" Policy Research Working Paper 2003. World Bank, Washington, D.C.
- Alba, P., L. Hernandez, and D. Klingebiel. 1999. "Financial Liberalization and the Capital Account: Thailand, 1988-97." Policy Research Working Paper 2188. World Bank, Washington, D.C.
- Alba, P., A. Bhattacharya, S. Claessens, S. Ghosh, and L. Hernandez. 1999. "The Role of Macroeconomic and Financial Sector Linkages in East Asia's Financial Crisis." World Bank, Washington, D.C.

- Ariyoshi, A., K. Habermeyer, B. Laurens, I. Orker-Robe, J. Canales-Kriljenko, and A. Kirilenko. 2000. *Country Experiences with the Use and Liberalization of Capital Controls*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Benston, G., and G. Kaufman. 1997. "FDICA after Five Years." *Journal of Economic Perspectives* 11 (3): 139-58.
- Berg, A. 1999. "The Asia Crisis: Causes, Policy Responses, and Outcomes." IMF Working Paper 99/138. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Claessens, S., and T. Glaessner. 1997. *Are Financial Sector Weaknesses Undermining the East Asian Miracle?* A Directions in Development book. Washington, D.C.: World Bank.
- Claessens, S., S. Djankov, and D. Klingebiel. 1999. "Financial Restructuring in East Asia: Halfway There?" Financial Sector Discussion Paper 3. World Bank, Washington, D.C.
- Claessens, S., S. Djankov, and L. Lang. 1998. "East Asian Corporates: Growth, Financing, and Risks over the Last Decade." Policy Research Working Paper 2017. World Bank, Washington, D.C.
- Cole, D., and B. Slade. 1992. "Indonesian Financial Development: A Different Sequencing?" In D. Vittas, ed., *Financial Regulation: Changing Rules of the Game*. Washington, D.C.: World Bank, Economic Development Institute.
- . 1996. *Building A Modern Financial System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Corsetti, G., P. Presenti, and N. Roubini. 1998. "What Caused the Asian Currency and Financial Crisis? Part II: The Policy Debate." NBER Working Paper 6834. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Cuddington, J. 1986. "Capital Flight: Estimates, Issues and Explanations." Princeton Studies in International Finance 58. Princeton University, Princeton, N.J.
- Demirgüç-Kunt, A., and E. Dataragiache. 1998. "Financial Liberalization and Financial Fragility." Policy Research Working Paper 1917. World Bank, Washington, D.C.
- Dooley, M. 1996. "A Survey of Literature on Controls over International Capital Transactions." *IMF Staff Papers* 43 (4): 639-87.
- . 1999. "Responses to Volatile Capital Flows: Controls, Asset Liability Management, and Architecture." University of Santa Barbara, Santa Barbara, Calif.
- . 2000. "A Model of Crises in Emerging Markets." *Economic Journal* 110 (1): 256-73.
- Dooley, M. P., W. Helke, R. Tyron, and J. Underwood. 1986. "An Analysis of External Debt Positions of Eight Developing Countries Through 1990." *Journal of Development Economics* 21 (May): 283-318.
- Easterly, W., R. Islam, and J. Stiglitz. 1999. "Shaken and Stirred: Explaining Growth and Volatility." World Bank, Washington, D.C.
- Eschweiler, B. 1997. "Emerging Asia: The Fallout after the FX Crisis." *Asian Financial Markets*. JF Morgan, Singapore.
- Fernald, J., and O. Babson. 1999. "Why Has China Survived the Asian Crisis So Well? What Risks Remain?" International Finance Discussion Paper 663. U.S. Federal Reserve, International Finance Division, Washington, D.C.
- Furman, J., and J. Stiglitz. 1998. "Economic Crises: Evidence and Insights from East Asia." *Brookings Papers on Economic Activity* 2. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Gállego, F., L. Hernández, and K. Schmidt-Hebbel. 1999. "Capital Controls in Chile: Effective? Efficient?" Central Bank of Chile Working Paper 59. Santiago.
- Goldstein, M. 1998. *The Asian Financial Crisis: Causes, Cures and Systemic Implications*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Gray, D. 1999. *Assessment of Corporate Sector Value and Vulnerability: Links to Exchange Rate and Financial Crises*. World Bank Technical Paper 455. Washington, D.C.
- G-10 (Group of 10). 1996. *The Resolution of Sovereign Liquidity Crises: A Report to the Ministers and Governors*. Basel: Bank for International Settlements.
- Hanna, D. 1994. *Indonesian Experience with Financial Sector Reform*. World Bank Discussion Paper 237. Washington, D.C.
- Hanson, J. 1994. "An Open Capital Account: A Brief Survey of the Issues and the Results." In G. Caprio, I. Aiyas, and J. Hanson, eds., *Financial Reform: Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1995. "Opening the Capital Account: Costs, Benefits, and Sequencing." In S. Edwards, ed., *Capital Controls, Exchange Rates, and Monetary Policy in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . Forthcoming. "Indonesia and India: Credit Allocation, Interest Rate Repression, and Contrasting Styles of Financial Liberalization." In P. Honahan, G. Caprio, and J. Stiglitz, *Financial Liberalization, How Fast, How Far?*
- IMF (International Monetary Fund). 1998. *World Economic Outlook*. May. Washington, D.C.
- . 1999a. *Exchange Rate Arrangements and Currency Convertibility: Developments and Issues*. Washington, D.C.
- . 1999b. *International Capital Markets*. Washington, D.C.
- Johnson, B. R. 1991. "Distressed Financial Institutions in Thailand: Structural Weaknesses, Support Operations, and Economic Consequences." In V. Sundararajan and T. Balino, eds., *Banking Crises: Cases and Issues*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Kaminsky, G., and C. Reinhart. 1999. "The Twin Crises: The Cause of Banking and Balance of Payments Problems." *American Economic Review* 89 (3): 473-500.
- Kaminsky, G., and S. Schmukler. 1999. "On Financial Booms and Crashes: Regional Patterns, Time Patterns, and Financial Liberalization." World Bank, Washington, D.C.
- Kawai, M. 1998. "Evolving Patterns of Capital Flows and the East Asian Crisis." East Asia and Pacific Working Paper 98-04. World Bank, Washington, D.C.
- Kawai, M., and K. Iwatsubo. 1998. "The Thai Financial System and the Baht Crisis: Processes, Causes and Lessons." University of Tokyo, Institute of Social Sciences.
- Kawai, M., R. Newfarmer, and S. Schmukler. 1999. "Financial Crises and Contagion in East Asia: Analysis, Policy Responses, and Lessons." World Bank, Washington, D.C.
- King, R., and R. Levine. 1992. "Financial Indicators and Growth in a Cross Section of Countries." Policy Research Working Paper 819. World Bank, Washington, D.C.
- Kraay, A. 1998. "In Search of the Macroeconomic Effects of Capital Account Liberalization." World Bank, Washington, D.C.
- Krugman, P. 1979. "A Model of Balance-of-Payments Crises." *Journal of Money Credit and Banking* 11 (3): 311-25.
- . 1998. "Saving Asia: It's Time to Get Radical." *Fortune Investor*, 7 September.
- Lane, T., and others. 1999. "IMF Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand: A Preliminary Assessment." IMF Occasional Paper 178. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Levine, R. 1997. "Financial Development and Growth: Views and Agenda." *Journal of Economic Literature* 35 (3): 688-726.

- Montes, Manuel F., and Vladimir V. Popov. 1999. "The Asian Crisis Turns Global." Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Mundell, R. 1968. *International Economics*. New York: Macmillan.
- Obstfeld, M., and K. Rogoff. 1995. "The Mirage of Fixed Exchange Rates." *Journal of Economic Perspectives* 9 (4): 73-96.
- Ohno, K., K. Shirono, and E. Sisli. 1999. "Can High Interest Rates Stop Regional Currency Falls? The Asian Experience in 1997-98." Asian Development Bank Working Paper 6. Manila.
- Radelet, S., and J. Sachs. 1998. "The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects." *Brookings Papers on Economic Activity* 1. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Rodrik, D. 1998. "Who Needs Capital-Account Convertibility?" In S. Fischer and others, eds., *Should the IMF Pursue Capital-Account Liberalization?* Princeton Essays in International Finance 207. Princeton, N.J.: Princeton University, Department of Economics, International Finance Section.
- Rossi, M. 1999. "Financial Fragility and Developing Economies: Do Capital Controls, Prudential Regulation and Supervision Matter?" IMF Working Paper 99/66. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Sachs, J., and W. T. Woo. 1999. "The Asian Financial Crisis: What Happened and What Is To Be Done?" In World Economic Forum and Harvard Institute for International Development, *The Asia Competitiveness Report 1999*. Geneva: World Economic Forum.
- Stulz, Rene M. 1999. "Banks, the IMF, and the Asian Crisis." Ohio State University, Columbus, OH.
- Tanner, E. 1999. "Exchange Market Pressure and Monetary Policy: East Asia and Latin America in the 1990s." IMF Working Paper 99/114. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Warr, P. 1998. "Thailand: What Went Wrong?" In J. Witte and S. Koeberle, eds., *Competitiveness and Sustainable Economic Recovery in Thailand*. vol. 2. Bangkok: Office of the National Economic and Social Development Board and World Bank Thailand Office.
- World Bank. 1985. *World Development Report 1985*. New York: Oxford University Press.
- . 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. A Policy Research Report. New York: Oxford University Press.
- . 1994. "Indonesia: Stability, Growth and Equity in Repelita VI." Report 12857-IND. East Asia and Pacific Region, Country Department III, Washington, D.C.
- . 1995a. *The Emerging East Asian Bond Market*. Washington, D.C.
- . 1995b. "Indonesia: Improving Efficiency and Equity: Changes in the Public Sector's Role." Report 14006-IND. East Asia and Pacific Region, Country Department III, Washington, D.C.
- . 1996a. *The Chinese Economy: Fighting Inflation, Deepening Reforms*. A World Bank Country Study. Washington, D.C.
- . 1996b. *Global Economic Prospects and the Developing Countries 1996*. Washington, D.C.
- . 1996c. "Indonesia: Dimensions of Growth." Report 15383-IND. East Asia and Pacific Region, Country Department III, Washington, D.C.
- . 1997a. *China Engaged: Integration with the Global Economy*. China 2020 Series. Washington, D.C.
- . 1997b. *Global Economic Prospects and the Developing Countries 1997-98*. Washington, D.C.
- . 1997c. "Indonesia: Sustaining High Growth with Equity." Report 16433-IND. East Asia and Pacific Region, Country Department III, Washington, D.C.
- . 1998. *East Asia: The Road to Recovery*. Washington, D.C.
- . 1999. *China: Weathering the Storm and Learning the Lessons*. A World Bank Country Study. Washington, D.C.
- . 2000. *Global Development Finance 2000*. Washington, D.C.

CHƯƠNG 3

DUY TRÌ TÍNH CẠNH TRANH TRONG THƯƠNG MẠI VÀ ĐẦU TƯ

Hai anh em người Hồng Kông Victor và William Fung đã xây dựng một trong những hội sở thương mại thành công nhất châu Á bằng cách phản ứng rất mau lẹ trước sự thay đổi trong cung cách làm ăn của các khách hàng đa quốc gia của họ. Bí quyết thành công của họ, và cũng là điều làm cho họ khác với các doanh nhân châu Á khác, là ở chỗ họ tin rằng thị trường thế giới chứa đựng nhiều cơ hội và cũng nhiều rủi ro. Ngay từ đầu thập kỷ 1990, họ đã nhận ra rằng để có thể tiếp tục cạnh tranh, họ phải thay đổi, và họ đã làm điều đó. Nơi mà năm năm trước đây vẫn còn là một công ty chủ yếu phục vụ Trung Quốc, thì nay đã trở thành một hệ thống toàn cầu, gồm những nhà máy nhận hợp đồng sản xuất vô số các sản phẩm cho một số hãng tên tuổi nhất trong làng bán lẻ. Từ con số 27 văn phòng cách đây bốn năm, ngày nay, (Công ty Thương mại) Li và Fung có 45 văn phòng ở 29 nước.

- Tạp chí Kinh tế Viễn Đông, 22 tháng Bảy 1999, tr. 10

Ba mươi năm qua, Đông Á đã không ngừng hội nhập vào nền kinh tế thế giới. Trong chín nền kinh tế lớn của khu vực, hoạt động xuất nhập khẩu hàng hóa và các dịch vụ không phải đầu vào sản xuất đã tăng 11,5% một năm trong giai đoạn 1970-1995 - tăng hơn gấp đôi tốc độ tăng trung bình 5% của thương mại thế giới¹. Cùng giai đoạn đó, tỷ trọng của khu vực trong thương mại thế giới đã tăng từ 4 đến 16%.

Các xu hướng về mặt lượng này có liên hệ với những thay đổi cơ cấu sâu sắc. Thí dụ, thương mại của khu vực đã chuyển từ xuất khẩu các sản phẩm thô và hàng chế tạo có hàm lượng tài nguyên cao sang các hàng chế tạo sử dụng nhiều lao động, và ngày nay, các nền kinh tế phát triển hơn của khu vực đã chuyển sang sản xuất hàng hóa chế tạo có hàm lượng vốn và công nghệ cao. Từ những năm 1980, tăng trưởng nhanh và chuyển dịch cơ cấu trong thương mại của khu vực đã được tiếp sức bởi các luồng đầu tư trực tiếp nước ngoài ồ ạt vào và trong một số trường hợp từ các nước trong khu vực. Tỷ trọng các luồng đầu tư trực

tiếp nước ngoài toàn thế giới đổ vào khu vực đã tăng từ 3% năm 1980 lên 8% năm 1990 - rồi tăng mạnh lên trên 20% năm 1994.

Tuy nhiên, với cuộc khủng hoảng tài chính gần đây, các chính sách và thành tựu kinh tế một thời được ca ngợi của Đông Á cần được xem xét thận trọng. Tình trạng nợ của khu vực tài chính và công ty tăng ghê gớm - nhất là nợ nước ngoài

ngắn hạn - là một trong những điểm yếu cơ bản góp phần tạo ra khủng hoảng. Tăng trưởng xuất khẩu giảm mạnh trong những năm 1996-1997 là một trong những nhân tố gây mất lòng tin vào các doanh nghiệp và trung gian tài chính; sự dễ tổn thương về tài chính của khu vực (bảng 3.1, hình 3.1), báo hiệu sự ra đi của những luồng vốn lớn và mở màn cho sự sụp đổ tài chính năm 1997. Thu

BẢNG 3.1

Thay đổi trong doanh thu, số lượng và giá xuất khẩu của Đông Á và thế giới giai đoạn 1971-1998 (%)

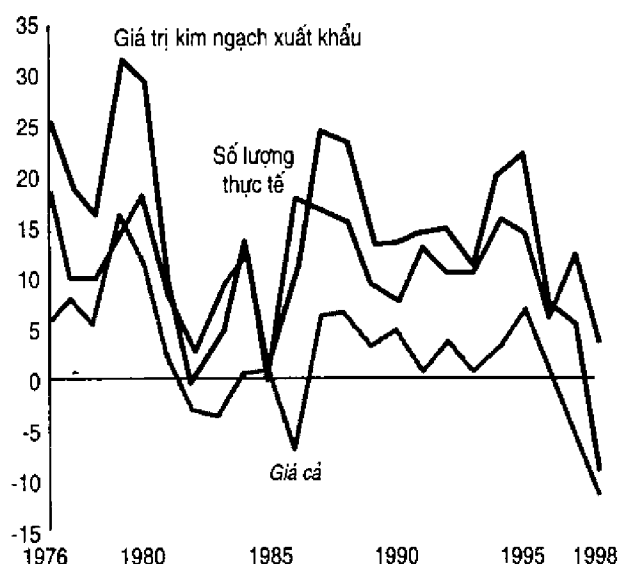
	1971-80	1981-90	1991-95	1996-98	1995	1996	1997	1998
<i>Giá trị kim ngạch</i>								
Đông Á	27,0	11,4	16,6	1,7	22,3	8,0	5,8	- 8,7
Trung Quốc	19,3	15,8	21,1	12,4	23,5	16,6	20,7	- 0,1
Hồng Kông (TQ)	22,2	15,2	15,7	0,2	14,0	5,3	3,3	- 7,9
Indônêsi	39,6	2,1	12,3	2,9	14,3	10,4	2,4	- 4,1
Hàn Quốc	34,2	14,1	15,2	2,2	31,6	4,0	7,5	- 5,0
Malaysia	25,3	9,5	20,7	0,6	25,8	9,6	1,6	- 9,3
Philippin	19,6	5,2	17,4	3,0	24,3	15,5	9,1	- 15,7
Singapo	30,1	12,1	16,7	- 4,1	22,6	5,2	0,2	- 17,6
Đài Loan (TQ)	29,8	13,7	11,2	0,3	19,4	4,2	6,3	- 9,6
Thái Lan	22,9	14,9	19,3	- 1,9	25,3	1,5	1,6	- 8,9
Thế giới	21,0	6,5	8,2	2,3	18,6	5,0	3,9	- 1,9
<i>Số lượng thực tế</i>								
Đông Á	13,0	10,0	13,0	7,4	14,3	6,3	12,4	3,5
Trung Quốc	14,3	12,3	16,2	12,4	13,2	5,5	23,1	8,7
Hồng Kông (TQ)	9,7	3,6	13,4	2,0	11,0	5,5	5,1	- 4,6
Indônêsi	9,5	1,5	11,1	6,2	7,9	8,2	7,8	2,5
Hàn Quốc	21,4	11,2	14,9	16,6	24,0	13,0	23,6	13,3
Malaysia	8,1	11,0	15,5	6,7	17,6	7,2	10,8	2,0
Philippin	10,3	4,0	9,5	12,6	12,0	8,6	20,9	8,3
Singapo	16,1	11,3	13,1	2,4	14,9	5,6	6,9	- 5,3
Đài Loan (TQ)	17,3	10,7	8,7	6,0	12,8	6,8	8,7	2,6
Thái Lan	9,9	14,1	14,3	2,9	15,5	- 1,8	6,6	3,9
Thế giới	5,7	4,6	6,7	6,9	8,9	6,1	10,3	4,3
<i>Giá cả</i>								
Đông Á	12,4	1,3	3,2	- 4,8	7,0	1,4	- 4,1	- 11,6
Trung Quốc	5,9	3,3	4,1	0,2	9,1	10,5	- 1,9	- 8,1
Hồng Kông (TQ)	11,5	1,3	2,1	- 1,8	2,7	- 0,2	- 1,7	- 3,5
Indônêsi	27,5	1,3	1,2	- 3,1	6,0	2,0	- 5,0	- 6,4
Hàn Quốc	10,8	2,5	0,1	- 10,2	6,1	- 6,0	- 8,0	- 16,5
Malaysia	15,2	- 1,5	4,6	- 5,7	7,0	2,3	- 8,3	- 11,1
Philippin	9,6	1,4	7,2	- 8,6	11,0	4,0	- 7,8	- 22,0
Singapo	7,8	0,6	3,2	- 2,4	6,7	- 0,4	6,3	- 13,0
Đài Loan (TQ)	11,3	2,6	2,3	- 5,5	5,9	- 2,5	- 2,2	- 11,9
Thái Lan	12,4	0,5	4,4	- 4,6	8,5	3,4	- 4,7	- 12,3
Thế giới	14,5	1,7	1,4	- 4,3	8,9	- 1,0	- 5,8	- 5,9

Ghi chú: Số liệu lấy từ xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ phi yếu tố sản xuất trong tài khoản thu nhập quốc dân. Số liệu của Philippin cho những năm 1996-1998 chỉ phản ánh phần về hàng hoá. Số liệu của Đông Á là số bình quân của 9 nền kinh tế trong biểu.

Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới; IJong số liệu.

Tăng trưởng xuất khẩu của Đông Á đã suy giảm trong những năm 1996-1998

% thay đổi hàng năm



Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

từ xuất khẩu giảm mạnh trong năm 1998 càng làm tăng thêm sự lo ngại rằng những kém cỏi trong thành tích xuất khẩu chỉ là sự phản ánh những nhân tố mang tính chu kỳ hay nó thể hiện những vấn đề trầm trọng hơn về cơ cấu.

Tuy đã có những dấu hiệu về sự phục hồi mạnh mẽ trong doanh thu xuất khẩu từ nửa cuối năm 1999, nhưng nó vẫn không giải tỏa được mối lo ngại về sự tồn tại của những khó khăn trong cạnh tranh dài hạn. Luồng đầu tư trực tiếp nước ngoài vào khu vực, tính theo giá trị danh nghĩa, đã tăng mạnh trong năm 1998-1999, nhờ đó đã giúp dung hòa được tác động bất lợi của việc ra đi với khối lượng lớn của các luồng vốn đầu tư gián tiếp và cho vay của ngân hàng. Tuy vậy, đầu tư trực tiếp của nước ngoài năm 1999 vào khu vực chỉ chiếm 8% tổng nguồn vốn này của thế giới - chưa bằng một nửa mức đỉnh điểm năm 1994. Năm 1998, lần đầu tiên trong vòng 10 năm, Mỹ Latinh đã thu hút được một lượng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài nhiều hơn khu vực Đông Á.

Công nghệ thông tin - nền kinh tế tri thức - có

xu hướng trở thành một nguồn để nâng cao năng suất trong tương lai. Liệu khu vực có sẵn sàng để tranh thủ nhiều nhất những xu thế đó không? Trước khủng hoảng, Hồng Kông (Trung Quốc), Hàn Quốc, Singapo, và Đài Loan (Trung Quốc) đã mất một thị phần xuất khẩu đáng kể trong lĩnh vực công nghệ cao như máy điện tử, thiết bị viễn thông, máy văn phòng, máy phát điện và dụng cụ khoa học (Yeats 1999) - điều này khiến người ta lo ngại về xu hướng tăng năng suất trong dài hạn. Các nền kinh tế trong khu vực cần nhìn nhận lại những thay đổi trong nền kinh tế toàn cầu và đánh giá xem vị trí của họ ở đâu để có thể nắm bắt được những lĩnh vực năng động của thương mại thế giới và nâng cao năng suất.

Những thay đổi mang tính chu kỳ trong thương mại

Nhiều nhân tố mang tính chu kỳ trong nền kinh tế toàn cầu đã kìm hãm tăng trưởng xuất khẩu của Đông Á năm 1996 và nửa đầu năm 1997 - ngay trước thềm khủng hoảng. Ngay từ khi bùng nổ, cuộc khủng hoảng đã nhanh chóng trở thành một sức mạnh hùng hậu khác làm suy yếu thương mại.

Doanh thu từ xuất khẩu, khối lượng và giá xuất khẩu đều giảm

Xét về mặt giá trị, tăng trưởng doanh thu xuất khẩu hàng năm của Đông Á đã giảm từ 17% năm 1991-1995 xuống còn 2% năm 1996-1998 (xem hình 3.1 và bảng 3.1)². Đối với hầu hết các nền kinh tế Đông Á, giá trị kim ngạch xuất khẩu chỉ giữ mức ổn định hoặc giảm trong những năm 1996-1998, còn sang năm 1998 thì hầu hết đều giảm mạnh.

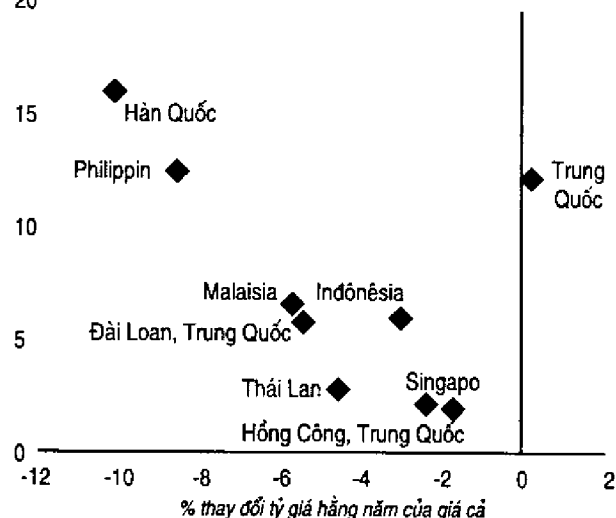
Phần lớn sự giảm sút tốc độ tăng doanh thu xuất khẩu đều do sự sụt giá hàng xuất khẩu của khu vực. Năm 1996-1998, giá tính bằng đôla đã giảm khoảng 5% một năm, còn trong giai đoạn 1991-1995 trước đó, mức giá lại tăng trung bình 3% một năm. Mức tăng trung bình về khối lượng

xuất khẩu cũng giảm khoảng một nửa, mặc dù mức tăng hàng năm 7% trong giai đoạn 1996-1998 chỉ thấp khi so với nhịp độ tăng trưởng hai con số trong nửa đầu thập niên 1990. Tuy phần lớn các nước đều bị giảm cả về mức tuyệt đối trong giá xuất khẩu và tốc độ tăng trưởng xuất khẩu, nhưng cũng có những trường hợp ngoại lệ (hình 3.2).

Thí dụ, Hàn Quốc đã duy trì được mức tăng trung bình hàng năm 15% đối với khối lượng xuất khẩu trong giai đoạn 1996-1998, nhưng phần lớn mức tăng tiềm năng trong doanh thu đều đã bị triệt tiêu bởi sự tụt mạnh của giá hàng xuất khẩu tính bằng đôla. Vì thế, mức tăng trung bình hàng năm 2% trong doanh thu xuất khẩu tính bằng đôla của Hàn Quốc trong những năm 1996-1998 không lớn hơn nhiều so với Thái Lan, là nước đã có mức tăng trưởng xuất khẩu trì trệ hơn nhiều nhưng lại chỉ phải chịu mức giảm giá ít hơn. Trái lại, Trung Quốc đã duy trì được mức tăng trưởng cao về khối lượng xuất khẩu, nhưng lại không phải chịu một sự sụt giá xuất khẩu rõ ràng nào.

Tuy giá giảm nhưng vẫn có một vài nền kinh tế duy trì được tốc độ tăng trưởng xuất khẩu nhanh giai đoạn 1996-1998

% thay đổi hằng năm của số lượng xuất khẩu thực tế



Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

Đồng đôla lên giá và cầu của thế giới suy giảm

Việc suy giảm khối lượng và giá xuất khẩu trong những năm 1996-1998 không phải hoàn toàn là không có tiền lệ từ trước. Chúng có thể được giải thích khá rõ bằng ba sự phát triển mang tính chu kỳ trong nền kinh tế toàn cầu: sự lên giá lâu dài trong giá trị thực tế của đồng đôla, mức tăng trưởng chậm lại trong nhiều thị trường xuất khẩu của Đông Á, và sự xuống dốc ghê gớm trong ngành bán dẫn toàn cầu.

Doanh thu, khối lượng và giá xuất khẩu của Đông Á cũng đã từng bị giảm đáng kể vào đầu những năm 1980, khi mức tăng kim ngạch xuất khẩu hàng năm đã tụt xuống còn 6% - tức là giảm từ gần 30% những năm 1971-1980 (xem bảng 3.1). Cả tình trạng yếu kém của xuất khẩu trước đây và hiện nay đều đi kèm với sự lên giá mạnh của đồng đôla so với các đồng tiền khác của thế giới, khiến cho giá tính bằng đôla của các hàng hóa trao đổi trên thế giới đều giảm. Diễn biến hàng năm trong giá xuất khẩu tính bằng đôla của thế giới và của Đông Á đều có mối quan hệ chặt chẽ với nhau (với hệ số tương quan bằng 0,9 trong những năm 1970-1998), và giữa tập hợp các mức giá xuất khẩu và tỷ giá hữu hiệu của đồng đôla có mối quan hệ ngược chiều mạnh với nhau (hình 3.3). Trong nửa cuối năm 1995, đồng đôla đã lên giá liên tục cho đến năm 1999, và chỉ bắt đầu đổi hướng vào nửa cuối của năm này.

Năm 1996 và nửa đầu năm 1997, các đồng tiền của Đông Á, thực tế vốn được quy đổi theo đồng đôla, đã có xu hướng lên giá so với đồng yên và các đồng tiền khác. Vì thế, ngay cả khi sự cạnh tranh ngày một gay gắt đã kéo giá xuất khẩu của châu Á giảm theo xu hướng chung của giá thế giới thì giá xuất khẩu vẫn giảm ít hơn giá thế giới. Tình trạng mất tính cạnh tranh về giá trên thị trường thế giới cũng đã góp phần làm chậm tốc độ tăng trưởng khối lượng xuất khẩu năm 1996.

Sự giảm sút trong giá xuất khẩu tính bằng đôla và trong mức tăng khối lượng xuất khẩu từ năm 1996 có thể đã làm tăng thêm sự e ngại của những người cho vay về khả năng trả các khoản

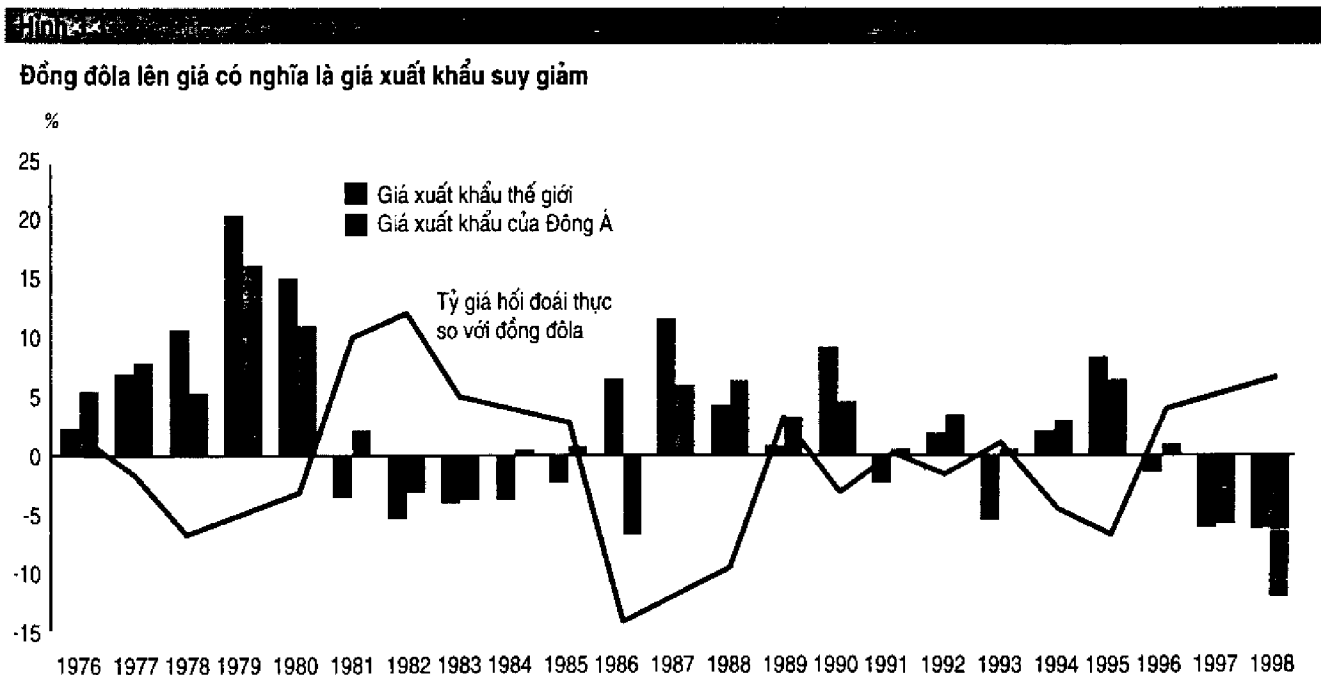
nợ ngắn hạn đang tăng rất nhanh của Đông Á và vì thế đã góp phần gây ra nỗi hoảng sợ và sự chuyển hướng của các luồng vốn trong năm 1997. Cùng với sự bùng nổ của cuộc khủng hoảng tài chính, sự mất giá trầm trọng của các đồng tiền trong khu vực đã tiếp tục làm giảm giá xuất khẩu tính bằng đôla vào cuối năm 1997 và trong năm 1998, khiến chúng đi chệch khá xa khỏi xu hướng giảm giá xuất khẩu chung của thế giới (xem hình 3.3).

Mặc dù sau lần mất giá năm 1997-1998 đã có sự cải thiện đáng kể trong tính cạnh tranh tương đối về giá, nhưng vẫn chưa thấy xuất hiện một sự gia tăng mạnh trong khối lượng xuất khẩu cho đến tận năm 1999. Quả thực, tăng trưởng khối lượng xuất khẩu năm 1998 của khu vực đã giảm 3-4%, là một trong những mức thấp nhất được biết đến (xem bảng 3.1). Sự cải thiện trong tính cạnh tranh về giá đã bị triệt tiêu một phần bởi sự suy giảm tổng cầu và tăng trưởng nhập khẩu trong nhiều thị trường chính của khu vực. Suy thoái ở Nhật Bản, thị trường chiếm đến 16% tổng xuất khẩu của khu vực, sự tăng trưởng trì trệ trông thấy của châu Âu, một thị trường chiếm

14% nữa, đã làm tổng cầu về hàng nhập khẩu giảm mạnh trong năm 1998.

Tác động của suy thoái đến bản thân khu vực thậm chí còn nghiêm trọng hơn. Tính đến năm 1996, xuất khẩu nội vùng đã chiếm gần 40% xuất khẩu của khu vực, tăng 20% so với năm 1980, trong đó hầu như tất cả các nền kinh tế Đông Á đều được hưởng lợi từ sự tăng trưởng này. Nhưng tăng trưởng tổng cầu và nhập khẩu chậm chạp đã góp phần làm trì trệ thêm xuất khẩu của khu vực năm 1996, và cuộc suy thoái năm 1998 là nguyên nhân lớn nhất gây ra sự đình trệ thảm hại hơn nữa trong năm đó.

Khoảng hai phần ba sự thay đổi trong tăng trưởng khối lượng xuất khẩu của Đông Á những năm 1972-1998 là do những yếu tố kinh tế vĩ mô toàn cầu và khu vực đã nêu trên gây ra. Kết luận này phù hợp với sự phục hồi xuất khẩu mạnh mẽ ở Đông Á năm 1999. Dấu hiệu ổn định và phục hồi ở Nhật Bản và châu Âu đã được phản ánh trong sự lấy lại mức tăng trưởng nhập khẩu của các nước công nghiệp, trong khi tổng cầu ổn định ở Đông Á lại góp phần phục hồi nhanh chóng nhập khẩu của khu vực (hình 3.4). Có nhiều khả



Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

năng là tác động muộn màng của việc nâng cao tính cạnh tranh từ lần mất giá đồng tiền năm 1997-1998 đã kích thích thêm tăng trưởng xuất khẩu. Hơn nữa, việc đồng đôla tăng giá đến tột đỉnh so với các đồng tiền lớn rồi bắt đầu giảm giá so với đồng yên đã làm giá tính bằng đôla của các hàng hóa trao đổi thương mại trên thị trường thế giới đã tăng cao hơn, góp phần vào quá trình khôi phục lại doanh thu từ xuất khẩu tính bằng đôla của các nước Đông Á.

Sự suy giảm trên thị trường thiết bị bán dẫn thế giới

Cầu của thế giới tăng nhanh với mức giá cao đã góp phần gây ra hiện tượng bùng nổ đầu tư trong ngành sản xuất thiết bị bán dẫn của thế giới vào nửa đầu thập niên 1990, làm lợi cho Hàn Quốc, Singapo, Đài Loan (Trung Quốc) và nhiều nền kinh tế Đông Á khác. Nhưng năm 1995 đã diễn ra một sự ế thừa nghiêm trọng trong năng lực sản xuất thiết bị bán dẫn toàn cầu và từ cuối năm đó, giá cả bắt đầu một quá trình giảm sút

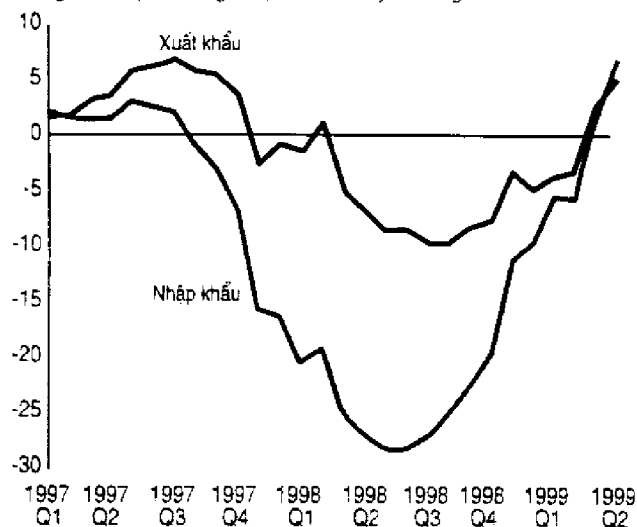
mạnh, kéo dài, mang tính chu kỳ. Giá của bộ nhớ 16 megabyte đã giảm từ 54 USD cuối năm 1995 xuống còn 13 USD vào giữa năm 1996 và 3 USD vào cuối năm 1997. Giá giảm đã làm mức tiêu thụ thiết bị bán dẫn trên thế giới giảm từ 144 tỷ USD năm 1995 xuống còn 126 tỷ USD năm 1998 (hình 3.5).

Giảm cầu ở Nhật Bản do ảnh hưởng của suy thoái đã làm trầm trọng thêm sự suy giảm trong mức tiêu thụ thiết bị bán dẫn. (Tỷ trọng của thị trường Nhật Bản trong tổng doanh số của thế giới đã giảm từ 29% năm 1994 xuống còn 21% năm 1998). Sự sụt giá giai đoạn 1996-1997 đã góp phần làm giảm mạnh tăng trưởng doanh thu xuất khẩu ở nhiều nước Đông Á, khiến cuộc khủng hoảng bùng nổ. Tình trạng mất giá của các đồng tiền tại những nước bị khủng hoảng cũng làm căng thẳng hơn những thừa mứa trên thị trường bán dẫn thế giới vì các nhà sản xuất Đông Á phải cắt giảm giá để duy trì hoặc mở rộng thị phần.

Giá và mức cầu về thiết bị bán dẫn thế giới đã được khôi phục năm 1999, với các dự báo rằng doanh số sẽ tăng thêm 15% trong năm này, sau đó

Thương mại của khu vực đang phục hồi

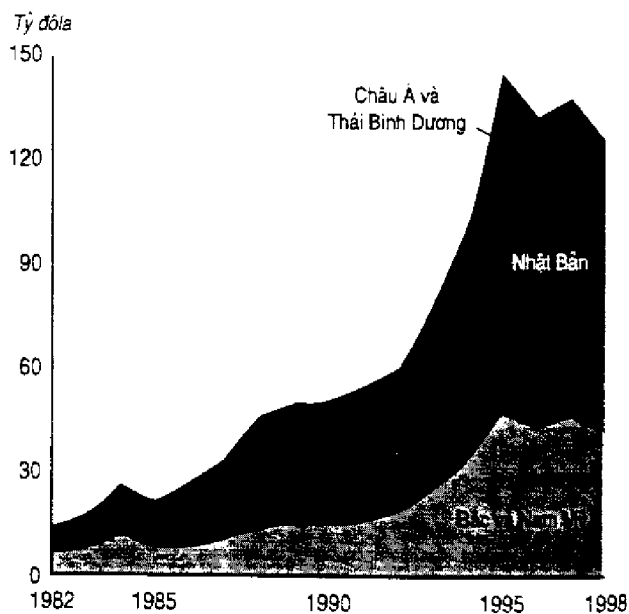
Trung bình trượt ba tháng của phần trăm thay đổi hàng năm



Ghi chú: Số liệu của các nước Trung Quốc, Indônêxia, Hàn Quốc, Malaysia, Philippin, Singapo và Thái Lan.

Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

Doanh số thiết bị bán dẫn của thế giới giảm trong giai đoạn 1996-1998



Nguồn: Hiệp hội công nghiệp thiết bị bán dẫn Mỹ.

là 20% mỗi năm cho các năm 2000 và 2001. Sự bùng nổ mới mang tính chu kỳ này trong giá thiết bị bán dẫn thế giới đóng vai trò quan trọng trong sự phục hồi xuất khẩu hiện nay của Đông Á và góp phần tạo ra môi trường đối ngoại thuận lợi cho ít nhất là vài năm tới. (Tuy nhiên, ngành này cũng dự báo sẽ rơi vào tình trạng đi xuống khác vào khoảng năm 2002 do đầu tư mạnh để đổi mới năng lực sản xuất).

Các yếu tố cơ cấu và chính sách tác động đến kết quả hoạt động thương mại

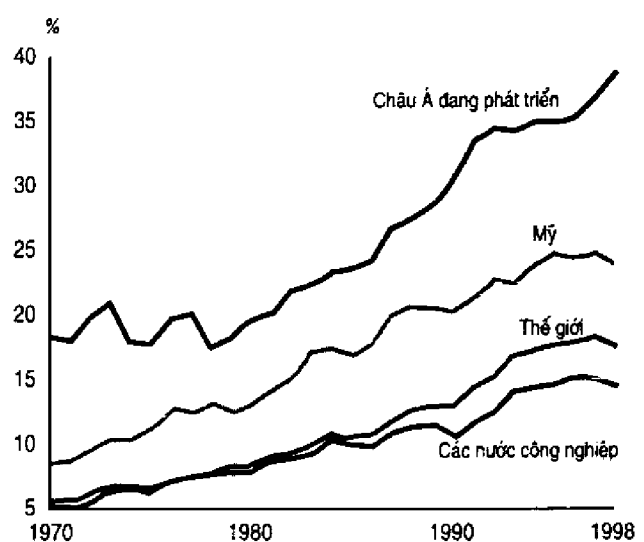
Tuy các yếu tố có tính chu kỳ đóng vai trò quan trọng nhất, nhưng rõ ràng là các yếu tố về cơ cấu cũng có vị trí nhất định trong kết quả hoạt động thương mại gần đây của Đông Á. Các nước trong khu vực đứng trước sự cạnh tranh ngày một quyết liệt trên thị trường quốc tế với sự xuất hiện của nhiều nước công nghiệp và xuất khẩu mới cả trong vùng (Trung Quốc) lẫn bên ngoài (Mêhicô, các nền kinh tế chuyển đổi Đông Âu). Những áp lực này có thể gay gắt hơn do tác động đa dạng hóa thương mại xuất phát từ những hiệp định thương mại khu vực - như Hiệp định mậu dịch tự do Bắc Mỹ (NAFTA) hay các hiệp định của Liên minh châu Âu với các nước Đông Âu, Trung Đông và Bắc Phi.

Hơn nữa, nhiều nước Đông Á đã đầu tư vào những ngành xuất khẩu tương tự như nhau, làm gia tăng áp lực cạnh tranh và làm cho giá xuất khẩu và tỷ lệ trao đổi thương mại giảm mạnh hơn, theo sau việc các đồng tiền mất giá do khủng hoảng tài chính. Trong một số trường hợp, những xu hướng này có thể được cộng hưởng thêm do những yếu kém trong nền giáo dục, kỹ năng của lực lượng lao động và trong cơ sở hạ tầng tri thức trong nước nói chung. Những yếu kém đó góp phần gây ra hiện tượng tập trung vào các phân đoạn "hàng hóa" có giá trị gia tăng thấp của các ngành như ngành điện tử, hoặc không đủ khả năng để nhảy vào các phân đoạn tinh xảo hơn về công nghệ và có giá trị gia tăng cao hơn.

Thị phần nhập khẩu của khu vực và các nước công nghiệp

Như đã thấy, tỷ trọng trao đổi thương mại nội vùng trong xuất khẩu của Đông Á đã tăng mạnh trong 20 năm qua và sự tập trung theo vùng địa lý này là nguyên nhân gây ra tính dễ bị tổn thương khi nhiều nước trong khu vực cùng rơi vào khủng hoảng tài chính. Hai yếu tố có thể giúp giải thích cho sự tăng lên của tỷ trọng xuất khẩu hướng vào thị trường khu vực của Đông Á và sự giảm sút tương ứng của tỷ trọng thị trường các nước công nghiệp. Thứ nhất, do tăng trưởng kinh tế nhanh nên tăng trưởng nhập khẩu của Đông Á cũng đã tách rời xu thế chung của các nước công nghiệp trong nhiều thập kỷ. Với một thị phần ban đầu cho trước, tốc độ tăng nhập khẩu cao hơn có xu hướng làm tăng tỷ trọng của thị trường Đông Á trong hàng xuất khẩu từ Đông Á và các nước khác. Thứ hai, các nhà xuất khẩu Đông Á đã tăng tỷ trọng nhập khẩu từ chính các nước Đông Á (hình 3.6). Tỷ trọng nhập khẩu từ Đông Á trong tổng nhập khẩu của Đông Á đã tăng từ 21% năm 1985 lên đến 37% năm 1998. Trong khi đó, tỷ

Xuất khẩu của Đông Á chiếm tỷ trọng ngày càng tăng trong nhập khẩu của khu vực và thế giới



Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

trọng nhập khẩu từ khu vực trong nhập khẩu của các nước công nghiệp, sau nhiều thập kỷ tăng liên tục, đã chững lại từ sau năm 1995 (bảng 3.2).

Bảng 3.3 phân tích kết quả hoạt động thương mại của Đông Á trong thị trường NAFTA. Bảng

này đã phân tách sự thay đổi tuyệt đối về giá trị xuất khẩu tính bằng đôla của các nước Đông Á vào Canada, Mêhicô và Mỹ trong giai đoạn 1988-1997 thành hai yếu tố: “yếu tố về cầu” cho biết kim ngạch xuất khẩu này sẽ tăng bao nhiêu nếu

BẢNG 3.2

Tỷ trọng xuất khẩu của Đông Á trong thị trường nhập khẩu quốc tế (%)

Nơi xuất khẩu	Thị trường nhập khẩu														
	Thế giới			Các nước công nghiệp			Mỹ			Nhật Bản			Đông Á		
	1985	1995	1998	1985	1995	1998	1985	1995	1998	1985	1995	1998	1985	1995	1998
Đông Á	9,3	16,2	16,0	8,8	13,3	13,1	15,8	23,1	22,2	25,5	34,4	35,3	21,3	33,1	37,0
Trung Quốc	1,6	4,5	4,6	1,1	3,7	4,0	1,2	6,3	7,2	5,0	10,7	12,1	5,2	9,5	10,1
Các nền kinh tế mới CN hoá	3,8	5,4	5,1	3,6	4,1	4,0	8,6	7,8	6,7	4,4	7,1	6,8	8,9	11,8	13,1
Hồng Kông (TQ)	1,2	1,1	1,1	1,1	0,9	0,9	2,5	1,4	1,1	0,6	0,8	1,0	3,3	2,2	2,3
Singapo	0,9	1,8	1,8	0,6	1,2	1,2	1,2	2,5	2,0	1,2	2,0	1,9	3,2	4,4	5,7
Đài Loan (TQ)	1,7	2,5	2,2	1,9	2,0	1,9	4,9	3,9	3,6	2,6	4,3	3,9	2,4	5,2	5,1
Các nước bị															
khủng hoảng	3,9	6,3	6,3	3,9	5,4	5,2	6,1	9,0	8,3	16,1	16,5	16,4	7,2	11,7	13,8
Indônêsi	1,0	0,9	0,9	1,2	0,9	0,9	1,4	1,0	1,0	7,8	4,2	4,0	0,9	1,3	1,6
Hàn Quốc	1,3	2,3	2,2	1,4	1,8	1,6	3,0	3,2	2,6	3,2	5,2	4,5	1,4	4,3	5,1
Malaisia	0,9	1,6	1,6	0,7	1,3	1,2	0,7	2,3	2,0	3,3	3,1	3,3	3,4	3,8	4,1
Philippin	0,3	0,4	0,6	0,3	0,4	0,6	0,6	1,0	1,3	1,0	1,0	1,7	0,5	0,5	0,9
Thái Lan	0,4	1,1	1,0	0,3	1,0	0,9	0,4	1,5	1,4	0,8	3,0	2,9	1,0	1,8	2,1
Mỹ Latinh	5,8	4,7	5,3	6,2	5,1	5,7	13,6	14,0	16,1	4,7	3,4	3,4	2,6	1,5	1,4
Mêhicô	1,5	1,6	2,0	1,9	2,1	2,7	5,4	8,1	10,2	1,4	0,4	0,5	0,2	0,2	0,2

Ghi chú: Năm 1998 chỉ tính nửa năm đầu.

Nguồn: Số liệu của IMF.

BẢNG 3.3

Kết quả trao đổi thương mại của Đông Á và Nhật Bản trong thị trường NAFTA

Khu vực / nền kinh tế	Kim ngạch xuất khẩu (tỷ USD)			Nhân tố cầu (%)	Nhân tố về tính cạnh tranh (%)
	1988	1997	Thay đổi 1988-1997		
Đông Á	96,5	227,1	130,6	121,2	9,4
Trung Quốc	10,2	71,6	61,4	23,0	38,4
Hồng Kông (TQ)	11,9	11,8	-0,1	11,2	-11,4
Indônêsi	3,7	10,6	6,9	3,8	3,2
Hàn Quốc	23,2	27,5	4,3	19,5	-15,2
Malaisia	4,1	20,7	16,6	8,9	7,7
Philippin	3,0	11,6	8,6	4,4	4,2
Singapo	8,6	21,6	13,0	14,7	-1,6
Đài Loan (TQ)	28,1	37,4	9,3	29,5	-20,2
Thái Lan	3,7	14,3	10,6	6,2	4,3
Nhật Bản	101,9	137,8	256,9	97,0	-61,0

Nguồn: Yeats 1999.

các nước duy trì một thị phần ổn định trong nhập khẩu của NAFTA, và “yếu tố về tính cạnh tranh” cho biết những thay đổi do sự biến đổi của thị phần mang lại. Ở Hồng Kông (Trung Quốc), Hàn Quốc và Đài Loan (Trung Quốc), mức tăng trưởng nhờ yếu tố về cầu đã bị triệt tiêu phần lớn bởi việc mất tính cạnh tranh, trong khi các nước Đông Nam Á và Trung Quốc lại giành thêm được thị phần, bổ sung thêm cho tăng trưởng nhờ yếu tố về cầu. Mới gần đây, giai đoạn 1995-1997, Malaysia và Thái Lan đã gia nhập nhóm các nước bị mất thị phần.

Yeats (1999) đã tiến hành điều tra xem nước nào và ngành sản phẩm nào góp phần chính vào sự thu hẹp thị phần (12 tỷ USD) của các nền kinh tế Đông Á (nói chung, kể cả Trung Quốc) trong thị trường NAFTA giai đoạn 1995-1997. Nhiều nền kinh tế Đông Á đã phải chịu mất tính cạnh tranh trong 23 ngành ở cấp 3 con số theo cách Phân loại thương mại quốc tế chuẩn (SITC). Nhưng Trung Quốc là nước mở rộng được thị phần lớn nhất trong tám ngành - chủ yếu là những ngành sử dụng nhiều lao động như giày dép, sản phẩm du lịch, đồng hồ, đồ gỗ, phương tiện giao thông thô sơ và thiết bị ống nước. Mêhicô là nước giành thêm được thị phần lớn nhất trong ba ngành (quần áo không có lông thú, máy văn phòng, thiết bị điện dân dụng), còn Mỹ là nước giành thêm nhiều thị phần nhất trong chín ngành có công nghệ cao và trung bình (như máy điện, thiết bị viễn thông, chế tác kim loại và phương tiện giao thông đường bộ). Canada cũng là nước giành được nhiều thị phần thứ hai trong nhiều ngành.

Tuy rất khó tách biệt những lợi ích thu được về tính cạnh tranh của Canada, Mỹ và Mêhicô nhờ việc cơ cấu lại trong nước với những lợi ích về tính hiệu quả thu được do tác động đa dạng hóa thương mại liên quan đến NAFTA, nhưng nhìn chung các nhà nghiên cứu đều nhất trí cho rằng đã có những tác động nhất định của việc đa dạng hóa. Chẳng hạn, Hufbauer và Schott (1993) đã ước tính rằng, NAFTA có thể đã giành được tới 1 tỷ USD trên thị trường Mỹ từ tay các nước Đông Á.

Tính bổ sung và cạnh tranh trong cơ cấu sản phẩm xuất khẩu

Cạnh tranh ngày càng gay gắt trên thị trường NAFTA cho thấy, không phải tất cả những khó khăn gần đây của Đông Á đều có thể giải quyết nhờ sự phục hồi mang tính chu kỳ trong nền kinh tế toàn cầu. Quả thực, những khó khăn trong việc giành thêm thị phần trong các nước công nghiệp có thể phần nào đã giải thích cho việc khu vực này tập trung tăng mạnh xuất khẩu vào các nước đang phát triển và thị trường khu vực. Ernst (1999) đã lập luận rằng, ngành điện tử của Hàn Quốc đã bị tê liệt do các vấn đề cơ cấu như cơ sở tri thức trong nước nghèo nàn, chuyên môn hóa sản phẩm hẹp và cứng nhắc, tập trung vào việc mở rộng năng lực và thị phần đối với các sản phẩm đồng nhất và sản xuất hàng loạt (vô tuyến, màn hình, chip, máy tính cá nhân) mà không có khả năng nhảy vào các ngành công nghiệp phức tạp, có giá trị gia tăng cao, giá trị thiết kế nhiều, và có thể mang lại những lợi thế đặc biệt. Ernst cũng cho rằng, những vấn đề này đã góp phần làm mất thị phần trên thị trường Mỹ và châu Âu từ đầu thập kỷ 1990 và khiến nước này phải tập trung hơn vào thị trường các nước đang phát triển dễ tính hơn.

Nhưng cạnh tranh quyết liệt hơn trong thị trường của các nước công nghiệp có lẽ không phải là lý do chính khiến tỷ trọng của các nhà cung ứng Đông Á trong nhập khẩu của khu vực tăng lên. Một điều rõ ràng là xu hướng này đã tác động đến hầu hết các nước Đông Á và nó báo trước những thách thức hiện nay trong thị trường của các nước công nghiệp. Một cách giải thích có sức thuyết phục hơn là mô hình “đàn ngỗng bay” đối với các luồng thương mại. Trong mô hình này, các quy trình sản xuất và các ngành công nghiệp sẽ di chuyển đến các nước tùy theo lợi thế so sánh của các nước này, đi kèm với nó là đầu tư trực tiếp nước ngoài và việc hình thành các mạng lưới sản xuất trong vùng của các công ty Nhật Bản, Đông Á, Mỹ và nhiều công ty đa quốc gia khác.

Vai trò ngày càng quan trọng của các loại phụ

tùng, cấu kiện và các hàng hóa trung gian khác trong thương mại nội vùng là bằng chứng cho mô hình đàn ngỗng bay và cho sự trỗi dậy của một nền kinh tế sản xuất liên kết khu vực. Xuất khẩu phụ tùng, cấu kiện nội vùng đã tăng 21% một năm thời kỳ 1984-1996, vượt xa mức tăng trưởng 14% của thương mại nội vùng và 15% của xuất khẩu phụ tùng cấu kiện của Đông Á đến tất cả các nước trên thế giới (Yeats 1999). Hơn nữa, tỷ trọng nhập khẩu đầu vào sản xuất của Đông Á đã tăng từ 15 đến 17% trong khoảng thời gian từ năm 1985 đến năm 1990, với nhập khẩu từ các nước khác trong khu vực và Nhật Bản chiếm gần 3/4 trong mức tăng thêm này (Urata 1999b). Các nước Đông Nam Á thể hiện mức cao nhất và tốc độ tăng nhanh nhất tiến trình toàn cầu hóa (và khu vực hóa) các quy trình sản xuất trong giai đoạn này.

Nhập khẩu hàng hóa trung gian từ các nước trong khu vực hiện nay chiếm khoảng 20% nhập khẩu của Đông Á, và nhập khẩu hàng hóa trung gian từ Nhật Bản chiếm 18% nữa. Trong những năm gần đây, các luồng trao đổi phụ tùng, cấu kiện nội vùng đã được duy trì mạnh hơn các luồng thương mại nói chung (bảng 3.4). Trong thời kỳ trung hạn, tính chất bổ sung quan trọng của các luồng thương mại trong nội bộ vùng là nó có thể hoạt động như một thứ ổn áp, vì sự mất giá của đồng tiền các nước đã tăng cường thêm cho tính cạnh tranh của khu vực trong sản phẩm hợp tác của "Tập đoàn châu Á" (Diwan và Hoekman 1998). Trong thời kỳ khủng hoảng, tác động tích cực này bị sự suy giảm cầu về sản phẩm xuất khẩu của vùng lấn át, nhưng nó có thể bắt đầu phát huy tác dụng ngay khi các hạn chế tín dụng được nới lỏng.

Tuy nhiên, tính chất bổ sung của cơ cấu thương mại mạnh hơn ở một số khía cạnh đường như đi kèm với tính tương đồng lớn hơn trong cấu thành và cạnh tranh xuất khẩu ở các khía cạnh khác. Xu hướng thứ hai này làm tăng mức độ mà sự mất giá đồng tiền ở một nước Đông Á đã kéo theo sự mất giá để cạnh tranh ở các nước khác - điều này góp phần làm tỷ lệ trao đổi thương mại

giảm mạnh hơn như trường hợp Hàn Quốc. Từ năm 1985, hầu hết các nước Đông Á đã trải qua sự giảm sút mạnh trong xuất khẩu hàng chế tạo dựa vào tài nguyên thiên nhiên và ngày càng tập trung hơn vào xuất khẩu sản phẩm công nghệ cao (hầu như toàn bộ ngành điện tử). Các nước thu nhập thấp như Trung Quốc và Indônêsi tiếp tục tăng thị phần xuất khẩu trong các ngành công nghệ thấp, nhưng các nước còn lại của khu vực đã bắt đầu ra khỏi những ngành này (Lall, Albaladejo và Aldaz 1999).

Tính tương đồng ngày càng tăng trong cơ cấu xuất khẩu được thể hiện rõ trong bảng 3.5. Bảng này cho biết hệ số tương quan giữa các nước trong cơ cấu xuất khẩu ở cấp phân ngành ba con số theo SITC. Từ năm 1985, số hệ số tương quan có giá trị từ 0,4 trở lên đã tăng lên rõ rệt, nhất là giữa cơ cấu xuất khẩu của các nền kinh tế thu nhập trung bình và cao của Đông Á. Trung Quốc, một nước thường được coi là một đối thủ cạnh tranh mới nổi, có số hệ số tương quan cao tương đối ít - trừ với Thái Lan là nước được xem như bị đe dọa nhiều nhất bởi sự cạnh tranh của Trung Quốc.

Cơ cấu xuất khẩu đồng nhất hơn của khu vực - và một nguy cơ đi kèm là sự cạnh tranh gay gắt về giá giữa các nhà sản xuất trong khu vực - có thể phần nào đã phản ánh các yếu tố mang tính chu kỳ bắt nguồn từ thị trường, chẳng hạn như

Bảng 3.4
Sự thay đổi trong thương mại nội vùng của Đông Á giữa những năm 1995-1996 và 1998 (%)

	Xuất khẩu		Nhập khẩu	
	Tổng	Phụ tùng và cấu kiện	Tổng	Phụ tùng và cấu kiện
Trung vị	-16,6	-4,3	-23,0	-14,2
Trung Quốc	5,9	41,2	6,5	22,4
Hàn Quốc	-11,4	-20,2	-37,9	-36,9
Hồng Kông,				
Trung Quốc	-21,8	-32,4	-4,5	11,7
Malaysia	-16,6	0,9	-25,1	-14,2
Singapo	-19,3	-4,3	-23,0	-18,9

Nguồn: Yeats 1999.

BẢNG 3.5**Hệ số tương quan trong cơ cấu xuất khẩu chế tạo của Đông Á, năm 1985 và 1995**

Nền kinh tế	Trung Quốc	Hồng Kông (TQ)	Indônêsi-a	Hàn Quốc	Malaysia	Philippin	Singapo	Thái Lan	Đài Loan (TQ)
Trung Quốc	1	0,163	0,510	0,390	0,146	-0,037	0,748	0,139	0,154
Hồng Kông (TQ)	0,592	1	0,068	0,254	0,101	0,205	0,224	0,290	0,549
Indônêsi-a	0,355	0,172	1	0,043	0,310	0,386	0,394	0,027	0,032
Hàn Quốc	0,218	0,407	0,100	1	0,0147	0,071	0,205	0,121	0,401
Malaysia	0,176	0,432	0,183	0,737	1	0,732	0,324	-0,003	0,092
Philippin	0,318	0,512	0,218	0,664	0,823	1	0,147	0,276	0,147
Singapo	0,200	0,367	0,078	0,667	0,749	0,620	1	0,0042	0,186
Thái Lan	0,571	0,547	0,217	0,524	0,597	0,581	0,705	1	0,262
Đài Loan (TQ)	0,352	0,445	0,097	0,640	0,673	0,566	0,817	0,765	1

Ghi chú: Hệ số tương quan năm 1985 được trình bày ở bên trên đường chéo, còn của năm 1995 nằm bên dưới đường chéo. Các hệ số có giá trị lớn hơn 0,4 được tô đậm.

Nguồn: Lall, Albaladejo và Aldaz 1999.

xu hướng đầu tư mang tính đầu cơ quá lớn vào các ngành mới, tăng trưởng cao như thiết bị bán dẫn. Nhưng xu hướng này cũng dễ bị những méo mó về chính sách và thể chế làm cho trầm trọng hơn. Thí dụ, những yếu kém trong việc quản lý nhà nước đối với các công ty và trong các chính sách và quy định về tài chính có thể làm suy yếu động cơ khuyến khích những người cấp vốn kiểm chế doanh nghiệp không cho họ dốc hết vốn liếng vào một canh bạc mang nặng tính đầu cơ trong một số ngành hạn chế. Hơn nữa, những méo mó trong chính sách thương mại và đầu tư trực tiếp nước ngoài có thể góp phần gây ra tình trạng đầu tư quá mức vào các ngành công nghệ cao định hướng xuất khẩu.

Những tiến triển trong chính sách thương mại

Trong 15 năm qua, các nước Đông Á đã tự do hoá chính sách thương mại của mình bằng nhiều biện pháp đơn phương, đa phương hay mang tính khu vực khác nhau. Phần lớn các nước trong khu vực đều là thành viên của Tổ chức Thương mại Thế giới, và những tiến triển gần đây của Trung Quốc trong việc gia nhập tổ chức này là những bước đi quan trọng đưa khu vực tiến gần hơn đến thương mại tự do (khung 3.1). Các nước cũng đã tiến hành tự do hoá thương mại qua các tổ chức của

khu vực như Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á hay Diễn đàn Hợp tác Kinh tế châu Á - Thái Bình Dương. Những bước tiến vững chắc của khu vực theo hướng thương mại tự do hơn đã được khẳng định bởi việc các nhà hoạch định chính sách không muốn quay lại chế độ bảo hộ mậu dịch để đối phó với cuộc khủng hoảng gần đây.

Các hàng rào thuế quan và phi thuế quan trung bình của Đông Á đã giảm đi một nửa từ giữa đến cuối thập kỷ 1980 (bảng 3.6). Nhưng cũng trong thời kỳ này, các khu vực đang phát triển khác - nhất là Mỹ Latinh và các nền kinh tế chuyển đổi Đông Âu - đã có bước tiến thậm chí còn nhanh hơn theo hướng tự do hoá thương mại. Trong khoảng từ giữa đến cuối thập kỷ 1980, mức thuế quan trung bình không tính trọng số của Đông Á thấp hơn của Mỹ Latinh khoảng 40%, nhưng từ giữa đến cuối thập kỷ 1990 thì chỉ còn thấp hơn 10%. Tương tự, tần suất xuất hiện các biện pháp phi thuế quan - được tính bằng tỷ lệ các chuỗi sản phẩm chịu ảnh hưởng của một hay nhiều hơn các biện pháp phi thuế quan chủ yếu - ở Mỹ Latinh đã giảm nhanh hơn ở Đông Á³. Bước tiến theo hướng thương mại tự do hơn ở các khu vực đang phát triển khác và sự di chuyển nguồn lực vào những cách sử dụng có lợi thế so sánh lớn nhất ở những khu vực này thể hiện một khả năng tiềm tàng làm tăng đáng kể mức phúc lợi cho các

Tiến triển trong việc Trung Quốc gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới

Tháng Mười một 1999, Trung Quốc đạt được thỏa thuận với Mỹ về các điều kiện để nước này gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). (Trung Quốc cũng đã đạt được thỏa thuận tương tự với ít nhất là 16 thành viên khác của WTO, trong đó có Nhật Bản và Hàn Quốc, và hiện đang đàm phán với các thành viên khác, trong đó có Liên minh châu Âu). Trung Quốc cam kết tuân thủ nội dung của các nguyên tắc thương mại quốc tế đã được quy định trong WTO, và mở cửa thị trường trong một số ngành mà cho đến nay vẫn phần nào hoặc hoàn toàn đóng cửa.

Mức thuế quan công nghiệp trung bình của Trung Quốc sẽ được cắt giảm từ 25% năm 1997 xuống còn 9% năm 2005. Thuế quan đánh vào các nông sản chính mà Mỹ quan tâm sẽ được hạ thấp từ 32% xuống còn 15% năm 2004. Tất cả các mức thuế quan đều được giới hạn lại khi Trung Quốc gia nhập tổ chức trên nhằm giúp làm tăng

niềm tin vào cải cách cho các nhà đầu tư và người tiêu dùng. Tỷ trọng hàng hóa nhập khẩu chịu sự chi phối của các rào cản hành chính sẽ giảm từ 33% xuống còn 11%.

Những cam kết của Trung Quốc trong ngành dịch vụ cũng bao gồm việc Trung Quốc sẽ mở cửa hệ thống phân phối và bán lẻ, viễn thông và dịch vụ tài chính theo một cách đáng kinh ngạc trong vài năm tới. Lần đầu tiên, các nhà đầu tư nước ngoài có thể đầu tư vào các liên doanh trong những lĩnh vực này. Cạnh tranh từ phía các nhà cung ứng nước ngoài dự kiến sẽ khuyến khích sự phân bổ nguồn lực giữa các ngành của nền kinh tế Trung Quốc đạt hiệu quả cao hơn, cũng như góp phần nâng cao năng suất trong những ngành này. Có lẽ quan trọng hơn cả là thỏa thuận này sẽ khiến Trung Quốc quyết tâm tiếp tục tiến hành những cải cách thị trường trong thế kỷ mới.

nước Đông Á - như nó đã tạo ra cho tất cả những nước nào tham gia vào hệ thống thương mại thế giới. Những sự di chuyển này làm tăng tính cạnh tranh của các nhà sản xuất Đông Á trong những ngành và lĩnh vực nhất định, đồng thời tạo ra cơ hội mới trong những ngành và lĩnh vực khác.

Đứng trước tình thế này, những vấn đề cấp bách về mặt chính sách đối với các nước Đông Á là phải nhanh chóng dỡ bỏ những trở ngại đang cản bước các doanh nghiệp Đông Á trong việc tìm kiếm và hướng các nguồn lực vào những lĩnh vực mà họ có cơ hội và lợi thế so sánh lớn nhất. Tiếp tục hạ thấp hàng rào thuế quan và các méo mó chính sách khác là rất quan trọng xét về khía cạnh này. Các nước Đông Á cũng cần giải quyết xu hướng đã có từ lâu về việc sử dụng tùy tiện hay có lựa chọn các biện pháp bảo hộ để xúc tiến các chiến lược phát triển công nghiệp hay để bảo hộ những nhóm lợi ích đặc biệt.

Mức thuế quan trung bình ở Đông Á phân tán hơn ở Mỹ Latinh (Michalopoulos 1999). Điều này quan trọng vì một cơ cấu thuế quan phân tán dễ làm mất tính hiệu quả nhiều hơn là một cơ cấu thuế quan thống nhất. Vào giữa những năm

1990, hệ số biến thiên trung bình của mức thuế quan ở Hàn Quốc, Malaysia, Philippin và Thái Lan là 1,6, còn ở Mỹ Latinh là 0,3. Thuế quan ở Đông Á thực sự đã phân tán hơn nếu so sánh từ giữa đến cuối thập kỷ 1980 với từ giữa đến cuối thập kỷ 1990 (ADB 1999). Những ngành có xu hướng nhận được sự bảo hộ đặc biệt là ngành nông nghiệp, chế biến thực phẩm, và các ngành chế tạo phục vụ thị trường nội địa như ngành ô tô. Nhiều lĩnh vực dịch vụ, nhất là lĩnh vực tài chính và viễn thông, được bảo hộ nặng nề nhờ những hạn chế đối với đầu tư trực tiếp nước ngoài (xem phần dưới).

Bảo hộ nhập khẩu gây bất lợi cho xuất khẩu theo nhiều cách - làm tăng chi phí về các hàng hoá trung gian nhập khẩu được sử dụng để sản xuất hàng xuất khẩu, rút các yếu tố sản xuất nguyên thủy ra khỏi các ngành xuất khẩu để sử dụng cho các ngành thay thế nhập khẩu, rút các nguồn lực ra khỏi và làm tăng giá cả của những hàng hoá phi thương mại, mà một số hàng hoá đó là những đầu vào quan trọng để sản xuất hàng xuất khẩu. Các nước Đông Á đã sử dụng hàng loạt công cụ để triệt tiêu bớt những khuynh

BẢNG 3.6**Các biện pháp thuế quan và phi thuế quan ở Đông Á và Mỹ Latinh, giai đoạn 1984-1998****(%)**

<i>Khu vực /nước</i>	<i>Thuế quan trung bình không có trọng số</i>		<i>Tần suất của những biện pháp phi thuế quan chủ yếu</i>	
	<i>1984-88</i>	<i>1994-98</i>	<i>1989-94</i>	<i>1995-98</i>
Đông Á	19,4	10,4	26,5	14,2
Hồng Kông (TQ)	0,0	0,0	2,1	2,1
Indônêsi	28,4	13,2	53,6	31,3
Hàn Quốc	21,0	8,5	50,0	25,0
Malaisia	14,1	10,3	56,3	19,6
Philippin	28,0	16,8	11,5	-
Singapo	0,3	0,4	1,0	2,1
Đài Loan (TQ)	22,4	11,2	1,0	2,1
Thái Lan	41,2	23,2	36,5	17,5
Mỹ Latinh	29,5	11,4	20,0	8,8
Áchentina	28,1	11,6	3,1	2,1
Bôlivia	17,8	9,7	0,0	-
Braxin	48,6	12,1	16,5	21,6
Chilê	22,0	11,0	5,2	5,2
Côlômbia	37,8	11,6	55,2	10,3
Mêhicô	18,7	12,9	27,8	13,4
Uruguay	33,7	11,2	32,3	0,0
Đông Á/ Mỹ Latinh	0,7	0,9	1,3	1,6

Ghi chú: Thuế quan là thuế quan hạn chế trung bình đơn giản. Tần suất của những biện pháp phi thuế quan chủ yếu là tỷ lệ những dòng sản phẩm theo cách phân loại (HS2) bị ảnh hưởng bởi các biện pháp phi thuế quan.

Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới; Michalopoulos 1999.

hướng bất lợi đối với xuất khẩu do việc bảo hộ nhập khẩu gây ra, trong đó có việc trợ cấp xuất khẩu hay miễn hoặc hoàn thuế nhập khẩu đối với hàng hoá sử dụng để sản xuất hàng xuất khẩu. Miễn thuế nhập khẩu nhiều nhất là ở Hàn Quốc và Malaysia, ở đó chúng không những được áp dụng đối với những nhà xuất khẩu trực tiếp mà cả những nhà xuất khẩu gián tiếp nữa - đó là những cơ sở trong nước sản xuất đầu vào phục vụ cho những người xuất khẩu trực tiếp. Việc miễn thuế ít được áp dụng hơn ở những nước như Indônêsi hay Thái Lan.

Do các quy định đa phương về việc sử dụng biện pháp trợ cấp xuất khẩu đã bị Tổ chức Thương mại Thế giới hạn chế rất nhiều nên các

nước có xu hướng sử dụng nhiều hơn biện pháp miễn thuế nhập khẩu làm công cụ để giảm bớt những chiều hướng bất lợi cho xuất khẩu (Bora, Lloyd và Pangestu 1999). Nhưng những giải pháp này chỉ làm giảm bớt phần nào những chiều hướng bất lợi đối với xuất khẩu mà thôi, vì chúng chỉ giúp giảm bớt chi phí cao của hàng hoá trung gian nhập khẩu. Chúng chưa xử lý được vấn đề gián tiếp hơn là chi phí cao của các đầu vào phi thương mại.

Vì thế, miễn thuế nhập khẩu có thể tạo điều kiện thuận lợi cho những ngành, như ngành điện tử, lệ thuộc nhiều vào các cấu kiện và đầu vào nhập khẩu, và ít có lợi hơn đối với những ngành phụ thuộc vào các đầu vào phi thương mại nội địa. Kết quả là, việc sử dụng tràn lan các biện pháp miễn thuế này đã góp phần làm tăng thêm tính tương đồng trong cơ cấu xuất khẩu và sự tập trung vào các ngành chế biến và lắp ráp sử dụng nhiều hàng nhập khẩu. Những méo mó này cần được quan tâm đến không chỉ bằng cách giảm bớt các khoản miễn thuế mà còn phải giải quyết tận gốc rễ của vấn đề bằng cách hạ thấp hàng rào đối với hàng nhập khẩu.

Triển vọng vẫn còn khả quan đối với việc tiếp tục tự do hoá thương mại trong khu vực. Trong những thời kỳ trước đây, một cuộc khủng hoảng như cuộc khủng hoảng năm 1997-1999 có thể dẫn đến việc quay trở lại với chế độ bảo hộ - ngay cả khi kinh nghiệm và lý thuyết kinh tế đều cho rằng điều này sẽ cản trở quá trình phục hồi. Nhưng Đông Á đã phản đối chế độ bảo hộ. Thái Lan tạm thời tăng thuế quan để tăng thêm nguồn thu cho ngân sách, và thuế suất đối với ô tô và một ít sản phẩm khác đã tăng lên, nhưng đó chỉ là bước lùi rất khiêm tốn. Hơn nữa, Indônêsi và Hàn Quốc đều giảm bớt bảo hộ để hàng xuất khẩu của họ thêm tính cạnh tranh.

Nhiều nước Đông Á cũng đã theo đuổi cải cách thương mại trong bối cảnh khu vực. Thí dụ, Thái Lan đã công bố cắt giảm thuế quan trên diện rộng trong phạm vi khu vực tự do thương mại của ASEAN (AFTA) - đó là khu vực tự do thương mại

chính của vùng. AFTA được thành lập năm 1992 với một mức thuế quan ưu đãi phổ cập hữu hiệu nhằm giảm thuế quan đối với sản phẩm chế tạo và nông sản đã qua chế biến xuống còn từ 0 đến 5% trong vòng 15 năm. Năm 1994, lộ trình giảm thuế đã được rút xuống còn 10 năm (đến năm 2003) và bổ sung thêm các mặt hàng nông sản chưa qua chế biến. Các thành viên ASEAN đã có nhiều cam kết thực hiện kế hoạch này: đến năm 2003, 98% số thuế quan sẽ giảm xuống còn 0 đến 5% (năm 2006 đối với Việt Nam và năm 2008 đối với Lào và Mianma).

Nhưng tính chất phân biệt đối xử của khu vực thương mại tự do này vẫn chứa đựng nguy cơ là thương mại của các nước ASEAN sẽ bị phân tán khỏi những hình thái thương mại hiệu quả nhất của họ. Tuy những quan hệ thương mại được hình thành nhờ tham gia vào khối mậu dịch của khu vực sẽ làm tăng phúc lợi, nhưng sự phân tán thương mại đi kèm theo đó có thể triệt tiêu bớt những lợi ích này (Fukase và Martin 1999a, b và c; Fukase và Winters 1999; Lewis và Robinson 1996). Kết quả là kiểu tự do hoá nhập khẩu này thường chỉ mang lại lợi ích nhỏ nhoi. Nhưng nó cũng có thể là một bước tiến hữu ích để tiếp tục tự do hoá vì nó buộc ngành công nghiệp nội địa phải cạnh tranh mãnh liệt hơn và tạo ra tình huống mang lại lợi ích to lớn nhờ giảm bớt sự phân tán thương mại do việc tự do hoá có phân biệt đối xử gây ra. Thí dụ, Indônêsi và Philippin muốn dựa vào những ưu đãi của AFTA để xúc tiến tự do hoá thương mại song phương theo quy chế tối huệ quốc giữa hai nước này.

Một tổ chức lớn mang tính khu vực nữa là Diễn đàn Hợp tác Kinh tế châu Á - Thái Bình Dương (APEC) dự định biến một khu vực mở và tự do về thương mại và đầu tư trong khu vực thành hiện thực vào năm 2010 đối với các nước công nghiệp thành viên và năm 2020 đối với các nước thành viên đang phát triển, theo một phương thức tự do hoá thương mại đơn phương và không phân biệt đối xử. Tuy có những điểm nhất định đáng thất vọng về khả năng tổ chức

này đạt được một mức độ tự do hoá lớn hơn những gì mà Tổ chức Thương mại Thế giới đạt được, nhưng nó sẽ bổ sung cho công việc của WTO trong những lĩnh vực như công nghệ thông tin. Tổ chức này cũng tạo điều kiện thuận lợi cho các thành viên chưa gia nhập WTO của nó có thể tiếp cận và tham gia. APEC cũng đã áp dụng nhiều điều khoản chung đối với các lần đàm phán WTO gần đây, trong đó có việc yêu cầu đưa thêm vào việc trao đổi thương mại hàng chế tạo và xoá bỏ trợ cấp xuất khẩu nông sản (Fukase và Martin 1999d).

Xu hướng và các vấn đề về đầu tư trực tiếp nước ngoài

Luồng đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) toàn cầu đã tăng gấp hơn 10 lần từ năm 1985 đến 1998 - từ 56 tỷ USD lên đến 644 tỷ USD, hay từ 0,5% lên đến 2,3% GDP thế giới. Các số liệu sơ bộ cho thấy FDI toàn cầu đã tăng thêm hơn 1/4 năm 1999, lên đến 820 tỷ USD.

Nhìn từ phía sau tấm màn đó thì thấy tăng trưởng FDI vào Đông Á không có gì nổi bật. FDI vào các nước Đông Á trong bảng 3.7 đã tăng gấp 4 lần từ năm 1985 đến năm 1990 - nhưng nó chỉ tương đương với nhịp độ chung của các luồng đầu tư thế giới, vì thế, những nước này tiếp tục chiếm từ 7 đến 8% tổng số. Tỷ trọng của Đông Á trong FDI toàn cầu đã tăng đến 21% năm 1994. Nhưng phần lớn mức tăng đó đều do sự vượt trội mạnh mẽ của Trung Quốc, còn tỷ trọng của các nước Đông Á khác tăng khiêm tốn hơn nhiều.

Các luồng FDI vào khu vực giai đoạn 1998-1999 nhìn chung ổn định ở mức 70 tỷ USD, và các luồng đến năm nước bị khủng hoảng - Indônêsi, Hàn Quốc, Malaysia, Philippin và Thái Lan - dừng lại ở mức khoảng 17-18 tỷ USD. Tính ổn định của FDI trong thời kỳ khủng hoảng giúp trung hoà tác động bất lợi của các luồng ra đi lớn của vốn đầu tư gián tiếp và cho vay của ngân hàng. Tuy nhiên, từ năm 1994, tỷ trọng của Đông Á trong luồng FDI toàn cầu đã giảm (hình 3.7).

BẢNG 3.7**Luồng đầu tư trực tiếp nước ngoài vào Đông Á và trên thế giới, năm 1980-1998****(Tỷ USD)**

Khu vực / nền kinh tế	1980	1985	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Đông Á	-	4,1	16,2	42,8	52,6	56,9	65,5	71,5	69,9
Trung Quốc	-	1,7	3,5	27,5	33,8	35,8	40,2	44,2	45,5
Indônêsiab	0,2	0,3	1,1	2,0	2,1	4,3	6,2	4,7	-0,3
Hàn Quốc	0,0	0,2	0,8	0,6	0,8	1,8	2,3	2,8	5,1
Malaisia	0,9	0,7	2,3	5,0	4,3	4,2	5,1	5,1	3,7
Philippin	-0,1	0,0	0,5	1,2	1,6	1,5	1,5	1,2	1,7
Singapo	1,2	1,0	5,6	4,7	8,6	7,2	7,9	9,7	7,2
Thái Lan	0,2	0,2	2,4	1,8	1,4	2,1	2,3	3,7	7,0
Các nước bị khủng hoảng ^a	1,2	1,4	7,2	10,6	10,2	13,8	17,5	17,6	17,2
Thế giới	46,3	55,7	203,1	219,4	253,5	328,9	358,9	464,3	643,9

a. Số liệu của Indônêsiabao hàm cả các khoản nợ chưa xác định và được báo cáo sai thành đầu tư trực tiếp nước ngoài.

b. Indônêsiab, Hàn Quốc, Malaisia, Philippin và Thái Lan.

Nguồn: UNCTAD 1999; Số liệu Ngân hàng Thế giới.

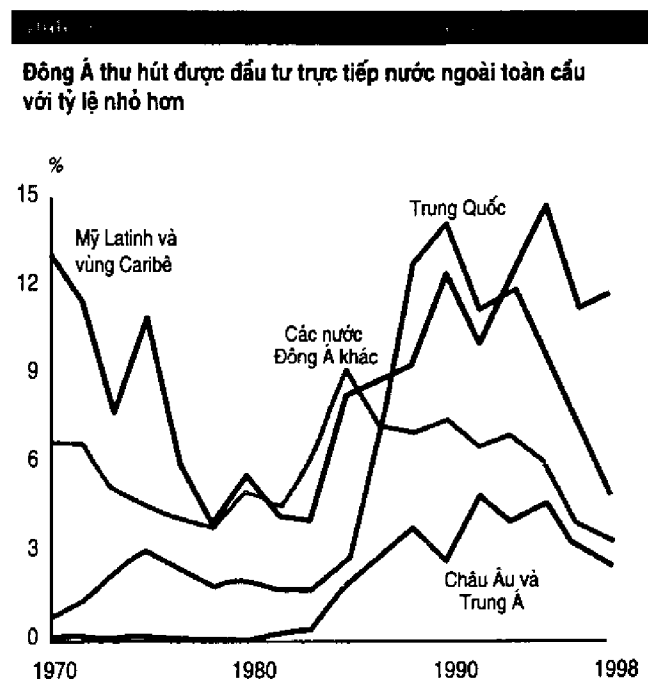
Các luồng FDI đổ vào Trung Quốc giảm khoảng 10% năm 1999, còn 40 tỷ USD, trong khi luồng vốn đổ vào Indônêsiab, Hàn Quốc, Malaisia, Philippin, Singapo và Thái Lan đã tăng khoảng 10%, lên đến 27 tỷ USD. Tuy vậy, trong cả hai trường hợp, các luồng vốn này đều thể hiện sự tiếp tục suy giảm về tỷ trọng trong tổng luồng FDI thế giới.

Trái lại, các luồng FDI đổ vào Mỹ Latinh đã tăng trong suốt thập kỷ 1990 - và lần đầu tiên trong thập kỷ, vào năm 1998, các nước này đã vượt Đông Á. Năm 1999, FDI vào Mỹ Latinh đã tăng hơn 30%, lên đến 97 tỷ USD. Tỷ trọng luồng FDI đổ vào các nền kinh tế chuyển đổi Đông Âu đã tăng vọt trong những năm 1990 (xem hình 3.7).

Trước khủng hoảng

Nhiều yếu tố đã nâng cao vai trò của FDI trong nền kinh tế toàn cầu; sự vận động theo hướng các chính sách đầu tư và thương mại thông thoáng hơn, giảm chi phí giao thông liên lạc, không ngừng nâng cao tầm quan trọng của tri thức và các tài sản vô hình khác trong sản xuất (xem Ngân hàng Thế giới 1997, chương 2). Tự do hoá

thương mại và giảm chi phí chuyên chở đã khuyến khích mạnh hơn việc phân chia quá trình sản xuất theo lợi thế so sánh, với các công đoạn



Ghi chú: "Các nước Đông Á khác" là Indônêsiab, Hàn Quốc, Malaisia, Philippin, Singapo và Thái Lan.

Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

thiết kế, chế tạo, lắp ráp, và hoàn thiện được thực hiện ở những nơi mà chúng có thể được hoàn thành với chi phí thấp nhất.

Về lý thuyết, sự phân công quốc tế hay toàn cầu hoá quá trình sản xuất này có thể được thực hiện thông qua thương mại quốc tế trung thực. Nhưng những kết cục như vậy khó có thể xảy ra đối với những sản phẩm chuyên dụng và công nghệ cao, vốn đang ngày một trở nên quan trọng trong cầu của thế giới. Ở đây, sản xuất có lẽ phụ thuộc vào các tài sản vô hình đặc biệt như nghiên cứu và phát triển (hay nói chung là tri thức), kỹ năng trong việc thiết kế, kiểu dáng, quảng cáo, quản lý, tiếp thị và bán hàng.

