

CHƯƠNG I

LỜI HỨA CỦA CÁC
TỔ CHỨC TOÀN CẦU

CÁC QUAN CHỨC QUỐC TẾ - biểu tượng giấu mặt của trật tự kinh tế thế giới - đang bị tấn công ở khắp mọi nơi. Những cuộc họp thông thường trước đây của các nhà kỹ trị thảo luận những chủ đề thiết thân như các khoản cho vay ưu đãi và hạn ngạch thương mại giờ đây gắn liền với những cảnh đánh nhau trên đường phố và các cuộc biểu tình rầm rộ. Làn sóng biểu tình phản đối hội nghị của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) tại Seattle năm 1999 là một cú sốc. Kể từ đó, phong trào này ngày càng mạnh mẽ và cơn thịnh nộ đã lan tràn khắp nơi. Hầu như cuộc họp lớn nào của IMF, Ngân hàng Thế giới, và WTO bao giờ cũng có cảnh xung đột và bạo loạn. Cái chết của một người phản đối ở Genoa năm 2001 chỉ là khởi đầu của chuyện sẽ có thêm nhiều nạn nhân trong cuộc chiến chống toàn cầu hóa.

Bạo loạn và phản đối chống lại những chính sách và hành động của các tổ chức toàn cầu hóa không có gì mới. Hàng thập kỷ nay, người dân ở các nước đang phát triển đã nổi loạn khi các chương trình “thắt lưng buộc bụng” áp đặt lên đất nước họ tỏ ra quá khắc nghiệt. Nhưng sự phản đối của họ hầu như

không được nghe thấy ở phương Tây. Cái mới ở đây là làn sóng phản đối đã lan sang đến tận các nước phát triển.

Đã từng có những chủ đề, như là các chương trình cho vay điều chỉnh cơ cấu (được xây dựng nhằm giúp các quốc gia điều chỉnh và khắc phục khủng hoảng) và hạn ngạch nhập khẩu chuối (hạn chế mà một số nước châu Âu đánh vào chuối nhập khẩu từ các nước không phải là thuộc địa cũ của họ) chỉ phục vụ lợi ích cho một ít người. Ngày nay, những đứa trẻ 16 tuổi từ các vùng ngoại ô cũng có những ý kiến mạnh mẽ về những hiệp ước bí hiểm như GATT (Hiệp ước chung về thương mại và thuế quan) và NAFTA (Khu vực mậu dịch tự do Bắc Mỹ, thỏa thuận được ký năm 1992 giữa Mexico, Mỹ và Canada cho phép hàng hóa, dịch vụ và đầu tư, trừ con người, di chuyển tự do giữa các nước). Sự phản kháng này đã khiến nhiều người đang nắm quyền phải tự vấn lương tâm. Thậm chí, những chính khách bảo thủ như Tổng thống Pháp Jacques Chirac cũng đã bày tỏ lo ngại rằng toàn cầu hóa đang không làm cho cuộc sống tốt đẹp hơn cho đa số những người cần đến những lợi ích được hứa hẹn của nó.¹ Điều trở nên rõ ràng với tất cả mọi người là đã có cái gì đó sai lầm. Chỉ qua một đêm, toàn cầu hóa đã trở thành chủ đề báo chí nóng hổi, chủ đề được tranh cãi từ trong các phòng họp đến các trang báo và trong các trường học trên toàn thế giới.

TẠI SAO TOÀN CẦU HÓA - sức mạnh đã mang tới bao nhiêu điều tốt lành - lại trở thành một chủ đề tranh cãi như vậy? Mở cửa ra với thương mại quốc tế đã giúp bao nhiêu quốc gia tăng trưởng nhanh hơn. Thương mại quốc tế giúp kinh tế phát triển khi xuất khẩu đã trở thành lực đẩy cho tăng trưởng. Tăng

¹ J. Chirac, "The Economy Must Be Made to Serve People", phát biểu tại Hội nghị Lao động Quốc tế, tháng 6.1996.

trưởng dựa vào xuất khẩu là trung tâm của chính sách công nghiệp đã làm giàu nhiều nước châu Á và làm cho hàng triệu người được hưởng cuộc sống tốt hơn. Nhờ toàn cầu hóa mà nhiều người trên thế giới ngày nay sống lâu hơn và hưởng mức sống cao hơn trước đây nhiều. Nhiều người phương Tây có thể coi những công việc với đồng lương rẻ mạt tại các nhà máy của Nike là sự bóc lột, nhưng với những người ở các nước đang phát triển, làm việc trong nhà máy còn tốt hơn nhiều so với phơi lưng trên những cánh đồng trồng lúa.

Toàn cầu hóa đã làm giảm đi tình trạng cô lập mà các nước đang phát triển thường gặp và tạo ra cơ hội tiếp cận tri thức cho nhiều người ở các nước đang phát triển, điều vượt xa tầm với của thậm chí những người giàu nhất ở bất kỳ quốc gia nào một thế kỷ trước đây. Bản thân phong trào chống toàn cầu hóa cũng là kết quả của sự liên kết mang tính toàn cầu hóa. Sự liên kết giữa những nhà hoạt động ở khắp nơi trên thế giới, đặc biệt những liên kết thực hiện qua mạng Internet đã tạo ra sức ép đưa đến hiệp ước quốc tế về mìn sát thương, mặc cho sự phản đối của nhiều chính phủ có thể lực. Được ký bởi 121 nước vào năm 1997, hiệp ước này giảm xác suất những đứa trẻ và những người vô tội phải trở thành nạn nhân của mìn. Tương tự, áp lực xã hội buộc cộng đồng quốc tế phải xóa nợ cho các nước nghèo nhất. Ngay cả khi toàn cầu hóa có những mặt trái, thì thường cũng đi kèm với lợi ích. Sự mở cửa thị trường sữa của Jamaica cho hàng nhập khẩu từ Mỹ vào năm 1992 có thể gây thiệt hại cho những nông dân nuôi bò nhưng lại tạo ra cơ hội cho trẻ em nghèo được dùng sữa rẻ hơn. Các hãng nước ngoài có thể gây thiệt hại cho các doanh nghiệp quốc doanh được bảo hộ nhưng cũng dẫn tới việc phải áp dụng công nghệ mới, tiếp cận thị trường mới và tạo ra các ngành công nghiệp mới.

Viện trợ nước ngoài, một khía cạnh khác của thế giới toàn cầu hóa, dù có những mặt không tốt vẫn mang lại lợi ích cho hàng triệu người, thường dưới những hình thức mà người ta không để ý: quân du kích ở Philipines đã nhận được việc làm từ một dự án do Ngân hàng Thế giới tài trợ khi họ già từ vũ khí; các dự án thủy lợi làm tăng gấp đôi thu nhập của những nông dân may mắn lấy được nước từ nguồn này; các dự án giáo dục đã xóa nạn mù chữ ở các vùng nông thôn; một vài dự án chống AIDS giúp ngăn ngừa sự lây lan của bệnh dịch chết người này.

Những người nói xấu toàn cầu hóa thường coi nhẹ hay bỏ qua những lợi ích của nó. Những người ủng hộ toàn cầu hóa thậm chí còn cực đoan hơn. Đối với họ, toàn cầu hóa (điều thường gắn liền với sự thắng thế của chủ nghĩa tư bản kiểu Mỹ) là một tiến bộ, các quốc gia đang phát triển phải chấp nhận nó nếu họ muốn tăng trưởng và xóa nghèo hiệu quả. Nhưng đối với nhiều người ở các nước đang phát triển, toàn cầu hóa đã không mang lại những lợi ích đã hứa hẹn.

Cái hố ngăn cách ngày càng lớn giữa những người có của và những người nghèo đã làm cho số người trong thế giới thứ ba sống trong nghèo đói túng quẫn với mức thu nhập dưới 1 đôla một ngày ngày càng tăng. Bất chấp những lời hứa hẹn

² Vào năm 1990, 2,718 tỉ người sống dưới mức 2 USD một ngày. Vào năm 1998, số người nghèo sống dưới mức 2 USD một ngày ước tính khoảng 2,801 tỉ người – theo Ngân hàng Thế giới, *Global Economic Prospect and the Developing Countries 2000* (Washington, DC: World Bank, 2000), trang 29. Để tìm hiểu thêm số liệu, xem *World Development Report and World Economic Indicators*, những ấn phẩm hàng năm của Ngân hàng Thế giới. Số liệu về y tế có thể tìm lại UNAIDS/WHO, *Report on the HIV/AIDS Epidemic 1998*. Trong khi vẫn còn có sự tranh cãi về những số liệu này thì có ba dữ kiện không bị nghi ngờ chút nào là: không có chút tiến triển về giảm nghèo; phần lớn tiến triển là ở châu Á, đặc biệt là ở Trung Quốc; và hoàn cảnh khốn cùng của người

lập đi lập lại về xóa đói giảm nghèo trong thập kỷ vừa qua của thế kỷ hai mươi, số người sống trong nghèo khổ thực tế đã tăng thêm 100 triệu người.² Điều này lại xảy ra cùng thời gian khi mà tổng thu nhập của thế giới tăng bình quân tới 2,5% một năm.

Ở châu Phi, sự phấn khích và những khát vọng sau khi thoát khỏi ách thực dân đã không kéo dài. Thay vào đó, lục địa này rơi vào hoàn cảnh tồi tệ hơn, khi mà thu nhập tụt giảm và mức sống thì sa sút. Những thành tích cải thiện về tuổi thọ phải rất nỗ lực mới đạt được trong vài thập kỷ trước đây đã bắt đầu bị đảo ngược. Mặc dù thảm họa AIDS là nguyên nhân chính của tình trạng này, nghèo đói cũng là một sát thủ khác. Ngay cả một số nước đã bỏ cái chủ nghĩa xã hội Phi châu và cố gắng xây dựng một chính phủ trong sạch, cân bằng ngân sách cùng kiểm chế lạm phát cũng nhận thấy rằng, họ rất khó để thu hút các nhà đầu tư tư nhân. Không có sự đầu tư này, họ không thể có được sự tăng trưởng vững chắc.

Nếu như toàn cầu hóa đã không thành công trong giảm nghèo, nó cũng không thành công trong việc đảm bảo sự ổn định. Khủng hoảng ở châu Á và châu Mỹ Latinh đe dọa nền kinh tế và sự ổn định của tất cả các nước đang phát triển. Người ta lo ngại rằng, cơn khủng hoảng tài chính có thể lan tràn khắp thế giới và rằng sự sụp đổ tỷ giá ở một nền kinh tế mới nổi cũng có nghĩa là những nền kinh tế khác sẽ sụp đổ theo. Đã có lúc, vào năm 1997-1998, cuộc khủng hoảng châu Á xuất hiện và đe dọa toàn bộ nền kinh tế thế giới.

nghèo ở phần lớn thế giới còn lại càng tồi tệ thêm. Ở vùng Hạ Sahara châu Phi, 46% dân số sống trong nghèo đói tuyệt đối (ở mức ít hơn 1 đôla một ngày), còn ở Mỹ Latinh và Liên xô cũ tỷ lệ dân số nghèo khổ (theo định nghĩa hết sức chặt chẽ này) lần lượt là 16% và 15%.

Toàn cầu hóa và sự áp dụng kinh tế thị trường cũng đã không đem lại kết quả hứa hẹn ở Nga và hầu hết các quốc gia đang chuyển đổi từ kinh tế kế hoạch sang thị trường. Những nước này đã được các nước phương Tây hứa hẹn rằng, hệ thống kinh tế mới sẽ đem lại sự thịnh vượng chưa từng có. Thay vì vậy, nó lại mang đến sự nghèo đói chưa từng có. Trên nhiều mặt và với hầu hết mọi người, kinh tế thị trường tỏ ra thậm chí tồi tệ hơn điều mà những nhà lãnh đạo cộng sản từng dự đoán. Sự tương phản giữa sự chuyển đổi của kinh tế nước Nga (được thiết kế bởi các tổ chức kinh tế quốc tế) và của Trung Quốc (do họ tự vạch ra) là không thể lớn hơn. Thực tế cho thấy, trong khi năm 1990, tổng sản phẩm quốc nội (GDP) của Trung Quốc chỉ bằng 60% của Nga thì cho đến cuối thập kỷ, con số này đã bị đảo ngược. Trong khi nước Nga chứng kiến tình trạng đói nghèo gia tăng chưa từng có thì Trung Quốc đạt được thành công trong giảm nghèo chưa từng có.

Những người chỉ trích toàn cầu hóa buộc tội các nước phương Tây là đạo đức giả và họ hoàn toàn đúng. Các nước phương Tây đã ép buộc nhiều nước nghèo xóa bỏ hàng rào thương mại, nhưng lại giữ lại hàng rào thương mại của chính họ, ngăn cản các nước đang phát triển xuất khẩu nông sản và do đó, tước đoạt những nguồn thu xuất khẩu mà nước đang phát triển đang rất cần. Tất nhiên, Mỹ là một trong những nước chịu trách nhiệm chính, và điều này làm tôi phải suy nghĩ rất nhiều. Khi còn làm chủ tịch hội đồng cố vấn kinh tế, tôi đã đấu tranh mạnh mẽ chống lại thói đạo đức giả này. Nó không chỉ tổn hại cho các nước đang phát triển, mà còn gây thiệt hại cho cả người Mỹ, vừa trong vai người tiêu dùng vì họ sẽ phải trả giá cao hơn và vừa trong vai những người đóng thuế để tài trợ cho khoản trợ cấp lớn trị giá hàng tỉ USD. Sự đấu tranh của tôi thường là không

thành công. Những lợi ích thương mại và tài chính đã thắng thế và khi tôi chuyển đến làm cho Ngân hàng Thế giới, tôi càng thấy rõ những hậu quả đối với các nước đang phát triển.

Nhưng dù không mang tội đạo đức giả, các nước phương Tây cũng đã khởi xướng và thúc đẩy quá trình toàn cầu hóa, đảm bảo rằng họ thu được phần lợi ích hơn từ toàn cầu hóa và các nước đang phát triển phải hứng chịu sự thiệt hại. Không chỉ là việc các nước công nghiệp phát triển từ chối mở cửa thị trường cho hàng hóa của các nước đang phát triển – chẳng hạn như duy trì chế độ hạn ngạch với nhiều loại hàng hóa nhập khẩu từ các nước đang phát triển, từ hàng dệt may đến đường – trong khi khăng khăng yêu cầu các nước đang phát triển phải mở cửa thị trường cho những nước giàu hơn. Không chỉ là việc các nước công nghiệp phát triển tiếp tục trợ cấp nông nghiệp, khiến cho hàng nông sản của các nước đang phát triển khó cạnh tranh trong khi vẫn khăng khăng yêu cầu các nước đang phát triển xóa bỏ trợ cấp cho sản phẩm công nghiệp. Nếu chúng ta nhìn vào tỷ giá cạnh kéo – mức giá các nước phát triển và kém phát triển thu được từ hàng hóa họ sản xuất và xuất khẩu – thì sau thỏa thuận thương mại cuối cùng năm 1995 (thỏa thuận thứ 8), kết quả rùng là làm giảm tương đối giá hàng xuất khẩu của những nước nghèo nhất so với mức giá mà họ phải trả cho hàng nhập khẩu.³ Kết quả là, nhiều nước nghèo nhất thế giới thực ra còn bị làm cho nghèo hơn.

³ Thỏa thuận thứ tám này là kết quả của các cuộc đàm phán gọi là Vòng đàm phán Uruguay bởi vì các cuộc đàm phán bắt đầu từ năm 1986 ở Punta del Este, Uruguay. Vòng đàm phán này kết thúc ở Marrakech vào ngày 15.12.1993, khi 117 nước tham gia vào thỏa thuận thương mại tự do này. Thỏa thuận này được Tổng thống Clinton, đại diện cho Mỹ, ký ngày 8.12.1994. WTO chính thức ra đời từ ngày 1.1.1995 và hơn 100 nước đã ký gia nhập cho đến tháng 7. Một điều khoản của thỏa thuận này yêu cầu chuyển GATT thành WTO.

Các ngân hàng phương Tây đã thu được nhiều lợi nhuận từ việc nói lỏng kiểm soát thị trường vốn ở các nước Mỹ Latinh và châu Á. Trong khi đó, chính những khu vực này lại bị ảnh hưởng xấu khi những dòng tiền đầu cơ nóng (nguồn tiền chảy vào và ra khỏi một nước trong khoảng thời gian rất ngắn, thường chỉ sau một đêm, thường là nhằm đánh cược tỷ giá một đồng tiền lên giá hay xuống giá) chảy vào đột ngột đổi chiều. Những dòng tiền chạy ra khỏi đất nước đột ngột để lại sau lưng nó là sự sụp đổ của hệ thống tỷ giá và hệ thống ngân hàng bị suy yếu. Vòng đàm phán Uruguay cũng đã tăng cường quyền sở hữu trí tuệ. Các công ty dược phẩm Mỹ và các nước phương Tây khác giờ đây có quyền ngăn chặn các công ty ở Ấn Độ và Brazil “ăn cắp” những tài sản trí tuệ của họ. Nhưng chính những công ty dược phẩm trong thế giới đang phát triển này đã và đang sản xuất ra những loại thuốc cứu người cho nhân dân họ với một mức giá chỉ bằng một phần nhỏ mức giá thuốc mà các công ty dược phẩm phương Tây bán. Những quyết định tại Vòng đàm phán Uruguay như vậy có hai mặt. Một mặt, lợi nhuận của các công ty dược phẩm phương Tây sẽ tăng. Những người ủng hộ quyền sở hữu trí tuệ lập luận rằng, điều này sẽ cho họ thêm động lực để sáng tạo. Nhưng lợi nhuận tăng thêm từ việc bán được phẩm sang các nước đang phát triển rất nhỏ bởi vì chỉ rất ít người có thể mua những thuốc đó và do vậy, tác dụng khuyến khích sáng tạo sẽ hạn chế. Mặt khác là, hàng nghìn người sẽ phải chịu chết bởi vì chính phủ và người dân ở các nước đang phát triển không đủ tiền để trả mức giá thuốc cao như vậy. Trong trường hợp của bệnh AIDS, các công ty dược phẩm phương Tây đã vấp phải làn sóng phản đối, phải nhượng bộ và cuối cùng buộc giảm giá thuốc xuống mức giá thành sản xuất vào cuối năm 2001. Nhưng vấn đề nằm sâu bên dưới – cái thực tế là chế độ quyền sở hữu trí tuệ theo quy định ở Vòng

đàm phán Uruguay là không cân bằng, rằng nó phản ánh quá mức lợi ích và quan điểm của các nhà sản xuất chứ không phải của người sử dụng, dù là ở các nước phát triển hay đang phát triển – vẫn tồn tại.

Không chỉ trong tự do hóa thương mại mà trong mọi khía cạnh khác của toàn cầu hóa, ngay cả những nỗ lực dường như có mục đích nhất cũng thường mang lại kết quả ngược lại. Các dự án, dù là nông nghiệp hay xây dựng cơ sở hạ tầng, do phương Tây đề nghị, xây dựng dưới sự tư vấn của các cố vấn phương Tây do Ngân hàng Thế giới hay các định chế khác tài trợ thất bại thì trừ phi có một hình thức xóa nợ nào đó, những người nghèo ở các nước đang phát triển vẫn là những người phải trả nợ.

Nếu, như trong quá nhiều trường hợp, các lợi ích của toàn cầu hóa không nhiều như những người ủng hộ tuyên bố thì cái giá phải trả cho nó lại lớn hơn, khi môi trường bị hủy hoại, các tiến trình chính trị bị tham nhũng, và sự chuyển đổi nhanh chóng không cho các nước thời gian để thích nghi về văn hóa. Những cuộc khủng hoảng tạo ra thất nghiệp tràn lan và kéo theo nó những vấn đề về chia rẽ xã hội lâu dài – từ bạo lực trong đô thị ở Mỹ Latinh đến xung đột sắc tộc ở những nơi khác trên thế giới, chẳng hạn như Indonesia.

Những vấn đề này thật ra chẳng có gì là mới mẻ nhưng sự phản đối mạnh mẽ ngày càng tăng trên toàn cầu chống lại các chính sách toàn cầu hóa mới là sự thay đổi đáng kể. Trong hàng thập kỷ, tiếng kêu cứu của người nghèo ở châu Phi và các nước đang phát triển ở những nơi khác trên thế giới hầu như chẳng bao giờ được biết đến ở phương Tây. Những người lao động ở các nước đang phát triển biết chắc rằng đã có điều gì đó sai lầm khi họ chứng kiến các cuộc khủng hoảng tài chính

ngày càng trở nên thường xuyên và số người nghèo ngày càng tăng thêm. Nhưng họ chẳng có cách nào để thay đổi các luật lệ hay tác động đến những tổ chức tài chính quốc tế đã viết ra chúng. Những người quan tâm đến quá trình dân chủ cũng thấy rõ những “điều kiện” – mà những nhà tài trợ quốc tế áp đặt để đổi lấy sự trợ giúp – đã can thiệp vào chủ quyền quốc gia như thế nào. Nhưng mãi cho đến khi những người chống đối toàn cầu hóa tập hợp nhau lại, chẳng có hy vọng nhỏ nào về sự thay đổi, chẳng có tổ chức nào lắng nghe để mà phản nản. Một số người chống đối đã trở nên cực đoan, một số đòi tăng hàng rào bảo hộ mậu dịch chống lại các nước đang phát triển, điều sẽ làm cho hoàn cảnh khốn khó của họ tồi tệ thêm. Nhưng mặc cho những vấn đề đó, những nhà hoạt động công đoàn, sinh viên, các nhà hoạt động môi trường – những công dân bình thường – đã tuần hành trên các đường phố ở Praha, Seattle, Washington và Genoa yêu cầu đưa cải cách vào lịch trình làm việc của thế giới phát triển.

Những người chống đối nhìn toàn cầu hóa bằng con mắt khác với bộ trưởng tài chính Mỹ, hay bộ trưởng tài chính, thương mại của hầu hết các nước công nghiệp tiên tiến. Sự khác biệt lớn đến nỗi, đôi khi người ta phải tự hỏi, có phải những người chống đối và các quan chức đang nói về cùng một hiện tượng hay không? Họ có cùng dựa vào một số liệu? Hay liệu quan điểm của những người có quyền lực bị che phủ bởi những lợi ích cụ thể nào đó?

Hiện tượng nào của toàn cầu hóa, lại cùng một lúc, là chủ đề cho cả sự tán dương và lời lăng mạ như thế? Về cơ bản, toàn cầu hóa chính là quá trình hội nhập sâu hơn của các nước và người dân trên thế giới, đã giúp cắt giảm đáng kể chi phí vận chuyển và liên lạc, đã xóa bỏ rào cản nhân tạo cho dòng hàng hóa, dịch vụ, tư bản, tri thức và (ở một mức độ thấp hơn) con

người xuyên qua các đường biên giới. Toàn cầu hóa đi kèm với sự hình thành những thể chế mới để cùng với các tổ chức đã có hoạt động xuyên quốc gia. Trên vũ đài xã hội dân sự quốc tế, những nhóm, hội mới, chẳng hạn như kỷ niệm phong trào thúc đẩy quá trình giảm nợ cho các nước nghèo nhất, đã hợp tác cùng với những tổ chức lâu đời như Hội Chữ thập đỏ Quốc tế. Toàn cầu hóa cũng được thúc đẩy bởi các tập đoàn đa quốc gia, những tập đoàn di chuyển không chỉ vốn và hàng hóa mà cả công nghệ đi khắp toàn cầu. Toàn cầu hóa cũng đưa đến sự quan tâm nhiều hơn tới các tổ chức quốc tế liên chính phủ như: Liên hiệp quốc, tổ chức có chức năng gìn giữ hòa bình; Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO), cơ quan được thành lập năm 1919 và đang hoạt động khắp thế giới với khẩu hiệu “việc làm tươm tất” cho mọi người; và Tổ chức Y tế Thế giới (WHO), cơ quan đặc biệt quan tâm đến việc cải thiện điều kiện y tế ở các nước đang phát triển.

Nhiều, có lẽ là hầu hết, khía cạnh của toàn cầu hóa đã được chào đón ở khắp nơi. Chẳng ai muốn nhìn con cái họ phải chết khi kiến thức về bệnh và thuốc đã có sẵn ở một nơi nào đó trên thế giới. Chính khía cạnh kinh tế của toàn cầu hóa và các tổ chức quốc tế đã viết ra những quy tắc quy định hoặc thúc đẩy những thứ như tự do hóa thị trường tài chính (sự xóa bỏ kiểm soát và quy định nhằm ổn định dòng tiền chảy vào và chảy ra ở nhiều nước đang phát triển) mới là chủ đề tranh cãi.

Để hiểu điều gì đã sai, điều quan trọng là phải xem xét ba tổ chức chính đang điều phối toàn cầu hóa: IMF, Ngân hàng Thế giới và WTO. Thêm vào đó, có vô số những tổ chức khác đóng vai trò trong hệ thống kinh tế quốc tế – một số ngân hàng khu vực, nhỏ hơn và là đàn em của Ngân hàng Thế giới, và nhiều tổ chức thuộc Liên hiệp quốc, chẳng hạn như Chương trình phát triển Liên hiệp quốc (UNDP), Hội nghị Liên hiệp quốc về Thương

mai và Phát triển (UNCTAD). Những tổ chức này thường có quan điểm khác hẳn với IMF và Ngân hàng Thế giới. Chẳng hạn, ILO lo ngại rằng IMF chú ý quá ít đến quyền của người lao động trong khi Ngân hàng Phát triển châu Á đòi hỏi “đa nguyên cạnh tranh”. Theo đó, các nước đang phát triển sẽ được tiếp cận các quan điểm khác nhau về chiến lược phát triển, bao gồm cả “mô hình châu Á” – (mô hình trong đó các chính phủ, trong khi vẫn dựa vào thị trường, đã đóng vai trò chủ động trong xây dựng, định hướng và hướng dẫn thị trường, bao gồm việc phổ biến công nghệ mới, và trong đó các doanh nghiệp có trách nhiệm lớn hơn đối với phúc lợi xã hội của nhân viên) – được Ngân hàng Phát triển châu Á coi là điểm khác biệt rõ ràng so với mô hình Mỹ mà các tổ chức đóng tại Washington đang thúc đẩy.

Trong cuốn sách này, tôi chủ yếu tập trung vào IMF và Ngân hàng Thế giới, phần lớn vì chúng luôn ở trung tâm trong các vấn đề kinh tế trọng yếu trong hai thập kỷ qua, bao gồm những cuộc khủng hoảng tài chính và sự chuyển đổi của những nước có nền kinh tế kế hoạch tập trung trước đây sang kinh tế thị trường. IMF và Ngân hàng Thế giới đều hình thành trong Thế chiến thứ II, sau Hội nghị tiền tệ và tài chính Liên hiệp quốc ở Bretton Woods, New Hampshire, tháng 7.1944, một phần trong nỗ lực phối hợp để tài trợ cho việc tái thiết châu Âu sau sự tàn phá của Thế chiến thứ II và cứu thế giới khỏi những suy thoái kinh tế trong tương lai. Tên đúng của Ngân hàng Thế giới là Ngân hàng Quốc tế về Tái thiết và Phát triển, thể hiện nhiệm vụ nguyên thủy của nó. Phần “phát triển” được thêm vào sau. Vào lúc đó, hầu hết các nước trong thế giới đang phát triển vẫn còn là thuộc địa và những nỗ lực phát triển kinh tế ít ỏi chỉ có thể do các nước đế quốc châu Âu đảm nhiệm.

Trọng trách khó khăn hơn trong việc đảm bảo ổn định kinh tế toàn cầu được giao cho IMF. Những người tham gia hội nghị

Bretton Woods còn nhớ như in cuộc Đại suy thoái của những năm 1930. Gần ba phần tư thế kỷ trước đây, chủ nghĩa tư bản đã lâm vào cuộc khủng hoảng lớn nhất, tính đến thời điểm này. Đại khủng hoảng lan tràn khắp thế giới và gây ra sự gia tăng thất nghiệp chưa từng có. Vào thời điểm tồi tệ nhất, một phần tư lực lượng lao động Mỹ thất nghiệp. Nhà kinh tế học người Anh, John Maynard Keynes, người sau này đã đóng vai trò quan trọng tại hội nghị Bretton Woods, đã đưa ra một lời giải thích đơn giản và một nhóm giải pháp cũng đơn giản: tổng cầu giảm đã gây ra sự suy giảm kinh tế và chính sách của chính phủ có thể giúp làm tăng tổng cầu. Trong những trường hợp mà chính sách tiền tệ không tạo ra hiệu quả, chính phủ có thể dựa vào chính sách tài khóa, hoặc bằng cách tăng chi tiêu chính phủ, hoặc bằng cách cắt giảm thuế. Mặc dù những mô hình làm cơ sở cho phân tích của Keynes về sau bị chỉ trích và được cải tiến nhằm đem đến hiểu biết sâu sắc hơn về nguyên nhân tại sao thị trường không phản ứng kịp thời để điều chỉnh nền kinh tế tới trạng thái toàn dụng lao động, những bài học cơ bản trên vẫn còn giá trị.

IMF đã được giao nhiệm vụ ngăn ngừa những cuộc khủng hoảng toàn cầu xảy ra. Nó làm điều này bằng cách gây sức ép quốc tế lên các nước không hoàn thành phần nghĩa vụ của họ, nhằm duy trì mức tổng cầu toàn thế giới, bằng cách để cho nền kinh tế của nước đó rơi vào suy thoái. Khi cần thiết, quỹ này cũng cung cấp thanh khoản (liquidity) cho các nước đang gặp suy thoái kinh tế và không có khả năng kích thích tổng cầu bằng nguồn lực nội địa dưới hình thức cho vay.

Theo khái niệm ban đầu, IMF được thành lập dựa trên nhận thức rằng thị trường thường hoạt động không hoàn hảo – thị trường có thể gây ra thất nghiệp hàng loạt hoặc có thể thất bại trong việc cung cấp nguồn vốn cho các nước để giúp khôi phục

nền kinh tế. IMF được thành lập với niềm tin rằng, cần thiết phải có sự phối hợp hành động ở quy mô toàn cầu nhằm duy trì sự ổn định kinh tế, cũng giống như Liên hiệp quốc đã được thành lập với niềm tin rằng có sự cần thiết phối hợp hành động nhằm duy trì ổn định chính trị. IMF là một tổ chức *công*, thành lập nhờ vào tiền của người đóng thuế trên toàn cầu. Điều này rất quan trọng và đáng nhắc đến bởi vì IMF không hề báo cáo trực tiếp cho những người đóng thuế nuôi nó hay là những người chịu ảnh hưởng tác động bởi nó. Thay vào đó, nó báo cáo hoạt động với bộ tài chính và ngân hàng trung ương các nước trên thế giới. Những bộ và ngân hàng này thực thi quyền kiểm soát IMF thông qua một cơ chế bỏ phiếu phức tạp dựa chủ yếu trên sức mạnh kinh tế của các quốc gia vào thời điểm sau Thế chiến thứ II. Mặc dù đã có một vài điều chỉnh nhỏ nhưng từ đó đến nay, các nước phát triển vẫn đóng vai trò chính trong việc điều hành IMF, với Mỹ là quốc gia duy nhất có quyền phủ quyết. (Về mặt này, nó cũng giống như ở Liên hiệp quốc, nơi mà một sai lầm của lịch sử quyết định ai có quyền phủ quyết – các quốc gia thắng trận sau Thế chiến thứ II – nhưng ít nhất ở đây, quyền phủ quyết được chia bởi năm nước).

Qua thời gian, kể từ khi ra đời, IMF đã thay đổi rất nhiều. Được thành lập trên cơ sở niềm tin rằng thị trường thường là không hoàn hảo, giờ đây nó lại quay sang sốt sắng cổ vũ cho sự thắng lợi của chủ thuyết thị trường tự do. Được thành lập trên niềm tin rằng cần có áp lực quốc tế buộc các nước theo đuổi những chính sách kinh tế tiền tệ – tài khóa mở rộng, chẳng hạn như tăng chi tiêu, giảm thuế, hay hạ lãi suất nhằm kích thích nền kinh tế – ngày nay, IMF lại thường chỉ chấp nhận cho vay nếu các nước thực hiện các chính sách tiền tệ, tài khóa thắt chặt như cắt giảm thâm hụt ngân sách, tăng thuế hoặc tăng lãi suất dẫn tới sự thu hẹp nền kinh tế. Keynes chắc cũng chẳng

thể nằm yên trong mồ nếu biết những gì đã xảy ra với “đứa con” của ông (IMF - ND).

Sự thay đổi lớn nhất trong các tổ chức quốc tế này đã xảy ra vào những năm 1980, khi Tổng thống Mỹ Ronald Reagan và Thủ tướng Anh Margaret Thatcher cổ vũ cho tư tưởng thị trường tự do ở Anh và Mỹ. IMF và Ngân hàng Thế giới trở thành những cơ quan “truyền giáo”, qua đó những quan điểm tự do thị trường được áp đặt lên các nước nghèo cần đến những khoản vay và tài trợ. Bộ tài chính các nước nghèo buộc phải trở thành những “kẻ cải đạo”, nếu cần thiết, để nhận được khoản cho vay, mặc dù đa số quan chức chính phủ, và hơn thế, nhân dân ở các quốc gia này vẫn nhìn IMF và Ngân hàng Thế giới với con mắt nghi ngờ. Vào đầu thập kỷ 80 đã có một “cuộc thanh lọc” xảy ra ngay trong nội bộ Ngân hàng Thế giới, trong bộ phận nghiên cứu, cơ quan chỉ đạo chính sách và đường lối của ngân hàng này. Năm 1968, Robert McNamara được bổ nhiệm làm Chủ tịch Ngân hàng Thế giới. Chứng kiến cảnh nghèo đói ở những quốc gia thế giới thứ ba, McNamara đã chuyển hướng lãnh đạo ngân hàng sang mục tiêu xóa đói giảm nghèo và Hollis Chenery, một trong những nhà kinh tế học phát triển lỗi lạc nhất của Mỹ, một giáo sư Đại học Harvard đã có rất nhiều công trình đóng góp trong lĩnh vực nghiên cứu kinh tế học phát triển và các lĩnh vực kinh tế khác, là bạn tâm tình và nhà tư vấn cho McNamara, đã tập hợp một nhóm các nhà kinh tế hàng đầu từ khắp thế giới về làm việc cho ngân hàng. Nhưng cùng với sự thay đổi người bảo trợ, một chủ tịch mới, William Clausen, và nhà kinh tế trưởng mới Ann Krueger, một chuyên gia về thương mại quốc tế và nổi tiếng với các công trình về “tìm kiếm địa tô” (rent seeking) – cách mà các nhóm đặc quyền đặc lợi sử dụng thuế quan và các công cụ bảo hộ mậu dịch khác để trục lợi trên thiệt hại của những người khác – đã đến Ngân hàng

Thế giới vào năm 1981. Trong khi Chenery và nhóm của ông tập trung vào nghiên cứu làm sao mà thị trường lại thất bại ở các nước đang phát triển và tìm hiểu xem các chính phủ có thể làm gì để cải thiện thị trường và giảm nghèo thì Krueger lại xem chính phủ chính là nguồn gốc của vấn đề. Và do đó, thị trường tự do mới là giải pháp cho các vấn đề của các nước đang phát triển. Với sự thắng thế của hệ tư tưởng mới, nhiều nhà kinh tế học hàng đầu mà Chenery mời về cộng tác đã rời ngân hàng.

Mặc dù nhiệm vụ của IMF và Ngân hàng Thế giới vẫn khác nhau, từ thời điểm đó, các hoạt động của hai tổ chức này ngày càng chồng lên nhau. Vào những năm 1980, Ngân hàng Thế giới đã mở rộng hoạt động cho vay không chỉ cho các dự án (như cầu đường) mà cung cấp sự hỗ trợ trên nhiều lĩnh vực, dưới tên gọi “các khoản cho vay điều chỉnh cơ cấu” (structural adjustment loans); nhưng lại chỉ cho vay nếu như có sự chấp thuận của IMF và IMF đã áp đặt một số điều kiện lên các quốc gia. Nhiệm vụ của IMF tập trung vào vấn đề khủng hoảng, nhưng các nước đang phát triển thì thường xuyên cần sự giúp đỡ, nên IMF đã trở thành một phần trong cuộc sống của hầu hết các nước đang phát triển.

Sự sụp đổ của Bức tường Berlin tạo ra một đấu trường mới cho IMF: thúc đẩy và hỗ trợ quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường ở các nước thuộc Liên Xô cũ và các nước trong khối xã hội chủ nghĩa ở châu Âu. Gần đây hơn, khi các cuộc khủng hoảng bùng nổ với quy mô ngày càng lớn mà thậm chí ngân sách của IMF cũng dường như không đủ đáp ứng, Ngân hàng Thế giới được gọi vào cuộc cung cấp hàng chục tỉ USD trợ giúp khẩn cấp, nhưng chỉ với tư cách là đối tác hỗ trợ cho IMF, dưới sự hướng dẫn của IMF. Về nguyên tắc vẫn có sự phân chia công việc giữa hai tổ chức này. IMF có nhiệm vụ tập trung vào những

vấn đề *kinh tế vĩ mô* của các quốc gia, như thâm hụt ngân sách chính phủ, chính sách tiền tệ, lạm phát, thâm hụt thương mại và vay nợ nước ngoài, còn Ngân hàng Thế giới sẽ chịu trách nhiệm về các *vấn đề cơ cấu*, chẳng hạn như chính phủ tiêu tiền vào việc gì, hệ thống tài chính, thị trường lao động và chính sách thương mại. Nhưng IMF có một quan điểm khá là đề quốc: vì hầu hết các vấn đề cơ cấu đều ảnh hưởng tới toàn bộ nền kinh tế và do đó ảnh hưởng tới ngân sách chính phủ hay thâm hụt thương mại. Vì vậy, IMF cảm thấy dường như tất cả mọi vấn đề đều nằm trong quyền quản lý của mình. Thường thì IMF không thể kiên nhẫn nổi với Ngân hàng Thế giới, nơi luôn có những cuộc tranh luận rằng chính sách nào sẽ phù hợp nhất với điều kiện cụ thể của mỗi nước, ngay cả trong những thời kỳ hệ tư tưởng kinh tế thị trường tự do thống trị và thắng thế. IMF thì luôn có câu trả lời (về cơ bản là giống nhau cho mọi nước) và không thấy cần thiết phải thảo luận, trong khi ngược lại, Ngân hàng Thế giới luôn tranh luận xem nên làm cái gì và tìm cách đưa ra câu trả lời tốt nhất.

Hai tổ chức này lẽ ra có thể đưa ra lời khuyên và trợ giúp ở những góc độ khác nhau cho các nước đang phát triển và đang chuyển đổi, và làm như vậy thì họ đã đẩy mạnh các quá trình dân chủ được rồi. Nhưng cả hai lại bị điều khiển bởi ý chí chung của các nước G-7 (chính phủ của bảy nước công nghiệp tiên tiến quan trọng nhất),⁴ và đặc biệt là các bộ trưởng tài chính của những nước này. Điều họ ít mong muốn nhất là tranh luận một cách dân chủ thật sự về các chiến lược giải pháp khác nhau

⁴ Các nước đó là Mỹ, Nhật Bản, Đức, Canada, Italia, Pháp và Anh. Ngày nay, các nước G-7 thường gặp nhau cùng với Nga (G-8). Bảy nước này không còn là bảy nền kinh tế lớn nhất thế giới. Chế độ thành viên của G-7 cũng giống như chế độ thành viên thường trực của Hội đồng Bảo an Liên hiệp quốc, được quyết định bởi lịch sử.

Hơn một nửa thế kỷ kể từ khi thành lập, rõ ràng là IMF đã thất bại trong các sứ mệnh của mình. Nó đã không làm cái đáng lẽ phải làm: cung cấp trợ giúp tài chính cho các nước gặp khó khăn kinh tế nhằm làm cho những nước này phục hồi trạng thái gần toàn dụng lao động. Mặc cho nhận thức của chúng ta về các quá trình kinh tế đã tiến bộ rất nhiều trong vòng năm mươi năm qua, và mặc cho những nỗ lực của IMF trong một phần tư thế kỷ qua, khủng hoảng kinh tế nổ ra ngày càng nhiều và (nếu không tính đến cuộc Đại suy thoái) ngày càng khốc liệt. Bằng một vài tính toán có thể thấy rằng, gần một trăm nước đã từng phải đối mặt với khủng hoảng.⁵ Tội tệ là, khá nhiều chính sách mà IMF áp đặt, đặc biệt là quá trình tự do hóa thị trường tài chính quá sớm, đã đóng góp vào sự bất ổn định toàn cầu. Và khi một nước bị khủng hoảng, các trợ giúp và chương trình của IMF không chỉ thất bại trong việc ổn định tình hình mà trong nhiều trường hợp còn làm cho tình hình trở nên tồi tệ hơn, đặc biệt là đối với người nghèo. IMF đã thất bại trong nhiệm vụ nguyên thủy của nó là thúc đẩy sự ổn định toàn cầu; cũng không thành công hơn trong những sứ mệnh mới mà nó đảm nhiệm, chẳng hạn hướng dẫn và trợ giúp quá trình chuyển đổi của các quốc gia có nền kinh tế kế hoạch sang kinh tế thị trường.

Thỏa thuận Bretton Woods cũng kêu gọi thành lập một tổ chức kinh tế quốc tế thứ ba, WTO, để kiểm soát quan hệ thương mại quốc tế – công việc tương tự như IMF quản lý quan hệ tài chính quốc tế. Người ta cho rằng, những chính sách thương

mại theo kiểu “hại hàng xóm” (beggar-thy-neighbor), trong đó các nước tăng thuế nhập khẩu nhằm bảo vệ nền kinh tế nội địa, là nguyên nhân gây ra sự lan tràn của suy thoái kinh tế lẫn mức độ nghiêm trọng của nó. Một tổ chức thương mại quốc tế là cần thiết để không chỉ ngăn ngừa sự tái diễn mà còn thúc đẩy sự lưu chuyển tự do của hàng hóa và dịch vụ. Mặc dầu Thỏa thuận chung về Thuế quan và Mậu dịch (GATT) đã thành công trong việc giảm đáng kể hàng rào thuế nhập khẩu, nhưng việc đi đến một hiệp ước cuối cùng thật khó khăn; mãi đến tận năm 1995, một nửa thế kỷ sau Thế chiến thứ II và hai phần ba thế kỷ sau cuộc Đại suy thoái, WTO mới ra đời. Nhưng WTO hoàn toàn không giống với hai tổ chức quốc tế đã nói ở trên (IMF và WB). Nó không tự đặt ra những quy định; mà đúng hơn là tạo ra một diễn đàn trong đó đàm phán thương mại diễn ra và bảo đảm những thỏa thuận được thực hiện.

Những ý tưởng và dự định đằng sau sự hình thành các tổ chức quốc tế đều là tốt đẹp, nhưng dần dần qua thời gian đã bị biến dạng thành những thứ khác hoàn toàn. Những định hướng hoạt động kiểu Keynes cho IMF, trong đó nhấn mạnh đến những thất bại thị trường và vai trò của chính phủ trong việc tạo việc làm, đã bị thay thế bởi tư tưởng thị trường tự do của những năm 1980. Tư tưởng này, một phần của cái gọi là “Đồng thuận Washington” mới (Washington Consensus), một sự đồng thuận giữa IMF, Ngân hàng Thế giới và Bộ Tài chính Mỹ về “các chính sách đúng” cho các nước đang phát triển, đã đánh tín hiệu về một cách tiếp cận hoàn toàn khác đối với sự ổn định và phát triển kinh tế.

Khá nhiều ý tưởng nằm trong sự đồng thuận mới này đã được hình thành trong quá trình đối phó với những vấn đề của Mỹ Latinh, nơi các chính phủ thường mất kiểm soát chi tiêu ngân sách trong khi lại thực thi chính sách tiền tệ nổi lỏng và hậu

⁵ Xem Gerard Caprio, Jr., et al., eds., *Preventing Bank Crises: Lessons from Recent Global Bank Failures. Proceedings of a Conference Co-sponsored by the Federal Reserve Bank of Chicago and the Economic Development Institute of the World Bank*. EDI Development Studies (Washington, DC: World Bank, 1998)

quả kéo theo là lạm phát. Sự tăng trưởng nhanh của một vài quốc gia trong khu vực này trong vài thập kỷ ngay sau Thế chiến thứ II đã không kéo dài, bị cho là do sự can thiệp quá mức của nhà nước vào nền kinh tế. Thật không may, những ý tưởng được phát triển nhằm giải quyết các vấn đề cụ thể của Mỹ Latinh lại được áp dụng cho các nước khác, những nước mà nền kinh tế có cấu trúc, thể mạnh và điểm yếu hoàn toàn khác. Những chính sách như tự do hóa thị trường vốn được đẩy mạnh trên khắp các nước Mỹ Latinh, trước khi được chứng minh chắc chắn cả về lý thuyết lẫn bằng cơ xác thực là chúng thúc đẩy tăng trưởng. Cùng lúc, bằng chứng chồng chất cho thấy những chính sách như thế góp phần tạo ra bất ổn định thì những chính sách này vẫn được thúc đẩy ở nơi khác, có khi trong những hoàn cảnh mà chúng thậm chí không phù hợp chút nào.

Trong nhiều trường hợp, những chính sách kinh tế theo kiểu “Đồng thuận Washington”, cho dù phù hợp ở Mỹ Latinh, lại chẳng hề thích hợp với những nước đang trong giai đoạn đầu của quá trình phát triển hay chuyển đổi kinh tế. Hầu hết các nước công nghiệp phát triển, bao gồm cả Mỹ và Nhật Bản, đã xây dựng nền kinh tế của họ bằng cách bảo hộ một cách khôn khéo và có lựa chọn các ngành công nghiệp cho đến khi chúng đủ mạnh để cạnh tranh với các đối thủ nước ngoài. Trong khi bảo hộ thường không thành công với các nước áp dụng thì tự do hóa thương mại nhanh chóng cũng vậy. Việc bắt một nước đang phát triển mở cửa thị trường cho hàng hóa nhập khẩu cạnh tranh với sản phẩm của các ngành công nghiệp nội địa còn non nớt và dễ tổn thương có thể gây ra những hậu quả kinh tế - xã hội nghiêm trọng. Thất nghiệp là không tránh khỏi - nông dân nghèo ở các nước đang phát triển không thể nào cạnh tranh nổi với những sản phẩm được trợ cấp từ Mỹ và châu Âu - trước khi khu vực công nông nghiệp phát triển đủ mạnh

để tạo ra việc làm mới. Thậm chí, tồi tệ hơn, IMF khẳng khái đòi các nước đang phát triển phải thắt chặt chính sách tiền tệ, đẩy lãi suất lên cao đến mức, việc tạo ra việc làm mới khó thực hiện ngay cả trong những điều kiện tốt nhất. Và bởi vì tự do hóa thương mại diễn ra trong khi mạng lưới bảo hiểm xã hội chưa hình thành, những người mất việc sẽ bị đẩy vào cảnh nghèo đói túng quẫn. Tự do hóa, vì thế chẳng đem lại sự tăng trưởng hứa hẹn mà thay vào đó là gia tăng sự nghèo khổ. Và kể cả những người không mất việc cũng sẽ bị ảnh hưởng bởi trạng thái bất ổn và lo lắng ngày càng tăng.

Kiểm soát chu chuyển vốn (capital control) là một ví dụ khác. Các nước châu Âu đã làm điều này cho tới tận những năm bảy mươi. Một số người có thể cho rằng, thật không công bằng khi bắt những nước đang phát triển với hệ thống ngân hàng vừa chỉ mới phát triển phải đối mặt với những rủi ro khi mở cửa thị trường. Bỏ sang một bên vấn đề công bằng, đó cũng là một luận điểm kinh tế tồi: sự lưu chuyển tiền vào và ra các nước diễn ra với tần suất quá lớn theo sau tự do hóa thị trường tài chính chỉ tạo ra sự phá hoại. Các nước đang phát triển nhỏ bé cũng giống như những con thuyền nhỏ. Tự do hóa thị trường tài chính chóng mặt, theo cái cách IMF thúc đẩy, chẳng khác nào đẩy những con thuyền nhỏ đó phải tham gia vào cuộc hành trình trên biển sóng dữ dằn trước khi những lỗ hổng trên thân thuyền được sửa chữa, trước khi thuyền trưởng được đào tạo, và trước cả khi phao cứu sinh được chuẩn bị. Ngay cả trong trường hợp tốt nhất, vẫn có khả năng rất cao là những con thuyền đó sẽ bị lật úp khi bị vùi dập bởi những con sóng lớn.

Cho dù IMF tán thành những lý thuyết kinh tế “sai lầm”, đáng lẽ nó không gây hậu quả lớn đến thế nếu lãnh địa hoạt động của nó giới hạn ở châu Âu, Mỹ, và các nước công nghiệp tiên tiến khác tự lo liệu được. Nhưng sự chấm dứt của chủ nghĩa

thực dân kiểu cũ và tiếp đó là của chế độ cộng sản ở một số nước đã cho IMF và Ngân hàng Thế giới cơ hội mở rộng sự mạng nguyên thủy của chúng. Ngày nay, hai tổ chức này trở thành những tổ chức thống trị nền kinh tế thế giới. Không chỉ những nước cần đến sự trợ giúp mới phải nhờ tới chúng mà cả những người cần đến “sự đóng dấu công nhận” (seal of approval) của hai tổ chức này để có thể tiếp cận thị trường vốn quốc tế tốt hơn cũng phải tuân theo những “toa thuốc” kinh tế của họ, những toa thuốc phản ánh những tư tưởng và lý thuyết kinh tế thị trường tự do.

Hậu quả cho nhiều người là nghèo đói, và cho nhiều nước là mất ổn định kinh tế, chính trị. IMF đã mắc sai lầm trong tất cả những lĩnh vực mà nó tham gia: phát triển, chống khủng hoảng, và trong các nền kinh tế chuyển đổi từ mô hình cộng sản sang tư bản. Các chương trình cho vay điều chỉnh cơ cấu không đem lại tăng trưởng bền vững, ngay cả với các nước, như Bolivia, đã tuân thủ chặt chẽ mọi yêu cầu. Ở nhiều nước, chính sách thất lưng buộc bụng đã cản trở tăng trưởng. Các chương trình kinh tế thành công đòi hỏi cực kỳ thận trọng với *trình tự* và *nhịp độ* của cải cách. Nếu, chẳng hạn, thị trường được mở cửa cho tự do cạnh tranh quá sớm, trước khi các tổ chức tài chính được xác lập, việc làm mới được tạo ra sẽ ít hơn số mất đi. Ở

⁶ Có nhiều phê bình chương trình cho vay điều chỉnh cơ cấu, ngay cả đánh giá của IMF về chương trình cũng ghi nhận nhiều sai sót. Đánh giá này bao gồm ba phần: đánh giá nội bộ của nhân viên IMF (IMF Staff, *The ESAF at Ten Years: Economic Adjustment and Reform in Low Income Countries*. Occasional Papers #156, 12.2.1998); đánh giá độc lập bên ngoài (K. Botchwey, et al., *Report by a Group of Independent Expert Review: External Evaluation of the ESAF* [Washington, DC: IMF, 1998]); và một báo cáo của nhân viên IMF cho Ban giám đốc IMF, chất lọc những bài học từ hai đánh giá trên (IMF Staff, *Distilling the Lessons from the ESAF Reviews* [Washington, DC: IMF, tháng 7.1998]).

nhiều nước, những sai lầm trong trình tự và nhịp độ cải cách đã dẫn đến thất nghiệp và nghèo đói gia tăng.⁶ Sau cuộc khủng hoảng châu Á năm 1997, chính sách của IMF đã đổ dầu vào lửa khủng hoảng ở Thái Lan và Indonesia. Những cải cách kiểu thị trường tự do ở Mỹ Latinh cũng có đem lại một vài thành công – Chile là một trường hợp thường xuyên được nhắc đến – nhưng hầu hết phần còn lại của lục địa này vẫn còn phải tiếp tục bù lại một thập kỷ mất mát theo sau cái gọi là chương trình cứu giúp “thành công” của IMF vào đầu những năm 1980. Ngày nay, nhiều nước trong số đó vẫn còn phải chịu tình trạng thất nghiệp cao kinh niên – ở Argentina chẳng hạn, là hai con số từ năm 1995 – ngay cả khi lạm phát đã được đẩy lui. Sự sụp đổ của Argentina vào năm 2001 chỉ là một của những ví dụ gần nhất trong cả chuỗi thất bại trong vài năm qua. Với tỷ lệ thất nghiệp cao chót vót trong vòng gần bảy năm như vậy, điều đáng băn khoăn không phải là việc dân chúng cuối cùng cũng nổi loạn mà là họ đã phải chịu đựng âm thầm quá nhiều và quá lâu. Kể cả những nước có được một chút tăng trưởng cũng thấy rõ là lợi ích chủ yếu tích tụ trong tay những người giàu và đặc biệt là tầng lớp cực giàu, khoảng 10% giàu nhất, trong khi nghèo đói vẫn hoành hành và thậm chí trong một số trường hợp, thu nhập của những người dưới đáy còn tụt giảm.

Nằm sau những vấn đề của IMF và các tổ chức quốc tế khác là vấn đề cơ cấu quản trị (governance): ai quyết định những gì chúng thực hiện. Những tổ chức này không chỉ bị điều khiển bởi các nước công nghiệp giàu nhất mà còn bởi giới tư bản thương mại và tài chính ở các nước đó, cho nên chính sách của chúng đương nhiên phản ánh những lợi ích này. Sự lựa chọn lãnh đạo của các tổ chức này biểu tượng hóa những vấn đề của các tổ chức, và thường góp phần gây ra hoạt động yếu kém của chúng. Trong khi hầu hết tất cả các hoạt động của IMF và

Ngân hàng Thế giới ngày nay là ở các nước đang phát triển (tất nhiên, tất cả các khoản cho vay của chúng), chúng lại được điều hành bởi những đại diện của các quốc gia công nghiệp. (Theo tập quán hay một sự thỏa thuận ngầm, chủ tịch của IMF luôn là một người châu Âu và chủ tịch của Ngân hàng Thế giới là người Mỹ). Họ được lựa chọn sau cánh cửa đóng kín, và chưa bao giờ kinh nghiệm về thế giới đang phát triển là điều kiện tiên quyết khi lựa chọn chủ tịch. Các tổ chức này không phải là đại diện cho các nước mà nó phục vụ.

Vấn đề còn nảy sinh ở chỗ ai là người đại diện cho tiếng nói của một quốc gia. Tại IMF, đó là các bộ trưởng tài chính và thống đốc ngân hàng trung ương. Ở WTO, đó là các bộ trưởng thương mại. Mỗi một bộ trưởng này lại có quan hệ với những nhóm cử tri nhất định ở nước họ. Bộ trưởng thương mại sẽ thể hiện những mối quan tâm của cộng đồng kinh doanh – cả nhà xuất khẩu muốn mở cửa các thị trường mới cho hàng xuất và cả các nhà sản xuất phải cạnh tranh với hàng nhập khẩu. Những bộ phận cử tri này tất nhiên muốn duy trì càng nhiều hàng rào thương mại càng tốt và xin trợ cấp ở mức cao nhất mà họ có thể thuyết phục quốc hội chuẩn y. Việc các rào cản thương mại làm tăng giá cả mà người tiêu dùng phải trả hay trợ cấp là một gánh nặng đối với người đóng thuế lại chẳng được quan tâm bằng lợi nhuận của nhà sản xuất. Những vấn đề về môi trường và lao động thậm chí còn ít được quan tâm hơn, thay vì coi đó là những khó khăn cần phải vượt qua. Các bộ trưởng tài chính và thống đốc ngân hàng trung ương thì lại gắn bó chặt chẽ với cộng đồng tài chính. Họ thường xuất thân từ các công ty tài chính và sau khi kết thúc nhiệm kỳ trong chính phủ, đó là nơi họ lại trở về. Robert Rubin, Bộ trưởng tài chính Mỹ trong phần lớn khoảng thời gian được đề cập trong cuốn sách này, xuất thân từ một ngân hàng đầu tư lớn nhất,

Goldman Sachs, và sau khi rời chức vụ lại chuyển sang Citigroup, hãng sở hữu ngân hàng thương mại lớn nhất Citibank. Nhân vật quyền lực thứ hai tại IMF trong thời kỳ này là Stanley Fischer đã chuyển thẳng từ IMF đến Citigroup sau khi nghỉ việc. Những cá nhân này đương nhiên sẽ nhìn thế giới bằng con mắt của cộng đồng tài chính. Những quyết định của bất kỳ tổ chức nào cũng phản ánh quan điểm và lợi ích của những người ra quyết định; không ngạc nhiên, như chúng ta sẽ thấy được nhắc đi nhắc lại ở các chương sau, chính sách của các tổ chức kinh tế quốc tế thường xuyên đi liền với lợi ích thương mại và tài chính của những người ở các quốc gia công nghiệp tiên tiến.

Đối với những nông dân ở các nước đang phát triển đang phải còng lưng làm việc trả các món nợ cho IMF hay những doanh nhân đang phải chịu đựng những khoản thuế giá trị gia tăng cao hơn theo yêu cầu của IMF, cái hệ thống hiện nay do IMF điều hành chẳng khác gì một hệ thống đánh thuế lên họ nhưng không đại diện cho họ. Thất vọng với hệ thống toàn cầu hóa quốc tế dưới triều đại của IMF tăng lên khi những người dân nghèo ở Indonesia, Maroc hay Papua New Guinea bị cắt bỏ trợ cấp lương thực và chất đốt; hay những người dân Thái Lan chứng kiến sự hoành hành của bệnh AIDS, do kết quả của việc cắt giảm chi tiêu y tế dưới áp lực của IMF. Các gia đình ở nhiều nước đang phát triển phải trả tiền cho việc học hành của con cái theo cái gọi là những chương trình bù lại chi phí, đã phải chấp nhận một sự lựa chọn đau lòng là không gửi con gái họ tới trường.

Không còn có sự lựa chọn nào khác, không có cách nào khác để thể hiện nổi bất bình của mình, để đòi hỏi sự thay đổi, họ đã nổi loạn. Đường phố, tất nhiên, không phải là nơi để thảo luận, không phải là nơi hoạch định chính sách hay đưa ra

những nhượng bộ. Nhưng những người phản đối đã buộc các quan chức chính phủ và những nhà kinh tế trên toàn thế giới phải suy nghĩ về những giải pháp đúng đắn để tăng trưởng và phát triển thay cho những chính sách theo kiểu Đồng thuận Washington. Ngày càng rõ ràng, không chỉ với những người dân thường mà cả với các nhà hoạch định chính sách, không chỉ với những người ở các nước đang phát triển mà cả những người ở các nước phát triển, rằng toàn cầu hóa theo cái cách đã tiến hành không giống như những gì mà những người ủng hộ nó đã hứa hẹn – hay như những gì mà nó có thể làm và nên làm. Trong một số trường hợp, toàn cầu hóa không đem lại tăng trưởng, nhưng khi đem lại tăng trưởng thì nó cũng không đem lại lợi ích cho tất cả mọi người. Kết quả cuối cùng mà những chính sách Đồng thuận Washington đặt ra rất thường là đem lại lợi ích cho một số ít người với cái giá là thiệt hại của nhiều người, lợi ích cho người giàu với cái giá phải trả của người nghèo. Nhiều khi, những lợi ích và giá trị thương mại đã lấn át mối quan tâm cho môi trường, dân chủ, quyền con người và công bằng xã hội.

Toàn cầu hóa bản thân nó không tốt hay xấu. Nó có sức mạnh để đem lại vô số điều tốt. Với các nước Đông Á, những nước đã vận dụng toàn cầu hóa *theo cách riêng của mình*, theo nhịp độ riêng của mình, họ đã thu được nhiều lợi ích, bất chấp cả sự thụt lùi do cuộc khủng hoảng 1997 gây ra. Nhưng ở phần lớn các nơi khác, toàn cầu hóa không đem lại lợi ích tương xứng.

Kinh nghiệm của nước Mỹ trong thế kỷ 19 cũng tương tự như quá trình toàn cầu hóa ngày nay – và sự khác biệt giúp soi rọi những thành công của quá khứ và thất bại hiện nay. Vào thời điểm đó, khi mà chi phí vận chuyển, liên lạc giảm xuống và thị trường được mở rộng, nền kinh tế quốc gia mới được hình thành và với nền kinh tế quốc gia mới đó, các công ty quốc gia

ra đời, hoạt động trên toàn bộ lãnh thổ quốc gia. Nhưng thị trường không bị bỏ mặc cho phát triển một cách tự phát, chính phủ đã đóng một vai trò quan trọng trong việc định hình sự phát triển của nền kinh tế. Chính phủ Mỹ đã có được quyền lực rộng rãi khi tòa án bật đèn xanh, dựa vào một điều khoản trong hiến pháp, cho phép chính quyền liên bang điều tiết thương mại liên tiểu bang. Chính phủ liên bang đã kiểm soát hệ thống tài chính, quy định mức lương lẫn điều kiện làm việc tối thiểu, và cuối cùng là hệ thống phúc lợi và bảo hiểm thất nghiệp để giải quyết những vấn đề do hệ thống thị trường đặt ra. Chính phủ liên bang cũng thúc đẩy một số ngành công nghiệp (đường điện thoại đầu tiên, chẳng hạn, do chính phủ Mỹ xây dựng nối Baltimore và Washington năm 1842) và khuyến khích những ngành khác, như nông nghiệp, không chỉ giúp thành lập các trường đại học phục vụ cho nghiên cứu mà còn cung cấp các dịch vụ mở rộng để huấn luyện nông dân những kỹ thuật và công nghệ mới. Chính phủ liên bang đã đóng vai trò quan trọng không chỉ trong việc thúc đẩy tăng trưởng, ngay cả khi chính phủ không tham gia vào các chính sách chủ động phân phối lại, ít nhất chính phủ cũng có những chương trình mà lợi ích của nó được chia sẻ rộng rãi – không chỉ những chương trình phổ cập giáo dục và nâng cao năng suất nông nghiệp mà còn chương trình cấp đất nhằm tạo ra cơ hội tối thiểu cho tất cả mọi người Mỹ.

Ngày nay, với việc chi phí giao thông liên lạc ngày càng giảm và sự dỡ bỏ các hàng rào đối với hàng hóa, dịch vụ và vốn (mặc dù vẫn còn những rào cản với sự dịch chuyển nhân công), chúng ta có quá trình “toàn cầu hóa”, tương tự như những quá trình trước đây khi các nền kinh tế quốc gia hình thành. Nhưng không may, chúng ta lại không có một chính phủ chung để chịu trách nhiệm với người dân ở mọi nước, để giám sát quá trình

toàn cầu hóa theo cách giống như chính phủ quốc gia đã định hướng quá trình quốc gia hóa. Thay vào đó, chúng ta có một hệ thống có thể gọi là *quản lý toàn cầu không có chính phủ toàn cầu* (global governance without global government), một hệ thống mà trong đó một vài tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới, IMF và WTO và một vài cá nhân – các bộ trưởng tài chính, thương mại có quan hệ chặt chẽ với các lợi ích tài chính thương mại, thống trị trong khi vô số người bị ảnh hưởng bởi các quyết định của họ bị bỏ mặc không thể có tiếng nói của mình. Đã đến lúc phải thay đổi các quy tắc chi phối trật tự kinh tế quốc tế, suy ngẫm lại về việc các quyết định đã được ban hành như thế nào và vì lợi ích của ai ở cấp độ quốc tế và hãy bớt coi trọng hệ tư tưởng mà hãy nhìn xem thực tế cái gì có hiệu quả. Điều quan trọng là làm sao những thành công mà chúng ta thấy ở Đông Á cũng đạt được ở những nơi khác. Cái giá phải trả sẽ rất lớn nếu để tiếp diễn sự bất ổn toàn cầu. Toàn cầu hóa có thể được định hướng lại, và khi được định hướng đúng, công bằng đồng thời tất cả các nước đều có tiếng nói đối với những chính sách ảnh hưởng đến họ, sẽ giúp tạo ra một nền kinh tế toàn cầu mới, trong đó tăng trưởng không chỉ bền vững hơn và ổn định hơn mà thành quả của nó cũng được chia sẻ công bằng hơn.

CHƯƠNG 2

NHỮNG LỜI HỨA BỊ PHÁ BỎ

Trong ngày đầu tiên của tôi, ngày 13.2.1997, với tư cách là kinh tế trưởng và Phó chủ tịch cao cấp của Ngân hàng Thế giới, khi tôi rảo bước vào tòa nhà lớn và hiện đại nằm trên đường 19 ở Washington, điều đầu tiên đập vào mắt tôi là cái khẩu hiệu “*Giấc mơ của chúng tôi là một thế giới không có nghèo đói*”. Chính giữa một căn phòng ở tầng 13 là bức tượng một chú bé đang dắt một ông già mù, một biểu tượng tưởng nhớ sự xóa bỏ bệnh mù sông (river blindness hay *onchocerciasis*). Trước khi Ngân hàng Thế giới, Tổ chức Y tế thế giới và các tổ chức khác hợp sức lại với nhau, hàng ngàn người đã bị mù hàng năm ở châu Phi vì căn bệnh có thể ngăn ngừa này. Phía bên kia đường là một tòa nhà đồ sộ khác, trụ sở của IMF. Tòa nhà được lát đá bên trong, tô điểm bởi hệ thực vật phong phú, nhắc nhở các bộ trưởng tài chính đến từ khắp nơi trên thế giới rằng, IMF biểu hiện cho sự tập trung của tiền bạc và quyền lực.

Hai tổ chức đó, thường bị nhầm lẫn trong công chúng, thể hiện sự tương phản rõ rệt bởi những khác biệt về văn hóa, về phong cách và về nhiệm vụ: một tổ chức chú tâm vào công tác xóa nghèo, tổ chức kia chịu trách nhiệm về giữ gìn sự ổn định

kinh tế toàn cầu. Mặc dù cả hai đều có nhóm các nhà kinh tế bay đến các nước đang phát triển theo các nhiệm vụ trong ba tuần, Ngân hàng Thế giới luôn nỗ lực để đảm bảo một cơ sở đáng kể nhân viên thường trú dài hạn ở các nước mà nó giúp đỡ. Trái lại, IMF thường chỉ có một “đại diện thường trú” với quyền lực hạn chế. Các chương trình của IMF thường được phát ra từ Washington và được xây dựng thông qua những chuyến đi ngắn ngày, trong đó các nhân viên IMF gặp gỡ với nhiều bộ trưởng tài chính, thống đốc ngân hàng trung ương và nghỉ ngơi thoải mái trong những khách sạn 5 sao sang trọng ở các thủ đô. Sự khác biệt này không chỉ có ý nghĩa biểu tượng: bạn không thể hiểu và yêu một đất nước trừ khi bạn có đi đến các vùng nông thôn. Người ta không nên nhìn thất nghiệp chỉ như những con số thống kê, một phép đếm, một “tai nạn” trong cuộc chiến chống lạm phát hoặc để bảo đảm cho các ngân hàng phương Tây thu hồi nợ. Những người thất nghiệp là những con người có gia đình của họ, những người mà cuộc sống bị ảnh hưởng và đôi khi bị tàn phá bởi những chính sách kinh tế được gợi ý bởi nước ngoài và trong trường hợp của IMF, là bị áp đặt bởi nước ngoài. Kỹ thuật chiến tranh công nghệ cao được thiết kế để loại bỏ sự tiếp xúc trực tiếp: thả một quả bom từ độ cao 50.000 feet bảo đảm rằng chẳng ai cảm thấy cái hậu quả mà mình gây ra. Quản lý kinh tế hiện đại cũng tương tự như thế: ngồi trong khách sạn sang trọng, người ta đã nhả tâm ra những quyết định mà đúng ra người ta phải suy nghĩ kỹ hơn nếu họ biết những người mà cuộc sống đang bị ảnh hưởng.

Số liệu thống kê xác nhận điều mà những ai có dịp đi qua vùng nông thôn đều chứng kiến; ở những làng quê ở châu Phi, Nepal, Mindanao hay Ethiopia: khoảng cách giữa người giàu và người nghèo đang ngày càng gia tăng, và số người nghèo ở mức tuyệt đối – sống dưới 1 đôla một ngày – thậm

chí đang tăng lên. Ngay cả khi bệnh mù sông đã được loại trừ, thì nghèo đói vẫn triền miên bất chấp những dự định và lời hứa tốt đẹp của các nước phát triển đối với các nước đang phát triển. Hầu hết các nước trong số này đã từng là thuộc địa của các nước phát triển.

Nếp nghĩ không phải là điều có thể thay đổi ngày một ngày hai và điều đó đúng với các nước đang phát triển lẫn các nước đã phát triển. Dem lại tự do cho các nước đang phát triển (thường là sau một chút chuẩn bị cho việc tự trị) thường không làm thay đổi quan điểm của những kẻ thực dân trước đây, những kẻ tiếp tục tự cho mình là nhất. Cái tư tưởng thực dân – “gánh nặng của người da trắng” và cái suy nghĩ rằng họ biết điều gì là tốt nhất cho các nước đang phát triển vẫn tồn tại dai dẳng. Mỹ, nước đã trở thành kẻ thống trị kinh tế toàn cầu, có rất ít những di sản của chủ nghĩa thực dân, nhưng những giá trị Mỹ cũng bị vấy bẩn bởi “tư tưởng bành trướng” xuất hiện từ thời kỳ chiến tranh lạnh, trong đó các nguyên tắc dân chủ đã bị nhượng bộ hoặc lờ đi trong cuộc chiến toàn diện chống lại chủ nghĩa cộng sản.

VÀO CÁI ĐÊM TRƯỚC KHI tôi làm việc tại Ngân hàng Thế giới, tôi có buổi họp báo cuối cùng trong vai trò là Chủ tịch Hội đồng cố vấn kinh tế của tổng thống. Bởi nền kinh tế Mỹ đang được kiểm soát tốt, tôi cảm thấy rằng thách thức lớn nhất cho một nhà kinh tế hiện giờ là sự đói nghèo đang tăng lên trên thế giới. Chúng ta có thể làm gì với khoảng 1,2 tỉ người trên toàn cầu sống dưới mức 1 đôla một ngày, hay 2,8 tỉ người sống dưới mức 2 đôla một ngày – chiếm tới 45% dân số thế giới? Tôi có thể làm gì để biến giấc mơ một thế giới không có nghèo đói trở thành hiện thực? Tôi nhận ra rằng, nhiệm vụ của tôi có ba bước:

suy nghĩ thấu đáo chiến lược nào có thể hiệu quả nhất trong thúc đẩy tăng trưởng và giảm nghèo; làm việc với chính phủ ở các nước đang phát triển để đưa những chiến lược đó vào thực tế; và làm tất cả những gì mà tôi có thể ở những nước phát triển để thúc đẩy những lợi ích và mối quan tâm của thế giới đang phát triển, dù cho đó là việc gây sức ép mở cửa thị trường hay là yêu cầu sự giúp đỡ có hiệu quả hơn. Tôi biết rằng nhiệm vụ này là khó khăn, nhưng tôi đã không bao giờ có thể tưởng tượng rằng, một trong những trở ngại lớn nhất mà các nước đang phát triển phải đối mặt là do con người gây ra, hoàn toàn không cần thiết, và nằm ở phía bên kia con đường, trong một tổ chức “anh em” của tôi, đó là IMF. Tôi không hề kỳ vọng rằng, tất cả mọi người trong các tổ chức quốc tế hay các chính phủ ủng hộ chúng đều cam kết mục tiêu xóa nghèo; nhưng tôi đã nghĩ rằng sẽ có những cuộc tranh luận công khai về những chiến lược xem ra đang thất bại trên nhiều mặt và đặc biệt là thất bại đối với những người nghèo. Vì lẽ đó, tôi cảm thấy rất thất vọng.

Ethiopia và cuộc chiến giữa quyền lực chính trị và sự nghèo đói

Sau bốn năm ở Washington, tôi đã có dịp làm quen với thế giới lạ lẫm của giới công chức và chính khách. Nhưng chỉ đến khi tôi đặt chân đến Ethiopia, một trong những nước nghèo nhất thế giới, vào tháng 3.1997, trong khoảng một tháng thực thi công việc của Ngân hàng Thế giới, tôi hoàn toàn bị choáng bởi cái thế giới của sự tính toán chính trị ở IMF. Thu nhập bình quân đầu người ở Ethiopia chỉ có 110 đôla một năm và đất nước này đã liên tục phải hứng chịu hạn hán và mất mùa, gây nên cái chết của 2 triệu người. Tôi gặp Thủ tướng Meles Zenawi,

người lãnh đạo lực lượng du kích 17 năm chống lại chế độ tàn bạo của Mengistu Haile Mariam. Meles đã giành thắng lợi vào năm 1991 và sau đó chính phủ bắt tay vào công việc khó khăn khôi phục đất nước. Là một tiến sĩ, Meles đã theo học chính quy về kinh tế bởi vì ông hiểu rằng, cái có thể làm cho đất nước của ông thoát khỏi nghèo đói không gì khác hơn là quá trình chuyển đổi kinh tế. Và ông đã cho thấy mình có đủ những kiến thức kinh tế – và thực tế là tính sáng tạo – cho phép ông đứng đầu bất kỳ một lớp học kinh tế nào ở trường đại học của tôi. Ông thể hiện sự hiểu biết sâu sắc các nguyên lý kinh tế và chắc chắn là một sự hiểu biết còn sâu sắc hơn nhiều về tình hình và hoàn cảnh của đất nước ông – hơn rất nhiều những quan chức kinh tế quốc tế mà với họ, tôi phải làm việc cùng trong ba năm tiếp theo.

Con người Meles là sự kết hợp giữa phẩm chất trí tuệ và nhân cách nhất quán: không ai nghi ngờ sự trung thực của Meles và chỉ có rất ít những lời buộc tội tham nhũng trong chính phủ của ông. Đối thủ chính trị của Meles chủ yếu là những người thuộc các nhóm đã từng thống trị sống ở thủ đô, những kẻ đã bị mất quyền lực chính trị sau khi Meles lên nắm quyền và họ đặt ra những chất vấn về cam kết của ông đối với các nguyên tắc dân chủ. Tuy nhiên, ông không phải là một nhà kỹ trị kiểu cũ. Cả ông và chính phủ của ông cam kết theo đuổi quá trình phi tập trung hóa, đưa chính phủ đến gần với người dân và đảm bảo trung tâm đất nước không chia tách với các khu vực khác. Hiến pháp mới thậm chí còn cho phép các khu vực có quyền bỏ phiếu một cách dân chủ về việc ly khai, đảm bảo rằng những chính khách ở thủ đô, dù là ai, cũng không thể không chú ý đến những mối quan tâm của người dân thường ở tất cả các vùng của đất nước; hay một vùng nào đó của đất nước

không thể áp đặt quan điểm của nó lên những vùng khác. Chính phủ đã theo đúng cam kết khi Eritrea tuyên bố sự độc lập vào năm 1993. (Những sự kiện tiếp theo – chẳng hạn việc chính phủ chiếm trường đại học ở Addis Ababa vào mùa xuân năm 2000 với việc bắt giam một số giáo sư và sinh viên – chỉ ra sự bấp bênh ở Ethiopia cũng như những nơi khác, trong việc thực thi những quyền dân chủ cơ bản).

Khi tôi đến vào năm 1997, Meles đang tham gia một cuộc tranh luận nảy lửa với IMF và IMF đã dừng chương trình cho vay của nó. Tình hình kinh tế vĩ mô của Ethiopia lúc đó – cái mà IMF cần xem xét – không thể tốt hơn. Không có lạm phát và thực tế là giá cả còn giảm xuống. Sản lượng tăng đều từ khi Meles thành công trong việc lật đổ Mengistu và lên nắm quyền.⁷ Meles đã cho thấy rằng, với những chính sách đúng đắn, ngay cả một quốc gia châu Phi nghèo đói cũng có thể tăng trưởng ổn định. Sau nhiều năm chiến tranh và tái thiết, các chương trình trợ giúp của quốc tế đã quay trở lại. Nhưng Meles lại gặp phải vấn đề với IMF. Vấn đề không chỉ là 127 triệu USD khoản vay mà IMF cấp thông qua cái gọi là “Chương trình điều chỉnh cơ cấu nâng cao” (Enhanced Structural Adjustment Facility – chương trình cho vay với lãi suất thấp để giúp các nước nghèo) mà còn cả những khoản tiền vay của Ngân hàng Thế giới nữa.

IMF đảm nhận một vai trò khác biệt trong tài trợ quốc tế. Cơ quan này sẽ rà soát tình hình kinh tế vĩ mô của nước nhận tài trợ và đảm bảo rằng nước đó chỉ chi tiêu trong mức cho phép của ngân sách. Nếu không làm như vậy thì nước đó đang có vấn đề: trong ngắn hạn, một nước có thể chi tiêu quá khả năng bằng cách vay mượn nhưng cuối cùng, đến một lúc nào đó,

⁷ Chế độ Mengistu bị buộc tội giết chết ít nhất 200.000 người, theo số liệu của Human Rights Watch, và ép buộc khoảng 750.000 người phải tị nạn.

thì khủng hoảng sẽ xảy ra. IMF đặc biệt lưu tâm đến vấn đề lạm phát. Những nước mà chính phủ chi tiêu nhiều hơn khoản thu nhập từ thuế và viện trợ nước ngoài thì thường phải đối mặt với lạm phát, đặc biệt là nếu như họ tài trợ thâm hụt ngân sách bằng cách in tiền. Tất nhiên, có những khía cạnh khác của một chính sách kinh tế vĩ mô tốt chứ không chỉ lạm phát. Thuật ngữ *vĩ mô* chỉ các hành vi *tổng lượng* (aggregate behavior), mức tăng trưởng, thất nghiệp và lạm phát tổng thể. Một nước có thể có lạm phát thấp nhưng không có tăng trưởng đồng thời thất nghiệp thì cao. Đối với hầu hết các nhà kinh tế, một quốc gia như vậy được đánh giá là có nền tảng kinh tế vĩ mô yếu. Đối với hầu hết các nhà kinh tế, lạm phát không phải là một mục đích tự thân, mà là một phương tiện để đạt mục đích: bởi vì lạm phát quá cao thường dẫn tới tăng trưởng chậm, và tăng trưởng chậm thì dẫn tới thất nghiệp cao, do đó lạm phát là không tốt. Nhưng IMF thường hay lẫn lộn giữa phương tiện và mục đích và do vậy không nhìn thấy được thực chất cái gì mới là điều phải quan tâm tối hậu. Một nước như Argentina có thể được xếp hạng A, ngay cả khi nó có thất nghiệp ở mức hai con số nhiều năm liền miễn là ngân sách của nó cân bằng và lạm phát được kiểm soát!

Nếu một nước không đáp ứng được một số tiêu chuẩn tối thiểu nào đó thì IMF sẽ ngưng tài trợ; và đặc biệt, khi nó ngưng tài trợ các nhà tài trợ khác cũng làm tương tự. Có thể hiểu được là Ngân hàng Thế giới và IMF không cho các nước vay trừ khi họ có một nền tảng kinh tế vĩ mô tốt. Nếu một nước có thâm hụt ngân sách lớn và lạm phát cao thì nguy cơ là tiền vay sẽ không được sử dụng hiệu quả. Các chính phủ đã thất bại trong việc quản lý nền kinh tế thường cũng sẽ không làm tốt việc quản lý tiền tài trợ. Nhưng nếu các chỉ số kinh tế – lạm phát và tăng trưởng – là vững chắc, giống như ở Ethiopia, chắc chắn là nền

tảng kinh tế vĩ mô cũng phải tốt. Ethiopia không chỉ có nền tảng kinh tế vĩ mô tốt mà Ngân hàng Thế giới còn có những bằng chứng trực tiếp về khả năng của chính phủ cũng như cam kết của chính phủ đối với người nghèo. Ethiopia đã đề ra chiến lược phát triển nông thôn, tập trung nỗ lực vào người nghèo và đặc biệt là 85% dân số sống ở khu vực nông thôn. Nước này đã cắt giảm mạnh mẽ chi tiêu quân sự – một kết quả hết sức ấn tượng với một chính phủ giành lấy quyền lực bằng sức mạnh quân sự – bởi vì họ hiểu rằng số tiền chi cho vũ khí sẽ không thể dùng cho chi tiêu xóa đói giảm nghèo. Chắc chắn, đó chính là hình mẫu chính phủ mà cộng đồng quốc tế nên giúp đỡ. Nhưng IMF đã ngừng chương trình tài trợ ở Ethiopia, mặc cho thành quả kinh tế vĩ mô tốt, lập luận rằng họ lo ngại về tình hình ngân sách của Ethiopia.

Chính phủ Ethiopia có hai nguồn thu chủ yếu là thuế và viện trợ nước ngoài. Ngân sách của một chính phủ là cân bằng nếu như nguồn thu của nó bằng với các khoản chi tiêu. Ethiopia cũng giống như nhiều nước đang phát triển khác, phụ thuộc một phần lớn nguồn thu vào viện trợ nước ngoài. IMF lo ngại rằng khi nguồn viện trợ này chấm dứt, Ethiopia sẽ gặp khó khăn. Vì thế, họ cho rằng ngân sách của Ethiopia chỉ được coi là vững chắc nếu như các khoản chi tiêu được giới hạn trong nguồn thuế thu được.

Sai lầm rõ ràng trong logic lập luận của IMF là nó cho rằng, không một nước nghèo nào có thể sử dụng tiền viện trợ cho bất cứ cái gì. Nếu như Thụy Điển, chẳng hạn, viện trợ cho Ethiopia để xây trường học, cái logic này cho rằng Ethiopia nên cho số tiền đó vào kho dự trữ. (Tất cả các nước đều có hoặc nên có các tài khoản dự trữ cho lúc khó khăn. Vàng là phương tiện dự trữ truyền thống nhưng ngày nay, nó được thay thế bằng ngoại tệ mạnh và các chứng khoán có lãi. Cách thông

dụng nhất để dự trữ là nắm giữ trái phiếu kho bạc Mỹ). Nhưng dùng tiền viện trợ để dự trữ không phải là mục tiêu của các nhà tài trợ. Ở Ethiopia, những nhà tài trợ độc lập và không dính dáng tới IMF muốn được thấy những ngôi trường mới và những bệnh viện mới được xây dựng. Người dân Ethiopia cũng muốn thế. Meles còn lập luận mạnh mẽ hơn: ông nói rằng ông không chiến đấu trong 17 năm trời để ngồi nghe những lời chỉ bảo từ những quan chức quốc tế rằng ông không được xây trường học và bệnh viện cho nhân dân ông một khi ông đã thuyết phục được các nhà tài trợ giúp đỡ.

Quan điểm của IMF không bắt nguồn từ mối lo ngại lâu nay về tính bền vững của các dự án. Một vài nước đã sử dụng tiền viện trợ để xây trường học và bệnh viện. Nhưng khi tiền viện trợ chấm dứt, họ không có tiền để duy trì và bảo dưỡng các công trình đó. Các nhà tài trợ nhận biết được điều này và đã đưa vào trong các chương trình tài trợ ở Ethiopia cũng như ở những nơi khác. Nhưng cái mà IMF dị ứng trong trường hợp của Ethiopia vượt quá những lo ngại đó. Quỹ này cho rằng, các nguồn tài trợ là không đủ ổn định để có thể dựa vào. Đối với tôi, lập luận của IMF là vô nghĩa không chỉ bởi vì những hàm ý kỳ quặc của nó. Tôi thì biết rằng các nguồn tài trợ thường còn ổn định hơn cả nguồn thu thuế, nguồn thu có thể thay đổi đáng kể khi tình hình kinh tế thay đổi. Khi trở về Washington, tôi đã yêu cầu nhân viên kiểm tra lại các số liệu thống kê và họ khẳng định rằng nguồn viện trợ ổn định hơn thu thuế. Nếu sử dụng lập luận của IMF về tính ổn định của nguồn thu thì Ethiopia và các nước đang phát triển khác lẽ ra nên tính viện trợ vào ngân sách nhưng không nên tính nguồn thu thuế. Và nếu cả thuế và viện trợ đều không được tính vào phần thu của ngân sách, mọi nước đều sẽ bị coi là đang có ngân sách tồi tệ.

Lập luận của IMF thậm chí còn sai lầm hơn thế. Có rất nhiều cách khác nhau để đối phó với tình trạng không ổn định về thu ngân sách, chẳng hạn như lập ra các khoản dự trữ bổ sung hay thực hiện chính sách chi tiêu mềm dẻo. Nếu thu ngân sách, dù từ nguồn nào, giảm xuống và không còn dự trữ để bổ sung, chính phủ sẽ phải cắt giảm chi tiêu. Nhưng với các khoản tài trợ đóng góp vào một phần lớn ngân sách các nước nghèo như Ethiopia, có một cơ chế điều chỉnh tự thân: nếu họ không nhận được tiền xây thêm trường học, họ sẽ đơn giản không xây trường học nữa. Các quan chức chính phủ Ethiopia hiểu rõ vấn đề chính là gì. Họ hiểu rõ mối lo ngại điều gì sẽ xảy ra nếu như nguồn thu thuế hay viện trợ giảm sút và họ đã xây dựng những chính sách để đối phó với trường hợp đó. Cái họ không thể hiểu – và tôi cũng không thể hiểu – là tại sao IMF không thể nhìn thấy tính logic trong lập luận của họ. Và điều quan trọng ở đây là: đó là những trường học và bệnh viện cho những người dân nghèo nhất trên thế giới.

Bên cạnh sự bất đồng xung quanh việc sử dụng nguồn viện trợ nước ngoài thế nào, tôi nhanh chóng nhận ra một tranh cãi khác giữa IMF và Ethiopia về vấn đề trả nợ sớm. Ethiopia đã sử dụng một phần dự trữ của mình trả nợ sớm cho một ngân hàng của Mỹ. Giao dịch này có ý nghĩa kinh tế hoàn hảo. Mặc cho chất lượng của tài sản thế chấp (một máy bay), Ethiopia đã phải trả lãi vay cao hơn nhiều so với khoản lãi nhận được từ tiền dự trữ. Tôi cũng sẽ khuyên họ trả sớm, đặc biệt bởi vì trong trường hợp sau đó lại cần vay tiền, chính phủ hoàn toàn có thể lại vay tiền, sử dụng chiếc máy bay đó làm tài sản thế chấp. Mỹ và IMF phản đối việc trả nợ sớm. Họ phản đối không phải bởi vì cách làm này là sai lầm, mà vì Ethiopia đã làm điều đó mà không xin phép IMF. Nhưng tại sao một quốc gia có chủ quyền lại phải xin phép IMF với mọi việc họ làm? Người ta có

thể cho rằng việc làm của Ethiopia đe dọa khả năng trả nợ của nó với IMF, nhưng ngược lại, đây là một quyết định tài chính đúng đắn, nó làm tăng khả năng trả những khoản nợ đến hạn.⁸

Trong nhiều năm qua, cái “khẩu hiệu” ở trụ sở số 19 của IMF tại Washington là chịu trách nhiệm và đánh giá dựa trên kết quả. Kết quả của những chính sách – phần lớn là tự quyết – của Ethiopia đáng lẽ phải minh chứng thuyết phục rằng Ethiopia có khả năng tự định đoạt số phận của mình. Nhưng IMF lại cảm thấy rằng, các nước nhận tiền của nó có trách nhiệm báo cáo tất cả mọi thứ thích hợp; không thực hiện điều đó sẽ dẫn tới việc đình chỉ các chương trình vay, bất kể lý do của việc không báo cáo là gì. Đối với Ethiopia, sự can thiệp này mang hương vị của một hình thức thực dân mới. Đối với IMF, đó đơn giản chỉ là một thủ tục chuẩn mực.

Còn những điểm đáng chú ý khác trong quan hệ giữa IMF và Ethiopia liên quan đến quá trình tự do hóa thị trường tài chính. Thị trường tài chính tốt là một sự khẳng định của chủ nghĩa tư bản, nhưng không ở đâu sự bất bình đẳng giữa các nước phát triển và kém phát triển lại thể hiện rõ hơn là trên các thị trường tài chính. Toàn bộ hệ thống ngân hàng của Ethiopia (đo lường, chẳng hạn, bởi quy mô tài sản) còn nhỏ hơn hệ thống ngân hàng ở Bethesda, Maryland, một vùng ngoại ô của Washington với dân số chỉ 55.277 người. IMF muốn Ethiopia không chỉ mở cửa thị trường tài chính cho cạnh tranh nước ngoài mà còn muốn chia ngân hàng lớn nhất của quốc gia này thành các đơn vị nhỏ. Trong một thế giới mà các tập đoàn tài chính khổng lồ như Citibank and Travelers hay Manufacturers Hanover and Chemical còn phải hợp nhất để

⁸ Những thảo luận sâu hơn về trường hợp của Ethiopia, xem Robert Hunter Wade, “Capital and Revenge: The IMF and Ethiopia,” *Challenge* 44(5) (1.9.2001), trang 67-75.

cạnh tranh hiệu quả hơn, một ngân hàng cỡ như North East Bethesda National Bank thực sự không làm sao mà cạnh tranh lại một nhà khổng lồ toàn cầu như Citibank. Khi các tổ chức tài chính toàn cầu vào một nước, chúng dẫm bẹp mọi đối thủ cạnh tranh trong nước. Và khi thu hút được những người gửi tiền từ bỏ các ngân hàng nội địa ở một nước như Ethiopia, chúng sẽ tập trung hơn và rộng rãi hơn khi cho các tập đoàn đa quốc gia lớn vay, hơn là cung cấp tín dụng cho các doanh nghiệp nhỏ và nông dân.

IMF còn muốn nhiều hơn là chỉ mở cửa hệ thống ngân hàng cho cạnh tranh nước ngoài. Nó muốn “củng cố” hệ thống tài chính bằng cách tạo ra một thị trường đấu giá cho trái phiếu kho bạc Ethiopia – một cải cách có thể là rất tốt ở nhiều quốc gia nhưng lại hoàn toàn lạc điệu với trình độ phát triển của đất nước này. Nó cũng muốn Ethiopia tự do hóa thị trường tài chính, nghĩa là, cho phép lãi suất được tự do định đoạt trên thị trường – điều mà cả Mỹ và Tây Âu đều không làm cho đến sau năm 1970, khi mà thị trường và các cơ chế quản lý đã phát triển hơn nhiều. IMF đã lẫn lộn phương tiện và mục đích. Một trong những mục tiêu chính của một hệ thống ngân hàng tốt là cung cấp tín dụng với những điều kiện dễ chấp nhận cho những người có thể trả nợ. Ở một đất nước phần lớn là nông thôn như Ethiopia, điều quan trọng là nông dân có thể tiếp cận tín dụng với điều kiện hợp lý để mua hạt giống và phân bón. Nhiệm vụ này không hề dễ dàng một chút nào, ngay cả ở Mỹ. Trong những giai đoạn phát triển mà nông nghiệp chiếm vị trí quan trọng, chính phủ phải đảm nhận vai trò lớn trong việc cung cấp nguồn tín dụng cần thiết. Hệ thống ngân hàng của Ethiopia ít nhất là dường như khá hiệu quả, chênh lệch lãi suất đi vay và cho vay thấp hơn nhiều so với các nước đang phát

triển khác, những nước nghe theo lời khuyên của IMF. Dù thế, quỹ này không hài lòng, đơn giản bởi vì nó tin rằng lãi suất phải được định đoạt tự do bởi các lực lượng thị trường quốc tế, cho dù thị trường đó có tính cạnh tranh hay không. Đối với IMF, một thị trường tài chính tự do hóa là một mục đích tự thân. Sự tin tưởng ngây thơ của IMF vào thị trường làm cho nó tin rằng, thị trường tài chính tự do luôn làm giảm lãi suất và do đó làm cho nguồn vốn dễ tiếp cận hơn. IMF cũng quá tự tin vào sự đúng đắn trong quan điểm giáo điều của mình nên chẳng quan tâm đến việc xem xét những kinh nghiệm thực tiễn.

Ethiopia đã chống lại yêu cầu của IMF về việc mở cửa hệ thống ngân hàng vì một lý do chính đáng. Họ đã nhìn thấy điều gì xảy ra khi một trong những nước láng giềng của họ chấp thuận yêu cầu của IMF. IMF đã luôn đòi hỏi tự do hóa thị trường tài chính, tin tưởng rằng sự cạnh tranh sẽ làm cho lãi suất ngân hàng giảm xuống. Hậu quả thật khủng khiếp: theo sau tự do hóa tài chính là sự gia tăng nhanh chóng số lượng các ngân hàng nội địa, trong lúc mà hệ thống pháp lý và quản lý ngân hàng còn yếu kém, và kết quả thật dễ đoán trước: 14 vụ phá sản ngân hàng ở Kenya chỉ riêng trong hai năm 1993 và 1994. Kết cục, lãi suất không giảm mà lại tăng. Sự lo lắng của chính phủ Ethiopia là có thể hiểu được. Với cam kết cải thiện mức sống người dân trong khu vực nông thôn, họ sợ rằng tự do hóa sẽ có một ảnh hưởng tàn khốc đối với nền kinh tế. Những nông dân trước kia tiếp cận được nguồn tín dụng thì nay sẽ không thể mua hạt giống và phân bón bởi vì họ không được vay rẻ hoặc phải trả một lãi suất cao quá mức họ có thể vay. Đây là đất nước đã bị hạn hán tàn phá và gây ra nạn đói rộng khắp. Các nhà lãnh đạo nước này vì thế không muốn làm cho mọi thứ tồi tệ hơn. Ethiopia lo rằng lời khuyên của IMF sẽ làm thu nhập của nông dân giảm sút, làm xấu đi tình hình vốn đã rất ảm đạm.

Bị chính phủ Ethiopia từ chối, IMF cho rằng chính phủ này không nghiêm túc cải cách và như tôi đã nói, IMF ngừng ngay các chương trình tài trợ của nó. Thật may, tôi và những nhà kinh tế khác ở Ngân hàng Thế giới đã cố gắng thuyết phục lãnh đạo ngân hàng rằng cho Ethiopia vay thật có ý nghĩa: đó là quốc gia đang rất cần nguồn vốn, với nền tảng kinh tế vững chắc và một chính phủ cam kết cải thiện tình trạng khốn khó của người nghèo. Mức cho vay của Ngân hàng Thế giới đã tăng lên gấp ba, mặc dầu phải mất nhiều tháng, trước khi IMF cuối cùng cũng bớt cứng nhắc trên lập trường của họ. Để thay đổi tình thế lúc đó, tôi, cùng với sự giúp đỡ vô giá của các đồng nghiệp, đã tiến hành một chiến dịch vận động hành lang. Ở Washington, tôi và các đồng nghiệp tổ chức hội thảo để thúc giục những người ở cả IMF và Ngân hàng Thế giới xem xét lại vấn đề tự do hóa tài chính ở các nước kém phát triển và hậu quả của chính sách thắt lưng buộc bụng không cần thiết đối với các quốc gia nghèo phụ thuộc vào viện trợ nước ngoài như Ethiopia. Tôi đã cố gắng tiếp cận những nhà lãnh đạo cao cấp tại IMF, cả trực tiếp và thông qua các đồng nghiệp tại ngân hàng. Những nhân viên của Ngân hàng Thế giới làm việc tại Ethiopia cũng có những nỗ lực tương tự để thuyết phục các đồng nghiệp ở IMF. Tôi sử dụng mọi ảnh hưởng có thể có được thông qua mối quan hệ của tôi với chính quyền Clinton, bao gồm cả việc nói chuyện với đại diện của Mỹ tại IMF. Tựu trung lại, tôi đã làm mọi thứ có thể để chương trình tài trợ của IMF được nối lại.

Chương trình tài trợ được nối lại và tôi nghĩ rằng những cố gắng của tôi đã giúp được cho Ethiopia. Tuy nhiên, tôi cũng học được rằng, cần những nỗ lực to lớn và thời gian để tác động thay đổi, thậm chí là từ bên trong, một tổ chức quốc tế. Những tổ chức như thế không hề minh bạch và chúng chẳng những không làm gì để nâng cao tính công khai và minh bạch thông

tin bên trong ra thế giới bên ngoài, mà có lẽ thậm chí thông tin bên ngoài thâm nhập được vào trong tổ chức còn ít hơn. Không minh bạch cũng có nghĩa là thông tin từ cấp thấp nhất của tổ chức khó mà đến được tới cấp cao nhất.

Sự tranh cãi về vấn đề cho Ethiopia vay đã dạy tôi rất nhiều về cơ chế làm việc của IMF. Có những bằng chứng rõ ràng là IMF đã sai lầm về tự do hóa thị trường tài chính và tình hình kinh tế vĩ mô của Ethiopia, nhưng IMF đã có cách riêng của nó. IMF dường như sẽ không bao giờ nghe người khác, dù cho lời góp ý có vô tư và tỉ mỉ đến đâu. Bản chất bị xếp thứ yếu so với thủ tục thực hiện. Việc Ethiopia có thể trả nợ hay không không quan trọng bằng việc quốc gia này đã không thêm hỏi ý kiến IMF. Việc tự do hóa thị trường tài chính nên được tiến hành như thế nào ở một đất nước kém phát triển như Ethiopia là một vấn đề thuộc về bản chất và phải tham khảo ý kiến các chuyên gia. Việc các chuyên gia bên ngoài không hề được kêu gọi phản xử vấn đề gây tranh cãi này phù hợp với phong cách của IMF, trong đó IMF luôn tự cho mình là “nhà cung cấp” độc quyền những tư vấn “đúng đắn”. Ngay cả việc trả nợ của Ethiopia – mặc dù đúng ra không phải là vấn đề mà IMF phải chú ý miễn là những hành động của Ethiopia làm tăng chứ không làm giảm khả năng trả nợ – cũng có để đưa ra tham khảo ý kiến những người ngoài cuộc để đánh giá xem những hành động đó “hợp lý” hay không. Nhưng làm thế cũng là một sự “rút phép thông công” đối với IMF bởi vì hầu hết các quyết định của nó được đưa ra từ sau những cánh cửa đóng kín, hầu như không có sự thảo luận công khai về những vấn đề được đưa ra. IMF làm cho người ta nghi ngờ rằng, quyền lực chính trị, những lợi ích đặc biệt, hay những lý do ngầm khác không liên quan gì đến nhiệm vụ và mục tiêu của IMF đã ảnh hưởng đến chính sách và sự thực hiện nhiệm vụ của tổ chức này.

Thật khó cho ngay cả một tổ chức cỡ trung như IMF thấu hiểu về mọi nền kinh tế trên thế giới. Một số nhà kinh tế học hàng đầu của IMF được trao nhiệm vụ về kinh tế Mỹ nhưng khi tôi còn làm Chủ tịch Hội đồng cố vấn kinh tế, tôi thường cảm thấy rằng, sự hiểu biết hạn chế của IMF về kinh tế Mỹ làm cho nó đưa ra những gợi ý chính sách sai lầm. Các nhà kinh tế của IMF cảm thấy, chẳng hạn, lạm phát sẽ tăng lên ở Mỹ khi thất nghiệp giảm xuống dưới 6%. Ở hội đồng, mô hình của chúng tôi cho thấy họ đã sai, nhưng họ lại không thèm để ý đến kết quả của chúng tôi. Chúng tôi đã đúng còn IMF đã sai: thất nghiệp ở Mỹ giảm xuống dưới 4% trong khi lạm phát không hề tăng. Dựa trên phân tích sai lầm của họ về kinh tế Mỹ, các nhà kinh tế của IMF đưa ra một phương thuốc sai lầm: nâng lãi suất. May mắn thay, Fed không đếm xỉa đến lời đề xuất của IMF. Nhưng với các nước khác, từ chối IMF không phải là chuyện dễ dàng.

Đối với IMF, việc thiếu những hiểu biết cụ thể chẳng có gì là quan trọng bởi vì họ thường sử dụng phương thuốc “một liều chữa bách bệnh” (one size fits all). Những vấn đề của cách tiếp cận này trở nên đặc biệt nghiêm trọng khi sử dụng cho các nước đang phát triển và đang chuyển đổi. Tổ chức này không thực sự có chuyên môn trong lĩnh vực phát triển. Sứ mệnh nguyên thủy của nó là hỗ trợ sự ổn định toàn cầu, như tôi đã nói, chứ không phải nhằm xóa đói giảm nghèo ở những nước đang phát triển – nhưng nó không ngần ngại nhúng mũi và nhúng mũi sâu vào các vấn đề phát triển. Các vấn đề phát triển rất phức tạp. Theo nhiều cách khác nhau, các nước đang phát triển gặp khó khăn hơn nhiều so với các nước phát triển. Đó là bởi vì ở những nước đang phát triển, nhiều thị trường không tồn tại và khi tồn tại thì hoạt động không hoàn hảo. Các vấn đề về thông tin là phổ biến và văn hóa có thể ảnh hưởng đáng kể tới hành vi kinh tế.

Thật không may, các khóa đào tạo không chuẩn bị cho những nhà kinh tế vĩ mô đối phó với những vấn đề mà họ gặp phải ở các nước đang phát triển. Ở một vài trường đại học mà IMF thường tuyển nhân viên từ đó, chương trình học tập cơ bản bao gồm các mô hình mà ở đó không hề có thất nghiệp. Tóm lại là trong mô hình cạnh tranh hoàn hảo, mô hình làm nền tảng cho lý luận thị trường của IMF cầu bao giờ cũng bằng cung. Nếu cầu lao động bằng cung lao động sẽ không bao giờ tồn tại thất nghiệp không tự nguyện. Nếu ai đó không làm việc thì rõ ràng là do anh ta lựa chọn không làm. Theo logic này thì thất nghiệp trong thời kỳ Đại suy thoái, khi mà cứ bốn người có một người thất nghiệp, chắc là kết quả của sự tăng lên bất ngờ ham muốn nghỉ ngơi. Có thể những nhà tâm lý học sẽ quan tâm tại sao lại có sự thay đổi đột ngột về sở thích nghỉ ngơi hay tại sao những người đang nghỉ ngơi lại cảm thấy không vui. Còn đối với mô hình kinh tế chuẩn, những câu hỏi đó không nằm trong địa hạt của kinh tế học. Trong khi những mô hình kiểu đó có thể đem lại một vài niềm phấn khởi trong giới học thuật, chúng dường như chẳng phù hợp chút nào để hiểu những vấn đề của một đất nước như Nam Phi, nơi mà thất nghiệp hoành hành ở mức trên 25% kể từ khi chế độ Apartheid bị xóa bỏ.

Các nhà kinh tế của IMF tất nhiên không thể lơ đi sự tồn tại của thất nghiệp. Chủ nghĩa thị trường giả định là thị trường hoạt động hoàn hảo và cầu lao động phải bằng cung lao động cũng giống như những hàng hóa khác. Không thể có thất nghiệp tồn tại và vì thế, thất nghiệp nếu tồn tại thì không do vấn đề của thị trường. Vấn đề phải nằm ở chỗ nào khác – những công đoàn tham lam và những chính khách can thiệp vào sự hoạt động của thị trường tự do, bằng cách đòi hỏi và nhận lương quá cao. Vậy gợi ý chính sách hiển nhiên là: nếu có thất nghiệp tiền lương phải bị giảm xuống.

