

PHI-LÍP-PIN: CẢNH BÁO NGUY CƠ XẢY RA KHỦNG HOẢNG KINH TẾ - TÀI CHÍNH

ĐỖ ĐỨC ĐỊNH *

TRONG cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ châu Á năm 1997 Phi-líp-pin ít bị tác hại nhờ trước đó Chính phủ đã kịp thời điều chỉnh chính sách tỷ giá và cải cách hệ thống tài chính - ngân hàng. Nhưng sau khủng hoảng châu Á, nhất là trong mấy năm gần đây, do không tiếp tục đẩy mạnh cuộc cải cách, nền kinh tế Phi-líp-pin đã có nhiều dấu hiệu bất ổn. Mới đây, vào tháng 7 năm 2004, Tổng thống A-rô-giô đã đưa ra lời cảnh báo về nguy cơ có thể xảy ra một cuộc khủng hoảng kinh tế - tài chính ở nước này trong vài năm tới nếu Chính phủ không có những biện pháp cải cách mạnh mẽ và triệt để hơn.

I - Quá trình nền kinh tế Phi-líp-pin tuột dốc đến nguy cơ khủng hoảng

Nếu một số nền kinh tế mới công nghiệp hóa ở châu Á ngày càng phát triển sau khi chiến tranh thế giới thứ hai kết thúc, thì ngược lại Phi-líp-pin đã chuyển dần từ một trong những nước giàu có nhất châu Á (đứng sau Nhật Bản) thành một trong những nước nghèo của khu vực. Gần 3 thập niên phát triển trì trệ (từ giữa những năm 60 đến giữa những năm 80 thế kỷ XX) đã làm cho nước này trở thành quốc gia có tỷ trọng nông nghiệp cao nhất Đông-Nam Á, kết cấu hạ tầng lạc hậu, nghèo đói gia tăng, tăng trưởng kinh tế thấp hơn các nước lân cận và khả năng cạnh tranh của nền kinh tế giảm sút nghiêm trọng.

Sau cuộc suy thoái kinh tế năm 1984 - 1985, chính quyền của cựu Tổng thống Ra-mốt đã thực hiện những biện pháp cải cách tích cực, mở rộng hoạt động kinh doanh và đầu tư nước ngoài, nhờ đó nền kinh tế đã khôi phục lại mức tăng trưởng cao. Nhưng cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ

châu Á năm 1997 nổ ra đã làm cho tốc độ tăng trưởng kinh tế của Phi-líp-pin chậm lại. Năm 1998, mức tăng GDP của Phi-líp-pin chỉ đạt 0,8%, năm 1999 tăng trưởng ở mức 3,9%, giai đoạn 2000 - 2003 chỉ dao động từ 3 đến 4,5%/năm, thấp hơn nhiều so với trước khủng hoảng và luôn thấp hơn các nước khác trong khu vực, ngay cả so với Hàn Quốc, Thái Lan và In-đô-nê-xi-a từng bị tác hại nặng bởi khủng hoảng.

Đến lượt cựu Tổng thống Ê-xtờ-ra-đa sau đó đã cố gắng thực hiện các biện pháp nhằm bảo vệ nền kinh tế và tiếp tục các chương trình cải cách, đưa ra những bộ luật quan trọng nhằm cải thiện phương thức điều tiết của hệ thống ngân hàng như Luật Ngân hàng, Luật Điều tiết thị trường chứng khoán, thực hiện tự do hóa đầu tư nước ngoài, thúc đẩy và điều chỉnh thị trường điện tử, nhưng nền kinh tế Phi-líp-pin vẫn chưa lấy lại được đà tăng trưởng như trước.