Thiếu thông tin và các dạng khuyết tật khác của thị trường thường khiến cho việc mua bán các tài sản vô hình, đặc thù theo từng hãng này thông qua thương mại trung thực rất khó khăn. Vì thế, các hãng sẽ thấy dễ dàng nhất là khai thác lợi thế chi phí theo địa điểm của sản xuất ở các nước khác nhau bằng cách thiết lập các chi nhánh ở nước ngoài mà vẫn duy trì được khả năng tiếp cận các tài sản vô hình của hãng - tức là thông qua các khoản FDI "tìm kiếm hiệu quả". Những khoản đầu tư đó tạo điều kiện thuận lợi để thu về những lợi ích cổ điển từ thương mại do việc chuyên môn hoá theo lợi thế so sánh tạo ra. Vai trò ngày càng quan trọng của nó, nhất là trong FDI của ngành chế tạo toàn cầu, được thấy rõ qua việc tỷ trọng trao đổi trong nội bộ hãng trong thương mại quốc tế và tỷ trọng xuất khẩu trong tổng doanh số của các chi nhánh nước ngoài của các công ty đa quốc gia - cũng như trọng số của các cấu kiện và sản phẩm trung gian trong thương mại quốc tế đã nói ở trên - đang ngày một tăng cao (xem thêm UNCTAD 1999)⁴.

FDI "tìm kiếm hiệu quả" có thể phân biệt với FDI "tìm kiếm thị trường" là những khoản FDI được thúc đẩy bởi mong muốn tiếp cận được thị trường đang được bảo hộ trước hàng nhập khẩu bằng các hàng rào thương mại. FDI tìm kiếm thị trường có xu hướng thay thế cho thương mại và có thể làm trầm trọng thêm những tổn thất về tính hiệu quả do bảo hộ thương mại gây ra. FDI

tìm kiếm thị trường cũng có thể được phân biệt với tình huống trong nhiều ngành công nghiệp dịch vụ, khi thương mại qua biên giới không những bị ngăn cản bởi các hàng rào thương mại mà còn bởi cả tính chất của chính sản phẩm nữa. Ở đây, FDI nhằm xác lập sự hiện hữu thương mại trên một thị trường nào đó là một trong những công cụ cơ bản nhất để vận hành thương mại quốc tế. Các nước đang phát triển ngày càng trông chờ vào FDI trong ngành dịch vụ để tăng năng suất và hiệu quả cho nền kinh tế của mình, thông qua việc làm cho những dịch vụ kinh doanh thiết yếu hiện có của những nước này, như ngành viễn thông và dịch vụ tài chính, được vận hành với chi phí thấp hơn và chất lượng cao hơn.

Cũng giống như các khu vực khác, luồng FDI vào Đông Á chịu ảnh hưởng của tập hợp các yếu tố kinh tế vĩ mô, chính sách và các yếu tố khác. Tỷ giá hối đoái hữu hiệu và mức lương tương đối tăng mạnh ở Nhật Bản và các nền kinh tế công nghiệp mới thế hệ đầu tiên - Hồng Kông (Trung Quốc), Hàn Quốc, Singapo, Đài Loan (Trung Quốc) - đã góp phần dâng cao đợt sóng FDI nội vùng tìm kiếm hiệu quả từ những nước này đổ vào Trung Quốc và các nền kinh tế công nghiệp mới thế hệ thứ hai - Indônêxia, Malaysia, Philippin và Thái Lan - từ giữa đến cuối thập kỷ 1980 trở về đây. Những luồng vốn này đã tái phân bổ các quá trình sản xuất sử dụng nhiều lao động vào các vùng sản xuất có chi phí thấp và đang là động lực mạnh mẽ cho sự trỗi dậy của nền kinh tế sản xuất khu vực được liên kết với nhau thông qua việc trao đổi các loại đầu vào. Khoảng ba phần tư luồng vốn FDI khổng lồ đổ vào Trung Quốc trong những năm 1990 đến từ Nhật Bản và các nền kinh tế công nghiệp mới thế hệ đầu tiên. Đến giữa thập kỷ 1990, khoảng một nửa FDI vào Đông Á là các luồng FDI nội vùng (Diwan và Hoekman 1998).

Trước khủng hoảng, chính sách FDI của các nước trong khu vực rất khác nhau. Hàn Quốc duy trì những hạn chế gắt gao đối với phần lớn các luồng FDI chảy vào nước này, chỉ chủ yếu dựa vào việc mua sắm trực tiếp công nghệ của các hãng

trong nước để tranh thủ công nghệ mà thôi. Luồng FDI chảy vào nước này chiếm trung bình chưa đến 0,5% GDP và trong thập kỷ 1990 cho đến tận năm 1998, luồng FDI chảy vào đã không theo kịp với những luồng FDI chảy ra. Trái lại, chính sách FDI của các nền kinh tế công nghiệp mới thế hệ thứ hai lại cởi mở hơn nhiều. Indônêxia, Malaysia, Philippin và Thái Lan có ít hạn chế hơn đối với việc gia nhập và góp vốn trong ngành chế tạo. Quả thực, họ đã cạnh tranh rất gay gắt để thu hút FDI định hướng xuất khẩu (nhất là FDI công nghệ cao) bằng cách đưa ra nhiều khuyến khích tài chính hấp dẫn (như miễn giảm thuế) vượt hơn chuẩn mực thế giới.

Ngay cả vấn đề những khuyến khích tài chính này hữu hiệu như thế nào trong việc thu hút FDI vẫn còn là vấn đề gây nhiều tranh cãi. Nhiều nghiên cứu đã kết luận rằng những khuyến khích như thế không có tác dụng, một khi tính đến các vấn đề nền tảng có tác động đến FDI. Những người khác thì tìm thấy bằng chứng rằng những khuyến khích này có tác dụng, nhất là đối với FDI định hướng xuất khẩu, ngay cả khi chúng không phải là yếu tố chính. Nhưng cho dù các khuyến khích tài chính có thu hút được FDI thật đi chăng nữa, thì chi phí cao mà chúng gây ra cũng có thể không bù đắp nổi bằng những lợi ích liên quan đến FDI. Những chi phí đó có thể là sự thiếu hụt nguồn thu cho chính phủ, các méo mó kinh tế do những khuyến khích này tạo ra, và trong một số trường hợp còn gây ra tình trạng tham nhũng và hành vi vụ lợi.

Sự can thiệp có nhiều khả năng rất tốn kém của chính phủ có thể lý giải bởi mong muốn rằng các doanh nghiệp và cư dân sẽ được thụ hưởng ngoại ứng hay tác động lan tỏa to lớn về mặt công nghệ từ sự có mặt của các hãng đa quốc gia. Nhưng sự hiện hữu và cường độ của những tác động lan tỏa do FDI gây ra này lớn đến đâu còn là vấn đề gây tranh cãi gay gắt (xem Caves 1996; Moran 1998; Hoekman và Saggi 1999; và Rodrik 1999). Với những điều không chắc chắn như thế, các nhà hoạch định chính sách cần có thái độ hết sức thận trọng khi sử dụng những khuyến khích

tài chính này để thu hút FDI. Cũng có thể sẽ là thích hợp đối với các nước phải cải cách những khuyến khích tài chính này ở cấp khu vực, vì điều đó có thể loại bỏ được nỗi lo ngại bị các nước láng giềng khác qua mặt về mặt chiến lược bằng cách liên tục đưa ra những khuyến khích hấp dẫn hơn.

Như đã thấy, nhiều nước đang cố gắng thu hút FDI vào các ngành chế tạo định hướng xuất khẩu. FDI trong các ngành phục vụ tiêu dùng trong nước đang đứng trước những hạn chế việc xâm nhập nghiêm ngặt hơn, và nếu có được phép thì cũng phải tập trung vào những ngành có sự bảo hộ nhập khẩu rất lớn (Bergsman và Bora 1999). Trong toàn khu vực, FDI trong ngành dịch vụ đang gặp phải những hạn chế chặt chẽ nhất (bảng 3.8).

Các chính sách FDI của Đông Á đặc biệt khắt khe trong dịch vụ tài chính và viễn thông. Hậu quả của việc một mặt hạn chế quá mức đối với FDI trong lĩnh vực dịch vụ, mặt khác lại khuyến khích FDI trong lĩnh vực chế tạo là rất rõ ràng trong việc phân bổ FDI theo ngành trong khu vực (hình 3.8). Tỷ trọng FDI đổ vào ngành dịch vụ của Đông Á năm 1997 đã giảm mạnh hơn nhiều so với tỷ trọng này ở các nước phát triển hay Mỹ Latinh, trong khi tỷ trọng đổ vào ngành chế tạo ở các khu vực khác lại thấp hơn. Sự phân bổ FDI này có thể góp phần gây ra những yếu kém về cơ cấu trong thành tích hoạt động kinh tế của khu vực - chẳng hạn như sự tương đồng ngày càng lớn trong cơ cấu xuất khẩu của khu vực. FDI thấp trong lĩnh vực dịch vụ có xu hướng cản trở việc nâng cao năng suất trong các ngành dịch vụ kinh doanh thiết yếu, và do đó gây trở ngại cho việc nâng cao tính hiệu quả trong nền kinh tế nói chung (khung 3.2).

Sau khủng hoảng

Như đã thấy, luồng FDI chảy vào năm nước bị khủng hoảng vẫn tương đối ổn định trong năm 1997-1998 ở mức 17-18 tỷ USD (xem bảng 3.7). Nhưng tình hình ở từng nước khác nhau thì lại khác nhau rất nhiều. Năm 1998, luồng FDI chảy vào Hàn Quốc và Thái Lan tăng thêm khoảng

BẢNG 3.8

Những hạn chế đối với đầu tư trực tiếp nước ngoài vào ngành dịch vụ trước khủng hoảng ở Đông Á, Mêhicô và các nước phát triển

<i>Khu vực/nước</i>	<i>Trung bình</i>	<i>Kinh doanh</i>	<i>Liên lạc</i>	<i>Phân phối</i>	<i>Tài chính</i>	<i>Giao thông</i>
Đông Á	59	51	70	46	72	57
Trung Quốc	47	36	82	28	45	46
Indônêsi	56	56	64	53	55	53
Hàn Quốc	67	57	69	63	88	57
Malaisia	31	32	42	8	61	12
Philippin	73	48	76	48	95	98
Thái Lan	81	78	84	78	88	78
Mêhicô	44	29	74	33	55	28
Các nước phát triển	24	11	43	13	35	17
Ôxtrâyli	29	18	44	18	45	20
Canada	31	23	51	20	38	24
Nhật Bản	19	6	35	5	36	11
Niu Dillan	19	9	43	8	20	13
Mỹ	12	1	35	0	20	3

Ghi chú: Chỉ số có giá trị bằng 100 có nghĩa là hạn chế tối đa.

Nguồn: Hardin và Holmes (sắp xuất bản); Findlay và Warren 1999.

80% và vào Philippin tăng khoảng 40%. Năm 1999, Hàn Quốc vẫn duy trì được thành tích cao nhất trong khu vực, khi luồng vốn vào tiếp tục tăng thêm 55% nữa, lên đến 8,5 tỷ USD. Trái lại, luồng vốn vào Malaysia lại giảm khoảng 30% năm 1998 và giữ nguyên năm 1999. Các luồng vốn vào Indônêsi kể từ khi khủng hoảng là không đáng kể.

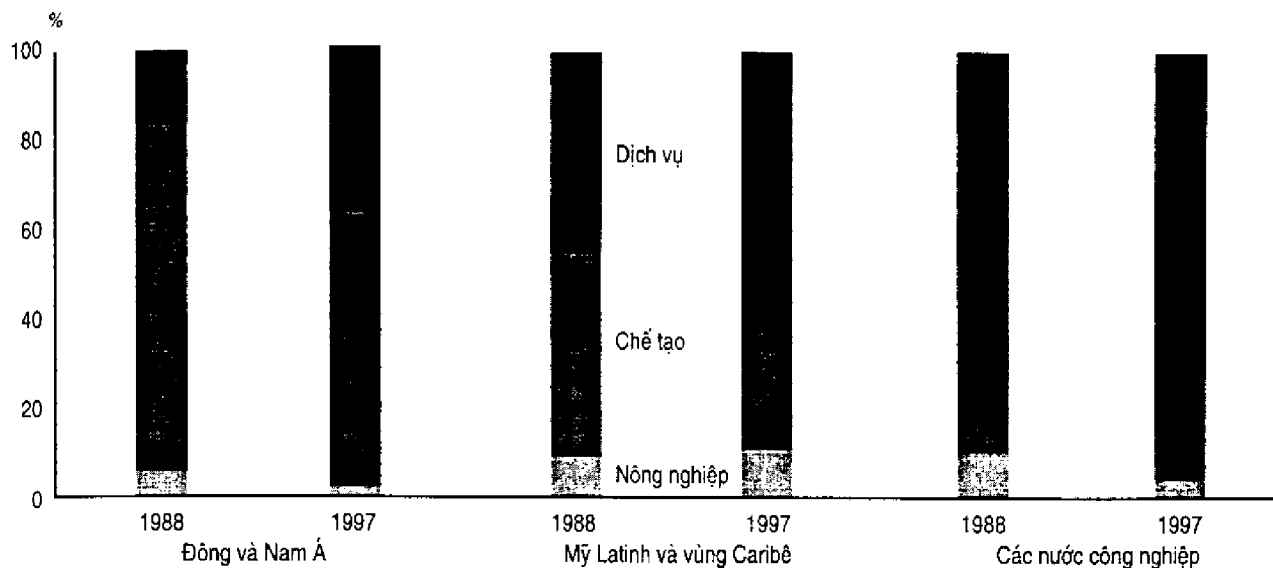
Tất cả các nước bị khủng hoảng đều đã nới lỏng những hạn chế đối với FDI. Tự do hóa diễn ra mạnh mẽ nhất ở Hàn Quốc, nước có quan điểm mở cửa khắt khe nhất trước khi có khủng hoảng. Malaysia, quốc gia có mức thu hút FDI cao nhất so với GDP, lại ít áp dụng các biện pháp bổ sung nhất (Bergsman và Bora 1999). Hầu hết các nước đều đã nới lỏng hạn chế về quyền sở hữu của nước ngoài, với thay đổi đáng kể nhất là việc mở cửa khu vực tài chính, ngân hàng. Ở Hàn Quốc, trong hầu hết các ngành, kể cả ngân hàng, đã cho phép 100% sở hữu nước ngoài, mặc dù vẫn còn một số hạn chế nhất định.

Hạn chế đối với việc sáp nhập và mua bán công ty giữa các quốc gia cũng như quyền sở hữu

đất đai của nước ngoài cũng đã được dỡ bỏ. Indônêsi đã tăng số ngành cho phép hoàn toàn thuộc sở hữu nước ngoài vào năm 1994. Danh sách các ngành không cho phép hoặc chỉ cho phép nước ngoài sở hữu thiểu số đã được rút ngắn lại sau khi có khủng hoảng (phần lớn đều là ngành giao thông, viễn thông và thương mại). Mức trần sở hữu nước ngoài trong lĩnh vực tài chính cũng đã tăng lên, từ 49% lên đến 100%.

Ở Thái Lan, hầu hết các hoạt động chế tạo đều chịu rất ít ràng buộc trước khủng hoảng, và một số ngành đã từng bị hạn chế (thép, hóa dầu) đã được mở cửa, cho phép đầu tư nước ngoài dưới dạng sáp nhập hoặc mua lại. Sở hữu đa số của nước ngoài trong các tổ chức tài chính cũng đã được phép, mặc dù vẫn cần sự phê duyệt của Ủy ban Đầu tư. Ở Malaysia, FDI trong những ngành định hướng xuất khẩu từ trước đến nay đều không bị hạn chế, trong khi việc tiếp cận các ngành dịch vụ và phục vụ trong nước lại bị kiểm soát chặt chẽ, thường chỉ cho phép sở hữu nước ngoài đến 30%. Ở đây, tự do hóa đối với FDI có phần hạn chế hơn. Một số quy định về quyền sở

Ngành chế tạo chiếm phần lớn đầu tư trực tiếp nước ngoài ở châu Á



Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

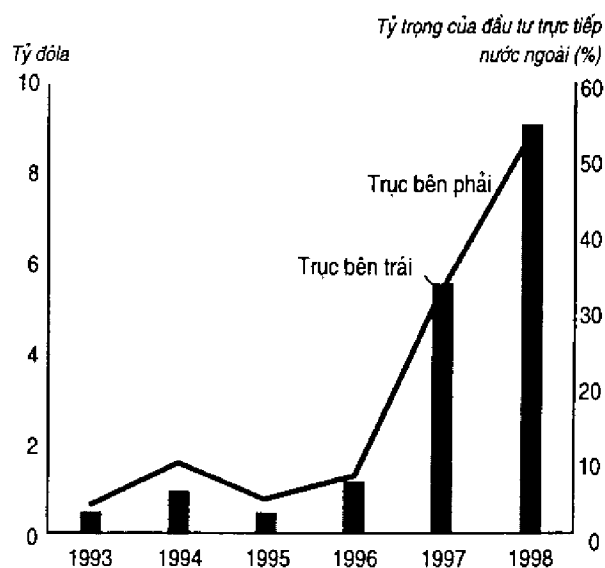
hữu trong các ngành chế tạo đã được dỡ bỏ, nhưng trong ngành ngân hàng thì không.

Các luồng FDI từ sau khủng hoảng đã tăng mạnh nhờ giá tài sản rẻ và các hãng trong nước đang nợ nần chồng chất buộc phải cơ cấu lại bằng cân đối tài sản của mình. Những ngành này, cùng với việc năng lực sản xuất dư thừa nhiều trong nhiều ngành công nghiệp, đã thúc đẩy quá trình sáp nhập và mua lại giữa các quốc gia diễn ra mạnh mẽ hơn so với việc đầu tư “từ A đến Z” mới. Tính đến năm 1998, đầu tư thông qua sáp nhập và mua lại, vốn không phải là hiện tượng quan trọng trước khủng hoảng, thì nay đã tăng lên chiếm hơn một nửa FDI trong năm nước bị khủng hoảng (hình 3.9). Hầu hết các hoạt động sáp nhập và mua lại mới này dường như không thuộc loại “bán tháo” như một số nhà phân tích đã dự đoán. Trái lại, nó do các tập đoàn đa quốc gia thực hiện nhằm tăng quyền sở hữu của mình và rót thêm vốn mới vào những hãng lúc này đã là chi nhánh con của tập đoàn mẹ.

Việc gia tăng quá trình sáp nhập và mua lại xuyên quốc gia đã cung cấp một nguồn vốn góp cổ

phần mới to lớn cho việc cơ cấu lại tài chính và công ty trong khu vực. Nhìn về lâu dài, việc mở rộng đầu tư và quyền sở hữu của nước ngoài cũng

Sáp nhập và mua bán trở thành các hình thức đầu tư trực tiếp nước ngoài quan trọng



Ghi chú: Số liệu là của các nước Ấn Độ, Hàn Quốc, Malaysia, Philippin và Thái Lan.

Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

Đông Á được lợi những gì khi tự do hóa ngành dịch vụ?

Một nghiên cứu gần đây đã cố gắng ước tính những lợi ích kinh tế nhờ dỡ bỏ các rào cản hiện vẫn còn tồn tại từ sau những thỏa thuận của Vòng đàm phán Uruguay (Dee và Hanslow 1999). Nghiên cứu này đã cố gắng tính toán những lợi ích khi bãi bỏ các hàng rào thương mại không chỉ trong ngành nông nghiệp và công nghiệp chế tạo mà cả trong ngành dịch vụ nữa - nhất là những rào cản bắt nguồn từ các hạn chế đối với FDI trong ngành dịch vụ. Nghiên cứu này cũng xem xét cái gọi là lợi ích thương mại tĩnh (hay những lợi ích có được nhờ sự phân bổ lại các nguồn lực vào những ngành có lợi thế so sánh lớn hơn) và lợi ích từ việc xóa bỏ các lợi nhuận siêu ngạch độc quyền (nhờ cạnh tranh gay gắt hơn). Cũng giống như nhiều

nghiên cứu khác thuộc dạng này, nó không tính toán lợi ích thương mại động (như năng suất cao hơn nhờ thương mại tự do hơn), mặc dù những lợi ích động này có thể lớn hơn lợi ích tĩnh rất nhiều.

Tự do hóa thương mại hoàn toàn sẽ làm mức GDP trung vị tăng 3,9% trong số những nền kinh tế đang phát triển chính của Đông Á. Trung Quốc là một ngoại lệ với mức tăng vượt bậc 18%, chủ yếu bắt nguồn từ những lợi ích do mở cửa của những ngành dịch vụ hạn chế rất nghiêm ngặt. Indônêsi là một trường hợp khác, trong đó tự do hóa ngành dịch vụ tạo ra phần lớn các lợi ích. Ở các nước Đông Á khác, phần lớn lợi ích thu được là nhờ tự do hóa nông nghiệp và công nghiệp chế tạo.

Khu vực / nền kinh tế	Thay đổi GDP thực tế (%) nhờ tự do hoá trong			Thay đổi GDP thực tế (%) nhờ tự do hoá trong		
	Nông nghiệp và chế tạo	Dịch vụ	Tổng	Nông nghiệp và chế tạo	Dịch vụ	Tổng
Đông Á						
Trung Quốc	3,4	14,8	18,2	13,7	91,3	105,0
Indônêsi	0,5	3,4	3,9	1,2	4,0	5,2
Hàn Quốc	1,5	0,1	1,6	8,8	1,7	10,5
Malaisia	3,7	0,8	4,5	3,4	1,2	4,6
Philippin	5,5	0,3	5,8	1,8	1,1	2,9
Đài Loan (TQ)	2,7	0,2	3,0	11,6	0,4	12,0
Thái Lan	2,7	0,2	2,9	4,2	1,5	5,8
Khác						
Liên minh châu Âu	0,1	0,0	0,1	6,8	-7,6	-0,8
Nhật Bản	0,3	0,0	0,3	20,2	7,6	27,7
Mỹ	0,2	-0,1	0,1	23,2	-2,2	21,1

Nguồn: Dee và Hanslow 1999.

có thể tăng cường cạnh tranh, và do đó mang lại nhiều lợi ích thương mại về tính hiệu quả và sáng tạo - những yếu tố hết sức quan trọng trong ngành dịch vụ - mà nếu không thì sẽ không phải đương đầu cạnh tranh với nhập khẩu giữa các nước. Sự có mặt ngày càng nhiều của các công ty nước ngoài sẽ giúp hồi sinh khu vực tài chính từ sau khủng hoảng (xem chương 4). Nhưng trong khi những hạn chế chính thức đối với FDI trong khu vực tài chính đã được dỡ bỏ, động thái của các giao dịch thực tế vẫn còn rất lộn lộn. Thái Lan

có nhiều tiên bộ nhất, với sáu ngân hàng đang dừng ở các mức độ khác nhau trong việc bán lại cho các ngân hàng nước ngoài. Nhưng ở Hàn Quốc chỉ có một ngân hàng được bán, còn ở Malaysia chưa thấy có động tĩnh gì.

Cuối cùng, hầu hết các nước trong khu vực đều duy trì, và một số trường hợp còn tăng cường, việc sử dụng tập hợp nhiều chính sách khuyến khích tài chính đối với FDI. Indônêsi đã xóa bỏ những khuyến khích này vào giữa thập kỷ 1990, nhưng rồi lại quay lại sử dụng trước khi có khủng hoảng.

và còn bổ sung thêm sau khi khủng hoảng nổ ra. Trung Quốc cũng đã công bố lại những khuyến khích tài chính đã từng xóa bỏ trước đó, chẳng hạn như việc miễn thuế nhập khẩu và thuế giá trị gia tăng đối với nhập khẩu thiết bị. Nhưng mặc dù đưa ra nhiều khuyến khích tài chính rất tốn kém, các nước này vẫn gây trở ngại cho FDI bằng việc buộc chúng phải được sự phê duyệt của các cơ quan nhà nước và phải qua những thủ tục hành chính phức tạp không cần thiết. Giảm bớt hoặc xóa bỏ những thủ tục hành chính quan liêu này thu hút thêm đầu tư nước ngoài và mang lại những lợi ích khác, chẳng hạn như giảm bớt tình trạng tham nhũng và hành vi vụ lợi.

Tranh thủ tối đa nền kinh tế tri thức

Đối phó với quá trình toàn cầu hóa không chỉ dừng lại ở việc quản lý quá trình liên kết tài chính, tự do hóa thương mại và các chính sách về FDI. Để tận dụng đầy đủ những cơ hội tăng trưởng mới còn đòi hỏi phải xây dựng những chính sách và thể chế đón trước, nhằm xúc tiến việc hấp thụ các luồng tri thức thế giới và khai thác những nguồn nâng cao năng suất lao động mới. Kiến tạo và khai thác tri thức và thông tin ngày càng đóng vai trò trung tâm để nâng cao năng suất quốc gia và tính cạnh tranh cho từng ngành và từng hãng cụ thể.

Các ngành dựa vào tri thức, chủ yếu là các ngành dịch vụ (viễn thông, tài chính, bảo hiểm, và các dịch vụ kinh doanh khác), là những lĩnh vực năng động ngày nay đối với thương mại và nâng cao năng suất. Những tiên bộ nhanh chóng trong tri thức và công nghệ thông tin liên lạc đã cho phép các hãng ở những nước đang phát triển có những bước nhảy vượt bậc, tiếp cận tới công nghệ mới hơn, hiệu quả hơn. Thí dụ, các nước đang phát triển đang bỏ qua công nghệ cấp để chuyển sang công nghệ không dây và dựa vào vệ tinh.

Bốn bộ phận cấu thành chiến lược cần thiết để

tranh thủ cuộc cách mạng tri thức là:

- Các chính sách kinh tế và thể chế tạo điều kiện thuận lợi cho việc sử dụng và tái sử dụng các nguồn lực để thích ứng với môi trường kinh tế và công nghệ đang biến đổi nhanh chóng.
- Cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin năng động cho phép hạ thấp chi phí giao dịch, nâng cao tính hiệu quả và thu hẹp những rào cản về địa lý.
- Hệ thống phát minh cho phép thu thập, kiến tạo, truyền bá và sử dụng tri thức một cách hiệu quả.
- Đội ngũ nhân lực sáng tạo, có kỹ năng cao, có những năng lực cơ bản để tiếp thu và sử dụng thông tin trong thời đại công nghệ.

Người ta đã sử dụng “phiếu điểm tri thức” của Ngân hàng Thế giới để đánh giá thành tích của Đông Á trong các chỉ số về tri thức (hình 3.10). Mỗi biến số trong 12 biến của phiếu điểm được đánh giá theo thang điểm 10 thông thường với 1 là thấp nhất và 10 là cao nhất. Độ lớn của các chỉ số khác nhau giữa các nền kinh tế thể hiện các trình độ phát triển và thu nhập bình quân đầu người khác nhau.

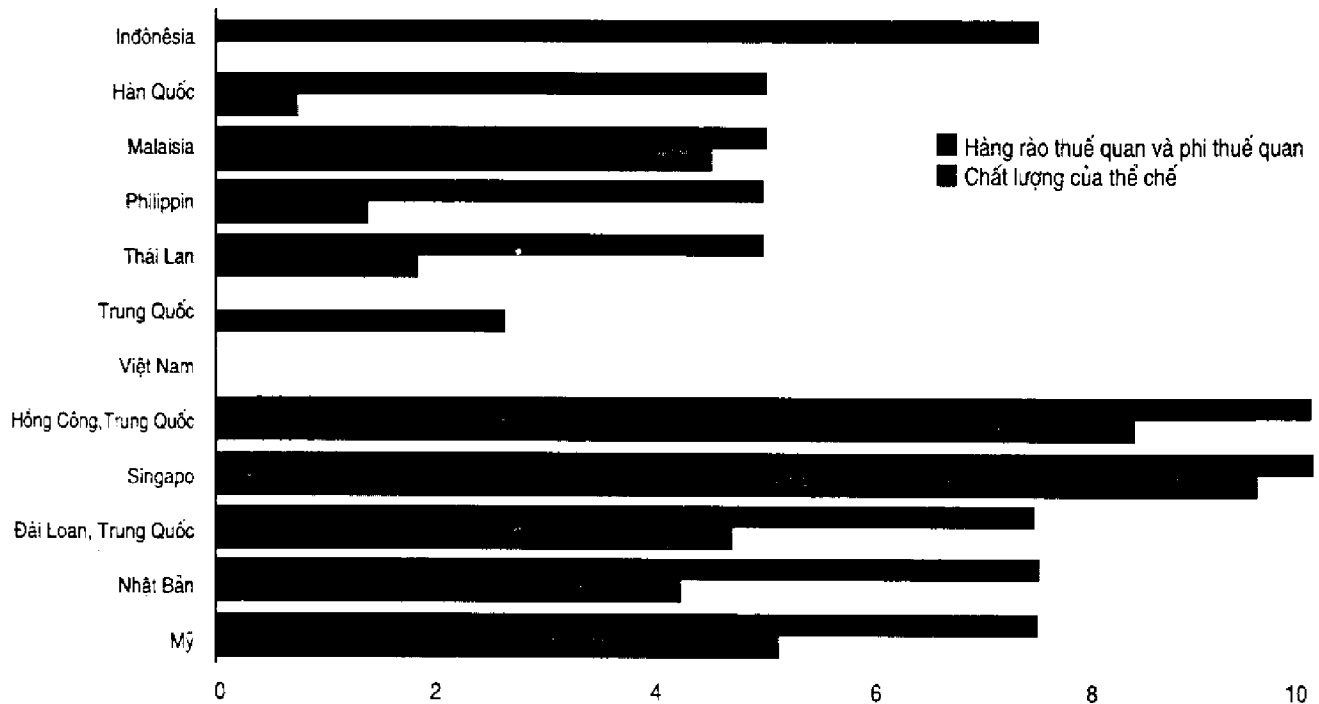
Các chỉ số này cũng đã cho thấy rằng, các chiến lược tri thức khác nhau đều có thể thành công, tùy theo đặc điểm của từng nền kinh tế. Thí dụ, Hàn Quốc (một nước đã rất khát khe đối với FDI, dựa nhiều vào công tác nghiên cứu và triển khai trong nước và chỉ tiếp cận gián tiếp với tri thức nước ngoài) hoàn toàn trái ngược với Hồng Kông (Trung Quốc) và Singapo (là những nền kinh tế đã rất cởi mở đối với bên ngoài). Nhưng từ những năm 1990, Hàn Quốc đã bắt đầu mở cửa đối với cạnh tranh của nước ngoài và FDI. Vì thế, so sánh chỉ số phiếu điểm giữa các nước cần hết sức thận trọng.

Năm nước bị khủng hoảng có nhiều nét trội hơn so với các nước khác có cùng mức thu nhập trực tiếp như họ. Nhưng những nước này tụt lại phía sau Hồng Kông (Trung Quốc), Nhật Bản, Singapo, Đài Loan (Trung Quốc) và Mỹ trong bốn bộ phận cấu thành chiến lược cần thiết để tranh

Nhiều nền kinh tế Đông Á tụt lại phía sau các nền kinh tế giàu có hơn, xét về các chỉ số tri thức

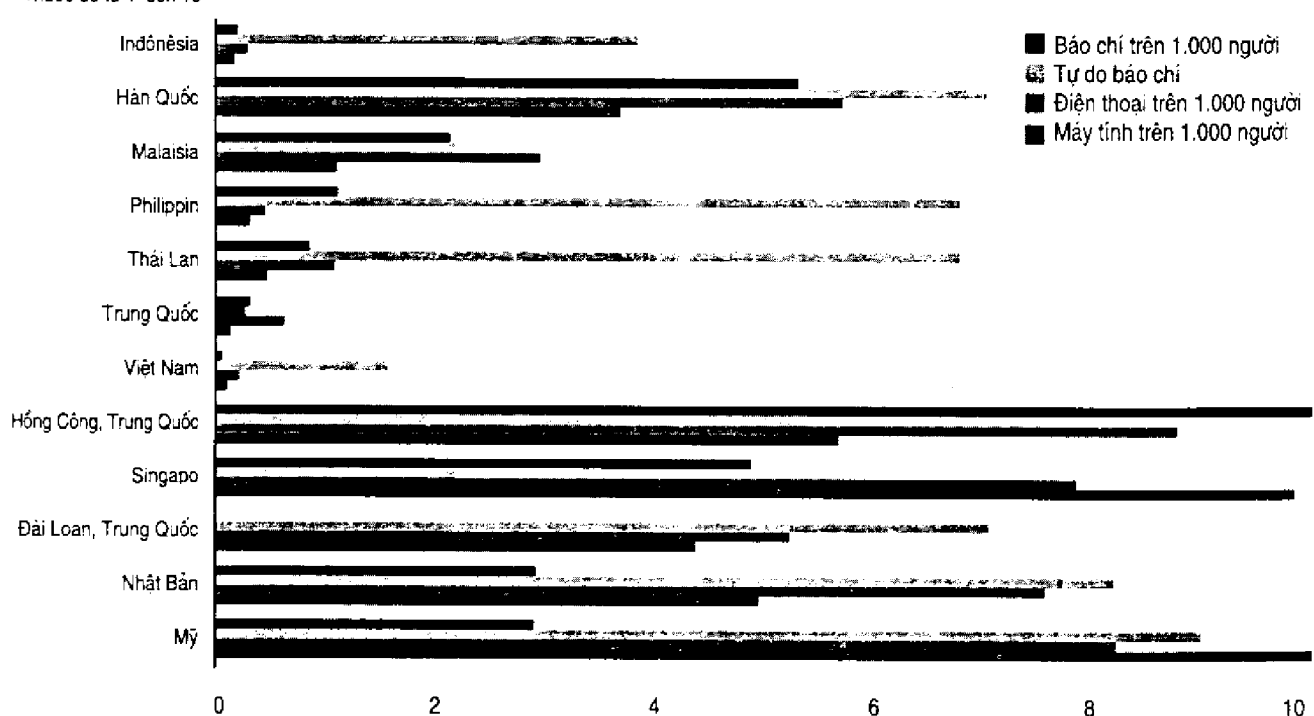
Các khuyến khích và thể chế

Thước đo từ 1 đến 10



Cơ sở hạ tầng thông tin

Thước đo từ 1 đến 10



Nguồn: Dahlman 1999.

Chỉ số đổi mới (Innovation Index)

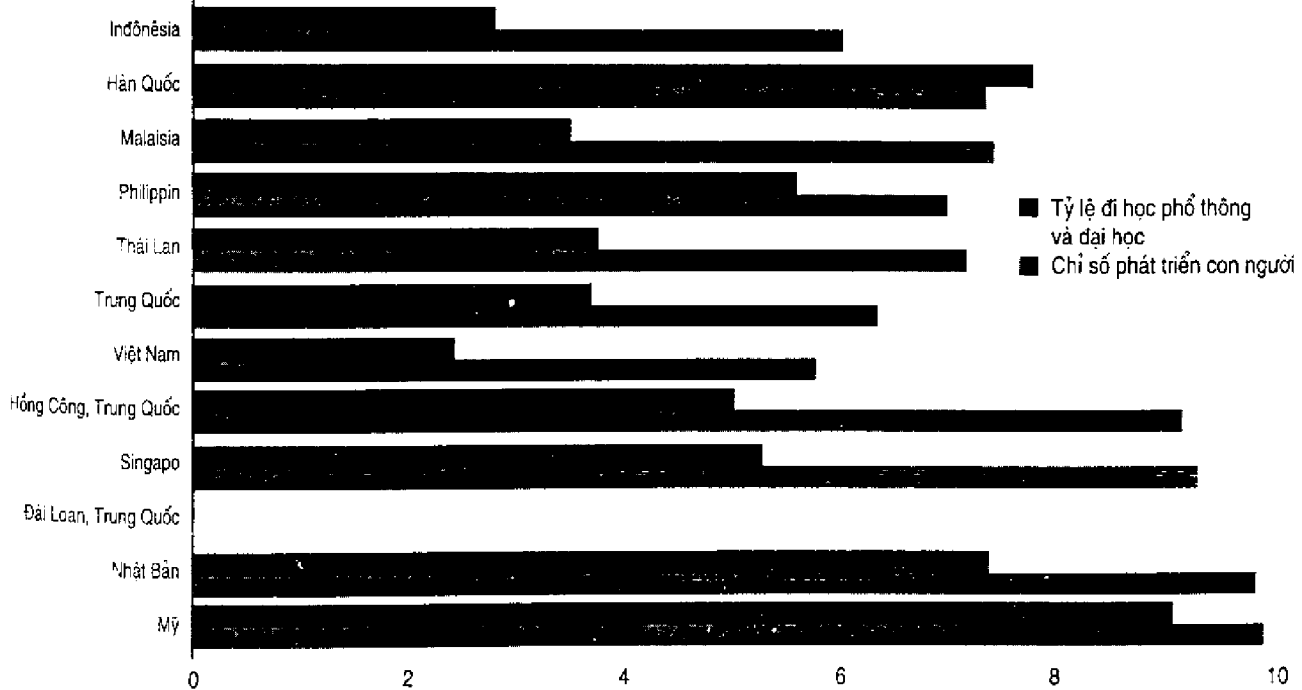
Hệ thống nghiên cứu phát minh

Thước đo từ 1 đến 10



Nguồn nhân lực

Thước đo từ 1 đến 10



thủ cuộc cách mạng tri thức. Thứ nhất, các khuyến khích và thể chế ít có tính chất truyền dẫn cho cạnh tranh hơn. Năm nước bị khủng hoảng đang tiếp tục mở rộng phạm vi hạ thấp các rào cản đối với thương mại và đầu tư, nhất là trong các ngành dịch vụ như tài chính, viễn thông và bảo hiểm. Các thể chế nhà nước cũng yếu kém hơn nhiều - ngoại trừ ở Malaysia, nơi các thể chế nhà nước tương đương với thể chế của Nhật Bản và Đài Loan (Trung Quốc).

Rõ ràng, nhiều nước bị khủng hoảng hiện đang hạ thấp hoặc dỡ bỏ các hàng rào đối với FDI trong lĩnh vực dịch vụ. Nhưng những rào cản khác ở cấp vi mô vẫn tiếp tục bóp méo sự phân bổ nguồn lực và hạn chế cạnh tranh trong ngành dịch vụ cũng như ngành chế tạo. Thí dụ, ở Hàn Quốc, thuế quan đã được cắt giảm theo các cam kết của APEC và WTO. Nhưng nhiều hàng rào phi thuế quan vẫn tiếp tục được duy trì trong một số ngành quan trọng (McKinsey và công ty 1998). Luật phân vùng nghiêm ngặt đã hạn chế quy mô và địa điểm của các doanh nghiệp. Các quy định về giá nhà, viễn thông và ngân hàng đã hạn chế phát minh và sự cải tiến năng suất. Còn các quy định về nghề nghiệp buôn bán ô tô, mạng lưới các nhà buôn và quảng cáo, cùng với thuế nhập khẩu xe ô tô và thanh tra thuế đối với chủ xe là người nước ngoài đã hạn chế số lượng xe ô tô nhập khẩu (ở mức 1% thị trường nội địa) và gây trở ngại cho sự gia nhập thị trường của những nhà buôn ô tô nước ngoài. Sự bảo hộ có chọn lọc trong khuôn khổ tự do hóa nói chung là một hiện tượng phổ biến trong khu vực.

Thứ hai, cơ sở hạ tầng thông tin trong năm nước bị khủng hoảng không được phát triển mạnh như ở Hồng Kông (Trung Quốc), Nhật Bản, Singapo, Đài Loan (Trung Quốc) và Mỹ. Diện sử dụng điện thoại và máy tính ở tất cả những nước này, trừ Hàn Quốc, đều còn hẹp (xem hình 3.10). Nước có diện sử dụng rộng đứng hàng thứ hai - Malaysia - cũng chỉ bằng 25% diện sử dụng của Nhật Bản. Những nước còn lại có diện sử dụng

bằng chưa đến 10% so với diện sử dụng của Nhật Bản. Các chỉ số khác về luồng thông tin cho thấy một sự trì trệ tương tự, nhất là về diện phục vụ của báo chí. Quan trọng hơn là chỉ số về mức độ sử dụng các cơ sở hạ tầng này, một vấn đề bị ngăn trở bởi nhiều chính sách khác nhau. Thí dụ, ở Hàn Quốc, các quy định điều tiết giá đã khiến giá các cuộc gọi trong nước rất cao, điều đó đã hạn chế việc sử dụng điện thoại và mức độ tăng trưởng cơ sở hạ tầng thông tin (McKinsey và công ty 1998).

Thứ ba, các nước bị khủng hoảng trong khu vực cũng tụt lại phía sau khi xét đến các chỉ số về đội ngũ nghiên cứu, phát triển. Thí dụ, tỷ lệ cán bộ khoa học và kỹ sư trong dân số của tất cả các nước này, trừ Hàn Quốc, chỉ bằng khoảng 6% so với tỷ lệ này của Nhật Bản và khoảng 12% của Hàn Quốc (xem hình 3.10). Tuy điều này không lấy gì làm ngạc nhiên, vì khu vực vẫn đang tiếp tục tiếp thu công nghệ từ các nước tiên tiến, nhưng khả năng tiếp thu công nghệ của những nước này có thể sẽ thấp hơn - ngay kể cả Hàn Quốc - so với khi họ có một tỷ lệ cán bộ khoa học và kỹ sư tương đối cao hơn. Chẳng hạn, trong ngành thiết bị bán dẫn, người ta đã ước tính rằng các hãng của Hàn Quốc có năng suất thấp hơn 30% trong việc sản xuất các con chip DRAM so với những hãng hàng đầu của Mỹ. Các quy định về ngân hàng và cách quản lý trong thực tế đã làm nản lòng việc đầu tư vào quá trình vi tính hóa và nâng cấp các giao dịch không dùng giấy tờ. Hơn nữa, những quy định điều tiết thị trường lao động đã hạn chế tính linh hoạt của các hãng ở tất cả mọi ngành trong việc tổ chức lại công việc để nâng cao năng suất.

Thứ tư, tuy các nước bị khủng hoảng đã có những bước tiến dài trong giáo dục và đào tạo, nhưng lực lượng lao động của họ vẫn ít có khả năng tăng năng suất trong các hoạt động mang nặng tính tri thức hay dịch vụ. Các so sánh quốc tế đều xếp sinh viên của các nước trong khu vực thuộc diện xuất sắc nhất thế giới. Nhưng số người

cần được qua đào tạo ở bậc phổ thông và đại học để có thể trang bị cho mình những kỹ năng cơ bản, cần thiết trong nền kinh tế toàn cầu ngày nay thì lại thiếu (xem hình 3.10). Không có những kỹ năng cơ bản ở bậc phổ thông thì việc hoàn thiện ba khía cạnh chiến lược kia sẽ không thu được lợi ích tối đa. Đồng thời, cũng cần có nhiều hơn nữa số sinh viên tốt nghiệp đại học để tăng cường cho đội ngũ nghiên cứu phát minh, nhất là trong những nền kinh tế tiên tiến hơn của khu vực (chương 6).

Kết luận

Trong vòng 30-40 năm qua, Đông Á đã thụ hưởng được nhiều lợi ích từ việc tham gia ngày càng mạnh vào nền kinh tế toàn cầu. Nhưng tăng trưởng của thương mại và luồng FDI bị chậm lại trước khi nổ ra cuộc khủng hoảng vừa qua đã gây ra sự quan ngại về những yếu kém trong cơ cấu, thể chế và chính sách của khu vực. Phần trình bày trên đây cho thấy, phần lớn sự suy giảm đó là do những yếu tố quốc tế mang tính chu kỳ gây ra - tất cả những yếu tố đó bắt đầu chuyển hướng từ năm 1999, trong đó có sự giảm giá của đồng đôla, sự bắt đầu phục hồi của Đông Á và Nhật Bản, và sự gia tăng mạnh trở lại trong giá thiết bị bán dẫn của thế giới. Nhờ đó, tăng trưởng xuất khẩu của Đông Á đã có được một tốc độ phục hồi nhanh chóng, góp phần củng cố thêm quá trình phục hồi của các nước bị khủng hoảng, và tiếp tục thúc đẩy tăng trưởng xuất khẩu nội vùng.

Nhưng sự nổi trội của các yếu tố mang tính chu kỳ trong cả cuộc khủng hoảng lẫn sự phục hồi đang diễn ra phổ biến không có nghĩa là các vấn đề cơ cấu không có ảnh hưởng gì đến kết quả hội nhập của khu vực. Sau khi vượt lên mạnh mẽ trong vài thập kỷ, tỷ trọng của Đông Á trong nhập khẩu của các nước công nghiệp đã chững lại từ năm 1995. Cũng còn có cả những bằng chứng cho thấy cơ cấu sản phẩm xuất khẩu của Đông Á đã trở nên tương đồng với nhau hơn. Điều này có thể làm tăng sự cạnh tranh giữa các hãng Đông

Á, nhất là trong những thời điểm thị trường bên ngoài bị tác động bất lợi.

Trong số các yếu tố góp phần gây ra những xu hướng trên còn có các chính sách về thương mại quốc tế và FDI của Đông Á. Trước đây, các nền kinh tế công nghiệp hóa mới của Đông Á và các nước bị khủng hoảng dường như đã có những chính sách thương mại và FDI cởi mở nhất trong số các nước đang phát triển. Nhưng trong những năm gần đây, nhịp độ tự do hóa chính sách ở các nước như Trung Quốc, hay ở những khu vực như Mỹ Latinh, Trung và Đông Âu lại là lớn nhất. Những cải cách này đã cho phép các nước và các khu vực do chuyên môn hoá các lĩnh vực mà họ có lợi thế so sánh, tăng cường cạnh tranh và áp lực đòi hỏi phải điều chỉnh ở Đông Á. Các nước Đông Á cũng có nguy cơ chịu ảnh hưởng bất lợi của tác động đa dạng hóa thương mại của các hiệp định thương mại khu vực trong những khu vực khác.

Để đối phó với những áp lực trên, các nước Đông Á cần đẩy nhanh tốc độ tự do hóa chính sách thương mại và FDI của mình. Tỷ lệ bảo hộ ở Đông Á quá phân tán so với các khu vực khác như Mỹ Latinh, phản ánh một kiểu mở cửa có chọn lọc. Các chính sách FDI mở cửa có chọn lọc đi từ việc đưa ra những khuyến khích tài chính lớn đối với FDI trong các ngành chế tạo công nghệ cao đến việc hạn chế sự xâm nhập vào ngành dịch vụ. Việc tiếp tục tiến bước theo hướng tự do hóa thương mại và FDI trong ngành dịch vụ là điều cực kỳ quan trọng, cho phép các nền kinh tế Đông Á thu được lợi ích từ các dịch vụ có giá thành thấp hơn và chất lượng cao hơn, nhất là trong các dịch vụ kinh doanh.

Các nước Đông Á cũng cần khắc phục những méo mó nội địa và nhược điểm về thể chế của mình như những yếu kém trong việc giám sát tài chính, quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp và chính sách cạnh tranh. Tuy chi phí cho những méo mó và nhược điểm này chủ yếu là trong nước, nhưng chúng cũng có thể ngăn không cho các quốc gia khai thác triệt để những cơ hội này

sinh trong nền kinh tế toàn cầu. Tương tự, tăng cường năng lực quốc gia về giáo dục, phát triển kỹ năng và cơ sở hạ tầng công nghệ và tri thức sẽ mang lại lợi ích cho bản thân nước chủ nhà, nhưng giá trị những lợi ích đó sẽ được tối đa hóa nhờ các chính sách thương mại và đầu tư cởi mở. Vì thế, các nước bị khủng hoảng của Đông Á sẽ phải cương quyết hơn nếu họ hy vọng bắt kịp được với trình độ tri thức mà những nền kinh tế công nghiệp hóa mới của khu vực đã có.

Chú thích

1. Trừ những trường hợp được nêu cụ thể, các nền kinh tế Đông Á trong chương này bao gồm Trung Quốc, Hồng Kông (Trung Quốc), Indônêsi-a, Hàn Quốc, Malaysia, Philippin, Singapo, Đài Loan (Trung Quốc) và Thái Lan.
2. Phần trình bày ở đây liên quan đến xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ phi nhân tố (không phải yếu tố sản xuất) trong tài khoản thu nhập quốc dân, mà những số liệu này chỉ cho phép tạm so sánh giữa doanh thu, khối lượng xuất khẩu và chỉ số giảm phát giá giữa tất cả các nền kinh tế trong khu vực.
3. Các biện pháp phi thuế quan chủ yếu bao gồm giấy phép đối với tất cả những loại mặt hàng không được miễn giấy phép, những quy định ngăn cấm, hạn ngạch, hạn ngạch kèm thuế quan, cũng như tất cả các khoản thu nhập khác, định giá hành chính và giá tối thiểu (xem Michalopoulos 1999).
4. Bằng chứng về tính chất bổ sung của FDI và thương mại trong khu vực được Kawai và Urata (1998) và Urata (1999a) đưa ra. Hai ông đã nhận thấy các luồng FDI song phương lớn được thu hút vào trong mô hình lực hút của các luồng vốn song phương.

Tài liệu tham khảo

- ADB (Asian Development Bank). 1999. *Asian Development Outlook 1999*, Manila.
- Bergsman, Joel, and Bijit Bora. 1999. "Foreign Direct Investment and the East Asian Financial Crisis." Background paper prepared for this report.
- Bora, Bijit, P.J. Lloyd, and Mari Pangestu. 1999. "Industrial Policy and the WTO." Paper presented at the World Trade Organization-World Bank conference on Developing Countries in the Millennium Round, WTO Secretariat, 20-21 September, Geneva.
- Caves, Richard E. 1996. *Multinational Enterprise and Economic Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahlman, Carl. 1999. "The Knowledge-Based Economy: Challenges and Opportunities for East Asian Economies." World Bank Institute, Knowledge Products and Outreach Division, Washington, D.C.
- Dee, Philippa, and Kevin Hanslow. 1999. "Multilateral Liberalization of Services Trade." Paper prepared for the 28th Annual Conference of Economists, La Trobe University, 26-30 September, Melbourne.
- Diwan, Ishac, and Bernard Hoekman. 1998. "Competition, Complementarity and Contagion in East Asia." World Bank, Washington, D.C.
- Ernst, Dieter. 1999. "Moving Beyond the Commodity Trap: Post-Crisis Trade and Upgrading Options in East Asia's Electronics Industries." Background paper prepared for this report. Presented at the ASEM Regional Economist's Workshop: From Recovery to Sustainable Development, 15-17 September, Denpasar, Bali, Indonesia.
- Findlay, Christopher, and Tony Warren. 1999. "Impediments to Services Sector Trade and Investment." Pacific Economic Cooperation Council. <http://www.fortunecity.com/business/turn/207/impediments.html#Impediments Report>
- Fukase, Emiko, and Will Martin. 1999a. "Economic Effects of Joining the ASEAN Free Trade Area (AFTA): The Case of the Lao People's Democratic Republic." In Mya Than and Caroline Gates, eds., *ASEAN Enlargement: Impacts and Implications*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- . 1999b. "Evaluating the Implications of Cambodia's Accession to the ASEAN Free Trade Area (AFTA): A General Equilibrium Model (FCGE) Approach." World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- . 1999c. "Evaluating the Implications of Vietnam's Accession to the ASEAN Free Trade Area (AFTA): A Quantitative Evaluation." Policy Research Working Paper 2220. World Bank, Washington, D.C.
- . 1999d. "Trade Liberalization in East Asia—Progress and Prospects." Background paper prepared for this report.
- Fukase, Emiko, and L. Alan Winters. 1999. "Possible Dynamic Benefits of ASEAN/AFTA Accession for the New Member Countries." World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Hardin, A., and L. Holmes. Forthcoming. "Measuring and Modelling Barriers to FDI." In B. Bora, ed., *Research Issues in FDI*. London: Routledge.
- Hoekman, Bernard, and Kamal Saggi. 1999. "Multilateral Disciplines for Investment Related Policies." Paper presented at the Instituto Affari Internazionali conference on Global Regionalism, 8-9 February, Rome.
- Hufbauer, Gary, and Jeffrey Schott. 1993. "NAFTA: An Assessment." Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Kawai, Masahiro, and Shujiro Urata. 1998. "Are Trade and Investment Substitutes or Complements? An Empirical Analysis of Japanese Manufacturing Industries." In Hiro Lee and David W. Roland-Holst, eds., *Economic Development and Cooperation in the Pacific Basin: Trade, Investment, and Environmental Issues*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lall, Sanjay, Manuel Albaladejo, and Enrique Aldaz. 1999. "East Asian Exports: Competitiveness, Technological Structure and Strategies." Paper prepared for ASEM Regional Economist's Workshop: From Recovery to Sustainable Development, 15-17 September, Denpasar, Bali, Indonesia.
- Lewis, Jeffrey D., and Sherman Robinson. 1996. "Partners or Predators? The Impact of Regional Trade Liberalization on Indonesia." Policy Research Working Paper 1626. World Bank, Washington, D.C.

- McKinsey and Company. 1998. "Productivity-Led Growth for Korea." Washington, D.C.
- Michalopoulos, Constantine. 1999. "Trade Policy and Market Access Issues for Developing Countries: Implications for the Millennium Round." Policy Research Working Paper 2214. World Bank, Washington, D.C.
- Moran, Theodore H. "Foreign Direct Investment and Development." Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Rodrik, Dani. 1999. "The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work." Policy Essay 24. Overseas Development Council, Washington, D.C.
- Slater, Joanna, and Eriko Amaha. 1999. "Masters of the Trade." *Far Eastern Economic Review*, 22 July, pp. 10-13.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 1999. *World Investment Report 1999*. Geneva.
- Urata, Shujiro. 1999a. "The East Asian Economic Crisis and Japanese Foreign Direct Investment in Asia." Paper prepared for ASEM Regional Economist's Workshop: From Recovery to Sustainable Development, 15-17 September, Denpasar, Bali, Indonesia.
- . 1999b. "Emergence of Trade-FDI Nexus and Economic Growth in East Asia." Waseda University, Tokyo.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. A Policy Research Report. New York: Oxford University Press.
- . 1997. *Global Economic Prospects and the Developing Countries 1997*. Washington, D.C.
- . 1998. *Global Economic Prospects and the Developing Countries 1998/99*. Washington, D.C.
- Yeats, Alexander. 1999. "The East Asian Economic Crisis: Was the Region's Export Performance a Factor?" Paper prepared for ASEM Regional Economist's Workshop: From Recovery to Sustainable Development, 15-17 September, Denpasar, Bali, Indonesia.

CHƯƠNG 4

CẢI TỔ CÁC NGÂN HÀNG VÀ CÁC CÔNG TY

Suthep Kittikulsingh đau đầu bởi các ý nghĩ về số phận công ty dệt của mình, Alpha Group. Công ty tư nhân này vỡ nợ vì không thanh toán nổi khoản nợ 3 tỷ бат (80 triệu USD) tại thời điểm căng thẳng nhất của cuộc khủng hoảng châu Á, tuy nhiên Suthep, Giám đốc điều hành của công ty này, đã giữ được một lượng vốn lưu động đủ để duy trì hoạt động của công ty. Song, lúc này, công ty này đang cần các nguồn tài trợ mới để nâng cấp thiết bị và duy trì khả năng cạnh tranh. "Nhu cầu thì vẫn có, tuy nhiên, nếu không có vốn thì chúng tôi không thể đáp ứng được," ông ta nói. "Chúng tôi chỉ có đủ tiền để trả nợ, chứ không đủ để hiện đại hoá."

- Tạp chí Kinh tế Viễn Đông, 17 tháng Hai 2000, tr. 55

Các ngân hàng và các công ty trong các nền kinh tế thị trường mới nổi lên tại Đông Á -Indônêxia, Hàn Quốc, Thái Lan, Malaysia, Philippin - đã phải chịu đựng những cơn sóc nặng nề kể từ khi cuộc khủng hoảng nổ ra vào giữa năm 1997. Sự mất giá của đồng tiền bản địa cùng với lãi suất cao trong những năm 1997-1998 đã xóa bỏ hoàn toàn trị giá của các công ty có mức nợ lớn. Nhiều công ty vẫn không thể và sẽ không thể trả nổi các món nợ, và hệ thống ngân hàng rơi vào tình trạng hiểm nghèo. Chương trình bảo hiểm tiền gửi của chính phủ và việc tái cấp vốn cho các ngân hàng đã tiêu tốn rất nhiều, và vẫn cần nhiều vốn hơn nữa. Các khoản chuyển dịch lớn trong các dòng vốn nước ngoài cũng góp phần thêm vào các khoản chi phí, như đã được minh họa thông qua các sự lên xuống nhanh chóng của cán cân tài khoản vãng lai - lên tới 20% của GDP tại Thái Lan.

Tuy nhiên, thị trường tài chính đã phục hồi từ điểm sâu nhất của cuộc khủng hoảng, và trong năm 1999 kinh tế phục hồi nhanh hơn mức dự đoán, đặc biệt là tại Hàn Quốc. Liệu nền kinh tế có thể tiếp tục tăng trưởng với các chính sách nhằm kéo các công ty ra khỏi các vấn đề tài chính của chúng không? Hay là sự phục hồi kinh tế chớm nở sẽ vấp ngã vì thiếu vốn đầu tư, các công ty nợ nần chồng chất và nợ công cộng đang tăng lên? Kể cả khi các nền kinh tế bị

ảnh hưởng đang mạnh dần lên thì các nền kinh tế này dễ bị tổn thương tới mức nào đối với các cuộc khủng hoảng trong tương lai? Và các cuộc cải tổ hiện nay có hiệu quả tới mức nào nếu như không có những sự thay đổi cơ bản hơn trong lãnh đạo và sở hữu các công ty?

Trung Quốc và Việt Nam cùng chia sẻ nhiều vấn đề về sự điều tiết và kiểm soát với các nước còn lại tại Đông Á, và sở hữu của nhà nước còn làm nặng thêm gánh nặng. Tuy nhiên, các nền kinh tế chuyển đổi này tránh được cuộc khủng hoảng kinh tế một phần là do chúng ít bị phụ thuộc vào các món nợ ngắn hạn nước ngoài và các dòng đầu tư gián tiếp hơn. Các bài học về cuộc khủng hoảng đối với hai nước này đang được phân xét thông qua các thử nghiệm của Trung Quốc trong cuộc cải tổ các ngân hàng và công ty.

Những cái gì đã hợp thành cuộc khủng hoảng?

Rất ít nhà quan sát đoán trước được các hậu quả đối với toàn khu vực khi mà Chính phủ Thái Lan ngừng bảo vệ đồng бат vào tháng Bảy 1997. Mức độ của cuộc khủng hoảng xảy ra sau đó tiếp tục gây ra các cuộc tranh cãi bởi vì nó liên quan đến các chính sách cũng như những điểm yếu trong cơ cấu của hệ thống ngân hàng và khu vực phi tài chính, các điểm yếu này đã lại càng trở nên trầm trọng hơn bởi các dòng vốn chảy vào ngày một tăng trước cuộc khủng hoảng và sự đổi chiều của chúng sau đó.

Trong giai đoạn đầu, các nhà phân tích và các quan chức đã không đánh giá đúng mức độ của cuộc khủng hoảng. Đã xuất hiện những sự lẫn lộn về các nguyên nhân và các phương thuốc cho cuộc khủng hoảng. Các đặc tính cơ bản của các cuộc khủng hoảng trước đó tại các nơi khác - như thâm hụt ngân sách lớn hoặc siêu lạm phát - không xuất hiện, và các phương pháp khắc phục truyền thống - như thắt chặt các chính sách tài khoá và tiền tệ - không có hiệu quả, thậm chí nhiều khi còn gây tác hại. Kết quả là các điểm yếu về cơ cấu trong khu vực tài chính và phi tài chính đã nhanh

chóng trở thành trọng tâm chú ý.

Các điểm yếu về cơ cấu

Đã có nhiều các điểm yếu về cơ cấu (tại các nước bị khủng hoảng - ND.). Sự điều tiết và kiểm soát thiếu tác dụng đối với các ngân hàng cùng với hệ thống kế toán và báo cáo yếu kém đã làm giảm tính minh bạch của hệ thống. Nhiều tập đoàn do các gia đình nắm giữ là chủ sở hữu của các nhà băng và chúng cũng có một ảnh hưởng lớn đối với chính phủ và các cơ quan lập pháp, làm suy yếu các biện pháp đề phòng, bảo vệ vốn đã yếu ớt. Luật lệ yếu kém và toà án hoạt động kém hiệu quả đã góp phần vào việc bảo vệ chưa thoả đáng đối với các cổ đông thiểu số.

Ngay trước cuộc khủng hoảng mới đây, các chính trị gia đã miêu tả phương thức mà các chính phủ Đông Á tìm cách gây ảnh hưởng lên việc phân bổ các nguồn trong nền kinh tế, thường không là chủ sở hữu các nhà băng (xem Haggard, Chung và Sylvia 1993). Hệ thống ngân hàng được hình thành như vậy dựa vào sự phê duyệt ngầm của chính phủ đối với những món vay lớn (cho từng khu vực, nếu không phải là cho từng công ty cụ thể) và mọi người đều ngầm hiểu với nhau rằng các ngân hàng lớn sẽ không bị bỏ rơi. Phân tích tín dụng và quản lý rủi ro là thừa, và do sự yếu kém của các toà án, kể cả việc ghi chép các món nợ và thế chấp cũng không có ý nghĩa gì.

Các điểm yếu trên củng cố lẫn cho nhau. Các cố gắng để cải tiến công tác kiểm soát bị vô hiệu hoá bởi các mối quan hệ chính trị của các ngân hàng đầy quyền lực. Thực thi các quy định cho vay đối với các tổ chức có liên quan và củng cố việc kiểm soát cũng gặp rất nhiều khó khăn do mạng lưới các công ty phi tài chính, ngân hàng, và các công ty tài chính đều nằm trong tay các tập đoàn lớn.

Do thiếu các điều khoản pháp luật bảo vệ quyền lợi cho các cổ đông không có quyền kiểm soát (trong nhiều trường hợp họ lại là số đông) nên họ thường xuyên bị lợi dụng. Kết quả là những nhà đầu tư bên ngoài thường thích tài trợ

cho các công ty thông qua các món nợ (với một kế hoạch trả nợ đặc biệt) hơn là mua cổ phiếu (điều này đòi hỏi việc theo dõi chặt chẽ hơn). Xu hướng nghiêng về vay nợ nhiều này được tiếp sức thêm bởi tình trạng những cổ đông nắm quyền kiểm soát thường không muốn nhượng lại quyền kiểm soát hoặc cung cấp thông tin. Việc các toà án tỏ ra yếu kém trong việc bắt buộc các con nợ thực hiện các hợp đồng vay đã góp phần rút ngắn lại thời hạn của các món vay, do các chủ nợ nghĩ rằng họ sẽ không cho phép đảo nợ nếu như họ phát hiện được các vấn đề trong quá trình cho vay.

Indônêsi-a, Philippin và Thái Lan được xếp hạng rất thấp trong các phép đo về hiệu quả của hệ thống pháp luật và đã thể hiện tính tập trung sở hữu cao (bảng 4.1). Sự phụ thuộc của các ngân hàng vào tập đoàn lớn là hết sức phổ biến ở Indônêsi-a, Malaisia và Philippin. Tại Hàn Quốc, các *chaebol* (tập đoàn) bị cấm không được sở hữu lượng cổ phiếu đủ để kiểm soát các ngân hàng,

tuy nhiên các chaebol lớn nhất vẫn tìm cách gây ảnh hưởng lên các quyết định cho vay của ngân hàng thông qua chính phủ và nhận được quyền ưu tiên đối với các khoản tín dụng của các tổ chức tài chính phi ngân hàng. Các cổ đông kiểm soát các ngân hàng tư nhân lớn của Thái Lan không phải là thành viên của các tập đoàn lớn nên các ngân hàng này không phải phụ thuộc vào các công ty phi tài chính. Tuy nhiên, cũng như tại các nước khác, chủ các ngân hàng Thái Lan thường có nhiều mối quan hệ với giới chính trị gia.

Các nghiên cứu thực tiễn gần đây cho thấy rằng các yếu tố cơ cấu đã làm trầm trọng thêm cuộc khủng hoảng. Các điểm yếu trong các thể chế pháp luật dùng để quản lý các công ty - đặc biệt là sự bảo trợ và giám sát thực hiện thiếu hiệu quả các quyền của chủ nợ và những cổ đông thiểu số - đã gây ra các tác động lớn hơn đối với việc giảm tỷ giá và giá cổ phiếu trong năm 1997-1998 so với các biến số kinh tế vĩ mô. Lý do? Các cổ đông kiểm soát sẽ đối xử công bằng với những người đầu tư bên ngoài nếu các viễn cảnh là tươi sáng và họ còn cần tới các nguồn tài trợ bên ngoài. Nhưng khi các viễn cảnh xấu đi, việc chiếm đoạt tài sản của những người ngoài tăng lên nếu như quyền lợi của các nhà đầu tư không được bảo vệ tốt. Những sự kém cỏi trong việc quản lý các công ty đã không hạn chế các thành quả hết sức đáng chú ý trước cuộc khủng hoảng của các nền kinh tế mới nổi tại Đông Á, tuy nhiên, chúng làm trầm trọng thêm sự suy thoái của thị trường.

Các sai lầm về chính sách và sự đa dạng của thị trường

Mặc dù các điểm yếu về cơ cấu trong các ngân hàng và các công ty có vẻ như đã làm trầm trọng thêm cuộc khủng hoảng, các điểm yếu này không phải là đặc trưng riêng biệt của Đông Á và vì vậy không giải thích được vì sao khủng hoảng ở Đông Á lại trầm trọng hơn ở các nền kinh tế mới nổi khác. Thêm vào đó, nhiều điểm yếu tương tự cũng thịnh hành tại các nước Đông Á, không bị ngã quỵ bởi cuộc khủng hoảng.

BẢNG 4.1
Mức độ tập trung sở hữu và các khung pháp chế, giữa những năm 1990

Nền kinh tế	Tập trung sở hữu giữa 15 gia đình đứng đầu (%)	Chỉ số hiệu quả của hệ thống pháp luật	Chỉ số thực thị pháp luật	Chỉ số tham nhũng
Nhật Bản	2,8	10,000	8,98	8,52
Bài Loan (TQ)	20,1	6,75	8,52	6,85
Malaisia	28,3	9,00	6,78	7,38
Singapo	29,9	10,00	8,57	8,22
Hồng Công (TQ)	34,4	10,00	8,22	8,52
Hàn Quốc	38,4	6,00	5,35	5,30
Thái Lan	53,5	3,25	6,25	5,18
Philippin	55,1	4,75	2,73	2,92
Indônêsi-a	61,7	2,50	3,98	2,15

Ghi chú: Các nền kinh tế được sắp xếp theo độ tập trung sở hữu. Ba chỉ số được xếp hạng từ 1 (xấu nhất) tới 10 (tốt nhất). Chỉ số hiệu quả của hệ thống pháp luật đánh giá tính hiệu quả, nhất quán của môi trường pháp lý ảnh hưởng lên các doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp nước ngoài.

Nguồn: Claessens, Djankov và Lang 1999; La Porta và các tác giả khác 1999; La Porta, Lopez - de - Silanes và Shleifer 1998.

Các sai lầm chính sách cũng làm cho cuộc khủng hoảng trở nên xấu hơn. Các chính sách ngoại hối đã tạo ra các tỷ giá bền vững trong một thời gian dài, làm giảm các rủi ro nhận thấy được của việc vay và cho vay bằng ngoại tệ - và như vậy khuyến khích sự tăng trưởng của các món nợ ngoại tệ - các món nợ danh nghĩa (do lãi suất trong nước cao) và hạn chế việc sử dụng các công cụ tự bảo hiểm. Việc sử dụng một lượng lớn dự trữ ngoại tệ (được tích lũy trước cuộc khủng hoảng) đã làm chậm lại các điều chỉnh theo quan điểm của các nhà đầu tư, các cố gắng kéo dài, tốn kém và vô ích nhằm duy trì sự ổn định của tỷ giá.

Các chính phủ cũng nuôi nấng việc môi giới tài chính ngoại tệ trực tiếp, thông qua những sự sắp xếp như Bangkok International Banking Facility (mà tại đó các món vay nước ngoài đã tăng từ 8 tỷ USD năm 1993 lên 50 tỷ USD năm 1996; Kawai 1997), và môi giới tài chính ngoại tệ gián tiếp, thông qua thuế suất cao hơn đối với môi giới tài chính nội tệ so với ngoại tệ. Một cách tổng quát hơn, việc tự do hoá hệ thống tài chính và các dòng vốn kể từ cuối thập kỷ 1980 đã xảy ra mà công tác điều tiết và kiểm soát một cách cẩn thận không được củng cố một cách song song, đã khuyến

khích các tổ chức tài chính kinh doanh một cách mạo hiểm.

Lịch sử tăng trưởng kéo dài của vùng này đã ru ngủ các chính phủ và những chủ nợ (trong và ngoài nước) trong vòng tự mãn. Các dấu hiệu cảnh báo trong những năm giữa thập kỷ 1990 - như sự tăng trưởng nhanh chóng của tín dụng được tài trợ bằng các khoản vay nợ nước ngoài ngắn hạn - đã bị bỏ qua hay đánh giá thấp (bảng 4.2). Thâm hụt tài khoản vãng lai lớn được chấp nhận một cách dễ dàng bởi vì nó được tạo ra và tài trợ bởi các cá nhân. Tỷ lệ tiết kiệm cao (chủ yếu là do các hộ gia đình), được hỗ trợ bởi các món vay ồ ạt từ nước ngoài, được môi giới chủ yếu thông qua các ngân hàng, dẫn tới tỷ số đòn bẩy cao của các công ty và tạo điều kiện dễ dàng cho việc vay nợ ngấm ngấm thông qua quyền sở hữu và các cơ cấu pháp luật. Khả năng vay mượn dễ dàng đã góp phần vào các bong bóng giá cả mang tính đầu cơ trong lĩnh vực bất động sản và sự thừa mứa năng lực tại các khu vực khác trùng hợp với sự giảm sút hiệu quả của đầu tư (hình 4.1).

Khi cuộc khủng hoảng nổ ra vào giữa năm 1997, dòng vốn khổng lồ chảy ngược ra đã gây

BẢNG 4.2
Độ sâu tài chính và các chỉ số nợ trước khủng hoảng, 1996
(%)

Chỉ số	Indônêxia	Hàn Quốc	Malaisia	Philippin	Thái Lan	Trung Quốc ^a
Tiết kiệm /GDP	27.5	33.7	36.7	19.6	33.1	41.3
Đầu tư /GDP	30.7	38.4	41.6	24.0	41.0	38.3
Tín dụng ngân hàng cho tư nhân /GDP	55.4	57.6	89.8	49.0	100.0	45.8 ^c
Vốn thị trường chứng khoán /GDP	40.0	28.6	310.0	97.3	55.0	24.6
Trái phiếu đã phát hành /GDP	1.8	45.0	45.4	16.8	11.0	12.2 ^c
Nợ công ty/vốn ^d	31.0	51.8	150	160	250	200-400 ^e
Nợ nước ngoài ngắn hạn /lưu trữ	176.6	193.0	41.0	79.5	99.7	19.3
Nợ nước ngoài ngắn hạn /M2	27.7	31.1	11.9	17.7	25.8	2.2
Nợ công cộng /GDP	22.9	8.8	36.0	105.1	15.7	19.0
Nợ công cộng /GDP, 1999	91.5	29.5	52.0	105.0	50.3	29.0

a. Ước tính cho 1998 nếu không ghi chú.

b. Bao gồm hợp tác xã, cá nhân, liên doanh, cổ phần, đầu tư nước ngoài, và các khối ngoại quốc doanh.

c. Dữ liệu năm 1997, bao gồm trái phiếu chính phủ, trái phiếu tài chính, trái phiếu công ty, trái phiếu của công ty có cổ phần nhà nước.

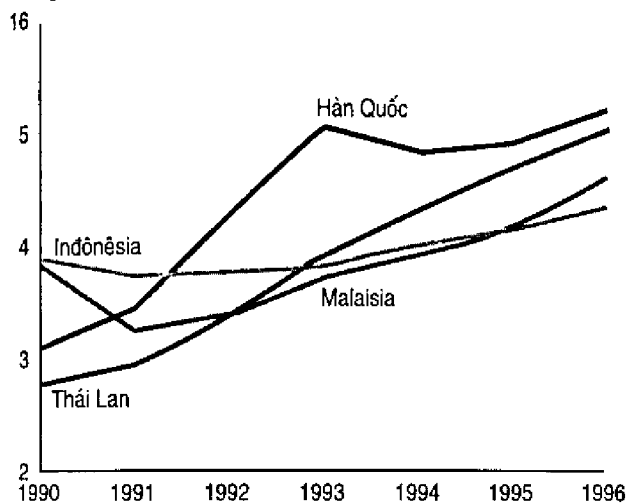
d. Dữ liệu cuối năm 1997 cho Indônêxia, Hàn Quốc, Malaisia; dữ liệu tháng 01/1998 cho Thái Lan.

e. Đầu thấp cho doanh nghiệp công nghiệp và quốc doanh, đầu cao cho các doanh nghiệp tư nhân.

Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới và IFC.

Đầu tư trở nên không hiệu quả trước khủng hoảng

Tỷ lệ vốn/sản lượng tăng
Trung bình quay cho năm năm (%)



Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

nên các tác động to lớn. Tổng lượng vốn chuyển từ dòng chảy vào sang dòng chảy ra là khoảng 100 tỷ USD trong năm 1996 và năm 1997 tại năm nước bị khủng hoảng trong vùng là Thái Lan, Hàn Quốc, Indônêsi, Malaysia, Philippin đã lên tới 11% tổng GDP của các nước này trước khủng hoảng. Thêm vào đó, các dòng vốn này che đậy các dòng vốn đầu tư gián tiếp vốn dễ thay đổi và đã tàn phá các thị trường tài chính trong vùng.

Trước cuộc khủng hoảng, một đặc tính khác thường của bốn nước chịu khủng hoảng nặng nề nhất - Indônêsi, Hàn Quốc, Malaysia, Thái Lan - là sự cộng sinh của các điểm yếu về cơ cấu và sự tăng trưởng liên tục. Tỷ lệ đầu tư trong nước cao, việc sử dụng rộng rãi các nguồn vốn nước ngoài và tài khoản vốn mở đã tạo ra tình trạng đầu tư thừa mứa và lạm phát giá tài sản, tình trạng này đã làm cho cuộc khủng hoảng trở nên trầm trọng một khi nó đã nổ ra. Tuy rằng Philippin cũng có những điểm yếu trong việc điều hành các công ty và cũng có một thị trường tài chính dễ thay đổi không kém, song nó đã tránh được cuộc khủng hoảng tài chính có hệ thống. Điều này đã

minh họa rõ ràng cho vai trò của các món nợ tư nhân quá lớn trong việc làm trầm trọng thêm cuộc khủng hoảng ở các nước láng giềng. Tỷ lệ tiết kiệm nhỏ hơn và lịch sử của các cuộc khủng hoảng tại Philippin đã làm giảm lòng tin bên ngoài, tránh được tình trạng các công ty vay nợ chồng chất. Các cán bộ lãnh đạo của các ngân hàng lớn đã quan tâm lo lắng nhiều hơn tới các rủi ro của thị trường, và do đó duy trì một mức độ vốn lớn hơn nhiều so với hạn mức tối thiểu 10% được phép của các tổ chức tài chính loại một - nhiều hơn rất nhiều so với các nước khác trong khu vực (Ngân hàng Thế giới 1999d; Okuda 1999).

Các biện pháp kinh tế vĩ mô để đối phó với cuộc khủng hoảng đã được thảo luận ở chương 2. Từ quan điểm của các ngân hàng, có lẽ phương pháp được dùng để đóng cửa 16 ngân hàng tư nhân tại Indônêsi vào tháng Mười một 1997 là có hại nhất - trước khi một chương trình bảo hiểm tiền gửi công khai được ra đời và tại thời điểm mà công chúng biết rằng việc thiếu khả năng thanh toán không bị hạn chế tại các ngân hàng bị đóng cửa. Hành động này đã làm giảm niềm tin vào các ngân hàng tư nhân (mặc dù tình trạng không trả được nợ tại các ngân hàng quốc doanh còn nặng nề hơn nhiều). Với việc các ngân hàng nước ngoài cắt giảm các chương trình tín dụng thương mại và tín dụng liên ngân hàng đối với các đối tác nội địa, các cuộc phá giá tiếp theo của đồng rupiah diễn ra nhanh hơn rất nhiều so với các nước khác trong khu vực. Kết quả là các công ty của Indônêsi, với món nợ nước ngoài vào khoảng 65 tỷ USD vào năm 1997, đã phải chịu đựng các thiệt hại nặng nề (Ngân hàng Thế giới 1999c).

Cải tổ cơ cấu tài chính kể từ sau cuộc khủng hoảng

Vào đầu năm 1998, một mảng lớn của khu vực tài chính và phi tài chính tại Indônêsi, Hàn Quốc, Malaysia và Thái Lan rơi vào tình trạng khốn quẫn và mất khả năng trả nợ. Giá tài sản và giá trị đồng tiền bản địa sụp đổ, các chương trình tín

dụng bị cắt giảm, sản lượng giảm nghiêm trọng. Các cuộc cải tổ cơ chế tiếp theo - liên quan đến các mâu thuẫn về việc chấp nhận và phân chia các khoản thiệt hại giữa các cổ đông, chủ nợ, ban điều hành và những người đóng thuế - đã trở thành một vấn đề chính trị làm phức tạp thêm các nỗ lực giải quyết khó khăn (Haggard 1999).

Độ lớn của các vấn đề tài chính của cuộc khủng hoảng và của các nỗ lực khắc phục được tổng kết trong bảng 4.3. Tuy nhiên, các dữ liệu có rất nhiều khiếm khuyết. Bất chấp công việc kiểm toán và kế toán tốt hơn, việc đánh giá các thiệt hại vẫn phải dựa nhiều vào các phán đoán. Đảo nợ vẫn xảy ra đối với các món nợ đến hạn, trong nhiều trường hợp để tránh cho các con nợ khỏi phá sản. Vì vậy, các cơ quan kiểm soát ngân hàng (và bản thân các ngân hàng) cũng tốn nhiều thời gian để phát hiện ra chúng. Số liệu đánh giá về các khoản vay không sinh lời có xu hướng tăng lên theo thời gian (vì việc đảo nợ trở nên khó khăn hơn), tuy nhiên, sẽ là lầm lẫn nếu chúng ta cho rằng các số liệu đó chứng tỏ rằng các điều kiện kinh tế cơ bản đang xấu đi. Thêm vào đó, các khoản vay không sinh lời thường được bảo đảm bằng các tài sản thế chấp mà giá trị của các tài sản này phụ thuộc vào các thành tựu thực tế của nền kinh tế. Chính vì vậy mà việc đánh giá giá trị của các ngân hàng rất dễ mắc phải sai sót.

Ban đầu, các chính phủ đã trợ giúp về thanh khoản để chống lại việc rút tiền hàng loạt tại các ngân hàng. Sau khi việc rút tiền hàng loạt này trở nên nghiêm trọng hơn, chính phủ đã đứng ra bảo lãnh cho tất cả các khoản tiền gửi - và trong một số trường hợp nhận lại các món nợ tài chính khác - làm cho các khoản thiệt hại của các ngân hàng trở thành trách nhiệm của chính phủ. Trong toàn vùng, khoảng 70 ngân hàng và hơn 250 tổ chức tài chính khác đã bị đóng cửa.

Tuy nhiên, vẫn còn nhiều ngân hàng được cho phép tiếp tục hoạt động nhưng lâm vào tình trạng thiếu vốn. Phần lớn các ngân hàng này được nhận các khoản vốn bổ sung từ nguồn vốn chính phủ¹, tuy nhiên, người ta ước tính rằng bốn nước bị khủng hoảng nặng nhất cần thêm khoảng 80 tỷ USD nữa (nếu có hệ thống cung cấp hợp lý;

Claessens, Djankov và Klingebiel 1999a). Chính phủ sở hữu hơn 80% các tài sản ngân hàng tại Indônêxia, hơn một nửa tại Hàn Quốc, và một phần ba tại Thái Lan (xem dưới đây). Việc các tài sản này sẽ được bán trở lại cho khu vực tư nhân như thế nào cũng có những ẩn ý quan trọng đối với việc điều tiết và kiểm soát tài chính.

Bốn nước bị khủng hoảng đã đi theo những con đường khác nhau trong việc tái cấp vốn cho các ngân hàng và giải quyết các tài sản không sinh lợi. Indônêxia, Hàn Quốc, Malaysia đã bơm thêm tiền vốn từ khu vực công cộng vào các ngân hàng đang thiếu vốn, đồng thời chuyển một phần các món cho vay không sinh lời vào các công ty quản lý tài sản tập trung của chính phủ. Các công ty này có trách nhiệm cứu vãn các tài sản và cơ cấu lại các món nợ của những con nợ không có khả năng trả. Thái Lan, ngược lại, đã gắn chặt việc cung cấp các nguồn vốn từ khu vực công cộng với các điều kiện chặt chẽ hơn đối với chủ các nhà băng. Thái Lan đã không dựng nên một công ty quản lý tài sản tập trung để giải quyết các món cho vay không sinh lời, bởi vì chính phủ nước này muốn rằng các ngân hàng phải tự phục hồi vốn và tìm ra các chiến lược giải quyết tài sản của riêng mình.

Hàn Quốc

Các ngân hàng Hàn Quốc được cứu thoát khỏi phá sản bởi các chủ nợ nước ngoài vào cuối năm 1997 khi chính phủ đã bảo lãnh (một phần) các món nợ để tạo điều kiện cho việc sắp xếp lại thời hạn trả các món nợ nước ngoài. Sau đó chính phủ đã nhận lấy vai trò trung tâm trong việc tái cấp vốn. Với việc một tổng thống mới không chịu các om huệ của các công ty và các ngân hàng được bầu ra trong cuộc bầu cử tháng Mười hai 1997, một cơ quan mới được tạo ra là Ủy ban kiểm soát tài chính đã có khả năng áp đặt các thay đổi, làm cho các phản ứng ban đầu của chính phủ đối với cuộc khủng hoảng trở nên đáng tin cậy hơn (Cho 1999; Haggard 1999).

Vào tháng Tư 1998 chính phủ đã dành 64 nghìn tỷ won (47 tỷ USD) cho việc tái cấp vốn cho

BẢNG 4.3**Cấu trúc lại khu vực tài chính tại Đông Á**

Hành động	Indônêsi-a	Hàn Quốc	Malaysia	Thái Lan	Trung Quốc
<i>Phản ứng ban đầu của chính phủ</i>					
Hỗ trợ thanh khoản	21,7 tỷ USD (18% của GDP)	23,3 tỷ USD (5% của GDP)	9,2 tỷ USD (13% của GDP)	24,1 tỷ USD (20% của GDP)	Không; thanh khoản ngân hàng
<i>Nợ không sinh lời</i>					
Nợ không sinh lời/ tổng nợ (%)	31,4 (9/1999)	17,9 (9/1999)	24,0 (12/1999)	41,1 (12/1999)	25,0 ^a
Nợ không sinh lời/ tổng nợ sau khi chuyển giao cho công ty quản lý tài sản (%)	12,4	10,1	17,5	38,5	12,9 ^a
<i>Giải pháp giảm căng thẳng tài chính</i>					
Đóng cửa ngân hàng	66 của 237	Không	Không	1 của 15	1 ngân hàng thương mại
Đóng cửa các tổ chức tài chính khác	không	Nhiều hơn 200	Không	57 của 91	40 HTX tín dụng thành thị và 5 công ty tín dụng khác
Sáp nhập	9 ngân hàng bị quốc hữu hoá được sáp nhập	8 trong 26 bị các ngân hàng khác nuốt	58 sẽ sáp nhập thành một số chưa biết (12/2000)	3 ngân hàng và 12 tổ chức tài chính	Nhiều HTX tín dụng thành thị và 2 ngân hàng
Ngân hàng tạm thời quốc hữu hoá	12	4	1	4	
<i>Chiến lược tái cấp vốn ngân hàng</i>					
Tái cấp vốn bằng quỹ công cộng	Trái phiếu tương đương 40 tỷ USD được phát hành năm 1999, 20 tỷ USD sẽ được phát hành năm 2000	Chính phủ bơm 50 tỷ USD vào 9 ngân hàng thương mại, 5 trong 6 ngân hàng lớn do chính phủ kiểm soát 90%	Danamodal bơm 1,7 tỷ USD vào 10 tổ chức	Chính phủ bơm khoảng 9 tỷ USD vào các ngân hàng tư nhân và khoảng 11 tỷ USD vào các ngân hàng quốc doanh	Chính phủ bơm 270 tỷ NDT (32,6 tỷ USD) giữa năm 1998 vào 4 ngân hàng quốc doanh. Các ngân hàng được tái cấp vốn thông qua chuyển giao nợ cho quản lý tài sản
Sở hữu nước ngoài chiếm ưu thế trong ngân hàng	1 đang chờ đợi	1 thông báo 1 chờ đợi	Không được phép. Tuy nhiên cổ phần nhà nước lớn	4 hoàn thành 2 chờ	Được phép nhưng không hoạt động bằng nội tệ
Các tổ chức tài chính yếu vẫn còn tồn tại	Nhiều ngân hàng thương mại yếu	Nhiều tổ chức tài chính phi ngân hàng yếu	Khó đánh giá	Một số ngân hàng thương mại quốc doanh và tư nhân yếu	Nhiều ngân hàng và tổ chức tài chính yếu

a. Bao gồm cả các khoản ngoài ngân hàng và các khoản vay được chuyển cho các công ty quản lý tài sản.

b. Ngân hàng Nhân dân Trung Hoa đưa ra ước tính vào giữa năm 1999; các con số ước tính tư nhân thậm chí còn cao hơn.

