



ỦY BAN KINH TẾ CỦA QUỐC HỘI
Nhóm Tư vấn Chính sách kinh tế vĩ mô

THÁCH THỨC CÒN Ở PHÍA TRƯỚC

BÁO CÁO KINH TẾ VĨ MÔ 2013
THÁCH THỨC CÒN Ở PHÍA TRƯỚC

2013



NHÀ XUẤT BẢN TRI THỨC

**BÁO CÁO KINH TẾ VĨ MÔ 2013:
THÁCH THỨC CÒN Ở PHÍA TRƯỚC**

BÁO CÁO KINH TẾ VĨ MÔ 2013: THÁCH THỨC CÒN Ở PHÍA TRƯỚC

Bản quyền © 2013 thuộc về Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP tại Việt Nam.

Mọi sự sao chép và lưu hành không được sự đồng ý của Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP là vi phạm bản quyền.

ỦY BAN KINH TẾ CỦA QUỐC HỘI
Nhóm Tư vấn chính sách kinh tế vĩ mô (MAG)

BÁO CÁO KINH TẾ VĨ MÔ 2013:
THÁCH THỨC CÒN Ở PHÍA TRƯỚC



NHÀ XUẤT BẢN TRI THỨC

*Báo cáo Kinh tế Vĩ mô 2013 được thực hiện trong khuôn khổ Dự án
“Hỗ trợ nâng cao năng lực tham mưu, thẩm tra và giám sát chính sách
kinh tế vĩ mô” do Ủy ban Kinh tế của Quốc hội chủ trì, với sự tài trợ của
Chương trình Phát triển Liên hợp quốc tại Việt Nam (UNDP).*

MỤC LỤC

LỜI GIỚI THIỆU 17

TÓM TẮT BÁO CÁO 19

CHƯƠNG 1. THÁCH THỨC CÒN Ở PHÍA TRƯỚC 33

Tô Trung Thành và Nguyễn Trí Dũng

CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG KHU VỰC DOANH NGHIỆP 77

Đình Tuấn Minh

CHƯƠNG 3. HIỆU QUẢ XỬ LÝ BỘ BA BẤT KHẢ THI 121

Tô Trung Thành

CHƯƠNG 4. CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH VÀ KỸ LUẬT TÀI KHÓA 157

Vũ Sỹ Cường

CHƯƠNG 5. BIẾN ĐỘNG VIỆC LÀM VÀ THU NHẬP 203

Nguyễn Thắng

CHƯƠNG 6. PHÁT TRIỂN MỘT NỀN NÔNG NGHIỆP BỀN VỮNG 233

Đặng Kim Sơn

CHƯƠNG 7. KHẢ NĂNG CHỐNG Đ禦 CÁC CÚ SỐC TỪ BÊN NGOÀI 259

Võ Trí Thành

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
ASEAN	Hiệp hội các nước Đông Nam Á
BĐS	Bất động sản
Bộ KHĐT	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
Bộ NN&PTNT	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
BRICS	Nhóm các nền kinh tế mới nổi
BTC	Bộ Tài chính
CIEM	Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung Ương
CPI	Chỉ số giá tiêu dùng
ĐBSCL	Đồng bằng sông Cửu Long
DN	Doanh nghiệp
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
EU	Liên minh châu Âu
FDI	Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GSO	Tổng cục Thống kê
HNX	Sàn giao dịch chứng khoán Hà Nội
HOSE	Công ty cổ phần chứng khoán Sài Gòn
HTX	Hợp tác xã
ICOR	Hệ số sử dụng vốn (Incremental capital-output ratio)
IFS	Thống kê Tài chính Quốc tế
ILO	Tổ chức Lao động Thế giới
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
LĐTBXH	Lao động thương binh và xã hội
NĐT	Nhà đầu tư
NHNN	Ngân hàng Nhà nước
NHTM	Ngân hàng Thương mại
NHTMCP	Ngân hàng Thương mại Cổ phần

NSDP	Ngân sách địa phương
NSNN	Ngân sách nhà nước
NSTW	Ngân hàng Trung ương
ODA	Viện trợ phát triển chính thức
OECD	Nhóm các nước công nghiệp phát triển
QD	Quốc doanh
ROA	Tỷ số lợi nhuận ròng trên tài sản
ROE	Tỷ số lợi nhuận ròng trên vốn chủ sở hữu
SBV	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam
SCIC	Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước
TCTD	Tổ chức tín dụng
TNCN	Thu nhập cá nhân
TNDN	Thu nhập doanh nghiệp
TPCP	Trái phiếu Chính phủ
TT	Thị trường
TTCK	Thị trường chứng khoán
UBCKNN	Ủy ban Chứng khoán Nhà nước
UBGSTCQG	Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia
UBKT	Ủy ban Kinh tế
VASS	Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam
CIEM	Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương
WB	Ngân hàng Thế giới
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới
XNK	Xuất nhập khẩu