Tổng thống đương nhiệm A-rô-giô đã có những nỗ lực mới theo hướng ổn định kinh tế vĩ mô, và trong thực tế đã đạt được một số tiến bộ nhất định. Song những tín hiệu về thâm hụt ngân sách ngày càng nặng nề đã ảnh hưởng không tốt đến sự phát triển của toàn bộ nền kinh tế. Theo đánh giá của Tổng thống A-rô-giô, hiện nay kinh tế Phi-líp-pin đang phải đối mặt với khả năng xảy ra một cuộc khủng hoảng nợ gần giống như cuộc khủng hoảng đã nổ ra ở Ác-hen-ti-na diễn ra vào đầu thế kỷ XXI.

II - Những tín hiệu cảnh báo khủng hoảng

Mặc dù cho đến nay kinh tế Phi-líp-pin chưa rơi hẳn vào khủng hoảng, nhưng điều quan

* PGS, TS, Viện Kinh tế và Chính trị thế giới

trọng là các nhà chức trách đã dám nhìn thẳng vào sự thật và thấy trước được những tín hiệu về một cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ đã xuất hiện, thể hiện trên các mặt sau đây:

1 - Tình trạng thâm hụt ngân sách, cán cân thương mại và tình trạng nợ tăng cao tới mức báo động

Thâm hụt ngân sách ngày càng nặng nề. Mức thâm hụt ngân sách của Phi-líp-pin năm 1998 là 1,9% GDP, năm 1999: 3,8%, năm 2000: 4,1%, năm 2001: 4,0%, năm 2002: 5,3%, năm 2003: 4,6%. Dự báo năm 2004 sẽ là 4,2% GDP, cao hơn hẳn so với mức thâm hụt ngân sách 3,3% GDP của Úc-hen-ti-na khi nước này rơi vào khủng hoảng.

Cán cân thương mại của Phi-líp-pin có xu hướng thâm hụt nặng nề hơn nhiều nước châu Á, do Chính phủ Phi-líp-pin áp dụng thuế nhập khẩu cao để bảo hộ công nghiệp trong nước, trong khi các ngành công nghiệp hoạt động xuất khẩu không hiệu quả. Tính đến tháng 5-2004, thâm hụt cán cân thương mại của Phi-líp-pin là -1,3 tỉ USD, so với Ma-lai-xi-a là +19,5 tỉ USD, Thái Lan: +1,7 tỉ USD, In-đô-nê-xi-a: +27,9 tỉ USD. Dự trữ ngoại tệ của Phi-líp-pin hiện vào loại thấp nhất trong khu vực châu Á, tính đến tháng 6-2004 chỉ có 12,8 tỉ USD, trong khi của Ma-lai-xi-a là 53,9 tỉ USD, Thái Lan: 42,3 tỉ USD và In-đô-nê-xi-a: 33,7 tỉ USD.

Nợ công cộng của Phi-líp-pin đã tăng hơn gấp đôi kể từ khi cuộc khủng hoảng tài chính châu Á xảy ra năm 1997, lên tới khoảng 60,32 tỉ USD, chiếm 130% GDP. Đây là tỷ lệ nợ thuộc diện cao nhất châu Á. Thêm vào đó năng lực trả nợ đến hạn lại rất eo hẹp do kinh tế kém phát triển, lãng phí và hiệu quả đầu tư thấp.

2 - Những biện pháp ngăn chặn tình trạng thâm hụt ngân sách của Chính phủ tỏ ra không hiệu quả

Biểu hiện là khi Chính phủ thực thi chính sách mở rộng tiền tệ nhằm kích thích tăng trưởng nhưng đã không đạt mong muốn bởi khu vực kinh tế tư nhân hoạt động không hiệu quả, hệ thống tài chính - ngân hàng yếu kém. Hai biện pháp mà Chính phủ Phi-líp-pin đã áp dụng là phát hành trái phiếu chính phủ dài hạn và vay nợ nước ngoài đều đẩy tình trạng cả nợ nước ngoài và nợ công tăng cao. Trong khi đó, tại 43 ngân hàng thương mại của Phi-líp-pin, những