Nhưng ngay cả khi việc đào tạo một nhà kinh tế vĩ mô của IMF phù hợp hơn với các vấn đề của các nước đang phát triển thì cũng ít có khả năng một chuyên công tác của IMF, một chuyên đi ba tuần tới Addis Ababa, thủ đô của Ethiopia, hay thủ đô của bất kỳ một nước đang phát triển nào khác lại thực sự phát triển được những chính sách phù hợp cho nước đó. Những chính sách phù hợp phải được xây dựng bởi các nhà kinh tế hàng đầu, được đào tạo tốt, sinh sống ở ngay trong nước, hiểu biết sâu sắc và làm việc hàng ngày để giải quyết các vấn đề ở nước này. Những người bên ngoài có thể đóng một vai trò, như chia sẻ kinh nghiệm của các nước khác, hay đưa ra các cách giải thích khác về các lực lượng kinh tế đang tác động. Nhưng IMF không muốn chỉ đóng vai trò là một nhà tư vấn cạnh tranh với các nhà tư vấn khác, những người cũng có thể đưa ra các phương án riêng của họ. Nó muốn một vai trò trung tâm trong định hướng chính sách. Và nó có thể làm vậy bởi vì quan điểm của nó dựa trên một hệ tư tưởng – chủ nghĩa thị trường – quan điểm đòi hỏi rất ít, nếu có, sự quan tâm đến tình hình và các vấn đề cụ thể của một quốc gia. Các nhà kinh tế của IMF có thể lờ đi những tác động ngắn hạn của chính sách của họ ở một nước, với niềm tin rằng *trong dài hạn*, nước đó sẽ tốt hơn thôi. Bất kỳ một tác động ngắn hạn nào cũng chỉ là sự đau đớn cần thiết, như là một phần của quá trình cải cách. Tăng lãi suất ngày hôm nay có thể dẫn đến nạn đói nhưng tính hiệu quả của thị trường đòi hỏi các thị trường phải tự do, và rốt cuộc, tính hiệu quả sẽ đem lại tăng trưởng, và tăng trưởng sẽ đem lại lợi ích cho tất cả. Chịu đựng đau đớn trở thành một phần của quá trình cải cách và là bằng chứng cho thấy rằng nước đó đã đi đúng hướng. Đối với tôi, đôi khi đau đớn là cần thiết, nhưng đau đớn tự thân nó chẳng có giá trị gì. Những chính sách được thiết kế tốt có thể tránh được phần lớn những

đau đớn. Một số đau đớn – như sự khốn cùng gây ra bởi chính sách cắt giảm trợ cấp lương thực đột ngột đã dẫn đến tình trạng bạo loạn và sự xóa bỏ kết cấu xã hội – đã có tác dụng ngược.

IMF đã thành công trong việc thuyết phục nhiều nước rằng những chính sách của nó là cần thiết nếu các nước muốn thành công trong dài hạn. Các nhà kinh tế thường chú trọng đến tầm quan trọng của sự khan hiếm và IMF thường nói rằng nó chính là “sứ giả của sự khan hiếm”: các nước không thể thường xuyên chi tiêu vượt quá khả năng. Tất nhiên, không cần phải là một tổ chức tài chính phức tạp mà nhân viên toàn là tiến sĩ kinh tế mới có thể khuyên một nước không nên chi tiêu vượt quá thu nhập. Nhưng những chương trình cải cách của IMF đã đi quá xa hơn là chỉ đơn giản đảm bảo rằng các nước không lạm chi quá năng lực của mình.

CÓ NHIỀU PHƯƠNG ÁN KHÁC với kiểu IMF, không dựa trên chủ nghĩa thị trường, đòi hỏi ít sự hy sinh hơn và có kết quả tốt hơn. Một ví dụ là Botswana, quốc gia cách phía nam Ethiopia 2.300 dặm, với dân số chỉ có 1,5 triệu người và một nền dân chủ ổn định kể từ ngày giành được độc lập. Vào thời điểm Botswana độc lập năm 1966, đó là một nước rất nghèo, cũng giống như Ethiopia và hầu hết các nước châu Phi khác, với thu nhập bình quân đầu người chỉ có 100 USD. Đó là một nước nông nghiệp nhưng thiếu nước và cơ sở hạ tầng hết sức sơ khai. Nhưng Botswana lại là một trong những nước thành công trong phát triển. Mặc dù đất nước này đang phải chịu sự hoành hành của bệnh AIDS nhưng tăng trưởng bình quân của nó lên tới 7,5 %, kể từ năm 1961 đến 1997.

Botswana thuận lợi là có nhiều kim cương. Nhưng các nước khác như Cộng hòa Congo, Nigeria và Sierra Leone cũng là

những nước giàu tài nguyên. Ở những nước đó, nguồn lợi từ tài nguyên giàu có chỉ đổ thêm dầu vào nạn tham nhũng và để ra một nhóm đặc quyền đặc lợi tranh giành nhau trong những cuộc chiến đẫm máu để kiểm soát nguồn của cải này. Thành công của Botswana dựa trên khả năng duy trì sự ổn định chính trị trên cơ sở khối đại đoàn kết dân tộc. Sự ổn định chính trị, yếu tố cần thiết trong bất kỳ một khế ước xã hội nào giữa chính phủ với người dân, đã được chính phủ duy trì cùng với sự hợp tác của những nhà tư vấn nước ngoài đến từ nhiều tổ chức, cả tổ chức công và tổ chức tư nhân, bao gồm cả Quỹ Ford. Những nhà tư vấn đã giúp Botswana xác lập lộ trình cho tương lai của đất nước. Không giống như IMF chỉ chủ yếu làm việc với bộ tài chính và ngân hàng trung ương, các nhà tư vấn đã giải thích một cách cởi mở và chân thành về các chính sách của họ khi họ làm việc với chính phủ nhằm tìm kiếm sự ủng hộ rộng rãi cho những chính sách và chương trình đó. Họ thảo luận các chương trình với những quan chức cấp cao của Botswana, bao gồm các bộ trưởng nội các và nghị sĩ quốc hội, cả trong các cuộc hội thảo công khai và những cuộc gặp riêng.

Một lý do nữa dẫn đến thành công của Botswana là những người có trách nhiệm đã lựa chọn nhà tư vấn rất kỹ lưỡng. Khi IMF giới thiệu cho Ngân hàng trung ương Botswana (Bank of Botswana) một phó thống đốc, ngân hàng đã không đồng ý ngay lập tức. Thống đốc của ngân hàng đã bay đến Washington để tiến hành phỏng vấn. Ông đã làm một việc tuyệt vời. Tất nhiên, chẳng thành công nào mà không có khuyết điểm. Vào một dịp khác, Ngân hàng Botswana đã cho phép IMF được lựa chọn giám đốc nghiên cứu và kết quả, ít nhất là theo quan điểm một số người, kém thành công hơn nhiều.

Sự khác biệt trong cách tiếp cận về phát triển giữa hai tổ chức này không chỉ phản ánh trong kết quả đạt được. Trong khi IMF

bị phản ứng ở hầu khắp mọi nơi trong thế giới đang phát triển thì mối quan hệ nồng thắm giữa Botswana và các nhà tư vấn thể hiện rõ nhất ở việc Botswana trao huân chương cao quý nhất của đất nước này cho Steve Lewis, vào thời điểm tư vấn cho Botswana đang là giáo sư kinh tế phát triển của trường Williams.

Sự đồng thuận sống còn ở Botswana đã từng bị đe dọa hai thập kỷ trước đây khi Botswana phải đối mặt với khủng hoảng kinh tế. Một trận hạn hán đe dọa cuộc sống của nhiều người nuôi gia súc và các vấn đề trong ngành công nghiệp kim cương đã tác động đến tình hình ngân sách và trạng thái ngoại hối của đất nước. Botswana gặp phải đúng cái loại khủng hoảng thanh khoản (liquidity crisis) – mà IMF đã được thành lập để đối phó – một cuộc khủng hoảng có thể giải quyết bằng cách tài trợ thâm hụt nhằm ngăn chặn suy thoái và khó khăn kinh tế. Tuy nhiên, trong khi đó có thể là ý định của Keynes khi ông thúc đẩy việc thành lập IMF, tổ chức này ngày nay đã không còn tự coi mình chỉ là người trợ giúp tài chính để bù đắp thâm hụt, cam kết duy trì nền kinh tế ở trạng thái toàn dụng lao động. Thay vào đó, nó theo đuổi chính sách tài khóa thắt lưng buộc bụng kiểu tiền-Keynes khi gặp phải suy thoái kinh tế, bố thí nguồn quỹ trợ giúp chỉ khi nước vay nợ tuân theo quan điểm của IMF về chính sách kinh tế phù hợp, thường là các chính sách thu hẹp và cắt giảm, kéo theo suy thoái kinh tế hay thậm chí tồi tệ hơn. Nhờ nhận biết được sự không ổn định của hai khu vực kinh tế chính là chăn nuôi gia súc và kim cương, Botswana đã thận trọng dành ra một quỹ đề phòng những cuộc khủng hoảng như vậy. Khi nhận thấy nguồn quỹ đang suy giảm, họ biết rằng họ sẽ phải tiến hành những biện pháp mạnh mẽ hơn. Botswana đã thắt chặt dây lưng, hợp sức với nhau và vượt qua khủng hoảng. Nhờ hiểu biết rộng về các chính sách kinh tế đã hình thành trong nhiều năm qua và bằng cách quyết

định chính sách trên cơ sở đồng thuận, sự thất bại buộc bụng không gây ra sự chia cắt xã hội, điều mà thường xảy ra ở những nơi khác trong các chương trình của IMF. Có lẽ, nếu như IMF làm cái điều mà nó lẽ ra nên làm là cung cấp tài chính nhanh chóng cho các nước có chính sách kinh tế tốt trong thời điểm khủng hoảng mà không đòi hỏi các điều kiện áp đặt thì quốc gia này đã theo cách riêng mà vượt ra khỏi khủng hoảng ít đau đớn hơn nhiều được rồi. (Phái đoàn của IMF đến vào năm 1981 và ngạc nhiên khi thấy rất khó tìm ra các điều kiện mới để áp đặt khi mà Botswana đã hoàn thành xong những điều mà họ thường yêu cầu). Từ đó, Botswana không còn quay sang IMF để xin giúp đỡ nữa.

Sự giúp đỡ của các nhà tư vấn nước ngoài, độc lập với các tổ chức tài chính quốc tế, đã đóng vai trò quan trọng trong thành công của Botswana, thậm chí còn từ trước đó nữa. Botswana đã không thể phát triển được như thế nếu còn tiếp tục tham gia vào bản hợp đồng cũ với Liên minh kim cương Nam Phi. Ngay sau khi Botswana giành độc lập, liên minh này đã trả cho Botswana 20 triệu USD tiền tô khai thác kim cương vào năm 1969, trong khi lợi nhuận thu được từ kim cương là 60 triệu USD một năm. Nói cách khác, khoảng thời gian hoàn vốn chỉ là bốn tháng. Một luật sư tài năng và khéo léo được biệt phái từ Ngân hàng Thế giới đã đàm phán một cách thuyết phục để ký lại hợp đồng với mức giá cao hơn trong sự choáng váng của giới khai mỏ. De Beers (Liên minh kim cương Nam Phi) đã cố gắng thuyết phục mọi người rằng, Botswana quá tham lam. Họ sử dụng mọi sức mạnh chính trị mà họ có, thông qua Ngân hàng Thế giới, để ngăn chặn vị luật sư. Cuối cùng, họ cũng kiếm được một lá thư từ Ngân hàng Thế giới nói rõ rằng vị luật sư này không đại diện cho ngân hàng. Botswana đáp lại: đó chính là lý do vì sao chúng tôi lắng nghe ông ấy.

Sau cùng, sự phát hiện mỏ kim cương lớn thứ hai đã cho Botswana cơ hội đàm phán lại toàn bộ mối quan hệ. Thỏa thuận mới cho đến nay vẫn có lợi cho Botswana và cho phép nước này và De Beers duy trì mối quan hệ tốt đẹp.

Ethiopia và Botswana là điển hình cho những thách thức mà các nước tương đối thành công ở châu Phi đang phải đối phó. Đó là những đất nước có các nhà lãnh đạo hết lòng vì lợi ích của nhân dân, với nền dân chủ còn mỏng manh và nhiều khi không hoàn hảo, đang nỗ lực tạo cuộc sống mới cho nhân dân họ từ đống đổ nát của di sản thực dân với sự thiếu hụt những thể chế và nguồn nhân lực phù hợp. Hai nước này cũng điển hình cho sự tương phản của thế giới đang phát triển: sự tương phản giữa thành công và thất bại, giữa giàu và nghèo, giữa hy vọng và thực tế, giữa cái đang có và những cái đáng lẽ có.

TÔI ĐÃ NHẬN BIẾT về sự tương phản này khi tôi đến Kenya lần đầu tiên vào cuối những năm 1960. Đó là một đất nước giàu có và màu mỡ. Nhiều mảnh đất tốt nhất hiện còn nằm trong tay những người lập ra thuộc địa cũ. Khi tôi đến, những công chức thuộc địa vẫn còn ở đó. Hiện giờ, họ được gọi là các nhà tư vấn.

Theo dõi sự phát triển của Đông Phi trong những năm tiếp theo và đã trở lại thăm nơi này nhiều lần sau khi trở thành kinh tế trưởng của Ngân hàng Thế giới, tôi thấy sự tương phản giữa những ước vọng những năm 1960 và thực tế phát triển sau đó thật đậm nét. Lần đầu tiên tôi đến đây, tinh thần *uhuru*, từ tiếng Swahili để chỉ tự do và *ujama* từ để chỉ sự tự lực, còn đang bay bổng. Khi tôi trở lại, các văn phòng chính phủ đầy ắp các nhân viên được đào tạo tốt và giỏi giao tiếp, thế

nhưng nền kinh tế thì lại suy sụp trong nhiều năm. Một số vấn đề, chẳng hạn như tệ tham nhũng hoành hành, là lỗi riêng của Kenya. Nhưng lãi suất cao, hậu quả của việc tuân thủ những lời khuyên của IMF, và những vấn đề khác có thể được quy cho, ít nhất là một phần, những kẻ đến từ nước ngoài.

Uganda đã bắt đầu quá trình chuyển đổi từ một xuất phát điểm có lẽ khá hơn bất kỳ nước nào khác. Đó là một đất nước trông cả phê tương đối giàu nhưng thiếu các nhà lãnh đạo và quản lý bản xứ được đào tạo. Người Anh chỉ cho phép hai người châu Phi được lên đến chức thượng sĩ trong quân đội của chính họ. Thật không may, một người Uganda tên là Idi Amin đã lật đổ Thủ tướng Milton Orobe vào năm 1971 và trở thành Tổng tư lệnh quân đội Uganda. (Amin đã giành được sự tin tưởng nhất định của người Anh nhờ những đóng góp trong King's African Rifles trong Thế chiến thứ II và trong các trận đánh của quân Anh nhằm đàn áp cuộc nổi loạn Mau-Mau ở Kenya). Amin đã biến đất nước này thành một lò sát sinh và tới 300 nghìn người đã bị giết bởi vì bị coi là kẻ chống đối "Tổng thống muôn năm", danh hiệu Amin tự tuyên bố vào năm 1976. Cái "vương triều khủng bố" do kẻ độc tài bệnh hoạn này nắm quyền chấm dứt vào năm 1979 khi bị những người Uganda đi đây và lực lượng từ nước láng giềng Tanzania lật đổ. Ngày nay, đất nước này đang trên đà hồi phục và được lãnh đạo bởi một nhà lãnh đạo uy tín và cuốn hút, Yoweri Museveni, người đã khởi xướng những cải cách lớn thành công, giảm mù chữ và AIDS. Và ông còn là người rất thú vị, cả khi nói về triết lý chính trị cũng như khi nói về các chiến lược phát triển.

NHỮNG IMF KHÔNG THÍCH lắng nghe suy nghĩ của những "nước khách hàng" của nó về những chủ đề như chiến lược phát triển

hay chính sách tài khóa khắc khổ. Cách tiếp cận của Quỹ đối với các nước đang phát triển thường mang dáng dấp của một kẻ thực dân thống trị. Một hình ảnh có thể còn đáng giá hàng nghìn lời nói và chỉ một hình ảnh được chụp vào năm 1998 và được công bố trên toàn thế giới đã tự nó khắc sâu vào tâm trí của hàng triệu người, đặc biệt là những người dân ở các nước thuộc địa cũ. Đó là cảnh ngài giám đốc điều hành của IMF, Michel Camdessus, (ở IMF, người lãnh đạo cao nhất được gọi là giám đốc điều hành - Managing Director), một người thấp, ăn mặc chải chuốt, cựu quan chức kho bạc Pháp, người đã từng tự nhận mình là một người xã hội, đứng khoanh tay với khuôn mặt lạnh lùng trước vị Tổng thống Indonesia đang ngồi nhục nhã. Vị tổng thống tuyệt vọng này, trên thực tế, đã buộc phải dâng nộp chủ quyền quốc gia cho IMF để đổi lấy nguồn viện trợ mà nước ông đang cần. Nhưng cuối cùng, mĩ mai thay, phần lớn tiền viện trợ không phải là để giúp cho Indonesia mà chỉ để cứu giúp những chủ nợ tư nhân từ những "thế lực thực dân". (Một cách chính thức thì "buổi lễ" này là lễ ký thư thỏa thuận, trong thực tế là do IMF áp đặt, mặc dù nó vẫn giữ vẻ hình thức là thư do chính phủ của Indonesia đề nghị).

Những người bảo vệ cho Michel Camdessus biện luận rằng bức ảnh đó không công bằng, rằng ông Camdessus không hề biết là bị chụp ảnh và rằng bức ảnh đã được xem mà không có bối cảnh thực tế. Nhưng đó chính là vấn đề: trong giao tiếp hàng ngày, khi không có camera và các phóng viên, đó chính xác là thái độ mà các quan chức IMF thể hiện, từ nhà lãnh đạo cao nhất cho đến cấp dưới. Đối với những nước đang phát triển, bức ảnh đó gợi lên một câu hỏi khó chịu: Sự việc có thực sự thay đổi kể từ khi chủ nghĩa thực dân "chính thức" kết thúc nửa thế kỷ trước đây không? Khi tôi nhìn thấy bức hình, hình ảnh của những lễ ký thỏa thuận khác hiện lên trong tâm trí

tôi. Tôi tự hỏi cảnh tượng này thì tương tự thế nào với những cảnh đánh dấu sự “mở cửa nước Nhật” bằng chính sách ngoại giao tàu chiến của Đô đốc Perry, hay sự kết thúc của chiến tranh Á phiện, hay sự đầu hàng của những hoàng tử Ấn Độ.

Lập trường của IMF cũng như lập trường của những người lãnh đạo nó rất rõ ràng: IMF là đỉnh cao của trí tuệ, là người phổ biến quan điểm chính thống phức tạp mà những người ở các nước đang phát triển không thể đủ trình độ nắm bắt. Thông điệp được chuyển tải cũng rõ ràng: IMF chỉ có thể đối thoại với một nhân vật cao cấp, một bộ trưởng tài chính hay một thống đốc ngân hàng trung ương. Với những người khác, chẳng có lý do gì để đối thoại cả.

Một phần tư thế kỷ trước, những người ở các nước đang phát triển có lẽ đã có đôi chút kính trọng đối với các “chuyên gia” từ IMF. Nhưng ngay khi có sự dịch chuyển cán cân quyền lực quân sự thì cũng có một sự dịch chuyển mạnh mẽ hơn về cán cân quyền lực tri thức. Những nước đang phát triển hiện giờ cũng có các nhà kinh tế của riêng mình và nhiều người trong số họ được đào tạo tại các trường tốt nhất của thế giới. Những nhà kinh tế này có lợi thế lớn là họ sống cả đời ở nước họ, quen thuộc với hệ thống chính trị, điều kiện và các khuynh hướng. IMF cũng giống như nhiều chính thể khác luôn cố gắng mở rộng phạm vi hoạt động ra khỏi những lĩnh vực được giao ban đầu. Khi IMF dần dần vươn ra khỏi lĩnh vực chủ chốt mà nó hiểu rõ là kinh tế vĩ mô, sang các vấn đề cơ cấu, chẳng hạn như tư nhân hóa, thị trường lao động, cải cách lương hưu, vãn vãn, và sang những lĩnh vực rộng lớn hơn của chiến lược phát triển, cán cân quyền lực tri thức thậm chí càng bị lệch.

IMF tất nhiên bao giờ cũng tuyên bố rằng nó không áp đặt mà luôn đàm phán những điều khoản của bất kỳ hợp đồng vay

nào với các nước đi vay. Nhưng đây là những cuộc đàm phán một phía, trong đó tất cả quyền lực nằm trong tay IMF, phần lớn bởi vì nhiều nước đi vay tiền đang ở trong tình trạng đói vốn tuyệt vọng. Mặc dù tôi đã thấy điều này rõ ràng ở Ethiopia và các nước đang phát triển khác mà tôi đã làm việc, nó lại đập vào mắt tôi một lần nữa trong chuyến công du Hàn Quốc vào tháng 12.1997, khi cuộc khủng hoảng Đông Á nổ ra. Các nhà kinh tế Hàn Quốc biết rằng, các chính sách mà IMF thúc ép sẽ mang lại hậu quả nặng nề. Mặc dù khi suy ngẫm lại, thậm chí IMF cũng phải đồng ý rằng nó đã áp đặt chính sách tài khóa quá khắc khổ, nhưng nhìn toàn cảnh, rất ít nhà kinh tế (bên ngoài IMF) cho rằng chính sách khắc khổ đó có ý nghĩa hay tác dụng.⁹ Nhưng các quan chức Hàn Quốc vẫn im lặng. Tôi đã băn khoăn không hiểu tại sao họ phải im lặng như thế nhưng không hề có được câu trả lời từ các quan chức chính phủ cho đến tận chuyến viếng thăm hai năm sau, khi nền kinh tế Hàn Quốc đã phục hồi. Câu trả lời lại chính là điều mà tôi, dựa trên những kinh nghiệm trước đây, đã nghi ngờ. Những quan chức Hàn Quốc miễn cưỡng giải thích rằng họ đã sợ hãi không dám phản đối công khai. IMF không chỉ ngừng cho vay mà còn có thể sử dụng khả năng thuyết giảng mạnh mẽ của nó để làm nản lòng các quỹ đầu tư tư nhân, nói với họ rằng IMF nghi ngờ khả năng hồi phục của nền kinh tế Hàn Quốc. Hàn Quốc không có sự lựa chọn nào khác. Ngay cả một sự phản đối ngầm ngầm của Hàn Quốc với IMF cũng có hậu quả nghiêm trọng. Với IMF, điều đó nghĩa là chính phủ Hàn Quốc không hoàn toàn hiểu “kinh tế học của IMF”, rằng chính phủ đang ngần ngại và ít có

⁹ T.Lane, A. Ghosh, J. Hamann, S. Phillips, M. Schulze-Ghattas and T. Tsikata, “IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea and Thailand: A Preliminary Assessment”, Occasional Paper 178, International Monetary Fund, tháng 1.1999.

khả năng thực hiện chương trình của IMF. (IMF có một cụm từ đặc biệt dành cho những trường hợp như vậy: nước này đã đi “chệch hướng”. Chỉ có một con đường “đúng” và bất cứ sự đi sai nào cũng là dấu hiệu của một sự lệch lạc). Thông báo công khai của IMF rằng các cuộc đàm phán đã đổ vỡ, hay bị hoãn lại, sẽ gửi những tín hiệu xấu tới thị trường. Những tín hiệu này, trong trường hợp tốt nhất, sẽ chỉ làm tăng lãi suất và trong trường hợp xấu nhất, sẽ dẫn đến việc các quỹ tư nhân chấm dứt toàn bộ các khoản đầu tư. Điều này còn nghiêm trọng hơn với các nước nghèo nhất, nơi rất khó tiếp cận nguồn vốn tư nhân, vì các nhà tài trợ khác (như Ngân hàng Thế giới, Cộng đồng châu Âu và nhiều nước khác) thường cho vay trên cơ sở chấp thuận của IMF. Những sáng kiến mới đây về giảm nợ thậm chí còn đem lại cho IMF nhiều quyền lực thực tế hơn nữa, bởi vì trừ khi được IMF đồng ý về chính sách kinh tế, nước đó sẽ không được giảm nợ chút nào hết. Điều này đem đến cho IMF sức mạnh to lớn và chính IMF cũng biết rõ.

Sự mất cân bằng quyền lực giữa IMF và các nước “khách hàng” không thể tránh khỏi dẫn đến sự căng thẳng giữa hai bên nhưng chính cách cư xử của IMF trong đàm phán càng làm xấu thêm mối quan hệ đã không mấy tốt đẹp. Khi áp đặt các điều kiện của thỏa thuận, IMF thực tế đã bóp chết mọi thảo luận với chính phủ khách hàng về các chính sách kinh tế, chưa nói đến thảo luận rộng rãi trong phạm vi cả nước. Trong thời gian khủng hoảng, IMF có thể chống chế rằng không có đủ thời gian. Nhưng cách làm của IMF chẳng khác nhau mấy dù có khủng hoảng hay không. Quan điểm của IMF thật đơn giản: chất vấn, đặc biệt là khi được đưa ra một cách công khai và âm ỉ, được coi như sự thách thức đối với sức mạnh chính thống bất khả xâm phạm của IMF. Chấp nhận điều đó có thể làm suy giảm quyền lực và độ tin cậy của tổ chức này. Các nhà lãnh

đạo chính phủ hiểu điều này và thực hiện phương sách tế nhị hơn: họ tranh luận kín, chứ không tranh luận công khai. Cơ hội thay đổi quan điểm của IMF là rất nhỏ, trong khi khả năng làm cho các lãnh đạo IMF nổi giận và kích động họ áp dụng những hành động cứng rắn lại lớn hơn nhiều. Và nếu như giận dữ hay không hài lòng, IMF có thể ngừng khoản cho vay – một viễn cảnh kinh hoàng cho một nước đang đối mặt với khủng hoảng. Việc các nước chấp nhận những đề nghị của IMF không có nghĩa là họ thực sự đồng ý với những đề nghị đó. Và IMF cũng hiểu rõ điều này.

Thậm chí chỉ cần đọc qua các điều khoản của một thỏa thuận điển hình giữa IMF và các nước đang phát triển cũng cho thấy sự thiếu tin tưởng giữa hai bên. Nhân viên của IMF giám sát quá trình thực hiện, không chỉ thông qua các chỉ số kinh tế liên quan đến quản lý kinh tế vĩ mô như lạm phát, tăng trưởng và thất nghiệp mà còn cả các biến số trung gian như cung tiền tệ, biến số thường chỉ có quan hệ lỏng lẻo với các mục tiêu cuối cùng. Các nước buộc phải thực hiện các mục tiêu khắt khe: hoàn thành cái gì trong 30 ngày, 60 ngày và 90 ngày. Đôi khi, thỏa thuận thậm chí còn quy định quốc hội phải thông qua luật gì và khi nào để đáp ứng yêu cầu của IMF.

Những yêu cầu này thường được xem là những “điều kiện”, và “áp đặt điều kiện” của IMF là một chủ đề bàn tán nóng bỏng trong thế giới phát triển. Tất nhiên, mọi khế ước cho vay đều đặt ra những điều kiện cơ bản. Ở mức tối thiểu, một khế ước vay sẽ chỉ rõ khoản vay được giải ngân theo những điều kiện thanh toán và với một lịch trả nợ kèm theo. Rất nhiều khoản vay áp đặt các điều kiện để tăng khả năng thu hồi nợ. Nhưng “điều kiện” ở đây đề cập đến những điều kiện khắt khe hơn nhiều. Đó là những điều kiện thường biến món vay thành một công cụ chính sách. Chẳng hạn, nếu IMF muốn một nước tự

do hóa thị trường tài chính, nó sẽ tiến hành cho vay theo nhiều đợt, ràng buộc mỗi lần giải ngân với mỗi tiến bộ hướng tới tự do hóa. Cá nhân tôi tin rằng “áp đặt điều kiện”, ít nhất theo cách thức và mức độ mà IMF sử dụng, là một ý tưởng tồi. Có rất ít bằng chứng cho thấy việc áp đặt các điều kiện làm cho chính sách kinh tế tốt hơn, mà áp đặt điều kiện quả là có tác động chính trị xấu bởi vì các nước sẽ khó chịu với các điều kiện áp đặt lên họ. Một số người bảo vệ sự cần thiết phải áp đặt điều kiện rằng, bất kỳ ngân hàng nào cũng áp đặt điều kiện lên người vay để đảm bảo việc khoản nợ sẽ được trả. Nhưng những điều kiện mà IMF và Ngân hàng Thế giới áp dụng hoàn toàn khác. Trong một vài trường hợp, chúng thậm chí còn *làm giảm* khả năng trả nợ.

Chẳng hạn, một số điều kiện có thể làm suy yếu nền kinh tế trong ngắn hạn và dù có bất kỳ lợi ích dài hạn nào đi nữa, điều này cũng có nguy cơ đẩy nền kinh tế vào suy thoái sâu hơn và vì thế làm cho việc trả nợ ngắn hạn cho IMF trở nên khó khăn hơn. Xóa bỏ hàng rào thương mại, độc quyền và những méo mó về thuế có thể thúc đẩy tăng trưởng dài hạn, nhưng những xáo trộn đối với nền kinh tế có thể nhấn chìm nền kinh tế vào suy thoái.

Trong khi những điều kiện này không thể được lý giải như trách nhiệm tín dụng của IMF, chúng lại được lý giải theo trách nhiệm đạo đức hay nghĩa vụ của tổ chức này, rằng IMF làm bất cứ thứ gì có thể để cải thiện nền kinh tế của những nước đã quay sang IMF xin giúp đỡ. Nhưng điều nguy hiểm là ngay cả khi có thiện ý, vô số những điều kiện, đôi khi lên tới hơn một trăm, mỗi điều kiện lại kèm một thời gian biểu cứng nhắc, sẽ làm cho các nước giảm khả năng tập trung giải quyết những vấn đề trọng tâm cấp bách.

Nhiều điều kiện đã vượt ra khỏi lĩnh vực kinh tế sang những lĩnh vực khác như địa hạt chính trị. Chẳng hạn, trường hợp của Hàn Quốc, khoản vay của IMF đi kèm với điều kiện thay đổi điều lệ của Ngân hàng trung ương, làm cho nó độc lập hơn với các tiến trình chính trị, mặc dù có rất ít các bằng chứng cho thấy các nước có ngân hàng trung ương độc lập hơn thì tăng trưởng nhanh hơn¹⁰ hoặc có ít biến động kinh tế hơn hoặc với mức độ nhẹ hơn. Có một cảm nhận rộng rãi rằng chính sự độc lập của Ngân hàng trung ương châu Âu đã làm cho suy thoái kinh tế ở khu vực này trong năm 2001 trở nên trầm trọng hơn, khi nó giống như một đứa trẻ, giãy nảy lên trước những lo lắng chính trị chính đáng về tình trạng thất nghiệp đang gia tăng. Chỉ để chứng tỏ rằng nó hoàn toàn độc lập, Ngân hàng trung ương châu Âu đã từ chối giảm lãi suất và chẳng ai còn có thể làm gì được nữa. Vấn đề nảy sinh một phần là do Ngân hàng trung ương châu Âu có nhiệm vụ tập trung kiềm chế lạm phát, chính sách mà IMF cổ vũ khắp nơi nhưng cũng là chính sách có thể bóp nghẹt tăng trưởng hay làm trầm trọng suy thoái kinh tế. Trong cuộc khủng hoảng ở Hàn Quốc, Ngân hàng trung ương Hàn Quốc được yêu cầu không chỉ trở nên độc lập hơn mà còn phải tập trung vào chống lạm phát, mặc dù Hàn Quốc không hề có vấn đề lạm phát và chẳng có bất cứ lý do nào để tin rằng, cái chính sách tiền tệ sai lầm đó giúp ích được gì để ngăn chặn khủng hoảng. IMF chỉ đơn giản là đã lợi dụng cơ hội mà cuộc khủng hoảng đã tạo ra để thúc đẩy lịch trình chính

¹⁰ Có sự tranh cãi về việc ngân hàng trung ương nên hay không nên độc lập hơn. Có một số bằng chứng (dựa trên những phân tích hồi quy đa quốc gia) là tỷ lệ lạm phát có thể thấp hơn, nhưng có rất ít bằng chứng là các biến số thực, như tăng trưởng và thất nghiệp được cải thiện. Ý của tôi ở đây không phải để giải quyết tranh cãi này mà để nhấn mạnh rằng, bởi có những tranh cãi như vậy, không nên áp đặt một quan điểm cụ thể nào đó lên các nước.

trị của nó. Khi ở Seoul, tôi đã hỏi nhóm nhân viên IMF tại sao họ lại làm như thế, và tôi nhận được một câu trả lời đáng kinh ngạc (mặc dù cho đến lúc đó lẽ ra không có gì đáng ngạc nhiên nữa): Chúng tôi luôn luôn yêu cầu các nước phải có một ngân hàng trung ương độc lập tập trung vào chống lạm phát. Đây là điều tôi cảm thấy chua chát. Khi tôi còn làm Chủ tịch Hội đồng tư vấn kinh tế của tổng thống, chúng tôi đã bác bỏ nỗ lực của Thượng nghị sĩ Connie Mack bang Florida nhằm thay đổi điều lệ Cục dự trữ liên bang Mỹ, làm cho nó chỉ tập trung vào nhiệm vụ chống lạm phát. Fed, Ngân hàng trung ương của Mỹ, có nhiệm vụ tập trung không chỉ chống lạm phát mà còn thúc đẩy tăng trưởng và tạo việc làm. Tổng thống đã bác bỏ thay đổi đó và chúng tôi biết rằng, nếu có, thì người Mỹ cho rằng Fed đã chú ý quá nhiều đến lạm phát rồi. Tổng thống nói rõ là ông sẽ phản bác đề nghị này và ngay khi điều đó được thông báo, những người ủng hộ sự thay đổi đã rút lui. Nhưng ở đây chúng ta đang nói đến việc IMF, chịu ảnh hưởng phần nào từ Bộ Tài chính Mỹ, đã áp đặt lên Hàn Quốc một điều kiện chính trị mà hầu hết người Mỹ chắc sẽ không thể chấp nhận cho chính họ.

Đôi khi, những điều kiện không là gì khác ngoài sự thể hiện quyền lực. Trong thỏa thuận cho Hàn Quốc vay năm 1997, IMF đã khẳng khái đòi Hàn Quốc phải thay đổi ngày mở cửa thị trường cho một số hàng hóa của Nhật Bản, dù rằng điều này có lẽ chẳng hề giúp gì cho việc giải quyết khủng hoảng. Đối với một số người, những hành động đó là “sự lợi dụng cơ hội”, dựa vào cuộc khủng hoảng để áp đặt những thay đổi mà IMF và Ngân hàng Thế giới đã theo đuổi từ lâu. Đối với một số người khác, đó đơn giản chỉ là hành động thể hiện sức mạnh chính trị thuần túy. Mặc cả cò cửa những điều ít giá trị, đơn giản chỉ để thể hiện ai mới thực sự có vai trò quyết định.

Mặc dù áp đặt điều kiện gây ra sự bức tức, chúng lại chẳng hề thành công trong việc thúc đẩy sự phát triển. Những nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới và các nhà nghiên cứu khác chỉ ra rằng, các điều kiện áp đặt không những không đảm bảo việc chi tiêu hợp lý các khoản vay và các nước sẽ tăng trưởng nhanh hơn, mà còn có rất ít bằng chứng là chúng thực sự có tác dụng gì đó. Những chính sách tốt không thể chỉ đơn giản bỏ tiền ra mua.

CÓ VÔ SỐ LÝ DO giải thích sự thất bại của việc áp đặt điều kiện. Lý do đơn giản nhất liên quan đến khái niệm kinh tế cơ bản về tính thay thế, khái niệm dùng để chỉ hiện tượng khi một lượng tiền được sử dụng vào một mục đích, một lượng tiền khác sẽ không phải sử dụng vào mục đích đó và sẽ được dùng cho một mục đích khác. Kết quả sau cùng có thể chẳng liên can gì tới mục tiêu dự định. Thậm chí khi các điều kiện áp đặt đảm bảo rằng một khoản tiền vay cụ thể được sử dụng hợp lý, số tiền vay này sẽ giải phóng những nguồn lực khác mà có thể được sử dụng tốt hoặc cũng có thể không. Chẳng hạn một nước có hai dự án làm đường, một là con đường giúp tổng thống đi nghỉ tại biệt thự mùa hè dễ dàng hơn, con đường kia giúp cho một số lớn nông dân vận chuyển hàng hóa ra cảng. Nước này chỉ có thể được vay tiền để làm một con đường. Tổ chức cho vay có thể yêu cầu tiền vay của nó được chi cho con đường thứ hai để giúp nâng thu nhập cho nông dân nghèo. Nhưng vay được rồi thì chính phủ lại tài trợ xây dựng con đường thứ nhất.

Có những lý do khác khiến cho những điều kiện của Quỹ không thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Trong một số trường hợp đó là những điều kiện áp đặt sai lầm: tự do hóa tài chính ở

Kenya và chính sách tài khóa thắt chặt ở Đông Á đã gây tác dụng xấu lên nền kinh tế. Trong những trường hợp khác, cách áp đặt những điều kiện làm cho chúng không thể đứng vững về mặt chính trị. Khi một chính phủ mới lên nắm quyền, chúng sẽ bị loại bỏ. Những điều kiện đó được xem như một sự xâm phạm của thể lực thực dân mới vào chủ quyền quốc gia. Những chính sách như vậy sẽ không thể tồn tại với sự thăng trầm của các tiến trình chính trị.

Có đôi chút mỉa mai trong lập trường của IMF. Nó cố gắng tỏ ra là đứng ngoài chính trị nhưng rõ ràng, chính sách cho vay của IMF bị điều khiển phần nào bởi chính trị. IMF đã viện cớ tình hình tham nhũng ở Kenya và dừng chương trình cho vay tương đối nhỏ ở đây. Nhưng nó lại đổ hàng tỉ USD vào Nga và Indonesia. Đối với một số người, dường như Quỹ này đã bỏ qua các vụ biển thủ lớn trong khi lại quá khắt khe với những vụ “trộm” nhỏ. IMF đáng lẽ không nên dễ dãi với Kenya vì “vụ trộm nhỏ” thực tế lại tương đối lớn với nền kinh tế nước này. IMF đáng lẽ cũng phải khắt khe hơn với Nga. Đây không chỉ là vấn đề công bằng hay tính nhất quán. Thế giới này là không công bằng và không ai thực sự hy vọng rằng, IMF sẽ đối xử với một cường quốc hạt nhân giống hệt như với một nước châu Phi nghèo không có tầm quan trọng chiến lược. Điểm cần nói ở đây đơn giản hơn nhiều: các quyết định cho vay là có tính chính trị và đánh giá chính trị thường len vào trong những đề xuất của IMF. IMF thúc đẩy tư nhân hóa một phần vì nó tin rằng, các chính phủ, trong khi quản lý các doanh nghiệp, không thể cách ly khỏi những áp lực chính trị. Ý tưởng cho rằng có thể tách rời chính trị và kinh tế hay một sự hiểu biết rộng về xã hội chỉ thể hiện một tầm nhìn hạn hẹp. Nếu các chính sách do chủ nợ áp đặt dẫn đến bạo loạn như đã từng xảy ra ở hết

quốc gia này đến quốc gia khác thì chúng sẽ làm cho tình hình kinh tế xấu đi, vốn chạy ra nước ngoài còn các doanh nghiệp lo ngại về những dự án đầu tư mới. Các chính sách như vậy không phải là công thức cho sự phát triển thành công hoặc cho sự ổn định kinh tế.

Những than phiền chống lại sự áp đặt điều kiện của IMF không chỉ dừng lại ở bản thân các điều kiện và cách áp đặt mà còn cả nguồn gốc hình thành của các điều kiện nữa. Thủ tục chuẩn mực của IMF trước khi công du một nước khách hàng là trước tiên viết một bản báo cáo sơ bộ. Chuyến công du chỉ nhằm mục đích trau chuốt lại bản báo cáo và những đề xuất của nó, và để tìm những sai sót quá hiển nhiên. Trong thực tế, báo cáo sơ bộ của IMF giống như một khuôn mẫu với nhiều đoạn được copy nguyên vẹn từ báo cáo một nước này nhét vào báo cáo của một nước khác. Các phần mềm soạn thảo văn bản có thể làm điều này dễ dàng. Một câu chuyện có lẽ là nguy tác kể rằng, có lần một phần mềm soạn thảo văn bản đã bị lỗi khi “tìm và thay thế” và tên của một nước mà báo cáo copy vẫn còn nguyên xi trong tài liệu được lưu hành của nước khác. Thật khó mà biết chuyện đó chỉ xảy ra một lần do áp lực thời gian hay không, nhưng điều này khắc sâu trong tâm trí nhiều người hình ảnh của những báo cáo “làm một lần dùng nhiều lần”.

Thậm chí ngay cả những nước không hề vay tiền của IMF cũng bị ảnh hưởng bởi những quan điểm của tổ chức này. IMF áp đặt quan điểm ở khắp nơi trên thế giới không chỉ thông qua các “điều kiện” cho vay. IMF có các cuộc họp “tư vấn” tổ chức hàng năm với tất cả các nước thành viên. Tư vấn này, được gọi là tư vấn theo “Điều 4” trong điều lệ của IMF, là nhằm đảm bảo mỗi quốc gia tuân thủ các điều khoản thỏa thuận mà theo đó IMF được thành lập (cơ bản là đảm bảo khả năng chuyển

đổi của đồng tiền cho mục đích thương mại). Nhưng sự mở rộng phạm vi hoạt động của IMF đã tác động đến báo cáo bởi vì báo cáo này còn đề cập đến nhiều khía cạnh hoạt động khác của IMF. Thực chất, tư vấn theo điều 4 chỉ là một phần nhỏ trong toàn bộ quá trình giám sát của IMF. Báo cáo của IMF thực chất là sự đánh giá của IMF về nền kinh tế một quốc gia.

Trong khi các nước nhỏ bị buộc phải nghe những đánh giá theo Điều 4, Mỹ và các nước kinh tế phát triển khác có thể phớt lờ chúng. Chẳng hạn, IMF bị chứng hoang tưởng về lạm phát ngay cả khi kinh tế Mỹ đang đối phó với mức lạm phát thấp nhất trong hàng thập kỷ. Và phương thuốc của IMF hoàn toàn có thể đoán được: tăng lãi suất để giảm nhiệt nền kinh tế. IMF đơn giản là chẳng hiểu gì về những thay đổi sẽ xảy ra sau đó cũng như không hiểu gì về những gì đã xảy ra trong thập kỷ trước của nền kinh tế Mỹ cho phép nước Mỹ đạt được tăng trưởng nhanh hơn, thất nghiệp thấp hơn và lạm phát thấp cùng một lúc. Nếu như nghe theo lời khuyên của IMF, nước Mỹ sẽ không bao giờ biết đến sự bùng nổ kinh tế trong những năm 1990 – một sự bùng nổ kinh tế đem lại sự thịnh vượng chưa từng có và đưa đất nước từ chỗ thâm hụt tài khóa khổng lồ đến chỗ thặng dư ngân sách đáng kể. Tỷ lệ thất nghiệp thấp hơn cũng kéo theo những tác động xã hội sâu sắc – chủ đề mà IMF rất ít khi chú ý đến dù ở bất cứ nước nào. Hàng triệu công nhân vốn đã bị loại ra khỏi lực lượng lao động được tuyển mộ lại, làm giảm nghèo đói và phúc lợi xã hội tăng với tốc độ chưa từng có. Điều này đến lượt nó làm giảm tỷ lệ tội phạm. Tất cả mọi người Mỹ được hưởng lợi. Tỷ lệ thất nghiệp thấp khuyến khích mọi người chấp nhận rủi ro, chấp nhận những công việc không đảm bảo lâu dài và chính sự sẵn sàng chấp nhận rủi ro là một nguyên nhân quan trọng trong thành công của Mỹ trong Nền kinh tế mới.

Nước Mỹ không đếm xỉa đến lời khuyên của IMF. Cả chính quyền Clinton và Cục dự trữ liên bang Mỹ đều không để tâm đến nó. Nước Mỹ có thể kiêu ngạo làm điều đó bởi quốc gia này không phụ thuộc vào sự trợ giúp của IMF hay các nhà tài trợ khác và chúng ta biết rằng thị trường cũng chẳng mấy may quan tâm đến IMF giống như chúng ta. Thị trường không trừng phạt chúng ta vì không nghe theo IMF và cũng chẳng khen thưởng nếu chúng ta nghe theo. Những nước nghèo trên thế giới này không được may mắn như chúng ta. Họ sẽ gặp khó nếu bỏ qua lời khuyên của IMF.

Có ít nhất hai lý do tại sao IMF nên tham khảo ý kiến rộng rãi trong một nước khi đưa ra đánh giá và thiết kế các chương trình hoạt động. Người ở trong nước thường biết nhiều về nền kinh tế của chính họ hơn là các chuyên gia IMF – như tôi đã thấy rõ ngay cả trong trường hợp của nước Mỹ. Và để cho các chương trình có thể được thực hiện một cách hiệu quả và bền vững, cần có sự cam kết của nhà nước dựa trên sự đồng thuận rộng rãi. Sự đồng thuận đó chỉ có thể đạt được thông qua thảo luận – một sự thảo luận công khai mà cho đến nay IMF thường né tránh. Công bằng mà nói, khi khủng hoảng nổ ra, có rất ít thời gian cho các cuộc tranh luận công khai, điều cần thiết để xây dựng sự đồng thuận rộng rãi. Nhưng IMF đã có mặt ở châu Phi rất nhiều năm. Nếu ở đó có khủng hoảng, thì đó là cuộc khủng hoảng kéo dài và đang tiếp diễn. Có đủ thời gian để tham khảo ý kiến và xây dựng sự đồng thuận – và ở một vài nước, chẳng hạn Ghana, Ngân hàng Thế giới (lúc đó người tiền nhiệm của tôi, Michael Bruno, là nhà kinh tế trưởng) đã làm được điều đó, và đây cũng là một trong những đất nước thành công hơn về ổn định kinh tế vĩ mô.

Tại Ngân hàng Thế giới, trong suốt thời gian tôi ở đó, chúng tôi ngày càng tin tưởng rằng sự tham gia rộng rãi của nước sở

tại là có ý nghĩa, rằng các chính sách và chương trình không thể áp đặt lên các nước mà để thành công thì phải là chính sách “riêng” của họ, rằng xây dựng sự đồng thuận là thiết yếu, rằng các chính sách và chiến lược phát triển phải được điều chỉnh cho phù hợp với tình hình thực tế ở các nước và rằng nên chuyển từ cho vay theo “điều kiện” sang cho vay “lựa chọn”, tưởng thưởng cho những nước có thành tích sử dụng tốt tiền vay, tin tưởng rằng họ sẽ tiếp tục sử dụng tốt các nguồn vốn, và mạnh mẽ khuyến khích họ. Điều này được phản ánh trong lời hùng biện mới được Chủ tịch Ngân hàng Thế giới, James D. Wolfensohn khẳng định mạnh mẽ: “Các nước phải được đặt vào vị trí người lái xe”. Dù vậy, nhiều nhà phê bình cho rằng quá trình này chưa được đẩy tới nơi tới chốn và rằng Ngân hàng Thế giới vẫn còn muốn kiểm soát nhiều thứ. Họ lo ngại rằng các nước có thể ngồi ghế người lái trong một chiếc xe hai người điều khiển, trong đó quyền điều khiển thực sự lại nằm trong tay người hướng dẫn. Thay đổi trong thái độ và cách thức hoạt động ở Ngân hàng sẽ không thể tránh khỏi chậm trễ, diễn tiến với tốc độ khác nhau trong các chương trình ở các nước khác nhau. Tuy thế, vẫn có sự khác biệt lớn giữa Ngân hàng Thế giới và IMF trong vấn đề này, cả về thái độ lẫn thủ tục.

IMF, ít nhất là trong những lời hùng biện công khai, không thể lờ đi hoàn toàn những đòi hỏi ngày càng phổ biến của các nước nghèo đòi được tham gia nhiều hơn vào việc hoạch định chiến lược phát triển và được quan tâm nhiều hơn đến nghèo đói. Vì thế, IMF và Ngân hàng Thế giới đã đồng ý tiến hành đánh giá tình hình xóa đói giảm nghèo cùng với các nước khách hàng, trong đó, bước đầu tiên là các nước khách hàng phối hợp với hai tổ chức này xác định quy mô nghèo đói. Đây có thể là một thay đổi mạnh mẽ trong triết lý – nhưng IMF dường như

đã quên mất ý nghĩa đầy đủ của nó. Trong một dịp gần đây, thừa nhận rằng Ngân hàng Thế giới đang đóng vai trò dẫn đầu trong các dự án xóa đói nghèo, trước khi phái đoàn tư vấn của IMF khởi hành đến nước nào đó, IMF gửi một thông báo khẩn đến Ngân hàng Thế giới đề nghị gửi báo cáo sơ bộ đánh giá tình trạng đói nghèo đến trụ sở chính của IMF sớm nhất có thể. Một vài người trong chúng tôi đùa rằng IMF đã lẩn. Nó nghĩ rằng sự thay đổi lớn về triết lý nghĩa là trong các sứ mệnh hỗn hợp IMF-Ngân hàng Thế giới, ngân hàng này thực sự tham gia bằng cách có tiếng nói trong những gì được viết ra. Ý tưởng cho công dân ở những nước vay tiền tham gia ý kiến là quá đáng! Những câu chuyện kiểu như thế này có thể sẽ rất thú vị nếu như chúng không đáng lo ngại đến thế.

Tuy nhiên, cho dù các đánh giá nghèo đói có sự phối hợp tham gia không được thực hiện hoàn hảo, đó cũng là một bước tiến đúng hướng. Cho dù vẫn còn khoảng cách giữa những lời hùng biện hoa mỹ và thực tế thì việc nhận thức được rằng những người ở các nước đang phát triển phải có tiếng nói lớn hơn trong các chương trình là rất quan trọng. Nhưng người ta sẽ đôi chút vỡ mộng nếu khoảng cách này quá lớn hay kéo dài quá lâu. Ở đâu đó đã có sự nghi ngờ và sự nghi ngờ này đang ngày càng tăng lên. Mặc dù các đánh giá nghèo đói đã lôi cuốn được sự tham gia và ý kiến tham khảo ngày càng rộng rãi hơn so với trước đây, ở nhiều nước, sự kỳ vọng được tham gia rộng rãi và được đóng góp công khai vẫn chưa thành hiện thực hoàn toàn. Sự bất bình ngày càng tăng lên.

Ở Mỹ và những nền dân chủ thành công khác, người dân coi sự minh bạch, sự công khai và hiểu rõ chính phủ của mình đang làm gì là một phần trách nhiệm thiết yếu của chính phủ. Người dân coi đó là một quyền, không phải là một ân huệ mà

chính phủ ban cho. Luật tự do thông tin năm 1966 trở thành một bộ phận quan trọng của nền dân chủ Mỹ. Ngược lại, theo cách làm việc của IMF, người dân (một điều khó chịu bởi vì họ thường phải miễn cưỡng tuân theo các thỏa thuận, nói gì đến chia sẻ quan niệm về thế nào là chính sách kinh tế tốt) không chỉ bị ngăn cản tham gia thảo luận các thỏa thuận mà còn thậm chí không được thông báo những thỏa thuận đó là gì. Thực tế, văn hóa bí mật nặng nề đến nỗi IMF giữ kín phần lớn các cuộc đàm phán và một số thỏa thuận đối với cả các thành viên của Ngân hàng Thế giới trong nhóm phối hợp. Các nhân viên của IMF cung cấp thông tin theo đúng phương châm “cần biết”. Danh sách “cần biết” ấy chỉ giới hạn trong trường đoàn IMF, một vài nhân vật ở trụ sở chính của IMF ở Washington và một số nhân vật trong chính phủ khách hàng. Các đồng nghiệp của tôi ở Ngân hàng Thế giới thường xuyên phàn nàn rằng, thậm chí những người tham gia nhóm phối hợp cũng phải đến gặp chính phủ các nước để họ tiết lộ về những gì đang diễn ra. Đôi lần, tôi đã gặp các trưởng đại diện (tên gọi dành cho đại diện các nước tại IMF và Ngân hàng Thế giới) và họ rõ ràng cũng bị bịt mắt về thông tin.

Một chuyện gần đây cho thấy hậu quả của sự không minh bạch tồi tệ đến mức nào. Quan niệm các nước đang phát triển chỉ có rất ít tiếng nói trong các tổ chức kinh tế quốc tế được thừa nhận rộng rãi. Có thể có tranh luận liệu điều này là kết quả tồn tại của lịch sử hay là biểu hiện của *chủ nghĩa chính trị thực dụng*. Nhưng chúng ta hy vọng rằng chính phủ Mỹ, bao gồm cả quốc hội, nên có phát biểu gì đây, ít nhất là về việc trưởng đại diện của nó ở IMF và Ngân hàng Thế giới, sử dụng quyền bỏ phiếu thế nào. Năm 2001, quốc hội đã thông qua và tổng thống đã ký ban hành đạo luật yêu cầu Mỹ phản đối các

dự thảo cho phép các tổ chức tài chính quốc tế thu phí các trường phổ thông (dưới cái tên dường như vô hại: “bù đắp chi phí”). Nhưng đại diện của Mỹ đã lờ đi luật này và sự bí mật của các tổ chức này làm cho quốc hội hay bất kỳ ai khác cũng khó biết những gì đang diễn ra. Chỉ nhờ một sự rò rỉ thông tin mà vụ việc vỡ lở gây ra sự phẫn nộ trong quốc hội, ngay cả đối với các nghị sĩ đã quen với các thủ đoạn hành chính.

Ngày nay, mặc cho những tranh luận liên tiếp về tính công khai và minh bạch, IMF vẫn chưa chính thức thừa nhận quyền công dân cơ bản “quyền được biết”. Không có luật tự do thông tin nào cả để một người Mỹ hay công dân của bất kỳ nước nào khác có thể tìm hiểu xem tổ chức *công* quốc tế này đang làm gì.

Tôi muốn làm rõ ở đây: tất cả những phê phán về cách làm việc của IMF không ngụ ý rằng IMF luôn lãng phí tiền và thời gian. Thỉnh thoảng, tiền cũng đến được các chính phủ có các chính sách tốt – dù không nhất thiết là IMF đã gợi ý các chính sách này. Khi đó, tiền đã đem lại tác dụng tốt. Đôi khi, những “điều kiện” của IMF thay đổi những tranh cãi trong nội bộ các nước theo cách dẫn tới các chính sách tốt hơn. Thời gian biểu cứng nhắc mà IMF áp đặt cũng một phần xuất phát từ kinh nghiệm rằng ở nhiều nơi các chính phủ hứa hẹn thực hiện một số cải cách, nhưng một khi nhận được tiền, cải cách không diễn ra. Đôi khi, thời gian biểu chặt chẽ sẽ giúp đảm bảo tiến độ cải cách. Nhưng thường thì, áp đặt điều kiện không đảm bảo rằng tiền được sử dụng tốt hay các thay đổi chính sách có ý nghĩa và tác động dài hạn sẽ diễn ra. Đôi khi, những điều kiện này thậm chí có tác dụng ngược, hoặc là bởi vì các chính sách này không phù hợp, hoặc là bởi vì cái cách áp đặt chúng tạo ra sự chống đối quá trình cải cách. Đôi khi, các chương trình của IMF không làm cho các nước bớt nghèo đói mà ngược lại chất thêm nợ nần và tạo ra tầng lớp thống trị giàu có hơn.

Các tổ chức quốc tế đã trốn tránh những trách nhiệm trực tiếp mà chúng ta mong đợi ở các tổ chức công trong xã hội dân chủ hiện đại. Đã đến lúc đánh giá hiệu quả làm việc của các tổ chức kinh tế quốc tế và xem xét một số chương trình của họ có thúc đẩy tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo hay không.

CHƯƠNG 3

QUYỀN TỰ DO LỰA CHỌN?

Chính sách tài khóa thắt lưng buộc bụng, tư nhân hóa và tự do hóa thị trường là ba trụ cột trong những đề nghị kiểu Đồng thuận Washington trong suốt những năm 80 và 90. Những chính sách Đồng thuận Washington được xây dựng để đối phó với những vấn đề “thực” ở Mỹ Latinh và chúng có hiệu quả đáng kể. Trong những năm 80, những chính phủ ở Mỹ Latinh đã có thâm hụt ngân sách rất lớn. Thua lỗ của những doanh nghiệp quốc doanh kém hiệu quả đã đóng góp vào những thâm hụt khổng lồ này. Được o bế khỏi cạnh tranh nhờ các biện pháp bảo hộ, những doanh nghiệp tư nhân kém hiệu quả buộc khách hàng phải trả giá cao. Chính sách tiền tệ lỏng lẻo dẫn tới lạm phát cao ngoài vòng kiểm soát. Các nước không thể kéo dài tình trạng thâm hụt ngân sách lớn và tăng trưởng bền vững không thể đạt được khi có lạm phát phi mã. Siết chặt chính sách tài khóa ở một mức độ nào đó là cần thiết. Kinh tế hầu hết các nước sẽ tốt hơn nếu chính phủ tập trung vào việc cung cấp các dịch vụ công cộng thiết yếu hơn là điều hành các doanh nghiệp mà khu vực tư nhân có thể làm tốt hơn và vì thế tư nhân hóa là một giải pháp có ý nghĩa. Nếu tự do hóa thương mại – nghĩa là hạ thấp hàng rào thuế quan và xóa bỏ các biện pháp bảo hộ khác – được thực hiện theo đúng cách

và đúng tốc độ, sao cho việc làm mới được tạo ra trong khi các công việc không hiệu quả bị loại bỏ, thì ích lợi thu được do nâng cao hiệu quả kinh tế rất đáng kể.

Vấn đề là nhiều chính sách lại bị biến thành mục tiêu tự thân thay vì là phương tiện để đạt được sự tăng trưởng công bằng và bền vững hơn. Vì thế, các chính sách này đã bị tiến hành quá mức và quá nhanh mà không đi kèm các chính sách cần thiết khác.

Kết quả vì thế khác xa với những gì được dự định. Chính sách tài chính khắc khổ nếu bị đẩy quá xa, trong những bối cảnh không phù hợp có thể gây ra suy thoái kinh tế, còn lãi suất cao gây khó khăn các doanh nghiệp còn non trẻ. IMF đã thúc đẩy mạnh mẽ tư nhân hóa và tự do hóa, với tốc độ lẫn cách thức thường gây ra những thiệt hại lớn cho các nước chưa được chuẩn bị tốt để tiến hành những chương trình này.

Tư nhân hóa

Ở rất nhiều nước, cả phát triển và đang phát triển, chính phủ thường bỏ quá nhiều công sức làm những việc mà họ không nên làm. Điều này làm cho họ xao lãng những công việc mà họ nên làm. Vấn đề không phải là quy mô chính phủ quá lớn mà ở chỗ chính phủ không làm việc phải làm. Nói chung, chính phủ không có kỹ năng để điều hành nhà máy thép và thường làm cho mọi thứ rối loạn. (Dù những nhà máy thép hiệu suất cao nhất trên thế giới lại là những nhà máy do chính phủ thành lập và điều hành như ở Hàn Quốc, Đài Loan nhưng chúng là những ngoại lệ). Nhìn chung, các doanh nghiệp tư nhân cạnh tranh có thể làm những việc đó hiệu quả hơn. Đây là những

luận điểm ủng hộ tư nhân hóa để chuyển những doanh nghiệp quốc doanh thành doanh nghiệp tư nhân. Tuy nhiên, có những điều kiện tiên quyết cần phải được thỏa mãn trước khi tư nhân hóa đem lại đóng góp thực sự cho tăng trưởng kinh tế. Và cách tư nhân hóa cũng tạo ra sự khác biệt lớn.

Thật không may, IMF và Ngân hàng Thế giới lại tiếp cận vấn đề này từ một hệ tư tưởng hẹp hòi: tư nhân hóa phải được tiến hành nhanh. Việc tính điểm được áp dụng với các nước đang tiến hành chuyển đổi từ kinh tế kế hoạch sang thị trường. Ai tư nhân hóa nhanh hơn thì được điểm cao. Kết quả là, tư nhân hóa không mang lại những lợi ích đã hứa hẹn. Những vấn đề nảy sinh từ thất bại này đã tạo ra ác cảm đối với ý tưởng tư nhân hóa.

Năm 1998, tôi đã đến thăm những bản làng nghèo đói ở Maroc để xem xét tác động của những dự án do Ngân hàng Thế giới và các tổ chức phi chính phủ (NGO) thực hiện đến cuộc sống của những người dân nơi đây. Tôi đã thấy, chẳng hạn, các dự án thủy lợi dựa trên cơ sở cộng đồng làm tăng năng suất nông nghiệp mạnh mẽ thế nào. Nhưng có một dự án đã thất bại. Một tổ chức phi chính phủ đã tận tình hướng dẫn nông dân địa phương nuôi gà trong một trại gà mà ở đó phụ nữ nông thôn có thể làm việc song song với hoạt động canh tác truyền thống. Họ nhận những con gà con 7 ngày tuổi từ một xí nghiệp gà của chính phủ. Nhưng khi tôi đến thăm làng, trại gà mới này đã đóng cửa. Tôi đã thảo luận với dân làng và các quan chức chính phủ cái gì đã dẫn đến sự việc này. Câu trả lời thật đơn giản: IMF đã nói với chính phủ rằng họ không nên cung cấp gà cho nông dân và vì thế chính phủ đã ngừng bán gà. Đơn giản *giả định* rằng khu vực tư nhân sẽ ngay lập tức làm việc đó. Thực tế thì đã có một nhà cung cấp tư nhân đến bán gà mới nở cho nông dân. Mặc dù tỷ lệ

gà con chết trong hai tuần tuổi đầu tiên rất cao, nhà cung cấp tư nhân này không muốn đưa ra bất kỳ bảo hành nào. Nông dân không thể chịu được những rủi ro của việc mua gà con bởi chúng có thể sẽ chết với số lượng lớn. Do đó, ngành sản xuất non trẻ được kỳ vọng để thay đổi cuộc sống của nông dân nghèo đã bị đóng cửa.

Giả định nằm sau thất bại này là điều mà tôi đã thấy thường xuyên. IMF đã giả định một cách hết sức đơn giản rằng thị trường sẽ mau chóng nổi lên đáp ứng mọi nhu cầu, trong khi trên thực tế, nhiều hoạt động của chính phủ sinh ra bởi vì thị trường thất bại trong việc cung cấp các dịch vụ thiết yếu. Ví dụ thì rất nhiều. Bên ngoài nước Mỹ, điều này dường như quá rõ ràng. Khi nhiều nước châu Âu xây dựng hệ thống bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp và bảo hiểm tàn tật của họ, không hề tồn tại những thị trường bảo hiểm niên kim (bảo hiểm hàng năm), không có hãng tư nhân nào bán bảo hiểm cho những rủi ro đóng vai trò quan trọng trong đời sống mỗi cá nhân. Ngay cả khi nước Mỹ đã tạo dựng hệ thống bảo hiểm xã hội, rất lâu sau đó, giữa đáy sâu của cuộc Đại suy thoái, thị trường bảo hiểm niên kim đã không hoạt động hiệu quả. Ngay cả hiện nay thì chẳng ai có thể mua bảo hiểm chống lại những tác động của lạm phát. Lại nữa, ở Mỹ, một trong những lý do của việc thành lập Hiệp hội Thế chấp Liên bang (Fannie Mae) là thị trường tư nhân không cung cấp các khoản cho vay thế chấp với điều khoản hợp lý cho những gia đình nghèo và trung lưu. Ở những nước đang phát triển, những vấn đề như vậy còn tồi tệ hơn nhiều. Xóa bỏ các doanh nghiệp nhà nước có thể để lại một khoảng trống lớn. Ngay cả khi cuối cùng khu vực tư nhân cũng nhảy vào khoảng trống này, có thể có những mất mát lớn trong khoảng thời gian chuyển tiếp.

Ở Bờ Biển Ngà, như vẫn thường xảy ra, công ty điện thoại bị tư nhân hóa trước khi có đủ các chế tài về cạnh tranh. Một hãng của Pháp mua lại doanh nghiệp của chính phủ đã thuyết phục chính phủ cho độc quyền không chỉ trong các dịch vụ điện thoại hiện có mà trong cả những dịch vụ điện thoại di động mới. Hãng này đã nâng giá lên cao đến mức, chẳng hạn, các sinh viên đại học không thể đủ tiền truy cập Internet, điều cần thiết để ngăn chặn sự gia tăng “khoảng cách số” vốn đã rất lớn giữa người nghèo và người giàu giờ lại còn lớn hơn.

IMF cho rằng, điều quan trọng nhất là phải tiến hành tư nhân hóa nhanh chóng. Những vấn đề khác như cạnh tranh và chế tài có thể để giải quyết sau. Nhưng hiểm họa ở đây là, một khi quyền lợi cục bộ đã hình thành, những thế lực đó sẽ có động lực và tiền bạc để duy trì vị trí độc quyền, dẫm nát các quy định cạnh tranh lành mạnh và làm méo mó các tiến trình chính trị. Có một lý do mang tính bản chất giải thích tại sao IMF ít quan tâm đến cạnh tranh và chế tài mà đáng ra nó phải thế. Tư nhân hóa một độc quyền không bị kiểm soát có thể tạo thêm doanh thu cho chính phủ và IMF thì lại quan tâm đến các vấn đề kinh tế vĩ mô, như mức độ thâm hụt ngân sách, hơn là các vấn đề cơ cấu, như tính hiệu quả và tính cạnh tranh của một ngành công nghiệp. Dù cho các hãng độc quyền được tư nhân hóa đạt được hiệu suất sản xuất cao hơn so với doanh nghiệp quốc doanh, chúng cũng thường hiệu quả hơn trong việc lợi dụng vị thế độc quyền. Kết quả là người tiêu dùng phải chịu thiệt.

Tư nhân hóa không những gây thiệt hại cho người tiêu dùng mà còn thiệt hại cho người lao động. Tác động của tư nhân hóa lên việc làm có lẽ là tranh cãi lớn giữa những người ủng hộ và phản đối. Những người ủng hộ cho rằng, bằng cách tư nhân

hóa có thể loại bỏ những công nhân năng suất thấp, trong khi những người phản đối khẳng định rằng sự cắt giảm lao động diễn ra mà không quan tâm đến những hậu quả xã hội. Thực tế, cả hai lập luận này đều có những điểm đúng. Tư nhân hóa thường biến các doanh nghiệp nhà nước thua lỗ trở nên có lãi bằng cách cắt giảm chi phí tiền lương. Các nhà kinh tế thì thường quan tâm đến hiệu quả tổng hợp. Có những hậu quả xã hội gắn liền với thất nghiệp mà những hãng tư nhân không bao giờ tính đến. Với bảo hiểm việc làm tối thiểu, các ông chủ có thể sa thải công nhân mà không hoặc mất rất ít chi phí, bao gồm, trong trường hợp lạc quan nhất, là trợ cấp mất việc. Tư nhân hóa đã bị chỉ trích mạnh mẽ bởi vì không giống như đầu tư mới – đầu tư lập hãng mới chứ không phải mua lại các doanh nghiệp sẵn có, tư nhân hóa thường là gây ra cắt giảm việc làm hơn là tăng thêm việc làm.

Ở các nước công nghiệp, người ta chấp nhận những đau đớn của việc sa thải công nhân hàng loạt và giảm nhẹ chúng phần nào bằng hệ thống bảo hiểm thất nghiệp. Ở những nước kém phát triển, chính phủ thường không phải trả tiền cho công nhân thất nghiệp bởi vì rất hiếm có những chương trình bảo hiểm thất nghiệp. Nhưng có thể có những thiệt hại xã hội dưới những hình thức tồi tệ nhất như bạo lực đô thị, gia tăng tội phạm, rối loạn chính trị và xã hội. Ngay cả khi không có những vấn đề đó, thiệt hại do thất nghiệp vẫn rất lớn. Đó là những lo lắng rộng khắp trong công nhân, những người luôn cố gắng giữ lấy việc làm. Đó là cảm giác chán ghét, là gánh nặng tài chính cho các thành viên gia đình, những người cũng đang cố gắng để không bị sa thải. Đó là việc trẻ em bỏ học để về giúp gia đình. Những thiệt hại xã hội như thế có ảnh hưởng kéo dài hơn nhiều so với sự mất việc trước mắt. Chúng thường biểu hiện rõ nét khi một doanh nghiệp được bán cho nước ngoài. Các doanh

ngiệp trong nước chỉ ít cũng gắn bó với bối cảnh xã hội¹¹ trong nước và chỉ miễn cưỡng sa thải công nhân nếu họ biết công nhân khó có thể tìm được việc nào khác. Các ông chủ nước ngoài, mặt khác, cảm thấy có trách nhiệm lớn hơn đối với các cổ đông, tìm cách tối đa hóa giá trị cổ phiếu trên thị trường bằng cách giảm chi phí. Họ cảm thấy không có nghĩa vụ với những cái mà họ gọi là “lực lượng lao động dư thừa”.

Việc tái cơ cấu các doanh nghiệp nhà nước là rất quan trọng và tư nhân hóa thường là một cách hiệu quả để làm điều này. Nhưng biến những lao động có năng suất thấp trong doanh nghiệp nhà nước trở thành thất nghiệp không làm tăng thu nhập quốc gia và dĩ nhiên không làm tăng phúc lợi của công nhân. Bài học thật đơn giản và là điều tôi sẽ nhắc lại liên tục: tư nhân hóa phải là một phần của một chương trình toàn diện mà đòi hỏi phải tạo thêm việc làm mới *đồng thời* với quá trình cắt giảm việc làm không tránh khỏi khi tư nhân hóa. Những chính sách kinh tế vĩ mô giúp tạo việc làm, bao gồm cả chính sách lãi suất thấp, sẽ phải được áp dụng. Xây dựng thời gian biểu và lịch trình phù hợp là quan trọng nhất. Đây không phải chỉ là vấn đề về thực dụng, về “thực hiện”: đây là vấn đề về nguyên tắc.

Có lẽ vấn đề nổi cộm nhất thường xảy ra trong quá trình tư nhân hóa là tham nhũng. Những lời hùng biện của chủ nghĩa thị trường tự do khẳng định rằng tư nhân hóa sẽ làm giảm cái mà các nhà kinh tế gọi là “tìm kiếm địa tô” (rent seeking) của các quan chức chính phủ, xà xẻo lợi nhuận của các doanh nghiệp nhà nước hay ban phát hợp đồng và việc làm cho bạn

¹¹ Tôi đã hiểu rõ điều này trong các cuộc trao đổi của tôi ở Hàn Quốc. Những ông chủ tư nhân thể hiện sự lo lắng khi phải cho công nhân nghỉ việc. Họ cảm thấy có một ràng buộc xã hội mà họ không muốn xóa bỏ, dù cho điều đó nghĩa là họ sẽ chịu thiệt hại về tiền bạc

bè. Nhưng trái ngược với những điều kỳ vọng, tư nhân hóa làm cho mọi thứ tồi tệ đến mức ở nhiều nước, ngày nay, tư nhân hóa được gọi lái đi một cách mỉa mai là “tham nhũng hóa”. Nếu một chính phủ đã tham nhũng thì có rất ít bằng chứng cho thấy tư nhân hóa có thể giải quyết vấn đề. Suy cho cùng, chính cái chính phủ tham nhũng đã quản lý yếu kém doanh nghiệp nhà nước lại cũng sẽ quản lý yếu kém quá trình tư nhân hóa. Ở nhiều nước, các quan chức chính phủ nhận ra rằng họ không cần xà xẻo từng đồng lợi nhuận hàng năm của doanh nghiệp nữa. Thay vào đó, bằng cách bán một doanh nghiệp nhà nước thấp hơn giá thị trường, họ có thể kiếm được khối tài sản lớn cho bản thân còn hơn để lại cho người sẽ kế vị họ sau này. Thực tế, ngay bây giờ, họ đã lấy hết các khoản những quan chức kế vị họ trong tương lai có thể xà xẻo. Không có gì ngạc nhiên, quá trình tư nhân hóa gian lận này được sắp đặt để tối đa hóa số tiền mà các bộ trưởng trong chính phủ có thể kiếm chác cho riêng họ, chứ hoàn toàn không phải số tiền sẽ thu về cho ngân khố quốc gia, nói gì đến chuyện đem lại hiệu quả tổng thể cho nền kinh tế. Như chúng ta sẽ thấy, Nga là trường hợp khủng khiếp về tác hại “tư nhân hóa bằng mọi giá”.

Những người ủng hộ tư nhân hóa tự thuyết phục một cách ngây thơ rằng, những thiệt hại này có thể được bỏ qua bởi vì sách giáo khoa kinh tế dường như chỉ ra rằng, một khi quyền sở hữu tư nhân được xác lập rõ ràng, những người chủ mới sẽ đảm bảo sao cho tài sản được quản lý hiệu quả. Thế thì tình hình sẽ được cải thiện về dài hạn dù cho phải tồi tệ trong ngắn hạn. Họ không nhận thấy rằng, nếu không có một cấu trúc luật pháp và thể chế thị trường phù hợp, những ông chủ mới chỉ có động lực để bòn rút tài sản hơn là sử dụng chúng như cơ sở để mở rộng sản xuất. Kết quả là, ở Nga và nhiều nước khác, tư nhân hóa không trở thành một sức mạnh hiệu quả cho tăng

trưởng như lẽ ra là thế. Trong thực tế, đôi khi tư nhân hóa còn gắn liền với suy giảm tăng trưởng và làm xói mòn lòng tin vào các thể chế dân chủ và thị trường.

Tự do hóa

Tự do hóa, hay xóa bỏ can thiệp của chính phủ vào thị trường tài chính, thị trường vốn và các rào cản thương mại, bao hàm nhiều khía cạnh. Hiện nay, ngay cả IMF cũng phải thừa nhận rằng họ đã đẩy tiến trình tự do hóa đi quá xa và rằng, tự do hóa thị trường vốn và thị trường tài chính đã góp phần gây ra những cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu trong thập kỷ 90 và có thể gây nên sự đổ vỡ ở nền kinh tế nhỏ mới nổi.

Một khía cạnh của tự do hóa được sự ủng hộ rộng rãi, ít nhất trong hàng ngũ lãnh đạo ở các nước công nghiệp phát triển, là tự do hóa thương mại. Nhưng nếu quan sát kỹ hơn những tác động của tự do hóa đối với các nước đang phát triển thì sẽ hiểu tại sao nó lại thường bị phản đối mạnh mẽ, như chúng ta chứng kiến tại những cuộc biểu tình phản đối ở Seattle, Prague và Washington DC.

Tự do hóa thương mại được kỳ vọng sẽ nâng cao thu nhập quốc dân bằng cách đưa nguồn lực từ nơi sử dụng kém hiệu quả đến nơi sử dụng hiệu quả hơn, như các nhà kinh tế thường nói, là tận dụng lợi thế so sánh. Nhưng việc chuyển các nguồn lực từ nơi năng suất thấp tới nơi năng suất “bằng không” chẳng làm các nước giàu thêm và đây chính là điều đã xảy ra thường xuyên dưới các chương trình của IMF. Làm mất việc làm thì rất dễ và thường là tác động tức thì của tự do hóa thương mại, khi những ngành công nghiệp kém hiệu quả bị đóng cửa dưới áp

lực cạnh tranh quốc tế. Quan điểm của IMF là những việc làm mới, có năng suất cao hơn sẽ được tạo ra khi những việc làm cũ không hiệu quả, sinh ra nhờ vào sự bảo hộ, bị xóa bỏ. Nhưng thực tế không đơn giản như thế và rất ít các nhà kinh tế tin vào khả năng tạo việc làm tức thời, ít nhất là từ sau cuộc Đại suy thoái đến nay. Cần phải có vốn và óc kinh doanh để lập những doanh nghiệp mới và tạo việc làm mới, và ở những nước đang phát triển, yếu tố thứ hai thì thiếu do giáo dục yếu kém còn yếu tố thứ nhất thì thiếu do không có tài trợ của ngân hàng. Ở nhiều nước, IMF đã làm cho mọi thứ xấu hơn, bởi vì các chương trình thắt lưng buộc bụng tài chính thường dẫn đến lãi suất cao – đôi khi trên 20%, đôi khi trên 50%, đôi khi thậm chí vượt quá 100% – làm cho thành lập doanh nghiệp và tạo việc làm trở thành bất khả thi, ngay cả trong một môi trường kinh tế tốt như ở Mỹ. Vốn cần cho tăng trưởng quá đắt đỏ.

Những nước đang phát triển thành công nhất – những nước Đông Á – cũng mở cửa ra thế giới bên ngoài nhưng đã làm từ từ theo một lịch trình phù hợp. Những nước này lợi dụng toàn cầu hóa để mở rộng xuất khẩu và kết quả là tăng trưởng nhanh hơn. Nhưng họ dỡ bỏ hàng rào bảo hộ một cách thận trọng và có hệ thống, chỉ xóa bỏ chúng khi đã tạo thêm được những việc làm mới. Họ đảm bảo rằng có đủ vốn đầu tư để tạo thêm việc làm và lập thêm doanh nghiệp mới. Thậm chí nhà nước đảm nhiệm cả vai trò hỗ trợ kinh doanh, thúc đẩy những doanh nghiệp mới. Trung Quốc chỉ dỡ bỏ hàng rào thương mại hai mươi năm sau khi bắt đầu chuyển sang nền kinh tế thị trường, giai đoạn mà nước này tăng trưởng với tốc độ cực nhanh.

Những người ở Mỹ và các nước công nghiệp phát triển đáng lẽ cũng dễ dàng thấu hiểu những lo lắng này. Trong hai chiến dịch vận động tranh cử tổng thống gần đây, ứng cử viên Pat

Buchanan đã khai thác những lo lắng của công nhân Mỹ về tình trạng mất việc làm do tự do hóa thương mại. Chủ đề của Buchanan đã gây tiếng vang thậm chí ở một nước đã gần đạt tới toàn dụng lao động (cho tới 1999, tỷ lệ thất nghiệp đã giảm xuống dưới mức 4%), kèm theo hệ thống bảo hiểm thất nghiệp tốt và vô số trợ giúp cho công nhân chuyển từ công việc này sang công việc khác. Thực tế là, ngay cả trong thời kỳ kinh tế bùng nổ những năm 1990, công nhân Mỹ có thể vẫn quá lo lắng về mối đe dọa của thương mại tự do đến việc làm của họ. Điều này đáng lẽ phải dẫn tới sự cảm thông lớn hơn với cảnh khốn khó của công nhân ở các nước đang phát triển nghèo, nơi họ sống ở ngưỡng đủ ăn, thường là chỉ 2 đôla một ngày hay ít hơn, và không có bất kỳ hệ thống bảo hiểm nào dưới hình thức tiết kiệm, bảo hiểm thất nghiệp thấp hơn nhiều, và trong một nền kinh tế có tỷ lệ thất nghiệp lên tới 20% hoặc cao hơn.

Thực tế, tự do hóa thương mại đã thường xuyên thất bại trong việc đem lại những lợi ích hứa hẹn mà thay vào đó là tạo ra thêm thất nghiệp, giải thích tại sao mà nó gây ra sự chống đối mạnh mẽ. Nhưng thói đạo đức giả của những kẻ đòi thúc đẩy thương mại tự do và cái cách mà họ thúc đẩy nó không nghi ngờ gì đã gây thêm sự thù địch với tự do hóa thương mại. Các nước phương Tây thúc đẩy tự do hóa thương mại để xuất khẩu sản phẩm của họ nhưng cùng lúc lại tiếp tục bảo hộ những lĩnh vực mà sự cạnh tranh từ các nước đang phát triển có thể đe dọa đến nền kinh tế. Đây chính là một trong những cơ sở của sự phản đối vòng đàm phán thương mại mới được dự tính tổ chức ở Seattle. Các vòng đàm phán trước đó đã bảo vệ lợi ích của các nước công nghiệp phát triển – hay đúng hơn là những lợi ích cục bộ ở các nước này – mà không hề đếm xỉa đến lợi ích của những nước kém phát triển hơn. Những nhà

bảo hộ thương mại đã có lý khi chỉ ra rằng, những vòng đàm phán thương mại trước đó đã giảm rào cản thương mại đối với hàng hóa công nghiệp, từ ô tô cho đến máy móc do các nước công nghiệp phát triển xuất khẩu. Cùng lúc đó, các nhà đàm phán cho những nước này duy trì trợ cấp quốc gia cho hàng nông sản và đóng cửa thị trường với những hàng hóa này và hàng dệt may, những mặt hàng mà nhiều nước đang phát triển có lợi thế so sánh.

Ở vòng đàm phán thương mại Uruguay gần đây nhất, chủ đề thương mại trong dịch vụ đã được đề cập đến. Tuy nhiên, cuối cùng, thị trường chỉ được mở cửa chủ yếu cho những dịch vụ mà các nước tiên tiến xuất khẩu – dịch vụ tài chính và công nghệ thông tin – chứ không cho dịch vụ hàng hải và xây dựng, những lĩnh vực mà các nước đang phát triển có thể giành được một chỗ đứng. Mỹ thì khoắc lác về những lợi ích mà nó nhận được nhưng các nước đang phát triển thì không thu được phần lợi ích tương xứng. Một tính toán của Ngân hàng Thế giới cho thấy rằng, thu nhập của khu vực Hạ Sahara ở châu Phi, khu vực nghèo nhất trên thế giới, đã giảm 2% do tác động của các thỏa thuận thương mại. Nhiều ví dụ về sự bất bình đẳng khác ngày càng trở thành chủ đề của những cuộc tranh luận ở các nước đang phát triển mặc dù chúng hiếm khi được xuất bản tại các nước phát triển hơn. Bolivia không chỉ hạ hàng rào thương mại xuống mức còn thấp hơn cả mức của nước Mỹ mà còn hợp tác với Mỹ để phá hủy gần như toàn bộ việc trồng coca, nguyên liệu chủ yếu của cocaine, cho dù việc trồng cây này đem lại thu nhập cao cho nông dân nghèo hơn bất kỳ một loại cây thay thế nào khác. Tuy nhiên, Mỹ đáp trả bằng cách khép kín thị trường của mình đối với các sản phẩm nông nghiệp thay thế, như đường, mà nông dân Bolivia có thể sản xuất để xuất khẩu nếu như thị trường Mỹ mở cửa đối với họ.

Các nước đang phát triển đặc biệt khó chịu cái “tiêu chuẩn kép”, đạo đức giả và bất bình đẳng. Trong thế kỷ 19, các cường quốc phương Tây – mà nhiều nước trong số đó từng tăng trưởng nhờ vào các chính sách bảo hộ – đã áp đặt những hiệp ước thương mại bất công. Hiệp ước có lẽ là tàn bạo nhất ra đời sau cuộc Chiến tranh Á phiện, khi Anh và Pháp hợp tác để chống lại một nước Trung Hoa yếu đuối, đồng thời cùng với Nga và Mỹ, ép buộc Hiệp ước Thiên Tân năm 1858, không chỉ bao gồm những nhượng bộ về thương mại và lãnh thổ, đảm bảo Trung Quốc sẽ xuất khẩu những hàng hóa mà phương Tây cần với giá rẻ, mà còn mở cửa thị trường Trung Quốc cho á phiện, làm cho hàng triệu người Trung Quốc trở thành nghiện ngập. (Bạn có thể gọi đây là một cách tiếp cận ma quỷ đối với “cán cân thương mại”). Ngày nay, các thị trường mới nổi không bị ép buộc phải mở cửa bằng cách đe dọa sử dụng vũ lực quân sự mà bằng sức mạnh kinh tế, bằng đe dọa trừng phạt hay ngưng trợ giúp khi khủng hoảng. Mặc dù WTO là một diễn đàn thương thảo những thỏa thuận thương mại quốc tế, các nhà đàm phán thương mại Mỹ và IMF thường khăng khăng đòi đẩy tự do hóa thương mại đi xa hơn và tăng tốc quá trình tự do hóa thương mại. IMF đòi gần tự do hóa nhanh hơn như một điều kiện cho sự trợ giúp và các nước đang phải đối mặt với khủng hoảng thấy rằng họ không có lựa chọn nào khác ngoài việc phải thỏa mãn những đòi hỏi của Quỹ này.

Vấn đề có lẽ còn tồi tệ hơn khi Mỹ thường hành động đơn phương hơn là nằm dưới cái bóng của IMF. Đại diện thương mại Mỹ hoặc Bộ Thương mại, do sự thúc giục của những nhóm lợi ích cục bộ trong lòng nước Mỹ, đưa ra buộc tội các nước khác vi phạm luật. Sau đó là một quá trình điều tra do chính phủ Mỹ tự tiến hành và tự quyết định và tiếp theo là một lệnh trừng phạt được áp đặt chống lại các nước mà Mỹ không thích.

Nước Mỹ tự biến mình đồng thời thành người buộc tội, quan tòa và bồi thẩm đoàn. Một quá trình giống với một phiên tòa diễn ra nhưng kết quả đã biết trước: cả luật lệ lẫn các quan tòa đều đồng lòng buộc tội. Khi thùng thuốc súng này được ném về phía các nước công nghiệp khác, châu Âu hay Nhật Bản, những nước này có đủ các nguồn lực để tự vệ. Khi nó được ném vào các nước đang phát triển, dù là những nước lớn như Ấn Độ hay Trung Quốc thì đó cũng là một trận đấu không cân sức. Hậu quả của việc này lớn hơn bất kỳ những lợi ích nào mà nước Mỹ có thể gặt hái. Nó không giúp gì cho việc củng cố niềm tin vào hệ thống thương mại quốc tế.

Những lời hùng biện mà nước Mỹ sử dụng để nâng cao vị thế của mình bổ sung thêm vào hình ảnh một siêu cường muốn gây ảnh hưởng của mình ở khắp nơi vì lợi ích riêng. Khi còn làm đại diện thương mại Mỹ trong nhiệm kỳ đầu của chính quyền Clinton, Mickey Kantor đã rất muốn thúc giục Trung Quốc mở cửa thị trường nhanh hơn. Ông ta đã đóng một vai trò quan trọng trong Vòng đàm phán Uruguay vào năm 1994, lập ra WTO và các nguyên tắc hoạt động cơ bản cho các thành viên tổ chức này. Thỏa thuận đạt được khá hợp lý khi cho phép các nước đang phát triển có thời gian dài hơn để điều chỉnh. Ngân hàng Thế giới và các nhà kinh tế xem Trung Quốc - với mức thu nhập bình quân đầu người là 450 đôla - không chỉ là một nước đang phát triển mà còn là một nước đang phát triển có thu nhập thấp. Nhưng Kantor là một nhà đàm phán cứng rắn. Ông ta khẳng định rằng, Trung Quốc là một nước đã phát triển và vì thế phải chuyển đổi kinh tế nhanh hơn.

Kantor có một số thế mạnh bởi vì Trung Quốc cần sự phê chuẩn của Mỹ để gia nhập WTO. Hiệp định thương mại Mỹ - Trung cho phép Trung Quốc gia nhập WTO vào tháng 11.2001

thể hiện hai mặt mâu thuẫn trong lập trường của Mỹ. Trong khi Mỹ kéo dài thời gian mặc cả với sự khẳng định vô lý của mình rằng Trung Quốc thực sự là một nước phát triển thì Trung Quốc đã bắt đầu quá trình tự điều chỉnh. Trên thực tế, một cách vô ý thức, Mỹ đã cho Trung Quốc thêm thời gian mà nước này mong muốn. Nhưng bản thân bản hiệp định đã phản ánh hệ thống tiêu chuẩn kép và bất bình đẳng. Mĩa mai thay, trong khi Mỹ khẳng định Trung Quốc phải điều chỉnh nhanh như một nước phát triển - và nhờ sử dụng khôn khéo thời gian mặc cả, Trung Quốc đã thỏa mãn được yêu cầu của Mỹ - thì Mỹ còn đòi hỏi rằng Mỹ phải được đối xử như thể *nó* là một nước kém phát triển, rằng Mỹ phải được có không chỉ mười năm điều chỉnh để hạ thấp hàng rào bảo hộ chống lại hàng dệt may nhập khẩu - một phần trong nội dung thỏa thuận năm 1994 - mà còn đòi thêm bốn năm bổ sung.

Điều đặc biệt khó chịu là những lợi ích cục bộ lại có thể phá hoại uy tín của Mỹ và lợi ích quốc gia rộng lớn hơn. Điều này thể hiện rõ nhất vào tháng 4.1999 khi Thủ tướng Trung Quốc, Chu Dung Cơ, đến thăm Mỹ, một phần nhằm kết thúc quá trình đàm phán về việc Trung Quốc gia nhập WTO. Đây là một động thái thiết yếu cho hệ thống thương mại toàn cầu - làm sao có thể để một trong những cường quốc thương mại lớn nhất nằm ngoài tổ chức? - mà còn vì quá trình cải cách theo kinh tế thị trường của Trung Quốc. Mặc kệ sự phản đối của đại diện thương mại Mỹ và của Bộ Ngoại giao, Bộ Tài chính Mỹ đòi Trung Quốc phải tự do hóa các thị trường tài chính nhanh hơn. Sự lo lắng của Trung Quốc là chính đáng. Chính quá trình tự do hóa tài chính đã dẫn đến khủng hoảng tài chính với thiệt hại lớn ở những nước láng giềng Đông Á nhưng Trung Quốc đã tránh được khủng hoảng nhờ có chính sách khôn khéo.

Những đòi hỏi của Mỹ về tự do hóa thị trường tài chính ở Trung Quốc không giúp đảm bảo sự ổn định của nền kinh tế toàn cầu. Nó được đưa ra để phục vụ cho những lợi ích cục bộ của cộng đồng tài chính Mỹ mà Bộ Tài chính là đại diện. Phố Wall tin rằng Trung Quốc là một thị trường rộng lớn đầy tiềm năng cho những dịch vụ tài chính và quan trọng là phố Wall sẽ phải có mặt và tạo lập một chỗ đứng vững chắc tại thị trường này trước khi kẻ khác đặt chân vào. Thật là thiếu cặn kẽ làm sao! Rõ ràng, Trung Quốc cuối cùng cũng sẽ phải mở cửa. Vội vã mở cửa một vài năm chắc chắn không tạo ra nhiều khác biệt. Nhưng phố Wall lo lắng những lợi thế cạnh tranh của nó sẽ biến mất với thời gian khi các tổ chức tài chính ở châu Âu và những nơi khác đuổi kịp lợi thế tạm thời của các đối thủ cạnh tranh ở phố Wall. Nhưng hậu quả tiềm tàng của sự vội vã này rất lớn. Ngay sau khủng hoảng tài chính Đông Á, Trung Quốc không thể tuân thủ yêu cầu của Bộ Tài chính Mỹ. Đối với Trung Quốc, duy trì sự ổn định là vấn đề thiết yếu. Họ không thể liều lĩnh với những chính sách đã gây mất ổn định ở những nơi khác. Chu Dung Cơ đã buộc phải về nước mà không ký được hiệp định nào. Trong lòng Trung Quốc, đã có một quá trình đấu tranh kéo dài giữa những người ủng hộ và phản đối cải cách. Những người phản đối cải cách cho rằng phương Tây đang tìm cách làm suy yếu Trung Quốc và sẽ không bao giờ ký một hiệp định công bằng. Việc kết thúc thành công quá trình đàm phán sẽ giúp duy trì chỗ đứng cho những nhà cải cách trong chính phủ Trung Quốc và củng cố sức mạnh của quá trình cải cách. Như đã xảy ra, Chu Dung Cơ và phong trào cải cách mà ông đại diện đã bị mất niềm tin, sức mạnh và ảnh hưởng của các nhà cải cách đã bị suy yếu. May mắn thay, thiệt hại này chỉ là tạm thời. Nhưng dù vậy, Bộ Tài chính Mỹ cũng đã cho thấy nó sẵn sàng liều lĩnh theo đuổi lịch trình riêng.

MẶC DÙ MỘT LỊCH TRÌNH tự do hóa thương mại không công bằng đang được thúc đẩy, ít nhất cũng có những cơ sở lý thuyết và những bằng chứng đáng kể cho thấy tự do hóa thương mại, nếu được tiến hành đúng cách, sẽ mang đến những điều tốt đẹp. Nhưng tự do hóa thị trường tài chính lại rắc rối hơn nhiều. Nhiều nước có những quy định tài chính không phục vụ mục đích gì khác hơn là làm tăng lợi nhuận của các nhóm đặc lợi. Những quy định đó nên bị bãi bỏ. Nhưng tất cả các nước đều điều tiết thị trường tài chính của họ, và việc phi điều tiết nhiệt tình thái quá cũng đã gây ra vô số vấn đề cho các thị trường tài chính, ngay cả ở các nước phát triển. Lấy một ví dụ là sự sụp đổ của hệ thống tiết kiệm và cho vay ở Mỹ. Trong khi là nhân tố chính gây ra sự suy thoái kinh tế 1991 và tiêu tốn tới 200 tỉ USD tiền của người đóng thuế, vụ đổ vỡ này gắn với một trong những chương trình trợ giúp ít tốn kém nhất (tính theo phần trăm của GDP) mà phi điều tiết gây ra, bởi vì sự suy thoái Mỹ lúc đó là một trong những suy thoái ít nghiêm trọng nhất so với suy thoái ở những nền kinh tế khác gặp phải khủng hoảng tương tự.

Trong khi các nước công nghiệp tiên tiến, với hệ thống thể chế phức tạp của họ, đã học được những bài học đắt giá từ phi điều tiết tài chính thì IMF lại mang thông điệp Reagan-Thatcher đến các nước đang phát triển, những nước không được chuẩn bị những phương tiện để quản lý những nhiệm vụ mà ngay cả trong những điều kiện tốt nhất cũng đầy khó khăn và rủi ro. Trong khi các nước công nghiệp phát triển không tiến hành tự do hóa thị trường tài chính cho mãi đến giai đoạn phát triển cao của mình - các nước châu Âu đã chờ đợi đến tận những năm 70 mới xóa bỏ quản lý thị trường vốn - người ta lại khuyến khích các nước đang phát triển làm điều đó thật nhanh.

Hậu quả suy thoái kinh tế cùng với khủng hoảng ngân hàng do phi điều tiết thị trường vốn gây ra, dù cũng thật đau đớn với các nước phát triển nhưng còn ít nghiêm trọng hơn nhiều so với ở các nước đang phát triển. Các nước nghèo không có hệ thống an sinh để giảm nhẹ những ảnh hưởng của suy thoái kinh tế. Hơn nữa, sự cạnh tranh hạn chế trên thị trường tài chính ở những nước này có nghĩa là tự do hóa không phải luôn mang lại những lợi ích hứa hẹn do lãi suất giảm. Thay vào đó, nông dân đôi khi thấy rằng họ phải trả lãi cao hơn, làm cho họ gặp khó khăn hơn khi mua hạt giống và phân bón cần thiết để cải thiện cuộc sống khốn khó của họ.

Hậu quả của tự do hóa thị trường tài chính, theo nhiều cách, thậm chí còn tai hại hơn so với những tác hại của tự do hóa thương mại quá sớm, thiếu kiểm soát. Tự do hóa thị trường tài chính đòi hỏi dỡ bỏ những quy định dùng để kiểm soát dòng tiền nóng (hot money), tức là những khoản vay nợ và hợp đồng ngắn hạn mà thường không khác gì đánh bạc trên sự biến động của tỷ giá. Những khoản tiền đầu cơ này không thể dùng để xây nhà máy hay tạo việc làm. Các doanh nghiệp không đầu tư dài hạn bằng những khoản tiền mà có thể bị rút ra với chỉ một lời thông báo. Thực tế, những rủi ro đi kèm dòng tiền nóng làm cho đầu tư dài hạn vào các nước đang phát triển trở nên kém hấp dẫn. Hậu quả tiêu cực lên tăng trưởng thậm chí còn lớn hơn. Để kiểm soát những rủi ro đi kèm với dòng vốn đầy biến động này, các nước thường được khuyến cáo dành ra một khoản dự trữ tương đương với nợ ngắn hạn bằng ngoại tệ. Để hiểu điều này nghĩa là thế nào, giả sử một doanh nghiệp tại một nước nhỏ đang phát triển vay 100 triệu USD từ một ngân hàng Mỹ với lãi suất 18%. Chính sách dự phòng rủi ro đòi hỏi nước đó phải tăng thêm 100 triệu dự trữ. Thường thì dự trữ này được nắm giữ dưới hình thức trái phiếu kho bạc Mỹ mà

hiện nay cho lãi suất 4%. Trên thực tế, nghĩa là nước này đang đồng thời vay Mỹ với lãi suất 18% trong khi lại cho Mỹ vay với lãi suất chỉ có 4%. Xét trên tổng thể, nước này chẳng thêm được đồng vốn nào để đầu tư. Ngân hàng Mỹ thì có thể thu được lợi nhuận ngon lành và nước Mỹ, về tổng thể, kiếm được 14 triệu USD tiền lãi một năm. Nhưng thật khó hiểu làm sao điều này lại có thể làm cho cái nước đang phát triển kia tăng trưởng nhanh hơn. Nếu đặt vấn đề như thế, thì toàn bộ những hành động này chẳng có ý nghĩa nào hết. Còn có một vấn đề nữa: sự khác biệt về động lực. Với việc tự do hóa thị trường tài chính, chính các doanh nghiệp là người quyết định nên vay vốn ngắn hạn từ các ngân hàng Mỹ hay không. Nhưng chính chính phủ phải tự điều chỉnh, tăng thêm dự trữ nếu muốn duy trì mức độ an toàn.

IMF cổ vũ cho tự do hóa tài chính dựa trên những lập luận rất đơn giản: thị trường tự do thì hiệu quả hơn, hiệu quả cao hơn thì dẫn đến tăng trưởng nhanh hơn. Nó lờ đi những lập luận như chúng ta vừa trình bày ở trên và đưa ra những lời lẽ bóng bẩy bề ngoài, chẳng hạn như nếu không có tự do hóa tài chính, các nước sẽ không thể thu hút vốn đầu tư nước ngoài, đặc biệt là đầu tư trực tiếp. Những nhà kinh tế của Quỹ chưa bao giờ tự nhận là những nhà kinh tế lý thuyết hàng đầu. Họ tự nhận là họ có chuyên môn dựa trên kinh nghiệm toàn cầu và làm chủ số liệu. Nhưng thật kinh ngạc, ngay cả số liệu cũng không ủng hộ những kết luận của Quỹ. Trung Quốc, nước nhận lượng đầu tư nước ngoài lớn nhất, không hề đi theo bất kỳ một “phương thuốc” phương Tây nào (ngoại trừ ổn định kinh tế vĩ mô) và thậm trọng chống lại tự do hóa hoàn toàn thị trường tài chính. Các nghiên cứu thống kê khẳng định rằng tự do hóa, sử dụng chính định nghĩa của IMF, không đem đến tăng trưởng nhanh hơn hay mức đầu tư cao hơn.

Trong khi Trung Quốc chứng tỏ rằng tự do hóa thị trường tài chính là không cần thiết để thu hút vốn đầu tư, thực tế là ở khu vực Đông Á, với tỷ lệ tiết kiệm cao (30-40% GDP, so với tỷ lệ tiết kiệm chỉ 18% ở Mỹ và 17-30% ở châu Âu), khu vực này không cần vốn đầu tư bổ sung từ bên ngoài. Bản thân khu vực này đã phải đối phó với thách thức làm thế nào để đầu tư những khoản tiết kiệm dư dả.

Những người ủng hộ tự do hóa cũng đưa ra một lập luận khác, nghe rất buồn cười dưới ánh sáng của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 1997, rằng tự do hóa sẽ đảm bảo sự ổn định bằng cách đa dạng hóa các nguồn vốn đầu tư. Ý tưởng ở đây là, khi gặp khó khăn và suy thoái, các nước có thể kêu gọi các nhà đầu tư nước ngoài bổ sung cho vốn đầu tư bị thiếu hụt trong nước. Các nhà kinh tế của IMF được kỳ vọng là những người thực tế và đáng khen ngợi theo nhiều cách khác nhau. Dĩ nhiên, họ phải biết rằng các ngân hàng thích cho vay với những ai không cần vốn của họ. Dĩ nhiên, họ phải thấy rõ mọi chuyện sẽ ra sao nếu các nước gặp khó khăn, rằng việc các chủ nợ rút vốn ra sẽ làm cho suy thoái kinh tế trầm trọng hơn.

Mặc dù chúng ta sẽ xem xét kỹ hơn lý do tại sao tự do hóa, đặc biệt là khi được tiến hành trước khi các thể chế tài chính phù hợp hình thành, làm tăng bất ổn, có một sự thật rõ ràng là: sự bất ổn không chỉ có hại cho tăng trưởng mà những gánh nặng thiệt hại phần lớn lại do người nghèo gánh chịu.

Vai trò của đầu tư nước ngoài

Đầu tư nước ngoài không phải là một trong ba trụ cột của Đồng thuận Washington nhưng lại là một bộ phận chủ yếu của

quá trình toàn cầu hóa mới. Theo Đồng thuận Washington, tăng trưởng xảy ra thông qua tự do hóa và “giải phóng” các thị trường. Tư nhân hóa, tự do hóa và sự ổn định kinh tế vĩ mô sẽ tạo ra điều kiện thuận lợi thu hút đầu tư, bao gồm cả đầu tư nước ngoài. Đầu tư sẽ tạo ra tăng trưởng. Các doanh nghiệp nước ngoài đem đến kiến thức công nghệ và khả năng tiếp cận thị trường nước ngoài, từ đó tạo ra nhiều cơ hội việc làm. Các doanh nghiệp nước ngoài còn tiếp cận được các nguồn tài chính, đặc biệt quan trọng ở những nước đang phát triển, nơi thể chế tài chính trong nước còn yếu kém. Đầu tư trực tiếp nước ngoài đóng vai trò quan trọng trong nhiều – nhưng không phải tất cả – câu chuyện phát triển kinh tế thành công nhất ở những nước như Singapore, Malaysia và thậm chí cả Trung Quốc.

Nói như thế nhưng đầu tư trực tiếp từ nước ngoài cũng có những mặt trái. Các tập đoàn nước ngoài tràn vào thường đè bẹp các đối thủ cạnh tranh trong nước, bóp chết tham vọng của những doanh nhân nhỏ hy vọng phát triển nền công nghiệp bản địa. Có vô số thí dụ về chuyện này. Các nhà sản xuất đồ uống nhẹ khắp thế giới đã bị sự xâm nhập của Coca-cola và Pepsi chèn ép trên chính quê hương họ. Các nhà sản xuất kem địa phương cũng thấy rằng họ không thể cạnh tranh nổi với các sản phẩm kem của Unilever.

