

KINH TẾ - XÃ HỘI

TÁC ĐỘNG CỦA CẢI TỔ KINH TẾ Ở CHÂU MỸ LATINH

Lê Thị Vân Nga
Viện Nghiên cứu Châu Mỹ

Cuối thập niên 80 và đầu thập niên 90 của thế kỷ XX, hàng loạt các nước Mỹ Latinh như Bolivia, Mexico, Argentina, Peru, Venezuela và Brazil đã tiến hành các chính sách bình ổn kinh tế vĩ mô thông qua cắt giảm khu vực kinh tế nhà nước, giảm bảo hộ và trợ cấp, cổ phần hoá các doanh nghiệp quốc doanh kinh doanh thua lỗ và hạn chế sự can thiệp của nhà nước đối với nền kinh tế. Mỗi quốc gia trong khu vực đã đạt được những thành công ở mức độ khác nhau trong cuộc cải tổ "tân tự do". Có thể nói, quá trình cải tổ kinh tế đã có tác động đáng kể tới sự phát triển kinh tế của các quốc gia Mỹ Latinh trong suốt những năm 1990 và những năm đầu thế kỷ XXI. Gần đây, xuất khẩu và nợ quốc gia của các nước trong khu vực đã giảm mạnh, phân phối thu nhập dường như bình đẳng hơn, mức tiêu dùng tăng và thị trường đầu tư mở rộng hơn. Những chuyển biến tích cực đó đã tạo nền tảng cho những dự báo lạc quan về sự phục hồi và phát triển kinh tế mạnh mẽ ở khu vực Mỹ Latinh sau khi tiến hành các chính sách cải tổ kinh tế tích cực.

Những chuyển biến vào cuối thế kỷ XX

Tại khu vực Mỹ Latinh, nhiều quốc gia đã tiến hành xây dựng nền dân

chủ ngay từ khi mới giành được độc lập vào thế kỷ XIX. Các chính sách dân chủ đã tồn tại và phát triển từ sau chiến tranh tại Costa Rica, Columbia và Venezuela. Tuy nhiên, nền dân chủ ở các nước Mỹ Latinh vẫn còn mong manh và dễ bị tổn thương. Vào những năm 60 của thế kỷ XX, nhiều nền dân chủ trong khu vực đã bị lật đổ và thay bằng cơ chế quản lý tập trung.

Ở Mỹ Latinh, chủ nghĩa dân tộc luôn hiện diện trong các chính sách ổn định kinh tế từ thập kỷ 80 của thế kỷ XX. Sự phát triển bong bóng của khu vực kinh tế quốc doanh kéo theo thâm hụt tài chính sau cuộc khủng hoảng dầu lửa đầu những năm 1970 do nợ nước ngoài quá lớn. Tình trạng này còn kéo theo cuộc khủng hoảng nợ vào thập niên 80.

Các chính phủ ở khu vực Mỹ Latinh can thiệp nhiều vào các hoạt động kinh tế. Chile và Argentina, hai nước theo đuổi các chính sách kinh tế mạnh từ thập kỷ 80, đã có tốc độ tăng trưởng kinh tế cao. Tuy nhiên khó có thể nghĩ rằng một nước Mỹ Latinh áp dụng chính sách can thiệp sâu nhưng trên thực tế lại đạt được sự tăng trưởng ổn định. Brazil đã đạt được một số thành công với chính sách công nghiệp những năm 1960 nhưng nhanh chóng vướng phải những cuộc khủng hoảng dầu lửa

thập niên 70 và cuối cùng là lâm vào khủng hoảng nợ trầm trọng.