Nguồn: Claessens, Djankow và Klingebiel 199a; Số liệu Ngân hàng Thế giới.

các ngân hàng, và cho tới tháng Mười một 1999 họ đã sử dụng gần 60 nghìn tỷ won². Kết quả là tỷ lệ vốn tại phần lớn các ngân hàng đã được đưa lên tới 8% (sử dụng các tiêu chí xem xét hồi quy việc phân nhóm các món vay đang rất thịnh hành). Tuy nhiên, các ngân hàng vẫn cần thêm các nguồn vốn mới, là do:

- Việc chuyển đổi sang các tiêu chí theo hướng nhìn xa trông rộng việc phân nhóm các món vay trong năm 2000
- Các tổn thất mà các ngân hàng phải chịu từ cuộc khủng hoảng Daewoo và thị trường trái phiếu giảm
- Các áp lực từ cuộc cải tổ các công ty đang diễn ra chậm

Cơ cấu lại các chaebol lớn nhất Hàn Quốc còn khó khăn hơn nữa, bởi vì chúng đã có các nguồn cung cấp tài chính là các công ty đầu tư uỷ thác. Ngành đầu tư uỷ thác đã lớn lên gần gấp 3 lần trong khoảng từ cuối năm 1997 cho tới giữa năm 1999, gần như đã đạt tới độ lớn của tiền gửi tại ngân hàng. Việc Daewoo, tập đoàn lớn thứ 2, với số tiền nợ khoảng 75 tỷ USD, gần như sụp đổ vào tháng Tám 1999 đã cảnh báo để các nhà đầu tư rút vốn ra khỏi các công ty đầu tư uỷ thác. Các công ty này lại phát hành trái phiếu để nhằm thu hút vốn bù đắp vào các khoản tiền đã được rút ra và làm cho giá trái phiếu giảm xuống. Theo mệnh lệnh của chính phủ, các ngân hàng đã mua khoảng 20 nghìn tỷ won trái phiếu, tuy nhiên, giá của trái phiếu vẫn dễ bị tổn thương bởi lãi suất tăng và các viễn cảnh tương lai của các công ty đầu tư uỷ thác.

Malaisia

Trong số bốn nước bị khủng hoảng thì Malaysia có lẽ là nước nằm trong vị trí tốt nhất để đương đầu với nó. Nợ nước ngoài và nợ của các công ty là tương đối thấp. Đặc điểm thứ hai chứng tỏ rằng thị trường vốn trong nước sâu hơn.

Chương trình cơ cấu lại của Malaysia đã được chính phủ sắp đặt một cách chặt chẽ, chú ý tới sáp nhập và tránh đóng cửa các tổ chức tài chính hoặc bán cho các tổ chức nước ngoài. Ban đầu, 16

tỷ ringgit (4,2 tỷ USD) được huy động để tái cấp vốn cho các ngân hàng, và tới tháng Bảy 1999 tổ chức mới được tạo ra là Danamodal đã bơm 6,4 tỷ ringgit (1,7 tỷ USD) vào 10 tổ chức tài chính. Tuy nhiên, nhiều tổ chức trong số này đã hoàn trả lại số vốn được cấp, và cho tới tháng Mười một 1999 số tiền Danamodal cho vay chỉ còn khoảng 4,6 tỷ ringgit (1,2 tỷ USD). Kết quả là các ước tính về kinh phí cần thiết cho Danamodal được hạ thấp xuống.

Cho tới tháng Chín 1999 cơ quan quản lý tài sản Danaharta đã thu được 39 tỷ ringgit (10,3 tỷ USD) từ các tổ chức tài chính dưới dạng các món vay không sinh lời. Đã có lúc chính phủ mong muốn sáp nhập tất cả các tổ chức tài chính thành sáu nhóm. Tuy nhiên, chỉ thị này đã được thu lại vào tháng Mười 1999 và thời hạn để tái tổ chức lại khu vực tài chính được kéo dài ra tới tháng Mười hai 2000.

Indônêsia

Khu vực tài chính của Indônêsia phải đương đầu với những thách thức làm nản lòng người nhất. Hệ thống ngân hàng của nước này là yếu kém nhất trong vùng trước khủng hoảng. Các khoản nợ nước ngoài lớn của các công ty trong nước làm cho việc giải quyết nợ của các công ty càng trở nên khó khăn. Đồng bản tệ bị mất giá nghiêm trọng sau cuộc khủng hoảng. Việc tái cấp vốn cho các ngân hàng đã tạo ra một gánh nặng tài khoá khổng lồ, phản ánh tình trạng nợ công cộng lớn trước khủng hoảng và các khoản thiệt hại ngân hàng khổng lồ. Đồng thời, các chính trị gia cũng không nhất trí được với nhau về phương pháp cải tổ, ít nhất là cho đến cuộc bầu cử tổng thống vào tháng Mười 1999. Các cuộc cải cách cũng bị dừng lại vì những mối lo ngại và các cuộc tranh cãi chính trị bắt nguồn từ các thông tin về các món tiền “lại quả” của Ngân hàng Bali cho đảng Golkar đang cầm quyền vào giữa năm 1999.

Nguyên nhân chính của sự tiến triển chậm chạp trên không phải là do thiếu các phương tiện và các cơ quan mới, được thành lập sau khi cuộc khủng hoảng nổ ra: Cơ quan tái cơ cấu Ngân

hàng Indônêsiá được thành lập để lãnh đạo công cuộc tái cơ cấu phần lớn các ngân hàng vỡ nợ. Đơn vị quản trị tài sản trong cơ quan này chuyên thu gom các tài sản không sinh lời từ các ngân hàng bị phong toả hay bị sáp nhập, phong trào “Khởi xương Jakarta” được tổ chức nhằm cổ vũ tái cơ cấu các doanh nghiệp một cách tự nguyện, và Cơ quan tái cơ cấu nợ Indônêsiá (theo như “Thoả thuận Frankfurt”) được thành lập để giúp cho các con nợ và chủ nợ phòng ngừa các rủi ro tỷ giá.

Thái Lan

Thái Lan đã đóng cửa hai phần ba các công ty tài chính của mình và Cơ quan tái cơ cấu tài chính đã bán đấu giá phần lớn các tài sản thu được từ các công ty này. Như đã nói ở trên, các điều kiện khắc nghiệt để có thể nhận được vốn từ chính phủ đã khuyến khích các ngân hàng tự tìm cách tăng thêm nguồn vốn của mình (khung 4.1). Mặc dù các ngân hàng đã cố gắng, nhưng nhiều ngân hàng vẫn lâm vào tình trạng thiếu vốn.

Tuy nhiên, các khoản cho vay không sinh lời của các ngân hàng đã giảm dần từ điểm cao nhất vào giữa năm 1999 do việc trả nợ và tái cơ cấu nợ diễn ra nhanh hơn thông qua việc chuyển các món nợ khó đòi sang các công ty quản lý tài sản ngân hàng mới được thành lập (các ngân hàng là chủ sở hữu của công ty này - ND.). Việc tạo ra các công ty quản lý tài sản trực thuộc ngân hàng này đã được khuyến khích thông qua việc huỷ bỏ các khoản thuế bất lợi và thông qua các quy định cho phép ngân hàng được chuyển các món nợ sang các công ty mà chúng là cổ đông đa số với giá trị ngang bằng với giá trị kế toán của chúng, trừ đi một khoản dự trữ bắt buộc dưới một chương trình kiên nhẫn nhiều giai đoạn. Trừ đi các khoản tài sản đã được Cơ quan tái cơ cấu tài chính bán đi, các khoản nợ được tái cơ cấu có tổng trị giá là 1,07 nghìn tỷ бат (28 tỷ USD) vào thời điểm cuối năm 1999, đã tăng nhanh một cách đáng kể trong nửa cuối của năm. Tuy nhiên, các cuộc đàm phán nợ ban đầu có vẻ như đã tạo ra các quá trình tái cơ cấu không thoả đáng cho phép việc trả nợ được duy trì thông qua dòng tiền kinh doanh. Điều đó đã dẫn đến sự cần thiết phải tổ chức các vòng

đàm phán nợ tiếp theo.

Chính phủ của các nền kinh tế nhỏ hơn trong vùng cũng đã tiến hành các bước để khắc phục các điểm yếu tài chính của các công ty (khung 4.2).

Các công ty đã làm ăn ra sao?

Không phụ thuộc vào mức độ vay nợ của mình, tất cả các công ty trong vùng đều cần phải thích nghi lại với điều kiện cầu giảm và sự dịch chuyển trong giá cả do tỷ giá giảm xuống gây ra. Tái cơ cấu hoạt động, ngược lại với tái cơ cấu tài chính (tái cơ cấu tài chính gây ra các thay đổi bên về nợ của bảng cân đối tài sản), có vẻ như đang được áp dụng, cho dù việc thiếu khả năng trả nợ cũng đã gây ra nhiều chú ý.

Tái cơ cấu hoạt động: các chứng cứ hạn chế nhưng đáng khích lệ

Dòng tiền hoạt động là một thước đo cơ bản các kết quả kinh doanh. Sau khi trừ các khoản chi phí của hàng bán ra (nguyên liệu và nhân công trực tiếp và gián tiếp) - nhưng không phải là các khoản phi tiền mặt như hao mòn, hoặc chi phí tài chính như là lãi phải trả - nó chỉ ra cho chúng ta biết doanh nghiệp có thể tiếp tục hoạt động mà không cần phải được tiếp thêm tiền mặt. Thậm chí các doanh nghiệp thua lỗ cũng có thể có thặng dư tiền mặt, nhưng các doanh nghiệp thâm hụt tiền mặt thì thường trở thành các thảm kịch kinh tế (bởi vì giá trị đầu ra nhỏ hơn giá trị của đầu vào được sử dụng) và chín muồi cho việc thanh lý. Các công ty có sức sống cũng có thể rơi vào tình trạng thâm hụt tiền mặt trong một khoảng thời gian nhất định - như các doanh nghiệp mới bắt đầu nhưng có một tiềm năng to lớn - tuy nhiên, đây không phải là trường hợp của phần lớn các doanh nghiệp.

Hình 4.2 minh hoạ tỷ lệ của các dòng tiền trên giá trị tài sản của doanh nghiệp theo sổ sách (tỷ lệ lợi nhuận trên tài sản) cho một lượng mẫu cân đối trong khu vực chế tạo, sản xuất trước và sau khủng hoảng³. Phần lớn các doanh nghiệp có tỷ lệ lợi nhuận lớn hơn 0 cả trước và sau khủng hoảng (bảng 4.4). Một vài doanh nghiệp có thặng dư

Phương án tái cấp vốn cho các ngân hàng Thái Lan

Chính phủ Thái Lan đã thành lập Cơ quan tái cơ cấu tài chính để quản lý tài sản của các công ty bị đóng cửa trong năm 1997, bằng cách bán thật nhanh các tài sản thu được. Một chuỗi các cuộc bán đấu giá đã thu về được hơn 4 tỷ USD tiền bán tài sản, với giá trung bình vào khoảng 25% giá trị danh nghĩa của các tài sản này. Những người mua sẽ giải quyết trực tiếp với các chủ nợ mà không cần sự tham gia của chính phủ.

Các ngân hàng được đối xử một cách khác hẳn, bởi vì chúng có nhiều khoản nợ khó đòi hơn và chính phủ không muốn trở thành chủ nợ cho dù chỉ là tạm thời (sau khi đã vấp phải những sự bất bình chính trị mà do đó các công ty tài chính bị đóng cửa). Hai phương án tái cấp vốn, được công bố vào tháng Tám 1998, nhằm mục đích khuyến khích các chủ ngân hàng thu hồi lại các món cho vay không sinh lời và kinh doanh có hiệu quả. Cả hai phương án này đều không gây ra được sự quan tâm trong giới ngân hàng, mặc dù các ngân hàng vẫn có thể đăng ký cho tới tháng Mười một 2000.

Trong phương án Cấp 1, chính phủ sẽ mua cổ phần (ưu đãi) của các ngân hàng nếu như các ngân hàng này chịu áp dụng một cách tức thời các quy định về kế toán, dự phòng và vốn, các quy định này sẽ được bắt đầu áp dụng vào cuối năm 2000. Chính phủ trước hết sẽ triệt tiêu các tài sản có giá trị rỗng âm (mà không mua cổ phiếu), sau đó sẽ làm tăng vốn chủ sở hữu lên tới 2,5% của trị giá tài sản sau khi đã được điều chỉnh theo rủi ro bằng cách bơm thêm trái phiếu chính phủ vào. Đồng thời, chính phủ cũng sẽ đầu tư vốn đối ứng với mỗi đồng đôla đầu tư tư nhân cho tới khi đạt được tỷ lệ vốn quy định 4,5%. Như vậy chính phủ sẽ trở thành cổ đông đa số trong bất cứ ngân

hàng nào có tỷ lệ vốn dưới 2,5%, tuy nhiên, tỷ lệ vốn của chính phủ sẽ là thiểu số trong các ngân hàng có tỷ lệ vốn gần đạt tới 4,5%. Mặc dù các nhà đầu tư tư nhân có một lựa chọn để mua lại cổ phần của chính phủ sau này, cho đến khi việc này xảy ra thì chính phủ có quyền chỉ định ban quản trị của ngân hàng. Tuy rằng sự đe dọa này chỉ dành cho các trường hợp quản lý sai lầm trầm trọng, nó đã khiến cho tất cả các ngân hàng, trừ hai ngân hàng "nửa tư nhân", trốn tránh tham gia vào phương án này.

Phương án Cấp 2 cũng sẽ bơm thêm vào một lượng vốn từ chính phủ, chỉ khác rằng thay cho các cổ phiếu ưu đãi như trong phương án 1, chính phủ sẽ nắm giữ một lượng nợ phụ thuộc của ngân hàng tới 2% giá trị của tổng tài sản sau khi đã được điều chỉnh theo rủi ro. Khoản tiền trên sẽ giảm theo thời gian, làm cho việc tham gia vào phương án này sớm trở nên có lợi. Hơn thế nữa, khoản vốn bơm thêm vào này cũng được ràng buộc với tổng số các khoản nợ mà ngân hàng sẽ cơ cấu lại với các công ty vay nợ. Phương án này không được sử dụng bởi vì các ngân hàng thiếu vốn Cấp 1 chứ không phải Cấp 2.

Thay vì sử dụng các phương án này, nhiều ngân hàng đã phát hành cổ phiếu mới cho các nhà đầu tư tư nhân. Tuy nhiên, chúng ta sẽ mắc phải sai lầm nếu cho rằng giá trị thực của các ngân hàng này là lớn hơn 0. Các cổ phiếu mới bị trôi chảy với các khoản nợ phụ thuộc và với một lãi suất đủ lớn để hấp dẫn những người gửi tiền. Như vậy, mặc dù đã có một lượng cổ phiếu tư nhân đủ lớn trong các nhà băng, nhưng chính phủ có thể không cưỡng lại được các sức ép chính trị để bảo vệ những nhà đầu tư chủ quan khỏi các thiệt hại về sau.

trước khủng hoảng nhưng lại bị thâm hụt sau khủng hoảng - có lẽ các doanh nghiệp này đã thất bại trong điều chỉnh công việc kinh doanh - tuy nhiên, số lượng các công ty này chỉ nhiều hơn số công ty có thâm hụt trước khủng hoảng và thặng dư sau khủng hoảng một chút. Có nhiều chứng cứ chứng tỏ rằng tỷ lệ lợi nhuận là tương đối thấp tại một số nước (Hàn Quốc) và tương đối cao tại các nước khác (Philippin, Indônêsi), tuy nhiên,

sự khác biệt trong phương pháp hạch toán làm cho việc so sánh các nước với nhau hết phức tạp. Bỏ qua việc các doanh nghiệp có thể có khả năng sinh lời nhiều hơn trước cuộc khủng hoảng, chúng đối phó với cuộc khủng hoảng tốt một cách đáng ngạc nhiên, với một tỷ lệ sinh lời trung bình lớn hơn 0 trong năm 1998.

Tái cơ cấu hoạt động được áp đặt bởi các hạn chế về ngân sách. Một doanh nghiệp có thâm hụt

KHUNG 4.2

Làm sống lại các ngân hàng và các doanh nghiệp trong các nền kinh tế nhỏ trong khu vực

Một số nền kinh tế trong các nền kinh tế nhỏ tại Đông Á phải đối đầu với một sự căng thẳng gay gắt trong các ngân hàng và các doanh nghiệp, cũng giống về cơ bản so với các nước bị khủng hoảng chính. Tại Mông Cổ vào tháng Chín 1999, các món vay không sinh lời được ước đoán là chiếm khoảng một nửa các món cho các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân vay. Tại Cộng hoà dân chủ nhân dân Lào, hệ thống ngân hàng được công bố là vỡ nợ sau các cuộc kiểm toán năm 1996, 1997 với các món cho vay không sinh lời chiếm khoảng từ 25 tới 70% và việc tái cấp vốn sẽ tốn kém khoảng 70 triệu USD. Cuộc khủng hoảng trong vùng cũng sẽ làm tăng thêm các thiệt hại của các ngân hàng Lào. Các số liệu về các khoản tín dụng không sinh lời tại Campuchia không được công bố, tuy nhiên, tỷ lệ này cũng sẽ có độ lớn tương đương.

Như vậy, lịch trình cải tổ tại Campuchia, Lào và Mông Cổ sẽ bao gồm việc bán lại các món nợ khó đòi, tái cơ cấu các công ty và doanh nghiệp nhà nước, tăng cường công tác lãnh đạo doanh nghiệp, đồng thời cải thiện công tác điều tiết, kiểm soát và các cơ quan chức năng. Chính phủ

Campuchia đang đưa ra Luật các tổ chức tài chính mới, cơ cấu lại phần lớn các ngân hàng kinh doanh ngoại tệ quốc doanh trước khi chúng được đem tư nhân hoá và tăng cường giám sát ngân hàng. Tại Lào, bảy ngân hàng thương mại quốc doanh đã được củng cố lại thành ba, đồng thời chính phủ cũng đã có các cố gắng để thắt chặt công tác quản lý và phòng ngừa. Các tiến bộ trong kinh doanh và quản lý (chủ yếu trong lĩnh vực đánh giá rủi ro tín dụng, đánh giá tài sản thế chấp, phục hồi các món vay và quản lý thanh khoản) cũng được nhắc đến. Chính phủ Mông Cổ đã thành lập một công ty quản lý tài sản để kiểm soát việc thanh lý hai ngân hàng và tái cơ cấu một ngân hàng thứ 3. Một số các ngân hàng khác của Mông Cổ đang tiến hành tái cơ cấu trước khi bị tước đoạt.

Tại các nơi khác trong vùng, Papua Niu Ghinê đã khởi đầu một chương trình tư nhân hoá nhằm vào các công ty cung cấp cơ sở công cộng, các công ty thương mại và các tập đoàn tài chính lớn nhất nước này với tổng tài sản lên tới khoảng 40% tổng tài sản của các ngân hàng.

tiền mặt thì không thể trả lương cho nhân viên và thanh toán cho các nhà cung cấp nguyên vật liệu của nó nếu như không được bơm thêm các khoản tiền mặt (khác với đảo nợ đến hạn), nhưng các khoản tiền mặt này không đến trong thời kỳ

khủng hoảng. Tuy nhiên, tái cơ cấu hoạt động bị giới hạn bởi các công nghệ của hệ thống máy móc và thay đổi theo từng khu vực. Khu vực chế tạo và sản xuất cũng như khu vực dịch vụ đối phó với khủng hoảng tốt nhất và khu vực xây dựng đối

BẢNG 4.4

Tỷ lệ lợi nhuận về tài sản và cơ cấu thanh toán của các hãng trước và sau khủng hoảng (%)

Nền kinh tế	Số công ty	Dòng tiền mặt hoạt động như là một phần của giá trị kế toán		Tỷ lệ của các công ty có tỷ lệ đơn bất cao hơn sau khủng hoảng
		Trước khủng hoảng	Sau khủng hoảng	
Indônêsia	97	14,6	11,9	91,5
Hàn Quốc	236	9,6	9,1	83,3
Malaisia	312	12,2	9,6	64,1
Philippin	67	15,1	10,2	77,2
Thái Lan	194	11,5	10,6	80,6
Trung Quốc	71	9,0	7,7	54,4
Hồng Kông (TQ)	273	10,7	9,9	41,3

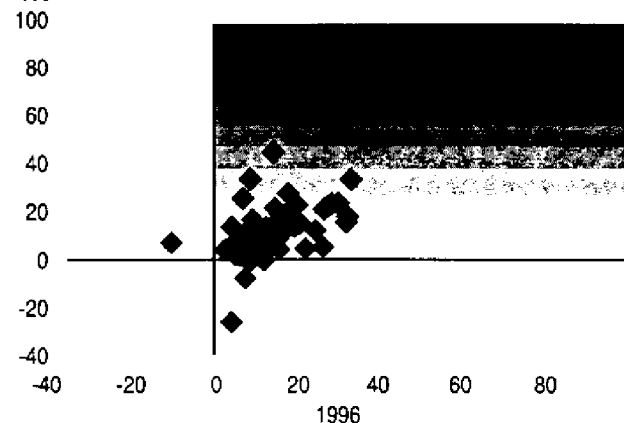
Nguồn: Xu 1999.

Ngay cả khi xảy ra khủng hoảng, đa số các công ty chế tạo vẫn tiếp tục có lợi nhuận dương

Tỷ lệ lợi nhuận/tài sản đối với một số công ty (%)

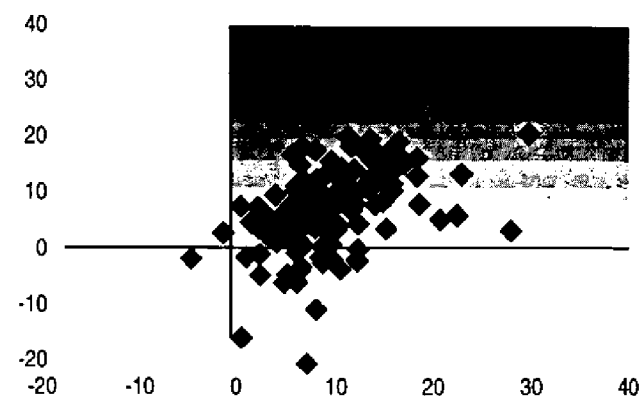
Indônêsi

1998



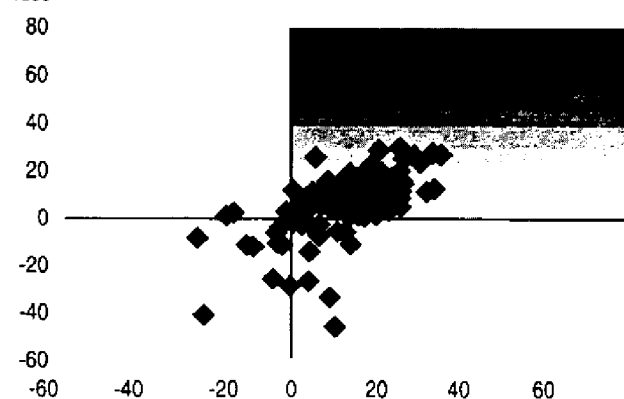
Hàn Quốc

1998



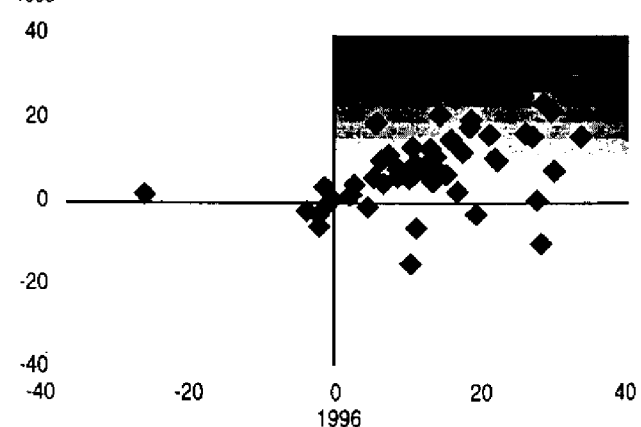
Malaysia

1998



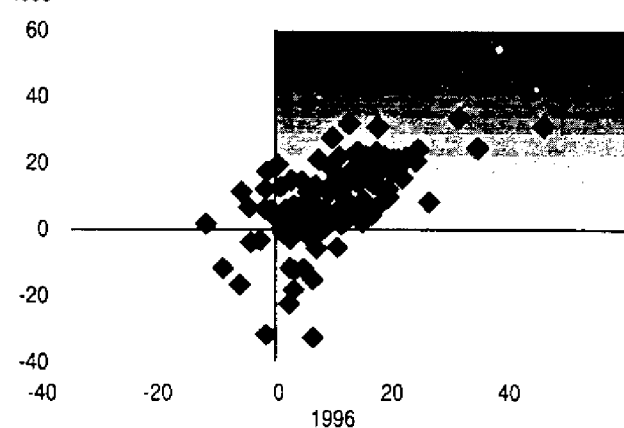
Philppin

1998



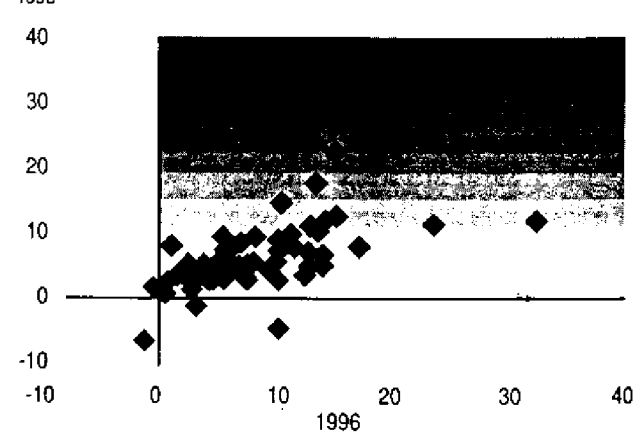
Thái Lan

1998



Trung Quốc

1998



Nguồn: Xu 1999.

phó tồi nhất (Xu 1999). Không có gì đáng ngạc nhiên trước điều này, bởi vì khu vực xây dựng chịu hậu quả nặng nề nhất do sự sụp đổ của khu vực bất động sản và một tòa nhà trống không thể sử dụng vào bất cứ việc gì khác.

Các số liệu tổng hợp không cho phép chúng ta nghiên cứu xem các doanh nghiệp đã tái cơ cấu hoạt động ra sao, hoặc liệu chúng có thể, hoặc cần phải làm tốt hơn những gì mà chúng đã làm. Trong khi lợi nhuận trung bình có giảm xuống chút ít (sự chênh lệch giữa chúng với nhau tăng lên) sau cuộc khủng hoảng tại tất cả các nước, đây có lẽ là cách tốt nhất mà các doanh nghiệp có thể ứng phó với cuộc khủng hoảng. Mặc dù chi phí lao động cũng là một khoản chi phí quan trọng, việc không sa thải công nhân cũng là hợp lý - đặc biệt trong trường hợp các công nhân này có các kỹ năng đặc trưng cho doanh nghiệp và suy thoái chỉ là tạm thời.

Như vậy, các doanh nghiệp đã hành động một cách khôn khéo khi giữ lại các lao động không có việc nhưng chỉ trả họ một lượng tiền tối thiểu để giữ cho dòng tiền hoạt động của chúng thặng dư một chút hơn là cách làm thiếu cần nhằm tăng lợi nhuận ngắn hạn. Lượng người thất nghiệp tăng lên không tương xứng với sự giảm đi của đầu ra - một sự giải thoát tâm lý đối với chính phủ khỏi mối lo lắng rằng cuộc khủng hoảng sẽ làm tăng tỷ lệ thất nghiệp. Tiền lương và các khoản phúc lợi giảm, và phần lớn các doanh nghiệp hoạt động với một mức thặng dư nhỏ, mặc dù vậy, lượng thặng dư nhỏ này thường không đủ để trả các món nợ đang mọc lên như nấm.

Sự cần thiết phải cải thiện tình trạng vay nợ của các doanh nghiệp

Mặc dù phần lớn các doanh nghiệp đã điều chỉnh hoạt động của họ để tạo ra một lượng thặng dư tiền mặt khiêm tốn, nhiều doanh nghiệp vẫn không có khả năng trả nợ và các khoản nợ này đang tăng lên theo sự mất giá của đồng nội tệ và lãi suất cũng tăng lên. Vào năm 1998 tỷ lệ nợ trên vốn chủ sở hữu đã cao hơn đáng kể so với các mẫu được trình bày trong hình 4.2.

Cũng có các bằng chứng tỏ rằng trong năm 1999 hơn một phần tư số doanh nghiệp tại Hàn Quốc, Malaysia và Thái Lan và gần hai phần ba số doanh nghiệp của Indônêsi-a không thể trả lãi được từ dòng tiền hoạt động (Claessens, Djankov và Klingebiel 1999a). Các số liệu này được viện dẫn từ các công ty có tên trên thị trường chứng khoán. Nếu tình trạng của các công ty không có tên trên thị trường chứng khoán còn xấu hơn thì tỷ lệ của các món nợ không trả được còn lớn hơn các con số được đưa ra.

Trong khi một số trong các món nợ không sinh lời này có thể được thanh toán khi nền kinh tế phục hồi và hoạt động của các doanh nghiệp được cải thiện, một số doanh nghiệp sẽ có số nợ lớn hơn số mà họ có khả năng trả. Các công ty này cần phải cơ cấu lại các khoản nợ của chúng, tuy nhiên điều đó đã xảy ra chậm hơn những gì mà những người quan sát đã hy vọng.

Một công ty đang mắc nợ, đồng thời đang vật lộn để tiếp tục kinh doanh, thích dùng luồng tiền thu được để trả lương cho công nhân và những nhà cung cấp (nguyên vật liệu-ND.) hơn là trả nợ. Tuy nhiên, điều này cũng không làm tổn hại tới các chủ nợ, nếu như giá trị của doanh nghiệp như là một mối quan tâm lớn vẫn lớn hơn các tài sản thanh lý của nó, bởi vì các chủ nợ vẫn giữ quyền được thanh lý doanh nghiệp khi cần thiết. Cũng như các chủ nợ sẽ không thay đổi bộ máy quản lý của doanh nghiệp trước nếu họ không có được sẵn sàng một đội ngũ thay thế tốt hơn (đây là trường hợp phổ biến khi mà các vấn đề nảy sinh mang tính hệ thống).

Như vậy, mặc dù các đòi hỏi của họ không được đáp ứng, các chủ nợ vẫn có các lý do hợp lý để đảo nợ, thậm chí kể cả các món nợ không sinh lời nếu như họ vẫn kỳ vọng thu được lợi ích từ các thành tích tốt hơn của doanh nghiệp. Dành cho các chủ nợ quyền được thanh lý doanh nghiệp hay là thay đổi bộ máy quản lý của nó (như được quy định trong luật phá sản) có lẽ sẽ không thúc đẩy họ làm như vậy - kể cả trong trường hợp hệ thống pháp luật và toà án hoạt động một cách hoàn hảo. Như vậy, trong khi một bộ luật phá sản tốt hơn có thể là cần thiết trong thời hạn lâu dài, nó không

phải là phương thuốc chữa bách bệnh cho cuộc khủng hoảng hiện tại, và việc chúng không được sử dụng cũng không phải là một điều đáng ngạc nhiên (khung 4.3).

Tuy nhiên, nợ nần quá lớn làm méo mó các động cơ của chủ sở hữu và đội ngũ quản lý doanh nghiệp, bởi vì các lợi ích thu được do kinh doanh tốt hơn sẽ được chuyển cho các chủ nợ. Để cải thiện các động cơ này thì hoặc các chủ nợ sẽ phải tham gia kiểm soát (tức là mua cổ phần) doanh nghiệp, hoặc là giảm bớt các yêu cầu của họ trong khi các chủ sở hữu hiện tại vẫn được duy trì. Việc nhượng lại quyền sở hữu đòi hỏi các chủ nợ phải có khả năng điều hành doanh nghiệp hoặc là tìm ra và kiểm soát một cơ quan đại diện sẽ điều hành doanh nghiệp - một nhiệm vụ bất khả thi trên một quy mô lớn như đang được đòi hỏi. Tuy nhiên, kể cả hai năm rưỡi sau cuộc khủng hoảng, các chủ nợ vẫn không giảm một cách đáng kể các đòi hỏi của họ.

Các vấn đề và các lựa chọn chính sách

Bất chấp một loạt các sự sắp xếp thể chế và các

cơ quan mới, tái cơ cấu doanh nghiệp và khu vực tài chính vẫn phải đương đầu với rất nhiều khó khăn. Điều này cũng không có gì đáng ngạc nhiên khi mức độ của các vấn đề là hết sức to lớn, và sự nhất trí hạn chế trong việc làm thế nào để có thể giải quyết được tình trạng khốn quẫn mang tính hệ thống cũng như các hạn chế tài chính và kỹ thuật.

Câu đố hắc búa về việc thu nợ

Thiệt hại của những người đóng thuế có thể được giảm bớt nếu công tác thu nợ được tiến hành một cách cẩn mẫn. Vấn đề cơ bản là ở chỗ việc thu hồi các món nợ được cấp phát dựa trên các mối quan hệ cá nhân hoặc dựa trên quyền thu nắm giữ các món thế chấp không hoàn hảo cũng phụ thuộc vào các mối quan hệ cá nhân. Như vậy, việc thu nợ cũng gây ra một tình trạng tiến thoái lưỡng nan: liệu có nên cho phép những người đã cấp phát các khoản tín dụng - có lẽ là trái với các quy định tín dụng của ngân hàng - tham gia vào việc đòi nợ không? Những người này có lẽ có các mối quan hệ tốt nhất với các con nợ và có khả năng

KHUNG 4.3

Vai trò của luật phá sản

Trong giai đoạn đầu của cuộc khủng hoảng, các điều luật phá sản hiện có được cho là không thoả đáng để có thể bảo đảm được quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp, vì vậy bộ luật này đã được dự thảo lại một cách cấp tốc. Một số nhà quan sát, không tin tưởng rằng các chủ nợ sẽ đảo nợ, đã muốn bộ luật này bảo vệ các con nợ khỏi các cuộc thanh lý không cần thiết và hy vọng như thế sẽ ngăn ngừa được một tình trạng thất nghiệp lan tràn. Những người khác lại muốn bảo vệ các quyền của chủ nợ được phép kiểm soát doanh nghiệp và trục xuất các chủ nhân không thích hợp. Việc bảo vệ các quyền của chủ nợ đòi hỏi phải hoàn thiện các quyền pháp lý, việc đăng ký và tổ chức hành chính tại các toà án hơn là một bộ luật phá sản. Tuy nhiên, do việc thảo lại các bộ luật dễ hơn (có lẽ thì cuối cùng các sửa đổi là không thể tránh khỏi), nên nó được tiến hành một cách nhanh chóng.

Hàn Quốc (1998), Indônêsi-a (1998) và Thái Lan (1999) đã ban hành luật phá sản mới hoặc sửa đổi, tuy nhiên, cho đến nay vẫn có rất ít trường hợp được đưa ra toà. Các cá nhân, đã từng lo sợ rằng bộ luật mới sẽ dẫn đến việc thanh lý quá độ, đã được giải phóng khỏi mối lo này, tuy nhiên, những người đã hy vọng vào một quá trình tái cơ cấu nợ nhanh chóng đã bị thất vọng. Các quyết định trong thời kỳ đầu đã để lộ sự bối rối của các quan toà (hoặc khả năng dễ thiên vị của họ), và việc đào tạo các quan toà đang được coi là một vấn đề quan trọng. Như vậy là trong khi một bộ luật phá sản tốt hơn là cần thiết, việc thông qua bộ luật này không nhất thiết sẽ thúc đẩy các cuộc thương lượng nợ. Sự thận trọng này sẽ mở rộng cửa các cơ quan chính phủ cho chủ nghĩa thiên vị, tham nhũng hoặc những lời buộc tội giả dối có liên quan tới các vấn đề này.

thu nợ kể cả khi các thủ tục thể chấp đang có vấn đề. Tuy nhiên, nếu các chủ ngân hàng đã mất hết các động lực kinh tế vì các khoản thua lỗ đã vượt quá vốn của họ thì cũng không có động lực để đòi nợ từ các con nợ vốn là bạn bè của họ. Kể cả khi giá trị ròng của ngân hàng là lớn hơn không thì nó vẫn có thể không có khả năng hoặc không muốn tái cơ cấu các món tín dụng, nếu như làm như vậy sẽ dẫn đến sự thiếu hụt vốn bắt buộc.

Khả năng lựa chọn khác, thành lập các cơ quan thu nợ chính phủ (hoặc là các công ty quản lý tài sản), cũng gặp đầy khó khăn. Các cơ quan như vậy có lẽ là cần thiết để tập trung các món nợ (cả sinh lời và không sinh lời) từ các ngân hàng đã bị đóng cửa. Tuy nhiên, liệu có nên tập trung cả các món nợ không sinh lời của các ngân hàng vẫn còn hoạt động vào đây để thu hồi không? Các nhân viên hành chính không thể thu hồi nợ một cách cần mẫn được, đặc biệt là khi các món nợ có lẽ có giá trị lớn hơn nếu chúng được sắp xếp lại hoặc được xoá một phần. Sự thận trọng này sẽ mở rộng cửa các cơ quan chính phủ cho chủ nghĩa thiên vị, tham nhũng hoặc những lời buộc tội giả dối có liên quan tới các vấn đề này.

Kinh nghiệm quốc tế liên quan tới các công ty quản lý tài sản cũng không đáng khích lệ. Trong một bản tổng kết bao gồm chín nước, Klingebiel (1999) đã phát hiện ra rằng các công ty quản lý tài sản rất hiếm khi đẩy nhanh được quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp và trong một số trường hợp còn gây cản trở đối với các giải pháp hữu hiệu. Ngay cả để đạt được các kết quả được xác định một cách rõ ràng trong việc giải quyết các tổ chức tài chính vỡ nợ cũng đòi hỏi quyết tâm chính trị cao từ phía chính phủ, sự độc lập về mặt chính trị của các công ty quản lý tài sản, các quá trình hoạt động minh bạch và một hệ thống quản trị và thông tin tốt.

Sự đa dạng của các cách giải quyết mà các nước đã lựa chọn được trình bày trong bảng 4.5. Tuy nhiên, việc phân biệt giữa tốc độ mà các yêu cầu (về tài sản - ND.) được chuyển giao giữa các ngân hàng và các tổ chức khác và tốc độ tái cơ cấu tín dụng với người vay nợ cuối cùng là hết sức

quan trọng, và tốc độ tái cơ cấu là chậm chạp một cách đồng đều trong tất cả các khu vực. Tốc độ chậm này là hết sức đáng lo ngại bởi vì các chủ nợ quốc doanh có thể không đủ khả năng để ngăn cản những chủ sở hữu của các doanh nghiệp vay nợ quá lớn bán bớt các tài sản có giá trị, để lại cái vỏ trống rỗng cho các chủ nợ đến đòi.

Bất chấp các mối lo ngại trên, các nước đã trao cho các công ty quản lý tài sản quốc doanh những vai trò nổi bật. Các lý do gồm việc giúp cho các ngân hàng tập trung vào các khoản cho vay mới chứ không phải vào việc phục hồi các món cho vay cũ, tính kinh tế theo độ lớn của các công ty quản lý tài sản và khả năng ban cho các công ty được quản lý tập trung này các quyền lực đặc biệt gần giống như toà án, một điều không thể làm được cho từng ngân hàng riêng lẻ. Các lợi ích của các chủng tộc cũng có thể đã đóng một vai trò nhất định. Thêm vào đó, nếu các khoản nợ có vấn đề được xuất phát từ các động cơ chính trị hay là các con nợ có ảnh hưởng chính trị to lớn, vai trò người đứng ra giải quyết nên dành cho chính phủ hơn là cho các ngân hàng chủ nợ.

Mở rộng các khả năng lựa chọn cho quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp

Việc phân tách các chức năng được giao cho các ngân hàng hoặc các công ty quản lý tài sản được quản lý một cách tập trung cũng như việc mở rộng các công cụ dùng để tái cơ cấu nợ của các tổ chức tài chính cũng có thể đem lại nhiều lợi ích, bất chấp các sắp xếp thể chế. Một số trong số các khả năng đó được trình bày dưới đây.

Quỹ đầu tư chuyên dụng. Tái cơ cấu các món nợ tài chính của các doanh nghiệp có thể liên quan đến việc hoán chuyển nợ - cổ phiếu, điều này nếu như không có các lựa chọn về thể chế khác sẽ dẫn đến việc các ngân hàng chiếm được một lượng cổ phiếu đáng kể trong các công ty là con nợ. Tuy nhiên, các ngân hàng không có các điều kiện để trở thành chủ nhân và quản lý quá trình tái cơ cấu các công ty lớn. Làm như vậy sẽ dẫn đến việc các ngân hàng sao nhãng nhiệm vụ chủ

BẢNG 4.5**Các chiến lược giải quyết tài sản tại Đông Á**

<i>Chiến lược</i>	<i>Indônêsia</i>	<i>Hàn Quốc</i>	<i>Malaisia</i>	<i>Thái Lan</i>	<i>Trung Quốc</i>
Thành lập công ty quản lý tài sản và chuyển giao nợ không sinh lời	Có. IBRA đã tích lũy hơn 60 tỷ USD tài sản (nợ không sinh lời, các ngân hàng được tái cấp vốn, các tài sản được hứa trong các thoả thuận với cổ đông)	Có. Kamco đã tích lũy 49 tỷ USD tài sản (giá trị danh nghĩa) 20 tỷ USD (giá mua)	Có. Danaharta tích lũy 10.3 tỷ USD tài sản	Không. Giải quyết nợ không sinh lời được phân quyền. Ba ngân hàng đã thành lập công ty quản lý tài sản tư nhân, một số khác đang được xem xét. Một cách tiếp cận lại để tái cấp vốn các ngân hàng bị can thiệp	Thành lập 4 công ty quản lý tài sản cho 4 ngân hàng nhà nước lớn
Các công ty quản lý tài sản trung ương mua tài sản với giá ưu đãi	Có	Ban đầu, tài sản được mua cao hơn giá thị trường. Từ tháng Hai 1993 mua với giá thị trường	Giá trị tài sản được các công ty kiểm toán độc lập đánh giá	Không áp dụng	Có. Nợ được chuyển giao theo giá trị kế toán
Bản chất của công ty quản lý tài sản tái cơ cấu hay bán lại	IBRA được thành lập để giải quyết các ngân hàng có vấn đề quản lý và bán các ngân hàng bị phong toả	Không định nghĩa rõ ràng. Chủ yếu bán tài sản	Tái cơ cấu	Không áp dụng	Quá sớm để nói, nhưng các công ty có quyền hạn lớn từ bán tài sản cho tới hoán đổi nợ tài sản
Loại tài sản chuyển giao	Tài sản xấu nhất	Không có chiến lược cụ thể	Nợ lớn hơn 5 triệu ringgit và nợ được thế chấp bằng bất động sản và cổ phiếu	Không áp dụng	Các món nợ trước năm 1995 được coi là khó đòi hoặc mất, tuy nhiên không được xoá theo những hạn ngạch được phân bổ cho mỗi trong số 4 ngân hàng
Tài sản chuyển giao	IBRA có tài sản bằng 44% GDP, nợ không sinh lời chuyển giao bằng 23% GDP	49% của nợ không sinh lời, bằng 11% GDP	50% nợ không sinh lời, bằng 14% GDP	Chỉ có tài sản từ các công ty tài chính bị phá sản bị bán bởi FRA (685 tỷ bat tài sản cốt lõi, 15% GDP)	Có vẻ như các công ty quản lý tài sản sẽ lấy 20% nợ từ ngân hàng quốc doanh (15% GDP mỗi năm 1998, 12% tổng số nợ)
Tài sản đã bán như là một phần của tài sản chuyển giao	0,1%	4,7%	0,1%	83% tài sản của các công ty tài chính bị đóng	Quá sớm để nói

Nguồn: Claessens, Djankov và Klingebiel 1999a; Số liệu Ngân hàng Thế giới.

yếu của họ là đánh giá các khoản vay mới¹.

Thay vào đó, các quỹ đầu tư chuyên dụng (với ban điều hành bao gồm cả thành phần trong và ngoài nước) có thể được thành lập để mua lại các món tín dụng không sinh lời, cơ cấu lại các tài sản tịch biên và quản lý các cổ phiếu được hoán đổi. Các cổ phiếu đã nằm trong tay của các ngân hàng và các công ty quản lý tài sản có thể được chuyển giao cho các quỹ này. Các quỹ đầu tư có thể hoạt động theo các hợp đồng về kết quả kinh doanh và số tiền họ nhận được sẽ phụ thuộc vào mức độ tăng của giá trị tài sản vào một thời điểm định trước trong tương lai (ví dụ, ba năm kể từ ngày bắt đầu).

Các quỹ đầu tư này có thể mua các tài sản không sinh lời từ các tổ chức tài chính và các công ty quản lý tài sản. Các quỹ này cũng có thể tiếp quản một phần nợ ngân hàng của các doanh nghiệp và hoán đổi chúng thành cổ phiếu, và tham gia trực tiếp, sớm vào các cuộc thương lượng giữa chủ nợ và con nợ để trợ giúp việc dàn xếp các thỏa thuận và làm sâu sắc thêm quá trình tái cơ cấu, thương lượng như là một nhà đầu tư tiềm năng trong công ty đã được tái cơ cấu. Các ngân hàng thích gia hạn các món nợ, cung cấp lãi suất ưu đãi cũng như vốn lưu động hơn là hoán đổi nợ - cổ phiếu một cách trực tiếp. Sự có mặt của cả các quỹ đầu tư và các ngân hàng trong các cuộc thương lượng sẽ làm tăng khả năng đạt được một phương án tái cơ cấu hợp lý, bởi vì các quỹ đầu tư phải chịu sức ép nhằm thu được một mức lợi tức được điều chỉnh theo rủi ro hợp lý. Quyền lực của các ngân hàng trong các cuộc thương lượng tái cơ cấu cũng được tăng lên bởi vì các khoản huỷ nợ và hoán đổi nợ - cổ phiếu, có thể đạt được tại cùng một thời điểm với tái cơ cấu nợ và các khoản tiền mới.

Nếu như giá cả và giá trị chuyển giao có thể xác định được một cách khách quan, các ngân hàng có thể được chính phủ tái cấp vốn dựa trên các thiệt hại mà họ phải chịu trong quá trình lên lại lịch trình trả nợ. Cách tiếp cận này sẽ tạo mối liên quan giữa sự trợ giúp của chính phủ với các tiến triển có thể đo được của quá trình tái cơ cấu

nợ. Sau một thời gian ban đầu, các quỹ đầu tư có thể được phép trao đổi cổ phiếu của các doanh nghiệp với nhau. Sau đó, bản thân các quỹ này cũng có thể đem ra trao đổi. Các quỹ này có thể được quản lý bởi các cá nhân nhưng phải thuộc sở hữu công cộng, làm cho các tài sản sẽ được bán ra cho công chúng sau một thời gian. Một trong các khả năng là sự phân phối các cổ phiếu của các quỹ cho công chúng, tạo điều kiện cho trao đổi trên thị trường xác định hợp đồng dựa trên hiệu suất của những người quản lý quỹ.

Giải quyết ngoài toà án và bán đấu giá. Do thiếu hệ thống toà án hoạt động tốt, chính phủ tại các nước Indônêxia, Hàn Quốc, Malaysia và Thái Lan đã tìm cách giải quyết các món nợ ngoài toà án. Các tiến bộ đạt được bằng phương pháp này nhanh hơn hẳn phương pháp tái cơ cấu theo lệnh của toà, tuy nhiên cũng nảy sinh nhiều lo lắng về tính hiện thực của phương pháp này vì các ngân hàng được phép nâng cấp phân loại tín dụng ngay sau khi cơ cấu lại nợ (thay vì chờ tới khi khả năng sống sót về tài chính của con nợ được bảo đảm). Các quy định chặt chẽ hơn về việc phân loại tín dụng và phòng chống nợ quá hạn sẽ khuyến khích các ngân hàng tạo thuận lợi cho các quá trình tái cơ cấu sâu sắc hơn tại các doanh nghiệp là con nợ.

Có lẽ cũng còn nhiều khả năng để sử dụng các thủ tục phá sản “đóng gói sẵn” mà các bên có liên quan đồng ý thực hiện theo và toà án có thể áp dụng một thủ tục cấp tốc để chính thức hoá sự thỏa thuận đó và cưỡng chế những cổ đông thiểu số không thỏa mãn (Ngân hàng Thế giới 1999b). Tuy nhiên, cách tiếp cận này vẫn cần một sự đe dọa đáng tin cậy nào đó để đẩy nhanh quá trình thương lượng.

Bán đấu giá có thể được sử dụng như một lựa chọn khác cho thương lượng, không tính đến việc thương lượng là do toà chỉ định hay không. Hausch và Ramachandran (1999) đề nghị một cuộc bán đấu giá mà chủ tài sản sẽ được bảo đảm là được tiếp tục nắm quyền điều hành trong khi các chủ nợ sẽ đấu thầu các khoản xóa nợ một phần để có thể khắc phục được vấn đề người ăn

không trong trường hợp có nhiều chủ nợ và tránh được tình trạng ỷ lại vào sự giám sát pháp lý đối với các cuộc thương lượng phức tạp nhiều bên (khung 4.4).

Tái cấp vốn cho các ngân hàng

Các ngân hàng trong khu vực cần một lượng vốn bổ sung rất lớn. Các ngân hàng Hàn Quốc và Malaysia có khả năng phục hồi lại nguồn vốn thích hợp thông qua lợi nhuận được giữ lại (mặc dù không phải là không gây ra rủi ro). Tuy nhiên, khả năng này là ít hiện thực hơn nhiều tại Indônêsi và Thái Lan, bởi vì khoảng cách lãi

suất phải được tăng lên mức lớn hơn rất nhiều so với khoảng cách lãi suất lịch sử. Các ngân hàng Indônêsi có vẻ như là có ít khả năng tự cấp lại vốn cho mình nhất (Claessens, Djankov và Klingebiel 1999a).

Do ít nhất là một phần nguồn vốn sẽ phải xuất phát từ chính phủ⁵ nên vẫn còn các khoảng trống và các khả năng để cải tiến các biện pháp khuyến khích có liên quan tới tài trợ công cộng. Đặc biệt là các ngân hàng sử dụng nguồn vốn công cộng có thể bị bắt buộc phải thương lượng lại các đòi hỏi của họ một cách thực tế hơn với các con nợ đang trong tình trạng nguy hiểm (có thể thông qua các phương án được nêu ở trên hay là không).

KHUNG 4.4

Tổ chức lại trong điều kiện phá sản thông qua thị trường

Tổ chức lại tài chính trong điều kiện phá sản làm giảm các khoản nợ của doanh nghiệp tới mức có thể trả được thông qua các cuộc thương lượng có sự giám sát của tòa án. Các nhà nghiên cứu (như Bebchuk 1988) đã đưa ra đề nghị sử dụng thị trường như là một khả năng đối trọng với thương lượng, dựa trên quan điểm rằng các cổ đông và những người nguyên đơn nhỏ có thể lựa chọn mua lại doanh nghiệp từ tay các chủ nợ lớn. Hausch và Ramachandran (1999) đã đưa cách tiếp cận này theo một phương hướng khác - áp dụng phương pháp này khi các nguyên đơn đang ở trong điều kiện tài chính ngặt nghèo, và như thế việc các nhà quản lý và chủ nhân hiện hành tiếp tục kiểm soát doanh nghiệp có thể đem lại lợi ích.

Phương án ACCORD (Auction-based Creditor Ordering by Reducing Debts) sắp xếp các chủ nợ vào một hàng và trả nợ một cách lần lượt. Các chủ nợ đấu thầu cho phần nợ của mình theo hàng và những chủ nợ chấp nhận giảm đòi hỏi nhiều nhất so với giá trị danh nghĩa của nó (có lẽ là các chủ nợ bị quan ngại về triển vọng của doanh nghiệp) sẽ là những người đầu tiên được trả nợ từ dòng tiền hoạt động của doanh nghiệp. Chỉ có chủ nợ đứng đầu hàng được trả nợ và khi món nợ của chủ nợ này được trả hết thì hàng được dồn lên. Quyền ưu tiên tuyệt đối trong hàng vẫn được tôn trọng, bởi vì chỉ có các vị trí tương đối trong mỗi hàng được thay đổi theo phương pháp trên. Tuy nhiên, các chủ nhân (các nguyên cáo trẻ nhất tại cuối của

mỗi hàng) sẽ nắm quyền kiểm soát doanh nghiệp và tổng số nợ của doanh nghiệp sẽ được giảm tới mức có thể trả được bất chấp các biện pháp khuyến khích sự đấu thầu chiến lược. Việc giảm nợ như trên sẽ khuyến khích các chủ nhân và người quản lý điều hành công ty một cách có hiệu quả. Kết quả là, các nguồn lực kinh tế được sử dụng một cách hiệu quả và các tổn thất (đã xảy ra) được các nguyên đơn chấp nhận một cách hợp lý và nhanh chóng.

Phương án này có lẽ thích hợp với các công ty có mức nợ cao tại Đông Á, nơi mà cuộc khủng hoảng gần đây nhất đã chôn vùi các thủ tục phá sản. Các tòa án thiếu kinh nghiệm có lẽ quá chậm trễ có thể thúc các chủ nợ vào các thỏa thuận nhanh chóng và thời gian chậm trễ sẽ bào mòn giá trị của doanh nghiệp bởi vì các khoản nợ quá lớn làm cho chủ nhân và những người quản lý mất hết nhuệ khí để điều hành doanh nghiệp một cách có hiệu quả. Các thủ tục phá sản thông dụng thường yêu cầu các chủ nợ phải giám sát hoạt động của doanh nghiệp và có lẽ phải chỉ định những người quản lý, tuy nhiên điều đó có vẻ như là không khả thi và không được trông đợi trong trường hợp phá sản một cách có hệ thống. Thêm vào đó, bởi vì chính phủ đã trở thành một chủ nợ lớn và không được thỏa mãn của các doanh nghiệp tư nhân, các giải pháp mang tính thị trường sẽ giảm được sự can thiệp chính trị trong các quá trình đưa ra các quyết định kinh tế.

Nguồn: Hausch và Ramachandran 1999

Việc chính phủ cung cấp một lượng vốn bổ sung có thể sẽ tạo điều kiện cho việc hạ thấp các đòi hỏi, tuy nhiên nếu không có các ràng buộc thì điều này có thể sẽ không xảy ra⁶.

Điều chỉnh bảo hiểm tiền gửi

Trong thời gian khủng hoảng các chính phủ đã không cho phép những người gửi tiền bị thiệt hại mặc dù bảo hiểm tiền gửi không được công bố một cách công khai. Tuy nhiên, bảo hiểm toàn bộ số tiền gửi là một phương pháp tốn kém ngân sách. Nó có tác dụng phân phối lũy thoái bởi vì tiền gửi thường có xu hướng tập trung cao. Và nó thậm chí làm cho những người gửi tiền lớn và sành sỏi cũng ít quan tâm tới việc thẩm tra chất lượng ngân hàng của họ.

Tất cả các nước bị khủng hoảng đều có kế hoạch hạn chế bảo hiểm tiền gửi công khai khi mà cuộc khủng hoảng đang giảm dần. Xoá bỏ bảo hiểm tiền gửi ngấm ngầm lại còn khó hơn nhiều. Để làm được điều đó những người gửi tiền lớn phải chịu một khoản thiệt hại nào đó khi ngân hàng bị phá sản - và điều này không có vẻ hiện thực trong giai đoạn trước mắt.

Mối quan hệ với phục hồi kinh tế và tăng trưởng

Trong hoàn cảnh nền kinh tế đang dần dần phục hồi - được tạo ra bởi các tác nhân kích thích tài khoá, cầu bên ngoài lớn, và tiêu dùng tư nhân - tại Hàn Quốc, Malasia và Thái Lan, tình trạng khốn quẫn tài chính và tình trạng nguy hiểm của các doanh nghiệp sẽ kiềm chế tăng trưởng tới mức nào? Bắt đầu với một năng lực thừa thãi, các doanh nghiệp đã có thể đáp ứng được các nhu cầu tăng lên với một lượng tương đối ít vốn vay từ ngân hàng⁷, và các công ty lớn đã có các nguồn tài trợ bổ sung khác như thị trường trái phiếu và cổ phiếu. Tuy nhiên, một sự tăng trưởng vững chắc và bền vững sẽ yêu cầu các nguồn vốn mới bởi vì năng lực sử dụng cũng tăng lên - kể cả các doanh nghiệp không có các mối quan hệ tốt mà phải dựa chủ yếu vào tín dụng ngân hàng để tài trợ cho các khoản đầu tư như vậy.

Không rõ các ngân hàng sẽ có thể và mong muốn tài trợ đầu tư tới mức nào. Nếu như doanh nghiệp nợ quá nhiều mà quá trình tái cơ cấu nợ kéo dài, việc vay nợ có thể bị hạn chế. Với một mức độ chất lượng tín dụng nhất định, xu hướng cho vay sẽ phụ thuộc vào mức độ mà quy chế dụng chạm đến bản năng kinh doanh ngân hàng.

Kể cả không có các khoản nợ tư nhân treo lơ lửng và các vấn đề tái cơ cấu, một loạt các nhân tố đã gợi ý rằng tăng trưởng ở các thị trường mới nổi tại Đông Á sẽ chậm hơn so với trước khủng hoảng. Thứ nhất là, sự tăng lên trong nợ công cộng sẽ làm tăng lãi suất, với giả thiết rằng các điều kiện khác không đổi, gây ra các tác dụng xấu lên đầu tư tư nhân. Thứ hai là, các dòng vốn sẽ không đạt được mức trước cuộc khủng hoảng trong một thời gian nhất định, tạo thêm các áp lực lên lãi suất trong khi cầu tư nhân đã phục hồi.

Tăng trưởng chậm hơn sẽ làm cho các doanh nghiệp gặp nhiều khó khăn hơn trong việc khắc phục tình trạng nợ quá mức của chúng. Tính đến các tác dụng kiềm chế của các công ty có mức nợ quá cao, xu hướng dễ chấp nhận mức rủi ro cao của các ngân hàng vỡ nợ, và sự cần thiết của các nguồn tài trợ mới cho các ngân hàng, có lẽ còn quá sớm để cho rằng sự phục hồi của Đông Á là minh chứng cho thành quả tái cơ cấu đã được hoàn thành - hoặc là để giảm thiểu phạm vi của các cố gắng bổ sung cần thiết khác.

Mặc dầu các tiến bộ tiếp theo trong quá trình tái cấp vốn cho các ngân hàng và tái cơ cấu nợ doanh nghiệp sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc tăng trưởng bền vững trở lại, chúng ta cần phải nhận thức rằng quá trình tái cơ cấu là vấn đề nội sinh của tốc độ tăng trưởng. Nếu như mức tăng cầu trong năm 1999 được duy trì, áp lực khiến cho các chủ nợ và con nợ giải quyết các mâu thuẫn giữa họ sẽ tăng lên bởi vì chi phí cho sự chần chừ tăng lên. Và giá trị của các tài sản thế chấp cho các khoản nợ không sinh lời cũng sẽ tăng lên khi sự phục hồi vừa chớm nở trở nên rộng rãi hơn - trong trường hợp đó lượng tài sản do các ngân hàng và các công ty quản lý tài sản bán được sẽ trở nên dễ chịu hơn, tạo ra các nguồn

mới cho việc tái cấp vốn ngân hàng. Việc các doanh nghiệp đã bắt đầu các chương trình tái cơ cấu hoạt động cũng giúp đỡ thêm cho chu kỳ tốt lành trên, và có lẽ các doanh nghiệp này cũng đạt được một tình trạng tốt hơn để sử dụng các nguồn đầu tư mới một cách hiệu quả hơn một khi các món nợ của chúng đã được tái cơ cấu xong.

Lãnh đạo và sở hữu doanh nghiệp

Các chính phủ trong khu vực cần phải quan tâm tới các nhược điểm được bộc lộ trong quá trình khủng hoảng liên quan đến điều tiết, kiểm soát và lãnh đạo doanh nghiệp cũng như quan hệ sở hữu của các ngân hàng và doanh nghiệp trong khu vực. Bước đầu tiên là nhận thức được mối quan hệ chặt chẽ giữa các yếu tố trên.

Các điểm dễ tổn thương bên ngoài vẫn còn

Như đã nói ở trên, các điểm yếu về cơ cấu trong khu vực tài chính và phi tài chính đã làm trầm trọng thêm cuộc khủng hoảng. Hội nhập vào thị trường vốn toàn cầu gây ra một mối lo ngại khác, bởi vì mức độ và sự thay đổi lớn của các dòng vốn tư nhân có thể trở lại mức trước khủng hoảng khi mà các kỷ niệm về cuộc khủng hoảng phai mờ dần. Tốc độ phục hồi sau khủng hoảng càng nhanh chóng thì điều đó càng sớm xảy ra hơn. Bất chấp các cuộc tranh luận kéo dài về việc hạn chế các dòng vốn chảy vào để làm giảm bớt tính dễ thay đổi và sự phụ thuộc vào dòng vốn ngắn hạn, khả năng áp dụng vào thực tế và hiệu quả của phương pháp này vẫn còn là một điều nghi vấn, và rất ít chính phủ trong khu vực muốn dùng phương pháp này.

Trong khi ít có khả năng phần lớn các nước bị khủng hoảng sẽ dựa vào một hệ thống tỷ giá cố định thì khuynh hướng ủng hộ một hệ thống tỷ giá ổn định trước khủng hoảng vẫn không thay đổi. Ví dụ, trong nửa đầu của năm 1999, dự trữ ngoại tệ tăng mạnh do các biện pháp can thiệp của chính phủ đã hạn chế xu thế thị trường làm tăng giá các đồng bản tệ so với đồng đôla. Trong tình hình khi mà các nhà đầu tư vẫn duy trì các

cảm nghĩ tốt về Đông Á, khó có thể hình dung được một hệ thống tỷ giá được thả nổi hoàn toàn cho thị trường, bởi vì các mối lo ngại về xuất khẩu vẫn sẽ có trọng lượng lớn như trước khủng hoảng. Nếu cảm nghĩ của các nhà đầu tư xấu đi, các đồng tiền bản địa lại sẽ được bảo vệ để tránh các thiệt hại cho các chủ nợ ngoại tệ.

Các mối quan tâm trên chứng tỏ rằng các nhân tố gây mất ổn định được tạo ra bởi môi trường bên ngoài có thể sẽ xuất hiện trở lại. Trong thời gian trước mắt các cú sốc mới có lẽ sẽ không làm xáo trộn thị trường tài chính tới mức như đã xảy ra trong năm 1997 bởi vì giá tài sản đã giảm và các chủ nợ và con nợ cũng cẩn thận hơn. Tuy nhiên, các ngân hàng và doanh nghiệp đã bị cuộc khủng hoảng làm suy yếu đi nhiều, vì vậy chỉ cần một sự lên xuống nhỏ của thị trường tài chính cũng đủ gây ra các thiệt hại nghiêm trọng tới bảng cân đối tài sản. Thêm vào đó, nợ công cộng cũng đã tăng một cách đáng kể, làm hạn chế khả năng của chính phủ cung cấp các khoản trợ giúp với mức độ tương đương với trước kia.

Các tiêu chuẩn phòng ngừa tốt hơn có đủ không?

Sự cần thiết phải khắc phục các điểm yếu trong việc kiểm soát, điều tiết, hạch toán, kiểm toán và các tiêu chuẩn pháp lý đã được nhấn mạnh sau cuộc khủng hoảng. Từng nước bị khủng hoảng đã đưa ra các biện pháp khác nhau để cải thiện các tiêu chuẩn phòng ngừa - trong khi vẫn tiếp tục chịu đựng một số sự kiện nhấn mạnh pháp chế để tạo điều kiện cho nền kinh tế phục hồi (bảng 4.6).

Hàn Quốc có lẽ là nước đã đi xa nhất trong việc siết chặt kiểm soát ngân hàng. Ủy ban quản lý tài chính mới được thành lập đã nắm lại các chức năng pháp chế mà trước đây đã được chia cho Bộ Tài chính và Ngân hàng trung ương, cải thiện được lòng tin của các ngân hàng vào quy chế. Tuy nhiên, việc kiểm soát lỏng lẻo các công ty đầu tư uỷ thác đã cho phép các công ty này phát triển một cách mạnh mẽ từ khi khủng hoảng bắt đầu trong khi vẫn tiếp tục tài trợ cho các thành viên thua lỗ của các tập đoàn lớn. Thêm vào đó, các

ngân hàng có nghĩa vụ hỗ trợ các công ty đầu tư uỷ thác này từ sau cuộc khủng hoảng Daewoo, phá hoại các cố gắng để cải tiến công tác đánh giá tín dụng và quản lý rủi ro.

Phần lớn các biện pháp phòng ngừa đều đòi hỏi thời gian để có thể được thực hiện, cho dù chỉ vì nhân sự hạn chế. Và tác dụng của chúng khi được thực hiện một cách riêng lẻ là hạn chế. Ngay tại các nước OECD, những người giám sát cũng ít khi nắm được các phát triển mới nhất của thị trường. Các ngân hàng có thể bị phá sản trước khi các vấn đề của chúng được phát hiện, kể cả khi các hệ thống phòng ngừa, hạch toán, pháp lý đã được thiết lập tinh xảo hơn mức mà các nước Đông Á có thể cố gắng thiết lập được trong thời gian trung hạn. Hơn thế, hiệu quả của các tiêu chuẩn phòng ngừa này (cũng như các cố gắng để cải thiện việc bảo vệ các nhà đầu tư nước ngoài) được gắn chặt với cơ cấu sở hữu của các doanh nghiệp, mà điều này lại phản ánh sở thích của các lực lượng chi phối trong chính phủ và khu vực tư nhân và có lẽ chúng thay đổi một cách chậm chạp hơn.

Cuộc khủng hoảng đã làm rung chuyển các mối quan hệ giữa các doanh nghiệp, ngân hàng và chính phủ. Việc các mối quan hệ này tiến triển như thế nào sẽ có ảnh hưởng lớn ngược lại lên hiệu quả thực hiện các tiêu chuẩn phòng ngừa như đã được thấy ở Hàn Quốc. Các tiêu chuẩn phòng ngừa tốt hơn là hết sức quan trọng đối với

việc cải thiện điều tiết tài chính (khung 4.5). Tuy nhiên, hiệu quả của các tiêu chuẩn này không thể đánh giá được một cách riêng lẻ.

Tăng cường bảo vệ các nhà đầu tư nước ngoài

Các nghiên cứu gần đây về công tác điều hành doanh nghiệp đã cho thấy một sự khác biệt lớn giữa các nước trong sự tập trung sở hữu của các công ty trên thị trường chứng khoán, trong độ rộng và độ sâu của thị trường vốn, và trong khả năng của các công ty thu hút nguồn vốn bên ngoài. Một trong những nhân tố thường được dùng để giải thích cho hiện tượng này là sự khác nhau về mức độ bảo vệ của pháp luật đối với các nhà đầu tư nước ngoài - cả các cổ đông và chủ nợ- khỏi sự chiếm đoạt của các cổ đông đa số và những người quản lý doanh nghiệp (khung 4.6; La Porta và các tác giả khác 1999). Tuy nhiên, Rajan và Zingales (1999) cho rằng các nhân tố chính trị có thể quan trọng hơn đối với sự phát triển của hệ thống tài chính so với hệ thống pháp luật.

Các thị trường tại Đông Á không thua kém nhiều các thị trường mới nổi khác trong lĩnh vực bảo vệ cổ đông và quyền của các chủ nợ. Tuy nhiên, tại các nước này còn tồn tại các khiếm khuyết trong việc thực hiện quyền của các nhà đầu tư, phản ánh các nhược điểm của hệ thống pháp luật (La Porta, Lopez-de-Silanes và Shleifer

BẢNG 4.6
Những thay đổi về tiêu chuẩn thận trọng ở Đông Á

Tiêu chuẩn	Indônêsia	Hàn Quốc	Malaisia	Thái Lan
Phân loại nợ (số ngày trôi qua trước khi coi là quá hạn)	Không thay đổi, 180 ngày	Giảm từ 180 xuống 90 ngày	Không đổi, 180 ngày	Giảm từ 360 xuống 90 ngày
Dự trữ, tổn thất tín dụng: dưới tiêu chuẩn/ có vấn đề / mất (%)	Từ 0/50/100 đến 10-15/50/100	Từ 20/75/100 (nhìn ngược) thành 20/50/100 (nhìn xuôi)	Không đổi 0/30/100	Từ 0/50/100 thành 20/75/100
Lãi tích lũy	Giảm từ cho tới 6 tháng thành cho tới 3 tháng, không bán ngược	Giảm từ cho tới 6 tháng thành cho tới 3 tháng, có bán ngược	Không thay đổi cho tới 6 tháng, có bán ngược	Giảm từ cho tới 6 tháng thành cho tới 3 tháng, có bán ngược

Nguồn: Claessens, Djankov và Klingebiel 199a; Số liệu Ngân hàng Thế giới.

Sử dụng thị trường để phát hiện các điểm dễ bị tổn thương của hệ thống ngân hàng

Các nước Đông Á đang thắt chặt kiểm soát ngân hàng. Tuy nhiên, chỉ kiểm soát không thôi thì không thể phát hiện được tất cả các vấn đề. Cho phép các thị trường đóng vai trò trợ giúp trong công việc phát hiện các điểm yếu có thể giúp cho việc củng cố các cơ cấu phòng ngừa.

Bảo hiểm và bảo lãnh tiền gửi đã xói mòn dần các động cơ thúc đẩy thị trường trong khu vực. Những người gửi tiền sẽ quan tâm tới bảo hiểm tiền gửi hơn là lưu ý tới tình trạng của các ngân hàng mà họ giao phó tiền của họ - và các quy định về vốn sẽ không ngăn cản được các chủ ngân hàng kinh doanh một cách quá mạo hiểm. Các rủi ro đạo đức như trên có thể được phức tạp thông qua các phí chênh lệch rủi ro, tuy nhiên các quy định không thể đo lường rủi ro một cách chính xác, đồng thời cũng không nên cho phép các kiểm soát viên được quyền tự do hành động quá lớn. Như vậy, phí bảo hiểm chỉ phản ánh rủi ro trung bình của các ngân hàng chứ không phải của một ngân hàng cụ thể nào. Các quy định nhằm hạn chế rủi ro (tỷ lệ vốn bắt buộc, quỹ dự phòng rủi ro tín dụng, các hành động sửa chữa kịp thời) có thể bị bỏ qua theo muôn vàn cách khác nhau. Và các cơ quan kiểm soát chỉ theo dõi việc chấp hành các quy định chứ không quan tâm tới mức độ rủi ro thực sự, vì vậy các động cơ để kinh doanh mạo hiểm bằng tiền đóng thuế của các công dân là vẫn còn.

Có hai khả năng lựa chọn lớn được đề nghị để giải quyết vấn đề này. Đề nghị thứ nhất trên thực tế là việc làm sống lại ý tưởng của Henry Simon (từ những năm 1930) về

các "ngân hàng hẹp". Đề nghị này yêu cầu các ngân hàng cung cấp khả năng gửi tiền không rủi ro chỉ được đầu tư vào các tài sản dễ trao đổi (các giấy tờ thương mại dễ trao đổi, trái phiếu chính phủ, v.v.) để các thiệt hại không thể bị che giấu. Tuy nhiên, việc phát hành các chứng khoán cũng gây ra một sự tổn kém cố định, và trong trường hợp lượng phát hành là nhỏ thì tỷ lệ chi phí là lớn, vì vậy sự ra đời các ngân hàng hẹp cũng sẽ đặt ra câu hỏi về cách thức tài trợ cho một số lớn các doanh nghiệp nhỏ vẫn thường vay mượn từ các ngân hàng.

Đề nghị thứ hai xuất phát từ Calomiris (1997), theo đó các ngân hàng phải tài trợ một phần nhỏ tài sản (ví dụ là 2%) thông qua các món nợ phụ thuộc (các chứng chỉ tiền gửi không được bảo hiểm) và sau đó có thể trao đổi được. Nếu như tỷ lệ sinh lời vượt quá khả năng sinh lời của các công cụ không rủi ro của các doanh nghiệp 0,5% thì ngân hàng bị đóng cửa. Đề nghị này của Calomiris thực chất đã bắt buộc tất cả các ngân hàng phải phát hành các chứng khoán để lưu thông để các thị trường (có các động cơ mạnh mẽ hơn là sự kiểm soát dựa trên các quy định) có thể phát hiện các rủi ro của chúng. Các đề nghị này không thể chữa được tất cả các bệnh tật của hệ thống ngân hàng Đông Á, tuy nhiên chúng đem lại các lựa chọn khác hơn là hoàn toàn trông cậy vào khả năng của các cơ quan kiểm soát để phát hiện các điểm yếu.

Nguồn: Calomiris 1997.

1998). Thêm vào đó, các công ty do các cổ đông nội địa kiểm soát được đánh giá thấp hơn so với các công ty tương ứng với một cơ cấu sở hữu rộng rãi hơn tại một số nước Đông Á, điều đó chứng tỏ rằng việc chiếm đoạt của các nhà đầu tư nước ngoài là đáng kể (Claessens, Djankov và Lang 1999).

Phần lớn các công trình đánh giá đều chỉ ra sự cần thiết phải củng cố quyền lợi của các nhà đầu tư, và đã có những tiến bộ nhất định trong lĩnh vực này (bảng 4.7). Mặc dù vậy, việc thực hiện một cách có hiệu quả các quyền này vẫn còn là một vấn đề nan giải. Tại phần lớn các nước, để thực hiện tốt hơn các thay đổi hiện thời và trong

tương lai thì hệ thống toà án cần được củng cố một cách toàn diện.

Tăng cường sự minh bạch thông qua các yêu cầu báo cáo nghiêm ngặt hơn, dựa trên các tiêu chuẩn hạch toán và kiểm toán quốc tế, đó cũng là điều hết sức cần thiết để tăng cường bảo vệ các nhà đầu tư. Sự tham gia của các cơ quan đánh giá tín dụng, các nhà phân tích chứng khoán, các hệ thống cảnh báo chuyên nghiệp và của báo chí tài chính cũng sẽ làm tăng thêm tính minh bạch (Leechor 1999). Trong khi có thể có các thể lực đại diện cho các quyền lợi sẵn có trong xã hội tìm cách bảo vệ tình trạng hiện tại, cũng không thể

Lãnh đạo doanh nghiệp trong lý thuyết phương Tây và trong thực tiễn Đông Á

Lãnh đạo doanh nghiệp có thể được định nghĩa như là sự quan tâm tới cách thức mà các thân chủ (các nhà đầu tư) giám sát các đại diện của họ (những người quản lý doanh nghiệp). Như vậy, lãnh đạo doanh nghiệp và tài chính doanh nghiệp là các khái niệm gắn gũi - cách thức lãnh đạo doanh nghiệp không thể tách rời khỏi cách tài trợ cho doanh nghiệp.

Cho tới tận gần đây một phần đáng kể trong lý thuyết kinh tế phương Tây đã tập trung vào các vấn đề nảy sinh trong việc tách rời quyền sở hữu và kiểm soát doanh nghiệp, hay là các nhà tài trợ phòng ngừa việc những người quản lý chiếm đoạt, lãng phí nguồn lực của doanh nghiệp như thế nào. Các công trình nghiên cứu này xuất phát từ hình ảnh của một doanh nghiệp điển hình, theo đó quyền sở hữu được phân tán rộng rãi và quyền kiểm soát được giao cho những người quản lý chuyên nghiệp. Trong thực tế, chỉ một phần nhỏ các doanh nghiệp đi theo mô hình này. Và phần lớn các doanh nghiệp này đều tập trung tại một số thị trường phát triển, đặc biệt là tại Mỹ và Anh.

Tại phần lớn các nước - nhất là tại Đông Á, trừ Nhật Bản - đa số các doanh nghiệp đều thuộc sở hữu đóng kín hoặc sở hữu cá nhân. Các cổ đông chủ yếu của các công ty sở hữu đóng kín thường đóng vai trò đáng kể trong kiểm soát, điều hành và có quyền bỏ phiếu quyết định trong

phần lớn các quyết định. Trong các doanh nghiệp sở hữu công khai, việc nắm giữ cổ phần một cách tập trung và chiếm quyền kiểm soát sở hữu ưu thế là thông dụng. Trong các điều kiện như vậy, vấn đề "thân chủ và người đại diện" giữa sở hữu và kiểm soát trở nên không thích hợp. Hơn thế nữa, sở hữu tập trung cũng mang lại các lợi thế tiềm tàng, như là những cổ đông kiểm soát doanh nghiệp có thể đưa ra các phương hướng chiến lược tập trung hơn và tạo điều kiện thuận lợi hơn cho quá trình tái cơ cấu và các cam kết lâu dài.

Trong trường hợp sở hữu tập trung và các cổ đông chính cũng là những người quản lý doanh nghiệp, mối lo ngại chính là hoạt động của doanh nghiệp có thể được tổ chức để phục vụ lợi ích của những người trong cuộc chứ không phục vụ mục đích sinh lợi toàn bộ. Ví dụ, nếu các giao dịch kinh doanh không được tiến hành một cách vô tư, lợi nhuận có thể được đưa về cho những người trong cuộc thông qua các thoả thuận phụ với các bên có liên quan nhằm đưa lại lợi nhuận cho những người trong cuộc và gây thiệt hại cho những cổ đông thiểu số. Vấn đề cơ bản trong lãnh đạo doanh nghiệp trong các điều kiện như đã kể trên là làm sao có thể ngăn chặn những người trong cuộc khỏi việc tước đoạt tài sản của những cổ đông thiểu số.

xem nhẹ áp lực từ các nhà đầu tư nước ngoài nhằm đưa các tiêu chuẩn pháp lý về một mối, nhất là khi các thị trường tài chính đang tiếp tục hội nhập. Cuộc khủng hoảng đã làm tăng nhận thức về tầm quan trọng của công tác điều hành doanh nghiệp. Các nước, các doanh nghiệp không có khả năng hay không muốn quan tâm đến yêu cầu của các nhà đầu tư có nguy cơ bị tẩy chay, và điều này là một động lực quan trọng cho các cuộc cải cách.

Nếu các nước thành công trong việc bảo vệ các nhà đầu tư nước ngoài, các lý do dẫn đến sự tồn tại của các mối quan hệ sở hữu và các sự sắp đặt tài chính chéo sẽ biến mất bởi vì các lợi ích - do nhiều khả năng lựa chọn đối tác tài chính,

thương mại tạo ra - bắt đầu trở nên lớn hơn sự dễ chịu do các mối quan hệ truyền thống đem lại. Việc tiếp tục hội nhập thương mại và tài chính sẽ nới lỏng hơn nữa các mối quan hệ không minh bạch.

Quan tâm đến cơ cấu doanh nghiệp và ảnh hưởng của các tập đoàn

Một số lượng lớn các nghiên cứu đã mô tả các tập đoàn tại Đông Á là tập hợp một số lượng lớn các công ty trong đó thường có một ngân hàng và các doanh nghiệp phi ngân hàng nằm dưới sự kiểm soát của một gia đình. Kiểm soát gia đình có thể đạt tới mức độ cao ngay cả trong các công ty trên

BẢNG 4.7**Quyền của cổ đông, quyền của chủ nợ và tính hiệu quả tại Đông Á, giữa năm 1999**

Chỉ số	Indônêsi	Hàn Quốc	Malaisia	Thái Lan
<i>Quyền cổ đông</i>				
1 cổ phiếu - 1 phiếu	0	1	1	0
Thay mặt qua thư	0	0	0	0
Cổ phần không bị phong toả	0	+1	0	+1
Tích lũy phiếu	0	0	0	1
Kết quả quyền cổ đông (tổng)	0	2	1	2
Tiền hỗ trợ	Không	+1	Không	+1
<i>Quyền chủ nợ</i>				
Hạn chế về tái cơ cấu	1	1	1	1
Không tự động lưu giữ tài sản	+1	0	0	1
Chủ nợ có thể chấp được trả trước	0	1	1	1
Ban điều hành không ở lại sau tái cơ cấu	+1	1	1	1
Kết quả (tổng)	3	3	3	3
Tiến bộ hơn 1996	+2	Không	Không	Không
<i>Tính hiệu quả của hệ thống pháp luật</i>				
Lịch trình đưa ra phán quyết	+1	+1	0	+1
Sự tồn tại của các luật phá sản đặc biệt	+1	1	0	0
Kết quả (tổng)	2	2	0	1
Tiến bộ hơn 1996	+2	+1	Không	+1

Ghi chú: Số 1 thể hiện các quyền về vốn cổ phần và quyền của người cho vay được quy định trong luật, có giới hạn về thời gian đối với các nhận định hoặc có các tòa án chuyên về vấn đề phá sản. Dấu + thể hiện đã có sự cải cách trong luật trước khủng hoảng - tức là năm 1996.
Nguồn: Claessens, Djankov và Klapper 1999; La Porta và các tác giả khác 1998 như được tính trong Claessens, Djankov và Klingebiel 1999a.

thị trường chứng khoán. Khả năng kiểm soát thường được tăng cường và tập trung hơn thông qua cơ cấu hình chóp và những sự thay đổi khỏi quy tắc một cổ phiếu một lá phiếu (Claessens, Djankov và Lang 1999), và hội đồng quản trị thường bao gồm các thành phần trung thành với gia đình nắm quyền kiểm soát.

Các tập đoàn như vậy chiếm một phần lớn của vốn thị trường và được ưu tiên tín dụng dựa trên cơ sở quen biết và được tạo thuận lợi nhờ các sở hữu của chúng trong các tổ chức tài chính. Mười tập đoàn hàng đầu kiểm soát hơn một nửa các công ty trên thị trường chứng khoán tại Indônêsi, Philippin và gần một nửa tại Thái Lan. Mức độ tập trung sở hữu tương xứng với mức độ phát triển, tuy nhiên tại Nhật Bản 10 gia đình đứng đầu chỉ chiếm 2,4% số vốn thị trường (xem bảng 4.1). Hệ thống pháp luật và điều tiết

đã bị chi phối bởi sự tập trung nguồn lực của các doanh nghiệp và các mối liên hệ với chính phủ, điều này nói lên rằng các cuộc cải tổ tương lai trong các lĩnh vực này cũng sẽ chịu ảnh hưởng của các sự thay đổi trong cơ cấu sở hữu.

Trên toàn bộ Đông Á, cơ cấu sở hữu doanh nghiệp - kể cả hình thức có ưu thế là các tập đoàn và hình thức sở hữu đóng kín của các công ty riêng lẻ - đã được tiến hoá để phù hợp với môi trường kinh doanh, sự tập trung của cải, chất lượng của hệ thống tư pháp và xét xử, phương pháp làm việc với các nhân viên chính phủ và kể cả các thành phần dân tộc. Cuộc khủng hoảng có thể đã gây ra các ảnh hưởng lên cơ cấu sở hữu doanh nghiệp, tuy nhiên rất khó có thể rút ra các kết luận về bản chất và thời điểm của các ảnh hưởng này.

Trong số các doanh nghiệp tại bốn nước bị

khủng hoảng nặng nề nhất, các tập đoàn có vẻ như đã trở nên có tính chất chi phối hơn kể từ cuộc khủng hoảng. Các công ty không có liên hệ với các tập đoàn, các doanh nghiệp vừa và nhỏ ít có khả năng vay nợ hoặc huy động vốn hơn các công ty trong các tập đoàn. Ví dụ, tại Hàn Quốc trong năm 1998, năm tập đoàn lớn nhất đã huy động một lượng bằng hai phần ba tổng nguồn lực huy động được thông qua phát hành trái phiếu và cổ phiếu. Một nghiên cứu gần đây của ban quản lý Thị trường Chứng khoán Hàn Quốc đã kết luận rằng thông qua việc bơm vốn từ một công ty phụ thuộc này sang một công ty phụ thuộc khác, 10 tập đoàn hàng đầu đã tăng cường mức độ kiểm soát các công ty phụ thuộc kể từ cuộc khủng hoảng.

Tuy nhiên, sẽ là quá sớm để đưa ra các kết luận về xu hướng thay đổi trong cơ cấu sở hữu dựa trên các diễn biến cho đến hiện tại. Các thay đổi có thể là rất quan trọng cho dù chúng tiến triển một cách chậm chạp, như đã được minh họa trong trường hợp của Nhật Bản, tại nước này vai trò chủ đạo của các *keiretsu* (tập đoàn) có lẽ đã thay đổi một cách cơ bản trong khoảng 10 năm sau sự sụp đổ của thị trường nhà đất và chứng khoán. Các *keiretsu* lớn nhất được tập hợp xung quanh một ngân hàng lớn và bao gồm các công ty từ các lĩnh vực công nghiệp lớn, và các thành viên nắm giữ tới 60% cổ phiếu của nhau và ngân hàng tài trợ 40% các nhu cầu vay nợ của tập đoàn.