DANH MỤC BẢNG

- Bảng 1.1. Tăng trưởng kinh tế thế giới giai đoạn 2011-2012 35
- Bảng 1.2. Tăng trưởng GDP theo ngành (2006-2012) 46
- Bảng 1.3. Tốc độ tăng thành tố GDP theo giá thực 2010 (%) 49
- Bảng 1.4. Dư nợ công, dư nợ Chính phủ và dư nợ nước ngoài của quốc gia (% GDP) 68
- Bảng 2.1. Vòng quay hàng tồn kho theo ngành (%) 81
- Bảng 2.2. Tỷ lệ các doanh nghiệp thua lỗ theo ngành (%) 85
- Bảng 2.3. ROE theo ngành (%) 86
- Bảng 2.4. ROA theo ngành (%) 87
- Bảng 2.5. Tỷ lệ khả năng trả lãi trung bình theo ngành (%) 89
- Bảng 2.6. Hệ số vòng quay các khoản phải thu theo ngành (%) 93
- Bảng 3.1. Ước lượng tác động của Bộ ba bất khả thi đến biến động sản lượng 156
- Bảng 3.2. Ước lượng tác động của Bộ ba bất khả thi đến biến động lạm phát 156
- Bảng 4.1. Quy mô thu ngân sách/GDP các nước đang phát triển thu nhập thấp 160
- Bảng 4.2. Cơ cấu thu ngân sách nhà nước theo sắc thuế, phí (%) 163
- Bảng 4.3. Cơ cấu thu cân đối ngân sách theo nguồn và khu vực (%) 166
- Bảng 4.4. Chi cân đối ngân sách nhà nước 2002-2012 170
- Bảng 4.5. Cơ cấu chi cân đối ngân sách nhà nước theo phân loại quốc tế 172
- Bảng 4.6. Cán cân ngân sách nhà nước của Việt Nam qua các năm (% GDP) 178
- Bảng 4.7. So sánh cán cân ngân sách nhà nước Việt Nam và các nước đang phát triển (% GDP) 178
- Bảng 4.8. Nợ công của Việt Nam từ 2006-2011 (% GDP) 180
- Bảng 4.9. Tổng vốn đầu tư toàn xã hội và đầu tư từ khu vực nhà nước 182
- Bảng 4.10. So sánh chênh lệch quyết toán và dự toán ngân sách địa phương (%) 193
- Bảng 5.1. Số giờ làm việc bình quân theo loại hình sở hữu và trong một số ngành chọn lọc 2011, 2012 213

Bảng 5.2. Quy định về lương tối thiểu đối với người lao động trong các doanh nghiệp ở Việt Nam (đồng/tháng) 219
Bảng 6.1. Tỷ lệ nghèo cả nước phân theo khu vực và theo vùng 236
Bảng 6.2. Một số cây trồng chính vượt kế hoạch diện tích đến năm 2020 (Nguy cơ thừa cung) 241
Bảng 6.3. Chênh lệch thu nhập khu vực nông thôn, thành thị 245
Bảng 7.1. Diễn biến tăng trưởng kinh tế giai đoạn 2007-2012 so với 2000-2006 266
Bảng 7.2. Cơ cấu vốn đầu tư theo khu vực kinh tế (theo giá thực tế, %) 273
Bảng 7.3. Tăng trưởng khu vực công nghiệp theo phân ngành, 2002-2012 274
Bảng 7.4. Cán cân thanh toán, 2006-2011 278
Bảng 7.5. Diễn biến tăng trưởng kinh tế của ASEAN và Trung Quốc, 2007-2012 285
Bảng 7.6. Diễn biến tăng trưởng xuất khẩu của ASEAN và Trung Quốc, 2007-2012 286
Bảng 7.7. Diễn biến tăng trưởng nhập khẩu của ASEAN và Trung Quốc, 2007-2012 287
Bảng 7.8. Diễn biến lạm phát của ASEAN và Trung Quốc, 2007-2012 288

DANH MỤC HÌNH

- Hình 1.1 Diễn biến lãi suất trái phiếu chính phủ ở khu vực đồng Euro 37
- Hình 1.2 Diễn biến nợ và thâm hụt ngân sách của một số nền kinh tế EU 37
- Hình 1.3 Tăng trưởng sản lượng công nghiệp hàng quý khu vực Đông Nam Á và Trung Quốc 41
- Hình 1.4 Rủi ro tài chính và chỉ số chứng khoán thế giới 42
- Hình 1.5 Diễn biến giá dầu thô và giá vàng thế giới 43
- Hình 1.6 Tỷ giá giữa USD và các đồng tiền chủ chốt 44
- Hình 1.7 Một số chỉ tiêu kinh tế vĩ mô 46
- Hình 1.8 Đóng góp % của các thành tố chỉ tiêu trong GDP 48
- Hình 1.9 Cơ cấu vốn đầu tư xã hội giai đoạn 2007-2012 50
- Hình 1.10 Lạm phát và tốc độ tăng cung tiền 51
- Hình 1.11 Đóng góp của các nhóm hàng vào CPI 52
- Hình 1.12 Tỷ giá danh nghĩa hữu hiệu (NEER) và tỷ giá thực hữu hiệu (REER) 54
- Hình 1.13 Tốc độ tăng giá trị xuất nhập khẩu và chỉ số giá xuất nhập khẩu 56
- Hình 1.14 Cán cân thương mại theo khu vực kinh tế 56
- Hình 1.15 Đầu tư trực tiếp nước ngoài theo đối tác 59
- Hình 1.16 Cán cân thanh toán và dự trữ ngoại hối 59
- Hình 1.17 Tốc độ tăng cung tiền, tín dụng 60
- Hình 1.18 Tốc độ tăng cung tiền, tăng trưởng kinh tế và lạm phát 60
- Hình 1.19 Biến động các lãi suất chính sách và lãi suất liên NH 61
- Hình 2.1 Chu kì kinh tế của Việt Nam giai đoạn 2000-2012 79
- Hình 2.2 Các chỉ số sản xuất của Việt Nam 80
- Hình 2.3 Cơ cấu tỷ trọng nợ xấu của một số ngành 91
- Hình 2.4 Mối quan hệ giữa tốc độ cung tiền M2, CPI và lãi suất huy động 1-giai đoạn 2000-12/2012 100
- Hình 2.5 Quy mô các thị trường tín dụng, cổ phiếu và trái phiếu của Việt Nam 106
- Hình 2.6 Hiệu quả hoạt động của DNNN 112