Quá trình cải tổ chính sách ở khu vực Mỹ Latinh cuối những năm 1980 đã có những kết quả ban đầu tốt đẹp. Sau khi thực hiện các kế hoạch bình ổn kinh tế, tỷ lệ lạm phát nhanh chóng giảm, tốc độ tăng trưởng thực tế thời kỳ nửa đầu những năm 1990 tăng lên và các chỉ số xã hội bắt đầu được cải thiện. Vào những năm đầu thập kỷ 90 của thế kỷ XX, tình hình kinh tế dường như khá quan hơn. Tỷ lệ lạm phát giảm mạnh, tình trạng nợ đọng đã được khắc phục và nhờ quá trình cải tổ, dòng vốn đầu tư của tư nhân bắt đầu gia tăng. Các thị trường tài chính trong nước tự do hơn, đồng thời chi tiêu trong nước và tốc độ tăng sản lượng trên đầu người hàng năm tăng lên mức trung bình gần 2,5%/năm sau thời kỳ suy giảm suốt những năm 1980. Các chỉ số xã hội đã được cải thiện: tuổi thọ tăng, tỷ lệ tử vong ở tuổi vị thành niên và tỷ lệ người nghèo đói đã giảm đáng kể.

Trong bối cảnh hệ thống chính trị ngày càng dân chủ, việc thực hiện các chính sách phù hợp với Đồng thuận Washington đã phản ánh một sự thay đổi lớn, từ bỏ dần các chính sách can thiệp và hướng nội trong quá khứ. Đầu những năm 1990, nhờ có kế hoạch Brady, Mỹ Latinh đã giảm được nợ đáng kể. Mặc dù các chương trình bình ổn và cải tổ kinh tế mang những khía cạnh cụ thể khác nhau, song chúng cũng có nhiều yếu tố chung. Các chương trình này nhằm thiết lập nguyên tắc điều tiết kinh tế vĩ mô tập trung vào việc chấm dứt tài trợ cho thâm hụt của Chính phủ.

Chính sách tiền tệ bị ràng buộc bởi cơ chế tỷ giá hối đoái cố định nhằm tăng cường tính minh bạch và sự tin cậy. Các chính sách bình ổn kinh tế bổ trợ là các chính sách cải tổ cơ cấu, tập

trung vào việc tăng cường vai trò của các lực lượng thị trường thông qua việc xóa bỏ những rào cản về tiền tệ, tự do hóa thương mại và dòng vốn đầu tư, trong đó có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài. Các quy định hạn chế đối với hệ thống tài chính trong nước được nới lỏng và các thể chế của nước ngoài có thêm cơ hội tiếp cận thị trường.

Tuy nhiên những kết quả đó không duy trì được lâu. Tình trạng mất cân bằng kinh tế ở khu vực này khá nghiêm trọng. Tình trạng nghèo đói và bất bình đẳng thu nhập không được cải thiện nhiều trong suốt thập kỷ 90. Ban đầu, tỷ lệ nghèo đói có xu hướng giảm vào cuối những năm 1980, song xu hướng này không kéo dài khi các hoạt động kinh tế lâm vào tình trạng đình đốn. Hơn nữa, nếu đánh giá theo tiêu chuẩn quốc tế, tình trạng bất bình đẳng thu nhập ở Mỹ Latinh vẫn rất cao. Các điều kiện thuận lợi cho sự phát triển kinh tế vào đầu những năm 1990 mất dần khi lãi suất của Mỹ tăng và lòng tin của các nhà đầu tư giảm sút, khiến cho lượng vốn đầu tư giảm.

Những dấu hiệu suy yếu đã trở nên rõ ràng, với cuộc khủng hoảng ở Mexico năm 1994-1995 và ảnh hưởng xấu đối với các nền kinh tế lớn khác trong khu vực. Vào cuối những năm 90 của thế kỷ XX và bước sang những năm đầu thế kỷ XXI, những cuộc khủng hoảng kinh tế và tài chính lại xuất hiện ở khu vực Mỹ Latinh, như khủng hoảng kinh tế ở Brazil và Ecuador năm 1999, khủng hoảng kinh tế ở Argentina năm 2001, khủng hoảng kinh tế ở Brazil và Uruguay năm 2002. Trong giai đoạn 1997-2002, GDP bình quân đầu người thực tế giảm hơn 1% một năm và các chỉ số xã hội ở nhiều quốc gia trong khu vực tạm thời dừng lại, không tăng và không giảm.

