KIỂM SOÁT THÂM HỤT

Gerard Baker

Khi đảm nhiệm nhiệm kỳ thứ hai, Tổng thống Mỹ George W. Bush và chính quyền của ông vẫn phải đối mặt với các thách thức trong chính sách ngoại giao như: dập tắt sự nổi dậy ở Iraq; ngăn chặn tham vọng hạt nhân của Bắc Triều Tiên và Iran; xây dựng một nền hoà bình vĩnh viễn giữa người Israel và Palestine; chặn đứng các hoạt động của Al Qaeda và các tổ chức khủng bố khác trước khi chúng tấn công.

Nhưng còn việc giữ cân bằng ngân sách Mỹ thì sao? Không tìm thấy được đề cập ở đâu cả. Thâm hụt ngân sách của Mỹ có thể không làm cho nhiều cử toạ ở châu Âu hay châu Á cảm thấy lo lắng, căm ghét, hay quá khích như các sáng kiến khác của Tổng thống Bush gây ra, tuy nhiên trong số tất cả các chính sách của Bush trong bốn năm tới, vấn đề này có thể có tác động trực tiếp nhất đối với nền chính trị thế giới. Bất cứ thành công nào của Mỹ trong việc kiểm soát thâm hụt thương mại và ngân sách gia tăng sẽ đều có ảnh hưởng đến mọi nơi. Đặc biệt là ba trong số bốn nền kinh tế quan trọng nhất thế giới - châu Âu, Nhật Bản, Trung Quốc - sẽ buộc phải điều chỉnh chính sách của họ, các thay đổi về chính sách này sẽ luôn dẫn tới tình trạng kẻ thắng và người bại trong một sự hoà hợp không ổn định về chính trị, với các khả năng liên quan nhiều đến cả ba nước trên.

Tổng thống Bush đã thực sự thực hiện chính sách thắt lưng buộc bụng trong nhiệm kỳ hai. Trong nhiệm kỳ thứ nhất của Tổng thống Bush, ngân sách liên bang dao động từ một mức dư 2,4% trong tổng sản phẩm quốc nội (GDP) tới mức thâm hụt 3,5% như hiện nay Mỹ nhận thấy. Phần lớn chính sách kiềm chế đó là một điều chỉnh cần thiết và hữu ích đối với sự giảm sút mạnh về kinh tế. Nhưng phần nào nguyên nhân suy giảm là do chính Tổng thống Bush, đáng chú ý là việc cắt giảm thuế dài hạn, sâu rộng hiện nay vẫn cần phải giải quyết khi nền kinh tế bước vào năm phục hồi thứ ba. Các tài khoản quốc tế của Mỹ cũng mất cân bằng nghiêm trọng: hàng hoá nhập khẩu và thanh toán với nước ngoài cao hơn xuất khẩu khoảng 6% GDP. Và, với mức hơn 420 tỷ đôla, thâm hụt ngân sách của Mỹ không kém so với thời kỳ từ giữa đến cuối những năm 1980 khi tình trạng gây ra sự thay đổi về địa vị tài chính trên khắp thế giới. Sự phụ thuộc kinh tế lẫn nhau trên thế giới ngày càng lớn, các rủi ro hiện nay cũng nhiều hơn so với 20 năm trước.

Bush thừa nhận rằng phải làm việc gì đó và cho biết ông buộc phải cam kết giảm một nửa thâm hụt về tài chính. Nhưng bị cản trở bởi thực tế là ông đã phát động một chiến dịch giảm thuế, và với một số đông đảng Cộng hoà tin cậy ở cả hai viện Quốc hội,

Tổng thống sẽ đối mặt với áp lực giảm chi tiêu. Điều đó có thể buộc phải tăng tổng thuế để tăng thu nhập quốc dân của Mỹ, mặc dù chỉ có thể thực hiện bằng việc thúc đẩy tăng trưởng. Dù còn có các vướng mắc chính trị, nhưng Bush có thể đạt được một mức thuế cao hơn dưới tiêu đề chung của cải cách thuế. Chính quyền và Quốc hội đang xem xét nhiều đề xuất, bao gồm cả một loại thuế sàn và thuế tiêu dùng quốc gia. Cả hai có thể mang lại cơ hội tăng Ngân khố mà không phải thất hứa bất cứ điều gì.