Công cuộc cải tổ các *keiretsu* là do các cuộc sáp nhập của một số ngân hàng lớn nhất đất nước khởi xướng, các cuộc sáp nhập này làm cho việc duy trì các mối quan hệ cũ trở nên khó khăn hơn. Tuy nhiên, các sức ép pháp chế (ví dụ như các yêu cầu báo cáo ngặt nghèo hơn về các tài sản đang nắm giữ), nhu cầu của ngân hàng phải tìm cách thu được lãi trên vốn cao hơn, và các lợi ích thu được từ việc có các nguồn cung cấp không bị hạn chế cũng có vẻ là các động cơ mạnh mẽ (*Thời báo Tài chính*, ngày 9 Mười một 1999). Trong khi đó, năm 1999 các doanh nghiệp Nhật Bản đã huy động vốn từ thị trường vốn thay cho từ các ngân hàng với một mức độ kỷ lục.

Nhiều nhân tố làm thay đổi các *keiretsu* tại Nhật Bản cũng có mặt tại các nước bị khủng hoảng ở Đông Á. Tại Malaysia, các cuộc sáp nhập được sự ủng hộ từ chính phủ của các tổ chức tài chính có thể cũng làm căng thẳng các mối quan hệ trước đó giữa các tổ chức này với các tập đoàn mà chúng là thành viên. Tại Indônêxia, thông qua Cơ quan Tái cơ cấu ngân hàng, khu vực công cộng sở hữu một lượng cổ phiếu đáng kể của các công ty đã từng nằm trong khu vực tư nhân và đang tìm cách để tái tư nhân hoá. Tại các nơi khác trong khu vực, công cuộc củng cố ngân hàng xuất phát từ khu vực cá nhân cũng đang diễn ra. Các yêu cầu về báo cáo cũng được nâng cao tại phần lớn các nước.

Nếu các nước thành công trong việc cải thiện các tiêu chuẩn phòng ngừa và bảo vệ các nhà đầu tư nước ngoài thì các lý do của việc tập trung sở hữu doanh nghiệp và mức độ áp đảo của sở hữu chéo cũng sẽ biến mất và một cơ cấu sở hữu rộng rãi hơn sẽ trở nên hấp dẫn hơn. Tiếp tục cạnh tranh trong điều kiện hội nhập thương mại và hội nhập tài chính sẽ làm cho các mối quan hệ bên trong các tập đoàn bị rơi lỏng dần bởi vì chi phí của tình trạng giam hãm và các lợi ích xuất phát từ khả năng lựa chọn thương mại và tài chính lớn hơn đều tăng. Trong bối cảnh như vậy thì tầm quan trọng ngày càng lớn của các ngành công nghiệp dựa trên tri thức có thể sẽ trở thành một nguồn lực quan trọng đẩy nhanh tốc độ thay đổi cơ cấu sở hữu.

Ai sở hữu các ngân hàng? Ai nên sở hữu các ngân hàng?

Tại các nước công nghiệp cuộc tranh cãi (chưa kết thúc) về sở hữu chéo đã tập trung vào việc liệu các quyền sở hữu đa số của các ngân hàng trong các doanh nghiệp phi tài chính có cũng có được sự kiểm soát của các ngân hàng này đối với khách hàng của chúng hay không? Trái lại, kiểu sở hữu chéo tại phần lớn các nước Đông Á - nơi mà các ngân hàng và các tổ chức tài chính khác là thành viên của các tập đoàn (và phụ thuộc vào chúng)-

không tạo ra các cơ hội có ý nghĩa để các ngân hàng kiểm soát được các khách hàng doanh nghiệp. Thêm vào đó, kiểu cơ cấu sở hữu này có vẻ như đã làm lệch lạc sự phân phối vốn có lợi cho các doanh nghiệp là thành viên của các tập đoàn (bất chấp các giới hạn danh nghĩa đối với việc cho vay do quen biết) cả trước và sau cuộc khủng hoảng.

Tiếp tục tài trợ cho các công ty chi nhánh đã làm chậm lại quá trình tái cơ cấu hoạt động tại các doanh nghiệp này (Cho 1999). Như đã nói ở trên, các doanh nghiệp không phải là thành viên của các tập đoàn, các doanh nghiệp vừa và nhỏ gặp rất nhiều khó khăn trong việc xin vay. Sau cùng, nếu các doanh nghiệp trong một tập đoàn đã nhận được tín dụng từ thành viên tài chính, chúng không có động cơ để tìm các nguồn tài chính khác (như phát hành trái phiếu, cổ phiếu), làm tăng thêm sự tập trung tài chính vào tay các ngân hàng.

Vì vậy, làm loãng bết đi các mối quan hệ sở hữu chéo có vẻ như đáng giá. Cuộc khủng hoảng đã tạo điều kiện đẩy nhanh quá trình này, bởi vì thông qua các sự can thiệp của mình vào các ngân hàng bị phá sản, chính phủ đã chiếm được một lượng lớn tài sản ngân hàng - đặc biệt tại Hàn Quốc, Indônêxia và Thái Lan (bảng 4.8). Cách thức bán các tài sản này là một vấn đề hết sức quan trọng.

Các ngân hàng nước ngoài rõ ràng là một

nguồn vốn mới với khả năng kiểm soát và quản lý tốt hơn. Các hệ thống ngân hàng tại Đông Á có tỷ lệ sở hữu nước ngoài nhỏ nhất trong các khu vực đang phát triển. Tại một số lớn các nước khác - Chilê, Hunggari, Ba Lan - việc tăng cường sự có mặt của các ngân hàng nước ngoài sau khủng hoảng đã nuôi dưỡng sự phát triển tài chính. Như vậy, tăng cường sở hữu và quản lý của người nước ngoài trong hệ thống tài chính là một trong những biện pháp trực tiếp nhất để cải thiện việc đánh giá tín dụng.

Tuy nhiên, bán các ngân hàng cho người nước ngoài là một quá trình lâu dài. Thứ nhất, các hồ sơ bán tài sản cho người nước ngoài là hết sức nghiêm túc và phản ánh các quá trình thương lượng lâu dài xung quanh việc phân phối các thiệt hại và lợi nhuận từ các biện pháp giải quyết tài sản không sinh lời. Tại Hàn Quốc đã có một ngân hàng được bán cho người nước ngoài, tuy nhiên việc thương lượng về ngân hàng thứ hai thì vẫn tiếp tục kéo dài. Ở Indônêxia, chỉ một vụ bán duy nhất cũng liên quan đến việc tranh cãi ở rất nhiều cấp và nhiều mức độ. Malaysia đã không bán bất cứ một ngân hàng nào cho người nước ngoài cả. Thái Lan đã gạt hái được nhiều thành công nhất trên phương diện này: bốn ngân hàng đã được bán và hai ngân hàng khác đang được đem bán.

Kể cả nếu việc đem bán cho người nước ngoài có tăng lên, thì sự sở hữu nước ngoài này cũng sẽ

BẢNG 4.8

Sở hữu chính phủ đối với các tài sản trong hệ thống tài chính ở Đông Á, giữa năm 1999 (%)

Chỉ số	Indônêxia	Hàn Quốc	Malaysia	Thái Lan
Tỷ lệ của tài sản được cất ra	23	3	4	10 ^a
Tỷ lệ tài sản do các tổ chức quốc doanh và quốc hữu hoá giữ	55	55	14	22
Tỷ lệ tài sản ngân hàng do chính phủ nắm giữ	78	58	18	32
Tài sản do chính phủ nắm giữ trên GDP	79	124	62	48
Tài sản do các ngân hàng nước ngoài nắm giữ	17 ^b	8	23	13

a. Tài sản của các công ty tài chính được chuyển giao cho Cơ quan Tài cơ cấu tài chính.

b. Bao gồm các ngân hàng liên doanh.

Nguồn: Claessens, Djankov và Klingebiel, 1999a; Bongini, Claessens và Fern 1999; Số liệu Ngân hàng Thế giới.

không làm thay đổi cơ cấu sở hữu của các tổ chức tài chính. Sự quan tâm của các nhà đầu tư nước ngoài có thể giảm xuống sau một vài thương vụ đầu tiên - các tổ chức nước ngoài có truyền thống chỉ chú ý tới các công ty và các tổ chức tài chính có danh tiếng và có xu hướng không muốn kế thừa một hệ thống chi nhánh rộng lớn. Thêm vào đó, xu hướng chống lại sự thống trị của nước ngoài cũng sẽ tăng lên nếu như quyền sở hữu nước ngoài tăng lên nhanh. Vì vậy, việc tái tư nhân hoá các ngân hàng bị can thiệp và đang cố gắng để phá vỡ các mối liên hệ trước khủng hoảng với sở hữu các doanh nghiệp không phải chỉ bao hàm việc bán chúng cho người nước ngoài.

Việc phân tán quyền sở hữu ngân hàng có thể sẽ không đem lại cho các ngân hàng hệ thống giám sát chặt chẽ nếu như việc thực hiện các quy định phòng ngừa không được bảo đảm. Vì vậy, việc bán các cổ phần của các ngân hàng bị can thiệp cho quần chúng cũng chưa chắc đã là một khả năng lựa chọn có sức sống đối với các cố gắng tái tư nhân hoá. Một khả năng lựa chọn khác là bán rộng rãi cổ phần nhưng vẫn khuyến khích sự đại diện dựa trên phí của các chủ nhân phân tán trong việc giám sát hội đồng quản trị ngân hàng. Các công ty có kinh nghiệm kinh doanh ngân hàng sẽ đại diện cho số lớn các cổ đông trong quá trình này.

Cuối cùng, nếu các ngân hàng bị chính phủ can thiệp được bán trở lại cho các tập đoàn, thì chính phủ phải cố gắng (có thể thông qua việc điều chỉnh luật pháp) giới hạn mức độ sở hữu của một tập đoàn duy nhất. Thay vào đó, việc bán lại có thể được chia thành nhiều gói nhỏ cho một số lượng lớn các tập đoàn. Việc kết hợp các phương án trên có thể làm loãng đáng kể mẫu sở hữu giữa các tập đoàn và các tổ chức tài chính trước cuộc khủng hoảng.

Trong quá trình chính phủ bán lại các ngân hàng bị can thiệp cho các nhà đầu tư tư nhân và nước ngoài, cần phải quan tâm tới các quy định nhằm hạn chế cổ phần của các tập đoàn trong các tổ chức tài chính để loại bỏ quyền sở hữu kiểm soát của chúng. Thứ tự của các biện pháp này

cũng như tính khả thi chính trị của chúng thay đổi theo từng nước.

Có lẽ các chính phủ không nên giải quyết các vấn đề phức tạp trong cải tổ sở hữu khi mà họ đang bận với việc tái cơ cấu tài chính và doanh nghiệp. Tuy vậy, một số vấn đề là bộ phận hữu cơ của quá trình tái cơ cấu và không thể trì hoãn được. Ví dụ, cách thức tiến hành tái tư nhân hoá các ngân hàng bị chính phủ can thiệp sẽ tác động tới các mô hình sở hữu. Thêm vào đó, mạng lưới của các quan hệ sở hữu chéo gây ảnh hưởng lên - và có thể làm chậm lại - việc áp dụng các giải pháp kỹ thuật trong quá trình tái cơ cấu tài chính và doanh nghiệp. Ví dụ, nếu một ngân hàng thiếu vốn là một chủ nợ cơ bản của một doanh nghiệp có mức nợ quá lớn trong cùng một tập đoàn, các cuộc thương lượng tái cơ cấu với sự có mặt của bên thứ ba sẽ bị tổn thương.

Các mối liên hệ với quá trình phát triển thị trường vốn

Các ngân hàng thống trị lĩnh vực môi giới tài chính tại Đông Á, một nhân tố có thể là đã góp phần vào việc tạo nên các rủi ro hệ thống, với sự hiện diện của mô hình quan hệ sở hữu chéo. Sự kết hợp giữa các ngân hàng bị sức ép nặng nề với sự thiếu vắng các nguồn tài trợ thay thế có lẽ đã làm cho cuộc khủng hoảng sau đó trở nên trầm trọng hơn.

Kể từ cuộc khủng hoảng, các thị trường vốn đã được trao cho vai trò lớn hơn trong việc tài trợ cho các doanh nghiệp, trong khi các ngân hàng đang vật lộn để tìm lại chỗ đứng chân. Việc phát triển các thị trường này một cách lâu dài có thể hỗ trợ việc thể chế hoá các mối quan hệ tài chính trung thực (với sự ủng hộ của các cơ quan đánh giá tín dụng độc lập), làm giảm vai trò của các thương vụ dựa trên quen biết và tạo ra "chiếc bánh xe dự trữ" đang bị thiếu khi phải đương đầu với cuộc khủng hoảng ngân hàng tương lai (Greenspan 1999).

Một số lượng lớn các nhân tố có thể củng cố thị trường cổ phiếu và trái phiếu do hậu quả của cuộc

khủng hoảng, tuy nhiên chúng phụ thuộc vào việc thực hiện các chính sách. Nếu các cố gắng để làm loãng các mối quan hệ với các tập đoàn của các tổ chức tài chính thành công, thì nhu cầu đối với các nguồn tài chính khác sẽ tăng lên trong các công ty con của các tập đoàn. Việc bảo vệ tốt hơn quyền lợi của các cổ đông thiểu số và cải thiện tính minh bạch sẽ củng cố nguồn tài trợ cho các cổ phiếu và trái phiếu. Bởi vì thâm hụt và nợ khu vực công đã tăng lên khi quá trình tăng chi tiêu ngân sách và tái cấp vốn ngân hàng bùng nổ, thị trường trái phiếu chính phủ có thể được đem làm chuẩn cho các đợt phát hành trái phiếu của các doanh nghiệp - trước cuộc khủng hoảng các đợt phát hành này ít xảy ra tại Đông Á.

Để tránh làm lệch lạc sự phát triển của thị trường trái phiếu và cổ phiếu, điều quan trọng là phải bảo đảm được rằng các chính sách thuế không được thiên vị một số lựa chọn tài chính của những người cung cấp và của các doanh nghiệp. Tìm cách tránh các nhận thức thiên vị về rủi ro cũng là một điều hết sức quan trọng. Trong thời hạn ngắn, việc bảo lãnh tiền gửi đã làm cán cân nghiêng về phía các ngân hàng. Cách thức chính phủ hạn chế việc bảo lãnh tiền gửi công khai và ngấm ngầm cũng sẽ gây tác động lên sự phát triển của thị trường vốn phi ngân hàng. Cuối cùng, củng cố năng lực điều tiết trong quá trình phát triển thị trường vốn sẽ trở nên hết sức quan trọng nếu như chúng ta không muốn cho các thiệt hại bởi điều tiết lỏng lẻo lặp lại.

Cuộc khủng hoảng và Trung Quốc

Trước cuộc khủng hoảng Đông Á tương đối lâu, Trung Quốc đã bắt đầu cải tổ các doanh nghiệp quốc doanh và các tổ chức tài chính có vấn đề. Các doanh nghiệp quốc doanh bị buộc phải tham gia cạnh tranh, và gần đây nhất bị đặt dưới các hạn chế về ngân sách. Các ngân hàng phải tự cải tổ từ chỗ đại diện cho ngân sách thành các thực thể kinh doanh. Các thay đổi này được thực hiện một cách lần lượt; việc tư nhân hoá hàng loạt được tránh né, chủ yếu là để tránh khỏi các sự đổ vỡ nặng nề như tại một số nền kinh tế chuyển đổi

tại Trung và Đông Âu.

Được sự hỗ trợ của một khu vực tư nhân đang bùng nổ, tỷ lệ của các doanh nghiệp nhà nước trong tổng sản phẩm giảm xuống còn 40% so với gần 90% ở hai thập kỷ trước. Tuy nhiên, các doanh nghiệp quốc doanh vẫn chiếm hơn 85% lượng tín dụng ngân hàng. Thêm vào đó, việc tiếp tục tái cơ cấu các doanh nghiệp sẽ trở nên khó khăn hơn bởi vì nó sẽ dẫn đến việc sa thải khoảng 20 triệu người làm công cho doanh nghiệp nhà nước - trong một nền kinh tế mà tỷ lệ người thất nghiệp ở thành thị đã đạt tới 8% và hằng năm có khoảng 10 triệu người tham gia vào lực lượng lao động mỗi năm.

Cuộc khủng hoảng trong khu vực đã giúp cho Trung Quốc xúc tiến nhanh hơn nữa các cố gắng nhằm khắc phục các điểm yếu có tính hệ thống. Nó đã nêu bật các rủi ro của hệ thống điều tiết và kiểm soát yếu kém, của các động lực sai lầm đặt ra cho khu vực sản xuất, và hệ thống lãnh đạo doanh nghiệp yếu kém. Sự yếu ớt của các tập đoàn chủ yếu tại các nền kinh tế lân cận đã đặt ra các câu hỏi về sự khôn ngoan trong việc tuyên truyền về các con đường tương tự cho các doanh nghiệp Trung Quốc. Và triển vọng gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) đã làm nổi bật lên sự cần thiết phải chuẩn bị cho các ngân hàng Trung Quốc sẵn sàng cạnh tranh với các đối thủ nước ngoài sau hai năm kể từ ngày gia nhập (tại thời điểm này các ngân hàng nước ngoài sẽ được phép cung cấp các dịch vụ bằng đồng bản tệ cho các doanh nghiệp Trung Quốc) và làm cho các quy định và hệ thống pháp luật Trung Quốc tương thích hơn với các tiêu chuẩn quốc tế.

Các điểm dễ bị tổn thương và các điểm mạnh sau cuộc khủng hoảng

Phần lớn các vấn đề về tài chính trong các doanh nghiệp của Trung Quốc đều xuất phát từ chính quá trình chuyển đổi của nó, mặc dù một số lớn các điểm yếu giống với các điểm yếu của các nền kinh tế thị trường láng giềng (Ngân hàng Thế giới 1999a). Tuy nhiên, các điểm khác nhau quan trọng so với các nền kinh tế thị trường nói trên đã

kiềm chế cuộc khủng hoảng tại Trung Quốc.

Các ngân hàng yếu ớt. Do cách thức hạch toán không đáng tin cậy nên rất khó có thể ước lượng được tỷ lệ nợ không sinh lời, tạo ra những sự khác nhau lớn trong các con số ước tính - ví dụ, JP Morgan (1999) ước tính tỷ lệ nợ không sinh lời chiếm khoảng 40% tại thời điểm giữa năm 1999, mặc dầu các con số chính thức thì thấp hơn nhiều (bảng 4.3). Các kỹ năng về ngân hàng kém hơn so với các nước lân cận. Cho tới tận năm 1998 phần lớn lượng tín dụng ngân hàng vẫn được cung cấp theo chỉ thị từ chính quyền trung ương và địa phương thay vì được dựa trên sự đánh giá về các khả năng cho vay thương mại.

Điều tiết tài chính vẫn còn yếu kém. Sự mở rộng của hệ thống tài chính Trung Quốc diễn ra nhanh hơn so với của hệ thống điều tiết và giám sát tài chính. Điều đó thể hiện hết sức rõ ràng không phải chỉ đối với các ngân hàng mà còn đối với các tổ chức tài chính phi ngân hàng khác, như các công ty đầu tư và uỷ thác - chúng đã kinh doanh một cách hết sức mạo hiểm.

Rất nhiều các công ty phục vụ thị trường trong nước không có khả năng cạnh tranh. Nhiều tập đoàn lớn chú ý vào đầu tư và độ lớn hơn là tính hiệu quả và khả năng sinh lời. Phần lớn các doanh nghiệp vừa và lớn đang phải chịu các sức ép tài chính lớn, và một phần lớn trong số này kinh doanh thua lỗ trong năm 1998. Thiếu phát và tăng trưởng chậm trong năm 1997 đã làm trầm trọng thêm các vấn đề. Các doanh nghiệp nhỏ, kể cả các hợp tác xã, các xí nghiệp hương trấn - vốn là bộ phận năng động nhất trong khu vực doanh nghiệp Trung Quốc kể từ khi cải tổ được bắt đầu hai thập kỷ trước đây - đang gặp nhiều khó khăn trong việc chuyển mình thành các doanh nghiệp kinh doanh có hiệu quả. Chỉ một phần rất nhỏ các doanh nghiệp trong nước chịu ảnh hưởng của tính hiệu quả và tính cạnh tranh đặc trưng cho khu vực xuất khẩu.

Tỷ lệ nợ doanh nghiệp cao. Cổ phần từ nhà

nước và từ thị trường cổ phiếu là không đáng kể dẫn đến tỷ lệ vay nợ cao. Tỷ lệ nợ trên vốn trung bình là 2:1 cho các doanh nghiệp công nghiệp và nhà nước, 4:1 cho các doanh nghiệp thương mại. Một cuộc khảo sát năm 1995 đã chỉ ra rằng nợ vượt quá tài sản trong gần 40% các doanh nghiệp phi tài chính (Wu Jinglan 1998).

Hệ thống lãnh đạo và quản lý doanh nghiệp yếu kém. Khả năng kinh doanh rất thiếu tại các doanh nghiệp lớn và trách nhiệm chủ sở hữu không được nêu ra một cách rõ ràng. Vốn nước ngoài không thể là một giải pháp toàn thể (mặc dù nó có thể đóng một vai trò quan trọng) - chưa tính đến các yếu tố địa chính trị, nền kinh tế là quá lớn.

Các động cơ khuyến khích đang được thay đổi song cũng là đối tượng để xem xét lại. Mặc dù các doanh nghiệp đang phải đương đầu với các hạn chế ngân sách ngặt nghèo hơn, nhưng động cơ khuyến khích đối với các nhân viên và người quản lý ngân hàng cũng như hành vi của các doanh nghiệp và chính quyền địa phương chỉ thay đổi một cách dần dần. Và điều đó đã tạo ra các thông điệp không rõ ràng cho các ngân hàng, ví dụ như, ngừng cho vay đối với các khách hàng mạo hiểm, tuy nhiên hỗ trợ tăng chi tiêu ngân sách nhà nước bằng việc tăng cường cho vay đối với các công trình hạ tầng cơ sở hay là ngừng cho vay đối với các doanh nghiệp thua lỗ nhưng phải quan tâm tới ổn định xã hội.

Các thách thức quan trọng vẫn đang còn tồn tại. Với các vấn đề cơ cấu lớn như vậy, một quá trình chuyển đổi bền vững sẽ yêu cầu Trung Quốc phải cải thiện tình hình hệ thống tài chính, sắp đặt lại các động cơ khuyến khích theo các mục đích kinh doanh, và phá vỡ sự phụ thuộc của các doanh nghiệp nhà nước thua lỗ vào các ngân hàng quốc doanh. Tuy vậy, một số điểm khác biệt quan trọng giữa Trung Quốc và các nước bị khủng hoảng ở Đông Á làm giảm các rủi ro của một cuộc khủng hoảng được điều khiển từ bên ngoài.

Thứ nhất, trái ngược lại với các nền kinh tế trên, Trung Quốc có một cán cân tài chính với bên ngoài tốt và có số dư trong hầu hết thập kỷ 1990. Tiết kiệm (vốn) nước ngoài phần lớn dưới dạng đầu tư trực tiếp và cho vay dài hạn. Ngoài các công ty “cửa sổ” với nhiệm vụ chính là thu hút vốn từ bên ngoài cho các công ty nội địa, phần lớn các công ty nội địa có rất ít các món nợ ngoại tệ hay nợ nước ngoài. Thứ hai, Trung Quốc được cách ly một cách tương đối với sự mất ổn định trong tài khoản vốn. Đồng tiền bản địa của nước này không thể chuyển đổi được trên tài khoản vốn (ví dụ như vay nước ngoài và dòng vốn ngắn hạn bị hạn chế), tạo ra một bộ đệm chống lại các dòng vốn gây mất ổn định từ bên ngoài. Kết quả là dự trữ ngoại tệ tương đối lớn so với nợ ngắn hạn và các dòng vốn, điều này đã làm cho chính sách tỷ giá cố định trở nên đáng tin cậy hơn.

Cuối cùng, rất nhiều các vấn đề cần khắc phục nằm trong một khu vực quốc doanh khép kín. Chính phủ là người cho vay thương mại, cho vay các ngân hàng lớn nhất và là chủ sở hữu của các doanh nghiệp quốc doanh có vấn đề. Các ngân hàng thương mại chính ở Trung Quốc thuộc sở hữu nhà nước, điều này đã làm cho những người gửi tiền thêm tin tưởng vào khu vực ngân hàng này. Trạng thái chuyển đổi này đã tạo ra một hệ thống kiểm soát thay thế cho các vấn đề về luật pháp và động cơ.

Trong khi các nhân tố này đã cứu Trung Quốc ra khỏi cuộc khủng hoảng của khu vực, khủng hoảng tài chính thường do các yếu tố không được nhận thức trước một cách đúng đắn gây ra. Phương thức hạch toán không đáng tin cậy và hệ thống kiểm soát yếu kém tại các tổ chức tài chính làm cho Trung Quốc trở nên dễ bị tổn thương khi phải đối đầu với các vấn đề có thể sẽ xấu đi một khi tăng trưởng kinh tế chậm lại hơn nữa. Nhận ra tầm quan trọng của vấn đề này, các nhà chức trách Trung Quốc đang coi cải tổ tài chính là nhiệm vụ hàng đầu.

Các cuộc cải tổ tài chính kể từ khi khủng hoảng

Kể từ năm 1993, Chính phủ Trung Quốc đã tiến

hành hàng loạt các biện pháp cải tổ trong khu vực tài chính, bao gồm cả việc ban hành bộ Luật Ngân hàng trung ương và Luật Ngân hàng thương mại vào năm 1995. Luật Ngân hàng thương mại đã hình dung quá trình chuyển đổi các ngân hàng từ các cơ quan ngân sách thành các chủ thể kinh doanh, đáp lại các tín hiệu thị trường, chịu trách nhiệm về các thiệt hại của chúng, không phụ thuộc vào chính phủ trong việc phân phối tín dụng mà trên thực tế là sự sống còn của chúng.

Hệ thống kiểm soát bên trong của các ngân hàng quốc doanh được tập trung hoá, cho phép Ủy ban Thường trực Tài chính mới được thành lập có quyền được đề bạt và bãi miễn các cán bộ lãnh đạo các chi nhánh ngân hàng quốc doanh và bảo vệ các ngân hàng khỏi sự can thiệp của chính quyền địa phương. Để phá bỏ các mối liên hệ giữa chính quyền địa phương và các chi nhánh ngân hàng trung ương, ngân hàng trung ương (Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc) đã thành lập chín văn phòng vùng bằng cách kết hợp các chi nhánh cấp tỉnh. Các văn phòng này đã đi vào hoạt động vào ngày 1 tháng Giêng năm 1999. Bộ Tài chính đã đưa vào thực hiện tiêu chuẩn kế toán quốc gia mới trong năm 1998. Các tiêu chuẩn kế toán khác cũng đang được áp dụng theo một biểu thời gian tăng tốc.

Việc cố gắng dọn sạch các công ty đầu tư và uỷ thác - mà phần lớn được coi như là đã phá sản từ nhiều năm trước - đã được thúc đẩy trong năm 1998 với việc đóng cửa nhiều công ty nổi tiếng, bao gồm cả Công ty Uỷ thác và Đầu tư quốc tế Quảng Đông, công ty đầu tư và uỷ thác cho vay nợ nước ngoài lớn thứ hai tại Trung Quốc. Hành động mạo hiểm và được nói đến nhiều này đã nói lên vô vàn các thay đổi mà trong đó luật pháp được áp dụng đối với các hoạt động nửa chính thức, làm rõ các giới hạn chịu trách nhiệm độc lập, và áp chế các hạn chế ngân sách ngặt nghèo, qua đó thách thức các giả thiết trước đây về luật chơi.

Trách nhiệm kiểm soát thị trường vốn được làm rõ và củng cố dưới chủ quyền của Ủy ban Điều tiết Chứng khoán Trung Quốc, một cơ quan mới được thành lập để quản lý ngành bảo hiểm. Các thị trường mua bán thẳng được dựng lên một

cách rộng rãi tại các địa điểm khác nhau không trong một khuôn khổ chính thức nào cả đã bị đóng cửa. Bộ Luật Chứng khoán bị hoãn lại nhiều lần cũng đã được thông qua vào tháng Mười hai 1998 và bao gồm một định nghĩa rõ ràng về các giao dịch trong cuộc (giao dịch mà người tiến hành có các thông tin trong cuộc, không được công bố). Ủy ban Điều tiết Chứng khoán đã ban hành các quy định mới nhằm tăng cường áp chế và báo cáo đối với các công ty trên thị trường chứng khoán, bao gồm cả báo cáo tài sản, thay đổi trong cổ phần của các cổ đông, kết quả kinh doanh của các chi nhánh, tạo ra một bước chuyển biến mới phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế.

Một cố gắng ban đầu nhằm củng cố cơ sở vốn cho các ngân hàng quốc doanh đã được thực hiện vào tháng Tám 1998, với một lượng tiền vào khoảng 32,5 tỷ USD (khoảng 3% GDP). Tuy nhiên, đó chỉ là một phần nhỏ của lượng tiền cần thiết trong tình trạng phân loại và dự phòng cho các khoản cho vay không sinh lời yếu kém. Đầu năm 1998 chính phủ đã ra thông báo về một hệ thống phân loại tín dụng dựa trên rủi ro, hệ thống này chia các món nợ thành năm loại như đã được Ngân hàng Thanh toán quốc tế (Bank of International Settlements) đề nghị. Một chương trình thử nghiệm đã được tiến hành tại một tỉnh vào cuối năm 1998, và đã có các kế hoạch để mở rộng hệ thống này.

Chính phủ đã đề ra các kế hoạch nhằm khắc phục các thiệt hại trong hệ thống ngân hàng (Zhang Chunlin 1999; Paulson và Wang Jun 1999), và trong năm 1998 đã chấp nhận cách tiếp cận ngân hàng tốt - ngân hàng xấu để làm sạch hệ thống ngân hàng. Vào tháng Tư 1999 công ty quản lý tài sản đầu tiên, Cinda, được thành lập cho Ngân hàng Xây dựng Trung Quốc, một trong bốn ngân hàng thương mại quốc doanh lớn. Ba công ty quản lý tài sản khác với số vốn là 10 tỷ nhân dân tệ (1,2 tỷ USD) đã được thành lập vào tháng Mười 1999 để quản lý các món nợ không sinh lời của Ngân hàng Trung Quốc (Bank of China), Ngân hàng Nông nghiệp Trung Quốc và Ngân hàng Công thương Trung Quốc. Nhiệm vụ chính của chúng là tìm cách bảo tồn giá trị của tài

sản và tiến hành một lượng lớn các loại giao dịch - bao gồm cả thu nợ, tái cơ cấu nợ, hoán chuyển nợ - cổ phiếu, nắm giữ cổ phiếu tạm thời, chứng khoán hoá tài sản, bán tài sản và nợ cho các nhà đầu tư trong và ngoài nước.

Các biện pháp giải quyết tài sản xấu là cần thiết nhưng phải đi kèm với các biện pháp tái cơ cấu ngân hàng nghiêm khắc để ngăn chặn việc phát sinh các thiệt hại mới. Nếu các ngân hàng vỡ nợ tiếp tục nhận tiền gửi và kỷ luật tín dụng bị làm yếu đi bởi các kỳ vọng vào việc giảm nợ công khai hay ngấm ngầm, thì chi phí cuối cùng để tái cấp vốn cho các ngân hàng sẽ tăng lên đáng kể. Chính phủ Trung Quốc đang chấp nhận các kinh nghiệm của các nước bị khủng hoảng ở Đông Á và các nước khác về các phương thức phòng tránh các mối nguy hiểm này. Phương pháp hoán đổi nợ - cổ phiếu đang được chú ý để nâng cao khả năng sinh lời thông qua các chi phí tài chính nhỏ. Nếu không có các năng lực tài chính đối ứng và với các cơ cấu hạ tầng của các doanh nghiệp quốc doanh thiếu hiệu quả, cách làm này sẽ làm tăng thêm thiệt hại ngân sách và kéo dài tuổi thọ của các doanh nghiệp đáng ra phải bị thanh lý hoặc thu hẹp và tạo ra rủi ro đạo đức trong các doanh nghiệp.

Cải tổ doanh nghiệp kể từ cuộc khủng hoảng

Cải tổ doanh nghiệp tại Trung Quốc là hết sức phức tạp (khung 4.7). Nhận thức được điều này nên việc cải tổ doanh nghiệp nhà nước đã trở thành trọng tâm của Hội nghị Trung ương Đảng cộng sản Trung Quốc tháng Chín 1999. Sự phát triển của các sự kiện chính trị gần đây được dựa trên các kinh nghiệm của Trung Quốc, tuy nhiên một số các cải cách được áp đặt dưới con mắt hướng về cuộc khủng hoảng Đông Á.

Các doanh nghiệp nhà nước được trao các quyền tự quyết lớn hơn trong sản xuất, thương mại và định giá trong những năm 1980, 1990. Lương và tiền thuê địa điểm đã được tự do hoá thông qua việc thiết lập các thị trường nhân công và địa ốc. Bảo hộ cũng được giảm dần thông qua

sự cạnh tranh tăng dần từ phía các doanh nghiệp tư nhân và nước ngoài. Hỗ trợ từ ngân sách nhà nước cũng được giảm dần (chỉ còn hơn 1% GDP trong năm 1998). Tuy nhiên, các áp lực này đã làm tăng thiệt hại cho các doanh nghiệp nhà nước, mà các doanh nghiệp này thì vẫn tiếp tục được tài trợ bởi các ngân hàng quốc doanh.

Sự thiếu tiến bộ trong các thử nghiệm công ty hoá đã làm chuyển trọng tâm sang một cuộc cải tổ mang tính cơ bản hơn là cải tổ cơ cấu sở hữu của các doanh nghiệp nhà nước, với nhu cầu tìm ra những người chủ sở hữu có năng lực và có động lực hơn. Hiện nay đang diễn ra một cuộc tranh luận về vấn đề lựa chọn cán bộ quản lý, tiền lương và các biện pháp khuyến khích. Nhiều doanh nghiệp quốc doanh lớn đang có dự định tham gia vào thị trường vốn quốc tế và nhiều doanh nghiệp đang kỳ vọng tham gia vào thị trường chứng khoán trong nước (Zang Chunlin 1999). Các doanh nghiệp nhà nước dần dần được phép thu hút vốn trên thị trường chứng khoán như là một công cụ để giảm tỷ lệ vay nợ (và tỷ lệ cho vay của ngân hàng), đồng thời cũng cho phép các cổ đông kiểm soát kết quả kinh doanh của chúng. Quá trình tư nhân hoá các doanh nghiệp quốc doanh nhỏ, phần lớn do sự đề nghị của chính quyền địa phương, cũng đang bắt đầu tăng tốc.

Thất bại của các tập đoàn trong vùng đã làm tăng thêm trọng lượng của phá sản như là một phương pháp cải tổ cơ cấu doanh nghiệp so với sáp nhập, như đã được khẳng định lại trong các nghị quyết được đưa ra tại hội nghị trung ương vào tháng Chín, đồng thời cũng nêu bật vai trò của lãnh đạo doanh nghiệp trong việc phát triển thành công một hệ thống doanh nghiệp hiện đại. Trong khi bản chất của sự chuyển đổi trong các mối quan hệ giữa các doanh nghiệp, chính phủ và hệ thống chính trị khác so với các nước khác ở châu Á, việc tách rời chính phủ ra khỏi các chức năng kinh doanh là mục đích cơ bản của quá trình cơ cấu lại chính phủ được khởi đầu vào năm 1998. Tới cuối năm 1998 gần như tất cả các bộ phận hành chính của chính phủ và của đảng đã được chỉ thị phải cắt đứt các mối quan hệ giữa họ và các doanh nghiệp mà họ kiểm soát, cho dù các

tàn dư còn lại của các mối quan hệ này có thể còn tồn tại thêm một thời gian nữa.

Việc tiêu trừ tham nhũng đã phần nào chịu ảnh hưởng cuộc khủng hoảng châu Á, gồm cả các sự kiện chính trị tại Indônêsi. Vào tháng Bảy 1998 Chủ tịch Giang Trạch Dân đã khẳng định lại tầm quan trọng của việc đấu tranh chống lại các tội phạm kinh tế nghiêm trọng. Kết quả các cuộc kiểm toán của nhà nước đã được thông báo công khai hơn, cũng như với cuộc kiểm toán 120.000 doanh nghiệp nhà nước và các cơ quan chính phủ trong năm 1998. Công việc điều khiển nhà nước cũng được xem xét kỹ lưỡng. Một bộ luật mới về việc chào và đấu thầu cũng bắt đầu có hiệu lực vào ngày 1 tháng Giêng 2000. Tham nhũng và buôn lậu đã dẫn tới việc các cơ quan công an, quân đội và các cơ quan an ninh khác bị bắt buộc phải từ bỏ các tài sản công nghiệp, tài chính, thương mại rất đáng kể của chúng. Và việc làm trong sạch một loạt các tổ chức và hoạt động tài chính đã được đẩy nhanh, kể cả các cố gắng chống lại các sai lầm tài chính.

Cuối cùng, tầm quan trọng của các doanh nghiệp vừa và nhỏ trong việc tạo công ăn việc làm và tính mềm dẻo đã được công nhận. Hiến pháp Trung Quốc đã được sửa chữa trong tháng Ba 1999, để đưa lại cho các doanh nghiệp tư nhân một địa vị chính trị, xã hội ngang bằng với các doanh nghiệp nhà nước, và một bộ luật mới về các công ty cá nhân (một người làm chủ) đã được ban hành vào tháng Tám 1999. Các chính quyền địa phương được khuyến khích xây dựng các quỹ bảo lãnh tín dụng cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ, và tất cả các ngân hàng quốc doanh đều đã được chỉ thị phải thành lập các ban tín dụng đặc biệt cho các doanh nghiệp này. Đây có thể là một câu trả lời theo chỉ thị cho các mối lo ngại về tình trạng thất nghiệp thành thị, tuy nhiên cần phải bảo đảm rằng điều đó không dẫn đến một mức tăng không thể duy trì được trong các khoản nợ của các chính quyền địa phương.

Công cuộc cải tổ doanh nghiệp tại Trung Quốc bị hạn chế bởi những tiến bộ trong việc giải quyết các mối lo ngại xã hội - đặc biệt là lao động thừa trong các doanh nghiệp và vai trò của các doanh

Công ty máy công cụ Thẩm Dương: câu chuyện thành công của một doanh nghiệp nhà nước?

Công ty máy công cụ Thẩm Dương (SMTCL) là hình mẫu cho các thách thức cải tổ các doanh nghiệp nhà nước. Nằm ở vùng công nghiệp Đông Bắc, vào năm 1993 SMTCL có hơn 23 nghìn công nhân sản xuất các máy công cụ lạc hậu theo công nghệ của thập kỷ 1960. Công tác quản trị tập trung vào việc sản xuất theo kế hoạch chứ không nhằm vào lợi nhuận và các công nhân được hưởng nhiều phúc lợi, từ nhà ở cho tới dịch vụ y tế. Tuy nhiên, như là một doanh nghiệp quan trọng trong khu vực công nghiệp nặng cốt thuộc "vành đai rỉ" của thành phố Thẩm Dương, nó có một lợi thế quan trọng là nằm trong 100 doanh nghiệp, và Thẩm Dương nằm trong 10 thành phố, được quy hoạch dưới kế hoạch cải tổ thử nghiệm 10.000-1.000-100-10. Là một dự án thử nghiệm, SMTCL trở thành tâm điểm của cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước của chính quyền địa phương và là một doanh nghiệp chủ yếu được hưởng lợi từ Dự án Cải tổ công nghiệp Thẩm Dương do Ngân hàng Thế giới tài trợ.

Dự án cải tổ này đã động chạm tới tất cả mọi khía cạnh hoạt động, cơ cấu của SMTCL, bao gồm cả tái cơ cấu tổ chức, thể chất và công nghệ. Năm 1994 SMTCL đã được cải tổ thành công ty trách nhiệm hữu hạn, và hai năm sau đã tham gia vào thị trường chứng khoán Thẩm Dương. SMTCL đã nhanh chóng từ bỏ các tài sản mang tính xã hội và không hiệu quả. Tuy nhiên, vào cuối năm 1995 đã xuất hiện một mối đe dọa to lớn đối với cuộc cải tổ khi một món nợ lớn của một trong các nhà máy của SMTCL được phát hiện, đe dọa khả năng sống còn tài chính của cả doanh nghiệp. Trong một cố gắng hỗ trợ điển hình cho các công ty nhà nước đang tham gia thí điểm cải tổ, chính quyền địa phương đã tách nhà máy vay nợ ra (cùng với các món nợ của nó) và đặt nhà máy này vào tình trạng phá sản.

Trong khi đó, tái cơ cấu hệ thống, thiết kế sản phẩm và nâng cấp công nghệ vẫn được tiếp tục trong một cố gắng biến SMTCL thành một doanh nghiệp sản xuất máy công cụ hiện đại, có khả năng cạnh tranh. Tuy nhiên, tình hình tài chính của SMTCL vẫn tiếp tục xấu đi, phản ánh tình trạng thừa cung trên thị trường máy công cụ quốc tế, sự cạnh tranh quyết liệt từ các nguồn nhập khẩu, sự chậm trễ trong việc tiếp thu công nghệ và các vấn đề dai dẳng trong chất lượng và dịch vụ. Trong những năm 1993-1997, các báo cáo tài chính của SMTCL giống như tất cả các doanh nghiệp nhà nước khác tại Trung Quốc với doanh số bán ra giảm, các món nợ phải trả tăng, tồn kho lớn hơn so với doanh số hàng năm và nợ ngắn hạn tăng theo hình xoắn ốc để đáp ứng nhu cầu vốn lưu động. Cho tới năm 1997, vì tình trạng tài chính của công ty đã trở nên không thể giữ vững được, các thay đổi lớn trong chương trình đầu tư và tái cơ cấu tài chính đã trở nên cần

thiết. Mặc dù lượng công nhân đã giảm xuống chỉ còn 14.000 trong vòng năm năm của cuộc cải tổ, SMTCL vẫn chưa có khả năng cạnh tranh trên thị trường quốc tế.

Vào năm 1998, công ty đã huy động thêm vốn bằng cách phát hành thêm cổ phiếu - trên thị trường chứng khoán và cho các công nhân. Chính quyền địa phương đã chuyển một món nợ dài hạn sang thành cổ phiếu. Một kế hoạch đã được thông qua để sử dụng 10 triệu USD từ nguồn của Ngân hàng Thế giới cho dự án vào việc tái đào tạo và đền bù thôi việc cho công nhân. Hợp tác chặt chẽ với nhau, chính quyền địa phương, ban điều hành doanh nghiệp và Ngân hàng đã tăng thêm sức ép lên toàn bộ các mặt hoạt động của SMTCL - nhằm cải thiện đáng kể các món nợ phải trả, tồn kho và quản lý chất lượng, đồng thời thúc đẩy tiêu thụ các sản phẩm máy công cụ truyền thống song song với việc phát triển các mặt hàng mới.

Các nỗ lực này có vẻ đã đem lại kết quả. Tiêu thụ sản phẩm tăng 40% trong năm 1998 và doanh thu cũng như lợi nhuận tiếp tục tăng lên trong năm 1999. Giờ đây, SMTCL thống trị thị trường trong nước ở nhiều mặt hàng. Sự chuyển đổi của SMTCL đã được thể hiện rõ qua cuộc Triển lãm máy công cụ quốc tế Trung Quốc tháng Mười 1999 tại Bắc Kinh. SMTCL đã trưng bày bảy công nghệ mới dẫn đầu trong cuộc cạnh tranh trong nước và có một chỗ đứng cạnh tranh tại các thị trường quốc tế. Các đơn đặt hàng thu được trong cuộc triển lãm lớn hơn một nửa các đơn đặt hàng của năm 1998. Lượng cầu lớn này một lần nữa lại tạo ra các áp lực lên vốn lưu động, do các khả năng lựa chọn tài chính tương đối hạn chế và tỷ lệ nợ ngắn hạn còn quá cao để có thể tiếp tục đi vay. Các quy định hạn chế việc thu hút vốn trên thị trường chứng khoán của Trung Quốc không cho phép SMTCL phát hành thêm cổ phiếu trong thời gian trước mắt. Không giống như cuộc cứu trợ lần trước của chính quyền địa phương, ban quản trị của SMTCL được thông báo rằng họ cần phải tự tìm lấy giải pháp. Nhiều biện pháp đã được đưa ra, kể cả việc bán toà nhà trụ sở chính để tăng thêm vốn lưu động.

Các kinh nghiệm của SMTCL đã minh họa rõ nét các thách thức mà công cuộc cải tổ doanh nghiệp nhà nước phải đối đầu, đặc biệt là độ lớn của công cuộc tái cơ cấu thể chất và lao động, vai trò không ngừng thay đổi của chính quyền địa phương, và vai trò sống còn của sự chủ động của các nhà quản lý trong quá trình lãnh đạo công cuộc cải tổ. Trên phương diện chính sách, các kinh nghiệm thu được đã nêu bật nhu cầu phải cho phép các doanh nghiệp thành công được huy động vốn một cách có hiệu quả hơn và phải củng cố mạng lưới an sinh xã hội để cho các cuộc cải tổ doanh nghiệp nhà nước có thể sống động trở lại.

ng nghiệp trong việc cung cấp bảo hiểm xã hội, nhà ở, bảo hiểm thất nghiệp và các phúc lợi xã hội khác. Trung Quốc đã có những tiến bộ trong việc đưa ra chế độ phúc lợi xã hội, cải tổ lương hưu, bảo hiểm thất nghiệp và các trợ giúp có liên quan tới việc làm. Chính phủ đã nhận thức rất rõ về tầm quan trọng của ổn định xã hội, kinh tế trong việc tiếp tục tiến hành công cuộc cải tổ này. Cuộc khủng hoảng Đông Á đã nhấn mạnh sự cần thiết phải thiết lập một mạng lưới an sinh xã hội và các công cụ để giúp đỡ các hộ gia đình quản lý các rủi ro có liên quan đến một nền kinh tế thị trường đang tiếp tục hội nhập với nền kinh tế toàn cầu.

Các thách thức trước mắt

Trong khi đã đạt được các cải thiện đáng kể, Chính phủ Trung Quốc vẫn còn phải đương đầu với rất nhiều thách thức trong quá trình thực hiện chương trình cải tổ và chuẩn bị sẵn sàng cho các doanh nghiệp và các tổ chức tài chính nhà nước đối phó với sự cạnh tranh và kỷ luật thị trường đang tăng lên. Ví dụ, quá trình tái cơ cấu chặt chẽ tại nhiều doanh nghiệp chính đã được dự tính trước thông qua việc hoán đổi nợ-cổ phiếu bởi các công ty quản lý tài sản mới được lập ra. Giám sát và áp chế thực hiện công cuộc tái cơ cấu sẽ là một thách thức lớn. Thúc đẩy quá trình tái phân phối một cách có hiệu quả quyền sở hữu và kiểm soát doanh nghiệp là một thách thức khác, đặc biệt là thông thường việc bán một cách cạnh tranh tài sản cho các nhà đầu tư chiến lược tư nhân đang bị cấm. Trong điều kiện như vậy, nhu cầu về một số lượng đủ lớn các cơ quan tái cơ cấu có thể sẽ hạn chế quá trình tái cơ cấu lâu dài.

Trên phương diện giám sát và sở hữu, các động lực quản lý cần được cải thiện kể cả trong trường hợp đảng cộng sản là người đưa ra các quyết định về nhân sự. Việc cơ cấu tổ chức theo kiểu tập đoàn lan rộng cũng là một mối lo lớn, đặc biệt trong trường hợp thiếu vắng thông tin cho các nhà đầu tư vẫn đang còn tương đối thiếu kinh nghiệm trên thị trường chứng khoán. Tư nhân hoá các hợp tác xã, các xí nghiệp hương

trấn mà không gây ra sự bất bình trong dân cư bản địa đang là một nỗi lo khác. Cuối cùng, việc xây dựng cơ chế, chính sách và nền văn hoá để tuyên truyền làm theo luật pháp và triệt phá thói quen bảo trợ, bóp nặn sẽ ngày càng trở nên quan trọng hơn.

Chú thích

1. Tái cấp vốn cho các ngân hàng sẽ xoá đi ở họ sự nản lòng để thương lượng lại các yêu sách của họ đối với các công ty có mức nợ quá lớn. Một ngân hàng được tái cấp vốn không hợp lý có thể sẽ bị các cơ quan kiểm soát đóng cửa nếu thu nhận rằng các món cho vay có giá trị nhỏ hơn giá trị kế toán của nó - ám chỉ đến sự giảm giá trị danh nghĩa của các yêu sách. Các ngân hàng được tái cấp vốn hợp lý không phải đối mặt với các vấn đề này.

2. Cho tới cuối năm 1999 chính phủ đã cam kết một lượng tiền là 74 nghìn tỷ uôn để tái cơ cấu khu vực tài chính.

3. Xu (1999) miêu tả các dữ liệu và phân tích. Một mẫu "cân đối" chỉ bao gồm các doanh nghiệp có dữ liệu cho tất cả các năm được sử dụng trong quá trình phân tích. Claessens, Djankov và Klingebiel (1999a) phân tích các dữ liệu từ cùng một nguồn nhưng sử dụng các mẫu lớn hơn và không cân đối. Lợi ích thu được thông qua độ lớn của mẫu có thể bị triệt tiêu do sự không tương ứng của các công ty trong mẫu.

4. Phần này được lấy ra từ Claessens, Djankov và Klingebiel (1999b).

5. Một ngân hàng có giá trị ròng nhỏ hơn 0 sẽ mất khả năng thu hút cổ đông mới trừ khi chính phủ đưa vốn của chúng lên tối thiểu là bằng 0. Cách tái cấp vốn như thế không đem lại lợi ích cho các chủ sở hữu hay chủ nợ mà chỉ tránh các tổn thất cho những người gửi tiền, và không nhất thiết - mặc dù nhiều khi cần - cần đến việc chính phủ mua một phần tài sản của ngân hàng.

6. Phương án tái cấp vốn tại Thái Lan bao gồm một biện pháp như vậy, song tái cơ cấu nợ doanh nghiệp được ràng buộc với sự cấp phát vốn Bạc 2. Tuy nhiên, nếu ngân hàng thiếu vốn Bạc 1 và cho rằng các điều kiện của chính phủ đưa ra để được nhận vốn Bạc 1 là không hấp dẫn thì họ ít có khả năng nhận được vốn Bạc 2 (xem khung 4.1).

7. Trong khoảng giữa năm 1999 tín dụng ngân hàng cho khu vực tư nhân giảm tại Malaysia và Thái Lan và giảm một cách đáng kể tại Ấn Độ. Tuy nhiên, nó lại được mở rộng tại Hàn Quốc, tại nước này tín dụng ngân hàng cho các doanh nghiệp nhỏ tăng một cách nhanh chóng trong chín tháng đầu của năm 1999.

8. Cùng một nhân tố này ám chỉ rằng có thể có các sự dễ rạn nứt trong các bộ phận khác của hệ thống tài chính, nơi mà việc bảo lãnh công khai được coi như là kém mạnh mẽ. Tuy nhiên, nếu tiền gửi tăng chậm trong các bộ phận khác của hệ thống ngân hàng

quốc doanh thì việc bù đắp các tổn thất sẽ trở nên khó khăn hơn (xem Paulson và Wang Jun 1999).

Tài liệu tham khảo

- Bebchuk, Lucian A. 1988. "A New Approach to Corporate Reorganizations." *Harvard Law Review* 101 (February).
- Bongini, Paola, Stijn Claessens, and Giovanni Ferri. 1999. "The Political Economy of Dealing with Bank Distress: Evidence in East Asia." Policy Research Working Paper 2265. World Bank, Washington, D.C.
- Calomiris, Charles. 1997. *The Postmodern Bank Safety Net: Lessons from Developed and Developing Economies*. Washington, D.C.: AEI Press.
- Cho, Yoon Je. 1999. "Korea's Financial Restructuring: Steps Taken and Remaining Challenges." Paper prepared for ASEM Regional Economist's Workshop: From Recovery to Sustainable Development, 15–17 September, Denpasar, Bali, Indonesia.
- Claessens Stijn, Simeon Djankov, and Leora Klapper. 1999. "Resolution of Corporate Distress: Evidence from East Asia's Financial Crisis." Policy Research Working Paper 2133. World Bank, Washington, D.C.
- Claessens, Stijn, Simeon Djankov, and Daniela Klingebiel. 1999a. "Financial Restructuring in East Asia: Halfway There?" Financial Sector Discussion Paper 3. World Bank, Washington, D.C.
- . 1999b. "How to Accelerate Corporate and Financial Sector Restructuring in East Asia?" Public Policy for the Private Sector Note 200. World Bank, Washington, D.C.
- Claessens Stijn, Simeon Djankov, and Larry H. P. Lang. 1999. "Who Controls East Asian Corporations?" Policy Research Working Paper 2054. World Bank, Washington, D.C.
- Claessens Stijn, Simeon Djankov, Joseph P.H. Fan, and Larry H.P. Lang. 1999. "Expropriation of Minority Shareholders." Policy Research Working Paper 2088. World Bank, Washington, D.C.
- Crispin, Shawn W. 2000. "Capital Crunch." *Far Eastern Economic Review*, 17 February.
- Greenspan, Alan. 1999. "Lessons from the Global Crisis." Remarks made to the World Bank Group and International Monetary Fund, 27 September, Washington, D.C.
- Haggard, Stephan. 1999. "The Politics of Corporate and Financial Restructuring: Korea, Thailand and Indonesia Compared." University of California, San Diego.
- Haggard, Stephan, Lee Chung, and Maxfield Sylvia, eds. 1993. *The Politics of Finance in Development*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Hausch, Donald B., and S. Ramachandran. 1999. "Bankruptcy Reorganization through Markets: Auction-based Creditor Ordering by Reducing Debris (ACCORD)." Policy Research Working Paper 2230. World Bank, Washington, D.C.
- IMF (International Monetary Fund). 1999. "The Asia Crisis: Causes, Policy Responses, and Outcomes." IMF Working Paper 99/138. Washington, D.C.
- Johnson, Simon, Peter Boone, Alasdair Breach, and Eric Friedman. 1998. "Corporate Governance in the East Asian Financial Crisis, 1997–98." Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass.
- JP Morgan. 1999. *Asian Financial Markets*. Fourth quarter.
- Kawai, Masahiro. 1997. "Capital Flow Liberalization and Financial Market Opening in Asia-Pacific Countries." In Yoon-Suk Kim, Ippei Yamazawa, and Woo-Hee Park, eds., *Economics of Triad: Conflict and Cooperation among the United States, Japan and Korea*. Seoul: Korea Institute for Economic Policy.
- . 2000. "Financial and Corporate Restructuring: Building Institutions and Resolution of the East Asian Crisis." World Bank, East Asia and the Pacific Regional Office, Washington, D.C.
- Klingebiel, Daniela. 1999. "The Use of Asset Management Companies in the Resolution of Banking Crises: Cross-Country Experiences." Policy Research Working Paper 2284. World Bank, Washington, D.C.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 1998. "Law and Finance." *Journal of Political Economy* 106: 1113–55.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1999. "Investor Protection: Origins, Consequences, Reform." Financial Sector Discussion Paper 1. World Bank, Washington, D.C.
- Leech, Chad. 1999. "Protecting Minority Shareholders in Closely Held Firms." Viewpoint Note 190. World Bank, Washington, D.C.
- Okuda, Hidenobu. 1999. "The Financial Deregulation and the Production Technology of Philippine Domestic Commercial Banks: Estimation of Cost Functions in the Period of 1990–1996." Paper prepared for ASEM Regional Economist's Workshop: From Recovery to Sustainable Development, 15–17 September, Denpasar, Bali, Indonesia.
- Paulson, Jo Ann, and Wang Jun. 1999. "Setting Priorities for Restructuring the Four Big State Banks in China." Background paper prepared for the People's Bank of China Workshop on Bank Restructuring, Beijing.
- Prowse, Stephen. 1998. "Corporate Governance: Emerging Issues and Lessons from East Asia." Paper prepared for the Responding to the Global Financial Crisis seminar at the 1998 Annual Meetings of the International Monetary Fund and World Bank Group, 6–8 October, Washington, D.C.
- Rajan, Raghuram, and Luigi Zingales. 1999. "The Politics of Financial Development." *International Monetary Fund Seminar Series* (International) 44: 1–82.
- Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny. 1997. "A Survey of Corporate Governance." *Journal of Finance* 52 (2): 737–83.
- World Bank. 1999a. *China: Weathering the Storm and Learning the Lessons*. East Asia and Pacific Region. Washington, D.C.
- . 1999b. *Global Economic Prospects and the Developing Countries*. Washington, D.C.
- . 1999c. *Indonesia: From Crisis to Opportunity*. East Asia and Pacific Region. Washington, D.C.
- . 1999d. *Philippines: The Challenge of Economic Recovery*. East Asia and Pacific Region, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit. Washington, D.C.
- Wu Jinglan. 1998. *Strategic Restructuring of the State Sector*. Beijing: China Development Publishing House (in Chinese).
- Xu, Colin. 1999. "Impacts of the East Asian Crisis on Corporations: Shocks, Institutions and Their Interactions." World Bank, Washington, D.C.
- Zhang Chunlin. 1999. "Corporate Sector in China: The Decline of State Ownership." World Bank, Washington, D.C.

CHƯƠNG 5

ĐÁP ỨNG CÁC THÁCH THỨC TRONG CÔNG TÁC LÃNH ĐẠO

Trong một sự kiện chưa từng có tại châu Á, hơn 400 phong trào hành động đã liên hợp với nhau để xem xét kỹ lưỡng hồ sơ của hàng trăm chính trị gia trong quá khứ và hiện tại. "Chúng tôi không có ảo tưởng rằng chúng tôi có thể thay đổi phong thái chính trị trong vòng một đêm thông qua việc loại bỏ hối lộ và tham nhũng", Choi Yol, một trong 10 đồng chủ tịch của Liên minh Công dân vì tổng tuyển cử 2000, phát biểu mở đường cho phong trào chống tham nhũng. Cùng với Liên minh của Choi là một tổ chức ôn hoà hơn, Liên minh Công dân vì công bằng kinh tế. Sát cánh với nhau, hai tổ chức liên minh này đại diện cho một số lượng lớn các tổ chức quần chúng lợi ích khác, kể cả các tổ chức hành động xã hội, các nghiệp đoàn và các tổ chức nghề nghiệp. Họ dự định tổ chức các cử tri vào một phong trào nhằm gửi hàng chục nghìn bưu thiếp màu vàng cho các chính trị gia bị coi là "không được ưa chuộng" đang tham gia tranh cử, còn các chính trị gia bị coi là đáng "loại bỏ" thì nhận được các bưu thiếp màu đỏ. "Tôi tập trung toàn bộ sức lực cho chiến dịch này", Kim Si Yol cười toe toét, anh là một người lái xe taxi ở Seoul, anh nói rằng thậm chí anh còn đóng góp tiền cho chiến dịch này. Số lượng các mục tiêu chính trị đã nói lên rằng Hàn Quốc đã đi xa tới mức nào kể từ khi cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997 đưa người lãnh đạo phe đối lập Kim Dea Jung (Kim Tế Chung) lên nắm quyền.

- Tạp chí Kinh tế Viễn Đông, 17 tháng Hai 2000, tr.20

Liệu Đông Á có thể duy trì được mức độ phục hồi năng động và đạt được các mục tiêu kinh tế, xã hội dài hạn hay không, điều đó sẽ phụ thuộc nhiều vào việc các nước này sẽ được lãnh đạo tốt tới mức độ nào. Công tác quản trị điều hành trong vùng đang trải qua những sự thay đổi to lớn để thích ứng với những giới hạn về nguồn lực mới và yêu cầu về tinh thần trách nhiệm ngày càng tăng. Các chính phủ phải đương đầu với các thách thức để

cung cấp các dịch vụ tốt hơn với chi phí thấp hơn và cho phép các công dân tham gia nhiều hơn nữa vào các công việc công cộng.

Các nỗ lực để xây dựng một chính phủ có hiệu quả và có trách nhiệm hơn được phát ra từ ba nguồn cơ bản. Thứ nhất là các hạn chế ngân sách bắt nguồn trực tiếp từ cuộc khủng hoảng -nợ công cộng tăng đáng kể đã siết chặt các chi tiêu công cộng đúng vào lúc cuộc khủng hoảng bắt buộc các chính phủ phải nhận thêm trách nhiệm mới trong việc bảo vệ các nhóm có thu nhập thấp.

Quá trình toàn cầu hoá là nguồn áp lực thứ hai đòi hỏi phải cải tổ công tác lãnh đạo. Phải đối đầu với cuộc cạnh tranh toàn cầu, các chính phủ trong vùng phải bảo đảm rằng các chính sách điều tiết công cộng các hoạt động kinh tế cơ bản - như xây dựng hạ tầng cơ sở hay khu vực tài chính - phải có khả năng đạt được các thành tựu tầm cỡ thế giới. Chính phủ cũng phải tạo ra được các điều kiện cần thiết cho việc cung cấp một cách có hiệu quả các dịch vụ y tế và giáo dục có tầm quan trọng sống còn đối với khả năng cạnh tranh của nguồn nhân lực trong vùng trong tương lai.

Nguồn động lực thứ ba của công cuộc cải tổ lãnh đạo là các biến chuyển kinh tế xã hội và chính trị. Bộ mặt luôn thay đổi của các xã hội châu Á - thông qua sự phân bố dân số, đô thị hoá, giáo dục và thu nhập - đã định nghĩa lại các mục tiêu mà các công dân đòi hỏi từ chính phủ. Các cư dân thuộc tầng lớp trung, già hơn và đô thị hoá hơn - đứng một cách chông chênh hơn kể từ khi khủng hoảng - đã lớn tiếng hơn về các yêu sách về một loạt các chính sách và dịch vụ công cộng, như các chi tiêu mới cho một mạng lưới an sinh xã hội. Các yêu sách trên đã được đưa ra trong một bối cảnh chính trị hoàn toàn khác của chủ nghĩa đa nguyên rộng rãi hơn và các phương tiện truyền thông tích cực hơn và được liên thông toàn cầu. Các chính phủ mới, dân chủ và có trách nhiệm hơn, đã đưa ra các nhu cầu tất yếu đối với tính trung thực và năng lực làm việc tốt hơn của các công chức nhà nước .

Các chính phủ tại Đông Á có thể đối phó như thế nào với các sức ép chòng chành, phức tạp và

bước vào giai đoạn phục hồi kinh tế và phát triển xã hội bền vững? Câu trả lời nằm trong một khu vực công cộng mới với các vai trò khiêm tốn hơn cho các chính phủ và một cách tiếp cận đã được hiện đại hóa đối với vai trò quản trị của chính phủ - một cách ngắn gọn là một hệ thống lãnh đạo mới có khả năng đáp ứng một cách có hiệu quả các điều kiện trong và ngoài nước đang thay đổi nhanh chóng. Chương này sẽ theo dấu vết của các động lực chính làm thay đổi công tác lãnh đạo, phác thảo ra các tác động của chúng đối với các tổ chức công cộng và đề xuất các lời giải đáp cho các chính phủ.

Các sức ép do cuộc khủng hoảng tạo ra lên tài chính công

Cuộc khủng hoảng đã tạo nên các sức ép ngân sách mới lên chính phủ thông qua các điều chỉnh kinh tế vĩ mô và thông qua các món nợ lớn liên quan tới cuộc khủng hoảng có hệ thống trong khu vực tài chính và phi tài chính.

Thâm hụt ngân sách lớn hơn

Cuộc khủng hoảng đã làm tăng thâm hụt ngân sách. Một phần là hệ quả tất yếu của thu nhập giảm đi bởi vì thuế thu nhập, thuế giá trị gia tăng, thuế nhập khẩu thu được giảm đi. Và không giống như các cuộc suy thoái kinh tế nhẹ hơn trong quá khứ, chi tiêu chính phủ đã không thể điều chỉnh theo được một cách nhanh chóng. Chi tiêu chính phủ cho nhập khẩu tăng lên cùng với sự mất giá của đồng tiền, và điều này cũng chỉ có thể cân đối được phần nào thông qua việc giảm lượng nhập khẩu.

Thêm vào đó, sự mất giá đồng tiền đã tạo ra các tổn thất trong bảng cân đối của chính phủ, và gánh nặng lãi (theo đồng nội tệ) phải trả cho các món nợ nước ngoài đã tăng lên hơn 30% (mức độ mất giá đồng tiền danh nghĩa). Cuối cùng, khi mà mức độ nặng nề của cuộc khủng hoảng đã trở nên rõ ràng, phần lớn các chính phủ đã tăng mức độ chi tiêu để kích thích nền kinh tế. Kết quả là, cán

cân ngân sách tại năm nước bị khủng hoảng là Indônêsi-a, Hàn Quốc, Malaysia, Thái Lan và Philippin đã chuyển sang chiều hướng thâm hụt một cách nhanh chóng (hình 5.1). Các tác động gây ra bởi khủng hoảng này sẽ đổi chiều một khi nền kinh tế bắt đầu phục hồi. Tuy nhiên, chúng để lại đằng sau một hậu quả bao gồm nợ công cộng và mức chi tiêu cao.

Cân cân của khu vực công cộng tại Trung Quốc cũng xấu đi, mặc dù không có các diễn biến phức tạp của khủng hoảng và sự mất giá đồng tiền. Ngay trước cuộc khủng hoảng, chính phủ đã có ý định xoá bỏ mức độ thâm hụt ngân sách tương đối khiêm tốn là 2%. Tuy nhiên, với tình hình xuất khẩu của Trung Quốc xấu đi - một phần là do cuộc khủng hoảng - và xu hướng thiếu phát (chương 1), chính phủ đã lo ngại rằng tìm cách xoá bỏ thâm hụt ngân sách sẽ làm chậm tăng trưởng lại ở mức độ quá lớn. Kết quả là chính phủ đã bỏ rơi mục tiêu tự chọn của mình là cân đối ngân sách vào cuối năm 1997 và ban hành một gói kích thích ngân sách đáng kể. Khi mà gói này chỉ đạt được một phần các kết quả mong muốn,

chính phủ lại ban hành nhiều hơn nữa trong năm 1998 và 1999.

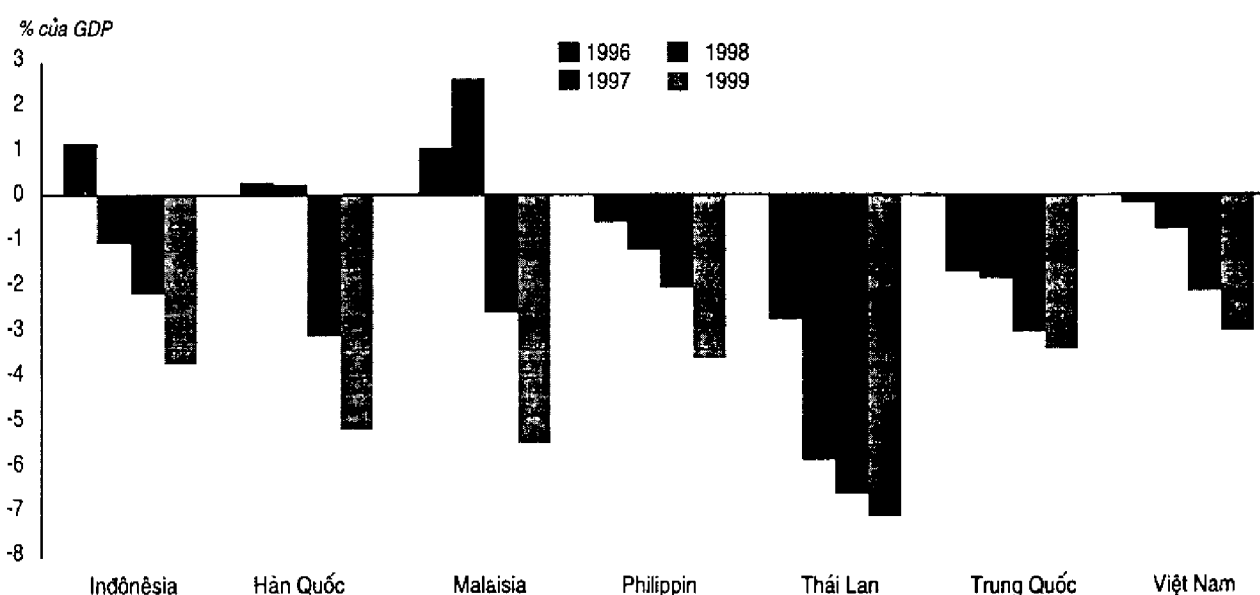
Tái cơ cấu tài chính và các món nợ kéo theo

Chi phí của công cuộc tái cơ cấu tài chính và của các món nợ kéo theo là nguyên nhân thứ hai dẫn đến căng thẳng nguồn lực công cộng. Trong quá trình khủng hoảng nhiều chính phủ đã can thiệp để bảo vệ những người gửi tiền và các nhà đầu tư (chương 4). Kể từ năm 1996 tỷ lệ nợ công cộng so với GDP tăng hơn gấp 3 lần tại Indônêsi-a, Hàn Quốc và Thái Lan, đồng thời cũng tăng mạnh tại Malaysia. Chi phí tái cấp vốn là thủ phạm chính (bảng 5.1).

Chi phí ngân sách tương lai tích lũy lại trên các bảng cân đối khu vực công sẽ phụ thuộc vào việc thiết kế các phương án tái cấp vốn và sự thành công của chính phủ trong việc phục hồi các tài sản từ tay các chủ nợ trong quá trình tái cơ cấu và phá sản. Các chi phí tương lai cũng phụ thuộc vào giá trị của cổ phần do chính phủ nắm giữ trong các ngân hàng được tái cấp vốn

Hình 5.1

Ngân sách đã rơi vào tình trạng thâm hụt



Ghi chú: Số liệu năm 1999 là dự tính.
Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

BẢNG 5.1**Nợ công cộng 1996-1999***(% của GDP)*

Quốc gia	1996	1997	1998 ^a	1999 ^b	1996-1999	Chi phí tái cấp vốn	
						Tính đến nay	Các khoản chi phí thêm được dự tính
Indônêxia	22,9	61,9	67,3	91,5	68,6	37,3	12,7
Nợ trong nước	0,0	0,0	16,3	52,5	52,5		
Nợ nước ngoài	22,9	61,9	51,0	39,0	16,1		
Lãi/GDP	0,0	1,6	3,2	3,9 ^c	3,9		
Hàn Quốc	8,8	14,2	23,8	29,5	20,7	15,8	10,7
Nợ trong nước	7,6	9,5	12,4	22,2	14,6		
Nợ nước ngoài	1,2	4,7	11,4	7,3	6,1		
Lãi/GDP	0,4	0,5	1,0	2,6	2,2		
Malaisia	36,0	32,7	37,0	52,0	16,0	10,9	5,5
Nợ trong nước	31,8	28,0	31,6	44,0	12,2		
Nợ nước ngoài	4,2	4,7	5,4	8,0	3,8		
Lãi/GDP	2,7	2,3	3,6	3,2	0,5		
Philippin	105,1	114,5	108,9	105,0	-0,1	0	
Nợ trong nước	72,5	70,7	62,7	59,6	-12,9		
Nợ nước ngoài	32,6	43,9	46,2	45,4	12,8		
Lãi/GDP	4,7	5,5	6,2	6,8	2,1		
Thái Lan	15,7	29,2	38,2	50,3	34,6	17,4	15,4
Nợ trong nước	7,0	6,8	23,1	31,3	24,3		
Nợ nước ngoài	8,7	22,5	15,1	19,0	10,3		
Lãi/GDP	0,9	2,7	1,9	2,3	1,4		
Trung Quốc ^d	19,0	20,0	26,0	29,0	10,0	3,0	
Nợ trong nước	6,0	5,4	10,8	14,0	8,0		
Nợ nước ngoài	13,0	14,6	15,2	15,0	2,0		
Lãi/GDP	0,7	0,8	0,9	2,0	1,3		

Ghi chú: Các năm ở trên là năm tài khoá cho Indônêxia (1 tháng Tư / 30 tháng Ba) và Thái Lan (1 tháng Mười / 30 tháng Chín) và năm theo lịch đối với Trung Quốc, Hàn Quốc, Malaysia, Philippin.

a. Dự đoán.

b. Dự kiến.

c. Bao gồm 2,1% GDP trả lãi cho trái phiếu liên quan tới tái cấp vốn.

d. Chỉ có nợ quốc gia.

Nguồn: Số liệu và tính toán của nhân viên Ngân hàng Thế giới và IMF; Claessens, Djankov và Klingebiel 1999.

cũng như khi nào chúng được bán lại cho khu vực tư nhân.

Sự bảo lãnh ngấm ngấm đối với khu vực tài chính không phải là các món nợ kéo theo duy nhất trên bảng cân đối của chính phủ như là kết quả của cuộc khủng hoảng. Các món nợ kéo theo do các hợp đồng được chính phủ bảo lãnh trong

lĩnh vực xây dựng đường sá và điện lực đã tạo ra những trách nhiệm mới cho khu vực công. Đánh giá bằng số độ lớn của các món nợ này là hết sức khó khăn, một phần bởi vì chúng thường liên quan đến các hợp đồng kiểu “nhận hay trả tiền” mà còn bởi vì các tổ chức thực hiện chức năng mua bán công - như Cơ quan quản lý sản xuất

điện lực Thái Lan - vẫn còn đang thương lượng với các nhà sản xuất độc lập về việc phân chia thiệt hại.

Với chi phí tái cấp vốn và các món nợ mới khác, tiền trả lãi đã chiếm một phần lớn hơn rất nhiều trong thu nhập so với trước cuộc khủng hoảng. Các khoản trả lãi này nằm vào khoảng từ 15% tại Thái Lan và Hàn Quốc cho tới 30% tại Indônêsi và Philippin (hình 5.2). Với các khoản trả lãi nội địa được dự tính sẽ tăng gấp đôi vào năm 2000, tiền trả lãi có thể sẽ ngốn tới quá nửa thu nhập của Indônêsi và Philippin. Tại thái cực bên kia, tỷ lệ tiền trả lãi của Trung Quốc lại tương đối nhỏ. Mặc dù thu nhập sẽ tăng lên khi nền kinh tế phục hồi trở lại, chi tiêu cũng sẽ tăng lên. Phần lớn các nước đã giảm chi tiêu thực tế vào giáo dục và y tế khoảng 10% bằng cách giữ mức độ tăng lương dưới mức lạm phát (chương 6). Tuy nhiên, các yêu cầu về tiền lương cuối cùng cũng sẽ đẩy chi tiêu xã hội lên. Trong một vài năm tới, chi tiêu sẽ phải tăng tương ứng với gánh nặng trả nợ. Điều đó có nghĩa rằng, bên cạnh các việc khác, chính phủ cần phải hoạt động hiệu quả hơn để có thể bảo đảm được mức độ dịch vụ.

Điều chỉnh tài chính là cần thiết ?

Các nước trong khu vực bước vào cuộc khủng hoảng với mức độ nợ thấp. Vì vậy, mặc dù mức nợ sau cuộc khủng hoảng là cao nhưng không phải là không xử lý nổi. Tuy vậy, các chính phủ sẽ phải nâng các cán cân cán bản lên chỉ để giữ được mức độ nợ ổn định. Ví dụ, nếu như Thái Lan đạt được tỷ lệ tăng trưởng bằng với lãi suất thực trong vòng một vài năm tới, nước này cũng sẽ phải xoá bỏ khoản mất cân đối 4,8% giữa thu nhập và các khoản chi tiêu không liên quan tới lãi - có nghĩa là, giảm mức độ thâm hụt cán bản tới mức bằng không - để tránh khỏi làm tăng nợ công cộng (bảng 5.2).

Vì cán cân cán bản thấp của Thái Lan trong năm 1999 đã bị ảnh hưởng nặng nề bởi cuộc khủng hoảng, cán cân cán bản được điều chỉnh chu kỳ của nước này trở nên cao hơn - vào khoảng

2% GDP. Như vậy sự phục hồi của các hoạt động kinh tế có lẽ sẽ giảm bớt sự điều chỉnh cần thiết khoảng một nửa. Tại các nước bị khủng hoảng khác, nếu tỷ lệ tăng trưởng ngang bằng với lãi suất thực, các cán cân cán bản cần phải được tăng lên vào khoảng từ 0,5% GDP tại Malaysia cho tới 2,0% tại Hàn Quốc và Thái Lan, nếu tính đến các tác động của khả năng phục hồi thu nhập - và nhiều hơn nếu các nước này muốn giảm nợ.

Các áp lực trong nước và toàn cầu đòi hỏi thay đổi trong chính phủ

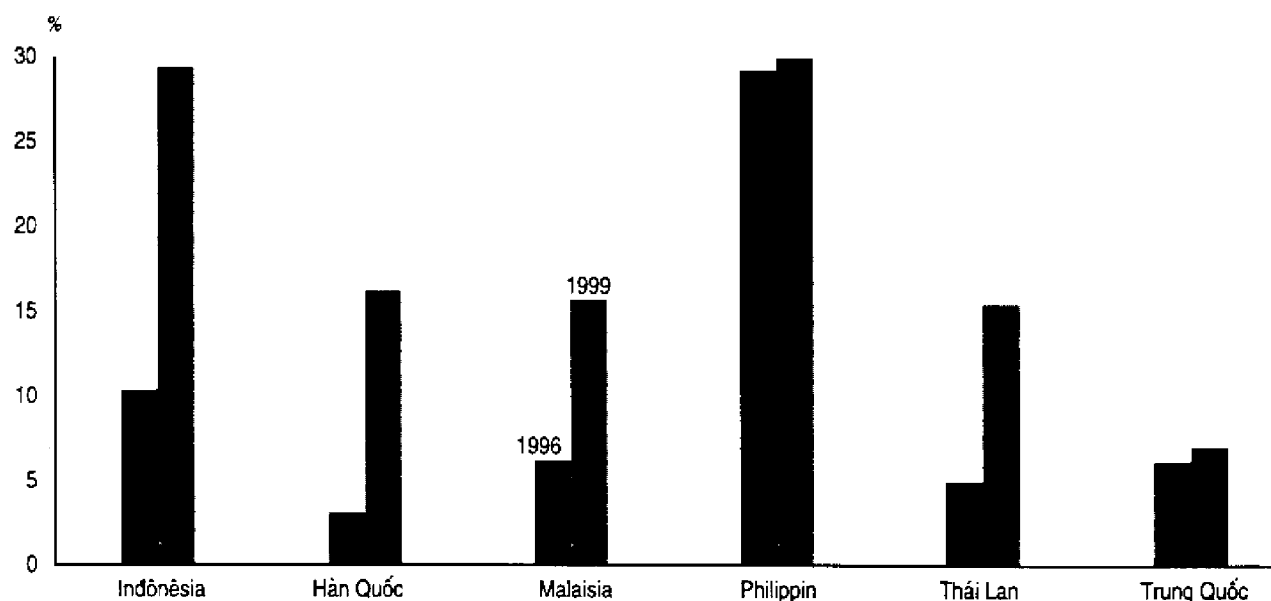
Trước cuộc khủng hoảng, các chính phủ ở Đông Á tương đối nhỏ xét theo mức thu nhập của chúng, ngoại trừ các nước nhỏ phụ thuộc vào viện trợ (hình 5.3). Quy mô nhỏ đã cho phép mềm dẻo trong việc phân phối nguồn lực trong các năm đầu của quá trình tăng trưởng và rõ ràng là đã đóng góp vào những năm tăng trưởng "kỳ diệu".

Các động lực toàn cầu

Toàn cầu hoá, sự rộng lớn của các động lực thị trường và những thay đổi kinh tế xã hội đang làm thay đổi chúng. Các yêu cầu mới, lâu dài hơn được đặt ra cho các chính phủ trên ba lĩnh vực. Thứ nhất, có nhiều đòi hỏi yêu cầu chính phủ phải tăng cường chi tiêu cho một mạng lưới an sinh xã hội ủng hộ một thị trường lao động thành thị mềm dẻo hơn (chương 6). Trong thời kỳ suy thoái, các chính phủ vội vã nhào nặn lên các chương trình việc làm, chương trình hạ tầng cơ sở nông thôn, các quỹ xã hội và các cơ chế hỗ trợ thu nhập. Tuy nhiên, kể cả khi nền kinh tế đang phục hồi, chính phủ cũng phải cân nhắc các chương trình thường xuyên để bảo vệ nhân công trong nền kinh tế thị trường.

Thứ hai, các chính phủ đang bị đòi hỏi phải giáo dục công dân trong một thời đại mà kiến thức là chìa khoá của tăng trưởng. Thứ ba, các nước cạnh tranh trên thị trường toàn cầu cần các hải cảng, hệ thống giao thông vận tải có hiệu quả và hạ tầng cơ sở thành thị tốt. Như vậy, các yêu

Các khoản trả lãi lớn hơn các nguồn thu từ thuế



Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

cầu cũng tăng lên đối với chính quyền tại các đô thị bởi vì các đô thị cần phải cạnh tranh để tạo ra các việc làm mới. Bởi vậy chính phủ buộc phải trở nên chủ động hơn trong việc điều phối các dự án phát triển hạ tầng cơ sở. Trong khi công việc điều phối này không nhất thiết phải thông qua các văn bản pháp luật trực tiếp (đặc biệt là tại các

nước có thị trường lớn và phát triển), nó đòi hỏi một hệ thống điều tiết và lập kế hoạch tốt hơn.

Các động lực trong nước

Trong quá trình người dân Đông Á trở nên giàu có hơn, già hơn và thành thị hoá hơn, họ yêu cầu từ chính phủ các tiện nghi công cộng, dịch vụ tốt hơn và một môi trường trong sạch hơn. Với việc ngày càng nhiều người dân châu Á sống ở các khu vực thành phố, ví dụ, các khoản chi tiêu công cộng cho môi trường sẽ tăng lên¹. Kết quả là một loạt các chương trình, với việc chi nhiều tiền hơn nữa, sẽ được ra đời để giám sát chất lượng không khí, tiêu chuẩn chất đốt, để quản lý nạn phá rừng và ô nhiễm nguồn nước. Các khoản đầu tư công cộng cũng sẽ trở nên cần thiết đối với vệ sinh dịch tễ, nguồn cung cấp nước và các hệ thống giao thông công cộng không gây ô nhiễm môi trường. Hiện nay, chi tiêu cho môi trường trong khu vực là khá thấp (Ngân hàng Thế giới 1996).

Các nhu cầu về việc chi tiêu nhiều hơn cho hệ thống lương hưu và y tế cũng đang được thúc đẩy

BẢNG 5.2
Các cân cán cơ bản, 1994-1999
(%)

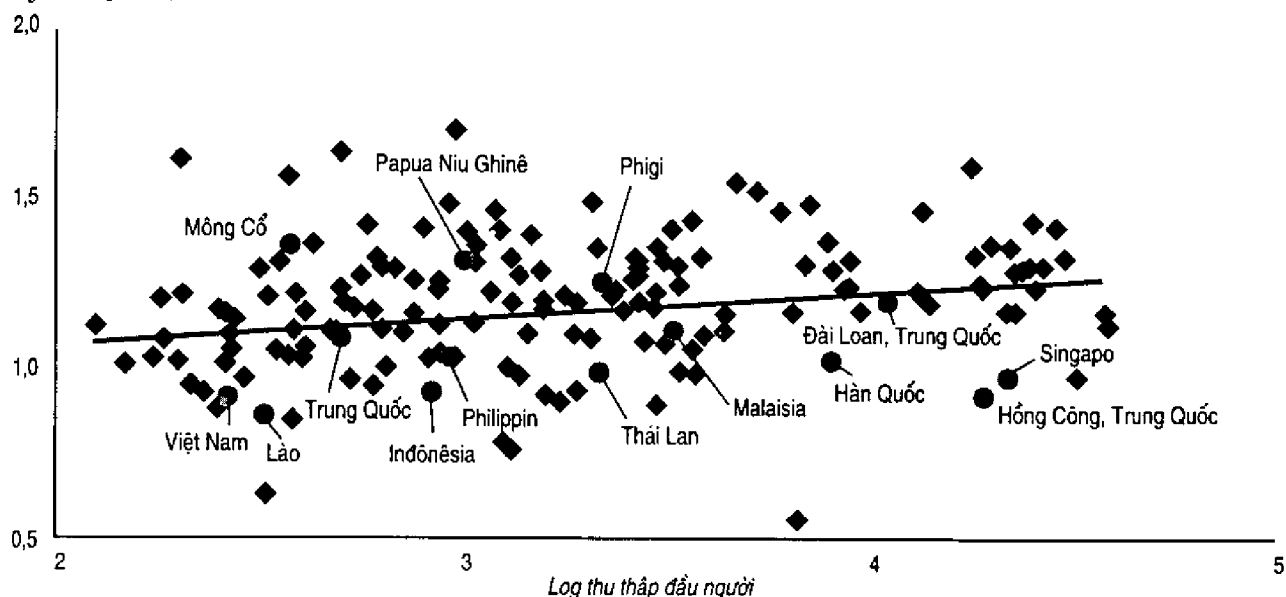
Quốc gia	Trung bình 1994-1996	Dự kiến 1999	Điều chỉnh theo chu kỳ 1999
Indônêsia	1,0	-1,1	-1,0
Hàn Quốc	0,9	-2,6	-2,2
Malaisia	4,0	-2,3	-0,6
Philippin	4,1	1,7	1,8
Thái Lan	1,2	-4,8	-2,2
Trung Quốc	-1,0	-2,5	-2,4

a. Xem phần chú thích cho biểu ở cuối chương về định nghĩa của cân cán được điều chỉnh theo chu kỳ.

Nguồn: Tính toán của nhân viên Ngân hàng Thế giới.