- Hình 3.1 Tam giác Bộ ba bất khả thi 123
- Hình 3.2 Chỉ số KAOPEN của Việt Nam và một số nước trong khu vực 126
- Hình 3.3 Diễn biến các chỉ số mục tiêu chính sách theo thời gian 126
- Hình 3.4 Mức tăng M2 thực tế và mục tiêu 127
- Hình 3.5 Tốc độ tăng cung tiền, tăng trưởng kinh tế và lạm phát 128
- Hình 3.6 Mẫu hình “kim cương” tại Việt Nam qua các giai đoạn (số liệu năm và nửa năm) 129
- Hình 3.7 Mẫu hình “kim cương” tại các nước đang phát triển qua các giai đoạn 130
- Hình 3.8 Thực trạng thanh khoản NHNN và dự trữ ngoại hối 133
- Hình 3.9 Quản lý thanh khoản NHNN 135
- Hình 3.10 Tăng trưởng tiền dự trữ và tài khoản nước ngoài ròng 135
- Hình 3.11 Khoản vay và cho vay của NHNN đối với các NHTM 137
- Hình 3.12 Tỷ lệ dự trữ và tỉ lệ dự trữ ròng của các NHTM 137
- Hình 3.13 Lượng tiền bơm hút trên thị trường mở năm 2012 138
- Hình 3.14 Lãi suất tín phiếu NHNN và lãi suất liên ngân hàng năm 2012 139
- Hình 3.15 Số nhân tiền tệ 140
- Hình 3.16 Tỷ lệ dự trữ/tiền gửi và tỷ lệ dự trữ bắt buộc 141
- Hình 4.1 Thu ngân sách nhà nước giai đoạn 2001-2012 159
- Hình 4.2 So sánh quy mô thu ngân sách thực tế và hợp lý (1996-2012) 162
- Hình 4.3 So sánh cơ cấu thu thuế của Việt Nam với các nước đang phát triển trong khu vực châu Á 165
- Hình 4.4 Tỷ lệ thu trong nội địa phân theo loại hình doanh nghiệp 168
- Hình 4.5 So sánh chi tiêu ngân sách nhà nước ở các nước đang phát triển có thu nhập thấp 171
- Hình 4.6 So sánh số chi Quyết toán và Dự toán hàng năm 175
- Hình 4.7 Tỷ lệ thu NSTW và NSDP giai đoạn 1997-2012 186
- Hình 4.8 Tỷ lệ chi cân đối NSTW và NSDP (1997-2012) 187
- Hình 4.9 So sánh tỷ lệ chi tiêu của NSDP trong tổng ngân sách nhà nước 188
- Hình 4.10 Tỷ lệ thu từ đất đai trong tổng chi NSDP 191
- Hình 5.1 Lực lượng lao động từ 15 tuổi trở lên, 2000-2012 205
- Hình 5.2 Tăng trưởng lực lượng lao động từ 15 tuổi trở lên và tăng trưởng GDP (2001-2012) 205
- Hình 5.3 Tỷ lệ thất nghiệp giai đoạn 2009-2012 206

- Hình 5.4 Tỷ lệ lao động không có bảo hiểm xã hội 207
- Hình 5.5 Cơ cấu việc làm năm 2012 208
- Hình 5.6 Tỷ lệ thất nghiệp và số người làm việc đối với nhóm dân số từ 15 tuổi trở lên 209
- Hình 5.7 Tỷ lệ thất nghiệp của thanh niên (từ 15 đến 24 tuổi): Thế giới và Việt Nam 210
- Hình 5.8 Tỷ lệ thiếu việc làm 2009-2012 211
- Hình 5.9 Số giờ làm việc trong một tuần 212
- Hình 5.10 Thu nhập của lao động làm công ăn lương theo thành phần sở hữu 215
- Hình 5.11 Thu nhập của lao động làm công ăn lương trong một số ngành chính 215
- Hình 5.12 Thu nhập của lao động làm công ăn lương trong một số ngành có định hướng xuất khẩu 216
- Hình 5.13 So sánh thu nhập của lao động làm công ăn lương với mức lương tối thiểu 2,35 triệu áp dụng cho vùng I kể từ ngày 1/1/2013 220
- Hình 5.14 Lực lượng lao động ở Việt Nam giai đoạn 2009-2024 224
- Hình 5.15 Dự báo tăng trưởng kinh tế vĩ mô của Việt Nam trong giai đoạn trung hạn 2013-2015 225
- Hình 5.16 Dự báo tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực đô thị ở Việt Nam trong giai đoạn trung hạn 2013-2015 226
- Hình 6.1 Tốc độ tăng trưởng ngành nông nghiệp Việt Nam so với một số nước trong vùng 234
- Hình 6.2 Kim ngạch xuất khẩu nông sản Việt Nam 235
- Hình 6.3 Tăng trưởng GDP cả nước và các ngành kinh tế 235
- Hình 6.4 CPI cả nước và chỉ số giá lương thực, thực phẩm 237
- Hình 6.5 Cán cân thương mại chung và ngành Nông - Lâm - Thủy sản 238
- Hình 6.6 Tốc độ tăng trưởng GDP trong nông nghiệp 240
- Hình 6.7 Cơ cấu giá trị sản xuất ngành Nông - Lâm - Thủy sản phân theo tiểu ngành 240
- Hình 6.8 Số lô hàng nông sản nhập khẩu vào thị trường Hoa Kỳ bị từ chối 243
- Hình 6.9 Tỷ lệ trẻ em suy dinh dưỡng tăng trong khi xuất khẩu lúa nhiều 252
- Hình 7.1 Kim ngạch xuất, nhập khẩu và nhập siêu hàng hóa giai đoạn 2000-2012 268
- Hình 7.2 Nhập siêu so với GDP và xuất khẩu giai đoạn 2000-2012 271
- Hình 7.3 Diễn biến chỉ số giá tiêu dùng, 2006-2012 280