Một cách để nghĩ về vấn đề này là hỏi tưởng lại những tranh cãi ở nước Mỹ về các hệ thống chuỗi cửa hàng thuốc và cửa hàng 24 giờ. Khi Wal Mart xâm nhập một cộng đồng dân cư, các doanh nghiệp địa phương luôn phản đối mãnh liệt, lo ngại (một cách có lý) rằng họ sẽ bị loại khỏi cuộc chơi. Những cửa hàng địa phương sợ họ không đủ khả năng cạnh tranh với Wal Mart bởi sức mua khổng lồ của nó. Những người dân sống trong thành phố nhỏ thì lo ngại điều gì sẽ xảy ra với bản sắc của cộng đồng nếu tất cả các cửa hàng địa phương phải đóng cửa.

Những lo lắng tương tự ở những nước đang phát triển còn mạnh hơn gấp nghìn lần. Mặc dù những lo ngại này là chính đáng, người ta cần phải hiểu là: lý do để Wal Mart thành công chính là ở chỗ nó cung cấp hàng hóa cho người tiêu dùng với giá cả thấp hơn. Việc cung cấp hiệu quả hàng hóa và dịch vụ đến cho dân nghèo ở những nước đang phát triển có ý nghĩa quan trọng nếu biết rằng nhiều người trong số họ sống ở ngưỡng nghèo khổ.

Nhưng những nhà phê bình cũng đưa ra vô số lập luận. Nếu chưa có luật cạnh tranh hoặc có nhưng không được thực thi hiệu quả thì sau khi các hãng nước ngoài đánh bật sự cạnh tranh của các doanh nghiệp sở tại, chúng sẽ sử dụng sức mạnh độc quyền để tăng giá. Những lợi ích của giá hàng hóa rẻ sẽ chỉ tồn tại trong thời gian ngắn.

Một phần cốt lõi của vấn đề chính là nhịp độ mở cửa. Các doanh nghiệp địa phương phàn nàn rằng nếu họ có đủ thời gian thích nghi và đối phó với cạnh tranh, họ có thể sản xuất hàng hóa hiệu quả hơn, rằng việc bảo vệ các doanh nghiệp địa phương là quan trọng nhằm củng cố sức mạnh cộng đồng, cả về kinh tế lẫn xã hội. Tất nhiên, vấn đề là những biện pháp bảo hộ tạm thời chống lại cạnh tranh của nước ngoài thường lại biến thành sự bảo hộ lâu dài.

Nhiều tập đoàn đa quốc gia đã không chú ý đến việc cải thiện điều kiện làm việc của công nhân ở các nước đang phát triển. Họ chậm hiểu ra những bài học mà họ đã học cũng rất chậm ở chính quê nhà. Cung cấp điều kiện làm việc tốt hơn thực tế có thể nâng cao năng suất lao động và giảm tổng chi phí hay ít nhất cũng không nâng chi phí lên nhiều.

Ngân hàng là một lĩnh vực khác mà các tập đoàn nước ngoài

thường chèn ép các ngân hàng nội địa. Những ngân hàng lớn của Mỹ thường cung cấp bảo hiểm cao hơn cho người gửi tiền so với các ngân hàng nhỏ địa phương (trừ khi là chính quyền địa phương cung cấp bảo hiểm tiền gửi). Chính quyền Mỹ đã và đang thúc ép các nước đang phát triển mở cửa các thị trường tài chính. Những lợi ích của việc này là rõ ràng: cạnh tranh mạnh mẽ hơn sẽ dẫn đến dịch vụ tốt hơn. Sức mạnh tài chính của các ngân hàng nước ngoài sẽ tăng cường sự ổn định tài chính. Tuy nhiên, mối đe dọa của các ngân hàng nước ngoài với ngành ngân hàng trong nước là rất thực tế. Thật sự thì cũng đã có một cuộc tranh luận rộng khắp ở Mỹ cũng về chủ đề này. Việc mở rộng hoạt động của các ngân hàng ra toàn quốc bị ngăn trở (cho đến thời kỳ của chính quyền Clinton, dưới sức ép của phố Wall, khu vực vốn có truyền thống ảnh hưởng đến Đảng Dân chủ) với lo ngại rằng, tiền sẽ chảy về các trung tâm tài chính lớn như New York làm cạn kiệt các nguồn tài chính ở những khu vực xa xôi rất cần vốn. Trường hợp của Argentina thể hiện rõ nguy cơ này. Trước khi sụp đổ vào năm 2001, ngành ngân hàng của Argentina đã bị các ngân hàng nước ngoài chi phối. Trong khi các ngân hàng dễ dàng cho những tập đoàn đa quốc gia hay thậm chí các doanh nghiệp lớn trong nước vay, các doanh nghiệp vừa và nhỏ phàn nàn rằng họ rất khó tiếp cận đến vốn. Kinh nghiệm ngân hàng quốc tế và sự hiểu biết thông tin khiến các ngân hàng này thích cho các khách hàng truyền thống vay. Cuối cùng, có thể họ cũng mở rộng hoạt động cho vay đến những khu vực khác hoặc các tổ chức tài chính mới sẽ ra đời lấp vào khoảng trống này. Và tăng trưởng kém, trong đó có sự đóng góp của thiếu thốn tài chính, là nguyên nhân chính dẫn đến sự sụp đổ của đất nước này. Ở Argentina, vấn đề này được thừa nhận rộng rãi. Chính phủ đã làm một

số việc để lấp đầy khoảng trống tín dụng. Nhưng việc chính phủ cho vay không thể bù đắp sự thất bại của thị trường.

Kinh nghiệm của Argentina đã minh họa một số bài học cơ bản. IMF và Ngân hàng Thế giới luôn luôn nhấn mạnh đến tầm quan trọng của sự ổn định hệ thống ngân hàng. Thật dễ dàng để tạo ra những ngân hàng khỏe mạnh không mất tiền vì nợ xấu, đơn giản là bằng cách yêu cầu họ đầu tư vào trái phiếu kho bạc Mỹ. Nhưng thách thức là ở chỗ, không chỉ tạo ra các ngân hàng khỏe mạnh mà là cần tạo ra các ngân hàng khỏe mạnh cung cấp tín dụng cho tăng trưởng. Argentina đã cho thấy, thất bại khi làm việc đó có thể dẫn tới mất ổn định kinh tế vĩ mô. Bởi vì kinh tế tăng trưởng kém dẫn đến thâm hụt ngân sách gia tăng và khi IMF yêu cầu phải giảm bội chi và tăng thuế, vòng xoáy luẩn quẩn của suy thoái kinh tế và mất ổn định xã hội bắt đầu khởi động.

Bolivia là một ví dụ khác, nơi các ngân hàng nước ngoài chỉ mang đến sự mất ổn định. Vào năm 2001, một ngân hàng nước ngoài lớn hoạt động ở Bolivia đột ngột quyết định, do lo ngại rủi ro toàn cầu gia tăng, rút lại các khoản cho vay. Sự thay đổi đột ngột trong nguồn cung tín dụng đã kéo nền kinh tế này chìm sâu vào suy thoái, mạnh hơn nhiều những tác động do sự giảm giá hàng nông sản và sự trì trệ của kinh tế toàn cầu đem lại.

Cũng có những lo ngại nữa về sự xâm nhập của các ngân hàng nước ngoài. Các ngân hàng trong nước thường nhạy cảm hơn với cái thường được gọi là “cửa sổ chiết khấu”, một hình thức tác động tinh vi của ngân hàng trung ương, chẳng hạn, mở rộng tín dụng khi nền kinh tế cần sự kích thích hay thu hẹp khi có những dấu hiệu nền kinh tế quá nóng. Các ngân hàng nước ngoài ít bị tác động bởi những công cụ như vậy hơn

nhiều. Tương tự, các ngân hàng trong nước cũng thường phải chịu áp lực lấp những khoảng trống trong hệ thống tín dụng: những khu vực không được phục vụ hoặc không được phục vụ đầy đủ, chẳng hạn những nhóm thiểu số hoặc những vùng kinh tế không thuận lợi. Ở Mỹ, một trong những thị trường tín dụng phát triển nhất, việc lấp những khoảng trống này quan trọng đến nỗi Luật tái đầu tư cộng đồng (Community Reinvestment Act - CRA) đã được thông qua năm 1977, bắt buộc các ngân hàng phải cho vay những khu vực mà việc tiếp cận nguồn vốn tín dụng còn khó khăn. Luật CRA này là biện pháp rất quan trọng, dù còn có tranh cãi, để đạt được những mục tiêu xã hội.

Tài chính, tuy vậy, không phải là lĩnh vực duy nhất mà đầu tư trực tiếp nước ngoài có tác dụng hai mặt. Trong một số trường hợp, các nhà đầu tư mới thuyết phục (thường là kèm hối lộ) chính phủ cho họ những đặc quyền, chẳng hạn như thuế quan bảo hộ. Các chính phủ Mỹ, Pháp hay những nước công nghiệp tiên tiến khác trong nhiều trường hợp cũng can thiệp – củng cố quan điểm nơi các nước đang phát triển cho là hoàn toàn thích đáng trong việc chính phủ can thiệp vào và nhận tiền từ khu vực tư nhân. Ở một số trường hợp khác, vai trò của chính phủ có vẻ tương đối mờ nhạt (dù không nhất thiết là không có tham nhũng). Khi Bộ trưởng thương mại Mỹ Ron Brown chu du nước ngoài, ông ta được những doanh nhân Mỹ đang cố gắng thâm nhập vào thị trường nước ngoài tháp tùng. Đoán chừng, cơ hội kiếm được một ghế trong những chuyến bay như vậy sẽ tăng lên đáng kể với những doanh nhân có đóng góp quan trọng trong chiến dịch bầu cử.

Trong những trường hợp khác, một chính phủ có thể can thiệp làm đối trọng với một chính phủ khác. Ở Bờ Biển Ngà,

trong khi chính phủ Pháp ủng hộ cố gắng của France Telecom đánh bật sự cạnh tranh của một công ty điện thoại độc lập Mỹ thì chính phủ Mỹ ngược lại, ủng hộ cho công ty điện thoại của Mỹ. Nhiều khi, các chính phủ này đi quá cả giới hạn hợp lý. Ở Argentina, chính phủ Pháp gây áp lực đòi thay đổi hợp đồng của một công ty cấp nước (Aguas Argentinas) sau khi công ty mẹ ở Pháp (Suez Lyonnaise), công ty đã ký hợp đồng, nhận ra rằng nó không kiếm được nhiều lợi nhuận như đã kỳ vọng.

Có lẽ mối lo ngại lớn nhất là vai trò của các chính phủ, bao gồm cả chính phủ Mỹ gây áp lực nhằm đạt được những thỏa thuận, phần lớn là không công bằng đối với các nước đang phát triển, do những chính phủ tham nhũng ở các nước đó ký. Tại hội nghị các nguyên thủ quốc gia APEC (Tổ chức hợp tác kinh tế châu Á - Thái Bình Dương) tổ chức tại Jakarta, Indonesia năm 1994, Tổng thống Clinton đã thúc giục các hãng của Mỹ đến Indonesia. Nhiều hãng đã đến, thường là với những điều kiện ưu đãi (với những gợi ý tham nhũng “bôi trơn” guồng máy gây thiệt hại cho người dân Indonesia). Tương tự, Ngân hàng Thế giới cũng khuyến khích các dự án năng lượng tư nhân ở Indonesia và ở những nước khác, ví dụ như Pakistan. Những hợp đồng này bao gồm các điều khoản trong đó chính phủ cam kết mua điện với số lượng lớn và giá rất cao (gọi là điều khoản “mua hoặc chịu phạt”). Khu vực tư nhân thu lợi lớn còn chính phủ thì gánh chịu rủi ro. Thế đã là quá đủ tồi tệ rồi. Vậy mà khi các chính phủ tham nhũng bị lật đổ (Mohammed Suharto bị lật đổ ở Indonesia năm 1998, Nawaz Sharif ở Pakistan năm 1999), chính phủ Mỹ lại gây áp lực cho các chính phủ mới hoàn thành các hợp đồng thay vì xóa bỏ hay đàm phán lại các điều khoản hợp đồng. Thực tế, việc ký kết những hợp đồng bất công có lịch sử lâu dài, trong

đó các chính phủ phương Tây sử dụng sức mạnh của họ để áp đặt.¹²

Còn nhiều lời buộc tội có lý khác chống lại đầu tư trực tiếp nước ngoài. Những đầu tư như thế thường khai hoa kết quả chỉ bởi vì chúng được hưởng những ưu đãi đặc biệt từ chính phủ. Trong khi kinh tế học chính thống tập trung vào những bóp méo trong cơ chế khuyến khích do những ưu đãi gây ra, có những khía cạnh sâu kín hơn nhiều: những ưu đãi đó thường là kết quả của tham nhũng và hối lộ quan chức chính phủ. Đầu tư nước ngoài đến với cái giá phải trả là làm suy yếu các tiến trình dân chủ. Điều này đặc biệt đúng với những đầu tư vào khai mỏ, dầu khí và những nguồn tài nguyên thiên nhiên khác, nơi các nhà đầu tư nước ngoài có động lực để tìm kiếm nhượng bộ về mức giá thấp.

Hơn thế, những đầu tư như vậy còn có các tác động bất lợi và thường là không thúc đẩy tăng trưởng. Thu nhập từ khai mỏ có thể là vô giá nhưng phát triển là sự chuyển đổi xã hội. Một dự án đầu tư khai mỏ, chẳng hạn, ở một khu vực xa xôi, không giúp gì cho sự chuyển đổi phát triển ngoài việc tạo ra những nguồn lực. Nó tạo ra một nền kinh tế kép, một nền kinh tế trong đó có những khu vực giàu. Nhưng một nền kinh tế kép không phải là một nền kinh tế phát triển. Thực tế, các nguồn lực đôi khi lại là lực cản cho phát triển thông qua một cơ chế được gọi là “căn bệnh Hà Lan”. Các dòng vốn chảy vào có thể làm đồng nội tệ lên giá, làm cho nhập khẩu rẻ đi còn xuất khẩu đắt lên. Cái tên này gắn liền với kinh nghiệm của Hà Lan theo sau sự phát hiện ra mỏ dầu ở Biển Bắc. Thu nhập từ bán dầu đẩy đồng tiền Hà Lan lên giá và gây thiệt hại cho các ngành

¹² Để lấy một ví dụ, xem P. Waldman, “How U.S Companies and Suharto’s Circle Electrified Indonesia,” *Wall Street Journal*, 23.12.1998.

công nghiệp xuất khẩu. Nó tạo nên một thách thức nhưng thách thức này có thể vượt qua được với Hà Lan. Nhưng với các nước đang phát triển, vấn đề có thể khó khăn hơn nhiều.

Tôi tệ hơn, sự sẵn có của các nguồn lực có thể làm thay đổi động cơ: như chúng ta đã thấy trong chương 2, thay vì tập trung sức vào việc tạo ra của cải, ở nhiều quốc gia với nguồn tài nguyên dồi dào, người ta lại tập trung nỗ lực vào việc chiếm đoạt lợi nhuận (các nhà kinh tế gọi là “rents”) gắn liền những nguồn tài nguyên tự nhiên.

Các tổ chức tài chính quốc tế thường lờ đi những vấn đề tôi đã vạch ra. Thay vào đó, phương thuốc để tạo việc làm của IMF – khi nó tập trung vào vấn đề này – thật đơn giản: loại bỏ sự can thiệp của chính phủ (dưới hình thức các quy định ngặt nghèo), giảm thuế, giảm lạm phát đến mức thấp nhất có thể và mời mọc các doanh nghiệp nước ngoài vào đầu tư. Theo một nghĩa nào đó, thậm chí chính ở đây chính sách này phản ánh tư duy thực dân mà tôi đã nói trong chương trước: dĩ nhiên, các nước đang phát triển phải dựa vào các doanh nghiệp của nước ngoài. Bỏ qua sự thành công kỳ diệu của Hàn Quốc và Nhật Bản, nơi đầu tư nước ngoài chẳng đóng chút vai trò nào cả. Ở nhiều nước khác, như Singapore, Trung Quốc và Malaysia, những nước lạm dụng kiểm soát đầu tư nước ngoài, đầu tư trực tiếp nước ngoài đóng một vai trò quan trọng, không phải vì nguồn vốn (do các nước này có tỷ lệ tiết kiệm cao nên vốn không thật sự quá cần) hay vì cách thức kinh doanh, mà vì khả năng tiếp cận thị trường và những công nghệ mới mà đầu tư nước ngoài mang lại.

Xác định nhịp độ

Có lẽ trong toàn bộ những sai lầm ngớ ngẩn của IMF, sai lầm về lịch trình, nhịp độ và kém nhạy cảm với bối cảnh xã hội được chú ý nhiều nhất. Đó là việc thúc đẩy tự do hóa trước khi mạng lưới an sinh được xây dựng, trước khi khung luật pháp đầy đủ được thiết lập và trước khi các nước có thể chịu đựng những hậu quả bất lợi của sự thay đổi đột ngột trong tâm lý thị trường, một đặc trưng của chủ nghĩa tư bản hiện đại; áp đặt các chính sách gây thất nghiệp trước khi có những điều kiện thiết yếu để tạo việc làm; thúc đẩy tư nhân hóa trước khi có các thiết chế điều tiết cạnh tranh đầy đủ. Nhiều sai lầm về nhịp độ phản ánh những hiểu biết sai lầm một cách cơ bản về cả các tiến trình kinh tế và chính trị, những hiểu biết sai lầm gắn liền với những người tin theo chủ nghĩa thị trường tự do. Họ lập luận, chẳng hạn, rằng một khi sở hữu tư nhân được thiết lập, mọi thứ khác sẽ đến một cách tự nhiên, bao gồm cả thể chế và những cơ cấu pháp luật cho hoạt động của nền kinh tế thị trường.

Đằng sau hệ tư tưởng tự do kinh tế là một mô hình, thường được gán cho Adam Smith, lập luận rằng các lực lượng thị trường theo động cơ lợi nhuận sẽ hướng nền kinh tế đến trạng thái hiệu quả *như là có một bàn tay vô hình dẫn dắt*. Một trong những thành tựu vĩ đại của kinh tế học hiện đại là chỉ ra ý nghĩa và những điều kiện mà với chúng, kết luận của Adam Smith là chính xác. Hiển nhiên, những điều kiện đó là rất ngặt nghèo.¹³

¹³ Adam Smith đưa ra luận điểm thị trường tự do nó dẫn đến hiệu quả trong cuốn sách kinh điển của ông, cuốn *Sự thịnh vượng của các quốc gia* (*The Wealth of Nations*), viết vào năm 1776, cùng năm tuyên bố độc lập của Mỹ. Chứng minh toán học chỉ ra những điều kiện để luận điểm của Adam Smith là đúng do hai nhà kinh tế học được giải Nobel là Gerard Debreu ở trường Đại học California at Berkeley (giải Nobel năm 1983) và Kenneth Arrow ở trường Đại

Thực tế là, những tiến bộ gần đây của lý thuyết kinh tế mĩa mai thay lại xuất hiện đúng vào thời kỳ người ta theo đuổi một cách tàn nhẫn những chính sách Đồng thuận Washington. Những lý thuyết này đã chứng minh rằng bất cứ khi nào thông tin không hoàn hảo và thị trường không hoàn chỉnh, điều luôn luôn và *đặc biệt đúng với các nước đang phát triển*, thì bàn tay vô hình cũng làm việc không hoàn hảo. Đặc biệt, sự can thiệp của chính phủ, về mặt nguyên tắc, có thể cải thiện hiệu quả của thị trường. Những điều kiện để thị trường hoạt động hiệu quả là rất quan trọng và nhiều hành động của chính phủ có thể được hiểu như đối sách sửa chữa những thất bại thị trường. Giờ đây chúng ta biết rằng, nếu thông tin là hoàn hảo, thị trường tài chính sẽ chẳng có vai trò gì và vì thế cũng không cần kiểm soát thị trường tài chính. Nếu cạnh tranh tự nó đã hoàn hảo, sẽ chẳng cần đến vai trò của các tổ chức chống độc quyền.

Tuy nhiên, những chính sách Đồng thuận Washington lại dựa trên mô hình đơn giản của nền kinh tế thị trường: mô hình cân bằng cạnh tranh, trong đó bàn tay vô hình của Adam Smith hoạt động và hoạt động hoàn hảo. Bởi vì mô hình đó không cần đến chính phủ – nghĩa là hoàn toàn tự do và thị trường tự do hoạt động hoàn hảo, các chính sách của Đồng thuận Washington đôi khi được gọi là chính sách “tân tự do” (neoliberal), dựa trên “chủ nghĩa thị trường tự do”, sự tái sinh của những chính sách tự do kinh tế thịnh hành ở thế kỷ 19. Sau cuộc Đại suy thoái và sự thừa nhận những thất bại khác của

học Stanford (giải Nobel năm 1972) đưa ra. Kết quả cơ bản chỉ ra khi thông tin không hoàn hảo hoặc thị trường không hoàn chỉnh, cân bằng cạnh tranh sẽ không hiệu quả (giới hạn Pareto), được trình bày trong B. Greenward và J.E. Stiglitz, “Ngoại ứng trong nền kinh tế với thông tin không hoàn hảo và thị trường không hoàn chỉnh”, *Quarterly Journal of Economics*, 101(2) (tháng 5.1986), trang 229-264.

thị trường tự do, từ sự bất bình đẳng phổ biến đến những thành phố không thể sống nổi vì ô nhiễm, những chính sách kinh tế thị trường tự do như vậy đã bị loại bỏ ở những nước công nghiệp tiên tiến, dù trong những nước này vẫn còn có những tranh cãi về cân bằng giữa chính phủ và thị trường.

CHO DÙ LÝ THUYẾT bàn tay vô hình của Smith phù hợp với các nước công nghiệp phát triển, những điều kiện để nó hoạt động hiệu quả không có ở các nước đang phát triển. Hệ thống thị trường đòi hỏi những quy định về sở hữu rõ ràng và có các chế tài để thi hành, nhưng những điều này thường lại không có ở các nước đang phát triển. Hệ thống thị trường đòi hỏi cạnh tranh và thông tin hoàn hảo. Nhưng cạnh tranh thì chỉ có giới hạn và thông tin thì còn xa mới hoàn hảo. Một thị trường cạnh tranh hoạt động tốt không thể hình thành qua một đêm. Lý thuyết chỉ rõ rằng, một nền kinh tế thị trường hiệu quả đòi hỏi tất cả các giả định của nó được thỏa mãn hoàn toàn. Đôi khi, cải cách ở một lĩnh vực nếu không đi kèm theo đổi mới ở các lĩnh vực khác, có thể làm cho tình hình tồi tệ hơn. Đó chính là vấn đề đặt lịch trình. Hệ tư tưởng tự do kinh tế lờ đi vấn đề này. Nó chỉ giản đơn nói rằng cần phải chuyển sang nền kinh tế thị trường càng nhanh càng tốt. Nhưng lý thuyết và lịch sử kinh tế đã cho thấy lờ đi việc xếp đặt lịch trình cải cách phù hợp có hậu quả bi đát thế nào.

Những sai lầm trong tự do hóa thương mại, thị trường tài chính và tư nhân hóa đề cập đến ở các phần trước thể hiện những sai sót về lịch trình thực hiện trên quy mô lớn. Những sai sót trong tiến trình thực hiện ở quy mô nhỏ thậm chí còn ít được biết đến hơn trên báo chí phương Tây. Tất cả chúng tạo nên thảm kịch chính sách của IMF, ảnh hưởng đến những người

vốn đã nghèo khổ trong thế giới các nước đang phát triển. Chẳng hạn, nhiều nước có những đội thu mua nông sản của nông dân và bán trên thị trường trong nước và quốc tế. Họ chính là nguyên nhân của sự kém hiệu quả và tham nhũng còn nông dân chỉ thu được phần nhỏ của giá bán cuối cùng. Mặc dù chính phủ chẳng giúp nông dân được nhiều khi làm việc này, nếu chính phủ đột nhiên từ bỏ nhiệm vụ thì cũng không có nghĩa khu vực tư nhân có tính cạnh tranh sẽ tự động hình thành.

Nhiều nước Tây Phi phải xóa bỏ các đội thu mua dưới áp lực của IMF và Ngân hàng Thế giới. Trong một số trường hợp, việc này có vẻ ổn nhưng trong một số trường hợp khác, khi những đội thu mua không còn, một hệ thống độc quyền địa phương hình thành. Nguồn vốn hạn chế bị giới hạn rót vào thị trường này. Rất ít nông dân có thể mua xe tải chở nông sản của họ ra chợ. Họ cũng không thể vay nguồn vốn cần thiết bởi thiếu những ngân hàng hoạt động hiệu quả. Một vài trường hợp, nông dân kiếm được xe chở nông sản ra thị trường và ban đầu thị trường cũng hoạt động. Nhưng rồi thị trường béo bở này biến thành ổ mafia địa phương. Trong cả hai trường hợp, những lợi ích mà IMF và Ngân hàng Thế giới hứa hẹn đã không thành hiện thực. Thu nhập của chính phủ bị giảm, nông dân hầu như không khá hơn trước và chỉ một vài thương gia địa phương (mafia và chính trị gia) là kiếm lợi.

Nhiều đội thu mua dùng chính sách một giá đối với nông sản của nông dân, trả họ một giá giống nhau bất kể họ ở chỗ nào. Mặc dù nghe có vẻ công bằng, các nhà kinh tế phản đối chính sách này bởi vì như thế cũng có nghĩa là những nông dân ở gần thị trường phải trợ cấp cho những nông dân ở xa. Trong điều kiện thị trường cạnh tranh, những nông dân ở xa nơi bán hàng hóa sẽ phải bán với giá thực tế thấp hơn. Họ phải chịu thêm khoản chi phí vận chuyển hàng hóa đến nơi bán.

IMF đã bắt một nước châu Phi phải hủy bỏ chính sách một giá trước khi hệ thống giao thông tương ứng được xây dựng. Giá bán mà những nông dân ở vùng hẻo lánh nhận được đột ngột giảm bởi họ phải chịu chi phí vận chuyển. Kết quả, thu nhập ở những vùng nông thôn nghèo nhất đất nước đi xuống và tình trạng khốn khó bao trùm. Chính sách giá của IMF có thể có một chút ích lợi xét trên khía cạnh tăng hiệu quả kinh tế nhưng chúng ta phải so sánh những lợi ích kinh tế với cái giá về mặt xã hội. Sắp xếp lịch trình phù hợp có thể dần mang lại hiệu quả kinh tế trong khi tránh được các thiệt hại xã hội như vậy.

Có những phê phán căn bản hơn đối với cách tiếp cận của IMF/Đồng thuận Washington: cách tiếp cận này không thừa nhận rằng phát triển đòi hỏi phải có sự chuyển đổi xã hội. Uganda đã nắm lấy tư tưởng này trong chương trình xóa bỏ mọi loại học phí, điều mà những nhân viên kế toán chỉ chăm vào doanh thu và chi phí đơn giản không thể hiểu nổi. Một trong số những câu thần chú trong kinh tế học phát triển ngày nay là nhấn mạnh vai trò của phổ cập giáo dục phổ thông, bao gồm cả giáo dục cho các em gái. Không đếm xuể những nghiên cứu chỉ ra rằng những nước, ví dụ như các nước Đông Á, đã đầu tư mạnh vào giáo dục phổ thông, bao gồm cả giáo dục nữ giới, đã thu được thành tựu kinh tế hơn hẳn. Nhưng ở một số nước nghèo, như những nước ở châu Phi, thật khó để có được tỷ lệ trẻ em đến trường cao, đặc biệt là các em gái. Lý do thật đơn giản: những gia đình nghèo còn chẳng đủ lương thực để tồn tại. Họ chẳng thấy lợi ích trực tiếp nào từ việc cho con gái họ đi học và hệ thống giáo dục cũng hướng tới việc tạo cơ hội làm việc ở khu vực đô thị, được coi là phù hợp hơn với nam giới. Hầu hết các nước gặp phải giới hạn ngân sách đã đi theo tư vấn của Đồng thuận Washington rằng đi học là phải đóng học phí. Suy luận của họ như sau: những nghiên cứu

thống kê cho thấy những khoản học phí nhỏ không ảnh hưởng đến tỷ lệ học sinh đi học. Nhưng Tổng thống Uganda Museveni lại nghĩ khác. Ông biết rằng, ông phải tạo lập một nền văn hóa kỳ vọng rằng mọi người đều được đến trường. Và ông biết ông không thể làm được điều này nếu như trường học vẫn còn thu học phí. Cho nên ông lờ đi những lời khuyên bảo của các chuyên gia bên ngoài và tiến hành xóa bỏ học phí. Tỷ lệ học sinh đến trường tăng vọt. Khi mỗi gia đình nhìn thấy những người khác cho con của họ đi học, họ cũng đưa con gái của họ đi học. Những nghiên cứu thống kê giản đơn đã không thấy được sức mạnh của sự thay đổi *hệ thống*.

Nếu chiến lược của IMF chỉ không thể phát huy hết tiềm năng tăng trưởng thì cũng đã quá đủ tồi tệ rồi. Đằng này, thất bại ở nhiều nơi còn kéo lùi lịch trình phát triển, bằng cách làm xói mòn không cần thiết kết cấu nền tảng của xã hội. Điều không thể tránh khỏi là quá trình phát triển và những thay đổi nhanh chóng tạo ra áp lực khổng lồ lên toàn xã hội. Chính phủ truyền thống bị thách thức và quan hệ truyền thống bị đánh giá lại. Đó là lý do vì sao sự phát triển thành công phải chú ý đến sự ổn định xã hội – một bài học lớn không chỉ cho câu chuyện của Botswana ở chương trước mà còn của Indonesia trong chương tiếp theo, nơi mà IMF khẳng khái đòi hủy bỏ hệ thống trợ cấp lương thực và dầu kerosene (loại dầu dùng để nấu ăn cho dân nghèo) cũng như chính sách của IMF làm gia tăng suy thoái kinh tế, thu nhập và tiền lương giảm sút trong khi tỷ lệ thất nghiệp tăng lên. Những cuộc bạo động sinh ra từ đó đã xé nát kết cấu hạ tầng xã hội, đổ thêm dầu vào cuộc khủng hoảng đang diễn ra. Hủy bỏ trợ cấp không chỉ là chính sách xã hội tồi, nó là chính sách kinh tế tồi.

Đây không phải là những cuộc bạo loạn có nguồn gốc từ IMF đầu tiên và nếu như những đề xuất của IMF được thực hiện ở

nhiều nơi hơn, chắc chắn bạo loạn sẽ có nhiều hơn. Năm 1995, tôi ở Jordan họp với hoàng tử và các quan chức chính phủ cao cấp khác trong lúc IMF đang thúc giục cắt giảm trợ cấp lương thực để cải thiện thâm hụt ngân sách. Họ gần như đã thành công trong việc đạt được thỏa thuận cho đến khi vua Hussein can thiệp và cho ngừng việc đó. Ông đang hưởng thụ vị trí của mình, đang làm rất tốt và muốn tiếp tục như vậy. Trong khu vực Trung Đông đầy bất ổn, những cuộc bạo loạn vì thiếu đói có thể lật đổ cả chính phủ và cùng với nó là nền hòa bình mong manh trong khu vực. Đem so với sự cải thiện không đáng kể tình hình ngân sách, những sự kiện này có hậu quả nghiêm trọng hơn nhiều đối với mục tiêu phát triển thịnh vượng. Tầm nhìn kinh tế hạn hẹp của IMF làm cho nó không thể xem xét được các vấn đề ở tầm bao quát hơn.

Tuy nhiên, những cuộc bạo loạn đó chỉ là phần nổi của tảng băng. Chúng thu hút sự chú ý của mọi người vào một thực tế giản đơn là không thể bỏ qua bối cảnh chính trị xã hội. Nhưng vẫn còn những vấn đề khác. Trong khi vào những năm 1980, Mỹ Latinh cần cải thiện tình hình thâm hụt ngân sách và kiềm chế lạm phát, thì chính sách thắt lưng buộc bụng quá mức dẫn đã đến tỷ lệ thất nghiệp cao trong khi không có hệ thống bảo hiểm xã hội đầy đủ và điều này lại dẫn đến tỷ lệ bạo lực cao ở đô thị. Một môi trường như vậy không thể hấp dẫn đầu tư. Xung đột xã hội ở châu Phi là một yếu tố cơ bản đẩy lùi lịch trình phát triển. Các nghiên cứu ở Ngân hàng Thế giới cho thấy những xung đột đó liên quan một cách hệ thống đến các yếu tố kinh tế bất lợi, bao gồm thất nghiệp có thể xảy ra do chính sách thắt lưng buộc bụng quá đáng. Lạm phát vừa phải chắc không là môi trường lý tưởng cho đầu tư rồi, nhưng bạo lực và xung đột xã hội thì còn tồi tệ hơn.

Chúng tôi nhận thấy rằng ngày nay có một “khế ước xã hội”

gắn kết mọi người lại với nhau và với chính phủ của họ. Khi chính sách của chính phủ vi phạm khế ước, người dân cũng có thể chẳng tôn trọng khế ước giữa họ với nhau hay với chính phủ. Bảo đảm những khế ước xã hội là cực kỳ quan trọng và khó khăn trong bối cảnh sự chuyển đổi xã hội thường xuyên đi kèm với những chuyển đổi kinh tế chính trị.

Kinh tế học “lọt sàng xuống nia”

Một phần của khế ước xã hội đòi hỏi “sự công bằng”, rằng người nghèo cũng được chia sẻ những thành quả của xã hội khi xã hội phát triển và rằng người giàu chia sẻ những khó khăn của xã hội trong thời gian khủng hoảng. Những chính sách của Đồng thuận Washington chú ý rất ít đến vấn đề phân phối hay sự công bằng. Nếu được phỏng vấn, những người ủng hộ đồng thuận này sẽ lập luận rằng, cách tốt nhất để giúp người nghèo là làm cho nền kinh tế tăng trưởng. Họ tin tưởng vào kinh tế học “lọt sàng xuống nia” (trickle - down economics).¹⁴ Kinh tế học này khẳng định rằng, lợi ích của tăng trưởng sẽ “lọt sàng xuống nia” đến những người nghèo. Kinh tế học “lọt sàng xuống nia” chưa bao giờ là cái gì khác ngoài một niềm tin, một đức tin. Tình trạng bần cùng dường như tăng lên ở nước Anh thế kỷ 19 cho dù tính chung cả nước thì kinh tế đang phồn thịnh. Tăng trưởng ở Mỹ những năm 80 là ví dụ điển hình gần đây nhất: trong khi kinh tế tăng trưởng thì những người ở dưới đáy xã hội lại thấy rõ thu nhập của mình ngày càng giảm. Chính

¹⁴ Trickle down economics là quan điểm kinh tế cho rằng khi làm cho các doanh nghiệp, doanh nhân, người giàu... có lợi thì nền kinh tế tăng trưởng và do đó, bằng cách này hay cách khác, lợi ích cũng sẽ lọt xuống, tới người nghèo - người dịch.

phủ Clinton đã phản đối gay gắt cái kinh tế học lọt sàng xuống nia này. Họ tin rằng cần phải có những chương trình năng động để giúp người nghèo. Và khi tôi rời Nhà Trắng để tới Ngân hàng Thế giới, tôi mang theo sự nghi ngờ đối với kinh tế học lọt sàng xuống nia. Nếu nó đã không thể hiệu quả ở nước Mỹ, làm sao nó có thể hiệu quả ở những nước đang phát triển? Mặc dù sự thật là giảm nghèo bền vững không thể thực hiện được nếu không có tăng trưởng kinh tế vững chắc, điều ngược lại lại không đúng: tăng trưởng không đảm bảo mọi người đều có lợi. Câu nói “nước lên thuyền lên” cũng không đúng. Đôi khi, một đợt nước dâng cao, đặc biệt khi kèm theo bão, đẩy những chiếc thuyền yếu hơn ra xa bờ, đập chúng vỡ tan ra từng mảnh nhỏ.

Mặc dù rõ ràng trong nhiều vấn đề, kinh tế học lọt sàng xuống nia cũng có cơ sở khoa học. Arthur Lewis, một nhà kinh tế đoạt giải Nobel, lập luận rằng bất bình đẳng là tốt cho phát triển và tăng trưởng kinh tế bởi vì người giàu sẽ tiết kiệm nhiều hơn người nghèo và chìa khóa cho tăng trưởng chính là việc tích tụ tư bản. Một người được giải Nobel khác là Simon Kuznets cũng cho rằng mặc dù bất bình đẳng tăng dần trong thời kỳ đầu của quá trình phát triển, xu thế này sẽ bị đảo ngược ở các trình độ phát triển cao hơn.¹⁵

TUY NHIÊN, LỊCH SỬ 50 năm qua không ủng hộ những lý thuyết và giả thuyết này. Như chúng ta sẽ thấy ở chương sau, những nước Đông Á - Hàn Quốc, Trung Quốc, Đài Loan, Nhật Bản - cho thấy tỷ lệ tiết kiệm cao không đòi hỏi phải có bất bình đẳng

¹⁵ Xem W. A. Lewis, “Economic Development with Unlimited Supplies of Labor,” *Manchester School* 22 (1954), trang 139-191, và S. Kuznets, “Economic Growth and Income Inequality,” *American Economic Review* 45(1) (1955), trang 1-28.

và có thể đạt được tăng trưởng nhanh mà không làm tăng đáng kể bất bình đẳng. Vì các chính phủ ở đây không tin rằng tăng trưởng tự nó sẽ làm lợi cho dân nghèo và vì họ tin rằng công bằng hơn thực tế sẽ thúc đẩy tăng trưởng, các chính phủ trong khu vực đã thực hiện các bước đi chủ động nhằm đảm bảo đợt sóng tăng trưởng nâng hầu hết các con thuyền, rằng chênh lệch tiền lương được giữ trong một giới hạn, rằng một số cơ hội học tập được cung cấp cho tất cả mọi người. Chính sách của họ đem lại sự ổn định chính trị và xã hội và đến lượt nó đóng góp vào môi trường kinh tế giúp cho hoạt động kinh doanh thăng hoa. Khai phá những nguồn lực tài năng mới cung cấp năng lượng và kỹ năng nhân lực đóng góp vào sự năng động của khu vực này.

Ở những nơi khác, nơi các chính phủ áp dụng những chính sách theo Đồng thuận Washington, người nghèo thu được ít nhất từ tăng trưởng. Ở Mỹ Latinh, tăng trưởng không đi kèm với giảm bất bình đẳng, hay thậm chí giảm nghèo. Trong một số trường hợp, đói nghèo thực tế đã tăng lên với bằng chứng là các khu ổ chuột điểm xuyết trong các thành phố. IMF thường tự hào về những tiến bộ trong cải cách thị trường ở Mỹ Latinh trong những thập kỷ qua (dù ở mức độ nào đó im tiếng hơn sau sự sụp đổ của “học trò xuất sắc” Argentina vào năm 2001, và sự suy thoái trì trệ hoành hành ở nhiều nước “cải cách” trong năm năm qua) nhưng nói rất ít về số người trong nghèo khó.

Rõ ràng tăng trưởng tự nó không phải bao giờ cũng nâng cao chất lượng cuộc sống của mọi người dân trong một nước. Không có gì đáng ngạc nhiên là cụm từ “lọt sàng xuống nia” đã biến mất khỏi những tranh luận chính sách. Tuy vậy, ý tưởng này, được biến đổi chút ít, vẫn còn tồn tại. Tôi sẽ gọi biến thể mới này là “lọt sàng xuống nia cộng”. “Lọt sàng xuống nia cộng” cho rằng tăng trưởng là cần thiết và gần như đủ để giảm

nghèo. Do đó, chiến lược tốt nhất đơn giản là tập trung vào tăng trưởng trong khi có quan tâm tới một số vấn đề như giáo dục cho phụ nữ và y tế. Nhưng những người ủng hộ thuyết “lọt sàng xuống nia cộng” đã không thực hiện được những chính sách giải quyết hiệu quả vấn đề lớn là đói nghèo hay thậm chí những vấn đề cụ thể như giáo dục cho phụ nữ. Trong thực tế, những người cổ súy “lọt sàng xuống nia cộng” vẫn tiếp tục những chính sách y như trước với cùng những tác động tiêu cực. Những chính sách điều chỉnh quá khắt khe tại nhiều nước đã khiến ngân sách cho giáo dục và y tế bị cắt giảm. Hậu quả là ở Thái Lan, không chỉ nạn mại dâm tăng lên mà số tiền đổ vào việc phòng chống AIDS cũng bị cắt xén và làm cho một trong những chương trình phòng chống AIDS hiệu quả nhất thế giới bị thụt lùi đáng kể.

Điều trở trêu là một trong những người ủng hộ quan trọng nhất của “lọt sàng xuống nia cộng” lại là Bộ Tài chính dưới thời Tổng thống Clinton. Trong chính phủ, về mặt chính trị, có rất nhiều quan điểm khác nhau, từ những người Dân chủ mới muốn chính phủ có vai trò hạn chế hơn, tới những người Dân chủ cũ, muốn chính phủ có nhiều can thiệp hơn. Nhưng quan điểm chính, thể hiện trong Báo cáo kinh tế thường niên của tổng thống (do Hội đồng cố vấn kinh tế chuẩn bị) phản đối mạnh mẽ cả “lọt sàng xuống nia” lẫn “lọt sàng xuống nia cộng”. Bộ Tài chính Mỹ đã thúc ép các nước khác thực hiện những chính sách mà nếu được đề cập tại nước Mỹ sẽ gây tranh cãi gay gắt ngay trong chính phủ và hầu như chắc chắn sẽ bị thất bại. Nguyên nhân của điều có vẻ như là mâu thuẫn này thực ra khá đơn giản: IMF và Ngân hàng Thế giới cũng là một phần sân chơi của Bộ Tài chính, nơi mà trừ một vài ngoại lệ, thì họ được phép áp đặt quan điểm của mình, cũng giống hệt như những bộ khác được áp đặt quan điểm trong lĩnh vực của họ.

NHỮNG ƯU TIÊN VÀ CHIẾN LƯỢC

Cần phải xem xét không chỉ những gì IMF đưa vào lịch trình hành động của mình mà cả những gì đã bị bỏ sót. Lịch trình hành động này nhấn mạnh tới ổn định hóa và hệ thống thuế cùng những tác động tiêu cực của nó nhưng lại bỏ qua vấn đề tạo công ăn việc làm và cải cách ruộng đất. Có tiền để cứu các ngân hàng gặp khó khăn nhưng lại không có tiền để cải thiện giáo dục và dịch vụ y tế, nói gì đến giúp đỡ những công nhân bị mất việc làm do những chính sách quản lý vĩ mô sai lầm của IMF gây ra.

Nhiều điểm không được đề cập đến trong Đồng thuận Washington lại có thể mang lại cùng lúc tăng trưởng cao hơn và bình đẳng hơn. Bản thân cải cách ruộng đất cũng thể hiện là lựa chọn sống còn ở nhiều quốc gia. Ở nhiều nước đang phát triển, phần lớn đất đai nằm trong tay một số người giàu. Phần lớn người dân làm việc như tá điền, chỉ được giữ lại một nửa, thậm chí ít hơn, những sản phẩm họ sản xuất ra. Kiểu canh tác này được gọi là *lĩnh canh* (sharecropping). Nó làm thui chột động cơ làm việc của nông dân vì họ phải chia đôi sản phẩm với chủ đất. Tác động của việc này cũng giống đánh thuế 50% lên nông dân nghèo vậy. IMF chỉ trích mức thuế cao đánh vào người giàu, cho rằng nó đã phá hủy động cơ làm việc, nhưng lại không một lời giải thích về những thứ thuế ẩn nói trên. Cải cách ruộng đất, nếu được tiến hành hợp lý, hòa bình và hợp pháp sẽ bảo đảm cho người lao động không chỉ có đất mà còn tiếp cận được tín dụng và những dịch vụ mở rộng dạy họ về những giống mới và kỹ thuật canh tác mới. Tuy nhiên, cải cách ruộng đất thể hiện sự thay đổi cơ bản trong cấu trúc xã hội,

một thay đổi mà tầng lớp thượng lưu trong các bộ tài chính, cơ quan làm việc trực tiếp với các tổ chức tài chính quốc tế, không nhất thiết mong muốn. Nếu các tổ chức này thực sự quan tâm đến tăng trưởng và giảm nghèo, họ đã phải đặc biệt chú ý tới vấn đề này: cải cách ruộng đất đã được thực hiện trước tiên ở nhiều nước phát triển thành công nhất, chẳng hạn như Hàn Quốc và Đài Loan.

Một vấn đề nữa không được chú ý là kiểm soát tài chính. Tập trung vào khủng hoảng ở Mỹ Latinh trong những năm đầu 1980, IMF cho rằng nguyên nhân khủng hoảng là những chính sách tài khóa thiếu thận trọng và chính sách tiền tệ lỏng lẻo. Nhưng những cuộc khủng hoảng trên khắp thế giới đã cho thấy nguyên nhân thứ ba của bất ổn: đó là thiếu những quy định kiểm soát khu vực tài chính. Vậy mà IMF lại thúc đẩy việc giảm bớt kiểm soát cho đến khi khủng hoảng tài chính Đông Á buộc nó phải thay đổi. Nếu như cải cách ruộng đất và kiểm soát tài chính không được IMF và Đồng thuận Washington chú trọng đúng mức thì trong rất nhiều trường hợp, lạm phát lại được nhấn mạnh quá mức. Tất nhiên, ở những khu vực như Mỹ Latinh với lạm phát tràn lan thì cũng đáng phải chú ý. Nhưng sự tập trung quá đáng của IMF vào lạm phát đã dẫn tới lãi suất và tỷ giá cao, tạo ra thất nghiệp chứ không phải là tăng trưởng. Thị trường tài chính có thể hài lòng với tỷ lệ lạm phát thấp nhưng công nhân và những người quan tâm đến đói nghèo thì không thể vui mừng với mức tăng trưởng thấp cùng với con số thất nghiệp cao.

May mắn là giảm nghèo đã trở thành một ưu tiên ngày càng quan trọng của phát triển. Chúng ta đã thấy ở phần trước là những chiến lược kiểu “lọt sàng xuống nia cộng” không phát huy tác dụng. Đúng là những nước tăng trưởng nhanh hơn thường đạt được nhiều tiến triển hơn trong giảm nghèo, điển

hình như Trung Quốc và Đông Á. Đúng là muốn xóa bỏ nghèo đói cần những nguồn lực chỉ có tăng trưởng mới có thể mang lại. Vì thế, việc tồn tại mối quan hệ giữa tăng trưởng và giảm nghèo không phải là điều gì đáng ngạc nhiên. Tuy nhiên, mối quan hệ này không có nghĩa là những chính sách lọt sàng xuống nia (hay là lọt sàng xuống nia cộng) là cách tốt nhất để chống nghèo đói. Ngược lại, thống kê đã chỉ ra một số nước tăng trưởng mà không giảm nghèo còn một số nước đã thành công hơn rất nhiều trong giảm nghèo hơn các nước khác, ở bất kỳ tỷ lệ tăng trưởng nào. Vấn đề không phải ở chỗ ủng hộ hay phản đối tăng trưởng. Theo cách nào đó, cuộc tranh luận về tăng trưởng/giảm nghèo dường như là vô nghĩa. Nói cho cùng thì chẳng ai lại không tin vào tăng trưởng kinh tế cả.

Câu hỏi nằm ở tác động của từng chính sách cụ thể. Một số chính sách thúc đẩy tăng trưởng nhưng không tác dụng nhiều đến giảm đói nghèo. Một số khác tác động đến tăng trưởng nhưng lại làm gia tăng tình trạng nghèo đói. Và một số vừa kích thích tăng trưởng vừa giảm nghèo. Những chính sách sau cùng được gọi là chiến lược tăng trưởng phục vụ người nghèo. Đôi khi có những chính sách lợi cả đôi đường, ví dụ như cải cách ruộng đất hoặc cải thiện cơ hội học tập cho người nghèo, mang tới triển vọng tốt hơn về tăng trưởng và bình đẳng. Nhưng nhiều khi phải có sự đánh đổi. Tự do hóa thương mại có thể kích thích tăng trưởng nhưng cùng lúc, ít nhất là trong ngắn hạn, nghèo đói sẽ tăng lên, đặc biệt khi tiến hành tự do hóa quá nhanh, vì sẽ có một số công nhân mất việc làm. Và đôi khi, có những chính sách hại cả đôi đường, chẳng mang lại lợi ích gì cho tăng trưởng nhưng lại làm tăng đáng kể bất bình đẳng. Tự do hóa thị trường tài chính ở nhiều nước là một ví dụ. Tranh luận về tăng trưởng và nghèo đói là tranh luận về các chiến lược phát triển, tìm kiếm những chính sách giảm

nghèo trong khi thúc đẩy tăng trưởng, tránh những chính sách làm tăng đói nghèo mà mang lại rất ít tăng trưởng, và khi cân nhắc những tình huống có sự đánh đổi, cần quan tâm đặc biệt đến những tác động lên người nghèo.

Muốn hiểu được những lựa chọn chiến lược trên thì phải hiểu được nguyên nhân và bản chất của nghèo đói. Không phải do những người nghèo lười lao động, thường thì chính họ làm việc vất vả hơn, trong thời gian dài hơn những người giàu có. Nhiều người bị quẩn vào một cái vòng luẩn quẩn: đói ăn dẫn đến sức khỏe kém, sức khỏe kém làm hạn chế thêm khả năng kiếm sống, và khả năng kiếm sống kém dẫn tới sức khỏe kém hơn nữa. Khó khăn lắm mới tồn tại được, họ không thể cho con đến trường. Không được đi học, con cái họ lại gắn với cuộc đời nghèo đói. Cái nghèo được truyền từ thế hệ này sang thế hệ khác. Nông dân nghèo thì không kiếm đâu ra tiền mua phân bón và giống cao sản để có thể nâng cao năng suất.

Đây chỉ là một trong rất nhiều những vòng luẩn quẩn mà người nghèo gặp phải. Partha Dasgupta tại Đại học Cambridge tập trung vào một cái vòng luẩn quẩn khác. Ở những nước nghèo như Nepal, người dân bản cùng không có nguồn năng lượng nào khác ngoài những cánh rừng kề bên. Nhưng một khi họ đã khai thác hết rừng cho những nhu cầu tối thiểu như sưởi ấm và nấu nướng, đất bị xói mòn và khi môi trường sống xuống cấp, họ lại rơi vào tình cảnh khốn cùng hơn bao giờ hết.

Cùng với đói nghèo là cảm giác bất lực. Trong Báo cáo phát triển trên thế giới năm 2000, Ngân hàng Thế giới đã phỏng vấn hàng nghìn người nghèo trong một chương trình gọi là *Tiếng nói của người nghèo*. Nhiều chủ đề – mà chẳng có gì bất ngờ – đã nổi lên. Người nghèo cảm thấy rằng họ không có tiếng nói và họ không thể quyết định được số phận của chính họ. Họ bị bao vây bởi những sức mạnh ngoài tầm kiểm soát.

Và những người nghèo cảm thấy bất an. Không chỉ vì thu nhập của họ bấp bênh. Những thay đổi về tình hình kinh tế ngoài tầm kiểm soát có thể dẫn đến mức lương thấp hơn, mất việc làm, như đã thấy rất rõ trong cuộc khủng hoảng Đông Á. Họ cảm thấy bất an còn vì họ phải đối mặt với những rủi ro về sức khỏe và những đe dọa về bạo lực, đôi khi từ chính những người nghèo khác tìm mọi cách kiếm sống cho gia đình họ, đôi khi từ cảnh sát và những người có chức sắc trong chính quyền khác. Trong khi người dân ở các nước phát triển than phiền về sự thiếu thốn của hệ thống bảo hiểm y tế, người dân các nước đang phát triển phải xoay sở mà không có bất kỳ loại bảo hiểm nào, không bảo hiểm thất nghiệp, không bảo hiểm y tế, không bảo hiểm hưu trí. Loại bảo hiểm duy nhất mà họ có là từ gia đình và cộng đồng. Đó chính là lý do vì sao trong quá trình phát triển, cần phải làm mọi điều có thể để gìn giữ những mối quan hệ này.

Để cải thiện tình trạng bất an dù - do sự thất thường của những ông chủ bóc lột hay của thị trường lên xuống theo những biến động trên thị trường quốc tế - công nhân đã đấu tranh để được đảm bảo tốt hơn về việc làm. Nhưng trong khi công nhân đấu tranh vất vả để có “công việc tươi tắn” thì IMF lại đấu tranh cho “sự linh hoạt của thị trường lao động”, điều nghe không có gì khác hơn là làm cho thị trường lao động hoạt động tốt hơn bằng cách giảm lương và giảm bảo đảm việc làm.

Không phải tất cả những mặt trái của Đồng thuận Washington tác động lên người nghèo đều đã có thể dự báo trước được, nhưng đến giờ thì chúng đã trở nên rõ ràng. Chúng ta đã thấy tự do hóa thương mại cùng với lãi suất cao gần như trở thành công thức để giảm việc làm và gia tăng thất nghiệp với hậu quả gánh chịu là người nghèo. Tự do hóa thị trường tài chính không đi đôi với cấu trúc kiểm soát phù hợp gần như

là công thức gây bất ổn kinh tế và có thể dẫn đến lãi suất tăng chứ không phải giảm, khiến cho nông dân nghèo càng khó có thể mua được giống và phân bón để nâng cao mức sống. Tự nhân hóa không kèm theo các chính sách cạnh tranh và sự giám sát để đảm bảo rằng quyền lực độc quyền không bị lạm dụng, có thể làm tăng giá chứ không giảm giá cho người tiêu dùng. Chính sách tài khóa thắt lưng buộc bụng, tiến hành một cách mù quáng, trong thời điểm không thích hợp, có thể dẫn tới tỷ lệ thất nghiệp cao và làm tan vỡ khế ước xã hội.

Nếu như IMF đánh giá không đúng mức những rủi ro mà các chiến lược phát triển của mình gây ra cho người nghèo, cũng như những thiệt hại chính trị, xã hội gây ra cho tầng lớp trung lưu trong khi lại làm giàu cho một số ít người giàu có nhất, thì IMF lại đánh giá quá cao lợi ích từ những chính sách thị trường tự do của nó. Tầng lớp trung lưu là tầng lớp có truyền thống ủng hộ sự cai trị bằng luật pháp, ủng hộ giáo dục phổ thông cho mọi người và ủng hộ tạo lập hệ thống an sinh xã hội. Đây là những yếu tố cơ bản cho một nền kinh tế lành mạnh và sự xói mòn của tầng lớp trung lưu đã đồng thời kéo theo sự giảm sút ủng hộ những cải cách quan trọng này.

Trong khi đánh giá thấp thiệt hại thì IMF lại đánh giá quá cao lợi ích từ những chương trình của nó. Lấy vấn đề thất nghiệp làm ví dụ. Đối với IMF và những người tin rằng cung luôn bằng cầu khi thị trường hoạt động bình thường, thất nghiệp chỉ là triệu chứng sinh ra do sự can thiệp vào hoạt động tự do của thị trường. Lương quá cao (chẳng hạn, do công đoàn) là nguyên nhân gây ra thất nghiệp. Cách khắc phục rõ ràng là hạ thấp lương, từ đó tăng cầu lao động và tăng số người có việc làm. Lý thuyết kinh tế hiện đại (cụ thể là những thuyết dựa trên thông tin không cân xứng) đã giải thích vì sao ngay cả trong những thị trường mang tính cạnh tranh cao, bao gồm cả thị

trường lao động, thất nghiệp vẫn tồn tại. Vì thế, lập luận rằng công đoàn hoặc mức lương tối thiểu do chính phủ quy định gây ra thất nghiệp là sai hoàn toàn. Còn có một phê phán khác với chiến lược giảm lương. Lương thấp hơn có thể khiến doanh nghiệp thuê thêm một số nhân công, nhưng con số này có thể khá nhỏ trong khi sự nghèo khổ do mức lương thấp với những công nhân khác có thể rất trầm trọng. Những ông chủ và cổ đông có thể rất vui mừng khi lợi nhuận tăng vọt. Đây là những người sẽ nhiệt tình ủng hộ mô hình thị trường tự do và những đề xuất chính sách của IMF! Yêu cầu người dân ở các nước đang phát triển trả học phí là một ví dụ khác về cách nhìn hạn hẹp này. Những người cho rằng cần phải thu học phí biện luận rằng điều đó sẽ không gây ảnh hưởng gì đáng kể lên số lượng người đi học trong khi chính phủ lại rất cần số tiền này. Điều mỉa mai ở đây là những mô hình quá đơn giản đã tính toán sai tác động của việc thu học phí lên số người đi học, do không tính đến ảnh hưởng hệ thống của chính sách. Họ không những không tính được những tác động xã hội rộng lớn mà còn không tính được chính xác những hậu quả tác động lên số học sinh đến trường.

Nếu như IMF có quan điểm quá lạc quan về thị trường thì họ lại quá bi quan về vai trò của chính phủ rằng, nếu chính phủ không phải nguyên nhân của mọi sai lầm thì nó chắc chắn cũng là một phần vấn đề chứ không phải là giải pháp. Nhưng thiếu quan tâm đến người nghèo không phải chỉ là vấn đề về những quan điểm đối với thị trường và chính phủ, những quan điểm cho rằng thị trường sẽ giải quyết mọi vấn đề còn chính phủ chỉ làm mọi chuyện tồi tệ hơn, mà nó còn là vấn đề về giá trị: chúng ta nên quan tâm tới người nghèo đến mức độ nào và ai phải chịu những rủi ro nào.

NHỮNG CHÍNH SÁCH ÁP ĐẶT bởi Đồng thuận Washington đã không mang lại kết quả đáng khích lệ: ở hầu hết những nước, phát triển diễn ra chậm chạp và ở những nơi có tăng trưởng thì lợi ích từ tăng trưởng không được chia đều, khủng hoảng không được xử lý tốt, quá trình chuyển tiếp từ kinh tế kế hoạch sang kinh tế thị trường đầy thất vọng (như chúng ta sẽ thấy ở phần sau). Trong thế giới các nước đang phát triển, những câu hỏi được đặt ra nhức nhối. Những nước chấp nhận những đề xuất của IMF, thực hiện chính sách thắt lưng buộc bụng đang thắc mắc: khi nào chúng tôi mới được hưởng thành quả? Ở nhiều nước Mỹ Latinh, sau một thời gian ngắn tăng trưởng nhanh chóng vào đầu những năm 1990, tình trạng đình đốn và suy thoái đã bắt đầu. Tăng trưởng đã không duy trì được lâu, có thể nói là không bền vững. Thực ra, trong thời điểm này, thành tích tăng trưởng của cái gọi là kỷ nguyên sau cải cách không có vẻ gì sáng sủa hơn, thậm chí, ở một số nước tình hình còn tồi tệ hơn so với giai đoạn theo chiến lược thay thế nhập khẩu trước cải cách (khi các nước sử dụng chính sách bảo hộ để giúp các ngành công nghiệp trong nước cạnh tranh với hàng nhập khẩu) vào những năm 1950 và 1960. Tỷ lệ tăng trưởng bình quân hàng năm của khu vực trong thập niên 90 là 2,9% sau cải cách chỉ bằng hơn một nửa mức tăng trưởng của những năm 1950, 1960 với 5,4%. Ngẫm lại thì chiến lược tăng trưởng của thập niên 1950 và 1960 đã không kéo dài (những người chỉ trích sẽ nói rằng chúng không bền vững) nhưng sự tăng trưởng nho nhỏ trong những năm 1990 cũng không kéo dài lâu (những người chỉ trích cũng sẽ nói rằng chúng không bền vững). Trên thực tế, những người chỉ trích Đồng thuận Washington đã chỉ ra rằng mức tăng trưởng đột ngột những năm 90 không hơn là mây so với một sự rớt đuối, thậm chí vẫn chưa đủ để bù đắp cho thập kỷ mất mát 1980, thập kỷ

sau cuộc khủng hoảng lớn gần đây nhất làm cho tăng trưởng ngừng lại. Người dân các nước trong khu vực đang đặt ra câu hỏi liệu cải cách đã thất bại hay toàn cầu hóa đã thất bại? Sự phân biệt giữa hai thứ này có lẽ chỉ là giả tạo bởi vì toàn cầu hóa nằm ở trung tâm của những cải cách. Ngay cả những nước nỗ lực đạt được tăng trưởng nhất định như Mexico, lợi ích phần lớn rơi vào tay 30% những người giàu có nhất và còn tập trung hơn nữa vào trong số 10%. Những người sống dưới đáy xã hội chỉ thu được lợi ích ít ỏi, nhiều người thậm chí còn bị nghèo đi.

Những cải cách Đồng thuận Washington đặt các nước vào tình thế rủi ro hơn, và rủi ro phần lớn lại do những người ít có khả năng đương đầu với nó nhất hứng chịu. Cũng giống như ở nhiều nước, khi lịch trình và sự điều tiết nhịp độ cải cách không phù hợp khiến số việc làm bị mất lớn hơn số việc làm được tạo ra, rủi ro mà các nước gặp phải cũng lớn hơn nhiều khả năng xây dựng những thể chế để đối phó với những rủi ro này, bao gồm những hệ thống an sinh xã hội.

Tất nhiên, Đồng thuận Washington cũng có những thông điệp quan trọng, bao gồm những bài học về sự cẩn trọng tài khóa và tiền tệ, những bài học mà những nước thành công hiểu rất rõ nhưng hầu hết không phải nhờ học được từ IMF.

Đôi khi IMF và Ngân hàng Thế giới bị khiển trách không công bằng vì những thông điệp mà họ đưa ra. Không ai muốn bị chỉ bảo rằng họ không được tiêu quá số tiền họ có. Nhưng những phê phán dành cho các tổ chức kinh tế quốc tế này còn hơn thế. Mặc dù có nhiều mặt tốt trong lịch trình phát triển của họ, ngay cả những cải cách dù có ý nghĩa tích cực trong dài hạn cũng cần phải được tiến hành hết sức cẩn trọng. Hiện nay, một điều đã được công nhận rộng rãi là xác định lịch trình và điều tiết nhịp độ cải cách sao cho hợp lý là điều không thể

bỏ qua. Nhưng quan trọng hơn, phát triển cần nhiều thứ hơn những điều những bài học trên chỉ ra. Có những chiến lược thay thế không chỉ khác về trọng tâm mà cả về các chính sách, chẳng hạn như chiến lược cải cách ruộng đất nhưng không tự do hóa thị trường tài chính, chiến lược xây dựng chính sách cạnh tranh trước khi tư nhân hóa, chiến lược đảm bảo tự do hóa thương mại phải đi kèm với tạo công ăn việc làm.

Những chiến lược này tận dụng thị trường nhưng cũng nhận ra vai trò quan trọng của chính phủ. Chúng thừa nhận tầm quan trọng của cải cách nhưng cải cách cần phải được điều tiết về nhịp độ và trình tự. Chúng coi thay đổi không chỉ là vấn đề kinh tế mà là một phần trong sự phát triển rộng hơn của xã hội. Chúng thừa nhận rằng để thành công lâu dài cần phải có sự ủng hộ cải cách rộng rãi và để có được sự ủng hộ rộng rãi thì lợi ích phải được phân phối công bằng.

Chúng ta đã chú ý tới một số nước đã thành công như thế: những thành công hạn chế ở châu Phi, như ở Uganda, Ethiopia và Botswana, và thành công lớn hơn ở Đông Á, bao gồm cả Trung Quốc. Ở chương 5, chúng ta sẽ xem xét kỹ hơn một số nước thành công trong quá trình chuyển đổi, chẳng hạn như Ba Lan. Những thành công này cho thấy phát triển và chuyển đổi là có thể. Những thành công trong phát triển vượt xa những gì mà bất kỳ ai có thể tưởng tượng nửa thế kỷ về trước. Sự thật là rất nhiều nước thành công đã đi theo những chiến lược khác hẳn so với những chiến lược theo Đồng thuận Washington đã nói lên tất cả.

Mỗi thời kỳ và mỗi nước đều khác nhau. Liệu các nước khác có thu được thành công giống như vậy nếu đi theo chiến lược Đông Á? Liệu những chiến lược có tác dụng từ một phần tư thế kỷ trước sẽ có tác dụng trong nền kinh tế toàn cầu ngày

hôm nay? Các nhà kinh tế có thể không thống nhất về câu trả lời cho những câu hỏi này. Nhưng mỗi nước cần phải cân nhắc những lựa chọn và thông qua những tiến trình chính trị dân chủ để tự mình quyết định. Các tổ chức kinh tế quốc tế chỉ nên, và đáng ra phải có nhiệm vụ, cung cấp số tiền cần thiết cho các nước để họ có thể tự mình thực hiện những lựa chọn của họ dựa trên hiểu biết về hậu quả và những rủi ro của từng lựa chọn. Bản chất của tự do là quyền được lựa chọn và chấp nhận trách nhiệm với những lựa chọn đó.

CHƯƠNG 4

CUỘC KHỦNG HOẢNG ĐÔNG Á

**Chính sách của IMF đã đưa thế giới tới bờ vực
của sự đổ vỡ toàn cầu như thế nào**

Khi đồng baht Thái Lan sụp đổ vào ngày 2.7.1997, không ai biết rằng đó là sự khởi đầu của một cuộc khủng hoảng kinh tế lớn nhất kể từ sau Đại suy thoái, cuộc khủng hoảng sẽ cán quét từ châu Á cho tới Nga và châu Mỹ Latinh và đe dọa toàn thế giới. Trong vòng mười năm, đồng baht luôn được trao đổi ở tỷ giá xung quanh 25 baht ăn 1 USD và nó bất ngờ mất giá 25% chỉ sau một đêm. Đầu cơ ngoại tệ lan rộng và tấn công Malaysia, Hàn Quốc, Philippines và Indonesia. Cho tới cuối năm, cuộc khủng hoảng mà lúc đầu chỉ là sự sụp đổ tỷ giá đã đe dọa làm tan vỡ nhiều ngân hàng, thị trường tài chính và thậm chí toàn bộ nền kinh tế các nước. Giờ đây cuộc khủng hoảng đã qua, nhưng với nhiều nước như Indonesia, ảnh hưởng của nó vẫn còn kéo dài nhiều năm nữa. Thật không may, chính sách mà IMF áp đặt trong lúc hỗn loạn này lại làm cho tình hình xấu thêm. Bởi vì IMF sinh ra chính là để giải quyết những cuộc khủng hoảng như thế này, sự thất

bại của nó, theo nhiều cách khác nhau, làm cho người ta phải đánh giá lại về vai trò của nó. Nhiều người ở Mỹ và nước ngoài kêu gọi sự thay đổi chính sách và cải tổ bản thân tổ chức này. Thực tế, khi ngẫm lại, rõ ràng chính sách của IMF không chỉ làm cuộc khủng hoảng tồi tệ hơn mà còn chịu trách nhiệm một phần trong việc gây ra khủng hoảng: tự do hóa thị trường tài chính và vốn quá nhanh có lẽ là nguyên nhân quan trọng nhất gây ra khủng hoảng, mặc dù chính sách sai lầm của các nước cũng có vai trò nhất định. Ngày nay, IMF đã thừa nhận nhiều, nhưng không phải tất cả, sai lầm của nó. Những quan chức của IMF đã thừa nhận, chẳng hạn, tự do hóa thị trường tài chính quá nhanh có thể nguy hiểm tuy rằng sự thay đổi quan điểm này là quá muộn để giúp các nước bị ảnh hưởng.

Cuộc khủng hoảng đã làm ngạc nhiên nhiều người. Chỉ ngay trước khi khủng hoảng nổ ra, thậm chí IMF còn dự báo sự tăng trưởng mạnh mẽ ở đây. Trong vòng hơn ba thập kỷ, Đông Á không chỉ tăng trưởng nhanh hơn và làm tốt công tác xóa đói nghèo hơn bất kỳ một khu vực nào trên thế giới, dù đã phát triển hay kém phát triển, mà còn tăng trưởng ổn định hơn. Khu vực này trải qua nhiều sự thăng trầm kinh tế như thường có ở tất cả các nền kinh tế thị trường. Sự phát triển ở đây ngoạn mục đến nỗi người ta phải gọi đó là “Điều thần kỳ Đông Á”. Thực tế, IMF tự tin về kinh tế khu vực này đến nỗi nó bỏ nhiệm một quan chức trung thành lâu năm làm giám đốc khu vực, như một vị trí an nhàn trước nghỉ hưu.

Khi cuộc khủng hoảng nổ ra, tôi rất ngạc nhiên tại sao IMF và Bộ Tài chính Mỹ lại phê phán mạnh mẽ các nước này. Theo IMF, bộ máy ở các nước Đông Á thối rữa, các chính phủ thì tham nhũng và một cuộc cải cách toàn bộ là cần thiết. Những người phê bình lớn tiếng này lại không phải là chuyên gia về khu vực. Những gì họ nói ngược lại với những gì tôi biết về khu

vực này. Tôi đã đi và nghiên cứu khu vực này trong ba thập kỷ. Ngân hàng Thế giới và cá nhân Lawrence Summers, khi ông là phó chủ tịch phụ trách nghiên cứu của tổ chức này, yêu cầu tôi tham gia vào một nghiên cứu lớn về “Điều thần kỳ Đông Á”, lãnh đạo một nhóm nghiên cứu về thị trường tài chính. Gần hai thập kỷ trước, khi Trung Quốc bắt đầu chuyển đổi sang kinh tế thị trường, họ đã mời tôi thảo luận về chiến lược phát triển của họ. Ở Nhà Trắng, tôi tiếp tục tham gia vào nhiều hoạt động ở Đông Á, lãnh đạo, chẳng hạn, nhóm nghiên cứu viết báo cáo kinh tế cho APEC (Tổ chức hợp tác kinh tế châu Á - Thái Bình Dương, tổ chức của các nước trong khu vực Thái Bình Dương, mà cuộc họp thượng đỉnh của các nguyên thủ quốc gia hàng năm ngày càng có tiếng tăm khi mà tầm quan trọng của khu vực này gia tăng). Tôi cũng tham gia tích cực tại Hội đồng an ninh quốc gia trong những tranh luận về Trung Quốc và thực tế, khi những căng thẳng về chính sách “ngăn chặn” của chính quyền trở nên quá nóng, tôi là thành viên nội các được cử đến gặp Thủ tướng Trung Quốc Chu Dung Cơ để làm dịu tình hình. Tôi là một trong số ít người nước ngoài được mời tham dự cuộc họp kín lãnh đạo cấp cao Trung Quốc trong phiên họp vào tháng 8 hàng năm để bàn chính sách.

Điều tôi băn khoăn là, nếu như chính phủ các nước này mục nát, thì làm thế nào mà họ có thể làm tốt công việc như vậy trong một thời gian dài như vậy? Sự khác biệt về quan điểm giữa những điều tôi biết về khu vực với điều mà IMF và Bộ Tài chính Mỹ phê phán chẳng có ý nghĩa gì cho đến khi tôi nhớ lại những tranh cãi đã xảy ra xung quanh “Điều thần kỳ Đông Á”. IMF và Ngân hàng Thế giới đã cố ý tránh nghiên cứu về khu vực này, mặc dù, bởi vì những thành công ở đây, đáng lẽ đương nhiên IMF phải tập trung vào mà rút ra những bài học cho những nơi khác. Chỉ khi có áp lực của Nhật Bản và chỉ sau khi

Nhật Bản trả tiền cho việc này, Ngân hàng Thế giới mới thực hiện nghiên cứu về tăng trưởng kinh tế ở Đông Á (báo cáo cuối cùng mang tên “Điều thần kỳ Đông Á”). Lý do thật rõ ràng: những nước này đã thành công mặc dù thực tế là họ đã không đi theo hầu hết những đề xuất của Đồng thuận Washington. Những nước này thành công bởi vì họ đã không đi theo những đề xuất đó. Mặc dù phát hiện của các chuyên gia đã được làm mờ đi trong báo cáo xuất bản cuối cùng, nghiên cứu Điều thần kỳ Đông Á của Ngân hàng Thế giới đã chứng tỏ vai trò quan trọng của chính phủ. Điều này khác xa với quan điểm vai trò nhà nước tối thiểu mà Đồng thuận Washington ủng hộ.

Có những người, không chỉ trong các tổ chức tài chính quốc tế mà cả trong giới học thuật, hỏi rằng liệu thực sự có điều thần kỳ hay không? “Tất cả” những gì mà Đông Á làm là tiết kiệm nhiều và đầu tư tốt! Nhưng cách nhìn này về “điều thần kỳ” đã bỏ qua điểm quan trọng. Không có nhóm nước nào trên thế giới có thể tiết kiệm ở mức cao và đầu tư tốt đến thế. Chính sách của chính phủ đóng một vai trò quan trọng đảm bảo cho các nước Đông Á hoàn thành cả hai mục tiêu trên đồng thời.¹⁶

¹⁶ Để biết các quan điểm khác nhau, xem Paul, Krugman, “The Myth of Asia’s Miracle: A Cautionary Fable”, *Foreign Affairs*, (tháng 11.1994), và J.E. Stiglitz, “From Miracle to Crisis to Recovery: Lessons from Four Decades of East Asian Experiences,” trong J.E Stiglitz and S. Yusuf, eds., *Rethinking the East Asian Miracle* (Washington, DC and New York: World Bank and Oxford University Press, 2001), trang 509-526. Xem thêm, World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (New York: Oxford University Press, 1993); Alice Amsden, *The Rise of “the Rest”: Challenges to the West from Late-Industrialization Economies* (New York: Oxford University Press, 2001); and Masahiko Aoki et al, eds., *The Role of Government in East Asia Economic Development: Comparative Institutional Analysis* (New York: Oxford University Press, 1998). Về cuộc khủng hoảng tài chính Đông Á, xem Paul Blustein, *The Chastening: Inside the Crisis that Rocked the Global Financial System and Humbled the IMF* (New York: Public Affairs, 2001). Phân

Khi cuộc khủng hoảng nổ ra, dường như là tất cả những người chỉ trích khu vực này đều vui mừng: quan điểm của họ đã được chứng minh. Một sự thay đổi lạ lùng bởi mặc dù họ miễn cưỡng khen ngợi các chính phủ khu vực với mỗi thành công trong một phần tư thế kỷ trước, họ nhanh chóng chuyển sang đổ lỗi những thất bại cho các chính phủ.

Việc ai đó gọi Đông Á là một điều thần kỳ hay không chỉ là ngoài lề của nội dung chính: tăng trưởng thu nhập và giảm nghèo đói ở Đông Á trong vòng ba thập kỷ qua là chưa từng có. Chẳng ai đến thăm những nước này có thể không kinh ngạc trước sự phát triển, sự thay đổi không chỉ trong kinh tế mà cả trong xã hội, thể hiện trên những con số. Ba mươi năm trước đây, hàng ngàn người phải kéo xe tay để nhận được khoản thù lao rẻ mạt. Ngày nay, những chiếc xe kéo tay chỉ dùng cho thu hút du lịch, một cơ hội chụp ảnh cho du khách lũ lượt kéo đến khu vực này. Sự kết hợp giữa tỷ lệ tiết kiệm cao với đầu tư của chính phủ vào giáo dục và chính sách công nghiệp do chính phủ điều hành đã giúp khu vực này trở thành một sức mạnh kinh tế. Tỷ lệ tăng trưởng cao kỷ lục trong hàng thập kỷ và mức sống được nâng lên mạnh mẽ cho hàng chục triệu người. Những lợi ích của tăng trưởng được phân phối rộng khắp. Còn nhiều vấn đề trong cách phát triển của các nền kinh tế châu Á nhưng nhìn toàn cục, các chính phủ đã xây dựng một chiến lược thành công, chiến lược mà chỉ có một điểm chung duy nhất với Đồng thuận Washington là: sự ổn định kinh tế vĩ mô. Cũng như Đồng thuận Washington, các nước này coi thương mại là quan trọng,

tích sâu hơn được trình bày ở, ví dụ Morris Goldstein, *The Asian Financial Crisis: Causes, Cure and Systemic Implications* (Washington, DC: International Institute for Economics, 1998), và Jason Furman and Joseph E. Stiglitz, *Brookings Papers on Economic Activity*, presented at Brookings Panel on Economic Activity, Washington, DC, 3.9.1998, vol 2, trang 1-114.

nhưng trọng tâm là vào thúc đẩy xuất khẩu chứ không phải là xóa bỏ trở ngại cho nhập khẩu. Thương mại cuối cùng cũng được tự do hóa nhưng được tiến hành từ từ, khi các ngành công nghiệp xuất khẩu tạo ra những việc làm mới. Trong khi Đồng thuận Washington nhấn mạnh tự do hóa nhanh chóng thị trường tài chính và thị trường vốn, các nước Đông Á chỉ tự do hóa dần dần. Với một vài trong số những nước thành công, như Trung Quốc, tự do hóa vẫn còn một chặng đường dài phía trước. Trong khi Đồng thuận Washington nhấn mạnh tư nhân hóa, chính phủ và chính quyền địa phương đã giúp tạo ra những doanh nghiệp hiệu quả, đóng vai trò quan trọng trong thành công của nhiều quốc gia. Theo quan điểm của Đồng thuận Washington, chính sách công nghiệp, trong đó chính phủ định hướng phát triển tương lai của nền kinh tế, là một sai lầm. Nhưng các chính phủ Đông Á đã đảm nhiệm công việc đó như là một trong những trách nhiệm trung tâm của họ. Cụ thể, họ tin rằng nếu họ muốn xóa bỏ khoảng cách về thu nhập với các nước phát triển, họ phải xóa bỏ khoảng cách về tri thức và công nghệ, cho nên họ xây dựng các chính sách giáo dục và đầu tư để thực hiện điều đó. Trong khi Đồng thuận Washington ít chú ý đến bất bình đẳng, các chính phủ Đông Á tích cực xóa đói giảm nghèo và hạn chế bất bình đẳng, với niềm tin rằng những chính sách như vậy sẽ duy trì sự gắn kết xã hội và rằng sự gắn kết xã hội là cần thiết để tạo môi trường thuận lợi cho đầu tư và tăng trưởng. Nói rộng hơn, trong khi Đồng thuận Washington nhấn mạnh vai trò tối thiểu của chính phủ, ở Đông Á, các chính phủ đã giúp định hướng thị trường

Khi cuộc khủng hoảng bắt đầu, phương Tây không nhận thấy mức độ nghiêm trọng của nó. Khi được yêu cầu trợ giúp cho Thái Lan, Tổng thống Bill Clinton đã từ chối và cho rằng

sự sụp đổ của đồng baht chỉ như một vài hồng hóc nhỏ trên đường đi tới thịnh vượng kinh tế.¹⁷ Sự tự tin và bình thản của Clinton được các nhà lãnh đạo tài chính của thế giới chia sẻ, khi họ gặp nhau tại hội nghị thường niên của IMF và Ngân hàng Thế giới vào tháng 9.1997 tại Hongkong. Các quan chức IMF ở đó tự tin về những đề xuất của họ đến mức thậm chí còn đòi sửa đổi hiến chương của IMF cho phép gây áp lực lớn hơn với các nước đang phát triển để tự do hóa thị trường tài chính. Trong khi đó, lãnh đạo các nước châu Á, đặc biệt là các bộ trưởng tài chính mà tôi gặp, thì lo sợ thực sự. Họ đánh giá dòng tiền nóng đi kèm với thị trường tài chính tự do hóa là nguồn gốc của vấn đề. Họ biết rằng khó khăn lớn nhất nằm ở phía trước: cuộc khủng hoảng có thể đảo lộn nền kinh tế và xã hội của họ và họ lo ngại rằng chính sách của IMF sẽ ngăn cản họ thực hiện những hành động mà họ cho rằng ngăn chặn được khủng hoảng. Đồng thời, nếu khủng hoảng nổ ra, những chính sách mà IMF yêu cầu có thể càng làm cho tác động đến nền kinh tế thêm trầm trọng. Tuy vậy, họ cảm thấy bất lực khi chống lại IMF. Họ thậm chí còn biết có thể và nên làm gì để ngăn chặn và hạn chế tác động của khủng hoảng nhưng cũng biết rằng IMF sẽ kết tội họ nếu họ làm như thế và họ lo ngại điều đó kéo theo sự rút chạy các nguồn vốn quốc tế. Cuối cùng, chỉ có Malaysia là đủ dũng cảm để liều lĩnh với sự tức giận của IMF và dù chính sách của Thủ tướng Mahathir: giữ lãi suất thấp, cố gắng kiểm soát nguồn tiền đầu cơ đang rút chạy khỏi đất nước, bị chỉ trích từ mọi phía, khủng hoảng của Malaysia ngăn

¹⁷ Bởi vì kinh tế Mỹ không bị ảnh hưởng, Mỹ đã không trợ giúp, khác với sự đối xử hào phóng mà Mỹ đã dành cho Mexico trong cuộc khủng hoảng gần nhất. Điều này gây ra sự phẫn nộ ở Thái Lan. Đặc biệt sau khi Thái Lan đã tích cực ủng hộ Mỹ trong chiến tranh Việt Nam, Thái Lan cho rằng họ xứng đáng được đối xử tốt hơn.

hơn và nhẹ hơn bất kỳ một nước bị khủng hoảng nào khác.¹⁸

Tại hội nghị ở Hongkong, tôi đã đề nghị bộ trưởng của các nước Đông Nam Á mà tôi gặp tiến hành một số hành động phối hợp: nếu họ cùng áp đặt kiểm soát vốn – kiểm soát nhằm hạn chế những thiệt hại khi dòng tiền đầu cơ rút chạy khỏi đất nước – theo cách phối hợp, họ có thể chống chọi được áp lực mà cộng đồng tài chính quốc tế, không nghi ngờ gì, đang gây ra cho họ và họ có thể giúp nền kinh tế của họ tránh khỏi khủng hoảng. Họ đã bàn việc hợp tác thực hiện vào thời gian muộn hơn trong năm để phác thảo kế hoạch. Nhưng khi họ còn chưa kịp mở hành lý trong chuyến trở về từ Hongkong thì cuộc khủng hoảng đã lan rộng, đầu tiên sang Indonesia và sau đó, vào đầu tháng 12, sang Hàn Quốc. Cùng lúc đó, các nước khác trên thế giới cũng bị đầu cơ ngoại tệ tấn công – từ Brazil tới Hongkong – và đã đứng vững nhưng phải trả giá đắt.

Có hai hình mẫu quen thuộc trong các cuộc khủng hoảng này. Hình mẫu thứ nhất được minh họa bằng trường hợp của Hàn Quốc, một đất nước có thành tích tăng trưởng ấn tượng. Nổi lên từ sự tàn phá của chiến tranh Triều Tiên, Hàn Quốc đã xây dựng chiến lược tăng trưởng làm tăng thu nhập bình quân đầu người tám lần trong vòng 30 năm, giảm nghèo đói ngoạn mục, xóa mù chữ và tiến những bước dài để thu hẹp khoảng cách công nghệ với các nước tiên tiến hơn. Vào thời gian kết thúc chiến tranh Triều Tiên, Hàn Quốc còn nghèo hơn Ấn Độ; nhưng đến đầu thập kỷ 90, Hàn Quốc đã gia nhập Tổ chức hợp tác và phát triển OECD, câu lạc bộ của những nước công nghiệp tiên tiến. Hàn Quốc đã trở thành một trong những nhà

sản xuất chip máy tính lớn nhất thế giới và những tập đoàn lớn của nó như Samsung, Daewoo và Hyundai sản xuất ra các mặt hàng nổi tiếng trên toàn thế giới. Nhưng mặc dù trong những ngày đầu của quá trình chuyển đổi, Hàn Quốc quản lý chặt chẽ thị trường tài chính, thì dưới sức ép của Mỹ, nước này đã phải miễn cưỡng cho phép các doanh nghiệp vay từ nước ngoài. Nhưng vay tiền nước ngoài đặt các doanh nghiệp trước sự thất thường của thị trường tài chính quốc tế. Vào cuối năm 1997, những lời đồn đại lan truyền ở phố Wall rằng Hàn Quốc đang có vấn đề, rằng Hàn Quốc không có khả năng gởi nợ đến hạn từ các ngân hàng phương Tây và cũng không có đủ tiền dự trữ để trả nợ. Những lời đồn đại như vậy có thể tự trở thành hiện thực. Tôi đã nghe được những lời đồn đại như vậy tại Ngân hàng Thế giới khá lâu trước khi chúng được công khai trên báo và tôi biết chúng thực sự có nghĩa gì. Rất nhanh chóng, các ngân hàng mà thời gian ngắn trước đây còn rất nhiệt tình cho các doanh nghiệp Hàn Quốc vay quyết định không cho vay gói đầu nữa. Khi mà tất cả cùng quyết định không cho vay gói đầu thì lời tiên đoán biến thành sự thật: Hàn Quốc gặp khó khăn.

Hình mẫu thứ hai được minh họa bằng trường hợp Thái Lan. Ở đó, người ta đổ tội cho sự tấn công đầu cơ (kết hợp với tỷ lệ nợ ngắn hạn cao). Khi những nhà đầu cơ tin rằng một đồng tiền sẽ bị phá giá, họ sẽ cố gắng chuyển mọi khoản tiền từ đồng nội tệ sang USD; với việc đồng nội tệ có khả năng chuyển đổi tự do – nghĩa là khả năng chuyển đồng tiền tự do ra USD hoặc bất kỳ đồng tiền nào khác – điều này thực hiện dễ dàng. Nhưng khi các nhà kinh doanh ngoại tệ liên tục bán ra đồng nội tệ, giá trị đồng nội tệ giảm xuống và tiên đoán của họ trở thành sự thật. Thông thường, chính phủ sẽ cố gắng bảo vệ đồng nội tệ. Họ sẽ bán USD từ dự trữ (các nước thường giữ tiền, chủ yếu là USD để đề phòng tình huống khó khăn) và mua vào đồng

¹⁸ Xem E. Kaplan and D. Rodrik, “Did the Malaysian Capital Controls Work?”, working paper no W8142, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass., February 2001. Có thể tìm bài viết này tại trang web của giáo sư Rodrik: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/papers.html>.

nội tệ để bảo vệ giá trị của nó. Nhưng cuối cùng, chính phủ cũng bán hết số ngoại tệ mạnh dự trữ. Họ chẳng còn USD để bán nữa. Và đồng nội tệ rơi tự do. Các nhà đầu cơ mẫn nguyện. Họ đã đặt cược đúng. Họ có thể chuyển ngược từ ngoại tệ sang nội tệ và kiếm lời. Khoản lợi nhuận có thể là vô cùng lớn. Giả sử rằng một nhà đầu cơ đến một ngân hàng Thái Lan vay 24 tỉ baht mà với tỷ giá lúc đầu có thể đổi được 1 tỉ USD. Một tuần sau, khi tỷ giá giảm, thay vì đổi 24 baht được 1 USD, bây giờ phải đổi 40 baht mới ăn 1 USD. Nhà đầu cơ chỉ cần cầm 600 triệu USD, đổi sang baht lấy 24 tỉ baht để trả nợ. Số 400 triệu USD còn lại chính là lợi nhuận – một món kha khá với chỉ một tuần làm việc và một khoản đầu tư mà hầu như chẳng tốn một xu. Tự tin rằng tỷ giá sẽ không lên (nghĩa là, từ chẳng hạn 24 baht lên 20 baht ăn 1 USD), hầu như chẳng thể có tí rủi ro nào, cùng lắm thì tỷ giá không thay đổi và anh ta chỉ tốn một tuần lãi suất. Khi cảm thấy phá giá sắp xảy ra, cơ hội kiếm tiền trở nên không thể cưỡng lại và các nhà đầu cơ khắp nơi trên thế giới đổ xô vào kiếm lợi từ tình huống này.

Nếu khủng hoảng có hình mẫu quen thuộc thì phản ứng của IMF cũng vậy: nó rút cả đồng tiền (chương trình trợ giúp tài chính trọn gói bao gồm cả sự giúp đỡ từ các nước G-7 là 95 tỉ USD)¹⁹ để các nước giữ được tỷ giá. IMF cho rằng, nếu như thị trường tin rằng các nước có đủ ngoại tệ trong két, sẽ chẳng có lý do gì để nhà đầu cơ tấn công vào những đồng tiền này và “niềm tin” sẽ được khôi phục. Khoản tiền này còn có một chức năng khác: nó cho phép các nước cung cấp USD cho các doanh nghiệp đã vay tiền của ngân hàng nước ngoài để trả nợ. Khoản tiền này do vậy một phần là trợ giúp các ngân hàng quốc tế; các chủ nợ quốc tế không phải gánh chịu hậu quả đầy đủ của

các khoản nợ xấu. Và ở hết nước này đến nước khác nơi mà tiền của IMF được sử dụng để giữ tỷ giá tạm thời ở mức không bền vững, có một hệ quả khác: những người giàu trong nước lợi dụng cơ hội chuyển tiền của họ ra ngoại tệ ở mức tỷ giá có lợi và đưa ra nước ngoài. Như chúng ta sẽ đề cập đến trong chương tiếp theo, kịch bản này xảy ra rõ nhất ở Nga, sau khi IMF cho Nga vay tiền vào tháng 7.1998. Nhưng hiện tượng này, đôi khi được gọi dưới một cái tên trung tính là “rút chạy vốn” cũng đã đóng vai trò quan trọng trong cuộc khủng hoảng trước đây ở Mexico vào thời gian 1994-1995.

IMF kèm theo khoản tiền tài trợ các điều kiện được cho là giúp sửa chữa những vấn đề đã gây ra khủng hoảng. Những điều kiện này cùng với tiền được kỳ vọng sẽ thuyết phục thị trường gia hạn nợ, quay vòng nợ và thuyết phục các nhà đầu cơ tìm kiếm cơ hội ở chỗ khác. Những điều kiện này bao gồm tỷ lệ lãi suất cao hơn – trong trường hợp của Đông Á, lãi suất phải cực cao – cộng với cắt giảm chi tiêu chính phủ và tăng thuế. Chúng cũng bao gồm cả những “cải cách cơ cấu”, nghĩa là, thay đổi trong cơ cấu kinh tế, được cho là nguyên nhân nằm sau vấn đề của những nước này. Trong trường hợp của Đông Á, IMF không chỉ áp đặt các điều kiện về lãi suất cao và cắt giảm chi tiêu mà còn đòi hỏi thay đổi, cải cách lớn về kinh tế và chính trị – chẳng hạn như tăng cường mở cửa và minh bạch, cải tiến quản lý thị trường tài chính – cũng như những thay đổi nhỏ – chẳng hạn xóa bỏ độc quyền ở Indonesia.

IMF biện hộ rằng áp đặt những điều kiện như vậy là việc làm có trách nhiệm. Nó cấp hàng tỉ USD và có trách nhiệm đảm bảo không chỉ khoản tiền đó sẽ được hoàn trả mà các quốc gia còn phải “làm việc đúng” để khôi phục sức mạnh kinh tế. Nếu những vấn đề cơ cấu là nguyên nhân *gây ra* khủng hoảng, những vấn đề đó phải được giải quyết. Việc áp đặt các

¹⁹ Hàn Quốc nhận được 55 tỉ USD, Indonesia 33 tỉ và Thái Lan 17 tỉ.

điều kiện trên nhiều mặt nghĩa là các nước chấp nhận viện trợ phải từ bỏ một phần lớn chủ quyền kinh tế. Một số phản đối chương trình của IMF dựa trên điều này và hậu quả phá hoại dân chủ của nó, và một số phản đối dựa trên lập luận rằng những điều kiện áp đặt không hề (và không được xây dựng để) khôi phục sức khỏe của nền kinh tế. Nhưng như chúng ta đã nói trong chương 2, một số những điều kiện này chẳng hề liên quan gì đến các vấn đề đang tồn tại.

Các chương trình này, với tất cả những điều kiện và tất cả số tiền, đã thất bại. Chúng được hy vọng là sẽ ngăn chặn tỷ giá khỏi rơi tự do nhưng tỷ giá vẫn tiếp tục rơi tự do mà chẳng thấy dấu hiệu nào cho thấy thị trường ghi nhận rằng IMF đã “đến để cứu giúp”. Trong từng trường hợp, bối rối vì những thất bại do phương thuốc mình đưa ra không có hiệu quả, IMF quay sang buộc tội các nước đã không tiến hành nghiêm túc những cải cách cần thiết. Nó thông báo với thế giới rằng có những vấn đề cơ bản phải được giải quyết trước khi sự phục hồi kinh tế diễn ra. Làm như thế chẳng khác nào kêu chữa cháy trong một nhà hát đông người: các nhà đầu tư, những người tin vào những căn bệnh do IMF khám ra hơn là vào phương thuốc IMF dùng chữa trị, đã rút chạy.²⁰ Thay vì khôi phục lòng tin, điều cần thiết cho dòng vốn chảy vào các nước khủng hoảng, phê phán của IMF làm sự rút chạy hỗn loạn của vốn đầu tư thêm nghiêm trọng. Bởi thế, và vì những lý do khác mà tôi sẽ trình bày ngay sau đây, các nước đang phát triển cảm thấy, điều mà tôi cũng chia sẻ, là bản thân IMF chính là một phần của vấn đề hơn là trở thành một giải pháp. Thực tế, ở nhiều nước bị khủng hoảng, người dân thường cũng như các quan chức chính

²⁰ Xem J. Sachs, “The Wrong Medicine for Asia”, *New York Times*, 3.11. 1997 và “To Stop the Money Panic: An Interview with Jeffrey Sachs”, *Asiaweek*, 13.2. 1998.

phủ tiếp tục nói đến cơn bão kinh tế xã hội tràn đến đất nước họ đơn giản với tên gọi “IMF”, giống như người ta thường gọi “bệnh truyền nhiễm” hay “Đại suy thoái”. Lịch sử được ghi lại với các cụm từ “trước” và “sau” IMF, giống như ở các nước bị tàn phá bởi động đất hay các thảm họa thiên nhiên khác thường ghi các sự kiện là “trước” hoặc “sau” động đất.

Khi cuộc khủng hoảng tiếp diễn thì tỷ lệ thất nghiệp tăng cao, GDP tụt dốc, các ngân hàng đóng cửa. Tỷ lệ thất nghiệp tăng gấp bốn ở Hàn Quốc, gấp ba ở Thái Lan, gấp mười ở Indonesia. Ở Indonesia, gần 15% nam giới đang làm việc vào năm 1997 bị mất việc trước tháng 8.1998 và sự tàn phá kinh tế thậm chí còn khủng khiếp hơn trên hòn đảo lớn nhất, đảo Java. Ở Hàn Quốc, tỷ lệ nghèo đói thành thị tăng gần gấp ba, với một phần tư dân số rơi vào nghèo đói. Ở Indonesia, nghèo đói tăng gấp đôi. Ở vài nước khác, như Thái Lan, những người bị mất việc ở thành phố có thể về quê. Tuy nhiên, điều đó lại gây nên áp lực cho những người đang ở khu vực nông thôn. Trong năm 1998, GDP của Indonesia giảm 13,1%, ở Hàn Quốc 6,7% còn ở Thái Lan là 10,8%. Ba năm sau khủng hoảng, GDP của Indonesia vẫn thấp hơn trước khủng hoảng 7,5% còn Thái Lan thì thấp hơn 2,3%.

Thật may, trong nhiều trường hợp, hậu quả không ảm đạm như nhiều người dự đoán. Các cộng đồng ở Thái Lan đã hợp tác để đảm bảo giáo dục trẻ em không bị đứt quãng thông qua đóng góp tự nguyện nhằm giúp trẻ em đến trường. Họ cũng đảm bảo để cho mọi người đều có lương thực đủ sống và vì thế, tỷ lệ suy dinh dưỡng không tăng lên. Ở Indonesia, một chương trình của Ngân hàng Thế giới đã dường như ngăn chặn thành công những ảnh hưởng xấu đến giáo dục. Chính những người công nhân nghèo ở thành thị, những người không giàu có theo bất kỳ tiêu chuẩn nào, là cơ cực nhất vì khủng hoảng.

Sự xói mòn của tầng lớp trung lưu, do lãi suất nặng nề đã đẩy những doanh nghiệp nhỏ vào phá sản, sẽ có những hậu quả lâu dài lên đời sống chính trị, kinh tế, xã hội của khu vực.

Tình hình một nước xấu đi cũng kéo theo sự đi xuống của những nước láng giềng. Suy thoái của một khu vực sẽ có những ảnh hưởng lan truyền toàn cầu: tăng trưởng toàn cầu giảm và khi tăng trưởng giảm, giá cả nguyên liệu và sản phẩm sơ chế giảm. Từ Nga đến Nigeria, nhiều nền kinh tế mới nổi phụ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên sẽ lâm vào khó khăn. Khi các nhà đầu tư mạo hiểm đầu tư vào những nước này nhận thấy tài sản của họ mất giá, và khi ngân hàng của họ đòi trả nợ, họ phải cắt giảm đầu tư vào những nước mới phát triển khác. Brazil, nước không phụ thuộc vào dầu mỏ hoặc thương mại từ những nước gặp khó khăn và có đặc trưng kinh tế rất khác với những nước đó, đã bị cuốn vào vòng xoáy khủng hoảng tài chính toàn cầu do nỗi sợ hãi lan truyền của các nhà đầu tư nước ngoài và sự cắt giảm các khoản cho vay của họ. Cuối cùng, hầu hết các nền kinh tế mới nổi, ngay cả Argentina – nước mà IMF từ lâu khen ngợi như một hình mẫu đổi mới, chủ yếu nhờ thành công trong chống lạm phát – đều bị ảnh hưởng.

TẠI SAO CHÍNH SÁCH CỦA IMF VÀ BỘ TÀI CHÍNH MỸ LẠI DẪN TỚI KHỦNG HOẢNG

Bất ổn kinh tế bao trùm lên hơn nửa thập kỷ thắng lợi của kinh tế thị trường do Mỹ lãnh đạo theo sau sự kết thúc của chiến tranh lạnh. Giai đoạn này gắn với sự quan tâm của quốc tế vào những nền kinh tế mới nổi, từ Đông Á đến Mỹ Latinh, từ Nga đến Ấn Độ. Các nhà đầu tư coi các nước này như thiên đường

có lợi nhuận cao và rủi ro có vẻ thấp. Trong khoảng thời gian bảy năm ngắn ngủi, dòng vốn tư nhân từ các nước phát triển chảy vào các nước kém phát triển tăng lên bảy lần trong khi, viện trợ nước ngoài giữ ở mức ổn định.²¹

Những ông chủ ngân hàng quốc tế và các chính trị gia tin tưởng rằng đó là bình minh của một kỷ nguyên mới. IMF và Bộ Tài chính Mỹ tin rằng, hoặc ít nhất lập luận rằng, tự do hóa hoàn toàn tài khoản vốn sẽ giúp khu vực này tăng trưởng thậm chí nhanh hơn. Những nước ở Đông Á không cần thêm vốn, bởi vì họ có tỷ lệ tiết kiệm cao. Nhưng họ vẫn bị thúc giục tự do hóa tài khoản vốn vào cuối những năm 80 và đầu những năm 90. Tôi tin rằng tự do hóa tài khoản vốn là nguyên nhân quan trọng nhất dẫn đến khủng hoảng. Tôi đã đi đến kết luận này không chỉ thông qua xem xét kỹ lưỡng những gì đã xảy ra ở khu vực này mà bằng cách xem xét những gì đã xảy ra trong gần 100 cuộc khủng hoảng kinh tế khác trong vòng một phần tư thế kỷ qua. Bởi vì khủng hoảng kinh tế xuất hiện thường xuyên hơn (và nghiêm trọng hơn), hiện tại có rất nhiều dữ liệu mà qua đó ta có thể phân tích những yếu tố dẫn đến khủng hoảng.²² Càng ngày càng rõ ràng là tự do hóa tài khoản vốn

²¹ Vào năm 1990, đầu tư trực tiếp nước ngoài là 24.130 tỉ USD, năm 1997 là 170.258 tỉ và năm 1998 là 170.942 tỉ. Đầu tư gián tiếp trong năm 1990 là 3.953 tỉ, tăng lên 79.128 tỉ vào năm 1997 và 55.225 tỉ vào năm 1998. Đầu tư liên quan đến ngân hàng và thương mại là 14.541 tỉ năm 1990, 54.507 tỉ năm 1997 và 41.543 tỉ năm 1998. Tổng nguồn vốn tư nhân là 42.606 tỉ năm 1990, 303.894 tỉ năm 1997 và 267.700 tỉ năm 1998. Theo World Bank, *Global Development Finance* 2002.

²² Về các yếu tố liên quan đến khủng hoảng tài chính ngân hàng, xem, chẳng hạn, D. Beim and C. Calomiris, *Emerging Financial Markets* (New York: McGraw-Hill/Irwin, 2001), chương 7; A. Demirguc-Kunt and E. Detragiache, *The Determinants of Banking Crises: Evidence from Developing and Developed Countries*, IMF Staff paper, vol 45, no 1, (tháng 3.1998); G. Caprio và D. Klingebiel, “Episodes of Systemic and Borderline Financial Crises,”

thường đem lại rủi ro mà không có nhiều lợi ích. Ngay cả với những nước có các ngân hàng mạnh, thị trường cổ phiếu trưởng thành và những thể chế khác mà những nước Đông Á không có, tự do hóa tài khoản vốn cũng đem đến vô số rủi ro.

Có lẽ, không một nước nào có thể chống chọi lại với những thay đổi bất ngờ trong tâm lý nhà đầu tư, cái tâm lý đảo ngược dòng đầu tư khổng lồ thành một cuộc tháo chạy vốn, khi các nhà đầu tư, cả trong và ngoài nước, chuyển vốn của họ đi nơi khác. Điều không thể tránh khỏi là sự đảo ngược lớn như thế sẽ dẫn đến một cuộc khủng hoảng, một suy thoái hay thậm chí còn tồi tệ hơn. Trong trường hợp của Thái Lan, luồng vốn bị rút chạy lên tới 7,9% GDP năm 1997, 12,3% GDP năm 1998 và 7% GDP trong nửa đầu năm 1999. Quy mô số vốn đó, trung bình trong giai đoạn 1997-1999, đối với Thái Lan tương đương với 765 tỉ USD đối với nước Mỹ. Nếu như khả năng chống lại những thay đổi đột ngột của các nước đang phát triển rất yếu thì khả năng đối phó của họ với những hậu quả của suy thoái lớn cũng chẳng khá hơn. Sự phát triển kinh tế thần kỳ của Đông Á - không hề có đợt suy thoái kinh tế lớn nào trong vòng ba thập kỷ - cũng đồng nghĩa với việc các nước Đông Á đã không xây dựng những chương trình bảo hiểm thất nghiệp. Nhưng thậm chí nếu như họ có quay sang chú tâm vào việc này thì cũng không hề dễ dàng. Ngay ở Mỹ, bảo hiểm thất nghiệp cho những nông dân cá thể trong nông nghiệp cũng còn chưa đầy đủ. Và nông nghiệp cũng chính là khu vực rộng lớn nhất trong các nước đang phát triển.

