



CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA VÀ TÍNH CHU KỲ KINH TẾ TẠI CÁC NỀN KINH TẾ

ThS. PHẠM DUY LINH – Cao đẳng Tài chính hải quan

Sử dụng chính sách tài khóa để điều hành kinh tế đã được đề cập bởi lý thuyết của J.M Kenyes. Việc vận dụng lý thuyết này trong điều hành kinh tế của các quốc gia vẫn đang tiếp tục là đề tài tranh luận, đặc biệt với vai trò không thể phủ nhận của Nhà nước đối với quá trình tăng trưởng kinh tế. Những nghiên cứu thực nghiệm thời gian qua cho thấy, ở các nước phát triển, chính sách tài khóa là nghịch chu kỳ, hoặc không theo chu kỳ kinh tế. Ngược lại, ở những nền kinh tế đang phát triển là thuận chu kỳ. Bài viết đi qua một số nghiên cứu thực nghiệm về tính chu kỳ kinh tế và chính sách tài khóa tại các nước phát triển và đang phát triển nhằm cung cấp thêm góc nhìn trong điều hành kinh tế vĩ mô của các quốc gia này.

• Từ khóa: Chính sách tài khóa, kinh tế, tiền tệ, lãi suất, tăng trưởng.

Tính chu kỳ kinh tế và tác động của chính sách tài khóa

Trong cuốn “Lý thuyết chung về việc làm, lãi suất và tiền tệ” năm 1936, J.M Kenyes đã coi chi ngân sách là một công cụ cơ bản của chính phủ, nhằm can thiệp vào sự phát triển có tính chu kỳ của nền kinh tế, để vượt qua khủng hoảng hoặc duy trì ổn định ở giai đoạn tăng trưởng nóng. Bởi vậy, sự hình thành cơ cấu chi và tốc độ chi là yếu tố quan trọng không thể tách rời. Tốc độ chi tiêu của chính phủ cần phải thúc đẩy tăng thu nhập quốc dân và cuối cùng phải hướng vào mục tiêu cải thiện việc làm. Để thực hiện điều này, chính phủ phải tác động đến tiêu dùng cá nhân và tiêu dùng đầu tư. Bên cạnh chi tiêu của chính phủ, Kenyes coi thuế là một công cụ quan trọng để điều chỉnh kinh tế vĩ mô, sự thay đổi trong chính sách thuế có thể tác động đến “giới hạn tiêu dùng” và cầu của chính phủ được đảm bảo bằng thuế sẽ thúc đẩy hoạt động kinh doanh, từ đó làm tăng thu nhập quốc dân và việc làm.

Trong giai đoạn suy thoái hoặc tăng trưởng nóng, chính phủ can thiệp vào nền kinh tế bằng cách sử dụng công cụ chính sách tài khóa (chi tiêu chính phủ, thuế, trợ cấp...) và chính sách tiền tệ (cung tiền, lãi suất, tỷ giá hối đoái...). Việc sử dụng chính sách tài khóa, tiền tệ theo chu kỳ suy thoái hay tăng trưởng kinh tế được chia thành trạng thái: thuận chu kỳ và ngược chu kỳ. Dựa trên cơ sở lý thuyết

của Kenyes, mối tương quan giữa chu kỳ kinh tế và chính sách tài khóa được khái quát như sau:

BẢNG 1: MỐI TƯƠNG QUAN GIỮA CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA VỚI CHU KỲ KINH TẾ

Ngược chu kỳ		Thuận chu kỳ	
Good times	Bad times	Good times	Bad times
Giảm chi tiêu Chính phủ Tăng thuế	Tăng chi tiêu Chính phủ Giảm thuế	Tăng chi tiêu Chính phủ Giảm thuế	Giảm chi tiêu Chính phủ Tăng thuế
Chính sách thu hẹp	Chính sách mở rộng	Chính sách mở rộng	Chính sách thu hẹp

Good times: Thời kỳ tăng trưởng, tổng sản lượng nền kinh tế tăng cao.

Bad times: Thời kỳ suy thoái, tổng sản lượng nền kinh tế giảm sút.