LỜI GIỚI THIỆU

Để đánh giá tình hình kinh tế vĩ mô Việt Nam trong năm và khuyến nghị chính sách cho các năm tiếp theo, phục vụ cho các nhiệm vụ của Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, Dự án “Hỗ trợ nâng cao năng lực tham mưu, thẩm tra và giám sát chính sách kinh tế vĩ mô”, do UNDP tài trợ và Ủy ban kinh tế của Quốc hội chủ trì thực hiện định kỳ hàng năm xây dựng Báo cáo kinh tế vĩ mô.

Báo cáo kinh tế vĩ mô là ấn phẩm được Nhóm Tư vấn chính sách kinh tế vĩ mô (MAG) xây dựng nhằm tổng kết và đánh giá diễn biến tình hình kinh tế vĩ mô của kinh tế Việt Nam và thế giới, phân tích chuyên sâu một số vấn đề kinh tế và chính sách vĩ mô nổi bật trong năm, đồng thời đề cập những vấn đề mang tính trung và dài hạn đối với nền kinh tế, từ đó đưa ra các khuyến nghị chính sách. Báo cáo hy vọng sẽ cung cấp tới các vị Đại biểu Quốc hội và các nhà hoạch định chính sách một bức tranh toàn cảnh về tình hình kinh tế của năm, đồng thời thông qua những phân tích chuyên sâu về những vấn đề kinh tế vĩ mô cả trong ngắn hạn và dài hạn sẽ góp phần nâng cao khả năng hoạch định chính sách.

Báo cáo kinh tế vĩ mô năm 2013 lựa chọn chủ đề “*Thách thức còn ở phía trước*” với mục đích đánh giá những diễn biến kinh tế vĩ mô và chính sách của năm 2012, đặt trong bối cảnh quyết tâm và kết quả thực hiện thay đổi mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu nền kinh tế theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh nền kinh tế, sau một năm còn chưa thực sự quyết liệt, từ đó cho thấy những thách thức mà nền kinh tế phải đối diện và giải quyết trong những năm tiếp theo. Báo cáo được xây dựng gồm bảy chương với một cách tiếp cận riêng, trong đó Chương 1 đánh giá tổng quan kinh

tế Việt Nam năm 2012 và gợi mở những chủ đề được phân tích sâu hơn ở các chương sau. Những chương tiếp theo đi sâu phân tích sáu vấn đề được lựa chọn cho báo cáo năm nay. Cụ thể là những khó khăn của khu vực doanh nghiệp đặt trong bối cảnh chu kỳ kinh tế suy thoái; vấn đề thặng dư cán cân thanh toán và chính sách tiền tệ trong ràng buộc bộ ba bất khả thi; đánh giá tính bền vững của ngân sách nhà nước trong ngắn và dài hạn; phân tích diễn biến thị trường lao động và triển vọng trong trung hạn; thực trạng và triển vọng sản xuất nông nghiệp và cuối cùng là đánh giá quá trình hội nhập và khả năng chống đỡ của kinh tế trong nước trước các cú sốc.

Nhận định, phân tích và đánh giá trong báo cáo này thể hiện quan điểm của các tác giả mà không phản ánh quan điểm của Ủy ban Kinh tế cũng như của Ban Quản lý Dự án.

Xin trân trọng giới thiệu cùng bạn đọc.

TS. Nguyễn Văn Giàu

Ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội
Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế của Quốc hội

TÓM TẮT BÁO CÁO

Kinh tế thế giới trong năm 2012 chưa có nhiều dấu hiệu khởi sắc. Tình hình nợ công khu vực châu Âu có những diễn biến phức tạp và đã lan rộng ra nhiều nền kinh tế, kể cả bên ngoài EU. Những thỏa thuận về chính sách tài khóa và trần nợ công chưa được giải quyết tiếp tục khiến Hoa Kỳ loay hoay chưa thoát khỏi khó khăn kinh tế. Nhật Bản cũng mới chỉ bước qua thời kỳ chịu tác động của sóng thần và khủng hoảng điện hạt nhân từ năm 2011. Không những thế, suy giảm kinh tế ở các nước phát triển đã lan sang cả khu vực các nền kinh tế đang phát triển và mới nổi. Theo đó, giá các hàng hóa cơ bản có xu hướng giảm, một mặt gây ảnh hưởng đến các nước xuất khẩu các mặt hàng này, mặt khác hạ nhiệt một phần lạm phát tại các nước nhập khẩu. Bên cạnh đó, hệ thống tài chính thế giới vẫn đang trong quá trình chuyển mình để chuẩn bị cho những nỗ lực tự do hóa thương mại và tài chính song phương và khu vực vẫn đang tiếp diễn sôi động.