Dù sao đi chăng nữa, bất cứ việc thắt chặt hơn nữa nào đó về tài chính ở nước Mỹ trong suốt bốn năm tới đều nằm trong các lợi ích dài hạn của toàn thế giới. Việc giảm thâm hụt tài chính của Mỹ sẽ giúp ổn định dòng vốn quốc tế, đẩy lùi sự trượt giá của đồng đôla, và đẩy mạnh xuất khẩu của các đối tác kinh tế. Nhưng tại đây và hiện nay, chi phí chính trị sẽ rất lớn - và không chỉ với người Mỹ. Khi thâm hụt tài chính của Mỹ giảm, vay mượn nước ngoài của chính phủ sẽ tăng. Và khi Mỹ tăng tiết kiệm quốc gia thông qua giảm chi tiêu, các nước trên thế giới sẽ phải nới lỏng chính sách tài khoá để duy trì các mức tiết kiệm và đầu tư toàn cầu. Nói cách khác: Nếu như Mỹ giảm một nửa thâm hụt tài chính của họ trong bốn năm tới, họ sẽ loại bỏ một khoản tiền khá lớn khỏi nền kinh tế toàn cầu (khoản tiền đã định hướng tăng trưởng toàn cầu trong bốn năm qua).

Nhiều người chỉ trích về sự hoang phí trong chính sách kinh tế Mỹ trong suốt nhiệm kỳ thứ nhất của Tổng thống Bush. Trong thời điểm hiện nay, một điều thường gặp trong các cuộc thảo luận về chính sách kinh tế quốc tế là Mỹ cần thể hiện nhiều hơn vai trò lãnh đạo qua việc cắt giảm thâm hụt ngân sách. Đúng là như thế, nhiều nhà chỉ trích vẫn còn hoài nghi Chính quyền Bush sẽ nỗ lực để điều chỉnh thâm hụt ngân sách quốc gia trong nhiệm kỳ này. Dù thừa nhận rằng Tổng thống Bush trung thành với lời hứa của mình và có thể thay đổi một cách mạnh dạn để kiểm soát được tình trạng tồi tệ nhất về vị thế tài chính của Mỹ, nhưng điều gì sẽ xảy ra với toàn thế giới nếu như Mỹ gặp khó khăn trầm trọng trong việc quản lý đúng hướng nền kinh tế trong nước?

Tác động tiêu cực về chính trị ở Châu Âu

Về mặt lý thuyết, nếu như thâm hụt tài chính của Mỹ giảm, các thâm hụt của Châu Âu sẽ tăng. Bề ngoài, điều đó có vẻ giống như các tin tức chính trị tốt lành cho các chính phủ Pháp, Đức, Ý, Tây Ban Nha, và nhiều nước khác. Không bao giờ ứng cử viên mất phiếu bởi việc hứa hẹn chi tiêu nhiều hơn hay giảm thuế. Các nền kinh tế Châu Âu vẫn đang trải qua một sự phục hồi rất mong manh, và các công nhân đang trong tình trạng khó khăn ở nước Đức, nước Pháp chắc chắn sẽ tán thành một kích thích về kinh tế dưới hình thức tăng tiền trong ví của họ.

Nhưng có một vấn đề về chính trị. Hiệp ước Ổn định và Tăng trưởng - kế hoạch tài khoá của Liên minh tiền tệ Châu Âu có hiệu lực với sự ra đời của đồng euro 6 năm trước - yêu cầu các chính phủ trong khu vực sử dụng đồng euro phải giữ mức thâm hụt dưới 3% trong GDP và nợ nhà nước dưới 60% quy mô kinh tế. Nhưng năm ngoái hiệp ước này đã đổ vỡ khi Pháp và Đức lờ đi các nguyên tắc của hiệp ước đó và không phải hứng chịu các hậu quả, việc đó đã gây ra nhiều phản đối ở các nước nhỏ hơn ở Châu Âu. Các quy tắc mới hiện đang được bàn

đến sẽ cho phép các nước vận hành mức thâm hụt giảm trong các giai đoạn tăng trưởng thấp khác thường. Nhưng trong bối cảnh thâm hụt của Mỹ giảm xuống, mức thâm hụt mà các nền kinh tế lớn Châu Âu buộc phải chịu lớn hơn so với dự tính. Các nước nhỏ hơn, đặc biệt là các nước Đông Âu cam chịu các chính sách tài chính thắt chặt để chuẩn bị cho việc gia nhập Liên minh Châu Âu (EU), chắc chắn sẽ không bằng lòng khi các nước khác nhận được các đối xử ưu đãi. Vì vậy, khi Châu Âu điều chỉnh cho phù hợp với chính sách tài khoá của Mỹ, các vết nứt về chính trị của Châu Âu chắc chắn sẽ càng sâu rộng.