Tốc độ tăng trưởng GDP đầu người thực tế
(% thay đổi hàng năm)

	1981-1990	1991-1997
Mỹ Latinh	-0,6	2,5
Các nước công nghiệp	2,5	1,4
Các nước đang phát triển	1,9	2,6
Châu Á	4,8	6,5
Đông và Trung Á - Âu	1,2	0,7
Trung Đông	-1,3	1,3
Châu Phi cận Sahara	-0,6	-0,5

Nguồn: IMF, World Economic Outlook Database.

Về phương diện kinh tế vĩ mô, cơ chế tỷ giá hối đoái kém linh hoạt đã gây cản trở cho các chính sách tài chính và các chính sách điều tiết cơ cấu, gây ra sự mất cân bằng cán cân thanh toán và hiện tượng đôla hoá không chính thức. Tốc độ tăng trưởng xuất khẩu không bắt kịp với tốc độ chu chuyển của vốn. Những yếu tố này đã tạo ra một cấu trúc kinh tế dễ bị tổn thương trước những cú sốc cả ở trong và ngoài nước, nhạy cảm với những thay đổi của thị trường.

So với các khu vực khác trên thế giới, tốc độ tăng trưởng kinh tế của các quốc gia trong khu vực Mỹ Latinh ở mức thấp. Năm 1995, tốc độ tăng trưởng GDP trên đầu người ở Mỹ Latinh chỉ đạt gần 1%. Sau đó, tốc độ tăng trưởng GDP trên đầu người ở Mỹ Latinh có xu hướng tăng nhẹ. Trong hai năm 1997-1998, các nước Mỹ Latinh có mức tăng trưởng tương đương 1,9%. Tuy nhiên, sau năm 1999, các nước Mỹ Latinh lại rơi vào suy thoái sau sự kiện đồng real của Brazil mất giá đầu năm 1999.

Cải tổ tài chính

Thực trạng chung của nhiều quốc gia trong khu vực là giá trị nợ công cộng ngày càng tăng, cấu trúc tài chính yếu kém, và những cuộc khủng

hoảng nợ kéo dài trong suốt tiến trình lịch sử.

Trong suốt thập niên 90 của thế kỷ XX, chỉ số nợ của các quốc gia khu vực Mỹ Latinh liên tục tăng. Sự thiếu lòng tin dẫn đến tình trạng phụ thuộc vào đồng đôla. Các thể chế tài chính yếu kém cũng gây cản trở cho quá trình thực hiện các chính sách cải tổ. Chỉ số nợ ngày càng tăng là dấu hiệu cho thấy sự suy yếu ngày càng trầm trọng của hệ thống tài chính. Tỷ lệ nợ/GDP trước khủng hoảng nằm trong khoảng 40-50%, theo tiêu chuẩn quốc tế thì tỷ lệ này không cao lắm, song tỷ lệ này thể hiện sự suy yếu mạnh mẽ. Nguyên nhân khiến cho sự phục hồi kinh tế khu vực này chưa mạnh là do vấn đề nợ nần, bất ổn chính trị và sự rạn nứt của các thị trường tài chính. Tăng trưởng kinh tế ở khu vực Mỹ Latinh được ước đoán sẽ chỉ đạt 1,1% trong năm 2003. Kinh tế các nước như Mexico, Brazil, Argentina tiếp tục yếu đi do hậu quả khủng hoảng kinh tế. IMF cũng cho rằng kinh tế khu vực này cần đẩy mạnh cải cách cơ cấu và giảm thất nghiệp để hỗ trợ kinh tế phục hồi nhanh hơn.