khoản vay nợ không chính thức chiếm tới 49% tổng các khoản vay, chủ yếu là vay để phục vụ tiêu dùng như mua sắm ô tô, nhà ở, thẻ tín dụng tiêu dùng. Các khoản vay để đầu tư phát triển công nghiệp chế tạo - "đầu tàu" của tăng trưởng kinh tế và tạo việc làm, cũng như các khoản tăng chi tiêu để xây dựng kết cấu hạ tầng như đường sá, cầu cống, hải cảng, sân bay, trường học, bệnh viện, nước sạch, năng lượng... đều không đem lại hiệu quả như mục tiêu đề ra ban đầu. Điển hình là vụ thua lỗ nặng của Công ty Điện quốc gia (NAPOCOR) đã khiến thâm hụt ngân sách của Chính phủ rơi vào tình trạng khó kiểm soát. Nhiều chuyên gia kinh tế cho rằng, chính sách mở rộng tiền tệ không hiệu quả đã làm cho tình trạng nợ nần của Phi-líp-pin trở thành nguy hiểm. Những chính sách kiểm soát tài chính của Tổng thống A-rô-giô gần đây, như tăng thuế..., cũng không làm cho tình hình sáng sủa hơn do mức thu từ thuế quá thấp, chỉ đạt 12,3% GDP trong năm 2003 (năm 1997, dưới thời Tổng thống Ra-mốt là 17%). Thu từ thuế thấp càng làm cho sự thiếu hụt ngân sách tăng lên và tăng vay nợ của Chính phủ. Tất cả đã tạo thành một "vòng luẩn quẩn" theo hướng tiêu cực dẫn tới khủng hoảng.

3 - Hệ thống ngân hàng yếu kém, chậm được cải cách, không theo kịp xu thế tự do hóa

Mặc dù không phải chịu sự đổ vỡ hàng loạt của các ngân hàng trong cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ châu Á năm 1997 như ở một số nước láng giềng, nhưng hệ thống ngân hàng của Phi-líp-pin tiềm ẩn nhiều rủi ro và sự yếu kém tương tự như ở các nước đã bị khủng hoảng. Trong những năm gần đây, các biện pháp nhằm tăng nhu cầu huy động vốn tối thiểu, tăng hỗ trợ cho những khoản vay bị lỗ, và tăng vốn đối ứng đã góp phần giảm bớt những rủi ro có tính hệ thống tồn tại dai dẳng trong các ngân hàng. Tuy nhiên, gánh nặng của các khoản vay không chính thức ngày càng tăng đã hạn chế khả năng thu lợi nhuận, cản trở việc vay nợ ngân hàng, đưa hệ thống ngân hàng vào trạng thái rủi ro cao. Điều nguy hiểm hơn là tình trạng đó lại diễn ra trong xu thế tự do hóa ngày càng mở rộng.

4 - Hiệu quả của nền kinh tế và của các doanh nghiệp ngày càng thấp

Những năm gần đây, các ngành kinh tế quan trọng của Phi-líp-pin là nông nghiệp, khai thác mỏ và dệt may, chế biến thực phẩm, điện tử, linh

kiện ô tô đều hoạt động kém hiệu quả. Trong khi Phi-líp-pin là nước có tiềm năng rất lớn về nông nghiệp, thì sản lượng của ngành này chỉ tăng trung bình 3,6%/năm, vào loại thấp nhất khu vực Đông-Nam Á. Nguyên nhân chính là do năng suất lao động thấp, quy mô sản xuất nhỏ bé và kết cấu hạ tầng yếu kém.