Trước khủng hoảng, các nền kinh tế Đông Á là nhỏ xét về mức thu nhập, 1989-1998

Log tiêu dùng chính phủ tính theo % của GDP



Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

bởi một xã hội châu Á đang ngày một già hơn. Dân cư trong khu vực đang già đi, bởi vì tuổi thọ trung bình cao hơn tại thời điểm sinh ra và tỷ lệ người trên 60 tuổi nhiều lên (Heller 1997; Bos và các tác giả khác 1994). Trong những năm 1990-2030 tỷ lệ người trên 60 tuổi tại Singapo sẽ tăng lên hơn gấp 3 lần (từ 8,5% tới 29,4%) và sẽ tăng gấp 3 lần tại Thái Lan (từ 6% lên 18%). Tại các nước Đông Nam Á khác tỷ lệ này sẽ tăng lên hơn gấp đôi. Tình hình tại Trung Quốc cũng tương tự như vậy (Ngân hàng Thế giới 1997a).

Tầng lớp người cao tuổi thường có thu nhập cao hơn và do đó đòi hỏi nhiều hơn từ hệ thống y tế công cộng. Những người cao tuổi cũng có xu hướng phải chịu nhiều ảnh hưởng hơn từ các vấn đề môi trường, điều này cũng góp phần vào các bệnh kinh niên không lây như ung thư, các bệnh tim mạch, các bệnh tâm thần (Heller 1997, tr.5) - làm tăng các yêu cầu về dịch vụ y tế. Thêm vào đó, các phát triển về khoa học kỹ thuật có thể làm tăng đơn giá của bảo hiểm y tế. Và bởi vì phụ nữ sống lâu hơn nam giới nên các nhu cầu về tài chính của họ lúc tuổi già cũng đáng được quan

tâm một cách đặc biệt. Sự cần thiết của một hệ thống lương hưu, bảo hiểm y tế hỗn hợp giữa công cộng và tư nhân đang trở nên cấp bách hơn (Asher và Heij 1999). Giải pháp hiệu quả cho các yêu cầu này đòi hỏi các thể chế công cộng mạnh mẽ, ngân sách nhà nước lớn, và các con đường sáng tạo để khu vực tư nhân có thể tham gia vào các lĩnh vực mà sự có mặt của chính phủ trở nên không cần thiết.

Các điều chỉnh trên sẽ phải được thực hiện trong một bối cảnh mà các đòi hỏi về một chính phủ có trách nhiệm và có hiệu quả hơn đang dâng cao. Ba mươi năm thịnh vượng của Đông Á đã đi kèm với sự ra đời của một tầng lớp trung lưu được đào tạo tốt và đang kêu gào đòi hỏi các dịch vụ tốt hơn trong các lĩnh vực như giáo dục và y tế, và sự tham gia tích cực hơn của quần chúng vào quá trình ra quyết định cũng như với một tinh thần trách nhiệm công cộng cao hơn. Ngày càng nhiều cư dân Đông Á sống ở các đô thị hơn, và nhiều thành phố trong số này ở gần thủ đô và đang đòi hỏi tiếng nói chính trị mới. Quản lý các động lực này để truyền bá một phương thức lãnh

đạo tốt hơn đòi hỏi phải có những khởi xướng mới để quản lý các cơ quan công cộng.

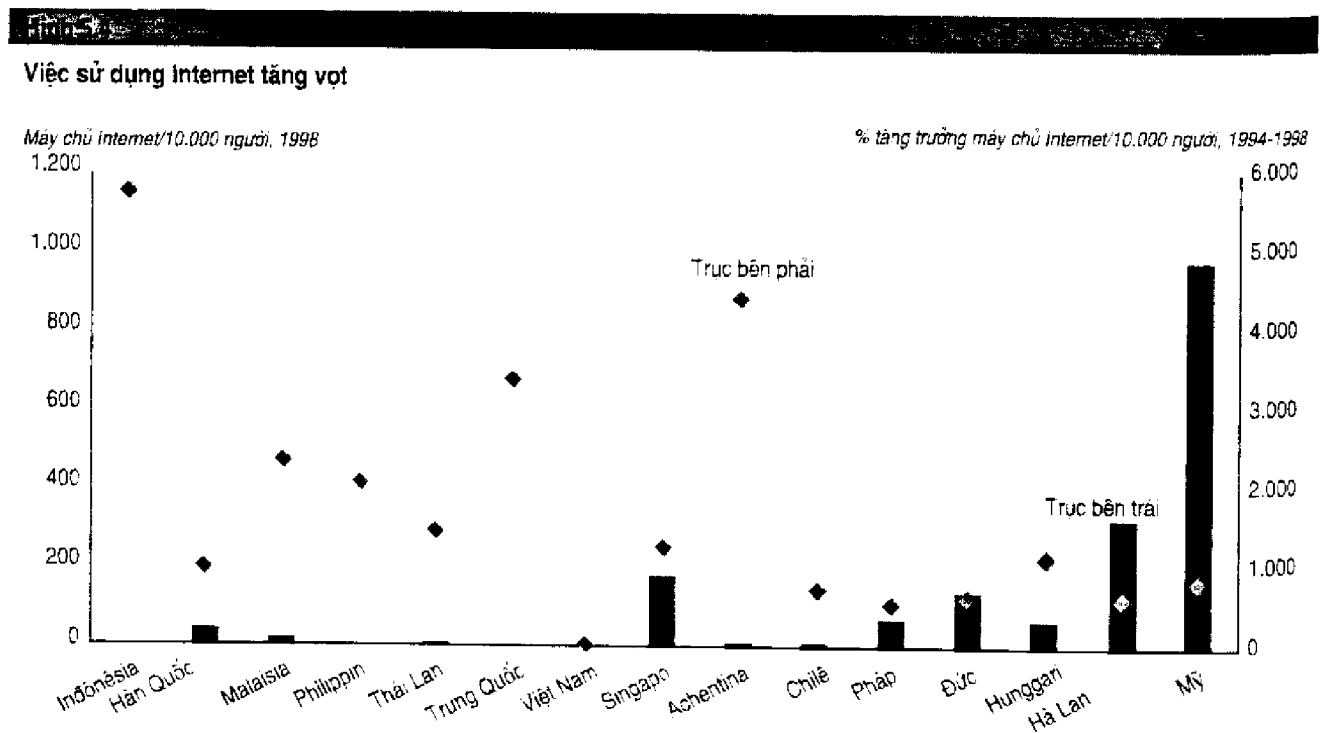
Chuyển dịch theo xu hướng mở cửa

Nhiều nước Đông Á đã trải nghiệm sự thay đổi chính trị quan trọng trong những năm 1990 với sự chuyển sang chế độ đa nguyên về mặt chính trị (Diamond và Plattner 1998). Các xu hướng này đã được củng cố bởi những mối liên hệ toàn cầu, gồm cả việc tăng cường thông tin và tiêu chuẩn hoá nhu cầu đối với một loạt các sản phẩm sản xuất, kinh doanh dịch vụ, cách sống và giá trị. Chính việc kết hợp các xu hướng toàn cầu này với cuộc khủng hoảng trong khu vực đã tạo nên thay đổi về chính trị. Các chế độ chính trị đã thay đổi ở Indônêsiá, Hàn Quốc, Philippin và Thái Lan. Thậm chí cả Trung Quốc dường như đã xuất hiện sự tự do hoá về chính trị ở một chừng mực nào đó.

Tự do hoá về chính trị đã trùng hợp với những tiến bộ toàn cầu trong lĩnh vực truyền thông, với những sức ép nhằm làm cho quá trình ra quyết định minh bạch hơn. Hoạt động thông tin đại

chúng tự do hơn và các luồng thông tin ngày càng tăng đã tạo điều kiện cho công dân hiểu biết nhiều hơn và có thể tham gia vào các hoạt động chính trị và quản lý công cộng tốt hơn. Từ năm 1980 đến 1996 số lượng độc giả của báo chí hàng ngày tăng lên một cách đáng kể trong toàn khu vực (ngoại trừ Việt Nam). Những cởi mở về chính trị gần đây ở Indônêsiá và Thái Lan đã đi kèm với sự tăng lên một cách rõ rệt các hoạt động báo chí, xét cả về khối lượng phát hành và tính độc lập về mặt biên tập. Tuy nhiên, tự do báo chí chỉ thực sự có khi mà các phương tiện truyền thông được pháp luật bảo vệ và hoạt động độc lập không chịu ảnh hưởng của những quyền lợi được bảo đảm bất di bất dịch. Các nước Đông Á vẫn đang phải đương đầu với những thách thức lớn để đạt được các yêu cầu đó.

Thậm chí trong những phạm vi hẹp hơn thì các luồng thông tin cũng ngày càng gia tăng thông qua những tiến bộ kỹ thuật và thông tin như mạng Internet. Dù đang ở mức rất thấp so với các nước phát triển như Mỹ, Hà Lan thì việc kết nối Internet ở các nước Đông Á đã tăng lên



Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

một cách đáng kể (hình 5.4). Và bởi vì số liệu trong hình này chỉ thể hiện những kết nối Internet trực tiếp, nên trong thực tế Internet phát triển hơn rất nhiều, thông qua các quán cà phê Internet và các hình thức tiếp cận Internet khác của cả cộng đồng.

Các chỉ số của công tác quản lý có hiệu quả

Các tổ chức công cộng tại các nước Đông Á đã thực thi rất tốt, trước cuộc khủng hoảng, một số

chức năng chính như quản lý kinh tế vĩ mô, tăng cường công nghiệp hoá hướng về xuất khẩu, xoá đói giảm nghèo (khung 5.1). Nhưng cuộc khủng hoảng đã bộc lộ những thiếu sót nghiêm trọng trong hoạt động của khu vực kinh tế nhà nước. Kaufmann, Kraay và Zoido-Lobaton (1999b) đưa ra những chỉ số tổng hợp đánh giá cách quản lý trong khu vực năm 1997-1998 dựa trên việc kết hợp những quan điểm về quản lý do hàng chục cơ quan đánh giá rủi ro thương mại, các tổ chức quốc tế, các tổ chức phi chính phủ đưa ra².

KHUNG 5.1

Các quan điểm về lãnh đạo trước cuộc khủng hoảng cho đến nay

Trước cuộc khủng hoảng, các thể chế công cộng và công tác lãnh đạo được coi là đã tạo ra các kết quả kinh tế hết sức ấn tượng và một mức tăng trưởng cao tại các nước Đông Á kỳ diệu (Ngân hàng Thế giới 1993). Tuy nhiên, kể từ cuộc khủng hoảng, các đánh giá về công tác lãnh đạo tại Đông Á không được tốt như vậy. Các quá trình sắp đặt doanh nghiệp giữa chính phủ và tầng lớp thượng lưu kinh tế được coi là nguyên nhân của các hành vi thiên vị của chính phủ trong việc chống đỡ cho các công ty và các ngân hàng bị thất bại. Các *chaebol* (tập đoàn) tại Hàn Quốc và các cơ quan chính phủ làm trung gian quyền lợi cho chúng được mô tả như là chủ nghĩa bè phái không có khả năng hoạt động. Và các lời buộc tội tham nhũng đã sinh sôi nảy nở nhanh. Cái gì đã gây ra sự thay đổi trong cách đánh giá về công tác lãnh đạo tại Đông Á?

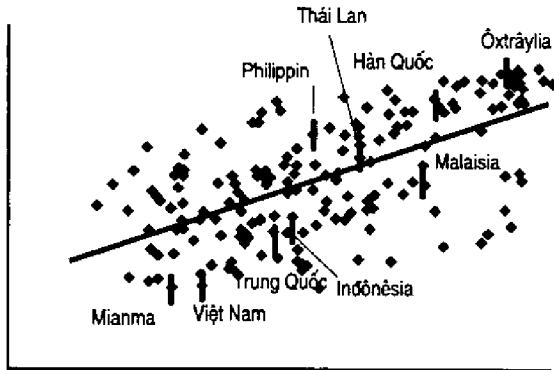
Theo như cách suy nghĩ thông thường, các nhà kỹ trị được đào tạo tốt sẽ ban hành các chính sách rõ ràng và có thể đoán trước được cần thiết để duy trì tăng trưởng có giá trị. Có ba cơ cấu thể chế được cho là đang hoạt động. Một nhóm các nhà kỹ trị được đào tạo tốt, được cách ly về mặt chính trị (hoặc được bảo vệ dưới các chế độ được sự ủng hộ của quân đội) - giới quan chức kinh tế - được thành lập một cách công khai để ban hành và quản lý các chính sách. Các chính phủ Đông Á (đặc biệt là Hàn Quốc và Malaysia) đã được coi là có các công chức hành chính chuyên nghiệp có khả năng và trong sạch, được tuyển lựa và quản lý theo các nguyên tắc, quy định cạnh tranh, dựa trên khả năng và hoạt động với một hiệu quả tương đối cao. Và các hội đồng tư vấn đã cung cấp một giao diện

giữa chính phủ và xã hội; giao diện này cho phép tầng lớp thượng lưu kinh tế có tiếng nói trong các chính sách và bảo đảm tính ổn định và tính có thể dự đoán được trong môi trường chính sách và kinh tế vĩ mô (Campos và Root 1996).

Tuy nhiên, ba nguyên lý này của sự kỳ diệu Đông Á không hoàn toàn chính xác. Các nhà kỹ trị không được cách ly hoàn toàn khỏi các ảnh hưởng chính trị và ảnh hưởng của sự bảo trợ. Các hoạt động dân chính phải chịu đựng các khiếm khuyết - sự tự động đề bạt và thâm niên công tác đã điều khiển một số hoạt động dân chính tại Hàn Quốc, Malaysia đã đưa cân đối sắc tộc vào quá trình tuyển công chức, các cơ hội tìm ra khe hở đã làm hỏng tính trung lập và thành tích của các công chức tại Indônêsi-a và sự dõ dàu chính trị hoặc dõ dàu không chính thức đã được hợp pháp hoá trong ngành dân chính tại Philippin. Ngay tại những nơi mà ngành dân chính chủ trọng tới năng lực, thì chúng cũng tập trung vào việc chấp hành tốt các quy định hơn là vào kết quả và nhiệt tình. Cuối cùng, ưu điểm của các hội đồng thận trọng cũng được đánh giá quá cao. Các hội đồng này tạo tiếng nói cho các nhà hoạch định chính sách thượng lưu và như vậy có thể đã tạo ra các động lực để tìm kiếm các kẻ hở và tham nhũng. Và trong khi các nhóm thượng lưu có quyền lợi có thể chuyển tải các vấn đề của một số nhân vật quan trọng và tạo nên sự nhất trí cho các chính sách của chính phủ, chúng không thể thay thế các thể chế chính trị hợp pháp, rộng lớn.

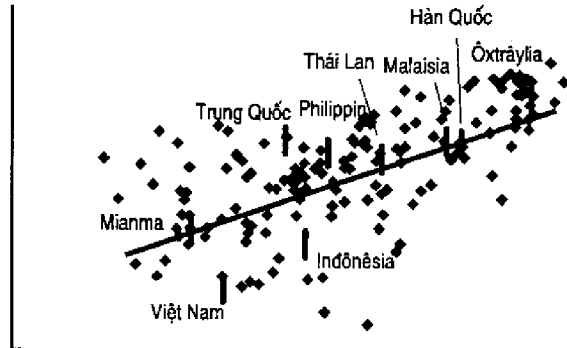
Công tác quản lý ở Đông Á

Tiếng nói và tinh thần trách nhiệm



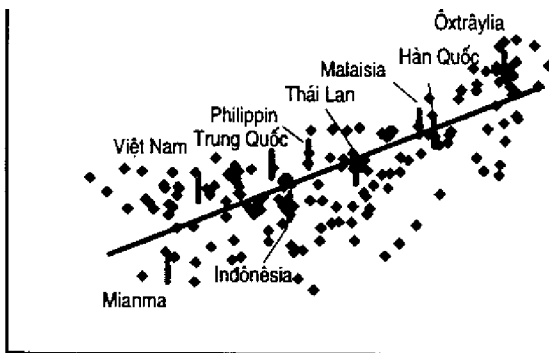
Log PPP GDP theo đầu người

Bất ổn chính trị và bạo lực



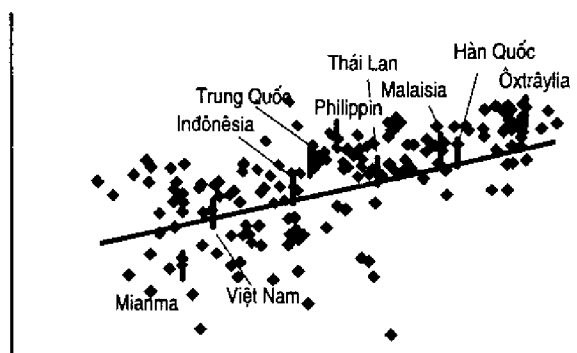
Log PPP GDP theo đầu người

Hiệu quả của chính phủ



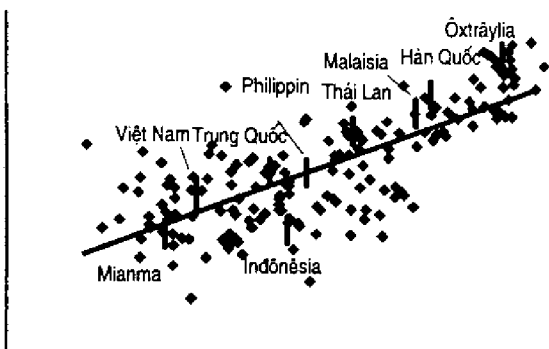
Log PPP GDP theo đầu người

Gánh nặng quy chế



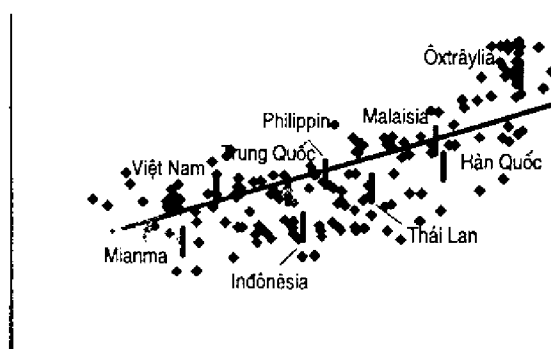
Log PPP GDP theo đầu người

Thực hiện pháp luật



Log PPP GDP theo đầu người

Không có tham nhũng



Log PPP GDP theo đầu người

Ghi chú: Trục Y đại diện cho tổng 12 chỉ số được chuẩn hóa trên cùng một hệ thống chia độ. Đường thẳng đứng đo mỗi nước là các giá trị có thể của hệ thống lãnh đạo nước đó. Tỷ lệ 90% là xác suất của hệ thống lãnh đạo rơi vào các giá trị vùng. PPP: ngang giá sức mua.

Nguồn: Kaufmann, Kraay và Zoido - Lobaton 1999b.

Những quan điểm này được tập hợp thành sáu loại chỉ số lớn: tiếng nói quần chúng và tinh thần trách nhiệm, sự bất ổn về chính trị và bạo lực, tính hiệu quả của nhà nước, gánh nặng quy chế, thực hành pháp luật và (không có) nạn tham nhũng (hình 5.5).

Mặc dù việc đánh giá cách quản lý một cách chính xác là khó khăn, nhưng kết quả xếp hạng của các nước Đông Á là trung bình theo tiêu chuẩn quốc tế. Hàn Quốc và Malaysia là hai nước nằm trong số một phần ba các nước dẫn đầu trong khi Indônêxia và Mianma ở trong nhóm một phần ba các nước đứng cuối cùng. Trung Quốc, Thái Lan, và Philippin rơi vào nhóm ở giữa. Như vậy, chất lượng của các cơ quan, tổ chức tại một quốc gia hoàn toàn tương ứng với trình độ phát triển của quốc gia đó.

Trong phần lớn các trường hợp, kết quả đánh giá về các nước Đông Á tương xứng với những gì được chờ đợi từ mức thu nhập theo đầu người của chúng. Chỉ có Indônêxia là có các kết quả thấp hơn so với các nước có mức thu nhập bình quân đầu người tương tự. Dưới ánh sáng của các kết quả này, khó mà có thể tin được là bất cứ cách nhìn nào trong hai cách nhìn cực đoan về các nhà nước Đông Á là hợp lý. Khi nhìn lại chúng ta thấy rằng, những lời khen kém am hiểu về các thể chế của chính phủ đã được phóng đại lên. Tuy nhiên, những phê phán sau cuộc khủng hoảng rằng “chủ nghĩa tư bản bẽ bàng” tại Đông Á độc hại hơn so với tại các khu vực khác có cùng một mức độ thu nhập cũng không kém phần lệch lạc.

Đối với một số chỉ số về lãnh đạo, các nước Đông Á đã làm tốt hơn so với các chỉ số khác, nếu xét về các lĩnh vực trọng tâm để tiến hành cải cách. Ví dụ, Đông Á có vẻ như làm tốt hơn những gì mà mức thu nhập trên đầu người của nó đã dự đoán trên phương diện mức độ hiệu quả của chính phủ, gánh nặng quy chế, và việc tuân thủ pháp luật (trừ Indônêxia). Khu vực này không được đánh giá cao trên phương diện tinh thần trách nhiệm và tiếng nói của quần chúng trong quá trình ra quyết định và lịch sử tham nhũng

của nó cũng chỉ ở mức trung bình. Như vậy các chính phủ vẫn còn nhiều chỗ để cải tiến.

Có thể làm gì để cải tiến các thể chế công cộng?

Nhiều bước đi có thể được tiến hành để củng cố các thể chế công cộng tại Đông Á. Các chính phủ có thể bố trí lại vị trí của mình, tiến hành các điều chỉnh tài chính để có thể làm được nhiều hơn với ít nguồn lực hơn, đảm nhận các vai trò mới và chuyển giao các vai trò cũ và phân tán thu nhập, chi tiêu và các dịch vụ cho các chính quyền địa phương. Các nguồn lực công cộng, về mặt tài chính và con người, có thể được quản lý một cách có hiệu quả hơn. Tinh thần trách nhiệm và chống tham nhũng cũng có thể cải thiện được.

Bố trí lại vị trí của chính phủ

Điều chỉnh ngân sách: làm được nhiều hơn với ít nguồn lực hơn. Thậm chí kể cả khi nền kinh tế đang phục hồi trở lại, bốn nước bị khủng hoảng nặng nề nhất - Indônêxia, Malaysia, Hàn Quốc, Thái Lan - có lẽ sẽ phải tăng thuế, giảm chi tiêu hoặc là cả hai mà chỉ đủ để giữ mức nợ không đổi. Các điều chỉnh cần thiết có thể từ 1-3% của GDP. Các nước khác có mức độ tăng trưởng chậm hơn cũng có thể phải tiến hành các điều chỉnh. Mức độ của các điều chỉnh thực tế phụ thuộc vào các khoảng trống chính sách mong muốn để quản lý các rủi ro trong tương lai (xem dưới đây) và vào kết quả hoạt động của nền kinh tế.

Mặc dù các điều chỉnh như vậy là có thể quản lý được và khả thi về mặt chính trị, song việc thực hiện chúng trở nên khó khăn hơn do sự tăng vọt trong các khoản chi tiêu để trả lãi, và điều này sẽ tạo ra các sức ép lên chi tiêu bởi vì tiền lương chung tăng nhanh hơn mức lạm phát. Ngân sách chặt chẽ cũng đòi hỏi chính phủ phải quản lý tài chính và nhân lực một cách cẩn thận hơn để bảo đảm tiền lương và lao động sẽ tạo ra các dịch vụ tốt nhất có thể có.

Cùng với các giới hạn mới được đặt ra đối với chỉ tiêu công cộng, cạnh tranh toàn cầu đang ngày một căng thẳng và yêu cầu công khai ngày càng tăng từ các công dân đòi được tham gia vào quá trình ra quyết định, các dịch vụ công cộng; các hệ thống hành chính công trong khu vực phải xem xét lại các giả thiết cơ bản về các nhiệm vụ mà chính phủ phải đảm nhận và cách thức để hoàn thành chúng tốt nhất.

Các vai trò mới của chính phủ và khu vực tư nhân. Cuộc khủng hoảng đã thúc đẩy nhanh sự qua đời của nhà nước Đông Á kiểu cũ. Các chính phủ đóng các vai trò nhỏ hơn trong việc phân phối các nguồn lực thông qua các kế hoạch và các biện pháp khuyến khích và những sự bảo lãnh công khai và ngầm ngầm. Việc trực tiếp tham gia vào sản xuất thông qua các doanh nghiệp nhà nước cũng biến mất dần dần. Trong khi đó chính phủ ở tất cả mọi nơi đều phải gánh vác nhiệm vụ bảo vệ các tầng lớp có thu nhập thấp và tăng cường điều tiết và kiểm soát các trung gian tài chính. Các thể chế công cộng cũng sẽ đóng vai trò tích cực hơn trong việc áp chế cạnh tranh, bảo vệ môi trường, và bảo đảm thiết lập các nhân tố cơ bản cần thiết để cạnh tranh toàn cầu - giáo dục, hạ tầng cơ sở, các thành phố được quản lý tốt.

Tuy nhiên vai trò của nhà nước trong việc cung cấp các dịch vụ công cộng sẽ ngày càng trở nên hẹp và gián tiếp hơn. Trong khi chính phủ chuyển nhượng dần dần các trách nhiệm cung cấp dịch vụ một cách trực tiếp thì khu vực tư nhân cần phải được công nhận như là một nguồn tài chính và cạnh tranh thay thế cho các dịch vụ được cung cấp công cộng hiện nay.

Làm nhẹ bớt các trách nhiệm sản xuất của chính phủ sẽ tạo ra các cơ hội sử dụng việc tư nhân hoá để làm tăng tính hiệu quả và quản lý tốt hơn các tài sản và nợ của chính phủ. Ở các nước bị khủng hoảng, cuộc khủng hoảng tài chính đã làm cho chính phủ trở thành chủ nhân của rất nhiều tài sản. Bán các tài sản này một cách nhanh chóng, có hiệu quả và cạnh tranh có thể bảo tồn được các giá trị của tài sản và làm tăng

tỷ lệ thu hồi các khoản đầu tư của chính phủ dưới dạng tài sản ngân hàng không sinh lời. Thêm vào đó, chính phủ có thể dùng cách này để làm giảm mức nợ, giảm tiền trả lãi và bù đắp các chi tiêu khẩn cấp.

Tuy nhiên, tư nhân hoá không phải là phương thuốc chữa bách bệnh. Tư nhân hoá một tài sản đang hoạt động tốt có thể không làm tăng các lợi ích xã hội. Bán các tài sản mà lại tạo ra độc quyền tư nhân thì sẽ mang đến các tác động có hại, như ở Chilê trong những năm 1970 (Hachette và Luders 1993). Tuy nhiên, việc tìm ra các hoạt động trong khu vực công - các hoạt động này có thể đem lại hiệu quả cao hơn trong khu vực tư nhân, ban hành các quy định và quy tắc hợp lý cho cạnh tranh và tổ chức việc bán các tài sản này một cách cạnh tranh có thể tạo ra các nguồn mới, cải thiện bằng cân đối của chính phủ.

Tại tất cả các nước Đông Á dường như có một khoảng trống khá lớn cho việc huy động vốn từ tư nhân hoá. Tại Thái Lan giá trị kế toán của tài sản ròng trong các doanh nghiệp nhà nước (tài chính và phi tài chính) là 743 tỷ бат (20 triệu USD) trong năm 1998, tương đương với một phần tư của nợ nước ngoài. Tương tự như vậy, ở Trung Quốc, chính phủ được cho là kiểm soát khoảng 900 doanh nghiệp trên thị trường chứng khoán có vốn thị trường là 3 nghìn tỷ nhân dân tệ (360 tỷ USD). Chính phủ cũng có một lượng cổ phiếu của các công ty không có tên trên thị trường chứng khoán với giá trị khoảng 2,1 nghìn tỷ nhân dân tệ (250 tỷ USD). Nếu chính phủ bán một nửa cổ phần của nó trong các công ty trên thị trường chứng khoán thì sẽ thu về được 1 nghìn tỷ nhân dân tệ (120 tỷ USD), tương đương với 75% các món nợ không sinh lời trước năm 1996 của khu vực tài chính.

Phân quyền hoá. Phân quyền chi tiêu chính phủ và quyền thu thuế cho các chính quyền địa phương có thể làm tăng được tiếng nói của các công dân, tinh thần trách nhiệm công cộng và cung cấp dịch vụ. Tuy nhiên, để làm được như vậy, việc phân tán hoá cần phải được lập kế hoạch

một cách hợp lý, và thực hiện tốt. Cần phải thiết lập được tinh thần trách nhiệm tại các địa phương, nếu không thì các chính quyền địa phương sẽ dùng các nguồn tài chính thu được vào các mục đích không đúng. Tương tự như vậy, thu nhập và chi tiêu cũng cần phải được cân đối một cách thoả đáng, nếu không phân quyền hoá có thể sẽ làm giảm sút chất lượng dịch vụ. Cuối cùng, các chính quyền địa phương phải theo đuổi một chính sách tài khoá có trách nhiệm, nếu không thì các bất ổn về kinh tế vĩ mô sẽ xuất hiện thông qua thâm hụt tài chính tổng cộng cao hơn hoặc là chính phủ sẽ phải cứu trợ cho các chính quyền địa phương ốm yếu.

Phân quyền hoá đang xuất hiện tại nhiều nơi ở Đông Á. Tuy nhiên, trừ tại Philippin và Trung Quốc, quyền tự trị thật sự của các địa phương vẫn còn bị hạn chế. Tại Indônêxia và Philippin, đại diện chính trị là một tính chất cơ bản của phân quyền - quyền lực chính trị đã được chuyển dịch để giải quyết các yêu cầu của địa phương về quyền tự trị, có lẽ sẽ làm tăng tính ổn định chính trị. Tại Thái Lan phân quyền hoá đang được theo đuổi nhằm cải thiện dịch vụ công cộng và tăng tính hiệu quả tài khoá. Tại Trung Quốc, một số lượng lớn các công chức nhà nước làm việc tại các chính quyền địa phương, và hơn 70% ngân sách được chi tiêu tại các chính quyền khu vực (Ngân hàng Thế giới 1999a).

Để có thể thành công, phân quyền hoá phải bảo đảm được sự tương xứng giữa các nguồn lực tài chính, con người với quyền hạn và trách nhiệm. Ví dụ, khi chính phủ trung ương uỷ thác trách nhiệm, nó cần phải bảo đảm rằng các nguồn lực địa phương, kể cả bộ phận trung gian chuyển giao quyền lực liên chính quyền, có khả năng để đảm nhận các chức năng này. Các thể chế địa phương là tương đối yếu ớt tại phần lớn các nước. Từ khi Philippin thông qua Luật chính quyền địa phương vào năm 1991, các chính quyền địa phương đã đảm nhận nhiều trách nhiệm hơn trong việc cung cấp dịch vụ. Tuy nhiên, họ thường thiếu năng lực tài chính quản lý để thoả mãn các nhu cầu về chất lượng dịch

vụ. Do phần lớn các chính quyền địa phương Thái Lan thiếu các nguồn lực quản lý tài chính và con người để cung cấp dịch vụ, việc thoả mãn được các mục tiêu phân quyền của bản hiến pháp mới sẽ đòi hỏi một quá trình củng cố năng lực và xây dựng thể chế lâu dài.

Giám sát tốt hơn các chính quyền địa phương sẽ là hết sức quan trọng để có thể phân quyền hoá một cách thành công. Nó sẽ đòi hỏi các tiêu chuẩn kế toán báo cáo thoả đáng và cải thiện các hệ thống giám sát kết quả hoạt động của cả chính quyền trung ương và địa phương.

Quản lý các nguồn tài chính và nhân lực

Làm cho khu vực công trở nên có hiệu quả hơn chính là sử dụng tốt hơn các nguồn lực công cộng. Điều này, đến lượt nó, đòi hỏi phải cải thiện các tổ chức đang quản lý các nguồn tài chính và nhân lực tại cấp trung ương và địa phương.

Chỉ tiêu công cộng tốt hơn. Trong khi một số nước tại Đông Á đang chấp nhận một phiên bản đã được sửa đổi của mô hình quản lý công mới đang chiếm ưu thế tại các nước phát triển, các nước khác còn đang trên đường chậm hơn, kém khôn ngoan hơn hướng về các tiêu chuẩn quản lý chỉ tiêu công cộng toàn cầu (bảng 5.3). Ví dụ, năng lực của Hàn Quốc trong việc quản lý chỉ tiêu được đánh giá cao, mặc dù hệ thống của nước này không gần với các nguyên tắc quản lý thành tích như Malaysia. Tuy nhiên, hệ thống follow-through của Malaysia là không đầy đủ, nhiều khi dựa trên việc tuân thủ hơn là việc quốc tế hoá các nguyên tắc thành tích.

Tại Trung Quốc và Việt Nam, việc lập và thực hiện kế hoạch tỏ ra tương đối có hiệu quả, tuy nhiên, không phải là không có các vấn đề. Tuy vậy, tinh thần trách nhiệm và việc kiểm toán tương đối yếu kém, và quản lý thành tích là một mục tiêu còn xa. Philippin nằm vào khoảng giữa trong các nước được nghiên cứu. Hệ thống của Indônêxia được coi là yếu với những khiếm khuyết trên tất cả các tiêu chí thực tiễn hợp lý.

BẢNG 5.3**Xếp hạng các cơ quan quản lý chi tiêu**

<i>Các tiêu chí thực hành tốt</i>	<i>Indônêsia</i>	<i>Hàn Quốc</i>	<i>Malaisia</i>	<i>Philippin</i>	<i>Thái Lan</i>	<i>Trung Quốc</i>	<i>Việt Nam</i>
Ngân sách được lập thông qua thảo luận liên bộ, lập pháp	○	●	●	●	●	●	●
Ngân sách bao gồm toàn bộ hay phần lớn các hoạt động	○	●	○	●	●	○	○
Chi tiêu thực tế chỉ khác dự kiến chút ít	●	●	●	●	●	●	●
Các tài khoản công cộng được cập nhật và kiểm toán	○	●	●	●	○	○	○
Các kết quả được nói rõ, thành tích được báo cáo	○	●	●	○	○	○	○
Đền bù thoả đáng cho các dịch vụ công cộng	○	●	●	●	●	●	○
Tuyển chọn và cất nhắc công chức theo năng lực	●	●	●	○	●	●	●
Tính mềm dẻo và tinh thần trách nhiệm của các cơ quan	○	●	●	●	○	○	●
Nợ kéo theo được phát hiện và quản lý	○	●	○	○	○	○	○
Giám sát và đánh giá chi tiêu một cách hiệu quả	○	●	●	○	○	○	○
Quá trình ngân sách minh bạch với các báo cáo chính xác và kịp thời	●	●	●	●	●	●	●
Tổng cộng	○	●	●	●	●	●	○

Ghi chú: Xếp hạng cao ●, trung bình ●, hoặc thấp ○.

Nguồn: Nhân viên Ngân hàng Thế giới.

Một vấn đề cơ cấu lớn trong quản lý chi tiêu tại Trung Quốc, Malaysia, Thái Lan và Việt Nam là mối liên hệ yếu ớt giữa quá trình ra chính sách và quá trình thiết lập ngân sách. Các nước này có các kế hoạch phát triển quốc gia cũng như hai ngân sách, thường xuyên bị chia nhỏ. Ngược lại, Hàn Quốc đã tạo ra được sự hợp tác liên ngành trong việc ban hành các chính sách bằng cách chuyển giao toàn bộ các trách nhiệm thiết lập kế hoạch và ngân sách cho một cơ quan cao cấp mới là Cơ quan Kế hoạch hoá ngân sách.

Tinh thần trách nhiệm, tính minh bạch và khả năng dự đoán - các dấu hiệu cơ bản của một hệ thống quản lý chi tiêu có hiệu quả - bị tổn thương

một cách nghiêm trọng tại phần lớn các nước do việc sử dụng lặp đi lặp lại các quỹ ngoài ngân sách (các quỹ đặc biệt, các quỹ ngân sách phụ, các quỹ quay vòng). Tại Trung Quốc, các quỹ ngân sách phụ đã chiếm tới 40% các nguồn lực của chính phủ, làm triệt tiêu động lực của các bộ, ngành chỉ chi tiêu trong khuôn khổ ngân sách được cấp, làm trầm trọng thêm sự lãng phí, tăng thêm các khả năng tìm khe hở và làm tăng thêm khả năng các dự án được chính phủ ưu tiên không được tài trợ đầy đủ. Tại Malaysia bổ sung ngân sách chiếm trung bình khoảng từ 10% tới 30% của ngân sách ban đầu. Nhiều nước, ví dụ như Trung Quốc, cho phép chi tiêu ngoài ngân

sách. Bên cạnh việc nhấn mạnh kỷ luật ngân sách, điều này cũng chứng tỏ rằng chính phủ ít kiểm soát được việc phân phối nguồn lực giữa các cơ quan của nó. Các cơ quan này có ít động lực để tuân thủ các kỷ luật ngân sách tổng.

Hầu hết các nước tại Đông Á cần các thủ tục tốt hơn cho việc lập kế hoạch trung hạn, các mối quan hệ mật thiết hơn giữa các quyết định về chính sách và việc thực hiện các chương trình chi tiêu, và các cơ chế tốt hơn nhằm điều phối, giám sát và đánh giá chi tiêu - trong và ngoài ngân sách tại các cấp và các khu vực khác nhau của chính phủ. Việc sử dụng thành tích như là một tiêu chí định hướng cho việc quản lý chi tiêu có lẽ sẽ trở nên rộng rãi hơn - một dấu hiệu đáng mừng trong khi các nước đang phải đương đầu với các áp lực đòi hỏi tăng tính hiệu quả, tinh thần trách nhiệm và tính minh bạch.

Một khuôn khổ chi tiêu trung hạn, hay ít nhất một quá trình lập kế hoạch và phân phối nguồn lực trung hạn có tính chiến lược hơn trong quá trình lập ngân sách có thể cải thiện được việc ưu tiên chiến lược, và tập trung lập chương trình ngân sách và thông qua các vấn đề dài hạn, làm cho chi tiêu trở nên dễ dự đoán hơn. Giám sát thành tích tốt hơn - và quản lý thành tích - cũng cần thiết tại mọi cấp trong chính phủ. Sử dụng các gợi ý của các nước như Anh và Ôxtrâyliya, Malaysia đã phát triển một số công cụ chính thức để quản lý thành tích tốt hơn trong một số chủ thể công cộng. Tuy nhiên, việc quản lý thành tích ở các nước khác thì yếu hơn nhiều. Tại Thái Lan, quản lý thành tích công cộng chỉ mới được bắt đầu thông qua việc giới thiệu một hệ thống thiết lập ngân sách dựa trên thành tích.

Các công cụ mới để làm nhẹ bớt các rủi ro tài khoá. Việc chấp nhận các món nợ kéo theo - bao gồm cả các khoản bảo lãnh công khai cho các công trình hạ tầng cơ sở nằm trong tay tư nhân và các khoản bảo lãnh ngầm ngầm cho tiền gửi và các món nợ tài chính khác - là nguyên nhân cơ bản dẫn đến phần lớn các món tăng lên gần đây trong nợ công cộng. Thậm chí cả các hệ thống quản lý tài chính công tiên tiến nhất trong vùng - như là

của Malaysia - cũng không thể quản lý rủi ro tài khoá một cách có hệ thống.

Điểm yếu này là hết sức quan trọng, bởi vì các nước Đông Á đã vượt qua cuộc khủng hoảng với một khả năng chịu đựng rủi ro tài khoá thấp hơn rất nhiều. Tỷ lệ nợ công cộng cao và khả năng tham gia vào thị trường nợ giảm đã làm hạn chế rất nhiều khả năng xử lý của chính phủ trong trường hợp các rủi ro tài khoá khác xảy ra. Các cú sốc từ bên ngoài - thông qua tỷ lệ trao đổi thương mại hoặc suy thoái - có thể làm tổn thương tăng trưởng và làm cho thu nhập giảm đi, làm cho các tài khoản công cộng rơi vào thâm hụt hơn nữa. Các cú sốc trong nước, như sự vỡ nợ của tập đoàn Daewoo vào giữa năm 1999 tại Hàn Quốc, có thể làm cho các nhà đầu tư chạy khỏi thị trường và gây ra các kết quả không kém phần nghiêm trọng. Duy trì phát triển lâu dài đòi hỏi chính phủ phải quản lý các rủi ro tài khoá một cách tích cực hơn nữa trong khi vẫn phải đáp ứng các nhu cầu đầu tư và tái cơ cấu.

Kiểm hãm các rủi ro tài khoá có nghĩa là điều chỉnh các khuôn khổ thể chế và phân tích của việc quản lý tài khoá và nợ. Điều đó có thể được thực hiện thông qua:

- Giám sát và báo cáo tốt hơn về các món nợ kéo theo.
- Các điều khoản luật pháp về tài khoá nhằm đưa các khoản bảo lãnh vào và các cam kết khác của chính phủ về các món chi tiêu kéo theo trong các kế hoạch tài khoá trung hạn.
- Các yêu cầu đòi hỏi các cơ quan kiểm toán phải đánh giá các phân tích của chính phủ và các rủi ro.
- Chia sẻ rủi ro với các tư nhân được lợi từ các khoản nợ kéo theo của chính phủ.
- Các chiến lược nhằm trung lập hoá hay là tự bảo hiểm các rủi ro với một cách tiếp cận được hoà nhập với quản lý tài sản nợ.

Các biện pháp trên đã được áp dụng tại Ôxtrâyliya, Canada, Côlômbia, Hà Lan, Niu Dillan và Mỹ. Các tài liệu tài khoá tại nhiều nước trong số này đã kiểm định các ranh giới tài khoá theo các rủi ro kinh tế vĩ mô, chính sách, nhân khẩu, đồng thời phân tích rõ các rủi ro tài khoá và đánh

giá khả năng xảy ra của các rủi ro này.

Các thay đổi trong ngành dân chính. Mặc dù các dữ liệu về quy mô, chi phí thực và các cơ cấu khuyến khích của các ngành dân chính tại Đông Á thường không được công bố, các số liệu tổng cộng gợi ý rằng các nước này đã quản lý các tổ chức dân chính của chúng tương đối tốt (bảng 5.4). Thông thường, các tổ chức này không đầu hàng các áp lực nhằm làm tăng tệ quan liêu như tại các nước trong các khu vực khác. Theo cách đánh giá truyền thống về hệ thống quản lý trả lương, phần lớn các nước Đông Á đã đạt được thành tích tương đối tốt trong suốt 20 năm qua. Chi tiêu lương của Hàn Quốc được giữ ít hơn 3%

của GDP - một mức thấp trong các nước OECD - kể từ những năm đầu của thập kỷ 1970.

Chi tiêu lương của Malaysia có phần lớn hơn, chiếm 11% của GDP trong khoảng từ giữa tới cuối thập kỷ 1980. Philippin và Thái Lan có tỷ lệ chi tiêu lương tăng dần trong hơn 10 năm gần đây. Chi tiêu lương của Indônêsi đã được giữ ở mức tương đối nhỏ so với mức tăng trưởng GDP. Các số liệu về Trung Quốc và Việt Nam là rải rác hơn. So với GDP thì tỷ lệ chi tiêu lương của Trung Quốc nhỏ và ổn định hơn so với Việt Nam.

Mức độ công ăn việc làm cũng được quản lý khá tốt trong khu vực. Giữa những năm 1980-1998 tỷ lệ nhân viên nhà nước nói chung ở tất cả

BẢNG 5.4

Xếp hạng các cơ quan quản lý dân chính

<i>Các tiêu chí thực hành tốt</i>	<i>Indônêsi</i>	<i>Hàn Quốc</i>	<i>Malaysia</i>	<i>Philippin</i>	<i>Thái Lan</i>	<i>Trung Quốc</i>
Có luật riêng cho ngành dân chính	●	●	●	●	●	●
Ngành dân chính trung lập	●	●	●	○	○	●
Các thủ tục pháp lý, dựa trên năng lực trong quản lý nhân sự	●	●	●	●	●	●
Tuyển dụng mở, minh bạch và dựa trên năng lực	●	●	●	●	●	●
Để bạt mở, minh bạch và dựa trên năng lực	○	●	●	○	●	●
Điều khoản luật pháp để đảm bảo tính trung thực		●	●		●	●
Các phương pháp giải quyết khiếu nại, bình đẳng minh bạch		●	●		●	●
Các tổ chức được định nghĩa rõ ràng để phát triển và điều phối chính sách dân chính	○	●	●	○	○	●
Bồi thường đơn giản, minh bạch, bằng tiền, hợp lý	○	●	●		●	●
Lương cạnh tranh	○	●	●	●	●	●
Hệ thống thông tin nhân sự hữu hiệu	●		●	●		
Hệ thống đánh giá thành tích khách quan	○		●	○	○	○
Hệ thống kỷ luật dựa trên các nguyên tắc minh bạch, công bằng	○		●			●
Hệ thống đào tạo thoả đáng	○		●		○	●
Hỏi ý kiến quần chúng về mức độ ưu tiên và tiêu chuẩn dịch vụ	○		●	●	○	○
Tổng	○	●	●	●	●	●

Ghi chú: Xếp hạng cao ●, trung bình ●, hoặc thấp ○.

Nguồn: Nunberg, Reid và Orac 1999.

các nước, trừ Malaysia, được kim hãm ở mức dưới 3% dân số - nhỏ hơn tỷ lệ tương ứng của các nước có thu nhập vừa và các nước OECD. Do quá trình phân quyền hoá ở đa số các nước Đông Á còn nằm ở giai đoạn ban đầu, phần lớn các nhân viên nhà nước đều làm việc cho chính quyền trung ương.

Năm nước bị khủng hoảng đã thay thế chế độ bảo trợ bằng chế độ dựa trên năng lực trong quá trình chuyên nghiệp hoá ngành dân chính. Hàn Quốc và Malaysia là các nước đã đưa cuộc cải cách này đi xa nhất, và đã đưa các kỳ thi tuyển, chế độ

đánh giá thành tích, giám sát kỷ luật, đào tạo nghề nghiệp và các tiêu chuẩn đạo đức nghề nghiệp vào quá trình tuyển mộ và cất nhắc nhân viên. Phần lớn các nước đều phân biệt rõ nghề nghiệp chuyên môn và những người được bổ nhiệm chính trị. Tiền lương cũng được duy trì ở một mức tương đối so với khu vực tư nhân.

Năng lực của ngành dân chính và mức thu nhập theo đầu người có sự tương quan với nhau. Hàn Quốc và Malaysia xếp thứ hạng cao trong phần lớn các lĩnh vực - phản ánh giai đoạn tiên

KHUNG 5.2

Hàn Quốc và Malaysia: chuyển từ năng lực sang thành tích

Do các đòi hỏi mới về các dịch vụ tốt hơn và các tiêu chuẩn toàn cầu về tính hiệu quả, những người ủng hộ cải tổ tại Malaysia và Hàn Quốc đã đại tu lại hệ thống quản lý dân chính.

Tại Malaysia các cuộc cải tổ đã được tích hợp vào hệ thống quản lý chi tiêu công cộng. Được xây dựng trên các tổ chức dân chính kiểu Anh - kể cả Ủy ban Dân chính, tổ chức này thực hiện chức năng giám sát độc lập các tổ chức dân chính - những người ủng hộ cải tổ đầu tiên đã tìm kiếm cách để củng cố kiểm soát tài khoá và các chức năng hành chính cơ sở. Từ năm 1984 đến nay một mức trần là 0,53% được áp đặt lên mức tăng hàng năm của số nhân viên ngành dân chính.

Các khởi xướng cải tổ mới nhất đã bao gồm công tác quản lý chất lượng toàn bộ và đặc quyền khách hàng. Các công chức đã được đưa vào một cách danh nghĩa trong các thoả thuận về thành tích được đưa ra như là một phần của hệ thống quản lý chi tiêu công cộng mới. Việc phục tùng các tiêu chuẩn quản lý thành tích (chứ không phải quốc tế hoá các tiêu chuẩn này) hiện đang được coi là quy luật chứ không phải là ngoại lệ.

Các cuộc cải tổ tại Hàn Quốc đã tập trung vào việc giảm thiểu các cản trở quan liêu, làm tăng thêm tính minh bạch, tinh thần trách nhiệm và tính trung thực. Một ủy ban chống tham nhũng được thành lập năm 1995 đã phát hiện ra các sự bất thường trong việc đánh thuế và cấp giấy phép. Nó cũng hỗ trợ việc kê khai tài sản của các công chức cao cấp và ứng cử viên cho các chức vụ cao cấp. Hai biện pháp được ban hành trong năm 1996 đã tạo ra một tiến trình được chờ đợi từ lâu trong quá trình hành chính nhằm ban hành chính sách và bảo đảm cho các

công dân khả năng tham khảo đầy đủ các thông tin về hoạt động của chính phủ. Các nguồn từ công dân cũng được tạo thuận lợi thông qua việc thành lập Ủy ban Khiếu nại Nhân dân.

Tổ chức tốt hơn và hợp lý hoá hệ thống hành chính đã là một mục tiêu cải tổ quan trọng tại Hàn Quốc. Các cơ chế mang tính hệ thống cho việc bãi bỏ quy định đã được ra đời vào năm 1993. Trong năm 1999 một cơ quan là Cơ quan Điều phối chính sách chính phủ được tạo ra để xoá bỏ sự gián đoạn trong quá trình đưa ra chính sách thông qua các cơ quan bị cô lập và để đánh giá các thành tích của chính phủ trên các cơ sở rộng rãi hơn. Năm 1998 số lượng các bộ trong chính phủ được giảm từ 21 xuống 17 và các công chức cấp bộ được giảm từ 33 xuống 24. Một chương trình nhằm cắt giảm 11% số công chức (không kể các giáo viên) trong vòng ba năm đã được bắt đầu vào năm 1998.

Các bộ đã được nhận nhiều quyền tự chủ hơn trong việc xác định chi phí hoạt động (phải tuân thủ các mức trần được xác định bởi Bộ Tài chính và Kinh tế). Giám đốc các cơ quan có thể sử dụng ngân sách theo ý muốn. Và các cơ quan thành công trong việc tiết kiệm ngân sách bằng cách giảm biên chế thì sẽ được hưởng một phần của số tiền tiết kiệm được dưới dạng thưởng thành tích. Tiền thưởng thành tích này có thể lên tới 100% tiền lương hàng tháng của công chức và được liên kết với hệ thống đánh giá thành tích mới được đưa vào trong năm 1995. Các phần thưởng này bù đắp được 10% lương nhân viên, tuy nhiên có các đề nghị đang được xem xét nhằm tăng chúng lên 20 hoặc 30%.

tiền của cuộc cải tổ tại các nước này (khung 5.2). Trung Quốc, Thái Lan và Philippin được đánh giá là có năng lực trung bình. Indônêxia được coi là nước có năng lực thấp theo phần lớn các tiêu chí. Hai nước có thành tích cao - Malaysia và Hàn Quốc - đang chuyển dịch từ các phương pháp dựa trên năng lực sang các phương pháp dựa trên thành tích.

Thái Lan đã bắt đầu các cuộc cải tổ theo định hướng thành tích, nhưng từ một cơ sở rất thấp. Các cuộc cải tổ này đã thay thế các cơ chế theo nghi thức, dựa trên sự phục tùng bằng một chế độ trả lương theo thành tích và thâm niên, đồng thời cũng giao thêm quyền tự chủ cho một số các cơ quan. Các cố gắng làm tăng thêm thành tích của các công chức cao cấp được tập trung vào việc lập ra tổ chức Dịch vụ Cán bộ Cao cấp hết sức cạnh tranh và được cách ly khỏi các ảnh hưởng chính trị. Các cơ chế phụ thuộc để bảo đảm tính trung thực, tính minh bạch và khả năng diễn giải bao gồm việc kê khai tài sản và các điều luật về cung cấp thông tin đại chúng (tất cả mọi công dân đều có quyền yêu cầu tất cả các thông tin không thuộc loại mật) và cũng như việc thành lập các uỷ ban thanh tra, chống tham nhũng.

Tại Trung Quốc thách thức cơ bản là chuyên nghiệp hoá hệ thống hành chính chịu sự chi phối của đảng và tổ chức lại cũng như hợp lý hoá các tổ chức chính phủ không được thiết kế để hoạt động trong các hoàn cảnh thị trường. Các quy chế dân chính tạm thời đã được đưa ra vào năm 1993 để hướng dẫn công tác quản lý nhân sự, và hiện nay các cuộc thi tuyển được tổ chức để lựa chọn công chức. Tuy nhiên, việc tuyển công chức có tính cạnh tranh làm nảy sinh những vấn đề mới đối với việc bồi thường. Tiền lương thấp đã làm cho việc hấp dẫn các tài năng vào ngành dân chính trở nên hết sức khó khăn. Mặc dầu ngành dân chính đòi hỏi một khối lượng đào tạo rất lớn, việc tuyển thêm công chức là hết sức quan trọng đối với việc lấp đầy chỗ trống - đặc biệt trong hoàn cảnh lượng công chức về hưu được dự tính lên tới 40% trong vòng 10 năm tới. Các đãi ngộ tiền tệ nhỏ, và triển vọng rằng các lợi ích ngoài lương cũng sẽ giảm đi khi mà nền kinh tế được tự

do hoá, tiếp tục làm cho ngành dân chính càng trở nên thiếu hấp dẫn.

Các hạn chế trong chất lượng ngành dân chính tại Philippin xuất phát từ việc chính trị hoá và chủ nghĩa thân quen. Mặc dầu các hệ thống kỷ luật tuyển dụng, cất nhắc dựa trên năng lực đã được thiết lập, chúng không có tác dụng khi phải đối đầu với các áp lực yêu cầu cất nhắc và khen thưởng dựa trên các tiêu chí cá nhân chứ không phải các tiêu chí nghề nghiệp. Ví dụ như tổ chức Career Executives Service đã đặt ra các tiêu chí dựa trên năng lực cho việc đề bạt cất nhắc, tuy nhiên chỉ có 38% những người được cất nhắc thoả mãn các tiêu chí này (Ngân hàng Thế giới 1997b). Rất khó tuyển và giữ được các chuyên viên giỏi. Trách nhiệm quản lý bị chia thành từng mảnh nhỏ cũng làm cản trở các cuộc cải tổ phối hợp. Các cơ hội cải tổ ngành dân chính bao gồm việc tổ chức lại và hợp lý hoá các thủ tục cơ bản, đưa ra các hệ thống thù lao hợp lý và giảm chủ nghĩa bần bệ và nạn tham nhũng.

Trong khi Indônêxia có vẻ bên ngoài của một hệ thống dựa trên năng lực, thì môi trường thể chế ít tạo điều kiện khuyến khích thành tích hoặc tinh thần trách nhiệm trong quản lý ngành dân chính. Hệ thống giám sát dân chính bị chia thành các mảnh nhỏ. Các bố trí ngân sách cho ngành dân chính bị chia ra giữa ngân sách thường xuyên và ngân sách phát triển. Các khoản trợ cấp mờ ám và cơ cấu quản lý nhân lực phân quyền làm giảm tinh thần trách nhiệm và tạo điều kiện cho nạn hối lộ. Các quy định về ngành dân chính khuyến khích thành tích và tính trung thực là hết sức cần thiết để xây dựng lòng tin của dân chúng đối với chính phủ và cung cấp các dịch vụ chất lượng cao cho các công dân mới được tự do được phân bố một cách rải rác về mặt địa lý và sắc tộc.

Tăng cường tinh thần trách nhiệm

Các chính sách và quản lý công cộng có hiệu quả chỉ có thể được tạo ra nếu như các công dân có thể quy trách nhiệm cho các công chức dựa trên các chính sách và thành tích của họ. Trong lĩnh vực này thì Đông Á đang chậm trễ hơn các khu vực

khác có cùng một mức phát triển. Như đã nêu ở trên, nhiều nước trong khu vực đã thiết lập các cơ sở cho tinh thần trách nhiệm thể chế - một hệ thống báo chí ngày càng tích cực, sự bùng nổ mạnh mẽ của Internet và tự do hoá chính trị quan trọng.

Mở cửa hệ thống chính trị có các hình thức khác nhau tại các nước khác nhau. Indônêsiã đã có những sự thay đổi đầy kịch tính trong bộ máy lãnh đạo chính trị. Tại Thái Lan cuộc cải tổ hiến pháp đã dẫn đến nhiều sự thay đổi trong các tổ chức chính trị và hành chính. Cho dù trong hình dạng nào đi nữa thì cuộc cải tổ đều bao gồm ba thành phần cơ bản: cạnh tranh chính trị vào các cơ quan định chế công cộng, hệ thống báo chí và toà án độc lập, và các thể chế tài khoá cho phép tới mức tối đa tiếng nói và sự tham gia của quần chúng.

Quá trình làm tăng tinh thần trách nhiệm có thể kéo dài nhiều năm và có thể liên quan tới nhiều khía cạnh khác nhau của công tác lãnh đạo. Lịch trình của nó có liên quan chặt chẽ với phân quyền hoá - tạo ra các tổ chức dưới mức chính quyền quốc gia mà có thể khai thác được năng lượng của người dân không sống tại thủ đô. Các cố gắng để cải thiện tinh thần trách nhiệm cũng cần phải được gắn vào trong các hệ thống quản lý công cộng. Ví dụ, hệ thống giám sát và kiểm toán chi tiêu công cộng, cùng với một quá trình ngân sách minh bạch bao gồm các báo cáo kịp thời là các cơ chế cơ bản cho việc giám sát. Và việc đánh giá thành tích và các quá trình thắt lưng của nhân dân cũng mang tính sống còn đối với việc bảo đảm tinh thần trách nhiệm của ngành dân chính.

Đấu tranh chống tham nhũng

Các chương trình đấu tranh chống tham nhũng là một bộ phận của các cố gắng nhằm nâng cao tinh thần trách nhiệm. Cuộc khủng hoảng Đông Á đã dội ánh sáng vào tình trạng tham nhũng, tạo ra động năng chính trị để đấu tranh chống tham nhũng. Ngày một nhiều các nước trong khu vực bắt đầu các chương trình chống tham nhũng

(khung 5.3). Indônêsiã đã yêu cầu sự trợ giúp quốc tế để đưa ra các chiến lược chống tham nhũng, và chính phủ nhận ra rằng việc cải thiện tiền lương trong khu vực công cộng mang tính quyết định trong các cố gắng này. Chính quyền Trung Quốc đã ban hành luật đấu thầu và các quy định về thu mua có liên quan.

Tham nhũng là một hiện tượng phức tạp có liên quan tới nhiều cá nhân cũng như khu vực công cộng, và thường chỉ là một phần rất nhỏ trong các vấn đề về thể chế và lãnh đạo. Quá trình tạo ra các nền móng cho việc đấu tranh chống tham nhũng đòi hỏi các cải tổ khu vực công cộng sau:

- Củng cố việc thực hiện luật pháp bao gồm cả hệ thống xét xử.
- Cải thiện tính minh bạch và tinh thần trách nhiệm trong quá trình chuẩn bị, thực thi và giám sát ngân sách.
- Phát triển các tiêu chuẩn đạo đức được áp dụng một cách nghiêm ngặt trong hệ thống hành chính công.
- Cải thiện các thủ tục tuyển, bồi thường và cất nhắc công chức dựa trên năng lực trong ngành dân chính.
- Củng cố hệ thống kiểm soát của quốc hội và các tổ chức kiểm toán và điều tra độc lập.

Các xu hướng tương lai của công tác lãnh đạo

Trong điều kiện môi trường lãnh đạo và năng lực quản lý công hết sức khác nhau tại các nước Đông Á, bất cứ một cố gắng nào để tạo ra một chính sách cho tất cả các nước đều là thiếu suy nghĩ. Các chính phủ khác nhau rất nhiều về mức độ kiểm soát và lập kế hoạch cho nền kinh tế. Các chính thể cũng bất đồng với nhau trong mức độ mở cửa. Và các cơ quan quản lý hành chính công cũng có khả năng cung cấp dịch vụ và năng lực quản lý chi tiêu công cộng khác nhau.

Các tiêu chuẩn của bộ máy lãnh đạo tốt ngày càng được quốc tế hoá. Một số nước Đông Á còn phải đi thêm một chặng đường dài nữa mới có thể

KHUNG 5.3

Các thách thức chống tham nhũng của Campuchia

Campuchia, giống như các nước rất nghèo khác, có một lịch sử hoành hành của nạn tham nhũng, cùng với bộ máy lãnh đạo yếu kém và các mâu thuẫn chính trị. Nạn tham nhũng đã hạn chế khả năng của chính phủ huy động nguồn lực, quản lý chi tiêu công cộng, thực thi luật pháp và các quy định, phân phối các dịch vụ xã hội, xoá đói nghèo và nuôi dưỡng các thị trường cạnh tranh. Nạn tham nhũng dường như là các thực tế hàng ngày của các công dân và các doanh nghiệp làm việc với chính phủ.

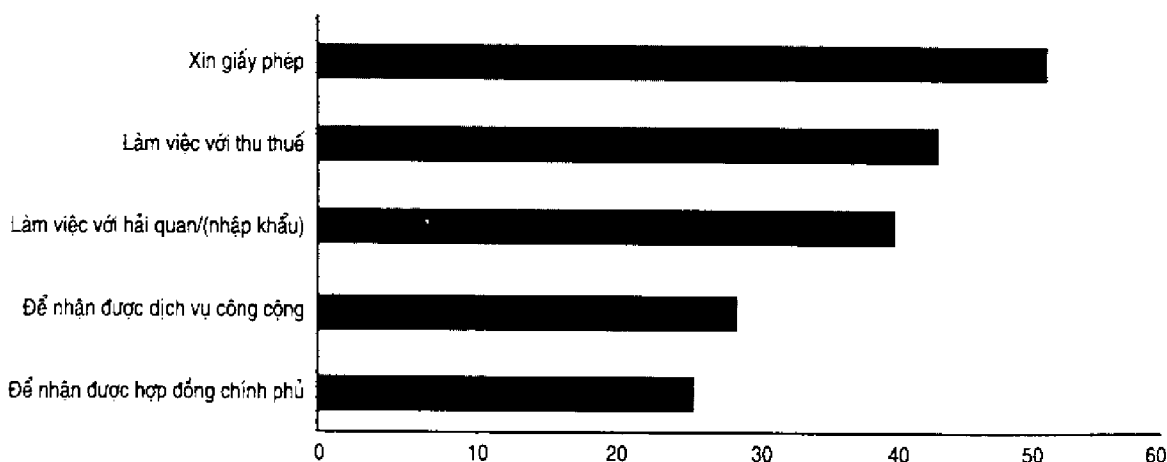
Để thay đổi thực trạng này, chính phủ - hợp tác với Ngân hàng Thế giới và các nhà tài trợ khác - đang phát triển một chương trình chống tham nhũng. Chương trình này đã điều tra ý kiến của 310 doanh nghiệp để xác định

các điểm nóng của nạn tham nhũng. Các kết quả ban đầu đã làm lộ ra các lĩnh vực yếu kém trong cung cấp dịch vụ và các cơ quan công cộng có khuynh hướng đòi các khoản trả thêm (xem hình trong khung). Các doanh nghiệp nói lên sự cần thiết phải cải tổ một loạt các cơ quan công cộng bao gồm toà án, hải quan, cơ quan thuế và công an. Hơn 40% những người trả lời (cá nhân và doanh nghiệp) đã nói rằng họ phải trả các khoản thêm một cách thường xuyên, chủ yếu để làm thuận tiện cho việc cung cấp các dịch vụ của chính phủ. Như vậy, Campuchia đang phải đương đầu với một nhiệm vụ làm nản lòng người trong quá trình xây dựng chương trình chống tham nhũng của mình.

Figure 5.3

Nhiều hoạt động của chính phủ đòi hỏi các khoản trả thêm cho viên chức

% những người trả lời rằng họ phải luôn luôn, phần lớn và thường xuyên trả thêm tiền



Nguồn: Ngân hàng Thế giới 1999b.

đạt được trình độ quốc tế. Tuy nhiên, cuộc khủng hoảng đã làm lộ ra các vấn đề về lãnh đạo ngay tại các nước tiên tiến nhất trong khu vực. Tất cả các chính phủ tại Đông Á, tuy nhiên, có thể làm cho các thách thức trở thành các cơ hội - kết hợp các cuộc cải tổ khu vực công tốt nhất trên thế giới với các điểm mạnh sẵn có để phát minh ra một mô hình quản lý công cộng mới và sẽ đưa các

nước vượt qua thời kỳ phục hồi tới một sự phát triển ổn định lâu dài.

Chú thích

1. Dân số thành thị ở Đông Á được dự kiến sẽ tăng thêm 750 triệu người vào năm 2005. Vào năm 2005 gần 55% (1,4 tỷ người) của dân số Đông Á sẽ sống tại thành phố (Douglass 1998).

2. Chúng bao gồm các nguồn nổi tiếng như là bảng xếp hạng

tham những của International Country Risk Guide (Hướng dẫn rủi ro các nước quốc tế), các cuộc điều tra thông qua phỏng vấn do Viện Gallup, Ngân hàng Thế giới, Diễn đàn Kinh tế thế giới tiến hành, và các bảng xếp hạng của các tổ chức tư vấn như Heritage Foundation (Quỹ Di sản) và Freedom House (Ngôi nhà Tự do).

Chú thích bảng

Bảng 5.2. Cân cân ngân sách cơ bản được điều chỉnh theo chu kỳ dự tính cân cân cơ bản của chính phủ sau khi đã điều chỉnh theo các thay đổi được quy cho các chu kỳ kinh doanh. Thủ tục cơ bản bao gồm việc ước tính độ co giãn của các thành phần khác nhau của thu nhập và chi tiêu so với sản lượng. Các chỉ số co giãn tính được sau đó được dùng để tính mức độ điều chỉnh theo chu kỳ cho các thành phần trên của ngân sách chính phủ. Bởi vì các thành phần thuộc nhóm kéo theo là do các chu kỳ gây ra, còn các thành phần thuộc nhóm tự chủ thì gây ra các chu kỳ, vì vậy chỉ có các thành phần kéo theo cần được điều chỉnh. Tuy nhiên, chỉ có các số liệu chi tiêu tổng thể là có thể xác định được, để cho đơn giản chúng tôi coi tất cả các thành phần của tổng chi tiêu (G) là tự chủ. Sử dụng cách tiếp cận tiêu chuẩn, chúng tôi trước tiên ước tính đường xu hướng sản lượng Hodrick-Prescott (Y) (1997), tổng doanh thu (R) và tổng chi tiêu (G) trong một chu kỳ (p). Bằng cách điều chỉnh R và G theo cách có thể có những sự thay đổi thường xuyên trong R và G so với phần còn lại của nền kinh tế. Sau đó chúng tôi đánh giá sự nhạy cảm của doanh thu so với chu kỳ sản lượng trong một chu kỳ. Độ nhạy cảm được đo bằng hồi quy của $\log(R) - \log(R_p)$ trên $\log(Y) - \log(Y_p)$. Độ co giãn tính được ký hiệu là b và phần dư ký hiệu là e . Như vậy thì các sự thay đổi trong R không phải do các chu kỳ kinh doanh sẽ được tính bằng $\log(R_p) + e$ hoặc, một cách tương đương, $\log(R) - b[\log(Y) - \log(Y_p)]$. G cũng có thể là đối tượng của các điều chỉnh tương tự. Với việc tính doanh thu sau điều chỉnh, cân cân cơ bản được điều chỉnh theo chu kỳ được suy ra một cách tự nhiên bằng cách lấy phần chênh lệch giữa tỷ lệ của R_p trên Y_p và tỷ lệ của G trên Y_p .

Tài liệu tham khảo

- Amsden, Alice H. 1991. "Diffusion of Development: The Late-Industrializing Model and Greater East Asia." *American Economic Association Papers and Proceedings* 81 (2): 282–86.
- Asher, Mukul G. 1999. "Fiscal Reform in Southeast Asia: Rationale, Issues and Prospects." Paper prepared for ASEM (Asia Europe Meeting) Regional Economists' Workshop: From Recovery to Sustainable Development, 15–17 September, Denpasar, Bali, Indonesia.

- Asher, Mukul G., and Gitte Heij. 1999. "South East Asia's Economic Crisis: Implications for Tax Systems and Reform Strategies." *Bulletin for International Fiscal Documentation* 53: 25–34.
- Bos, Eduard, and others. 1994. *World Population Projections 1994–95: Estimates and Projections with Related Demographic Statistics*. Washington, D.C.: World Bank.
- Burnside, Craig. 1999. "Methods for Computing the Cyclically Adjusted Budget Surplus." World Bank, Development Economic Research Group, Washington, D.C.
- Campos, Ed. and Hilton L. Root. 1996. *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Chibber, Vivek. 1999. "Building a Developmental State: The Korean Case Reconsidered." *Politics and Society* 27 (3): 309–46.
- Cho, Yoon Je. 1996. "Government Intervention, Rent Distribution, and Economic Development in Korea." In Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim, and Masahiro Okuno-Fujiwara, eds., *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. New York: Oxford University Press.
- Claessens, Stijn, Simeon Djankov, and Daniela Klingebiel. 1999. "Financial Restructuring in East Asia: Halfway There?" Financial Sector Discussion Paper 3. World Bank, Washington, D.C.
- Diamond, Larry, and Marc Plattner, eds. 1998. *Democracy in East Asia*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Douglass, Mike. 1998. "East Asian Urbanization: Patterns, Problems, and Prospects." Stanford University, Asia/Pacific Research Center, Palo Alto, Calif.
- Hachette, Dominique, and Rolf Lüders. 1993. *Privatization in Chile: An Economic Appraisal*. San Francisco, Calif.: ICS Press.
- Heller, Peter. 1997. "Aging in the Asian 'Tigers': Challenges for Fiscal Policy." IMF Working Paper 97/143. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Hodrick, R.J., and E.C. Prescott. 1997. "Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation." *Journal of Money, Credit, and Banking* 29: 1–16.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton. 1999a. "Aggregating Governance Indicators." Policy Research Working Paper 2195. World Bank, Washington, D.C.
- . 1999b. "Governance Matters." Policy Research Working Paper 2196. World Bank, Washington, D.C.
- Nunberg, Barbara, Gary Reid, and Jana Orac. 1999. "Public Administration Development in the EU Accession Context." World Bank, Europe and Central Asia Region, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit, Washington, D.C.
- Scott, Graham, and Simon Smelt. 1999. "Public Sector Management in East Asia and the Pacific." Paper prepared for the Asia-Europe Meeting (ASEM) Regional Economists Workshop "From Recovery to Sustainable Development," 15–17 September, Denpasar, Bali, Indonesia.
- Shim Jae Hoon. 2000. "Citizens' Choice." *Far Eastern Economic Review*, 17 February, pp. 20–21.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. A Policy Research Report. New York: Oxford University Press.

- . 1996. *Can the Environment Wait? Priorities for East Asia*. Washington, D.C.
- . 1997a. *Old Age Security: Pension Reform in China*. China 2020 series. Washington, D.C.
- . 1997b. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- . 1999a. "China: Managing Public Expenditures for Better Results." East Asia and Pacific Region, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit, Washington, D.C.
- . 1999b. "World Bank Survey of Business Environment." Washington, D.C.

CHƯƠNG 6

ĐIỀU CHỈNH CHÍNH SÁCH XÃ HỘI VÀ BẢO VỆ NGƯỜI NGHÈO

Tại văn phòng của mình ở Bangkok, Kul Gautam, Giám đốc Khu vực Đông Á - Thái Bình Dương của Quỹ Nhi đồng Liên hợp quốc (UNICEF), đang theo dõi những hậu quả xã hội của tình hình suy thoái kinh tế với niềm lo lắng khôn nguôi. Ông nói: "Hầu hết mọi người đều coi khủng hoảng là sự tác động đến các tổ chức tài chính lớn - các công ty phá sản, ngân hàng thua lỗ, một số người giàu trở nên nghèo túng đi và các nhà buôn kẻ lố người lãi. Tất cả những điều đó đều đúng, nhưng cái thường bị che giấu đằng sau bức tranh đó là tác động đến phụ nữ và trẻ em... Các con số thống kê tài chính được cung cấp nhanh chóng và cập nhật kịp thời. Thống kê xã hội - phản ánh điều gì xảy ra đối với tình trạng suy dinh dưỡng, tỷ lệ tử vong, tỷ lệ tiêm chủng, tỷ lệ tốt nghiệp phổ thông - không được cung cấp đều đặn hàng tháng. Bạn thường chỉ được biết đến chúng sau hai năm". Thời điểm ấy đang đến gần.

- Asiaweek, ngày 18 tháng Sáu 1999, tr. 40

Từ sau khi cuộc khủng hoảng nổ vào tháng Bảy 1997, các hộ gia đình ở Đông Á đã phải điều chỉnh trước tình hình khó khăn kinh tế nghiêm trọng diễn ra lần đầu tiên trong đời mình - và trước sự chao đảo điên cuồng của giá cả thực phẩm, hàng hóa chế tạo và dịch vụ. Cường độ và đặc điểm của những thay đổi này ở cấp hộ gia đình là gì? Các hộ gia đình và chính phủ phản ứng như thế nào trước những thay đổi đó?

Cuộc khủng hoảng đã có ảnh hưởng tiêu cực và sâu rộng đến phúc lợi của các hộ gia đình. Đói nghèo lan rộng trong toàn khu vực. Các chỉ số xã hội khác - như tỷ lệ đến trường - cũng đều thụt lùi ở một số nước. Nhưng tác động của cuộc khủng hoảng đến phúc lợi của hộ gia đình không mạnh mẽ như nhiều người lúc đầu lo sợ. Hơn nữa, các hộ gia đình và chính phủ đã đối phó với cuộc

khủng hoảng theo những cách rất nhạy bén. Hộ gia đình bảo vệ mức tiêu dùng những sản phẩm thiết yếu của mình như lương thực thực phẩm thiết yếu, và thị trường lao động phản ánh tác động của việc cắt giảm tiền lương, thu hẹp việc làm ở khu vực chính thức. Chính phủ đã tăng cường thêm cho mạng lưới an sinh xã hội và cố gắng hết sức thu thập thông tin để phục vụ cho chính sách.

Tuy vậy, cuộc khủng hoảng cũng đã bộc lộ những hạn chế trong khả năng của mạng lưới an sinh tư nhân và xã hội để kiềm chế những cú sốc có cường độ mạnh như vậy - và điều đó cũng đã cho thấy sự cần thiết phải có các chính sách và thể chế để giúp hộ gia đình quản lý được rủi ro. Hơn nữa, cần chú trọng đến những thách thức trung hạn nhằm đảm bảo rằng người nghèo được hưởng thụ lợi ích của sự tăng trưởng trong tương lai.

Tác động của khủng hoảng lên đói nghèo, bất bình đẳng và hộ gia đình

Tác động của cuộc khủng hoảng rất khác nhau giữa năm nước bị ảnh hưởng nặng nề nhất - Indônêxia, Hàn Quốc, Malaysia, Philippin, Thái Lan - và Trung Quốc.

Các nước bị khủng hoảng

Khủng hoảng tài chính đã làm gián đoạn 30 năm tăng trưởng nhanh chóng, vốn đã từng tạo ra những tiến bộ vượt bậc trong việc giảm đói nghèo và cải thiện các chỉ số xã hội mà chỉ làm tăng chút ít sự bất bình đẳng trong hầu hết các nước. Tác động xã hội của cuộc khủng hoảng thật nhanh chóng và phức tạp không ngờ, điều đó phản ánh tình trạng ban đầu, tính chất nghiêm trọng của cú sốc tài chính, các chính sách của chính phủ, nguồn lực của cộng đồng và hộ gia đình và bối cảnh chính trị. Nạn hạn hán trầm trọng còn làm căng thẳng thêm những khó khăn kinh tế ở một số nước.

Đói nghèo. Đói nghèo đã tăng mạnh trong tất cả các quốc gia bị tác động của khủng hoảng (khung 6.1)¹. Hàn Quốc đã có sự gia tăng đói nghèo mạnh nhất - ngay trước khủng hoảng, trong quý I - 1997 có 7,5% dân cư thành thị thuộc diện nghèo. Tính đến quý III - 1998, tỷ lệ này tăng lên đến 23%. Tuy vậy, đến quý IV - 1998, con số này giảm xuống còn 16%, và vẫn tiếp tục giảm với nhịp độ chậm hơn, xuống còn 14% vào quý III - 1999 (hình 6.1).

Indônêxia cũng chịu ảnh hưởng nặng nề bởi những cú sốc về tài chính, chính trị và El Nino, khiến tỷ lệ số hộ gia đình nghèo đã tăng từ 11% năm 1996 lên đến 20% năm 1999 (bảng 6.1) - tức là có thêm 19-20 triệu người rơi vào cảnh đói nghèo. Ở Thái Lan, số lượng người nghèo đã tăng từ 11% năm 1996 lên 13% năm 1998 khi có thêm 1,1 triệu người có mức sống dưới mức đói nghèo. Và ở Philippin, hơn 90% số gia đình cho rằng họ bị thiệt hại do giá thực phẩm và các loại hàng hóa khác tăng, trong khi có 17% số người được hỏi bị mất việc làm trong nước, còn 5% khác mất việc làm do các nước khác giảm chi phí thuê công nhân nhập cư. Trong toàn bộ khu vực, đầu tư đã giảm mạnh hơn tiêu dùng nhiều - một hình thái đặc thù trong những cú sốc hệ thống.

Bất bình đẳng. Trước khủng hoảng, người ta lo ngại về sự bất bình đẳng ngày càng tăng trong nhiều nước của khu vực. Sự bất bình đẳng đã mở rộng nhanh chóng ở Trung Quốc, Hồng Kông (Trung Quốc), Philippin và Thái Lan. Cùng với Malaysia, các nền kinh tế này có chỉ số bất bình đẳng cao nhất trong khu vực Đông Á - với hệ số Gini từ mức trung bình đến mức cao trong khoảng 40%. Mức này gần với mức trung bình ở Nam Sahara châu Phi và Mỹ Latinh, những vùng có tiếng là bất bình đẳng nhất thế giới. Vậy cuộc khủng hoảng đã tác động đến phân phối thu nhập ở Đông Á như thế nào?

Các chỉ số tổng hợp về bất bình đẳng không thay đổi là bao ở Thái Lan và Indônêxia. Nhưng tác động của nó lại rất khác nhau. Ở Thái Lan, sự thay đổi về tỷ lệ số người sống trong đói nghèo ở

KHUNG 6.1

Liệu người nghèo ở Thái Lan có chịu thiệt hại ít hơn không?

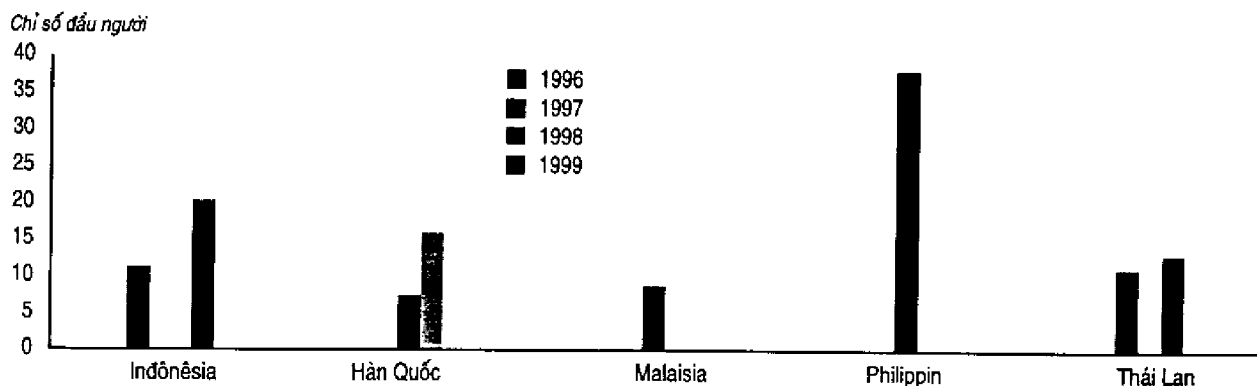
Cuộc khủng hoảng đã làm GDP trên đầu người và tiêu dùng tư nhân giảm mạnh, đồng thời làm tăng đối nghèo và thất nghiệp (xem bảng 6.1). Nhưng đây rõ ràng là một câu đố. Tại một số nước, nhất là Thái Lan, sự suy giảm mạnh GDP tính theo đầu người trong thời gian từ năm 1996 đến 1998 (-12,7%), như đã được xác định trong tài khoản quốc gia, đi kèm với một sự tăng nhẹ (14%) về đối nghèo, như đã được xác định trong điều tra hộ gia đình.

Thời gian sử dụng trong cuộc điều tra hộ gia đình có thể giúp giải thích sự không thống nhất rõ ràng này. Ước tính đối nghèo ở Thái Lan dựa trên mức thu nhập bình

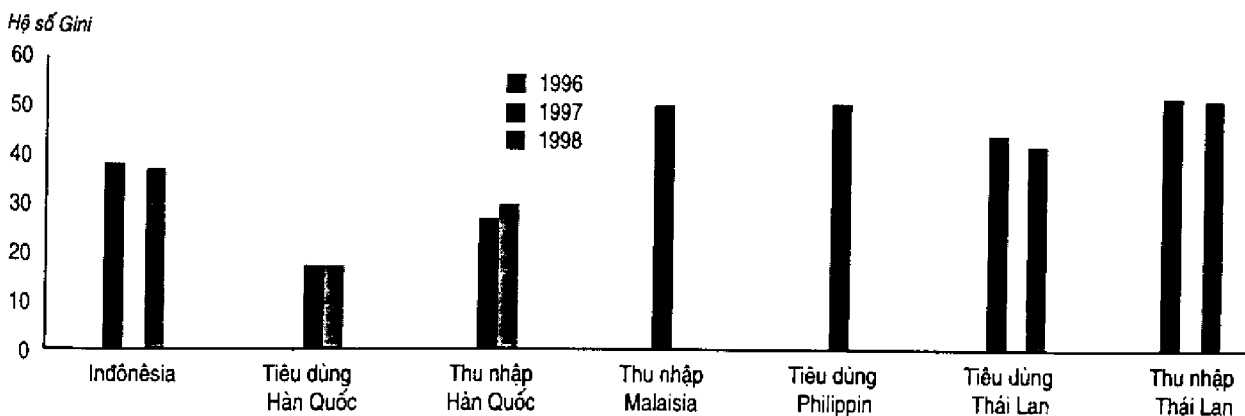
quân đầu người. Cuộc điều tra hộ gia đình năm 1998 của Thái Lan diễn ra từ tháng Hai 1998 đến tháng Giêng 1999. Vì các hộ gia đình được hỏi về thu nhập của họ năm ngoái nên số liệu về thu nhập từ cuộc điều tra này phản ánh mức thu nhập năm 1997 là lúc có thể chưa hấp thụ đầy đủ tác động của cuộc khủng hoảng. Như đã được xác định trong cuộc điều tra hộ gia đình, thu nhập thực tế bình quân đầu người chỉ giảm 2,5% từ năm 1996 đến năm 1998. Phân tích này nhấn mạnh đến khó khăn khi so sánh các ước tính lấy ra từ cuộc điều tra hộ gia đình với các ước tính suy ra từ tài khoản quốc gia.

Biểu đồ 6.1

Đối nghèo tăng nhưng bất bình đẳng gần như không thay đổi - phản ánh tác động rộng khắp của cuộc khủng hoảng



Ghi chú: Tính toán dựa vào đường giới hạn nghèo đói quốc gia. Dựa trên tiêu dùng đối với Indônêsi-a và Hàn Quốc và dựa vào thu nhập đối với Malaysia, Philippin và Thái Lan. Số liệu cho Indônêsi-a là tháng Hai 1996 và tháng Hai 1999. Số liệu của Hàn Quốc thì phản ánh khu vực thành thị và là số liệu của quý I -1997 và quý IV -1998.



Ghi chú: Số liệu của Indônêsi-a là của tháng Giêng 1996 và tháng Giêng 1998. Của Hàn Quốc chỉ có số liệu cho khu vực thành thị.

Nguồn: Tính toán của nhân viên Ngân hàng Thế giới dựa trên số liệu điều tra hộ gia đình.

