

## Chính sách bất nhất và hệ quả

Nguyễn Hoài Bảo\*

22/5/2008

Vào giữa năm 2004, khi lạm phát của Việt Nam bắt đầu tăng lên cao hơn nhiều năm trước đó thì người đứng đầu Ngân hàng Nhà nước tuyên bố rằng sẽ kiểm soát được nó và đảm bảo rằng lạm phát của cả năm này là khoảng 7%. Để đạt được điều này thì Ngân hàng sẽ kiểm soát tăng tín dụng không quá 25%<sup>1</sup>. Nhưng rất cuộc, lạm phát năm này là 9,5% và tốc độ tăng trưởng tín dụng theo báo cáo của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) là 32%. Năm kế tiếp, 2005, người đứng đầu cơ quan trên cũng tuyên bố rằng kiểm soát lạm phát thấp hơn tốc độ tăng trưởng và kiểm soát tăng trưởng tín dụng không quá 25%<sup>2</sup>. Một lần nữa, lạm phát trong năm này không thấp hơn tăng trưởng và tín dụng, cũng theo báo cáo của IMF, tăng ở mức 31%.

Câu chuyện trên là một minh họa cho hành động không đi đôi với lời nói của nhà làm chính sách và vấn đề này cứ lặp đi lặp lại thì lý thuyết kinh tế gọi là *sự bất nhất của chính sách tùy nghi* (*the time inconsistency of discretionary policy*). Sự bất nhất này có ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả của chính sách kinh tế theo thời gian.

### Tại sao sự bất nhất lại nghiêm trọng?

Hiểu một cách đơn giản, sự bất nhất của chính sách cũng giống như sự bất nhất trong cách bố mẹ trong giáo dục con cái của mình. Thông báo rằng chúng sẽ bị “đánh đòn” khi phạm một qui định nào đó. Nhưng khi chúng vi phạm thì bố mẹ thường không phạt vì mình cũng “đau” khi đánh con. Và như thế, bọn trẻ bọn trẻ tiếp tục hành động cứ như thể không có qui định nào cả. Rõ ràng là, giữa bố mẹ và bọn trẻ cũng như là giữa nhà làm chính sách và dân chúng đang chơi một trò chơi chiến lược. Hành động của bên này tùy thuộc vào dự đoán bên kia sẽ làm gì.

Người làm chính sách thường chọn chính sách chủ động can thiệp vào nền kinh tế khi nó gặp những trục trặc suy thoái, thất nghiệp hoặc lạm phát tăng. Trong khi can thiệp này, nhà làm chính sách cũng có quyền lựa chọn cho mình một chiến lược theo kiểu *quy tắc* (*rules*) hoặc *tùy nghi* (*discretion*). Chính sách theo quy tắc là chính phủ công bố một quy tắc hay công thức mô tả phản ứng chính sách của mình qua các thời kỳ một cách nhất quán liên thời gian và không thể tự ý đảo ngược. Ví dụ như chính phủ có thể cam kết rằng giá xăng trong nước sẽ được chính phủ bù

---

\* Khoa Kinh tế Phát triển - Đại học kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh. Email: [nguyenhoibaobao@gmail.com](mailto:nguyenhoibaobao@gmail.com)

<sup>1</sup> Bài phỏng vấn Thống đốc NHNN Lê Đức Thuý “Lạm phát cả năm sẽ dừng ở mức 6%” đăng trên VnEpress ngày 17/8/2004 (Xem tại: <http://www.vnexpress.net/Vietnam/Kinh%2Ddoanh/2004/08/3B9D58E1/>)

<sup>2</sup> Bài phỏng vấn Thống đốc NHNN Lê Đức Thuý “2005: Tiếp tục chính sách tiền tệ ổn định” đăng trên VnExpress ngày 10/2/2005. (Xem tại: <http://vnexpress.net/Vietnam/Kinh%2Ddoanh/2005/02/3B9DB319/>)

lỗi và sẽ không tăng cho dù giá xăng dầu trên thế giới như thế nào. Ngược lại, một chính sách tùy nghi là chính phủ được quyền quyết định chính sách cho từng tình huống hay từng thời kỳ cụ thể và quyết định chính sách của thời kỳ này không liên hệ đến thời kỳ khác. Ví dụ như chính phủ không cho biết biến động giá xăng trong nước như thế nào trong thời gian tới, nó tùy thuộc vào tình hình giá cả trên thế giới. Chính sách tùy nghi có thể dẫn đến một vấn đề gọi là sự bất nhất, đó là chính phủ công bố trước một luật chơi và tạo tác động vào kỳ vọng của người dân. Sau khi người dân hình thành kỳ vọng thì chính phủ lại âm thầm bội hứa và không làm đúng như thông báo ban đầu của mình.