Những phê phán chống lại IMF thậm chí còn đi xa hơn: những

World Bank, tháng 10.1999; và World Bank Staff, "Global Economic Prospects and the Developing Countries 1998/1999: Beyond Financial Crisis," The World Bank, tháng 2.1999.

chính sách tự do hóa của IMF không chỉ kéo theo khủng hoảng mà còn bị áp đặt trong khi có rất ít bằng chứng chứng tỏ chúng thúc đẩy tăng trưởng. Ngược lại, có vô số bằng chứng là chúng gây ra những rủi ro lớn cho các nước đang phát triển.

Đây là điều thật sự mỉa mai - nếu như cái từ nhẹ nhàng này có thể dùng được. Vào tháng 10.1997, ngay khi bắt đầu cuộc khủng hoảng, IMF còn đang cổ vũ cho việc mở rộng áp dụng chính các chính sách là nguyên nhân làm cho khủng hoảng xuất hiện với tần suất ngày càng tăng. Là một nhà nghiên cứu, tôi thật sự sốc khi IMF và Bộ Tài chính Mỹ thúc đẩy chương trình này mạnh mẽ như thế trong khi không có những lý thuyết và bằng chứng chứng tỏ rằng điều đó phục vụ lợi ích kinh tế của các nước đang phát triển hoặc sự ổn định kinh tế toàn cầu trong khi có nhiều bằng chứng ngược lại. Chắc chắn, người ta sẽ biện hộ rằng, chắc là phải có căn cứ cho quan điểm của IMF và Bộ Tài chính Mỹ chứ không chỉ là phục vụ cho lợi ích trần trụi của các thị trường tài chính coi tự do hóa thị trường tài chính như một hình thức mở rộng thị trường và thị trường rộng hơn thì khả năng kiếm tiền sẽ nhiều hơn. Nhận thức rằng Đông Á cần rất ít vốn bên ngoài, những người cổ vũ cho tự do hóa thị trường tài chính nghĩ ra lập luận, mà ngay khi đó tôi cũng nghĩ là không hề thuyết phục còn bây giờ nhìn lại thì rõ ràng là kỳ cục, rằng tự do hóa thị trường tài chính sẽ củng cố ổn định kinh tế. Và điều này đạt được bằng cách đa dạng hóa nguồn vốn đầu tư.²³ Thật khó mà tin được rằng những người này chưa từng xem những số liệu cho thấy các luồng vốn di chuyển cùng chiều với chu kỳ kinh doanh. Nghĩa là luồng vốn sẽ chạy ra khỏi đất nước lúc suy thoái, ngay khi đất nước này

²³ M. Camdessus, "Capital Account Liberalization and the Role of the Fund", phát biểu tại IMF Hội thảo về Tự do hóa Tài khoản vốn, Washington, DC, 9.3.1998.

cần đến nó nhất, và chảy vào khi kinh tế bùng nổ, làm tăng thêm áp lực lạm phát. Chắc chắn, vào thời điểm các nước cần vốn bên ngoài nhất thì các ngân hàng lại tìm cách rút tiền ra.

Tự do hóa thị trường tài chính làm các nước đang phát triển phụ thuộc vào tâm lý của cộng đồng đầu tư, vào sự lạc quan hay bi quan của họ. Keynes đã sớm nhận ra sự thay đổi đường như bất thường trong tâm lý đầu tư. Trong cuốn *Lý thuyết tổng quát về lao động, tiền tệ và lãi suất* (1935), ông gọi những thay đổi lớn, thường là không giải thích được, trong tâm lý đầu tư là “tâm lý bầy đàn”. Không ở đâu, tâm lý này lại rõ ràng như ở Đông Á. Ngay trước khi khủng hoảng, trái phiếu Thái Lan chỉ trả lãi suất cao hơn những trái phiếu an toàn nhất trên thế giới có 0,85%, nghĩa là nó được coi là cực kỳ an toàn. Chỉ ít lâu sau, chênh lệch lãi suất cho rủi ro của trái phiếu Thái Lan đã tăng vọt.

Có một lập luận thứ hai, không hề thuyết phục hơn và cũng lại không có chứng cứ, ủng hộ cho tự do hóa thị trường tài chính. Họ cho rằng kiểm soát thị trường tài chính sẽ giảm hiệu quả kinh tế và do đó, các nước sẽ tăng trưởng tốt hơn nếu như không có các kiểm soát này. Thái Lan cung cấp một ví dụ chứng tỏ tại sao lập luận này là sai lầm. Trước khi tự do hóa, Thái Lan áp đặt hạn chế nghiêm ngặt trong việc cho vay đầu cơ bất động sản của ngân hàng. Họ quy định những hạn chế này bởi vì họ là một đất nước nghèo đang mong muốn tăng trưởng và họ tin rằng đầu tư số vốn ít ỏi của mình vào khu vực sản xuất sẽ vừa tạo thêm việc làm vừa kích thích tăng trưởng. Họ cũng hiểu rằng ở khắp nơi trên thế giới, cho vay đầu cơ bất động sản là nguồn gốc cơ bản của bất ổn kinh tế. Kiểu cho vay này dễ dẫn đến bong bóng đầu tư (sự tăng vọt của giá cả khi các nhà đầu cơ đổ xô vào gặt hái lợi nhuận ở những lĩnh vực dường như đang bùng nổ); những bong bóng

này chắc chắn sẽ vỡ, và khi chúng vỡ, nền kinh tế sẽ chao đảo. Quá trình này đã quá quen thuộc và chúng giống hệt nhau dù ở Bangkok hay ở Houston: khi giá bất động sản tăng, ngân hàng cảm thấy họ có thể cho vay nhiều hơn trên cơ sở thế chấp; khi các nhà đầu tư thấy giá lên, họ muốn nhảy vào trò chơi trước khi quá muộn và các ngân hàng cung cấp tiền cho họ làm điều đó. Những công ty bất động sản nhìn thấy lợi nhuận nhanh chóng khi xây nhà mới. Cho đến khi cung vượt quá cầu, những công ty bất động sản không thể cho thuê những bất động sản của họ; họ phá sản, không trả nợ ngân hàng; và bong bóng nổ tung.

Tuy nhiên, IMF lại cho rằng những biện pháp hạn chế mà Thái Lan áp dụng để ngăn ngừa khủng hoảng ảnh hưởng đến hiệu quả phân phối nguồn lực của thị trường. Nếu thị trường nói: hãy xây cao ốc văn phòng, có nghĩa xây cao ốc văn phòng chắc chắn *phải* là hoạt động cho lợi nhuận cao nhất. Nếu thị trường nói, như thực tế nó đã làm sau quá trình tự do hóa, là hãy xây những cao ốc văn phòng trống không, thì cứ làm. Theo logic của IMF, thị trường chắc chắn biết rõ cái gì tốt nhất. Trong khi Thái Lan mong mỏi vốn đầu tư công cộng để phát triển cơ sở hạ tầng, hệ thống giáo dục phổ thông và đại học tương đối yếu, hàng tỉ USD đã lãng phí vào bất động sản thương mại. Những tòa cao ốc đến nay vẫn còn bỏ trống là bằng chứng cho những rủi ro gây ra bởi sự lạc quan thái quá của thị trường và thất bại của thị trường có thể xảy ra khi thiếu những quy định giám sát các tổ chức tài chính.²⁴

²⁴ Sự suy thoái kinh tế Mỹ 2000-2001 cũng được quy cho sự hưng phấn thái quá của thị trường do đầu tư quá mức vào Internet và viễn thông khi giá cổ phiếu lên cao. Sự dao động của nền kinh tế có thể nảy sinh ngay cả khi không có sai lầm trong quản lý các thể chế tài chính và chính sách tiền tệ.

IMF, tất nhiên, không cô đơn trên mặt trận thúc đẩy tự do hóa. Bộ Tài chính Mỹ, cổ đông lớn nhất của IMF và là cổ đông duy nhất có quyền phủ quyết, đóng vai trò lớn trong hoạch định chính sách của IMF, cũng thúc đẩy tự do hóa.

Tôi làm việc tại Hội đồng cố vấn kinh tế của Tổng thống Clinton vào năm 1993 khi quan hệ thương mại với Hàn Quốc được đem ra thảo luận. Các cuộc đàm phán bao gồm nhiều vấn đề nhỏ - chẳng hạn như mở cửa thị trường Hàn Quốc cho xúc xích Mỹ - và một vấn đề quan trọng là tự do hóa thị trường vốn và tài chính. Trong vòng ba thập kỷ, Hàn Quốc đã có sự tăng trưởng ngoạn mục mà hầu như không cần nhiều đầu tư quốc tế. Tăng trưởng dựa trên tiết kiệm của quốc gia và của từng doanh nghiệp và do chính những người Hàn Quốc quản lý. Hàn Quốc không cần vốn đầu tư phương Tây và đã theo đuổi một hướng đi khác để nhập khẩu công nghệ hiện đại và tiếp cận thị trường. Trong khi những người hàng xóm như Singapore và Malaysia mời mọc các công ty xuyên quốc gia, Hàn Quốc tự lập ra các công ty riêng của mình. Với những sản phẩm tốt và chính sách marketing năng động, các công ty Hàn Quốc đã bán hàng đi khắp thế giới. Hàn Quốc hiểu rằng để tiếp tục tăng trưởng và hội nhập vào thị trường toàn cầu, cần phải dần dần tự do hóa, hay phi điều tiết hóa hoạt động của thị trường tài chính. Hàn Quốc cũng hiểu được sự nguy hiểm của việc quá nới lỏng kiểm soát: họ đã thấy những điều đã xảy ra ở Mỹ, khi nới lỏng điều tiết kéo theo sự đổ vỡ hệ thống tiết kiệm và cho vay. Để đối phó, Hàn Quốc cẩn thận vạch ra lộ trình tự do hóa. Nhưng lộ trình này là quá chậm đối với phố Wall, khi họ nhìn thấy cơ hội lợi nhuận và không muốn phải chờ đợi. Trong khi phố Wall bảo vệ nguyên tắc thị trường tự do và vai trò hạn chế của chính phủ, họ lại đi tìm kiếm sự giúp đỡ của chính phủ để thúc đẩy lộ trình tự do hóa

ở Hàn Quốc cho họ. Và như chúng ta sẽ thấy, Bộ Tài chính Mỹ đã giúp họ bằng vũ lực.

Ở Hội đồng cố vấn kinh tế, chúng tôi không tin rằng tự do hóa của Hàn Quốc là lợi ích quốc gia của Mỹ, mặc dù điều này rõ ràng có lợi ích đặc biệt cho phố Wall. Chúng tôi cũng lo ngại về ảnh hưởng của việc này đến sự ổn định toàn cầu. Chúng tôi đã viết một bản ghi nhớ để đưa ra vấn đề, khơi gợi các cuộc thảo luận và tập trung sự chú ý vào vấn đề này. Chúng tôi chuẩn bị một bộ tiêu chuẩn để đánh giá xem những biện pháp mở cửa thị trường nào là quan trọng nhất với lợi ích quốc gia của Mỹ. Chúng tôi cổ vũ cho sự hình thành một hệ thống ưu tiên. Rất nhiều cách “tiếp cận thị trường” có rất ít lợi ích đối với nước Mỹ. Trong khi một vài nhóm lợi ích cụ thể có thể kiếm lợi nhuận khổng lồ thì trên bình diện quốc gia lại chẳng được gì. Nếu không có hệ thống ưu tiên, có khả năng những gì đã xảy ra dưới thời Tổng thống Bush cha sẽ lặp lại: một trong những thành tựu được cho là to lớn trong việc mở cửa thị trường Nhật Bản là việc hãng đồ chơi Toys “R” Us có thể bán đồ chơi Trung Quốc cho trẻ em Nhật - điều đó tốt cho trẻ em Nhật và công nhân Trung Quốc nhưng lại hầu như chẳng lợi gì cho Mỹ. Mặc dù thật khó tin là một đề nghị nhẹ nhàng như vậy có thể bị phản đối, điều đó đã xảy ra. Lawrence Summers, lúc bấy giờ là Thứ trưởng Bộ Tài chính, đã kịch liệt bác bỏ đề nghị này, cho rằng việc ưu tiên hóa là không cần thiết. Trách nhiệm của Hội đồng kinh tế quốc gia (NEC) là điều phối chính sách kinh tế, cân bằng giữa phân tích kinh tế của Hội đồng cố vấn kinh tế với những áp lực chính trị thể hiện ở nhiều cơ quan khác nhau và quyết định đưa vấn đề gì lên cho tổng thống ra quyết định cuối cùng.

NEC, khi đó được Robert Rubin lãnh đạo, đã quyết định rằng vấn đề này chưa đủ tầm quan trọng đến mức phải đưa cho tổng thống xem xét. Lý do thực tế của sự phản đối là quá rõ

ràng. Bất Hàn Quốc phải tự do hóa nhanh hơn sẽ không tạo thêm nhiều việc làm ở Mỹ hay làm cho GDP của Mỹ tăng lên đáng kể. Vì thế, bất cứ quá trình tư nhân hóa nào cũng không đặt những giải pháp lên bàn nghị sự.²⁵ Nhưng tồi tệ hơn, mặc dù không rõ là nước Mỹ sẽ, tính một cách toàn thể, được lợi gì, điều rõ ràng là Hàn Quốc có thể sẽ bị thiệt hại. Quan điểm của Bộ Tài chính Mỹ rằng tự do hóa là quan trọng với nước Mỹ và nó sẽ không gây ra bất ổn, đã chiến thắng. Thật dễ hiểu, đây là những vấn đề thuộc phạm vi quản lý của Bộ Tài chính và sẽ là không bình thường nếu như quan điểm của Bộ Tài chính bị gạt đi. Việc tranh luận chỉ diễn ra sau cánh cửa khép kín có nghĩa là những ý kiến khác không được nghe. Có lẽ, nếu như tiếng nói khác được lắng nghe, nếu như có sự minh bạch hơn trong quá trình ra quyết định ở Mỹ, kết quả chắc đã khác. Thay vào đó, Bộ Tài chính Mỹ đã thắng, còn nước Mỹ, Hàn Quốc và nền kinh tế toàn cầu đã thua. Bộ Tài chính có thể lý luận rằng bản thân quá trình tự do hóa không hề có lỗi, vấn đề là tự do hóa không được tiến hành đúng cách. Nhưng đó chính là một trong những điểm mà Hội đồng cố vấn kinh tế đã nêu ra: tự do hóa nhanh sẽ được thực hiện rất tồi.

²⁵ Tranh luận xung quanh Hàn Quốc là một phần của tranh luận lớn hơn về tự do hóa thị trường tài chính và trợ giúp khi khủng hoảng xảy ra, vì chắc chắn phải xảy ra – tranh luận ở IMF và chính phủ Mỹ hầu như đều tiến hành sau cánh cửa đóng kín. Điều này lặp đi lặp lại, chẳng hạn, khi chúng tôi chuẩn bị những thỏa thuận thương mại khu vực và báo cáo cho cuộc họp G-7. Có lần (vào khủng hoảng Mexico 1995), Bộ Tài chính mang vấn đề trợ giúp ra quốc hội và quốc hội bác bỏ dự thảo. Sau đó, Bộ Tài chính quay về với cách làm việc kín, tìm ra cách trợ giúp mà không cần quốc hội phê chuẩn và các nước khác cùng tham gia (theo cái cách làm cho các nước châu Âu khó chịu và hậu quả của chiến thuật này kéo dài những năm sau, khi quan điểm của Mỹ bị phản đối trong nhiều trường hợp, chẳng hạn khi lựa chọn người đứng đầu IMF). Các vấn đề rất phức tạp nhưng Bộ Tài chính Mỹ dường như quá say sưa với khả năng vượt mặt quốc hội.

VÒNG MỘT CỦA NHỮNG SAI LẦM

Không mấy nghi ngờ, chính sách của IMF và Bộ Tài chính đã góp phần tạo ra một môi trường gia tăng khả năng khủng hoảng bằng cách khuyến khích, và đôi khi thúc giục, quá trình tự do hóa tài chính và thị trường tài chính nhanh chóng. Tuy nhiên, IMF và Bộ Tài chính mắc những sai lầm lớn nhất trong những phản ứng ban đầu với khủng hoảng. Trong nhiều sai sót được liệt kê dưới đây, hiện nay đã có sự thống nhất chung về mọi điểm, trừ những chỉ trích về chính sách tiền tệ của IMF.

Ngay từ đầu, IMF dường như đã chẩn đoán sai vấn đề. Tổ chức này đã từng giải quyết những cuộc khủng hoảng ở Mỹ Latinh, sinh ra do chính phủ chi tiêu bừa bãi và nợ lũng chính sách dẫn tới thâm hụt ngân sách trầm trọng và lạm phát. Tuy rằng IMF có lẽ cũng không giải quyết tốt các cuộc khủng hoảng này – bằng chứng là khu vực này đã phải chịu cả một thập kỷ đình đốn sau cái gọi là “những chương trình thành công của IMF” và ngay cả các chủ nợ cũng phải chịu thiệt hại lớn – ít nhất nó cũng có một kế hoạch hành động mạch lạc, chặt chẽ. Đông Á hoàn toàn khác với Mỹ Latinh. Các chính phủ có ngân sách thặng dư và nền kinh tế có lạm phát thấp trong khi các doanh nghiệp lại nợ nần nặng nề.

Việc chẩn đoán sai này tạo ra sự khác biệt vì hai lý do. Thứ nhất, trong môi trường có tính lạm phát cao như ở Mỹ Latinh, điều cần làm là phải làm giảm cầu dư thừa. Với nguy cơ suy thoái ở Đông Á, vấn đề không phải là dư cầu mà là thiếu cầu. Giảm cầu chỉ làm cho tình hình trở nên tồi tệ hơn.

Thứ hai, nếu các doanh nghiệp có tỷ lệ nợ thấp, chính sách lãi suất cao, mặc dù gây thiệt hại, nhưng vẫn có thể chịu đựng

được. Với tỷ lệ nợ cao, áp lực suất cao, thậm chí trong thời gian ngắn chẳng khác gì ký giấy bảo tử cho nhiều doanh nghiệp và cho cả nền kinh tế.

Thực tế, trong khi nền kinh tế Đông Á có một số điểm yếu cần phải giải quyết, chúng không nghiêm trọng hơn tình trạng ở nhiều quốc gia khác và không có nước nào ở tình trạng tồi tệ như IMF đã nghĩ. Sự hồi phục nhanh chóng của Hàn Quốc và Malaysia cho thấy, về tổng thể, sự suy thoái không khác gì hàng tá những suy thoái kinh tế xảy ra trong nền kinh tế thị trường ở các nước công nghiệp tiên tiến trong hai trăm năm tư bản chủ nghĩa. Những nước Đông Á không chỉ tăng trưởng ngoạn mục, như chúng tôi đã trình bày, họ còn trải qua ít chu kỳ đi xuống trong vòng ba thập kỷ qua hơn bất kỳ một nước công nghiệp tiên tiến nào. Hai trong số các nước Đông Á chỉ có một năm tăng trưởng âm; hai nước không hề có suy thoái trong 30 năm. Về mặt này và những mặt khác, có nhiều điểm đáng khen ở Đông Á hơn là đáng chê; và nếu Đông Á dễ tổn thương trước khủng hoảng thì đó là sự tổn thương mới xuất hiện, phần lớn là kết quả của tự do hóa thị trường vốn và tài chính mà bản thân IMF phải chịu một phần trách nhiệm.

Chính sách thắt chặt kiểu Hoover: sự dị thường trong thế giới hiện đại

Trong hơn bảy mươi năm qua, có một phương thuốc chuẩn cho những quốc gia phải đối phó với suy thoái kinh tế trầm trọng. Chính phủ phải tìm cách kích thích tổng cầu, bằng chính sách tiền tệ hoặc bằng chính sách tài khóa – tức là bằng cách cắt giảm thuế, tăng chi tiêu hoặc nới lỏng chính sách tiền tệ. Khi tôi còn là chủ tịch của Hội đồng cố vấn kinh tế, mục tiêu

chính của tôi là duy trì nền kinh tế ở mức toàn dụng nhân công và tối đa hóa tăng trưởng dài hạn. Khi ở Ngân hàng Thế giới, tôi cũng tiếp cận các vấn đề của các nước Đông Á theo quan điểm như vậy, đánh giá các chính sách xem chính sách nào sẽ có hiệu quả cao nhất trong cả ngắn hạn và dài hạn. Các nền kinh tế bị khủng hoảng ở Đông Á rõ ràng đã bị đe dọa bởi suy thoái kinh tế lớn và cần được kích thích. IMF đã theo đuổi cách làm ngược lại và hậu quả chính xác là những gì mà người ta có thể dự đoán.

Khi xảy ra cuộc khủng hoảng, Đông Á đang ở trong trạng thái tương đối ổn định về kinh tế vĩ mô với áp lực lạm phát thấp và ngân sách chính phủ đang cân bằng hoặc thặng dư. Điều đó có hai hàm ý. Thứ nhất, sự sụp đổ của thị trường ngoại hối và chứng khoán, sự tan vỡ của bong bóng nhà đất kèm theo sự sụt giảm đầu tư và tiêu dùng đã đưa Đông Á đến suy thoái. Thứ hai, sự sụp đổ kinh tế sẽ làm suy giảm doanh thu thuế và tạo ra mất cân đối ngân sách. Không phải từ sau Herbert Hoover các nhà kinh tế có trách nhiệm mới cho rằng nên tập trung vào thâm hụt thực hơn là thâm hụt cơ cấu tức là thâm hụt tồn tại ngay cả khi nền kinh tế hoạt động ở mức toàn dụng lao động. Nhưng tập trung vào thâm hụt cơ cấu lại chính là điều mà IMF cổ vũ.

Giờ đây, IMF thừa nhận rằng chính sách tài khóa mà nó tư vấn là quá khắc khổ.²⁶ Những chính sách này đã làm cho suy

²⁶ Trong báo cáo của IMF, *Annual Report of the Executive Board for the Financial Year Ended April 30, 1998* (Washington, DC), trang 25, một số giám đốc của IMF nghi ngờ sự cần thiết phải áp dụng chính sách tài khóa khắc khổ trong khủng hoảng châu Á vì những nước này không bị mất cân bằng tài khóa. Thật thú vị là, trong báo cáo tương tự vào năm 2000, IMF thừa nhận rằng (trang 14) chính sách tài khóa mở rộng là nguyên nhân phục hồi ở Hàn Quốc, Malaysia và Thái Lan. Xem thêm T. Lane, A. Gosh, J. Hamann, S. Phillips, M. Schulze-Ghattas, và T. Tsikata, “IMF-Supported Programs in

thoái trở nên trầm trọng hơn. Trong cuộc khủng hoảng, tuy vậy, trên tờ *Financial Times* phó giám đốc điều hành của IMF Stanley Fischer đã bảo vệ chính sách của IMF, cho rằng, thực tế điều mà IMF yêu cầu các nước chỉ là đảm bảo cân bằng ngân sách.²⁷ Trong sáu mươi năm qua, chẳng có nhà kinh tế đáng kính nào tin rằng một nền kinh tế đang khủng hoảng phải có ngân sách cân bằng.

Tôi cảm nhận mạnh mẽ về chủ đề cân bằng ngân sách này. Khi tôi còn ở Hội đồng cố vấn kinh tế, một trong những cuộc tranh cãi lớn nhất là tranh cãi về dự luật sửa đổi về cân bằng ngân sách trong hiến pháp. Sửa đổi này yêu cầu chính phủ liên bang giới hạn chi tiêu trên cơ sở doanh thu. Chúng tôi, và Bộ Tài chính, chống lại quan điểm này bởi vì chúng tôi tin rằng nó là một chính sách tồi. Trong trường hợp khủng hoảng, điều này sẽ gây khó khăn khi sử dụng chính sách tài khóa giúp nền kinh tế phục hồi. Khi nền kinh tế rơi vào khủng hoảng, doanh thu thuế sẽ giảm và sửa đổi này sẽ buộc chính phủ sẽ phải cắt giảm chi tiêu, hoặc tăng thuế, điều còn làm nền kinh tế chìm sâu hơn trong suy thoái.

Thông qua sửa đổi này cũng đồng nghĩa với việc chính phủ sẽ từ bỏ một trong những trách nhiệm trung tâm của nó là duy trì nền kinh tế ở mức toàn dụng nhân công. Bất chấp thực tế rằng chính sách tài khóa mở rộng là một trong số ít các phương pháp ra khỏi suy thoái và bất chấp sự phản đối của chính quyền với dự luật sửa đổi cân bằng ngân sách, Bộ Tài chính Mỹ và IMF đã ủng hộ một sửa đổi tương tự cho Thái Lan, Hàn Quốc và những nước Đông Á khác.

Indonesia, Korea, and Thailand: A Preliminary Assesment,” Occasional Paper 178, International Monetary Fund, tháng 1.1999.

²⁷ Stanley Fischer, “Comment & Analysis: IMF – The Right Stuff. Bailouts in Asia are Designed to Restore Confidence and Bolster the Financial System,” *Financial Times*, 16.12.1997.

Chính sách tự hại mình

Trong số những sai lầm mà IMF mắc phải khi cuộc khủng hoảng Đông Á lan truyền từ nước này sang nước khác vào năm 1997 và 1998, sai lầm lớn nhất là không nhận thấy những mối liên hệ tương tác quan trọng giữa chính sách ở các nước khác nhau. Chính sách thắt chặt ở các nước này không chỉ tác động đến bản thân nền kinh tế nước đó mà còn ảnh hưởng tiêu cực đến những nước láng giềng. Bằng cách tiếp tục cổ vũ cho những chính sách thắt lưng buộc bụng, IMF đã làm trầm trọng thêm sự lan truyền suy thoái kinh tế từ nước này sang nước kia. Khi một nước gặp khó khăn, nó sẽ giảm nhập khẩu từ các nước láng giềng và do đó, kéo nước láng giềng vào vòng xoáy khủng hoảng.

Những chính sách “hại láng giềng” (beggar-thy-neighbor) của những năm 1930 thường được cho là đóng vai trò quan trọng trong cơ chế lan truyền của cuộc Đại suy thoái. Mỗi nước bị suy thoái lúc đó đều tìm cách vực dậy nền kinh tế của mình bằng cách cắt giảm nhập khẩu và chuyển nhu cầu của người tiêu dùng vào hàng hóa nội địa. Các nước cắt giảm nhập khẩu bằng hàng rào thuế quan và phá giá tiền tệ, làm cho hàng hóa của mình rẻ hơn còn hàng hóa của nước khác đắt đỏ hơn. Tuy nhiên, khi một nước tìm cách giảm nhập khẩu, nó đã “thành công” trong việc “xuất khẩu” suy thoái kinh tế sang nước láng giềng. Đó chính là nội dung của thuật ngữ *hại láng giềng*.

IMF đã vạch ra một chiến lược có tác động thậm chí còn tồi hơn cả những chính sách “hại láng giềng” đã tàn phá các nước khắp thế giới trong những năm 1930. IMF đã nói với các nước rằng, khi đối phó với suy thoái, họ phải giảm thâm hụt thương mại và thậm chí còn phải cố gắng đạt thặng dư thương mại. Điều này có thể hợp logic nếu như mục tiêu chủ yếu trong chính sách kinh tế vĩ mô của nước đó là để trả nợ các khoản vay nước ngoài.

Thông qua tích lũy ngoại tệ, một nước có thể nâng cao khả năng thanh toán nợ, bỏ qua những thiệt hại gây ra ở trong nước và cho các nước khác. Ngày nay, không giống với những năm 1930, các nước chịu áp lực lớn không tăng thuế nhập khẩu hay các hàng rào thương mại khác để hạn chế nhập khẩu, ngay cả khi phải đối mặt với suy thoái. IMF cũng kịch liệt phản đối phá giá tiền tệ. Thực tế, mục tiêu của trợ giúp tài chính khi khủng hoảng là nhằm ngăn chặn sự phá giá tiền tệ. Điều này có vẻ là kỳ quặc khi IMF dường như tin tưởng hoàn toàn vào thị trường. Tại sao không để cho cơ chế thị trường quyết định tỷ giá, như nó đã quyết định các loại giá cả khác? Nhưng sự nhất quán về nhận thức không phải là đặc trưng của IMF và lo lắng phiến diện của họ về lạm phát do phá giá luôn luôn thắng thế. Nếu như đã bỏ qua thuế quan và phá giá, chỉ còn hai cách để đạt được thặng dư thương mại. Thứ nhất là tăng cường xuất khẩu, nhưng điều này không dễ và không thể nhanh chóng đạt được, đặc biệt là khi nền kinh tế của những bạn hàng thương mại lớn cũng đang khó khăn còn thị trường tài chính đang hỗn loạn không thể cung cấp vốn cho các nhà xuất khẩu mở rộng sản xuất. Cách khác là giảm nhập khẩu bằng cách giảm thu nhập, nghĩa là, tạo ra một sự suy thoái kinh tế. Thật không may cho các nước và cho cả thế giới, đây là lựa chọn duy nhất còn lại. Và đó chính là những gì đã xảy ra ở Đông Á cuối thập kỷ 90: chính sách tài khóa và tiền tệ thu hẹp kết hợp với các chính sách tài chính sai lầm dẫn tới suy thoái kinh tế nghiêm trọng, giảm thu nhập, nhờ đó giảm nhập khẩu và dẫn tới thặng dư thương mại, tạo ra nguồn ngoại tệ dư dả để trả cho những chủ nợ nước ngoài.

Nếu mục tiêu của một nước chỉ là tăng dự trữ ngoại tệ, chính sách này là một thành công. Nhưng cái giá phải trả đổ lên đầu người dân trong nước và cả các nước láng giềng. Vì thế các chính sách này gọi là chính sách “tự hại mình” (beggar-thyself). Hậu

quả cho những bạn hàng thương mại của nước này cũng giống hệt như chính sách “hại láng giềng”. Một nước cắt giảm nhập khẩu cũng đồng nghĩa với việc nước khác bị cắt xuất khẩu. Dưới góc độ của các nước láng giềng, họ không thể tìm hiểu vì sao xuất khẩu lại giảm. Cái họ nhìn thấy là sự sụt giảm doanh thu xuất khẩu ra nước ngoài. Thế là suy thoái được xuất khẩu ra toàn khu vực. Chỉ có điều việc làm tệ hại này không được bù đắp như sự mong đợi rằng khi suy thoái được xuất ra nước ngoài, nền kinh tế nội địa sẽ mạnh lên. Khi suy thoái lan truyền ra toàn thế giới, tăng trưởng chậm hơn sẽ làm giảm giá nguyên liệu và sản phẩm sơ chế, chẳng hạn dầu mỏ, và điều này lại gây ra khó khăn ở những nước xuất khẩu dầu mỏ như Nga.

Trong tất cả các thất bại của IMF, thất bại này có lẽ là thất bại đau buồn nhất vì nó thể hiện sự phản bội toàn bộ cơ sở tồn tại của tổ chức này. IMF có lo lắng về sự lan truyền của khủng hoảng – sự lan truyền từ thị trường tài chính này sang thị trường tài chính khác do sự hoảng loạn của các nhà đầu tư – mặc dù như chúng ta vừa thấy, những chính sách IMF theo đuổi chỉ càng làm cho các nước dễ tổn thương hơn trước những thay đổi trong tâm lý nhà đầu tư. Sự sụp đổ tỷ giá ở Thái Lan có thể làm các nhà đầu tư ở Brazil lo lắng về thị trường ở đó. Sự mất niềm tin ở một nước có thể kéo theo sự mất niềm tin vào các thị trường mới nổi nói chung. Chính sách của IMF để lại nhiều điều đáng suy nghĩ. Tạo ra khủng hoảng với hàng loạt vụ phá sản và chỉ ra những vấn đề tồn tại đã lâu ở khu vực vốn có tăng trưởng ngoạn mục nhất trong các thị trường mới nổi không thể là chính sách để khôi phục niềm tin. Nhưng ngay cả khi khôi phục được niềm tin, những câu hỏi cũng có thể được đặt ra: với việc tập trung bảo vệ quyền lợi nhà đầu tư, IMF đã quên đi người dân ở những nước nó đến giúp đỡ; với việc tập trung vào các biến số tài chính như tỷ giá, nó đã hầu như quên

đi khía cạnh thực của nền kinh tế. IMF đã quên mất nhiệm vụ nguyên thủy của nó.

Bóp chết nền kinh tế bằng chính sách lãi suất cao

Giờ đây, IMF thừa nhận rằng những chính sách tài khóa (chính sách liên quan đến thâm hụt ngân sách chính phủ) mà nó áp đặt là quá khắt khe nhưng không thừa nhận những sai lầm trong chính sách tiền tệ. Khi IMF đến Đông Á, nó bắt các nước phải tăng lãi suất lên mức rất cao, theo tiêu chuẩn thông thường. Tôi nhớ những cuộc họp mà Tổng thống Clinton rất không hài lòng khi Ngân hàng dự trữ liên bang do Alan Greenspan, một người được bổ nhiệm từ nhiệm kỳ tổng thống trước, đứng đầu chuẩn bị nâng lãi suất lên một phần tư hoặc một phần hai điểm phần trăm. Ông lo lắng rằng điều đó sẽ làm hại sự phục hồi kinh tế. Ông cảm nhận rằng mình đã được bầu với trọng tâm là phát triển kinh tế và tạo việc làm và ông không muốn Fed làm hỏng kế hoạch của mình. Ông biết Fed lo ngại về lạm phát nhưng cho rằng những lo ngại đó là quá mức – một quan điểm mà tôi cũng chia sẻ, và những sự kiện sau đó cho thấy là đúng. Tổng thống lo lắng tác động bất lợi của việc tăng lãi suất lên tình hình thất nghiệp và sự phục hồi kinh tế đang tiến triển. Đây là ở một nước với môi trường kinh doanh thuộc loại tốt nhất thế giới. Nhưng ở Đông Á, các quan chức IMF, những người thậm chí còn chịu ít trách nhiệm chính trị hơn, đã bắt lãi suất phải tăng lên không phải mười mà là năm mươi lần – mức tăng tới 25 điểm phần trăm. Nếu Clinton phải lo lắng về tác động bất lợi của việc tăng lãi suất chỉ một nửa điểm phần trăm lên nền kinh tế đang trong giai đoạn hồi phục,

ông chắc chắn sẽ rất tức giận về tác động của việc tăng lãi suất lớn như vậy lên một nền kinh tế đang rơi vào khủng hoảng. Hàn Quốc đã nâng lãi suất lên 25% nhưng người ta lại bắt họ phải tăng lãi suất thậm chí lên cao hơn. Indonesia đã nâng lãi suất phòng ngừa trước cả khi khủng hoảng nhưng người ta nói với họ rằng chừng đó là chưa đủ. Lãi suất danh nghĩa đã tăng mạnh.

Lý do đằng sau chính sách này rất đơn giản, nếu không nói là quá đơn giản. Nếu một nước tăng lãi suất, nó sẽ hấp dẫn nguồn vốn chảy vào. Các nguồn vốn này sẽ giúp hỗ trợ bảo vệ tỷ giá và ổn định tiền tệ. Chấm hết.

Thoạt nhìn, lập luận này tỏ ra hợp lý. Tuy nhiên, hãy xét trường hợp của Hàn Quốc làm ví dụ. Nhớ lại rằng ở Hàn Quốc, khủng hoảng xảy ra khi các ngân hàng nước ngoài từ chối quay vòng nợ ngắn hạn. Họ từ chối bởi vì họ lo ngại khả năng trả nợ của các doanh nghiệp Hàn Quốc. Phá sản mất khả năng thanh toán chính là trung tâm của vấn đề. Nhưng trong mô hình của IMF – cũng như trong các mô hình của hầu hết các sách giáo khoa kinh tế viết hai thập kỷ trước, phá sản chẳng hề có vai trò gì. Bàn về chính sách tiền tệ và tài chính mà không có phá sản chẳng khác gì vở kịch *Hamlet* không có hoàng tử Đan Mạch. Ở trung tâm của phân tích kinh tế vĩ mô phải là phân tích về tác động của việc tăng lãi suất đến nguy cơ phá sản và mức độ thu hồi nợ của các chủ nợ trong trường hợp phá sản. Rất nhiều doanh nghiệp ở Đông Á mắc nợ lớn và tỷ suất nợ trên vốn cổ phần cao. Thực tế, tỷ lệ nợ cao quá mức thường xuyên được nhắc đến, *thậm chí bởi cả chính IMF*, như một trong những điểm yếu của kinh tế Hàn Quốc. Những doanh nghiệp có tỷ lệ nợ cao đặc biệt nhạy cảm với sự gia tăng lãi suất, đặc biệt khi lãi suất ở mức rất cao như IMF yêu cầu. Ở một mức lãi suất rất cao, một doanh nghiệp có tỷ lệ nợ cao sẽ

nhANH chóng lâm vào tình trạng phá sản. Thậm chí nếu không phá sản, giá trị vốn cổ phần (giá trị ròng) của doanh nghiệp sẽ giảm nhanh chóng khi nó phải trả những khoản nợ khổng lồ cho các chủ nợ.

IMF nhận ra những vấn đề của Đông Á là hệ thống tài chính yếu kém và các doanh nghiệp có tỷ lệ nợ quá cao. Nhưng nó lại thúc đẩy chính sách lãi suất cao làm cho các vấn đề này trở nên tồi tệ thêm. Hậu quả chính xác là những gì đã được dự báo: lãi suất cao làm nhiều doanh nghiệp gặp khó khăn và do đó cũng làm tăng số lượng ngân hàng phải đối mặt với nợ xấu.²⁸ Điều này lại làm suy yếu các ngân hàng. Tình trạng xấu đi của khu vực doanh nghiệp và tài chính lại dẫn đến giảm tổng cầu và do đó làm cho tác động của những chính sách thu hẹp trở nên trầm trọng. IMF đã đồng thời gây ra sự thu hẹp cả về tổng cung và tổng cầu.

Để bảo vệ chính sách của mình, IMF nói rằng họ sẽ giúp khôi phục niềm tin của thị trường vào các nước bị tác động. Nhưng rõ ràng là các nước đang khủng hoảng không khơi dậy được niềm tin. Hãy xem xét trường hợp của một doanh nhân Jakarta, người đã đầu tư hầu hết của cải của mình ở Đông Á. Khi nền kinh tế khu vực suy sụp – do những chính sách thu hẹp

²⁸ Qua thời gian, tôi chưa bao giờ nghe một lời bào chữa hợp lý nào về chiến lược tăng lãi suất ở những nước có những doanh nghiệp có tỷ lệ nợ cao từ bất cứ nhân viên nào của IMF. Bào chữa tốt nhất tôi nghe là từ nhà kinh tế trưởng của Chase Securities, John Lipsky, người đề cập công khai những khiếm khuyết của thị trường vốn. Ông thấy rằng các doanh nhân địa phương thường giữ nhiều tiền ở nước ngoài nhưng lại vay trong nước. Lãi suất trong nước cao buộc họ phải mang tiền ở nước ngoài về trả nợ và tránh phải trả lãi cao như vậy. Giả thuyết này chưa được kiểm chứng. Rõ ràng, với nhiều nước khủng hoảng, dòng vốn chủ yếu là đi ra ngoài. Nhiều doanh nhân đã giả định rằng họ không bị buộc phải trả lãi cao và rằng cần phải đàm phán. Thực tế, lãi suất cao là không thể tưởng tượng được.

khuyến đại sự suy thoái – ông đột nhiên nhận ra rằng danh mục đầu tư của mình không đủ đa dạng và chuyển đầu tư sang thị trường cổ phiếu Mỹ. Những nhà đầu tư địa phương, cũng giống như những nhà đầu tư quốc tế, không hào hứng đổ tiền vào một nền kinh tế đang hỗn loạn. Lãi suất cao không thu hút được vốn vào các nước này. Ngược lại, lãi suất cao làm cho sự suy thoái thêm trầm trọng và thực tế là làm cho nguồn vốn tháo chạy ra khỏi các nước.

IMF lại nghĩ ra một lời bào chữa khác cũng không giá trị hơn. Họ lập luận rằng nếu lãi suất không được tăng lên cao, tỷ giá sẽ sụp đổ và điều đó sẽ gây thiệt hại cho nền kinh tế bởi lẽ những doanh nghiệp có nợ bằng đồng đôla sẽ không thể trả nợ. Nhưng thực tế là tăng lãi suất không hề giúp ổn định đồng tiền. Các nước đã chịu thiệt hại trên cả hai mặt trận. Hơn thế, IMF chẳng bao giờ thêm xem xét cụ thể những gì đang diễn ra bên trong các nước. Chẳng hạn, ở Thái Lan, các doanh nghiệp kinh doanh bất động sản và những doanh nghiệp có nợ nước ngoài lớn đã phá sản rồi. Một sự phá giá thêm có thể gây thiệt hại cho các chủ nợ nước ngoài nhưng chẳng thể làm các doanh nghiệp này chết thêm lần nữa. Thực tế là IMF đã làm cho các doanh nghiệp nhỏ và những doanh nghiệp chẳng liên quan gì phải trả giá cho những doanh nghiệp vay nợ nước ngoài nhiều và chẳng nhằm lợi ích gì cả.

Khi tôi đề nghị IMF thay đổi chính sách và chỉ ra những thảm họa sẽ xảy ra nếu chính sách hiện tại cứ được tiếp tục, tôi nhận được câu trả lời cụt lủn thế này: giá mà tôi đúng, Quý sẽ thay đổi chính sách. Tôi kinh ngạc với thái độ “hãy chờ xem” của họ. Mọi nhà kinh tế đều biết rằng có độ trễ nhất định trong tác động của chính sách. Những lợi ích của việc thay đổi chính sách sẽ chỉ nhận thấy được sau sáu đến tám tháng trong khi những thiệt hại khổng lồ có thể thấy ngay lập tức.

Những thiệt hại đó đã xảy ra ở Đông Á. Bởi vì rất nhiều doanh nghiệp có tỷ lệ nợ cao, nhiều doanh nghiệp đã buộc phải phá sản. Ở Indonesia, ước chừng khoảng 75% doanh nghiệp lâm vào khó khăn trong khi ở Thái Lan, gần 50% nợ ngân hàng trở thành nợ xấu. Thật không may, phá hủy một doanh nghiệp dễ dàng hơn là tạo ra một doanh nghiệp mới. Giảm lãi suất sau đó sẽ không làm các doanh nghiệp bị buộc phải phá sản sống lại: giá trị của doanh nghiệp đã bị xóa hoàn toàn. Sai lầm của IMF thật là khủng khiếp và sự phục hồi diễn ra rất chậm.

Những suy luận địa chính trị ngây thơ, dấu tích của trường phái Kissinger, đã làm phức tạp thêm hậu quả của những sai lầm. Vào năm 1997, Nhật Bản đề nghị giúp đỡ 100 tỉ USD để thành lập Quỹ tiền tệ châu Á, nhằm tài trợ cho những biện pháp kích thích kinh tế cần thiết. Nhưng Bộ Tài chính Mỹ đã tìm mọi cách có thể để bóp chết ý tưởng này. IMF cũng góp tay với Bộ Tài chính. Lý do cho lập trường của IMF thật rõ ràng: trong khi IMF cổ vũ cho cạnh tranh thị trường, nó không muốn có cạnh tranh ở trong chính lĩnh vực của nó. Động cơ của Bộ Tài chính cũng tương tự. Là cổ đông duy nhất của IMF có quyền phủ quyết, Mỹ có tiếng nói rất lớn trong chính sách của IMF. Mọi người đều biết rằng Nhật Bản kịch liệt phản đối những hành động của IMF. Tôi đã liên tục có các cuộc họp với những quan chức cấp cao của Nhật Bản, ở đó họ bày tỏ sự lo ngại về chính sách của IMF giống hệt như những lo ngại của tôi.²⁹ Với Nhật Bản, và có thể cả Trung Quốc như là những cổ đông chính của Quỹ tiền tệ châu Á, tiếng nói của họ sẽ rất lớn và thách thức địa vị thống trị và kiểm soát của Mỹ.

Tầm quan trọng của sự kiểm soát, bao gồm kiểm soát báo chí được thể hiện rõ ràng ngay từ những ngày đầu của cuộc khủng hoảng. Phó chủ tịch phụ trách Đông Á của Ngân hàng Thế giới, Jean Michel Severino, đã bị Summers chỉ trích kịch liệt khi ông phát biểu công khai rằng nhiều nước ở Đông Á sẽ rơi vào suy thoái, thậm chí khủng hoảng. Đơn giản là họ không thể chấp nhận từ “suy thoái” và “khủng hoảng” mặc dù rõ ràng là GDP của Indonesia đã giảm từ 10-15%, mức độ quá đủ để sử dụng những từ trên.

Cuối cùng, Summers, Fischer, Bộ Tài chính và IMF cũng không thể lờ đi cuộc khủng hoảng. Một lần nữa, Nhật Bản lại đề nghị một sự trợ giúp hào phóng thông qua Sáng kiến Miyazawa, được đặt theo tên của Bộ trưởng Tài chính Nhật Bản. Lúc đó, khoản trợ giúp giảm xuống 30 tỉ USD đã được chấp nhận. Nhưng ngay cả như thế, Mỹ cũng cho rằng khoản tiền đó không nên dùng để kích thích nền kinh tế thông qua chính sách tài khóa nới lỏng mà nên dùng cho tái cấu trúc doanh nghiệp và hệ thống tài chính – thực tế là giúp cho các ngân hàng Mỹ và nước ngoài và những chủ nợ khác. Việc bóp chết ý tưởng về Quỹ tiền tệ châu Á vẫn còn gây phần nộ ở châu Á và nhiều quan chức đã bức tức nói với tôi về việc này. Ba năm sau khủng hoảng, những nước Đông Á cuối cùng cũng họp nhau lại để bắt đầu, một cách thảm đạm, xây dựng một phiên bản khiêm tốn hơn của Quỹ tiền tệ châu Á, dưới cái tên vô hại là Sáng kiến Chang Mai, được đặt theo tên một thành phố ở miền bắc Thái Lan, nơi nó được đưa ra.

²⁹ Người có trách nhiệm ở Bộ Tài chính Nhật, Eisuke Sakakibara sau đó đã trình bày cách lý giải của ông trong bài phát biểu “Sự kết thúc của chủ nghĩa thị trường tự do” tại Câu lạc bộ phóng viên nước ngoài tại Tokyo, 22.1.1999.

VÒNG HAI CỦA NHỮNG SAI LÂM: LÚNG TÚNG TRONG TÁI CƠ CẤU

Khi cuộc khủng hoảng trở nên ngày càng tồi tệ, “tái cơ cấu” trở thành “câu thần chú” mới. Những ngân hàng có nợ xấu phải bị đóng cửa, những doanh nghiệp còn nợ tiền phải bị đóng cửa hoặc chuyển quyền sở hữu cho chủ nợ. IMF tập trung vào quá trình này còn nhiều hơn là đơn giản thực thi vai trò mà người ta kỳ vọng ở nó: cung cấp tài chính cho các nhu cầu cần thiết. Hỡi ôi, ngay cả sự tập trung vào tái cơ cấu này cũng thất bại và đóng góp chủ yếu của IMF là giúp nhấn chìm thêm những nền kinh tế Đông Á.

Hệ thống tài chính

Cuộc khủng hoảng Đông Á, trước hết và chủ yếu, là cuộc khủng hoảng của hệ thống tài chính, và đây chính là vấn đề cần được giải quyết. Hệ thống tài chính có thể được coi như bộ não của nền kinh tế. Nó giúp phân bổ những nguồn tài chính khan hiếm giữa các mục đích sử dụng khác nhau bằng cách chuyển vốn tới những nơi vốn được sử dụng hiệu quả nhất, hay nói cách khác, đem lại lợi nhuận cao nhất. Hệ thống tài chính cũng giám sát những nguồn vốn để đảm bảo chúng được sử dụng đúng như hứa hẹn. Nếu như hệ thống tài chính đổ vỡ, các doanh nghiệp sẽ không thể vay vốn lưu động họ cần để duy trì sản xuất, chứ chưa nói đến việc đầu tư mở rộng. Một cuộc khủng hoảng có thể tạo ra một vòng luẩn quẩn, trong đó ngân hàng cắt giảm vốn cho vay làm cho doanh nghiệp cắt giảm sản xuất và cuối cùng làm giảm sản lượng và thu nhập.

Khi sản lượng và thu nhập giảm, lợi nhuận cũng giảm và một số doanh nghiệp sẽ buộc phải phá sản. Các ngân hàng sẽ càng giảm cho vay và làm vòng xoáy suy thoái tồi tệ thêm.

Nếu có nhiều doanh nghiệp không trả nợ được, các ngân hàng cũng có thể phá sản. Sự sụp đổ của thậm chí chỉ một ngân hàng lớn cũng có thể đưa tới hậu quả khủng khiếp. Các tổ chức tài chính là người đánh giá độ tin cậy của khách hàng. Thông tin này rất cụ thể và không dễ tiết lộ từ tổ chức này sang tổ chức khác. Chúng được lưu trong hồ sơ của ngân hàng hay những tổ chức tài chính khác. Khi một ngân hàng phá sản, hầu hết những thông tin về độ tin cậy của khách hàng bị mất và việc tái tạo lại những thông tin này rất tốn kém. Thậm chí ở những nước tiên tiến, một doanh nghiệp vừa và nhỏ chỉ vay tối đa từ hai đến ba ngân hàng. Khi một ngân hàng phá sản, rất nhiều khách hàng sẽ gặp khó khăn khi muốn tìm kiếm nhanh chóng nguồn cung cấp tín dụng mới. Ở những nước đang phát triển, nơi nguồn cung cấp vốn còn hạn chế hơn, nếu một ngân hàng mà doanh nghiệp dựa vào phá sản, tìm kiếm nguồn vay mới, đặt biệt là trong hoàn cảnh kinh tế khủng hoảng, gần như là điều không thể.

Lo ngại về cái vòng luẩn quẩn này khiến cho các chính phủ trên khắp thế giới củng cố hệ thống tài chính thông qua những quy định về an toàn tài chính. Nhưng những người ủng hộ thị trường tự do thì luôn phản đối những quy định này. Khi tiếng nói của họ được chấp nhận thì hậu quả rất khủng khiếp, dù là ở Chile năm 1982-1983 với tổng sản phẩm quốc nội giảm 13,7% và cứ năm công nhân có một người thất nghiệp, hay ở Mỹ trong thời kỳ Reagan, mà như chúng ta đã nói ở trên, với sự sụp đổ của hệ thống tín dụng làm thiệt hại 200 tỉ USD của người đóng thuế Mỹ.

Nhận thức được tầm quan trọng của việc duy trì dòng vốn tín dụng, những nhà hoạch định chính sách tìm cách xử lý vấn đề tái cơ cấu hệ thống tài chính. Sự lo ngại về tác động bất lợi của “sự mất mát thông tin” đã phần nào giải thích tại sao nước Mỹ, trong thời kỳ khủng hoảng tín dụng, đã đóng cửa rất ít ngân hàng. Hầu hết những ngân hàng yếu kém được mua lại bởi hoặc sáp nhập vào những ngân hàng khác và khách hàng hầu như không cảm thấy sự thay đổi nào. Bằng cách đó, thông tin được giữ lại nguyên vẹn. Ngay cả như thế, khủng hoảng tín dụng cũng là một nhân tố quan trọng gây ra suy thoái kinh tế năm 1991.

Gây ra khủng hoảng rút tiền gửi ngân hàng

Mặc dù hệ thống tài chính của Đông Á yếu kém hơn nhiều so với hệ thống của Mỹ, và IMF vẫn tập trung vào những yếu kém này như là nguyên nhân sâu xa của khủng hoảng Đông Á, IMF vẫn không hiểu nổi thị trường tài chính hoạt động và ảnh hưởng thế nào lên toàn bộ nền kinh tế. Những mô hình kinh tế vĩ mô thô sơ của họ đã không bao giờ nắm bắt nổi bức tranh rộng lớn của thị trường tài chính ở tầm vĩ mô, mà thậm chí cả ở tầm vi mô – nghĩa là ở tầm các doanh nghiệp – còn kém cỏi hơn. Quỹ này đã không xem xét đầy đủ những khó khăn của khu vực tài chính và doanh nghiệp dưới tác động của cái gọi là những chính sách ổn định, bao gồm lãi suất cao, của IMF.

Khi họ tiếp cận vấn đề tái cơ cấu, nhóm chuyên gia IMF ở Đông Á tập trung vào việc đóng cửa những ngân hàng yếu kém cứ như là trong đầu họ ám ảnh lý thuyết chọn lọc tự nhiên của Darwin, rằng những ngân hàng yếu kém thì không thể để tồn tại. Quan điểm của họ cũng có một vài cơ sở. Ở những nơi khác, để cho những ngân hàng yếu kém hoạt động *không bị kiểm*

soát chặt chẽ sẽ dẫn tới hậu quả cho vay các khoản vay có rủi ro cao. Họ đánh cược với chiến lược rủi ro cao, lợi nhuận cao và nếu họ may mắn, họ sẽ thu lại được khoản cho vay và khoản lợi nhuận cao sẽ giúp ngân hàng thoát khỏi khó khăn. Nhưng nếu họ không gặp may, họ có thể sẽ phá sản và chính phủ sẽ tịch thu tất cả những tài sản còn lại. Nhưng điều đó cuối cùng cũng sẽ xảy ra cho dù họ không thực hiện chiến lược cho vay rủi ro cao. Thường là những khoản cho vay đầy rủi ro này sẽ trở thành nợ xấu và đến một ngày, chính phủ phải đối mặt với một vụ phá sản tốn kém hơn nhiều so với trường hợp đóng cửa ngân hàng từ trước. Đây chính là một trong những bài học rõ ràng từ khủng hoảng tín dụng Mỹ. Chính quyền Reagan đã không xử lý vấn đề trong nhiều năm và khi sự việc đi đến mức không thể lờ đi nữa, thì thiệt hại mà những người đóng thuế phải chịu lớn hơn nhiều. Nhưng IMF lại còn coi nhẹ một bài học quan trọng khác: giữ cho nguồn tín dụng tiếp tục lưu thông.

Chiến lược tái cơ cấu tài chính của IMF được tiến hành bằng cách phân các ngân hàng làm ba loại: những ngân hàng thực sự ốm yếu cần phải đóng cửa ngay lập tức, những ngân hàng ốm yếu nhưng có thể cứu được và những ngân hàng khỏe mạnh. Các ngân hàng phải đáp ứng được tỷ lệ nhất định giữa vốn chủ sở hữu và dư nợ tín dụng cùng các tài sản khác, gọi là tỷ lệ vốn tối thiểu (capital adequacy ratio). Không có gì ngạc nhiên, khi có nhiều nợ xấu, nhiều ngân hàng sẽ không thể đạt được tỷ lệ vốn tối thiểu. IMF khẳng khái đòi các ngân hàng này phải nhanh chóng đáp ứng tiêu chuẩn vốn tối thiểu hoặc là phải đóng cửa. Việc đòi hỏi các ngân hàng phải nhanh chóng đáp ứng yêu cầu này chỉ làm cho tình hình xấu thêm. Nhưng IMF đã mắc phải sai lầm mà chúng tôi thường cảnh báo học trò trong những khóa học nhập môn kinh tế. Đó là sai lầm khi tính gộp (fallacy of composition). Khi chỉ một ngân hàng có vấn

đề, yêu cầu ngân hàng đó phải đáp ứng tiêu chuẩn vốn tối thiểu là cần thiết. Nhưng khi có nhiều, hay hầu như tất cả các ngân hàng đều gặp khó khăn, chính sách này sẽ là thảm họa. Có hai cách để tăng tỷ lệ vốn so với dư nợ cho vay: tăng vốn hoặc giảm cho vay. Giữa lúc đang khủng hoảng, đặc biệt là khủng hoảng ở mức độ nghiêm trọng như Đông Á, thật khó mà huy động vốn mới. Cách khác là giảm dư nợ cho vay. Nhưng khi mỗi ngân hàng đều giảm dư nợ cho vay, sẽ có thêm nhiều doanh nghiệp lâm vào cảnh khó khăn. Không đủ vốn lưu động, họ buộc phải cắt giảm sản xuất đồng thời cắt giảm nhu cầu đối với các doanh nghiệp khác. Nền kinh tế rơi vào vòng xoáy khủng hoảng. Khi nhiều doanh nghiệp gặp khó khăn thì tỷ lệ vốn trên dư nợ càng xấu đi. Nỗ lực nhằm cải thiện tình hình tài chính của các ngân hàng đã đem lại kết quả ngược lại.

Khi hàng loạt ngân hàng đóng cửa và các ngân hàng gắng gượng sống sót được không muốn cho khách hàng mới vay, ngày càng nhiều doanh nghiệp không thể tiếp cận nguồn vốn vay. Thiếu vốn, hy vọng phục hồi sẽ bị dập tắt. Sự mất giá của đồng tiền ngụ ý rằng xuất khẩu sẽ tăng hoa, khi mà giá hàng xuất khẩu rẻ hơn 30% hoặc hơn. Mặc dù doanh thu xuất khẩu có tăng, nó không tăng nhanh như người ta mong đợi vì một lý do đơn giản: để tăng xuất khẩu, doanh nghiệp cần có vốn lưu động để sản xuất nhiều sản phẩm hơn. Khi ngân hàng đóng cửa và giảm cho vay, doanh nghiệp không thể có đủ vốn để thậm chí duy trì sản xuất, nói gì đến mở rộng.

Không ở nơi nào mà sự thiếu hiểu biết về thị trường tài chính với chính sách đóng cửa các ngân hàng của IMF lại rõ nét như ở Indonesia. Mười sáu ngân hàng tư nhân đã bị đóng cửa và người ta thông báo rằng có thể tiếp tục đóng cửa những ngân hàng khác. Người gửi tiền, trừ những người có tiền gửi giá trị rất nhỏ, sẽ không được bảo đảm. Không có gì ngạc nhiên, điều

này kéo theo việc đổ xô đến rút tiền ở những ngân hàng tư nhân còn lại để gửi sang ngân hàng quốc doanh, nơi người ta ngầm hiểu rằng có sự bảo lãnh của chính phủ. Hậu quả lên hệ thống ngân hàng và nền kinh tế Indonesia thật khủng khiếp và cùng với những sai lầm trong chính sách tiền tệ và tài khóa đã đề cập ở trên, số phận của đất nước này đã được định đoạt: đại khủng hoảng suy thoái là không tránh khỏi.

Ngược lại, Hàn Quốc đã phớt lờ những lời khuyên bên ngoài và tái cơ cấu vốn hai ngân hàng lớn nhất thay vì đóng cửa chúng. Đây là một phần lý do tại sao Hàn Quốc lại phục hồi khá nhanh.

Tái cơ cấu doanh nghiệp

Trong khi mọi sự chú ý đổ vào tái cơ cấu tài chính, rõ ràng là những vấn đề của khu vực tài chính không thể giải quyết nếu như không giải quyết những vấn đề ở khu vực doanh nghiệp. Với 75% số doanh nghiệp ở Indonesia gặp khó khăn và một nửa số nợ ở Thái Lan là nợ xấu, khu vực doanh nghiệp đã rơi vào tình trạng tê liệt. Những doanh nghiệp đối mặt với phá sản nằm ở tình thế rất tù mù: không rõ ai là chủ, người chủ hiện tại hay những chủ nợ. Vấn đề sở hữu chưa được giải quyết cho đến khi những doanh nghiệp này thoát khỏi tình trạng phá sản. Nhưng nếu không có một chủ sở hữu rõ ràng, bộ máy quản lý hiện thời và người chủ cũ có động cơ làm thất thoát tài sản và thất thoát tài sản thực tế đã xảy ra. Ở Mỹ và những nước khác, khi các công ty phá sản, tòa án sẽ chỉ định một hội đồng ủy thác để ngăn chặn việc này. Nhưng ở châu Á, không có quy định pháp lý cũng như nhân sự để thực hiện nhiệm vụ ủy thác. Do vậy, bắt buộc những vụ phá sản phải được giải quyết nhanh

chóng trước khi tình trạng thất thoát tài sản xảy ra. Thật không may, chính sách sai lầm của IMF, cái đã góp phần tạo ra tình trạng mất kiểm soát thông qua lãi suất cao đẩy các doanh nghiệp vào khó khăn, kết hợp với ý thức hệ và những nhóm lợi ích cục bộ đã ảnh hưởng đến tốc độ tái cơ cấu.

Chiến lược tái cơ cấu của IMF cho những doanh nghiệp đã phá sản cũng không thành công hơn chiến lược tái cơ cấu ngân hàng. Họ lẫn lộn giữa tái cơ cấu về tài chính - nghĩa là làm rõ ai là người sở hữu thực sự của doanh nghiệp, trả nợ hay biến nợ thành cổ phần - với tái cơ cấu về sản xuất: doanh nghiệp sẽ sản xuất cái gì, như thế nào và được tổ chức ra sao. Trong tình trạng suy thoái trầm trọng, rõ ràng tái cơ cấu tài chính nhanh chóng sẽ đem lại lợi ích kinh tế vĩ mô thực sự. Những cá nhân tham gia vào quá trình mặc cả xung quanh những doanh nghiệp phá sản sẽ không nhìn thấy những lợi ích mang tính hệ thống đó. Họ không cần phải vội vàng và đàm phán phá sản thường bị kéo dài từ một đến hai năm. Khi chỉ có vài doanh nghiệp trong nền kinh tế bị phá sản, sự chậm trễ này không gây ra nhiều thiệt hại xã hội. Nhưng khi có nhiều doanh nghiệp như vậy, thiệt hại xã hội có thể rất lớn khi suy thoái kinh tế vĩ mô kéo dài. Vì thế, bắt buộc các chính phủ phải làm mọi cách để giải quyết nhanh quá trình này.

Quan điểm của tôi là chính phủ phải đóng vai trò chủ động đẩy mạnh tái cơ cấu tài chính, đảm bảo rằng doanh nghiệp có chủ thực sự. Tôi cho rằng một khi vấn đề sở hữu được giải quyết, người chủ mới sẽ quyết định vấn đề tái cơ cấu sản xuất. IMF lại có quan điểm ngược lại, cho rằng chính phủ không nên đóng vai trò chủ động trong tái cơ cấu tài chính nhưng nên thúc đẩy tái cơ cấu sản xuất, bán tài sản, chẳng hạn để giảm công suất đường như đang quá thừa trong ngành sản xuất chip và đưa

vào các chuyên gia quản lý (thường là người nước ngoài). Tôi không thấy có lý do nào để tin rằng những vị quan chức quốc tế được đào tạo về quản lý vĩ mô này có hiểu biết gì đặc biệt về tái cơ cấu doanh nghiệp nói chung hay ngành công nghiệp chip nói riêng. Trong khi tái cơ cấu, trong mọi trường hợp, là một quá trình chậm chạp, chính phủ Hàn Quốc và Malaysia đã đóng vai trò chủ động và hoàn thành thành công quá trình tái cơ cấu của phần lớn những doanh nghiệp có vấn đề trong thời gian ngắn đáng kinh ngạc, chỉ hai năm. Ngược lại, tái cơ cấu ở Thái Lan theo chiến lược của IMF tiến triển hết sức chậm chạp.

SAI LẦM KHỦNG KHIẾP NHẤT: ĐÁNH BẠC VỚI RỐI LOẠN CHÍNH TRỊ - XÃ HỘI

Những hậu quả chính trị - xã hội việc xử lý sai lầm cuộc khủng hoảng châu Á có thể không bao giờ được đánh giá đầy đủ. Khi giám đốc điều hành của IMF, Michel Camdessus và các bộ trưởng tài chính và thống đốc ngân hàng trung ương của nhóm G-22 (nhóm các nước công nghiệp phát triển chính và những nền kinh tế châu Á lớn, bao gồm cả Australia), gặp nhau tại Kuala Lumpur, Malaysia vào đầu tháng 12.1997, tôi đã cảnh báo những nguy hiểm của sự bất ổn chính trị - xã hội, đặc biệt ở những nước có lịch sử xung đột sắc tộc (như ở Indonesia, nơi có cuộc xung đột sắc tộc lớn ba mươi năm trước) nếu như chính sách tiền tệ và tài khóa thắt chặt tiếp tục được áp đặt. Camdessus đã bình thản trả lời là họ cần phải theo kinh nghiệm ở Mexico, phải tiến hành những giải pháp đau đớn nếu muốn phục hồi nhanh chóng. Không may, dự báo của tôi đã hoàn toàn biến thành sự thật. Chỉ năm tháng sau khi tôi cảnh báo về thảm họa sắp xảy ra, bạo loạn đã nổ ra. Mặc dù IMF đã

cung cấp 23 tỉ USD dùng để trợ giúp tỷ giá và các chủ nợ, số tiền nhỏ hơn nhiều để giúp những người nghèo thì chẳng thấy đâu. Theo cách nói của người Mỹ, có hàng tỉ, hàng tỉ cho doanh nghiệp, nhưng chẳng có một triệu khiếm tốn nào dành cho dân thường. Trợ cấp lương thực và nhiên liệu cho dân nghèo ở Indonesia bị cắt giảm mạnh và ngày hôm sau thì bạo loạn nổ ra. Như đã từng xảy ra ba mươi năm trước đây, những doanh nhân Indonesia và gia đình của họ trở thành nạn nhân.

Không chỉ những người theo tư tưởng tự do khờ khạo coi chính sách của IMF là vô nhân đạo. Chỉ cần ai đó quan tâm một chút đến những người đói rách, những đứa trẻ suy dinh dưỡng cũng thấy rằng chính sách này là tồi tệ. Bạo loạn không giúp phục hồi niềm tin kinh doanh. Nó làm cho vốn tháo chạy chứ không thu hút vốn vào đất nước. Và bạo loạn có thể được dự báo trước – giống như bất kỳ một hiện tượng xã hội nào, không phải hoàn toàn chắc chắn, nhưng với xác suất chính xác rất cao. Rõ ràng là Indonesia vốn đã chín muồi cho bạo loạn xã hội như thế. IMF lẽ ra phải biết điều này; khắp nơi trên thế giới, IMF đã gây ra bạo loạn khi chính sách của nó cắt bỏ trợ cấp lương thực.

Sau cuộc bạo loạn ở Indonesia, IMF thay đổi thái độ: trợ cấp lương thực được khôi phục. Nhưng một lần nữa, IMF cho thấy họ vẫn chưa học được bài học cơ bản về “tính không thể đảo ngược”. Cũng như những doanh nghiệp đã phá sản do lãi suất cao không thể biến thành khỏe mạnh khi lãi suất được hạ thấp, một xã hội bị chia cắt bởi bạo loạn do cắt trợ cấp lương thực trong khi đang suy thoái trầm trọng không thể hàn gắn lại khi trợ cấp lương thực được khôi phục. Thực tế, sự cay đắng còn lớn hơn: nếu như trợ cấp lương thực là có thể, tại sao họ không làm ngay từ đầu?

Tôi có cơ hội được nói chuyện với Thủ tướng Malaysia sau cuộc xung đột ở Indonesia. Nước ông cũng từng xảy ra xung đột sắc tộc trong quá khứ. Malaysia dùng nhiều biện pháp để ngăn chặn điều đó xảy ra một lần nữa, bao gồm cả việc xây dựng một chương trình hỗ trợ việc làm cho người thiểu số Mã Lai. Mahathir hiểu rõ rằng tất cả mọi thành quả của việc xây dựng một xã hội đa sắc tộc có thể tan thành mây khói nếu như ông để cho IMF áp đặt chính sách lên đất nước ông và sau đó xung đột nổ ra. Với ông, ngăn ngừa một cuộc khủng hoảng không chỉ là vấn đề kinh tế, nó là vấn đề về sự sống còn của cả một dân tộc.

PHỤC HỒI: LIỆU CHÍNH SÁCH CỦA IMF CÓ ĐƯỢC CHỨNG MINH LÀ ĐÚNG ĐẮN?

Khi cuốn sách này được gửi tới nhà xuất bản, cuộc khủng hoảng đã qua. Nhiều nước châu Á đang tăng trưởng trở lại mặc dù sự phục hồi của họ chậm lại phần nào bởi suy thoái kinh tế toàn cầu bắt đầu vào năm 2000. Những nước đã tránh được khủng hoảng năm 1998 là Đài Loan và Singapore lại rơi vào suy thoái trong năm 2001. Hàn Quốc thì tăng trưởng khá hơn. Khi suy thoái toàn cầu ảnh hưởng đến cả Mỹ và Đức, chẳng ai nói rằng thể chế kém hay chính phủ tồi là nguyên nhân suy thoái. Giờ đây, họ đã nhớ ra rằng những biến động lên xuống của nền kinh tế luôn là một phần của nền kinh tế thị trường.

Nhưng mặc dù một vài người tại IMF tin rằng sự can thiệp của họ đã thành công, đa số tin rằng họ đã phạm phải những sai lầm nghiêm trọng. Thực tế quá trình hồi phục kinh tế cho thấy điều đó. Hầu như sự suy thoái nào cũng có điểm dừng. Nhưng cuộc khủng hoảng châu Á đã trở nên nghiêm trọng hơn

mức đáng lẽ đã xảy ra, quá trình hồi phục kéo dài hơn đáng lẽ cần phải thế và triển vọng tăng trưởng trong tương lai không giống như mức mà nó có thể.

Ở phố Wall, một cuộc khủng hoảng chấm dứt khi các biến số tài chính đảo chiều. Khi mà tỷ giá còn suy yếu hay giá cổ phiếu còn rơi thì chưa thể biết đâu là đáy. Nhưng một khi đã chạm đáy, thiệt hại ít nhất cũng có thể tính toán rõ ràng. Tuy nhiên, để có thể đo lường quá trình phục hồi, sự ổn định tỷ giá hay lãi suất là chưa đủ. Người ta không sống bằng lãi suất hay tỷ giá. Công nhân quan tâm đến việc làm và tiền lương. Mặc dù tỷ lệ thất nghiệp và việc tiền lương thực tế giảm đã được chặn đứng lại, điều đó vẫn chưa đủ đối với người công nhân còn đang thất nghiệp hay đã bị giảm mất một phần tư thu nhập. Chẳng có sự phục hồi thực sự cho đến khi những người công nhân quay trở về lại công việc cũ và mức lương hồi phục lại mức trước khủng hoảng. Hiện nay, thu nhập ở những nước Đông Á bị khủng hoảng vẫn còn thấp hơn 20% mức đáng lẽ nhận được nếu như tăng trưởng với tốc độ như ở thập kỷ trước. Ở Indonesia, tổng sản phẩm năm 2000 còn thấp hơn 7,5% so với năm 1997 và thậm chí ở Thái Lan, “học trò ngoan nhất” của IMF cũng chưa đạt được mức trước khủng hoảng, nói gì đến việc bù vào sự tăng trưởng đã mất. Đây không phải là lần đầu tiên IMF tung hô chiến thắng quá sớm. IMF đã tuyên bố khủng hoảng Mexico năm 1995 kết thúc ngay khi những ngân hàng và chủ nợ nước ngoài được thanh toán nợ nhưng năm năm sau ngày đó, công nhân còn phải cố gắng để đạt được mức thu nhập mà họ đã có trước đây. Việc IMF thực tế chỉ tập trung vào các biến số tài chính chứ không phải vào tiền lương thực tế, thất nghiệp, GDP và nói rộng hơn là phúc lợi, đã tự nói lên nhiều điều.

Câu hỏi làm thế nào để phục hồi nhanh nhất thật khó trả lời và câu trả lời rõ ràng là phụ thuộc vào nguồn gốc của vấn đề. Trong nhiều suy thoái kinh tế, phương thuốc tốt nhất là phương pháp chuẩn của Keynes: thi hành chính sách tài khóa và tiền tệ mở rộng. Những vấn đề ở Đông Á phức tạp hơn rất nhiều bởi vì một phần của vấn đề là những yếu kém về tài chính – các ngân hàng ốm yếu và các doanh nghiệp nợ nần quá nhiều. Nhưng suy thoái làm cho những vấn đề này tồi tệ hơn. Bản thân sự đau đớn chẳng có ý nghĩa tốt đẹp gì, nó không giúp nền kinh tế và sự đau đớn do sai lầm của IMF càng làm cho quá trình phục hồi trở nên khó khăn. Đôi khi, chẳng hạn như ở Mỹ Latinh, ở Argentina, Brazil hay nhiều nước khác trong những năm 1970, khủng hoảng nổ ra do chính phủ chi tiêu bừa bãi vượt quá khả năng chi trả và trong trường hợp đó, chính phủ cần cắt giảm chi tiêu hoặc tăng thuế, những quyết định đau đớn, ít nhất về mặt chính trị. Nhưng bởi Đông Á chưa hề nới lỏng chính sách tiền tệ hay chi tiêu bừa bãi cho khu vực công, lạm phát thấp và ổn định, ngân sách trước khủng hoảng thậm chí còn thặng dư, những biện pháp trên không thích hợp để giải quyết khủng hoảng Đông Á.

Vấn đề với những sai lầm của IMF là chúng thường có hậu quả lâu dài. IMF thường nói cứ như là những nền kinh tế này cần phải được “làm cho sạch sẽ”. Hãy chịu đau đớn, càng đau thì sau này càng tăng trưởng nhanh. Trong lý thuyết của IMF, những nước quan tâm đến tương lai dài hạn – chẳng hạn hai mươi năm – cần phải chịu đau và chấp nhận suy thoái kinh tế. Người dân hôm nay phải chịu đựng, nhưng con cháu họ sẽ được sống tốt hơn. Thật không may, thực tế không ủng hộ lý thuyết của IMF. Một nền kinh tế bị suy thoái có thể tăng trưởng nhanh hơn sau khi hồi phục nhưng nó chẳng thể bù đắp nổi thời gian đã mất. Suy thoái ngày hôm nay càng trầm trọng thì

thu nhập sau hai mươi năm càng có nhiều khả năng thấp hơn. Chẳng phải như IMF tuyên bố rằng cuộc sống sẽ tốt đẹp hơn. Hậu quả của một cuộc suy thoái là kéo dài. Ở đây có một hàm ý quan trọng: suy thoái hôm nay càng trầm trọng, không chỉ làm cho sản lượng hôm nay thấp hơn mà còn nhiều khả năng làm cho sản lượng các năm tiếp theo thấp hơn. Theo nghĩa nào đó, đây là một tin vui vì nó có ý nghĩa rằng những phương thuốc tốt cho hôm nay và những phương thuốc tốt cho ngày mai là một. Nó ngụ ý rằng chính sách kinh tế phải nhằm giảm thiểu mức độ và thời gian của bất kỳ sự suy thoái nào. Không may là, điều này không phải là ý định, cũng không phải là kết quả của những phương thuốc của IMF.

Malaysia và Trung Quốc

Bằng cách đối chiếu những gì xảy ra ở Malaysia và Trung Quốc, hai nước đã chọn không theo chương trình của IMF với phần còn lại của Đông Á, những nước đã theo, những tác động tiêu cực của những chính sách của IMF sẽ hiển hiện rõ ràng. Malaysia đã bị cộng đồng tài chính quốc tế chỉ trích mạnh mẽ trong suốt cuộc khủng hoảng. Cho dù những lời phát biểu hùng hồn của Thủ tướng Mahathir và chính sách nhân quyền ở Malaysia còn phải bàn cãi, nhiều chính sách kinh tế của ông đã thành công.

Malaysia miễn cưỡng tham gia chương trình của IMF, một phần bởi vì những quan chức ở đây không muốn phải nghe lệnh từ bên ngoài nhưng cũng một phần bởi họ không tin tưởng vào IMF. Vào đầu cuộc khủng hoảng năm 1997, giám đốc điều hành của IMF, Michel Camdessus tuyên bố rằng những ngân hàng của Malaysia rất đáng lo ngại. Một nhóm chuyên gia IMF

và Ngân hàng Thế giới được nhanh chóng cử đến để xem xét hệ thống ngân hàng ở đây. Mặc dù tỷ lệ nợ khó đòi là khá cao (15%), Ngân hàng trung ương Malaysia có những quy định chặt chẽ đảm bảo các ngân hàng trích đủ dự phòng rủi ro. Hơn nữa, quy định chặt chẽ của Malaysia giúp các ngân hàng tránh được rủi ro biến động tỷ giá (mối nguy hiểm khi vay bằng USD và cho vay bằng đồng ringgit) và thậm chí giới hạn tỷ lệ nợ nước ngoài của những doanh nghiệp mà ngân hàng cho vay (một chính sách thận trọng mà ngay cả trong phương thuốc của IMF lúc đó cũng không có).

Cách thông thường để đánh giá sức mạnh của một hệ thống ngân hàng là đặt nó vào trong những tình huống giả định và đánh giá phản ứng của nó trong những tình huống kinh tế khác nhau. Hệ thống ngân hàng của Malaysia vượt qua những kiểm tra này khá tốt. Rất ít hệ thống ngân hàng có thể vượt qua những đợt suy thoái lâu dài hoặc Đại suy thoái và trường hợp của Malaysia cũng không phải ngoại lệ. Nhưng hệ thống ngân hàng của Malaysia rất lành mạnh. Trong một trong những chuyến viếng thăm của tôi ở Malaysia, tôi đã thấy sự khó khăn của nhân viên IMF khi viết báo cáo: làm thế nào để viết mà không đi ngược lại với ý kiến của giám đốc điều hành nhưng lại phù hợp với bằng chứng thực tế.

Ngay trong đất nước Malaysia, chủ đề về cách thức phản ứng thích hợp đối với khủng hoảng cũng được bàn luận sôi nổi. Bộ trưởng tài chính Anwar Ibrahim đề nghị “một chương trình của IMF mà không có IMF”, nghĩa là, tăng lãi suất và giảm chi tiêu. Mahathir tỏ ra nghi ngờ về giải pháp này. Cuối cùng, ông sa thải bộ trưởng tài chính và đảo ngược chính sách kinh tế.

Khi cuộc khủng hoảng khu vực biến thành cuộc khủng hoảng toàn cầu và thị trường tài chính quốc tế đóng băng, Mahathir

lại hành động. Vào tháng 9.1998, Malaysia cố định đồng ringgit ở mức 3,8 ringgit ăn một USD, giảm lãi suất và ra sắc lệnh rút tất cả những nguồn tiền tệ gửi ở nước ngoài. Chính phủ cũng áp đặt giới hạn chặt chẽ trong chuyển vốn đầu tư nước ngoài ra khỏi Malaysia trong vòng 12 tháng. Những giải pháp này được thông báo là ngắn hạn và được chuẩn bị chu đáo để làm rõ rằng nước này không hề ngăn cản đầu tư nước ngoài dài hạn. Những ai đã đầu tư tiền vào Malaysia và có lợi nhuận được phép chuyển lợi nhuận ra nước ngoài. Vào ngày 7.9.1998, trong một cột báo trên tạp chí *Fortune* mà ngày nay đã trở nên nổi tiếng, nhà kinh tế học thành danh Paul Krugman khuyến khích Malaysia áp đặt kiểm soát vốn. Nhưng ông chỉ là thiểu số. Thống đốc ngân hàng trung ương Malaysia Ahmad Mohamed Don và cấp phó Fong Weng Phak từ chức vì họ không đồng ý áp đặt kiểm soát. Một số nhà kinh tế từ phố Wall cùng với IMF dự báo rằng sẽ xảy ra thảm họa khi áp dụng kiểm soát vốn và các nhà đầu tư nước ngoài sẽ sợ chẳng dám đến Malaysia trong nhiều năm sau. Họ hy vọng rằng đầu tư nước ngoài sẽ suy sụp, thị trường chứng khoán đổ dốc và thị trường chợ đen cùng với những méo mó của nó sẽ hình thành. Họ cảnh báo rằng kiểm soát vốn mặc dù bóp chết nguồn vốn *chảy vào* Malaysia nhưng không thể ngăn cản nguồn vốn *chảy ra* khỏi Malaysia. Thất thoát vốn vẫn cứ xảy ra. Những học giả dự đoán kinh tế sẽ bị thiệt hại, tăng trưởng sẽ dừng, sự kiểm soát sẽ không bị dỡ bỏ và Malaysia đang trì hoãn giải quyết những nguyên nhân bản chất. Thậm chí, Bộ trưởng tài chính Robert Rubin, người thường hay kín tiếng, cũng tham gia vào cuộc chỉ trích hội đồng này.

Nhưng thực tế, kết quả lại hoàn toàn khác hẳn. Nhóm chuyên gia Ngân hàng Thế giới của tôi làm việc với Malaysia để chuyển “kiểm soát vốn” thành “thuế chuyển tiền ra nước ngoài”. Bởi dòng vốn chảy vào hay chảy ra sẽ gây ra xáo trộn lớn, chúng

tạo ra hiệu ứng mà các nhà kinh tế gọi là “ngoại ứng số lớn” (large externalities), tác động lên cả những người không tham gia vào dòng chu chuyển vốn này. Những dòng chu chuyển vốn như thế gây ra những biến động cho toàn bộ nền kinh tế. Chính phủ có quyền, thậm chí là trách nhiệm tiến hành những biện pháp để giảm những biến động này. Nói chung, các nhà kinh tế tin rằng những can thiệp dựa trên thị trường như thuế sẽ hiệu quả hơn và có ít tác dụng phụ hơn là can thiệp trực tiếp. Do vậy, chúng tôi ở Ngân hàng Thế giới khuyến khích Malaysia từ bỏ kiểm soát trực tiếp và áp đặt thuế chuyển tiền. Hơn nữa, thuế này có thể giảm từ từ nên sẽ không gây ra biến động lớn khi dỡ bỏ can thiệp.

Mọi thứ tiến hành như kế hoạch. Malaysia dỡ bỏ thuế như đã hứa sau một năm áp dụng. Thực tế là Malaysia đã từng áp dụng kiểm soát vốn tạm thời trước đây và dỡ bỏ nó khi mọi thứ ổn định trở lại. Những người chỉ trích nước này đã lờ đi kinh nghiệm này. Trong gian đoạn một năm, Malaysia đã tái cơ cấu các ngân hàng và doanh nghiệp, chứng minh rằng những người chỉ trích, những người nói rằng chỉ với những biện pháp của thị trường vốn cạnh tranh, chính phủ mới làm được điều gì đó nghiêm túc, lại sai một lần nữa. Malaysia đã thành công hơn Thái Lan, nước theo đơn thuốc của IMF, rất nhiều. Nhớ lại rằng kiểm soát vốn của Malaysia cho phép nó hồi phục nhanh hơn với suy thoái ít nghiêm trọng hơn và món nợ quốc gia thấp hơn nhiều.³⁰ Kiểm soát vốn cho phép họ hạ thấp lãi suất; lãi suất thấp nghĩa là ít doanh nghiệp phải phá sản và do đó, số tiền công quỹ phải dùng để cứu giúp các doanh nghiệp sẽ ít hơn. Lãi suất thấp hơn cũng có nghĩa là phục hồi

³⁰ Để biết thêm chi tiết, xem E. Kaplan and D. Rodrik, “Did the Malaysian Capital Controls Work?”, đã trích ở chú thích trước.

kinh tế ít phải phụ thuộc vào chính sách tài khóa, và kết quả là chính phủ ít phải vay nợ. Hiện nay, Malaysia đang ở trạng thái tốt hơn nhiều những nước thực hiện những lời khuyên của IMF. Cũng chẳng có chứng cứ nào cho thấy kiểm soát vốn làm nản lòng các nhà đầu tư nước ngoài. Đầu tư nước ngoài thực tế còn tăng lên.³¹ Bởi vì nhà đầu tư lo lắng về sự ổn định kinh tế và bởi vì Malaysia đã ổn định tình hình tốt hơn những nước láng giềng, nước này có thể thu hút đầu tư.

TRUNG QUỐC LÀ MỘT NƯỚC KHÁC đi theo con đường độc lập của mình. Không phải ngẫu nhiên mà hai nước đang phát triển lớn, Trung Quốc và Ấn Độ đã tránh được sự tàn phá của cuộc khủng hoảng toàn cầu và đều áp dụng kiểm soát vốn. Trong khi những nước đang phát triển khác đã tự do hóa thị trường vốn chứng kiến thu nhập giảm, Ấn Độ tăng trưởng ở mức trên 5% còn Trung Quốc ở mức gần 8%. Điều này càng ấn tượng hơn trong bối cảnh suy thoái kinh tế nói chung và suy thoái thương mại nói riêng trên toàn cầu. Trung Quốc đã đạt thành tựu này nhờ áp dụng các biện pháp kinh tế chính thống. Đó không phải là các biện pháp kiểu Hoover mà IMF đã kê đơn mà là biện pháp các nhà kinh tế đã giảng dạy trong hơn nửa thế kỷ qua: khi gặp suy thoái kinh tế, hãy đối phó bằng chính sách kinh tế vĩ mô mở rộng. Trung Quốc đã nắm lấy cơ hội kết hợp những nhu cầu trước mắt với những mục tiêu kinh tế lâu dài. Tăng trưởng kinh tế nhanh chóng trong thập kỷ trước và dự báo còn tiếp

³¹ Trong khủng hoảng, đầu tư nước ngoài vào Malaysia cũng giống như ở các nước bị khủng hoảng khác và giống như các nước trong khu vực. Tuy nhiên, những bằng chứng này còn quá sớm để kết luận. Một nghiên cứu kinh tế lượng công phu hơn (với nhiều số liệu hơn) là cần thiết để bóc tách ảnh hưởng của kiểm soát vốn lên đầu tư trực tiếp nước ngoài khỏi ảnh hưởng của những nhân tố khác.

tục trong thế kỷ tới, tạo ra nhu cầu lớn về cơ sở hạ tầng. Đó chính là cơ hội lớn cho đầu tư công cộng với tỷ suất lợi nhuận cao, bao gồm tăng tốc những dự án đang tiến hành và khởi động những dự án đã xây dựng nhưng còn bị xếp lại do thiếu vốn. Phương thuốc chuẩn này đã có hiệu quả và Trung Quốc tránh được suy thoái.

Trong khi ra quyết định kinh tế, Trung Quốc chú tâm đến mối quan hệ giữa ổn định vĩ mô và kinh tế vĩ mô. Họ biết rằng họ cần tiếp tục tái cơ cấu khu vực doanh nghiệp và tài chính. Tuy nhiên, họ cũng hiểu rằng suy thoái kinh tế sẽ làm mọi cải cách khó thực hiện hơn. Một sự suy thoái kinh tế sẽ đẩy nhiều doanh nghiệp vào tình trạng nguy hiểm và tạo ra nhiều khoản nợ xấu, và bằng cách đó, làm suy yếu hệ thống ngân hàng. Suy thoái kinh tế cũng làm tăng thất nghiệp và tăng thất nghiệp sẽ làm tăng chi phí xã hội của quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước. Trung Quốc cũng nhận ra mối liên hệ giữa kinh tế với ổn định chính trị, xã hội. Nước này đã trải nghiệm những hậu quả của bất ổn và không muốn điều đó xảy ra nữa. Tóm lại, Trung Quốc nhấn mạnh những ảnh hưởng mang tính hệ thống của chính sách kinh tế vĩ mô, điều mà các chính sách của IMF thường xuyên bỏ qua.

Điều đó không có nghĩa rằng Trung Quốc không gặp phải khó khăn nào. Quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng và doanh nghiệp nhà nước vẫn là một thách thức lớn trong những năm tới. Nhưng đây là những thách thức dễ giải quyết hơn nhiều khi có một nền kinh tế vĩ mô mạnh.

Mặc dù sự khác nhau giữa hoàn cảnh của từng nước làm cho chúng ta khó chắc chắn về nguyên nhân xảy ra khủng hoảng và lý do phục hồi nhanh chóng của các nước, tôi nghĩ rằng không phải ngẫu nhiên mà quốc gia lớn duy nhất tránh được

khủng hoảng ở Đông Á. Trung Quốc đã theo con đường ngược lại hoàn toàn với IMF, còn quốc gia với giai đoạn suy thoái ngắn nhất, Malaysia, đã công khai loại bỏ chiến lược của IMF.

Hàn Quốc, Thái Lan và Indonesia

Hàn Quốc và Thái Lan cung cấp thêm một bức tranh tương phản. Sau một giai đoạn ngắn thay đổi chính sách liên tục từ tháng 7 đến tháng 10.1997, Thái Lan đã tuân thủ hầu như hoàn toàn phương thuốc của IMF. Nhưng ba năm sau khi khủng hoảng nổ ra, nước này vẫn còn đang trong tình trạng suy thoái, với GDP còn thấp hơn 2,3% so với trước khủng hoảng. Tái cơ cấu doanh nghiệp chỉ được rất ít và gần 40% nợ là nợ xấu.

Ngược lại, Hàn Quốc không đóng cửa các ngân hàng theo phương thuốc của IMF. Chính phủ Hàn Quốc, cũng giống như Malaysia, đóng vai trò chủ động hơn trong tái cơ cấu các doanh nghiệp. Hơn nữa, Hàn Quốc vẫn giữ tỷ giá thấp thay vì để cho tăng lên. Điều này dường như cho phép Hàn Quốc tích lũy lại nguồn dự trữ ngoại tệ, bởi mua USD dự trữ sẽ làm hạ giá đồng won. Thực tế, Hàn Quốc giữ tỷ giá thấp để kích thích xuất khẩu và hạn chế nhập khẩu. Hàn Quốc không theo lời khuyên của IMF về tái cấu trúc sản xuất. IMF hành xử như thể là họ biết nhiều về công nghiệp sản xuất chip toàn cầu hơn những doanh nghiệp đã lấy việc sản xuất chip làm nghiệp kinh doanh của họ và đòi Hàn Quốc phải nhanh chóng loại bỏ công suất thừa. Hàn Quốc đã khôn khéo lờ đi lời khuyên này. Khi nhu cầu chip phục hồi, nền kinh tế cũng phục hồi. Nếu mà theo lời khuyên của IMF, phục hồi sẽ chậm hơn nhiều.

Khi đánh giá sự phục hồi của các nước, hầu hết các nhà phân tích xếp riêng Indonesia, đơn giản bởi vì nền kinh tế nước này

bị ảnh hưởng bởi các sự kiện chính trị và bất ổn xã hội. Tuy nhiên, sự bất ổn chính trị - xã hội bản thân nó xuất phát một phần không nhỏ từ chính sách của IMF, như chúng ta đã thấy. Không ai dám chắc liệu có sự chuyển đổi nhẹ nhàng hơn từ chính quyền Suharto, nhưng sẽ chỉ một vài người nghi ngờ rằng mọi thứ còn có thể tồi tệ hơn.

Những tác động đến tương lai

Mặc cho những thiệt hại, cuộc khủng hoảng Đông Á đã đem lại những tác động có lợi. Các nước Đông Á, không nghi ngờ gì, sẽ phát triển hệ thống kiểm soát tài chính nói riêng và hệ thống tài chính nói chung tốt hơn. Mặc dù các doanh nghiệp đã thể hiện khả năng cạnh tranh ấn tượng trên thị trường toàn cầu, Hàn Quốc có lẽ sẽ trở lại với khả năng cạnh tranh mạnh mẽ hơn. Một số những vấn đề tham nhũng, cái gọi là chủ nghĩa tư bản thân hữu (crony capitalism) sẽ bị đặt dưới tầm ngắm.

Tuy nhiên, cách giải quyết khủng hoảng, đặc biệt là việc sử dụng lãi suất cao, thường có tác động tiêu cực lên tăng trưởng kinh tế trung hạn của khu vực và có thể cả dài hạn. Sự mĩa mai nằm ngay trong chính nguyên nhân của điều này. Hệ thống tài chính yếu kém, thiếu kiểm soát dẫn đến sự phân bổ không hợp lý các nguồn lực. Trong khi những ngân hàng ở Đông Á còn xa mới hoàn hảo, trong ba thập kỷ trước, thành quả của họ trong việc phân bổ những nguồn tài chính dồi dào là khá ấn tượng. Chính điều này đã duy trì sự tăng trưởng nhanh. Dù cho ý định của những người thúc đẩy cải cách ở Đông Á là nhằm cải thiện năng lực của hệ thống tài chính, thực tế những chính sách của IMF có xu hướng làm hỏng tính hiệu quả của thị trường.

Ở mọi nơi trên thế giới, rất ít đầu tư mới được tài trợ bằng nguồn vốn huy động cổ phần mới (bán cổ phiếu của một công ty). Thực tế, chỉ vài nước có hệ thống sở hữu đa dạng là Mỹ, Anh và Nhật Bản. Những nước này đều có hệ thống pháp luật mạnh và bảo vệ quyền lợi của cổ đông. Cần phải có thời gian để phát triển những hệ thống như vậy và cũng chỉ mới có vài nước phát triển thành công. Trong khi đó, các doanh nghiệp trên thế giới phải dựa vào vay nợ. Nhưng bản chất của vay nợ là rủi ro. Những chiến lược của IMF, chẳng hạn như tự do hóa thị trường tài chính và tăng lãi suất đến mức cực đoan khi khủng hoảng nổ ra làm cho việc vay nợ trở nên rủi ro hơn. Để tự vệ, các doanh nghiệp vay nợ ít hơn và buộc phải dựa vào lợi nhuận giữ lại. Do đó, tăng trưởng trong tương lai sẽ bị hạn chế, vốn không chu chuyển tự do đến những mục tiêu sử dụng có hiệu quả nhất. Bằng cách đó, chính sách của IMF làm cho phân bổ nguồn lực, đặc biệt là phân bổ vốn kém hiệu quả hơn. Mà đây lại là nguồn lực khan hiếm nhất ở những nước đang phát triển. IMF không xem xét những thiệt hại này bởi vì mô hình của họ không phản ánh thực tế hoạt động của thị trường tài chính, bao gồm cả tác động của thông tin không hoàn hảo lên thị trường tài chính.

LÝ GIẢI NHỮNG SAI LẦM

Mặc dù đã thừa nhận những sai lầm nghiêm trọng trong những tư vấn về chính sách tài khóa, trong việc thúc đẩy tái cơ cấu ngân hàng ở Indonesia, thúc đẩy tự do hóa thị trường tài chính quá sớm và việc đánh giá không đúng mức tầm quan trọng của những tác động liên vùng, theo đó sự suy thoái của

nước này ảnh hưởng đến những nước láng giềng, IMF vẫn không thừa nhận sai lầm trong chính sách tiền tệ hay ít ra tìm cách lý giải tại sao những mô hình kinh tế của họ thất bại thảm hại trong việc dự báo diễn tiến của những sự kiện. Họ cũng không tìm cách phát triển những mô hình thay thế, điều ngụ ý rằng trong cuộc khủng hoảng tiếp theo, IMF hoàn toàn có thể lặp lại những sai lầm tương tự. (Vào tháng 2.2002, IMF ghi thêm một sai lầm nữa vào bảng thành tích của nó – sai lầm ở Argentina. Một phần của sai lầm này chính là việc IMF tiếp tục áp dụng một lần nữa chính sách tài khóa thu hẹp).

Một lý do giải thích cho mức độ thất bại to lớn của IMF chính là thái độ kiêu ngạo: không ai muốn thừa nhận sai lầm, đặc biệt là sai lầm ở mức độ lớn như thế hay gây ra hậu quả trầm trọng đến thế. Không phải Fischer hay Summers, không phải Rubin hay Camdessus, cũng chẳng phải IMF hay Bộ Tài chính Mỹ. Chẳng ai trong số họ muốn nghĩ rằng chính sách của họ là sai lầm. Họ mắc kẹt bởi vị thế của mình, mặc cho những bằng chứng hiển nhiên về thất bại của họ. (Khi IMF cuối cùng quyết định ủng hộ lãi suất thấp và đảo ngược sự ủng hộ đối với chính sách tài khóa thắt chặt ở Đông Á, họ nói rằng đó là bởi vì bây giờ mới là thời điểm thích hợp. Tôi cho rằng họ thay đổi phương pháp một phần là do sức ép dư luận).

Nhưng ở Đông Á, có vô số những cách giải thích khác, bao gồm cả cách giải thích mà tôi không đồng ý: đó là xem chính sách của IMF như là một mưu đồ có chủ ý nhằm làm suy yếu Đông Á – khu vực đã cho thấy tốc độ tăng trưởng nhanh nhất thế giới trong vòng bốn mươi năm qua – hay ít nhất cũng là mưu đồ kiếm lợi cho những nhà đầu tư phố Wall và những trung tâm kinh doanh tiền tệ khác. Người ta có thể hiểu vì sao những ý nghĩ này lại nảy sinh: IMF trước tiên yêu cầu các nước

châu Á mở cửa thị trường tài chính cho các dòng vốn ngắn hạn. Các nước này nghe theo và tiền chảy vào ầm ầm cho đến khi đột ngột rút chạy. IMF liền yêu cầu tăng lãi suất và thắt chặt tài khóa và do đó, gây ra một sự suy thoái nghiêm trọng. Khi giá tài sản rơi tự do, IMF thúc giục các nước bán tài sản của họ thậm chí với giá gốc rẻ mạt. Họ nói rằng các doanh nghiệp cần có sự quản lý của nước ngoài (lờ đi rằng những doanh nghiệp này đã có tốc độ tăng trưởng đáng ghen tị trong những thập kỷ trước thì không thể có bộ máy quản lý yếu kém được) và điều đó sẽ đạt được nếu như công ty được bán cho nước ngoài, chứ không chỉ thuê các nhà quản lý nước ngoài. Việc mua bán được tiến hành bởi chính những tổ chức tài chính đã rút vốn và gây ra khủng hoảng. Những ngân hàng này sẽ kiếm được món tiền hoa hồng lớn khi bán các doanh nghiệp khó khăn hoặc chia tách chúng ra, cũng như họ đã kiếm món lợi lớn khi họ đầu tiên đổ tiền vào đầu tư ở các nước này. Khi các sự kiện xảy ra, sự hoài nghi còn gia tăng lớn hơn: một số công ty tài chính Mỹ và các nước khác không quan tâm mấy đến việc tái cơ cấu. Họ chỉ giữ tài sản cho đến khi kinh tế phục hồi, kiếm lợi bằng việc mua ở mức giá rẻ mạt và bán ở mức giá thông thường.

Tôi tin rằng có những lý giải đơn giản hơn. IMF không tham gia vào một âm mưu nào cả. Nhưng nó thể hiện hệ tư tưởng và những lợi ích của cộng đồng tài chính phương Tây. Chính những cơ chế hoạt động đã cách ly tổ chức này và chính sách của nó khỏi sự sẫm soi kỹ lưỡng mà nếu có thì chắc đã buộc IMF phải sử dụng những mô hình và áp dụng những chính sách phù hợp hơn với tình hình ở Đông Á. Thất bại của IMF ở Đông Á có nhiều điểm chung với thất bại ở các nước đang phát triển và đang chuyển đổi. Ở chương 8 và chương 9, chúng ta sẽ xem xét kỹ hơn những điểm chung này.

MỘT CHIẾN LƯỢC THAY THẾ

Đáp lại những phê phán liên tục của tôi dành cho IMF và Bộ Tài chính Mỹ, những người phê phán tôi vặn lại, nếu là tôi tôi sẽ làm gì? Chương này đã gợi ý một chiến lược cơ bản: giữ nền kinh tế ở gần mức toàn dụng lao động nhất có thể. Để đạt được điều đó đòi hỏi chính sách tài khóa và tiền tệ mở rộng (hay ít nhất cũng không thu hẹp), mức độ chính xác còn phụ thuộc vào tình hình của mỗi nước. Tôi đồng ý với IMF về tầm quan trọng của tái cơ cấu tài chính, giải quyết các ngân hàng yếu kém, nhưng tôi sẽ tiếp cận vấn đề này theo cách khác, với mục tiêu cơ bản là duy trì dòng vốn và tạm dừng thanh toán các khoản nợ, tức là tái cơ cấu nợ như điều cuối cùng đã diễn ra ở Hàn Quốc. Đảm bảo duy trì dòng vốn tài chính đòi hỏi nỗ lực lớn hơn để tái cơ cấu những tổ chức tài chính hiện có. Và phần quan trọng trong tái cơ cấu doanh nghiệp đòi hỏi một điều khoản phá sản đặc biệt nhằm giải quyết nhanh những khó khăn do biến động kinh tế vĩ mô lớn hơn mức thông thường. Luật phá sản Mỹ có những điều khoản cho phép tái tổ chức tương đối nhanh một doanh nghiệp, thay vì cho phá sản, ở chương 11. Những vụ phá sản do bất ổn kinh tế vĩ mô như ở Đông Á cần có những giải pháp nhanh hơn – mà tôi gọi là “siêu chương 11”.

Dù có hay không có một điều khoản như vậy, sự can thiệp mạnh mẽ của chính phủ là cần thiết. Nhưng sự can thiệp của chính phủ sẽ tập trung vào tái cơ cấu tài chính, thiết lập quan hệ sở hữu doanh nghiệp rõ ràng để làm cho doanh nghiệp tham gia trở lại thị trường tín dụng. Điều đó sẽ giúp các doanh nghiệp tận dụng được những cơ hội xuất khẩu do tỷ giá thấp mang lại. Nó cũng sẽ xóa bỏ động cơ gây thất thoát tài sản và tạo ra

động lực mạnh mẽ cho doanh nghiệp tham gia mọi quá trình tái cơ cấu sản xuất cần thiết. Những người chủ sở hữu và quản lý mới ở vị thế thuận lợi hơn trong chỉ đạo quá trình tái cơ cấu so với những quan chức quốc tế và trong nước, những người chưa biết gì về doanh nghiệp. Tái cơ cấu tài chính như thế này không đòi hỏi khoản trợ giúp tài chính lớn. Sự vỡ mộng với chiến lược trợ giúp tài chính khổng lồ đã quá rõ ràng. Tôi không dám chắc rằng những ý tưởng của tôi sẽ thành công, nhưng tôi hầu như không nghi ngờ rằng cơ hội thành công sẽ lớn hơn kế hoạch của IMF rất nhiều, kế hoạch mà thất bại của nó hoàn toàn có thể dự báo trước, với thiệt hại lớn.

IMF không nhanh chóng rút ra những bài học từ thất bại ở Đông Á. Chỉ với vài thay đổi nhỏ, họ lại tiếp tục áp dụng chiến lược trợ giúp tài chính lớn. Với những thất bại ở Nga, Brazil và Argentina, rõ ràng là cần phải có chiến lược mới thay thế và hiện nay ngày càng nhiều người ủng hộ, ít nhất là một phần, cách tiếp cận mà tôi vừa trình bày. Giờ đây, năm năm sau khủng hoảng, IMF và G-7 đang cùng nói tới việc chú trọng hơn đến sự phá sản của doanh nghiệp và đóng băng các khoản thanh toán ngắn hạn và thậm chí áp dụng tạm thời kiểm soát vốn. Tôi sẽ trở lại với những cải cách này sau, ở chương 9.