Vấn đề hài hoà chính trị ở Châu Âu hầu như không phải là tổn thương duy nhất. Mặc dù chính sách tiền tệ được thiết lập đối với toàn bộ khu vực sử dụng đồng euro bằng một ngân hàng trung ương duy nhất, nhưng chính sách tài chính vẫn được thành lập bởi 12 chính phủ quốc gia riêng rẽ. Tình trạng này có thể luôn gây ra các căng thẳng, xung đột, bởi vì chính sách tài chính có tác động rõ ràng đến chính sách tiền tệ và ngược lại. Đó là lý do giải thích tại sao Hiệp ước ổn định và Tăng trưởng (*Stability and Growth Pact*) đã được thông qua trước hết. Nhưng năm qua đã cho thấy, một hiệp ước vẫn không đủ đảm bảo sự nối kết của chính sách kinh tế. Nếu như các nguyên tắc của hiệp ước rốt cuộc được thực hiện trong sự bất hoà, thì các nguyên tắc đó sẽ trở nên vô nghĩa - và hợp tác kinh tế Châu Âu sẽ bị ảnh hưởng nghiêm trọng.

Hơn nữa, Ngân hàng Trung ương Châu Âu (ECB), kinh ngạc trước tình trạng tài chính lỏng lẻo giữa các nước Châu Âu, có thể kiềm chế bất cứ tăng trưởng kinh tế nào ở khu vực đồng euro bằng việc đe doạ tăng mạnh lãi suất. Đồng euro và ngân hàng ECB đã không được ưa chuộng nhiều ở Châu Âu. Nếu như ECB không thể hay không sẵn lòng cắt giảm lãi suất, và đồng euro tiếp tục tăng giá so với đồng đôla, thì sự bất hoà về chính trị có thể thậm chí còn sâu sắc hơn. Các chính trị gia theo chủ nghĩa dân tuý ở các nền kinh tế Châu Âu phát triển chậm sẽ có một mục tiêu mới: một ngân hàng trung ương ưu tiên cho việc theo đuổi các mục tiêu giảm tác động của lạm phát đối với công ăn việc làm và tăng trưởng. Ở Đức cũng có nhiều chỉ trích về ECB, với việc chính quyền Chancellor Gerhard Schroder bày tỏ quan tâm ngày càng lớn đối với các chính sách tiền tệ của Châu Âu. Điều đó có thể gây ra nhiều hậu quả tồi tệ.

Và cũng không biết quan hệ xuyên Đại Tây Dương có nẩy sinh tổn thương hay không. Nếu như Mỹ thực hiện tiết kiệm (thắt lưng buộc bụng) và bắt đầu giảm thâm hụt tài khoản vãng lai, thì bất kỳ mức giảm tương ứng nào trong thặng dư thương mại của Châu Âu với Mỹ đều sẽ làm tăng các áp lực về chủ nghĩa bảo hộ khắp Châu Âu. Chống lại cơ sở của quan điểm chống Mỹ, tình trạng mất công ăn việc làm ở các nhà máy Đức và Pháp chắc chắn sẽ làm tăng các kêu gọi EU có lập trường cứng rắn với trao đổi thương mại xuyên Đại Tây Dương. Cái nhìn của các nhà xuất khẩu Hoa Kỳ đối với việc đạt được thị phần ở một nền kinh tế Châu Âu (dấu hiệu phân biệt của các nước này là tỷ lệ thất nghiệp cao) sẽ không được các cử tri Châu Âu hoan nghênh. Không điều gì trong số đó nói lên rằng Châu Âu không thể thực hiện các điều chỉnh cần thiết về kinh tế, mà nó sẽ chỉ mang đến sự bất hoà nghiêm trọng về chính trị.