Có thể nhận thấy hoạt động thương mại của Việt Nam ít chịu tác động từ những diễn biến của thế giới. Là một nước dựa vào xuất khẩu nhiều mặt hàng cơ bản, Việt Nam phần nào chịu tác động khi giá các mặt hàng này giảm, nhưng sự gia tăng đột biến từ mặt hàng điện thoại, máy vi tính và linh kiện khiến tổng kim ngạch xuất khẩu vẫn gia tăng ở mức độ cao. Tốc độ gia tăng nhập khẩu suy giảm lại chủ yếu xuất phát từ tổng cầu trong nước yếu đi. Trong khi đó, kênh đầu tư mặc dù đang chịu những sức ép nhất định, đầu tư nước ngoài vào Việt Nam có dấu hiệu suy giảm trong bối cảnh các dòng vốn vào các nước đang phát triển trở nên hạn hẹp hơn, nhưng tác động là không lớn do cơ cấu đầu tư đã có sự dịch chuyển tích cực từ hai đối tác lớn là Nhật Bản và Hàn Quốc. Tác động đáng kể nhất từ thế giới

đến Việt Nam là giá hàng hóa giảm đã làm giảm áp lực đối với lạm phát trong nước. Như vậy, phần lớn những khó khăn của Việt Nam trong năm 2012 có nguyên nhân chủ yếu là những vấn đề vốn có bên trong nền kinh tế.

Nhìn lại năm 2012, nền kinh tế đã đạt được một số điểm đáng ghi nhận. Lạm phát đã được kiềm chế ở mức 6,81% (so với 18,13% của năm 2011) được coi là một thành công quan trọng, Cán cân thương mại được cải thiện đáng kể, từ nhập siêu 9,8 tỷ USD (8% GDP) năm 2011 sang xuất siêu 284 triệu USD (0,2% GDP). Nguyên nhân chủ yếu là do suy giảm sản xuất và tiêu dùng trong nước khiến nhu cầu nhập khẩu giảm, trong khi đó, sự gia tăng đột biến của mặt hàng điện thoại, máy vi tính và linh kiện (chủ yếu từ nhà sản xuất Samsung) đã khiến tốc độ tăng xuất khẩu duy trì ở mức cao. Với việc xuất siêu cộng thêm vốn FDI và kiều hối duy trì ở mức cao, cán cân thanh toán thặng dư khoảng 10 tỷ USD, dự trữ ngoại hối tăng lên khoảng 24-25 tỷ USD (cao hơn mức kỷ lục năm 2008). Diễn biến thuận lợi của cán cân thanh toán và dự trữ ngoại hối, tiền đồng có lãi suất thực dương (do lạm phát thấp) và chênh lệch lãi suất VND - USD cao nên trong suốt năm 2012, tỷ giá tương đối ổn định.

Tuy nhiên, nếu xem xét cỡ xe kinh tế năm 2012 trong một chặng đua dài hơi trong nhiều năm, thì các biến số như lạm phát thấp hay cán cân thương mại được cải thiện thực ra chưa đưa lại niềm tin về khả năng kiểm soát ổn định vĩ mô một cách vững chắc.

Tăng trưởng nền kinh tế đang trong chu kỳ suy giảm, cho đến hết năm 2012 đã kéo dài tám quý nhưng chưa có dấu hiệu phục hồi rõ ràng. Tăng trưởng GDP chỉ tăng 5,25% (theo giá so sánh 2010)¹ và là năm có tốc độ tăng trưởng thấp nhất trong vòng hơn một thập kỷ qua. Điều đáng lưu ý là suy giảm tăng trưởng đã diễn ra trên diện rộng, ở mọi khu vực sản xuất như dịch vụ, công nghiệp và đặc biệt là cả khu vực nông nghiệp. “Bộ đệm” an toàn trong các giai đoạn suy

¹5,03% theo giá so sánh 1994.

thoái kinh tế trước đây là ngành nông nghiệp đã không thể tiếp tục duy trì được tốc độ tăng trưởng trong năm 2012. Những khó khăn tưởng chừng chỉ nằm ở khu vực công nghiệp và dịch vụ đã lan tỏa tới địa phận nông nghiệp, phản ánh những vấn đề lớn của ngành như (i) tăng trưởng kém bền vững, khả năng cạnh tranh thấp, chủ yếu dựa trên việc khai thác tài nguyên thiên nhiên cùng mức sử dụng vật tư đầu vào cao nhưng hàm lượng đổi mới công nghệ thấp, (ii) chất lượng sản phẩm thấp, khả năng cạnh tranh yếu; (iii) đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng chưa đáp ứng được yêu cầu, (iv) quan hệ sản xuất trong nông nghiệp, nông thôn chậm đổi mới, v) rủi ro trong sản xuất nông nghiệp gia tăng, ô nhiễm và nguy cơ gây suy thoái môi trường... Bên cạnh đó, ngành công nghiệp và xây dựng đã gặp phải những khó khăn không nhỏ trong gần như suốt năm 2012, nguyên nhân từ những vấn đề dai dẳng chưa được giải quyết như lãi suất cao và tiếp cận tín dụng khó khăn, nợ xấu nền kinh tế và hàng tồn kho tăng cao, khả năng tiêu thụ sản phẩm của thị trường suy giảm, thị trường bất động sản đóng băng, v.v...