Hầu hết các quốc gia Mỹ Latinh kiểm soát lạm phát dựa trên các biện pháp bình ổn tỷ giá hối đoái. Năm 1992, chỉ có một số quốc gia có tỷ giá

hối đoái linh hoạt. Các chương trình bình ổn tỷ giá vào thập niên 90 đã đạt được những thành công ban đầu. Tỷ lệ lạm phát giảm, trong khi sản lượng tăng nhằm đáp ứng sự bùng nổ tiêu dùng. Để kiểm soát lạm phát về lâu dài, chính sách bình ổn của các quốc gia Mỹ Latinh cần được hỗ trợ dưới dạng các chính sách tài chính thận trọng, tiên công cao hơn, giá cả có thể điều chỉnh linh hoạt và thúc đẩy thương mại.

Trong các thị trường khu vực Mỹ Latinh, gần đây các đồng tiền trong khu vực này đã và đang tăng giá nhờ chính sách tiền tệ nới lỏng ở một số nước, thế nhưng các điều kiện tài chính vẫn chưa được cải thiện - điều đó sẽ khiến cho tốc độ của quá trình củng cố về mặt tài chính và cải cách cơ cấu khó có thể được duy trì.

Trong những năm gần đây, nhiều quốc gia Mỹ Latinh đã thực hiện các chính sách tài chính có ý nghĩa quan trọng như: củng cố các thể chế tài chính thông qua việc thực hiện các quy định về tài chính và các thủ tục liên quan đến ngân sách (ví dụ như ở Brazil, một loạt các cuộc cải tổ, trong đó có Luật Nghĩa vụ Tài khoá (Fiscal Responsibility Law) được phê chuẩn năm 2000, đã cải thiện tính minh bạch tài chính và củng cố hệ thống tài chính); xem xét, đánh giá lại tình hình tài chính, trong đó có việc giải quyết các dự án đầu tư công cộng và tư nhân; hướng vào những khoản nợ dài hạn với lãi suất cố định trong nước nhằm cải tổ cơ cấu nợ; tăng cường tính linh hoạt của cơ cấu ngân sách bằng cách tăng cường các biện pháp quản lý thuế.

Chính phủ của các quốc gia Mỹ Latinh phải tiếp tục theo đuổi các chính sách kinh tế vĩ mô của mình, đồng thời cũng phải tiến hành cải tổ

cơ cấu. Gần đây đã có những cải thiện đáng chú ý trong chính sách tài chính ở khu vực Mỹ Latinh, cụ thể là các quốc gia như Brazil, Mexico và Chile đã có được những chính sách kinh tế phù hợp và tạo dựng được lòng tin của giới đầu tư quốc tế.

Những chuyển biến gần đây

Năm 2006, nền kinh tế Mỹ Latinh và Caribbean đã báo cáo tốc độ tăng trưởng cao nhất kể từ những năm 1970. Sự gia tăng hiện nay bắt đầu vào năm 2004 với mức tăng GDP là 5,9%. Khu vực này tiếp tục tăng trưởng năm thứ tư liên tiếp, có tốc độ tăng trưởng trung bình ổn định và phân phối đều là 5%.

Xuất khẩu và nợ quốc gia giảm. Thặng dư tài khoản vãng lai đối với nước ngoài, bằng 1,75% GDP - mức cao nhất trong nhiều thập kỷ. Lợi nhuận cao từ xuất khẩu, thu nhập từ du lịch đang tăng lên, và dòng vốn chảy vào liên tục dưới dạng vốn đầu tư trực tiếp và danh mục vốn đầu tư đã khiến tổng dự trữ tăng mạnh. Một vấn đề phổ biến đối với các quốc gia Mỹ Latinh trong quá khứ là việc không thể hoàn trả các khoản vay. Họ có đồng tiền yếu hơn, chi phí nợ cao hơn, tốc độ lạm phát nhanh hơn và lãi suất biến động. Phản ánh những giai đoạn tốt hơn, năm 2006, xuất khẩu tăng năm thứ tư liên tiếp, đạt con số 780 tỷ đôla. Gần đây, doanh thu đổ vào hầu hết các quốc gia Mỹ Latinh tăng với tốc độ nhanh hơn so với chi tiêu công cộng. Không giống như những thập kỷ trước đây, doanh thu cao không gây khó khăn cho việc kiểm soát chi tiêu của chính phủ. Và bất chấp những thói quen cũ, giai đoạn tăng trưởng hiện nay cũng như việc khuyến khích doanh thu xuất khẩu đã gây ra tình trạng thặng dư và