KHỦNG HOẢNG TÀI CHÍNH châu Á đã tạo ra nhiều thay đổi sẽ tồn tại lâu dài ở các nước trong tương lai. Giám sát doanh nghiệp và những chuẩn mực kế toán đã cải thiện, và trong vài trường hợp, đưa các nước này vào hàng top những thị trường mới nổi. Hiến pháp mới ở Thái Lan hứa hẹn dân chủ hơn (bao gồm điều khoản về quyền được biết của công dân, điều mà hiến pháp Mỹ còn chưa có), hứa hẹn mức độ minh bạch cao hơn mức độ minh bạch của các tổ chức tài chính

quốc tế. Những thay đổi này sẽ tạo điều kiện cho tăng trưởng mạnh mẽ hơn trong tương lai.

Nhưng đổi lại những thành quả là những mất mát. Cách tiếp cận khủng hoảng của IMF đã để lại hậu quả nặng nề của cả chính phủ và tư nhân ở hầu hết các nước. Điều này không chỉ đe dọa những công ty bởi tỷ lệ nợ quá cao như đã từng là đặc trưng của doanh nghiệp Hàn Quốc mà còn cả những công ty có mức nợ thấp hơn. Chính sách lãi suất cao buộc hàng ngàn doanh nghiệp phá sản đã cho thấy thậm chí cả mức nợ bình thường cũng có thể có rủi ro cao. Kết quả là, các doanh nghiệp sẽ phải dựa vào vốn của chính mình. Thực tế, thị trường vốn sẽ hoạt động kém hiệu quả – một hậu quả của cách tiếp cận về cải thiện hiệu quả thị trường với hệ tư tưởng của IMF. Và quan trọng nhất, tăng trưởng mức sống sẽ chậm lại.

Hậu quả của chính sách của IMF tại Đông Á còn làm cho toàn cầu hóa bị tấn công. Thất bại của những tổ chức tài chính quốc tế ở các nước nghèo đang phát triển đã có từ lâu, nhưng những thất bại này không nằm trên trang nhất các báo và ít người biết đến. Cuộc khủng hoảng đã minh họa sống động cho những người ở các nước phát triển thấy sự thất vọng mà người dân ở các nước đang phát triển đã cảm nhận từ lâu. Những gì xảy ra ở Nga trong suốt những năm 1990 chỉ cung cấp thêm một vài thí dụ giải thích tại sao có sự không hài lòng về các tổ chức quốc tế và vì sao những tổ chức này cần phải thay đổi.

CHƯƠNG 5

AI “ĐÁNH MẤT” NƯỚC NGÀ?

Sau sự sụp đổ của bức tường Berlin vào cuối năm 1989, một trong những cuộc chuyển đổi kinh tế quan trọng nhất mọi thời đại đã bắt đầu. Nó là cuộc thử nghiệm kinh tế xã hội lớn thứ hai trong thế kỷ.³² Cuộc thử nghiệm đầu tiên là sự chuyển đổi nước Nga sang cộng sản bảy thập kỷ trước. Qua thời gian, những thất bại của cuộc thử nghiệm đầu tiên này trở nên rõ ràng. Do kết quả của Cách mạng 1917 và sự lãnh đạo của Liên Xô trên một phần lớn châu Âu sau Thế chiến thứ II, khoảng 8% dân số thế giới sống dưới hệ thống cộng sản Xô viết với sự chuyên chế về tự do chính trị lẫn kinh tế. Cuộc chuyển đổi thứ hai diễn ra ở Nga cũng như ở các nước Đông và Nam Âu còn lâu mới kết thúc, nhưng điều này thì quá rõ ràng: nước Nga còn lâu mới gặt hái được những gì mà những

³² Phần lớn chương này và hai chương tiếp theo là dựa trên các nghiên cứu đã được báo cáo kỹ hơn ở chỗ khác. Xem những bài nghiên cứu sau: J. E. Stiglitz, “Whither Reform? Ten Years of the Transition” (Annual World Bank Conference on Development Economics, 1999), trong *The World Bank* (xuất bản tại Washington, DC, 2000), trang 27-56, do Boris Pleskovic và Joseph E. Stiglitz chủ biên; J. E. Stiglitz, “Quis Custodiet Ipsos Custodes? Corporate Governance Failures in the Transition”, trong *Governance, Equity and Global Markets, Proceedings from the Annual Bank conference on Development Economics in Europe*, tháng 6.1999 (Paris: Conseil d’Analyse économique, 2000), trang 51-84, do Pierre-Alain Muet và J. E. Stiglitz chủ biên. Cũng được xuất bản trong

người ủng hộ kinh tế thị trường đã hứa hẹn hay hy vọng. Đối với phần lớn những người đang sống ở các nước thuộc Liên Xô cũ, cuộc sống dưới chế độ tư bản chủ nghĩa còn tồi tệ hơn điều mà những nhà lãnh đạo cộng sản đã nói về nó trước đây. Triển vọng về tương lai thật ảm đạm. Tầng lớp trung lưu bị phá hủy và suy yếu. Một hệ thống chủ nghĩa tư bản thân hữu và mafia hình thành. Những thành quả xây dựng nền dân chủ tự do thực sự, bao gồm tự do báo chí tỏ ra mong manh khi những đài truyền hình độc lập bị đóng cửa từng cái một. Trong khi người Nga phải chịu trách nhiệm về những gì đã xảy ra, những nhà tư vấn nước ngoài, đặc biệt từ Mỹ và IMF, những người đã nhanh chóng đến rao giảng về kinh tế thị trường, cũng phải chịu một phần trách nhiệm. Ít nhất họ cũng đã ủng hộ các nhà lãnh đạo nước Nga và những nền kinh tế khác về cách chuyển đổi, thuyết giảng về một tôn giáo mới – chủ nghĩa thị trường tự do – như một thay thế cho tôn giáo cũ – chủ nghĩa Mác – đã tỏ ra không hiệu quả.

Challenge 42(6) (tháng 11-12.1999), trang 26-27. Bản tiếng Pháp: “Quis custodiet ipsos custodes? Les defaillances du gouvernement d’entreprise dans la transition”, *Revue d’économie du développement* 0 (1-2) (tháng 6.2000) trang 33-70. Bên cạnh đó, xem D.Ellerman và J. E. Stiglitz, “New Bridges Across the Chasm: Macro-and Micro-Strategies for Russia and other Transitional Economies”, *Zagreb International Review of Economics and Business* 3(1) (2000), trang 41-72, và A. Hussain, N. Stern and J.E Stiglitz, “Chinese reforms from a Comparative Perspective”, trong sách *Incentives, Organization and Public Economics, Papers in Honour of Sir James Mirrlees* (xuất bản tại Oxford và New York: Nhà xuất bản đại học Oxford, 2000), trang 243-277.

Về những tác phẩm báo chí xuất sắc về quá trình chuyển đổi ở Nga, hãy xem Chrystia Freeland, *Sale of the Century* (Crown: New York, 2000); P. Klebnikov, *Godfather of the Kremlin, Boris Bezevovsky and the Looting of Russia* (New York: Harcourt, 2000); R. Brady, *Kapitalism: Russia’s Struggle to Free Its Economy* (New Haven: Yale University Press, 1999) và John Lloyd, “Who Lost Russia?” *New York Times Magazine*, 15.8.1999.

Số phận nước Nga trải ra giống như một vở kịch. Rất ít người dự đoán được sự sụp đổ bất ngờ của Liên bang Xô viết và cũng ít người dự đoán được sự rút lui bất ngờ của Boris Yeltsin. Một số người cho rằng, các tập đoàn đầu sỏ chính trị đầy rẫy dưới thời Yeltsin đã bị kiểm chế. Số khác cho rằng những kẻ đầu sỏ chính trị đã mất vị thế. Một nhóm thì coi tăng trưởng sản lượng kể từ sau khủng hoảng 1998 như là sự bắt đầu của thời kỳ phục hưng và sẽ dẫn đến sự tái hình thành tầng lớp trung lưu. Người khác lại coi đó là những năm hàn gấn những mất mát của thập kỷ trước. Thu nhập hiện nay ở Nga thấp hơn nhiều so với cách đây một thập kỷ và tỷ lệ nghèo đói thì cao hơn nhiều. Những người bi quan thấy đất nước mình như cường quốc hạt nhân, ngã nghiêng với những bất ổn chính trị xã hội. Những người lạc quan cho rằng chế độ lãnh đạo bán độc tài giúp ổn định tình hình, nhưng với cái giá là mất một phần dân chủ.

Nhiều nhà khoa học chính trị đã có những phân tích nói chung là phù hợp với những lý giải được cung cấp ở đây. Xem cụ thể là A. Cohen, *Russia’s Meltdown: Anatomy of the IMF Failures*, Heritage Foundation Backgrounders No. 1228, 23.10.1998; S.F.Cohen, *Failed Crusade* (New York: W.W Norton, 2000); P. Reddaway and D.Glinski, *The Tragedy of Russia’s Reforms: Market Bolshevism Against Democracy* (Viện hòa bình Mỹ xuất bản tại Washington năm 2001); Michael McFaul, *Russia’s Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin* (Nhà xuất bản đại học Cornell, Ithaca, New York, 2001); Archie Brown and Liliia Fedorova Shevtsova chủ biên, *Gorbachev, Yeltsin and Putin: Political Leadership in Russia’s Transition* (Quỹ hòa bình quốc tế Carnegie xuất bản tại Washington DC, 2000); và Jerry E Hough and Michael H. Armacost, *The Logic of Economic Reform in Russia* (Viện Brookings xuất bản tại Washington, 2001).

Không có gì ngạc nhiên, một số nhà cải cách đã cung cấp những ý kiến khác hẳn với những ý kiến trình bày ở đây, mặc dù những lý giải này thường thấy hơn ở thời kỳ đầu, thời kỳ hy vọng của cuộc chuyển đổi, một số bài có tiêu đề dường như đá nhau với những sự kiện xảy ra sau đó. Xem ví dụ như Anders

Nước Nga đã tăng trưởng rất nhanh sau năm 1998, dựa vào giá dầu cao và sự phá giá đồng tiền, điều mà IMF từ lâu phản đối. Nhưng khi giá dầu mỏ giảm xuống và những lợi ích của việc phá giá đã hết thì tăng trưởng cũng giảm. Hiện nay, dự đoán về kinh tế nước Nga không còn ảm đạm như giai đoạn sau khủng hoảng nhưng không kém phần rủi ro. Chính phủ hầu như chỉ vừa đủ chi tiêu khi giá dầu mỏ, nguồn xuất khẩu chính, tăng cao. Nếu giá dầu mỏ giảm, điều có lẽ sẽ xảy ra khi cuốn sách này được xuất bản, nước Nga sẽ gặp khó khăn. Điều tốt nhất có thể nói lúc này là tương lai nước Nga vẫn còn mờ mịt.

Không hề ngạc nhiên khi cuộc tranh luận về việc ai đã “đánh mất” nước Nga lại có được âm hưởng vang dội như vậy. Ở mức độ nào đó, câu hỏi này rõ ràng được đặt không đúng chỗ. Ở Mỹ, nó gợi lại ký ức về cuộc tranh luận nửa thế kỷ trước đây về việc ai đánh mất Trung Quốc, khi chủ nghĩa cộng sản nắm quyền ở đây. Nhưng Trung Quốc chẳng phải của Mỹ để mà đánh mất vào năm 1949, cũng như nước Nga chẳng phải của Mỹ để mà đánh mất một nửa thế kỷ sau. Ở cả hai trường hợp này, Mỹ và Tây Âu đều chẳng có sự kiểm soát nào về những thay đổi chính trị, xã hội. Nhưng rõ ràng là điều gì đó đã sai, không chỉ ở nước Nga mà còn ở hầu hết trong số hơn hai mươi nước nổi lên sau sự tan rã của chế độ Xô viết.

Aslund, *How Russia Became Market Economy*, (Viện Brookings xuất bản tại Washington DC, 1995) hay Richard Layard and John Parker, *The Coming Russia Boom: A Guide to New Markets and Politics* (Nhà xuất bản Free Press xuất bản tại New York, 1996). Về những góc nhìn phê phán hơn, hãy xem Lawrence R. Klein and Marshall Pomer chủ biên (với lời nói đầu của Joseph E. Stiglitz) *The New Russia: Transition Gone Awry* (Nhà xuất bản Đại học Stanford xuất bản tại Palo Alto, California năm 2001). Những số liệu trích dẫn trong chương này chủ yếu là từ World Bank, *World Development Indicators and Global Development Finance* (nhiều năm khác nhau).

IMF và các nhà lãnh đạo phương Tây tuyên bố rằng mọi việc sẽ tồi tệ hơn nhiều nếu như không có sự giúp đỡ và sự tư vấn của họ. Lúc đó và cả hiện nay, chúng ta đều không có quả cầu thủy tinh màu nhiệm nào giúp chúng ta thấy được điều gì sẽ xảy ra nếu áp dụng những chính sách khác. Chúng ta không có cách nào làm một thí nghiệm có kiểm soát, đi ngược lại thời gian để thử nghiệm những chiến lược khác. Chúng ta không có cách nào để chắc chắn điều gì sẽ xảy ra.

Nhưng chúng ta biết những quyết định kinh tế - chính trị đã thực hiện và chúng ta biết hậu quả là khủng khiếp. Trong một vài trường hợp, mối quan hệ giữa những chính sách và hậu quả của chúng rất dễ nhận biết: IMF lo ngại phá giá đồng rúp sẽ gây ra vòng xoáy lạm phát. Việc họ khăng khăng đòi Nga phải giữ mức tỷ giá bị đánh giá quá cao và sự ủng hộ với hàng tỉ USD cho vay của họ cuối cùng đã làm hại nền kinh tế. (Khi đồng rúp cuối cùng cũng bị phá giá vào năm 1998, lạm phát đã không tăng như IMF lo ngại và nền kinh tế lần đầu tiên tăng trưởng mạnh). Trong những trường hợp khác, mối quan hệ này phức tạp hơn nhiều. Nhưng kinh nghiệm từ một số nước đã đi theo những con đường chuyển đổi khác nhau đã chỉ giúp chúng ta lờ mờ ra trong mê cung này. Điều cần thiết là cả thế giới có những đánh giá về chính sách của IMF ở Nga, điều gì đưa đẩy họ và tại sao họ lại sai lầm. Những người có cơ hội trực tiếp quan sát quá trình ra quyết định và những hậu quả của nó, kể cả bản thân tôi, có trách nhiệm đặc biệt phải lý giải những sự kiện đã xảy ra.

Còn một lý do nữa cho việc tái đánh giá những vấn đề ở nước Nga. Giờ đây, đã hơn mười năm sau khi bức tường Berlin sụp đổ, rõ ràng là quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường sẽ là một quá trình đấu tranh lâu dài, và nhiều, nếu không muốn nói là hầu hết, vấn đề tưởng như đã được giải quyết từ vài năm

trước sẽ phải được đánh giá lại. Chỉ khi chúng ta hiểu được những sai lầm của quá khứ, chúng ta mới có thể hy vọng vạch ra những chính sách có hiệu quả trong tương lai.

Những nhà lãnh đạo của cuộc Cách mạng 1917 nhận thức rằng điều quan trọng không chỉ là chuyển đổi kinh tế mà là chuyển đổi xã hội về mọi mặt. Sự chuyển đổi từ kinh tế kế hoạch tập trung sang kinh tế thị trường cũng không chỉ là một thử nghiệm kinh tế mà là một sự thay đổi toàn bộ xã hội, thay đổi hạ tầng xã hội và chính trị. Một phần lý do giải thích kết quả thảm hại của quá trình chuyển đổi kinh tế là thất bại trong việc nhận thức vai trò trung tâm của những bộ phận khác.

Cuộc cách mạng thứ nhất nhận thức được sự khó khăn của việc chuyển đổi và những nhà cách mạng tin rằng điều đó không thể thực hiện bằng các biện pháp dân chủ mà phải được thực hiện bằng chuyên chính vô sản. Một số nhà lãnh đạo của cuộc cách mạng thứ hai lúc đầu đã nghĩ rằng, chỉ cần loại bỏ kinh tế kế hoạch tập trung, người Nga sẽ nhanh chóng gặt hái những lợi ích của thị trường. Nhưng một vài nhà cải cách thị trường của Nga (cũng như những người ủng hộ và cố vấn cho họ ở phương Tây) không mấy tin tưởng hay hứng thú với dân chủ, lo ngại rằng nếu người Nga được tự do lựa chọn, họ sẽ không chọn mô hình kinh tế đúng. Ở Đông Âu và những nước thuộc Liên Xô cũ, khi những cải cách thị trường thất bại ở hết nước này đến nước khác, những cuộc bầu cử dân chủ đã loại bỏ những cải cách thị trường cực đoan và đưa những đảng xã hội dân chủ hay thậm chí những đảng cộng sản mới, với rất nhiều cựu đảng viên cộng sản trong vai trò lãnh đạo, lên nắm quyền lực. Không hề ngạc nhiên khi rất nhiều nhà cải cách thị trường lại thể hiện cách làm việc giống kỳ lạ với cách làm việc cũ: ở Nga, Tổng thống Yeltsin, người có quyền lực lớn hơn nhiều những người đồng cấp ở bất kỳ quốc gia dân chủ phương Tây

nào, được khuyến khích chống lại Duma được bầu ra một cách dân chủ và tiến hành những cải cách thị trường thông qua sắc lệnh.³³ Có vẻ như những người “Bôn-sê-vích” kinh tế thị trường cũng như những chuyên gia phương Tây và nhà truyền giáo tín ngưỡng kinh tế mới ở những nước thuộc Liên Xô cũ đang cố gắng áp dụng một phiên bản ôn hòa của phương pháp của Lênin nhằm thúc đẩy quá trình chuyển đổi “dân chủ” hậu cộng sản.

NHỮNG THÁCH THỨC VÀ CƠ HỘI CỦA QUÁ TRÌNH CHUYỂN ĐỔI

Công cuộc chuyển đổi kinh tế bắt đầu vào đầu những năm 1990 với những thách thức và cơ hội lớn. Trước đây, chỉ rất ít nước chuyển đổi từ hệ thống trong đó chính phủ quản lý mọi mặt nền kinh tế sang hệ thống mà mọi quyết định được thực hiện thông qua thị trường. Trung Quốc đã tiến hành chuyển đổi từ cuối những năm 1970 và hiện vẫn còn lâu mới đạt đến một nền kinh tế thị trường phát triển đầy đủ. Một trong những chuyển đổi thành công nhất là Đài Loan, đảo nằm cách 100 dặm ngoài khơi Trung Hoa lục địa. Đảo này đã từng là một thuộc địa của Nhật từ cuối thế kỷ 19. Sau cuộc cách mạng năm 1949, nó trở thành nơi tị nạn của những nhà lãnh đạo Quốc dân đảng và tại đây, họ quốc hữu hóa và phân chia lại ruộng đất, thành lập và sau đó tư nhân hóa hàng loạt ngành công nghiệp chính và rộng hơn là thiết lập một nền kinh tế thị trường sống động. Sau năm 1945, nhiều nước, trong đó có Mỹ, chuyển từ chế độ động viên thời chiến sang một nền kinh tế thời bình. Vào lúc đó, nhiều nhà kinh tế và các chuyên gia lo ngại hủy

³³ J. R. Wedel, “Aid to Russia”, *Foreign Policy in Focus* 3 (25), Interhemispheric Resource Center and Institute Policy Studies, tháng 9.1998, trang 1-4.

bỏ động viên thời chiến, điều đòi hỏi không chỉ sự thay đổi quá trình ra quyết định (chấm dứt kinh tế mệnh lệnh trong thời chiến, khi chính phủ đưa ra những quyết định lớn về sản xuất, và trả khu vực sản xuất về cho tư nhân) mà còn sự tái phân bổ sản xuất, chẳng hạn từ sản xuất xe tăng sang sản xuất ô tô, sẽ kéo theo sự suy thoái kinh tế. Nhưng cho tới năm 1947, năm thứ hai sau chiến tranh, sản xuất ở Mỹ tăng 9,6% so với năm 1944, năm cuối cùng còn chiến tranh trong cả năm. Cho tới khi cuộc chiến kết thúc, 37% GDP (1945) được dành cho quân sự. Trong hòa bình, con số này giảm xuống chỉ còn 7,4% (1947).

Có một sự khác nhau quan trọng giữa chuyển đổi từ trạng thái chiến tranh sang hòa bình với chuyển đổi từ kinh tế kế hoạch sang kinh tế thị trường, mà tôi sẽ trình bày chi tiết sau. Trước Thế chiến thứ II, Mỹ đã có sẵn những thể chế kinh tế thị trường, mặc dù trong chiến tranh, nhiều thể chế này bị tạm dừng hoạt động và thay bằng mệnh lệnh và kiểm soát. Trái lại, quá trình chuyển đổi nước Nga cần cả việc bố trí lại những nguồn lực và tạo ra toàn bộ thể chế thị trường.

Cả Đài Loan và Trung Quốc đều gặp phải những vấn đề giống nhau của nền kinh tế chuyển đổi. Cả hai đều phải đối phó với thách thức thay đổi mạnh mẽ nền tảng xã hội, bao gồm việc hình thành những thể chế trong nền kinh tế thị trường. Cả hai đều đã có những thành công ấn tượng. Thay vì trải qua suy thoái kéo dài, họ có tốc độ tăng trưởng gần hai con số. Những nhà cải cách cấp tiến làm cố vấn ở Nga và nhiều nước đang chuyển đổi khác chẳng mấy chú ý đến những kinh nghiệm này và những bài học được rút ra từ đó. Không phải bởi họ tin rằng lịch sử nước Nga (hay lịch sử của một nước đang chuyển đổi nào khác) cho thấy không thể áp dụng những bài học kinh nghiệm này. Họ cố tình lờ đi khuyến nghị của những học giả

Nga vì một lý do đơn giản: họ tin rằng cuộc *cách mạng thị trường* sắp xảy ra sẽ làm cho tất cả kiến thức có sẵn trở nên không phù hợp. Điều mà những nhà thị trường rao giảng chính là kinh tế học sách giáo khoa, một phiên bản quá sơ sài của kinh tế học thị trường, trong đó không mấy chú tâm đến tính vận động của thay đổi.

Chúng ta hãy xem những vấn đề mà Nga (hay những nước khác thuộc Liên Xô cũ) phải đối mặt vào năm 1989. Ở Nga cũng có những thể chế tương tự như các nước phương Tây nhưng chúng lại có chức năng khác. Ở Nga có các ngân hàng và họ cũng huy động tiền tiết kiệm. Nhưng họ không được quyết định cho ai vay cũng như không có trách nhiệm giám sát để đảm bảo rằng khoản vay sẽ được trả. Thay vào đó, họ chỉ việc cung cấp vốn theo lệnh của cơ quan kế hoạch trung ương. Ở Nga cũng có các doanh nghiệp sản xuất hàng hóa, nhưng doanh nghiệp cũng không được tự quyết định: họ sản xuất cái mà người ta bảo họ sản xuất với đầu vào (nguyên liệu, lao động, máy móc) được cấp. Phạm vi hoạt động của doanh nghiệp xoay quanh những vấn đề mà chính phủ đặt ra: chính phủ sẽ giao chỉ tiêu sản lượng cho doanh nghiệp, nhưng không nhất thiết sẽ giao đủ nguyên liệu đầu vào hoặc lại cung cấp đầu vào quá mức cần thiết. Những nhà quản lý doanh nghiệp buộc phải tham gia mua bán để có thể sản xuất đủ sản lượng theo chỉ tiêu, đồng thời cũng kiếm lợi cho bản thân ngoài khoản lương chính thức. Những hoạt động này – cần thiết cho hệ thống Xô viết vận hành – dẫn đến tham nhũng và tham nhũng ngày càng tăng lên khi Nga chuyển sang kinh tế thị trường.³⁴ Lách luật, nếu không muốn nói là phá luật, trở thành một phần của cuộc

³⁴ Để tìm hiểu thêm, xin đọc P. Murrell, “Can Neo-Classical Economics Underpin the Economic Reform of the Centrally Planned Economies?”, *Journal of Economic Perspectives* 5(4) (1991), trang 59-76.

sống và là niềm báo trước cho sự đổ vỡ của hệ thống pháp luật, đánh dấu bước chuyển đổi của hệ thống.

Cũng như trong kinh tế thị trường, dưới chế độ Xô viết cũng có giá cả nhưng giá cả do sắc lệnh của chính phủ quy định chứ không phải do thị trường. Một số loại giá cả, chẳng hạn như giá các sản phẩm thiết yếu, được giữ ở mức thấp giả tạo, cho phép thậm chí những người có thu nhập thấp nhất cũng không bị nghèo đói. Giá năng lượng và tài nguyên thiên nhiên cũng giữ ở mức thấp và Nga chỉ làm được điều này nhờ vào nguồn tài nguyên khổng lồ của mình.

Những cuốn sách giáo khoa kinh tế học cũ thường nói về kinh tế thị trường như thể nó gồm ba thành tố chủ yếu: giá cả, sở hữu tư nhân và lợi nhuận. Cùng với cạnh tranh, ba thành tố này tạo ra động cơ điều phối các quyết định kinh tế nhằm đảm bảo rằng doanh nghiệp sản xuất ra sản phẩm người tiêu dùng cần ở mức giá thấp nhất có thể. Nhưng người ta cũng từ lâu nhận thấy vai trò của thể chế. Thể chế quan trọng nhất chính là hệ thống luật pháp đảm bảo sự thi hành của hợp đồng, giải quyết có trật tự những tranh chấp thương mại, và khi người vay nợ không trả được nợ, có thủ tục phá sản hợp lý, đảm bảo duy trì cạnh tranh và đảm bảo ngân hàng nhận tiền gửi phải trả lại tiền khi người gửi muốn rút tiền. Hệ thống luật pháp và những cơ quan của nó giúp đảm bảo thị trường chứng khoán hoạt động một cách công bằng, đảm bảo người quản lý không lợi dụng cổ đông hay cổ đông đa số không gây hại cho cổ đông thiểu số. Ở những quốc gia có nền kinh tế thị trường phát triển, hệ thống luật pháp và quy định đã được xây dựng trong hơn một thế kỷ rưỡi để ứng phó với những vấn đề của chủ nghĩa tư bản thị trường không giới hạn. Những quy định trong ngân hàng hình thành sau sự sụp đổ hàng loạt ngân hàng; những quy định về chứng khoán hình thành sau khi xảy ra những vụ

lừa đảo các cổ đông mất cảnh giác. Những nước đi sau muốn có nền kinh tế thị trường không cần phải trải qua những thảm họa này. Họ có thể học từ những kinh nghiệm của nước khác. Nhưng mặc dù những nhà cải cách thị trường có thể cũng có đề cập đến hạ tầng thể chế, họ chỉ nói lướt qua về nó mà thôi. Họ muốn thử một con đường tắt đến chủ nghĩa tư bản, tạo ra nền kinh tế thị trường mà không có các thể chế cần thiết và tạo ra thể chế mà không có hạ tầng thể chế cần thiết. Trước khi thành lập một thị trường chứng khoán, bạn phải đảm bảo rằng đã ban hành những quy định điều tiết. Những doanh nghiệp mới cần phải có khả năng huy động vốn và điều này đòi hỏi ngân hàng phải là ngân hàng thực sự, không phải kiểu ngân hàng đặc trưng dưới chế độ cũ, hay các ngân hàng chỉ cho chính phủ vay. Một hệ thống ngân hàng thực sự và có hiệu quả đòi hỏi những quy định chặt chẽ. Doanh nghiệp mới cũng cần mua hoặc thuê đất, và điều này lại đòi hỏi phải có các quy định về thị trường đất đai và đăng ký đất đai.

Cũng tương tự, trong nền nông nghiệp dưới kỷ nguyên Xô viết, nông dân được cấp hạt giống và phân bón mà họ cần. Họ không cần phải lo lắng về đầu vào hay bán sản phẩm nông nghiệp thế nào. Trong nền kinh tế thị trường, cần phải tạo ra thị trường cho đầu vào và đầu ra và điều đó đòi hỏi phải có những doanh nghiệp mới. Những thể chế xã hội cũng rất quan trọng. Dưới hệ thống cũ ở Liên Xô, không hề có thất nghiệp và do đó cũng không cần có bảo hiểm thất nghiệp. Công nhân thường làm cho một doanh nghiệp nhà nước đến suốt đời và doanh nghiệp cấp nhà và lương hưu cho họ. Tuy nhiên, ở nước Nga sau năm 1989, nếu có thị trường lao động thì các cá nhân có thể chuyển việc từ doanh nghiệp này sang doanh nghiệp khác. Nhưng nếu họ không thể kiếm được chỗ ở, việc di chuyển này hầu như là không thể. Do vậy, thị trường nhà đất cũng

cần thiết. Một hệ thống bảo hiểm xã hội kém cũng có nghĩa rằng chủ doanh nghiệp rất ngại phải sa thải công nhân nếu như họ chẳng còn chỗ nào để bầu vùi. Do vậy, các doanh nghiệp không thể tái cơ cấu mạnh mẽ nếu như không có mạng lưới an sinh xã hội. Thật không may, chẳng hề có thị trường nhà đất hay một hệ thống an sinh xã hội thực sự tồn tại ở nước Nga mới năm 1989.

Những thách thức mà các nền kinh tế thuộc Liên Xô cũ và những nước khác thuộc khối xã hội chủ nghĩa đang chuyển đổi gặp phải là rất lớn. Họ phải chuyển từ hệ thống một giá – cái hệ thống giá méo mó phổ biến dưới thời kinh tế mệnh lệnh – sang hệ thống giá thị trường. Họ phải tạo ra các thị trường và hạ tầng thể chế là cơ sở cho những thị trường đó. Họ phải tư nhân hóa tất cả những tài sản thuộc sở hữu nhà nước. Họ cũng phải tạo ra cách thức kinh doanh mới, không phải theo cách lách luật, và tạo ra những doanh nghiệp mới giúp phân bổ nguồn lực mà trước đây đã bị sử dụng không hiệu quả.

Dù nhìn từ góc độ nào, những nền kinh tế này cũng phải đối mặt với những lựa chọn khó khăn. Đã có những tranh luận kịch liệt về việc lựa chọn thể nào là hợp lý. Đáng chú ý nhất là lựa chọn về nhịp độ cải cách. Một số chuyên gia lo ngại rằng nếu họ không tư nhân hóa nhanh chóng, tạo ra một lực lượng lớn có lợi ích đi theo chủ nghĩa tư bản, sẽ có sự đảo chiều quay lại con đường chủ nghĩa cộng sản. Nhưng một số người khác lại lo rằng, nếu họ chuyển đổi quá nhanh, cải cách sẽ trở thành thảm họa với thất bại kinh tế đi kèm với tham nhũng chính trị và sẽ mở màn cho làn sóng phản đối từ cánh tả hoặc cánh hữu. Cách làm thứ nhất gọi là “liệu pháp sốc” còn cách làm thứ hai gọi là “cải cách từng bước”. Quan điểm về liệu pháp sốc được Bộ Tài chính Mỹ và IMF nhiệt liệt ủng hộ và được áp dụng phổ biến ở các nước. Tuy vậy, những người ủng hộ cải cách từng

bước tin rằng quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường sẽ tốt hơn nếu được chuyển đổi với nhịp độ hợp lý, theo thứ tự phù hợp. Không cần phải có thể chế hoàn hảo ngay lập tức nhưng, chẳng hạn, tư nhân hóa một lĩnh vực độc quyền mà chưa có môi trường cạnh tranh hay một cơ quan quản lý hiệu quả có thể sẽ biến độc quyền chính phủ thành độc quyền tư nhân, bóc lột người tiêu dùng thậm chí còn thậm tệ hơn. Sau mười năm, cuối cùng thì sự sáng suốt của những người theo liệu pháp từng bước cũng được thừa nhận: con rùa đã vượt qua con thỏ. Phê phán của những nhà cải cách từng bước về liệu pháp sốc không chỉ dự báo chính xác sự thất bại của nó mà còn chỉ rõ tại sao lại thất bại. Cái thiếu sót của họ chỉ là đã đánh giá chưa chính xác mức độ thiệt hại do liệu pháp sốc gây ra.

Những cơ hội do chuyển đổi tạo ra cũng lớn như những thách thức của nó. Nga là một nước giàu. Mặc dù ba phần tư thế kỷ cộng sản làm cho dân chúng không hiểu về kinh tế thị trường, nó cũng cho họ trình độ giáo dục cao, đặc biệt trong những lĩnh vực kỹ thuật rất quan trọng cho nền kinh tế mới. Chính Nga là nước đầu tiên đưa người vào vũ trụ.

Lý thuyết kinh tế giải thích sự thất bại của kinh tế kế hoạch hóa tập trung rất rõ ràng: kế hoạch hóa tập trung thất bại bởi một lẽ giản đơn là không cơ quan chính phủ nào có thể thu thập và xử lý đủ thông tin cần thiết để đảm bảo nền kinh tế vận hành tốt. Không có sở hữu tư nhân và động lực lợi nhuận thì không có khuyến khích vật chất, đặc biệt khuyến khích vật chất cho người quản lý. Chế độ thương mại bị kiểm soát kết hợp với bao cấp tràn lan và giá cả tùy tiện làm cho hệ thống kinh tế bị bóp méo.

Vì thế, thay kế hoạch hóa tập trung bằng kinh tế thị trường phi tập trung, thay sở hữu công cộng bằng sở hữu tư nhân và

xóa bỏ hay ít nhất giảm sự méo mó bằng cách tự do hóa thương mại sẽ tạo ra sự bùng nổ sản lượng kinh tế. Sự cắt giảm chi phí quân sự – chi phí chiếm một phần khổng lồ trong GDP thời Liên Xô còn tồn tại và gấp năm lần thời kỳ sau chiến tranh lạnh – đã tạo ra cơ hội tăng mức sống. Tuy nhiên, trên thực tế, mức sống ở Nga và nhiều nước chuyển đổi ở Đông Âu khác lại giảm.

CÂU CHUYỆN “CẢI CÁCH”

Sai lầm đầu tiên xảy ra ngay khi quá trình chuyển đổi bắt đầu. Do nhiệt tình và mong muốn chuyển nhanh sang kinh tế thị trường, hầu hết giá cả đã được thả nổi chỉ sau một đêm vào năm 1992, tạo ra động cơ cho lạm phát quét sạch các khoản tiết kiệm và đưa vấn đề ổn định kinh tế vĩ mô thành ưu tiên hàng đầu. Mọi người đều nhận ra rằng, với lạm phát phi mã (lạm phát ở tốc độ hai con số mỗi tháng), sẽ rất khó có sự chuyển đổi thành công. Do đó, bước một của liệu pháp sốc – tự do hóa giá cả ngay lập tức – yêu cầu ngay bước hai: kiềm chế lạm phát. Điều này đòi hỏi thắt chặt chính sách tiền tệ, nâng cao lãi suất.

Trong khi hầu hết giá cả được thả nổi tự do hoàn toàn, một số loại giá cả quan trọng được giữ ở mức thấp – giá cả tài nguyên thiên nhiên. Với nền kinh tế mới được tuyên bố là “kinh tế thị trường” này, điều này tạo ra một cơ hội: nếu bạn có thể mua, chẳng hạn dầu mỏ, và bán lại cho phương Tây, bạn có thể kiếm hàng triệu, thậm chí hàng tỉ USD. Và người ta đã làm như vậy. Thay vì kiếm tiền bằng cách thành lập những doanh nghiệp mới, họ làm giàu từ mô hình mới của kinh doanh kiểu cũ: lợi dụng chính sách sai lầm của chính phủ. Và chính hành vi trục lợi này tạo cơ sở cho những nhà cải cách tuyên bố rằng không phải là họ cải cách quá nhanh mà là họ cải cách quá chậm.

Giá mà mọi giá cả đều được tự do hóa ngay lập tức. Lập luận này cũng có chút hợp lý nhưng nếu dùng để bảo vệ cho những cải cách cấp tiến thì không thành thật chút nào. Tiến trình chính trị không bao giờ cho phép các nhà kỹ trị quyền tự do quyết định mọi thứ, và vì nhiều lý do, như chúng ta đã thấy, các nhà kỹ trị thường bỏ qua nhiều khía cạnh kinh tế, chính trị, xã hội. Cải cách, ngay cả trong những hệ thống kinh tế chính trị hoạt động tốt, luôn rối rắm và hỗn độn. Thậm chí nếu như tự do hóa ngay lập tức là có ý nghĩa, thì câu hỏi hợp lý hơn là: tại sao lại tiến hành tự do hóa giá cả khi họ đã biết là không thể tự do hóa nhanh chóng những khu vực quan trọng như giá năng lượng?

Tự do hóa và ổn định hóa là hai trụ cột của chiến lược cải cách cấp tiến. Tư nhân hóa nhanh chóng là trụ cột thứ ba. Nhưng hai trụ cột đầu tiên lại tạo ra cản trở cho việc thực hiện trụ cột thứ ba. Lạm phát cao đã xóa sổ tiền tiết kiệm của hầu hết người Nga, do đó, không có đủ người có tiền để mua những doanh nghiệp được tư nhân hóa. Thậm chí nếu họ có thể mua những doanh nghiệp này, việc vực chúng dậy cũng rất khó trong bối cảnh lãi suất cao và thiếu những thể chế tài chính cung cấp vốn vay.

Tư nhân hóa được coi là bước đầu tiên trong quá trình tái cơ cấu nền kinh tế. Không chỉ sở hữu phải thay đổi mà quản lý cũng phải thay đổi và sản xuất phải thay đổi từ sản xuất cái mà doanh nghiệp được lệnh sản xuất sang sản xuất cái mà người tiêu dùng cần. Quá trình tái cơ cấu này cần các khoản đầu tư mới và trong nhiều trường hợp, cần cắt giảm nhân công. Cắt giảm nhân công sẽ giúp nâng cao hiệu quả tổng thể nếu như nó chuyển công nhân từ những công việc năng suất thấp sang công việc năng suất cao. Thật không may, quá trình tái cơ cấu đã đem lại rất ít hiệu ứng tích cực này, một phần là bởi

chiến lược cải cách đã tạo ra những cản trở không thể vượt qua.

Chiến lược cải cách cấp tiến đã thất bại: tổng sản phẩm quốc nội của Nga giảm năm này qua năm khác kể từ sau năm 1989. Những dự đoán về suy thoái ngắn hạn khi chuyển đổi đã biến thành một thập kỷ suy thoái và có thể còn kéo dài lâu hơn nữa. Đường như không thể thấy được khi nào thì vòng xoáy suy thoái mới chấm dứt. Sự giảm sút GDP – còn lớn hơn cả thiệt hại mà nước Nga đã gánh chịu trong Thế chiến thứ II. Trong giai đoạn 1940-1946, sản xuất công nghiệp của Nga giảm 24%. Trong giai đoạn 1990-1999, sản xuất công nghiệp của Nga giảm tới gần 60% – thậm chí lớn hơn cả tỷ lệ giảm của GDP (54%). Những ai quen thuộc với lịch sử của lần chuyển đổi trước, trong Cuộc cách mạng Nga chuyển sang chủ nghĩa cộng sản, có thể rút ra được một số so sánh giữa thiệt hại kinh tế xã hội lúc đó với sự chuyển đổi sau năm 1989: số gia súc giảm một nửa, đầu tư vào công nghiệp chế tạo gần như dừng hẳn. Nga đã thu hút được vài dự án đầu tư vào khu vực khai thác tài nguyên thiên nhiên; kinh nghiệm ở châu Phi trước đó khá lâu cho thấy, nếu bạn định giá tài nguyên thiên nhiên thấp, thật dễ để thu hút đầu tư nước ngoài vào khu vực này.

Chương trình ổn định hóa / tự do hóa / tư nhân hóa, tất nhiên, không phải là một chương trình tăng trưởng. Mục đích của chúng là tạo những điều kiện tiền đề cho tăng trưởng. Nhưng thay vào đó, chúng đã tạo tiền đề cho suy thoái. Không chỉ đầu tư dừng lại mà nguồn vốn cũng cạn kiệt. Tiết kiệm bay hơi theo lạm phát. Tiền thu từ tư nhân hóa và tiền vay nợ nước ngoài bị phân bổ không hợp lý. Tư nhân hóa kèm theo sự mở cửa thị trường tài chính không đưa tới thịnh vượng mà tạo ra sự thất thoát tài sản. Logic này thật hoàn hảo. Một tay trùm sò chính trị có khả năng sử dụng ảnh hưởng chính trị của mình để vơ vét những tài sản có giá trị hàng tỉ USD, sau khi trả một

số tiền rẻ mạt. Đương nhiên ông ta sẽ muốn chuyển số tiền kiếm được ra nước ngoài. Để tiền ở Nga nghĩa là đầu tư vào một nước đang khủng hoảng và có rủi ro, không chỉ bởi lợi nhuận thấp mà còn có thể bị chính phủ kế tiếp tịch thu. Điều này không tránh khỏi dẫn đến những chỉ trích đúng đắn về tính bất hợp pháp của quá trình tư nhân hóa. Những ai đủ thông minh để trở thành người chiến thắng trong cuộc đua xâu xé miếng bánh tư nhân hóa sẽ đủ thông minh để đầu tư tiền của họ vào thị trường chứng khoán đang bùng nổ của Mỹ hoặc vào những tài khoản bí mật tại những ngân hàng nước ngoài. Không có gì ngạc nhiên khi hàng tỉ USD đã chạy ra nước ngoài.

IMF hứa hẹn rằng Nga sẽ mau chóng phục hồi. Cho tới năm 1997, họ có lý do để lạc quan như thế. Bởi vì khi sản lượng đã giảm tới 41% kể từ năm 1990, liệu nó có thể xuống thấp hơn nữa hay không? Bên cạnh đó, nước Nga đã tuân thủ hầu hết những gì mà IMF yêu cầu. Nó đã tự do hóa hầu như toàn bộ. Nó đã ổn định hóa thành công (tỷ lệ lạm phát giảm xuống đáng kể) và nó đã tư nhân hóa. Dĩ nhiên, quá dễ để tư nhân hóa nhanh chóng nếu như người ta chẳng cần quan tâm phải tư nhân hóa thế nào cho đúng: chỉ việc lấy những tài sản nhà nước có giá trị đưa cho bạn bè, anh em. Thực tế, chính phủ sẽ có lợi khi làm như vậy. Họ sẽ nhận được sự lại quả bằng tiền mặt hoặc thông qua sự ủng hộ trong các chiến dịch bầu cử, hoặc cả hai.

Nhưng sự phục hồi ngắn ngủi vào năm 1997 không kéo dài được lâu. Sai lầm của IMF, diễn ra ở một nơi cách xa nước Nga, chính là mấu chốt vấn đề. Vào năm 1998, cuộc khủng hoảng Đông Á nổ ra. Cuộc khủng hoảng này kéo theo sự đồng đánh của hoạt động đầu tư vào những thị trường mới nổi nói chung và các nhà đầu tư đòi hỏi lợi tức cao hơn để bù đắp rủi ro đầu tư vốn vào những nền kinh tế đó. Cùng với suy thoái GDP và

khó khăn đầu tư là những yếu kém trong tài chính công: chính phủ Nga lâm vào tình trạng vay nợ quá nhiều. Mặc cho những nỗ lực khó khăn nhằm cân bằng ngân sách, chính phủ Nga, dưới sức ép phải tư nhân hóa nhanh chóng của Mỹ, Ngân hàng Thế giới và IMF, đã phải bán tổng bán tháo tài sản nhà nước với giá rẻ và đã làm điều đó trước khi xây dựng được hệ thống thuế có hiệu quả. Chính phủ đã tạo ra một tầng lớp đầu sỏ chính trị và doanh nhân, những người chỉ phải trả một phần nhỏ tài sản họ có để nộp thuế, thấp hơn nhiều mức thuế họ phải nộp ở hầu như mọi quốc gia khác.

Vì thế, vào thời điểm xảy ra cuộc khủng hoảng Đông Á, Nga ở vào một tình thế rất kỳ cục. Họ có nguồn tài nguyên dồi dào nhưng chính phủ lại nghèo. Chính phủ hầu như đã cho đi hết những tài sản có giá trị trong khi lại không thể trả lương hưu cho người già hay trợ cấp phúc lợi cho người nghèo. Chính phủ phải vay hàng tỉ USD từ IMF và trở nên ngày càng nặng nợ trong khi những tay trùm tư bản, những kẻ nhận được sự hào phóng của chính phủ, thì chuyển hàng tỉ USD ra nước ngoài. IMF đã khuyến khích chính phủ tự do tài khoản vốn, cho phép dòng vốn chảy tự do. Chính sách này dự định sẽ làm cho nước Nga trở nên hấp dẫn hơn với các nhà đầu tư nước ngoài nhưng thực tế lại là cánh cửa một chiều thúc đẩy dòng tiền chạy khỏi nước Nga.

Cuộc khủng hoảng 1998

Trong khi nền kinh tế đang nợ nần nặng nề thì lãi suất cao do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng Đông Á tạo ra những khó khăn mới. Tòa tháp Nga ọp ẹp đã sụp đổ khi giá dầu mỏ sụt giảm. Do suy thoái và khủng hoảng ở Đông Nam Á, trong đó

chính sách của IMF đã góp phần làm cho tồi tệ thêm, nhu cầu dầu mỏ không những không thể tăng lên như kỳ vọng mà thực tế còn giảm đi. Sự mất cân đối giữa cung và cầu dầu mỏ gây ra sự sụt giá khủng khiếp của dầu thô (giảm tới hơn 40% trong sáu tháng đầu năm 1998 so với mức giá bình quân năm 1997). Dầu mỏ vừa là hàng hóa xuất khẩu chủ yếu vừa là nguồn thu thuế của chính phủ Nga và giá dầu giảm tạo ra hậu quả tàn khốc. Ở Ngân hàng Thế giới, chúng tôi đã nhận ra vấn đề này ngay đầu năm 1998, khi giá dầu có xu hướng giảm xuống thấp hơn chi phí khai thác và vận chuyển dầu của Nga. Với mức tỷ giá lúc đó, ngành công nghiệp dầu mỏ của Nga sẽ không thu được lợi nhuận. Phá giá tiền tệ là không tránh khỏi.

Rõ ràng, đồng rúp đã bị đánh giá quá cao. Hàng nhập khẩu tràn ngập và hàng nội địa phải cạnh tranh rất vất vả. Chuyển đổi sang kinh tế thị trường và giảm đầu tư vào quân sự được kỳ vọng sẽ kéo theo tái phân bổ tài nguyên để sản xuất nhiều hàng tiêu dùng hoặc máy móc để sản xuất hàng tiêu dùng hơn. Nhưng đầu tư bị chững lại còn hàng tiêu dùng cũng không được sản xuất. Tỷ giá bị đánh giá quá cao – kết hợp với những chính sách kinh tế vĩ mô mà IMF đưa vào – đã bóp chết nền kinh tế. Trong khi thất nghiệp chính thức có vẻ hạ bớt thì thất nghiệp trá hình lại lan tràn bởi vì lãnh đạo nhiều doanh nghiệp không muốn sa thải công nhân khi không có hệ thống bảo hiểm xã hội. Dù cho thất nghiệp bị che giấu, nó không hề kém đau thương: công nhân chỉ làm việc nửa vơi, doanh nghiệp cũng chỉ trả lương nửa vơi. Tiền thanh toán lương biến thành các khoản nợ lương và khi được trả nợ, công nhân thường nhận được hàng thay vì đồng rúp.

Nếu như đối với người dân và với nước Nga, đồng rúp bị đánh giá cao là một thảm họa thì với tầng lớp doanh nhân mới, tỷ giá cao lại là một mối lợi. Họ cần ít đồng rúp hơn để mua xe

Mercedes, túi xách Chanel và những món ăn cao cấp nhập khẩu từ Ý. Với những tay trùm tư bản muốn đem tiền ra khỏi nước Nga cũng vậy, đồng rúp cao rất có lợi. Họ thu được nhiều tiền đô hơn từ đồng rúp khi họ tích trữ lợi nhuận vào những tài khoản ở ngân hàng nước ngoài.

Mặc cho những khổ sở mà phần lớn người dân Nga phải chịu đựng, những nhà cải cách và những cố vấn của họ ở IMF lo ngại rằng phá giá sẽ tạo ra một vòng xoáy lạm phát mới. Họ khẳng khái chống lại bất kỳ một thay đổi nào về tỷ giá và sẵn sàng bỏ hàng tỉ USD để tránh điều đó. Cho tới tháng 5, và chắc chắn hơn là tháng 6.1998, người ta thấy rõ ràng rằng nước Nga cần phải có sự trợ giúp từ bên ngoài để giữ tỷ giá. Niềm tin vào đồng rúp bị xói mòn. Tin tưởng rằng việc phá giá đồng rúp là không tránh khỏi, lãi suất trong nước tăng vọt và tiền chạy khỏi nước Nga với tốc độ nhanh hơn khi người dân chuyển rúp sang USD. Bởi sự lo ngại khi phải giữ tiền bằng đồng rúp và sự thiếu tin tưởng vào khả năng trả nợ của chính phủ, cho tới tháng 6.1998, chính phủ Nga phải trả lãi suất tới 60% khi vay bằng đồng rúp. Con số này tăng lên tới 150% chỉ sau vài tuần. Thậm chí ngay cả khi chính phủ hứa sẽ trả nợ bằng USD, họ cũng phải vay với lãi suất cao (lãi suất trên khoản vay của chính phủ bằng tiền USD tăng từ khoảng hơn 10% lên tới gần 50%, 45 điểm phần trăm cao hơn lãi suất chính phủ Mỹ phải trả trên tín phiếu kho bạc cùng thời điểm đó). Thị trường cho rằng xác suất vỡ nợ của chính phủ rất cao và thị trường đã đúng. Lãi suất như vậy thậm chí còn thấp hơn mức đáng lẽ phải trả bởi vì nhiều nhà đầu tư tin rằng nước Nga quá lớn và quá quan trọng nên khó có thể sụp đổ. Khi những ngân hàng đầu tư ở New York cho Nga vay, họ thì thầm với nhau mức độ trợ giúp của IMF một khi có khủng hoảng.

Cuộc khủng hoảng nổ ra theo cách mà chúng thường xảy ra. Những nhà đầu cơ có thể biết được dự trữ ngoại tệ còn nhiều hay ít và khi dự trữ giảm, đánh cược vào khả năng phá giá ngày càng trở thành một canh bạc chắc thắng (one-way bet). Chẳng có rủi ro nào khi đánh cược về sự sụp đổ đồng rúp. Và như kỳ vọng, IMF nhảy vào cứu giúp với 4,8 tỉ USD vào tháng 7.1998.³⁵

Trong những tuần trước khi khủng hoảng nổ ra, IMF đã thúc đẩy những chính sách làm cho khủng hoảng xảy ra khủng khiếp hơn. Quỹ này đã thúc giục Nga vay ngoại tệ nhiều hơn và giảm vay bằng đồng rúp. Lập luận của họ rất đơn giản: lãi suất đồng rúp cao hơn nhiều so với lãi suất đồng USD. Bằng cách vay bằng đồng USD, chính phủ có thể tiết kiệm được chi phí. Nhưng có một sai lầm cơ bản trong lập luận này. Lý thuyết kinh tế cơ bản cho rằng sự khác biệt về lãi suất giữa trái phiếu USD và trái phiếu rúp phải phản ánh kỳ vọng về sự phá giá. Thị trường cân bằng khi chi phí hoặc lợi nhuận cho vay (đã khấu trừ rủi ro) là bằng nhau. Tôi không tin vào thị trường nhiều như IMF, do đó, tôi cũng không mấy tin tưởng rằng chi phí vay tiền đã khấu trừ rủi ro là như nhau, dù vay bằng đồng tiền nào. Nhưng tôi cũng không tin tưởng như IMF rằng các quan chức của quỹ này có thể dự báo biến động tỷ giá tốt hơn thị trường. Ở trường hợp của Nga, các quan chức IMF tin rằng họ giỏi hơn thị trường. Họ sẵn sàng đánh cược bằng tiền của nước Nga rằng thị trường đã sai. Đó là một trong những đánh giá sai lầm mà IMF đã mắc phải, dưới những hình thức khác nhau, hết lần này đến lần khác. Đánh giá này không chỉ sai, nó còn đặt nước Nga trước vô vàn rủi ro: nếu đồng rúp bị phá giá, Nga sẽ gặp khó khăn gấp bội khi phải trả nợ cho khoản nợ bằng

³⁵ Xem IMF, “IMF Approves Augmentation of Russia Extended Arrangement and Credit Under CCFF, Activates GAB,” Press release no. 98/31, Washington DC, 20.7.1998.

USD.³⁶ IMF đã lờ đi rủi ro này. Với việc thúc đẩy vay nợ bằng USD và làm cho vị trí của nước Nga suy yếu đi một khi phá giá, IMF phải chịu một phần trách nhiệm khi Nga cuối cùng buộc phải hoãn trả các khoản nợ.

Kế hoạch cứu giúp

Khi khủng hoảng nổ ra, IMF là người lãnh đạo những nỗ lực cứu giúp. Nó đòi Ngân hàng Thế giới đóng góp 6 tỉ USD. Tổng cộng khoản giúp đỡ cả gói là 22,6 tỉ USD. IMF sẽ đóng góp 11,2 tỉ, như tôi đã nói ở trên, Ngân hàng Thế giới đóng góp 6 tỉ và phần còn lại do chính phủ Nhật Bản cung cấp.

Đã có một cuộc tranh luận nóng bỏng trong nội bộ Ngân hàng Thế giới. Nhiều người trong chúng tôi băn khoăn về việc cho nước Nga vay. Chúng tôi băn khoăn liệu những lợi ích đối với tăng trưởng trong tương lai có đủ lớn để biện minh cho khoản vay sẽ tạo ra gánh nặng nợ nần. Nhiều người nghĩ rằng IMF đang tạo điều kiện cho chính phủ Nga trì hoãn những cải cách có ý nghĩa, chẳng hạn thu thuế từ những công ty dầu mỏ. Bằng chứng về nạn tham nhũng ở Nga rất rõ ràng. Nghiên cứu riêng của Ngân hàng Thế giới cho thấy khu vực này là một trong những nơi tham nhũng nặng nhất thế giới. Phương Tây biết rằng phần lớn trong hàng tỉ USD giúp đỡ này sẽ bị chuyển từ mục tiêu dự định của nó vào túi của gia đình và cộng sự của những quan chức tham nhũng và những trùm tư bản thân thiết với họ. Trong khi Ngân hàng Thế giới và IMF dường như

³⁶ Có lập luận rằng IMF không hề lờ đi việc này. Thực tế, một số người tin rằng Quỹ này đã cố gắng chống phá giá bằng cách làm cho thiệt hại của phá giá tăng lên để Nga không phá giá. Nếu đó quả thực là lập luận của IMF, thì IMF đã tính toán hoàn toàn sai.

có lập trường cứng rắn chống lại việc cho vay những chính phủ tham nhũng, những điều diễn ra cho thấy là họ có “tiêu chuẩn kép”. Những nước không có vai trò chiến lược như Kenya bị từ chối cho vay vì tham nhũng trong khi những nước như Nga, nơi mà tham nhũng ở mức độ khủng khiếp hơn nhiều, thì lại tiếp tục được cho vay.

Bên cạnh những vấn đề đạo đức ở trên, rõ ràng là còn có sai lầm kinh tế. Kế hoạch trợ giúp của IMF dự định dùng để hỗ trợ giữ vững tỷ giá. Tuy nhiên, khi mà đồng tiền một nước đã bị đánh giá quá cao và làm cho kinh tế nước đó bị thiệt hại, giữ tỷ giá sẽ chẳng có ý nghĩa gì. Nếu giữ được tỷ giá, nền kinh tế sẽ thiệt hại. Nhưng trong trường hợp dễ xảy ra hơn là không giữ được tỷ giá thì số tiền bỏ ra là lãng phí và đất nước lại chịu thêm nợ nần. Tính toán của chúng tôi cho thấy rằng tỷ giá của Nga bị đánh giá cao, do đó, đổ tiền ra để giữ tỷ giá là một quyết định kinh tế sai lầm. Hơn nữa, tính toán tại Ngân hàng Thế giới trước khi khoản vay nợ được thực hiện, dựa trên ước lượng về doanh thu và chi tiêu chính phủ qua thời gian, gợi ý rằng khoản vay nợ này là không đủ. Trừ khi có một điều kỳ diệu xảy ra làm lãi suất giảm mạnh, trước mùa thu, nước Nga sẽ lại rơi vào khủng hoảng.

Còn một lập luận khác mà theo đó, tôi đi tới kết luận rằng cho Nga vay thêm tiền sẽ là một sai lầm lớn. Nga là một đất nước giàu tài nguyên. Nếu cải cách hợp lý, nó sẽ không cần đến tiền từ bên ngoài. Còn nếu nó không làm đúng, chẳng có gì chắc chắn là tiền từ bên ngoài sẽ đem lại điều gì khác. Dù theo kịch bản nào, kết luận dường như cũng chống lại việc cho Nga vay tiền.

Mặc cho sự phản đối mạnh mẽ từ chính các nhân viên của mình, Ngân hàng Thế giới đã phải chịu áp lực chính trị lớn từ chính quyền Clinton phải cho Nga vay. Ngân hàng Thế giới đã

cố gắng thỏa hiệp, tuyên bố công khai cho vay một khoản tiền lớn nhưng lại cho vay từng phần nhỏ một. Chúng tôi quyết định cho Nga vay ngay lập tức 300 triệu USD, phần còn lại sẽ được giải ngân dần dần theo tiến độ của cải cách. Hầu hết chúng tôi cho rằng chương trình này sẽ thất bại trước khi Nga được giải ngân khoản tiền tiếp theo. Dự đoán của chúng tôi đã chứng tỏ là đúng đắn. Kỳ lạ thay, IMF dường như lơ đi tình trạng tham nhũng và những rủi ro đi kèm với khoản tiền cho vay. Họ thực sự nghĩ rằng giữ mức tỷ giá bị đánh giá quá cao như thế là tốt và khoản tiền cung cấp sẽ giúp thực hiện điều đó trong nhiều tháng. Vì thế, họ đã cung cấp hàng tỉ USD cho nước Nga.

Sự cứu giúp thất bại

Ba tuần sau khi khoản vay được thực hiện, Nga tuyên bố đơn phương ngừng thanh toán các khoản nợ và phá giá đồng Rúp.³⁷ Cho tới tháng giêng năm 1999, đồng rúp đã mất giá thực tế hơn 45% so với giá trị vào thời điểm tháng 7.1998.³⁸ Tuyên bố

³⁷ Tuyên bố của chính phủ Nga vào ngày 17.8 còn có nhiều nội dung khác, nhưng đây là những nội dung chủ yếu phục vụ cho mục đích của chúng ta. Thêm vào đó, chính phủ Nga thực hiện kiểm soát tạm thời vốn, chẳng hạn như cấm những người không sống ở Nga đầu tư vào các tài sản ngắn hạn bằng đồng rúp và hoãn trả nợ 90 ngày những khoản thanh toán nợ và bảo hiểm bằng ngoại tệ. Chính phủ Nga cũng tuyên bố ủng hộ quỹ thanh toán do các ngân hàng lớn nhất Nga xác lập nhằm đảm bảo ổn định thanh toán và đưa ra quy định thanh toán đúng hạn cho công chức chính phủ và phục hồi các ngân hàng. Chi tiết xem trang web www.bisnis.doc.gov/bisnis/country/980818ru.htm.

³⁸ Vào thứ ba, 17.8.1998, trên thị trường ngoại tệ liên ngân hàng Moscow, đồng rúp mất giá 1,9% so với ngày 16.8, nhưng đến cuối tuần, (thứ sáu ngày 21), tỷ lệ mất giá là 11%. Tuy nhiên, vào ngày 17.8, trên thị trường liên ngân hàng phi chính thức, đồng rúp đã mất giá 26%. Xem trang web của Institute for the Economy in Transition, http://www.iet.ru/trend/12-99/3_e.htm.

ngày 17.8 đã đẩy nhanh cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu. Lãi suất cho vay các thị trường mới nổi tăng cao hơn cả mức đỉnh cao của cuộc khủng hoảng Đông Á. Ngay cả những nước đang phát triển có chính sách kinh tế tốt cũng không thể huy động được nguồn vốn. Suy thoái kinh tế của Brazil trầm trọng hơn và cuối cùng nước này cũng phải đối mặt với một cuộc khủng hoảng tiền tệ. Argentina và những nước Mỹ Latinh khác vừa mới chỉ dần phục hồi sau những cuộc khủng hoảng lần trước nay lại bị dồn tới bờ vực của một cuộc khủng hoảng mới. Ecuador và Colombia rơi vào khủng hoảng. Thậm chí ngay cả nước Mỹ cũng không thể ngồi yên mà không hề hấn gì được nữa. Ngân hàng dự trữ liên bang New York đã phải sắp đặt sự trợ giúp tư nhân để vực dậy một trong những quỹ đầu tư rủi ro lớn nhất nước Mỹ, Long Term Capital Management, vì lo ngại rằng sự sụp đổ của quỹ này có thể tạo ra cuộc khủng hoảng toàn cầu.

Điều ngạc nhiên ở thất bại này không phải là bản thân thất bại mà chính là việc nó đã gây ngạc nhiên cho một số quan chức IMF, bao gồm cả một số quan chức cấp cao nhất. Họ đã tin rằng kế hoạch của họ sẽ thành công.

Dự báo của chúng tôi cũng chỉ cho thấy đúng một phần. Chúng tôi đã cho rằng tiền sẽ giúp giữ được tỷ giá trong vòng ba tháng. Tiền chỉ giữ được ba tuần. Chúng tôi đã cho rằng phải mất nhiều ngày, thậm chí hàng tuần, các trùm tư bản mới chuyển tiền ra khỏi Nga được, trong khi thực tế chỉ cần vài giờ hoặc vài ngày. Chính phủ Nga đã thậm chí cho phép đồng rúp lên giá. Như chúng ta đã thấy, điều đó có nghĩa là các ông trùm chỉ cần dùng ít tiền rúp hơn để mua USD. Thống đốc Ngân hàng trung ương Nga, Viktor Gerashchenko tươi cười nói với Chủ tịch Ngân hàng Thế giới và tôi rằng đó là do “thị trường quyết định”. Khi bị cật vấn về việc hàng tỉ USD mà IMF đã cho

Nga vay chảy vào các tài khoản tại Síp và Thụy Sĩ chỉ sau vài ngày, IMF tuyên bố rằng số tiền đó không phải là tiền họ cho vay. Lập luận này thể hiện hoặc là sự thiếu hiểu biết đáng kinh ngạc về kinh tế của IMF hoặc là trình độ lấp liếm của IMF đã ngang ngửa với Gerashchenko hoặc cả hai. Khi tiền được chuyển tới một nước, không ai đánh dấu trên đồng tiền đó cả. Vì vậy, không ai có thể nói rằng tiền “của tôi” đã chạy ra chỗ này hay chỗ khác. IMF đã cho Nga vay tiền – nguồn tiền cho phép Nga đến lượt mình đem cho những trùm tư bản để chuyển ra nước ngoài. Một vài người trong chúng tôi đã châm biếm rằng IMF có lẽ sẽ làm cuộc sống dễ chịu hơn nếu nó chuyển thẳng tiền vào những tài khoản ở Síp và Thụy Sĩ.

Tất nhiên, không chỉ các tay trùm tư bản thu lợi từ kế hoạch trợ giúp của IMF. Phố Wall và những ngân hàng đầu tư phương Tây, những người gây áp lực mạnh mẽ nhất cho kế hoạch trợ giúp, hiểu rằng họ cũng có lợi. Họ tranh thủ thời gian ngắn ngủi do khoản tiền trợ giúp tạo ra để vớt vát càng nhiều càng tốt và rút chạy khỏi nước Nga với những gì vớt vát được.

Bằng việc cho Nga vay mặc cho những lý do đã bị phê phán ở trên, chính sách của IMF đẩy Nga sâu hơn vào tình trạng nợ nần mà chẳng được lợi thêm bất cứ điều gì. Thiệt hại do những sai lầm này không do các quan chức IMF, những người cho vay, hay Mỹ, người đã gây áp lực, hay những ngân hàng phương Tây và những trùm tư bản đã kiếm lợi từ khoản vay này chịu, mà là những người dân đóng thuế ở Nga.

Có một khía cạnh tích cực của cuộc khủng hoảng: phá giá đồng rúp kích thích tăng trưởng khu vực sản xuất hàng thay thế nhập khẩu. Hàng sản xuất tại Nga ngày càng chiếm thị phần lớn hơn tại thị trường nội địa. “Hậu quả không dự tính” này cuối cùng đã mang đến sự tăng trưởng được chờ đợi từ lâu cho nền kinh tế Nga. Có một điều mỉa mai ở đây: kinh tế vĩ mô được

coi là thế mạnh của IMF nhưng ngay cả trong lĩnh vực này IMF cũng thất bại. Những thất bại kinh tế vĩ mô cùng với các thất bại khác đóng góp mạnh mẽ vào sự tàn khốc của khủng hoảng.

NHỮNG CHUYỂN ĐỔI THẤT BẠI

Hiếm ở đâu mà khoảng cách giữa kỳ vọng và thực tế lại lớn như trường hợp sự chuyển đổi từ kinh tế kế hoạch sang kinh tế thị trường. Sự kết hợp giữa tư nhân hóa, tự do hóa và phi tập trung hóa được kỳ vọng sẽ nhanh chóng mang tới tăng trưởng mạnh mẽ trong sản xuất sau một thời gian suy thoái quá độ ngắn. Người ta kỳ vọng rằng những lợi ích mà quá trình chuyển đổi mang lại sẽ lớn hơn về dài hạn, khi máy móc kém hiệu quả được thay thế và một thể hệ doanh nhân mới hình thành. Sự hội nhập hoàn toàn vào nền kinh tế toàn cầu với những lợi ích mà nó đem lại sẽ đến nhanh chóng, nếu không nói là ngay lập tức.

Kỳ vọng tăng trưởng này đã không biến thành hiện thực, không chỉ ở Nga mà còn ở hầu hết những nền kinh tế chuyển đổi. Chỉ một vài những nước cộng sản trước đây, chẳng hạn như Ba Lan, Hungary, Slovenia và Slovakia có GDP ngang với mức một thập kỷ trước đó. Ở những nước còn lại, mức độ giảm sút thu nhập lớn đến mức khó có thể đo được. Theo số liệu của Ngân hàng Thế giới, GDP của Nga hiện nay (năm 2000) thấp chưa tới hai phần ba mức của năm 1989. Sự giảm sút thu nhập ở Moldova là khủng khiếp nhất, với mức sản lượng hiện nay chưa bằng một phần ba mức sản lượng một thập kỷ trước đây. GDP năm 2000 của Ukraine chỉ bằng một phần ba so với mười năm trước.

Đằng sau những con số này là những triệu chứng thật sự

của căn bệnh nước Nga. Nga đã nhanh chóng chuyển từ một cường quốc công nghiệp – một đất nước đã phóng vệ tinh đầu tiên, Sputnik, lên quỹ đạo – thành một nước xuất khẩu tài nguyên. Tài nguyên thiên nhiên, đặc biệt là dầu mỏ và khí đốt, chiếm hơn một nửa doanh thu xuất khẩu của Nga. Trong khi những nhà cố vấn cải cách phương Tây đang viết những cuốn sách với nhan đề như là *Sự bùng nổ kinh tế sắp tới ở Nga* hay *Nga đã trở thành một nền kinh tế thị trường như thế nào*, những số liệu trên cho thấy thật khó mà nói rằng những bức tranh đầy hoa hồng mà họ đang vẽ là nghiêm túc. Những tác giả với cách nhìn không thiên vị đang viết những cuốn sách với nhan đề chẳng hạn như *Vụ mua bán thế kỷ: Bước chuyển đổi hỗn loạn từ chủ nghĩa cộng sản sang chủ nghĩa tư bản*.³⁹

Mức giảm sút GDP của Nga (chưa nói đến những nước khác trong khối cộng sản trước đây) là chủ đề gây tranh cãi. Một số người lập luận rằng, bởi vì sự gia tăng nhanh chóng của khu vực phi chính thức – từ những người bán hàng rong đến thợ sửa ống nước, thợ sơn và những người cung cấp dịch vụ khác mà hoạt động kinh tế của họ khó đưa vào thống kê thu nhập quốc dân – số liệu ở trên đã đánh giá quá mức mức độ suy giảm thu nhập. Tuy nhiên, những người khác lại cho rằng, bởi vì nhiều giao dịch ở Nga là ở dạng hàng đổi hàng (hơn 50% doanh số công nghiệp)⁴⁰ và bởi vì giá thị trường thường cao hơn giá “trao đổi”, số liệu thống kê thực tế đã đánh giá quá thấp mức độ suy giảm thu nhập thực tế.

³⁹ Xem Chrystia Freeland, đã trích dẫn; Richard Layard and John Parker, đã trích dẫn; và Ander Aslund, đã trích dẫn.

⁴⁰ Về những hàm ý và chi phí do “đổi hàng” gây ra lên nền kinh tế Nga, xem C. G. Gaddy and B. W. Ickes, “Russia’s Virtual Economy,” *Foreign Affairs* 77 (tháng 9-10, 1998).

Tổng hợp những ý kiến này, có một sự thống nhất chung là hầu hết mọi người đều phải nếm trải sự suy giảm mức sống rõ rệt, thể hiện qua nhiều chỉ tiêu xã hội. Trong khi ở khắp nơi trên thế giới, tuổi thọ ngày càng tăng nhanh thì ở Nga, tuổi thọ trung bình giảm hơn ba năm còn ở Ukraine, là gần ba năm. Điều tra mức chi tiêu của hộ gia đình – họ ăn gì, họ chi tiêu bao nhiêu cho quần áo và họ đang sống trong những căn nhà loại nào – chứng thực sự suy giảm trong mức sống thực tế tương đương với mức độ suy giảm thể hiện qua các con số thống kê GDP. Nói cách khác, giả sử rằng chỉ tiêu tiêu dùng là không đổi và chỉ lấy một phần ba chi tiêu quân sự trước đây chuyển sang đầu tư cho sản xuất và giả sử rằng không có đổi mới để tăng hiệu quả hay tận dụng những cơ hội giao thương mới, thì mức tiêu dùng và mức sống cũng đã có thể tăng lên 4%, một mức tăng chưa phải cao nhưng cũng còn hơn rất nhiều sự suy giảm thực tế đã xảy ra.

Gia tăng nghèo đói và bất bình đẳng

Những con số thống kê trên không cho thấy toàn bộ câu chuyện chuyển đổi ở Nga. Chúng đã bỏ qua một trong những thành công quan trọng nhất: làm sao bạn có thể tính được giá trị của nền dân chủ mới, dù nó còn khiếm khuyết? Nhưng chúng cũng bỏ qua một trong những thất bại quan trọng nhất: sự gia tăng nghèo đói và bất bình đẳng.

Trong khi chiếc bánh kinh tế quốc gia thu nhỏ lại, nó còn được chia sẻ ngày càng bất bình đẳng đến nỗi những người Nga bình thường nhận được phần ngày càng nhỏ đi. Vào năm 1989, chỉ 2% người Nga sống trong nghèo đói. Cho đến cuối năm 1998, con số này đã tăng lên đến 23,8%, theo chuẩn nghèo

chỉ có 2 USD một ngày. Hơn 40% dân số chỉ có thu nhập dưới 4 USD một ngày, theo một khảo sát do Ngân hàng Thế giới tiến hành. Những con số thống kê về trẻ em còn cho thấy vấn đề nghiêm trọng hơn với hơn 50% trẻ sống trong những gia đình nghèo đói. Những nước cộng sản cũ cũng có tình trạng gia tăng nghèo đói tương tự, nếu không tồi hơn.⁴¹

Ngay khi tới Ngân hàng Thế giới, tôi bắt đầu xem xét kỹ hơn những gì đang diễn ra và những chiến lược đang được thực hiện. Khi tôi bày tỏ mối lo ngại về vấn đề này, một nhà kinh tế tại ngân hàng, người đã đóng vai trò quan trọng trong quá trình tư nhân hóa đã phản ứng gay gắt. Ông ta trích dẫn tình trạng kẹt xe, trong số đó nhiều xe là Mercedes, những người đi nghỉ cuối tuần vào mùa hè và các cửa hàng đầy ắp hàng hóa xa xỉ. Đó là bức tranh khác hẳn những cửa hiệu trống rỗng ảm đạm dưới chế độ cũ. Tôi không phản đối là một số khá lớn người Nga đã kiếm được đủ giàu để gây ra nạn kẹt xe, tạo ra nhu cầu về giày Gucci hay những hàng hóa nhập khẩu xa xỉ khác, đủ cho nhiều cửa hàng bán lẻ phát triển. Tại nhiều khu nghỉ mát châu Âu, những nhà giàu người Nga đã thay thế những người Ả rập hai thập kỷ trước. Ở một vài khu nghỉ mát đó, các bảng tên đường thậm chí viết bằng tiếng Nga cùng với ngôn ngữ bản địa. Nhưng kẹt xe Mercedes ở một nước với thu nhập bình quân 4.730 USD (vào năm 1997) là một dấu hiệu của sự ốm yếu chứ không phải khỏe mạnh. Đó là dấu hiệu rõ ràng về một xã hội tập trung của cải vào tay một số ít người hơn là chia sẻ cho số đông.

Trong khi sự chuyển đổi làm tăng nhanh số người nghèo và làm cho một số ít người giàu lên, tầng lớp trung lưu ở Nga có

⁴¹ Quá trình chuyển đổi đã không đem lại lợi ích cho người nghèo. Ví dụ, một phần năm dân số nghèo nhất thu nhập chỉ chiếm 8,6% ở Nga (1998), 8,8% ở Ukraine (1999), 6,7% ở Kazakhstan (1996) (theo World Bank, *World Development Indicator 2001*).

lẽ là bị thiệt hại nặng nhất. Trước tiên, lạm phát đã xóa sạch số tiền tiết kiệm ít ỏi của họ. Khi tiền lương không theo kịp với lạm phát, thu nhập thực tế của họ giảm sút. Sự cắt giảm chi phí cho giáo dục và y tế làm xói mòn thêm mức sống của họ. Những ai có thể đều tìm cách ra nước ngoài (một số nước, chẳng hạn Bulgaria đã mất 10% hoặc hơn dân số và thậm chí một tỷ lệ lớn hơn lực lượng lao động qua đào tạo). Những sinh viên giỏi ở Nga và các nước Liên Xô cũ mà tôi đã gặp đều học tập rất chăm chỉ với một tham vọng: nhập cảnh được vào các nước phương Tây. Những thiệt hại này nghiêm trọng không phải chỉ bởi điều chúng gợi ý cho những người còn đang ở Nga mà cả những điều báo trước tương lai: trong lịch sử, tầng lớp trung lưu luôn là trung tâm trong xây dựng xã hội dựa trên những nguyên tắc luật pháp và giá trị dân chủ.

Mức độ gia tăng bất bình đẳng cũng giống như mức độ và thời gian suy thoái kinh tế đã gây ra sự ngạc nhiên lớn. Các chuyên gia đã dự đoán bất bình đẳng hay ít nhất là mức bất bình đẳng đo được sẽ gia tăng. Ở chế độ cũ, thu nhập mọi người được giữ tương tự nhau bằng cách xóa bỏ chênh lệch về lương. Hệ thống cộng sản, trong khi không tạo ra cuộc sống thoải mái, đã tránh được tình trạng nghèo đói cùng cực và giữ mức sống tương đối ngang bằng bằng cách cung cấp nền giáo dục phổ thông, nhà ở, y tế và dịch vụ chăm sóc trẻ em. Với việc chuyển sang kinh tế thị trường, những ai làm việc chăm chỉ và làm ra nhiều sản phẩm sẽ gạt hái những phần thưởng cho công sức của họ và vì thế sự gia tăng bất bình đẳng là không tránh khỏi. Tuy nhiên, người ta đã hy vọng rằng nước Nga không có bất bình đẳng do tài sản thừa kế. Không bất bình đẳng do thừa kế, Nga đã có triển vọng về một nền kinh tế thị trường hơn. Làm sao mà mọi chuyện lại xảy ra hoàn toàn khác như thế! Nước Nga ngày nay có tỷ lệ bất bình đẳng ngang với những

nền kinh tế bất bình đẳng nhất trên thế giới, những nền kinh tế ở Mỹ Latinh dựa trên di sản nửa phong kiến.⁴²

Nga đã nhận lấy những điều tồi tệ nhất – một sự suy giảm khủng khiếp về sản lượng và một sự gia tăng khủng khiếp bất bình đẳng. Và dự báo tương lai thì mờ mịt: bất bình đẳng cao sẽ cản trở tăng trưởng, đặc biệt khi chúng dẫn đến mất ổn chính trị xã hội.

NHỮNG CHÍNH SÁCH SAI LẦM ĐÃ DẪN ĐẾN CHUYỂN ĐỔI THẤT BẠI NHƯ THẾ NÀO

Chúng ta đã thấy rõ những chính sách “Đồng thuận Washington” đã đóng góp vào thất bại như thế nào: tư nhân hóa sai lầm không đem lại sự cải thiện hiệu suất hay tăng trưởng mà đem lại suy thoái và thất thoát tài sản. Chúng ta cũng đã thấy những vấn đề trở nên phức tạp hơn qua sự tác động lẫn nhau giữa những cải cách cũng như tốc độ và bước đi của chúng: tự do hóa thị trường tài chính và tư nhân hóa cho phép tiền chảy ra nước ngoài dễ dàng hơn; tư nhân hóa trước khi xây dựng cơ sở hạ tầng luật pháp phù hợp đã làm tăng khả năng và động cơ làm thất thoát tài sản hơn là tái đầu tư cho tương lai. Sự miêu tả đầy đủ những gì đã xảy ra và phân tích chi tiết cách mà những chương trình của IMF đóng góp vào suy

⁴² Sử dụng thước đo chuẩn về bất bình đẳng (hệ số Gini), vào năm 1998, Nga có tỷ lệ bất bình đẳng cao gấp đôi Nhật Bản, cao hơn 50% so với Anh và các nước châu Âu và tương đương mức của Venezuela và Panama. Trong khi đó, những nước theo các chính sách cải cách từng bước như Ba Lan và Hungary đã giữ mức được độ bất bình đẳng thấp. Mức độ bất bình đẳng của Hungary thậm chí còn thấp hơn của Nhật Bản và mức độ bất bình đẳng của Ba Lan còn thấp hơn của Anh. Xem Angus Maddison, *The World Economy: A Millennial Perspective* (Paris: Organization for Economic and Development, 2001).

thoái kinh tế nằm trong toàn bộ cuốn sách này. Ở đây, tôi chỉ muốn đề cập sơ lược ba ví dụ. Trong mỗi trường hợp, những người bảo vệ cho IMF sẽ nói rằng mọi thứ sẽ còn tồi tệ hơn nữa nếu như không có những chương trình của IMF. Trong vài trường hợp, chẳng hạn như khi không có các chính sách cạnh tranh, IMF sẽ khẳng định rằng những chính sách đó là một phần trong chương trình, nhưng buồn thay, Nga đã không thực hiện. Sự biền bạch như thế quả là đáng thương: với hàng tá điều kiện, *mọi thứ* đều nằm trong chương trình của IMF. Tuy nhiên, nước Nga biết rằng, với những yêu sách mà IMF dọa nếu không thỏa mãn sẽ cắt viện trợ, Nga sẽ cố gắng mặc cả và một thỏa thuận (thường không hoàn toàn như ý) sẽ đạt được và nguồn tài trợ lại được khơi thông. Điều quan trọng (với IMF) là những mục tiêu tiền tệ, thâm hụt ngân sách và tốc độ tư nhân hóa – tức là số doanh nghiệp chuyển sang sở hữu tư nhân, không cần biết bằng cách nào. Mọi thứ khác đều là thứ yếu. Hầu hết chúng, như chính sách cạnh tranh chẳng hạn, chỉ là để trang trí, là một sự đề phòng với những nhà phê bình nói rằng IMF đã bỏ ra ngoài những phần quan trọng của một chiến lược chuyển đổi thành công. Khi tôi liên tục gây sức ép đòi những chính sách cạnh tranh mạnh mẽ hơn, những người ở Nga, bao gồm những người đã đồng ý với tôi, những người đang nỗ lực xây dựng một nền kinh tế thị trường thực sự, và những người đang nỗ lực xây dựng một cơ quan kiểm soát cạnh tranh, đã liên tục cảm ơn tôi.

Quyết định nên nhấn mạnh vào đâu, cái nào là ưu tiên không hề dễ dàng. Sách giáo khoa kinh tế thường không cung cấp đủ hướng dẫn. Lý thuyết kinh tế nói rằng để thị trường hoạt động hiệu quả, cần phải có cả cạnh tranh và sở hữu tư nhân. Nếu cải cách mà dễ dàng, người ta chỉ cần vung chiếc đĩa thần và sẽ có cả hai thứ đó. IMF lựa chọn tập trung vào tư nhân

hóa mà chỉ dành chút ít thời gian cho cạnh tranh. Sự lựa chọn này có lẽ cũng không có gì ngạc nhiên: lợi ích của các tập đoàn và giới tài chính thường không ủng hộ chính sách cạnh tranh vì những chính sách này hạn chế khả năng kiếm lợi của họ. Hậu quả của sai lầm của IMF ở đây nghiêm trọng hơn chỉ là tạo ra giá cao: những doanh nghiệp đã tư nhân hóa tìm cách trở thành độc quyền và lập các cartel nhằm tăng lợi nhuận mà không chịu sự quản lý của chính sách chống độc quyền. Và như thường xảy ra, lợi nhuận độc quyền lôi kéo người ta sử dụng những kỹ thuật mafia để thống trị thị trường hoặc củng cố liên minh độc quyền.

Lạm phát

Ở trên, chúng ta đã thấy tự do hóa quá nhanh có thể dẫn đến sự bùng nổ của lạm phát. Điều đáng buồn trong câu chuyện của nước Nga là mỗi sai lầm này lại tiếp nối một sai lầm khác và đưa đến những hậu quả rất phức tạp.

Vì đã gây ra lạm phát bằng cách tự do hóa giá cả đột ngột vào năm 1992, IMF và chính quyền Yeltsin phải tìm cách kiềm chế nó. Nhưng cân đối chưa bao giờ là thế mạnh của IMF và chính sự nhiệt tình thái quá của nó đã kéo theo lãi suất lên cao thái quá. Chẳng có mấy bằng chứng là nếu giảm mức lạm phát xuống dưới mức bình thường sẽ thúc đẩy tăng trưởng. Những nước thành công nhất, như Ba Lan, đã lờ đi sức ép của IMF và duy trì mức lạm phát khoảng 20% trong những năm diễn ra những chuyển đổi quan trọng. Những học trò xuất sắc của IMF, chẳng hạn như Cộng hòa Séc, nước đã kéo lạm phát xuống 2%, đã phải trải qua tình trạng kinh tế trì trệ. Có nhiều lý do để tin rằng, nhiệt tình thái quá trong việc chống lạm phát

sẽ cản trở tăng trưởng kinh tế. Lãi suất cao rõ ràng đã bóp nghẹt đầu tư. Rất nhiều doanh nghiệp mới được tư nhân hóa, thậm chí cả những người hy vọng kiếm chác được từ các doanh nghiệp tư nhân hóa, thấy rằng họ không thể mở rộng sản xuất và chuyển sang bóc lột tài sản. Chính sách lãi suất cao của IMF làm cho tỷ giá bị đánh giá cao gây khó khăn cho xuất khẩu và làm cho nhập khẩu trở nên rẻ hơn. Hèn chi, lúc bấy giờ bất kỳ một vị khách nào đến Moscow sau năm 1992 đều có thể thấy những cửa hàng đầy ắp quần áo và các hàng hóa nhập khẩu khác nhưng rất khó để tìm ra một sản phẩm dân nhân “Made in Russia” (sản xuất tại Nga). Và điều này vẫn đúng thậm chí năm năm sau khi quá trình chuyển đổi diễn ra.

Chính sách tiền tệ thắt chặt còn góp phần khôi phục hình thức hàng đổi hàng. Vì thiếu tiền, công nhân được trả bằng sản phẩm mà nhà máy sản xuất hoặc có sẵn, từ giấy vệ sinh đến giày dép. Chợ trời mọc lên khắp nơi giúp công nhân bán những sản phẩm này lấy tiền mua những vật dụng thiết yếu. Trong khi trông chúng có vẻ giống như một hoạt động kinh doanh mang tính thị trường, chúng che giấu sự thiếu hiệu quả. Lạm phát cao rất có hại cho một nền kinh tế bởi vì nó can thiệp vào hoạt động bình thường của hệ thống giá cả. Nhưng hệ thống hàng đổi hàng còn thảm họa hơn đối với hiệu quả hoạt động của hệ thống giá cả và chính sách thắt chặt tiền tệ chỉ đơn giản là thay thế một sự thiếu hiệu quả này bằng một sự thiếu hiệu quả có lẽ còn tồi tệ hơn.

Tư nhân hóa

IMF đã yêu cầu Nga hãy tư nhân hóa càng nhanh càng tốt, còn làm thế nào để tư nhân hóa thì không mấy quan trọng.

Hầu hết những thất bại tôi đã nói ở trên – cả sự sụt giảm thu nhập và sự gia tăng bất bình đẳng – đều có liên quan trực tiếp đến sai lầm này. Nghiên cứu về lịch sử mười năm của những nền kinh tế chuyển đổi ở Ngân hàng Thế giới cho thấy rõ ràng là, tư nhân hóa khi không có cơ sở hạ tầng thể chế cần thiết (chẳng hạn quan hệ sở hữu và quản lý trong doanh nghiệp) sẽ chẳng có tác dụng tích cực nào đối với tăng trưởng.⁴³ Đồng thuận Washington một lần nữa lại tỏ ra sai lầm. Dễ dàng nhìn ra sự liên hệ giữa cách tư nhân hóa và những thất bại của nó.

Chẳng hạn ở Nga và nhiều nước khác, việc không có các quy định đảm bảo quan hệ sở hữu và quản lý trong doanh nghiệp nghĩa là những người nắm quyền ở doanh nghiệp có động cơ để bòn rút tài sản của nhóm cổ đông thiểu số; và những nhà quản lý cũng có động cơ giống như vậy với cổ đông. Tại sao phải tốn sức làm giàu khi mà dễ dàng bòn rút của cải? Những khía cạnh khác của quá trình tự do hóa, như chúng ta đã thấy, làm tăng thêm động cơ cũng như cơ hội kiểm soát tài sản của doanh nghiệp. Tư nhân hóa ở Nga thường chuyển các doanh nghiệp lớn của nhà nước vào tay chính những người đang quản lý chúng. Những người nằm bên trong doanh nghiệp này biết rõ con đường phía trước rủi ro và khó khăn thế nào. Thậm chí khi họ phải tư nhân hóa, họ không dám chờ đợi cho đến khi thị trường vốn được hình thành và chờ đợi vô số những thay đổi khác, cần thiết để họ gặt hái toàn bộ giá trị của bất kỳ khoản đầu tư hay tái cấu trúc nào. Họ tập trung vào những gì họ có thể kiếm được từ doanh nghiệp trong vòng vài năm tới và thường thì, cách kiếm chác được nhiều nhất chính là bòn rút tài sản.

Tư nhân hóa cũng được kỳ vọng sẽ xóa bỏ vai trò của nhà nước trong nền kinh tế. Nhưng những người giả định như vậy

⁴³ Xem Stiglitz, “Quis Custodiet Ipsos Custodes?”, đã trích dẫn.

đã có quan điểm thật ngây thơ về vai trò của nhà nước trong nền kinh tế hiện đại. Nhà nước thể hiện sự ảnh hưởng của nó theo vô số cách khác nhau và ở vô số mức độ khác nhau. Tư nhân hóa quả thực có làm giảm quyền lực của chính quyền trung ương nhưng lại dành cho chính quyền vùng và địa phương quá nhiều quyền hành. Một thành phố như St. Petersburg hay một chính quyền vùng như Novgorod có thể sử dụng hàng đồng quy định và các loại thuế khóa để bóp nặn tiền từ những doanh nghiệp hoạt động trong vùng kiểm soát của họ. Ở những nước công nghiệp phát triển, cạnh tranh giữa các địa phương làm cho họ đều phải nỗ lực thu hút các nhà đầu tư. Nhưng trong một tình cảnh lãi suất cao và tình trạng suy thoái kinh tế cản trở đầu tư, chính quyền các địa phương không bỏ nhiều thời gian để tạo ra môi trường đầu tư hấp dẫn mà thay vào đó tập trung xem mình có thể kiếm chác được bao nhiêu từ những doanh nghiệp đang hoạt động – giống như chính những ông chủ và nhà quản lý của những doanh nghiệp mới được tư nhân hóa này. Và khi doanh nghiệp hoạt động tại nhiều địa phương khác nhau, chính quyền địa phương nghĩ rằng họ nên kiếm chác được chừng nào hay chừng đó trước khi những địa phương khác kiếm hết phần của họ. Và điều này lại củng cố động cơ của những nhà quản lý, kiếm chác bất kỳ cái gì có thể càng nhanh càng tốt. Cuối cùng, doanh nghiệp chỉ còn là một cái xác không hồn. Đó là cuộc đua xem doanh nghiệp nào rơi đến đáy nhanh hơn. Động cơ bòn rút tài sản tồn tại ở mọi cấp độ.

Giống như những nhà cải cách cấp tiến theo liệu pháp sốc tuyên bố rằng vấn đề với tự do hóa không phải là nó quá nhanh mà là nó chưa đủ nhanh, những tuyên bố như vậy cũng áp dụng với quá trình tư nhân hóa. Trong khi Cộng hòa Séc, chẳng hạn, được IMF khen ngợi ngay cả khi họ vấp ngã, rõ ràng là

những lời hùng biện đã đi quá xa kết quả thực tế: Séc vẫn còn giữ các ngân hàng với sở hữu nhà nước. Nếu một chính phủ tư nhân hóa các doanh nghiệp nhưng lại giữ lại các ngân hàng hoặc là thiếu các quy định quản lý có hiệu quả, chính phủ đó đã không tạo ra ràng buộc ngân sách đủ mạnh để nâng cao hiệu quả mà lại tạo ra những cách thức trợ cấp thiếu minh bạch cho doanh nghiệp – một cơ hội to lớn cho tham nhũng. Những nhà phê bình quá trình tư nhân hóa ở Séc cho rằng vấn đề không phải là tư nhân hóa quá nhanh mà là tư nhân hóa quá chậm. Nhưng chẳng có nước nào đã thành công được bằng cách tư nhân hóa mọi thứ chỉ sau một đêm. Rất có thể, nếu một chính phủ nào đó muốn tư nhân hóa ngay lập tức, kết quả đạt được sẽ là một sự hỗn loạn. Nhiệm vụ này quá khó trong khi động cơ tham nhũng lại quá cao. Sự thất bại của chiến lược tư nhân hóa nhanh là có thể dự báo và đã được dự báo trước.

Quá trình tư nhân hóa, như được áp dụng tại Nga cũng như nhiều nước thuộc Liên Xô cũ, chẳng những không góp gì cho tăng trưởng kinh tế mà còn làm xói mòn lòng tin vào chính phủ, vào chế độ dân chủ và vào cải cách. Hậu quả của việc bán đi những nguồn tài nguyên giàu có trước khi hình thành hệ thống thu thuế tài nguyên là một vài người bạn và cộng sự của Yeltsin trở thành tỷ phú còn đất nước thì không thể trả lương cho người về hưu chỉ 15 USD mỗi tháng.

Dẫn chứng tồi tệ nhất cho việc tư nhân hóa sai lầm là chương trình cho vay đổi cổ phiếu. Vào năm 1995, thay vì vay tiền của Ngân hàng trung ương, chính phủ Nga đã quay sang vay của những ngân hàng tư nhân. Rất nhiều ngân hàng trong số này thuộc sở hữu của bạn bè các quan chức chính phủ, những người đã được hưởng đặc quyền trong ngành ngân hàng. Trong hệ thống ngân hàng thiếu kiểm soát, những đặc quyền này thực chất là một giấy phép in tiền, cho chính bản thân họ vay hoặc

cho bạn bè của họ, hoặc cho chính phủ. Điều kiện vay nợ là chính phủ sẽ sử dụng cổ phiếu của những doanh nghiệp nhà nước làm thế chấp. Và thật ngạc nhiên, chính phủ không trả được nợ và những ngân hàng tư nhân nắm quyền quản lý các doanh nghiệp. Đây có thể được coi như một vụ mua bán giả tạo (mặc dù chính phủ cũng tiến hành cái gọi là “đấu giá”) và một vài tay trùm lập tức trở thành tỷ phú. Kiểu tư nhân hóa này không hợp pháp về chính trị. Và như đã nói ở trên, bởi vì chúng không hợp pháp nên những tay trùm bắt buộc phải chuyển tiền ra khỏi đất nước càng sớm càng tốt, trước khi chính phủ mới lên nắm quyền có thể đảo ngược quá trình tư nhân hóa hay làm suy yếu vị trí của họ.

Những kẻ kiếm lợi từ sự hào phóng của nhà nước, hay nói chính xác hơn là sự hào phóng của Yeltsin, tìm mọi cách để đảm bảo cho Yeltsin được tái cử. Mĩa mai thay, trong khi người ta cho rằng một phần tài sản mà Yeltsin đã hào phóng được dùng để tài trợ trong chiến dịch tranh cử, một số nhà phê bình tin rằng những ông trùm quá khôn ngoan để không phải sử dụng tiền của chính họ tài trợ cho chiến dịch. Có nhiều nguồn quỹ của chính phủ có thể sử dụng cho mục đích này. Những ông trùm cung cấp cho Yeltsin một thứ khác còn giá trị hơn: đó là kỹ nghệ quản lý chiến dịch tranh cử hiện đại và hệ thống thông tin truyền hình mà họ quản lý.

Chương trình cho vay đổi cổ phiếu là màn cuối trong vở kịch làm giàu của các ông trùm, một nhóm nhỏ người (nhiều người trong số đó có các quan hệ, ít nhất theo báo cáo, kiểu mafia) thống trị không chỉ đời sống kinh tế mà cả đời sống chính trị của đất nước. Có lúc, họ đã tuyên bố nắm giữ 50% tài sản quốc gia. Những người ủng hộ các ông trùm này so sánh họ với những nhà đại tư bản bóc lột ở Mỹ như Harrimans hay Rockefellers. Nhưng có sự khác nhau lớn giữa hoạt động của

những nhân vật này trong chủ nghĩa tư bản thế kỷ 19, bao gồm cả những nhà tư bản khai phá xây dựng đường sắt và khai mỏ ở miền viễn Tây hoang dã của Mỹ, với sự bóc lột nước Nga, được gọi là miền Đông hoang dã, của những ông trùm Nga. Những nhà tư bản bóc lột của Mỹ tạo ra sự thịnh vượng ngay khi họ làm giàu cho chính họ. Họ làm cho đất nước giàu hơn ngay cả khi họ kiếm được lát bánh to nhất trong cả cái bánh. Những ông trùm tư bản Nga bòn rút tài sản và làm cho đất nước bị nghèo thêm. Các doanh nghiệp đi đến bờ vực phá sản còn tài khoản ngân hàng của các ông trùm thì giàu thêm.

Bối cảnh xã hội

Những quan chức áp dụng những chính sách theo Đồng thuận Washington đã thất bại khi đánh giá bối cảnh xã hội của các nền kinh tế chuyển đổi. Điều này đặc biệt tồi tệ nếu xét tới những gì đã diễn ra dưới thời chủ nghĩa cộng sản.

Nền kinh tế thị trường kéo theo vô số các mối quan hệ và trao đổi kinh tế. Nhiều quan hệ trao đổi đó liên quan đến vấn đề sự tín nhiệm. Khi một cá nhân cho vay tiền, anh ta tin rằng số tiền đó sẽ được trả. Hỗ trợ cho niềm tin này là một hệ thống luật pháp. Nếu các cá nhân không hoàn thành những nghĩa vụ hợp đồng của họ thì luật pháp sẽ buộc họ phải làm. Nếu một cá nhân đánh cắp tài sản của người khác, anh ta sẽ bị đưa ra tòa. Nhưng ở những nước có nền kinh tế thị trường phát triển và hạ tầng thể chế đầy đủ, các cá nhân và doanh nghiệp không mấy khi phải dùng đến kiện tụng.

Các nhà kinh tế thường gọi chất keo dính gắn kết xã hội lại với nhau là “vốn xã hội”. Bao lực và chủ nghĩa tư bản mafia

được coi là biểu hiện của sự xói mòn vốn xã hội. Nhưng ở một số nước thuộc Liên Xô cũ mà tôi đã thăm, người ta có thể nhìn thấy ở mọi nơi, theo những cách tinh vi hơn chứ không phải sự thể hiện trực tiếp, sự xói mòn vốn xã hội. Đây không phải chỉ là sự làm bậy của một số nhà quản lý, đây gần như là sự cướp bóc vô chính phủ của mỗi người với mọi người. Chẳng hạn, một thắng cảnh ở Kazakhstan lỗ chỗ những ngôi nhà kính đã bị mất kính. Dĩ nhiên, không có kính thì chúng không thể hoạt động. Trong những ngày đầu của quá trình chuyển đổi, chẳng mấy ai tin tưởng vào tương lai đến nỗi, người ta phải kiểm soát bất cứ cái gì họ kiếm được. Mỗi người đều tin rằng người khác sẽ lấy kính của nhà kính – và khi đó ngôi nhà kính (cũng như cuộc sống của họ) sẽ bị hủy hoại. Nhưng nếu như ngôi nhà kính, dù thế nào đi nữa, cũng sẽ bị phá hoại, thì mọi người có lý do để kiểm soát bất cứ gì có thể từ nó, dù rằng giá trị của kính rất nhỏ.

Cái cách mà sự chuyển đổi diễn ra ở Nga đã làm xói mòn vốn xã hội. Người ta giàu lên không phải bằng cách làm việc chăm chỉ hay đầu tư mà bằng cách sử dụng quan hệ chính trị để bòn rút tài sản nhà nước trong các thương vụ tư nhân hóa rẻ mạt. Khế ước xã hội, cái gắn kết công dân với nhau và với chính phủ đã bị phá vỡ khi những người nhận lương hưu nhìn thấy chính phủ đang quảng đi những tài sản có giá trị trong khi lại tuyên bố rằng không có tiền để trả lương hưu.

Việc IMF tập trung vào kinh tế vĩ mô mà cụ thể là lạm phát làm cho nó sao nhãng các vấn đề như nghèo đói, bất bình đẳng và vốn xã hội. Khi tập trung vào mục tiêu thiển cận này, IMF nói rằng “lạm phát tác động rất xấu đến cuộc sống của dân nghèo”. Nhưng chính sách của IMF lại không được thiết kế để làm giảm tác động lên người nghèo. Và với việc lơ đi những ảnh hưởng mà chính sách của mình gây ra cho người nghèo

và cho vốn xã hội, IMF thực tế đã làm hỏng thành công *kinh tế vĩ mô*. Sự xói mòn của vốn xã hội tạo ra môi trường không thuận lợi cho đầu tư. Việc chính phủ Nga (và IMF) không chú ý xây dựng một mạng lưới an sinh xã hội tối thiểu đã làm chậm lại quá trình tái cơ cấu bởi ngay cả những giám đốc cứng rắn nhất cũng cảm thấy khó có thể sa thải công nhân khi biết rằng họ sẽ gặp khó khăn cùng cực, nếu không muốn nói là sẽ chết đói.

Liệu pháp sốc

Cuộc tranh luận lớn nhất về chiến lược cải cách ở nước Nga tập trung vào tốc độ của cuộc cải cách. Cuối cùng thì ai đúng, những người theo “liệu pháp sốc” hay những người “cải cách từng bước”? Lý thuyết kinh tế thường tập trung vào trạng thái cân bằng và các mô hình lý tưởng chẳng có nhiều để nói về những biến đổi, thứ tự, lịch trình và tốc độ cải cách, mặc dù các nhà kinh tế của IMF thường cố gắng làm cho những nước khách hàng tin điều ngược lại. Các bên tranh luận đều dựa vào những ẩn dụ để thuyết phục bên kia về những ưu điểm trong cách của mình. Những nhà cải cách cấp tiến nói rằng “bạn không thể nhảy qua một cái hào bằng hai bước nhảy” trong khi những nhà cải cách từng bước lại lập luận rằng cần phải mất đến chín tháng thì đưa trẻ mới ra đời và đề cập đến cách qua sông dò đá. Đôi khi, sự khác biệt giữa hai quan điểm này chủ yếu là về cách nhìn hơn là về thực chất. Tôi đã có mặt trong một hội thảo ở Hungary, trong đó có một người đã phát biểu, “Chúng ta phải cải cách nhanh! Nó phải được hoàn thành trong năm năm”. Người khác lại nói, “Chúng ta phải tiến hành cải cách từng bước. Điều đó cần tới năm năm.” Phần lớn cuộc tranh luận là về cách thức cải cách hơn là tốc độ cải cách.

Chúng ta đã thấy hai trong số những chỉ trích cơ bản từ phía những nhà cải cách từng bước. “Vội vã sẽ gây lãng phí”, thật không dễ xây dựng một chương trình cải cách tốt. Thứ tự và nhịp độ cải cách đóng vai trò quan trọng. Chẳng hạn, có những điều kiện tiên quyết để tư nhân hóa thành công trên quy mô lớn và việc tạo ra những điều kiện tiên quyết đó cần có thời gian.⁴⁴ Hình mẫu cải cách kỳ quặc của nước Nga cho thấy động cơ lợi ích đóng vai trò quan trọng nhưng chủ nghĩa tư bản nửa mùa của Nga không tạo ra động lực cho hoạt động tạo ra của cải vật chất và tăng trưởng kinh tế mà tạo ra động lực cho hoạt động bòn rút tài sản. Thay vì tạo ra một nền kinh tế thị trường hoạt động nhịp nhàng, sự chuyển đổi nhanh đem tới một miền Đông rối loạn, hoang dã.