Nếu xét theo thành tố chi tiêu trong GDP, tốc độ tăng trưởng thấp trong năm chủ yếu do sự giảm tốc nhanh chóng của thành tố chi tiêu tiêu dùng (chiếm đến trên 70% GDP). Tiêu dùng cuối cùng của nền kinh tế trong đó, tiêu dùng cá nhân và hộ gia đình (chiếm khoảng 90% tổng tiêu dùng cuối cùng) giảm tốc là chủ yếu, phản ánh sức mua của đại bộ phận người dân đã bị ảnh hưởng nặng nề. Tích lũy tài sản mặc dù không suy giảm như năm 2011 nhưng tốc độ tăng là rất khiêm tốn, hàng tồn kho gia tăng cao cho thấy nhu cầu tiêu thụ hàng hóa giảm sút rõ rệt.

Về lao động - việc làm, mặc dù số liệu điều tra cho thấy thu nhập chung của người lao động gia tăng (sau khi đã loại trừ yếu tố giá), nhưng điều này có thể được giải thích bởi: (i) số liệu điều tra thu nhập chỉ bao gồm 30% tổng số lao động; (ii) các doanh nghiệp giảm bớt lao động có kỹ năng thấp trong điều kiện khó khăn và giữ lại

những lao động có kỹ năng tốt hơn với mức lương cao hơn; và (iii) người lao động có thể phải chấp nhận làm cả các công việc lương thấp, hoặc ở khu vực phi chính thức, hoặc không ổn định thời gian thay vì chấp nhận thất nghiệp. Về lực lượng lao động, cung lao động vẫn tiếp tục gia tăng, nhưng nhu cầu lao động có xu hướng giảm sút, vì vậy mặc dù tỷ lệ thất nghiệp giảm còn 1,99% (so với 2,22% năm 2011), nhưng tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực thành thị đã cao gấp đôi so với khu vực nông thôn, phản ánh việc kiếm được việc làm ở khu vực phi nông nghiệp đang trở nên ngày càng khó khăn.

Về khu vực kinh tế đối ngoại, hiện tượng nhập siêu của khu vực sản xuất trong nước liên tục ở quy mô lớn trong nhiều năm đã phản ánh năng lực cạnh tranh và khả năng tham gia chuỗi giá trị toàn cầu của các doanh nghiệp trong nước chưa chuyên biến. Vai trò quan trọng của nhóm ngành xuất khẩu hàng gia công, lắp ráp vẫn được khẳng định (cụ thể là nhóm hàng điện thoại và linh kiện xuất khẩu và nhóm hàng điện tử, máy tính và linh kiện). Tuy nhiên, đi kèm với xuất khẩu hai nhóm hàng này gia tăng mạnh là giá trị nhập khẩu điện tử, máy tính, linh kiện và các yếu tố đầu vào tăng đến 67%, khiến giá trị gia tăng xuất khẩu của các nhóm hàng này không lớn. Điều này phản ánh đặc thù tập trung vào các mặt hàng gia công và phải nhập khẩu phần lớn đầu vào sản xuất do cơ cấu trong nước mất cân đối và thiếu tính bền vững, đặc biệt là sự yếu kém của các ngành công nghiệp hỗ trợ. Trung Quốc tiếp tục là thị trường nhập khẩu lớn nhất của Việt Nam, tiếp tục mang lại rủi ro cho sự bền vững của thương mại cũng như sản xuất nội địa. Ngoài ra, mặc dù cán cân thương mại hàng hóa thặng dư nhưng cán cân thu nhập ở tình trạng thâm hụt quy mô lớn, phản ánh quá trình chuyển lợi nhuận về nước của các doanh nghiệp FDI có xu hướng gia tăng, tác động bất lợi tới cán cân vãng lai, và làm giảm đóng góp thực sự của khu vực này đối với kinh tế trong nước. Tỷ giá chính thức hầu như không thay đổi với biên độ dao động được giữ nguyên 1% đồng nghĩa với tiền đồng đang được

định giá cao, ít tác động mang tính hỗ trợ đến hàng xuất khẩu Việt Nam trên thị trường thế giới.

Về khu vực DN, số lượng các DN thu hẹp sản xuất hay đóng cửa gia tăng mạnh, đặc biệt là ngành tài chính ngân hàng, kinh doanh BĐS và sản xuất vật liệu xây dựng. Số lượng DN mới thành lập giảm cho thấy cơ hội kinh doanh của các DN trong nước tiếp tục giảm đi trong năm 2012. Số lượng DN thua lỗ gia tăng, tỷ lệ lợi nhuận có xu hướng giảm. Hệ quả là các DN không trả được nợ đúng hạn gây ra nợ xấu lớn trong hệ thống tín dụng và nợ dất dây trong nền kinh tế. Hiện tượng các DN nợ đọng lẫn nhau đã trở lên phổ biến trong năm 2012. Các DN không chỉ nợ lẫn nhau mà còn tăng nợ thuế Chính phủ. Ngoài ra, hiện tượng nợ không chỉ dừng ở chiều DN nợ thuế Nhà nước mà còn theo cả chiều ngược lại là nợ đọng xây dựng cơ bản. Như vậy, nền kinh tế đã hình thành một vòng xoáy nợ đọng lẫn nhau giữa các khu vực kinh tế và tình hình ngày càng có xu hướng xấu hơn. Khu vực DNNN không đứng ngoài khó khăn chung mà các DN trong nước đang phải đối mặt, không những thế, các DNNN còn bị coi như là nguyên nhân quan trọng gây ra nợ xấu và những mất cân đối lớn về cơ cấu kinh tế hiện nay. Trong bối cảnh nợ công của Việt Nam ở mức cao, thâm hụt ngân sách tăng trở lại thì khả năng hỗ trợ từ ngân sách nhà nước để giảm nợ của khu vực DNNN là vô cùng khó khăn.