Trong lĩnh vực công nghiệp, sự giảm sút của thị trường điện tử, những khó khăn trong ngành dệt may thế giới và năng lực yếu kém của các nhà máy chế tạo điện tử, may mặc đã dẫn đến sự giảm sút liên tục về sản lượng công nghiệp của nước này. Tính đến tháng 6-2004, tăng trưởng trong sản xuất công nghiệp của Phi-líp-pin là - 1,6% so với cùng kỳ năm trước, trong khi các nước khác ở khu vực như Ma-lai-xi-a đạt tốc độ 13,3%, In-đô-nê-xi-a: 24%, và Thái Lan: 9,4%. Xuất khẩu của Phi-líp-pin cũng đang ở tình trạng tồi tệ nhất kể từ năm 1985. Năm 2002, các hợp đồng xuất khẩu của Phi-líp-pin giảm 16,2% so với năm trước đó. Doanh thu xuất khẩu của các thiết bị điện tử, viễn thông (chiếm khoảng 60% kim ngạch xuất khẩu của cả nước) giảm tới 24%.

Khu vực kinh tế tư nhân, động lực chính của sự tăng trưởng kinh tế ở Phi-líp-pin không những không tranh thủ được các cơ hội nhờ chính sách mở rộng tiến bộ của Chính phủ, mà trái lại ngày càng bị thu hẹp, kinh doanh thua lỗ và sa thải công nhân ngày càng nhiều. Các doanh nghiệp vừa và nhỏ chiếm tới 99% hoạt động kinh doanh của cả nước, nhưng chỉ đóng góp được khoảng 30% GDP. Mặc dù các ngân hàng đã ra sức tăng cường các khoản vay tín dụng, nhưng tình hình sản xuất, kinh doanh của chúng vẫn không được cải thiện. Tình cảnh của các công ty lớn cũng không mấy sáng sủa.

5 - Đầu tư nước ngoài giảm mạnh

Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) vào Phi-líp-pin liên tục giảm, từ 1,8 tỉ USD năm 2002 xuống 0,3 tỉ USD năm 2003, trong khi FDI vào các nước châu Á khác đã có dấu hiệu phục hồi sau cuộc khủng hoảng năm 1997.

Mặc dù trong những năm gần đây, Chính phủ Phi-líp-pin đã cố gắng dỡ bỏ những rào cản đối với đầu tư nước ngoài, nhưng vẫn còn tồn tại rất nhiều vấn đề về luật pháp ảnh hưởng xấu tới môi trường đầu tư. Tuy Luật Đầu tư nước ngoài sửa đổi năm 1995 đã nâng mức sở hữu của các nhà đầu tư nước ngoài lên 100% trong nhiều lĩnh

vực, nhưng nhìn chung những chính sách tự do hóa đầu tư nước ngoài ở Phi-líp-pin luôn đi cùng với chính sách bảo hộ nền kinh tế, do vậy trong Luật còn có rất nhiều mâu thuẫn. Các nhà đầu tư nước ngoài vẫn không được phép sở hữu đất đai trong các nhà máy sản xuất mà họ xây dựng. Họ cũng bị hạn chế về sở hữu cổ phần trong ngành công nghiệp viễn thông. Trong một số ngành công nghiệp khác, như khai thác mỏ, các nhà đầu tư nước ngoài chỉ được quyền sở hữu tối đa là 40%. Cùng với những rào cản luật pháp đó, những yếu tố bất ổn về chính trị, nguồn nhân lực không được nâng cao trình độ, kết cấu hạ tầng yếu kém,... đang khiến cho dòng vốn FDI có xu hướng chuyển khỏi Phi-líp-pin để đầu tư vào các nước láng giềng như Ma-lai-xi-a, Thái Lan, Việt Nam và Trung Quốc.

6 - Tham nhũng tràn lan

Trong vòng 50 năm qua Phi-líp-pin đã có tới 7 lần sửa đổi Luật Chống tham nhũng và thành lập tới 13 cơ quan chống tham nhũng. Tuy vậy, đến nay Phi-líp-pin vẫn bị xếp là một trong những nước có mức độ tham nhũng nhất thế giới. Năm 2003, theo đánh giá của Tổ chức minh bạch quốc tế (TI) Phi-líp-pin đứng thứ 99 trong số 133 nước tham nhũng nhất thế giới (Việt Nam đứng thứ 100, In-đô-nê-xi-a: 122 và Mi-an-ma: 129). Đó là một nguyên nhân lớn dẫn tới sự bất bình đẳng về kinh tế và những bất ổn về chính trị, xã hội diễn ra triền miên ở Phi-líp-pin trong những năm qua.