Bất kỳ một chính sách nào, kết quả của nó không những bắt nguồn từ mục tiêu mong muốn của chính phủ mà còn phụ thuộc vào phản ứng của người dân. Nếu người dân có kỳ vọng khác với chính phủ dự đoán thì tác động của chính sách có thể chệch đi khác với hướng mà chính phủ dự tính ban đầu. Giả sử rằng có hai giai đoạn, giai đoạn hiện tại là  $t$  và giai đoạn kế tiếp là  $t+1$ . Ngay từ giai đoạn đầu chính phủ có thể thông báo với dân chúng những mục tiêu của mình, ví dụ như lạm phát mục tiêu cho giai đoạn kế tiếp là  $t+1$ . Nếu trong trường hợp dân chúng *hoàn toàn tin* vào chính phủ và thông báo đó như là một cam kết có giá trị thì lạm phát mục tiêu đã thông báo đó cũng chính là lạm phát mà người dân kỳ vọng cho giai đoạn  $t+1$ . Bởi vì, hành động của dân chúng trong thời điểm  $t$  là có tính toán đến yếu tố kỳ vọng của thời điểm  $t+1$ . Ví dụ như nhưng hợp đồng lao động, kế hoạch sản xuất, lãi suất ngân hàng... trong giai đoạn  $t$  đều dựa vào lạm phát được kỳ vọng trong giai đoạn kế tiếp là  $t+1$ . Trong tình huống này, chính phủ có một lợi thế là *đã xác định* được dân chúng kỳ vọng như thế nào vào giai đoạn  $t+1$ . Chính vì sự kỳ vọng của dân chúng trong giai đoạn  $t+1$  được xác định trước như vậy nên chính sách thực hiện trong giai đoạn này sẽ dễ dàng. Quan trọng hơn là một khi kỳ vọng của người dân đã được xác lập thì khi chính phủ âm thầm thay đổi chính sách (bội hứa) có thể sẽ có lợi hơn cho mục tiêu của chính phủ. Ví dụ như chính phủ thông báo thuế nhập ô tô là 50% và thông tin này là cơ sở để các doanh nghiệp nhập khẩu ký hợp đồng. Nhưng sau đó chính phủ lại bội hứa bằng cách tăng lên 70% chẳng hạn thì chắc chắn là chính phủ thu được nhiều thuế hơn.

Bội hứa có thể làm thình lình một lần, nhưng nếu đây là một trò chơi lặp lại thì dân chúng cũng sẽ đổi kỳ vọng của mình và xem những thông báo kiểu như đã thông báo trong giai đoạn  $t$  kể trên là vô giá trị. Nói cách khác lòng tin đối với chính phủ không còn. Điều này dẫn đến một hệ quả khác về mặt chính sách là chính phủ không còn cơ hội xem kỳ vọng của dân chúng trong giai đoạn  $t+1$  là xác định trước được nữa. Hay nói cách khác, những gì chính phủ làm trong giai đoạn  $t+1$  trong hoàn cảnh là chính phủ không biết được dân chúng sẽ phản ứng như thế nào và điều này rõ ràng là tạo ra một bất lợi đáng kể cho hiệu quả của chính sách. Hai nhà kinh tế học là Finn Kydland và Edward Prescott đã nhận giải Nobel kinh tế vào năm 2004 vì đã đóng góp vào lý thuyết kinh tế những vấn đề vừa đề cập ở trên. Hai ông cũng chứng minh rằng, chính sách tiền tệ tùy nghi có thiên hướng tạo ra lạm phát của nền kinh tế cao hơn là chính sách tiền tệ theo qui tắc bởi vì hay gặp phải vấn đề của sự bất nhất.