Nguồn: Tác giả tổng hợp

Cùng nghiên cứu về tính chu kỳ kinh tế, hai nhà kinh tế đạt giải Nobel năm 2004 là Finn E. Kydland và Edward C. Prescott đưa ra quan điểm khởi nguồn cho Lý thuyết chu kỳ kinh tế thực vào năm 1982 để giải thích sự tăng rồi giảm của nền kinh tế một quốc gia. Lý thuyết này cho rằng, chu kỳ kinh tế là phản ứng để tối ưu hóa của nền kinh tế trước các cú sốc thực như sốc về công nghệ, thiên tai, chiến tranh, những biến động tiêu cực hay tích cực về năng suất lao động trong một khu vực có thể lan tỏa trong nền kinh tế và gây ra những dao động có tính chu kỳ. Khác với quan điểm trên Keynes cho rằng, chu kỳ kinh tế bắt nguồn từ sự không hoàn hảo của thị



trường dẫn tới nền kinh tế phải trải qua các đỉnh, đáy suy thoái trước khi đạt mức hiệu quả và chính sách tài khóa, tiền tệ là các sốc có ảnh hưởng lớn tới diễn biến kinh tế.

Dưới góc nhìn hai trường phái kinh tế trên thì tính chu kỳ của nền kinh tế là một thực tế khách quan bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân khác nhau. Đặc biệt, trong 2 thập kỷ vừa qua, hầu hết các quốc gia đều hứng chịu tính chu kỳ kinh tế qua cuộc khủng hoảng năm 1997 và năm 2008, cái bóng lờ mờ của khủng hoảng vẫn còn lẫn khuất đâu đó rất gần với bất kỳ quốc gia nào. Chu kỳ kinh tế vẫn là trung tâm của tranh luận trong chính sách kinh tế vĩ mô. Do đó, các nhà kinh tế vẫn tiếp tục nghiên cứu để dự báo và hạn chế được khủng hoảng cũng như tình trạng phát triển quá nóng của nền kinh tế, cũng như tìm hiểu công cụ chính sách tài khóa, tiền tệ nào sẽ được các chính phủ thực thi nhằm điều tiết biến động kinh tế theo một chu kỳ hợp, ổn định hơn.

Các nghiên cứu về mối quan hệ giữa chu kỳ kinh tế và chính sách tài khóa

Gavin & Perotti (1997) khi nghiên cứu hiệu quả chính sách tài khóa tại 13 quốc gia thuộc Mỹ Latinh, là những người đầu tiên chỉ ra rằng, chính sách tài khóa ở các nước này là thuận chu kỳ. Nguyên nhân có liên quan đến “hiệu ứng tham lam”, dẫn tới sự méo mó về chính trị bởi các nhóm lợi ích trong chính phủ đưa ra các quyết định chi tiêu nhiều hơn khi nền kinh tế nở rộ. Dựa trên mẫu của 56 quốc gia, nghiên cứu của Talvi & Végh (2005) cho rằng, đây không phải là hiện tượng đặc thù của Mỹ Latinh, chính sách tài khóa thuận chu kỳ dường như là thông lệ trong khối các nước đang phát triển, còn tại nhóm các nước G7 (các nước có nền công nghiệp phát triển hàng đầu) thì chính sách tài khóa là ngược chu kỳ. Nghiên cứu cho rằng, sự khác biệt này có thể bắt nguồn từ thực tế, khi cơ sở thuế ở các nước đang phát triển biến động lớn hơn rất nhiều so với nhóm nước G7.

Kaminsky & cộng sự (2005) nghiên cứu trên mẫu 104 quốc gia giai đoạn 1960-2003 về tính chu kỳ của dòng vốn vào, chính sách tài khóa, chính sách tiền tệ đã đưa tới một số kết luận:

- Các dòng vốn vào có tính thuận chu kỳ tại các nước OECD và các nước đang phát triển.
- Chính sách tài khóa và tiền tệ có tính thuận chu kỳ đối với hầu hết các nước đang phát triển và đặc biệt rõ rệt tại các nước có thu nhập trung bình cao. Đối với các nước OECD thì chính sách tiền tệ là nghịch chu kỳ.
- Ở các nước đang phát triển, chu kỳ dòng vốn

và chu kỳ kinh tế vĩ mô là tăng cường lẫn nhau, thời kỳ dòng vốn vào gắn với chính sách kinh tế vĩ mô mở rộng, ngược lại, thời kỳ dòng vốn ra đi liền với chính sách thu hẹp.