Ngoài những yếu tố bên trong, đưa nền kinh tế đến bên bờ vực khủng hoảng, Phi-líp-pin còn bị những yếu tố tác động tiêu cực khác từ bên ngoài như việc tăng lãi suất ở các nước phát triển, nhất là ở Mỹ - đối tác kinh tế lớn nhất của Phi-líp-pin, cú sốc dầu lửa và sự rút vốn đột ngột của các nhà đầu tư nước ngoài... Tất cả đều tác động, hợp thành những tín hiệu cảnh báo về một cuộc khủng hoảng tài chính có thể nổ ra trong vài năm tới tại Phi-líp-pin.

III - Những nỗ lực để thoát khỏi nguy cơ khủng hoảng ở Phi-líp-pin

Trong kế hoạch phát triển kinh tế 6 năm (2004 - 2009), Tổng thống A-rô-giô đã đề ra một chương trình hành động, trong đó nhấn mạnh đến sự đồng thuận về mặt chính trị trong cải cách kinh tế, cố gắng giảm bớt thâm hụt ngân sách, thực hiện chính sách khắc khổ, kiểm soát tiêu dùng, cắt giảm các cuộc tiệc tùng, quà tặng,

trợ cấp và đi nước ngoài của quan chức chính phủ, tăng thuế, tạo việc làm, hỗ trợ các doanh nghiệp vừa và nhỏ, chống tham nhũng...

Để thoát khỏi nguy cơ khủng hoảng, giảm nợ và giảm thâm hụt ngân sách được coi là nhiệm vụ đầu tiên và bức bách nhất. Để làm được điều đó, Chính phủ Phi-líp-pin đang có chủ trương cùng một lúc thực hiện một loạt các biện pháp cần thiết, bao gồm:

Một là, tăng thuế, cắt giảm chi tiêu cho tiêu dùng, và đẩy mạnh tư nhân hóa. Dự kiến từ nay đến năm 2009, Chính phủ Phi-líp-pin sẽ tăng thuế đánh vào rượu và thuốc lá, đồng thời bổ sung thêm một số loại thuế mới đánh vào dịch vụ điện thoại di động. Đi đôi với tăng thuế để tăng nguồn thu, sẽ cắt giảm chi tiêu cho tiêu dùng hiện đang chiếm tới 60% GDP của Phi-líp-pin. Đây được coi là một giải pháp quan trọng để giảm thâm hụt ngân sách. Ngoài ra, Chính phủ Phi-líp-pin dự kiến sẽ tư nhân hóa Công ty Điện quốc gia (với giá khoảng 5 tỉ USD) để lấy tiền thanh toán những khoản nợ công đang ngày càng tăng, nhất là khi khoản thiếu hụt ngân sách đã lên tới 3,5 tỉ USD/năm. Chính phủ Phi-líp-pin cũng đang tìm cách thanh toán các khoản nợ nước ngoài. Theo tính toán, hiện nay, tới 37% thu ngân sách đã phải dùng để thanh toán các khoản lãi suất do vay nợ nước ngoài. Để làm được điều này Chính phủ đã khởi động nhiều chính sách, trong đó quan trọng nhất là chính sách tái cơ cấu nền kinh tế, kích thích đầu tư sản xuất của các doanh nghiệp, tăng cường thu hút đầu tư nước ngoài, tích cực phát huy nội lực để đẩy mạnh xuất khẩu.