Một nước Nhật suy yếu

Có lẽ không nước nào lại sợ Mỹ giảm thâm hụt hơn là Nhật Bản. Nếu như Tổng thống Bush thực hiện đầy đủ cam kết là giảm một nửa thâm hụt của Mỹ thì có thể sẽ khiến Nhật Bản tiến gần hơn tới một cuộc khủng hoảng chính trị thực sự, đặc biệt nếu chính phủ nước này không ưu tiên đẩy mạnh quá trình cải cách. Nghịch lý là từ trước đến nay người Mỹ có nhu cầu rất lớn đối với hàng nhập khẩu từ Nhật Bản (đây là một trong những nguyên nhân gây ra tình trạng thâm hụt ngân sách gia tăng của Mỹ), việc này đã để các chính trị gia Nhật Bản tránh giải quyết các yếu kém cơ bản về cơ cấu kinh tế. Nhưng họ có thể không phải làm vật đệm cho các áp lực về chính trị lâu hơn nữa.

Thật không may, Nhật Bản đang trong tình trạng không có điều kiện chống lại việc giảm thâm hụt của Mỹ bằng một sự mở rộng tài chính của chính họ. Thâm hụt tài chính của Nhật Bản đã cao hơn 9% thu nhập quốc dân; bên cạnh đó, triển vọng tài chính dài hạn của Nhật thậm chí còn ảm đạm hơn so với Châu Âu. Và việc giảm lượng cung tiền cũng không thể thực hiện được vì Ngân hàng Nhật Bản đang giữ mức lãi suất gần mức thấp nhất.

Trong các tình trạng khó khăn như vậy, thật khó để bỏ đi các thói quen xấu. Các chính trị gia Nhật Bản một lần nữa sẽ mạo hiểm giữ một đồng yên cạnh tranh với đồng đôla thông qua sự can thiệp mạnh đối với hệ thống tiền tệ. Các cử tri và các nhóm lợi ích doanh nghiệp lớn sẽ chắc chắn đón nhận sự thay đổi này, vì nó sẽ duy trì tăng trưởng nhờ xuất khẩu - chính việc này đã vực Nhật Bản khỏi tình trạng đình trệ kéo dài 10 năm trong hai năm vừa qua. Tuy nhiên, nó sẽ tạo ra trạng thái căng thẳng thật sự khắp các nước châu Á, và cũng có thể với cả Mỹ. Nếu đồng yên giảm giá so với các đồng tiền của các đối tác lớn ở châu Á thì sự oán giận với việc Tokyo tiếp tục xuất khẩu mà không để ý đến các lo lắng về kinh tế không có lợi cho các nước trong khu vực chắc chắn sẽ càng tăng. Các nền kinh tế châu Á khác thậm chí còn thấy nhiều áp lực hơn bởi Mỹ giảm thâm hụt có nghĩa Mỹ giảm bớt nhu cầu nhập khẩu nước ngoài. Và khi các công ty Nhật Bản nỗ lực chuyển hướng xuất khẩu sang các nước khác, thị trường châu Á phát triển nhanh hơn, thì các nước khắp khu vực này càng bị tác động nhiều hơn.

Tất nhiên, một cách tốt hơn nhưng ít trực tiếp để Nhật Bản tái cân bằng tăng trưởng toàn cầu là Tokyo tăng cường các cải cách cơ cấu. Những cải cách này có thể bao gồm cả cải cách thị trường lao động, hệ thống lương hưu, và lĩnh vực ngân hàng để khuyến khích tiết kiệm hơn. Nhưng, rốt cuộc nếu Nhật Bản muốn thích ứng được với mức thâm hụt thấp hơn của Mỹ, thì họ phải để ý đến người tiêu dùng Nhật Bản. Khi người Mỹ tiết kiệm được nhiều hơn và chi tiêu ít đi thì chính sách phản ứng tốt nhất của Nhật Bản là khuyến khích tiêu dùng trong nước. Trong thập kỷ qua Nhật Bản đã cho thấy một vài dấu hiệu về vai trò quan trọng của việc thực hiện các cải cách khuyến khích tiêu dùng trong nước. Khi nhu cầu của Mỹ giảm xuống, Tokyo sẽ không còn có thể trì hoãn hơn nữa. Và khi dân số Nhật Bản già lên nhanh chóng, việc gia tăng sự cần thiết của tiết kiệm cho tuổi già, nhu cầu đối với cải cách tập trung vào việc khuyến khích chi tiêu sẽ chỉ tăng lên.