BẢNG 6.1**Chỉ số hoạt động kinh tế và tác động đến hộ gia đình trước và sau khủng hoảng****(%)**

<i>Chỉ số</i>	<i>Indônêsi</i>	<i>Hàn Quốc</i>	<i>Malaysia</i>	<i>Philippin</i>	<i>Thái Lan</i>	<i>Trung Quốc</i>
<i>Tốc độ tăng GDP bình quân đầu người hàng năm</i>						
1990-1996	5,7	6,3	7,0	0,4	7,0	9,2
1998	-14,4	-6,6	-9,3	-2,6	-10,8	7,8
<i>Tốc độ tăng tiêu dùng tư nhân đầu người hàng năm</i>						
1990-1996	6,8	6,5	5,4	1,0	6,4	8,3
1998	-4,7	-10,2	-12,6	1,3	-15,1	5,5
<i>Lạm phát hàng năm (chỉ số giá tiêu dùng)</i>						
1990-1996	8,8	6,0	4,2	9,8	5,0	11,0
1998	57,6	7,5	5,3	9,7	8,1	-0,8
<i>Diện đói nghèo *</i>						
1996	11,3	9,6	8,2	37,5	11,4	4,7
1998	20,3 ^a	19,2			13,0	3,4
Thay đổi	79,6	100,0			14,0	-27,7
<i>Thất nghiệp</i>						
1996	4,9	2,0	2,5	8,6	1,8	5,6 ^c
1998	5,5	6,8	3,2	10,1	4,5	9,1 ^c
<i>Chi tiêu của chính phủ (tỷ lệ năm 1998 so với 1997)^d</i>						
Giáo dục	72,3	94,2	86,3	102,6	98,7	
Y tế	87,8	96,8	90,3	97,6	89,3	107,5

a. Sử dụng giới hạn nghèo đói quốc gia. Với Indônêsi và Hàn Quốc dựa vào tiêu dùng, còn với Trung Quốc, Malaysia, Philippin, Thái Lan dựa vào thu nhập. Hàn Quốc chỉ có số liệu ở khu vực thành thị. Số liệu của Malaysia và Philippin là năm 1997.

b. Số liệu của tháng Hai 1999.

c. Số liệu chính thức đã điều chỉnh để tính cả số công nhân mất việc.

d. Điều chỉnh theo hệ số giảm phát GDP từ *Thống kê tài chính quốc tế* của IMF đối với Hàn Quốc, Philippin và Thái Lan. Hệ số giảm phát GDP cho Malaysia lấy từ Ủy ban Thống kê Malaysia. Với Indônêsi chỉ tiêu cho giáo dục là tỷ lệ của năm 1998 so với 1996, còn cho y tế được lấy từ Ngân hàng Thế giới (1999b). Chỉ tiêu cho y tế của Trung Quốc chỉ tính phần của chính quyền địa phương.

Nguồn: Tính toán của nhân viên Ngân hàng Thế giới dựa vào điều tra hộ gia đình, tài khoản quốc gia, điều tra lực lượng lao động và số liệu ngân sách.

khu vực thành thị thay đổi không đáng kể (1,6% năm 1996 và 1,5% năm 1998). Nhưng đói nghèo ở nông thôn lại tăng mạnh từ 15% lên đến 17%, cho dù tính chất của cú sốc lúc đầu là ở thành thị. Mức tăng mạnh nhất là ở các vùng miền Nam và miền Trung, ngay sau đó là vùng Đông Bắc. Thu nhập thực tế giảm trầm trọng nhất là đối với những người chưa tốt nghiệp tiểu học.

Ở Indônêsi, khu vực thành thị và Java chịu

tác động mạnh hơn tất cả các vùng khác trong nước. Tỷ lệ người nghèo ở thành thị đã tăng mạnh hơn ở nông thôn. Nhưng vì hầu hết người Indônêsi đều sống ở nông thôn nên cuộc khủng hoảng đã làm nhiều người dân nông thôn rơi vào đói nghèo hơn. Tuy hệ số Gini danh nghĩa thay đổi rất ít trong thời gian khủng hoảng, nhưng vẫn có những khác biệt lớn giữa thành thị và nông thôn. Hệ số Gini danh nghĩa không tính đến sự

thay đổi giá cả tương đối - một vấn đề quan trọng ở Indônêxia vì người nghèo phải chịu mức lạm phát cao hơn người giàu (do giá thực phẩm cao hơn, mà thực phẩm lại chiếm một tỷ phần lớn hơn trong tiêu dùng của người nghèo). Tính toán hệ số Gini dựa trên thu nhập hộ gia đình đã điều chỉnh thỏa đáng theo lạm phát sẽ cho thấy có sự giảm nhẹ trong mức độ bất bình đẳng ở thành thị (từ 29,9% xuống 28,9%), nhưng lại tăng lên ở nông thôn (từ 26,5% lên 28,9%).

Hầu như không có thay đổi nào trong hệ số Gini của khu vực thành thị Hàn Quốc khi tính toán dựa vào tiêu dùng của hộ gia đình, nhưng hệ số Gini dựa vào thu nhập lại tăng từ 27,1% năm 1997 lên 30,1% năm 1998. Điều này một phần là do sự khác nhau về hành vi tiết kiệm của các hộ gia đình trong thời gian khủng hoảng. Hàn Quốc cũng đã cho thấy một sự tăng mạnh về số người cực nghèo (bảng 6.2), một kết cục nhất quán với việc tăng mạnh của chỉ số đói nghèo, vốn nhạy cảm hơn với sự phân phối thu nhập. Từ quý I -

1997 đến quý III - 1998, chỉ số về số lượng người nghèo đã tăng gấp ba lần - trong khi khoảng cách đói nghèo tăng gấp bốn lần (từ 1,3% lên đến 5,6%), và chỉ số về mức độ trầm trọng của đói nghèo tăng gấp năm lần (từ 0,4% lên đến 2,0%). Tình trạng đói nghèo phổ biến hơn ở những hộ gia đình có chủ hộ là người có trình độ học vấn thấp. Nhưng các hộ gia đình có chủ hộ tốt nghiệp từ trung học trở lên cũng chiếm 2/3 số người nghèo. Điều này phản ánh trình độ học vấn cao ở Hàn Quốc.

Tuy khủng hoảng đã làm tổn hại đến phúc lợi của các hộ gia đình nghèo trong toàn khu vực, mức độ tăng đói nghèo và bất bình đẳng nói chung nhỏ hơn những gì mà lúc đầu người ta dự đoán. Tại sao vậy? Thứ nhất, sự suy giảm mức sản lượng nhỏ hơn và ít dai dẳng hơn so với dự đoán. Thứ hai, mức độ cơ động của lao động giữa khu vực chính thức và phi chính thức, giữa thành thị và nông thôn, có thể đã làm nhẹ bớt tác động của cuộc khủng hoảng bằng cách chia sẻ gánh nặng rộng rãi hơn. Thứ ba, sự thay đổi mức giá tương đối do sự mất giá của đồng tiền có thể có lợi hơn cho những người nghèo nông thôn tham gia vào sản xuất sản phẩm thặng dư thương phẩm, nhất là để xuất khẩu. Thứ tư, các hộ gia đình nghèo giảm tiết kiệm và phân bổ lại các khoản chi tiêu trong phạm vi ngân sách của mình để đảm bảo mức tiêu dùng các hàng hóa thiết yếu như thực phẩm. Cuối cùng, các khoản chuyển giao của chính phủ - dưới hình thức bảo hiểm thất nghiệp và các mạng lưới an sinh khác - có thể cũng đóng vai trò nhất định.

Thị trường lao động. Giảm cầu về lao động là kênh quan trọng nhất mà thông qua đó cuộc khủng hoảng tác động đến hầu hết các hộ gia đình. Hơn nữa, nhiều hộ gia đình có thu nhập cao phải chịu tổn thất lớn trong thu nhập từ tài sản (cổ tức, giá trị vốn gia tăng, tiền thuê). Ở Hàn Quốc, tỷ trọng tiền công và lương tháng trong thu nhập quốc dân khả dụng đã giảm từ 55% năm 1997 xuống 51% năm 1998, tỷ trọng của lợi nhuận xoay quanh mức 9%, và tỷ trọng của thu

BẢNG 6.2

Thay đổi số tuyệt đối và tỷ lệ của người nghèo khổ ở Hàn Quốc, giai đoạn 1996-1998

Chỉ số	1996	1997	1998
<i>Nghèo khổ cùng cực</i>			
Số tuyệt đối (triệu)	1,2	1,1	3,0
Thay đổi (%)	-27,7	-11,1	178,7
<i>Nghèo tương đối</i>			
Số tuyệt đối (triệu)	1,9	1,7	3,3
Thay đổi (%)	-20,6	-8,4	90,0
<i>Nghèo khổ</i>			
Số tuyệt đối (triệu)	3,1	2,8	6,2
Thay đổi (%)	-23,5	-9,5	123,8
<i>Gần nghèo khổ</i>			
Số tuyệt đối (triệu)	2,9	2,7	4,1
Thay đổi (%)	-13,4	-6,5	50,6

Ghi chú: Những người nghèo khổ cùng cực là các hộ gia đình có mức tiêu dùng bình quân đầu người thấp hơn 80% giới hạn nghèo khổ; Giới hạn nghèo khổ tương đương với 8 USD một người một ngày (tính theo giới hạn giá sức mua). Người nghèo khổ tương đối có mức tiêu dùng bình quân đầu người từ 80-100% giới hạn nghèo khổ. Người gần nghèo khổ có mức tiêu dùng bình quân đầu người bằng 100-120% giới hạn nghèo khổ.

Nguồn: Kakwani và Prescott 1999.

nhập tự trả lương tăng từ 33% lên 37% (Fallon 1999). Các nước bị khủng hoảng khác có thể cũng có hình thái tương tự, và nó phù hợp với những cú sốc kinh tế vĩ mô trước đây ở các nước khác, nhất là Mỹ Latinh, nơi mà vốn hết sức cơ động².

Nói chung, cầu về lao động giảm đã gây thiệt hại cho các hộ gia đình qua việc làm giảm tiền lương thực tế, tăng tình trạng thất nghiệp hay thiếu việc làm, và giảm mức thu nhập tự làm ra của cá nhân. Các tác động chính được truyền dẫn qua việc điều chỉnh sản lượng hay điều chỉnh giá cả còn phụ thuộc vào cơ cấu của thị trường lao động. Các quy định điều tiết thị trường lao động có thể khiến người sử dụng lao động rất tốn kém hoặc khó khăn trong việc cho công nhân nghỉ việc, và những thỏa ước thương lượng tập thể sẽ ảnh hưởng đến mức độ linh hoạt của tiền lương khi muốn điều chỉnh thấp xuống. Việc người nhập cư, cả trong nước và nước ngoài, tràn lan ở khu vực thành thị cũng ảnh hưởng đến kết cục tạo ra.

Các hộ gia đình phản ứng với cú sốc trên thị trường lao động theo nhiều cách khác nhau. Việc tham gia lực lượng lao động (kể cả lao động trẻ em) có thể tăng hoặc giảm để bù lại sự giảm sút của tiền lương. Tương tự, số giờ làm việc cũng có thể giảm hoặc tăng. Hình thái việc làm cũng thay đổi để đối phó với những tác động của việc mất giá đồng tiền đến khả năng sinh lời của doanh nghiệp - ví dụ, rút lui khỏi ngành xây dựng và chế tạo để dồn vào ngành nông nghiệp. Lao động cũng có thể chuyển dịch ra khỏi khu vực chính thức, vốn đang phải gánh chịu những tác động ban đầu, để tham gia vào các hoạt động tự trả lương hoặc phi chính thức. Tất cả những tác động ban đầu và những cách phản ứng này có thể tạo ra nhiều kết cục phân phối khác nhau, xét theo sự khác biệt về giới, độ tuổi, thu nhập và tiền lương giữa lao động lành nghề và không lành nghề.

Vậy các bằng chứng cho thấy điều gì ở Đông Á? Cú sốc lớn nhất đối với lực lượng lao động trong nước diễn ra ở Indônêsi-a, Hàn Quốc và Thái Lan. Philippin tham dự ít hơn vào sự bùng nổ tăng trưởng (do đó chịu thiệt hại ít hơn từ cuộc khủng hoảng), và ở Malaysia, lao động nước ngoài phải

chịu đựng gánh nặng của sự điều chỉnh đó. Lao động trẻ, thiếu kỹ năng, hay lao động phi chính thức và không thường xuyên thường là đối tượng dễ bị tổn thương tại tất cả các nước. Phần lớn việc điều chỉnh trước sự suy giảm cầu về lao động đều dẫn đến hạ thấp tiền lương thực tế. Nhưng cũng còn nhiều khác biệt lớn giữa các nước, tùy thuộc vào tầm quan trọng của khu vực chính thức và mức độ cứng nhắc của thị trường lao động. Thất nghiệp và thiếu việc làm tăng mạnh ở Hàn Quốc và Thái Lan. Tỷ lệ tham gia lao động ở Hàn Quốc và Malaysia giảm, ổn định ở Thái Lan và tăng lên ở Indônêsi-a - nơi mà phụ nữ, nhất là những người từ 25 tuổi trở lên, phải vật lộn để kiếm thêm nguồn sống cho gia đình khi mà thu nhập của họ bị giảm mạnh (Horton và Mazumdar 1999). Việc làm phi chính thức tăng đáng kể khi lao động rút ra khỏi khu vực chính thức và tham gia vào các công việc tự trả lương, công việc gia đình không có lương hay việc nhà nông.

Hàn Quốc đã trải qua sự gia tăng mạnh mẽ trong thất nghiệp mở, từ tỷ lệ 2,5% ngay trước khủng hoảng lên đến 8,7% vào tháng Hai 1999, trước khi giảm xuống còn 4,6% vào tháng Mười 1999. Ngoài ra, nhiều người còn thôi không tìm kiếm việc làm mới để được coi là thất nghiệp, và do đó họ trở thành một bộ phận của lực lượng lao động thụ động. Quả thật, trong khoảng từ quý II-1997 đến quý IV - 1998, lực lượng thụ động về mặt kinh tế của Hàn Quốc đã tăng thêm 9% hay 1,2 triệu người. Hầu hết những người thất nghiệp mới đều là công nhân lương thấp - công nhân tạm thời hay công nhật, công nhân tự làm chủ - và do đó họ không được hưởng bảo hiểm thất nghiệp.

Hệ số Gini của Hàn Quốc tính theo thu nhập thực tế bình quân đầu người tăng lên đã phản ánh ảnh hưởng cực kỳ bất lợi của cú sốc việc làm đối với những công nhân dễ bị tổn thương hơn cả³. Phụ nữ chịu tổn thất rất nặng - chiếm gần ba phần tư số người trở thành thụ động về mặt kinh tế. Phụ nữ thường bị mất việc trước nam giới. Và rất nhiều người, đoán trước mình sẽ bị mất việc, đã chọn con đường tự nguyện về hưu. Một số khác sau đó tìm được việc làm khác hay những

hợp đồng ngắn hạn với mức phúc lợi thấp hơn. Từ tháng Mười 1997 đến tháng Mười 1998, số lao động nữ thường xuyên đã giảm gần 20%, trong khi con số này ở nam giới chỉ là 7%. Hơn nữa, số người nhận được những hợp đồng ngắn hạn ở phụ nữ cũng tăng, còn ở nam giới lại giảm.

Tiền lương thực tế ở Hàn Quốc đã giảm 12,5% từ giữa năm 1997 đến cuối năm 1998, trước khi được khôi phục lại vào sáu tháng đầu năm 1999 (hình 6.2). Phần lớn sự suy giảm này có thể là do phản ánh sự thay đổi trong cơ cấu việc làm: nếu người lao động chuyển từ những công việc chính thức lương cao sang công việc phi chính thức lương thấp thì mức lương trung bình sẽ giảm.

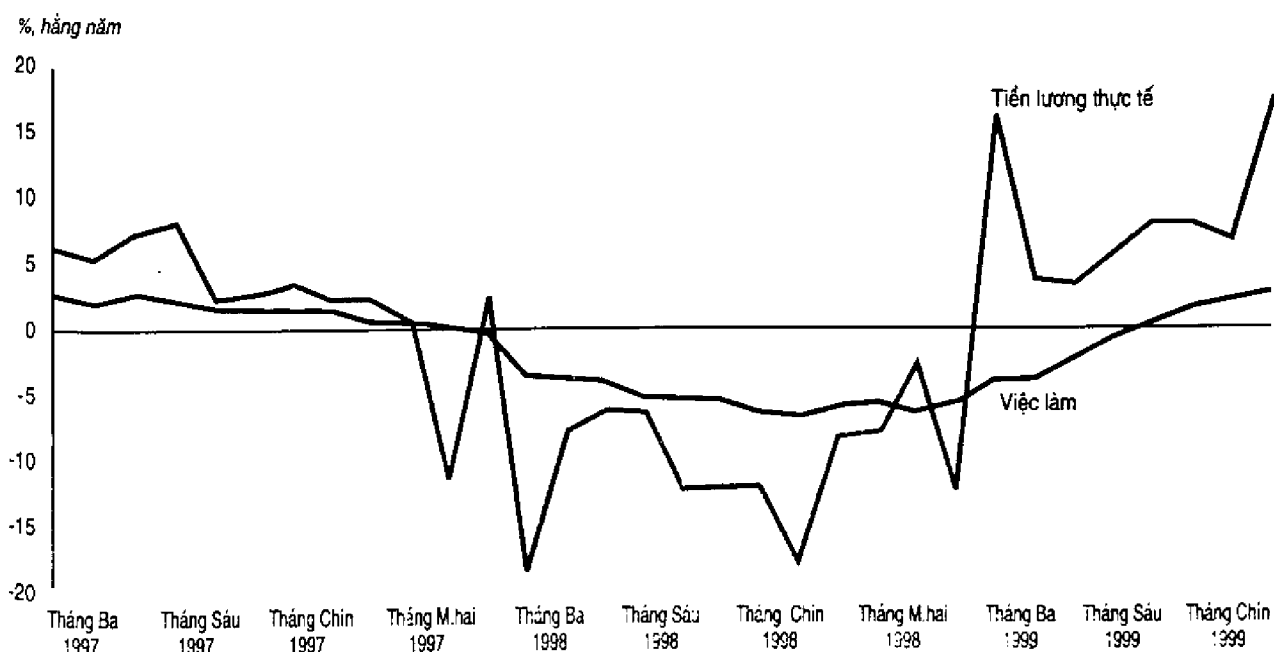
Indônêsià là một trường hợp tương phản rõ rệt với Hàn Quốc. Đây là một kết cục không có gì lạ: Hàn Quốc là nước giàu có nhất, đô thị hóa và công nghiệp hóa nhanh nhất trong khu vực, trong khi đó Indônêsià lại là nước nghèo nhất, có tỷ lệ nông nghiệp và nông thôn cao nhất. Ở Indônêsià, tình trạng thất nghiệp mở tăng rất ít - từ 4,7% vào tháng Tám 1997 lên 5,5% vào tháng Tám 1998 -

cho dù mức sản lượng bị suy giảm ghê gớm. Tình trạng thiếu việc làm cũng tăng, với 3,7 triệu người làm việc dưới 35 giờ một tuần kể từ năm 1997 đến năm 1998 (Horton và Mazumdar 1999). Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động tăng, với tỷ lệ này ở nam giới không đổi, còn ở phụ nữ tăng. Năm 1996, chỉ có 55% phụ nữ ở tuổi 25 trở lên tham gia lực lượng lao động, nhưng đến năm 1998, con số này đã tăng lên đến 72%. Indônêsià là nước duy nhất trong năm nước bị khủng hoảng có tỷ lệ này tăng, cho thấy mức thu nhập ban đầu thấp, các hộ nghèo rất dễ bị tổn thương, cuộc khủng hoảng kinh tế diễn ra rất trầm trọng, và mạng lưới an sinh chính thức (và phi chính thức) bất lực trước việc đối phó với các cú sốc.

Tuy nhiên, tác động chính đến phúc lợi của các gia đình lại đi theo kênh làm suy giảm mức lương thực tế. Mức lương thực tế trong khu vực chính thức đã giảm 34% từ năm 1997 đến năm 1998 - trong khi mức lương nông nghiệp giảm 40%. Ngoài ra, đã có sự dịch chuyển việc làm lớn từ khu vực chính thức sang khu vực phi chính thức, và từ

Hình 6.2

Mức tăng tiền lương và việc làm đã được phục hồi ở Hàn Quốc



Nguồn: Điều tra trực tiếp lực lượng lao động.

BẢNG 6.3

Thay đổi trong mức việc làm ở Indônêsi-a, 1997-1998
(tỷ lệ số người lao động)

Khu vực	1997	1998
Phi chính thức	62.8	65.4
Nông nghiệp	40.8	45.0

Nguồn: Abrahart, Betcherman và Ogawa 1999.

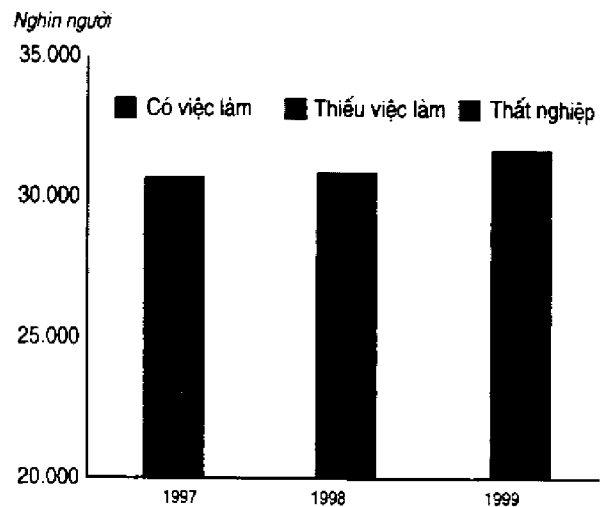
khu vực hiện đại sang nông nghiệp (bảng 6.3).

Thái Lan có tình trạng thất nghiệp mở tăng nhanh hơn Indônêsi-a, nhưng chậm hơn Hàn Quốc. Thất nghiệp của Thái Lan đã tăng từ 2,3% vào tháng Hai 1997 đến 4,8% vào tháng Hai 1998 và 5,4% vào tháng Hai 1999. Khác với Hàn Quốc, sự phục hồi các hoạt động kinh tế dường như không làm tăng cầu về lao động đối với Thái Lan, và thất nghiệp vẫn còn ở mức cao. Tình trạng thiếu việc làm (được định nghĩa là những người làm việc ít hơn 20 giờ một tuần) cũng tăng mạnh trong thời kỳ khủng hoảng. Một phần trong sự cắt giảm số giờ làm việc từ năm 1997 đến năm 1998 được phản ánh trong mức thất nghiệp mở cao năm 1999 (hình 6.3).

Nhưng cũng như các nước khác, tiền lương giảm đã có ảnh hưởng lớn nhất đến thu nhập của hộ gia đình Thái Lan. Từ tháng Hai 1997 đến tháng Hai 1998, tiền lương thực tế giảm 6%. Mức giảm ở thành thị cao hơn (-8,3%) so với nông thôn (-4,7%). Tiền lương thấp (giờ công) là nguyên nhân gây ra hai phần ba sự giảm sút mức thu nhập thực tế bình quân đầu người; mức việc làm ít hơn giải thích cho phần còn lại (Kakwani và Pothong 1999). Thị trường lao động thành thị và nông thôn ở Thái Lan liên kết chặt chẽ với nhau đã giải thích cho sự suy giảm rộng rãi tiền lương và làm tăng đói nghèo ở nông thôn, nơi mà nhiều người nhập cư thất nghiệp tìm kiếm việc làm. Cuộc khủng hoảng đã khoét sâu thêm những thay đổi lớn lao trong hình thái di cư nội bộ⁴.

Cuộc khủng hoảng đã gây ít phiền toái hơn cho lao động trong nước ở Malaysia và Philippin. Số người lao động nước ngoài nhiều hơn mức bình

Thái Lan được xem là có tình trạng thất nghiệp mở nặng nề hơn



Nguồn: Điều tra lực lượng lao động.

thường ở Malaysia - chiếm đến 20% lực lượng lao động - là một tấm nệm đỡ cho người lao động Malaysia vì người nhập cư phải chịu đựng gánh nặng của sự điều chỉnh. Với tỷ lệ tham gia lực lượng lao động giảm, nhất là đối với phụ nữ, thất nghiệp mở đã tăng nhẹ từ 2,7% năm 1997 lên đến 3,2% năm 1998. Thất nghiệp ở Philippin cao hơn (8-9%) so với Hàn Quốc, Malaysia và Thái Lan - và cùng với Indônêsi-a, nước này đã trở thành nước xuất khẩu lao động ròng cho khu vực và ra bên ngoài. Thất nghiệp đã tăng trong năm 1998, nhưng sau đó lại giảm. Nói chung, tiền lương thực tế không thay đổi trong suốt thời kỳ này.

Sự thay đổi giá cả. Việc mất giá liên tục của các đồng tiền trong khu vực đã gây ra sự thay đổi lớn trong mức giá tương đối. Những thay đổi này làm cho sản xuất các hàng hóa thương mại trở nên béo bở hơn và đặc biệt có lợi đối với khu vực nông nghiệp. Người nghèo ở nông thôn được lợi nhờ sự thay đổi giá này, nếu họ là người xuất khẩu thực phẩm ròng và nếu việc tăng giá tiêu dùng (tính theo giá thế giới quy đổi ra nội tệ) được chuyển sang cho người sản xuất.

Tuy số liệu điều tra đã cung cấp những thông tin chi tiết về chi tiêu của hộ gia đình nhưng lại

thiếu tính chi tiết về phía sản xuất để có thể có một cuộc nghiên cứu đầy đủ. Giá thực phẩm tăng so với các hàng hóa khác trong tất cả năm nước bị khủng hoảng. Nhưng những thay đổi này chỉ là thứ yếu - trừ Indônêsi, nơi giá thực phẩm đã tăng vọt 40% từ giữa năm 1997 đến giữa năm 1998 (hình 6.4). Sự tăng mạnh giá tương đối của thực phẩm là gánh nặng đối với người nghèo thành thị và những người lao động nông thôn tiêu thụ thực phẩm ròng. Nhưng đa phần các hộ gia đình ở nông thôn đều được lợi nhờ sự thay đổi tỷ lệ trao đổi thương mại.

Trung Quốc

Không giống như các nước khác trong khu vực, Trung Quốc đã tránh được điều tồi tệ nhất của cuộc khủng hoảng tài chính, phản ánh việc nước này có trình độ hội nhập vào thị trường tài chính toàn cầu thấp hơn và tránh được các món nợ ngắn hạn tốt hơn. Nhưng sự trì trệ trong cầu nội địa - điều rất rõ ràng ngay cả trước khủng hoảng - lại trầm trọng thêm vì sự giảm cầu nước ngoài do cuộc khủng hoảng gây ra, và vì sự mất lòng tin nói chung của các nhà đầu tư vào khu vực. Các

yếu tố trong nước là nguyên nhân chính gây ra sự suy giảm kinh tế và phản ánh những khó khăn khi khơi sâu thêm cuộc cải cách, nhất là trong doanh nghiệp và các tổ chức tài chính.

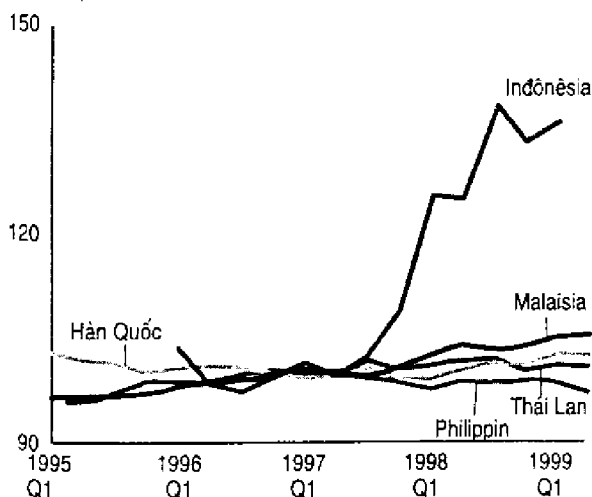
Đói nghèo, vốn đã được giảm mạnh vào giữa thập kỷ 1990, lại chững lại trong những năm 1997-1998 (bảng 6.4). Giữa những năm 1993 đến 1996, 136 triệu người đã ra khỏi cảnh đói nghèo (dựa trên đường chuẩn đói nghèo quốc tế 1 USD một ngày). Nhưng kể từ năm 1996, đói nghèo đã dừng ở mức 17% dân số - và số người nghèo thực tế đã tăng lên. Đói nghèo tiếp tục giảm từ năm 1996 đến năm 1998 nếu đo lường theo đường chuẩn nghèo quốc gia (thấp hơn mức 1 USD một ngày). Đói nghèo diễn ra phổ biến ở nông thôn Trung Quốc, tuy cũng có bằng chứng về sự nổi lên của đói nghèo thành thị. Từ năm 1996 đến năm 1998, đói nghèo thành thị đã tăng gấp đôi và chiếm đến ba phần tư trong số người nghèo tăng thêm. Ngay cả như vậy thì cũng chưa đến 1% dân số thành thị nằm dưới đường chuẩn nghèo quốc tế 1 USD một ngày.

Các số liệu chính thức cho thấy, mức tăng thu nhập thực tế của hộ gia đình nông thôn đã chậm lại, còn khoảng 4,5% năm 1997 và 1998, so với mức tăng trung bình 6,5% giai đoạn 1994-1996. Nguyên nhân chính là cầu trong nước yếu và tăng trưởng kinh tế trì trệ, giá thu mua nông sản giảm mạnh, cơ hội tìm kiếm việc làm phi nông nghiệp cũng thu hẹp nhiều - điều đó phản ánh hoạt động kém cỏi của ngành công nghiệp nông thôn và thất nghiệp thành thị ngày một gia tăng.

Cầu trong nước yếu và những thay đổi cơ cấu trong doanh nghiệp và các tổ chức tài chính đã làm suy giảm khả năng lợi nhuận của các doanh nghiệp quốc doanh và tập thể trong khu vực thành thị cũng như nông thôn. Trước đây, công ăn việc làm phi nông nghiệp ở nông thôn - đóng góp khoảng 30% GDP - đã góp phần đáng kể vào việc xóa đói giảm nghèo ở nông thôn. Nhưng trong năm 1997, gần 15% các xí nghiệp hương trấn đã bị lỗ và phải sa thải công nhân. Các số liệu chính thức cho thấy, việc làm trong các xí nghiệp hương trấn đã giảm 3,4% năm 1997, và những xu hướng

Giá trị thực phẩm tương đối không thay đổi nhiều, ngoại trừ Indônêsi

Chỉ số: Q2 1997=100



Nguồn: Fallon 1999.

BẢNG 6.4**Chỉ số đói nghèo của Trung Quốc, giai đoạn 1993-1998**

Khu vực/giới hạn đói nghèo	Tỷ trọng (%)			Số lượng (triệu người)		
	1993	1996	1998	1993	1996	1998
<i>Cả nước</i>						
Giới hạn nghèo đói quốc tế	29,4	17,2	17,1	347	211	214
Giới hạn nghèo đói quốc gia	6,3	4,7	3,4	75	58	42
<i>Nông thôn</i>						
Giới hạn nghèo đói quốc tế	40,6	24,1	24,1	346	208	210
Giới hạn nghèo đói quốc gia	8,2	6,3	4,6	75	58	42
<i>Thành thị</i>						
Giới hạn đói nghèo quốc tế	0,71	0,46	0,98	2	2	4

Ghi chú: Giới hạn đói nghèo quốc tế tương đương 1USD/ngày tính theo đồng tiền ngang giá sức mua (PPP) năm 1993. Các tính toán này dựa trên phân phối thu nhập được điều chỉnh để suy ra phân phối tiêu dùng, sử dụng tỷ lệ tiêu dùng bình quân đầu người từ điều tra hộ gia đình. Phân phối tiêu dùng năm 1998 đã có số liệu và những phương án tính toán khác cho thấy quy trình tính toán dùng trong bảng này đánh giá hơi thấp tình trạng đói nghèo. Giới hạn nghèo đói quốc gia tương đương với 0,71 USD/ngày và dựa vào thu nhập.

Nguồn: Tính toán của nhân viên Ngân hàng Thế giới dựa trên số liệu điều tra hộ gia đình.

bất lợi này còn tiếp diễn trong năm 1998.

Việc giảm sút các cơ hội việc làm phi nông nghiệp ở khu vực nông thôn đã tác động xấu đến kinh tế thành thị. Thất nghiệp cơ cấu tăng, cùng với những cuộc cải cách trong lúc nền kinh tế đang xuống dốc đã làm giảm khả năng thu hút luồng di cư từ nông thôn. Các nỗ lực tiếp theo nhằm bảo đảm công ăn việc làm cho những cư dân thành thị mới (thông qua việc ấn định hạn ngạch, đánh thuế đối với lao động di cư và thu phí cao) cũng đồng nghĩa với việc khu vực thành thị hấp thu ít hơn lao động di cư từ nông thôn trong năm 1997 và 1998. Năm 1997, cung lao động nông thôn tăng thêm 3,6 triệu người - tức là nhiều hơn 1,6 triệu người so với giữa những năm 1990.

Giá nông sản hạ cũng góp phần làm thu nhập nông thôn tăng chậm. Giá thu mua nông sản đã giảm 4,5% năm 1997 và 8% năm 1998. Vì thu hoạch từ mùa vụ trung bình chiếm gần một nửa thu nhập nông thôn, thậm chí còn cao hơn đối với các hộ nghèo nên điều này đã có tác động lớn đến người nghèo nông thôn. Quả thực, thu nhập từ nông nghiệp đã giảm khoảng 1% theo giá thực tế từ năm 1996 đến 1998, ngay cả lúc mà thu nhập nông thôn nói chung đang tăng lên. Giảm giá

nông sản phản ánh một sự ứ đọng trong thị trường ngũ cốc, một phần là do trong những năm đầu, giá nông sản khá cao (năm 1995, giá ngũ cốc ở Trung Quốc cao hơn mức giá tương đương trên thị trường thế giới) và do hạn chế mức sản xuất nhằm đảm bảo an ninh lương thực quốc gia.

Giảm đói nghèo ở nông thôn vẫn là một trọng tâm của chiến lược phát triển dài hạn của Trung Quốc. Nhưng đói nghèo thành thị đang nổi lên như một thách thức mới đối với các nhà hoạch định chính sách. Thông tin cho thấy đói nghèo thành thị có quan hệ chặt chẽ với mức thất nghiệp cao ở các thành phố Trung Quốc. Nợ tiền lương hưu tăng cao cũng là một nguyên nhân. Tuy tỷ lệ thất nghiệp chính thức chỉ là 3%, nhưng thất nghiệp nói chung (kể cả công nhân tạm nghỉ việc) ước tính vào khoảng 8% lực lượng lao động thành thị năm 1998 - thậm chí một số nơi còn lên đến 12-13%.

Phản ứng của hộ gia đình trước khủng hoảng

Hộ gia đình ở các nước bị khủng hoảng đã phản ứng lại với những cú sốc này theo nhiều cách. Thí

dụ, họ phân bổ lại các khoản chi tiêu để đảm bảo các khoản thiết yếu trong ngân sách của mình. Từ năm 1997 đến 1998, mức chi tiêu lương thực bình quân đầu người đã giảm ở Indônêsi-a, nhưng tỷ trọng chi tiêu dành cho lương thực lại tăng - nhất là trong số những hộ nghèo nhất. Và mặc dù chi tiêu cho lương thực nói chung giảm nhưng các hộ gia đình đã tăng phần chi tiêu cho các loại nông sản thiết yếu thêm 5% ở khu vực thành thị và 12% ở khu vực nông thôn. Trái lại, phần chi cho thịt lại giảm mạnh.

Số liệu của Indônêsi-a và Hàn Quốc cho thấy các hộ gia đình cũng cắt giảm chi tiêu cho những hàng hóa không thiết yếu vốn có thể tạm thời trì hoãn (quần áo, giải trí, đồ dùng trong nhà), khiến tỷ trọng chi tiêu cho những khoản mục này trong ngân sách hộ gia đình giảm mạnh. Sự thay đổi trong mức chi tiêu cho giáo dục và y tế của các hộ gia đình rất khác nhau giữa các nước. Ở Indônêsi-a, những khoản chi tiêu này giảm cả về lượng tuyệt đối lẫn tỷ trọng trong tổng chi tiêu. Phân tích hồi quy cho thấy tỷ trọng chi tiêu cho giáo dục giảm trong đa số các hộ nghèo. Trái lại, ở Hàn Quốc, mức giảm sút trong chi tiêu cho giáo dục và y tế thấp hơn so với mức giảm chi tiêu chung của hộ gia đình. Không rõ vì sao hộ gia đình ở một số nước lại có thể duy trì mức chi tiêu cho các khoản mục như giáo dục và y tế hữu hiệu hơn nhiều so với hộ gia đình ở các nước khác. Vấn đề này cần phân tích sâu thêm, vì nó có ý nghĩa quan trọng đối với việc thiết kế các chương trình trong tương lai.

Một câu đố khác từ cuộc khủng hoảng là các hộ gia đình có vẻ không giảm tiết kiệm nhiều lắm để đảm bảo mức tiêu dùng. Quả thực, số liệu ở Hàn Quốc cho thấy, tiết kiệm của hộ gia đình năm 1998 thậm chí còn cao hơn những năm trước, tuy hành vi tiết kiệm đã thay đổi đáng kể, tùy thuộc vào mức thu nhập của hộ gia đình (khung 6.2). Ở Thái Lan, tổng mức chi chuyển nhượng - kể cả chuyển nhượng tư nhân và công cộng - dường như không tăng mấy trong thời kỳ khủng hoảng (*Thailand Social Monitor*, tháng Giêng 2000, tr. 18).

Các hộ gia đình không có khả năng điều hòa tiêu dùng (thông qua việc rút tiết kiệm ra chi tiêu, đi vay, bán tài sản hay nhận các khoản chuyển giao công cộng và tư nhân) có thể áp dụng những biện pháp khắc phục ngắn hạn, mà một số biện pháp trong số đó lại mang ý nghĩa dài hạn quan trọng. Giảm mức hấp thụ dinh dưỡng, trì hoãn không đi khám chữa bệnh hay rút ngắn thời gian đi học có thể gây ra những tổn thất không gì bù đắp được trong nguồn vốn con người và khả năng kiếm thu nhập sau này. Sự tồn tại của gia đình có thể phụ thuộc vào thu nhập của con cái, nhưng những đứa con đi làm lại không tranh thủ được những cơ hội để thoát khỏi cảnh đói nghèo bằng cách nâng cao nguồn vốn con người của họ. Trẻ em phải làm việc cũng có nguy cơ chịu những tổn thương về thể xác và tinh thần, điều đó làm đói nghèo đeo đẳng mãi. Chính sách công cộng cần đảm bảo không buộc các gia đình phải sử dụng những cơ chế ứng phó tiêu cực như vậy, nhưng cũng lưu ý không làm thủ tiêu những cách phản ứng hữu hiệu của các gia đình hoặc cộng đồng khác trước những cú sốc thu nhập tạm thời.

Ở Thái Lan, các dịch vụ giáo dục và y tế công, kể cả các dịch vụ cơ bản, đã được mở rộng trong thời kỳ khủng hoảng. Trái lại, Indônêsi-a đã phải giảm mạnh mức độ dịch vụ y tế - 53% số người mắc bệnh đã sử dụng các dịch vụ y tế hiện đại năm 1997, nhưng năm 1998, con số này chỉ còn 41%. Trong số những người cần chăm sóc, số người đến các cơ sở công cộng đã thưa dần (27% năm 1997 và 20% năm 1998), có thể điều này phản ánh tâm lý cho rằng chất lượng những cơ sở này đã xuống cấp do bị cắt giảm ngân sách. Nhưng không có bằng chứng nào cho thấy số lượng trẻ em bị thiếu cân so với chiều cao của chúng (bị suy dinh dưỡng) hoặc bị thấp (bị còi) so với lứa tuổi của chúng đang tăng lên cả.

Ở Indônêsi-a, tỷ lệ trẻ em đến trường đã giảm nhẹ trong thời kỳ khủng hoảng. Tỷ lệ này ở học sinh trung học cơ sở, lứa tuổi 13-15, giảm mạnh nhất, với tỷ lệ giảm 2%, tới 3,6%. Tuy nhiên, những thay đổi tổng thể khiêm tốn đó đã che giấu một ảnh hưởng to lớn hơn nhiều đến các hộ

KHUNG 6.2

Các hộ gia đình có điều hoà tiêu dùng trong thời kỳ khủng hoảng hay không?

Nghiên cứu về Thái Lan cho thấy, các hộ gia đình sử dụng tiết kiệm để điều hoà tiêu dùng khỏi những cú sốc về thu nhập của cá nhân hay cộng đồng (Paxson, 1992). Nhưng liệu các hộ gia đình có thể dùng cách đó để đối phó với những cú sốc trong toàn nền kinh tế hay không? Các số liệu sơ bộ của Hàn Quốc cho thấy, hộ gia đình không điều hoà được tiêu dùng một cách hiệu quả khi đứng trước những cú sốc về tổng thu nhập quốc dân. Năm 1994-1997, thu nhập đầu người tăng mạnh trong tất cả các nhóm thu nhập ngũ phân vị, nhưng đến năm 1998 thì nó sụt giảm (xem bảng trong khung). Nếu các hộ gia đình coi cú sốc thu nhập năm 1998 chỉ là tạm thời, thì họ có thể điều hoà tiêu dùng tới mức tương đương với tiêu dùng của những năm trước đó. Nhưng điều này đã không xảy ra. Thí dụ, các hộ gia đình trong nhóm ngũ phân vị nghèo nhất được dự kiến sẽ giảm tiết kiệm trung bình 45.000 won một tháng trong năm 1998 để chi tiêu. Nhưng trái lại, họ đã tiết kiệm trung bình 24.000 won một tháng.

Có thể có một số cách giải thích khác nhau cho việc rõ ràng là các hộ gia đình không đủ khả năng để bảo vệ hoàn toàn mức tiêu dùng của họ trong thời kỳ khủng hoảng. Thứ nhất, việc cú sốc diễn ra trong toàn bộ nền kinh tế có thể tạo ra những hạn chế tín dụng khiến các hộ gia đình không thể đi vay và hoàn trả bằng thu nhập tương lai. Cú sốc hệ thống cũng có thể làm mất giá thị trường các tài sản của hộ gia đình, và qua đó cũng làm họ

mất khả năng hỗ trợ tiêu dùng bằng cách bán tài sản. Thứ hai, các hộ gia đình có thể không xem cú sốc này chỉ là tạm thời. Nếu hộ gia đình dự kiến rằng sự thay đổi trong mức thu nhập là lâu dài thì họ sẽ phải điều chỉnh lại kỳ vọng và hình thái tiêu dùng của mình một cách tương ứng. Thứ ba, mức tiết kiệm dương lớn ước tính được có khi chỉ là sản phẩm giả của số liệu. Thời kỳ xét đến trong các cuộc điều tra tiêu dùng của hộ gia đình là tháng trước, trong khi thời kỳ xét đến tương ứng về thu nhập lại là năm ngoái. Vì số liệu ước tính thu nhập liên quan đến một thời điểm sớm hơn số liệu ước tính tiêu dùng nên những tính toán này có thể đã phóng đại mức thu nhập so với tiêu dùng năm 1998.

Các hộ gia đình giải quyết những cú sốc thu nhập này như thế nào là điều rất quan trọng đối với các chính sách công cộng. Nếu số liệu của Hàn Quốc phản ánh hành vi thực sự của dân cư trong thời kỳ khủng hoảng, thì những cơ chế nhằm giúp hộ nghèo duy trì được mức tiêu dùng trong khi có một số ít hộ sẽ phải chịu ảnh hưởng bất lợi xem ra có những hạn chế trong thời kỳ khủng hoảng hệ thống, khi tất cả các cộng đồng đều chịu tác động tiêu cực - điều này cho thấy cần phải có một hành động trực tiếp của chính phủ. Nhưng cần phân tích sâu hơn để xác định xem liệu hành vi của hộ gia đình chỉ là cá biệt hay nó phản ánh những ràng buộc đối với việc rút tiết kiệm chi tiêu, và liệu cắt giảm chi tiêu có ý nghĩa gì đối với phúc lợi tương lai không?

Thu nhập và tiêu dùng thực tế bình quân đầu người ở Hàn Quốc, 1994-1998

Năm	Ngũ phân vị					Trung bình
	1 (nghèo nhất)	2	3	4	5 (giàu nhất)	
Thu nhập thực tế đầu người (nghìn won 1 tháng)						
1994	213,1	332,2	420,9	536,1	863,0	473,1
1995	228,1	352,9	453,1	583,3	934,5	510,4
1996	239,0	380,2	494,1	637,7	1.024,7	555,1
1997	263,8	398,3	511,2	653,0	1.049,8	575,2
1998 (thực)	206,9	330,6	428,4	558,6	958,6	496,6
1998 (ước)*	283,4	423,2	545,6	697,7	1121,1	614,1
Tiêu dùng thực tế đầu người (nghìn won 1 tháng)						
1994	190,3	243,5	290,0	350,6	489,3	312,7
1995	206,2	255,5	307,2	373,3	517,7	332,0
1996	220,6	278,3	334,5	397,3	589,2	364,0
1997	220,8	282,0	328,2	414,0	581,6	365,3
1998 (thực)	182,9	236,7	274,6	334,6	484,1	302,6
1998 (ước)	251,9	306,5	366,3	444,9	630,6	399,5
Mức tăng thu nhập bình quân 1994-1997 (%)	7,4	6,2	6,7	6,8	6,8	6,8
Tỷ lệ tiêu dùng bình quân 1994-1997 (%)	88,9	72,4	67,2	63,8	56,2	65,1

Ghi chú: Thu nhập ước tính năm 1998 là thu nhập năm 1997 nhân với tốc độ tăng thu nhập bình quân giai đoạn 1994-1997. Tiêu dùng ước tính năm 1998 được tính toán bằng cách lấy thu nhập ước tính năm 1998 nhân với tỷ lệ tiêu dùng bình quân.

Nguồn: Điều tra thu nhập và chi tiêu gia đình Hàn Quốc, Kakwani và Prescott 1999.

nghèo, trong đó tỷ lệ đến trường đã giảm 7%. Cuộc khủng hoảng không có hoặc có rất ít ảnh hưởng đến tỷ lệ bỏ học phổ thông ở Thái Lan, nhưng ở Philippin thì 7% số gia đình trong cuộc điều tra năm 1998 trả lời rằng họ phải cho con em thôi học.

Tỷ lệ đến trường ở trẻ em nghèo giảm trong thời kỳ khủng hoảng là điều đặc biệt đáng lo ngại vì sự khác biệt lớn về trình độ học vấn giữa hộ giàu và hộ nghèo trước khủng hoảng ở một số nước (xem dưới đây) và vì rất nhiều trong số những trẻ em này không quay lại trường nữa. Hình thái đến trường của các thành viên khác trong gia đình cũng có thể đã thay đổi để đối phó với khủng hoảng. Làm việc nhiều giờ hơn với mức lương thấp hơn là cách thông dụng để duy trì thu nhập: phụ nữ Indônêxia từ 25 tuổi trở lên là một đại diện cho hình thái này. Phụ nữ có thể trở thành nạn nhân của những hành vi xâm phạm cơ thể, bắt nguồn từ những căng thẳng cao độ trong gia đình hay phải dùng việc mại dâm làm phương cách kiếm thêm thu nhập cho gia đình.

Thông tin từ Indônêxia cho thấy rằng người nghèo chủ yếu dựa vào người thân, hàng xóm và các thành viên khác trong cộng đồng như một chỗ dựa an toàn để đối phó với những bất hạnh không lường trước được (Mukherjee 1999, tr. 80-83). Thí dụ, nhiều cộng đồng ở Java đã đề cập đến một hình thức viện trợ lúa gạo được gọi là *Perelek* hay *Jimptan*. Các hộ gia đình tham gia sẽ đóng góp một bơ gạo một tháng, và bơ gạo đó sẽ được cho vay đối với những gia đình nào cần. Nếu cấp gạo cho người già hay người tàn tật thì họ không phải trả lại. Những thể chế như *Perelek* hay *Jimptan* là bằng chứng cho tình đoàn kết cộng đồng, và nó cho thấy sự ứng phó linh hoạt của người nghèo. Nhưng không rõ những biện pháp này và các mạng lưới an sinh dựa vào cộng đồng khác hiệu quả đến đâu trong việc đối phó với những cú sốc hệ thống lan tràn đang tác động đến tất cả hoặc hầu hết các thành viên của cộng đồng.

Phản ứng của chính phủ đối với khủng hoảng

Chính phủ đã phản ứng lại với khủng hoảng bằng

cách thực hiện hàng loạt các chính sách có ý nghĩa lớn - mở rộng một số chương trình an sinh xã hội và cố gắng bảo đảm mức chi tiêu trong một số lĩnh vực then chốt như giáo dục và y tế. Nhưng chính phủ cũng bị trở ngại do họ không được chuẩn bị trước, do thiếu các chương trình xã hội có thể được triển khai, do thông tin nghèo nàn và do sự phối hợp lỏng lẻo.

Các nước bị khủng hoảng

Cuộc khủng hoảng đã bùng nổ nhanh chóng, và hậu quả xã hội của nó đã làm cho các nhà hoạch định chính sách mất cảnh giác. Nó cho thấy thật khó mà thiết kế các chính sách và các biện pháp can thiệp trong bối cảnh thiếu thông tin trầm trọng, tình hình thay đổi nhanh chóng, doanh thu giảm sút, năng lực thể chế yếu kém và các chương trình giúp đỡ người nghèo rất hạn chế. Đồng thời, người dân không phải lúc nào cũng tin tưởng vào các chương trình xã hội của chính phủ, có thể là do bản chất tự lực cánh sinh hoặc do thiếu những kênh để người dân được góp tiếng nói của mình.

Ngay cả như vậy thì chính phủ vẫn thường theo đuổi các chính sách cần thiết trong những trường hợp đó. Nhiều nước đã cố thu thập thông tin trong thời gian khủng hoảng. Người ta sử dụng cách đánh giá định tính nhanh để chẩn đoán những khía cạnh cụ thể dễ bị tổn thương. Điều tra định lượng cũng được áp dụng để theo dõi một cách hệ thống tác động của cuộc khủng hoảng đến hộ gia đình và lợi ích từ những chương trình của chính phủ (khung 6.3).

Hàn Quốc đi nhanh nhất trong việc mở rộng mạng lưới an sinh. Điều này có thể phản ánh đòi hỏi lớn hơn đối với những hành động của chính phủ (có lẽ được khích lệ bởi những thể chế dân chủ), năng lực đối phó của chính phủ cũng mạnh hơn và các chương trình trợ giúp người nghèo ngay từ trước khủng hoảng cũng hào phóng hơn.

Tất cả các nước đều cố gắng duy trì mức chi tiêu cho giáo dục và y tế, một khi các mục tiêu ngân sách được nói lỏng, với mức độ thành công

Theo dõi tác động của khủng hoảng

Một trong những thách thức trong thời kỳ khủng hoảng là phải xác định được địa điểm phải chịu tác động lớn nhất, khi mà hình thái của các lĩnh vực dễ bị tổn thương thay đổi hết sức nhanh chóng. Điều quan trọng là phải thu thập được thông tin kịp thời về những nhóm dân cư chịu thương tổn, nhờ đó có thể phân bổ các nguồn lực mới và điều chỉnh các chương trình để có tác dụng tối đa. Tuy các nước bị khủng hoảng đã tiến hành điều tra định kỳ hộ gia đình để cho phép họ lần theo được những thay đổi về tình hình đói nghèo, nhưng tính chất không thường xuyên của các cuộc điều tra (hàng năm hay hai năm một lần) và độ trễ dài kể từ khi thu thập đến khi phân tích số liệu đã hạn chế tính hữu ích của chúng trong thời gian khủng hoảng. Để giảm thiểu những nhược điểm này, các nước đã triển khai hàng loạt công cụ khác - đánh giá định tính nhanh về tác động của khủng hoảng, đẩy nhanh việc xử lý các cuộc điều tra đang tiến hành, bổ sung thêm những mô đun đặc biệt, và tiến hành điều tra mới. Với yêu cầu khẩn thiết về thông tin, cách giải quyết đầu tiên ở nhiều nước (Indônêxia, Philippin, Thái Lan) là tiến hành đánh giá định tính nhanh. Indônêxia có cách xử lý toàn diện nhất với yêu cầu khẩn cấp về việc theo dõi thông tin.

Thời kỳ khủng hoảng đã phát sinh ra những thách thức đặc biệt đối với việc đánh giá sự thay đổi trong mức phúc lợi và tình trạng đói nghèo. Thời gian thu hồi các thông tin trong các cuộc điều tra thu nhập của hộ gia đình thường dài hơn thời gian thu hồi trong điều tra tiêu dùng, vì thế thông tin về thu nhập và tiêu dùng trong cùng một cuộc điều tra có thể không hoàn toàn tương thích với nhau. Khung 6.2 đã cho thấy sự không nhất quán này có thể tạo

ra một bức tranh không hoàn chỉnh về tiết kiệm của hộ gia đình trong thời gian khủng hoảng. Khi khủng hoảng đi kèm với bùng nổ bất ngờ và mạnh mẽ của lạm phát - như ở Indônêxia - thì việc ước tính chính xác những thay đổi trong giá tương đối của những hàng hóa chủ chốt là hết sức quan trọng. Đó là vì các hộ gia đình, kể cả các hộ nghèo, sẽ đối phó với những thay đổi này bằng cách chuyển bớt từ tiêu dùng những hàng hóa mà giá của chúng tương đối đắt lên sang tiêu dùng những hàng hóa tương đối rẻ đi. Hơn nữa, rổ hàng hóa tiêu dùng của hộ nghèo thường khác xa một cách có hệ thống với rổ hàng hóa tiêu dùng của các hộ khá giả hơn - hộ nghèo có xu hướng dành phần nhiều ngân quỹ cho thực phẩm, nhất là những loại thiết yếu.

Cuối cùng, lạm phát cao đã gây thêm khó khăn cho việc đánh giá chính xác ý nghĩa của những thay đổi lớn trong mức độ và cấu thành của chi tiêu công cộng trong thời kỳ khủng hoảng. Ở Indônêxia, mức chi tiêu thực tế nói chung cho y tế đã giảm 8% trong năm tài khóa 1998 và 12% trong năm tài khóa 1999. Nhưng những số liệu này đã che giấu những khác biệt rất lớn. Chi cho tiền lương dường như đã giảm rất mạnh. Chi tiêu cho các chương trình khác, trong đó có chương trình kiểm soát các bệnh lây qua đường hô hấp, cũng giảm mạnh (từ 158 tỷ rupiah trong năm tài khóa 1998 xuống còn 88 tỷ rupiah trong năm tài khóa 1999). Nhưng chi tiêu cho dinh dưỡng lại tăng hơn gấp đôi cũng trong thời kỳ này. Chi tiêu cho các chương trình được các nhà tài trợ hậu thuẫn cũng đã tăng lên đáng kể.

có khác nhau. Indônêxia là nước kém thành công nhất, với chi tiêu cho y tế công giảm 8% trong năm tài khóa 1998 và 12% trong năm tài khóa 1999 (xem khung 6.3). Chi tiêu cho giáo dục công còn tồi tệ hơn nữa, tụt mất 41% từ năm tài khóa 1997 đến 1998, mặc dù năm tài khóa 1999 có quay lại được bằng 72% mức trước khủng hoảng. Sự cắt giảm mạnh các khoản chi tiêu thực tế ở Indônêxia cho thấy mức lạm phát mà nước này trải qua trong thời gian khủng hoảng là rất nặng

nề. Tác động của điều đó đến việc cung cấp các dịch vụ rất khó xác định, vì hầu hết việc cắt giảm chi tiêu thực tế đều được núp dưới dạng cắt giảm tiền lương thực tế của giáo viên và cán bộ ngành y. Ở Hàn Quốc và Thái Lan, chi tiêu xã hội cũng giảm về giá trị thực tế từ năm 1997 đến năm 1998, nhưng tỷ trọng trong GDP không thay đổi. Đây là một bằng chứng cho thấy chi tiêu cho chăm sóc sức khỏe ban đầu đã được các nước cố gắng đảm bảo.

Các nước cũng khác nhau trong việc lựa chọn các công cụ để giảm thiểu tác động của khủng hoảng (bảng 6.5). Trước tình trạng tham nhũng tràn lan trong việc cung cấp các dịch vụ công cộng, Indônêsi đã tránh dùng biện pháp chuyển giao bằng tiền mặt. Các biện pháp can thiệp cụ thể để duy trì việc trẻ em đến trường đã được Indônêsi (nước nghèo nhất) và Thái Lan (nước có tỷ lệ thanh niên trong lực lượng lao động cao nhất) áp dụng. An ninh lương thực là mối quan tâm hàng đầu của Indônêsi và Philippin, nơi mà nạn hạn hán đã để lại những hậu quả nặng nề nhất. Các loại quỹ xã hội đã được thiết lập ở các nước có những tổ chức phi chính phủ tích cực hay ở nơi mà người ta nhận thấy các tổ chức của nhà nước bất lực, như ở Indônêsi. Cuối cùng, các chương trình đào tạo không thực sự hữu hiệu với tư cách là một cách đối phó với khủng hoảng, nhưng có lẽ lại là phù hợp nhất với Thái Lan, nơi tình trạng thiếu hụt kỹ năng đã phổ biến ngay từ trước khủng hoảng.

Trước khủng hoảng, mạng lưới an sinh do chính phủ tạo lập có xu hướng rất hạn chế cả về quy mô và đối tượng tham gia - điều này phản ánh sự lệ thuộc vào mức tăng trưởng nhanh và toàn dụng lao động, sự hậu thuẫn mạnh mẽ từ phía gia đình và cộng đồng, cũng như tâm lý xấu hổ trước mọi người khi phải nhận trợ cấp xã hội. Ở Thái Lan, chương trình an sinh chính chỉ chiếm 2% ngân sách của chính phủ năm 1996. Tại Malaysia, chi tiêu cho việc trợ giúp xã hội chỉ chiếm 1,7% ngân sách chi tiêu thường xuyên năm 1997.

Khi có khủng hoảng, mạng lưới an sinh đã được mở rộng ở tất cả các quốc gia¹. Điều này thể hiện rõ ràng nhất ở Hàn Quốc, nơi chi tiêu cho việc bảo trợ xã hội đã tăng từ 0,6% GDP năm 1997 lên đến 1,3% năm 1998, và gần 2% năm 1999. Ở Indônêsi, thực chi cho các chương trình "trọng điểm" thuộc mạng lưới an sinh xã hội, như đã được định nghĩa lại, tăng từ khoảng 1% GDP trong năm tài khóa 1999 lên đến 1,25% năm tài khóa 2000.

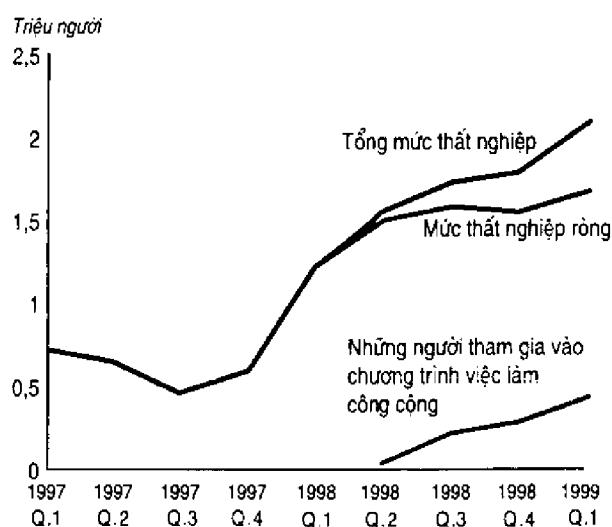
Gần như tất cả các nước bị khủng hoảng đều

sử dụng chương trình việc làm công cộng để tạo công ăn việc làm (xem bảng 6.5). Indônêsi đã mở rộng nhanh chóng chương trình padat karya để ứng phó với khủng hoảng, tạo thêm 58 triệu ngày công một năm cho hơn 400.000 người. Ở Hàn Quốc, chương trình việc làm công cộng mới đã được công bố tháng Năm 1998; đến tháng Giêng 1999, chương trình đã tạo thêm 437.000 chỗ làm, góp phần giảm bớt thất nghiệp. Tuy vậy, chương trình này vẫn còn nhận được 650.000 người xin việc làm (hình 6.5). Các quỹ đầu tư dựa vào cộng đồng, như các chương trình mới ở Indônêsi và Thái Lan, nhằm tạo thêm việc làm và cơ sở hạ tầng để đáp ứng nhu cầu.

Hàn Quốc là nước bị khủng hoảng duy nhất có bảo hiểm thất nghiệp. Chương trình non trẻ này được mở rộng năm 1998 từ các doanh nghiệp có trên 30 công nhân đến các doanh nghiệp có ít hơn 5 công nhân cũng như chỉ có công nhân tạm thời và công nhật. Điều đó cũng có nghĩa là diện đối tượng của chương trình sẽ tăng mạnh, từ 5,7 triệu người vào tháng Giêng 1998 lên đến 8,7 triệu người vào cuối năm. Chính phủ cũng rút ngắn thời gian mà người lao động phải đóng góp

Hình 6.5

Hàn Quốc đã có sự gia tăng mạnh về tình trạng thất nghiệp và việc tham gia vào các chương trình việc làm công cộng



Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới 1999b.

BẢNG 6.5**Chương trình mạng lưới an sinh xã hội ở Đông Á trong thời kỳ khủng hoảng**

<i>Nước</i>	<i>An ninh lương thực</i>	<i>Trợ cấp bằng tiền</i>	<i>Các quỹ xã hội</i>
Indônêsi	Chương trình mới nhằm phân phối gạo giá rẻ có mục tiêu (OPK)		Các chương trình dựa vào cộng đồng
Hàn Quốc		Chương trình bảo đảm mức sống kiểm định theo thu nhập, tạm thời không phải đóng góp (mới) Quỹ hưu trí xã hội cho người già (mới)	
Malaisia			
Philippin			
Thái Lan		Mở rộng quỹ hưu trí cho người già và chuyển giao tiền mặt cho các gia đình gặp khó khăn	Các chương trình dựa vào cộng đồng (mới)

Nguồn: Tài liệu Ngân hàng Thế giới.

để trở thành đối tượng hợp lệ và kéo dài thời gian được hưởng phúc lợi. Kết quả là số người được nhận bảo hiểm thất nghiệp đã tăng, nhưng vẫn dừng ở mức dưới 10% lực lượng lao động thất

nghiệp, tính đến tháng Ba 1999 (tăng từ con số ban đầu là 1,9%).

Hàn Quốc cũng ban hành một chương trình trợ cấp tiền lương rộng rãi, trong đó chính phủ

<i>Y tế và giáo dục</i>	<i>Chương trình phúc lợi việc làm</i>	<i>Trợ giúp thất nghiệp</i>	<i>Chính sách thị trường lao động tích cực</i>
Phát động chương trình đi học lại (cấp học bổng cho những sinh viên nghèo nhất và trợ cấp học đường cho các trường phổ thông thuộc những cộng đồng nghèo nhất)	Các chương trình hiện có được mở rộng và thiết kế lại		
Trợ cấp để ổn định giá của những loại được phẩm thiết yếu			
	Chương trình phúc lợi việc làm công cộng (mới)	Mở rộng bảo hiểm thất nghiệp	Mở rộng chương trình thị trường lao động tích cực (day nghề, trợ cấp tiền lương, bố trí việc làm)
			Mở rộng chương trình đào tạo cho người thất nghiệp
			Phát động mạng lưới hỗ trợ việc làm vi tính hoá và mở rộng chương trình đào tạo
Mở rộng chương trình thẻ y tế cho người nghèo và chương trình thẻ bảo hiểm y tế tự nguyện cho những người gần nghèo	Chương trình phúc lợi việc làm công cộng (mới)	Tăng số tiền bồi thường mất việc	Mở rộng đào tạo cho người thất nghiệp
Mở rộng chương trình cấp học bổng và tín dụng học đường		Quỹ phúc lợi dành cho người lao động được thành lập để thanh toán một phần tiền bồi thường mất việc trả cho công nhân khi doanh nghiệp mà họ làm việc bị phá sản	Cho vay để tự kinh doanh
Cho phép trả dần lệ phí học đường thành từng món, cho miễn phí và cấp đồng phục miễn phí cho học sinh			
Mở rộng chương trình bữa trưa tại trường			

trả đến hai phần ba mức tiền lương của công nhân nếu các doanh nghiệp chứng minh được nhu cầu phải điều chỉnh của mình⁶. Năm 1998, chương trình này đã chấm lo được cho 800.000

công nhân - sang năm 1999, chương trình được mở rộng và thời gian được nhận trợ cấp tăng từ sáu đến tám tháng (Horton và Mazumdar 1999). Điều tra doanh nghiệp cho thấy, nếu không có trợ

cấp thì cũng chỉ có 22% số việc làm bị mất. Điều này khẳng định một kinh nghiệm quốc tế cho thấy, trợ cấp tiền lương suy cho cùng sẽ là trợ cấp cho những việc làm đương nhiên tồn tại, cho dù hoàn cảnh có thay đổi như thế nào đi nữa.

Hàn Quốc, Malaysia và Thái Lan đã điều chỉnh chương trình bồi thường mất việc của họ. Thái Lan đã tăng mức bồi thường mất việc tối đa lên đến 10 tháng và thiết lập một quỹ để trả các khoản bồi thường mất việc theo quy định của pháp luật cho công nhân của các hãng bị phá sản. Malaysia cũng mở rộng chương trình bồi thường mất việc của mình, cho phép công nhân tự nguyện nghỉ việc được nhận khoản bồi thường này. Indônêxia, Hàn Quốc và Thái Lan cũng thực hiện các chương trình khuyến khích tự tạo việc làm của cá nhân.

Các chiến lược khác nhằm duy trì thu nhập là trợ cấp bằng tiền và bằng hiện vật. Ở Hàn Quốc, các chương trình bảo đảm mức sống căn cứ vào mức thu nhập nhằm trợ cấp bằng tiền và bằng hiện vật cho những người không có việc làm đã được mở rộng vào tháng Năm 1998 cả về diện được hưởng trợ cấp lẫn kinh phí (tăng gần 40% trong năm 1998). Ở Indônêxia, một nước bị nạn

hạn hán tấn công, nhập khẩu gạo của nhà nước đã tăng trong khi chương trình trợ cấp gạo có mục tiêu đã được tiến hành vào tháng Bảy 1998 để thay thế cho chương trình trợ cấp gạo chung chung (khung 6.4). Các khoản trợ cấp học bổng và trợ cấp trọn gói trong chiến dịch giữ chân học sinh đến trường của Indônêxia đã khuyến khích các gia đình cho con em mình đến trường. Ở Thái Lan, chương trình cấp thẻ bảo hiểm y tế cho những người thu nhập thấp đã được mở rộng.

Sự ứng phó của nhà nước đối với cuộc khủng hoảng có tác dụng ra sao? Lý tưởng nhất là có được câu trả lời từ việc đánh giá tác động của những chương trình này đối với người nghèo. Nhưng hầu như không có thông tin từ các chương trình này ở phần lớn các nước. Có thể có thông tin cho một vài chỉ số quan trọng - như tỷ lệ nhập học, mức độ sử dụng dịch vụ y tế, tỷ lệ lao động trẻ em - vốn rất dễ biến động trong ngắn hạn. Nhưng không rõ bao nhiêu phần trong những thay đổi đó là do phản ứng của tư nhân và nhà nước đối với khủng hoảng. Hiểu rõ được tác động của các chương trình công cộng đối với phúc lợi của hộ gia đình trong thời gian khủng hoảng sẽ là một phần quan trọng của các nghiên cứu trong tương lai.

KHUNG 6.4

Chương trình gạo giá rẻ của Indônêxia

Chương trình gạo giá rẻ (OPK) của Indônêxia cung cấp 10 kg gạo phẩm cấp hạng trung một tháng với giá đã được trợ giá cho các hộ gia đình chọn lọc dựa trên các chỉ số do các cơ quan kế hoạch hóa gia đình quản lý - bao gồm mức thực phẩm sử dụng, quần áo, y tế và tôn giáo. Những hộ gia đình nào chưa đạt được bất kỳ một tiêu chuẩn tối thiểu nào trong số đó đều hợp lệ. Xét trung bình, mức trợ cấp này bằng 30% mức chuẩn nghèo đối với một cá nhân và dưới 6% với một hộ gia đình năm người.

Tuy hiện nay vẫn chưa có các thước đo định lượng về tính hiệu quả của những chương trình có mục tiêu nhưng các chỉ báo chung là chương trình đã vươn đến được với người nghèo nhất, ngay cả khi nó chỉ bao trùm được một

phần diện nghèo. Nói chung, hệ thống quản lý hành chính của chương trình này khá tốt. Nhưng cũng còn một số khía cạnh cần được cải thiện - thí dụ, các gia đình nghèo được yêu cầu phải trả tiền trước. Vì các gia đình nghèo thường hàng ngày chỉ mua một lượng gạo nhỏ nên nhiều người chỉ có thể mua được gạo OPK sau khi đã đi vay từ họ hàng hay năng xóm, hoặc bán bớt các tài sản nhỏ. Không có bằng chứng nào cho thấy có sự rò rỉ từ các kênh phân phối, tuy vẫn có hiện tượng chậm trễ trong việc thanh toán với các trung tâm phân phối gạo và sự phân tán ngân quỹ để phân bổ cho các cách sử dụng khác ở cấp địa phương.

Nguồn: Klugman 1999a.

Trung Quốc

Trung Quốc đang đứng trước những thách thức to lớn trong việc thực thi các chính sách xã hội nhằm hỗ trợ cho quá trình chuyển đổi của nước này sang nền kinh tế thị trường, trong khi vẫn duy trì được sự ổn định xã hội và nâng cao sự bình đẳng. Những mục tiêu phấn đấu quan trọng nhất là:

- Duy trì tăng trưởng nhanh, vì nó sẽ cho phép chính phủ quản lý được quá trình chuyển đổi cơ cấu và xã hội mạnh mẽ hàm chứa trong quá trình chuyển đổi.
- Trợ giúp công nhân bị mất việc từ các doanh nghiệp đang phải tiến hành cơ cấu lại.
- Cải cách các chương trình dựa trên hình thức bảo hiểm (lương hưu, y tế, thất nghiệp).
- Thiết lập mạng lưới an sinh xã hội ở khu vực thành thị để giúp đỡ người nghèo.
- Tiếp tục chiến đấu chống đói nghèo tuyệt đối ở khu vực nông thôn.

Mục tiêu dài hạn này vẫn còn rất quan trọng. Tuy cuộc khủng hoảng đã làm phức tạp thêm cho khả năng duy trì tăng trưởng cao của Trung Quốc, nhưng nước này vẫn có những bước tiến quan trọng trong nhiều lĩnh vực cải cách, và các yếu tố cấu thành của mạng lưới an sinh xã hội ở thành thị cũng đang bắt đầu xuất hiện.

Kích thích chi tiêu ngân sách. Để đối phó với sự suy giảm cầu nội địa và lường trước khả năng suy giảm cầu nước ngoài do cuộc khủng hoảng toàn cầu gây ra, Chính phủ Trung Quốc đã áp dụng một số chính sách kinh tế vĩ mô nhằm kích cầu trong nước, trong khi vẫn duy trì sự ổn định của đồng tiền. Gói chính sách kích thích chi tiêu ngân sách lúc đầu được áp dụng năm 1998 là dựa vào khu vực nông thôn, lấy các vùng đang trải qua những cú sốc tạm thời mạnh nhất (vùng miền Trung và miền Tây) làm trọng điểm, và chủ yếu bao gồm các dự án đầu tư công cộng sử dụng nhiều lao động trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng (hồ chứa nước, kho dự trữ ngũ cốc, giao thông đường

bộ và đường sắt, mạng lưới đường dây điện). Chương trình đầu tư nhằm vào việc tuyển dụng công nhân không lành nghề và thúc đẩy việc tạo công ăn việc làm trong ngành vật liệu xây dựng, vốn đang dư thừa năng lực sản xuất. Tuy việc làm trực tiếp và gián tiếp mà chương trình này tạo ra ước tính khoảng 5 triệu việc làm trong suốt thời gian hai năm của chương trình, nhưng các chính sách vẫn không kích cầu được như mong muốn.

Để khắc phục những tác động yếu kém của việc kích thích chi tiêu ngân sách năm 1998, chính phủ công bố tăng lương cho khối viên chức thêm 30% vào tháng Bảy 1999. Mức lương dành cho công nhân bị mất việc, phúc lợi thất nghiệp và trợ cấp mức sống tối thiểu đều tăng thêm 30%, lương hưu tăng 15%. Tổng số tiền trả lương cho công nhân bị mất việc dự tính lên đến 24,5 tỷ nhân dân tệ (2,95 tỷ USD) năm 1999. Cấu thành của gói chính sách kích cầu lần thứ hai này phản ánh mong muốn kích thích tiêu dùng ở thành thị và mức độ bất ổn về việc làm đang gia tăng sau khi có sự giảm biên chế từ các doanh nghiệp nhà nước, các tổ chức tài chính và khối hành chính sự nghiệp. Thiếu khả năng tự điều chỉnh theo những giải pháp khắc phục nhanh này là sự giảm sút trong giá thu mua nông sản và mức độ thu hút lao động của khu vực nông thôn phi nông nghiệp - đây là hai yếu tố làm thu nhập nông thôn và cầu ở khu vực nông thôn suy yếu.

Thất nghiệp thành thị và mạng lưới an sinh. Hỗ trợ của chính phủ đối với người thất nghiệp nhằm vào số công nhân bị mất việc, trong khi vẫn còn giữ mối liên hệ với xí nghiệp của họ. Tháng Sáu 1998, Hội đồng Nhà nước đã quyết định rằng, tất cả các doanh nghiệp nhà nước có công nhân bị mất việc phải thiết lập các trung tâm dịch vụ tái tuyển dụng, nhằm trợ giúp thu nhập, đóng góp vào bảo hiểm cuộc sống, y tế và thất nghiệp, cung cấp các dịch vụ đào tạo và tái tuyển dụng. Những người thuộc diện được hỗ trợ thu nhập sẽ được hỗ trợ trong ba năm, sau đó công

nhân sẽ được chuyển sang chương trình thất nghiệp và sẽ chấm dứt mối liên hệ với xí nghiệp ban đầu của họ.

Tuy hệ thống hỗ trợ tái tuyển dụng đã được thiết lập ở hầu hết các thành phố, nhưng sự hỗ trợ đó rất hạn chế do thiếu kinh phí, do sự phân tán theo vùng và sự trì trệ trong việc tạo việc làm ở khu vực dịch vụ và phi chính thức. Trung Quốc đã chuyển gánh nặng bảo trợ xã hội đó sang cấp địa phương - phần lớn là cấp thành phố. Vì tình trạng thất nghiệp hết sức tồi tệ ở những địa phương không có ngành kinh tế mũi nhọn hoặc thiếu nguồn tài chính nên ở nơi nào mà vấn đề thất nghiệp trầm trọng hơn thì nơi đó cũng khó lòng đảm nhận được nghĩa vụ xã hội này hơn. Năm 1998, như là một phần trong gói chính sách kích thích chi tiêu ngân sách, chính quyền trung ương đã tăng cường thêm kinh phí cho chính quyền địa phương để thực hiện các chương trình bảo trợ xã hội đối với công nhân bị mất việc từ các doanh nghiệp nhà nước ở những vùng nghèo.

Nhưng kinh phí vẫn chưa đáp ứng đủ ở mức độ cần thiết. Kết quả là không phải người bị mất việc nào cũng được xếp vào diện thuộc chương trình dịch vụ tái tuyển dụng, mà họ chỉ được nhận một mức trợ cấp tối thiểu. Những hộ gia đình thành thị có thu nhập thấp đáp ứng tiêu chuẩn của chương trình cũng không được nhận mức trợ cấp tối thiểu. Khoảng 30.000 công nhân bị mất việc đã nói rằng họ chưa bao giờ được nhận trợ cấp năm 1999 của họ vì nhiều chính quyền địa phương không có khả năng chi trả. Tiền lương hưu cũng bị khát lần, ảnh hưởng đến đời sống của ít nhất là 3,6 triệu người hưu trí năm 1998.

Chính phủ đã có những bước tiến vượt bậc trong việc cải cách hệ thống bảo trợ xã hội. Việc cung cấp bảo hiểm xã hội đã được củng cố vào tháng Ba 1998, thuộc trách nhiệm của Bộ Lao động và Bảo trợ xã hội, đồng thời bộ này cũng nắm luôn các cục, vụ đang quản lý chương trình hưu trí thành thị và chương trình nông thôn tình

nguyên. Bộ này cũng quản lý quỹ lương hưu, bảo hiểm y tế và bảo hiểm thất nghiệp. Việc sáp nhập này sẽ giúp giải quyết các vấn đề thống nhất và mở rộng đối tượng trợ giúp, đồng thời tăng cường việc quản lý ngân quỹ và giám sát cả hệ thống.

Tháng Năm 1998, chính phủ đã đề ra mục tiêu là trong năm năm sẽ thành lập xong một hệ thống bảo trợ xã hội hoàn chỉnh ở khu vực thành thị, bao trùm cả khu vực quốc doanh và ngoài quốc doanh. Nhưng việc quản lý và giám sát yếu kém, cũng như thiếu vắng những khuyến khích đối với sự tham gia của khu vực tư nhân đã đặt ra những thách thức lớn lao. Nguồn kinh phí cũng là một khó khăn khác. Tuy việc đóng bảo hiểm thất nghiệp đã tăng từ 1% tiền lương lên đến 3% năm 1999, nhưng một phần lớn đã được sử dụng để hỗ trợ cho công nhân bị mất việc và chu cấp cho dịch vụ tái tuyển dụng. Kết quả là vẫn không chắc làm thế nào có thể kiếm đủ kinh phí để đáp ứng những nhu cầu trong tương lai khi công nhân bị mất việc trở thành người thất nghiệp mở trong những năm tiếp theo. Tương tự, nhiều thành phố yếu kém về mặt tài chính đã gặp khó khăn trong việc thực hiện các nhiệm vụ không được cấp kinh phí do Hội đồng Nhà nước giao để cung cấp các hỗ trợ xã hội cho người nghèo.

Giảm đói nghèo ở nông thôn. Các chương trình giảm đói nghèo của chính phủ tập trung vào các vùng nghèo đã xác định trước. Chương trình nhằm nâng cấp cơ sở hạ tầng và có những hỗ trợ hoặc trợ giúp cơ bản cho nông dân để tăng cường khả năng tạo thu nhập của họ. Năm 1999, kinh phí dành cho giảm đói nghèo đã tăng thêm 6,5 tỷ nhân dân tệ, lên đến 24,6 tỷ nhân dân tệ (bằng 2,8% nguồn thu năm 1997 của chính phủ). Tuy mức kinh phí có thể là thoả đáng nhưng rõ ràng vẫn còn nhiều lĩnh vực có thể nâng cao tác dụng của chương trình thông qua việc xác định đối tượng tốt hơn, minh bạch hơn và giám sát việc sử dụng ngân quỹ chặt chẽ hơn.

Đầu tư vào vốn con người. Tháng Sáu 1999, Hội đồng Nhà nước đã ra một quyết định nhằm tăng chất lượng và năng lực của hệ thống giáo dục. Các mục tiêu được đề ra là:

- Tăng chi tiêu của chính phủ cho giáo dục thêm 1% một năm từ năm 1999 đến 2002.
- Chú trọng đến giáo dục chất lượng tại tất cả các cấp của hệ thống giáo dục và cải cách phương pháp giảng dạy.
- Trao quyền chủ động lớn hơn cho chính quyền địa phương trong việc chăm lo sự nghiệp giáo dục, tăng thêm số học sinh nhận vào các trường phổ thông trung học và đại học, và thực hiện các chính sách khuyến khích phát triển trường tư.
- Duy trì chương trình quốc gia về giáo dục tiểu học bắt buộc tại các vùng nghèo (quy định phổ cập chín năm giáo dục bắt buộc) từ sau năm 2000.

Sáng kiến cải cách giáo dục của Hội đồng Nhà nước phần nào bắt nguồn từ tác động lan toả đầy hứa hẹn của việc tăng chi tiêu cho giáo dục, được ước tính ở mức 0,3 đến 1,3% GDP.

Những bài học cho chính sách xã hội

Tất cả các nước trong khu vực, kể cả những nước không chịu tác động trực tiếp của khủng hoảng - như Trung Quốc - đều đã rút ra được bài học trong việc thiết kế các chính sách và thể chế xã hội.

Thứ nhất, khủng hoảng là lời cảnh báo rằng các cú sốc kinh tế vĩ mô có thể gây những hậu quả thảm hại về mặt xã hội, và không có gì đảm bảo một sự tăng trưởng liên tục. Tuy các nước đều có nhiều nỗ lực để ngăn chặn những cú sốc tương tự trong tương lai, nhưng họ có thể phải trả một cái giá đắt hơn - đó là sự biến động cao hơn trong thành tựu kinh tế - cho sự tăng trưởng cao vốn có thể xuất hiện khi những nước này hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế toàn cầu. Điểm này có những ý nghĩa rất quan trọng đối với các

nền kinh tế phụ thuộc nhiều vào tăng trưởng và toàn dụng lao động để xây dựng mạng lưới an sinh của mình.

Thứ hai, các nước chưa được chuẩn bị cho việc khắc phục những thiệt hại to lớn về nhân lực do sự khủng hoảng có hệ thống, diễn ra trên diện rộng, có thể gây ra. Kết quả là, sự ứng phó bị chậm trễ, nửa vời và đứt đoạn. Điều này chủ yếu là do hệ thống thông tin, mạng lưới an sinh và các sắp xếp về mặt thể chế vốn tồn tại từ trước khủng hoảng - những điều này đã cản trở khả năng chính phủ có thể phản ứng mau lẹ và thoả đáng.

Hệ thống thông tin trong các nước bị khủng hoảng hướng vào việc theo dõi phúc lợi dài hạn của các hộ gia đình, và vì thế không thể thích ứng với tính chất đột ngột và đặc thù của các tác động khủng hoảng. Điều tra hộ gia đình ở Malaysia (thu nhập) và điều tra ở Thái Lan (thu nhập và tiêu dùng) đều được tiến hành hai năm một lần, với kết quả chỉ cung cấp được một năm sau khi tiến hành điều tra. Ở Thái Lan, phải cần sáu tháng để phân tích các số liệu thu thập được trong các cuộc điều tra lực lượng lao động. Ở Indônêxia, điều tra hàng quý về lực lượng lao động đã bị từ bỏ vì mức độ biến động của nó không đáng công sức bỏ ra. Hơn nữa, các công cụ điều tra thường không phải đa mục tiêu, vì thế rất khó gắn các số liệu thu nhập và tiêu dùng với các kết cục xã hội và chính sách của chính phủ.

Mạng lưới an sinh xã hội trước khủng hoảng thường chấp vá và nhỏ bé. Kết quả là, chính phủ có rất ít các chương trình để lựa chọn sử dụng. Nhưng ngay cả ở những nơi đã có nền tảng cho các chương trình tốt - như chương trình đảm bảo mức sống ở Hàn Quốc và Thái Lan - thì vẫn cần có thời gian để tìm kinh phí cho chương trình. Ngân sách bổ sung cho chương trình đảm bảo mức sống ở Hàn Quốc chỉ đáp ứng được 7% số người nghèo mới, trong khi đối tượng thuộc diện đảm bảo của chương trình (tức là kể cả số người nghèo cũ và người nghèo mới) đã thu hẹp từ 32% trước khủng hoảng xuống chỉ còn trên 17% năm

1998. Ở Thái Lan, chỉ có một phần ba số người nghèo có tuổi là được nhận lương hưu xã hội, mà cũng chỉ ở mức bằng một phần ba so với mức tối thiểu cần thiết.

Cả hai nước này đều chấp nhận tăng thêm ngân quỹ để mở rộng các chương trình này vào tháng Tư 1999 - rất lâu sau khi tác động của cuộc khủng hoảng đã trở nên rõ ràng. Điều này cho thấy các vấn đề mang tính kỹ thuật như xác định đối tượng và tính khả thi của việc mở rộng quy mô các chương trình hiện có không phải là những trở ngại duy nhất. Các yếu tố chính trị và văn hoá cũng phát huy tác dụng. Nhiều nước bị khủng hoảng đã có tập quán tự cấp tự túc, và chính phủ kiên quyết tránh tạo ra thói quen ỷ lại vào sự "ban phát" của nhà nước. Những người nghèo có tuổi hay những gia đình khốn khó (đối tượng của các chương trình trợ cấp), những người đang khẩn thiết cần sự hỗ trợ của nhà nước, lại không phải là đối tượng có thể lực chính trị. Kết quả là, các chính sách của chính phủ nhằm vào những nhóm người có tiếng nói ở thành thị.

Sự phối hợp giữa các cơ quan thực hiện chính sách và các cấp, các ngành có trách nhiệm không thích đáng nên đã dẫn đến sự ứng phó đứt đoạn và giảm hiệu lực của chính sách. Ở Thái Lan, cấu trúc chia cắt của chương trình đã gây ra lợi ích chòng chéo (chẳng hạn, trợ cấp qua thuế và trợ cấp cho trẻ em) và sự hướng dẫn thiếu nhất quán (Luật bảo vệ người lao động năm 1998 yêu cầu phải tích hợp các khoản tiết kiệm để dành, trong khi Luật bảo trợ xã hội tháng Mười hai 1998 lại đưa ra hệ thống lương hưu theo nguyên tắc người đi làm đóng góp để trả cho người về hưu). Ở Indônêsi-a, chương trình tạo việc làm được thực hiện thông qua rất nhiều bộ, gây ra sự chòng chéo ở cấp địa phương và sự lẫn lộn về các chương trình khác nhau, cấu trúc ra quyết định của chúng và điều kiện hợp lệ cho đối tượng của chương trình. Nói chung, thiếu một cái nhìn phối hợp về mạng lưới an sinh đã sản sinh ra những chính sách chưa tối ưu khi không cân nhắc những

sự đánh đổi và tác động lan toả giữa các kênh can thiệp khác nhau - thị trường lao động, lương hưu, các chương trình về đói nghèo.