Hai là, thu hút dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài quay trở lại Phi-líp-pin phục vụ cho chiến lược công nghiệp hóa và phát triển kinh tế. Chính phủ Phi-líp-pin đã đề ra nhiều giải pháp khẩn cấp, đặc biệt nhấn mạnh đến biện pháp tăng cường tự do hóa dòng vốn FDI, sửa đổi các điều khoản của Luật Đầu tư nước ngoài về quyền sở hữu đất đai đối với các nhà đầu tư nước ngoài, cam kết không quốc hữu hóa các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, chống tham nhũng, cam kết bồi thường cho các doanh nghiệp phải chịu những thiệt thòi do có sự thay đổi đột ngột về chính sách đối với FDI.

Ba là, hỗ trợ các doanh nghiệp vừa và nhỏ nhằm tạo môi trường kinh doanh mới cho các doanh nghiệp và tạo thêm công ăn việc làm.

Trong kế hoạch 6 năm, Tổng thống A-rô-giô dự kiến sẽ tăng nguồn cung cấp tín dụng với lãi suất thấp cho doanh nghiệp vừa và nhỏ và tạo ra mối liên kết chặt chẽ giữa chúng với các công ty lớn trong nước. Các quan chức chính phủ đã bắt đầu khuyến khích một số công ty lớn như To-yo-ta, Mô-tô, Phi-líp-pin, San Mi-gen liên kết với các công ty nhỏ để tạo nên những quan hệ hỗ trợ công nghiệp. Chính phủ khuyến khích các doanh nghiệp vừa và nhỏ đầu tư vào các ngành công nghiệp chế biến lương thực, thực phẩm nhằm phát triển thị trường nội địa và hướng ra xuất khẩu, tạo thêm nhiều việc làm cho người lao động.

Bốn là, phát triển giáo dục và tạo việc làm. Trong kế hoạch 6 năm, Tổng thống A-rô-giô đã yêu cầu Ủy ban Phát triển kinh tế quốc gia (NEDA) tăng cường tạo việc làm cho lực lượng lao động có học vấn, tập trung chủ yếu vào các ngành công nghệ thông tin, dịch vụ, xây dựng và du lịch. Tổng thống A-rô-giô nhấn mạnh, Phi-líp-pin sẽ đẩy mạnh cải cách giáo dục theo hướng nâng cao chất lượng dạy và học. Để làm việc đó trong 6 năm tới dự kiến sẽ xây dựng thêm khoảng 3 000 ngôi trường, vi tính hóa tất cả các trường học trên toàn quốc, đưa tiếng Anh vào phổ cập trong các trường học, mở rộng các khóa đào tạo và hướng nghiệp cho thanh niên, tăng cường chống tiêu cực và tham nhũng trong ngành giáo dục.

Năm là, đẩy mạnh chống tham nhũng. Đây là một trong những hướng được Chính phủ Phi-líp-pin đặc biệt quan tâm và coi đây như một giải pháp quan trọng nhằm ngăn chặn khủng hoảng. Vì như trên đã nêu, ở Phi-líp-pin tham nhũng đã trở thành một căn bệnh tràn lan, gây tổn hại đến phát huy nội lực và làm giảm sút năng lực cạnh tranh của nền kinh tế. Tổng thống A-rô-giô đưa ra nhiều biện pháp rất kiên quyết nhằm chống tham nhũng như: xóa bỏ 30 cơ quan trực thuộc Văn phòng Tổng thống, kêu gọi các bộ cắt giảm các cơ quan trực thuộc, thúc đẩy tư nhân hóa các doanh nghiệp nhà nước trong một số lĩnh vực quan trọng, hoàn thiện hệ thống pháp luật... Tổng thống còn kêu gọi Quốc hội sớm thông qua các điều luật đã được trình để chứng minh với cộng đồng quốc tế và các nhà đầu tư nước ngoài về những nỗ lực chống tham nhũng, góp phần cải thiện môi trường đầu tư và kinh doanh ở Phi-líp-pin trong thời gian tới. □