Tiếp nối những nghiên cứu trước đó, Alessia & Tabellini (2008) tìm hiểu tại sao tính thuận chu kỳ là phổ biến trong chính sách tài khóa đặc biệt ở các nước đang phát triển bằng cách giải thích qua một vấn đề mang tính chính trị, khi cho rằng tính thuận chu kỳ được dẫn dắt bởi các cử tri. Từ dữ liệu của khối nước OECD và ngoài khối, mô hình xem xét thêm mối tương quan giữa tham nhũng, vấn đề chính trị với chính sách tài khóa. Nghiên cứu lý giải rằng, các cử tri có óc phân tích không tin tưởng vào chính phủ tham nhũng, nếu họ quan sát thấy có một sự đột biến thu nhập khả quan của nền kinh tế, ngay lập tức họ sẽ yêu cầu chính phủ cung cấp nhiều hàng hóa công hơn và cắt giảm thuế, điều này gây ra khuynh hướng thuận chu kỳ trong chính sách tài khóa. Họ lo sợ rằng, nếu không làm như vậy thì nguồn lực của quốc gia sẽ bị lãng phí cho những đặc lợi trong lĩnh vực chính trị. Nghiên cứu cũng cho thấy, tính thuận chu kỳ của chính sách tài khóa càng rõ rệt ở những nền dân chủ có nhiều tham nhũng.

Chu kỳ kinh tế khiến chúng ta có cảm giác sự thăng trầm xảy ra đều đặn có thể dự báo được. Trên thực tế, nó diễn ra không đều đặn và khó có thể dự báo. Không có hai chu kỳ kinh tế nào hoàn toàn giống nhau và cũng chưa có công thức hay phương pháp nào dự báo chính xác thời gian, thời điểm của các chu kỳ kinh tế.

Ilzetzki & Végh (2008) dựa trên dữ liệu quý của 46 quốc gia giai đoạn 1960-2006, nghiên cứu chỉ ra mối quan hệ nhân quả giữa tiêu dùng của chính phủ và sản lượng đầu ra. Sử dụng các phương pháp kinh tế lượng như: Biến công cụ, hệ phương trình đồng thời, chuỗi thời gian, để chứng minh rằng, tính thuận chu kỳ của chính sách tài khóa ở các nước đang phát triển là sự thực chứ không phải hư cấu như một số các quan điểm nghiên cứu khác. Một phát hiện khá khác so với các nghiên cứu cùng chủ đề đó là, các bằng chứng cũng cho thấy tính chu kỳ của chính sách tài khóa tồn tại ở các quốc gia có mức thu nhập bình quân cao.

Arze & cộng sự (2010) nghiên cứu tính chu kỳ của các khoản chi tiêu công cho giáo dục, y tế tại 150 quốc gia giai đoạn 1987-2007, phát hiện các khoản chi tiêu này là thuận chu kỳ tại các nước đang phát triển và không theo chu kỳ tại các quốc gia phát



triển. Tuy nhiên, hai khoản chi tiêu này là theo kiểu không đối xứng khi chúng mang tính thuận chu kỳ vào thời kỳ “good times” và không theo chu kỳ vào thời kỳ “bad times”. Cũng nghiên cứu về chi tiêu công cho giáo dục, y tế và bảo hiểm xã hội, Afonso & Jalles (2013) sử dụng dữ liệu bảng phân tích cho các quốc gia phát triển và các nền kinh tế mới nổi lại tìm thấy tính không theo chu kỳ ở những khoản chi tiêu này, nhưng nghiên cứu cũng đã tìm ra bằng chứng cho thấy, có tính ngược chu kỳ của khoản chi bảo hiểm xã hội tại khối quốc gia thuộc OECD.

Chính sách tài khóa trong điều hành kinh tế vĩ mô

Nhìn từ góc độ chính sách, ý nghĩa của những phát hiện từ các nghiên cứu thực nghiệm trên có vai trò quan trọng đối với các quốc gia trong việc áp dụng chính sách tài khóa mở rộng hay thắt chặt một cách hợp lý nhất. Có thể thấy, trong khi chính sách kinh tế vĩ mô tại các nước phát triển đa phần nhằm mục tiêu bình ổn chu kỳ kinh tế, với việc thi hành chính sách tài khóa nghịch chu kỳ nhằm tích lũy trong giai đoạn tăng trưởng. Ngược lại, như Kaminsky & cộng sự (2005) nhận định chính sách kinh tế vĩ mô tại các nước đang phát triển xem ra lại càng tăng cường hơn nữa cho chu kỳ kinh tế, khiến cho “những ngày nắng nóng càng trở lên thiêu đốt hơn, và những ngày mưa càng lầy lội hơn”. Để bắt kịp các nước phát triển, các nền kinh tế mới nổi thường đẩy mạnh đầu tư, chi tiêu công nhất là lúc kinh tế vào giai đoạn phục hồi. Tornell & Lane, 1999 cho rằng, một trong những nguyên nhân là do các nước này mắc phải “hiệu ứng tham lam”, khi nền kinh tế đang tăng trưởng, chính phủ, đặc biệt là chính quyền địa phương muốn chi tiêu nhiều hơn với tâm lý ngân sách đang rủng rinh. Tâm lý này không nằm ngoài tính chu kỳ kinh doanh của khu vực tư nhân. Khi kinh tế nở rộ, họ sẵn sàng vay mượn để chi đầu tư mở rộng sản xuất đáp ứng cho thị trường. Rủi ro gặp cú sốc khiến đà tăng trưởng chững lại, giảm sút, khu vực tư sẽ cắt giảm chi tiêu, thu hẹp sản xuất, thậm chí chấp nhận phương án phá sản nếu không cầm cự được trong giai đoạn suy thoái. Chính phủ có chấp nhận bài toán giống khu vực tư không. Câu trả lời chắc chắn là không, bởi vai trò của chính phủ nhằm duy trì sự ổn định kinh tế vĩ mô là hết sức cần thiết đối với cả nền kinh tế phát triển và đang phát triển. Vì thế, trong quá trình suy thoái hay tăng trưởng nóng chính phủ cần vận dụng chính sách tài khóa một cách phù hợp, đúng thời điểm, từ đó mới có thể đạt được mục tiêu điều hành kinh tế vĩ mô trong dài hạn.