Vậy những *nguyên nhân* nào dẫn đến bức tranh kinh tế trên? Có thể nói nguyên nhân cơ bản là nền tảng tăng trưởng và cơ cấu nền kinh tế chưa có những thay đổi tích cực do kết quả quá trình thay đổi mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu nền kinh tế còn hạn chế. Mặc dù Chính phủ đã hoàn thiện đề án tổng thể tái cơ cấu nền kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng, các văn bản pháp lý cho các nội dung tái cơ cấu còn rời rạc và chưa nằm trong tổng thể thống nhất. Trong thực tế cũng chưa ghi nhận được những tiến bộ nào đáng kể của quá trình tái cơ cấu ở ba lĩnh vực then chốt (đầu tư công, ngân

hàng thương mại và khu vực DNNN). Không những thế, điều kiện tiền đề để tái cấu trúc (thay đổi tư duy và cải cách thể chế) cũng chưa có tiến triển tích cực. Thiết kế và vận hành thể chế chưa thực sự “dung hợp” để có thể phân bổ nguồn lực nền kinh tế có hiệu quả. Phân cấp quản lý và mối quan hệ giữa trung ương - địa phương thiếu tính hệ thống và phối hợp, thiếu sự giám sát dẫn đến tình trạng khai thác các nguồn lực kém hiệu quả. Theo đó, nền kinh tế vẫn chưa đi vào quỹ đạo ổn định vĩ mô và tăng trưởng bền vững.

Với một mô hình và cơ cấu kinh tế cũ, hiệu lực của những chính sách vĩ mô suy giảm. Trong năm 2011, *chính sách tiền tệ* tương đối chặt chẽ, việc thắt chặt cung tiền quá mạnh một mặt khiến lạm phát giảm nhanh và sâu trong nửa đầu năm 2012, nhưng mặt khác đã tác động tiêu cực ở quy mô và cường độ lớn đến tăng trưởng và khu vực sản xuất, do sự đánh đổi đã trở nên gay gắt hơn trong mô hình tăng trưởng kinh tế mà Việt Nam đang theo đuổi và chưa có dấu hiệu cải thiện đáng kể. Nửa cuối năm 2012, chính sách tiền tệ được nói lỏng, thể hiện thông qua các chỉ tiêu như cung tiền và lãi suất chính sách. Cung tiền năm 2012 đã tăng tới 22,4%, cao hơn mục tiêu đề ra từ đầu năm là từ 14-16%, tạo được thanh khoản tương đối dồi dào cho hệ thống NHTM. NHNN cũng đã liên tục hạ các mức lãi suất chính sách, sau khi có những chỉ dấu rõ ràng về xu hướng giảm nhanh của lạm phát trong các tháng. Tuy nhiên, do cấu trúc kinh tế chưa có chuyển biến, cụ thể hơn là các vấn đề của thị trường tài chính đã khiến mặc dù cung tiền tăng nhanh nhưng mức tăng tín dụng lại rất thấp (chỉ tăng 8,91% so với 12% năm 2011 và thấp nhất trong hơn một thập kỷ qua), cho thấy dòng tiền đang bị kẹt trong hệ thống mà chưa đưa được vào khu vực sản xuất và tiêu dùng.

Nếu xét nguyên nhân về phía cung, các NHTM đang vướng vào khối nợ xấu quy mô lớn. Các ngân hàng phải trích dự phòng rủi ro cao hơn, chuẩn cho vay cũng trở nên ngặt nghèo hơn để tránh rủi ro, lãi suất cho vay khó có thể giảm sâu, theo đó, cung vốn ra nền

kinh tế bị hạn chế, trong khi sản xuất của nền kinh tế vẫn dựa chủ yếu vào vốn (cả ngắn hạn và dài hạn) từ hệ thống ngân hàng. Về nguyên nhân từ phía cầu, các DN cũng không có động lực vay vốn (cho dù lãi suất giảm) khi hàng tồn kho còn rất lớn, thị trường đầu ra khó khăn do thu nhập của người tiêu dùng giảm sút.

Dòng tiền bị kẹt trong hệ thống được các ngân hàng sử dụng để mua các tài sản có giá khác (mặc dù lãi suất thấp hơn, nhưng an toàn hơn) như trái phiếu Chính phủ (TPCP) hay tín phiếu NHNN. Hiện tượng trên dẫn đến rủi ro xấu là các dòng vốn đang được phân bổ thiếu hiệu quả, thay vì đưa vào khu vực tư nhân (thông qua hình thức vay tín dụng sản xuất) thì đang dần chuyển hướng nhiều hơn vào khu vực công (thông qua phát hành TPCP). Điều này một mặt tạo “cơ hội” để tình trạng nợ công tiếp diễn và gia tăng, gây rủi ro nợ công đã được nhiều nghiên cứu cảnh báo; một mặt, dẫn đến hiện tượng đầu tư công “lấn át” đầu tư tư nhân, phân bổ nguồn lực chưa hiệu quả khi các nghiên cứu đều chỉ ra rằng chất lượng và năng suất của các khoản đầu tư tư nhân là cao hơn nhiều so với đầu tư công.