Cách tiếp cận Bôn-sê-vích đối với cải cách thị trường

Nếu như những nhà cải cách cấp tiến nhìn xa hơn mối quan tâm của họ vào kinh tế, họ sẽ nhận ra lịch sử đã cho thấy hầu

⁴⁴ Chẳng hạn: tự do hóa thị trường vốn trước khi xây dựng được một môi trường đầu tư hấp dẫn ở trong nước, như IMF đề xuất, thì chẳng khác gì mời mọc vốn chạy ra nước ngoài. Tư nhân hóa trước khi có thị trường vốn hiệu quả, theo cách đem quyền sở hữu hay quyền điều hành vào tay những người sắp nghỉ hưu, không tạo ra động lực tạo ra của cải trong dài hạn mà chỉ tạo ra động lực bòn rút tài sản. Tư nhân hóa trước khi tạo dựng cấu trúc luật pháp đảm bảo cạnh tranh chỉ tạo ra động cơ hình thành độc quyền và tạo ra những khuyến khích chính trị ngăn không cho hình thành chế độ cạnh tranh hiệu quả. Tư nhân hóa trong một hệ thống liên bang nhưng lại cho chính quyền địa phương quyền đánh thuế tự do và quyền đưa ra các quy định theo ý muốn sẽ không xóa bỏ quyền lực và động cơ trục lợi của chính quyền, theo nghĩa nào đó, thì không phải thực sự là tư nhân hóa.

hết những thí nghiệm cải cách cấp tiến nhất đều gặp vô số vấn đề. Điều đó đúng từ Cách mạng Tư sản Pháp 1789, Công xã Paris 1871 cho đến Cách mạng Bôn-sê-vích ở Nga năm 1917 hay Cách mạng Văn hóa ở Trung Quốc những năm 1960, 1970. Dễ hiểu được những lực lượng đã tạo nên những cuộc cách mạng đó, nhưng mỗi cuộc cách mạng này đều tạo ra một Robespierre, những thủ lĩnh chính trị của họ, người hoặc là trở nên đồi bại sau cách mạng, hoặc là đưa nó đến chỗ cực đoan. Ngược lại, cuộc “Cách mạng” Mỹ thành công lại không phải là một cuộc cách mạng thực sự về xã hội. Nó là một sự thay đổi *cách mạng* trong cơ cấu chính trị nhưng lại chỉ thể hiện một sự thay đổi *từ từ* trong cơ cấu xã hội. Những nhà cải cách cấp tiến ở Nga muốn tạo ra một cuộc cách mạng cả trong cơ cấu kinh tế và cơ cấu xã hội. Câu bình luận buồn nhất là, cuối cùng họ đã thất bại trên cả hai mặt: họ có một nền kinh tế thị trường trong đó rất nhiều cựu đảng viên cộng sản được hưởng lợi từ quyền lực, điều hành và kiếm lợi từ những doanh nghiệp mà họ quản lý, trong khi những cựu sĩ quan KGB vẫn còn nắm đòn bẫy quyền lực. Chỉ có một lực lượng mới: đó là số ít những ông trùm mới, có khả năng và sẵn sàng sử dụng quyền lực chính trị và kinh tế to lớn.

Trên thực tế, những nhà cải cách cấp tiến đã áp dụng các chiến lược kiểu Bôn-sê-vích mặc dù họ học được chiến lược này từ nguồn khác (với chủ nghĩa cộng sản). Những người Bôn-sê-vích đã cố gắng áp đặt chủ nghĩa cộng sản một cách miễn cưỡng lên đất nước này trong những năm sau 1917. Họ cho rằng cách xây dựng chủ nghĩa xã hội là để một nhóm cán bộ ưu tú lãnh đạo (một uyển ngữ thay cho “bắt buộc”) quản chúng nhân dân theo con đường đúng đắn, không nhất thiết đó là con đường mà quần chúng mong muốn hay nghĩ là con đường tốt nhất. Trong cuộc cách mạng mới hậu cộng sản ở Nga, một

nhóm ưu tú, được những quan chức quốc tế dẫn dắt, cũng cố gắng miễn cưỡng áp đặt, một cách tương tự, sự chuyển đổi nhanh chóng lên đất nước này.

Những người ủng hộ cách tiếp cận Bôn-sê-vích dường như không chỉ lờ đi lịch sử (thất bại) của những cải cách cấp tiến như thế mà còn giả định rằng các quá trình chính trị sẽ diễn tiến theo những cách mà chưa hề có tiền lệ trong lịch sử. Chẳng hạn, những nhà kinh tế như Andrei Shleifer, người nhận rõ tầm quan trọng của hạ tầng thể chế trong nền kinh tế thị trường, tin rằng tư nhân hóa, dù tiến hành bất cứ cách nào, cũng sẽ tạo ra nhu cầu chính trị làm xuất hiện những thể chế thực hiện chức năng quản lý tài sản tư nhân.

Lập luận của Shleifer có thể được coi là một sự mở rộng (chưa chứng minh) của định lý Coase. Nhà kinh tế học Ronald H. Coase, người đã được giải Nobel cho công trình của mình, đã lập luận rằng để đạt được tính hiệu quả, xác định rõ những quyền tài sản là rất quan trọng. Thậm chí, nếu bạn đưa tài sản cho một người không hề biết cách quản lý chúng sao cho hiệu quả, thì trong một xã hội với các quyền tài sản rõ ràng, người đó sẽ có động lực để bán tài sản cho ai có thể quản lý tài sản hiệu quả. Đó là lý do tại sao những người ủng hộ tư nhân hóa nhanh chóng cho rằng không cần phải chú ý nhiều về cách tư nhân hóa. Giờ đây, người ra nhận ra rằng những điều kiện để dự báo của Coase có hiệu lực là rất khó⁴⁵ và rõ ràng là không

⁴⁵ Xem định lý Coase tại R. H. Coase, “The Problem of Social Cost,” *Journal of Law and Economics* 3 (1960), trang 1-44. Định lý này chỉ có tác dụng khi không có chi phí giao dịch và không có thông tin không hoàn hảo. Bản thân Coase thừa nhận những hạn chế này. Hơn nữa, không bao giờ có thể xác định quyền sở hữu tài sản một cách tuyệt đối và điều này đặc biệt đúng với các nước đang chuyển đổi. Ngay cả ở các nước công nghiệp tiên tiến, quyền sở hữu tài sản cũng bị giới hạn bởi mối quan tâm về môi trường, quyền người lao

được thỏa mãn khi nước Nga bước vào quá trình chuyển đổi.

Shleifer và công ty, tuy vậy, đã đẩy ý tưởng của Coase đi xa hơn những điều mà bản thân Coase đã làm. Họ tin rằng các tiến trình chính trị được điều tiết theo cùng một cách với các quá trình kinh tế. Nếu một nhóm lợi ích về tài sản được tạo ra, nó sẽ đòi hỏi sự hình thành của một hạ tầng thể chế cần thiết để làm cho nền kinh tế thị trường hoạt động và đòi hỏi này sẽ được phản ánh trong các tiến trình chính trị. Thật không may, lịch sử lâu dài của các cuộc cải cách chính trị cho thấy phân phối thu nhập có vai trò quan trọng. Chính tầng lớp trung lưu là tầng lớp đòi hỏi các cuộc cải cách mà thường được nói đến như là “nguyên tắc luật pháp” (rule of law). Những người rất giàu thường làm lợi cho mình sau các cánh cửa đóng kín, mặc cả những đặc quyền và đặc lợi cho riêng mình. Chắc chắn là những người như Rockefeller hay Bill Gates chẳng bao giờ đòi hỏi những chính sách cạnh tranh mạnh mẽ. Ngày nay ở Nga, chúng ta không thấy các ông trùm, những nhà độc quyền mới, đòi hỏi về chính sách cạnh tranh mạnh mẽ. Những đòi hỏi về

động, sự quy hoạch, vân vân. Mặc dù luật pháp cố gắng xác định vấn đề này rõ ràng đến mức có thể, tranh chấp vẫn thường xảy ra và phải được xét xử qua quá trình tố tụng. Thật may, dựa trên “nguyên tắc luật pháp”, có thể tin rằng quá trình xét xử sẽ được thực hiện công bằng. Nhưng ở nước Nga không như vậy. Xem A. Shleifer và R. Vishny, *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures* (Boston: Harvard University Press, 1999) để thấy một quan điểm rõ ràng rằng có quyền tư hữu thì có động cơ mạnh mẽ để tạo ra luật lệ. Xem thảo luận mở rộng hơn về định lý Coase và vai trò của nó trong lập luận về chiến lược tư hữu hóa thích hợp ở J. E. Stiglitz, *Whither Socialism* (Cambridge: MIT Press, 1994); J. E. Stiglitz “Whither Reform? Ten Years of the Transition,” sách đã dẫn; J. E. Stiglitz, *Quis Custodiet Pisos Custodes*, sách đã dẫn; và J. Kornai, “Ten Years After ‘The Road to a Free Economy’, The Author Self-Evaluation,” trong Boris Pleskovic và Nicholas Stern, *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000* (Washington, DC: World Bank, 2001), trang 49-66.

nguyên tắc luật pháp hay pháp quyền của họ, những người đã kiếm được khối tài sản thông qua những giao dịch sau bức màn với điện Kremlin, chỉ có khi họ nhìn thấy khả năng ảnh hưởng đặc biệt của họ lên chính quyền yếu đuối của nước Nga.

Các ông trùm đã đòi phải mở cửa lĩnh vực truyền thông khỏi bị tập trung vào trong tay một số ít người, những người muốn kiểm soát lĩnh vực này nhằm duy trì quyền lực, nhưng chỉ khi chính phủ tìm cách sử dụng quyền của mình để nắm lấy truyền thông. Ở hầu hết những nước phát triển và dân chủ, tầng lớp trung lưu bị buộc phải trả giá độc quyền cao sẽ không cho phép sự tập trung quyền lực kinh tế như vậy. Ở Mỹ, từ lâu người ta luôn lo ngại về mối hiểm họa của sự tập trung quyền lực truyền thông và ở Mỹ, sự tập trung quyền lực ở mức độ như ở Nga sẽ không được chấp nhận. Nhưng Mỹ và IMF lại không quan tâm đến mối hiểm họa do tập trung truyền thông gây ra. Thay vào đó, họ tập trung vào tốc độ tư nhân hóa, dấu hiệu cho thấy quá trình tư nhân hóa đang diễn ra nhanh chóng. Và họ hài lòng, thậm chí còn tự hào, trước thực tế là quyền lực của truyền thông tập trung trong tay tư nhân đã được sử dụng và sử dụng có hiệu quả để giữ cho những người bạn của họ, Boris Yeltsin và cái gọi là những nhà cải cách, duy trì quyền lực.

Một trong những lý do quan trọng phải có lĩnh vực truyền thông năng động và mang tính phê phán là điều đó đảm bảo rằng các quyết định được đưa ra không chỉ phản ánh lợi ích của số ít người mà là lợi ích chung của cộng đồng. Điều thiết yếu để duy trì hệ thống cộng sản cũng chính là không có sự xâm soi của công chúng. Một trong những hậu quả do thất bại trong việc tạo ra một hệ thống truyền thông hiệu quả, độc lập và mang tính cạnh tranh ở Nga là những chính sách, chẳng hạn như cho vay đổi cổ phiếu, không chịu sự phê phán của công chúng mà chúng đáng phải bị. Tuy nhiên, ngay cả ở

phương Tây, các tổ chức kinh tế quốc tế và Bộ Tài chính Mỹ cũng đều đưa ra những quyết định quan trọng về chính sách ở Nga chủ yếu sau cánh cửa. Cả những người đóng thuế ở phương Tây, những người mà các tổ chức này phải có trách nhiệm và những người Nga, những người phải trả giá sau cùng, đều không biết nhiều về những gì đang diễn ra vào lúc đó. Chỉ đến bây giờ chúng ta mới đánh vật với câu hỏi: “Ai làm mất nước Nga?” và tại sao. Câu trả lời, như chúng ta bắt đầu thấy, chẳng có gì rõ ràng.

CHƯƠNG 6

LUẬT LỆ THƯƠNG MẠI BẤT CÔNG VÀ NHỮNG THỦ ĐOẠN KHÁC

IMF là một tổ chức chính trị. Sự cứu giúp năm 1998 được thực hiện nhằm giữ quyền lực cho Boris Yeltsin, mặc dù nó không có ý nghĩa trên cơ sở của bất kỳ *nguyên tắc* cho vay nào. Sự gật đầu lạng lẽ của IMF, nếu không muốn nói là ủng hộ công khai, với chương trình tư nhân hóa đổi tiền vay lấy cổ phiếu đầy rẫy tham nhũng, một phần là do tham nhũng cũng tốt cho mục đích là để Yeltsin tái đắc cử.⁴⁶ Chính sách của IMF trong lĩnh vực này gắn bó chặt chẽ với những đánh giá chính trị của Bộ Tài chính dưới chính quyền Clinton.

Thực tế, trong chính quyền cũng có những mối nghi ngại về chiến lược của Bộ Tài chính. Sau thất bại của những nhà cải cách, vào tháng 12.1993, Strobe Talbott, vào lúc đó là người phụ trách các chính sách với Nga (sau này trở thành thứ trưởng ngoại giao) đã bày tỏ mối quan ngại lan rộng về chiến lược liệu pháp sốc: liệu cú sốc là quá mức hay liệu pháp chưa đủ? Chúng

⁴⁶ Dù đây là một cách biện hộ, như chúng ta đã chỉ ra ở trên, cách biện hộ này vẫn có vấn đề. Các nhà tài phiệt không dùng quỹ để tài trợ cho Yeltsin tái cử. Nhưng họ giúp ông ta cách thức tổ chức (và cả hệ thống truyền hình) mà ông ta cần.

tôi ở Hội đồng cố vấn kinh tế cảm thấy rằng nước Mỹ đang đưa ra những tư vấn tồi cho nước Nga và sử dụng tiền của người đóng thuế để thúc đẩy Nga phải chấp nhận những tư vấn đó. Nhưng Bộ Tài chính tuyên bố rằng chính sách kinh tế ở nước Nga là lĩnh vực riêng họ phụ trách, gạt đi mọi nỗ lực thảo luận, dù là trong chính phủ với nhau hay với bên ngoài, và khẳng định bám lấy cam kết tư nhân hóa nhanh và sử dụng liệu pháp sốc. Những đánh giá chính trị cũng như kinh tế ẩn sau lập trường của những nhân vật tại Bộ Tài chính. Họ lo lắng nước Nga sẽ rơi lại vào chủ nghĩa cộng sản. Những nhà cải cách từng bước thì lại lo rằng mối hiểm họa thực sự chính là sự thất bại của liệu pháp sốc. Gia tăng nghèo đói và suy giảm thu nhập sẽ làm giảm sự ủng hộ với những cải cách thị trường. Một lần nữa, những nhà cải cách từng bước lại đúng. Cuộc bầu cử ở Moldova vào tháng 2.2000, trong đó những cựu đảng viên cộng sản chiếm tới 70% số ghế ở Duma, có lẽ chỉ là một trường hợp hiếm, nhưng sự vỡ mộng với những cải cách cấp tiến và liệu pháp sốc hiện nay đã trở nên phổ biến ở các nền kinh tế chuyển đổi.⁴⁷ Coi sự chuyển đổi như là vòng đầu cuối cùng giữa kinh tế thị trường và kinh tế kế hoạch đưa tới một vấn đề: IMF và Bộ Tài chính Mỹ coi thường và không tin bất cứ cựu đảng viên cộng sản nào, trừ một vài người được chọn để trở thành đồng minh. Tất nhiên, vẫn còn một số đảng viên cộng sản thủ cựu. Nhưng một số, có lẽ là khá nhiều người, từng phục vụ trong chính quyền trước đây thực ra chỉ là những người thực dụng muốn vươn lên trong hệ thống. Nếu hệ thống đòi hỏi họ phải vào đảng cộng sản thì đó cũng không phải là một cái giá phải

⁴⁷ Các nền kinh tế chuyển đổi hiện do các đảng cộng sản hoặc đảng viên cộng sản cũ lãnh đạo gồm: Albania, Azerbaijan, Belarus, Croatia, Kazakhstan, Lithuania, Moldova, Ba Lan, Nga, Romania, Slovenia, Tajikistan, Turkmenistan và Uzbekistan.

trả quá lớn. Nhiều người cũng vui mừng chẳng kém ai khi chứng kiến sự kết thúc chương lịch sử này. Nếu họ có mang theo cái gì từ thời cộng sản, thì đó là niềm tin rằng nhà nước phải có trách nhiệm quan tâm đến những người gặp khó khăn và niềm tin vào một xã hội công bằng hơn.

Trên thực tế, nhiều cựu đảng viên cộng sản đã trở thành, theo thuật ngữ của châu Âu, những người dân chủ xã hội ở mức độ khác nhau. Trong thuật ngữ chính trị của Mỹ, họ có thể nằm đâu đó giữa những người dân chủ kiểu cổ và những người dân chủ kiểu mới, dù rằng hầu hết có lẽ sẽ gần với dân chủ kiểu cổ hơn. Mĩa mai thay, chính quyền dân chủ của Clinton, dường như có quan điểm hợp với những người dân chủ xã hội, lại thường liên minh với những nhà cải cách cánh hữu ở những nền kinh tế đang chuyển đổi, những hậu duệ của Milton Friedman và những nhà cải cách thị trường cấp tiến, những người hầu như không quan tâm đến những hậu quả xã hội của chính sách.

Ở Nga, ngoài những cựu đảng viên cộng sản thì chẳng còn ai để hợp tác. Bản thân Yeltsin cũng là một cựu đảng viên cộng sản – một ứng cử viên vào Bộ chính trị. Ở Nga, những người cộng sản chưa bao giờ bị loại ra khỏi vòng quyền lực. Hầu như mọi nhà cải cách của Nga đều là những cựu đảng viên cộng sản. Một thời, dường như đã có một vạch ngăn cách giữa những người dính dáng đến KGB và Gosplan – những trung tâm kiểm soát kinh tế và chính trị của chế độ trước đây – và những người khác. Những “người tốt” là những cựu quan chức cộng sản điều hành các doanh nghiệp, chẳng hạn như Viktor Chernomyrdin, Chủ tịch Gazprom và là người kế tục Gaidar làm thủ tướng. Đó là một người thực tế mà chúng ta có thể hợp tác. Mặc dù một số “người thực tế” sẵn sàng bòn rút ở mức tối đa tài sản của nhà nước cho riêng họ và bạn bè của họ, họ rõ ràng không phải

là những người theo hệ tư tưởng cánh tả. Trong khi, dù nhằm lẫn hay không, đánh giá ai là người phù hợp để đưa nước Nga tới miền đất hứa kinh tế thị trường tự do có thể đã ảnh hưởng tới quyết định liên minh của Mỹ (và IMF) trong những ngày đầu của cuộc chuyển đổi, thì cho tới năm 2000, mọi quyết định đều trên cơ sở của sự thực dụng. Nếu như có chút lý tưởng hóa nào ở thời điểm ban đầu thì sự sụp đổ của Yeltsin và những người vây quanh ông ta chắc chắn đã dẫn tới sự bi quan, hoài nghi. Putin dường như được chính quyền Bush đón chào nồng nhiệt như là một người có thể hợp tác. Quá khứ làm việc của ông với KGB không còn quan trọng nữa. Phải mất nhiều thời gian, chúng ta cuối cùng mới bỏ được cái cách đánh giá người khác qua việc họ có từng là đảng viên cộng sản hay không trong chế độ cũ hay thậm chí qua những việc họ đã làm cho chế độ cũ. Nếu như tư tưởng sai lầm đã làm chúng ta mù mắt khi làm việc với những nhà lãnh đạo và đảng phái mới nổi lên ở Đông Âu cũng như khi xây dựng những chính sách kinh tế, những đánh giá chính trị sai lầm cũng đóng vai trò không kém ở Nga. Nhiều người mà chúng ta đã liên minh không mấy hứng thú với việc xây dựng nền kinh tế thị trường hoạt động tốt như ở phương Tây mà hứng thú làm giàu cho bản thân.

Khi thời gian qua đi, những vấn đề với chiến lược cải cách và với chính quyền Yeltsin càng trở nên rõ ràng hơn. Phản ứng của các quan chức ở IMF và Bộ Tài chính Mỹ cũng không khác với phản ứng của các quan chức trong chính quyền trước kia khi những thất bại trong chiến tranh Việt Nam trở nên rõ ràng: lờ đi thực tế, từ chối sự thật, dập tắt các cuộc tranh luận và lãng phí ngày càng nhiều tiền hơn để cứu vãn thất bại. Họ tuyên bố nước Nga sắp đi đến “một bước ngoặt”; tăng trưởng sắp đến và khoản cho vay tiếp theo sẽ cho phép Nga đạt được điều đó; Nga đã cho thấy họ hoàn toàn đủ các điều kiện để vay, vân

vân và vân vân. Khi triển vọng thành công ngày càng trở nên mong manh và cuộc khủng hoảng dường như đang đến gần, những lời hùng biện cũng phải thay đổi: trọng tâm được chuyển từ sự tin tưởng vào chính quyền Yeltsin sang nỗi lo ngại về hiểm họa của một lực lượng khác sẽ nổi lên thay thế.

Nỗi lo sợ đó có thể cảm nhận được. Một hôm tôi nhận được một cú điện thoại từ văn phòng của một cố vấn cấp cao cho chính phủ Nga. Ông ta muốn tổ chức một phiên họp bàn xem Nga nên làm gì để tự đứng dậy. Lời khuyên tốt nhất mà IMF có thể đưa ra trong nhiều năm là chương trình ổn định hóa. Chúng chẳng có tác dụng gì với tăng trưởng. Rõ ràng là ổn định hóa, ít nhất là theo cách mà IMF chỉ ra, không dẫn tới tăng trưởng. Khi IMF và Bộ Tài chính nhận ra điều này, họ lập tức hành động. Bộ Tài chính (theo báo cáo là những lãnh đạo ở cấp cao nhất) đã gọi cho Chủ tịch Ngân hàng Thế giới và tôi nhận được lệnh không được đi họp. Nhưng trong khi Bộ Tài chính muốn coi Ngân hàng Thế giới là tài sản của mình thì các nước khác, nếu hợp tác cẩn thận với nhau, có thể mạnh hơn cả Bộ trưởng Tài chính Mỹ. Và điều đó đã xảy ra. Nhận được những cú điện thoại và thư từ Nga, tôi đã đến Nga để làm cái điều mà người Nga yêu cầu: mở ra một cuộc thảo luận không bị bó buộc bởi cả hệ tư tưởng của IMF hay những lợi ích của Bộ Tài chính Mỹ.

Chuyến đi của tôi thật là thú vị. Phạm vi của các cuộc thảo luận cũng rất ấn tượng. Nhiều bộ óc thông minh cạnh tranh với nhau để đưa ra chiến lược tăng trưởng kinh tế phù hợp. Họ biết những con số nhưng với họ sự suy giảm kinh tế ở nước Nga không phải chỉ là vấn đề thống kê. Nhiều người tôi đã tiếp chuyện hiểu rõ tầm quan trọng của những gì đã bị bỏ qua hoặc không được chú ý đúng mức trong những chương trình của IMF. Họ biết tăng trưởng cần nhiều thứ hơn là chỉ ổn định hóa, tư nhân hóa và tự do hóa. Họ lo ngại áp lực của IMF đòi tư nhân

hóa nhanh chóng, cái mà họ cảm thấy sẽ mang đến nhiều vấn đề tồi tệ hơn nữa. Một số cũng nhận ra tầm quan trọng của việc hình thành những chính sách cạnh tranh và than phiền rằng chúng không nhận được sự ủng hộ đầy đủ. Nhưng điều làm cho tôi kinh ngạc nhất là sự không hòa hợp giữa Washington và Moscow. Ở Moscow lúc bấy giờ có một cuộc tranh luận chính sách lạnh mạnh. Nhiều người lo ngại, chẳng hạn, tỷ giá cao sẽ cản trở tăng trưởng và họ đã đúng. Những người khác lo rằng phá giá sẽ gây ra lạm phát và họ cũng đúng. Đây là những vấn đề phức tạp và trong một nền dân chủ, chúng phải được bàn bạc và tranh luận. Nga đã cố gắng làm điều đó, cố gắng tạo ra các cuộc tranh luận giữa những ý kiến khác nhau. Chỉ có Washington, hay chính xác hơn là IMF và Bộ Tài chính Mỹ, là sợ dân chủ và muốn dập tắt các cuộc thảo luận. Tôi chẳng thể làm gì khác ngoài việc ghi lại và cảm thấy buồn về sự mỉa mai này.

Khi những bằng chứng về thất bại đã chất đống và khi việc nước Mỹ đang ủng hộ một “con ngựa yếu” đã trở nên rõ ràng, chính phủ Mỹ cố gắng dập tắt sự chỉ trích và các cuộc thảo luận công khai. Bộ Tài chính cố gắng xóa bỏ những thảo luận giữa Ngân hàng Thế giới với giới báo chí để đảm bảo rằng chỉ có diễn giải của họ về những gì đang diễn ra là được nghe. Kỳ lạ làm sao, ngay cả khi những bằng chứng về nguy cơ tham nhũng đã được chỉ ra trên báo chí Mỹ, Bộ Tài chính vẫn không hề thay đổi chiến lược của mình.

Đối với nhiều người, chương trình tư nhân hóa đổi tiền vay lấy cổ phiếu được bàn đến trong chương 5 (trong đó một số ít ông trùm kiểm soát một phần lớn những nguồn tài nguyên dồi dào của đất nước) đã trở thành tiêu điểm mà chính phủ Mỹ lẽ ra phải có tiếng nói. Ở trong nước Nga, người ta đánh giá rằng Mỹ đã tự liên minh với tham nhũng. Như một biểu hiện của sự

ủng hộ công khai, Thứ trưởng Bộ Tài chính Mỹ, Lawrence Summers đã mời Anatoly Chubais, người phụ trách tư nhân hóa, người đã tổ chức chương trình đổi tiền vay lấy cổ phiếu và cũng là người, không có gì đáng ngạc nhiên, trở thành một trong những quan chức kém tiếng tăm nhất ở Nga, đến nhà chơi. Bộ Tài chính Mỹ và IMF đã tham gia vào đời sống chính trị ở Nga. Bằng cách sát cánh trong thời gian dài với những nhân vật nắm quyền lực trong khi sự bất công tột bậc đang hình thành qua quá trình tư nhân hóa tham nhũng, Mỹ, IMF và cộng đồng quốc tế đã gắn mình với những chính sách làm lợi cho những người giàu có trên sự nghèo đói của những người dân Nga.

Khi báo chí Mỹ và châu Âu cuối cùng cũng bóc trần sự tham nhũng ở Nga, sự lên án của Bộ Tài chính Mỹ chỉ hời hợt và giả dối. Sự thật là Tổng thanh tra của Dumas đã đem những cáo buộc này đến Washington rất lâu trước khi những tin tức này bùng ra trên báo chí. Tại Ngân hàng Thế giới, người ta bảo tôi đừng gặp ông ấy vì sợ rằng chúng tôi sẽ tin vào những lời cáo buộc của ông. Nếu người ta không biết về tham nhũng, đó là bởi vì tai và mắt họ đã bị che.

ĐIỀU ĐÁNG LẺ NÊN LÀM

Những lợi ích dài hạn của phương Tây có lẽ đã được đảm bảo tốt hơn nếu như chúng ta không dính líu quá thân mật với một vị lãnh đạo cụ thể nào, miễn là duy trì được sự ủng hộ rộng rãi cho các tiến trình dân chủ. Điều này có thể đạt được thông qua việc ủng hộ những nhà lãnh đạo trẻ, mới nổi ở Moscow và các tỉnh, những người chống lại tham nhũng và nỗ lực tạo dựng một nền dân chủ thực sự.

Tôi đã ước giá như có một cuộc tranh luận mở về chiến lược của Mỹ ở Nga ngay thời kỳ đầu của chính quyền Clinton, một cuộc tranh luận phản ánh những tranh cãi đang diễn ra ở thế giới bên ngoài. Tôi tin rằng nếu như Clinton được nghe những lập luận khác, ông sẽ áp dụng một cách tiếp cận cân bằng hơn. Ông cũng sẽ nhạy cảm hơn với những lo lắng của người nghèo và quan tâm hơn đến tầm quan trọng của những tiến trình chính trị hơn là những nhân vật tại Bộ Tài chính. Nhưng như thường xảy ra, tổng thống thường không có cơ hội để nghe tất cả các ý kiến và các quan điểm. Bộ Tài chính cho rằng vấn đề này quá quan trọng và không thể để tổng thống có vai trò quyết định ở đây. Có lẽ bởi vì người Mỹ cũng chẳng quan tâm lắm đến vấn đề này nên Clinton cũng không cảm thấy đây là vấn đề đủ quan trọng để yêu cầu nghiên cứu kỹ càng hơn.

LỢI ÍCH CỦA MỸ VÀ CẢI CÁCH Ở NGA

Có nhiều người ở Nga (và cả những nơi khác nữa) tin rằng những chính sách thất bại này không phải là một tai nạn ngẫu nhiên: những thất bại này đều được tính toán nhằm bòn rút sức mạnh của nước Nga và làm cho nó vĩnh viễn không thể trở thành một mối đe dọa trong tương lai. Quan điểm này đánh giá những người ở IMF và Bộ Tài chính Mỹ có ác tâm và thủ đoạn hơn mức tôi nghĩ mà họ có. Tôi tin rằng họ thực sự cho rằng những chính sách họ ủng hộ sẽ thành công. Họ tin rằng một nước Nga vững mạnh về kinh tế và một chính phủ Nga ổn định có đầu óc cải cách có lợi cho cả Mỹ và hòa bình toàn cầu.

Nhưng những chính sách đó cũng không hoàn toàn vô vị lợi. Lợi ích kinh tế của Mỹ – nói đúng hơn là những lợi ích thương mại, tài chính đã được phản ánh trong các chính sách này.

Chẳng hạn, sự trợ giúp vào tháng 7.1998 vừa là sự trợ giúp cho những ngân hàng phương Tây có nguy cơ mất hàng tỉ USD (và cuối cùng cũng đã mất hàng tỉ USD) vừa là sự trợ giúp cho Nga. Nhưng không chỉ lợi ích trực tiếp của phố Wall mà cả hệ tư tưởng phổ biến trong cộng đồng tài chính cũng ảnh hưởng đến các chính sách. Chẳng hạn, phố Wall cho rằng lạm phát là điều tồi tệ nhất trên thế giới: nó làm xói mòn giá trị thực của những khoản nợ, làm tăng lãi suất và làm giảm giá trái phiếu. Với các nhà tài chính, thất nghiệp không phải là mối quan tâm nhiều lắm. Với phố Wall, chẳng có gì quan trọng bằng tài sản tư nhân nên chẳng có gì ngạc nhiên khi tư nhân hóa được chú tâm đến thế. Họ cũng không mặn mà với cam kết cạnh tranh. Nói cho cùng, chính đương kim Bộ trưởng tài chính Paul O'Neill đã thiết lập cartel nhôm toàn cầu và đã nỗ lực dập tắt cạnh tranh với thị trường thép toàn cầu. Những khái niệm như vốn xã hội hay sự tham gia chính trị có thể thậm chí chưa từng xuất hiện trong suy nghĩ của họ. Họ cảm thấy thoải mái với một ngân hàng trung ương độc lập hơn là ngân hàng trung ương mà mọi hành động phải chịu sự chi phối của các tiến trình chính trị. (Trường hợp nước Nga có đôi chút nực cười về điểm này. Sau khủng hoảng năm 1998, chính Ngân hàng trung ương độc lập của Nga đe dọa gây ra lạm phát cao hơn mức mà IMF và một vài quan chức chính phủ muốn và chính sự độc lập của Ngân hàng trung ương phải chịu trách nhiệm một phần về việc nó lỡ đi những lời cáo buộc tham nhũng).

Những nhóm lợi ích ở Mỹ đã tác động đến chính sách theo cách đi ngược lại với lợi ích quốc gia và làm cho nước Mỹ có vẻ như một đất nước đạo đức giả. Nước Mỹ ủng hộ tự do thương mại nhưng khi các nước nghèo tìm ra được một hàng hóa nào đó có thể xuất sang Mỹ thì thường là những nhóm lợi ích bảo hộ lại thắng thế. Các nhóm lợi ích của công nhân và doanh

ngành Mỹ sử dụng nhiều luật lệ thương mại, được thể hiện công khai là “những luật lệ thương mại công bằng” nhưng được biết đến bên ngoài nước Mỹ là “những luật lệ thương mại không công bằng”, để dựng lên những hàng rào thép gai ngăn cản nhập khẩu. Những luật này cho phép một công ty, tin rằng đối thủ nước ngoài của nó đang bán sản phẩm dưới giá thành, yêu cầu chính phủ áp thuế nhập khẩu đặc biệt để bảo hộ. Bán sản phẩm dưới giá thành được gọi là bán phá giá và khoản thuế đánh vào sản phẩm bán phá giá gọi là thuế bán phá giá. Tuy nhiên, thường thì chính phủ Mỹ quyết định giá thành mà chỉ dựa trên rất ít bằng chứng và theo những cách có rất ít ý nghĩa. Với hầu hết các nhà kinh tế, thuế bán phá giá đơn giản chỉ là sự bảo hộ trần trụi. Họ sẽ hỏi, tại sao một doanh nghiệp bình thường lại bán sản phẩm dưới giá thành?

Vụ hình thành cartel nhôm

Trong suốt nhiệm kỳ của tôi tại chính phủ, có lẽ trường hợp đáng buồn nhất về việc những nhóm lợi ích ở Mỹ can thiệp vào thương mại và quá trình cải cách, là vụ việc xảy ra năm 1994, ngay sau khi giá nhôm rơi tự do. Để phản ứng lại sự sụt giá, những nhà sản xuất nhôm Mỹ đã cáo buộc Nga bán phá giá nhôm. Bất kỳ một phân tích kinh tế nào về tình hình lúc đó cũng cho thấy rõ ràng là Nga không hề bán phá giá. Nga chỉ đơn giản là bán đúng giá quốc tế, mức giá đã bị giảm do cầu về nhôm trên toàn cầu giảm khi kinh tế toàn cầu suy thoái và bởi Nga đã cắt giảm sử dụng nhôm cho các máy bay quân sự. Hơn nữa, những lon xô-đa mới được thiết kế sử dụng ít nhôm hơn trước cũng làm giảm cầu về nhôm. Khi tôi thấy giá nhôm rơi tự do, tôi biết rằng ngành công nghiệp nhôm sớm hay muộn

cũng kêu gọi chính phủ giúp đỡ theo một hình thức nào đó, hoặc là trợ cấp hoặc là bảo hộ khỏi cạnh tranh của nước ngoài. Nhưng tôi thậm chí đã ngạc nhiên trước bản đề xuất của Paul O'Neill, Chủ tịch Alcoa: lập một cartel nhôm toàn cầu. Cartel này hoạt động bằng cách hạn chế sản lượng để nâng giá nhôm lên. Ý muốn của O'Neill không làm tôi ngạc nhiên. Điều làm tôi ngạc nhiên là ý tưởng chính phủ Mỹ sẽ không chỉ cho phép mà còn đóng vai trò quan trọng trong việc tạo ra cartel. Ông ta cũng đe dọa sử dụng những luật chống bán phá giá nếu như cartel không thể thành lập. Những luật này cho phép Mỹ áp đặt thuế đặc biệt lên hàng hóa bán dưới “mức giá công bằng của thị trường” và đặc biệt khi chúng được bán dưới giá thành. Vấn đề tất nhiên không phải là Nga có bán phá giá hay không. Nga đang bán nhôm ở mức giá quốc tế. Do ngành nhôm ở Nga đang thừa công suất và giá điện rẻ, hầu hết nếu không muốn nói là tất cả nhôm Nga bán trên thị trường quốc tế đều được bán cao hơn giá thành. Tuy nhiên, theo cái cách mà những luật chống bán phá giá được thực thi thì các nước có thể bị buộc tội bán phá giá ngay cả khi họ không hề bán phá giá theo quan điểm kinh tế. Mỹ tính toán giá thành bằng một phương pháp kỳ quặc mà nếu áp dụng cho các doanh nghiệp Mỹ thì sẽ đưa đến kết luận là hầu hết các doanh nghiệp Mỹ cũng bán phá giá. Tệ hơn, Bộ Thương mại, cơ quan vừa đóng vai thẩm phán vừa đóng vai công tố, tính toán chi phí dựa trên cái gọi là “thông tin tốt nhất” BIA (best information available), thường do những doanh nghiệp đang muốn loại bỏ cạnh tranh của nước ngoài cung cấp. Trong trường hợp của Nga và những nước xã hội chủ nghĩa trước đây, Bộ Thương mại thường tính chi phí bằng cách xem xét chi phí ở một nước tương đương. Trong một ví dụ khác, Ba Lan bị buộc tội bán phá giá xe dùng cho sân gôn và nước được coi là “tương đương” với Ba Lan là Canada. Trong vụ kiện

nhôm, nếu bị buộc tội, có khả năng sẽ có một mức thuế đủ cao đánh vào nhôm của Nga làm cho Nga không thể bán được nhôm ở Mỹ. Nga có thể bán nhôm cho những nước khác (trừ những nước theo đuôi Mỹ) và trong trường hợp đó, giá nhôm quốc tế sẽ tiếp tục giảm. Đối với Alcoa, một cartel toàn cầu về nhôm sẽ tốt hơn: điều đó sẽ tạo cơ hội để có giá cao hơn – điều mà Alcoa mong muốn.

Tôi phản đối việc thành lập một cartel như vậy. Điều làm cho các nền kinh tế thị trường hoạt động là cạnh tranh. Cartel là bất hợp pháp ở Mỹ và chúng cũng nên bị coi là bất hợp pháp trên toàn cầu. Hội đồng cố vấn kinh tế đã trở thành đồng minh mạnh mẽ của Cơ quan chống độc quyền, Bộ Tư pháp trong việc thúc đẩy thi hành các luật cạnh tranh. Việc Mỹ giúp tạo ra một cartel toàn cầu là sự vi phạm mọi nguyên tắc. Tuy nhiên, còn có một rủi ro khác. Nga đang vật lộn để xây dựng một nền kinh tế thị trường. Cartel này sẽ làm hại Nga bằng cách cắt giảm một trong số ít sản phẩm mà Nga có thể bán trên thị trường quốc tế. Và tạo ra cartel sẽ cho Nga một bài học sai lầm về việc kinh tế thị trường hoạt động như thế nào.

Trong một chuyến đi ngắn đến Nga, tôi đã nói chuyện với Gaidar, người sau đó là phó thủ tướng thứ nhất phụ trách kinh tế. Ông ấy và tôi biết rằng Nga không bán phá giá – theo cái nghĩa mà các nhà kinh tế sử dụng. Nhưng chúng tôi đều biết luật pháp Mỹ hoạt động như thế nào. Nếu như bị kiện thì nhiều khả năng là sẽ bị đánh thuế. Tuy nhiên, ông ấy cũng biết cartel sẽ ảnh hưởng thế nào đến Nga, cả về kinh tế và cả về tác động đến quá trình cải cách mà ông đang cố gắng thực hiện. Ông ấy đồng ý rằng chúng tôi phải phản đối hết sức mình. Ông ấy sẵn sàng đối mặt với rủi ro bị áp thuế bán phá giá.

Tôi đã nỗ lực thuyết phục những đồng nghiệp trong Hội đồng

cố vấn kinh tế quốc gia rằng ủng hộ ý tưởng của O'Neill sẽ là một sai lầm lớn và tôi đã đạt được kết quả. Nhưng trong một cuộc họp nội các căng thẳng, người ta đã quyết định ủng hộ việc thành lập một cartel quốc tế. Người của Hội đồng cố vấn kinh tế và Bộ Tư pháp rất tức giận. Ann Bingaman, trợ lý tổng chưởng lý phụ trách chống độc quyền, đã cảnh báo trước một nhóm thành viên nội các rằng có thể có sự vi phạm luật chống độc quyền. Những nhà cải cách trong chính phủ Nga kịch liệt phản đối sự thành lập cartel và đã cho tôi biết cảm giác của họ. Họ biết rằng hạn chế số lượng mà cartel sẽ áp đặt sẽ đẩy lùi nước Nga về con đường cũ. Với cartel, mỗi nước sẽ được cấp một hạn ngạch nhôm họ được phép sản xuất hoặc xuất khẩu. Các bộ trưởng sẽ quản lý những doanh nghiệp nhận được hạn ngạch. Đó là một hệ thống mà họ đã quá quen và họ đã từng yêu thích. Tôi lo ngại rằng lợi nhuận thặng dư tạo ra do hạn chế thương mại sẽ tạo cơ hội cho tham nhũng. Chúng ta đã không biết được là ở nước Nga đã bị Mafia hóa, có thể có một cuộc tắm máu để tranh giành hạn ngạch.

Trong khi tôi cố gắng thuyết phục hầu hết mọi người về hiểm họa của việc hình thành cartel, hai thế lực đã nổi lên lần ất. Bộ ngoại giao với các mối liên hệ gần gũi với những quan chức bảo thủ đã ủng hộ sự thành lập cartel. Bộ ngoại giao đánh giá vấn đề trật tự cao hơn các vấn đề khác và cartel góp phần tạo ra trật tự. Các quan chức bảo thủ dĩ nhiên ngay từ đầu đã không hề tin rằng những thay đổi này có nghĩa và những gì xảy ra với thị trường nhôm đã giúp chứng minh quan điểm của họ. Rubin, lúc đó là Chủ tịch Hội đồng kinh tế quốc gia, đã đóng vai trò quyết định bên cạnh ảnh hưởng của bộ ngoại giao. Ít nhất là cartel đã hoạt động tốt một thời gian. Giá cả được nâng lên. Lợi nhuận của Alcoa và những nhà sản xuất khác tăng thêm. Người tiêu dùng Mỹ và người

tiêu dùng toàn thế giới phải chịu thiệt và những nguyên lý kinh tế cơ bản về giá trị của thị trường cạnh tranh chỉ rõ rằng những thiệt hại của người tiêu dùng lớn hơn lợi nhuận mà nhà sản xuất thu được. Nhưng trong trường hợp cụ thể này, còn có điều đáng nói hơn: chúng ta đang cố gắng dạy nước Nga về kinh tế thị trường. Họ đã học được một bài học, nhưng đó là một bài học sai lầm, bài học sẽ có hại cho họ trong những năm tiếp theo: đó là để phát triển trong nền kinh tế thị trường thì phải tìm đến với chính phủ. Chúng ta không định dạy cho họ chủ nghĩa tư bản thân hữu và họ có lẽ cũng không cần học chủ nghĩa tư bản thân hữu từ chúng ta. Đáng lẽ họ đã tự học được những bài học cần thiết cho mình. Nhưng chúng ta đã thật ngu ngốc khi cho họ một ví dụ tồi tệ.⁴⁸

⁴⁸ Để biết chi tiết, xem M. Du Bois and E. Norton, "Foiled Competition: Don't Call It a Cartel, But World Aluminum Has Forged a New Order", *Wall Street Journal*, 9.6.1994. Bài báo này chỉ ra mối quan hệ thân mật giữa O'Neill và Bowman Cutter, vào lúc đó làm phó chủ tịch Hội đồng kinh tế quốc gia, như là công cụ để "xào nấu" thương vụ này. Phụ gia làm ngọt cho người Nga là một khoản đầu tư cổ phần trị giá 250 triệu USD, do OPIC đảm bảo. Những nhà tài phiệt nhôm Mỹ làm mọi cách để che đậy nhằm tránh bị buộc tội độc quyền và chính phủ Mỹ đã cử ba luật sư chống độc quyền để soạn thảo thỏa thuận này, thỏa thuận mà theo bài báo này là được cố ý viết mập mờ để thỏa mãn Bộ Tư pháp.

Vào năm 1995, cartel này tan rã do nhu cầu nhôm thế giới tăng lên và những khó khăn khi thực hiện thỏa thuận với các nhà sản xuất Nga. Xem S. Givens, "Stealing an Idea from Aluminum", *The Dismal Scientist*, 24.7.2001. Thêm vào đó, Alcoa và các nhà sản xuất nhôm Mỹ khác bị kiện vì âm mưu cản trở thương mại dù vụ kiện bị tòa án bác bỏ. Xem J. Davidow, "Rules for the Antitrust/Trade Interface," Miller & Chevalier, 29.9.1999, tại www.ablondifoster.com/library/article.asp?pubid=143643792001&groupid=12. Một bài xã luận bộc lộ quan điểm tương tự với ở đây, xem *Journal of Commerce*, 22.2.1994.

Câu chuyện chưa kết thúc ở đây: vào tháng 4.2000, các hãng thông tấn dồn dập đưa tin hai nhà tài phiệt Nga (Boris Berezovsky và Roman Abramovich) đã tạo dựng thành công một tổ chức độc quyền tư nhân kiểm soát 75-80% sản

An ninh quốc gia để bán

Vụ hình thành cartel nhôm không phải là trường hợp đầu tiên và cũng không phải là trường hợp cuối cùng trong đó các nhóm lợi ích cục bộ lấn át mục tiêu quốc gia và toàn cầu về chuyển đổi thành công ở các nước. Vào thời kỳ cuối của chính quyền Bush (cha) và thời kỳ đầu của chính quyền Clinton, một thỏa thuận lịch sử "biến gươm giáo thành cày cuốc" đã được ký giữa Nga và Mỹ. Một doanh nghiệp của chính phủ Mỹ gọi là United States Enrichment Corporation (Tập đoàn làm giàu hạt nhân Mỹ - USEC) sẽ mua uranium lấy ra từ những đầu đạn hạt nhân của Nga và chuyển về Mỹ. Số uranium này sẽ được làm nghèo để chúng không thể được sử dụng làm vũ khí hạt nhân và sẽ được sử dụng trong các nhà máy điện nguyên tử. Vụ mua bán này sẽ giúp Nga số tiền Nga đang cần để kiểm soát tốt hơn kho nguyên liệu hạt nhân Nga đang nắm giữ.

Không thể tin nổi là người ta lại viện dẫn đến những luật thương mại công bằng để cản trở vụ chuyển giao này. Những nhà sản xuất uranium ở Mỹ tuyên bố rằng Nga đang bán phá giá uranium trên thị trường Mỹ. Cũng như vụ bê bối nhôm, chẳng có tí hợp lý nào trong lời cáo buộc này. Tuy nhiên, những luật lệ thương mại "công bằng" không công bằng ở Mỹ không được viết trên cơ sở các nguyên lý kinh tế. Chúng tồn tại chỉ nhằm bảo vệ các ngành công nghiệp Mỹ không bị thiệt hại do hàng nhập khẩu.

lượng hàng năm của Nga, tạo ra công ty nhôm lớn thứ hai trên thế giới (sau Alcoa). Xem "Russian Aluminum Czars Joining Forces," *The Sydney Morning Herald*, 19.4.2000, và A. Meier và Y. Zarakovich, "Promises, Promises," *Time Europe* 155(20), 22.5.2000. Xem thêm, R. Behar, "Capitalism in Cold Climate," *Fortune* (tháng 6.2000). Dù bị buộc tội, Boris Berezovsky khẳng định không làm gì sai liên quan đến nước Nga.

Khi việc nhập khẩu uranium nhằm mục tiêu giải trừ quân bị của chính phủ Mỹ bị các nhà sản xuất uranium Mỹ phản đối dựa theo những luật lệ thương mại công bằng, rõ ràng là những luật này cần phải thay đổi. Bộ Thương mại và đại diện thương mại Mỹ cuối cùng bị thuyết phục đưa những thay đổi trong luật ra nghị viện. Nghị viện đã bác bỏ dự thảo này. Đến giờ tôi vẫn không rõ là Bộ Thương mại và đại diện thương mại Mỹ có ngấm ngầm phá hoại những nỗ lực thay đổi luật bằng cách trình bày bản dự thảo theo cách làm cho nó dễ bị từ chối hay họ đã đấu tranh mạnh mẽ với nghị viện, cơ quan luôn có quan điểm bảo hộ mạnh mẽ.

Cũng kinh ngạc không kém là những gì xảy ra sau đó, vào giữa những năm 1990. Thật xấu hổ cho chính quyền Reagan và Bush (cha) khi Mỹ tụt lại phía sau trong trào lưu tư nhân hóa vào những năm 1980. Chính phủ Margaret Thatcher đã tư nhân hóa hàng tỉ USD trong khi Mỹ chỉ tư nhân hóa được chỉ một nhà máy helium ở Texas trị giá 2 triệu USD. Sự khác biệt, dĩ nhiên, là do Anh có nhiều ngành công nghiệp quốc hữu hóa lớn mà Thatcher có thể tư nhân hóa. Cuối cùng, những người ủng hộ tư nhân hóa cũng nghĩ ra cái có thể tư nhân hóa: USEC, cơ quan không chỉ làm giàu uranium cho các lò phản ứng hạt nhân mà còn cho sản xuất bom nguyên tử. Vụ tư nhân hóa này bị bao phủ bởi nhiều vấn đề. USEC đã được ủy quyền để mang uranium đã làm giàu từ Nga về. Nếu là một doanh nghiệp tư nhân, thì đây là một kiểu độc quyền và sẽ không thể thoát khỏi sự xem xét của các cơ quan chống độc quyền. Thật tồi tệ, chúng tôi ở Hội đồng cố vấn kinh tế đã phân tích những động cơ của một USEC bị tư nhân hóa và đã chỉ ra rằng nó sẽ có động cơ để không mang uranium về nước Mỹ. Đây là một mối lo lớn: đã có những lo ngại về sự lan tràn của vũ khí hạt nhân – về việc nguyên liệu hạt nhân lọt vào tay của những tổ

chức khủng bố hay một nước với chính quyền xấu – và việc một nước Nga suy yếu với lượng uranium làm giàu để bán cho bất kỳ ai muốn trả không phải là một bức tranh tươi sáng. USEC khẳng khái nói rằng sẽ không bao giờ hành động đi ngược lại lợi ích của nước Mỹ và khẳng định sẽ mang về uranium ngay khi Nga muốn bán. Nhưng ngay cái tuần mà họ tuyên bố như thế, tôi có được một thỏa thuận mật giữa USEC và một cơ quan của Nga. Người Nga sẽ tăng gấp ba lượng hàng và USEC không chỉ từ chối vụ này mà còn trả một khoản lớn, có thể gọi là hối lộ, để giữ bí mật đề nghị này của Nga (và sự từ chối của USEC). Người ta có thể nghĩ rằng điều này đủ để dừng quá trình tư nhân hóa, nhưng không phải vậy: Bộ Tài chính Mỹ cũng rất đá về tư nhân hóa ở Mỹ chẳng khác gì họ đã sắt đá ở Nga.

Điều thú vị là cái dự án tư nhân hóa lớn duy nhất ở Mỹ trong cả một thập kỷ cũng gặp phải nhiều vấn đề như đã xảy đến với tư nhân hóa ở những nơi khác, nhiều đến mức hai đảng phải trình dự thảo luật lên nghị viện tái quốc hữu hóa doanh nghiệp này. Dự báo của chúng tôi rằng tư nhân hóa sẽ làm ảnh hưởng đến việc nhập khẩu uranium đã làm giàu từ Nga đã tỏ ra đúng đắn. Trên thực tế đã có lúc dường như hoạt động xuất khẩu sang Mỹ có thể bị ngừng lại. Cuối cùng, USEC phải xin một khoản trợ cấp lớn để tiếp tục nhập khẩu. Bức tranh kinh tế đầy hoa hồng mà USEC (và Bộ Tài chính) vẽ ra đã không thành hiện thực và các nhà đầu tư giận dữ khi họ thấy giá cổ phiếu sụt giảm. Người ta lo rằng doanh nghiệp này chỉ có năng lực tài chính hạn chế để đảm nhiệm việc sản xuất uranium làm giàu của cả quốc gia. Trong vòng mấy năm tư nhân hóa, nhiều câu hỏi được đặt ra liệu Bộ Tài chính có thể, một cách công khai, xác nhận tài chính theo yêu cầu của luật để USEC tiếp tục hoạt động hay không.

BÀI HỌC CHO NƯỚC NGÀ

Nga đã có một khóa học thất bại về kinh tế thị trường mà chúng ta là những giáo viên. Khóa học này mới kỳ cục làm sao. Một mặt, họ được dạy với liều lượng lớn kinh tế học giáo khoa về thị trường tự do. Mặt khác, những gì họ thấy *trong thực tế* từ giáo viên của họ khác xa với điều đã học. Người ta bảo họ rằng tự do hóa thương mại là cần thiết để xây dựng thành công nền kinh tế thị trường nhưng khi họ cố gắng xuất khẩu nhôm và uranium (và những hàng hóa khác nữa) sang Mỹ, họ thấy cánh cửa đã bị đóng kín. Thực tế là nước Mỹ đã thành công mà chẳng cần đến tự do hóa thương mại hay như người ta đôi khi nói “thương mại là tốt nhưng nhập khẩu thì không tốt”. Họ được dạy là cạnh tranh là quan trọng (mặc dù không nhấn mạnh lắm), nhưng chính phủ Mỹ lại đang thành lập một cartel toàn cầu về nhôm và trao quyền độc quyền nhập khẩu uranium đã làm giàu cho một nhà sản xuất độc quyền của Mỹ. Người ta bảo họ tư nhân hóa nhanh chóng nhưng nỗ lực tư nhân hóa duy nhất ở Mỹ kéo dài nhiều năm trời. Nước Mỹ thuyết giảng mọi người, đặc biệt là sau khủng hoảng Đông Á, về chủ nghĩa tư bản thân hữu và mối hiểm họa của nó. Nhưng vấn đề sử dụng ảnh hưởng ở Mỹ không chỉ có ở những ví dụ trong chương này mà cả ở trong quá trình hỗ trợ vực Quỹ đầu tư mạo hiểm Long Term Capital Management ở chương cuối cùng.

Nếu chẳng ai nghiêm túc nghe những lời rao giảng của phương Tây thì chúng ta nên hiểu tại sao lại như vậy. Không chỉ là do những tổn thương trong quá khứ, chẳng hạn như những thỏa thuận thương mại không công bằng đề cập trong những chương trước. Đó chính là do những gì chúng ta đang làm hôm nay. Người ta không chỉ nghe xem chúng ta nói gì, mà còn nhìn xem chúng ta làm gì. Mọi thứ không phải lúc nào cũng là một bức tranh tươi màu.

CHƯƠNG 7

NHỮNG CON ĐƯỜNG TỐT HƠN
ĐI TỚI KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

Khi những chiến lược cải cách cấp tiến ở Nga cũng như nhiều nơi khác thất bại, những người đã ủng hộ nó bào chữa rằng họ chẳng còn cách nào khác. Nhưng có những cách khác. Điều này được chỉ ra một cách thuyết phục tại một hội nghị ở Prague, tháng 9.2000, khi cựu quan chức chính phủ từ nhiều nước Đông Âu – cả những nước đã thành công và những nước đã thất bại – họp lại với nhau để đánh giá và rút kinh nghiệm. Chính phủ Cộng hòa Séc, do Vaclav Klaus lãnh đạo, ban đầu được IMF đánh giá cao nhờ chính sách tư nhân hóa nhanh chóng. Nhưng kết quả của toàn bộ quá trình chuyển đổi là GDP, cho đến cuối những năm 1990, lại thấp hơn mức của năm 1989. Những quan chức trong chính phủ của ông nói rằng họ chẳng có sự lựa chọn chính sách nào khác. Nhưng luận điệu này bị các diễn giả từ Cộng hòa Séc và những nước khác bác bỏ. Có những lựa chọn khác – các nước khác đã chọn lựa khác nhau và có mối liên hệ rõ rệt giữa những chọn lựa khác nhau với những kết quả khác nhau.

Ba Lan và Trung Quốc đã áp dụng những phương pháp khác với những phương pháp mà Đồng thuận Washington ủng hộ.

Ba Lan là nước thành công nhất trong những nước Đông Âu. Trung Quốc đạt mức tăng trưởng nhanh nhất so với bất cứ nền kinh tế lớn nào trong vòng hai mươi năm qua. Ba Lan lúc đầu cũng áp dụng “liệu pháp sốc” để đưa lạm phát phi mã xuống mức chấp nhận được và việc sử dụng một cách hạn chế biện pháp này ban đầu làm cho nhiều người nghĩ Ba Lan cũng là một nước chuyển đổi theo liệu pháp sốc. Nhưng hoàn toàn không phải vậy. Ba Lan nhanh chóng nhận ra liệu pháp sốc chỉ phù hợp để chống lạm phát phi mã nhưng không phù hợp cho việc chuyển đổi xã hội. Nước này đã áp dụng chiến lược tư nhân hóa dần dần cùng lúc với xây dựng những thể chế cơ bản của một nền kinh tế thị trường, chẳng hạn các ngân hàng và một hệ thống luật pháp có thể cưỡng chế hợp đồng và xử lý phá sản một cách công bằng. Họ nhận ra rằng không có các thể chế đó, một nền kinh tế thị trường không thể hoạt động tốt. (Trái ngược với Ba Lan, Cộng hòa Séc tư nhân hóa các doanh nghiệp trước khi tư nhân hóa ngân hàng. Ngân hàng nhà nước tiếp tục cho vay các doanh nghiệp đã tư nhân hóa và những đồng tiền hào phóng chảy vào những doanh nghiệp mà nhà nước ưu ái. Các doanh nghiệp đã tư nhân hóa không chịu sức ép mạnh mẽ về ngân sách và điều đó cho phép chúng trì hoãn quá trình tái cơ cấu). Cựu phó thủ tướng và bộ trưởng tài chính Ba Lan, George W. Kolodko cho rằng thành công của đất nước ông là do đã bác bỏ công khai học thuyết của Đồng thuận Washington.⁴⁹ Đất nước này đã không làm những gì IMF khuyến bảo. Họ không tư nhân hóa nhanh và không đặt mục tiêu ép

⁴⁹ Trên tờ *New York Times*, Kolodko viết: “Nhưng có một mặt khác, cũng quan trọng không kém, trong thành công của chúng tôi. Ba Lan không xin cộng đồng tài chính quốc tế phê chuẩn. Thay vào đó, chúng tôi muốn người dân Ba Lan đồng thuận với những cải cách. Do đó, tiền lương và lương hưu được trả và điều chỉnh theo lạm phát. Chúng tôi có bảo hiểm thất nghiệp. Chúng tôi tôn trọng xã hội của chúng tôi trong khi vẫn nỗ lực đàm phán với các nhà đầu

lạm phát xuống mức thấp hơn lên trên các mối quan tâm kinh tế vĩ mô khác. Nhưng họ lại chú tâm vào những thứ mà IMF không chú ý đầy đủ, chẳng hạn như, tầm quan trọng của sự ủng hộ dân chủ đối với quá trình cải cách, điều đòi hỏi phải giữ thất nghiệp ở mức thấp, trợ cấp cho những người thất nghiệp, điều chỉnh lương hưu theo lạm phát và xây dựng cơ sở hạ tầng thể chế cần thiết cho nền kinh tế thị trường hoạt động.

Việc tư nhân hóa dần dần giúp cho quá trình tái cơ cấu có thể thực hiện trước khi tư nhân hóa và các doanh nghiệp lớn có thể được chia thành những đơn vị nhỏ hơn. Nhờ đó, một khu vực doanh nghiệp nhỏ năng động có thể hình thành và được những doanh nhân trẻ mong muốn đầu tư cho tương lai của chính họ lãnh đạo.⁵⁰

Tương tự, thành công của Trung Quốc trong những thập kỷ qua tương phản hoàn toàn với thất bại của Nga. Trong khi Trung Quốc tăng trưởng bình quân hàng năm hơn 10% trong những năm 1990 thì Nga lại giảm sản lượng với tốc độ trung bình 5,6% một năm. Cho đến cuối thập kỷ, thu nhập thực tế (cái gọi là sức mua) ở Trung Quốc đã tương đương với ở Nga. Trong khi quá trình chuyển đổi ở Trung Quốc kéo theo kết quả giảm nghèo lớn nhất trong lịch sử trong một thời gian ngắn (từ 358

tư và các tổ chức tài chính quốc tế.” George W. Kolodko, “Russia Should Put Its People First”, *New York Times*, ngày 7.7.1998.

⁵⁰ Ba Lan cũng cho thấy rằng người ta có thể giữ sở hữu nhà nước mà không những không làm thất thoát tài sản mà thực tế còn làm tăng năng suất. Ở phương Tây, lợi ích lớn nhất về năng suất thu được không phải nhờ tư nhân hóa mà nhờ công ty hóa, nghĩa là, áp đặt giới hạn ngân sách chặt chẽ và các thông lệ thương mại vào các doanh nghiệp mặc dù chúng vẫn thuộc sở hữu nhà nước. Xem: J. Vickers và G. Yarrow, *Privatization: An Economic Analysis* (Cambridge, MA: MIT Press, 1988), chương 2 và J. Vickers và G. Yarrow, “Economic Perspectives on Privatization”, *Journal of Economic Perspectives* 5(2) (xuân 1991), trang 111-132.

triệu người năm 1990 xuống còn 208 triệu người năm 1997, sử dụng tiêu chuẩn nghèo thấp, được thừa nhận ở Trung Quốc, là 1 USD/ngày), quá trình chuyển đổi của Nga kéo theo kết quả gia tăng nghèo đói lớn nhất trong lịch sử trong một thời gian ngắn (không tính các trường hợp chiến tranh và nạn đói).

Sự khác biệt giữa chiến lược của Trung Quốc và Nga là quá rõ ràng, ngay từ những bước đi đầu tiên của quá trình chuyển đổi. Cải cách của Trung Quốc bắt đầu từ nông nghiệp với việc chuyển hệ thống hợp tác xã trong nông nghiệp sang hệ thống “trách nhiệm cá nhân”, mà thực tế là tư nhân hóa *một phần*. Đó không phải là quá trình tư nhân hóa hoàn chỉnh: cá nhân không thể mua và bán đất tự do. Nhưng sự tăng trưởng sản lượng cho thấy ngay cả những cải cách nhỏ và hạn chế cũng có tác dụng thế nào. Đây là một thành quả lớn liên quan đến hàng trăm triệu người lao động và được hoàn thành trong vài năm. Nhưng nó được tiến hành theo cách tạo ra được sự ủng hộ rộng rãi: thử nghiệm thành công ở một tỉnh sau đó nhân rộng ra ở nhiều tỉnh khác, cũng thành công không kém. Kết quả thành công đến nỗi chính phủ trung ương không phải bắt ép người dân thay đổi mà những thay đổi này được hăng hái đón nhận. Nhưng các nhà lãnh đạo Trung Quốc hiểu rõ rằng họ không thể tự hài lòng với vòng nguyệt quế và cải cách phải được tiếp tục mở rộng ra toàn bộ nền kinh tế.

Vào thời điểm này họ kêu gọi sự giúp đỡ từ nhiều nhà tư vấn Mỹ, bao gồm cả Kenneth Arrow và tôi. Arrow đã được tặng giải thưởng Nobel một phần nhờ công trình của ông về những cơ sở của kinh tế thị trường. Ông đã xây dựng cơ sở toán học giải thích tại sao, và *khi nào*, kinh tế thị trường hoạt động. Ông cũng đã đạt được những đột phá về sự vận động, về cơ chế thay đổi của nền kinh tế. Nhưng khác với những chuyên gia kinh tế chuyển đổi đã “hành quân” tới nước Nga với những kiến thức

kinh tế học giáo khoa, Arrow nhận ra hạn chế của những mô hình giáo khoa đó. Ông ấy và tôi đều nhấn mạnh tới tầm quan trọng của cạnh tranh, của việc tạo ra cơ sở hạ tầng thể chế của nền kinh tế thị trường. Tư nhân hóa chỉ là thứ yếu. Những câu hỏi hóc búa nhất mà người Trung Quốc đặt ra là câu hỏi về sự vận động, đặc biệt là làm thế nào để chuyển từ hệ thống giá bị méo mó sang hệ thống giá thị trường. Người Trung Quốc đã tìm ra một giải pháp thông minh: một hệ thống hai giá, trong đó doanh nghiệp bán theo giá cũ những sản phẩm sản xuất theo hạn ngạch cũ (những gì họ được yêu cầu sản xuất trong hệ thống kinh tế kế hoạch) còn những sản phẩm sản xuất vượt quá hạn ngạch được bán theo giá thị trường tự do. Hệ thống này tạo ra động lực lợi nhuận *tại biên* – cái mà các nhà kinh tế đã biết là yếu tố thực sự quan trọng – nhưng tránh được khối lượng tái phân phối khổng lồ nếu như hệ thống giá mới được áp dụng ngay lập tức cho toàn bộ sản lượng. Nó cho phép thị trường “dò dẫm” tìm mức giá không bị méo mó, một quá trình không phải lúc nào cũng trơn tru, với từng bước kinh tế được giữ tối thiểu. Quan trọng nhất, cách tiếp cận từng bước của Trung Quốc tránh được mối nguy lạm phát lan tràn đã xảy ra với liệu pháp sốc của Nga và các nước theo sự dạy dỗ của IMF và những hậu quả thảm khốc kéo theo nó, bao gồm cả việc mất sạch các khoản tiền tiết kiệm. Ngay khi hoàn thành mục đích, hệ thống hai giá được bãi bỏ.

Trong khi đó, Trung Quốc giải phóng nguồn lực bằng một quá trình xóa bỏ nền kinh tế cũ mang tính sáng tạo: xóa bỏ nền kinh tế cũ bằng cách tạo ra nền kinh tế mới. Hàng triệu doanh nghiệp hương trần được tạo ra và được giải phóng khỏi trách nhiệm trong nông nghiệp và tự do tìm kiếm mặt hàng để sản xuất. Cùng lúc đó, chính phủ Trung Quốc mời gọi các doanh nghiệp nước ngoài vào tham gia liên doanh. Và doanh

ngành nước ngoài kéo đến hàng đàn. Trung Quốc trở thành nước nhận đầu tư nước ngoài lớn nhất trong số các thị trường mới nổi và đứng thứ tám trên thế giới, sau Mỹ, Bỉ, Anh, Thụy Điển, Đức, Hà Lan và Pháp.⁵¹ Cho đến cuối thập kỷ (90), thứ hạng của Trung Quốc thậm chí còn cao hơn. Họ thành lập cùng lúc những cơ sở hạ tầng thể chế như các cơ chế quản lý ngân hàng, ủy ban chứng khoán và hệ thống an sinh xã hội. Khi hệ thống an sinh xã hội được hình thành và nhiều việc làm mới được tạo ra, họ mới bắt đầu nhiệm vụ tái cơ cấu các doanh nghiệp nhà nước, giảm quy mô của chúng cũng như quy mô của chính phủ. Trong thời gian ngắn vài năm, họ tư nhân hóa hầu hết quỹ nhà ở của nhà nước. Nhiệm vụ còn chưa kết thúc, tương lai còn chưa rõ ràng, nhưng điều này thì không thể bàn cãi: phần lớn người Trung Quốc hiện nay được hưởng cuộc sống tốt hơn so với hai mươi năm trước.

Quá trình “chuyển đổi” từ chế độ toàn trị của đảng cộng sản ở Trung Quốc, tuy vậy, là một quá trình khó khăn hơn nhiều. Tăng trưởng và phát triển kinh tế không tự nhiên đem đến tự do và nhân quyền. Mối quan hệ giữa kinh tế và chính trị là rất phức tạp. Năm mươi năm trước, có một quan điểm phổ biến là có sự đánh đổi giữa tăng trưởng và dân chủ. Người ta cho rằng Nga có thể tăng trưởng nhanh hơn Mỹ nhưng phải trả một giá đắt. Chúng ta giờ đây biết rằng Nga đã đánh đổi tự do nhưng lại không được lợi về tăng trưởng kinh tế. Cũng có những trường hợp cải cách thành công dưới chế độ độc tài – một ví dụ là chế độ độc tài Pinochet ở Chile. Nhưng những trường hợp độc tài phá hủy kinh tế thì phổ biến hơn.

⁵¹ Nguồn vốn tư nhân ròng chảy vào Trung Quốc là 8 tỉ USD vào năm 1990. Cho tới 1999, dòng vốn vào Trung Quốc tăng vọt lên 41 tỉ USD, hơn mười lần số vốn thu hút được ở Nga trong cùng năm (World Bank, *World Development Indicator 2001*).

Sự ổn định đóng vai trò quan trọng cho tăng trưởng và bất kỳ ai biết về lịch sử Trung Quốc đều nhận thấy rằng nỗi lo mất ổn định luôn ám ảnh đất nước hơn một tỉ dân này. Rõ ràng, tăng trưởng và thịnh vượng được chia sẻ rộng khắp là điều kiện cần, nếu không muốn nói là đủ, cho sự ổn định lâu dài. Những nền dân chủ phương Tây đã cho thấy thị trường tự do (thường có sự quản lý của nhà nước) đã thành công trong việc đem lại tăng trưởng và thịnh vượng trên nền tảng tự do cá nhân. Những kết luận này đã đúng trong quá khứ và có lẽ sẽ còn đúng hơn trong Nền kinh tế mới của tương lai.

Trong khi tìm kiếm đồng thời sự ổn định và tăng trưởng, Trung Quốc đặt trọng tâm tạo lập môi trường cạnh tranh, hình thành các doanh nghiệp và tạo việc làm mới trước khi tư nhân hóa và tái cơ cấu các doanh nghiệp đang có. Mặc dù Trung Quốc nhận rõ tầm quan trọng của sự ổn định kinh tế vĩ mô, họ không bao giờ nhằm lẫn phương tiện với mục đích và họ không bao giờ cố gắng chống lạm phát đến mức cực đoan. Họ hiểu rằng nếu họ muốn duy trì sự ổn định xã hội, họ phải tránh để xảy ra thất nghiệp tràn lan. Tạo việc làm mới phải đi liền với tái cơ cấu. Rất nhiều chính sách của Trung Quốc có thể được diễn giải theo hướng này. Khi Trung Quốc tự do hóa, họ tự do hóa từ từ và theo cách đảm bảo rằng các nguồn lực đã bị phân bổ không hợp lý được tái phân bổ cho các mục tiêu sử dụng có hiệu quả mà không tạo ra tình trạng thất nghiệp vô ích. Chính sách tiền tệ và các thể chế tài chính đã hỗ trợ tạo ra các doanh nghiệp và việc làm mới. Một số tiền cũng được sử dụng để giúp đỡ những doanh nghiệp nhà nước kém hiệu quả nhưng Trung Quốc cho rằng, điều quan trọng hơn, không chỉ về chính trị mà cả về kinh tế, là duy trì sự ổn định xã hội – điều có nguy cơ bị ảnh hưởng bởi tỷ lệ thất nghiệp cao. Mặc dù Trung Quốc không tư nhân hóa nhanh các doanh nghiệp nhà nước, khi các

doanh nghiệp mới được tạo ra, vai trò của doanh nghiệp nhà nước giảm đi nhiều đến mức hai mươi năm sau khi quá trình chuyển đổi bắt đầu, chúng chỉ còn chiếm 28,2% tổng sản lượng công nghiệp. Họ cũng hiểu rõ mối nguy hiểm của tự do hóa hoàn toàn thị trường tài chính, trong khi vẫn mở cửa cho đầu tư trực tiếp nước ngoài.

Sự tương phản giữa những gì xảy ra ở Trung Quốc và những gì xảy ra ở những nước như Nga, nước đã đi theo hệ tư tưởng của IMF rất rõ ràng. Đường như Trung Quốc, một nước mới bước vào kinh tế thị trường, lại nhạy cảm đối với tác động của mỗi chính sách của họ hơn là IMF.

Các doanh nghiệp hương trấn đóng vai trò trung tâm trong những năm đầu chuyển đổi. Theo triết lý của IMF, bởi vì chúng là các doanh nghiệp công, chúng không thể thành công. Nhưng IMF đã sai. Các doanh nghiệp hương trấn đã giải quyết được vấn đề quản trị, một vấn đề IMF chú ý rất ít nhưng lại là nguyên nhân gây ra thất bại ở nhiều nơi. Các doanh nghiệp hương trấn hướng nguồn vốn quý giá của họ vào nơi sinh lợi và họ phải cạnh tranh mạnh mẽ để thành công. Những người trong hương trấn có thể quan sát được điều gì xảy ra với vốn của họ. Họ biết liệu công ăn việc làm có đang được tạo ra và thu nhập có tăng hay không. Mặc dù không có dân chủ nhưng có trách nhiệm rõ ràng. Những ngành công nghiệp mới đã được hình thành ở nông thôn. Điều này góp phần làm giảm áp lực xã hội không tránh khỏi kèm theo quá trình công nghiệp hóa. Như vậy, Trung Quốc đã xây dựng được những nền tảng của nền kinh tế mới trên cơ sở những thể chế có sẵn, duy trì và nâng cao được vốn xã hội, trong khi Nga lại làm xói mòn.

Điều mỉa mai nhất là nhiều nước đi theo chính sách cải cách từng bước lại tiến hành những cải cách sâu sắc hơn, thành công

hơn và nhanh hơn. Thị trường chứng khoán của Trung Quốc lớn hơn của Nga. Hầu hết khu vực nông nghiệp của Nga ngày nay được quản lý chẳng khác mấy so với một thập kỷ trước trong khi Trung Quốc chuyển sang hệ thống “trách nhiệm cá nhân” trong chưa đầy năm năm. Sự tương phản giữa một bên là Nga và bên kia là Trung Quốc và Ba Lan cũng có thể thấy ở những nền kinh tế đang chuyển đổi khác. Cộng hòa Séc được IMF và Ngân hàng Thế giới lúc đầu ca ngợi do những thành tích cải cách nhanh. Nhưng sau đó, người ta thấy rõ ràng là nước này đã tạo ra một nền kinh tế thị trường không huy động vốn để đầu tư mới mà lại cho phép một nhóm nhà quản lý khôn ngoan (đúng hơn là những tên tội phạm cổ trắng – nếu như họ làm những thứ như họ đã làm ở Séc tại Mỹ, họ sẽ bị bỏ tù) lấy hàng triệu USD của người khác. Hậu quả của sai lầm này và những sai lầm khác trong quá trình chuyển đổi, *so với năm 1989*, Séc đã bị tụt hậu mặc dù quốc gia này có vị trí thuận lợi và trình độ dân trí cao. Ngược lại, quá trình tư nhân hóa ở Hungary khởi đầu chậm chạp nhưng các doanh nghiệp của họ được tái cơ cấu và giờ đây trở nên có tính cạnh tranh toàn cầu.

Ba Lan và Trung Quốc cho thấy có những chiến lược chuyển đổi thành công khác. Do hoàn cảnh lịch sử, chính trị, xã hội của mỗi nước khác nhau, chúng ta không thể chắc chắn rằng những gì đem lại thành công ở hai nước trên có thể đem lại thành công và khả thi về chính trị ở Nga. Tương tự, một số người cho rằng so sánh những thành công là không công bằng do sự khác biệt hoàn toàn về tình hình các nước. Ba Lan đã bắt đầu chuyển đổi với truyền thống thị trường mạnh hơn Nga. Họ thậm chí còn có khu vực tư nhân dưới thời kỳ cộng sản. Nhưng Trung Quốc đã bắt đầu chuyển đổi từ vị trí thấp hơn. Do đã có các doanh nhân ở Ba Lan trước khi chuyển đổi, Ba Lan có thể áp dụng

chiến lược tư nhân hóa nhanh hơn. Nhưng cả Ba Lan và Trung Quốc đều chọn cách tiếp cận cải cách từng bước.

Ba Lan được cho là có lợi thế vì có trình độ công nghiệp hóa ở mức cao hơn còn Trung Quốc thì có lợi thế vì có trình độ công nghiệp hóa thấp hơn. Theo những phê phán này, Trung Quốc đang còn trong quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa. Nga gặp phải vấn đề khó hơn nhiều là tái định hướng một nền kinh tế đã công nghiệp hóa nhưng đang hấp hối. Nhưng chúng ta cũng có thể lập luận: phát triển không hề dễ dàng và bằng chứng là rất hiếm nước thành công. Nếu chuyển đổi là khó khăn và phát triển cũng khó khăn thì không thể hiểu nổi làm sao mà làm cả hai điều này cùng lúc lại có thể dễ dàng. Sự khác nhau giữa thành công của Trung Quốc và thất bại của Nga trong cải cách nông nghiệp còn lớn hơn sự khác biệt của hai nước này trong cải cách công nghiệp.

Một đặc trưng của các trường hợp thành công là chúng mang tính “nội sinh”, do chính những người ở trong các nước đó thực hiện, gắn với nhu cầu và những mối quan tâm của đất nước họ. Không có cách tiếp cận “một phương thuốc trị bá bệnh” ở Trung Quốc, Ba Lan hay Hungary. Những nước này và những nước chuyển đổi thành công khác đều thực dụng. Họ không bao giờ cho phép hệ tư tưởng hay những mô hình giáo khoa đơn giản quyết định chính sách.

Khoa học, ngay cả những khoa học không có tính chính xác như kinh tế học, cũng quan tâm đến dự báo và phân tích các mối quan hệ nhân quả. Những dự báo của những nhà cải cách từng bước đã đơm hoa kết quả ở những nước theo đuổi chiến lược của họ và ở cả những nước chuyển từ liệu pháp sốc sang cải lương. Ngược lại, dự báo của các nhà liệu pháp sốc không thành hiện thực.

Theo đánh giá của tôi, thành công ở những nước không theo chỉ dẫn của IMF không phải là ngẫu nhiên. Có mối quan hệ rõ ràng giữa những chính sách đã áp dụng và kết quả, giữa thành công ở Trung Quốc và Ba Lan, thất bại ở Nga với những gì họ đã thực hiện. Hậu quả ở Nga, như chúng ta đã nói, là những gì mà những nhà phê bình liệu pháp sốc đã dự báo, thậm chí chỉ có tồi tệ hơn mà thôi. Kết quả của Trung Quốc ngược lại với những gì IMF có lẽ đã dự báo nhưng lại hoàn toàn phù hợp những gì các nhà cải cách từng bước đã gợi ý, thậm chí còn tốt hơn mà thôi.

Lý do mà các nhà liệu pháp sốc sử dụng để bào chữa rằng những giải pháp họ đưa ra không được thực hiện đầy đủ không hề thuyết phục. Trong kinh tế, không có giải pháp nào được thực hiện hoàn toàn chính xác và chính sách (và các tư vấn) phải căn cứ trên thực tế là những cá nhân trong những quá trình chính trị phức tạp để thực thi chính sách, hoàn toàn có thể mắc sai lầm. Nếu IMF không thể nhận thấy điều này thì chính bản thân nó đáng bị phê phán. Điều tồi tệ là rất nhiều thất bại đã được các nhà quan sát và chuyên gia độc lập dự báo trước và bị lơ đi.

Sự phê phán dành cho IMF không chỉ bởi những dự báo của nó không thành hiện thực. Sau cùng, không ai, kể cả IMF, có thể chắc chắn về kết quả của những thay đổi diện rộng trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế mệnh lệnh sang thị trường. Người ta phê phán IMF ở chỗ tầm nhìn của IMF quá hẹp: họ tập trung chỉ vào kinh tế và ở chỗ họ áp dụng một mô hình kinh tế đặc biệt hạn chế.

Hiện giờ, chúng ta có nhiều bằng chứng về quá trình cải cách hơn là năm năm trước, khi IMF và Ngân hàng Thế giới đi đến

kết luận rằng chiến lược của họ có hiệu quả.⁵² Mọi chuyện hiện giờ đã khác hoàn toàn so với giữa những năm 1990 và cũng sẽ khác sau một thập kỷ nữa. Chúng ta rất có thể sẽ phải sửa lại những đánh giá của chúng ta hiện nay bởi ảnh hưởng của cải cách vẫn còn đang tiếp tục. Tuy vậy, từ góc nhìn phổ biến hiện tại, một số điều dường như khá rõ ràng. IMF cho rằng những nước theo liệu pháp sốc có thể chịu đau đớn trong ngắn hạn nhưng sẽ thành công hơn trong dài hạn. Hungary, Slovenia và Ba Lan đã cho thấy các chính sách cải cách từng bước gây ra ít đau đớn trong ngắn hạn, ổn định chính trị xã hội tốt hơn và tăng trưởng nhanh hơn trong dài hạn. Trong cuộc đua giữa rùa và thỏ, rõ ràng là rùa một lần nữa lại chiến thắng. Những nhà cải cách cấp tiến, dù là học trò được khen ngợi như Cộng hòa Séc hay có vẻ hơi bất kham như Nga, đã thua.⁵³

CON ĐƯỜNG TỚI TƯƠNG LAI

Những người chịu trách nhiệm về những sai lầm trong quá khứ chẳng có nhiều đề xuất về hướng đi của Nga trong tương lai. Họ lặp lại mãi một khẩu hiệu: cần phải tiếp tục ổn định hóa, tư nhân hóa và tự do hóa. Những vấn đề gây ra trong quá khứ buộc họ nhận ra sự cần thiết phải có thể chế mạnh nhưng họ chẳng có nhiều lý giải về vai trò của thể chế và làm thế nào để xây dựng được nó. Trong hết cuộc họp này đến cuộc họp khác về chính sách ở Nga, tôi kinh ngạc vì chẳng hề có một chiến lược nào để xóa đói giảm nghèo hay thúc đẩy tăng trưởng. Thực tế, Ngân hàng Thế giới đã bàn cách giảm bớt quy mô những chương trình hỗ trợ ở nông thôn. Điều này có ý nghĩa với Ngân hàng Thế giới sau những vấn đề mà các chương trình trước của nó ở khu vực này đã gây ra. Nhưng điều này chẳng có ý nghĩa gì với Nga bởi vì nông thôn là khu vực mà phần đông người nghèo sinh sống. Chiến lược “tăng trưởng” duy nhất được đề xuất là Nga phải áp dụng những chính sách “hồi hương” những nguồn vốn đang chảy ra khỏi đất nước. Những người theo quan điểm này tưởng rằng gợi ý này sẽ giữ được các ông trùm – những nhà lãnh đạo bòn rút tiền nhà nước – và chủ nghĩa tư bản thân hữu Mafia mà họ đại diện. Chẳng có lý do nào khác để họ phải đưa tiền trở lại Nga khi mà họ có thể kiếm được nhiều lợi nhuận ở phương Tây. Hơn nữa, IMF và Bộ Tài chính Mỹ cũng không bao giờ đề cập đến thực tế là họ đang ủng hộ một hệ thống chính trị không hợp pháp. Nhiều người trong hệ thống đó đã kiếm tiền bằng cách lấy cắp của nhà nước và thông qua các mối quan hệ với Boris Yeltsin, kẻ cũng đã đánh mất hoàn toàn sự tin cậy và tính hợp pháp. Thật buồn là Nga phải coi hầu hết những gì đã xảy ra là sự mất cắp

⁵² Xem, chẳng hạn, World Bank, *World Development Report 1996: From Plan to Market* (London and New York: Oxford University Press, tháng 6.1996).

⁵³ Lời bào chữa tốt nhất của những nhà cải cách cấp tiến ở Nga cho thất bại của họ là: chúng tôi không biết chuyện gì khác có thể đã xảy ra. Đơn giản là họ không có được những chọn lựa mà những nước khác có được. Vào thời điểm những nhà cải cách cấp tiến nắm quyền, việc tiến hành cải cách theo hướng dẫn từ trung ương như ở Trung Quốc là không còn có thể được nữa bởi vì quyền lực trung ương ở Nga lúc ấy đã sụp đổ. Thay vào đó là việc các quan chức quản lý đương quyền nắm lấy các doanh nghiệp, như vẫn xảy ra trong nhiều trường hợp. Ngược lại, tôi sẽ lập luận rằng thừa nhận những vấn đề đó là cơ sở để không tiến hành tư nhân hóa và tự do hóa theo cách đã làm. Sự tan rã của quyền lực trung ương đáng lẽ phải làm cho việc chia nhỏ những doanh nghiệp lớn, đặc biệt trong ngành khai thác tài nguyên, thành những doanh nghiệp nhỏ hơn cạnh tranh với nhau dễ dàng hơn, từ đó làm cho quyền lực kinh tế trở nên phân tán hơn. Điều đó cũng đòi hỏi đảm bảo hệ thống thuế phải hình thành trước khi nguồn thu thuế bị tư nhân hóa. Cải cách ở Trung Quốc bao gồm sự phân cấp lớn về quyết định kinh tế. Những phương pháp khác cuối cùng cũng có thể không hiệu quả, nhưng thật khó tin rằng chúng sẽ làm tình hình xấu đi.

mà quốc gia không bao giờ lấy lại được. Mục tiêu của Nga trong tương lai phải là cố gắng ngăn chuyện này tiếp diễn, thu hút những nhà đầu tư hợp pháp bằng cách xây dựng nguyên tắc luật pháp và rộng hơn là một môi trường kinh doanh hấp dẫn.

Cuộc khủng hoảng năm 1998 có một ích lợi mà tôi đã đề cập trước đây: đó là sự phá giá của đồng rúp giúp thúc đẩy tăng trưởng, không phải nhờ tăng xuất khẩu mà là nhờ thay thế nhập khẩu. Điều này cho thấy chính sách của IMF đã bóp chẹt nền kinh tế Nga bằng cách giữ nó ở dưới mức tiềm năng. Sự phá giá đồng rúp cộng với một may mắn là giá dầu mỏ tăng cao vào cuối những năm 1990 đã tạo động lực cho kinh tế phục hồi từ một nền tảng được thừa nhận là thấp. Có những lợi ích lâu dài từ sự tăng trưởng này: một số doanh nghiệp đã tận dụng được những điều kiện thuận lợi, dường như đang trên đường tìm kiếm những cơ hội mới và tiếp tục tăng trưởng. Có những dấu hiệu khả quan khác nữa: một số doanh nghiệp đã tận dụng được lợi thế của hệ thống tư bản “méo mó” để trở nên cực kỳ giàu có đang tìm cách thay đổi luật lệ nhằm đảm bảo rằng họ không trở thành nạn nhân như những gì họ gây ra cho người khác. Cũng có những động thái ở một số khu vực nhằm quản trị doanh nghiệp tốt hơn. Một số ông trùm, trong khi không muốn liêu lĩnh đầu tư tiền của họ ở nước Nga, muốn lôi kéo những người khác mạo hiểm hơn với tiền của họ và biết rằng để làm điều đó thì họ phải cư xử tốt hơn những gì họ làm trong quá khứ. Nhưng cũng có những dấu hiệu không được tích cực lắm. Ngay cả trong những ngày đỉnh cao của giá dầu, Nga cũng chỉ hầu như đủ cân bằng ngân sách. Họ cần phải có tiền dành dụm cho những “ngày mưa” khi giá dầu giảm xuống. Khi cuốn sách này được đưa đến nhà xuất bản, sự hồi phục còn chưa chắc chắn. Giá dầu đã giảm so với lúc đỉnh cao và như thường thấy, tác động của phá giá giảm gần hết trong vòng hai năm

đầu. Nhưng với mức tăng trưởng chậm hơn như hiện nay, Nga sẽ cần có một thập kỷ hoặc hơn để trở lại mức của năm 1990 – trừ khi có những sự thay đổi lớn.

Nga đã học được nhiều bài học. Sau sự tan rã của Liên bang Xô viết, nhiều người hăm hở đi theo tôn giáo mới là kinh tế thị trường tự do. Vở bọc huy hoàng của thứ tôn giáo mới này đã bị bóc trần và chủ nghĩa thực dụng mới đã có chỗ đứng.

Một số chính sách có thể tạo ra sự thay đổi. Khi liệt kê những việc cần làm, điều tự nhiên là bắt đầu bằng cách nghĩ về những sai lầm trong quá khứ: đó là sự thiếu tập trung vào những nền tảng của nền kinh tế thị trường, từ những thể chế tài chính cho các doanh nghiệp mới vay đến những luật lệ đảm bảo hợp đồng và thúc đẩy cạnh tranh, đến hệ thống tư pháp độc lập và trung thực.

Nga phải làm nhiều hơn là chỉ tập trung vào ổn định kinh tế vĩ mô và thúc đẩy tăng trưởng. Trong suốt những năm 1990, IMF đã tập trung đảm bảo các nước có ngân sách cân bằng và kiểm soát tăng trưởng cung tiền. Mặc dù khi thực hiện ở mức độ vừa phải, sự ổn định này có thể là điều kiện tiên quyết cho tăng trưởng, đó không phải là một chiến lược tăng trưởng. Thực tế, chiến lược ổn định còn làm thu hẹp tổng cầu. Sự thu hẹp tổng cầu tương tác với chiến lược tái cơ cấu sai lầm làm thu hẹp tổng cung. Vào năm 1998, có một cuộc tranh luận sôi nổi về vai trò của cung và cầu. IMF lập luận rằng bất kỳ sự tăng tổng cầu nào cũng làm tăng lạm phát. Nếu điều này là đúng thì đó là sự thừa nhận thất bại. Trong sáu năm, năng lực sản xuất của Nga bị cắt giảm tới 40 phần trăm – cao hơn nhiều so với mức cắt giảm trong quốc phòng, một sự mất mát năng lực sản xuất lớn hơn đã từng xảy ra, trừ những cuộc chiến tranh tòi tệ nhất. Tôi biết rằng chính sách của IMF đã góp phần gây

ra sự giảm sút năng lực sản xuất này nhưng tôi cũng tin rằng sự suy giảm tổng cầu cũng là một vấn đề. Như đã xảy ra, IMF một lần nữa lại tỏ ra sai lầm. Khi xảy ra phá giá, các nhà sản xuất nội địa cuối cùng cũng cạnh tranh được với hàng ngoại nhập và họ có thể đáp ứng những nhu cầu mới. Sản xuất tăng lên. Thật sự là vẫn có công suất thừa mà chính sách của IMF đã bỏ lơ trong nhiều năm.

Tăng trưởng sẽ chỉ có nếu Nga tạo ra được một môi trường đầu tư thân thiện. Điều này đòi hỏi hành động từ tất cả các cấp chính quyền. Những chính sách tốt ở tầm quốc gia có thể bị làm hỏng bởi những chính sách kém ở tầm địa phương và khu vực. Những quy định ở nhiều cấp có thể gây khó khăn cho việc thành lập doanh nghiệp mới. Thiếu đất cho phát triển cũng gây trở ngại không kém thiếu vốn. Tư nhân hóa không có nhiều tác dụng nếu các quan chức chính quyền địa phương bóp chẹt doanh nghiệp quá đáng đến mức họ chẳng còn động lực để đầu tư. Điều đó hàm ý rằng cần phải lao đầu vào giải quyết các vấn đề về chế độ liên bang. Một cấu trúc liên bang tạo ra động lực tương thích ở mọi cấp cần phải được xây dựng. Điều đó sẽ khó. Những chính sách nhằm giảm sự lạm dụng của chính quyền cấp dưới cũng có thể bị lạm dụng để tập trung quyền lực quá mức vào trung ương và tước đi năng lực xây dựng những chiến lược tăng trưởng sáng tạo của chính quyền vùng và địa phương. Mặc dù về tổng thể kinh tế Nga bị suy thoái, nhưng vẫn có một vài địa phương đạt được tiến bộ - và có lo ngại rằng những nỗ lực gần đây của điện Kremlin nhằm kiểm soát các chính quyền địa phương thực chất sẽ làm thui chột sáng kiến ở những khu vực này.

Nhưng có một yếu tố đóng vai trò thiết yếu trong việc tạo ra một trường kinh doanh tốt, thứ mà sẽ chứng tỏ là không dễ có được, căn cứ vào những gì đã xảy ra trong thập kỷ qua: sự ổn

định chính trị xã hội. Bất bình đẳng lớn và nạn nghèo đói tạo ra môi trường cho đủ loại phong trào, từ chủ nghĩa dân tộc đến chủ nghĩa dân túy, một số trong đó không chỉ là mối đe dọa đến tương lai kinh tế của Nga mà cả hòa bình thế giới. Sẽ rất khó và có lẽ phải cần nhiều thời gian để đảo ngược sự bất bình đẳng đã hình thành quá nhanh.

Cuối cùng, Nga phải thu thuế. Việc thu thuế là dễ thực hiện nhất trong các ngành kinh doanh tài nguyên thiên nhiên ở Nga bởi vì doanh thu và sản lượng trong khu vực này, về nguyên tắc, dễ giám sát và do đó dễ thu thuế. Nga phải cảnh báo các doanh nghiệp rằng nếu không nộp thuế, chẳng hạn trong vòng 60 ngày, thì tài sản của họ sẽ bị tịch thu. Nếu không nộp thuế và chính phủ tịch thu tài sản, chính phủ có thể tư nhân hóa những tài sản này theo cách hợp pháp hơn là kiểu tư nhân hóa đối tiền vay lấy cổ phiếu tùy tiện dưới thời Yeltsin. Mặt khác, nếu các doanh nghiệp nộp thuế, Nga và chính phủ Nga sẽ có nguồn lực để giải quyết một vài trong số những vấn đề nổi cộm nhất.

Và khi những ai nợ thuế phải trả những khoản nợ, những ai nợ ngân hàng, đặc biệt là những ngân hàng đang nằm trong tay chính phủ do phá sản, phải bị bắt trả nợ. Chính phủ có thể lại phải tái quốc hữu hóa những doanh nghiệp (không trả nợ) sau đó tư nhân hóa theo cách hợp pháp hơn so với cách đã từng làm.

Thành công của kế hoạch này dựa trên cơ sở một chính phủ tương đối trong sạch mong muốn nâng cao phúc lợi chung. Chúng ta ở phương Tây nên hiểu rằng: chúng ta chẳng làm được gì để mang tới những điều này. Sự ngạo mạn của những người trong chính quyền Clinton và IMF rằng họ có thể chọn ai để ủng hộ, thúc đẩy các chương trình cải cách có hiệu quả và đem đến một ngày mới cho nước Nga đã cho thấy hậu quả.

Những cố gắng ngạo nghễ của những người biết rất ít về đất nước này, sử dụng một tập khái niệm kinh tế hạn hẹp để thay đổi lịch sử, là những cố gắng thất bại đã biết trước. Chúng ta có thể giúp ủng hộ những thể chế là nền tảng của dân chủ – thành lập các nhóm chuyên gia, tạo môi trường cho thảo luận công khai, ủng hộ truyền thông độc lập, giúp đào tạo một thế hệ mới hiểu được cơ chế hoạt động của nền dân chủ. Ở cả cấp quốc gia, vùng và các tỉnh, có rất nhiều công chức trẻ tuổi mong muốn thấy đất nước họ đi theo một con đường khác và sự ủng hộ rộng rãi cả về tài chính và tri thức có thể tạo ra sự khác biệt. Nếu như sự phá hủy tầng lớp trung lưu là mối hiểm họa lâu dài nhất cho nước Nga thì tại sao chúng ta không thể đảo ngược hoàn toàn những thiệt hại đã gây ra, ít nhất chúng ta cũng tìm cách để ngăn chặn không để nó tiếp tục xói mòn.

Nếu George Soros đã cho thấy sự trợ giúp của một cá nhân cũng có thể tạo sự khác biệt thì những nỗ lực phối hợp của phương Tây, nếu được lãnh đạo đúng, chắc chắn phải làm được nhiều hơn. Khi chúng ta tạo dựng những tương tác dân chủ rộng rãi hơn, chúng ta nên tự tách ra khỏi những người liên minh với cấu trúc quyền lực trong quá khứ cũng như cấu trúc quyền lực đang nổi lên của các ông trùm, ít nhất là đến mức mà “chính trị thực dụng” cho phép. Điều này là trên tất cả: chúng ta không được làm tổn hại cho nước Nga. Tiền của IMF cho Nga vay là có hại. Không chỉ vì những khoản vay đó và những chính sách đằng sau chúng làm cho nước Nga thêm nợ nần và nghèo đói và giúp duy trì tỷ giá ở mức cao làm bóp chết nền kinh tế mà chúng còn được dùng để cố giữ vững quyền lực cho một nhóm người tham nhũng. Trong khi những khoản vay này đã thành công trong việc can thiệp vào đời sống chính trị của đất nước này, chúng kéo lùi một kế hoạch cải cách sâu rộng đến mức tạo ra một quan điểm thiên cận cá biệt về nền kinh tế thị

trường, thay vì tạo ra một nền dân chủ sống động. Kết luận của tôi khi tôi ngồi trong những cuộc họp tranh luận về khoản vay năm 1998 cũng đúng tại thời điểm này như đã đúng lúc đó: nếu Nga, một nước giàu dầu mỏ và tài nguyên thiên nhiên có thể tổ chức tốt, nó sẽ không cần đến những khoản vay này, còn nếu không, khoản vay này cũng chẳng có ý nghĩa. Cái Nga cần không phải là tiền. Nga cần một điều khác, điều mà cả thế giới có thể giúp, nhưng sẽ đòi hỏi một chương trình khác hoàn toàn.

TRÁCH NHIỆM DÂN CHỦ VÀ NHỮNG THẤT BẠI

Tôi đã phác họa nên một bức tranh u ám về nước Nga chuyển đổi: nghèo đói lan tràn, một vài ông trùm giàu có, một tầng lớp trung lưu bị hủy hoại, một dân số đang suy giảm và một sự vỡ mộng với các quá trình thị trường. Những thất bại này cần phải được cân bằng với việc thừa nhận những thành quả. Nga hiện nay có một nền dân chủ mong manh, tốt hơn chế độ toàn trị trong quá khứ. Hệ thống truyền thông của Nga phần lớn là bị kiểm soát, trước đây là bởi các ông trùm còn hiện nay là sự quản lý của nhà nước, nhưng hệ thống truyền thông vẫn thể hiện những quan điểm đa dạng hơn nhiều so với hệ thống nhà nước kiểm soát trong quá khứ. Những doanh nhân trẻ, được giáo dục tốt và năng động, mặc dù thường tìm cách nhập cư vào phương Tây hơn là đối mặt với những khó khăn kinh doanh ở Nga và những nước cộng hòa thuộc Liên Xô trước đây, vẫn hứa hẹn một khu vực tư nhân năng động hơn trong tương lai.

Cuối cùng, Nga và những nhà lãnh đạo của họ phải chịu trách nhiệm về lịch sử cận đại và số phận của nước Nga. Ở mức độ rộng hơn, người Nga, ít nhất là nhóm nhỏ ăn trên ngồi trốc, đã gây ra tình trạng khó khăn của đất nước họ. Nga đã

thực hiện những quyết định quan trọng – chẳng hạn như tư nhân hóa đối tiền vay lấy cổ phiếu. Có lẽ người Nga hiểu cách vận dụng những thể chế phương Tây hơn là người phương Tây hiểu Nga. Những quan chức cấp cao chính phủ như Anatoly Chubais đã công khai thừa nhận họ đã làm cho IMF lầm lẫn (hay tồi tệ hơn, nói dối IMF).⁵⁴ Họ cảm thấy họ phải làm vậy để có số tiền họ cần.

Nhưng chúng ta ở phương Tây và những nhà lãnh đạo của chúng ta đã không đóng một vai trò trung lập và ít có ảnh hưởng. IMF đã để cho mình bị lầm lẫn vì muốn tin rằng các chương trình của nó có hiệu quả, vì muốn tiếp tục cho vay, vì muốn tin rằng nó đang tái định hình nước Nga. Và chúng ta chắc chắn cũng đã có vài ảnh hưởng lên con đường của nước này: chúng ta đã ủng hộ những người nắm quyền, nói rằng phương Tây muốn làm việc với họ – một khoảng thời gian vui vẻ với hàng tỉ USD – làm cho họ được tin tưởng. Những người khác không thể nghĩ ra là sự ủng hộ đó đã gây hại cho họ. Sự ủng hộ ngấm ngấm của chúng ta với chương trình đối tiền vay lấy cổ phiếu có thể gặp phải những phê phán ngấm ngấm. Sau cùng, IMF là chuyên gia về chuyển đổi. Họ đã thúc đẩy tư nhân hóa nhanh nhất có thể và chương trình đối tiền vay lấy cổ phiếu là gì nếu không phải là cách làm nhanh. Việc nó bị tham nhũng rõ ràng là không ai quan tâm. Sự ủng hộ, các chính sách và hàng tỉ USD của IMF không chỉ giúp cho chính phủ tham nhũng với chính sách tham nhũng giữ quyền lực mà có thể còn làm giảm áp lực đối với những cải cách nhiều ý nghĩa khác.

⁵⁴ Khi được hỏi liệu chính phủ Nga có quyền nói dối IMF hay không, Chubais đã trả lời: “Trong những hoàn cảnh như thế, chính phủ phải làm vậy. Chúng tôi phải làm. Các tổ chức tài chính hiểu rằng, mặc dù chúng tôi lừa dối họ để lấy 20 tỉ USD, chúng tôi không có cách nào khác”. Xem R. C. Paddock, “Russia Lied to Get Loans, Says Aide to Yeltsin,” *Los Angeles Times*, 9.9.1998.

Chúng ta đã đặt cược lên những nhà lãnh đạo chúng ta thích và thúc đẩy những chiến lược chuyển đổi cụ thể. Một số nhà lãnh đạo trong số đó tỏ ra bất tài, những người khác thì tham nhũng còn một số thì vừa bất tài vừa tham nhũng. Một số chính sách đã tỏ ra sai lầm, những chính sách khác bị tham nhũng và có những chính sách vừa sai lầm vừa bị tham nhũng. Chẳng có ý nghĩa gì khi nói rằng chính sách là đúng nhưng đơn giản là không được thực hiện tốt. Chính sách kinh tế phải được hoạch định không phải sao cho chúng có thể thực hiện trong thế giới lý tưởng mà sao cho chúng thực hiện được trong thế giới thực tế mà chúng ta sống. Những đánh giá không chỉ nhằm tìm ra những chiến lược khác hứa hẹn hơn. Ngày nay, khi Nga bắt đầu bắt các nhà lãnh đạo của họ chịu trách nhiệm về những hậu quả do những quyết định của họ, chúng ta cũng nên yêu cầu những nhà lãnh đạo của chúng ta chịu trách nhiệm.

CHƯƠNG 8

LỊCH TRÌNH KHÁC CỦA IMF

Những nỗ lực không mấy thành công của IMF trong những năm 80 và 90 đặt ra những chất vấn về cách thức tổ chức này tiếp cận quá trình toàn cầu hóa: cách nó xác định những mục tiêu và làm sao để hoàn thành những mục tiêu này như là một trong những vai trò và nhiệm vụ của nó.

IMF tin rằng Quỹ đang thực thi tốt những nhiệm vụ được giao: thúc đẩy sự ổn định toàn cầu, giúp các nước đang phát triển và chuyển đổi không chỉ ổn định mà còn tăng trưởng. Cho đến gần đây Quỹ còn tranh luận liệu có nên quan tâm đến vấn đề nghèo đói hay không – vốn là trách nhiệm của Ngân hàng Thế giới – nhưng ngày nay, IMF cũng đã tham gia vào, ít nhất là trên những lời hùng biện. Tuy nhiên, tôi tin rằng, Quỹ này đã thất bại trong nhiệm vụ của nó, những thất bại không phải ngẫu nhiên mà là hậu quả của sự nhận thức sai lầm về nhiệm vụ của mình.

Nhiều năm trước đây, một nhận xét của cựu chủ tịch General Motors và Bộ trưởng quốc phòng Charles E. Wilson: “Cái gì tốt cho General Motors thì tốt cho đất nước (Mỹ)” nổi tiếng đến nỗi sau đó trở thành biểu trưng cho quan điểm của chủ nghĩa tư bản Mỹ. IMF dường như có quan điểm tương tự – “những gì

cộng đồng tài chính cho là tốt cho nền kinh tế toàn cầu thì tốt cho nền kinh tế toàn cầu và nên làm”. Trong một vài trường hợp, điều này là đúng; nhưng trong nhiều trường hợp khác, lại không đúng. Đôi khi, những gì cộng đồng tài chính quốc tế nghĩ là tốt nhưng thực ra không tốt bởi vì hệ tư tưởng thị trường tự do đã che mờ suy nghĩ về cách giải quyết tốt nhất những yếu kém của một nền kinh tế.