giảm nợ của quốc gia, đem lại lợi ích cho nhiều quốc gia trong khu vực. Theo IMF, các quốc gia có thu nhập thấp trong khu vực cũng có những tiến bộ mạnh mẽ hơn trong nỗ lực giảm nợ, trong đó có Bolivia, Haiti, Guyana, Honduras và Nicaragua, những nơi đã được Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ đã chấp thuận giảm nợ với tổng trị giá 4,4 tỷ đôla năm 2004. Tình hình kinh tế ngày càng ổn định, sự phát triển về cơ sở hạ tầng và sự tăng cường về tài chính đã củng cố những nền tảng kinh tế yếu kém truyền thống, để các thị trường mới nổi lên được trang bị tốt hơn nhằm chống lại những cú sốc từ bên ngoài.

Mức tiêu dùng và cầu về hàng hoá trong khu vực tăng. Không giống như những năm trước đây, các yếu tố quyết định sự phát triển kinh tế trong khu vực không chỉ là các động lực về xuất khẩu và giá nhiên liệu tăng, mà còn là sự kích thích hữu hình của cầu trong nước về đầu tư và hàng hoá tiêu dùng, được khuyến khích bởi lãi suất giảm. Thu nhập trên đầu người của Mỹ Latinh tăng trong năm thứ ba liên tiếp với tốc độ tăng là trên 3%. Lần đầu tiên trong nhiều năm, không có quốc gia nào trong khu vực có mức thu nhập trên đầu người giảm. Tốc độ tăng trưởng kinh tế 5,9% trong năm 2004 cho thấy tình hình thị trường lao động Mỹ Latinh đã được cải thiện trong suốt thời kỳ bùng nổ kinh tế hiện nay. Ở các nước Argentina, Brazil, Chile và Mexico, số lượng việc làm tăng kể từ năm 2002 với tỷ lệ trung bình khoảng 10%. Ở Brazil, thị trường việc làm được củng cố đã làm tăng số lượng các hộ gia đình có mức thu nhập trong khoảng 5.900 USD - 22.000 USD từ 14,5 triệu lên 22,3 triệu. Phân phối thu nhập dường như bình đẳng hơn và sức mua tương

đương mạnh mẽ hơn. Doanh số bán ô tô, máy tính và thiết bị điện tử phục vụ tiêu dùng đã đạt mức kỷ lục. Sự bùng nổ tiêu dùng trong khu vực phản ánh sự phát triển kinh tế mạnh mẽ ở Mỹ Latinh và phản ánh sự thay đổi lớn về cấu trúc tài chính trong khu vực.

Theo dự báo của các nhà kinh tế, doanh thu tăng ổn định sẽ làm giảm tình trạng bất bình đẳng về thu nhập. Và người ta ước tính rằng vào năm 2012, 15 triệu trong số 27 triệu hộ gia đình có thể đạt được thu nhập ở mức trung lưu. Tình trạng hỗn loạn trên các thị trường tài chính thế giới sẽ vẫn tác động tới Mỹ Latinh, nhưng mức tổn thất có thể ít hơn so với những năm trước đây. Các nhà kinh tế kỳ vọng giá trị nợ ròng sẽ giảm xuống còn 44% GDP trong năm 2008 so với con số ước tính 46,6% năm 2007.