**Kinh nghiệm Paul Volcker**

Paul Volcker được cử làm chủ tịch của Cục Dự trữ Liên bang (tức là ngân hàng trung ương của Mỹ và gọi tắt là FED) vào tháng 8 năm 1979 trong bối cảnh là lạm phát của nước Mỹ ở mức hai con số. Volcker tuyên bố chống lạm phát là mục tiêu hàng đầu của FED và bắt đầu cắt giảm suất tăng cung tiền. Trong những năm đầu, có lẽ dân chúng không tin điều này nên lạm phát vẫn chưa giảm cùng với hậu quả là suy thoái kinh tế cũng như thất nghiệp gia tăng trong những năm 1981-1982. Cho dù vậy, Volcker xem đó như là một cái giá phải trả để theo đuổi mục tiêu tuyên bố ban đầu của mình. Đến cuối năm 1982 thì lạm phát đã giảm đi một nửa. Thành quả này là quan trọng nhưng một điều khác còn quan trọng hơn nhiều là dân chúng đã biết đến ông như là một “chiến sĩ” chống lạm phát. Chính danh hiệu này đã giúp ông phát huy hiệu quả của chính sách tiền tệ trong những năm sau đó. Cụ thể là có một vài năm, chẳng hạn như 1983, 1985-86 Volcker đã “thành công” tăng cung tiền cao hơn mức bình thường để thúc đẩy tăng trưởng nhưng lạm phát vẫn không tăng bởi vì dân chúng có lẽ đã *tin* rằng lạm phát không bao giờ trở lại một khi mà Volcker còn điều hành FED. Volcker có lẽ cũng không đại gì đánh mất danh tiếng chống lạm phát mà mình đã dày công xây dựng.

### **Giải quyết vấn đề bất nhất cũng là một giải pháp giảm lạm phát cho Việt Nam.**

Trở lại câu chuyện về sự bất nhất của chính sách tiền tệ của Việt Nam vừa kể trên đó là lạm phát và suất tăng tín dụng diễn ra trên thực tế khác với thông báo ban đầu. Dĩ nhiên lạm phát không phải bắt nguồn duy nhất từ tốc độ tăng trưởng tín dụng mà nó còn bắt nguồn từ vô số nguyên nhân nằm ngoài dự tính, ví dụ như giá dầu thế giới tăng vọt. Sự khác nhau giữa lạm phát mục tiêu với lạm phát thực tế có thể là do vấn đề dự báo. Nhưng sự bất nhất nằm ở các biến số trong tầm tay của Ngân hàng Nhà nước như suất tăng tín dụng hay rộng hơn là suất tăng cung tiền. Người đứng đầu của tổ chức này có trách nhiệm kiểm soát nó theo mục tiêu.

Trong trường hợp Việt Nam, trách nhiệm này có thể không còn nằm ở người đứng đầu ngân hàng trung ương nữa bởi vì không có sự độc lập trong hệ thống phân cấp điều hành chính sách ngân sách và chính sách tiền tệ. Ngân hàng Nhà nước hiện giờ là một thành viên của Chính phủ và như vậy Chính phủ có trách nhiệm bao trùm cả tăng trưởng và ổn định giá. Chính phủ vừa rồi đã hoán đổi tầm quan trọng giữ hai mục tiêu là lạm phát và tăng trưởng, theo đó mục tiêu giảm lạm phát là quan trọng hơn mục tiêu tăng trưởng trong giai đoạn hiện nay. Sự cam kết này có thể ảnh hưởng đến kỳ vọng của dân chúng trong tương lai gần. Nhưng nó có thể không có tác dụng gì nếu những cam kết của chính phủ kém tin cậy như đã xảy ra trong quá khứ. Trong bối cảnh lạm phát cao của Việt Nam hiện nay, có lẽ người dân nóng lòng có một “chiến sĩ chống lạm phát” với những lời cam kết đủ mạnh và kiên định. Một lộ trình chính sách đủ rõ ràng và đủ xa không những cho dân chúng thấy được viễn cảnh tương lai, chí ít là tương lai gần, mà điều này còn làm cho chính sách của chính phủ có hiệu quả cao hơn.