Đánh mất tính nhất quán tri thức: Từ IMF kiểu Keynes đến IMF ngày nay

Tư tưởng của Keynes (người cha đỡ đầu của IMF) về IMF và vai trò của nó khá chặt chẽ và mạch lạc. Keynes chỉ ra một thất bại của thị trường hay lý do tại sao không thể để mặc thị trường tự do hoạt động và cho rằng có thể sửa chữa thất bại thông qua phối hợp hành động. Ông lo ngại thị trường sẽ tạo ra thất nghiệp kinh niên. Ông thậm chí còn đi xa hơn. Ông chỉ ra tại sao cần phải có sự phối hợp hành động *toàn cầu* bởi vì hành động của một nước sẽ có ảnh hưởng lan truyền sang các nước khác. Nhập khẩu của nước này là xuất khẩu của nước kia. Cắt giảm nhập khẩu ở một nước, dù vì lý do gì, cũng sẽ làm ảnh hưởng đến các nền kinh tế khác.

Thị trường còn có một thất bại khác: ông lo ngại rằng khi kinh tế bị suy thoái trầm trọng, chính sách tiền tệ có thể không hiệu quả nhưng một số nước lại không có khả năng vay để tăng chi tiêu hoặc bù đắp cho số thuế cắt giảm cần thiết để kích thích nền kinh tế. Ngay cả một nước có thể trả được nợ cũng có thể không vay được tiền. Keynes không chỉ chỉ ra một tập hợp những thất bại của thị trường, ông còn giải thích tại sao một tổ chức như IMF có thể cải thiện tình hình: bằng cách gây áp

lực lên các nước đảm bảo cho nền kinh tế của họ ở mức toàn dụng lao động và bằng cách cung cấp tín thanh khoản cho những nước đang gặp suy thoái mà không đủ khả năng theo đuổi chính sách chi tiêu mở rộng, IMF có thể duy trì tổng cầu toàn cầu.

Ngày nay, những nhà thị trường tự do thống trị IMF. Họ tin rằng thị trường nói chung làm việc hiệu quả và chính phủ nói chung làm việc tồi. Chúng ta gặp một vấn đề ở đây: một tổ chức công được lập ra để giải quyết một số thất bại thị trường nhưng hiện lại do những nhà kinh tế vừa rất tin tưởng vào thị trường vừa rất nghi ngờ các tổ chức công lãnh đạo. Sự thiếu nhất quán của IMF quả là tồi tệ nếu nhìn từ những tiến bộ trong lý thuyết kinh tế trong ba thập kỷ qua.

Khoa học kinh tế đã phát triển một cách tiếp cận hệ thống với lý thuyết về sự thất bại của thị trường và vai trò chính phủ, trong đó cố gắng giải thích vì sao thị trường có thể không hoạt động tốt và vì sao hành động phối hợp lại cần thiết. Ở tầm quốc tế, lý thuyết này chỉ ra nguyên nhân tại sao một chính phủ riêng lẻ lại có thể thất bại khi giải quyết các vấn đề lợi ích kinh tế toàn cầu và làm thế nào để sự phối hợp hành động toàn cầu, phối hợp các chính phủ cùng làm việc với nhau, thường là thông qua các tổ chức quốc tế, có thể sửa chữa thất bại thị trường và cải thiện tình hình. Xây dựng một lập trường trí tuệ nhất quán về chính sách quốc tế cho một tổ chức quốc tế như IMF đòi hỏi phải xác định rõ những trường hợp trong đó thị trường có thể thất bại và phân tích những chính sách cụ thể có thể đảo ngược hoặc giảm thiểu thiệt hại do những thất bại này gây ra. Phân tích còn phải đi xa hơn và phải chỉ ra cách can thiệp tốt nhất để xử lý thất bại của thị trường, giải quyết vấn đề *trước khi* chúng xảy ra và khắc phục khi chúng xảy ra.

Như chúng ta đã nói, Keynes đã thực hiện một phân tích như thế, giải thích tại sao có thể xảy ra trường hợp các nước không theo đuổi chính sách vĩ mô nói lỏng đủ mức: bởi vì họ không quan tâm đến lợi ích mà họ có thể mang đến cho nước khác. Đó là lý do tại sao IMF, trong ý tưởng ban đầu của khi thành lập, được kỳ vọng phải gây áp lực quốc tế lên các nước, buộc họ có chính sách vĩ mô nói lỏng hơn. Ngày nay, IMF lại làm ngược lại, gây áp lực lên các nước, đặc biệt các nước đang phát triển, thực hiện nhiều chính sách vĩ mô thu hẹp hơn mức mà các nước này muốn chọn lựa theo ý mình. Trong khi dường như đã vứt bỏ quan điểm của Keynes, IMF ngày nay, theo đánh giá của tôi, không theo một lý thuyết chặt chẽ nào về thất bại thị trường để làm cơ sở cho sự tồn tại của nó và cung cấp cơ sở cho những can thiệp cụ thể vào thị trường. Kết quả là, như chúng ta đã thấy, IMF thường đưa ra những chính sách không chỉ làm cho các vấn đề mà nó phải giải quyết tồi tệ thêm mà còn làm cho những vấn đề đó xuất hiện lặp đi lặp lại.

Vai trò mới cho một chế độ tỷ giá mới?

Khoảng ba mươi năm trước, thế giới đã chuyển sang chế độ tỷ giá linh hoạt. Có một lý thuyết chặt chẽ nằm sau sự chuyển đổi này: tỷ giá, cũng như các loại giá cả khác, phải do thị trường quyết định. Những nỗ lực của chính phủ can thiệp vào quá trình xác định tỷ giá không thành công hơn những nỗ lực can thiệp vào giá cả của bất cứ hàng hóa nào. Nhưng, như chúng ta đã thấy, IMF gần đây đã thực hiện những can thiệp mạnh mẽ. Hàng tỉ USD được chi để giữ tỷ giá ở Brazil và Nga tại mức không bền vững. IMF lý giải những sự can thiệp đó rằng đôi khi thị trường thể hiện sự bi quan thái quá và bàn tay điều chỉnh của

tổ chức quốc tế này có thể giúp ổn định thị trường. Điều làm cho tôi ngạc nhiên và tò mò là một tổ chức đi theo giáo điều thị trường tự do luôn hoạt động tốt, nếu không nói là hoàn hảo, lại quyết định rằng có một thị trường – thị trường ngoại hối – đòi hỏi những can thiệp lớn như vậy. IMF chẳng bao giờ đưa ra được một giải thích hợp lý vì sao sự can thiệp tốn kém lại tốt ở thị trường cụ thể này hay vì sao nó lại không tốt ở những thị trường khác.

Tôi đồng ý với IMF rằng thị trường có thể rơi vào tình trạng bi quan thái quá. Nhưng tôi cũng tin rằng thị trường cũng có thể rơi vào tình trạng lạc quan thái quá và rằng điều này không chỉ xuất hiện trên thị trường ngoại hối. Có vô số những thất bại trên thị trường, đặc biệt là thị trường tài chính cần phải có những cách can thiệp khác nhau.

Chẳng hạn, chính sự lạc quan thái quá đã dẫn đến bong bóng bất động sản và thị trường chứng khoán của Thái Lan, một bong bóng được củng cố, nếu không muốn nói là được tạo ra, bởi dòng tiền đầu cơ nóng chảy vào nước này. Sau sự lạc quan thái quá này là sự bi quan thái quá: dòng vốn đột ngột đảo chiều. Trên thực tế, sự thay đổi hướng của dòng vốn đầu cơ là nguyên nhân gốc rễ của sự biến động tỷ giá. Nếu có thể so sánh hiện tượng này với *bệnh tật*, việc chữa bệnh có ý nghĩa hơn nhiều việc chữa triệu chứng biểu hiện của nó là sự biến động tỷ giá. Tư tưởng thị trường tự do của IMF khiến IMF tạo điều kiện cho dòng tiền đầu cơ nóng chảy vào và chảy ra khỏi một nước dễ dàng hơn. Bằng cách chỉ điều trị trực tiếp triệu chứng với hàng tỉ USD đổ vào thị trường, IMF thực ra đã làm cho căn bệnh trở nên trầm trọng hơn. Nếu các nhà đầu cơ chỉ tìm cách lấy tiền của nhau, đó sẽ không còn là một trò chơi hấp dẫn mà là một trò chơi rủi ro cao, trong đó lợi nhuận trung bình bằng không vì số tiền người này kiếm được sẽ bằng số

tiền mất đi của người khác. Cái làm cho đầu cơ có lợi nhuận cao chính là tiền từ các chính phủ, dưới sự trợ giúp của IMF. Khi IMF và chính phủ Brazil, chẳng hạn, chi ra 50 tỉ USD để giữ tỷ giá ở mức bị đánh giá quá cao vào cuối năm 1998, số tiền đó đi đâu? Số tiền đó không hề biến mất trong không khí. Nó phải rơi vào túi một ai đó – phần lớn rơi vào túi các nhà đầu cơ. Một số nhà đầu cơ có thể thắng, một số nhà đầu cơ có thể thua nhưng nhà đầu cơ, theo nghĩa một tập thể, kiếm lợi được một khoản bằng với khoản lỗ của chính phủ. Theo một nghĩa nào đó, chính IMF đã giúp cho công việc làm ăn của các nhà đầu cơ.

Sự lan truyền

Một ví dụ khác, cũng kinh ngạc không kém, cho thấy việc IMF thiếu một lý thuyết chặt chẽ và tương đối đầy đủ để làm cơ sở cho các chính sách dẫn đến các vấn đề mà IMF phải giải quyết trở nên trầm trọng hơn như thế nào. Hãy xem điều gì đã xảy ra khi IMF cố gắng ngăn ngừa “sự lan truyền” của khủng hoảng. Quỹ này lập luận rằng nếu họ tin rằng cuộc khủng hoảng đang diễn ra ở một nước sẽ lan sang các nước khác, nghĩa là giống như một căn bệnh truyền nhiễm, họ phải can thiệp và can thiệp nhanh chóng.

Nếu sự lan truyền là vấn đề thì điều quan trọng là phải hiểu được cơ chế hoạt động mà sự lan truyền đó xảy ra, cũng giống như khi một nhà truyền nhiễm học cố gắng ngăn ngừa một bệnh dịch truyền nhiễm thì ông ta phải cố gắng hiểu cơ chế lan truyền của bệnh dịch đó. Keynes đã có một lý thuyết chặt chẽ: sự suy thoái ở một nước làm cho nước đó nhập khẩu ít đi và do đó, làm ảnh hưởng đến các nước bên cạnh. Như chúng

ta đã thấy ở chương 4, IMF, trong khi nói về sự lan truyền, đã hành động trong cuộc khủng hoảng tài chính châu Á theo cách thực tế làm tăng tốc sự lan truyền của bệnh, khi yêu cầu hết nước này đến nước khác phải thắt lưng buộc bụng. Sự giảm sút thu nhập kéo theo sự giảm sút nhập khẩu và trong một khu vực với các nền kinh tế hội nhập, điều này làm cho các nước láng giềng bị suy yếu thêm. Khi cả khu vực sụp đổ, sự sụt giảm cầu về dầu mỏ và các nguyên liệu khác làm sụp đổ giá nguyên liệu, gây ra khó khăn ở các nước cách xa hàng ngàn dặm, những nền kinh tế phụ thuộc vào xuất khẩu nguyên nhiên liệu thô.

Trong khi đó, IMF bám lấy chính sách tài khóa khắc khổ làm phương thuốc, cho rằng điều đó quan trọng để phục hồi niềm tin của các nhà đầu tư. Khủng hoảng Đông Á lan từ Đông Á sang Nga do sự sụt giảm giá dầu chứ không do bất kỳ mối liên hệ thần bí nào giữa “niềm tin” của các nhà đầu tư trong nước hay nước ngoài trong các nền kinh tế Đông Á với chủ nghĩa tư bản Mafia của Nga. Do thiếu một lý thuyết chặt chẽ và thuyết phục về cơ chế lan truyền, IMF đã phát tán bệnh dịch hơn là ngăn chặn nó.

Khi nào thâm hụt thương mại trở thành một vấn đề?

Vấn đề về tính nhất quán không chỉ nằm trong các phương thuốc của IMF mà còn nằm cả ở sự chẩn đoán của nó. Các nhà kinh tế học của IMF lo ngại nhiều về thâm hụt cán cân thanh toán. Thâm hụt cán cân thanh toán, theo tính toán của họ, là dấu hiệu chắc chắn rằng một vấn đề sắp xảy ra. Nhưng để chống thâm hụt cán cân thanh toán, họ thường ít chú ý tìm

hiều số tiền thâm hụt đó thực tế được sử dụng để làm gì. Nếu một chính phủ có thặng dư ngân sách (như Thái Lan vào những năm trước khủng hoảng 1997), thâm hụt cán cân thanh toán sinh ra do đầu tư cá nhân vượt quá tiết kiệm cá nhân. Nếu một doanh nghiệp trong khu vực tư nhân vay một triệu USD với lãi suất 5% và đầu tư vào thứ gì cho lãi 20% thì việc nó vay nợ hàng triệu USD chẳng có vấn đề gì cả. Lợi nhuận từ đầu tư thừa sức trả cho khoản vay. Tất nhiên, ngay cả khi doanh nghiệp tính toán sai và lãi thu được chỉ có 3% hoặc thậm chí bằng không thì cũng chẳng có vấn đề gì. Doanh nghiệp sẽ bị phá sản và chủ nợ bị mất một phần hoặc toàn bộ tiền cho vay. Đây có thể là vấn đề của chủ nợ nhưng không phải là vấn đề mà chính phủ nước đó hoặc IMF cần phải lo lắng.

Một cách tiếp cận nhất quán sẽ giúp thấy rõ điều này. Nó cũng phải cho thấy rõ rằng nếu một nước nhập khẩu nhiều hơn xuất khẩu (nghĩa là có thâm hụt thương mại), thì một nước khác phải xuất khẩu nhiều hơn nhập khẩu (nghĩa là có thặng dư thương mại). Quy luật kế toán quốc tế đòi hỏi tổng của tất cả thâm hụt phải bằng tổng của tất cả thặng dư. Vậy nghĩa là nếu Trung Quốc và Nhật cứ muốn có thặng dư thương mại thì một vài nước khác sẽ phải chịu thâm hụt. Người ta không thể chỉ phê phán những nước bị thâm hụt. Những nước thặng dư cũng có lỗi. Nếu Trung Quốc và Nhật duy trì thặng dư và Hàn Quốc chuyển từ thâm hụt thành thặng dư thì vấn đề thâm hụt sẽ phải xuất hiện trước cửa nhà một ai khác.

Thâm hụt thương mại lớn có thể là một vấn đề. Nó có thể là một vấn đề bởi ngụ ý rằng một nước phải vay nợ hết năm này đến năm khác. Và nếu những người cho vay thay đổi ý kiến và dừng cho vay, thì nước này sẽ gặp vấn đề lớn – một cuộc khủng hoảng. Nước này đang chi tiền mua hàng hóa từ nước ngoài nhiều hơn số tiền nó thu được từ hàng hóa bán cho nước ngoài.

Khi những người cho vay từ chối tiếp tục tài trợ thâm hụt thương mại, nước này phải điều chỉnh nhanh chóng. Trong một vài trường hợp, sự điều chỉnh có thể thực hiện dễ dàng: nếu một nước đang vay để tài trợ cho phong trào mua ô tô (như gần đây ở Iceland), thì khi những nước cho vay từ chối cung cấp tài chính cho mua xe, phong trào mua xe sẽ chấm dứt và cũng sẽ không còn thâm hụt thương mại. Nhưng thường thì sự điều chỉnh không diễn ra trơn tru. Và vấn đề thậm chí tồi tệ hơn nếu nước này vay nợ ngắn hạn để tài trợ thâm hụt những năm trước và chủ nợ có thể đòi nợ ngay những gì họ đã cho vay, dù cho khoản tiền đó dùng để tài trợ cho tiêu dùng phô trương hay cho đầu tư dài hạn.

Phá sản và Rủi ro đạo đức

Khi sự điều chỉnh không diễn ra trơn tru, thường là có khủng hoảng. Nhưng còn những nguồn khác gây ra khủng hoảng, chẳng hạn, khi bong bóng bất động sản vỡ, như đã xảy ra ở Thái Lan. Những người đã vay nước ngoài để đầu tư vào các dự án bất động sản không thể trả nợ. Tình trạng phá sản lan rộng. Cách IMF đối phó với vấn đề phá sản cũng cho thấy còn một đầu trường nữa, nơi cách tiếp cận của IMF tỏ ra không nhất quán về tri thức.

Trong kinh tế học thị trường chuẩn, nếu một chủ nợ có nợ xấu, anh ta phải chịu toàn bộ tổn thất. Người vay nợ có thể sẽ phá sản và các nước đều có luật về thủ tục phá sản. Đây là cách mà những nền kinh tế thị trường thường làm. Thay vào đó, các chương trình của IMF lại cung cấp tiền cho các chính phủ để trợ giúp các chủ nợ. Các chủ nợ, do đã dự đoán trước được việc IMF sẽ trợ giúp, nên không có động lực mạnh mẽ để

đảm bảo người vay nợ có thể trả nợ. Đây chính là vấn đề “rủi ro đạo đức” (moral hazard) nổi tiếng, phổ biến trong ngành bảo hiểm và giờ đây trong kinh tế học. Bảo hiểm làm giảm động lực phải cẩn trọng của bạn. Sự trợ giúp khi khủng hoảng cũng giống như một loại bảo hiểm “miễn phí”. Nếu bạn là một người cho vay, bạn sẽ ít quan tâm hơn đến việc lựa chọn người vay một khi biết rằng bạn sẽ được trợ giúp nếu như khoản vay đó không đòi được. Tương tự như vậy, các doanh nghiệp thận trọng có thể mua bảo hiểm để chống lại sự biến động tỷ giá. Nhưng nếu khi người vay tiền ở một nước nào đó không mua bảo hiểm để ngăn ngừa rủi ro này, vì IMF sẽ can thiệp để ngăn cản việc mất giá đồng tiền, thì khi đó những người vay tiền sẽ được khuyến khích để chấp nhận rủi ro do biến động tỷ giá – và không phải lo lắng về nó. Vấn đề rủi ro đạo đức chính là điều đã xảy ra trong giai đoạn trước khủng hoảng đồng rúp ở Nga năm 1998. Trong sự kiện đó, thậm chí ngay từ lúc các chủ nợ phố Wall cho Nga vay, họ đã cho Nga biết họ nghĩ là cần phải có bao nhiêu tiền trợ giúp và với địa vị hạt nhân của Nga, họ tin rằng Nga sẽ nhận được trợ giúp.

IMF chỉ tập trung vào triệu chứng và cố gắng bảo vệ sự can thiệp của họ vào một nước bằng cách giải thích rằng nếu không có sự can thiệp thì nước đó sẽ phá sản và khi đó, nó sẽ không còn được cho vay trong tương lai. Một cách tiếp cận nhất quán sẽ phải nhận ra sai lầm trong lập luận này. Nếu thị trường tài chính hoạt động tốt – chắc chắn, nếu chúng hoạt động tốt gần như mức những nhà thị trường tự do của IMF lập luận – thì thị trường sẽ nhìn về tương lai. Khi tính toán lãi suất cho vay, thị trường sẽ nhìn vào rủi ro tương lai. Một nước đã trả hết nợ, thậm chí ngay cả bằng cách phá sản, thì sẽ có điều kiện tăng trưởng tốt hơn và vì thế, có nhiều khả năng để trả những khoản tiền vay thêm. Đó là một phần lý do tại sao lại phải có phá sản

để thanh toán hoặc tái cơ cấu nợ, cho phép các doanh nghiệp và các nước tiến về phía trước và tăng trưởng. Trong thế kỷ 18, bỏ tù những người mắc nợ có thể là nguyên nhân khiến cho các cá nhân tránh bị phá sản nhưng việc đó không giúp những kẻ chìm trong nợ nần hồi phục. Điều đó không chỉ vô nhân đạo mà còn không giúp nâng cao hiệu quả toàn bộ nền kinh tế lên chút nào.

Lịch sử đã ủng hộ phân tích lý thuyết này. Ví dụ mới nhất: Nga – một đất nước có làn sóng phá sản vào năm 1998 và bị chỉ trích khắp nơi vì thậm chí không thêm hỏi ý kiến các nhà tư vấn – đã có thể vay trên thị trường từ năm 2001 và vốn bắt đầu lại chảy vào nước này. Cũng như vậy, vốn bắt đầu chảy lại vào Hàn Quốc mặc dù nước này thực tế đã ép buộc các chủ nợ tái cơ cấu các khoản nợ, buộc chủ nợ nước ngoài phải lựa chọn hoặc là quay vòng nợ hoặc là sẽ không được trả xu nào cả.

Hãy xem IMF có thể tiếp cận thế nào đối với một trong những vấn đề khó nhất ở Đông Á: tăng hay không tăng lãi suất trong cuộc khủng hoảng, nếu như IMF có được một mô hình nhất quán. Tăng lãi suất, tất nhiên, sẽ buộc hàng nghìn doanh nghiệp rơi vào phá sản. Luận điểm của IMF là nếu không tăng lãi suất thì sẽ gây ra sụp đổ tỷ giá và sự sụp đổ tỷ giá sẽ làm cho các doanh nghiệp phá sản thậm chí nhiều hơn. Tạm gạt sang bên câu hỏi liệu tăng lãi suất (với kết quả là làm cho suy thoái trầm trọng thêm) có làm cho tỷ giá vững chắc hơn không (trong thực tế thì không)? Cũng tạm gạt sang bên câu hỏi thực nghiệm là doanh nghiệp sẽ bị phá sản nhiều hơn do tăng lãi suất hay do tỷ giá sụt giảm (ít nhất là ở Thái Lan, bằng chứng cho thấy rằng sự thiệt hại do sụt giảm tỷ giá sẽ thấp hơn). Sự đổ vỡ kinh tế do phá giá gây ra là vì các doanh nghiệp đã lựa chọn không mua bảo hiểm rủi ro tỷ giá mất giá. Một phân tích chặt chẽ, nhất quán sẽ phải bắt đầu bằng cách đặt câu hỏi tại

sao lại có thất bại thị trường như thế, tại sao các doanh nghiệp lại không mua bảo hiểm? Và bất cứ phân tích nào cũng sẽ cho thấy rằng bản thân IMF là một phần quan trọng của vấn đề: sự can thiệp của IMF để bảo vệ tỷ giá, như đã nói ở trên, làm cho doanh nghiệp cảm thấy không cần thiết mua bảo hiểm, làm cho vấn đề mà IMF dự định giải quyết bằng cách can thiệp trở nên khó giải quyết hơn.

Từ chiến lược trợ giúp đến chiến lược “tham gia”

Khi thất bại của IMF trở nên ngày càng rõ ràng, IMF đã tìm kiếm một chiến lược khác nhưng sự thiếu nhất quán làm cho việc tìm kiếm các chiến lược thay thế có rất ít cơ hội thành công. Sự chỉ trích rộng khắp với chiến lược trợ giúp của IMF buộc nó phải thử nghiệm chiến lược mà một vài người gọi là chiến lược “tham gia” (bail-in). IMF muốn các tổ chức tư nhân tham gia vào bất cứ hoạt động trợ giúp nào. IMF yêu cầu trước khi nó cho nước nào vay tiền thì nước đó đã phải có “sự tham gia” rộng rãi của những chủ nợ tư nhân và những chủ nợ này phải chịu mất một phần lớn của khoản tiền đã cho vay. Không có gì ngạc nhiên, chiến lược mới này đã được thử nghiệm đầu tiên không phải ở những nước lớn như Brazil hay Nga mà ở những nước nhỏ bé không thể chống lại IMF như Ecuador hay Romania. Chiến lược này nhanh chóng cho thấy nó vừa có vấn đề về lý luận vừa bất cập trong thực hiện với những hậu quả tai hại cho các nước áp dụng nó.

Romania là một ví dụ đặc biệt khó hiểu. Nước này không có nguy cơ vỡ nợ mà chỉ muốn vay tiền từ IMF để chứng tỏ nó được đánh giá là nước đáng tin cậy (ít rủi ro không trả được

nợ), điều sẽ giúp cho Romania giảm được mức lãi suất phải trả. Nhưng những chủ nợ mới sẽ chỉ cho vay nếu lãi suất tương xứng với rủi ro mà họ có thể gặp. Không thể bắt những chủ nợ mới phải hy sinh một phần tiền cho vay. Nếu IMF xây dựng chính sách của mình trên cơ sở một lý thuyết nhất quán và chặt chẽ về thị trường vốn hoạt động hiệu quả, nó đã phải hiểu ra điều đó.

Nhưng còn có một vấn đề nghiêm trọng hơn, nằm ngay trong nhiệm vụ cơ bản của IMF. Quỹ này được thành lập để giải quyết khủng hoảng thanh khoản xảy ra khi có những thay đổi bất thường trên thị trường tín dụng nhưng lại từ chối cho các nước vay mặc dù các nước này thực tế là đáng tin cậy. Giờ đây, IMF trao quyền quyết định chính sách cho vay của nó cho chính những cá nhân và tổ chức đã gây ra khủng hoảng. Chỉ khi họ sẵn sàng cho vay thì IMF mới sẵn sàng cho vay. Những chủ nợ nhanh chóng nhận ra ý nghĩa của sự thay đổi này, ngay cả khi IMF cũng không nhận ra. Nếu các chủ nợ từ chối cho một nước vay tiền trừ khi nước đó trả nợ cho họ, nước này sẽ không thể vay tiền, không chỉ từ IMF mà cả từ Ngân hàng Thế giới và các tổ chức khác, những tổ chức cho vay trên cơ sở sự phê chuẩn của IMF. Những chủ nợ tư nhân bỗng nhiên có quyền lực rất lớn. Một gã đàn ông 28 tuổi ở chi nhánh Bucharest của một ngân hàng tư nhân quốc tế có quyền quyết định liệu IMF, Ngân hàng Thế giới và EU có cho Romania vay hơn 1 tỉ USD hay không. Trên thực tế, IMF đã trao cho gã đàn ông 28 tuổi này quyền đánh giá. Không hề ngạc nhiên khi gã đàn ông 28 tuổi này cùng với hai nhân viên ngân hàng 30 và 35 tuổi khác trong những chi nhánh ngân hàng quốc tế ở Bucharest nhanh chóng nắm lấy quyền lực mới được ban cho này. Mỗi khi IMF hạ thấp mức tiền mà họ yêu cầu các ngân hàng tư nhân cho vay, các ngân hàng tư nhân cũng hạ thấp số tiền mà họ sẵn

sàng cho vay. Có lúc, Romania chỉ thiếu có 36 triệu USD tiền vay tư nhân để được nhận khoản hỗ trợ cả tỉ USD. Những ngân hàng tư nhân hùn tiền theo yêu cầu của IMF không chỉ đòi hỏi lãi suất rất cao mà ít nhất trong một trường hợp, còn đòi hỏi nới lỏng các quy định. Sự “xuề xòa pháp luật” này sẽ cho phép các chủ nợ được làm những điều mà bình thường họ không được làm: cho vay nhiều hơn mức an toàn hoặc cho vay những dự án có rủi ro cao với lãi suất cao hơn, qua đó làm tăng cơ hội lợi nhuận. Nhưng điều này cũng làm tăng tính rủi ro của hệ thống ngân hàng và làm hỏng ý nghĩa của các quy định kiểm soát. Những chính phủ yếu kém và tham nhũng có thể đã chấp nhận điều kiện này nhưng Romania thì không, một phần bởi vì họ không thực sự quá túng thiếu tiền.

Vấn đề này có thể được nhìn bằng một cách khác. Người ta cho rằng quyết định cho vay của IMF dựa trên cơ sở một nước đã giải quyết những vấn đề kinh tế cơ bản của mình như thế nào. Theo chiến lược “tham gia” này, một nước có thể có hệ thống các chính sách vĩ mô hoàn hảo, nhưng nếu không thể vay được số tiền mà IMF yêu cầu nó phải vay từ các ngân hàng tư nhân, nước này sẽ không thể nhận được vốn từ bất kỳ nguồn nào. IMF được kỳ vọng là có chuyên gia về những vấn đề này chứ không phải là một nhân viên ngân hàng 28 tuổi ở Bucharest.

Cuối cùng, ít nhất là trong trường hợp của Romania, thất bại của chiến lược tham gia trở nên quá rõ ràng, ngay cả đối với IMF. Và họ đã phải quyết định cho Romania vay mặc dù khu vực tư nhân không cung cấp đủ số lượng tiền mà IMF đã “khăng khăng đòi hỏi”.

Cách phòng thủ tốt nhất là tấn công: mở rộng vai trò của IMF với tư cách “người cho vay cứu rỗi cuối cùng”

Khi thất bại của IMF ngày càng được cảm nhận rõ ràng và áp lực đòi hạn chế phạm vi hoạt động của nó ngày càng tăng lên thì vào năm 1999, phó giám đốc IMF, Stanley Fischer đã đề nghị mở rộng vai trò của Quỹ này để nó trở thành “người cho vay cứu rỗi cuối cùng” (lender of last resort). Bởi IMF đã thất bại khi sử dụng những quyền lực hiện có, đề nghị tăng quyền cho nó thật là trớ trêu. Đề nghị này dựa trên một sự tương đồng giữa IMF với ngân hàng trung ương một nước. Ở trong một nước, ngân hàng trung ương sẽ đảm nhiệm vai trò cho vay cứu rỗi cuối cùng, đối với các ngân hàng “có khả năng thanh toán nhưng thiếu thanh khoản”, nghĩa là những ngân hàng có giá trị ròng dương nhưng không thể tìm được nguồn vay (để thanh toán tạm thời -ND). IMF sẽ đảm nhiệm vai trò tương tự cho các nước. Nếu như IMF có một tầm nhìn nhất quán và chặt chẽ về thị trường vốn, nó sẽ nhanh chóng nhận ra những lỗ hổng trong ý tưởng này.⁵⁵ Theo lý thuyết thị trường hoàn hảo,

⁵⁵ Xem S. Fischer, “On the Need for an International Lender of Last Resort,” *Journal of Economic Perspectives* 13 (1999), trang 85-104. Fischer, cũng như những người ủng hộ quan điểm cho vay cứu rỗi cuối cùng khác, so sánh sự giống nhau giữa vai trò của ngân hàng trung ương trong một nước và vai trò của Quỹ tiền tệ đối với các nước. Nhưng sự giống nhau này là bịp bợm. Một người cho vay cứu rỗi cuối cùng là cần thiết trong một nước bởi vì ngân hàng thương mại thanh toán cho người gửi tiền trên cơ sở “đến trước phục vụ trước”, điều có thể dẫn đến việc người gửi tiền tranh nhau đến rút tiền. – xem D. Diamond and P. Dibaig, “Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity,” *Journal of Political Economy* 91 (1983), trang 401-419. Ngay cả khi có người cho vay cứu rỗi cuối cùng thì cũng không đủ đảm bảo tránh được nạn rút tiền ồ ạt, như những gì xảy ra ở nước Mỹ đã minh chứng. Chỉ khi có các

nếu một doanh nghiệp có khả năng thanh toán, nó sẽ phải vay được tiền từ thị trường. Do đó, bất cứ doanh nghiệp nào có khả năng thanh toán thì cũng có khả năng thanh khoản. Mặc dù các nhà kinh tế của IMF thường tỏ ra tin vào thị trường, họ cũng tin rằng họ có thể đánh giá giỏi hơn thị trường mức tỷ giá nào là phù hợp. Và họ cũng dường như tin rằng họ có thể đánh giá tốt hơn thị trường liệu một nước có đáng tin cậy để cho vay hay không.

Tôi không tin các thị trường vốn hoạt động hoàn hảo. Mãi mai thay, mặc dù tôi nghĩ chúng hoạt động kém hơn nhiều mức độ mà các nhà kinh tế của IMF thường gợi ý, tôi cho rằng chúng còn “hợp lý” hơn là IMF nghĩ khi họ can thiệp. IMF cũng có những lợi thế khi cho vay; thường Quỹ cho vay khi các thị trường vốn từ chối làm điều đó. Nhưng cùng lúc, tôi nhận ra rằng các nước phải trả giá khá nhiều cho nguồn vốn “rẻ” họ nhận được từ IMF. Nếu một nền kinh tế trở nên xấu đi và nguy cơ phá sản hiện rõ, IMF sẽ là chủ nợ được ưa thích. IMF sẽ được trả nợ trước, ngay cả khi những chủ nợ khác, chẳng hạn chủ

quy định kiểm soát ngân hàng chặt chẽ và bảo hiểm tiền gửi thì một người cho vay cứu rỗi cuối cùng mới có thể giúp tránh được các vụ rút tiền gửi ồ ạt. Và không ai, kể cả những người ủng hộ IMF nồng nhiệt nhất, đồng ý là IMF cung cấp cái gì đó tương tự bảo hiểm tiền gửi. Hơn nữa, sự cứng nhắc trong thực hiện chính sách của IMF sẽ làm cho các nước e ngại khi nhân nhượng cho IMF quyền can thiệp vào hoạt động kiểm soát (ngay cả khi có thể xác định chính xác lĩnh vực được kiểm soát và ngay cả khi những vấn đề về chủ quyền không trở nên nóng bỏng). Cần chú ý chính quyền Mỹ thường lập luận rằng những chính sách hoãn nợ được xây dựng tốt là một bộ phận quan trọng trong quản lý kinh tế vĩ mô trong khi IMF lại thường chống lại những chính sách này. Tôi đã lập luận rằng làm như thế, IMF không thấy được sai lầm cơ bản của phép tổng quát hóa: khi có những vấn đề mang tính hệ thống, nếu không có chính sách hoãn nợ thì các ngân hàng không thể huy động thêm vốn, không thể thu hồi tiền cho vay và do đó kéo theo phá sản hàng loạt, làm cho suy thoái kinh tế càng trầm trọng.

nợ nước ngoài, không được trả. Họ sẽ chỉ được trả sau IMF. Họ có thể chẳng được trả đồng nào cả. Do đó, một tổ chức tài chính tư nhân sẽ đòi một phần thưởng cho rủi ro – một mức lãi suất cao hơn để bù đắp cho xác suất không được trả nợ cao hơn. Nếu số tiền một nước phải trả cho IMF nhiều hơn, họ sẽ còn ít tiền hơn để trả cho các chủ nợ tư nhân nước ngoài và những chủ nợ này sẽ đòi lãi suất bù đắp cao hơn. Một lý thuyết nhất quán hơn về thị trường vốn đáng lẽ sẽ làm cho IMF biết rõ hơn về điều đó và làm cho nó ngần ngại hơn khi cho vay hàng tỉ và hàng tỉ USD mà nó đã cung cấp trong các gói viện trợ cứu giúp. Một lý thuyết nhất quán hơn về các thị trường đáng lẽ làm cho IMF, trong thời gian có các cuộc khủng hoảng, nỗ lực hơn khi tìm kiếm những phương án thay thế như những phương án mà chúng ta đã thảo luận trong chương 4.

LỊCH TRÌNH MỚI CỦA IMF?

Có lẽ không ngạc nhiên khi sự thiếu nhất quán dẫn đến vô số vấn đề. Nhưng câu hỏi đặt ra là, tại sao lại có sự thiếu nhất quán? Tại sao nó cứ tồn tại mãi, hết lần này đến lần khác, cả sau khi vấn đề đã được chỉ ra? Lời giải thích phần nào cho những câu hỏi này là những vấn đề mà IMF phải đối mặt quả thật là khó. Thế giới rất phức tạp còn các nhà kinh tế của Quỹ này chỉ là những nhà hoạt động thực tiễn phải cố gắng ra các quyết định khó khăn một cách nhanh chóng, chứ không phải là những nhà nghiên cứu học thuật bình tĩnh tìm kiếm sự nhất quán và chặt chẽ trí tuệ. Nhưng tôi nghĩ, có một lý do cơ bản hơn: IMF không chỉ đang theo đuổi những mục tiêu đặt ra trong sứ mệnh nguyên thủy của nó là củng cố sự ổn định toàn cầu

và bảo đảm cung cấp vốn cho những nước đang đối mặt với nguy cơ suy thoái thực hiện những chính sách vĩ mô nới lỏng mà còn theo đuổi những lợi ích của cộng đồng tài chính. Điều này nghĩa là IMF có những mục tiêu thường xung đột với nhau.

Sự căng thẳng còn lớn hơn vì những xung đột này không thể đưa ra công khai. Nếu như vai trò mới của IMF được thừa nhận công khai thì sự ủng hộ dành cho tổ chức này có thể bị suy yếu và những người đã thay đổi thành công nhiệm vụ của IMF chắc chắn hiểu điều đó. Vì thế nhiệm vụ mới này phải được che giấu theo những cách có vẻ như, ít nhất là bề ngoài, nhất quán với nhiệm vụ cũ. Hệ tư tưởng thị trường tự do quá đơn giản đã tạo ra tám rèm mà phía sau nó, sự vận hành thực tế của nhiệm vụ mới có thể thực hiện. Sự thay đổi trong nhiệm vụ và mục tiêu, dù rất lặng lẽ, cũng không quá tinh vi: từ chỗ phục vụ cho lợi ích *kinh tế* toàn cầu chuyển sang phục vụ cho lợi ích của cộng đồng *tài chính* toàn cầu.

Tôi phải nói rõ ở đây: IMF không bao giờ *chính thức* thay đổi nhiệm vụ của nó cũng như không bao giờ chính thức đặt lợi ích của cộng đồng tài chính lên trên sự ổn định kinh tế toàn cầu hay phúc lợi của những nước nghèo mà nó có nhiệm vụ giúp đỡ. Chúng ta không thể nói về động cơ và mục đích của bất kỳ một tổ chức nào mà chỉ có thể nói về động cơ và mục đích của những người lập ra và điều hành tổ chức đó. Ngay cả khi đó, chúng ta cũng thường không thể đoán chắc động cơ thực sự của họ vì có thể có sự khác biệt giữa điều họ nói với mục đích thật sự của họ. Tuy nhiên, là nhà khoa học xã hội, chúng ta có thể cố gắng miêu tả những hành vi của một tổ chức trên cơ sở những điều nó đang làm. Xem IMF như thể là nó đang theo đuổi lợi ích của cộng đồng tài chính sẽ giúp giải thích những hành vi có vẻ mâu thuẫn và thiếu nhất quán về trí tuệ.

Hơn thế, hành vi của IMF chẳng có gì đáng ngạc nhiên: IMF tiếp cận vấn đề từ góc nhìn và hệ tư tưởng của cộng đồng tài chính và những điều này đương nhiên là gắn gũi với những lợi ích của nó. Như chúng ta đã lưu ý trước đó, nhiều trong số những nhân viên chủ chốt của IMF đến từ cộng đồng tài chính và nhiều trong số những nhân viên chủ chốt của IMF, sau khi đã phục vụ tốt những lợi ích của cộng đồng này, lại rời IMF để nhận được những công việc được trả lương cao trong cộng đồng tài chính. Trong các nền dân chủ hiện đại, có những lo ngại về những “cánh cửa xoay” như thế, trong đó những quan chức chính phủ nhanh chóng đến từ và chuyển tới các công việc trong khu vực tư nhân tại các doanh nghiệp có thể hưởng lợi từ các dịch vụ hoặc hợp đồng của chính phủ hoặc chịu tác động của các qui định của chính phủ, vì những lý do rõ ràng. Người dân lo lắng liệu các quan chức chính phủ có bị cám dỗ để đối đãi với những ông chủ tương lai của họ đặc biệt tốt, với hy vọng rằng bằng việc làm đó, tương lai của họ sẽ được nâng đỡ ngay cả khi không hề có một cam kết đền bù tương xứng rõ ràng. Các nhà kinh tế và những công dân bình thường tin rằng những khuyến khích đó là một vấn đề. Nếu như vậy, làm sao họ có thể tránh khỏi tác động đến hành vi, dù rất nhỏ, trong những tình huống như vậy? Nhạy cảm với những lo lắng này, hầu hết các nền dân chủ đã áp đặt những hạn chế đối với những cánh cửa xoay, mặc dù có thể không khuyến khích được một số tài năng vào khu vực dịch vụ công. IMF cho đến giờ vẫn xa lạ với trách nhiệm dân chủ nên những lo ngại này dường như chẳng có chút ảnh hưởng nào cả; chuyển từ IMF đến một ngân hàng đã thu lợi từ một chương trình cứu giúp của IMF chỉ là chuyện bình thường.

Nhưng người ta không cần phải tìm kiếm sự tham nhũng ở đây. IMF (hoặc ít nhất là nhiều quan chức cao cấp và nhân viên của nó) tin rằng tự do hóa thị trường tài chính sẽ dẫn đến tăng

trưởng nhanh hơn cho các nước đang phát triển, tin tưởng mạnh mẽ đến mức hầu như không tin vào bất kỳ bằng chứng nào nói ngược lại điều đó. IMF không bao giờ muốn làm hại người nghèo và tin rằng các chính sách mà nó cổ vũ cuối cùng sẽ đem lại lợi ích cho họ; IMF tin vào kinh tế học “lọt sàng xuống nia” và lại không muốn xem quá kỹ những bằng chứng có thể nói khác đi. IMF tin rằng kỷ luật của các thị trường vốn sẽ giúp các nước nghèo tăng trưởng và do đó nó tin rằng giữ quan hệ tốt với các thị trường tài chính có tầm quan trọng hàng đầu.

KHI XEM XÉT các chính sách của IMF theo cách này, việc IMF tập trung đảm bảo cho các chủ nợ nước ngoài thu nợ hơn là giúp các doanh nghiệp trong nước hoạt động là có thể hiểu được. IMF có thể không phải là người thu tiền cho G-7 nhưng rõ ràng nó đã làm việc hết mình (dù không phải lúc nào cũng thành công) để đảm bảo rằng những chủ nợ trong G-7 thu được nợ. Thay cho những can thiệp của IMF, như chúng ta đã thấy trong chương 4, có một cách khác tốt hơn cho các nước đang phát triển và về dài hạn tốt hơn cho sự ổn định toàn cầu. IMF đáng lẽ phải trợ giúp quá trình giải quyết nợ. Nó đáng lẽ cũng phải thu xếp việc ngừng trả nợ (sự ngừng trả nợ tạm thời), cho phép các nước và các doanh nghiệp của họ có thời gian để trả nợ, để tái khởi động nền kinh tế trì trệ của họ. IMF đáng lẽ cũng phải nỗ lực đẩy nhanh tốc độ phá sản.⁵⁶ Nhưng phá sản và

⁵⁶ Điều mà tôi gọi là “siêu chương 11”. Để biết chi tiết, xem M. Miller and J.E. Stiglitz, “Bankruptcy Protection Against Macroeconomic Shocks: The Case for a ‘Super Chapter 11’,” World Bank Conference on Capital Flows, Financial Crises and Policies, 15.4.1999; và J. E. Stiglitz, “Some Elementary Principles of Bankruptcy,” trong *Governance, Equity and Global Markets: Proceedings from the Annual Bank Conference on Development Economics in Europe*, tháng 6.1999 (Paris: Conseil d’Analyse économique, 2000), trang 605-620.

ngừng trả nợ không phải là những lựa chọn hay bởi vì khi đó các chủ nợ sẽ không thu được nợ. Nhiều khoản vay đã không được thế chấp và do đó, khi phá sản thì chủ nợ chỉ có thể thu hồi lại không đáng kể.

IMF lo ngại rằng một vụ phá sản, bằng cách phá vỡ tính bất khả vi phạm của hợp đồng, sẽ làm suy yếu chủ nghĩa tư bản. Về điều này, họ đã sai trên nhiều mặt. Phá sản là một phần không được viết công khai của bất kỳ hợp đồng tín dụng nào. Luật pháp cung cấp cơ sở giải quyết trường hợp con nợ không trả được nợ cho chủ nợ. Bởi vì phá sản là một phần không công khai của một hợp đồng tín dụng, phá sản không phá vỡ tính bất khả vi phạm của hợp đồng tín dụng. Nhưng còn có một hợp đồng không viết công khai khác, cũng quan trọng không kém, là hợp đồng hay khế ước giữa công dân với xã hội và chính phủ, cái đôi khi được gọi là “khế ước xã hội”. Hợp đồng này đòi hỏi chính phủ phải cung cấp những bảo đảm kinh tế xã hội cơ bản, bao gồm cả những cơ hội việc làm. Trong khi tìm cách giữ gìn những gì mà nó coi là tính bất khả vi phạm của hợp đồng tín dụng, IMF lại sẵn sàng phá bỏ khế ước xã hội quan trọng hơn. Cuối cùng, chính những chính sách của IMF đã làm suy yếu thị trường cũng như sự ổn định dài hạn của nền kinh tế và của xã hội.

DO ĐÓ, THẬT DỄ HIỂU vì sao IMF và chiến lược mà nó đưa vào các nước trên thế giới lại được chào đón với thái độ thù địch đến thế. Hàng tỉ USD IMF cung cấp đã được dùng để bảo vệ tỷ giá ở một mức không bền vững trong một thời gian ngắn, trong lúc những người giàu và người nước ngoài có thể rút tiền của họ ra khỏi đất nước theo những điều kiện có lợi (thông qua thị trường tài chính mở mà IMF đã thúc ép các nước này). Với mỗi

đồng rúp, đồng rupiah hay đồng cruzeiro, người giàu ở các nước đó có thể đổi ra nhiều USD hơn, miễn là tỷ giá được giữ vững. Hàng tỉ USD cũng được dùng để trả cho chủ nợ nước ngoài, ngay cả khi đó là các khoản nợ tư nhân. Những khoản nợ tư nhân trong nhiều trường hợp đã biến thành khoản nợ quốc gia.

Trong cuộc khủng hoảng tài chính châu Á, điều tuyệt vời cho các chủ nợ Mỹ và châu Âu là họ có thể vui mừng rút tiền đã cho các ngân hàng và doanh nghiệp ở Thái Lan và Hàn Quốc vay. Nhưng đây lại là điều chẳng hề tuyệt vời đối với những công nhân và người đóng thuế ở Thái Lan và Hàn Quốc, người mà tiền đóng thuế được dùng để trả nợ cho IMF, dù cho họ có được hưởng lợi ích gì từ khoản tiền vay của IMF hay không. Như xát thêm vào vết thương, sau khi hàng tỉ USD đã được tiêu để bảo vệ tỷ giá ở mức không bền vững và để trợ giúp những chủ nợ nước ngoài, sau khi các chính phủ đã phải đầu hàng trước áp lực của IMF đòi cắt giảm chi tiêu và do đó, các nước lâm vào suy thoái làm hàng triệu công nhân mất việc làm, dường như chẳng ở đâu còn có tiền, dù chỉ một khoản tiền khiêm tốn để trợ cấp lương thực hay nhiên liệu cho người nghèo. Vì vậy, không hề ngạc nhiên khi người ta lại tức giận IMF như thế.

Nếu chúng ta coi IMF như một tổ chức theo đuổi những chính sách phục vụ lợi ích của các chủ nợ, chúng ta sẽ thấy các chính sách khác của IMF cũng trở nên dễ hiểu hơn nhiều. Trước đây, chúng ta đã nhắc đến về việc IMF tập trung vào thâm hụt thương mại. Sau khủng hoảng, những chính sách thắt chặt được áp đặt lên các nước Đông Á đã nhanh chóng dẫn đến sự giảm sút nhập khẩu và sự tích tụ nhanh chóng dự trữ ngoại tệ. Từ góc nhìn của một tổ chức lo lắng về khả năng trả nợ cho chủ nợ, điều này rất có ý nghĩa: không có dự trữ ngoại tệ, các nước sẽ không thể trả tiền vay bằng USD mà họ và các doanh nghiệp

của họ đã vay. Nhưng nếu chúng ta quan tâm hơn đến sự ổn định toàn cầu và sự phục hồi kinh tế của các nước và của khu vực, chúng ta đã phải có cách tiếp cận nói lỏng hơn về tích tụ dự trữ ngoại tệ và cùng lúc đó, đưa ra những chính sách để ngăn đất nước khỏi những ảnh hưởng của sự thất thường của các nhà đầu cơ quốc tế. Thái Lan đã tiêu sạch dự trữ ngoại tệ bởi vì họ đã dùng nó vào năm 1997 để chống lại các nhà đầu cơ. Một khi đã quyết định rằng Thái Lan cần phải nhanh chóng tích lũy lại dự trữ ngoại tệ, việc nước này rơi vào suy thoái trầm trọng là không thể tránh khỏi. Chính sách “tự hại mình” của IMF, mà như chúng ta đã đề cập trong chương 4, đã thay thế chính sách “hại hàng xóm” của thời kỳ Đại suy thoái, thậm chí còn làm cho sự lan truyền khủng hoảng toàn cầu thêm tồi tệ. Từ góc nhìn của các chủ nợ, những chính sách này đôi khi lại tốt và có hiệu quả nhanh chóng. Ở Hàn Quốc, dự trữ ngoại tệ tăng từ không lên tới gần 97 tỉ USD vào tháng 7.2001. Ở Thái Lan, dự trữ tăng từ âm lên tới hơn 31 tỉ USD vào tháng 7.2001. Đối với các chủ nợ, dĩ nhiên, đây là các tin tốt lành. Họ có thể nghỉ ngơi và yên tâm rằng Hàn Quốc có đủ USD để trả nợ nếu như các chủ nợ yêu cầu.

Nếu là tôi thì tôi đã chọn một chiến lược cảm thông hơn với những lo lắng của con nợ và ít tập trung vào lợi ích của các chủ nợ. Tôi có lẽ đã nói rằng, điều quan trọng hơn là đảm bảo cho nền kinh tế vận hành tốt và tạm hoãn tích lũy dự trữ ngoại tệ vài năm cho đến khi nền kinh tế quay trở lại quỹ đạo tăng trưởng. Tôi có lẽ đã tìm kiếm những phương án khác để đảm bảo sự ổn định ngắn hạn – không chỉ bằng cách tạm ngừng trả nợ hay cho phá sản mà tôi đã đề cập trước đây – mà bằng kiểm soát vốn ngắn hạn và “thuế rút vốn” như cách mà Malaysia đã sử dụng. Có nhiều cách để bảo vệ một nước khỏi sự tàn phá của các nhà đầu cơ hay thậm chí của các chủ nợ và các nhà

đầu tư ngắn hạn, những người đã đột ngột thay đổi tâm lý. Không có chính sách nào mà không có rủi ro hay phải trả giá cả, nhưng các phương án thay thế sẽ hầu như chắc chắn giảm được thiệt hại và rủi ro cho người dân ở các nước bị khủng hoảng, ngay cả khi chúng gây thiệt hại cho các chủ nợ.

Những người bảo vệ các chính sách của IMF chỉ ra thực tế là các chủ nợ đã phải chịu một phần thiệt hại rồi. Nhiều chủ nợ không thu hồi được toàn bộ số nợ. Nhưng họ đã quên mất hai điểm: các chính sách có lợi cho chủ nợ đã giúp giảm bớt nhiều thiệt hại so với trường hợp không áp dụng chính sách đó. Chúng đã không phải là một chương trình hỗ trợ toàn bộ mà là hỗ trợ một phần. Chúng không ngăn tỷ giá rơi xuống mà cố gắng không làm cho tỷ giá rơi xuống thêm. Hai là, IMF thường không thành công trong những nhiệm vụ mà nó định làm. IMF thúc đẩy các chính sách thắt chặt ở Indonesia đi xa đến nỗi, cuối cùng, lợi ích của các chủ nợ cũng không được thực hiện. Rộng hơn, sự ổn định toàn cầu không chỉ là lợi ích của nền kinh tế toàn cầu mà còn là lợi ích của thị trường tài chính. Nhưng nhiều chính sách của IMF – từ tự do hóa thị trường tài chính đến hỗ trợ ồ ạt – đã mang lại sự bất ổn toàn cầu.

Việc IMF lo lắng cho và phản ánh quan điểm của cộng đồng tài chính cũng giúp giải thích một số lời bào chữa hùng biện của nó. Trong cuộc khủng hoảng Đông Á, IMF và Bộ Tài chính Mỹ đã nhanh chóng tìm cách đổ lỗi cho các vấn đề ở các nước vay tiền, đặc biệt là về sự thiếu minh bạch. Ngay cả khi đó, rõ ràng là sự thiếu minh bạch không gây ra khủng hoảng hay sự minh bạch cũng không miễn nhiệm một nước khỏi khủng hoảng. Trước cuộc khủng hoảng Đông Á, cuộc khủng hoảng tài chính gần nhất là sự đổ vỡ thị trường bất động sản vào cuối những năm 1980 và đầu những năm 1990 ở Thụy Điển, Na Uy và Phần Lan, vài trong số những nước minh bạch nhất thế

giới. Có vô số các nước kém minh bạch hơn Hàn Quốc, Malaysia và Indonesia nhưng họ không bị khủng hoảng. Nếu sự minh bạch là chìa khóa cho bài toán kinh tế thì các nước Đông Á đã phải có nhiều cuộc khủng hoảng từ trước đó rồi bởi vì số liệu cho thấy những nước này đang ngày càng minh bạch hơn, chứ không kém. Mặc cho những thất bại trên mặt trận minh bạch hóa, Đông Á không chỉ cho thấy sự tăng trưởng kỳ diệu mà còn cho thấy sự ổn định kỳ diệu. Nếu các nước Đông Á là dễ tổn thương như IMF và Bộ Tài chính tuyên bố thì đó là phải là sự dễ tổn thương mới xuất hiện, không phải do kém minh bạch hơn mà là do một yếu tố quen thuộc: sự tự do hóa thị trường tài chính quá sớm mà IMF đã thúc ép các nước này.

Nhìn lại, có một lý do “minh bạch” cho việc IMF tập trung vào sự minh bạch:⁵⁷ điều quan trọng là cộng đồng tài chính, IMF và Bộ Tài chính cần tìm được cái gì đó để đổ lỗi. Những chính sách mà IMF và Bộ Tài chính thúc đẩy ở Đông Á, Nga và những nơi khác mới chính là thứ đáng đổ lỗi: tự do hóa thị trường vốn kéo theo tình trạng đầu cơ gây mất ổn định; tự do hóa thị trường tài chính kéo theo những thói quen cho vay rủi ro. Khi các chương trình phục hồi kinh tế của họ thất bại, họ có động cơ để tìm cách nói rằng vấn đề thực sự không phải là do các chương trình của họ, mà là ở chỗ nào khác, trong các nước đã bị khủng hoảng.

Tuy nhiên, xem xét kỹ hơn cho thấy rằng các nước công nghiệp đã có lỗi theo nhiều cách khác nhau. Quy định ngân hàng không chặt chẽ ở Nhật Bản, chẳng hạn, có thể đã tạo ra

⁵⁷ Mặc dù khó có thể đổ lỗi gây ra cuộc khủng hoảng cho sự kém minh bạch, sự kém minh bạch cũng gây ra thiệt hại. Một khi khủng hoảng nổ ra, sự thiếu thông tin cũng có nghĩa là chủ nợ sẽ thu hồi tiền từ tất cả con nợ, bất kể chất lượng của họ ra sao. Các chủ nợ đơn giản là không có đủ thông tin để phân biệt giữa con nợ tốt và con nợ xấu.

động cơ khiến các ngân hàng cho Thái Lan vay với lãi suất hấp dẫn đến nỗi những người đi vay không thể từ chối vay nhiều hơn mức thận trọng. Các chính sách tự do hóa ngân hàng ở Mỹ và các nước công nghiệp lớn khác cũng khuyến khích chiến lược cho vay kém khôn ngoan vì các ngân hàng được phép coi cho vay ngắn hạn nước ngoài an toàn hơn cho vay dài hạn. Điều này khuyến khích cho vay ngắn hạn và các khoản vay nợ ngắn hạn là một trong số những nguyên nhân gây bất ổn ở Đông Á.

Các hãng đầu tư lớn cũng muốn bào chữa cho các nhà tư vấn của họ, những người đã khuyến khích khách hàng bỏ tiền vào đầu tư ở những nước này. Được sự ủng hộ tuyệt đối của các chính phủ ở Mỹ và các nước công nghiệp lớn khác, các nhà tư vấn đầu tư từ Frankfurt đến London đến Milan có thể tuyên bố rằng họ chẳng có cách nào biết trước những điều tồi tệ khi ở các nước Đông Á có sự thiếu minh bạch như vậy. Những chuyên gia này lặng lẽ bỏ qua thực tế là, trong một thị trường hoàn toàn mở và minh bạch với thông tin hoàn hảo, lợi tức sẽ thấp. Châu Á đã là một nơi đầu tư hấp dẫn – lợi nhuận cao chính xác là bởi vì ở đó có rủi ro cao hơn. Các nhà tư vấn tin rằng họ có thông tin tốt hơn, các khách hàng của họ thì đang khao khát lợi nhuận cao và vì thế họ đưa vốn đến khu vực này. Vấn đề chính yếu ở đây là: tất cả các vấn đề như tỷ lệ nợ quá cao ở Hàn Quốc, thâm hụt thương mại lớn ở Thái Lan và sự bùng nổ của thị trường bất động sản không tránh khỏi sẽ đổ vỡ, tham nhũng của chính quyền Suharto, đều đã được biết trước và những rủi ro gắn liền với chúng đáng lẽ nên được thông báo cho các nhà đầu tư.

Các ngân hàng quốc tế cũng thấy thật tiện lợi để đổ lỗi. Họ muốn đổ lỗi cho người vay và tập quán cho vay kém của các ngân hàng Thái Lan và Hàn Quốc, cái mà họ buộc tội là cho

vay nợ xấu với sự nhầm mắt làm ngơ của các chính phủ tham nhũng. IMF và Bộ Tài chính Mỹ cũng lại tham gia đổ lỗi cùng với họ. Ngay từ đầu, người ta đã phải nghi ngờ vào lập luận của IMF và Bộ Tài chính. Mặc cho những nỗ lực của họ nhằm “tháo lưỡi câu” ra khỏi cổ những ngân hàng quốc tế, một thực tế đau xót là bất kỳ khoản tiền vay nào cũng bao gồm cả người cho vay và người vay. Nếu bản chất khoản vay là xấu thì người cho vay cũng có lỗi chẳng kém gì người đi vay. Hơn nữa, các ngân hàng ở các nước phát triển phương Tây cho các tập đoàn lớn của Hàn Quốc vay khi đã biết rõ tỷ lệ nợ của nhiều tập đoàn Hàn Quốc. Nợ xấu là kết quả của việc đánh giá cho vay tồi chứ không phải bởi bất cứ áp lực nào từ Mỹ hay các chính phủ phương Tây khác. Các hợp đồng nợ xấu được thực hiện cho dù các ngân hàng phương Tây có các công cụ quản lý rủi ro tốt. Không ngạc nhiên khi các ngân hàng lớn muốn chuyển sự đổ lỗi nhầm vào họ đi chỗ khác. IMF có lý do để ủng hộ họ vì bản thân Quỹ này cũng phải chia sẻ trách nhiệm. Sự hỗ trợ cứu giúp thường xuyên của IMF đã góp phần làm cho các ngân hàng cho vay thiếu cẩn trọng hơn.

Thậm chí còn có một vấn đề tinh tế hơn liên quan ở đây. Bộ Tài chính Mỹ đã dự báo khúc khải hoàn của chủ nghĩa tư bản trong suốt những năm đầu của thập kỷ 1990. Cùng với IMF, Bộ đã đảm bảo với các nước theo “chính sách đúng” – những chính sách theo Đồng thuận Washington – là họ sẽ tăng trưởng. Cuộc khủng hoảng Đông Á làm dấy lên mối nghi ngờ về quan điểm này *trừ khi chúng minh được rằng đây không phải là vấn đề với chủ nghĩa tư bản mà là vấn đề với các nước Đông Á cùng với những chính sách kém cỏi của họ*. IMF và Bộ Tài chính Mỹ phải lập luận rằng vấn đề không nằm ở cải cách, ở sự áp dụng tự do hóa thị trường tài chính, mà nằm ở thực tế là cải cách không được thực hiện triệt để. Bằng cách tập trung

vào những điểm yếu của các nước khủng hoảng, họ không chỉ tránh được sự buộc tội cho sai lầm của chính họ – cả sai lầm về chính sách và sai lầm khi cho vay – mà họ còn cố gắng dùng kinh nghiệm này để thúc đẩy lịch trình của họ đi xa hơn.

CHƯƠNG 9

CON ĐƯỜNG PHÍA TRƯỚC

Toàn cầu hóa ngày nay không mang lại lợi ích cho nhiều người nghèo trên thế giới. Nó cũng chẳng giúp ích gì mấy cho môi trường. Nó cũng không mang lại sự ổn định cho nền kinh tế toàn cầu. Sự chuyển đổi từ kinh tế kế hoạch sang kinh tế thị trường đã được tiến hành yếu kém đến mức, ngoại trừ vài ngoại lệ là Trung Quốc, Việt Nam và một số nước Đông Âu, nghèo đói tăng lên khi mức thu nhập rơi tự do.

Đối với một số người, có một cách phản ứng rất dễ dàng đối với toàn cầu hóa: chống lại toàn cầu hóa. Điều này vừa không khả thi lại vừa không đáng mong đợi. Như tôi đã nói ở chương 1, toàn cầu hóa cũng đem lại những lợi ích lớn lao, sự thành công của Đông Á là dựa trên toàn cầu hóa, đặc biệt dựa trên những cơ hội giao thương và việc mở rộng khả năng tiếp cận đến những thị trường và công nghệ mới. Toàn cầu hóa mang đến sức khỏe tốt hơn cho mọi người cũng như tạo ra một cộng đồng năng động toàn cầu đấu tranh cho dân chủ và công lý xã hội. Vấn đề không nằm ở bản thân toàn cầu hóa mà nằm ở cách người ta tiến hành nó. Một phần của vấn đề nằm ở các tổ chức kinh tế quốc tế, cụ thể là IMF, Ngân hàng Thế giới và WTO – những tổ chức giúp xác lập những luật lệ của “cuộc chơi” này. Họ đã lãnh đạo toàn cầu hóa theo cách phục vụ cho lợi ích của

những nước công nghiệp tiên tiến và những lợi ích cục bộ trong những nước đó hơn là lợi ích của những người dân ở các nước đang phát triển. Không chỉ phục vụ những lợi ích đó, họ còn sai lầm khi tiếp cận toàn cầu hóa với tư duy hạn hẹp với những định kiến cụ thể về nền kinh tế và xã hội.

Có thể cảm nhận được những đòi hỏi cải cách quá trình toàn cầu hóa ở khắp nơi, từ những ủy ban do quốc hội bổ nhiệm và những nhóm kinh tế gia hàng đầu được tài trợ để viết báo cáo về những thay đổi trong kiến trúc tài chính toàn cầu đến những người phản đối toàn cầu hóa xuất hiện ở hầu như mọi hội nghị quốc tế. Đáp lại, cũng đã có một số thay đổi. Vòng đàm phán thương mại mới, được thỏa thuận diễn ra tại Doha, Qatar vào tháng 11.2001, được gọi là “Vòng đàm phán phát triển” với mục tiêu không chỉ mở cửa thị trường hơn nữa mà còn sửa đổi một số mất cân đối trong quá khứ. Cuộc tranh luận tại Doha đã cởi mở hơn nhiều so với trước đây. IMF và Ngân hàng Thế giới đã thay đổi những lập luận và hùng biện của họ: họ bắt đầu nói nhiều hơn về nghèo đói; và ít nhất là ở Ngân hàng Thế giới, đã có một nỗ lực thực sự để thực hiện cam kết “đặt các nước vào vị trí người lái xe” trong các chương trình của nó ở nhiều nước. Nhưng nhiều nhà phê bình chống các tổ chức quốc tế vẫn còn đang nghi ngờ. Họ xem những thay đổi này đơn giản là do các tổ chức quốc tế phải đối mặt với thực tế chính trị và chúng phải thay đổi những lời hùng biện nếu muốn tồn tại. Họ không an tâm khi vào năm 2000, IMF bổ nhiệm vào vị trí số hai của nó một quan chức đã từng làm nhà kinh tế trưởng của Ngân hàng Thế giới trong giai đoạn tổ chức này đi theo tư tưởng thị trường tự do. Một số nhà phê bình nghi ngờ về những cải cách của IMF đến mức tiếp tục kêu gọi những hành động mạnh mẽ hơn, chẳng hạn như xóa bỏ IMF. Nhưng tôi tin rằng điều này không có cơ sở. Nếu như Quỹ tiền tệ bị giải tán thì nó

lại có khả năng được thành lập lại dưới một dạng khác. Trong thời điểm có khủng hoảng quốc tế, các nhà lãnh đạo chính phủ muốn thấy có người chịu trách nhiệm và một tổ chức quốc tế sẽ làm gì đó giúp họ. Hiện nay, IMF đảm nhận vai trò này.

Tôi tin rằng toàn cầu hóa có thể được tái cấu trúc để hiện thực hóa những tiềm năng của nó; cũng như các tổ chức kinh tế quốc tế cũng có thể được tái cấu trúc theo cách giúp đảm bảo việc hiện thực hóa những tiềm năng đó. Nhưng để biết cách cấu trúc các tổ chức này như thế nào, chúng ta cần phải hiểu rõ tại sao chúng lại thất bại và thất bại thảm hại.

Lợi ích và hệ tư tưởng

Trong chương trước, chúng ta đã thấy rằng, bằng cách xem các chính sách của IMF như là tổ chức này đang theo đuổi lợi ích của thị trường tài chính hơn là thực hiện nhiệm vụ ban đầu của nó là giúp các nước gặp khủng hoảng và củng cố sự ổn định kinh tế toàn cầu, ta có thể lý giải những chính sách của IMF – những chính sách mà nếu nhìn khác đi sẽ thấy chúng dường như là một tập hợp thiếu nhất quán và chặt chẽ về trí tuệ.

Nếu như những lợi ích tài chính thống trị cách tư duy tại IMF thì những lợi ích thương mại cũng có vai trò thống trị không kém tại WTO. Cũng giống như IMF chẳng mấy quan tâm đến người nghèo và đã đổ ra hàng tỉ USD để cứu giúp các ngân hàng nhưng chẳng có món tiền nhỏ nào để trợ cấp lương thực cho những người bị mất việc làm do chương trình của IMF, WTO đặt thương mại lên trên tất cả. WTO nói với những người muốn cấm việc sử dụng lưới để bắt tôm mà lưới đó đồng thời cũng bắt và làm nguy hại loài rùa rằng việc cấm như thế là

một sự xâm phạm tự do thương mại. Họ cho rằng những mối quan tâm thương mại quan trọng hơn tất cả những thứ khác, bao gồm cả môi trường.

Trong khi các tổ chức dường như coi những lợi ích thương mại và tài chính trên hết thấy mọi thứ khác, họ lại không cho là mình đang làm điều đó. Họ ngây thơ tin rằng kế hoạch mà họ đang theo đuổi là phục vụ lợi ích chung. Mặc cho những bằng chứng chứng minh điều ngược lại, nhiều bộ trưởng thương mại và tài chính và ngay cả một số lãnh đạo chính trị cũng tin rằng mọi người cuối cùng cũng sẽ hưởng lợi từ tự do hóa thương mại và thị trường tài chính. Nhiều người tin điều đó đến mức họ ủng hộ việc ép buộc các nước phải chấp nhận những “cải cách” này, bằng bất cứ cách nào có thể, ngay cả khi có rất ít ủng hộ của công chúng đối với những biện pháp đó.

Thách thức lớn nhất không phải nằm trong bản thân các tổ chức này mà là trong tư duy: quan tâm đến môi trường, đảm bảo rằng người nghèo có tiếng nói trong các quyết định ảnh hưởng đến họ, thúc đẩy dân chủ và thương mại công bằng là cần thiết nếu muốn đạt được những lợi ích tiềm tàng của toàn cầu hóa. Vấn đề là các tổ chức này phải thể hiện suy nghĩ của những người mà chúng có trách nhiệm quan tâm. Một thống đốc ngân hàng trung ương thường bắt đầu ngày làm việc của mình với lo lắng về các số liệu lạm phát, không phải số liệu nghèo đói; một bộ trưởng thương mại lo lắng về số lượng xuất khẩu chứ không phải chỉ số ô nhiễm.

Thế giới thật phức tạp. Mỗi nhóm trong xã hội tập trung vào một phần hiện thực ảnh hưởng đến họ nhất. Công nhân lo lắng về việc làm và tiền lương, các nhà tài chính thì quan tâm đến lãi suất và việc thu hồi nợ. Lãi suất cao thì tốt cho chủ nợ miễn là người này có thể thu hồi được món nợ. Nhưng công nhân lại thấy lãi suất cao làm suy giảm tăng trưởng và đối với họ

điều đó đồng nghĩa với thất nghiệp. Không ngạc nhiên khi họ thấy mối đe dọa của lãi suất cao. Đối với nhà tài chính, người cho vay dài hạn, mối lo ngại thực sự chính là lạm phát. Lạm phát có thể có nghĩa là số USD anh ta thu lại sẽ có giá trị ít hơn số USD anh ta cho vay.

Trong các tranh luận chính sách công, rất ít người tranh luận công khai dựa trên lợi ích của bản thân họ. Mọi thứ thường được che đậy bằng cái gọi là *lợi ích chung*. Để đánh giá xem một chính sách cụ thể có tác động đến lợi ích chung hay không đòi hỏi phải có một mô hình, một quan điểm về cách vận hành của toàn bộ hệ thống. Adam Smith cung cấp một mô hình như vậy với lập luận ủng hộ thị trường. Karl Marx, hiểu rõ những tác động tiêu cực mà chủ nghĩa tư bản tác động đến công nhân ở thời của ông, đã đưa ra một mô hình khác. Cho dù còn nhiều lỗ hổng, mô hình của Marx đã có ảnh hưởng mạnh mẽ, đặc biệt ở các nước đang phát triển, nơi mà với hàng tỉ người nghèo đói, chủ nghĩa tư bản dường như không mang lại những điều đã hứa hẹn. Nhưng với sự sụp đổ của Liên bang Xô viết, những yếu kém của mô hình kinh tế kế hoạch cũng trở nên quá rõ ràng, và cùng với sự thống trị kinh tế toàn cầu của Mỹ, cơ chế thị trường đã thăng hoa.

Nhưng không phải chỉ có một mô hình kinh tế thị trường. Có sự khác biệt đáng kinh ngạc giữa hệ thống kinh tế thị trường kiểu Nhật và hệ thống thị trường kiểu Đức, kiểu Thụy Điển và kiểu Mỹ. Có nhiều nước với thu nhập bình quân đầu người tương đương với Mỹ nhưng bất bình đẳng thấp hơn, nghèo đói ít hơn, sức khỏe và nhiều mặt khác của mức sống cao hơn (ít nhất là dựa trên đánh giá của những người sống ở đó). Trong khi thị trường là trung tâm trong cả hai mô hình chủ nghĩa tư bản ở Thụy Điển và ở Mỹ, chính phủ lại đóng vai trò khác nhau. Ở Thụy Điển, chính phủ có trách nhiệm lớn hơn trong việc đảm

bảo phúc lợi xã hội, cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe công cộng tốt hơn, bảo hiểm thất nghiệp và lương hưu tốt hơn so với Mỹ. Nhưng Thụy Điển lại thành công chẳng kém, ngay cả về những phát minh sáng tạo gắn liền với “Nền kinh tế mới”. Với nhiều người Mỹ, nhưng không phải với tất cả, mô hình Mỹ hoạt động hiệu quả. Với hầu hết người Thụy Điển, mô hình Mỹ được xem là không thể chấp nhận. Họ tin rằng mô hình của họ phục vụ cuộc sống của họ tốt hơn. Với những người châu Á, nhiều mô hình châu Á khác nhau đã hoạt động tốt và điều này đúng với Malaysia và Hàn Quốc cũng như Trung Quốc và Đài Loan, ngay cả khi đã tính đến cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu.

Trong vòng hơn năm mươi năm qua, khoa học kinh tế đã giải thích được cơ chế và điều kiện để cho thị trường hoạt động tốt và biết được khi nào thì nó không hoạt động tốt. Khoa học kinh tế đã chỉ ra tại sao thị trường có thể dẫn đến sản xuất thấp hơn mức cần thiết một số thứ, chẳng hạn như nghiên cứu cơ bản, và sản xuất nhiều hơn mức cần thiết một số thứ, chẳng hạn như ô nhiễm. Thất bại lớn nhất của thị trường là khủng hoảng kinh tế chu kỳ, suy thoái và đại suy thoái, những thứ đã ám ảnh chủ nghĩa tư bản trong hơn hai trăm năm qua, thứ đã làm cho vô số công nhân thất nghiệp và một phần lớn vốn tư bản không được sử dụng hết công suất. Nhưng mặc dù đó là những ví dụ hiển nhiên nhất về thất bại thị trường, còn có vô số những thất bại tinh vi hơn làm cho thị trường không thể tạo ra những kết quả hiệu quả.

Chính phủ có thể và đã từng đóng vai trò thiết yếu trong việc không chỉ làm giảm nhẹ thất bại thị trường mà còn đảm bảo *công lý xã hội*. Các tiến trình thị trường có thể tự nó làm cho nhiều người nghèo đói chỉ có rất ít nguồn lực để tồn tại. Ở những nước thành công nhất – Mỹ và các quốc gia Đông Á – chính

phủ đã thực hiện những vai trò trên một cách khá thành công. Các chính phủ đã cung cấp giáo dục chất lượng cao cho mọi người và xây dựng phần lớn cơ sở hạ tầng, bao gồm cả cơ sở hạ tầng thể chế, như hệ thống luật pháp cần thiết cho thị trường hoạt động hiệu quả. Họ quản lý khu vực tài chính, đảm bảo rằng thị trường tài chính hoạt động theo đúng kỳ vọng và cung cấp mạng lưới an sinh cho người nghèo. Và họ thúc đẩy công nghệ, từ viễn thông đến nông nghiệp, rồi đến động cơ máy bay và ra-đa. Trong khi vẫn còn tranh luận gay gắt ở Mỹ và những nơi khác về vai trò chính xác mà chính phủ nên thực hiện, việc chính phủ có vai trò làm cho bất kỳ xã hội nào, nền kinh tế nào hoạt động hiệu quả và có tính người là một yêu cầu được đa số thừa nhận.

Vẫn có những bất đồng lớn về chính sách kinh tế, xã hội trong các nền dân chủ của chúng ta. Một vài bất đồng là về những giá trị – chúng ta nên quan tâm đến môi trường thế nào (chúng ta chấp nhận mức độ tàn phá môi trường thế nào nếu việc đó cho phép chúng ta tăng GDP); chúng ta nên quan tâm đến người nghèo thế nào (chúng ta chấp nhận hy sinh bao nhiêu trong tổng thu nhập nếu việc đó cho phép một số người thoát nghèo hoặc sống tốt hơn một chút); chúng ta nên quan tâm đến dân chủ như thế nào (chúng ta có muốn hy sinh những quyền cơ bản, chẳng hạn quyền lập hội, nếu chúng ta tin rằng việc đó làm nền kinh tế tăng trưởng nhanh hơn). Một vài bất đồng là về cơ chế hoạt động của nền kinh tế. *Mệnh đề phân tích*⁵⁸ là rõ ràng: bất cứ khi nào thông tin hay thị trường không hoàn hảo (luôn luôn như thế), thì về nguyên tắc, có can thiệp của chính phủ và can thiệp đó có thể nâng cao hiệu quả của

⁵⁸ Một mệnh đề phân tích là một mệnh đề trong đó nội dung vị ngữ đã bao gồm trong chủ ngữ. Ví dụ: Tất cả những người đàn ông độc thân đều không có vợ (theo wikipedia - ND)

thị trường – ngay cả khi chính phủ cũng gặp phải chính vấn đề thông tin không hoàn hảo. Như chúng ta đã thấy trong chương 3, những giả thiết nằm sau lý thuyết thị trường tự do không được thỏa mãn ngay cả ở những nước phát triển chứ chưa nói đến những nước đang phát triển. Nhưng những người ủng hộ thị trường tự do vẫn lập luận rằng sự thiếu hiệu quả của thị trường là tương đối nhỏ còn sự thiếu hiệu quả của chính phủ là tương đối lớn. Họ coi chính phủ là một phần của vấn đề hơn là giải pháp của vấn đề. Thất nghiệp được đổ tội cho chính phủ là đã áp mức lương tối thiểu quá cao hoặc đã cho công đoàn quá nhiều quyền.

Adam Smith đã nhận thức được tốt hơn những người tự nhận là hậu duệ của ông ngày nay về những hạn chế của thị trường, bao gồm cả những nguy cơ do cạnh tranh thiếu hoàn hảo. Smith cũng chú ý hơn đến bối cảnh xã hội, chính trị, trong đó các nền kinh tế hoạt động. Sự gắn kết xã hội rất quan trọng nếu muốn một nền kinh tế hoạt động tốt. Bạo loạn đô thị ở Mỹ Latinh và xung đột xã hội ở châu Phi tạo ra môi trường không thuận lợi cho đầu tư và tăng trưởng. Nhưng trong khi sự gắn kết xã hội ảnh hưởng đến kết quả kinh tế, điều ngược lại cũng đúng. Các chính sách quá khắc khổ – dù đó là chính sách tiền tệ hay tài khóa thu hẹp ở Argentina hay chính sách cắt giảm trợ cấp lương thực cho người nghèo ở Indonesia – sẽ dẫn đến bạo loạn. Điều này đặc biệt dễ xảy ra khi người ta tin rằng có sự bất bình đẳng lớn trong xã hội – chẳng hạn có hàng tỉ USD được dùng để cứu các doanh nghiệp và tập đoàn tài chính ở Indonesia nhưng chẳng có xu nào cho những người bị buộc phải thất nghiệp.

Trong công việc của mình, cả trong các bài viết và trong vai trò của tôi là cố vấn kinh tế của tổng thống và nhà kinh tế trưởng của Ngân hàng Thế giới, tôi đã ủng hộ một quan điểm

cân bằng về vai trò của chính phủ, quan điểm thừa nhận cả những hạn chế và thất bại của cả thị trường và chính phủ, nhưng coi chúng là hai lực lượng cùng hợp tác với nhau, với mức độ hợp tác khác nhau tùy vào từng nước, phụ thuộc vào những giai đoạn khác nhau của sự phát triển kinh tế và chính trị.

Nhưng ở giai đoạn phát triển kinh tế và chính trị nào thì chính phủ cũng tạo ra sự khác biệt. Những chính phủ yếu và quá thô bạo sẽ ảnh hưởng đến cả sự ổn định và tăng trưởng. Cuộc khủng hoảng tài chính châu Á xảy ra do sự thiếu quản lý khu vực tài chính. Chủ nghĩa tư bản Mafia sinh ra ở Nga do thất bại trong việc thực thi trật tự và luật pháp cơ bản. Tư nhân hóa không có những hạ tầng thể chế cần thiết ở các nước chuyển đổi kéo theo sự thất thoát tài sản hơn là tạo ra tài sản. Ở những nước khác, độc quyền tư nhân hóa, khi không có các quy định, sẽ làm tăng khả năng bóc lột người tiêu dùng hơn là độc quyền nhà nước. Ngược lại, tư nhân hóa kèm theo các quy định, tái cơ cấu doanh nghiệp và quản trị doanh nghiệp⁵⁹ chặt chẽ sẽ mang đến tăng trưởng cao hơn.

Tuy nhiên, quan điểm của tôi ở đây không phải để giải quyết những tranh luận đó hay để khuyếch trương quan điểm của cá nhân tôi về vai trò của chính phủ và thị trường mà nhằm nhấn mạnh rằng có sự bất đồng thực sự về những vấn đề này ngay cả giữa những nhà kinh tế được đào tạo bài bản. Một số nhà phê bình chống kinh tế học và các nhà kinh tế vội vã kết luận ngay rằng các nhà kinh tế luôn bất đồng và do đó, nên bỏ qua *bất cứ thứ gì* các nhà kinh tế nói. Điều đó sai. Trong một số vấn đề – như các nước cần phải chi tiêu trong khả năng

⁵⁹ Khái niệm *quản trị doanh nghiệp* (corporate governance) đề cập đến những quy định quyết định quyền của cổ đông, bao gồm cả cổ đông thiểu số. Nếu quản trị doanh nghiệp kém, bộ máy điều hành có thể bòn rút tiền của cổ đông và cổ đông đa số có thể bòn rút của cổ đông thiểu số.

ngân sách và mối nguy hiểm của lạm phát phi mã - có sự đồng thuận rộng rãi giữa các nhà kinh tế.

Vấn đề là IMF (và đôi khi những tổ chức kinh tế quốc tế khác) đưa ra những đề xuất chính sách và lý thuyết giáo điều chưa đạt được sự đồng thuận rộng rãi. Thực tế, trong trường hợp tự do hóa thị trường tài chính, có rất ít bằng chứng ủng hộ và có vô số bằng chứng chống lại chương trình này. Trong khi có sự đồng thuận là không nền kinh tế nào thành công khi có lạm phát phi mã, thì lại không có sự đồng thuận về những lợi ích của việc giảm lạm phát thấp hơn và thấp hơn nữa. Rất ít bằng chứng chứng minh giảm lạm phát xuống thấp hơn sẽ đem lại những lợi ích có thể bù đắp thiệt hại và một số nhà kinh tế thậm chí còn tin rằng có những lợi ích *âm* nếu ép lạm phát xuống quá thấp.⁶⁰

Sự không hài lòng với toàn cầu hóa nảy sinh không vì việc kinh tế học đường như được đề cao hơn mọi thứ khác mà bởi vì một quan điểm cụ thể của kinh tế học - quan điểm thị trường tự do - được đề cao hơn mọi quan điểm khác. Những sự phản đối toàn cầu hóa ở nhiều nơi trên thế giới không phải là phản đối bản thân toàn cầu hóa - phản đối những nguồn vốn mới cho phát triển hay những thị trường xuất khẩu mới - mà là phản đối một tập hợp những giáo điều, những chính sách Đồng thuận Washington mà các tổ chức quốc tế đã áp đặt. Và không chỉ phản đối bản thân các chính sách đó mà phản đối cả cái quan niệm chỉ có một số chính sách được cho là đúng. Quan

⁶⁰ Những nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới, bao gồm cả những nghiên cứu đồng tác giả bởi nhà kinh tế trưởng tiền nhiệm của tôi, Michael Bruno, cựu thống đốc Ngân hàng trung ương Israel, đã giúp cung cấp cơ sở thực nghiệm cho quan điểm này. Xem Michael Bruno and W. Easterly, "Inflation Crises and Long-run Growth", *Journal of Monetary Economics* 41 (tháng 2.1998), trang 3-26.

niệm này thể hiện bề ngoài là cả quan điểm về kinh tế nhấn mạnh tầm quan trọng của sự đánh đổi và quan điểm nhận thức chung. Trong các nền dân chủ của chúng ta, chúng ta có những tranh luận sôi nổi về mọi mặt của chính sách kinh tế, không chỉ về kinh tế vĩ mô mà còn cả những vấn đề như cơ cấu hợp lý của luật phá sản hay tư nhân hóa mạng lưới bảo hiểm xã hội. Hầu hết phần còn lại của thế giới cảm thấy dường như họ bị tước mất quyền lựa chọn của chính họ và thậm chí bị bắt buộc phải chọn những lựa chọn mà bản thân các nước như Mỹ đã bác bỏ.

Nhưng cam kết tuân theo một hệ tư tưởng cụ thể không những tước mất của các nước quyền lựa chọn mà họ đáng lẽ phải có mà còn góp phần vào thất bại của họ. Cơ cấu kinh tế ở mỗi khu vực trên thế giới có nhiều khác biệt, chẳng hạn, tỷ lệ nợ cao ở các doanh nghiệp ở Đông Á, còn những doanh nghiệp ở Mỹ Latinh lại rất ít. Công đoàn rất mạnh ở Mỹ Latinh những lại tương đối yếu ở hầu hết các nước châu Á. Cơ cấu kinh tế cũng thay đổi theo thời gian - một điểm được nhấn mạnh trong các thảo luận về Nền kinh tế mới những năm gần đây. Những tiến bộ của kinh tế học trong ba mươi năm qua đã tập trung vào vai trò của các tổ chức tài chính, vào thông tin, vào sự thay đổi cách thức cạnh tranh toàn cầu. Tôi đã chỉ ra làm thế nào những thay đổi này thay đổi quan niệm về hiệu quả của nền kinh tế thị trường. Chúng cũng thay đổi những quan điểm về cách phản ứng phù hợp với các cuộc khủng hoảng.

Tại Ngân hàng Thế giới và IMF, những hiểu biết mới này và quan trọng hơn là hàm ý của chúng đối với chính sách kinh tế bị từ chối cũng giống như khi các tổ chức này từ chối xem xét những kinh nghiệm của Đông Á, nơi đã không đi theo những chính sách Đồng thuận Washington và đã tăng trưởng nhanh hơn bất cứ khu vực nào khác trên thế giới. Sự thất bại trong

việc nắm lấy những bài học của kinh tế học hiện đại làm cho các tổ chức này thiếu sự chuẩn bị để đối phó với khủng hoảng Đông Á khi nó xảy ra và thiếu khả năng thúc đẩy tăng trưởng trên thế giới.

Sự cần thiết phải có các tổ chức công quốc tế

Chúng ta không thể đảo ngược toàn cầu hóa. Chúng ta phải sống chung với nó. Vấn đề là chúng ta làm thế nào để toàn cầu hóa hoạt động có hiệu quả. Và để cho nó hoạt động hiệu quả, cần phải có các tổ chức công toàn cầu giúp xác lập luật lệ.

Tất nhiên, những tổ chức quốc tế này nên tập trung vào những vấn đề cần thiết phải có những hành động phối hợp toàn cầu. Trong hơn ba thập kỷ qua, chúng ta đã hiểu biết hơn về những tình huống cần phải có sự phối hợp hành động, ở mức độ khác nhau. Ở các phần trước, tôi đã trình bày vì sao lại cần những hành động phối hợp khi mà thị trường tự nó không mang lại kết quả mong muốn. Khi có ngoại ứng – tức là khi hành động của các cá nhân này ảnh hưởng đến các cá nhân khác mà họ không phải trả tiền hay không được bồi thường – thị trường sẽ gây ra sự sản xuất quá mức một số hàng hóa và sự sản xuất quá ít một số hàng hóa khác. Không thể dựa vào thị trường để sản xuất những hàng hóa mang tính công cộng như quốc phòng.⁶¹ Ở một số lĩnh vực, thị trường không tồn tại;⁶² chẳng

⁶¹ Các nhà kinh tế đã phân tích những thuộc tính của hàng hóa công cộng. Đó là những hàng hóa mà chi phí biên để cung cấp cho thêm một cá nhân là rất nhỏ hoặc bằng không và chi phí để loại trừ một cá nhân khỏi tiêu dùng là rất lớn.

⁶² Các nhà kinh tế đã phân tích sâu sắc tại sao những thị trường như vậy lại không tồn tại, chẳng hạn như đó là do các vấn đề thông tin không hoàn hảo (thông tin không cân xứng), gọi là *lựa chọn đối nghịch* (*adverse selection*) và *rủi ro đạo đức* (*moral hazard*).

hạn, chính phủ phải cung cấp tín dụng cho sinh viên vì thị trường tự nó không thể cung cấp vốn đầu tư vào nguồn lực con người. Và vì nhiều lý do khác nhau, thị trường không tự kiểm soát được nó – có bùng nổ và có sụp đổ – nên chính phủ đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy sự ổn định kinh tế.

IMF cảm thấy chẳng cần phải học những bài học này bởi vì nó đã biết các câu trả lời: nếu như khoa học kinh tế không cung cấp câu trả lời thì đã có hệ tư tưởng – niềm tin giản đơn vào thị trường tự do. Hệ tư tưởng tạo ra một lăng kính mà qua nó người ta nhìn thế giới, một tập hợp những niềm tin vững chắc mà người ta hầu như không cần kiểm định bằng thực tế. Những bằng chứng mâu thuẫn với những niềm tin đó sẽ bị bác bỏ. Đối với những người tin vào thị trường tự do, tự do hóa thị trường tài chính hiển nhiên là tốt, chẳng cần phải có bằng chứng là nó thúc đẩy tăng trưởng. Bằng chứng chứng minh tự do hóa thị trường tài chính gây ra sự bất ổn sẽ bị bác bỏ chỉ là một chi phí điều chỉnh, một phần của nỗi đau phải chấp nhận trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường.

Trong vòng một thập kỷ qua, sự hiểu biết về việc phối hợp hành động ở cấp độ thích hợp – địa phương, quốc gia và toàn cầu – đã tăng lên. Những hành động đem lại lợi ích chủ yếu ở tầm địa phương (chẳng hạn những hành động liên quan đến ô nhiễm ở địa phương) thì nên được tiến hành ở cấp độ địa phương trong khi những hành động mang lại lợi ích cho công dân cả một nước thì phải được thực hiện ở cấp độ quốc gia. Toàn cầu hóa nghĩa là sự gia tăng nhận thức về những “đấu trường” có ảnh hưởng mang tính toàn cầu. Chính trong những đấu trường đó, cần thiết phải có sự phối hợp hành động toàn cầu và những hệ thống giám sát toàn cầu. Sự nhận thức về những lĩnh vực này đã đi kèm với sự hình thành các tổ chức toàn cầu để giải quyết những mối lo chung. Liên hiệp quốc có

thể được coi như một tổ chức tập trung vào an ninh chính trị toàn cầu trong khi các tổ chức tài chính quốc tế, và cụ thể là IMF, tập trung vào sự ổn định kinh tế quốc tế. Cả hai tổ chức này có thể được coi là đang đối phó với những ngoại ứng có thể xảy ra trên phạm vi toàn cầu. Những cuộc chiến tranh địa phương, trừ khi đã được kiểm soát và kiềm chế, có thể kéo theo các cuộc chiến khác cho đến khi chúng trở thành những xung đột toàn cầu. Suy thoái kinh tế của một nước có thể dẫn đến suy thoái kinh tế ở các nước khác. Năm 1998, người ta đã lo ngại rằng một cuộc khủng hoảng trong những thị trường mới nổi có thể dẫn tới khủng hoảng kinh tế toàn cầu.

Nhưng không chỉ ở những đấu trường trên sự phối hợp hành động toàn cầu mới cần thiết. Có những vấn đề môi trường toàn cầu, đặc biệt là những vấn đề liên quan đến đại dương và khí quyển. Sự nóng lên của trái đất do việc sử dụng nhiên liệu hóa thạch ở các nước công nghiệp dẫn tới sự tích tụ khí nhà kính (CO_2), ảnh hưởng đến cuộc sống ở các nền kinh tế tiền công nghiệp, dù là một hòn đảo tại biển Nam hay giữa trung tâm châu Phi. Tương tự, lỗ hổng trong tầng ozone do sử dụng chlorofluorocarbons (CFCs) cũng ảnh hưởng đến tất cả mọi người – không chỉ những người đã sử dụng những hóa chất đó. Khi tầm quan trọng của những vấn đề môi trường toàn cầu gia tăng, các hiệp ước quốc tế đã được hình thành. Một số hiệp ước đã có hiệu quả rất tốt, chẳng hạn như hiệp ước xử lý vấn đề tầng ozone (Nghị định thư Montreal năm 1987), trong khi các hiệp ước khác, chẳng hạn như những hiệp ước giải quyết vấn đề trái đất nóng lên thì chưa tạo được ảnh hưởng lớn nào đến vấn đề này.

Cũng có những vấn đề y tế toàn cầu như sự lan truyền không biên giới những bệnh dịch truyền nhiễm như AIDS. Tổ chức Y tế Thế giới đã tiêu diệt thành công một số loại bệnh, chẳng hạn

bệnh mù sông và bệnh đậu mùa. Tuy nhiên, ở nhiều lĩnh vực y tế công toàn cầu, thách thức phía trước còn rất lớn. Kiến thức bản thân nó là một hàng hóa công cộng toàn cầu quan trọng: kết quả nghiên cứu có thể đem lại lợi ích cho bất cứ ai, ở bất kỳ đâu mà không làm tăng thêm chi phí.

Trợ giúp nhân đạo quốc tế cũng là một hình thức phối hợp hành động, nảy sinh từ sự chia sẻ tình thương với người khác. Dù cho thị trường có hiệu quả đến mấy, nó cũng không thể đảm bảo mọi cá nhân đều có đủ lương thực để ăn, quần áo để mặc và một chỗ để ở. Nhiệm vụ chính của Ngân hàng Thế giới là xóa bỏ nghèo đói, không phải chủ yếu bằng cách cung cấp viện trợ nhân đạo vào thời điểm khủng hoảng mà chủ yếu bằng cách làm cho các nước tăng trưởng và tự đứng được trên chân của mình.

Mặc dù các tổ chức chuyên môn hóa vào hầu hết những lĩnh vực đó đã phát triển để đáp ứng những nhu cầu cụ thể, những vấn đề mà chúng đối mặt lại có liên quan đến nhau. Nghèo đói có thể dẫn đến môi trường xuống cấp và môi trường xuống cấp lại làm tăng thêm nghèo đói. Người dân ở những nước như Nepal, với rất ít lựa chọn về nguồn năng lượng và sưởi ấm, buộc phải phá rừng, chặt cây làm củi đốt sưởi ấm và nấu ăn, điều có thể gây ra xói mòn đất và do đó, làm tăng thêm nghèo đói.

Bằng cách tăng cường sự phụ thuộc lẫn nhau giữa mọi người trên thế giới, toàn cầu hóa củng cố nhu cầu phối hợp hành động toàn cầu và nâng cao tầm quan trọng của hàng hóa công cộng toàn cầu. Việc các tổ chức toàn cầu được lập ra để đảm nhiệm những nhiệm vụ này chưa hoạt động hiệu quả cũng không có gì đáng ngạc nhiên; bởi những vấn đề này rất phức tạp và sự phối hợp hành động ở bất cứ cấp nào cũng đều khó khăn. Nhưng ở những chương trước, chúng ta đã ghi nhận

nhiều than phiền còn đi xa cả việc những tổ chức này không hoạt động hoàn hảo. Trong một số trường hợp, thất bại của họ là nghiêm trọng. Trong những trường hợp khác, họ đã theo đuổi những kế hoạch không cân bằng: một số người được hưởng lợi từ toàn cầu hóa nhiều hơn nhiều những người khác còn một số người thì thực tế là bị thiệt hại nặng nề.

Quản trị

Cho đến lúc này, chúng ta đã gần những thất bại của toàn cầu hóa với thực tế là khi xây dựng luật chơi, những lợi ích và tư duy thương mại và tài chính dường như đã chiếm ưu thế trong các tổ chức kinh tế quốc tế. Một quan điểm cụ thể về vai trò của chính phủ và thị trường đã chiếm ưu thế – quan điểm mà không phải ai cũng chấp nhận ở các nước phát triển nhưng lại được áp đặt lên các nước đang phát triển và các nền kinh tế đang chuyển đổi.

Câu hỏi đặt ra là, tại sao lại như vậy? Và câu trả lời không hề khó tìm: chính là do những vị bộ trưởng tài chính và thống đốc ngân hàng trung ương ngồi bàn tròn ra quyết định tại IMF và những vị bộ trưởng thương mại tại WTO. Ngay cả khi họ nói phóng lên là họ thúc đẩy những chính sách phục vụ cho lợi ích rộng lớn của đất nước họ (hay đôi khi họ còn phóng đại hơn nữa là họ thúc đẩy những chính sách phục vụ lợi ích toàn cầu), họ vẫn nhìn thế giới thông qua một lăng kính cụ thể, không tránh khỏi mang tính cục bộ.

Tôi đã tranh luận rằng cần phải có sự thay đổi về tư duy. Nhưng tư duy của một tổ chức không tránh khỏi liên quan đến những người mà nó chịu trách nhiệm. Vấn đề quyền bỏ phiếu

và ai có ghế tại bàn họp – thậm chí với quyền bỏ phiếu hạn chế – là rất quan trọng, quyết định tiếng nói của ai sẽ được lắng nghe. IMF không chỉ quan tâm đến những dàn xếp kỹ thuật giữa các ngân hàng, chẳng hạn như làm sao để hệ thống thanh toán bù trừ séc ngân hàng hiệu quả hơn; mà hoạt động của IMF ảnh hưởng đến cuộc sống của hàng tỉ người trong thế giới các nước đang phát triển. Thế mà những người này lại có rất ít tiếng nói đối với hoạt động của IMF. Những công nhân bị mất việc làm do các chương trình của IMF chẳng có ghế nào tại bàn họp trong khi những ngân hàng đang đòi thanh toán nợ lại có đại diện thông qua các bộ trưởng tài chính và các thống đốc ngân hàng trung ương. Hệ quả đối với chính sách là có thể dự báo trước: những kế hoạch trợ giúp quan tâm nhiều đến việc thu hồi nợ của chủ nợ hơn là đảm bảo duy trì nền kinh tế ở mức toàn dụng nhân công. Hậu quả đối với sự lựa chọn lãnh đạo của tổ chức này cũng có thể dự báo trước: người ta quan tâm đến việc tìm một nhà lãnh đạo có quan điểm phù hợp với những “cổ đông” chính hơn là tìm một nhà chuyên môn về những vấn đề của các nước đang phát triển, đối tượng chính của hoạt động của IMF ngày nay.

Vấn đề quản trị tại WTO còn phức tạp hơn. Cũng giống như tại IMF, tại WTO, người ta chỉ lắng nghe ý kiến của các bộ trưởng thương mại. Không có gì ngạc nhiên khi chẳng mấy ai quan tâm đến môi trường. Nhưng trong khi sự phân chia quyền bỏ phiếu tại IMF đảm bảo cho các nước giàu chiếm ưu thế, ở WTO, mỗi nước chỉ có một phiếu và quyết định được thông qua trên cơ sở đồng thuận. Nhưng trên thực tế, trong quá khứ, Mỹ, châu Âu và Nhật Bản đã thống trị. Hiện giờ, tình hình có vẻ đang thay đổi. Tại cuộc họp gần đây nhất tại Doha, các nước đang phát triển đòi hỏi, nếu khởi động một vòng đàm phán thương mại mới, những quan tâm của họ phải được lắng nghe – và họ

đã đạt được một số nhượng bộ đáng kể. Với việc Trung Quốc gia nhập WTO, các nước đang phát triển có một tiếng nói mạnh mẽ về phe của họ – mặc dù lợi ích của Trung Quốc và lợi ích của nhiều nước đang phát triển khác không hoàn toàn trùng hợp với nhau.

Sự thay đổi cơ bản nhất, cần thiết để làm cho toàn cầu hóa hoạt động theo hướng mà nó nên đi, là một sự thay đổi về cơ cấu quản trị. Điều này đòi hỏi phải có sự thay đổi về quyền bỏ phiếu ở IMF và Ngân hàng Thế giới và trong tất cả các tổ chức kinh tế quốc tế. Những thay đổi đó nhằm đảm bảo rằng không chỉ tiếng nói của các bộ trưởng thương mại được nghe ở WTO hay tiếng nói của các bộ trưởng tài chính được nghe ở IMF và Ngân hàng Thế giới.

Có được những thay đổi đó không phải là điều dễ dàng. Mỹ không muốn từ bỏ quyền phủ quyết tại IMF. Những nước công nghiệp phát triển không muốn từ bỏ số phiếu của họ để cho các nước đang phát triển có nhiều phiếu hơn. Họ thậm chí có thể đưa ra một lập luận nghe có vẻ hợp lý: như trong mọi doanh nghiệp, quyền bỏ phiếu được xác định trên cơ sở vốn góp. Trung Quốc có lẽ đã muốn tăng số vốn góp từ lâu nếu như được yêu cầu làm điều đó để tăng quyền bỏ phiếu. Bộ trưởng Tài chính Mỹ Paul O'Neill đã cố gắng tạo ra ấn tượng là chính những người đóng thuế Mỹ, những thợ hàn và thợ mộc, là những người đã chi nhiều tỉ USD trợ giúp và bởi vì họ đã đóng góp kinh phí, họ phải có quyền bỏ phiếu. Nhưng điều đó sai. Tiền cuối cùng lại đến từ những công nhân và những người đóng thuế khác ở những nước đang phát triển, bởi vì IMF gần như luôn thu hồi lại được những khoản cho vay.

Nhưng mặc dù sự thay đổi không dễ dàng, điều đó hoàn toàn có thể thực hiện được. Những thay đổi mà các nước đang phát triển đòi hỏi từ các nước phát triển vào tháng 11.2001,

như là cái giá cho việc khởi động một vòng đàm phán thương mại mới, cho thấy, ít nhất ở WTO, đang có sự thay đổi về khả năng mặc cả.

Dù vậy, tôi không lạc quan là những thay đổi cơ bản trong cơ cấu quản trị chính thức của IMF và Ngân hàng Thế giới sẽ diễn ra một sớm một chiều. Nhưng trong ngắn hạn, có những thay đổi về thủ tục và cách thực hiện có thể tạo ra những ảnh hưởng đáng kể. Ở Ngân hàng Thế giới và IMF, có hai mươi tư ghế ở bàn họp. Mỗi ghế phát biểu cho nhiều nước. Trong cơ cấu hiện nay, châu Phi chỉ có vài ghế bởi vì họ chỉ có vài phiếu. Họ chỉ có vài phiếu bởi vì, như chúng ta đã nói, phiếu được phân chia trên cơ sở sức mạnh kinh tế. Ngay cả khi không thay đổi cơ cấu bỏ phiếu, vẫn có thể có thêm ghế cho châu Phi, tiếng nói của họ vẫn sẽ được nghe ngay cả khi phiếu của họ không được tính.

Sự tham gia hiệu quả đòi hỏi đại diện của các nước đang phát triển phải có đủ thông tin. Nhưng vì các nước đang phát triển nghèo, họ không thể chi trả cho lượng nhân viên, chẳng hạn như Mỹ, để đảm bảo vị thế của Mỹ trong tất cả các tổ chức quốc tế. Nếu các nước phát triển quan tâm nghiêm túc đến tiếng nói của các nước đang phát triển, họ có thể giúp tài trợ một nhóm chuyên gia – độc lập với các tổ chức quốc tế – để giúp các nước đang phát triển hoạch định chiến lược.

Minh bạch

Nếu không có sự thay đổi cơ bản trong cơ cấu quản trị, cách quan trọng nhất mà tôi đã nhấn mạnh để đảm bảo rằng các tổ chức quốc tế quan tâm hơn đến người nghèo, môi trường và những mối quan tâm chính trị và xã hội rộng lớn, là phải tăng

cường tính minh bạch và mở cửa. Chúng ta đã công nhận vai trò quan trọng hiển nhiên của báo chí tự do và quyền được tiếp cận thông tin để kiểm soát các chính phủ được bầu cử dân chủ của chúng ta. Bất kỳ thủ đoạn nào, bất kỳ lời nói hớ hênh nào, bất kỳ sự ưu ái nào đều phải chịu sự phán xét và áp lực của dư luận đã có tác động hết sức hiệu quả. Minh bạch thậm chí còn quan trọng hơn trong các tổ chức công như IMF, Ngân hàng Thế giới và WTO bởi vì những nhà lãnh đạo của họ không được bầu trực tiếp. Mặc dù chúng là các tổ chức công nhưng chúng không chịu trách nhiệm trực tiếp đối với công chúng. Trong khi điều này hàm ý rằng các tổ chức này phải công khai hơn thì thực tế, chúng thậm chí còn kém minh bạch hơn.