Thứ ba, vấn đề thể chế đối với cả việc quản lý kinh tế vĩ mô lẫn dịch vụ xã hội; các chính sách chỉ tốt khi chúng được thực hiện. Cuộc khủng hoảng đã bộc lộ những yếu kém trong quản lý ngân sách ở nhiều nước. Ngay cả sau khi Chính phủ Indônêsi-a và Thái Lan đã chấp nhận một chính sách tài khoá mở rộng hơn thì họ vẫn gặp rắc rối khi phải tăng mức chi tiêu thực sự. Hơn nữa, các thể chế ngân sách chủ chốt vẫn thiếu năng lực phát hiện ra những chương trình hỗ trợ người nghèo hữu hiệu nhất.

Ở Indônêsi-a, tốc độ giải ngân các khoản chi tiêu cho mạng lưới an sinh xã hội trong chín tháng đầu năm tài khoá 1999 chỉ bằng 37% ngân sách hàng năm. Một phần nguyên nhân là do những khó khăn trong việc mở rộng chương trình và kiến tạo các chương trình mới. Ngân sách tăng nhanh đã gây căng thẳng cho năng lực thực hiện và có thể làm phương hại đến tính hữu hiệu của việc xác định đối tượng chương trình, tăng nguy cơ tham nhũng và sử dụng ngân quỹ sai mục đích. Lo ngại về tính minh bạch trong việc chi tiêu ngân quỹ cũng có thể góp phần gây ra sự trì hoãn trong việc thực hiện chương trình ở cả Indônêsi-a lẫn Thái Lan.

Những kinh nghiệm tương phản nhau về chương trình việc làm công cộng ở Indônêsi-a và Hàn Quốc đã cho thấy vấn đề thể chế nghiêm trọng ra sao. Chương trình phúc lợi việc làm của Hàn Quốc được thiết kế và thực hiện tốt. Nó đã xác định được sự khác nhau trong đời sống của người nghèo. Chương trình việc làm công cộng của Indônêsi-a lại bị rắc rối do các dự án xác định đối tượng rất tồi (khung 6.5). Trong sáu vùng của Indônêsi-a, nơi tiến hành công tác thẩm định nhanh, gần hai phần ba số hộ nghèo không được tham gia các dự án - trong khi nhiều hộ không nghèo lại được hưởng lợi. Ngoài ra, còn có thể có sự thất thoát do công tác quản lý nhà nước và

Thực hiện chương trình việc làm công cộng: bài học của Indônêxia

Đánh giá các chương trình việc làm công cộng ở Indônêxia cho thấy rằng, chỉ hơn một phần ba số hộ nghèo được tham gia. Có sự rò rỉ lợi ích lớn sang cho những người không nghèo. Ở Jakarta, 9% số hộ nghèo đã có lúc tham gia chương trình, trong khi con số này ở hộ có thu nhập trung bình là 30%. Ở Medan, chỉ có 5 trong số hơn 400 hộ nghèo được tham gia chương trình việc làm công cộng, vì chủ thầu sử dụng công nhân của riêng họ. Mức độ rò rỉ cao có thể truy cứu từ một số yếu tố sau:

- Sự câu kết với điều phối viên dự án cho phép một số công nhân làm việc ít hơn số giờ đã khai báo với mức lương tương đối cao.
- Dự án do Vụ Nhân lực thực hiện đã ưu tiên cao độ cho những công nhân bị thay thế (những người chưa chắc đã là người nghèo).

- Địa điểm và dự án không phải lúc nào cũng được chọn vì lợi ích của người nghèo.

Sự tham gia của người nghèo cũng bị hạn chế do việc thanh toán tiền lương theo tuần, do địa điểm bố trí dự án không thuận tiện, giờ làm việc cứng nhắc (không thể làm thêm việc khác), và thiếu quan tâm đến kỹ năng, kinh nghiệm và năng lực của địa phương. Rất nhiều trong số các tiêu chuẩn này, cùng với loại hình công việc không được xã hội chấp nhận dành cho phụ nữ và thời gian biểu không nhất quán với trách nhiệm gia đình đã khiến sự tham gia của phụ nữ thấp hẳn. Chính phủ đang tìm cách giảm bớt sự rò rỉ và tăng thêm mức độ tham gia của phụ nữ.

Nguồn: Klugman 1999b.

tinh thần trách nhiệm yếu kém.

Các chính sách xã hội nhằm bảo vệ những người dễ bị tổn thương

Các chính sách xã hội ở Đông Á phải thực hiện những mục tiêu chưa hoàn thành của những năm trước khủng hoảng và đáp ứng nhu cầu mới của dân số thành thị đang ngày một tăng lên và già đi. Hơn nữa, các hộ gia đình có xu hướng trở nên dễ bị tổn thương hơn trước trong một thế giới đang toàn cầu hóa và với hệ thống trợ giúp gia đình truyền thống đã suy yếu hơn. Những đòi hỏi này dễ tìm được dịp để bày tỏ trên các diễn đàn chính trị hơn trước, nhờ đó tạo ra những cơ hội để thảo luận một cách có tính xây dựng về các vấn đề xã hội - cũng như nguy cơ các mục tiêu phấn đấu bị các nhóm đặc lợi cướp đoạt, gây phương hại cho người nghèo nói chung không có tiếng nói đáng kể. Các chính sách hợp lý và các thể chế hữu hiệu sẽ là điều kiện thiết yếu để khôi phục tăng trưởng cùng với công bằng, khắc phục cuộc khủng hoảng mang tính hệ thống và thiết lập mạng lưới an sinh cho những người bị

tăng trưởng bỏ qua. Cộng đồng quốc tế cần phải đóng vai trò nhất định.

Xu hướng của khu vực: thách thức và cơ hội

Bộ mặt và cơ cấu của các xã hội Đông Á đang thay đổi nhanh chóng. Đông Á đang trở nên già hơn, thành thị hơn, quy củ hơn và cởi mở hơn cả về kinh tế và chính trị. Những xu hướng này có ý nghĩa quan trọng đối với các chính sách xã hội. Biến đổi nhân khẩu sẽ đưa những vấn đề an ninh tuổi già lên hàng đầu và đòi hỏi phải có sự thay đổi trong chi tiêu công cộng. Biến đổi kinh tế - do sự chuyển dịch về việc làm, quá trình đô thị hóa nhanh hơn, và tiếp tục quá trình toàn cầu hóa chi phối - sẽ làm cho lao động cơ động hơn và sự bất ổn lớn hơn cho các hộ gia đình. Sự tham gia sâu rộng hơn về mặt chính trị sẽ đặt các vấn đề xã hội lên bàn nghị sự chính trị. Tất cả ba xu hướng này sẽ gây sức ép đối với những cơ chế phi chính thức, dựa vào gia đình là chủ yếu trong việc đảm bảo an ninh cho hộ gia đình và đòi hỏi lớn hơn đối với các chương trình chính thức do chính phủ quy định.

Xu hướng nhân khẩu: dân số già đi nhanh chóng. Hầu hết các nước trong khu vực đều có một cơ cấu dân số già đi nhanh chóng, do giảm tỷ suất sinh và tăng tuổi thọ bình quân. Tỷ lệ phụ thuộc của tuổi già - số dân từ 65 tuổi trở lên chia cho số dân từ 15 đến 64 tuổi - vẫn còn tương đối thấp, đa phần đều từ 5 đến 8%, trừ một ngoại lệ lớn là Trung Quốc (9,5%). Nhưng tỷ lệ này dự kiến sẽ tăng gấp đôi chỉ trong vòng 30 năm nữa, và gấp ba sau 40 năm, đạt tỷ lệ 27% năm 2040 - gần bằng mức dự báo của Đông Âu và Trung Á, và cao hơn nhiều các vùng đang phát triển khác. Quá trình lão hóa này là đặc biệt nhanh so với chuẩn mực trước đây: nước Pháp phải mất 140 năm và Thụy Điển mất 86 năm để số người già của họ tăng gấp đôi.

Biến đổi nhân khẩu học có ảnh hưởng quan trọng đến chi tiêu công cộng và các chương trình bảo đảm xã hội. Tuổi thọ bình quân ở độ tuổi 65 hiện nay dao động từ thọ thêm 11,2 đến 16,2 năm nữa đối với nam giới và 12,2 đến 19,7 năm nữa đối với phụ nữ. Trong vòng 40 năm nữa, mức tăng tuổi thọ bình quân dự kiến của độ tuổi 65 là từ 2 đến 4 năm nữa. Điều này cho thấy tính chất dễ bị tổn thương có nguy cơ lớn hơn đối với người già và sự cần thiết phải chú trọng vào an ninh tuổi già, trong đó có lương hưu và y tế. Đồng thời, tỷ lệ phụ thuộc ở người trẻ - số dân từ 0 đến 14 tuổi chia cho số dân từ 15 đến 64 tuổi - dự kiến sẽ giảm từ khoảng 41% hiện nay xuống còn 31% đến năm 2040. Điều này cũng có ảnh hưởng quan trọng đến chi tiêu của chính phủ, nhất là đối với giáo dục.

Thay đổi trong tỷ suất sinh và tuổi thọ bình quân trong khu vực có quan hệ chặt chẽ với mức thu nhập. Hàn Quốc là nước có bước tiến mạnh nhất trong biến đổi nhân khẩu học, với tỷ lệ phụ thuộc của người già dự báo sẽ đạt 40% năm 2040. Các con số tương ứng của Lào là 8% và Campuchia là 11%. Còn có những trường hợp ngoại lệ: dân số Trung Quốc già nhanh hơn mức tương ứng với thu nhập của nước này, còn

Malaysia lại cho thấy điều ngược lại. Nhưng trong nhiều nước sẽ có ít người lao động trong độ tuổi hơn để chăm lo cho một tỷ trọng ngày càng tăng những người có tuổi, điều đó có ý nghĩa rất quan trọng đối với diện phục vụ và thiết kế của các chương trình lương hưu.

Xu hướng kinh tế: đô thị hóa và dịch vụ. Năm 1960, tất cả các nước Đông Á đều có dân cư nông nghiệp lớn, với chưa đến một phần ba tổng dân số sống trong các khu vực thành thị. Nhiều thay đổi trong xã hội trong 40 năm qua đã làm tăng tỷ lệ dân cư thành thị - nhanh nhất là ở Hàn Quốc, nơi dân cư thành thị tăng từ dưới 30% năm 1960 lên đến hơn 80% năm 1995. Quá trình đô thị hóa sẽ tiếp tục tăng trong vòng 30 năm tới. Đến năm 2030, sẽ chỉ còn một số ít các nước Đông Á có tỷ lệ dân cư đô thị dưới 50%. Ở nhiều nước khác, như Malaysia và Philippin, ít nhất 70% dân số dự kiến sẽ sống ở thành thị.

Xu hướng đô thị hóa dự kiến sẽ song đôi với quá trình chuyển dịch kinh tế. Năm 1996, nông nghiệp vẫn chiếm một tỷ trọng lớn trong GDP và thậm chí ở nhiều nước, nó còn tạo ra nhiều công ăn việc làm hơn, như Trung Quốc và các nước chuyển đổi khác, tỷ lệ này đạt tới từ 70% trở lên. Cùng với việc tiếp tục công nghiệp hóa và tự do hóa thị trường, tỷ trọng việc làm trong nông nghiệp dự kiến sẽ giảm rất nhanh. Cho dù còn nhiều trở lực hiện tại do khủng hoảng gây ra nhưng sẽ có nhiều công nhân làm việc trong thị trường lao động chính thức ở các nền kinh tế thị trường cũng như các nền kinh tế chuyển đổi.

Những xu hướng này có thể làm suy yếu cơ chế hỗ trợ và khắc phục truyền thống. Trong những xã hội chủ yếu là nông nghiệp với những gia đình có quy mô lớn thì những cách dàn xếp phi chính thức - như con cái hỗ trợ thu nhập cho người già - hoạt động rất tốt. Truyền thống văn hóa của châu Á, trong đó nhấn mạnh đến các giá trị gia đình, sẽ hỗ trợ đắc lực cho việc bảo tồn những cách dàn xếp đó ở chừng mực nhất định, nhưng

Nhật Bản và Hàn Quốc lại cho thấy những thể lực “mang chất hiện đại” cũng rất mạnh. Hơn hai phần ba số cha mẹ từ 60 tuổi trở lên vẫn sống cùng với người con lớn ở Malaysia, Philippin, Thái Lan và Việt Nam. Nhưng ở Hàn Quốc, chỉ có 49% số cha mẹ là sống như vậy năm 1994, giảm từ 78% năm 1984. Ở Nhật Bản, tỷ lệ người từ 60 tuổi trở lên lấy gia đình làm nguồn thu nhập chính cho mình là 6% năm 1990, giảm từ 16% năm 1981. (Mặc dù con số này còn cao hơn nhiều so với các nước phương Tây, như ở Anh là 0,1% và ở Mỹ là 0,7%). Tuy các xã hội châu Á có thể phản ánh nền tảng gia đình vững chắc hơn các nước phương Tây, nhưng mức độ và phạm vi trợ cấp mang tính tư nhân khó có thể coi là đủ. Đô thị hóa nhanh kết hợp với tỷ suất sinh giảm và tỷ lệ phụ thuộc của người già cao sẽ tạo ra áp lực ngày càng lớn lên hệ thống hỗ trợ thu nhập phi chính thức, dựa vào gia đình và cộng đồng.

Đồng thời, việc làm trong khu vực chính thức phong phú hơn sẽ tạo ra nhu cầu lớn hơn đối với cơ chế bảo trợ xã hội chính thức. Kinh nghiệm gần đây của Hàn Quốc đã minh họa một điều: nông nghiệp và khu vực phi chính thức không thể hấp thu được hết số người thất nghiệp (không giống như Ấn Độ), khiến tình trạng thất nghiệp mở ở nước này tăng mạnh nhất trong khu vực. Nhưng tất cả những điều như thu nhập tăng lên, năng lực thể chế vững vàng hơn và một cơ sở tính thuế dễ thu hơn đều gắn với quá trình chính thức hóa mạnh hơn, khiến cho việc đáp ứng các nhu cầu đó cũng dễ dàng hơn.

Cuối cùng, những xu hướng gần đây trong thương mại, công nghệ, luồng vốn và hệ thống chính trị đã đưa đến một trật tự thế giới ngày càng liên kết chặt chẽ hơn. Tham gia bền vững và ngày càng sâu vào nền kinh tế toàn cầu là yếu tố quyết định tạo ra sự diệu kỳ Đông Á và sẽ tiếp tục là một động lực mạnh mẽ để nâng cao năng suất trong khu vực. Nhưng toàn cầu hóa cũng có thể làm tăng tính bất ổn định. Hơn nữa, không có gì đảm bảo rằng lợi ích của quá trình hội nhập khu

vực và toàn cầu sẽ được chia sẻ giữa các cá nhân, các hộ gia đình, các nhóm thiểu số, các cộng đồng và các quốc gia. Toàn cầu hóa có khả năng tăng thêm cơ hội, nhưng cũng có thể làm nhiều nhóm người trở nên dễ bị tổn thương hơn. Các nước cần nhấn mạnh đến việc quản lý kinh tế vì mô hợp lý, bảo đảm các thành phần rộng lớn của xã hội đều được chia sẻ thành quả của việc hội nhập toàn cầu, và thực hành một cơ chế giảm thiểu những cú sốc khi chúng xảy ra.

Xu hướng chính trị: nền dân chủ và khả năng tham gia của công chúng ngày càng mở rộng. Chuyển biến theo hướng dân chủ và sự tham gia chính trị của công chúng ngày càng tăng trong nhiều nước của khu vực đang có ảnh hưởng đến bối cảnh xã hội. Các tổ chức phi chính phủ (NGOs) và xã hội văn minh đang đòi hỏi ngày càng nhiều về tinh thần trách nhiệm cao trong việc sử dụng các nguồn lực chung, gay gắt nhất là ở Ấn Độ, và ở Thái Lan cũng vậy. Đó là dấu hiệu lành mạnh. Nhưng kinh nghiệm của Philippin cho thấy cộng đồng NGO lớn mạnh không phải lúc nào cũng có kết quả trên chính trường. Khi hệ thống chính trị đã trưởng thành, mối quan tâm mà các nhóm người của xã hội văn minh đưa ra cần được gắn với những thể chế chính trị chính thống.

Những đòi hỏi mới đối với chính phủ có xu hướng buộc chính phủ phải chi tiêu nhiều hơn cho mạng lưới an sinh xã hội. Các nền kinh tế thị trường sẽ mở rộng quy mô hỗ trợ của mình để đáp ứng nhu cầu đang tăng lên của các tầng lớp trung lưu ngày nay có tiếng nói lớn hơn. Các nền kinh tế chuyển đổi (nhất là Trung Quốc) sẽ giảm bớt sự hỗ trợ của họ với các công chức nhà nước, vì một hệ thống công bằng hơn và có khả năng duy trì về mặt tài chính hơn.

Nhiều nước đã đạt được sự nhượng bộ trong các mối quan hệ với người lao động. Các nghiệp đoàn yêu cầu phải xác định lại các mối quan hệ ngành để bảo vệ công nhân trong những lúc khó

khẩn và chia sẻ lợi ích những lúc thuận buồm xuôi gió. Khai thông mối quan hệ này rất quan trọng - phải tạo ra được sự cân bằng giữa quyền lợi hợp pháp của công nhân và yêu cầu duy trì một thị trường lao động linh hoạt. Một giải pháp nhượng bộ có thể là đảm bảo tính linh hoạt của mức lương ở cấp doanh nghiệp, trong khi thực thi những cơ chế (như bảo hiểm thất nghiệp) để giảm thiểu độ rủi ro diễn ra theo chiều hướng xấu.

Một mối lo ngại khác là cuộc tranh cãi chính trị về các vấn đề xã hội có thể chỉ xoay quanh nhu cầu và khát vọng của một tầng lớp trung lưu mới - và làm phương hại đến các hộ nghèo và vùng nghèo. Giúp cho tiếng nói của người nghèo có trọng lượng hơn và bên vực người nghèo là điều rất quan trọng. Cộng đồng quốc tế cần giúp đỡ để vấn đề này luôn xuất hiện trên bàn thảo luận với các nước trong khu vực.

Các nguyên tắc để có được chính sách xã hội hợp lý

Mỗi nước Đông Á đều có cách thương lượng xã hội của riêng mình, nó phản ánh nội dung, tâm lý cử tri và quá trình đặc thù đối với nước ấy. Nhưng có thể nêu lên một số nguyên tắc rút ra từ lịch sử của khu vực, kinh nghiệm quốc tế và các bài học của cuộc khủng hoảng.

Tăng trưởng vẫn là vũ khí lợi hại nhất để chống đói nghèo. Tuy cuộc khủng hoảng đã làm gián đoạn những thành tựu to lớn của công cuộc giảm đói nghèo và cải thiện phúc lợi nói chung, nhưng không nên đặt câu hỏi về tầm quan trọng của các cơ sở nền tảng hợp lý, cho dù là đối với chính sách kinh tế vĩ mô hay chính sách xã hội. Quả thực, cuộc khủng hoảng đã nêu bật được vai trò của tăng trưởng đối với giảm đói nghèo quan trọng như thế nào - và sự suy giảm mức sản lượng có tác động tai hại ra sao đối với người nghèo.

Tăng trưởng đã đóng góp nhiều nhất vào việc giảm đói nghèo trong khu vực. Từ năm 1978 đến

1984, đói nghèo đã giảm 27% ở Indônêsi-a, và tăng trưởng đã góp 70% vào thành tích đầy ấn tượng đó (hình 6.6). Nhưng sự chuyển dịch về hình thái phân phối trong khu vực cũng rất mạnh mẽ. Ngoài một số ít trường hợp ngoại lệ (Malaysia những năm 1973-1989, Indônêsi-a 1978-1984), còn lại đều có chiều hướng bất lợi - dẫn đến bất bình đẳng cao hơn (kể cả Malaysia trong những năm 1980; Ngân hàng Thế giới 1997, 1998). Ở một số nước, sự chuyển dịch hình thái phân phối lớn đến mức chúng xóa nhòa cả những đóng góp tích cực của tăng trưởng và dẫn đến đói nghèo tăng lên. Thái Lan năm 1975-1986 là thí dụ điển hình nhất, nông thôn Trung Quốc những năm 1985-1990 và Philippin những năm 1988-1991 cũng có kết cục tương tự. Tăng trưởng là cần thiết. Nhưng chất lượng của tăng trưởng cũng rất quan trọng. Với bản chất phổ biến ở nông thôn của đói nghèo Đông Á, các chính sách góp phần thúc đẩy tăng trưởng ở nông thôn trở nên thiết yếu.

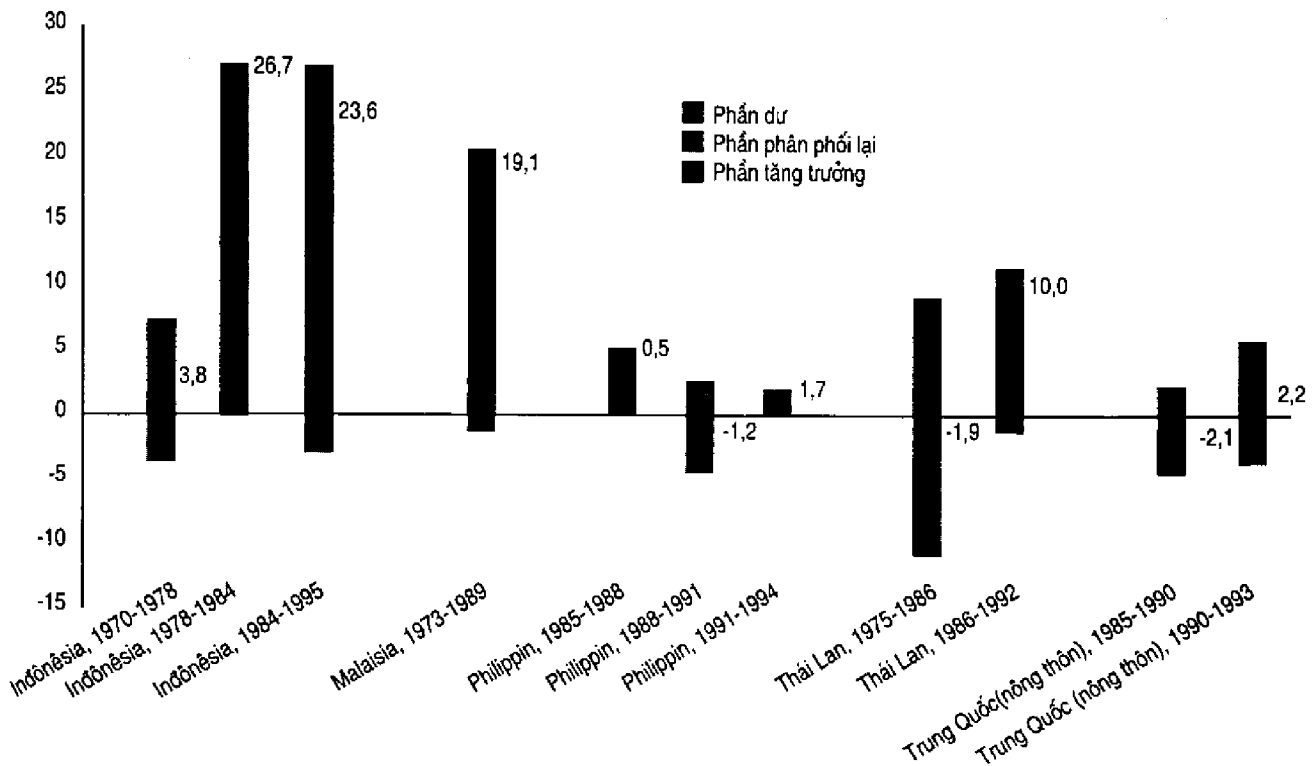
Các chính sách cần tạo điều kiện tiếp cận bình đẳng đến các dịch vụ. Sức lao động vẫn là tài sản quan trọng nhất của người nghèo, và các chính sách làm tăng cầu và chất lượng của lao động là rất cần thiết để có được sự tăng trưởng với cơ sở rộng rãi. Cải thiện nguồn vốn con người có ý nghĩa quan trọng đối với tăng trưởng trong thời gian trước đây của khu vực, và việc cung cấp rộng rãi các dịch vụ y tế và giáo dục cơ bản được khắp nơi ghi nhận trong những thành tựu giảm đói nghèo đầy ấn tượng của các nước "điệu kỳ".

Nhưng trong nhiều nước tiên tiến hơn của khu vực, đói nghèo lại tập trung ở những đối tượng không có hoặc có trình độ học vấn nghèo nàn. Tiếp tục đầu tư vào vốn con người ngày nay phải càng còn quan trọng hơn cả trước đây, vì phần thưởng cho việc có kỹ năng sẽ tăng trong một thế giới đang phụ thuộc nhiều hơn vào tri thức và công nghệ. Nguy cơ tụt hậu cũng có thể cao hơn.

Việc chính phủ phải bảo đảm sự tiếp cận bình

Tăng trưởng góp phần lớn nhất vào việc giảm đói nghèo

Thay đổi trong tỷ lệ tính theo đầu người
% không thay đổi



Ghi chú: Số âm cho thấy đói nghèo tăng, dấu âm biểu thị phần đã góp phần làm tăng tình trạng đói nghèo.
Nguồn: Ngân hàng Thế giới 1997.

đăng về y tế và giáo dục ngày càng có ý nghĩa quan trọng hơn. Hầu hết các nước Đông Á đều có tỷ lệ đến trường ở cấp tiểu học cao (trừ những ngoại lệ rõ ràng của các nước nhỏ và nghèo hơn). Thách thức hiện nay là phải mở rộng khả năng được đi học ở cấp trung học cơ sở và nâng cao chất lượng cũng như tính thiết thực của cấp giáo dục đó. Với mức thu nhập hiện có, nhiều nước trong khu vực, nhất là Malaysia và Thái Lan, đã tụt hậu về tỷ lệ đi học dự kiến ở cấp trung học cơ sở - số học sinh năm 1995 cao hơn năm 1980 (hình 6.7). Tăng số người được đi học ở cấp trung học cơ sở phải là một ưu tiên hàng đầu đối với những nước này.

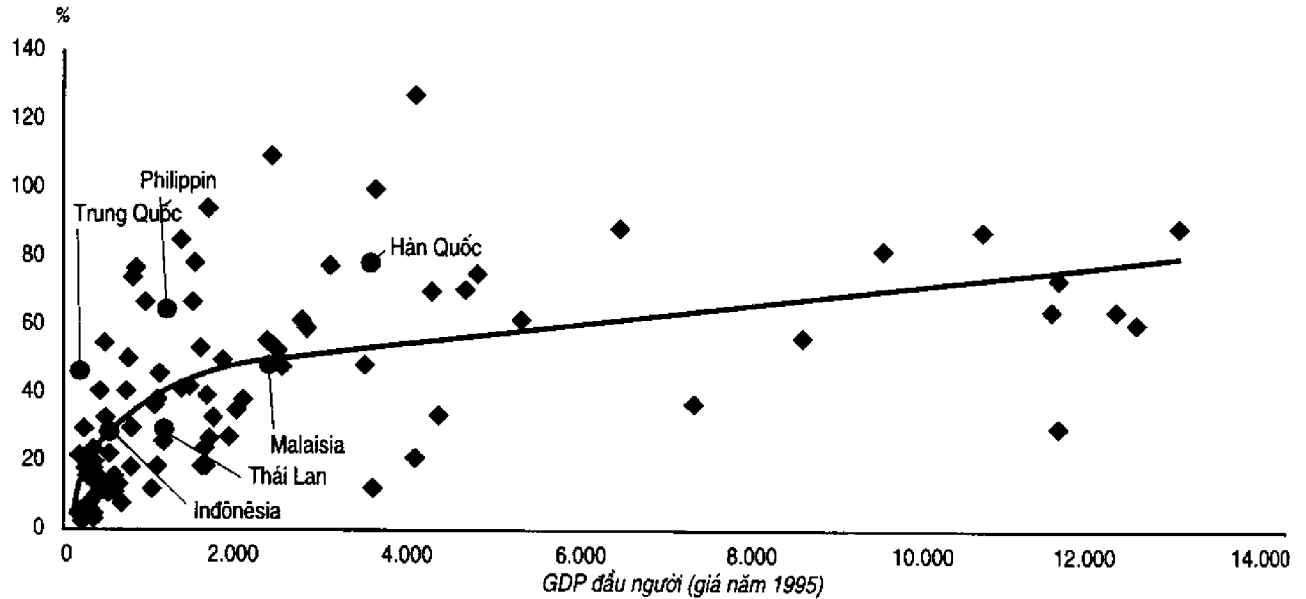
Chi phí cho giáo dục là một mối lo ngại đối với người nghèo ở một số nước. Ở Việt Nam, chi phí cá nhân trực tiếp khi cho con em đi học đến cấp

trung học cơ sở đối với một hộ gia đình nằm trong ngũ phân vị thu nhập thấp nhất là 58% mức thu nhập trung vị của hộ gia đình (Ngân hàng Thế giới 1996, tr. 55). Vì học sinh và cha mẹ họ nói chung không thể vay tiền và trả sau nên chi phí cao như thế có thể là một trở ngại không thể vượt qua được đối với trẻ em nghèo để theo học cấp trung học cơ sở.

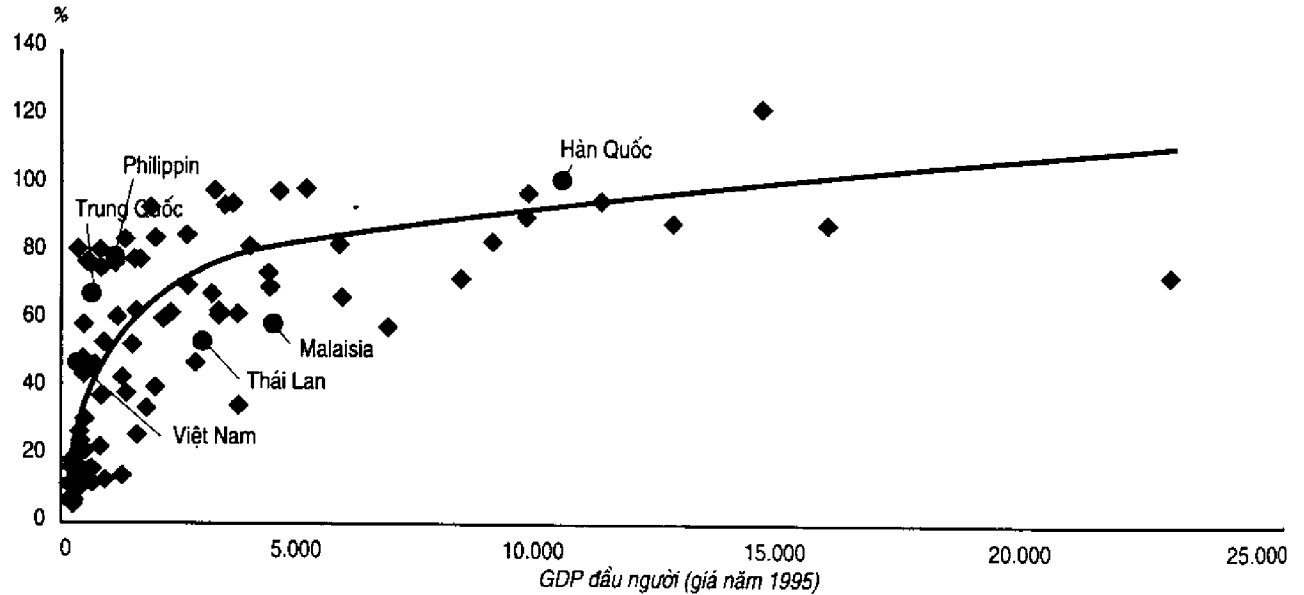
Nhiều nước tiếp tục có sự phân hóa lớn về mức độ được đi học giữa người giàu và người nghèo. Ở Philippines, có sự khác biệt lớn về mức độ được đi học giữa những hộ nghèo nhất và những hộ trung bình và giàu nhất (hình 6.8). Ở Indonesia cũng có chênh lệch đáng kể giữa cả ba nhóm người này. Hình thái này phần nào bắt nguồn từ sự khác biệt trong các kết quả giáo dục ở thành thị và nông thôn. Ở cả hai nước này, trẻ em nông thôn ít được đi học hơn hẳn so với trẻ em thành thị. Vì

Một số nước có tổng số học sinh học trung học cơ sở thấp hơn so với tỷ lệ tương quan với thu nhập của họ

Tỷ lệ học trung học cơ sở, 1980



Tỷ lệ học trung học cơ sở, 1995



Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

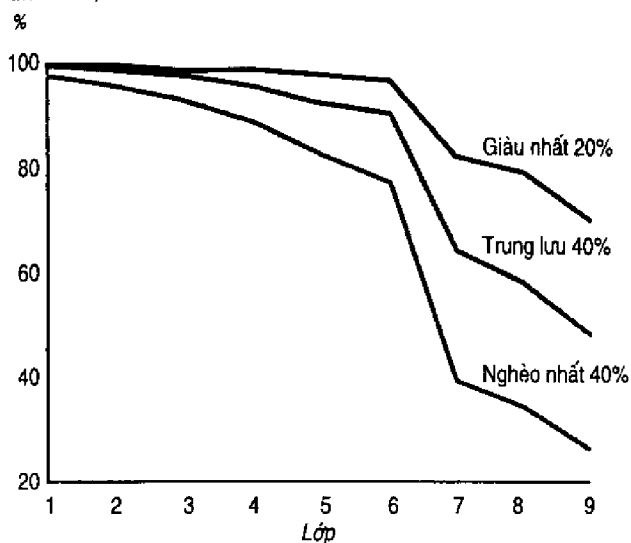
thế, chính phủ các nước trong khu vực phải tiếp tục cố gắng cung cấp một nền giáo dục phải chăng về chi phí, có chất lượng cao và thiết thực cho trẻ em nghèo - nhất là ở những vùng nông thôn.

Sự tiếp cận bình đẳng các dịch vụ y tế cộng cộng cũng là điều gay cấn. Ở một vài nước Đông

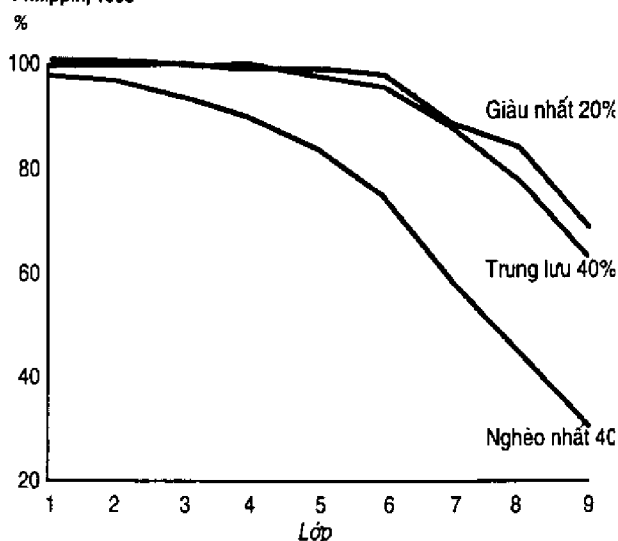
Á, chi phí mà cá nhân phải trả cho y tế chiếm một tỷ trọng lớn trong tổng chi phí y tế. Điều này rất bất bình đẳng - và cùng với chất lượng kém, chúng đã góp phần làm cho người nghèo không sử dụng đầy đủ các dịch vụ y tế. Thay đổi nhân khẩu có thể có lợi đối với một số loại chi tiêu xã hội,

Mức độ đi học có xu hướng thấp hơn với trẻ em nghèo trong độ tuổi 15-19

Indônêsi, 1997



Philippin, 1998



Nguồn: Filmer 1999.

nhưng lại bất lợi cho những khoản chi tiêu khác. Với tỷ lệ sinh đang giảm dần, giữ cho mức chi tiêu chung không đổi sẽ làm tăng mức chi tiêu trung bình cho một học sinh trong giáo dục và chi tiêu cho một bệnh nhân trong việc chăm sóc bà mẹ và trẻ em. Nhưng dân số đang già đi có thể gây thêm căng thẳng cho ngân sách nếu không tìm được những giải pháp bền vững về mặt tài chính trong việc trả lương hưu và chăm sóc y tế cho người già.

Chính phủ phải nhạy bén trước những tác động phân phối của các chính sách. Lý tưởng nhất là phạm vi ảnh hưởng của chính phủ - được đo bằng tác động phân phối của các chính sách đánh thuế và chi tiêu - phải ủng hộ người nghèo. Các chính phủ cần có đầy đủ thông tin hơn về phạm vi ảnh hưởng của thuế và chi tiêu, và thông tin này phải được phản ánh trong quá trình lập ngân sách, sao cho các nhà hoạch định chính sách và các nhà lãnh đạo chính trị nhận thức được đầy đủ mọi sự đánh đổi khi ra quyết định chính sách. Điều này đặc biệt quan trọng vì gánh nặng nợ nần của chính phủ đang dâng cao do chính phủ bỏ tiền vào việc tái cấp vốn cho các ngân hàng đã tạo

ra áp lực cực kỳ lớn cho những khoản chi tiêu không phải để trả lãi trong các nước bị khủng hoảng. Chính sách của chính phủ cần bảo đảm rằng, người nghèo không bị buộc phải thanh toán những hóa đơn đó khi quá trình này kết thúc.

Các chương trình và chính sách tài khóa chống chu kỳ có thể giảm nhẹ những cú sốc bất lợi. Chính sách kinh tế vĩ mô hợp lý sẽ giúp giảm bớt khả năng xuất hiện các cú sốc mang tính hệ thống. Nhưng các chính sách giúp người nghèo giảm thiểu sự suy giảm đột ngột trong thu nhập, mà đôi khi sự suy giảm đó có tính đặc thù riêng, cũng rất quan trọng - nhất là khi phần lớn sự đói nghèo quan sát được tại một thời điểm nhất định nào đó chỉ mang tính tạm thời (Jalan và Ravallion 1998; Pritchett, Suryahadi và Sumarto 2000). Vì các nền kinh tế trong khu vực đều rất thận trọng trong chi tiêu nên tình trạng mở rộng tài khóa trong thời kỳ suy thoái sẽ giúp quá trình điều chỉnh diễn ra êm thấm mà không làm phương hại đến tính bền vững tài khóa và lòng tin của các nhà đầu tư. Các chương trình lồng ghép chức năng ổn định hóa, tự động mở rộng trong thời kỳ khủng

hoảng, sẽ đặc biệt hữu ích vì chúng giúp duy trì các hoạt động kinh tế và trực tiếp hỗ trợ những nhóm dễ bị tổn thương. Hơn nữa, các chương trình chú trọng đến người nghèo có thể có hiệu ứng nhân rộng rất lớn vì người nghèo thường phải tiêu dùng một tỷ trọng lớn hơn trong thu nhập của mình so với người không nghèo.

Những chương trình như thế đã tồn tại trong khu vực hoặc đã được triển khai trong thời kỳ khủng hoảng. Chúng có thể trở thành một bộ phận của mạng lưới an sinh xã hội thường xuyên, vận hành ở mức phải chăng trong những thời kỳ tươi đẹp, nhưng có khả năng ứng phó với sự gia tăng nhu cầu trong những lúc khó khăn. Tuy nhiên, một điều đáng lo ngại là các chương trình được thiết lập hoặc mở rộng trong thời gian khủng hoảng có thể tạo ra tầng lớp cử tri sẵn sàng phản đối bất kỳ cố gắng nào muốn thu hẹp các chương trình đó sau này.

Các chương trình có tính chất ổn định hóa tự động bao gồm những chương trình theo kiểu bảo hiểm (như bảo hiểm thất nghiệp), chương trình việc làm công cộng, và trợ cấp dựa vào kiểm định mức sống. Lựa chọn công cụ nào tùy thuộc vào từng nước và thường có liên quan đến thu nhập, năng lực thể chế, các chuẩn mực và giá trị văn hóa. Chương trình bảo hiểm xã hội thường đòi hỏi phải có đóng góp và có những quy định cụ thể về tiêu chuẩn hợp lệ. Các chương trình phúc lợi hay trợ giúp xã hội thường được tài trợ bởi nguồn thu chung và có các tiêu chuẩn về tính hợp lệ dựa trên việc đánh giá nhu cầu. Phần lớn các chính phủ trong khu vực đều chọn những chương trình không làm giảm sút động cơ làm việc, và do đó họ lưỡng lự khi triển khai bảo hiểm thất nghiệp hay mở rộng trợ cấp thu nhập. Tuy việc thiết kế chương trình có thể giúp giảm bớt động cơ không muốn đi làm của cá nhân, nhưng các chương trình bảo hiểm và trợ cấp hữu hiệu lại đòi hỏi phải có rất nhiều thông tin và năng lực thể chế để thiết kế, xác định đối tượng và quản lý tốt.

Trên nguyên tắc, tất cả các chương trình kiểm

định mức sống đều có thể phản ứng nhanh nhạy với sự chuyển dịch đối tượng dễ bị tổn thương. Nhưng nếu không tính đến những ràng buộc về nguồn lực khi muốn mở rộng chương trình thì tính hữu hiệu và mức độ thường xuyên của việc kiểm định là những yếu tố then chốt để có được phản ứng kịp thời. Trong một số trường hợp, có thể tìm được những chỉ số gián tiếp có mối tương quan đáng tin cậy với tình trạng đói nghèo mà có thể đo lường dễ dàng hơn là thu nhập. Nhưng việc xác định đối tượng mục tiêu rất phức tạp, và có rất ít quốc gia thu nhập thấp có thể làm tốt điều này. Một số nước dựa vào thông tin từ cộng đồng để xác định những người cần giúp đỡ. Cách làm này có thể phù hợp nếu giới chóp bu ở địa phương không cố gắng tìm cách giành lấy chương trình. Nhưng nó lại làm cho sự ứng phó của chương trình ít mang tính tự động hơn - đó là một đặc điểm không đáng có khi xảy ra khủng hoảng.

Các nước thu nhập cao trong khu vực có khả năng thực hiện các chương trình mạng lưới an sinh có mục tiêu, nhưng vẫn còn những lo ngại về nguy cơ làm mất động cơ làm việc của các chương trình này. Lý tưởng nhất là các mạng lưới an sinh tạo ra một hạn mức tiêu dùng tối thiểu và khuyến khích việc đầu tư vào các tài sản của người nghèo - nhất là việc tích lũy vốn con người - hay vào hệ thống hạ tầng xã hội và kỹ thuật dành cho người nghèo (Lustig 1999). Chương trình phát triển nhân lực có mục tiêu đã được sử dụng thành công ở Mỹ Latinh, trong đó có Mêhicô (khung 6.6). Những chương trình này đã chuyển giao thu nhập bằng tiền hoặc bằng hiện vật cho các hộ nghèo có con nhỏ, với điều kiện là những đứa trẻ phải đi học hoặc gia đình phải đi khám chữa bệnh. Việc hỗ trợ thu nhập đã giảm được đói nghèo và nâng cao khả năng kiếm thu nhập trong tương lai của hộ gia đình bằng cách hướng các nguồn lực vào việc cải thiện tình trạng dinh dưỡng, y tế và giáo dục đối với trẻ em. Chương trình phát triển nhân lực có mục tiêu cần tôn trọng tập quán tự lực cánh sinh bằng cách gán các khoản chuyển giao với các

Các chương trình phát triển nhân lực có mục tiêu: Chương trình Progresca của Mêhicô

Progresca là chương trình phát triển nhân lực có mục tiêu ở Mêhicô nhằm tiến hành hàng loạt giải pháp về giáo dục, y tế và dinh dưỡng. Năm 1998, chương trình đã phục vụ cho 1,9 triệu hộ nghèo ở nông thôn - ba phần tư số đó nằm ở ngũ phân vị nghèo nhất trong thang phân phối thu nhập.

Một cuộc đánh giá toàn diện về Progresca đang được tiến hành. Nhưng những kết quả sơ bộ về tính hữu hiệu trong việc xác định đối tượng mục tiêu và tỷ lệ đến trường là rất khả quan. Người nghèo thuộc những cộng đồng thụ hưởng lợi ích có xu hướng cho con em mình đến trường nhiều hơn người nghèo ở các cộng đồng được dùng làm đối tượng kiểm chứng, nhất là đối với trẻ em ở độ tuổi học trung học cơ sở (lớp 7 đến lớp 9). Tỷ lệ đi học từ lớp 3 đến lớp 6 đã tăng 2,2 điểm phần trăm so với khi không có chương trình, và tỷ lệ đi học trung học cơ sở đã tăng 4,9

điểm phần trăm. Tỷ lệ lên lớp từ bậc tiểu học lên bậc trung học cơ sở đã tăng đáng kể khi có chương trình. Tỷ lệ học trung học cơ sở đạt trung bình 55% đối với trẻ em nằm trong chương trình, so với 43% ở những cộng đồng mà chương trình không có mặt. Ngay cả sau khi đã điều chỉnh những sai lệch trước đây trong tỷ lệ theo học thì số còn lại vẫn tăng rất mạnh.

Progresca cũng đã giảm bớt sự bất bình đẳng về giáo dục trong các cộng đồng thụ hưởng. Trước khi chương trình bắt đầu, trẻ em các gia đình nghèo theo học từ lớp 1 đến lớp 8 ít hơn so với trẻ em các gia đình khá giả. Hình thái này đã chuyển biến tích cực chỉ sau một năm chương trình hoạt động, với tỷ lệ theo học của trẻ em nghèo ở tất cả các lớp, trừ lớp 1, đều cao hơn.

Nguồn: Lustig, 1999.

giải pháp nâng cao thu nhập.

Các chương trình dựa vào sự tự lựa chọn là một phương án thay thế cho việc kiểm định mức sống, nhưng chúng lại cồng kềnh về mặt hành chính. Chương trình phúc lợi việc làm được thiết kế để vươn tới những người nghèo còn khả năng lao động là ví dụ điển hình nhất. Những chương trình này tạo ra một lực lượng chống chu kỳ quan trọng và một cơ chế giảm đói nghèo hữu hiệu. Lợi ích của chương trình đối với người nghèo đạt tối đa nếu chúng có thể tạo ra được những tài sản mà người nghèo cần (như trường học, đường sá nông thôn) và trợ cấp thu nhập để duy trì mức tiêu dùng hiện tại. Vì người thất nghiệp phải đi làm nếu muốn thụ hưởng lợi ích của chương trình nên chương trình phúc lợi việc làm đã giải quyết được vấn đề về động cơ làm việc mà chương trình bảo hiểm thất nghiệp gặp phải với những công nhân phi chính thức hoặc tự tạo việc làm. Hơn nữa, câu về phúc lợi việc làm có thể là một phong vũ biểu đặc lực để phản ánh mức độ căng thẳng trong cộng đồng, mà điều này có thể là một dấu hiệu cho biết sự cần thiết phải mở rộng quy mô các chương trình hỗ trợ người nghèo khác.

Nếu có thể giảm thiểu những rò rỉ thì chi phí cho mạng lưới an sinh không nhất thiết phải lớn, ngay cả khi chúng vươn đến được với nhiều người thụ hưởng. Thí dụ, chi phí của chương trình Progresca bằng khoảng 0,2% GDP của Mêhicô và 1% ngân sách liên bang - và chương trình này đã phục vụ được gần 2 triệu hộ gia đình (xem khung 6.6). Chương trình phúc lợi việc làm Trabajar ở Áchentina tốn khoảng 0,25% GDP và đáp ứng được cho 350.000 lao động thất nghiệp, không tay nghề. Hơn nữa, nó còn trợ cấp trung bình là 26% thu nhập của gia đình, và bằng 74% thu nhập gia đình của những hộ nằm trong 5% thu nhập thấp nhất của thang phân phối thu nhập (Lustig 1999).

Cần có thông tin, thể chế và sự phối hợp tốt hơn. Các chính sách xã hội hữu hiệu nói chung và việc quản lý cuộc khủng hoảng nói riêng cần một hệ thống thông tin đầy đủ hơn, các thể chế nhạy bén hơn, và sự phối hợp tốt hơn giữa các cơ quan và các chương trình. Cuộc khủng hoảng đã cho thấy sự cần thiết phải có một quan điểm chiến lược và phối hợp về các chính sách xã hội và nó đã nhấn mạnh đến tầm quan trọng của

việc có được các thể chế rõ ràng và có trách nhiệm. Bằng chứng quốc tế đã cho thấy rõ cần phải có sự gắn kết trong việc quản lý cuộc khủng hoảng. Nhiều nước (Hàn Quốc, Thái Lan) đã thành lập những hội đồng liên bộ để đảm bảo có được sự bổ sung lẫn nhau giữa các bộ tham dự vào chính sách xã hội. Hiệu lực của những tổ chức này cần được đánh giá để xem chúng có tiếp tục là một công cụ hữu ích trong những thời kỳ bình thường hay không.

Việc có những hành động theo hướng nâng cao tinh thần trách nhiệm cũng rất quan trọng. Phân quyền hoá và tăng cường sự tham gia của cộng đồng có xu hướng tiếp tục để tạo đà cho các thể chế nhà nước nhạy bén hơn. Tuy việc phi tập trung hóa có nhiều khả năng mang lại những lợi ích lớn lao nhưng nó cũng bao gồm cả những nguy cơ. Phân quyền hoá các dịch vụ xã hội có thể làm suy giảm chất lượng dịch vụ, nhất là trong thời kỳ chuyển đổi, và làm tăng sự phân hóa giàu nghèo cũng như bất bình đẳng trong khu vực.

Các chính sách xã hội và những sự đánh đổi trong tương lai cần được dựa trên nền thông tin và phân tích vững chắc hơn. Khu vực đã có nhiều cuộc điều tra vi mô, nhưng có thể cần làm cho công cụ điều tra thiết thực hơn với việc hoạch định chính sách. Bổ sung thêm nội dung hay đưa thêm các phiếu điều tra bổ trợ để giúp đánh giá tính hữu hiệu (về khả năng có sẵn, chất lượng, giá cả) của các dịch vụ xã hội và chương trình có mục tiêu là vấn đề cần ưu tiên ở tất cả các nước. Phiếu điều tra có thể phân tách giữa các khoản chuyển giao và dịch vụ công cộng với tư nhân. Điều tra có thể tiến hành thường xuyên hơn ở một số nước - chẳng hạn, có thể coi điều tra hàng quý về lực lượng lao động là tiêu chuẩn cho đa số các nước. Ngoài ra, những cuộc điều tra kết hợp những đánh giá định tính với định lượng còn mang lại lợi ích to lớn vì hai loại dữ liệu này có thể bổ sung đặc lực cho nhau. Cuối cùng, phổ biến các số liệu điều tra rộng rãi hơn, xây dựng năng lực phân tích trong nước, và tăng cường công tác truyền thông sẽ nâng cao được tác dụng của

thông tin đối với chính sách.

Ngoài ra, cần đánh giá các chương trình định hướng vươn tới người nghèo. Việc đánh giá này sẽ trang bị cho chính phủ những thông tin cần thiết để ra các quyết định thiết yếu về chi tiêu công cộng trong những lúc ngân sách gặp khó khăn nghiêm trọng. Một số nước đã dùng việc đánh giá chương trình để đưa ra những lựa chọn chính sách quan trọng. Cũng có thể dùng việc đánh giá chương trình không chỉ để đạt đến sự đồng thuận mang tính kỹ thuật về việc xếp hạng chương trình, mà còn cả sự đồng thuận về chính trị nữa. Điều này sẽ giúp các nước chuẩn bị kỹ càng hơn trước các cuộc khủng hoảng và cải thiện chi tiêu ngân sách cho người nghèo.

Chú thích

1. Indônêxia, Hàn Quốc, Thái Lan có các số liệu tương ứng trước và sau khủng hoảng, còn Điều tra thu nhập hộ gia đình của Malaysia năm 1999 chưa được công bố. Philippin đã tiến hành một cuộc điều tra mới (Điều tra các chỉ số nghèo đói hàng năm hay APIS) năm 1998, trong đó kèm theo một nội dung nhằm thu thập thông tin về tác động của cuộc khủng hoảng. Nhưng số liệu tiêu dùng giữa cuộc điều tra thường kỳ (Điều tra thu nhập và chi tiêu gia đình hay FIES) tiến hành năm 1997 và APIS không tương thích với nhau vì phiếu hỏi về chi tiêu trong APIS bị cắt bỏ. Số liệu về thu nhập trong hai cuộc điều tra này cũng không tương thích nổi vì APIS dùng quãng thời gian điều tra ngắn hơn (6 tháng, trong khi ở FIES là một năm).

2. Một nghiên cứu gần đây (Diwan 1999) về 53 triệu chứng khủng hoảng tài chính ở 135 nước từ năm 1975 đến giữa những năm 1990 đã cho thấy tỷ trọng lao động trong GDP giảm mạnh sau khủng hoảng tài chính và chỉ được khôi phục phần nào trong những năm tiếp theo. Tính trung bình, tỷ trọng của lao động trong GDP đã giảm khoảng 5,5 điểm phần trăm trong một cuộc khủng hoảng, tuy mức giảm sút cuối cùng (sau khi tính cả phần được khôi phục một phần) nhỏ hơn, nhưng vẫn ở mức cao - 3 điểm phần trăm GDP. Sự giảm sút mang tính xu hướng dài hạn của tỷ trọng lao động đã thể hiện trong ba thập kỷ qua ở các nước bị khủng hoảng, lên đến 4,1 điểm phần trăm GDP, có thể phản ánh cách thức có thể được sử dụng để giải quyết các cuộc khủng hoảng - đó là buộc lao động phải trả giá.

3. Số liệu thu nhập chỉ có đối với các hộ gia đình mà người chủ hộ nhận được tiền công hoặc lương tháng (chính thức).

4. Thứ nhất, dòng nhân công từ Bangkok, nhất là từ vùng nghèo nhất (Đông Bắc) đã giảm mạnh so với mức trước khủng hoảng. Thứ hai, loại hình nhân công đến Bangkok cũng đã thay đổi, với tỷ lệ công nhân không lành nghề giảm từ 25% xuống 14% tổng số người di cư, và những người có trình độ từ trung học cơ sở trở lên đã tăng từ 28% lên đến 41%. Hai sự thay đổi này phản ánh sự biến mất các cơ hội việc làm đối với lao động không lành nghề và bán lành nghề ở thủ đô. Thứ ba, cuộc khủng hoảng đã làm thay đổi tính thời vụ của di cư, với lượng di cư từ Bangkok trong cả mùa khô và mùa mưa tương tự nhau. Cuối cùng, loại người di cư rời khỏi Bangkok cũng thay đổi, với kết quả do cuộc khủng hoảng tạo ra là nhiều gia đình (chứ không phải cá nhân) di cư hơn (Tạp chí *Nghiên cứu Xã hội và Cơ cấu Thái Lan*, 1999).

5. Rất khó có được ước tính đáng tin cậy về mức chi tiêu cho mạng lưới an sinh xã hội vì các chương trình này nhỏ và trải rộng ra nhiều bộ khác nhau. Hơn nữa, rất khó có được những định nghĩa nhất quán giữa các nước và giữa các thời kỳ trong cùng một quốc gia. Thí dụ, ở Ấn Độ, mạng lưới an sinh được dùng để chỉ một hệ thống bao quát nhiều chương trình, kể cả chương trình dịch vụ giáo dục và y tế cơ bản. Nhưng trong năm tài khóa 2000, chính phủ đã chuyển sang một mạng lưới an sinh "trọng điểm" với phạm vi hẹp hơn.

6. Nhu cầu ở đây có thể được thể hiện bằng việc phải đóng cửa từ hai ngày trở lên trong một tháng, giảm số giờ làm việc xuống hơn 10%, phải trợ cấp cho người lao động một tháng hoặc số người phải thôi việc sẽ tăng lên, chuyển công nhân đến các công ty chi nhánh, hoặc chuyển sang loại hình kinh doanh mới mà vẫn duy trì được việc làm cho ít nhất 60% số công nhân hiện có (Horton và Mazumdar 1999).

Tài liệu tham khảo

- Abrahart, Alan, Gordon Betcherman, and Makoto Ogawa. 1999. "Indonesia: The Necessity for Reform: Labor Legislation and Social Protection." World Bank, Washington, D.C.
- Abubakar, Syarisa Yanti. 1999. "Migrant Labour in Malaysia: Impacts and Implications of the Asian Economic Crisis." Malaysia Institute of Economic Research, Kuala Lumpur.
- Asher, Mukul G. 1999a. "Social Safety Nets in East Asia: How Desirable? How Feasible?" National University of Singapore.
- . 1999b. "Social Security Reforms in Southeast Asia." National University of Singapore.
- Betcherman, Gordon, Amit Dar, Amy Luinstra, and Makoto Ogawa. 1999. "Active Labor Market Policies: Policy Issues for East Asia." World Bank, Social Protection Unit, Washington, D.C.
- Birdsall, Nancy, and Stephan Haggard. 1999. "Beyond the Crisis: A New Social Contract Renewing Growth with Equity in East Asia." Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., and University of California, San Diego.
- Booth, Anne. 1999a. "Education and Economic Development in Southeast Asia: Myths and Realities." Paper prepared for a conference on the social, institutional, and political causes of the Asian crisis, November, Lund, Sweden.
- . 1999b. "Education, Employment and Social Insurance in South East Asia: A Review of the Evidence and Policy Options in the Post Crises Era." Paper prepared for ASEM (Asia Europe Meeting) Regional Economist's Workshop: From Recovery to Sustainable Development, 15-17 September, Denpasar, Bali, Indonesia.
- . 1999c. "The Social Impact of the Asian Crisis: What Do We Know Two Years On?" *Asian-Pacific Economic Literature* 13 (2): 16-29.
- Campbell, Duncan. 1999. "Globalization and Change: Social Dialogue and Labor Market Adjustment in the Crisis-Affected Countries in East Asia." International Labour Organization/EAS-MAT (East Asia Multidisciplinary Advisory Team), Bangkok, Thailand.
- Diwan, Ishac. 1999. "Labor Shares and Financial Crises." World Bank, Washington, D.C.
- Edwards, Alejandra Cox, and Chris Manning. 1999. "The Economics of Employment Protection and Unemployment Insurance Schemes: Reflections on Policy Options for Thailand, Malaysia, the Philippines and Indonesia." Paper presented at the World Bank-International Labour Organization-Japan Ministry of Labor/Japan Institute of Labor seminar on Economic Crisis, Employment, and Labour Markets in East and South-East Asia, 13-15 October, Tokyo.
- Fallon, Peter. 1999. "The Impacts of Crises on Poverty and Income Distribution: Some Lessons from East Asia and Elsewhere." World Bank, Washington, D.C.
- Fallon, Peter, and Robert E.B. Lucas. 1998. "Losers and Winners during Economic Crises." World Bank, Washington, D.C.
- Filmer, Deon. 1999. "Educational Attainment and Enrollment Profiles: A Resource Book Based on an Analysis of Demographic and Health Surveys Data." World Bank, Washington, D.C.
- Filmer, Deon, and Lant Pritchett. 1998. "Estimating Wealth Effects without Expenditure Data—or Tears: With an Application to Educational Enrollments in States of India." Policy Research Working Paper 1994. World Bank, Washington, D.C.
- Goto, Junichi. 1999. "Labor Market Integration in East Asia—Present and Future." Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Horton, Susan, and Dipak Mazumdar. 1999. "Vulnerable Groups and the Labour Market: The Aftermath of the Asian Financial Crisis." Paper presented at the World Bank-International Labour Organization-Japan Ministry of Labor/Japan Institute of Labor seminar on Economic Crisis, Employment, and Labour Markets in East and South-East Asia, 13-15 October, Tokyo.
- Jalan, Jyotsna, and Martin Ravallion. 1998. "Determinants of Transient and Chronic Poverty: Evidence from Rural China." Policy Research Working Paper 1936. World Bank, Washington, D.C.
- Kakwani, Nanak, and Nicholas Prescott. 1999. "Impact of Economic Crisis on Poverty and Inequality in Korea." World Bank, Washington, D.C.
- Kakwani, Nanak, and J. Pothong. 1999. "Impact of Economic Crisis on the Standard of Living in Thailand." National Economic and Social Development Board, Development Evaluation Division, Bangkok, Thailand.
- Klugman, Jeni. 1999a. "The Poverty Impact of Government Safety Nets during Recent Periods of Economic Crisis." World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Poverty Unit, Washington, D.C.

- . 1999b. "Social Safety Nets and Crises." World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Poverty Unit, Washington, D.C.
- Lustig, Nora. 1999. "Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics." Presidential Address, Latin America and Caribbean Economists Association Meeting, Santiago, Chile.
- Marquez, Gustavo. 1999. "Labor Markets and Income Support: What Did We Learn from the Crises?" Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Mukherjee, Nilanjana. 1999. "Indonesia: Consultations with the Poor." Paper prepared for a World Bank Global Synthesis Workshop, 22–23 September, Washington, D.C.
- Paxson, Christina H. 1992. "Using Weather Variability to Estimate the Response of Savings to Transitory Income in Thailand." *American Economic Review* 82: 15–33.
- Pritchett, Lant, Asep Suryahadi, and Sudarno Sumarto. 2000. "Quantifying Vulnerability to Poverty: A Proposed Measure with an Application to Indonesia." World Bank, Washington, D.C.
- Pyne, Hnin Hnin. 1999. "Gender Dimensions of the East Asian Crisis: A Review of Social Impact Studies in Korea, Indonesia, the Philippines and Thailand." World Bank, Environment and Social Development Unit, Washington, D.C.
- World Bank. 1996. "Vietnam: Education Financing Sector Study." Washington, D.C.
- . 1997. *Everyone's Miracle? Revisiting Poverty and Inequality in East Asia*. A Directions in Development book. Washington, D.C.
- . 1998. *East Asia: The Road to Recovery*. Washington, D.C.
- . 1999a. "Beyond the Crisis: Structural Reform for Stable Growth." Thailand Social and Structural Review. Poverty Reduction and Economic Management Unit, Washington, D.C.
- . 1999b. "Towards an East Asian Social Protection Strategy." Washington, D.C.
- Yusuf, Shahid. 1999. "Rethinking the East Asia Miracle." World Bank, World Development Report office, Washington, D.C.

CHƯƠNG 7

XÂY DỰNG CHIẾN LƯỢC CHO SỰ DIỆU KỲ MỚI

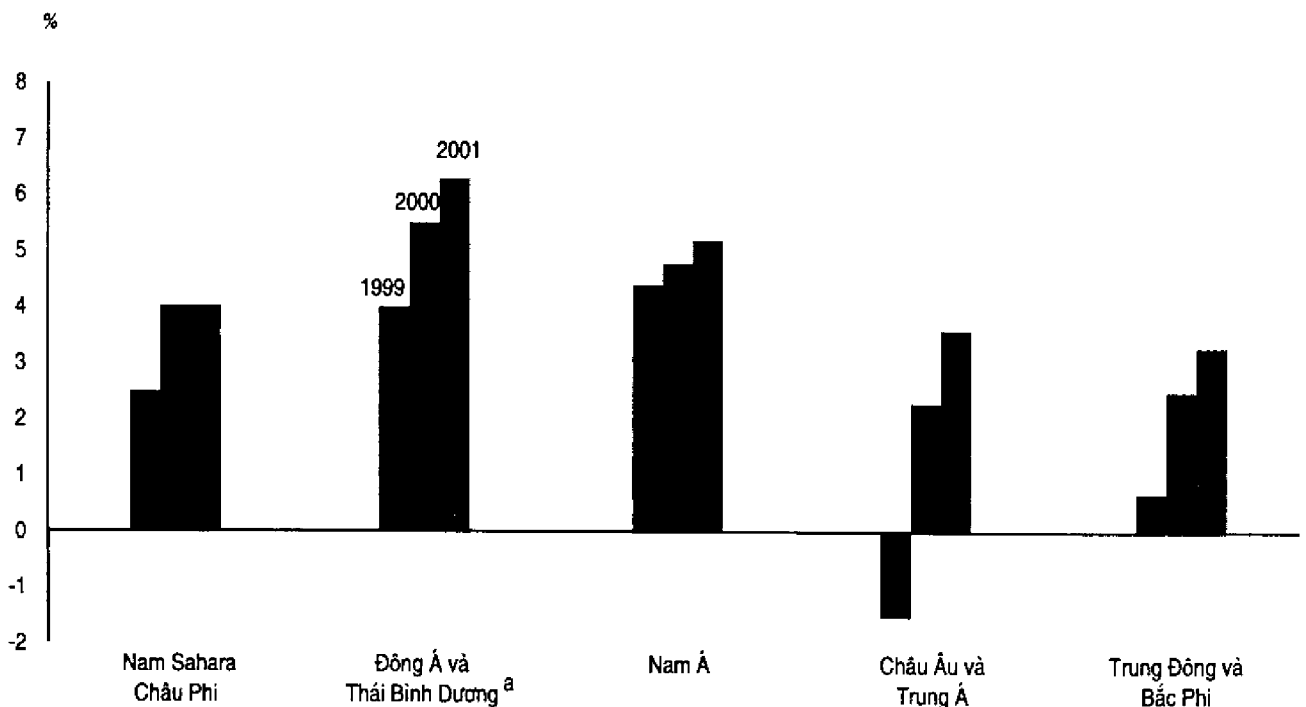
Châu Á đang tỉnh dậy sau cơn ác mộng kéo dài hai năm. Nhưng thế giới tỉnh dậy có nghĩa là gì? Điều đó chỉ cần hỏi Wong Ngit Liong, Giám đốc điều hành Công ty trách nhiệm hữu hạn Venture Manufacturing. Hai năm trước, công ty của ông phải mất tám tuần để thực hiện một đơn hàng của khách. Ngày nay, cũng đơn hàng đó có thể chỉ cần mất đôi ba ngày. Phải chăng sự phục hồi của châu Á đang lảng lảng đưa khu vực quay về với nhịp sống như thường ngày? Tốt hơn hết là không. Như thời kỳ chuyển vận của ông Wong đã cho thấy, theo kịp với nhu cầu của một thế giới đang chuyển mình nhanh chóng có nghĩa là có thể không có cách làm ăn như thông thường. Khung cảnh trước mắt các nhà hoạch định chính sách cũng đã đổi thay. Thế giới, như các nhà lãnh đạo châu Á đã nhận ra, đang ngày một trở nên cạnh tranh quyết liệt hơn.

- Tạp chí Phố Wall châu Á, ngày 25 tháng Mười 1999, tr.52

Đông Á một lần nữa lại là khu vực tăng trưởng nhanh nhất thế giới (hình 7.1). Sự chuyển mình về kinh tế bắt đầu năm 1999 đã đưa khu vực thoát khỏi vực sâu của tình trạng đói nghèo gia tăng, mức sống giảm và sự rối loạn dữ dội có hệ thống của khu vực sản xuất và tài chính. Sự hy sinh là nông dân, công nhân và các tầng lớp trung lưu phải thắt lưng buộc bụng và tạm trì hoãn tiêu dùng đã được trả giá bằng thu nhập cao hơn, thất nghiệp giảm và một sức cạnh tranh mới trên thị trường quốc tế.

Tuy nhiên, thu nhập của người dân trung lưu và tầng lớp dưới vẫn chưa được khôi phục hoàn toàn, và 13 triệu người bị cuộc khủng hoảng đẩy vào cảnh đói nghèo có thể chỉ được khuây khỏa rất ít từ những sự cải thiện nói trên. Nhưng thay vì đi chỉ trích tính chất đáng khâm phục của quá trình phục hồi, những đặc điểm trên đã làm nổi bật tính cấp thiết của việc duy trì nhịp độ phục hồi, mở rộng phạm vi ảnh hưởng của nó và định hướng vững chắc cho nó trong tương lai.

Đông Á sẽ tăng trưởng nhanh hơn các khu vực khác



a. Không tính Hàn Quốc

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2000a.

Thử thách phía trước là phải chuyển quá trình phục hồi hôm nay thành một kỷ nguyên mới tăng trưởng nhanh chóng và bền vững - một kỷ nguyên với những thành tựu có thể sánh ngang với những gì đã có trong những năm diệu kỳ của Đông Á. Có thể làm được điều đó ngay lập tức nhưng đây khó khăn. Có thể được là vì người dân Đông Á dành dụm nhiều, làm việc siêng năng và cho thấy có khả năng thích ứng với sự linh hoạt và thay đổi thể chế. Khó khăn là vì tăng trưởng trong tương lai ít dựa hơn vào việc tích lũy vốn vật chất, mà phụ thuộc nhiều hơn vào việc nâng cao tốc độ tăng năng suất của tất cả các yếu tố - làm việc thông minh hơn, ứng dụng công nghệ mới, kết hợp con người, tri thức và vốn theo những phương thức mới. Tăng năng suất đòi hỏi phải có các doanh nghiệp, chính phủ hiện đại và các thể chế xã hội cho phép các nguồn lực được sử dụng một cách hiệu quả và linh hoạt, mà điều này sẽ tạo điều kiện để sáng tạo và ứng dụng

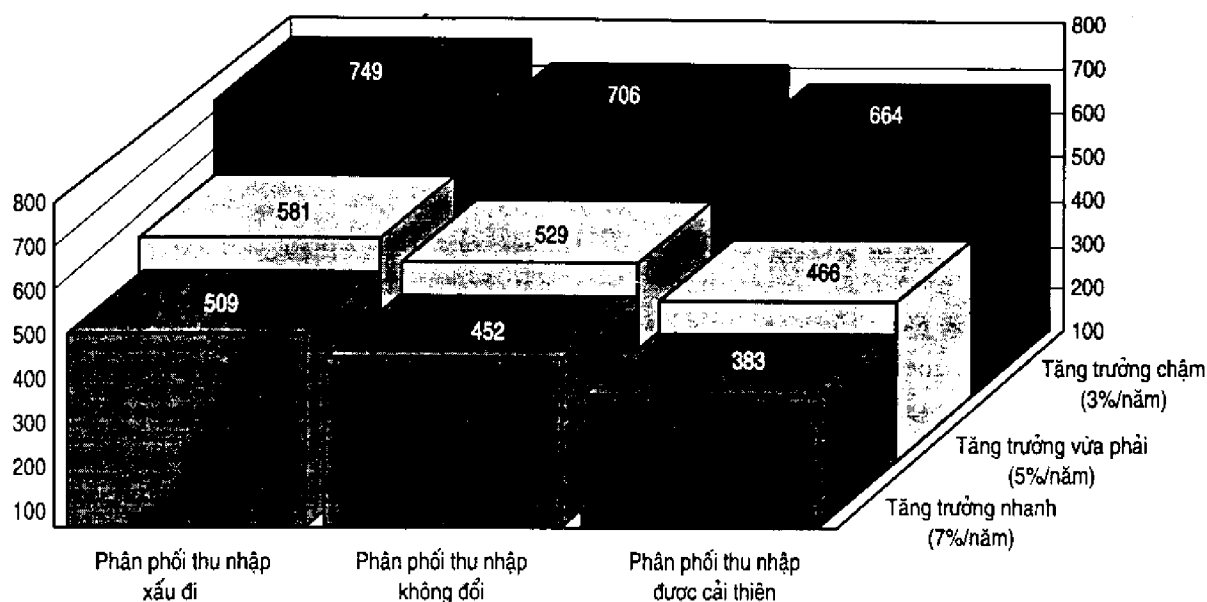
công nghệ mới nhanh chóng hơn, và để kiểm soát công sức của tất cả người dân Đông Á - kể cả người nghèo.

Tiền đặt cược đối với người nghèo trong khu vực thật lớn. Ngày nay, 890 triệu người Đông Á có mức sống dưới 2 USD một ngày (xem bảng 1.2). Nếu tăng trưởng của khu vực đạt trung bình 7% một năm trong thập kỷ tới và thành quả tăng trưởng được chia sẻ đồng đều thì thu nhập tăng lên sẽ kéo được khoảng một nửa số người đó ra khỏi tình cảnh đói nghèo, và giảm số người sống dưới đường giới hạn đói nghèo xuống chưa đầy 452 triệu người vào năm 2008 (hình 7.2). Tăng trưởng chậm ở mức 3% sẽ đẩy trên 700 triệu người vào cảnh đói nghèo.

Các chính sách xác định hình thái tăng trưởng - hấp thu những thay đổi trong phân phối thu nhập - cũng tạo ra những khác biệt lớn. Nếu thu nhập được phân phối đồng đều hơn trong quá trình tăng trưởng nhanh (và hệ số Gini giảm

892 triệu người nghèo hôm nay có thể giàu mạnh tới năm 2008 nếu tăng trưởng diễn ra nhanh và được chia sẻ rộng khắp nơi

Triệu người sống dưới mức 2 USD/ngày năm 2008



Ghi chú: Phân phối thu nhập xấu đi tạo ra một mức tăng 10 điểm phần trăm trong hệ số Gini. Phân phối thu nhập được cải thiện tạo ra một mức giảm 10 điểm phần trăm trong hệ số Gini.

Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

10 điểm phần trăm) thì số người nghèo có thể giảm xuống còn 383 triệu người - thấp hơn nhiều so với con số 509 triệu người nếu cũng sự tăng trưởng đó nhưng được chia sẻ không công bằng. Kết cục tương tự rõ ràng cũng có thể xuất hiện ngay cả khi sử dụng đường chuẩn nghèo khắt khe hơn là 1 USD một ngày: tăng trưởng nhanh ở mức 7% và nâng cao bình đẳng về thu nhập sẽ giảm tình trạng đói nghèo từ 278 triệu xuống còn 22 triệu người¹.

Liệu một kỷ nguyên tăng trưởng mới có thể xảy ra hay không - với điều kiện cho trước về sự dịch chuyển nhân khẩu học, tiết kiệm dự kiến và mức tăng năng suất - là chủ đề của mục sau đây. Mục tiếp theo sẽ tóm tắt lại những kiến nghị chính của báo cáo này về mặt thể chế và đề xuất một chiến lược để giúp Đông Á biến những tiềm năng của mình thành hiện thực. Mục cuối cùng sẽ vạch rõ những con đường mà sự hợp tác trong khu vực và cộng đồng quốc tế có thể đóng góp cho

sự thành công của Đông Á.

Một kỷ nguyên mới tăng trưởng cao?

Tăng trưởng của Đông Á trong thập kỷ tới có thể sẽ phải dựa vào những cơ sở nền tảng khác với những gì đã đưa tới thành tựu kinh tế vượt bậc của khu vực trong quá khứ.

Quá khứ là cơ sở dự báo cho tương lai: năng suất

Sự diệu kỳ Đông Á là kết quả của việc tiết kiệm và tích lũy vốn mạnh mẽ của khu vực, kiên trì đầu tư vào giáo dục và các thể chế thuận lợi đối với thị trường (Ngân hàng Thế giới 1993). Những yếu tố này cho phép tích lũy nhanh chóng nguồn vốn vật chất và một lực lượng lao động có tri thức chưa từng có, và cho phép những nước lớn trong vùng đạt được tốc độ tăng trưởng bình quân đầu

người trung bình hàng năm là 5,1% giai đoạn 1980-1995 (bảng 7.1).

Sự tăng trưởng này có thể phân tách thành 6,1% tăng trưởng trong vốn vật chất, 2,4% tăng trưởng trong vốn con người² và 1,3% trong năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất. Tăng năng suất là phần tăng trưởng còn lại, phản ánh việc ứng dụng công nghệ và thông tin mới, cải thiện các hình thức kết hợp giữa lao động và vốn, và hiệu quả của việc sử dụng các yếu tố đầu vào. Tăng năng suất ở cấp ngành thậm chí còn lớn hơn (Nelson và Pack 1998). Tuy các phương pháp sử dụng và việc chọn mẫu các quốc gia khác nhau sẽ đưa ra các con số không giống nhau, nhưng những phát hiện ở đây nói chung nhất quán với kết luận của các nghiên cứu khác³.

Thành tựu giữa các nước khác biệt nhau rất lớn. Hàn Quốc là nước có thành tích tốt nhất (ngoài Trung Quốc), với tốc độ tăng trưởng trên đầu người đạt gần 8%. Điều này phản ánh mức tiết kiệm và đầu tư phi thường những thứ đã tạo ra tốc độ tăng trưởng trên đầu người của vốn vật chất đạt 9,5%. Hàn Quốc cũng là nước thành công nhất trong việc nâng cao trình độ giáo dục và (trừ

Trung Quốc) năng suất. Trái lại, Philippin lại có mức tăng trưởng trên đầu người rất trì trệ do các chính sách kinh tế vĩ mô và chính sách thương mại yếu kém đã cản trở đầu tư và tăng năng suất.

Để lấy lại được và duy trì tốc độ tăng trưởng cao đòi hỏi phải chú trọng hơn đến việc nâng cao năng suất. Thực vậy, nếu năng suất không cao hơn thì mức tăng sản lượng bình quân đầu người sẽ giảm mạnh từ 5,1% xuống còn 4,2% (hình 7.3).

Tại sao vậy? Hãy xét đầu tư vào vốn vật chất trên mỗi công nhân. Vì không có lý do kỹ thuật nào để cho rằng tỷ lệ tiết kiệm sẽ giảm mạnh (khung 7.1) nên mức đầu tư trong thập kỷ tới có khả năng chỉ thấp hơn không đáng kể so với thập niên 1990. Nhưng một số nước Đông Á đã hình thành được một quỹ vốn lớn nên lượng vốn mới bổ sung cho mỗi công nhân sẽ ít hơn (xét về tỷ lệ phần trăm) so với trước đây.

Giả thiết rằng mức đầu tư hằng năm không thay đổi trong thập niên tới so với thập niên 1990, vốn trên đầu người ở Đông Á sẽ tăng chậm hơn - với mức trung bình là 5,3% - so với mức 6,1% của 15 năm qua. Kết luận này phù hợp với mô hình Solow cho rằng, quy luật lợi tức giảm dần có khả

BẢNG 7.1
Động thái tăng trưởng bình quân đầu người, 1980-1995
(%)

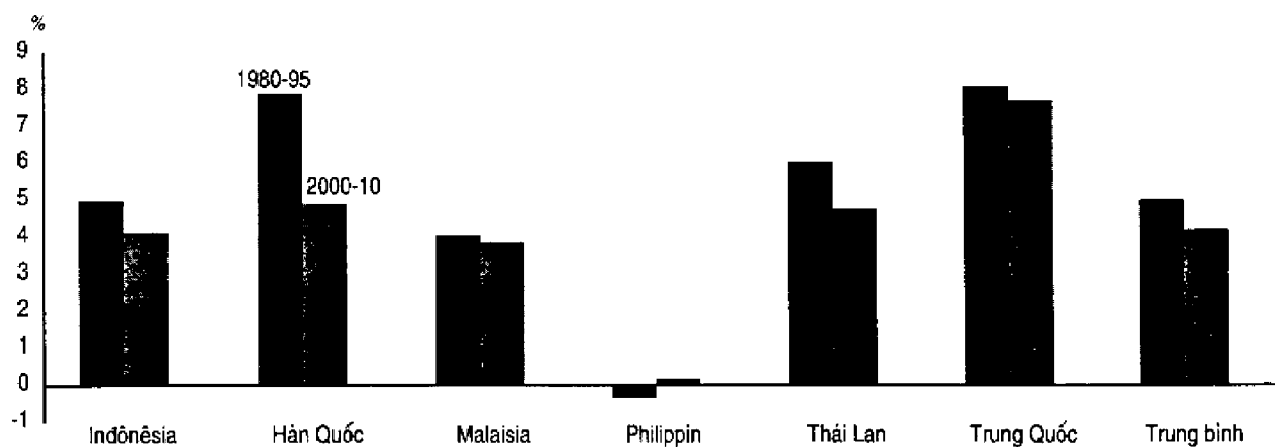
Thành phần	Indônêsi-a	Hàn Quốc	Malaysia	Philippin	Thái Lan	Trung Quốc ^a	Trung bình	Mỹ
Sản lượng	5,0	7,8	3,9	-0,3	6,0	8,2	5,1	1,6
Vốn vật chất	6,4	9,5	5,4	0,1	7,6	7,3	6,1	1,5
Vốn con người	2,7	3,4	2,2	1,7	2,3	2,3	2,4	1,0
Tỷ trọng lực lượng lao động trong dân số	1,2	1,2	0,7	0,4	1,4	0,9	0,9	0,3
Thước đo chất lượng lực lượng lao động	1,5	2,2	1,5	1,3	1,0	1,5	1,5	0,7
Năng suất	0,9	2,1	2,5	-1,4	1,9	4,0	1,3	0,3

Ghi chú: Hàm sản xuất hiệu suất không đổi theo quy mô được áp dụng để tính toán. Tỷ trọng của vốn vật chất trong sản lượng gia đình bằng 40% và của vốn con người là 60%. Mức trung bình của khu vực được tính theo trung bình gần đơn. Xem chú thích bảng ở cuối chương để thấy rõ phương pháp sử dụng các biến số liệu trong bảng.

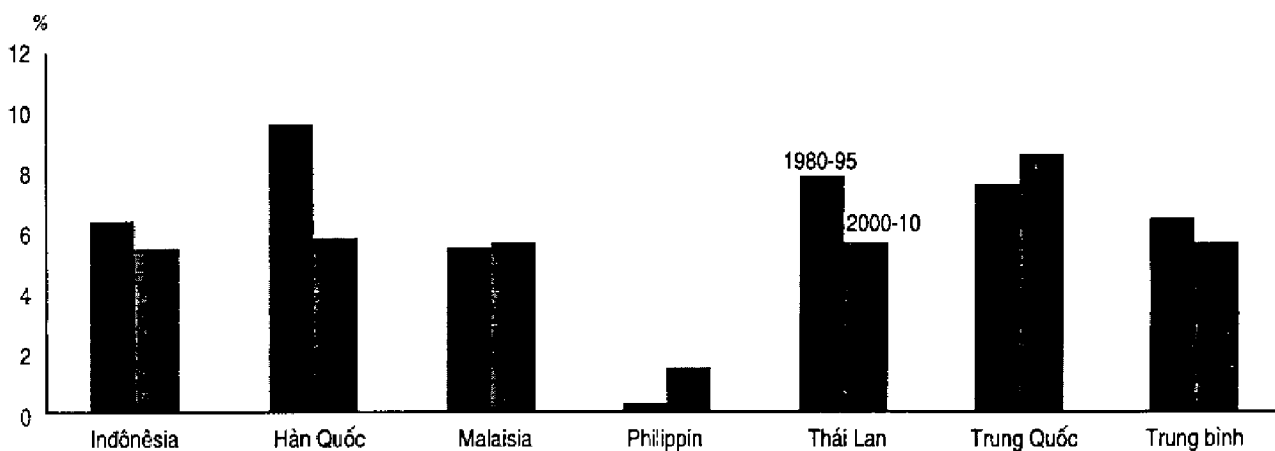
² Được tính năng suất cho Trung Quốc có một thành phần - tăng trưởng do phân bổ ngành và thay đổi hình thức sở hữu từ sở hữu nhà nước sang tư nhân - phần này ước tính đóng góp khoảng 1,5% tăng trưởng (Ngân hàng Thế giới 1996). Bộ phận này đi thì năng suất đóng góp ước tính bằng 2,5% tăng trưởng.

Nguồn: Tính toán của nhân viên Ngân hàng Thế giới.

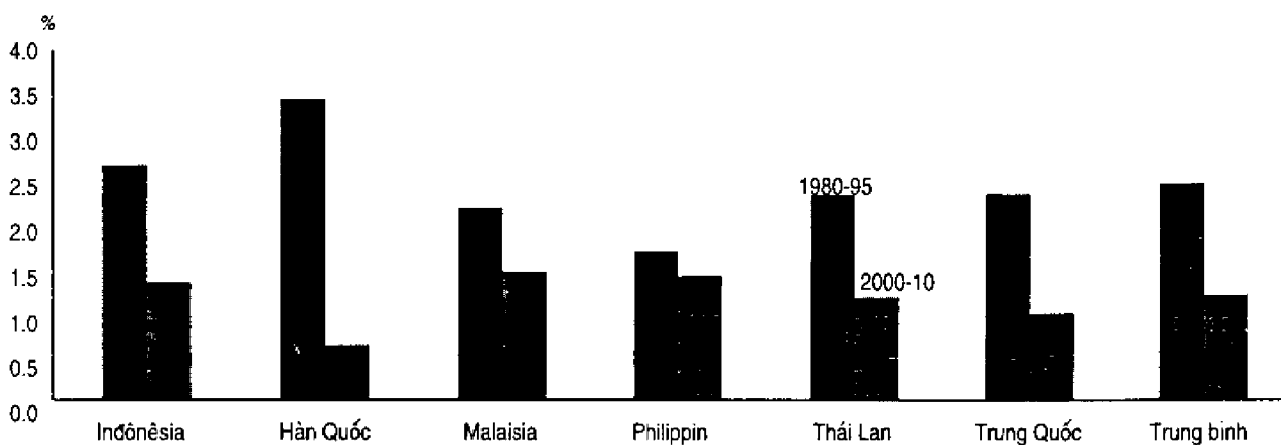
Mức tăng sản lượng bình quân đầu người sẽ giảm nếu tốc độ tăng năng suất không được cải thiện...



...do tích lũy vốn giảm...



... và mức tăng lao động hữu ích giảm



Nguồn: Tính toán của nhân viên Ngân hàng Thế giới.

Liệu vấn đề nhân khẩu của Đông Á có làm tăng trưởng chậm hay không? Không.