Chu kỳ kinh tế khiến chúng ta có cảm giác sự

thăng trầm xảy ra đều đặn có thể dự báo được. Trên thực tế, nó diễn ra không đều đặn và khó có thể dự báo. Không có hai chu kỳ kinh tế nào hoàn toàn giống nhau và cũng chưa có công thức hay phương pháp nào dự báo chính xác thời gian, thời điểm của các chu kỳ kinh tế. Chính vì vậy, chu kỳ kinh tế, đặc biệt là pha suy thoái sẽ khiến cho cả khu vực công lẫn tư đều gặp khó khăn. Phát hiện pha suy thoái, sử dụng các chính sách tài khóa, tiền tệ để can thiệp phù hợp vẫn đang là bài toán khó giải của các nhà kinh tế. Paul Krugman, nhà kinh tế học đạt giải Nobel năm 2008 đã nhận xét trong bài viết nổi tiếng của mình như sau: “Hầu như chắc chắn là các nhà kinh tế sẽ phải học cách sống chung với sự hỗn loạn. Tức là họ sẽ phải thừa nhận tầm quan trọng của những hành vi bất hợp lý và không đoán trước được, đối diện với sự không hoàn hảo mang tính cố hữu của thị trường và chấp nhận rằng, còn lâu mới có một môn lý thuyết kinh tế học có thể bao quát được mọi vấn đề” (Krugman, 2009).

Do vậy, sẽ không có một mô thức, một lý thuyết chuẩn tắc để tìm kiếm sự tăng trưởng chung cho các quốc gia, bởi các yếu tố nền tảng cho tăng trưởng ở mỗi nước như thể chế, điều kiện địa lý, trình độ nhân lực, cơ sở hạ tầng là khác nhau. Tuy nhiên, từ những số liệu và bằng chứng thực nghiệm trong quá khứ, khi quan sát chu kỳ kinh tế ở các nền kinh tế công nghiệp phát triển, các nhà nghiên cứu phát hiện ra hiện tượng pha suy thoái ngày càng ngắn về thời gian và nhẹ về mức độ thu hẹp của GDP thực tế. Một trong những nguyên nhân quan trọng là chính phủ các nước này đã sử dụng tốt hơn lý thuyết về kinh tế vĩ mô, với sự kết hợp giữa chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ tùy theo chu kỳ kinh tế để có thể ngăn chặn, hoặc hạn chế bớt một cuộc suy thoái – một kinh nghiệm mà các quốc gia đang phát triển cần nghiên cứu, vận dụng cho mình.

Tài liệu tham khảo:

1. Afonso, A., & Jalles, J. T. (2013). The cyclicity of education, health, and social security government spending. *Applied Economics Letters*, 20(7), 669-672;
2. Alesina, A., Campante, F. R., & Tabellini, G. (2008). Why is fiscal policy often procyclical?. *Journal of the european economic association*, 6(5), 1006-1036;
3. Ilzetzi, E., & Végh, C. A. (2008). Procyclical fiscal policy in developing countries: Truth or fiction? (No. w14191). National Bureau of Economic Research;
4. Kaminsky, G. L., Reinhart, C. M., & Végh, C. A. (2005). When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies. In *NBER Macroeconomics Annual 2004, Volume 19* (pp. 11-82). MIT Press;
5. Krugman, P. (2009). How did economists get it so wrong?. *New York Times*, 2(9), 2009.