Vấn đề rắc rối khó giải quyết của Trung Quốc

Có lẽ các thay đổi lớn nhất và khó đoán định nhất mà việc giảm thâm hụt của Mỹ đem lại sẽ xuất phát từ Trung Quốc. Sự phụ thuộc lẫn nhau trong các lĩnh vực tiền tệ, tài chính, kinh tế giữa Mỹ và Trung Quốc là vấn đề phát triển kinh tế quốc tế quan trọng bậc nhất trong 5 năm vừa qua. Hiện nay, Trung Quốc ước tính có một mức thặng dư thương mại hàng năm với Mỹ khoảng hơn 150 tỷ đôla. Với tất cả các thặng dư đôla này, Bắc Kinh dùng để mua các tài sản của Mỹ, đặc biệt là trái phiếu kho bạc. Và để giữ cho đồng nội tệ tăng giá đối với đồng đôla trước một mức thặng dư lớn như vậy, trên thực tế Trung Quốc thậm chí mua tiền Mỹ nhiều hơn. Đó vốn là một tình trạng bất ổn không thể tiếp tục mãi mãi.

Ở Bắc Kinh, các nhà cầm quyền đang đối mặt với nhu cầu phải làm nguội lạnh tăng trưởng nóng (quá nhanh). Nếu như nhu cầu nội địa của Mỹ giảm đi, việc tiếp tục phát triển của Trung Quốc sẽ là yếu tố cần thiết để duy trì tăng trưởng toàn cầu. Nhưng để đáp ứng nhu cầu toàn cầu, Trung Quốc sẽ cần phải thực hiện một số biện pháp chính trị táo bạo và mạo hiểm. Chẳng hạn như chính sách tiền tệ cuối cùng sẽ phải thay đổi. Việc nâng giá hay thả nổi đồng yuan sẽ cho phép nhập khẩu từ Mỹ và các nước khác trên thế giới trở nên rẻ hơn là ở thị trường nội địa đang phát triển Trung Quốc. Nhưng bản thân việc đó cũng gây ra các rủi ro: cụ thể là, lượng lớn đầu tư nước ngoài đổ vào Trung Quốc sẽ giảm đi. Các quỹ này đã đầu tư nhiều vào sự phát triển xây dựng của nước này, và đã giúp che giấu một số vấn đề trầm trọng trong các thể chế tài chính của Trung Quốc. Nếu như dòng vốn đầu tư nước ngoài chậm lại, các rủi ro đối với đầu tư và các ngân hàng của Trung Quốc là rõ ràng.

Để duy trì tăng trưởng gần hai con số, Trung Quốc có thể cố gắng phát triển tài chính để bù đắp lại cho việc Mỹ giảm thâm hụt. Nhưng chi tiêu chính phủ tăng lên không phải là một sự chọn lựa hấp dẫn đối với Cộng hoà Nhân dân Trung Hoa, căn cứ vào tình trạng bất ổn của nền tài chính nhà nước Trung Quốc. Viễn cảnh xấu có thể đưa đến sự thay đổi kép của tăng trưởng chậm và các vấn đề trầm trọng về tài chính. Nếu như các hộ gia đình trung lưu lại có lo lắng bất ổn khi gửi tiền vào các ngân hàng, đời sống chính trị của Trung Quốc có thể còn khó đoán định hơn là bảng tổng kết tài sản của nước này...

Năm ngoái, Quỹ tiền tệ quốc tế cảnh báo rằng "các thâm hụt ngân sách lớn của Mỹ...đặt ra các rủi ro lớn cho các nước trên thế giới". Tất nhiên, tuyên bố này là đúng. Thâm hụt ngân sách Mỹ không thể để tăng không kiểm chế, và nhiều bộ trưởng tài chính, các quan chức thương mại, cũng như các nhà kinh tế cho rằng Mỹ đã không thực hiện đầy đủ vai trò đầu tầu kinh tế của mình vì họ đã để cho hệ thống tài chính toàn cầu trở nên quá bất cân bằng. Nhưng hãy cẩn thận với điều mà bạn mong muốn. Nếu Mỹ giải quyết được số nợ lớn của họ, thì các nước trên thế giới có thể vẫn chưa sẵn sàng trước những khó khăn về chính trị sẽ xảy ra sau đó ■

Người dịch: Lê Thị Thu
Viện Nghiên cứu Châu Mỹ

Nguồn: *Foreign Policy, March / April 2005*