Theo một nghiên cứu gần đây, nỗi lo ngại rằng Đông Á sẽ tăng trưởng chậm do tiết kiệm và đầu tư giảm dường như không có cơ sở. Bloom và Williamson (1998) đã lập luận rằng vì tỷ lệ phụ thuộc của Đông Á (tỷ trọng giữa người trẻ và người già trong dân số) chắc chắn sẽ tăng lên nên tỷ lệ tiết kiệm có thể sẽ giảm - vì tỷ lệ phụ thuộc cao có nghĩa là tiêu dùng lớn hơn. Hơn nữa, do các cá nhân được giả định sẽ tiết kiệm ít đi khi tuổi của họ và độ tuổi trung bình tăng nên có thể dự báo là tiết kiệm sẽ giảm. Tính toán của các tác giả cho thấy sự diệu kỳ Đông Á có được là nhờ tiết kiệm cao do động năng dân số - một kiểu "cổ tức nhờ thay đổi nhân khẩu" - nhưng xu hướng đó sẽ xoay chiều theo hướng ngược lại với mức tiết kiệm cao liên tục.

Tuy nhiên, tác động dự kiến của tỷ lệ tiết kiệm thấp không phù hợp với những bằng chứng gần đây. Loayza,

Schmidt-Hebbel và Serven (1999) đã đưa ra bằng chứng giữa các nước cho thấy sự thay đổi tỷ lệ tiết kiệm chỉ diễn ra chậm chạp trong một thời gian dài. Ngoài ra, phân tích gần đây của Dự án tiết kiệm của Ngân hàng Thế giới đã chỉ rõ rằng, mối quan hệ nghịch đảo giữa vấn đề nhân khẩu và tiết kiệm rất yếu ớt và bị che phủ bởi nhiều nhân tố khác - chuẩn mực văn hóa, các tổ chức tài chính thích hợp, v.v.. Những nhân tố này có xu hướng giữ cho tỷ lệ tiết kiệm ổn định trong thời gian dài ở đa số các nước. Hơn nữa, việc tái hiện lại giả thuyết vòng đời về tiết kiệm để đưa thêm các biến nhân khẩu vào xem ra không ăn khớp mấy giữa mô hình mô phỏng và số liệu thực tế (Pritchett 1997). Tiết kiệm có thể giảm. Nhưng nếu thế thì có lẽ không phải là do mối quan hệ hiển nhiên với những thay đổi nhân khẩu.

năng sẽ phát huy tác dụng, nhưng rất chậm trong một thời gian dài (Ngân hàng Thế giới 1999, tr. 5). Tuy nhiên, những xu hướng này không đúng với Trung Quốc, Malaysia và Philippin trong khoảng thời gian phân tích nêu trên.

Hơn nữa, các yếu tố về nhân khẩu đã làm giảm phần đóng góp của lao động vào tăng trưởng. Vốn con người cấu thành bởi số lượng công nhân và trình độ học vấn trung bình của họ. Nhưng tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của khu vực đã tương đối cao so với tiêu chuẩn quốc tế, và phụ nữ dễ dàng tìm được việc làm. Công nhân ở các nước Đông Á tiên tiến đã được hưởng một trình độ học vấn trung bình khá cao. Những yếu tố này có nghĩa là cấu thành lao động - được đo lường hạn chế bằng những biến số trên - khó có thể tăng nhiều⁴.

Cũng như đối với nguồn vốn, tăng trình độ học vấn vừa khó khăn vừa ít có khả năng đóng góp lớn vào tăng trưởng dài hạn của Đông Á - trừ ở những nước thu nhập thấp, nơi mà trình độ học vấn còn thấp. Do vậy, tăng năng suất ngày càng liên quan nhiều đến việc nâng cao chất lượng giáo dục và biến những lợi ích khiêm tốn trong việc

tăng tỷ lệ đi học thành hiện thực.

Nhìn về tương lai: vai trò của thể chế

Nếu thể chế tạo điều kiện thuận lợi cho tiết kiệm và tăng năng suất ở mức độ tương tự như trước đây thì tốc độ tăng trưởng sẽ tiếp tục được nâng cao. Bảng 7.2 trình bày những dự báo cho năm 2001, với giả định rằng nhịp độ cải cách chính sách vẫn tiếp tục và môi trường quốc tế diễn ra như dự kiến. Bảng này cũng cho thấy tốc độ tăng trưởng tiềm năng tới năm 2010, nếu sự tăng lên khiêm tốn về năng suất triệt tiêu được sự giảm sút đôi chút tỷ lệ tiết kiệm khi thu nhập tăng.

Tăng trưởng GDP có thể dễ dàng đạt từ 5 đến 7% ở Trung Quốc, Hàn Quốc, Malaysia và Thái Lan - những nước mà mức đầu tư cao và tốc độ tăng năng suất đáng nể đã tạo ra tốc độ tăng trưởng cao trong quá khứ. Tăng trưởng tiềm năng đối với Indônêsi và Philippin là 4 đến 6%, phụ thuộc nhiều vào việc năng suất có tăng hay không, một điều đã thiếu vắng ở những nước này trong những năm gần đây. Các nền kinh tế nhỏ

BẢNG 7.2

Tăng GDP thực tế trước đây, dự báo và tiềm năng ở Đông Á, giai đoạn 1999-2010
(%)

Nước	Ước		Dự báo		Tiềm năng	% tăng GDP do thể chế tốt hơn
	1999	2000		2001	tăng trưởng 2002-10	
Indônêsia	0,2	4,2		5,0	4,0-6,0	1,4
Hàn Quốc	10,7	7,0		6,0	4,5-6,5	2,0
Malaisia	5,4	6,0		6,1	6,0-8,0	2,0
Philippin	3,2	4,3		5,0	4,0-6,0	1,6
Thái Lan	4,2	4,8		5,0	5,0-7,0	1,8
Trung Quốc	7,1	7,0		7,2	5,5-7,5	1,8
Việt Nam	4,7	4,6		5,0	4,5-6,5	1,4
Campuchia	4,0	5,5		6,0	5,0-7,0	1,2
Phiji	7,8	3,2		3,2	3,0-5,0	1,4
Lào	4,0	4,5		5,0	5,0-7,0	1,2
Mông Cổ	3,3	4,3		4,5	4,0-6,0	1,4
Papua Niu Ghinê	3,8	4,5		5,9	4,0-6,0	-
Quần đảo Sôlômon	-0,5	-1,0		2,0	3,0-4,0	1,4

a. % tăng GDP nhờ 20% cải thiện thể chế và chính sách theo cách tính của Ngân hàng Thế giới và được xác định dựa vào ước lượng hồi quy giữa các nước.

Nguồn: Tính toán của nhân viên Ngân hàng Thế giới.

trong khu vực cũng có tiềm năng lớn nhưng phụ thuộc nhiều hơn vào các yếu tố bên ngoài. Tuy nhiên, đòn bẩy chính sách mà những nước này đang kiểm soát - nhất là việc quản lý nhà nước - có thể có tác động to lớn đến tốc độ tăng trưởng dài hạn.

Tăng trưởng cao không tự nhiên xuất hiện. Sự thành công đòi hỏi phải có những thể chế tạo ra một môi trường thuận lợi cho tiết kiệm, đầu tư và tăng năng suất. Có được thể chế tốt hơn là vấn đề quan trọng đối với tăng trưởng (Barro 1996; Levine 1998). Sử dụng cách tính điểm chính sách và thể chế các nước của Ngân hàng Thế giới, cải thiện được 20% các thể chế kinh tế vĩ mô, thương mại, tài chính và nhà nước có thể góp thêm từ 1,2 đến 2% vào tốc độ tăng bình quân đầu người của một quốc gia (xem bảng 7.2)^a.

Những kết quả này tương tự như kết luận của Hanna và Lawson (1999), trong đó hai ông đã xây dựng mô hình bằng cách sử dụng các thước

đo rất khác nhau của Diễn đàn Kinh tế Thế giới về tính cạnh tranh quốc tế. Nghiên cứu này cho thấy rằng mức cải thiện 20% theo thước đo của Diễn đàn Kinh tế Thế giới sẽ góp thêm 2,1% vào tốc độ tăng trưởng kinh tế. Vì thế, ngay cả khi tỷ lệ tiết kiệm và đầu tư giảm từ mức đỉnh cao của chúng trong vòng 10 năm tới thì mức tăng năng suất tiềm năng nhờ có các thể chế tốt hơn vẫn cho phép tăng trưởng giữ được tốc độ vốn có trước đây.

Nhưng cần lưu ý: các thể chế và chính sách đã từng tạo ra sự diệu kỳ Đông Á giờ đây phải đương đầu với toàn cầu hóa, yêu cầu quần chúng được tham gia sâu rộng hơn và với di sản để lại của cuộc khủng hoảng. Những lực lượng này sẽ thách thức các thể chế và chính sách của khu vực. Tốc độ thay đổi thể chế của các nước sẽ quyết định liệu các nước có giải phóng được hoàn toàn tiềm năng tăng trưởng của mình trong thập kỷ tới hay không.

Chiến lược cho thể chế và tăng trưởng

Sự phát triển của Đông Á trong vòng 10 năm tới sẽ phụ thuộc vào ba đề xuất chiến lược đối với thể chế và tăng trưởng: quản lý quá trình toàn cầu hóa, hồi sinh các doanh nghiệp và hướng tới một khế ước xã hội mới. Vấn đề đầu tiên muốn nói tới việc các quốc gia sẽ quan hệ như thế nào với các nền kinh tế khu vực và thế giới thông qua tài chính và thương mại, cũng như các thể chế nhìn xa trông rộng có thể tác động đến tính cạnh tranh. Vấn đề thứ hai liên quan đến cách thức các nước phân bổ nguồn lực qua ngân hàng và khối doanh nghiệp. Vấn đề thứ ba là phương thức mà nhân dân và chính phủ của họ tác động qua lại với nhau thông qua các thể chế nhà nước và chính sách xã hội.

Quản lý quá trình toàn cầu hóa

Trong khi đối phó với khủng hoảng, chính phủ các nước Đông Á đã không co mình lại trước quá trình toàn cầu hóa. Trái lại, ngay cả khi vốn của tư nhân tiếp tục chảy ra khỏi các nước bị khủng hoảng thì các nhà hoạch định chính sách vẫn tìm cách củng cố thêm mối quan hệ của nước họ với các thị trường tài chính quốc tế - nhưng với các chính sách và thể chế giúp họ giảm bớt phải đương đầu với sự ra đi đột ngột của vốn. Các nhà hoạch định chính sách đã hết sức cố gắng khôi phục lòng tin của các nhà đầu tư quốc tế, hạ thấp hàng rào ngăn cản sự tham gia của nước ngoài vào nền kinh tế nội địa, và chống lại mọi ý đồ hòng nâng cao hàng rào thương mại (Pangestu 1999).

Nhiều nước đã mở cửa cho đầu tư trực tiếp của nước ngoài đi vào các lĩnh vực trước đây đã từng được bảo hộ. Ấn Độ tăng hạn mức sở hữu nước ngoài trong lĩnh vực tài chính và bán lẻ từ 49% lên đến 100%, và trong ngành công nghiệp

ô tô từ 51 lên 100%. Hàn Quốc đã mở rộng hạn mức sở hữu nước ngoài trong ngành tài chính, chế tạo và bán lẻ từ 15-20% lên đến 100%, và trong ngành dịch vụ công cộng từ 0 lên 49%

(Claessens, Djankov và Klingebiel 1999). Hàn Quốc cũng sửa đổi Luật đầu tư trực tiếp nước ngoài để cho phép mua bán trong những ngành không phải ngành chiến lược mà không cần sự phê duyệt của chính phủ, tăng hạn mức trần về mức độ tham gia của nước ngoài từ 10 lên 33,3% mà không cần có sự phê chuẩn của ban giám đốc doanh nghiệp, bãi bỏ các hạn chế đối với việc sở hữu nước ngoài về đất đai và bất động sản, cho phép đầu tư góp vốn cổ phần trong các công ty không có tên trên thị trường chứng khoán (IMF 1999a, tr. 39-40). Malaysia đã nâng hạn mức sở hữu nước ngoài trong các ngành dịch vụ công cộng từ 30 lên đến 49% và duy trì thị trường mở cửa hoàn toàn trong ngành công nghiệp chế tạo và bán lẻ. Thái Lan cho phép ngân hàng được quyền thuộc sở hữu nước ngoài hoàn toàn trong 10 năm và về cơ bản đã mở cửa ngành công nghiệp chế tạo.

Những trường hợp ngoại lệ đối với xu hướng hội nhập ngày càng gần gũi hơn ở trên dường như đã chứng minh cho một điều. Thử nghiệm của Malaysia trong việc kiểm soát vốn, được tiến hành rộng rãi sau khi nước này có sự ổn định về tài chính và bị đông đảo mọi người coi đó là một sự rút lui khỏi quá trình toàn cầu hóa, đã nhanh chóng chuyển từ việc ngăn cấm chuyển vốn về nước thành một loại thuế nhỏ, lũy tiến đánh vào các luồng vốn ngắn hạn chảy ra. Việc Trung Quốc thắt chặt các quy định về ngoại hối xảy ra như một hạt sạn nhỏ trong tiến trình dài xin gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới của nước này - mà sự gia nhập đó sẽ giúp các doanh nghiệp nước ngoài tiếp cận được thị trường tài chính và các dịch vụ khác. Thỏa thuận công bố vào tháng Mười một 1999 sẽ hạ thấp các rào cản đối với sự tham gia và cạnh tranh của nước ngoài trong nhiều lĩnh vực vẫn chính thức bị khép chặt từ trước như bảo hiểm, ngân hàng, bán lẻ và viễn thông.

Sự mở cửa mới này đi kèm với những thay đổi quan trọng trong các quy định cho phép chính phủ giảm thiểu được những rủi ro liên quan đến toàn cầu hóa. Gần như tất cả các nước Đông Á đều thắt chặt các quy định về việc giám sát ngân

hàng, báo cáo, tiêu chuẩn tài chính và mức vốn thỏa đáng. Quy định về phân loại vốn vay, dự trữ tổn thất tín dụng, và tích lũy tiền lãi đều được tất cả thế giới thắt chặt - theo chỉ số về mức độ điều tiết ngân hàng của Ngân hàng Thế giới, Indônêsi-a, Hàn Quốc, Malaysia và Thái Lan đã cải thiện được từ mức 1,75 lên đến 2,45 (Claessens, Djankov và Klingebiel 1999, tr. 26).

Trung Quốc cũng đang cải thiện việc điều tiết ngân hàng của mình. Từ năm 1997, nước này đã chấm dứt quy định về hạn mức tín dụng, tăng lượng vốn gốc cho các ngân hàng, áp dụng quy tắc phân loại vốn vay quốc tế, ban hành các quy định dự trữ tín dụng mới (mặc dù việc dự trữ trong thực tế vẫn còn rất trì trệ), và thiết lập một cơ chế để bắt đầu giải quyết tài sản. Những biện pháp này nhằm bảo đảm có được công tác quản lý rủi ro tốt hơn, phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế, sao cho việc liên kết tài chính mạnh mẽ hơn - và những hoạt động khác - có thể tiến hành với mức độ rủi ro thấp hơn.

Tất cả các nước Đông Á đều tìm cách mở rộng thương mại với các nước láng giềng và với thế giới. Trong năm nước bị khủng hoảng, chỉ có Thái Lan là tăng thuế quan mạnh - một số loại thậm chí còn cao hơn mức trước đây (WTO 1999). Indônêsi-a, Philippin và Malaysia đều chỉ tăng nhẹ thuế quan; Hàn Quốc không tăng bất cứ mức thuế quan nào (Bora và Neufeld 2000). Trong các nước Đông Á chưa tuân thủ được Hiệp định về các biện pháp đầu tư liên quan đến thương mại, chỉ có Malaysia và Philippin là đề nghị kéo dài thời kỳ chuyển đổi để chấp hành các nghĩa vụ của họ đã nêu trong hiệp định. Indônêsi-a và Thái Lan đã thực hiện được các nghĩa vụ này (Bora và Neufeld 2000).

Những thay đổi này đã đánh dấu một sự chuyển mình trong chiến lược phát triển. Tuy vậy, vẫn cần vài năm để chúng phát huy tác dụng. Cần có thời gian để sắp đặt một hệ thống mới và để nó vận hành phù hợp với những đòi hỏi đồng hành và đôi khi mâu thuẫn giữa văn hóa quốc gia và toàn cầu hóa. Hơn nữa, những thách thức tương lai có thể làm đoàn tàu tăng trưởng trật bánh.

Thách thức đối với quá trình hội nhập. Đông Á không quản lý tốt quá trình liên kết tài chính (chương 2). Các chính sách kinh tế vĩ mô sau năm 1992 ở Indônêsi-a, Hàn Quốc, Malaysia và Thái Lan đã gây ra sự lệ thuộc quá lớn vào các luồng vốn nước ngoài đổ vào và nợ ngắn hạn. Năm 1996, khi các nhà đầu tư bắt đầu nghi ngờ về mức nợ nần, chính sách liền quay sang hướng mở rộng để triệt tiêu những ảnh hưởng do sự nghi ngại đó gây ra. Năm 1997, tình hình trở nên không vững chắc nữa. Trong khi đó, các ngân hàng trong nước lúng túng trong việc làm trung gian cho các luồng vốn vào, và lại không tự bảo hiểm ở mức thỏa đáng. Ở Indônêsi-a, các công ty đã vay nợ hải ngoại quá nhiều. Điều này đẩy tới đỉnh điểm hệ số đòn bẩy vốn đã rất cao do tăng trưởng nhanh và lệ thuộc quá mức vào các nguồn tài trợ của ngân hàng.

Bằng cách giảm bớt hoặc khắc phục được những nguyên nhân về mặt cơ cấu của tình trạng dễ bị tổn thương của nền kinh tế vĩ mô, các chính sách quốc gia đóng vai trò quan trọng nhất giúp ngăn chặn khủng hoảng. Những chính sách đó là:

- Duy trì các chính sách kinh tế vĩ mô nhất quán, nhất là chính sách tiền tệ và tỷ giá.
- Quản lý các khoản nợ nước ngoài, theo dõi hữu hiệu các món nợ tư nhân, dỡ bỏ những méo mó chính sách gây ra tâm lý muốn vay nước ngoài (nhất là vay ngắn hạn) và ban hành các biện pháp không khuyến khích vay ngắn hạn quá nhiều.
- Đẩy mạnh việc thực hiện các chính sách trong lĩnh vực tài chính nhấn mạnh đến các quy định điều tiết thận trọng, giám sát có hiệu quả và tính chất minh bạch hoàn toàn - tất cả những điều này cùng với mục tiêu bảo đảm rằng ngân hàng cân đối được giữa tài sản có và tài sản nợ của mình theo các quy định ngân hàng hợp lý.
- Cải thiện việc cung cấp thông tin về các biến số kinh tế vĩ mô và số liệu doanh nghiệp và tài chính cho các nhà đầu tư cổ phiếu và mua bán trái phiếu.

Những kiến nghị này nói thì dễ, nhưng biến

chúng thành chính sách thì khó, và đưa được chúng vào các thể chế kinh tế vốn rất cần để bảo đảm hiệu lực lâu dài của chúng còn khó hơn nữa. Tuy nhiên, đó là thách thức của Đông Á.

Thách thức đối với thương mại, đầu tư và tính cạnh tranh. Đông Á lại nổi lên từ sau khủng hoảng như một nguồn xuất khẩu dồi dào của thế giới. Việc thiếu tính cạnh tranh trong thương mại không phải là nguyên nhân gây ra khủng hoảng Đông Á. Xu hướng xuất khẩu dài hạn cho thấy, bước vào khủng hoảng, khu vực đang rất có thể cạnh tranh và khi bước ra khỏi khủng hoảng, xu hướng này thậm chí còn mạnh hơn. Xuất khẩu của Đông Nam Á và Trung Quốc đã tăng nhanh hơn các sản phẩm cạnh tranh trên thị trường thế giới.

Quả thực, các nền kinh tế tiên tiến hơn - Hồng Kông (Trung Quốc), Hàn Quốc, Singapo, Đài Loan (Trung Quốc) - đã bắt đầu mất thị phần giữa những năm 1990 ở Bắc Mỹ và châu Âu (chương 3). Nhưng xu hướng này có thể phản ánh rằng đầu tư nước ngoài ở Trung Quốc và châu đó đã tăng lên khi những nền kinh tế này chuyển dịch sang các ngành dịch vụ. Hơn nữa, gần như tất cả các nước trong khu vực đều xuất khẩu vào những phân đoạn thị trường phát triển nhanh nhất của thương mại thế giới. Mức độ xuất khẩu các sản phẩm chính của những nước này đã tăng nhanh trong cơ cấu thương mại quốc tế. Cuối cùng, vì một lần nữa Đông Á lại là khu vực tăng trưởng nhanh nên tất cả các nước đều được lợi nhờ sự tăng trưởng nội vùng.

Tuy nhiên, ở các khía cạnh khác, đóa hồng Đông Á đã bắt đầu héo tàn từ trước khủng hoảng. Đầu tư trực tiếp nước ngoài vào khu vực (không tính Trung Quốc) đã suy yếu so với các khu vực khác. Tính theo tỷ trọng trong GDP, đầu tư trực tiếp của nước ngoài trong những năm 1990 đã tăng rất ít, và tỷ trọng của khu vực trong đầu tư trực tiếp của nước ngoài toàn cầu đã thu hẹp (UNCTAD 1999, tr. 53). Đầu tư trực tiếp của nước ngoài vào Trung Quốc đã tăng mạnh từ sau năm 1992, một phần trong số đó là do tiền của cư dân

Trung Quốc giả dạng đầu tư nước ngoài để được hưởng ưu đãi thuế.

Các khu vực khác, nhất là Mỹ Latinh, có thành tích tốt hơn nhiều trong thập niên 1990. Một kết luận là Đông Á đã không theo kịp nhịp độ cải tiến chính sách ở các nơi khác. Trong khi các khu vực khác đang bận rộn với việc thực hiện các chính sách thu hút mới, kể cả việc cho phép tiếp cận những lĩnh vực trước đây do nhà nước độc quyền nắm giữ, thì Đông Á lại hầu như vẫn duy trì tình trạng ngăn cấm đầu tư trực tiếp nước ngoài trong các lĩnh vực được ưu đãi.

Cuộc khủng hoảng đã thay đổi thái độ của Đông Á về đầu tư nước ngoài. Hàn Quốc đã rút ra được bài học rằng mở cửa cho các nhà đầu tư nước ngoài có thể nâng cao được tính hiệu quả và tạo nguồn vốn mới cho các doanh nghiệp đang sa lầy vào vấn đề tiền mặt. Sự góp mặt của nước ngoài dưới hình thức mua lại đã tăng từ dưới 10% năm 1993-1996 lên 50% năm 1998. Thái Lan, sau những cuộc tranh cãi chính trị kịch liệt, cũng đã cho phép các nhà đầu tư nước ngoài tham gia vào lĩnh vực tài chính của mình. Ngay cả Trung Quốc, một nước có chính sách đầu tư trực tiếp nước ngoài khá khe nhất trong khu vực, cũng đã có những cam kết mới đáng kinh ngạc, coi đó là một phần nỗ lực xin gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới của nước này (xem khung 3.1). Tất cả những thay đổi đó đã đánh dấu một bước phát triển mới trong thái độ của Đông Á đối với quá trình toàn cầu hóa - các nước trong khu vực đã quyết định vào cuộc chứ không rút lui.

Nhưng vẫn còn nhiều trở ngại phải giải quyết. Các chính phủ có thể tự giúp mình thông qua các hành động đơn phương để cải thiện các chính sách thương mại và đầu tư nước ngoài, kể cả việc giảm bớt bảo hộ thương mại, thu hẹp sự phân tán trong mức thuế quan, giảm bớt các trường hợp miễn giảm - tất cả những điều này có thể tạo ra những khoản địa tô phi kinh tế và kéo thấp năng suất. Trong dài hạn, Đông Á phải tăng năng suất của mình thông qua một hệ thống giáo dục linh hoạt hơn (nhất là trung học cơ sở và đại học) và các cuộc cải cách nhằm khuyến khích phát minh

và ứng dụng công nghệ mới. Vai trò nặng nề của nhà nước trong giáo dục và tình trạng độc quyền của nhà nước trong các ngành thông tin đường như ngày càng lạc lõng và khó có thể sản sinh được những lợi ích mà tính linh hoạt tạo ra.

Thương mại cũng có thể điều chỉnh bằng những hành động tập thể. Đặc biệt quan trọng là việc giảm bớt hàng rào thuế quan trong khu vực theo Hiệp định khu vực mậu dịch tự do của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (AFTA). Thành lập năm 1992, AFTA hy vọng tạo lập nền thương mại tự do vào năm 2008 cho hầu hết các sản phẩm và hầu hết các nước. Năm 1994, hiệp hội đã nhất trí rút ngắn lịch trình xuống vào năm 2003. Nếu tiến hành tích cực, 98% mức thuế quan sẽ còn 0-5% năm 2003 (2006 đối với Việt Nam và 2008 đối với Lào và Mianma). Thuế quan đối với nông sản sẽ được hạ thấp chậm hơn một chút. Các thành viên ASEAN đã hết sức quyết tâm gia nhập AFTA - 54.367 trong số 55.525 dòng thuế sẽ bị cắt bỏ. Để có hiệu lực, các hiệp định trong khu vực phải đảm bảo được rằng xu hướng hình thành thương mại mới sẽ mạnh hơn xu hướng đa dạng hóa thương mại bằng cách phấn đấu giảm bảo hộ thương mại nói chung vốn hàm chứa trong quá trình tự do hóa dựa trên các hiệp định tối huệ quốc.

Tương tự, các cam kết thương mại được đưa ra trong tổ chức Diễn đàn Hợp tác Kinh tế châu Á - Thái Bình Dương (APEC) cũng sẽ được chấp nhận nhanh chóng⁶. Trong kỳ họp năm 1994, nhóm này đã đề ra mục tiêu xây dựng một khu vực thương mại và đầu tư tự do, cởi mở ở châu Á và Thái Bình Dương đến năm 2010 đối với các nước công nghiệp và đến năm 2020 đối với các nước đang phát triển. Khác với AFTA, tự do hóa thương mại trong APEC là tự nguyện, đơn phương và không phân biệt đối xử. Tuy rằng tiến triển theo hướng tự do hóa bên ngoài những gì đã cam kết trong WTO còn rất đáng thất vọng, nhưng APEC đã bổ sung cho kết quả của WTO trong các lĩnh vực khác như Hiệp định Công nghệ Thông tin do APEC đưa ra trước khi được WTO chấp nhận. Các bộ trưởng thương mại APEC mới đây đã đồng ý hỗ trợ vận động cho một vòng đàm

phán thương mại mới của WTO. Các bộ trưởng cũng đã khuyến khích đẩy nhanh quá trình đàm phán gia nhập đối với các thành viên APEC mà chưa thuộc WTO, và chấp nhận rằng những nước này phải được tham dự vòng đàm phán WTO sắp tới. APEC cũng đồng ý đưa ngành công nghiệp chế tạo vào chương trình đàm phán WTO. Sự hậu thuẫn của APEC đối với việc bãi bỏ trợ cấp xuất khẩu nông sản sẽ là một thông điệp nặng ký đối với Liên minh châu Âu.

Cộng đồng quốc tế đã có hỗ trợ trực tiếp cho quá trình phục hồi của Đông Á. Tuy giá cả thế giới có giảm đột ngột nhưng các nước Tây Âu và Mỹ vẫn mở cửa thị trường. Hơn nữa, các nước OECD nói chung còn áp dụng các chính sách thúc đẩy một nền kinh tế toàn cầu ổn định và rộng mở. Trong tương lai trung hạn, điều có ấn tượng nhất trong chương trình nghị sự về thương mại của Đông Á là việc Trung Quốc đang chuẩn bị gia nhập WTO. Khi Trung Quốc là thành viên của WTO, mở rộng thương mại sẽ làm tăng thu nhập thế giới thêm từ 60 đến 90 tỷ USD (Martin và Hertel 1999). Nội dung chương trình nghị sự thứ hai là vòng đàm phán thương mại thiên niên kỷ đã bị trì hoãn trong thời gian gần đây. Những điều này sẽ tiếp tục tự do hóa ngành dịch vụ, nông nghiệp và dệt may. Tạo điều kiện thuận lợi cho các luồng thương mại có lẽ là chuyển biến chính sách quan trọng nhất - cả đơn phương, song phương và đa phương - mà các chính phủ có thể làm để đảm bảo một sự tăng trưởng cao và bền vững.

Hồi sinh các doanh nghiệp

Sự sụp đổ có tính hệ thống của khu vực tài chính Đông Á đã buộc các nước bị khủng hoảng phải suy xét lại mối quan hệ giữa ngân hàng và khối doanh nghiệp và giữa doanh nghiệp và nhà nước. Hơn nữa, những bài học rút ra vẫn được nhắc nhở trong khắp khu vực, khiến những nước vốn chỉ chịu ảnh hưởng rất nhỏ của cuộc khủng hoảng - như Trung Quốc - cũng phải thay đổi mục tiêu tổ chức doanh nghiệp của mình.

Những sự thay đổi cơ bản đã được đưa vào luật quản lý ngân hàng và cơ cấu khu vực tài chính và công nghiệp, và vào hoạt động quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp và ngân hàng. Indônêsi-a, Hàn Quốc và Thái Lan đã củng cố việc điều tiết khu vực tài chính và đầu tư mạnh vào công tác giám sát phòng ngừa. Malaysia, sau những bước đầu thụt lùi khỏi các tiêu chuẩn đẳng cấp quốc tế, đã truyền cho chúng một sức mạnh mới. Trung Quốc cũng đã thực thi những tiêu chuẩn mới, được quốc tế công nhận trong việc điều tiết thận trọng.

Cuộc khủng hoảng đã làm thay đổi cơ bản cơ cấu của ngành công nghiệp tài chính. Thái Lan đã đóng cửa 57 trong số 91 công ty tài chính. Hàn Quốc cũng đã đóng cửa hơn 200 tổ chức, kể cả ngân hàng thương mại là người chịu trách nhiệm về sự chông chát các khoản nợ tư nhân từ trước khủng hoảng. Indônêsi-a đóng cửa 66 trong số 237 ngân hàng. Hơn nữa Hàn Quốc và Thái Lan lần đầu tiên đã cho phép ngân hàng do nước ngoài sở hữu.

Xuất hiện nhiều hình thức sở hữu mới hơn. Indônêsi-a đã đầu tư 18% GDP để cung cấp phương tiện thanh toán cho các ngân hàng và hơn 30% cho việc tái cấp vốn ngân hàng. Hàn Quốc đầu tư 5% GDP để hỗ trợ phương tiện thanh toán và 11% khác vào việc tái cấp vốn ngân hàng. Malaysia chỉ 13% GDP cho hỗ trợ phương tiện thanh toán và 2,4% khác cho tái cấp vốn, còn Thái Lan phải đầu tư 20% vào việc hỗ trợ phương tiện thanh toán và 17% vào các ngân hàng công cộng và tư nhân. Trung Quốc, vốn gặp phải những vấn đề tiềm tàng nghiêm trọng hơn nhiều, đã cam kết chi 33 tỷ USD cho việc tái cấp vốn ngân hàng (xem bảng 4.3).

Hỗ trợ phương tiện thanh toán và tái cấp vốn được thực hiện để khôi phục lòng tin của người gửi tiền và nhà đầu tư vào ngân hàng - đã khiến chính phủ có tỷ lệ sở hữu rất lớn trong nền kinh

Chính phủ Indônêsi-a hiện nay nắm giữ 78% các ngân hàng thông qua các ngân hàng quốc doanh hoặc chiếm một tỷ trọng lớn trong các ngân hàng tư nhân. Chính phủ Hàn Quốc nắm giữ

58% tài sản ngân hàng, còn Thái Lan nắm giữ 32%, Malaysia 18%. Và thậm chí một quá trình mạnh mẽ hơn đang diễn ra ở Trung Quốc, nơi chính phủ đang bán bớt các doanh nghiệp nhà nước và các tài sản thu hồi được thông qua việc đóng cửa các công ty đầu tư và tín thác gần đây.

Từ năm 1997, các chính phủ đã thực hiện những quy định và điều luật điều tiết tài chính mới, tạo ra một hệ thống quản lý nhà nước mới đối với doanh nghiệp và ngân hàng. Trong tất cả các nước bị khủng hoảng, trừ Malaysia, chính phủ đã thông qua những luật mới về phá sản doanh nghiệp và quyền của cổ đông và chủ nợ. Lần sóng phá sản đầu tiên đã bắt đầu và sẽ áp đặt kỷ luật mới đối với hành vi của doanh nghiệp trong những năm sau. Còn trong khu vực tài chính, chính phủ cho phép tăng tỷ lệ sở hữu nước ngoài trong những ngành mà trước đây đã từng đóng kín, như ngành viễn thông. Sự thay đổi chiến lược đã nhen lại niềm tin của các nhà đầu tư trong và ngoài nước - và đã được đền đáp bằng một sự phục hồi kinh tế mạnh mẽ.

Nhưng những nỗ lực hồi sinh lại các doanh nghiệp vẫn chưa hoàn chỉnh và rất yếu ớt trước sự tự mãn hoặc chuyển hướng của chính sách. Không thấy có mấy tiến bộ trong các vấn đề căng thẳng ở khỏi ngân hàng và doanh nghiệp để giải quyết những sự bất định còn treo lơ lửng trên đầu quá trình phục hồi và triển vọng tương lai. Đúng là cần chú trọng đến việc tái cơ cấu ngân hàng và doanh nghiệp, nhưng có bốn thách thức đang đe dọa.

Thứ nhất, tuy đã được bơm thêm vốn nhưng bảng cân đối tài sản của các ngân hàng vẫn còn rất yếu kém. Nợ không sinh lời bằng năm lần lượng dự trữ tổn thất tín dụng ở Indônêsi-a, Hàn Quốc, Malaysia và Thái Lan - và ở Trung Quốc tỷ lệ này còn cao hơn nhiều. Các ngân hàng đều cần thêm vốn. Thiếu vốn chiếm từ 2% tài sản ngân hàng như ở Malaysia đến 18% như ở Indônêsi-a. Còn lưng chừng ở giữa là Hàn Quốc (4%) và Thái Lan (8%).

Thứ hai, các doanh nghiệp vẫn trong tình trạng nợ nần chông chát, với phần trả lãi vốn vay

dồn tích lại không trả nổi. Quá trình này ở Indônêsia hết sức trì trệ - đến cuối năm 1999, chỉ hoàn thành được 17% mục tiêu cơ cấu lại nợ. Thái Lan cơ cấu lại được 29% tổng số nợ, và không tiến xa hơn được nữa, tuy nước này có các điều kiện chính trị thuận lợi hơn rất nhiều. Hàn Quốc đã cơ cấu lại được 48% nợ và Malaisia được 32%; cả hai nước này đều đang ra sức vươn lên. Trong tương lai trung hạn, sẽ có một tỷ lệ lớn các doanh nghiệp ở những nước bị khủng hoảng dự kiến hoạt động không sinh đủ lời để trang trải những khoản trả lãi tín dụng.

Tuy vậy, viễn cảnh không phải hoàn toàn đen tối, vì việc tái cơ cấu hoạt động thường đi kèm với quá trình cơ cấu lại nợ, có thể không đến nỗi nghiêm trọng như dự báo ban đầu. Ngay trong những thời khắc đen tối nhất của cuộc khủng hoảng, dường như vẫn cần phải cơ cấu lại hoàn chỉnh các hoạt động sản xuất và tổ chức doanh nghiệp. Sau hết, lợi nhuận đã giảm xuống từ những năm ngay trước khủng hoảng, và nhiều công ty đã đầu tư quá mức vào các hàng hóa phi thương mại. Nhưng với mức giá tương đối và tỷ giá hiện nay, dường như hoạt động của các công ty đang dựa trên một nền tảng vững chắc hơn (chương 4).

Thứ ba, cuộc khủng hoảng đã biến chính phủ thành chủ sở hữu và người quản lý nhiều công ty và ngân hàng lớn chính tại thời điểm mà quá trình toàn cầu hóa đang đòi hỏi nhà nước chỉ giữ một vai trò trực tiếp khiêm tốn hơn, và bổ sung bằng vai trò lập pháp mạnh mẽ hơn. Vì thế, các nước bị khủng hoảng đứng trước hai nhiệm vụ. Họ phải bán bớt nhiều trong số những tài sản này theo cách mang lại nhiều giá trị nhất cho nhà nước và giảm bớt gánh nặng nợ ngân sách đang dâng cao. Và họ phải làm được việc đó theo cách tạo sự trừng phạt thỏa đáng đối với những chủ sở hữu cũ, đưa yếu tố cạnh tranh vào các tổ chức doanh nghiệp kế thừa, và (hy vọng) mở rộng hình thức sở hữu vốn. Tính chất khắc nghiệt của chương trình hành động này ngày nay mới chỉ bắt đầu thể hiện.

Thứ tư, kinh nghiệm của Đông Á đã chỉ rõ tầm

quan trọng của việc thu hẹp vai trò phân bổ nguồn lực của chính phủ. Phân bổ tín dụng theo chỉ đạo, bảo lãnh vốn vay, miễn giảm thuế và những hạn chế thương mại gây méo mó thông thường đều không thể tạo ra được những ngành công nghiệp mới, có khả năng cạnh tranh quốc tế. Nhưng chúng lại tạo nên kỳ vọng của tư nhân rằng khi muốn khuyến khích sự phát triển của một ngành, chính phủ sẽ cứu giúp ngành đó khi nó gặp khó khăn tài chính. Những sự ưu đãi như thế có thể phát huy tác dụng trong những giai đoạn phát triển đầu tiên, nhưng nhiều cái đã bị loại bỏ dần. Ngay cả Trung Quốc cũng đã xóa bỏ chỉ đạo tín dụng trước khi có khủng hoảng. Theo những thỏa thuận với WTO và APEC, những khuyến khích thương mại gây méo mó nhiều nhất sẽ bị loại bỏ dần. Trợ cấp xuất khẩu là tàn dư cuối cùng của sự can thiệp của chính phủ vào việc phân bổ nguồn lực.

Việc liệu chính phủ có ứng phó thích đáng với bốn thử thách trên hay không sẽ quyết định hình thái cho nhịp độ tăng trưởng thu nhập tương lai. Chỉ với những ngân hàng được cấp vốn tốt hơn, tiết kiệm mới có thể được chuyển một cách hiệu quả thành những khoản đầu tư cần thiết để biến tiềm năng tăng trưởng của quốc gia thành hiện thực. Chỉ với những bảng cân đối tài sản đã được cơ cấu lại thì các doanh nghiệp mới có uy tín khi đi vay, mới là những khách hàng năng động mà ngân hàng và thị trường vốn cần để có được sự tăng trưởng nhanh. Và cũng chỉ bằng cách tạo ra những lợi ích tối đa có được từ các tài sản tài chính do chính phủ nắm giữ và bảo đảm rằng các tổ chức doanh nghiệp kế thừa có khả năng cạnh tranh thì khu vực công cộng mới có thể giảm nhẹ gánh nặng nợ nần của mình và bảo đảm một kết quả hoạt động có hiệu quả cho thị trường.

Hướng tới một kế ước xã hội mới: vai trò của chính phủ

Khế ước xã hội - một thỏa thuận ngầm giữa những đối tượng bị nhà nước quản lý và chính phủ của họ - đang thay đổi ở Đông Á. Ngay từ

trước khủng hoảng, người dân Đông Á đã có xu hướng ít sẵn sàng chấp nhận một sự tham gia hạn chế trong chính phủ, các quan chức không có mấy tinh thần trách nhiệm và một mạng lưới an sinh xã hội nửa vời để đối lấy mức thu nhập đang tăng nhanh. Việc tăng trưởng bị chững lại đã giải phóng ra những lực lượng làm thay đổi chính trị, dẫn đến việc hình thành những chính phủ mới ở Indônêxia, Hàn Quốc và Thái Lan.

Cuộc khủng hoảng đã để lại nhiều di sản khác nhau cho một chính quyền mới. Điều đầu tiên là nợ. Việc trả nợ ngân sách ngày càng tăng đã vắt kiệt các khoản chi tiêu ngân sách không để trả lãi khác ngay đúng lúc chính phủ đang muốn chi tiêu nhiều hơn để bảo vệ các nhóm có thu nhập thấp khỏi bị giảm thu nhập và thất nghiệp, và để đầu tư thêm vào cơ sở hạ tầng, thành phố và quản lý ngành hải quan. Cuộc khủng hoảng cũng đã bộc lộ rằng, nhiều thể chế nhà nước không được chuẩn bị sẵn sàng để đối phó với những thách thức của một nền kinh tế hiện đại, toàn cầu hóa. Hầu hết các thể chế ngân sách đều gặp rắc rối khi phải điều chỉnh theo những mục tiêu ưu tiên mới và phải thích nghi với những khoản chi tiêu sáng tạo và linh hoạt hơn.

Tuy công tác quản lý hành chính đã thay đổi trong nhiều nước bị khủng hoảng nhưng các nhiệm vụ về mặt thể chế của công cuộc cải cách khu vực nhà nước mới chỉ bắt đầu. Sức ép về ngân sách - bắt nguồn từ gánh nặng nợ nần và sự thay đổi to lớn trong xã hội - và quá trình toàn cầu hóa đã buộc các quốc gia phải xem xét lại vai trò của nhà nước. Dưới áp lực phải làm nhiều hơn với ít nguồn lực hơn, chính phủ sẽ phải tập trung vào các quy định điều tiết để hỗ trợ thị trường phát triển, hạn chế những tác động phụ tiêu cực, và hỗ trợ cho những doanh nghiệp đang tụt hậu; các chính phủ có thể phải giúp đỡ đầu tư tư nhân trong các hoạt động hiện nay do nhà nước độc

thống trị. Chính phủ cũng cần phải xét lại

trách nhiệm của nhà nước và trao nhiều trách nhiệm cũng như quyền lực hơn cho các chính quyền cấp dưới. Cuối cùng, chính phủ cũng buộc phải cải

thiện các thể chế về quản lý công - các cơ quan và các bộ liên quan đến thu chi ngân sách - cũng như các dịch vụ nhà nước.

Cuộc khủng hoảng cũng đã cho thấy rằng, tăng trưởng không phải là sự thay thế cho một mạng lưới an sinh xã hội hữu hiệu - và cuộc suy thoái sâu sắc đã đẩy sự bất ổn lên cao. Người nghèo, người đau yếu và người già đều có xu hướng cần một sự bảo trợ mới trước tăng trưởng đang thay đổi nhanh chóng. Tăng trưởng là điều kiện tiên quyết để giảm đói nghèo, tăng thu nhập và tạo công ăn việc làm. Nhưng các xã hội đã hội nhập với nền kinh tế toàn cầu không được miễn dịch khỏi các cuộc suy thoái hoặc cú sốc từ bên ngoài. Đông Á đã tụt lại sau các khu vực đang phát triển khác trong việc giúp đỡ các gia đình bảo trợ cho người già. Hơn nữa, các nước không được chuẩn bị để đối phó với việc người dân trên diện rộng phải chịu đựng những thiệt hại do cuộc khủng hoảng có hệ thống gây ra. Những phản ứng chậm trễ, nửa vời hay đứt đoạn đã bắt người dân Đông Á phải trả giá đắt. Các thể chế, hệ thống thông tin, và mạng lưới an sinh tồn tại từ trước khủng hoảng đã trói buộc khả năng phản ứng mau lẹ và thoả đáng của chính phủ.

Những thực tế này đã vạch rõ hướng đi mới cho chính sách. Các chính phủ phải nuôi dưỡng các thể chế có khả năng ứng phó được với một số dân thành thị đang tăng lên và già đi, mà số dân này có xu hướng cảm thấy dễ bị tổn thương hơn trong một thế giới đang toàn cầu hóa với hệ thống trợ giúp gia đình yếu kém. Hệ thống thông tin của chính phủ phải phản ứng nhanh hơn vào những thời điểm có khủng hoảng. Và mạng lưới an sinh xã hội phải mạnh hơn - có thể mở rộng (hoặc thu hẹp) tùy theo tình hình kinh tế. Các chính sách lương hưu và bảo hiểm thất nghiệp sẽ thay đổi theo từng nước. Tuy nhiên, trong toàn khu vực, đòi hỏi của người dân phải có những chương trình hữu hiệu có thể sẽ khiến họ cần được hiện diện nhiều hơn trên vũ đài chính trị. Làm cho người nghèo trở thành một phần của quá trình tăng trưởng - bằng cách tăng năng suất

lao động của họ - sẽ ngày càng trở thành vấn đề trọng tâm để bảo đảm phân thu nhập tăng lên được chia sẻ rộng khắp.

Cân đối các mục tiêu: công việc của quốc gia

Mỗi nước Đông Á đều phải tìm ra một sự cân đối đúng đắn khi nước đó phải đối mặt với những thách thức của việc quản lý quá trình toàn cầu hóa, hồi sinh các doanh nghiệp và hướng tới một khế ước xã hội mới. Đối với các nước bị khủng hoảng, mục tiêu là phải chú trọng đến những khía cạnh tiên tiến nhất của việc cải tiến thể chế - quản lý các tài khoản vốn mở, giải quyết các tác động tàn dư của cuộc khủng hoảng, tăng cường công tác quản lý hành chính nhà nước, đào tạo người nghèo. Để tăng năng suất, Chính phủ Hàn Quốc đã quay sang các ưu tiên về thể chế - nhất là trong giáo dục - liên quan đến mối quan hệ với nền kinh tế tri thức. Malaysia và Thái Lan đang hoàn tất tiến trình cơ cấu lại, tăng cạnh tranh trong doanh nghiệp và tài chính, nâng cao trình độ giáo dục cho cả người nghèo lẫn những người có học vấn tương đối cao. Indônêxia và Philippin, nhờ cải thiện công tác quản lý nhà nước và gắn người nghèo vào quá trình tăng trưởng, đã có thể mang lại những khoản "cổ tức đặc biệt cao" cho những nỗ lực củng cố thể chế.

Đối với Trung Quốc và Việt Nam, mục tiêu xoay quanh việc cải cách thể chế nhằm đẩy mạnh quá trình chuyển đổi từ kế hoạch sang thị trường. Các doanh nghiệp tư nhân phải đóng vai trò trung tâm, còn chính phủ tập trung vào việc điều tiết để cân đối những hậu quả về mặt xã hội và môi trường do quá trình phát triển theo hướng thị trường tạo ra. Những sắp đặt mới về mặt thể chế sẽ hỗ trợ cho sự tăng trưởng ổn định, nhanh chóng và thúc đẩy tính chất cởi mở hoàn toàn của tài khoản vốn. Nhưng những ràng buộc công kênh ngày nay không thể ngăn cản lâu dài bước đi vững mạnh của quá trình liên kết tài chính vốn đã thực sự bắt đầu, vì thế chính phủ phải sử dụng vài năm tiếp theo để quản lý quá trình này - và tránh bị chúng cuốn đi. Trung Quốc, với một

chương trình được triển khai tốt và việc gia nhập WTO, đang lựa chọn một lối đi tinh tế theo hướng hội nhập. Việt Nam mới chỉ bắt đầu xây dựng tiến trình táo bạo của mình.

Các nước nhỏ trong khu vực, tuy bị ảnh hưởng nặng nề bởi cuộc khủng hoảng, đã vươn lên với những thể chế cơ bản chịu tương đối ít sức ép phải thay đổi do cuộc khủng hoảng gây ra. Kết quả là, các nước nhỏ không theo kịp cuộc vật lộn của các nước tiên tiến hơn trong việc phát triển thể chế nhằm gắn các lực lượng thị trường thế giới với lợi thế của nước mình. Các nước nhỏ vẫn có nguy cơ tụt hậu. Để hưởng thụ lợi ích của toàn cầu hóa, họ phải dám đứng lên đương đầu với những thử thách cam go nhất. Quản lý quá trình toàn cầu hóa có nghĩa là phải khắc phục được sự thay đổi ghê gớm trong tỷ lệ trao đổi thương mại do giá cả hàng hóa dao động mạnh, và để làm được điều đó đòi hỏi phải có những thể chế nhà nước tốt hơn. Quản lý nhà nước phải mang lại niềm tin - không phải tham nhũng - cho người đầu tư. Các chính sách phải mang tính trung lập để thúc đẩy mạnh nhất sự phát triển trong nước. Và các chính sách xã hội phải tạo cơ hội cho những người nghèo đông đảo và chủ yếu sống ở nông thôn của quốc gia, để họ được hưởng lợi từ một nền kinh tế mở rộng. Ở Mông Cổ, mục tiêu quản lý nhà nước bao gồm việc củng cố nền dân chủ còn non yếu, tăng cường các thể chế chi tiêu chính phủ, và đầu tư vào cơ sở hạ tầng công cộng. Campuchia cũng phải làm nhiều điều tương tự, nhưng việc chuyển biến nhanh để lấy lại lòng tin của công chúng - và của nhà đầu tư - đối với các thể chế nhà nước là một mục tiêu cần được ưu tiên đặc biệt cao độ. Lào và nước Papua Niu Ghinê giàu tài nguyên cũng đang đứng trước những thách thức tương tự. Còn các quần đảo ở Thái Bình Dương có một khu vực công phụ thuộc nhiều vào viện trợ đang phình rộng, cùng với các quy định bảo hộ những doanh nghiệp và nhóm đặc lợi nhất định, đang cướp đi các khoản đầu tư trong nước và nước ngoài vốn có thể giúp đẩy mạnh tăng trưởng của khu vực.

Những sáng kiến đa phương trong khu vực về một kỷ nguyên tăng trưởng mới

Đông Á là một nền kinh tế khu vực có GDP trị giá 2,1 nghìn tỷ USD và là quê hương của 1,7 tỷ người. Vì thế, các chính sách chung trong khu vực sẽ tạo nên một lực lượng tiềm năng rất hùng hậu trong nền kinh tế toàn cầu. Cuộc khủng hoảng đã cho thấy, các hoạt động trong khu vực có thể bổ sung cho các cơ chế đa phương để kiểm soát các luồng vốn dao động, khủng hoảng tiền tệ và những ảnh hưởng lây lan.

Bên cạnh những hiệp định thương mại khu vực đã bàn đến ở trên, các thỏa thuận kinh tế khu vực thường bao gồm cả những kênh tham khảo ý kiến lẫn nhau, giám sát và hợp tác trong hàng loạt các chính sách kinh tế đa dạng. Các cơ chế khu vực về sự phối hợp chính sách ở Đông Á bao gồm hệ thống các hiệp định mua lại song phương giữa các ngân hàng trung ương, Hội nghị Giám đốc Điều hành các ngân hàng trung ương châu Á - Thái Bình Dương, Hội nghị sáu thị trường, Hội nghị các bộ trưởng tài chính APEC về sự hợp tác tài chính và Hội nghị các bộ trưởng ASEAN. Một trong những mục tiêu của các cơ chế này là thiết lập một khuôn khổ hợp tác để kiểm soát các cuộc khủng hoảng tiền tệ thông qua việc thường

xuyên trao đổi thông tin, và một hệ thống các thỏa thuận mua lại liên quan đến dự trữ ngoại hối bằng đồng đôla.

Ngoài ra, khuôn khổ của sự hợp tác tài chính khu vực đã được hình thành ngẫu nhiên sau khi nổ ra khủng hoảng đồng bạc. Nhật Bản cho đến nay là nước có đóng góp nhiều nhất (khung 7.2). Tuy đề xuất thành lập Quỹ tiền tệ châu Á chưa đi đến sự nhất trí, nhưng năm 1997, thứ và bộ trưởng tài chính các nước trong khu vực đã đồng ý thiết lập một cơ chế hợp tác giám sát khu vực, được gọi là Khuôn khổ Manila, theo cách nhất quán với khuôn khổ của IMF và Ngân hàng Thế giới. Quá trình Giám sát Kinh tế ASEAN, do các tổ chức tài chính quốc tế hậu thuẫn, cũng được củng cố từ khi có khủng hoảng. Việc tài trợ của các tổ chức tài chính quốc tế - IMF, Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển châu Á - được bổ sung bằng sự đóng góp tài chính của các nước trong khu vực.

Hoạt động trao đổi ý kiến và giám sát kinh tế trong khu vực còn bao gồm việc trao đổi thông tin kinh tế vĩ mô và cơ cấu về tình hình ngân sách, các chính sách tiền tệ và tỷ giá (kể cả các tài sản và các khoản nợ trong và ngoài nước của các ngân hàng trung ương), các luồng vốn, nợ nước ngoài, tình hình hệ thống tài chính, và sự phát triển của

KHUNG 7.2

Sáng kiến Miyazawa của Nhật Bản

Trong số các nhà tài trợ hỗ trợ cho các nước bị tác động của khủng hoảng ở Đông Á, Nhật Bản đáng được quan tâm đặc biệt. Tháng Mười 1998, khi nhu cầu cần thêm các nguồn vốn chính thức để bù đắp các luồng vốn chảy ra khổng lồ đã trở nên rõ ràng thì Nhật Bản đã cam kết dành 30 tỷ USD để hỗ trợ cho các nước bị khủng hoảng. Một nửa trong số tiền được cam kết này sẽ dành để đáp ứng nhu cầu về vốn ngắn hạn cần thiết trong quá trình thực hiện cải cách kinh tế. Phần còn lại dành cho các cuộc cải cách trung và dài hạn. Đến tháng Hai 2000, có 21 tỷ USD đã được cam kết, trong đó 13,5 tỷ USD là dành cho cải cách trung và dài hạn.

Hàn Quốc là nước nhận được hỗ trợ nhiều nhất (8,4 tỷ USD), sau đó là Malaysia (4,4 tỷ USD), Indônêxia và Thái Lan (mỗi nước 2,9 tỷ USD), Philippin (2,5 tỷ USD). Sáng kiến này nhằm hỗ trợ cho điều chỉnh kinh tế, cơ cấu lại tài chính và doanh nghiệp, mạng lưới an sinh xã hội, cơ sở hạ tầng và tài trợ cho xuất khẩu. Một số chương trình đồng tài trợ với IMF, Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển châu Á cho gói chính sách cải cách. Trong giai đoạn hai của sáng kiến này, Nhật Bản đã bảo lãnh một phần cho việc phát hành trái phiếu chính phủ, cho phép các nước sử dụng nguồn vốn ngân sách eo hẹp để huy động thêm vốn tư nhân, do đó thúc đẩy thị trường tín dụng tư nhân.

các doanh nghiệp. Với hoạt động tư vấn và giám sát hữu hiệu, các nền kinh tế trong khu vực sẽ chịu áp lực lẫn nhau để theo đuổi các chính sách có kỷ cương nhằm ổn định đồng tiền và các tài khoản đối ngoại.

Các chính sách khác đáng được thảo luận trong các diễn đàn khu vực có thể là những nỗ lực để nâng cao tiêu chuẩn chung, tính minh bạch và giám sát lẫn nhau, các chính sách về luồng vốn ngắn hạn, thương mại và đầu tư. Nhiều tác nhân - như các tổ chức tư nhân, Ngân hàng Thế giới và IMF - đã đưa ra các tiêu chuẩn có thể áp dụng và thực thi cho tất cả các tác nhân khác trong khu vực. Trao đổi thông tin giữa các chính phủ và các ngân hàng trung ương cũng sẽ đưa đến sự hợp tác kinh tế vĩ mô chặt chẽ hơn về các chính sách phối hợp, các thỏa thuận hoán đổi tạm thời, v.v..

Những nỗ lực mới trong khu vực thông qua APEC và ASEAN có thể là nhằm thiết lập những yêu cầu chung về cung cấp thông tin cho các doanh nghiệp tư nhân trên cơ sở những nguyên tắc kế toán đã thỏa thuận, có lẽ theo cách áp dụng các nguyên tắc đã được thế giới chấp nhận. Ngoài ra, những vấn đề khác có thể thỏa thuận được là:

- Công bố các thông tin về dự trữ và nợ nước ngoài, kể cả những sáng kiến theo cách được IMF ủng hộ.
- Nâng cao tính minh bạch và tình hình ngân sách - một quá trình có thể khai thác được sự hỗ trợ kỹ thuật và tài trợ của IMF và Ngân hàng Thế giới.
- Phát triển các quy trình và phương pháp chung để lượng hóa các khoản phí tổn thuế và trợ cấp sản xuất (có thể mang tính chất cạnh tranh).
- Đề ra tiêu chuẩn cho một tình trạng xã hội tốt, một vấn đề hiện đang được Ngân hàng Thế giới triển khai.
- Thiết lập một hệ thống mô hình hóa có khả năng cảnh báo sớm (lĩnh vực này vẫn còn đang trong thời kỳ phôi thai, vì thế những nỗ lực đầu tiên sẽ là giám sát phát triển thông qua các tổ chức tài chính quốc tế và khu vực tư nhân thay mặt các bộ trưởng khu vực).

Các chính sách đối với luồng vốn ngắn hạn có

thể đi theo hướng giảm thiểu sự biến động trong khu vực và giữa khu vực với các nước khác trên thế giới. Các luồng vốn ngắn hạn là nguyên nhân chính gây ra hiệu ứng lây lan và sự biến động trong khu vực. Phát triển các hình thức phù hợp với thị trường để bù đắp những chi phí xã hội, do sự dao động trong các luồng vốn ngắn hạn gây ra, có thể giúp các nước thiết lập được một khuôn khổ chính sách nhằm tránh sự bất lợi cho từng nước. Các chính sách hiện nay đang được thảo luận có thể làm tăng chi phí vay ngắn hạn bằng cách đánh thuế các luồng vốn chảy vào, quy định dự trữ bắt buộc cao, hay yêu cầu các phí trả cho ngân hàng trung ương đối với các khoản bảo lãnh chính phủ. Những điều này có thể liên quan đến việc điều tiết các ngân hàng tốt hơn để đảm bảo sự cân đối giữa tài sản có và tài sản nợ (Ngân hàng Thế giới 2000a).

Cộng đồng quốc tế đóng một vai tích cực trong màn kịch Đông Á. Khi vốn tư nhân rời bỏ khu vực này thì các nguồn vốn chính thức đã rót vào và giúp ổn định lại tài khoản vốn. Các luồng vốn chính thức chảy vào Indônêxia, Hàn Quốc, Malaysia, Philippin, và Thái Lan đã tăng từ 1 tỷ USD năm 1996 lên đến 29 tỷ USD năm 1997 và 22 tỷ USD năm 1998 (con số tổng hợp). Từ năm tài khóa 1996 đến năm tài khóa 1999, Ngân hàng Thế giới đã tăng gấp hơn hai lần tốc độ giải ngân cho khu vực, từ 4 tỷ USD lên 9 tỷ USD.

Hầu như lúc nào những sáng kiến đa phương cũng đi kèm với sự hỗ trợ tài chính to lớn từ phía Nhật Bản và các nước OECD khác - và trong một số trường hợp, còn từ ngay phía các nước trong khu vực như Trung Quốc và Singapo. Các luồng song phương trung bình đạt gần 4 tỷ USD năm 1997-1999, tăng lên từ mức gần 300 triệu USD. Khu vực vẫn tiếp tục nhận được sự hỗ trợ dài hạn chính thức và đa phương, nhưng lượng vốn hỗ trợ đã giảm và cơ cấu cho vay cũng có xu hướng quay về với những nước Đông Á thu nhập thấp và theo hướng cho vay theo dự án như thông lệ (chứ không phải hỗ trợ cán cân thanh toán nữa).

Nhiều sáng kiến đã được xem xét khi thảo luận về cấu trúc tài chính quốc tế giữa các nước

G-22 và các ủy ban của IMF và Ngân hàng Thế giới (Ngân hàng Thế giới 2000b; IMF 2000) (khung 7.3). Ngoài việc quy định các tiêu chuẩn

và yêu cầu cung cấp thông tin, những sáng kiến này còn bao gồm hạn mức nợ trong các gói cứu trợ tài chính khẩn cấp, quy mô và hình thức viện trợ

KHUNG 7.3

Xây dựng một cấu trúc tài chính hỗ trợ quốc tế

Cuộc khủng hoảng Đông Á đã làm bùng lên những cuộc thảo luận về một cấu trúc tài chính quốc tế. Mục tiêu chung trong cộng đồng quốc tế là nhằm tăng cường các luồng vốn quốc tế và giảm bớt tính biến động của chúng. Một lĩnh vực trọng tâm là phải có thông tin đầy đủ hơn và minh bạch hơn. Thông tin đầy đủ hơn và kịp thời hơn về mức độ cho vay của những tổ chức cho vay quốc tế, nhất là cho vay ngắn hạn, sẽ bộc lộ những điểm yếu sớm hơn. Cùng với các tổ chức khác, Ngân hàng Thế giới và IMF đã đề ra những tiêu chuẩn mới trong việc truyền bá thông tin về mức dự trữ và nợ nước ngoài, và các nước thành viên đề nghị áp dụng vào năm 2000 (Nellor 1999). Ngoài ra, các đạo luật mới về tình trạng lành mạnh của các điều kiện tài khóa, tiền tệ và tài chính cũng đã được thông qua.

Một lĩnh vực khác là ngân hàng và công tác giám sát, một lĩnh vực mà các nguyên tắc cốt lõi Basle đang được củng cố. Lĩnh vực thứ ba là thị trường chứng khoán. Tổ chức Ủy ban Chứng khoán quốc tế đã soạn thảo các nguyên tắc và tiêu chuẩn về việc cung cấp thông tin, và việc thực hiện chúng đang được thảo luận. Lĩnh vực thứ tư, kế toán và kiểm toán, đang được Ủy ban Tiêu chuẩn Kế toán quốc tế xem xét, với mục tiêu là thống nhất các tiêu chuẩn vào năm 2002. IMF và Ngân hàng Thế giới đã bắt đầu một chương trình thí điểm đánh giá khu vực tài chính nhằm đánh giá hệ thống tài chính của các nước và nỗ lực của những nước này trong việc thực hiện các nguyên tắc trên. Việc quản lý nhà nước về phá sản và doanh nghiệp cũng là đối tượng của một bộ luật mới về vấn đề mất khả năng trả nợ giữa các nước do Ủy ban Luật thương mại quốc tế của Liên hợp quốc ban hành, và hiện đang được chuyển lên các chính phủ, và cũng là đối tượng của Lực lượng Thực thi OECD về các nguyên tắc quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp. Những biện pháp này có thể giúp phòng ngừa các cuộc khủng hoảng bằng cách thông tin đầy đủ hơn cho thị trường.

Vấn đề gây tranh cãi hơn là sự cân bằng giữa tài chính chính thức và tài chính tư nhân để đối phó với sự ra đi hàng

loạt của luồng vốn và khủng hoảng. Ngay từ trước cuộc khủng hoảng Đông Á, trong báo cáo năm 1996 của nhóm G-10, *Nghị quyết về khủng hoảng khả năng thanh toán độc lập*, đã thúc giục IMF phải nhanh chóng giảm thiểu hành vi lợi dụng bảo lãnh, cố ý làm liều của những người cho vay và đi vay và "tăng cường năng lực cho các chính phủ để chống lại những áp lực phải nhận nợ nước ngoài cho khu vực tư nhân các nước đó". Mặc dù trong nhiều trường hợp, một đối sách mạnh của các nước - kết hợp với các nguồn lực chính thức - có thể thiết lập cơ sở để ổn định hóa và phục hồi tăng trưởng, nhưng cũng có thể có trường hợp mà những tác dụng xúc tác của các chương trình này không đủ. Trong những tình huống đó, có thể cần phải có những bước đi để bảo đảm sự hiện diện thêm nữa của tư nhân, bằng cách thu gom những khoản nợ còn khát lại hay các cơ chế khác để bảo đảm rằng gánh nặng được san sẻ với những người cho vay tư nhân (Fischer 1999a).

Có hai lý do cho điều này. Thứ nhất là để đảm bảo rằng các nhà đầu tư không quyết định dựa trên dự kiến cho rằng họ sẽ được cứu giúp khi tình hình đầu tư xấu đi. Thứ hai, những tổ chức cho vay chính thức có một nguồn lực eo hẹp mà trong một số trường hợp, đơn giản là không thể tài trợ được cho các chương trình ổn định hóa và phục hồi. Đông Á đã được kiểm chứng về sự eo hẹp trong vấn đề này. Một sự thay đổi kèm theo đang được xem xét là điều chỉnh các hiệp định về trái phiếu và vay nợ chuẩn theo hướng yêu cầu phải có sự nhất trí của đa số (chứ không phải nhất trí tuyệt đối) về các chương trình tái cơ cấu nợ, và để cho phép có sự phân biệt đối xử rõ hơn đối với phần thanh toán cho những chủ nợ cá nhân.

Những vấn đề này hiện đang còn tranh cãi (xem Eichengreen 1999; Fischer 1999b; Ngân hàng Thế giới 2000b; và IMF 2000). Những kết cục mang lại một quy trình minh bạch hơn, có quy tắc hơn sẽ tạo ra những thước đo tốt hơn về chi phí và lợi ích của việc cho vay, giảm bớt hành vi lợi dụng bảo lãnh cố ý làm liều, và giảm bớt những cú sốc không lường trước đối với thị trường.

nước ngoài, và các điều kiện thích hợp để cho vay, nhất là sự cân đối giữa các mục tiêu kinh tế vĩ mô ngắn hạn với các chính sách cơ cấu (Eichengreen 1999; Fischer 1999; Bhattacharya và Kawaii 1999). Đông Á - và các nước đang phát triển khác - sẽ được lợi nhờ một giải pháp mau lẹ và mang tính chất xây dựng về những vấn đề này.

Hướng tới một chiến lược phát triển mới

Sự lộn xộn làm chao đảo khu vực và thế giới đã báo trước một thay đổi lớn lao trong cách tiếp cận quá trình toàn cầu hóa của các nước Đông Á, cách tổ chức doanh nghiệp, và trong khế ước xã hội giữa chính phủ và người dân. Trong cơn khủng hoảng, hầu như từng nước đã có những sáng kiến thay đổi thể chế đáng ngạc nhiên - trong thương mại và tài chính, trong doanh nghiệp, chính phủ và chính sách xã hội - vốn là những thay đổi cần thiết để phát động một kỷ nguyên mới tăng trưởng cao. Sự phục hồi mạnh mẽ là phần thưởng cho những bước đầu cam go khi thực hiện những chính sách mới này.

Vẫn còn cần xét xem liệu sự phục hồi có tạo điều kiện thuận lợi cho bước thứ hai của cải cách nhằm đưa tới những năm tháng tăng trưởng cao

liên tục hay không. Phục hồi có thể dẫn đến sự tự mãn và làm chậm lại quá trình cải cách dưới áp lực của nhiều lợi ích chính trị - một trường hợp trong đó, sự phục hồi hôm nay sẽ bị hạ gục bởi gánh nặng trả nợ, những khoản nợ không sinh lời đang gia tăng trong ngân hàng, những doanh nghiệp thua lỗ của ngày mai, khiến khu vực phải đối mặt với cơn sóng tiếp theo của những cú sốc quốc tế.

Hai phần của câu trả lời này đã rõ ràng. Các nước Đông Á có nguồn lực về tài chính và con người, để vươn tới một kỷ nguyên mới tăng trưởng cao và được chia sẻ rộng khắp. Với ý nghĩa đó, các nước này sẽ bước vào một thiên niên kỷ mới mà họ có thể kiểm soát phần lớn số phận của mình. Và bằng việc chấp nhận toàn cầu hóa, cố gắng quản lý nó theo cách có lợi cho quốc gia, các nước này đã có bước khởi đầu đầy ấn tượng.

Mười năm kể từ hôm nay, với bước đi vững chắc vào thiên niên kỷ mới, người dân Đông Á sẽ nhìn lại và thấy cuộc khủng hoảng năm 1997 là một bước ngoặt vĩ đại trong lịch sử của họ. Và họ sẽ thấy kết quả rõ ràng - những cơ hội để thay đổi thể chế sẽ bị bỏ lỡ hay sẽ là bước khởi đầu cho một quá trình biến đổi lịch sử đầy tự hào.

PHỤ LỤC

Nghiên cứu về tăng năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất ở Đông Á

<i>Nước, tác giả</i>	<i>Năm xuất bản</i>	<i>Thời gian để cập</i>	<i>% thay đổi năng suất hàng năm</i>
<i>Indônêsia</i>			
Ngân hàng Thế giới	1993	1960-89	1,3
Kawai	1994	1970-90	1,5
Nehru và Dharieswar	1994	1960-90	0,2
Bosworth và các nước khác	1995	1960-94	0,8
Drysdale và Huang	1995	1962-90	2,1
Sarel	1996	1978-96	1,2
Trung bình			1,2
Độ lệch chuẩn			0,6
<i>Hàn Quốc</i>			
Ngân hàng Thế giới	1993	1960-85	2,2
Bosworth và các nước khác	1995	1960-94	1,5

PHỤ LỤC (tiếp)

<i>Nước, tác giả</i>	<i>Năm xuất bản</i>	<i>Thời gian để cập</i>	<i>% thay đổi năng suất hàng năm</i>
Young	1995	1966-90	1,7
Trung bình			1,8
Độ lệch chuẩn			0,4
<i>Malaisia</i>			
Ngân hàng Thế giới	1993	1960-89	1,1
Kawai	1994	1970-90	1,6
Nehru và Dharewar	1994	1960-90	-0,2
Bosworth và các nước khác	1995	1960-94	0,9
Drysdale và Huang	1995	1950-90	-0,5
Sarel	1996	1978-96	2,0
Trung bình			0,8
Độ lệch chuẩn			1,0
<i>Philippin</i>			
Kawai	1994	1970-90	-0,7
Nehru và Dharewar	1994	1960-90	-0,8
Bosworth và các nước khác	1995	1960-94	-0,4
Drysdale và Huang	1995	1950-90	0,2
Sarel	1996	1978-96	-0,8
Trung bình			-0,5
Độ lệch chuẩn			0,4
<i>Thái Lan</i>			
Ngân hàng Thế giới	1993	1960-89	2,5
Kawai	1994	1970-90	1,9
Nehru và Dharewar	1994	1960-90	0,1
Bosworth và nước khác	1995	1960-94	1,8
Drysdale và Huang	1995	1950-90	1,7
Sarel	1996	1978-96	2,4
Trung bình			1,7
Độ lệch chuẩn			0,9
<i>Trung Quốc</i>			
Ngân hàng Thế giới	1996	1985-94	2,2

Nguồn: Aswicahyono và Hill 1999; Tính toán của nhân viên Ngân hàng Thế giới.

Chú thích

1. Với chuẩn 1 USD một ngày, số người nghèo ở Đông Á ước 278 triệu người năm 1998. Tăng trưởng hàng năm 3%, với phân phối thu nhập như cũ, sẽ khiến 150 triệu người sống dưới đường giới hạn nghèo đói vào năm 2008, so với con số 63 triệu người nếu tăng trưởng trung bình đạt 7%. Với kịch bản tăng trưởng

nhẹ và phân phối thu nhập tốt hơn - một tình huống tốt đẹp nhất - thì chỉ có 22 triệu người sống với mức dưới 1 USD một ngày. Nếu phân phối thu nhập xấu đi thì ngay cả khi tăng trưởng nhanh cũng chỉ có thể giảm số người nghèo xuống mức 132 triệu người mà thôi.

2. Vốn con người được định nghĩa là lực lượng lao động có tính đến cả chất lượng lao động (do lường gián tiếp bằng trình độ học vấn trung bình). Nó bao gồm ba bộ phận cấu thành: tỷ trọng dân số trong độ tuổi lao động (do Liên hợp quốc ước tính), tỷ lệ tham gia

lực lượng lao động (do Tổ chức Lao động quốc tế ước tính) và một biến số phản ánh tri thức của lực lượng lao động (trình độ học vấn trung bình của dân số, điều chỉnh theo tỷ suất lợi tức của giáo dục được tính toán trong các tài liệu nghiên cứu về giáo dục). Muốn biết chi tiết hơn, xin xem chú thích của bảng 7.1.

3. Nhiều nghiên cứu đã đưa ra ước tính về động năng tăng trưởng quá khứ của Đông Á, mỗi nghiên cứu đều có cách xây dựng mô hình và lựa chọn các biến phụ thuộc riêng. Từng cách xây dựng mô hình này, kể cả những cách nêu trong chương này, đều mang tính chủ quan, và kết quả tùy thuộc vào việc lựa chọn giá trị các thông số và sai lệch trong việc đo lường các biến số (kể cả đầu vào và GDP). Ước tính tăng năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất, được tính bằng kết quả còn lại sau khi lấy mức tăng trưởng đầu ra trừ đi mức tăng trưởng của các yếu tố đầu vào đo lường được, cần được sử dụng rất thận trọng. Các nghiên cứu thường hay được trích dẫn là Collins và Bosworth (1996), Young (1994, 1995) và Ngân hàng Thế giới (1993). Tính toán ở đây phù hợp với kết quả trong những công trình này và các nghiên cứu khác khi kết luận rằng, tích lũy vốn vật chất và vốn con người đóng góp cho tăng trưởng nhiều hơn so với tăng năng suất.

4. Mức tăng trình độ học vấn trong tương lai cũng sẽ rất khác nhau, với tỷ lệ theo học trung học cơ sở cao hơn tiểu học. Các con số dự báo cho thấy tỷ trọng dân số có trình độ học vấn trên tiểu học trong tổng dân số sẽ cao hơn tỷ trọng của những người có trình độ tiểu học. Như đã được minh chứng trong nhiều nghiên cứu (nhất là của Mincer 1974 và Psacharopoulos 1994), hiệu suất của việc tăng cường giáo dục trung học cơ sở sẽ thấp hơn so với tăng cường giáo dục tiểu học. Hiệu suất thấp hơn và tỷ lệ theo học trung bình tăng chậm hơn đã làm giảm bớt tác động trực tiếp đo lường được của tăng vốn con người vào tăng trưởng kinh tế nói chung.

5. Cách tính điểm này dựa vào đánh giá của cán bộ trong nước về 20 biến số chính sách và thể chế của từng nước. Mỗi quan hệ giữa điểm số tính được và tăng trưởng được William Easterly của Ngân hàng Thế giới nghiên cứu. Phương trình hồi quy của ông xem xét mối quan hệ giữa tăng trưởng bình quân đầu người với xu hướng tăng trưởng trong quá khứ, các chỉ số về sự phát triển công nghệ, giáo dục, cùng với chất lượng thể chế được thể hiện trong điểm số của từng nước. Những điều đó là cơ sở để ước tính độ nhạy của tốc độ tăng trưởng GDP bình quân đầu người khi thể chế được cải thiện ở các nền kinh tế Đông Á.

6. Các thành viên của APEC là Ôxtrâyliya, Brunây, Canada, Chilê, Trung Quốc, Hồng Kông (Trung Quốc), Indônêsiya, Nhật Bản, Hàn Quốc, Malaysia, Mêhicô, Niu Dilân, Papua Niu Ghinê, Pêru,

Philippin, Nga, Singapo, Đài Loan (Trung Quốc), Thái Lan, Mỹ và Việt Nam.

Chú thích bảng

Bảng 7.1. Tăng trưởng năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất được ước tính bằng cách sử dụng phương pháp hạch toán tăng trưởng thông thường. Phương trình sau được sử dụng để tính toán các số liệu trong bảng. Phương trình hàm sản xuất $Y = AK^\alpha H^{1-\alpha}$ biểu thị mức sản lượng (Y) là một hàm của vốn vật chất (K) và vốn con người (H). Phương trình vốn con người $H = We^{\mu t}$ thể hiện vốn con người (H) là một hàm của lao động thô (W , số công nhân) được điều chỉnh bằng một thành phần biểu thị chất lượng, phản ánh trình độ giáo dục trong nền kinh tế. Phương trình về số công nhân, $W = Nd^p$ cho biết số công nhân (W) là tích của dân số (N), số dân tham gia hoạt động kinh tế tích cực (d , cho nhân khẩu học) và tỷ lệ tham gia lực lượng lao động (p). Thành phần biểu thị chất lượng, $e^{\mu t}$, bao gồm một hàm lũy thừa (e), số năm đến trường trung bình (μ), và một thông số (θ) được gọi là hệ số Mincer, hay độ co giãn theo thu nhập của một năm đi học tăng thêm (xem Mincer 1974 hoặc Psacharopoulos 1994). Cuối cùng, trữ lượng vốn vật chất là $K_t = (1 - \delta)K_{(t-1)} + I_t$, trong đó $I_t = s_t Y_t$ là tỷ lệ đầu tư, còn s_t là tỷ lệ tiết kiệm tại năm t .

Nếu tính theo mức bình quân đầu người thì hàm sản xuất trở thành $y_t = AK_{(t-1)}^\alpha h_{(t-1)}^{1-\alpha}$, với $y = Y/N$, $k = K/N$, và $h = H/N = dpe^{\mu t}$. Phương trình tăng trưởng bình quân đầu người là $g_y = g_d + \alpha g_k + (1 - \alpha)g_h$ + $(1 - \alpha)g_p$ + $(1 - \alpha)g_e$. Với công thức này, chúng ta có thể đánh giá mức độ tăng sản lượng theo vốn, xu hướng nhân khẩu (g_d), xu hướng tỷ lệ tham gia lực lượng lao động (g_p), mức độ cải thiện trong tỷ lệ đi học (g_h) và sự thay đổi trong năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất (g_e). Tính toán này đã sử dụng nguồn số liệu chuẩn. Số liệu về sản lượng và đầu tư lấy từ Summers và Heston (1991). Số liệu về sản lượng và đầu tư của Trung Quốc và Indônêsiya được điều chỉnh để đảm bảo sự nhất quán với số liệu tài khoản quốc gia: tốc độ tăng trưởng hàng năm từ tài khoản quốc gia được áp dụng vào các giá trị số liệu ban đầu của Summers và Heston để ra được một chuỗi số liệu mới. Số liệu về vốn con người lấy từ Ngân hàng Thế giới, Liên hợp quốc và Tổ chức Lao động quốc tế. Số liệu về số năm đi học trung bình (μ) cho tất cả các nước, trừ Trung Quốc, lấy từ Nehru và Dharehshwar (1993). Số liệu của Trung Quốc lấy từ Barro và Lee (1993). Độ co giãn theo thu nhập của một năm đi học tăng thêm, hay hệ số Mincer (θ), lấy từ

tài liệu về giáo dục (Psacharopoulos 1994 và Mincer 1974). Chúng tôi sử dụng hệ số Mincer bằng 0,1 (ước tính cho các nước có thu nhập trung bình; phân tích này không thay đổi khi sử dụng hệ số với giá trị bằng 0,07 và 0,13). Để xây dựng chuỗi số về vốn vật chất, chúng tôi lấy trữ lượng vốn ban đầu của Nehru và Dhareshwar (1993). Chúng tôi dùng giá trị (α) cố định bằng 0,4 cho tất cả các nước trong mẫu (sử dụng các giá trị khác của α như 0,3 và 0,5 không gây ra sự định tính nào đối với kết quả phân tích). Chúng tôi giả định delta (δ) bằng 0,06.

Tài liệu tham khảo

- Aswicahyono, Haryo, and Hal Hill. 1999. "Perspiration vs. Inspiration in Asian Industrialization: Indonesia before the Crisis." Paper prepared for ASEM (Asia-Europe Meeting) Regional Economist's Workshop: From Recovery to Sustainable Development, 15-17 September, Denpasar, Bali, Indonesia.
- Barro, Robert J. 1996. *Getting It Right: Markets and Choices in a Free Society*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Barro, Robert J., and Jong-Wha Lee. 1993. "International Comparisons of Educational Attainment." *Journal of Monetary Economics* 32 (3): 363-94.
- Bhattacharya, Amarendra, and Masahiro Kawai. 1999. "International Financial Architecture: Lessons from the East Asian Crisis." World Bank, Washington, D.C.
- Bloom, David E.M., and Jeffrey G. Williamson. 1998. "Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia." *The World Bank Economic Review* 12 (September): 419-55.
- Bora, B., and I. Neufeld. 2000. "Tariffs and the East Asian Financial Crisis." United Nations Conference on Trade and Development, Geneva.
- Bosworth, Barry P., Susan M. Collins, and Y-C Chen. 1995. "Accounting for Differences in Economic Growth." Paper presented to a conference on Structural Adjustment Policies in the 1990s: Experience and Prospects, Institute of Developing Economies, Tokyo.
- Claessens, Stijn, Simeon Djankov, and Daniela Klingebiel. 1999. "Financial Restructuring in East Asia: Halfway There?" Financial Sector Discussion Paper 3. World Bank, Washington, D.C.
- Collins, Susan M., and Barry P. Bosworth. 1996. "Economic Growth in East Asia: Accumulation versus Assimilation." *Brookings Papers on Economic Activity* 2. Brookings Institution, Washington, D.C.
- Drysdale, Peter, and Yiping Huang. 1995. "Technological Catch-up and Economic Growth in East Asia." *Economic Record* 73 (222): 201-11.
- Eichengreen, Barry. 1999. "Towards a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda." Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Fischer, Stanley. 1999a. "Learning the Lessons of Financial Crises." Paper prepared for Emerging Market Traders' Association Annual Meeting, 9 December, New York.
- . 1999b. "On the Need for an International Lender of Last Resort." *Journal of Economic Perspectives* 13 (4): 83-104.
- G-10 (Group of 10). 1996. *The Resolution of Sovereign Liquidity Crises: A Report to the Ministers and Governors*. Basle: Bank for International Settlements.
- Hanna, Don, and Sandra Lawson. 1999. "A Further Rebound in Asian Growth: Is Restructuring a Must?" Global Economics Paper 20. Goldman Sachs Economics Website (<http://www.gs.com>).
- IMF (International Monetary Fund). 1998. "Korea: Third Quarterly Review." Staff paper. Washington, D.C.
- . 1999a. "Korea Economic and Policy Developments." Staff paper. Washington, D.C.
- . 1999b. "Thailand: Statistical Appendix." Staff paper. Washington, D.C.
- . 2000. "Report of the Acting Managing Director to the International Monetary Fund and Financial Committee on Progress in Reforming the IMF and Strengthening the Architecture of the International Financial System." Washington, D.C.
- Kawai, Hiroki. 1994. "International Comparative Analysis of Economic Growth: Trade Liberalization and Productivity." *Developing Economies* 32 (4): 373-97.
- Levine, Ross. 1998. "The Legal Environment, Banks, and Long Run Economic Growth." *Journal of Money, Credit, and Banking* 30 (3): 596-613.
- Loayza, Norman, Klaus Schmidt-Hebbel, and Luis Servén. 1999. "What Drives Private Saving across the World?" World Bank, Washington, D.C.
- Martin, William, and Thomas W. Hertel. 1999. "Would Developing Countries Gain from Inclusion of Manufactures in the WTO Negotiations?" Paper prepared for ASEM (Asia-Europe Meeting) Regional Economist's Workshop: From Recovery to Sustainable Development, 15-17 September, Denpasar, Bali, Indonesia.
- Mincer, Jacob. 1974. *Schooling, Experience and Earnings*. New York: Columbia University Press.
- Nehru, Vikram, and Ashok Dhareshwar. 1993. "A New Database on Physical Capital Stock: Sources, Methodology and Results." *Revista de Analisis Economico (Chile)* 8 (June): 37-59.
- . 1994. "New Estimates of Total Factor Productivity Growth for Developing and Industrial Countries." World Bank, International Economics Department, Washington, D.C.
- Nellor, David. 1999. "Changes in International Financial Architecture." Paper presented at the Australian National University conference on Corporate Restructuring in Asia, 21 September, Canberra, Australia.
- Nelson, Richard R., and Howard Pack. 1998. "The Asian Miracle and Modern Growth Theory." Policy Research Working Paper 1881. World Bank, Washington, D.C.
- Pangestu, Mari. 1999. "Trade Liberalization in APEC: With Focus on East Asia." Paper prepared for ASEM (Asia-Europe Meeting) Regional Economist's Workshop: From Recovery to Sustainable Development, 15-17 September, Denpasar, Bali, Indonesia.
- Pritchett, Lant. 1997. "Demography and Savings: What Is to Be Done?" Paper presented at the World Bank conference on Macroeconomics and Population Momentum: A Learning Forum, 21 July, Washington, D.C.
- Psacharopoulos, George. 1994. "Returns to Investment in Education: A Global Update." *World Development* 22: 1325-43.
- Sarel, Michael. 1996. "Growth and Productivity in the ASEAN Economies." Paper presented to an Association of Southeast Asian Nations conference on Macroeconomic Issues facing the ASEAN Countries, Jakarta, Indonesia.
- Summers, Robert, and Alan Heston. 1991. "Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons,

- 1950–1988.” *Quarterly Journal of Economics* 106 (May): 327–68.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 1999. *World Investment Report*. Geneva.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. A Policy Research Report. Washington, D.C.
- . 1996. *The Chinese Economy: Fighting Inflation, Deepening Reforms*. Washington, D.C.
- . 1999. *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2000*. Washington, D.C.
- . 2000a. *Global Development Finance 2000*. Washington, D.C.
- . 2000b. “International Architecture: A Progress Report.” Report to the Board. Document SecM2000-114. Washington, D.C.
- WTO (World Trade Organization). 1999. *Trade Policy Review: Thailand*. Geneva.
- Young, Alwyn. 1992. “A Tale of Two Cities: Factor Accumulation and Technical Change in Hong Kong and Singapore.” In Olivier Blanchard and Stanley Fischer, eds., *NBER Macroeconomics Annual*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- . 1994. “Lessons from East Asian NICs: A Contrarian View.” *European Economic Review* 38: 964–73.
- . 1995. “The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience.” *Quarterly Journal of Economics* 110 (3): 641–68.