Sự thiếu minh bạch ảnh hưởng đến tất cả các tổ chức quốc tế, dù theo những cách khác nhau. Ở WTO, đàm phán đưa đến các thỏa thuận được tiến hành sau những cánh cửa đóng kín làm cho chúng ta cực khó để biết được ảnh hưởng của lợi ích doanh nghiệp và những lợi ích khác – cho đến khi quá muộn. Sự cân nhắc, đánh giá của những hội đồng trong WTO về việc có hay không sự vi phạm các thỏa thuận WTO cũng diễn ra bí mật. Có lẽ không ngạc nhiên khi những luật sư về thương mại và các cựu quan chức thương mại, những người thường là thành viên của những hội đồng này, chẳng mấy quan tâm đến, chẳng hạn, môi trường. Nhưng nếu như đưa những đánh giá này ra công khai, sự phán xét của công chúng sẽ làm cho các hội đồng này phải nhạy cảm hơn với những mối quan tâm của công chúng hoặc buộc phải cải cách quá trình xét xử.

IMF, một cách tự nhiên, có thiên hướng bí mật: các ngân hàng trung ương, mặc dù là các tổ chức công, có truyền thống bí mật. Trong cộng đồng tài chính, bí mật được coi là điều tự nhiên khác với trong cộng đồng học thuật nơi sự công khai là tiêu chuẩn. Trước ngày 11.9.2001, Bộ trưởng Bộ Tài chính thậm

chí còn bảo vệ tính bí mật của các trung tâm ngân hàng ngoài khơi (offshore). Hàng tỉ USD đổ vào Cayman Islands và những trung tâm khác không phải vì ở những đảo này cung cấp dịch vụ ngân hàng tốt hơn phố Wall, London hay Frankfurt, mà vì sự bí mật ở đó cho phép trốn thuế, rửa tiền và những hoạt động bất chính khác. Chỉ sau ngày 11.9, người ta mới nhận ra rằng trong số những hoạt động bất chính có hoạt động tài trợ cho khủng bố.

Nhưng IMF không phải là một ngân hàng tư nhân. Nó là một tổ chức công.

Sự thiếu công khai nghĩa là những mô hình và chính sách không phải chịu sự phê phán kịp thời. Nếu những hành động và chính sách của IMF trong cuộc khủng hoảng 1997 trải qua những quá trình đánh giá dân chủ và có những cuộc tranh luận công khai, đầy đủ trong các nước bị khủng hoảng, có thể là những chính sách và hành động đó sẽ không bao giờ được sử dụng và những chính sách đúng mực hơn nhiều có thể nổi lên thay thế. Cuộc thảo luận có thể không chỉ làm sáng tỏ những giả định kinh tế sai lầm của các chính sách; mà còn hé lộ rằng lợi ích của các chủ nợ đang được đặt lên trên lợi ích của công nhân và những doanh nghiệp nhỏ. Có những phương án hành động khác, ít có rủi ro hơn cho những công nhân và doanh nghiệp này và những phương án đó đáng lẽ xứng đáng được xem xét nghiêm túc.

Trước đây, khi tôi còn làm trong Hội đồng cố vấn kinh tế, tôi đã thấy và đã hiểu được rằng những thế lực mạnh mẽ luôn cố níu giữ sự bí mật. Sự bí mật cho phép các quan chức chính phủ có được sự tùy tiện mà họ sẽ không có nếu như hành động của họ bị công chúng soi xét. Sự bí mật không chỉ làm cuộc sống của họ dễ chịu hơn mà còn cho phép những nhóm đặc lợi thống trị tuyệt đối. Sự bí mật cũng dùng để che giấu những sai lầm,

dù vô tình hay cố ý, dù có gây ra vấn đề hay không. Đôi khi người ta nói “ánh sáng mặt trời là thuốc khử trùng tốt nhất”.

Ngay cả khi các chính sách không bị ảnh hưởng bởi những lợi ích cục bộ, sự bí mật cũng gây ra nghi ngờ – thực sự thì lợi ích của ai đang được phục vụ? – và những nghi ngờ này, ngay cả khi không có cơ sở, làm suy yếu tính bền vững chính trị của các chính sách. Chính sự bí mật và những nghi ngờ này làm tăng nguy cơ và giúp duy trì các phong trào phản đối. Một trong những yêu cầu của những người phản đối là đòi tăng cường công khai và minh bạch.

Những yêu cầu này có một tiếng vang đặc biệt bởi bản thân IMF luôn nhấn mạnh tầm quan trọng của minh bạch trong suốt cuộc khủng hoảng tài chính Đông Á. Một trong những hệ quả không mong muốn của những lời hùng biện về minh bạch của IMF là cuối cùng, khi ánh đèn minh bạch xoay ngược lại chiếu lên bản thân IMF, người ta thấy rằng IMF không hề minh bạch.⁶³

Sự bí mật cũng phá hoại dân chủ. Chỉ có thể có trách nhiệm dân chủ nếu như những người dân mà các tổ chức công này có trách nhiệm được thông tin đầy đủ về những việc các tổ chức này đang làm, bao gồm cả những lựa chọn mà chúng phải đối mặt và việc các quyết định được đưa ra như thế nào. Chúng ta đã thấy trong chương 2 về việc các nền dân chủ hiện đại đã thừa nhận những quyền được biết cơ bản của công dân, được thực hiện thông qua những luật, chẳng hạn như Luật tự do thông tin của Mỹ, như thế nào. Tuy vậy, chúng ta cũng đã thấy, trong khi tán thành sự minh bạch và công khai, IMF và Ngân hàng Thế giới vẫn chưa ủng hộ ý tưởng này. Họ phải ủng hộ chứ!

⁶³ Thật mỉa mai là lời kêu gọi minh bạch lại xuất phát từ IMF, một tổ chức từ lâu bị chỉ trích vì kém minh bạch, và Bộ Tài chính, cơ quan bí mật nhất trong chính quyền Mỹ (nơi tôi chứng kiến ngay cả Nhà Trắng cũng thường gặp vấn đề thu thập thông tin về những vấn đề liên quan).

CẢI CÁCH IMF VÀ HỆ THỐNG TÀI CHÍNH TOÀN CẦU

Có một số vấn đề chung cần cải cách trong tất cả các tổ chức kinh tế quốc tế nhưng mỗi tổ chức có một tập hợp những vấn đề riêng. Tôi bắt đầu với IMF một phần là vì điều đó giúp làm rõ hơn một số vấn đề cũng xuất hiện nhưng ít nổi cộm hơn ở các tổ chức khác.

Tôi đã bắt đầu chương trước bằng cách đặt câu hỏi làm thế nào mà một tổ chức với những quan chức chính phủ tài năng (và được trả lương cao) lại có thể mắc nhiều sai lầm đến thế? Tôi đã gợi ý rằng một phần của các vấn đề đã nảy sinh do sự không hòa hợp giữa mục tiêu ban đầu của IMF (thúc đẩy sự ổn định toàn cầu) với những mục tiêu mới, chẳng hạn như tự do hóa thị trường tài chính, phục vụ nhiều cho lợi ích của cộng đồng tài chính hơn là cho sự ổn định toàn cầu. Sự không hòa hợp này kéo theo sự thiếu nhất quán và chặt chẽ tri thức, điều không chỉ là vấn đề về học thuật. Do đó, không ngạc nhiên khi rất khó có được những chính sách nhất quán. Khoa học kinh tế thường bị thay bằng hệ tư tưởng, một hệ tư tưởng có định hướng rõ ràng, nếu không nói là luôn có chỉ dẫn cụ thể, phù hợp với lợi ích của cộng đồng tài chính quốc tế. Ngay cả khi những chỉ dẫn này là sai lầm, bản thân những lợi ích này vẫn được phục vụ.

Một trong những sự khác biệt quan trọng giữa hệ tư tưởng và khoa học là việc khoa học thừa nhận những giới hạn và hiểu biết của con người. Luôn luôn có sự không chắc chắn. Ngược lại, IMF không bao giờ muốn thảo luận về sự không chắc chắn gắn với những chính sách mà nó đưa ra mà luôn cố gắng tạo dựng hình ảnh là nó không thể sai lầm. Cái tư duy và cung

cách này khiến nó khó có thể học từ những sai lầm trong quá khứ. Làm thế nào IMF học từ những sai lầm quá khứ nếu không thể thừa nhận chúng? Trong khi nhiều tổ chức muốn những người bên ngoài tin rằng chúng thực tế không thể sai lầm, vấn đề với IMF là nó thường hành động như thể là nó tin tưởng rằng nó hầu như luôn luôn đúng.

IMF đã công nhận những sai lầm trong cuộc khủng hoảng Đông Á, thừa nhận rằng những chính sách tài khóa thắt chặt đã làm cho suy thoái nghiêm trọng hơn và rằng chiến lược tái cơ cấu hệ thống tài chính ở Indonesia đã gây ra sự hoảng loạn rút tiền ồ ạt, điều chỉ làm cho mọi thứ tồi tệ thêm. Nhưng không hề ngạc nhiên khi Quỹ này và Bộ Tài chính Mỹ, những cơ quan chịu trách nhiệm thúc đẩy nhiều chính sách, đã cố gắng hạn chế sự chỉ trích và việc thảo luận. Cả hai đều giận dữ khi một báo cáo của Ngân hàng Thế giới đề cập đến sai lầm này và những sai lầm khác được đăng trên trang nhất của tờ *The New York Times*. Lệnh bịt miệng những người phê bình được ban hành. Kinh ngạc hơn, IMF không bao giờ còn đề cập đến những vấn đề đó nữa. Nó không bao giờ hỏi tại sao sai lầm lại xảy ra, điều gì đã sai với các mô hình hay có thể làm điều gì để ngăn ngừa chúng tái diễn trong cuộc khủng hoảng tiếp theo. Chắc chắn sẽ còn có những cuộc khủng hoảng khác trong tương lai. (Vào tháng 1.2002, Argentina đã trải qua một cuộc khủng hoảng. Một lần nữa, các chính sách hỗ trợ của IMF không có hiệu quả. Các chính sách tài khóa thắt chặt mà IMF đòi áp đặt đã đẩy nền kinh tế Argentina vào một cuộc suy thoái trầm trọng hơn). IMF không bao giờ tự hỏi tại sao các mô hình của nó đánh giá thấp mức độ suy thoái một cách *có hệ thống* hay tại sao các chính sách của nó luôn thắt chặt thái quá một cách *có hệ thống*.

Quỹ này cố gắng bảo vệ quan điểm rằng nó không thể sai lầm bằng cách nói rằng: nếu IMF tỏ ra dao động, không biết

các chính sách đúng hay không, thì nó sẽ đánh mất uy tín – mà thành công trong chính sách của IMF đòi hỏi thị trường phải đặt niềm tin vào nó! Ở đây lại có một sự mỉa mai. Không phải IMF, luôn ca ngợi “sự hoàn hảo và hợp lý” của thị trường, thực sự tin rằng nó có thể nâng cao uy tín của mình bằng cách đưa ra những dự báo quá tự tin đầy chứ? Dự báo mà thường xuyên không chính xác sẽ làm cho Quỹ tiền tệ trở nên ít tin cậy, đặc biệt là nếu thị trường là hợp lý như IMF tuyên bố. Ngày nay, IMF đã đánh mất khá nhiều uy tín, không chỉ ở các nước đang phát triển mà còn với cử tri yêu mến của nó, cộng đồng tài chính quốc tế. Giá như IMF thật thà hơn, thẳng thắn hơn, khiêm tốn hơn, nó sẽ có vị thế tốt hơn hiện nay.

Đôi khi, các quan chức IMF đưa ra một lý do khác bào chữa cho việc không xem xét các chính sách thay thế và những rủi ro gắn liền với mỗi chính sách. Họ nói rằng điều này đơn giản chỉ làm cho các nước đang phát triển bối rối – một thái độ kẻ cả thể hiện sự nghi ngờ sâu sắc vào các tiến trình dân chủ.

Sẽ là tuyệt vời nếu như IMF, sau khi đã được chỉ ra những vấn đề của nó, thay đổi tư duy và cách ứng xử. Nhưng điều đó ít khả năng trở thành hiện thực. Thực tế, Quỹ này học từ những sai lầm của nó rất chậm chạp – một phần, như chúng ta đã thấy, bởi vì vai trò quá lớn của hệ tư tưởng và niềm tin của nó rằng Quỹ này không thể sai lầm; một phần là bởi cấu trúc tổ chức nhiều tầng của IMF được sử dụng để đảm bảo cho thế giới quan chiếm ưu thế của nó thống trị trong toàn bộ tổ chức. IMF không phải, nói theo thuật ngữ của các trường kinh doanh hiện đại, là một “tổ chức học tập” và giống như các tổ chức rất khó học và điều chỉnh khác, nó gặp khó khăn khi môi trường xung quanh thay đổi.

Ở phần trước trong chương này, tôi đã lập luận rằng sự thay đổi cơ bản về tư duy chỉ có thể xảy ra cùng với một sự thay

đổi về cơ cấu quản trị. Nhưng những sự thay đổi đó ít có khả năng xảy ra trong tương lai gần. Tăng cường sự minh bạch sẽ giúp ích ít nhiều. Nhưng ngay cả ở đó, những cải cách có ý nghĩa vẫn bị từ chối.

Ở bên ngoài IMF, đã có sự thống nhất rộng rãi đòi IMF phải tự giới hạn hoạt động của nó vào lĩnh vực trọng tâm chính là xử lý các cuộc khủng hoảng, rằng nó không nên can dự vào (ngoài khủng hoảng ra) lĩnh vực phát triển hay các nền kinh tế chuyển đổi. Tôi hoàn toàn tán thành điều này, một phần bởi vì những cải cách khác cho phép thúc đẩy dân chủ, bình đẳng, chuyển đổi và phát triển bền vững đơn giản là không đến ngay lập tức.

Còn những khía cạnh khác của việc thu hẹp trọng tâm. IMF hiện nay chịu trách nhiệm thu thập những thống kê kinh tế có giá trị và mặc dù nhìn chung nó đang làm tốt công việc này, những số liệu mà IMF báo cáo bị điều chỉnh do chính những trách nhiệm mà nó đảm nhận. Để làm cho các chương trình của nó dường như hoạt động hiệu quả, để làm cho các con số tăng thêm, các dự báo phải bị điều chỉnh. Nhiều người sử dụng các số liệu này không biết rằng chúng không giống các dự báo bình thường; trong những trường hợp này, dự báo GDP không dựa trên các mô hình thống kê phức tạp, hay thậm chí dựa trên những ước lượng tốt nhất của những người biết rõ về nền kinh tế đó mà chỉ dựa trên các con số được đàm phán như là một phần của một chương trình của IMF. Những xung đột về lợi ích chắc chắn nảy sinh khi mà cơ quan thực hiện các dự án cũng đảm nhiệm luôn cả nhiệm vụ thống kê và nhiều chính phủ đã phản ứng bằng cách lập ra cơ quan thống kê độc lập.

Một hoạt động khác của IMF là giám sát, kiểm tra kết quả hoạt động kinh tế của một nước theo Điều khoản tư vấn số 4 được bàn đến trong chương 2. Đây chính là cơ chế mà qua đó

IMF áp đặt một góc nhìn cụ thể lên các nước đang phát triển không phụ thuộc vào viện trợ của nó. Bởi suy thoái kinh tế của một nước có thể tác động tiêu cực lên các nước khác, các nước cần gây áp lực lẫn nhau để duy trì sức mạnh kinh tế của mình. Ở đây có một hàng hóa công cộng toàn cầu. Vấn đề chính là ở bản thân cách báo cáo. IMF nhấn mạnh đến lạm phát nhưng thất nghiệp và tăng trưởng cũng quan trọng không kém. Và đề xuất chính sách của IMF cũng phản ánh quan điểm riêng của nó về sự cân bằng giữa chính phủ và thị trường. Kinh nghiệm trực tiếp của tôi với những tư vấn theo điều 4 ở Mỹ làm tôi tin rằng nhiệm vụ này nên để một cơ quan khác làm. Bởi vì tác động trực tiếp nhất của suy thoái kinh tế của một nước là lên các nước láng giềng và các nước láng giềng đã quen với những tình huống này nên sự giám sát của khu vực là một phương án thay thế khả thi.

Buộc IMF phải quay lại sứ mệnh nguyên thủy của nó – nghĩa là thu hẹp trọng tâm hoạt động của IMF – sẽ làm tăng tính trách nhiệm. Chúng ta có thể cố gắng xác định liệu IMF có ngăn chặn khủng hoảng xảy ra, tạo ra một môi trường toàn cầu ổn định hơn và liệu Quỹ làm việc này tốt hay không. Nhưng rõ ràng, thu hẹp phạm vi không giải quyết vấn đề của bản thân tổ chức này. Nhiều than phiền về IMF là vì nó đã thúc đẩy các chính sách, chẳng hạn như tự do hóa thị trường tài chính, làm tăng sự bất ổn toàn cầu và vì những chính sách trợ giúp khổng lồ của nó, dù là ở Đông Á, Nga hay Mỹ Latinh đã thất bại.

Những nỗ lực cải cách

Sau khi cuộc khủng hoảng Đông Á nổ ra và với những thất bại của các chính sách của IMF, đã có sự thống nhất rằng hệ

thống kinh tế quốc tế đang có khiếm khuyết và cần phải làm một cái gì đó để làm cho nền kinh tế toàn cầu ổn định hơn. Tuy nhiên, nhiều người ở Bộ Tài chính Mỹ và IMF lại cho rằng chỉ cần có những thay đổi nhỏ. Bù lại, họ đề ra một cái tên “hoành tráng” cho sáng kiến cải cách của họ: *cải cách kiến trúc tài chính toàn cầu*. Cái tên này ngụ ý đến một thay đổi lớn về luật chơi nhằm ngăn ngừa những khủng hoảng tiếp theo.

Nằm dưới những lời lẽ hùng biện cũng có đôi chút vấn đề thực sự. Nhưng cũng giống như khi những người có trách nhiệm ở IMF tìm cách lái sự buộc tội sang ai đó và sang các vấn đề không phải mang tính hệ thống, họ tìm mọi cách có thể để giảm bớt cải cách, trừ những cải cách đem lại nhiều quyền lực và nhiều tiền hơn cho IMF và nhiều nghĩa vụ hơn (chẳng hạn như phải tuân thủ theo những tiêu chuẩn mới do các nước công nghiệp tiên tiến đưa ra) cho các thị trường mới nổi.

Cải cách thảo luận về cải cách càng làm tăng thêm mối nghi ngờ. Cuộc tranh luận “chính thức” về cải cách tập trung vào những tổ chức đó và lãnh đạo bởi vẫn những chính phủ đã thực tế “dẫn dắt” quá trình toàn cầu hóa trong vòng hơn năm mươi năm qua. Khắp thế giới hiện nay, người ta đều hoài nghi về cuộc tranh luận về cải cách. Phải đối mặt với vẫn những con người ấy ở trên bàn họp, những người đã chịu trách nhiệm về hệ thống này lâu rồi, các nước đang phát triển băn khoăn tự hỏi liệu có thể có một sự thay đổi thật sự hay không. Đối với các nước “khách hàng”, đó chẳng qua chỉ là trò chơi chữ, trong đó các nhà chính trị giả bộ sửa chữa các vấn đề trong khi những lợi ích tài chính vẫn chi phối để giữ lại hệ thống hiện nay càng nhiều càng tốt. Sự hoài nghi này đúng một phần, nhưng cũng chỉ đúng một phần mà thôi. Cuộc khủng hoảng cho thấy rõ rằng có điều gì đó khiếm khuyết trong quá trình toàn cầu hóa và vì thế xuất hiện các nhà phê bình phê

phán nhiều vấn đề, từ tính minh bạch đến nghèo đói, đến vấn đề môi trường và quyền lao động.

Bên trong bản thân những tổ chức này, trong số những nhân vật có ảnh hưởng, đã xuất hiện tư tưởng tự mãn. Những tổ chức này đã thay đổi những lời hùng biện. Họ nói về “minh bạch”, về “nghèo đói”, về “sự tham gia”. Ngay cả khi có sự khác biệt giữa những lời hùng biện và thực tế, những lời hùng biện cũng có tác động lên hành vi của các tổ chức này, lên tính minh bạch, và lên mối quan tâm đến đói nghèo. Họ xây dựng những website tốt hơn và có sự công khai hơn. Những đánh giá đói nghèo có sự tham gia của nhiều bên đã tăng cường sự tham gia và nhận thức về ảnh hưởng của các chương trình chống đói nghèo. Nhưng những thay đổi đó, dù dường như tỏ ra sâu sắc đối với những người trong các tổ chức này, lại hời hợt trong con mắt của những người bên ngoài. IMF và Ngân hàng Thế giới vẫn có tiêu chuẩn minh bạch thấp hơn nhiều các tổ chức chính phủ ở những nền dân chủ như Mỹ, Thụy Điển hay Canada. Họ vẫn cố giấu những báo cáo nhạy cảm. Chỉ khi họ không ngăn được sự rò rỉ thông tin ra ngoài, họ mới phải tiết lộ công khai. Các nước đang phát triển không hài lòng với những chương trình mới liên quan đến sự đánh giá nghèo đói có nhiều bên tham gia, khi IMF nói với những bên tham gia rằng những vấn đề quan trọng, chẳng hạn như khung chính sách kinh tế vĩ mô là điều cấm kỵ.⁶⁴

Có những ví dụ khác mà ở đó sự thay đổi được nói nhiều hơn là được làm. Ngày nay, sự nguy hiểm của những dòng vốn ngắn hạn và của tự do hóa thị trường vốn và thị trường tài chính

⁶⁴ Ở đâu đó, những người ở trong các nước đang phát triển cảm nhận được rằng nước họ có thể quyết định những vấn đề như khi nào bắt đầu và kết thúc một năm học.

quá sớm đôi lúc đã được thừa nhận ngay cả bởi những quan chức cao cấp tại IMF. Điều này tạo nên một sự thay đổi lớn trong lập trường chính thức của Quỹ – mặc dù còn quá sớm để biết liệu và làm thế nào những thay đổi trong lời hùng biện sẽ được thể hiện trong những chính sách áp dụng ở các nước.⁶⁵ Những bằng chứng có được cho đến giờ không có vẻ hứa hẹn lắm, như chi tiết đơn giản sau đây cho thấy. Ngay sau khi giám đốc điều hành mới Horst Köhler lên nắm quyền, ông đã công du một số nước thành viên. Trong một chuyến công du tới Thái Lan vào cuối tháng 5.2000, ông ghi nhận cái mà cho đến lúc đó đã là chuẩn mực trí tuệ ở bên ngoài IMF và đang bắt đầu thâm nhập vào bản thân IMF: sự nguy hiểm của tự do hóa thị trường tài chính. Nước láng giềng Indonesia nhanh chóng chụp lấy cơ hội, và cho đến trước khi ông ta đến vào tháng 7, chính phủ Indonesia đã công bố những kế hoạch can thiệp vào thị trường tài chính. Ngay lập tức, Indonesia và Köhler bị nhân viên IMF chỉnh huấn ngay. Bộ máy IMF lại chiến thắng: tự do hóa tài chính có thể, về lý thuyết, có vấn đề nhưng can thiệp vào thị trường tài chính (nghĩa là kiểm soát) thì rõ ràng là không được phép với những ai đang còn cần sự giúp đỡ của IMF.

Cũng có những ý tưởng cải cách khác nhưng nửa vời và non nớt.⁶⁶ Khi sự chỉ trích về những chương trình trợ giúp lớn trong

⁶⁵ Lập trường “không thể sai” của IMF làm cho những thay đổi này diễn ra khó khăn. Trong trường hợp này, những quan chức cao cấp có thể vẫn tuyên bố để giữ thể diện rằng họ đã cảnh báo những rủi ro gắn liền với tự do hóa thị trường tài chính và vốn từ lâu. Tuyên bố này ít nhất cũng là không trung thực (và bản thân nó làm xói mòn độ tin cậy của IMF). Nếu IMF đã biết những rủi ro đó thì lập trường chính sách của nó lại càng khó tha thứ. Nhưng đối với những người chịu áp lực của IMF, những lo ngại này cùng lắm chỉ là những lời cảnh báo nhẹ nhàng, những thứ chỉ để nghĩ sau. Cái mà IMF bắt họ làm là tự do hóa và tự do hóa nhanh.

⁶⁶ Như đã đề cập trong chương 8, tính đa mục tiêu và sự miễn cưỡng thảo luận

những năm 1990 lên cao, hàng loạt những cải cách cũng thất bại. Đầu tiên là chương trình cho vay phòng ngừa – cho vay trước khi một cuộc khủng hoảng nổ ra – cho Brazil để đón đầu cuộc khủng hoảng ở nước này. Nhưng chương trình chỉ kéo dài vài tháng và tiêu tốn chi phí lớn. Sau đó là chương trình tín dụng khẩn cấp, một biện pháp khác được tạo ra, sẵn sàng cung cấp tiền khi xảy ra khủng hoảng.⁶⁷ Chương trình này cũng không hiệu quả, chủ yếu là vì chẳng ai có vẻ thích thú những điều kiện của nó.⁶⁸ Người ta nhận ra rằng chính các chương trình trợ giúp khi khủng hoảng có thể góp phần vào vấn đề rủi ro đạo đức, vào những tập quán cho vay không lành mạnh. Vì thế mà một chiến lược trợ giúp “tham gia” được đưa ra, trong đó chủ nợ sẽ chịu một phần chi phí, mặc dù không dành cho những nước lớn như Nga mà dành cho những nước yếu như Ecuador, Ukraine, Romania và Pakistan. Như tôi đã giải thích ở chương 8, nhìn chung chiến lược trợ giúp tham gia đã thất bại. Trong vài trường hợp, chẳng hạn như ở Romania, chúng bị bãi bỏ sau khi đã gây ra những thiệt hại không nhỏ cho nền kinh tế nước này. Trong trường hợp khác, như ở Ecuador, chúng

công khai những thay đổi ngấm ngầm trong nhiệm vụ của IMF phản ánh những lợi ích của cộng đồng tài chính. Điều đó dẫn đến sự thiếu nhất quán về tri thức của IMF trong nhiều trường hợp. Vì thế, đưa ra những cải cách nhất quán càng trở nên khó khăn.

⁶⁷ Như chính cái tên của nó gợi ý, chương trình tín dụng khẩn cấp tự động cấp tín dụng trong những trường hợp khẩn cấp, gắn liền với một cuộc khủng hoảng.

⁶⁸ Có những vấn đề sâu sắc hơn ở đây. Mặc dù chương trình tín dụng khẩn cấp đảm bảo nguồn tín dụng sẵn có trong trường hợp khủng hoảng, nó không thể ngăn ngừa những khoản vay ngắn hạn không thể gởi nợ và làm cho các ngân hàng cho vay rủi ro hơn vì họ đã tính đến khả năng thu lại nhờ vào chương trình tín dụng khẩn cấp. Do đó, có sự lo ngại rằng cung vốn ròng trong trường hợp có khủng hoảng sẽ không thay đổi nhiều.

được tăng cường áp dụng với những thiệt hại còn khủng khiếp hơn. Bộ trưởng tài chính mới của Mỹ và giám đốc điều hành mới của IMF đều tỏ ra dè dặt về tác động tổng thể của chiến lược trợ giúp này, nhưng sau đó vẫn tiếp tục với chương trình y hệt như vậy: cho Thổ Nhĩ Kỳ và Argentina lần lượt vay 11 tỉ USD và 21,6 tỉ USD vào năm 2000 và 2001. Cuối cùng, sự thất bại của chương trình trợ giúp Argentina đã gây ra sức ép buộc IMF phải xem xét lại chiến lược của mình.

Ngay cả khi có sự đồng thuận rộng rãi, dù chưa phải là toàn bộ, về cải cách, sự chống đối từ các trung tâm tài chính vẫn còn và đôi khi, những chống đối này được Bộ Tài chính Mỹ ủng hộ. Trong cuộc khủng hoảng Đông Á, khi sự chú ý tập trung vào sự minh bạch, điều trở nên rõ ràng là để biết điều gì đang xảy ra ở những thị trường mới nổi, người ta cần phải biết các quỹ đầu tư mạo hiểm và các trung tâm ngân hàng ngoài khơi đang làm gì. Thực tế đã có sự lo ngại rằng nâng cao tính minh bạch ở những nơi khác sẽ càng làm cho các giao dịch được thực hiện thông qua những quỹ đầu tư mạo hiểm và những ngân hàng ngoài khơi này và về tổng thể thì chúng ta lại càng có ít thông tin về những gì đang diễn ra hơn. Bộ trưởng Summers đã đứng về phía các quỹ đầu tư mạo hiểm và các trung tâm ngân hàng ngoài khơi, từ chối những lời kêu gọi tăng cường sự minh bạch, lập luận rằng sự minh bạch thái quá sẽ làm giảm động lực thu thập thông tin, chức năng “khai phá giá” trong thuật ngữ tài chính. Những cải cách trong các trung tâm ngân hàng ngoài khơi, được lập ra như là các thiên đường trốn thuế và sự quản lý, chỉ tạo được đà sau ngày 11.9. Điều này chẳng có gì đáng ngạc nhiên. Những trung tâm này là sản phẩm của những chính sách có mục đích của các nước công nghiệp tiên tiến, dưới áp lực của các thị trường tài chính và những người giàu có.

Ngay cả những cải cách dường như rất nhỏ cũng phải đối mặt với sự chống đối mạnh mẽ, đôi khi từ cả các nước đang phát triển lẫn các nước phát triển. Khi việc vay nợ ngắn hạn là nguyên nhân quan trọng trong cuộc khủng hoảng trở nên rõ ràng, sự chú ý tập trung vào những điều khoản của trái phiếu, cho phép những trái phiếu dường như dài hạn chuyển thành nợ ngắn hạn chỉ sau một đêm.⁶⁹ Và khi yêu cầu về sự tham gia của chủ nợ vào các chương trình hỗ trợ (của IMF) tăng lên, đòi hỏi về những điều khoản phụ thêm trong trái phiếu cũng tăng để tạo điều kiện cho sự tham gia “bắt buộc” của các chủ nợ tư nhân trong nỗ lực chống phá sản, cái gọi là những điều khoản phối hợp hành động. Thị trường trái phiếu cho đến giờ vẫn thành công trong việc chống lại cả hai cải cách này – ngay cả khi đây là những cải cách dường như nhận được một số ủng hộ từ IMF. Các nhà phê bình cho rằng những điều khoản chuyển đổi có thể làm chi phí tín dụng của nước vay tăng lên nhưng họ đã bỏ quên một điểm trọng tâm. Ngày nay, chi phí vay nợ là rất lớn, đặc biệt là khi mọi thứ trở nên tồi tệ, nhưng chỉ một phần chi phí đó là do người đi vay gánh chịu.

Điều gì là cần thiết?

Nhận thức về các vấn đề của toàn cầu hóa đã tiến một bước dài. Nhưng cải cách hệ thống tài chính quốc tế mới chỉ vừa bắt đầu. Theo suy nghĩ của tôi, những cải cách cần thiết chủ yếu bao gồm:

⁶⁹ Những điều khoản này cho phép chủ nợ đòi thanh toán trong những hoàn cảnh nhất định – thường chính là những hoàn cảnh mà khi đó, các chủ nợ khác cũng đòi rút tiền.

1. Thừa nhận sự nguy hiểm của tự do hóa thị trường tài chính và rằng các luồng vốn ngắn hạn (“tiền nóng”) gây ra ngoại ứng lớn, gây thiệt hại cho những người không tham gia trực tiếp vào giao dịch (người vay và người cho vay). Bất cứ khi nào có ngoại ứng lớn như thế thì sự can thiệp – bao gồm cả can thiệp qua hệ thống thuế và ngân hàng⁷⁰ – là cần thiết. Thay vì chống lại những can thiệp này, các tổ chức tài chính quốc tế nên tập trung nỗ lực làm cho sự can thiệp này có hiệu quả hơn.
2. Cải cách luật phá sản và ngừng thanh toán. Cách phù hợp để giải quyết vấn đề khi con nợ tư nhân không trả được cho chủ nợ, dù là chủ nợ nước ngoài hay trong nước, là phá sản, chứ không phải thông qua các chương trình trợ

⁷⁰ Ở châu Âu, người ta tập trung sự chú ý vào một loại thuế được đề nghị, gọi là thuế Tobin, đánh vào những giao dịch tài chính xuyên quốc gia. Chẳng hạn, xem H. Williamson, “Köhler Says IMF Will Look Again at Tobin Tax”, *Financial Times*, 10.2001. Hiện nay, có nhiều nghiên cứu phân tích thuế này cả về lý thuyết và thực nghiệm. Để nắm được những nghiên cứu về chủ đề này, xem trang web www.ceedweb.org/iirp/biblio.html. Điều thú vị là ngay cả cựu bộ trưởng tài chính cũng viết một bài có thể xem như ủng hộ những nguyên lý của thuế này – L.H. Summers and V.P. Summers, “When Financial Markets Work Too Well: A Cautious Case for a Securities Transactions Tax,” *Journal of Financial Services Research* 3 (1989), trang 261-286. Nhưng để áp dụng thuế này thì còn nhiều vấn đề, đặc biệt trong một thế giới mà ở đó thuế được đánh riêng từng nước và chứng khoán phái sinh và những công cụ tài chính phức tạp tài chính khác đã trở nên phổ biến. Xem thêm J. E. Stiglitz, “Using Tax Policy to Curb Speculative Short-Term Trading,” *Journal of Financial Services Research* 3(2/3) (tháng 12.1999), trang 101-115. Về đề xuất nguyên tác, xem J. Tobin, “A Proposal for International Monetary Reform,” *Eastern Economic Journal* 4 (1978), trang 153-159, và B. Eichengreen, J. Tobin, và C. Wyplosz, “Two Cases for Sand in the Wheels of International Finance,” *Economic Journal* 105 (tháng 5.1995), trang 162-172. Ngoài ra, xem tuyển tập tiểu luận trong M. ul Haq, I. Kaul, và I. Grunberg, *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility* (London and New York: Orford University Press, 1996).

giúp của IMF để giúp đỡ chủ nợ. Điều cần thiết là cải cách luật phá sản phải thừa nhận bản chất đặc thù của phá sản do biến động kinh tế vĩ mô gây ra. Điều cần có là một siêu Chương 11, một điều khoản phá sản yêu cầu tái cơ cấu và ưu tiên cho ban lãnh đạo hiện tại tiếp tục quản lý. Một cải cách như vậy sẽ có lợi là làm cho các chủ nợ phải cẩn thận và kỹ càng hơn khi cho vay, thay vì khuyến khích cho vay bạt mạng như đã từng phổ biến trước đây.⁷¹ Cố gắng theo đuổi những cải cách luật phá sản có lợi cho chủ nợ, không chú ý đến tính chất đặc thù của sự phá sản do các vấn đề vĩ mô, không phải là giải pháp. Điều đó không chỉ thất bại trong việc giải quyết những vấn đề của các nước khủng hoảng mà còn là một phương thuốc không được chấp nhận – như chúng ta đã thấy ở Đông Á. Người ta không thể đơn giản đem luật của nước này ghép vào những tiêu chuẩn, tập quán của nước khác. Những vụ vỡ nợ nhà nước (như ở Argentina) thì phức tạp hơn nhưng cũng cần phải dựa vào luật phá sản và ngừng thanh toán, một điểm mà IMF cuối cùng dường như cũng đã chấp nhận. Nhưng IMF không thể đóng vai trò trung tâm. IMF là một chủ nợ lớn và nó bị chi phối bởi các nước chủ nợ. Một hệ thống xử lý phá sản trong đó chủ nợ hay đại diện của nó cũng là người đánh giá phá sản sẽ không bao giờ được coi là công bằng.

3. Không dựa nhiều vào các chương trình trợ giúp. Khi sử dụng biện pháp phá sản và ngừng thanh toán nhiều hơn, nhu

⁷¹ Mặc dù trong hậu quả của khủng hoảng Đông Á, những đề xuất này thu hút sự quan tâm đáng kể, với cuộc khủng hoảng Argentine, liên quan đến nợ công, mối quan tâm đã bị chuyển sang cơ chế tái cơ cấu nợ quốc gia – mặc cho sự việc phần lớn khủng hoảng gần đây liên quan đến nợ tư nhân chứ không phải nợ nhà nước.

cầu về các chương trình trợ giúp lớn, cái thường xuyên thất bại với tiền đổ ra để hoặc nhằm giúp cho các chủ nợ phương Tây thu hồi nợ hoặc là duy trì tỷ giá ở mức quá cao lâu hơn (cho phép những người giàu ở trong nước rút tiền ra khỏi đất nước với tỷ giá có lợi nhưng lại làm cho đất nước thêm nợ nần), sẽ giảm đi. Như chúng ta đã thấy, chương trình trợ giúp không chỉ thất bại mà còn góp thêm vào vấn đề, làm giảm sự cẩn trọng khi cho vay và giảm động lực áp dụng các biện pháp chống rủi ro tỷ giá.

4. Cải tiến kiểm soát ngân hàng - cả về nội dung quy định và việc thực hiện - ở cả các nước phát triển và kém phát triển. Những quy định thiếu chặt chẽ ở các nước phát triển có thể gây ra thói quen cho vay thiếu lành mạnh, một sự "xuất khẩu" tính bất ổn sang nước khác. Trong khi có thể có tranh cãi liệu những tiêu chuẩn vốn an toàn có làm tăng thêm sự ổn định của hệ thống tài chính ở các nước phát triển hay không, ít người nghi ngờ là chúng sẽ góp phần làm tăng sự bất ổn toàn cầu, bằng cách khuyến khích cho vay ngắn hạn. Sự nói lỏng kiểm soát tài chính và sự lệ thuộc quá mức vào những tiêu chuẩn vốn an toàn đã bị làm sai lệch và làm tăng sự bất ổn. Điều cần thiết là phải có một cách tiếp cận rộng hơn, ít giáo điều hơn đối với việc kiểm soát tài chính, được điều chỉnh để phù hợp với hoàn cảnh và năng lực của mỗi nước. Thái Lan đã đúng khi thắt chặt quy định cho vay đầu cơ nhà đất vào những năm 1980. Điều sai lầm là đi khuyến khích Thái Lan bỏ những quy định này. Có vô số những quy định khác, chẳng hạn như giới hạn tốc độ (những hạn chế về tốc độ tăng tài sản của ngân hàng), cũng có thể làm tăng sự ổn định. Nhưng cải cách không thể cùng lúc làm chệch những mục tiêu rộng lớn hơn: một hệ thống ngân hàng an toàn và lành mạnh là quan trọng nhưng đó

cũng phải là hệ thống cung cấp vốn cho các doanh nghiệp và cho các hoạt động tạo việc làm.⁷²

5. Cải tiến quản lý rủi ro. Ngày nay, các nước trên khắp thế giới gặp vô số rủi ro với sự biến động của tỷ giá. Mặc dù vấn đề này khá rõ ràng, nhưng giải pháp thì chưa chắc chắn. Các chuyên gia - bao gồm cả những chuyên gia tại IMF - dao động giữa những hệ thống tỷ giá mà họ ủng hộ. Họ đã khuyến khích Argentina neo đồng tiền của nước này vào đồng USD. Sau khủng hoảng Đông Á, họ lập luận rằng các nước hoặc phải thả nổi tỷ giá hoặc phải cố định tỷ giá. Sau thảm họa ở Argentina, lời khuyên này có thể lại thay đổi. Dù cho cải cách cơ chế tỷ giá của các nước như thế nào, các nước sẽ vẫn phải đối phó với nhiều rủi ro. Những nước nhỏ như Thái Lan mua và bán hàng hóa với nhiều nước gặp khó khăn khi tỷ giá giữa những đồng tiền chủ chốt thay đổi 50% hoặc hơn. Cố định tỷ giá vào một đồng tiền sẽ không giải quyết được vấn đề mà còn có thể làm cho dao động tỷ giá với các ngoại tệ khác tăng thêm. Nhưng còn một khía cạnh rủi ro khác. Khủng hoảng nợ ở Mỹ Latinh vào những năm 1980⁷³ là vì lãi suất tăng quá lớn do chính sách tiền tệ thắt chặt của Cục dự trữ liên bang Mỹ dưới thời Chủ tịch Paul Volcker. Các nước đang phát triển phải học cách quản lý những rủi ro đó, có thể bằng

⁷² Như chúng ta thấy, mở cửa một nước cho các ngân hàng nước ngoài có thể không dẫn tới nhiều nguồn vốn hơn, đặc biệt là cho những doanh nghiệp vừa và nhỏ nội địa. Các nước cần có những quy định, tương tự như những quy định trong Luật tái đầu tư cộng đồng của Mỹ (America's Community Reinvestment Law) để đảm bảo khi họ mở cửa thị trường, những doanh nghiệp nhỏ sẽ không bị đối vốn.

⁷³ Khủng hoảng nợ xảy ra ở Argentina vào năm 1981, Chile và Mexico vào năm 1982 và Brazil vào năm 1983. Tăng trưởng chậm đã kéo dài suốt những năm còn lại của thập kỷ.

cách mua bảo hiểm chống lại những biến động trên thị trường vốn quốc tế. Không may là, ngày nay các nước chỉ có thể mua bảo hiểm cho những biến động ngắn hạn. Các nước phát triển chắc chắn có khả năng quản lý rủi ro cao hơn các nước kém phát triển và họ nên giúp các nước kém phát triển phát triển thị trường bảo hiểm. Do đó, sẽ ý nghĩa hơn nếu các nước phát triển và các tổ chức tài chính quốc tế cho vay các nước đang phát triển dưới những hình thức giảm rủi ro, nghĩa là bằng cách cho chủ nợ chịu những rủi ro do những thay đổi lãi suất lớn.

6. Cải tiến hệ thống bảo hiểm xã hội. Một phần nhiệm vụ quản lý rủi ro là nâng cao năng lực của những người dễ bị tổn thương ở trong nước để họ chống đỡ rủi ro tốt hơn. Hầu hết các nước đang phát triển có hệ thống bảo hiểm xã hội yếu, bao gồm cả việc thiếu những chương trình bảo hiểm thất nghiệp. Ngay cả ở những nước phát triển hơn, mạng lưới bảo hiểm xã hội cũng yếu và thiếu trong hai khu vực phổ biến ở các nước đang phát triển là nông nghiệp và doanh nghiệp nhỏ. Do vậy, trợ giúp quốc tế sẽ rất cần thiết nếu các nước đang phát triển muốn tạo bước tiến nhảy vọt để cải thiện hệ thống bảo hiểm xã hội của họ.
7. Nâng cao khả năng đối phó với khủng hoảng. Chúng ta đã thấy những thất bại trong đối phó với khủng hoảng trong cuộc khủng hoảng 1997-1998. Các chính sách trợ giúp không được thiết kế tốt và đã được thực hiện tồi. Các chương trình đã không tính đến việc thiếu hệ thống bảo hiểm xã hội, và rằng duy trì dòng tín dụng là tối quan trọng và rằng sự trao đổi thương mại giữa các nước giảm sút sẽ làm lan truyền khủng hoảng. Những chính sách đó được xây dựng không chỉ trên những dự báo tồi và còn trên sự thất bại trong việc nhận thức được rằng làm tiêu tan một

doanh nghiệp dễ hơn nhiều so với tạo ra nó, rằng thiệt hại do lãi suất cao gây ra không thể lấy lại được khi lãi suất đã được hạ xuống. Cần phải khôi phục sự cân bằng: những mối quan tâm của công nhân và các doanh nghiệp nhỏ phải được cân bằng với những quan tâm của chủ nợ; tác động của các chính sách về sự tháo chạy vốn trong nước phải cân bằng với sự quan tâm dường như thái quá hiện nay đối với các nhà đầu tư nước ngoài. Cách đối phó với những cuộc khủng hoảng tài chính trong tương lai sẽ phải được đặt trong bối cảnh chính trị, xã hội cụ thể. Ngoài những tàn phá do bạo loạn xảy ra khi cuộc khủng hoảng không được xử lý tốt, vốn cũng sẽ không chảy vào những nước đang phải đối mặt với bất ổn chính trị, xã hội, và không một chính phủ nào, trừ những chính phủ độc tài đàn áp nhất, có thể kiểm soát nổi bạo loạn, đặc biệt khi người dân biết được rằng những chính sách trong nước đang bị áp đặt từ bên ngoài.

Quan trọng nhất là cần phải quay trở lại những nguyên lý kinh tế cơ bản. Thay vì tập trung vào tâm lý sớm nắng chiều mưa của nhà đầu tư, vào niềm tin không thể dự đoán của họ, IMF cần phải quay trở lại sứ mệnh nguyên thủy của nó là cung cấp vốn để khôi phục tổng cầu ở những nước gặp suy thoái kinh tế. Các nước đang phát triển thường bán khoản tại sao khi Mỹ gặp suy thoái thì họ lại áp dụng chính sách tài khóa và tiền tệ mở rộng nhưng khi họ gặp suy thoái thì người ta lại đòi họ phải làm điều ngược lại. Khi Mỹ rơi vào suy thoái năm 2001, cuộc tranh luận lúc đó không phải là liệu có cần một chương trình kích thích kinh tế hay không mà là chương trình đó như thế nào. Cho đến giờ, những bài học từ khủng hoảng kinh tế ở Argentina và Đông Á đã rõ ràng: niềm tin không bao giờ được khôi phục ở những nền kinh tế còn đang sa lầy trong suy thoái trầm trọng. Những

điều kiện mà IMF áp đặt các nước để đổi lấy tiền trợ giúp không chỉ quá hạn chế mà còn thể hiện rõ cách nhìn này.

Có những thay đổi khác cũng rất có ý nghĩa. Việc buộc IMF phải công bố những ảnh hưởng lên nghèo đói và thất nghiệp do các chương trình của họ gây ra sẽ thu hút sự chú ý vào những khía cạnh khác của mỗi chương trình. Các nước cần phải biết những hậu quả có thể có với những chương trình mà người ta gợi ý cho họ. Nếu IMF thường xuyên sai sót một cách có hệ thống – nếu, chẳng hạn, nghèo đói tăng lên lớn hơn dự báo – Quỹ này sẽ phải chịu trách nhiệm. Câu hỏi có thể đặt ra là: liệu các mô hình của IMF có sai lầm một cách có hệ thống hay không? Hay liệu Quỹ này có cố ý hướng dẫn sai hay không?

CẢI CÁCH NGÂN HÀNG THẾ GIỚI VÀ VIỆN TRỢ PHÁT TRIỂN

Một phần lý do mà tôi vẫn còn hy vọng vào khả năng cải cách các tổ chức kinh tế quốc tế là vì tôi đã thấy những thay đổi diễn ra tại Ngân hàng Thế giới. Đó không phải là sự thay đổi dễ dàng và cũng không nhiều như tôi đã mong muốn. Nhưng những thay đổi đó vẫn rất đáng kể.

Cho đến khi tôi gia nhập, chủ tịch mới James Wolfensohn đang tiến hành cải cách nhằm làm cho Ngân hàng Thế giới đáp ứng tốt hơn những mối quan tâm của các nước đang phát triển. Mặc dù phương hướng mới không phải lúc nào cũng rõ ràng, nền tảng kiến thức không phải luôn vững chắc và sự ủng hộ bên trong Ngân hàng vẫn còn lâu mới đầy đủ, Ngân hàng Thế giới đã bắt đầu xử lý nghiêm túc những vấn đề căn bản mà người ta đã phê phán nó. Cải cách có liên quan đến sự thay đổi triết lý ở ba khu vực: phát triển; viện trợ nói chung và viện

trợ của Ngân hàng Thế giới nói riêng; và mối quan hệ giữa Ngân hàng và các nước đang phát triển.

Để đánh giá lại hoạt động, Ngân hàng đã nghiên cứu sự phát triển thành công đã diễn ra như thế nào.⁷⁴ Một số bài học đã được rút ra từ sự đánh giá lại này là những điều mà Ngân hàng Thế giới đã nhận thức được từ lâu: tầm quan trọng của việc chỉ chi tiêu trong giới hạn ngân sách, tầm quan trọng của giáo dục, bao gồm cả giáo dục dành cho phụ nữ, và của sự ổn định kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên, cũng có nhiều bài học mới. Thành công không chỉ đến từ việc thúc đẩy giáo dục phổ thông mà còn từ sự hình thành nền tảng công nghệ mạnh, bao gồm sự hỗ trợ cho đào tạo trình độ cao. Hoàn toàn có thể vừa nâng cao sự công bằng vừa đạt được tăng trưởng nhanh cùng một lúc. Thực tế là những chính sách càng công bằng thì lại càng giúp cho tăng trưởng. Sự ủng hộ thương mại và mở cửa cũng quan trọng⁷⁵ nhưng chính tạo việc làm nhờ mở rộng xuất khẩu

⁷⁴ Quá trình tái đánh giá (như chúng ta đã đề cập) thực tế bắt đầu sớm hơn, dưới áp lực của chính phủ Nhật và được thể hiện trong ấn bản mang tính bước ngoặt vào năm 1993, cuốn *Điều kỳ diệu ở Đông Á: Tăng trưởng kinh tế và Chính sách công*. Những thay đổi trong suy nghĩ được thể hiện trong những báo cáo phát triển, gọi là Báo cáo phát triển thế giới (World Development Report). Chẳng hạn, báo cáo năm 1997 đã đánh giá lại vai trò của nhà nước, báo cáo năm 1998 tập trung vào tri thức (bao gồm cả tầm quan trọng của công nghệ) và thông tin (bao gồm cả những khiếm khuyết của thị trường gắn liền với thông tin không hoàn hảo), báo cáo năm 1999 và 2001 nhấn mạnh vai trò của thể chế, không chỉ của chính sách và báo cáo năm 2000 đưa ra một cách tiếp cận mở rộng với nghèo đói.

⁷⁵ Không có gì ngạc nhiên khi Ngân hàng Thế giới vẫn tiếp thu nghiêm túc những chỉ trích về lý thuyết và thực nghiệm về tự do hóa thương mại, chẳng hạn như trong nghiên cứu của F. Rodriguez và D. Rodrik, “Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic’s Guide to the Cross-National Evidence”, trong cuốn *Macroeconomics Annual 2000* (Cambridge, MA: MIT Press for NBER, 2001) do Ben Bernanke và Kenneth S. Rogoff chủ biên. Dù cho quan điểm này có ưu điểm học thuật gì đi nữa, nó đi ngược lại với quan điểm chính thống của Mỹ và các nước G-7 rằng thương mại là tốt.

chứ không phải mất việc làm do tăng nhập khẩu, đã đóng góp vào tăng trưởng. Khi các chính phủ hành động để thúc đẩy xuất khẩu và hỗ trợ các doanh nghiệp mới, tự do hóa sẽ có tác dụng. Ngược lại, nó thường thất bại. Ở Đông Á, chính phủ đã đóng vai trò trụ cột trong thành công bằng cách giúp tạo ra những thể chế khuyến khích tiết kiệm và phân bổ đầu tư hiệu quả. Các nước thành công cũng nhấn mạnh đến cạnh tranh và hình thành doanh nghiệp thông qua tư nhân hóa và tái cơ cấu những doanh nghiệp đang tồn tại.

Tổng hợp lại, các nước thành công đã theo đuổi cách tiếp cận toàn diện đối với phát triển. Ba mươi năm trước đây, các nhà kinh tế cánh tả và cánh hữu thường đồng ý với nhau rằng sự cải thiện hiệu quả phân bổ nguồn lực và tăng nguồn cung vốn là trái tim của sự phát triển. Họ chỉ khác nhau ở chỗ nên làm thế nào để đạt được điều đó: qua các kế hoạch của chính phủ hay qua thị trường tự do. Cuối cùng, cả hai cách này đều không hiệu quả. Phát triển không chỉ bao hàm nguồn lực và vốn mà còn bao hàm một sự chuyển đổi xã hội.⁷⁶ Rõ ràng, các tổ chức kinh tế quốc tế không thể chịu trách nhiệm về sự chuyển đổi đó nhưng họ có thể đóng một vai trò quan trọng. Và ít nhất, họ không nên trở thành vật cản cho sự chuyển đổi thành công.

⁷⁶ Có nhiều khía cạnh của quá trình chuyển đổi này, bao gồm cả sự chấp nhận thay đổi (thừa nhận rằng mọi thứ sẽ không diễn ra như đã từng diễn ra hàng thế hệ trước), chấp nhận những nguyên lý khoa học cơ bản và cách tư duy khoa học, thừa nhận sự sẵn sàng chấp nhận rủi ro cần thiết trong kinh doanh. Tôi tin rằng những thay đổi đó, trong những bối cảnh phù hợp, có thể diễn ra trong thời gian tương đối ngắn. Chi tiết hơn về quan điểm “phát triển là chuyển đổi” này, xem J. E. Stiglitz, “Towards a New Paradigm for Development Strategies, Policies and Processes,” 9th Raul Prebisch Lecture phát biểu tại Palais des Nations, Geneva, UNCTAD, 19.10.1998.

Viện trợ

Nhưng chính cách viện trợ lại có thể tạo ra vật cản cho sự chuyển đổi có hiệu quả. Chúng ta đã thấy ở chương 2 rằng việc áp đặt những điều kiện, một số trong đó thường mang tính chính trị, như là điều kiện tiên quyết cho viện trợ đã không thành công. Nó không làm cho chính sách hợp lý hơn, tăng trưởng nhanh hơn hay có kết quả tốt hơn. Các nước cảm thấy rằng họ bị bắt buộc phải cải cách nên không thực sự nhiệt tình đầu tư và cam kết đổi mới. Nhưng sự tham gia của họ là tối quan trọng để có sự thay đổi xã hội thực sự. Tội tệ hơn, những điều kiện này làm xói mòn các tiến trình dân chủ. Cuối cùng, ngay cả IMF cũng le lói nhận thức ra rằng các điều kiện này đã đi quá xa, rằng hàng tá điều kiện làm cho các nước đang phát triển không thể tập trung vào những vấn đề ưu tiên. Nhưng trong khi đang có những nỗ lực để chỉnh sửa các điều kiện này, bên trong Ngân hàng Thế giới, cuộc tranh luận về cải cách đã được đẩy xa hơn. Một số người cho rằng các điều kiện nên được thay bằng sự lựa chọn, chỉ viện trợ cho những nước có những thành tích tốt, cho phép họ tự lựa chọn chiến lược phát triển và chấm dứt chỉ đạo vi mô như trong quá khứ. Bằng chứng là những viện trợ mang tính lựa chọn có thể có những tác động đáng kể, vừa thúc đẩy tăng trưởng, vừa giảm nghèo đói.

Xóa nợ

Các nước đang phát triển không chỉ yêu cầu được viện trợ theo cách giúp cho sự phát triển của họ mà còn muốn có thêm nhiều viện trợ. Những khoản tiền tương đối nhỏ có thể tạo ra sự khác biệt lớn trong việc nâng cao sức khỏe và tỷ lệ biết chữ.

Viện trợ phát triển, sau khi đã điều chỉnh lạm phát, thực ra đang giảm và nếu tính theo tỷ lệ phần trăm thu nhập của các nước phát triển hay trên cơ sở bình quân đầu người tại các nước đang phát triển thì tỷ lệ giảm còn cao hơn. Cần phải xây dựng cơ sở cho sự tài trợ này (và những hàng hóa công cộng toàn cầu khác) mang tính bền vững hơn, không bị ảnh hưởng bởi sự thất thường của nền chính trị ở Mỹ hay châu Âu. Đã có nhiều đề nghị được đưa ra. Khi IMF được thành lập, nó được phép lập ra Quyền rút vốn đặc biệt (Special Drawing Rights - SDR), một loại tiền tệ quốc tế. Do các nước hiện nay khôn khéo dành hàng tỉ USD để dự trữ hàng năm nhằm bảo vệ họ khỏi sự thăng trầm của các thị trường quốc tế, một phần thu nhập không chuyển thành tổng cầu. Sự suy thoái kinh tế toàn cầu trong các năm 2001-2002 làm dấy lên những mối lo ngại. Phát hành đồng SDR để tài trợ hàng hóa công cộng toàn cầu – bao gồm cả viện trợ phát triển – có thể giúp duy trì sức mạnh kinh tế toàn cầu trong khi giúp được một số nước nghèo nhất trên thế giới. Đề nghị thứ hai liên quan đến việc sử dụng doanh thu từ các nguồn lực kinh tế toàn cầu – những khoáng sản ở dưới đáy biển và quyền săn bắt cá đại dương – để giúp tài trợ cho viện trợ phát triển.

Gần đây, sự chú ý tập trung vào việc xóa nợ. Nếu không xóa nợ, nhiều nước đang phát triển không thể tăng trưởng. Một phần lớn thu nhập từ xuất khẩu của họ phải dùng để trả nợ cho các nước phát triển.⁷⁷ Phong trào vận động xóa nợ nhân kỷ niệm năm 2000 đã thu hút được sự ủng hộ lớn. Phong trào này được sự ủng hộ của các nhà thờ ở khắp các nước phát triển.

⁷⁷ Ở nhiều nước, tiền trả nợ chiếm tới hơn một phần tư doanh thu xuất khẩu. Ở một số nước, tiền trả nợ chiếm tới gần nửa doanh thu xuất khẩu.

Đối với họ, đó là một mệnh lệnh đạo đức, một sự thể hiện những nguyên tắc kinh tế công bằng.

Vấn đề trách nhiệm đạo đức của chủ nợ thể hiện rõ trong trường hợp cho vay thời chiến tranh lạnh.⁷⁸ Khi IMF và Ngân hàng Thế giới cho chế độ độc tài Mobutu ở Cộng hòa Dân chủ Congo vay tiền, họ biết (hoặc đáng lẽ phải biết) rằng phần lớn số tiền đó sẽ không dùng để giúp đỡ người nghèo ở đất nước này mà để dùng làm giàu cho Mobutu. Đó là tiền để đảm bảo nhà lãnh đạo tham nhũng này sẽ lãnh đạo đất nước theo phe phương Tây. Đối với nhiều người, thật không công bằng khi những người đóng thuế bình thường ở các nước có chính phủ tham nhũng phải trả nợ cho những khoản vay vào túi những nhà lãnh đạo không đại diện cho họ.

Phong trào xóa nợ nhân kỷ niệm năm 2000 đã thành công khi nhận được nhiều cam kết xóa nợ lớn. Mặc dù trước năm 2000, đã có chương trình xóa nợ dành cho những nước nợ nhiều nhất, rất ít nước thỏa mãn những tiêu chuẩn mà IMF dựng lên. Cho đến cuối năm 2000, dưới sức ép quốc tế, hai mươi bốn nước đã vượt qua ngưỡng để được xóa nợ.

Nhưng chương trình xóa nợ cần phải tiến xa hơn nữa. Như hiện nay, các thỏa thuận xóa nợ mới chỉ là cho những nước nghèo nhất. Những nước như Indonesia bị cuộc khủng hoảng Đông Á và sai lầm của những chính sách của IMF tàn phá thì vẫn còn quá sung túc để có thể được xếp vào loại được xóa nợ.

⁷⁸ Những khoản nợ đó đôi khi được gọi là nợ “bẩn”.

CẢI CÁCH WTO VÀ CÂN BẰNG LỊCH TRÌNH THƯƠNG MẠI

Sự phản đối toàn cầu đối với toàn cầu hóa bắt đầu từ cuộc họp thượng đỉnh WTO ở Seattle, bang Washington, bởi vì đó là biểu tượng hiển nhiên nhất của sự bất bình đẳng toàn cầu và thói đạo đức giả của các nước công nghiệp tiên tiến. Trong khi các nước này thuyết giảng và ép buộc các nước đang phát triển mở cửa thị trường cho hàng hóa công nghiệp, họ lại tiếp tục đóng cửa thị trường đối với sản phẩm của các nước đang phát triển như dệt may và hàng nông sản. Trong khi họ thuyết giảng các nước đang phát triển không nên trợ cấp các ngành công nghiệp thì họ tiếp tục trợ cấp hàng tỉ USD cho nông dân, làm cho sản phẩm của các nước đang phát triển không thể cạnh tranh. Trong khi họ thuyết giảng về ưu điểm của thị trường cạnh tranh, Mỹ đã nhanh chóng thúc đẩy sự hình thành cartel thép và nhôm khi các ngành công nghiệp nội địa của Mỹ bị hàng nhập khẩu đe dọa. Mỹ đã thúc đẩy tự do hóa dịch vụ tài chính nhưng chống lại tự do hóa những khu vực dịch vụ mà các nước đang phát triển có thể mạnh là xây dựng và dịch vụ hàng hải. Như chúng ta đã đề cập, lịch trình thương mại không công bằng không chỉ ở chỗ những nước nghèo hơn không nhận được miếng bánh lợi ích tương xứng mà còn ở chỗ những khu vực nghèo nhất trên thế giới như Hạ Sahara châu Phi còn bị làm nghèo hơn do kết quả của vòng đàm phán thương mại gần đây nhất.

Càng ngày, những bất bình đẳng này càng được nhận thấy rõ và điều đó kết hợp với quyết tâm của một số nước đang phát triển đã dẫn tới vòng đàm phán thương mại “phát triển” Doha (tháng 11.2001), đưa vào trong lịch trình việc giải quyết một

số bất công trước đây. Nhưng vẫn còn có nhiều việc phải làm: Mỹ và các nước công nghiệp phát triển khác mới chỉ đồng ý thảo luận. Chỉ sự đồng ý thảo luận giải quyết những bất công thôi cũng đã được xem như là sự nhượng bộ rồi.

Một trong những lĩnh vực được quan tâm đặc biệt tại Doha là quyền sở hữu trí tuệ. Điều này là quan trọng nếu muốn các nhà sáng chế có động lực để sáng chế, mặc dù nhiều nghiên cứu quan trọng nhất như khoa học cơ bản và toán học thì không thể đăng ký bản quyền. Không ai phản đối tầm quan trọng của quyền sở hữu trí tuệ. Nhưng quyền này cần phải cân bằng giữa quyền và lợi ích của nhà sản xuất với quyền và lợi ích của người sử dụng – không chỉ người sử dụng ở các nước đang phát triển mà cả những nhà nghiên cứu ở những nước phát triển. Trong những phiên cuối của Vòng đàm phán Uruguay, cả Cục khoa học công nghệ và Hội đồng cố vấn kinh tế đều lo ngại rằng chúng ta không có sự cân đối về quyền – thỏa thuận đó đã đặt lợi ích của nhà sản xuất lên trên lợi ích của người sử dụng. Chúng tôi lo rằng khi làm như thế, tốc độ phát triển và sáng tạo thực tế sẽ bị cản trở. Sau cùng thì kiến thức là đầu vào quan trọng nhất của nghiên cứu và quyền sở hữu trí tuệ chặt hơn có thể làm tăng giá cả của đầu vào này. Chúng tôi cũng lo về hậu quả của việc từ chối cung cấp thuốc cứu người cho người nghèo. Vấn đề này sau đó đã thu hút được sự chú ý của công luận quốc tế trong bối cảnh của việc cung cấp thuốc chữa AIDS ở Nam Phi. Áp lực quốc tế đã buộc các công ty dược phẩm rút lui và có thể thấy rằng, cứ tiếp tục như thế, những tác động tiêu cực nhất cũng sẽ bị hạn chế. Nhưng sẽ hữu ích nếu biết rằng ban đầu ngay cả chính quyền đảng Dân chủ của Mỹ cũng ủng hộ các công ty dược phẩm. Điều chúng ta không nhận thức được đầy đủ chính là một hiểm họa khác, cái đã bị gọi là *ăn cắp bản quyền sinh học* – các công ty quốc tế đăng ký bản

quyền các loại thuốc hay thực phẩm truyền thống của các nước. Đây không chỉ là việc họ tìm cách kiếm tiền từ những “nguồn lực” và kiến thức đúng ra thuộc về các nước đang phát triển mà khi làm như vậy, họ bóp chết các công ty trong nước đã cung cấp những sản phẩm đó từ lâu. Trong khi không rõ là liệu những bản quyền này có được bảo vệ nếu bị kiện, rõ ràng là những nước kém phát triển không có nguồn lực luật pháp và tài chính cần thiết để kiện đòi bản quyền. Vấn đề này trở thành một lo lắng tinh thần, và kinh tế tiềm ẩn, trong thế giới các nước đang phát triển. Gần đây, tôi đã ở ngôi làng người Andean ở Ecuador, nơi một thị trưởng bản xứ phê phán cách toàn cầu hóa đã dẫn đến ăn cắp bản quyền sinh học.

Cải cách WTO sẽ đòi hỏi suy nghĩ sâu hơn về một lịch trình thương mại công bằng – công bằng hơn trong đối xử với lợi ích của các nước đang phát triển, cân bằng hơn khi đối xử với những mối quan tâm, chẳng hạn như môi trường, vượt ra ngoài phạm vi thương mại.

Nhưng giải quyết những mất cân bằng hiện tại không cần đòi hỏi thế giới đợi cho đến khi kết thúc một vòng đàm phán thương mại mới. Công bằng kinh tế quốc tế đòi hỏi các nước phát triển hành động để mở cửa, với thương mại công bằng và quan hệ bình đẳng, với các nước đang phát triển mà không dựa vào bàn đàm phán hay nỗ lực tìm kiếm những nhượng bộ để đổi lấy việc đó. Cộng đồng châu Âu đã thực hiện những bước đi theo hướng này với sáng kiến “mọi thứ trừ vũ khí” cho phép nhập khẩu tự do mọi hàng hóa, trừ vũ khí, từ các nước nghèo nhất sang châu Âu. Điều này không giải quyết hết những lời than phiền của các nước đang phát triển: họ vẫn không thể cạnh tranh với nền nông nghiệp được trợ cấp tận răng của châu Âu. Nhưng đó là một bước tiến lớn theo hướng đi đúng. Thách thức hiện nay là làm sao để đưa Mỹ và Nhật Bản tham gia. Động

thái này đem lại lợi ích to lớn cho các nước đang phát triển và thậm chí cũng có lợi cho các nước phát triển khi người tiêu dùng ở đó được sử dụng hàng hóa giá rẻ hơn.

TIẾN TỚI TOÀN CẦU HÓA GIÀU TÍNH NHÂN VĂN

Những cải cách mà tôi đã vạch ra sẽ giúp làm cho toàn cầu hóa công bằng hơn và hiệu quả hơn về mặt nâng cao mức sống, đặc biệt là của người nghèo. Đó không chỉ là vấn đề về thay đổi cấu trúc thể chế. Bản thân tư duy về toàn cầu hóa cũng phải thay đổi. Các bộ trưởng thương mại và tài chính xem toàn cầu hóa chủ yếu như một hiện tượng kinh tế. Nhưng với nhiều người trong thế giới đang phát triển, toàn cầu hóa có ý nghĩa hơn thế nhiều.

Một trong những lý do mà người ta phản đối toàn cầu hóa là toàn cầu hóa dường như làm xói mòn những giá trị truyền thống. Sự xung đột này là có thật và ở một mức độ nào đó là không tránh khỏi. Tăng trưởng kinh tế – bao gồm cả tăng trưởng do toàn cầu hóa – sẽ dẫn đến đô thị hóa, làm xói mòn những cộng đồng truyền thống ở nông thôn. Thật không may, cho đến lúc này, những người chịu trách nhiệm quản lý toàn cầu hóa, trong khi ca ngợi những lợi ích tích cực, thường cũng không đánh giá đầy đủ những mặt trái, những mối đe dọa đến bản sắc văn hóa và những giá trị.⁷⁹ Điều này thật ngạc nhiên khi mà các nước phát triển đã biết những vấn đề này. Châu Âu bảo vệ chính sách nông nghiệp của họ không chỉ vì lợi ích của nông dân mà còn vì muốn bảo vệ những truyền thống nông thôn. Người dân ở các thị trấn nhỏ khắp nơi than phiền rằng

⁷⁹ Một ngoại lệ quan trọng là Jim Wolfensohn, người đã đưa ra những sáng kiến văn hóa tại Ngân hàng Thế giới.

những nhà bán lẻ lớn và các cửa hàng đã phá hoại những doanh nghiệp nhỏ và cộng đồng của họ.

Tốc độ toàn cầu hóa cũng là điều quan trọng: một quá trình toàn cầu hóa từ từ hơn có nghĩa là những thể chế và chuẩn mực truyền thống, thay vì bị lấn át, có thể điều chỉnh và đáp ứng được những thách thức mới.

Điều đáng quan tâm không kém là ảnh hưởng của toàn cầu hóa đến dân chủ. Toàn cầu hóa, như được ca ngợi, dường như thay thế sự độc tài của một nhóm ăn trên ngồi trốc bằng nền độc tài mới của tài chính quốc tế. Các nước được yêu cầu nếu họ không tuân theo những điều kiện nhất định, thị trường vốn hoặc IMF sẽ từ chối cho vay tiền. Về cơ bản họ bị buộc phải hy sinh một phần chủ quyền của họ, cho phép sự hoạt động thị trường tài chính thất thường, bao gồm cả những nhà đầu cơ, những kẻ chỉ quan tâm đến lợi ích ngắn hạn hơn là sự tăng trưởng dài hạn của đất nước và sự cải thiện mức sống. Họ bị ra lệnh nên làm cái gì và cái gì không nên làm.

Nhưng các nước cũng có những lựa chọn và trong số những lựa chọn này là lựa chọn mức độ phụ thuộc vào thị trường tài chính quốc tế. Những nước, chẳng hạn ở Đông Á, đã tránh sự bất chệt của IMF thì tăng trưởng nhanh hơn, công bằng hơn và xóa đói giảm nghèo tốt hơn là những nước theo sự chỉ bảo của IMF. Bởi vì những chính sách khác nhau ảnh hưởng các nhóm người khác nhau cũng khác nhau, nên vai trò của tiến trình chính trị – chứ không phải của các quan chức quốc tế – là tìm ra lựa chọn phù hợp. Ngay cả khi tăng trưởng *chịu* tác động bất lợi thì đó cũng là chi phí mà nhiều nước đang phát triển sẵn sàng trả để có một xã hội dân chủ và công bằng hơn, giống như nhiều xã hội ngày nay đang nói rằng họ hy sinh một phần tăng trưởng vì một môi trường tốt hơn. Toàn cầu hóa cứ tiến hành theo cách thức hiện nay thì nó thể hiện một sự tước

đoạt. Và khi đó không ngạc nhiên là nó sẽ bị phản đối, đặc biệt là từ những người bị tước đoạt.

NGÀY NAY, TOÀN CẦU HÓA đang bị thách thức ở khắp thế giới. Đang có một sự bất mãn chính đáng với toàn cầu hóa. Toàn cầu hóa có thể là một lực đẩy tốt. Toàn cầu hóa những ý tưởng về dân chủ và xã hội dân sự đã làm thay đổi cách suy nghĩ trong khi những phong trào chính trị toàn cầu đã dẫn tới xóa nợ và hiệp ước về mìn sát thương. Toàn cầu hóa đã giúp hàng trăm triệu người có mức sống cao hơn, vượt quá mức chính họ hay hầu hết các nhà kinh tế cho là điều tưởng tượng chỉ một thời gian ngắn trước đây thôi. Toàn cầu hóa kinh tế đã đem lại lợi ích cho các nước tận dụng được nó bằng cách tìm kiếm thị trường mới cho xuất khẩu và thu hút đầu tư nước ngoài. Ngay cả như vậy thì những nước kiếm lợi nhất chính là những nước lèo lái số phận của mình và nhận ra vai trò của chính phủ trong phát triển hơn là dựa vào ý niệm thị trường tự điều tiết sẽ có thể tự giải quyết được các vấn đề.

Nhưng với hàng triệu người, toàn cầu hóa đã không mang lại ích lợi. Nhiều người thực tế còn bị làm cho nghèo thêm, khi họ bị mất việc và cuộc sống của họ trở nên bấp bênh. Họ cảm thấy ngày càng bất lực trước những thế lực vượt quá tầm kiểm soát của họ. Họ đã thấy nền dân chủ của họ bị suy yếu và nền văn hóa của họ bị xói mòn.

Nếu toàn cầu hóa tiếp tục được tiến hành theo cách hiện tại, nếu chúng ta không học được từ những sai lầm quá khứ, toàn cầu hóa sẽ không chỉ không thành công trong thúc đẩy phát triển mà sẽ tiếp tục tạo ra nghèo đói và bất ổn. Nếu không cải cách, làn sóng phản đối đã hình thành sẽ dâng cao hơn và sự bất mãn với toàn cầu hóa sẽ gia tăng.

Đó sẽ là một bi kịch cho tất cả chúng ta, đặc biệt là cho hàng tỉ người lẽ ra được hưởng lợi. Trong khi những người ở các nước đang phát triển sẽ mất nhiều nhất, sự chia rẽ chính trị rộng khắp có thể ảnh hưởng đến cả các nước phát triển.

Nếu những đổi mới được đề cập trong chương cuối này được xem xét nghiêm túc thì có hy vọng là quá trình toàn cầu hóa nhân văn hơn có thể trở thành một lực đẩy thành công, làm cho đa số người sống ở những nước đang phát triển hưởng lợi từ nó và chào đón nó. Nếu điều này được thực hiện, sự bất mãn với toàn cầu hóa đã có lợi cho tất cả chúng ta.

Tình hình hiện nay làm tôi nhớ lại thế giới bảy mươi năm trước đây. Khi thế giới rơi vào cuộc Đại suy thoái, những người ủng hộ thị trường tự do nói rằng, “Đừng lo, thị trường tự điều tiết và cùng với thời gian, sự thịnh vượng kinh tế sẽ trở lại”, chẳng thèm để ý đến sự thống khổ của những người mà cuộc sống đang bị phá hủy để chờ đợi cái gọi là sẽ xảy ra này. Keynes đã lập luận rằng thị trường không tự điều chỉnh hoặc ít nhất là không tự điều chỉnh vào thời gian thích hợp. (Như ông đã nói một câu nổi tiếng, “Về dài hạn, tất cả chúng ta đều sẽ chết”).⁸⁰ Thất nghiệp có thể kéo dài hàng năm và sự can thiệp của chính phủ là cần thiết. Keynes bị bêu riếu là một nhà xã hội chủ nghĩa, một nhà phê bình thị trường. Nhưng theo một nghĩa nào đó, Keynes rất bảo thủ. Ông có niềm tin vào thị trường. Chỉ khi chính phủ sửa chữa được thất bại này, nền kinh tế mới có thể vận hành hiệu quả. Ông không muốn thay toàn bộ hệ thống thị trường nhưng ông biết rằng trừ khi giải quyết được những vấn đề cơ bản, áp lực từ công chúng là rất lớn. Và phương thuốc của Keynes đã phát huy tác dụng: kể từ Thế chiến thứ II, các nước như Mỹ, tuân theo phương thuốc của Keynes,

⁸⁰ J.M Keynes, *A Tract on Monetary Reform* (London: Macmillan, 1924).

gặp phải ít suy thoái hơn, suy thoái ngắn hơn và bùng nổ kinh tế dài hơn trước đây.

Ngày nay, hệ thống tư bản chủ nghĩa đang đứng trước ngã ba đường cũng giống như giai đoạn Đại suy thoái. Vào những năm 1930, chủ nghĩa tư bản đã được Keynes cứu thoát bằng những chính sách tạo việc làm và giúp đỡ những người chịu thiệt hại từ sự suy sụp kinh tế toàn cầu. Ngày nay, hàng triệu người trên thế giới đang chờ đợi xem liệu toàn cầu hóa có được cải cách để lợi ích của nó được chia sẻ rộng rãi hơn.

Thật may mắn, càng ngày chúng ta càng nhận thức ra các vấn đề và sự gia tăng áp lực chính trị có thể sẽ làm được điều gì đó. Hầu hết những người có liên quan đến phát triển kinh tế, ngay cả những nhân vật trong các tổ chức ở Washington, giờ đây cũng đồng ý rằng tự do hóa thị trường tài chính nhanh chóng mà không kèm theo sự quản lý có thể là thảm họa. Họ cũng đồng ý rằng sự thắt chặt quá mức chính sách tài khóa trong cuộc khủng hoảng châu Á 1997 là một sai lầm. Khi Bolivia rơi vào suy thoái năm 2001, một phần do tác động của suy thoái kinh tế toàn cầu, một vài nguồn tin nói rằng nước này sẽ không bị ép thực hiện chính sách thắt lưng buộc bụng truyền thống và cắt giảm chi tiêu chính phủ. Thay vào đó, vào tháng 1.2002, có vẻ như Bolivia sẽ được phép kích thích nền kinh tế, giúp cho nó ra khỏi suy thoái, sử dụng doanh thu mà nước này sắp sửa thu được từ mỏ khí gas tự nhiên mới được phát hiện để khắc phục khó khăn cho đến khi nền kinh tế bắt đầu tăng trưởng trở lại. Sau thất bại ở Argentina, IMF đã nhận ra sự thất bại của các chiến lược trợ giúp lớn và bắt đầu thảo luận việc sử dụng biện pháp ngưng trả nợ và tái cơ cấu thông qua phá sản, loại giải pháp thay thế mà tôi và những người khác đã ủng hộ nhiều năm qua. Việc xóa nợ do tác động của việc kỷ niệm phong trào vận động xóa nợ và những nhượng bộ khi khởi động

vòng đàm phán thương mại phát triển mới ở Doha biểu hiện hai thắng lợi nữa.

Mặc dù có những thắng lợi như vậy, vẫn còn nhiều thứ phải làm để thu hẹp khoảng cách giữa những lời hùng biện và thực tế. Ở Doha, các nước đang phát triển chỉ đồng ý bắt đầu đàm phán một lịch trình thương mại công bằng; những mất cân bằng trước đây phải được giải quyết. Phá sản và tạm ngưng thanh toán đã nằm trong lịch trình nhưng chẳng có gì bảo đảm là sẽ có sự cân bằng giữa lợi ích của chủ nợ và lợi ích của con nợ. Các nước đang phát triển đã được tham gia thảo luận nhiều hơn những vấn đề liên quan đến chiến lược kinh tế nhưng có rất ít bằng chứng về những thay đổi chính sách thể hiện sự tham gia nhiều hơn đó. Cần phải có sự thay đổi trong các tổ chức và trong tư duy. Hệ tư tưởng thị trường tự do phải bị thay bằng những phân tích dựa trên khoa học kinh tế, với quan điểm cân bằng hơn về vai trò của chính phủ, đúc kết từ sự hiểu biết cả những thất bại của chính phủ và thị trường. Cần có sự nhạy cảm nhất định về vai trò của những cổ vấn nước ngoài để họ có thể hỗ trợ quá trình ra quyết định mang tính dân chủ, bằng cách chỉ rõ hậu quả của những chính sách khác nhau, bao gồm cả những ảnh hưởng lên những nhóm người khác nhau, đặc biệt là người nghèo, thay vì đánh giá thấp nó bằng cách áp đặt chính sách lên các nước miễn cưỡng tuân theo.

Rõ ràng là phải sử dụng chiến lược cải cách *nhiều hướng*. Một mũi liên quan đến cải cách các tổ chức và cơ chế kinh tế quốc tế. Nhưng những cải cách như vậy là quá trình lâu dài. Do đó, mũi thứ hai nên hướng vào khuyến khích những cải cách mà mỗi nước có thể tự mình thực hiện. Các nước phát triển có một trách nhiệm đặc biệt, chẳng hạn như xóa bỏ hàng rào thương mại của họ, thực hiện những điều mà họ đã thuyết giảng. Nhưng trong khi trách nhiệm của các nước phát triển là

rất lớn thì động lực của họ lại rất yếu: suy cho cùng, các trung tâm tài chính ngoài khơi và các quỹ đầu tư mạo hiểm là để phục vụ lợi ích của những nước phát triển, vậy là các nước phát triển có thể chịu đựng tốt sự bất ổn mà một cải cách thất bại có thể đem đến cho các đang phát triển. Thực tế là Mỹ đã hưởng lợi theo nhiều cách khác nhau từ cuộc khủng hoảng Đông Á.

Do đó, các nước đang phát triển cũng phải có trách nhiệm với chính phúc lợi của họ. Họ có thể kiểm soát ngân sách sao cho không để chi tiêu vượt quá mức, mặc dù có phải dè sẻn. Họ có thể xóa bỏ các hàng rào bảo hộ đem lại lợi nhuận lớn cho một số ít nhưng buộc người tiêu dùng phải trả giá cao hơn. Họ có thể xây dựng những quy định chặt chẽ để bảo vệ bản thân trước các nhà đầu cơ nước ngoài hay những hành vi kinh doanh gian lận ở trong nước. Quan trọng nhất, các nước đang phát triển cần có những chính phủ có hiệu quả, với nền tư pháp mạnh và độc lập, với sự chịu trách nhiệm dân chủ, công khai và minh bạch và không có tham nhũng làm ảnh hưởng đến hiệu quả của khu vực công và sự tăng trưởng của khu vực tư nhân.

Cái mà họ nên đòi hỏi cộng đồng quốc tế là: thừa nhận nhu cầu của họ và quyền được tự lựa chọn dựa trên đánh giá chính trị của chính họ về, chẳng hạn, ai nên chịu rủi ro. Họ cần được khuyến khích áp dụng các luật phá sản và cấu trúc luật pháp cần được điều chỉnh cho phù hợp với tình hình của họ, chứ không áp đặt những khuôn mẫu do những nước phát triển hơn định ra và dùng cho các nước phát triển hơn.⁸¹

⁸¹ Gần đây, các nước phát triển ngày càng bị gây sức ép tuân thủ các tiêu chuẩn (chẳng hạn tiêu chuẩn về ngân hàng) mà họ không tham gia xây dựng. Thực tế, điều này thường được dẫn ra như là một trong những “thành tựu” ít ỏi trong nỗ lực cải cách cấu trúc kinh tế toàn cầu. Dù cái họ làm để nâng cao sự ổn định kinh tế toàn cầu có tốt đến đâu thì cách họ áp đặt lại gây ra sự bất mãn dữ dội ở các nước đang phát triển.

Điều cần thiết là có các chính sách cho tăng trưởng bền vững, công bằng và dân chủ. Đó chính là lý do cho phát triển. Phát triển không phải là giúp một vài người giàu lên hay tạo ra một nhúm các ngành công nghiệp được bảo hộ vô ích mà chỉ có lợi cho tầng lớp trên cùng. Nó cũng không phải là mang Prada và Benetton, Ralph Lauren hay Louis Vuiton cho những người giàu thành thị còn để mặc người nghèo nông thôn trong đói khổ. Có khả năng mua túi Gucci trong các cửa hàng bách hóa tổng hợp ở Moscow không có nghĩa là nước đó đã trở thành một nền kinh tế thị trường. Phát triển là sự chuyển đổi các xã hội, nâng cao mức sống người nghèo, làm cho ai cũng có cơ hội thành công và được tiếp cận với giáo dục và chăm sóc y tế.

Sự phát triển kiểu này sẽ không xảy ra nếu chỉ một vài người đưa ra các chính sách mà một nước phải tuân theo. Đảm bảo cho các quyết định dân chủ nghĩa là đảm bảo rằng các nhà kinh tế, quan chức và chuyên gia ở những nước đang phát triển được tham gia tích cực và rộng rãi vào những tranh luận. Nó cũng có nghĩa là phải có sự tham gia rộng rãi chứ không chỉ bó hẹp trong các chuyên gia và các nhà chính trị. Các nước đang phát triển phải tự chịu trách nhiệm về tương lai của họ. Nhưng chúng ta ở phương Tây không thể trốn tránh trách nhiệm.

Thật không dễ thay đổi những gì đang diễn ra. Những quan chức quan liêu, cũng như chúng ta, thường sa vào những thói quen xấu và quá trình thích nghi với thay đổi có thể đau đớn. Nhưng các tổ chức quốc tế phải tiến hành những thay đổi đau đớn cho phép họ đóng vai trò mà họ nên đóng nhằm làm cho toàn cầu hóa vận hành và vận hành không chỉ cho những người giàu và các nước công nghiệp mà còn cho người nghèo và các nước đang phát triển.

Các nước phát triển cần phải làm phần việc của mình để cải cách các tổ chức quốc tế đang điều hành quá trình toàn cầu hóa. Chúng ta đã dựng lên những tổ chức này và chúng ta cần làm việc để cải tiến chúng. Nếu chúng ta muốn giải quyết mối quan tâm chính đáng của những người đang bất mãn với toàn cầu hóa, nếu chúng ta muốn làm cho toàn cầu hóa có lợi cho hàng tỉ người mà cho đến giờ vẫn chưa được hưởng lợi, nếu chúng ta muốn có một toàn cầu hóa mang tính nhân văn thành công, thì chúng ta phải lên tiếng. Chúng ta không thể và không nên ngồi yên không vận động.

LỜI BẠT

Sự đón nhận dành cho ấn bản đầu tiên của cuốn sách thật đáng hài lòng. Nó không chỉ cho thấy toàn cầu hóa đã trở thành một vấn đề trong thời đại ngày nay mà còn cho thấy rằng những ý kiến của tôi cộng hưởng với nhiều người. Sự thất vọng rộng khắp với toàn cầu hóa vượt xa những phong trào chống đối đã thu hút sự chú ý của thế giới trong những năm gần đây. Tôi hài lòng khi nghĩ rằng cuốn sách đã đóng góp vào cuộc tranh luận về toàn cầu hóa và có thể thậm chí giúp tái định hình nó. Không còn là vấn đề toàn cầu hóa là tốt hay xấu: toàn cầu hóa là một sức mạnh đã đem lại lợi ích vô cùng lớn đối với một số người. Tuy nhiên, bởi toàn cầu hóa đã được quản lý tồi nên hàng triệu người chưa được hưởng những lợi ích của nó và hàng triệu người thậm chí còn bị nghèo khổ thêm. Thách thức ngày nay là làm sao để cải cách tiến trình toàn cầu hóa để cho nó có lợi không chỉ cho người giàu và các nước công nghiệp tiên tiến hơn mà cho cả người nghèo và các nước kém phát triển hơn.

Trong nhiều tháng sau khi cuốn sách hoàn thành, những vấn đề mà cuốn sách chỉ ra lại càng nổi cộm thêm. Mỹ đã nâng trợ cấp nông nghiệp lên cao hơn. Trợ cấp nông nghiệp vốn bị phê phán là lãng phí tiền của, là vi phạm các nguyên tắc thị trường tự do, là xấu đối với môi trường và chủ yếu làm lợi cho những chủ trang trại giàu có hơn là cho các chủ trang trại nhỏ nghèo mà đáng lẽ nó phải trợ giúp. Nhưng những than phiền này còn được bổ sung thêm một lập luận thuyết phục hơn: bằng cách tăng cung những hàng hóa được trợ cấp, các chủ trang trại giàu

ở Mỹ gặt hái được lợi nhuận với cái giá phải trả phần lớn thuộc về những người nghèo nhất trong số những người nghèo trên thế giới. Chẳng hạn, trợ cấp dành cho 25.000 chủ trang trại bông của Mỹ vượt quá giá trị bông họ sản xuất ra và do đó làm giảm giá bông đến mức người ta ước rằng hàng triệu người trồng bông riêng ở châu Phi mỗi năm thiệt hại trên 350 triệu đôla. Đối với nhiều nước nghèo nhất châu Phi, thiệt hại từ chỉ riêng cây trồng này đã vượt quá ngân sách viện trợ của Mỹ cho từng nước đó.

Hay lấy trường hợp thuế nhập khẩu thép của Mỹ, được coi là được áp dụng để chống lại sự tấn công dữ dội của thép nhập khẩu. Ngành công nghiệp thép của Mỹ đã có vấn đề từ lâu và tôi đã đương đầu với những vấn đề đó khi tôi còn làm việc trong Hội đồng tư vấn kinh tế. Những tập đoàn thép khổng lồ già cỗi gặp phải vấn đề tái cơ cấu. Sau khi cuộc khủng hoảng Đông Á làm giảm mức tiêu thụ và hạ thấp mức lương và tỷ giá, các công ty có hiệu quả cao của Đông Á dễ dàng đưa ra giá rẻ hơn các công ty của Mỹ. Tương tự như thế, ngay cả khi các hãng nước ngoài không hiệu quả hơn về mặt kỹ thuật, với mức cắt giảm lương đủ lớn và tỷ giá đủ thấp, họ có thể thắng trong cạnh tranh. Đó chính là trường hợp, chẳng hạn, ở Moldova, một trong những nước cộng hòa thuộc Liên Xô cũ, một nước tôi mới tới thăm gần đây. Nước này đã có thu nhập giảm tới 70 phần trăm kể từ khi bắt đầu chuyển đổi sang kinh tế thị trường (một ví dụ đặc biệt ấn tượng về những thất bại mô tả trong chương 6) và ngày nay phải dùng 70 phần trăm ngân sách để trả nợ.

Mỹ đối phó với những mối đe dọa cạnh tranh này bằng cách áp thuế nhập khẩu lên thép nước ngoài. Trong trường hợp của Moldova, thuế là trên 350 phần trăm! Nếu bất cứ khi nào những nền kinh tế đang vật lộn trong khó khăn này tìm thấy một ngách nhỏ để có thể thoát ra, thuế nhập khẩu bảo hộ lại đề lên họ thì

họ sẽ nghĩ thế nào về những luật lệ của trò chơi thị trường? Phải nói rõ rằng: các công ty này không hề sử dụng những mẹo mạt thương mại không công bằng. Đó chỉ đơn giản là vì các công ty của Mỹ, chẳng hạn, kém hiệu quả hơn các công ty Đông Á và thất bại trong việc thực hiện các biện pháp cần thiết để làm cho chúng trở nên cạnh tranh. Nước Mỹ thoải mái giảng giải cho các nước đang phát triển cách “đối phó với đau đớn” nhưng nó lại miễn cưỡng làm điều đó cho mình. Không ngạc nhiên là những lời buộc tội Mỹ đạo đức giả đã ngày càng tăng lên. Nếu Mỹ, quốc gia giàu nhất trên thế giới, với tỷ lệ thất nghiệp thấp, với hệ thống bảo hiểm thất nghiệp và mạng lưới an sinh rộng hơn nói rằng nó phải dựa vào các biện pháp bảo hộ để bảo vệ công nhân của nó, thì lập luận đó với các nước đang phát triển có tỷ lệ thất nghiệp cao và không có mạng lưới an sinh xã hội còn thuyết phục hơn nhiều.

Cuốn sách này nhấn mạnh nhiều mặt của toàn cầu hóa – toàn cầu hóa ý tưởng, toàn cầu hóa kiến thức và toàn cầu hóa xã hội công dân. Toàn cầu hóa có nghĩa là điều nói ở một nơi sẽ nhanh chóng được cả thế giới biết đến và chính sách ở một quốc gia có thể có ảnh hưởng lớn đến một quốc gia khác. Nếu có sự mâu thuẫn nào đó giữa những lời phát biểu của các quan chức chính phủ Mỹ khi họ cố gắng thuyết phục các nước đang phát triển ký vào một vòng đàm phán thương mại mới với những gì cũng những quan chức đó nói với Quốc hội để thuyết phục cơ quan này cho họ thêm quyền lực, những mâu thuẫn đó sẽ được biết. Các quốc gia đang phát triển sẽ tin vào lời nói nào?

Tin mừng là ngày nay nhận thức về những vấn đề của toàn cầu hóa ngày càng tăng, không chỉ ở các nước đang phát triển, nơi phải đối phó với những vấn đề đó lâu nay, mà còn ở cả những nước phát triển. Ngày nay, nhiều người ngay cả trong cộng đồng tài chính cũng thừa nhận có điều gì đó sai lầm

với hệ thống toàn cầu hóa, nhiều trong số họ cũng đã bị thiệt hại bởi bất ổn quá lớn. Những nhà tài chính này trong nhiều trường hợp đã phản hồi tích cực với những ý tưởng trong cuốn sách; một số, chẳng hạn như George Soros, đã đưa ra những đề xuất cải cách của riêng họ, và G-7 đã thật may mắn có một số bộ trưởng tài chính có quyết tâm đích thực chỉnh sửa các mặt cân đối.

Các vấn đề trong hệ thống ngân hàng và doanh nghiệp Mỹ – các vụ scandal của Enron, Arthur Andersen, Merrill Lynch và các vụ khác – tất nhiên đã làm rõ những hiểm họa của thị trường tự do và phi điều tiết. Vào thời gian tôi viết cuốn sách này, chủ nghĩa tư bản kiểu Mỹ dường như đắc thắng. Các bộ trưởng tài chính Mỹ nói với các nước hãy bắt chước hệ thống quản trị doanh nghiệp và kế toán của chúng ta. Giờ đây, các nước đó không chắc liệu đây có phải là mô hình để theo không. Phản ứng của Mỹ với các vụ scandal là đúng, thừa nhận cần thiết phải cải tiến quy định, nhưng nó lại đi ngược lại hoàn toàn với khẩu hiệu phi điều tiết hóa mà Bộ Tài chính Mỹ và IMF rao giảng ở nước ngoài.

Cuốn sách này may mắn được nhanh chóng dịch ra nhiều thứ tiếng (hơn 25) và nhận được nhiều đánh giá. Tôi vui mừng là tôi hầu như đã thành công trong việc chuyển tải những thông điệp mà tôi dự định và ngay cả những nhà phê bình nghiêng về phía IMF hoặc tự do hóa thương mại cũng hầu như không chống lại những phê phán mà tôi đưa ra liên quan đến tự do hóa thị trường tài chính, sự thiếu nhất quán tri thức trong chính sách của IMF hay thói đạo đức giả trong chính sách thương mại. Một trong những lo lắng lâu nay của tôi là việc thảo luận về những vấn đề quan trọng này được thực hiện sau những cánh cửa đóng kín mà không có sự soi xét của công chúng, lấy cơ những vấn đề này đòi hỏi sự hiểu biết chuyên

môn đến mức không có lý do gì để cố gắng đưa chúng ra công khai. Tôi không đồng ý và muốn khuấy động cuộc tranh luận. Tôi vui mừng vì những đánh giá đối lập nhau: một số khen ngợi tôi vì quan điểm cân bằng, một số khác lại phê phán tôi vì thiếu cân bằng. Một số người đương nhiên đặt nghi vấn liệu tôi có tìm cách “trả đũa” hay chẳng, số khác lại hoan nghênh tôi đã tránh việc trả đũa. Tất nhiên, đã từng tham gia trong nhiều cuộc chiến gay gắt, thắng một số và thua một số khác, tôi cảm nhận mạnh mẽ về vấn đề, như tôi đã nói trong lời mở đầu. Nhưng đây không phải là cuốn sách “tiết lộ chuyện thâm cung bí sử”. Đây là cuốn sách về các quan điểm, về kinh tế và chính trị, về những vở kịch trong đó những người thật đóng vai diễn viên. Nếu rõ những cá nhân tham gia vào vở kịch làm cho những sự kiện được thảo luận thật hơn. Cho dù những cá nhân cụ thể này có không ở đó đi nữa, những người khác cũng sẽ theo đuổi những chính sách y hệt như vậy: có những thế lực ngầm đang tác động và cuốn sách này là về những thế lực đó. Tôi cố gắng không tập trung vào các cá nhân vì điều đó sẽ làm lạc hướng lập luận, và với chỉ một ngoại lệ, tôi tin rằng tôi đã thành công. Có một trường hợp trong đó tôi thất bại và tôi rất lấy làm tiếc.

Một trong những phê phán chính của tôi đối với IMF là mặc dù IMF là một tổ chức công, nó không thỏa mãn kì vọng của chúng ta về một tổ chức công. Trong các nền dân chủ phương Tây, chẳng hạn, quyền được biết là quyền cơ bản được thể hiện, ví dụ như trong Luật tự do thông tin của Mỹ. Quyền đó không có trong các tổ chức kinh tế quốc tế. Ở Mỹ và hầu hết các nền dân chủ phương Tây khác, có một mối lo ngại về “những cánh cửa xoay” – những cá nhân quá nhanh chóng chuyển từ các tổ chức công sang các tổ chức tư nhân trả lương cao có quan hệ gần gũi với chức nghiệp công của họ. Sự lo ngại đó không chỉ vì cánh cửa xoay có thể dẫn đến những xung đột lợi ích

mà còn vì khả năng xảy ra những xung đột đó có thể làm giảm lòng tin vào các tổ chức công. Một vị tướng có thể dành hợp đồng cho một nhà thầu, với hy vọng - hay thậm chí tệ hơn, với sự hiểu biết - rằng khi vị tướng đến tuổi về hưu theo luật định, nhà thầu sẽ trả ơn bằng cách tuyển dụng ông ta. Nếu những nhà lãnh đạo Nếu ai đó điều hành Bộ năng lượng đến từ và chuyển tới các công ty dầu mỏ thì sẽ có lo ngại rằng họ hoạch định chính sách năng lượng không phải vì lợi ích của quốc gia mà vì lợi ích của các công ty dầu mỏ mà họ có mối quan hệ lâu dài. Đó là lý do vì sao có những hạn chế chặt chẽ đối với những cánh cửa xoay như vậy mặc dù chính phủ biết rằng điều đó cũng gây ra những mất mát - chẳng hạn một số cá nhân xuất sắc vốn có thể gia nhập chính phủ sẽ bị cản trở gia nhập. Và ngay cả khi không có những hạn chế chính thức, những lo lắng này luôn rất nhạy cảm. Tuy nhiên, tại IMF, không hiếm việc chuyển việc giữa tổ chức này và các tổ chức tài chính tư nhân mà IMF thường bị phê bình là phục vụ cho nó. Lại nữa, trong khi sự chuyển dịch này là tự nhiên - Quỹ muốn lôi kéo những người có chuyên môn về tài chính và cộng đồng tài chính muốn lôi kéo những người có kinh nghiệm toàn cầu mà Quỹ có - sự dịch chuyển đó vẫn có vấn đề, đặc biệt bởi vì tổ chức này được nhìn nhận rộng rãi, đặc biệt ở các nước đang phát triển, là không chỉ phản ánh quan điểm của cộng đồng tài chính mà còn hành động vì lợi ích của họ, mối lo ngại mà cuốn sách này cho rằng không phải không có cơ sở. Tôi ghi lại một ví dụ cụ thể, hậu quả đáng tiếc của nó đã là một cuộc thảo luận công khai về việc liệu có phải tôi đã công kích phẩm giá của người đó không. Đó không phải là ý định của tôi. Nhưng không may, kết quả là làm sao nhãng sự chú ý đối với vấn đề *chính sách* trung tâm.

Điều đáng thất vọng nhất nhưng cũng gây ít ngạc nhiên nhất

chính là sự phản ứng của IMF. Tôi không hy vọng những quan chức ở đó thích cuốn sách này, nhưng tôi nghĩ nó có thể lôi kéo họ vào một cuộc tranh luận về nhiều vấn đề mà tôi đã nêu ra. Sau khi hứa hẹn sẽ tham gia vào một cuộc thảo luận về những vấn đề chính tại buổi ra mắt cuốn sách tại Ngân hàng thế giới vào ngày 28.6.2002 - một buổi thảo luận tôi đã cố thực hiện, không thành công, trong những năm tôi làm việc ở đó - họ quyết định tham gia vào một cuộc công kích cá nhân trong sự ngỡ ngàng của không chỉ các nhà kinh tế tại Ngân hàng Thế giới, những người đã đến tham dự thảo luận mà của cả những nhân viên IMF tham dự. Sự công kích của IMF cho những người tham dự một cơ hội tận mắt thấy sự cao ngạo và khinh thường của IMF đối với những người bất đồng với quan điểm của nó. Việc IMF từ chối tham gia vào những thảo luận có ý nghĩa là điều mà nhiều người ở các nước đang phát triển đã biết. Với những người tham gia vào việc tổ chức diễn đàn này - trong đó Quỹ tiền tệ quốc tế liên tục khẳng định rằng đó là một cuộc thảo luận quan trọng - điều đó cung cấp một ví dụ khác về tính hai mặt của tổ chức này. Cách tiếp cận của nó đối với báo chí cũng vậy: sau khi yêu cầu không ghi chép lại cuộc thảo luận (tôi tin rằng những hội thảo như thế cần phải được ghi lại, nhưng vì hy vọng rằng điều đó sẽ tạo điều kiện cho thảo luận cởi mở hơn, tôi đã chiều theo điều kiện của họ), IMF fax và gửi email lời nhận xét của nhà kinh tế trưởng của họ, Kenneth Rogoff cho báo chí. Họ đã không gửi lời nhận xét của tôi, của nhà kinh tế trưởng của Ngân hàng Thế giới và của những nhà phê bình. Nhận xét của Rogoff được miêu tả bởi IMF như "một thư ngỏ" mà bản thân nó là một sự giả dối: tôi chưa bao giờ nhận được bức thư và hầu như chắc chắn bức thư đã không được gửi cho tôi. Điều IMF cố gắng làm là bán sứt giả và sau đó tiến hành một cuộc họp báo để thông báo về điều họ đã làm.

Có nhiều điều lộ ra từ “cuộc tấn công” của IMF. Trước hết, nó cho công chúng thấy điều mà nó thường muốn làm. Thay vì tham gia vào cuộc thảo luận mở, họ đối trá về ý định của họ và sau đó cố gắng biến cuộc thảo luận thành một cuộc công kích cá nhân một chiều với sự bịa đặt và bóng gió. Chẳng thể có sự minh họa nào tốt hơn đối với những luận điểm mà tôi đã đề cập trong cuốn sách về sự hống hách của IMF.

Tôi nhận được những thông điệp ủng hộ từ khắp nơi trên thế giới và doanh số cuốn sách của tôi tăng lên sau “cuộc tấn công”. Thậm chí phần lớn báo chí tập trung vào thực tế là tôi bị tấn công hơn là về thảo luận vào vấn đề. IMF đã giúp tôi có được điều tôi muốn: thu hút sự chú ý đến những vấn đề toàn cầu hóa và những vấn đề của các tổ chức kinh tế quốc tế.

Những sự kiện trong năm qua đã làm sáng tỏ hơn bao giờ hết rằng chúng ta phụ thuộc lẫn nhau – toàn cầu hóa là một thực tế cuộc sống. Sự phụ thuộc này buộc chúng ta phải hành động phối hợp. Tất cả mọi người ở khắp nơi trên thế giới phải làm việc cùng nhau để giải quyết những vấn đề mà chúng ta gặp phải, dù đó là những rủi ro y tế toàn cầu, môi trường hay sự ổn định kinh tế, chính trị. Nhưng toàn cầu hóa dân chủ có nghĩa là các quyết định phải được đưa ra với sự tham gia của tất cả mọi người trên thế giới. Hệ thống quản trị toàn cầu mà không có một chính phủ toàn cầu của chúng ta chỉ vận hành nếu chấp nhận chủ nghĩa đa phương. Thật không may, năm qua đã chứng kiến sự tăng lên của chủ nghĩa đơn phương của chính phủ của nước giàu và mạnh nhất thế giới. Nếu muốn toàn cầu hóa có ý nghĩa, điều này phải được thay đổi.

New York
Tháng 1 năm 2003