Những số liệu gần đây phần nào đã phản ánh tác động tích cực của các chính sách cải tổ kinh tế đối với các quốc gia ở khu vực Mỹ Latinh. Những chuyển biến gần đây dường như khá lạc quan, tuy nhiên tốc độ tăng trưởng của khu vực thấp hơn so với tốc độ tăng trưởng của các nước đang phát triển trên thế giới nói chung. Bất bình đẳng về kinh tế, tình trạng nghèo đói, nợ quốc gia,... vẫn là những vấn đề nổi cộm. Thực tế đó đòi hỏi sự hoàn thiện của các chính sách cải tổ kinh tế ở một khu vực chứa đựng đầy những biến động như Mỹ Latinh.

Theo các nhà kinh tế, các chính sách cải tổ kinh tế của các chính phủ ở khu vực Mỹ Latinh cũng có những hạn chế nhất định. Điểm yếu thứ nhất của các kế hoạch cải tổ là các sáng kiến không được phối hợp theo cách củng cố lẫn nhau, ví dụ, tăng cường giám sát tài chính được tiến

hành đồng thời với tự do hóa các quy định về tài chính, hay tăng cường giám sát điều tiết trong khi tiến hành tư nhân hóa các doanh nghiệp của nhà nước. Một điểm yếu khác là các chính sách cải tổ đôi khi mất cân bằng, trong đó các sáng kiến ở một số lĩnh vực then chốt, như tăng cường tính linh hoạt trên thị trường lao động, bị hạn chế so với các sáng kiến khác dễ thực hiện hơn, như tư nhân hóa và phi điều tiết hóa. Chính vì vậy, mục tiêu của các chính sách cải tổ và bình ổn kinh tế đã bị cản trở do sự bất ổn định về tài chính. Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng quá trình bình ổn và cải tổ kinh tế đã có tác động thúc đẩy tốc độ tăng trưởng, mặc dù kết quả của quá trình này không như mong đợi và cũng không tồn tại lâu dài.

Khu vực Mỹ Latinh hiện nay đang dần phục hồi sau những áp lực của thị trường tài chính năm 2002. Sự củng cố về mặt chính trị ở nhiều quốc gia nhằm hàn gắn những rạn nứt về phương diện kinh tế vĩ mô, cùng với quá trình khôi phục kinh tế đang diễn ra. Giá cả hàng hoá tăng vọt và các thị trường mới nổi lên đã góp phần thúc đẩy tốc độ tăng trưởng kinh tế.

Tuy nhiên, để khôi phục kinh tế lâu dài, cần tăng cường quản lý tài chính,

giảm nợ công cộng, điều tiết cơ chế lạm phát với mục tiêu nhằm duy trì lạm phát thấp với sự biến đổi linh hoạt tỷ giá hối đoái và hướng tới tự do hoá thương mại. Việc khôi phục động cơ tăng trưởng cũng sẽ thúc đẩy quá trình cải tổ về cấu trúc. Môi trường kinh doanh bình đẳng, lành mạnh và những cải tổ đối với thị trường lao động cũng làm tăng đầu tư và tăng sự linh hoạt về cấu trúc ■

Tài liệu tham khảo:

1. Stabilization and Reform in Latin America. imf.org/external/pubs/ft/op/238/pdf/foreword.pdf
2. Financial issues in Latin America. www.nw08.american.edu/~aporzeca/Columbia%20U6415%20Fall%202006.pdf
3. Augustín Carstens. Latin America and Global Economy: Prospects for Growth and Stability. www.imf.org/external/np/speeches/2005/030405.htm
4. The Political Economy of Latin American Economic Growth. www.gdnet.org/pdf/322_F.Rodriguez.PDF
5. The financial crisis of Latin America and the new international financial architecture. <http://www.twinside.org.sg/title/twr122f.htm>
6. Debt sustainability and procyclical fiscal policies in Latin America. www.iei.uv.es/docs/seminario/dt0611e.pdf
7. Fiscal policy reform in Latin America. www.iadb.org/IDBDocs.cfm?docnum=1186230