Trong khi hiệu quả chính sách tiền tệ còn ở mức độ nhất định do cấu trúc thị trường tài chính chưa có chuyển biến, cũng như khu vực DNNN chưa được cải cách thực sự thì dư địa *chính sách tài khóa* đã trở nên hạn hẹp hơn rất nhiều. Quy mô thu ngân sách của Việt Nam thiếu bền vững. Trong bốn nguồn thu lớn (thu nội địa, thu xuất nhập khẩu, thu từ dầu và các khoản thu khác) thì thu nội địa chiếm tỷ trọng cao nhất và có xu hướng tăng liên tục theo thời gian trong khi các khoản thu khác sụt giảm hoặc có nhiều biến động. Điều này dẫn đến trong giai đoạn khó khăn hiện nay và sắp tới, thu nội địa không đạt được dự toán và sẽ khó được cải thiện khi tăng trưởng các năm tới còn khó khăn và một loạt các biện pháp cắt giảm thuế sẽ được áp dụng. Nguồn thu NSNN cũng không thực sự bền vững khi số thu từ các nguồn tài nguyên không thể tái tạo như đất đai và dầu thô vẫn

chiếm khoảng 20% thu cân đối NSNN, đây là các khoản thu hoặc là một lần hoặc là không bền vững.

Trong khi đó, quy mô chi tiêu ngân sách vẫn được duy trì ở mức cao. Khoản chi lớn nhất trong tổng chi NSNN là chi thường xuyên, trong đó có chi cho bộ máy nhà nước, và quy mô chi ngày càng gia tăng. Phân tích sâu hơn còn cho thấy kỷ luật tài khóa trong chi tiêu công chưa được tôn trọng và khu vực thường xuyên vượt dự toán lại là lĩnh vực đang có chủ trương cải cách mạnh mẽ là hành chính công. Bên cạnh đó, từ đầu những năm 2000, Việt Nam bắt đầu thực hiện việc phân cấp một cách mạnh mẽ trong đó có phân cấp tài khóa. Mặc dù hầu hết các quy định các vấn đề liên quan đến thu thuế và phí vẫn thuộc về trung ương song kể từ khi áp dụng Luật NSNN 2002 thì chính quyền các địa phương ngày càng có nhiều quyền lực hơn trong việc thực hiện các nhiệm vụ ngân sách, đặc biệt là thực hiện các nhiệm vụ chi. Tuy nhiên trên thực tế phân cấp không đi kèm với kỷ luật tài khóa đã khiến các công trình từ vốn NSNN được đầu tư dàn trải và thiếu hiệu quả.

Với quy mô chi tiêu ngân sách cao và liên tục tăng lên, Việt Nam phải đối mặt với tình trạng mất cân bằng ngân sách. Chính phủ buộc phải chấp nhận vay nợ và hệ quả là mức nợ công tăng lên nhanh trong vài năm gần đây. Tính đến hết năm 2011, tổng nợ công của Việt Nam vào khoảng 54,9% GDP, trong đó nợ công nước ngoài và nợ công trong nước lần lượt là 30,9% và 24,0% GDP. Đồng thời, những khoản nợ xấu của khu vực DNNN cũng là mối lo lớn đến tính bền vững của nợ công Việt Nam.

Sự suy thoái của kinh tế cũng như khó khăn của hàng loạt DN hiện nay không những phản ánh những nền tảng của tăng trưởng chưa có chuyển biến tích cực (khiến xu thế tăng trưởng dài hạn suy giảm), mà còn phản ánh một giai đoạn *chu kỳ kinh tế* suy thoái rộng khắp. Về mặt lý thuyết, chu kỳ kinh tế xuất hiện khi hầu hết các kế hoạch kinh tế cá nhân đồng thời trở nên sai, và chỉ có thể xảy ra khi

hầu hết các kế hoạch đó đều chứa đựng yếu tố sai lầm bắt nguồn từ một căn cứ chung nào đó, mà thường thuộc loại xuất phát từ sự áp đặt mang tính hệ thống từ bên ngoài và những thay đổi thường là đột ngột và không dự đoán trước được. Có thể kể ra đây những cú sốc từ các chính sách kinh tế vĩ mô và chính sách can thiệp có ảnh hưởng rộng khắp vào thị trường như chính sách tiền tệ, chính sách tài khóa, thị trường vốn, và khu vực DNNN.

Trong số các chính sách vĩ mô thì *chính sách tiền tệ* được coi là có ảnh hưởng mạnh và ở quy mô rộng khắp đến các quyết định đầu tư của doanh nghiệp. Nếu như việc nói lỏng và thu hẹp tiền tệ được tiến hành dựa theo những quy tắc mà những người tham gia thị trường có thể đoán định được thì họ sẽ nhìn vào các tuyên bố và điều chỉnh chính sách của NHNN để điều chỉnh kế hoạch kinh doanh của mình. Các chỉ số như tăng trưởng cung tiền, tỷ giá, mối quan hệ giữa tăng trưởng và lạm phát đều biến động mạnh, không theo quy tắc trong những năm vừa qua. Có thể nhận thấy sự thay đổi đột ngột về xu hướng lãi suất đã khiến cho các kế hoạch kinh doanh của các doanh nghiệp bị đảo lộn, là một trong những nguyên nhân chủ chốt gây ra hiện tượng nhiều doanh nghiệp phải ngừng hoạt động hoặc dè dặt vay vốn để mở rộng sản xuất trong hai năm vừa qua.

Chính sách tiền tệ chưa theo quy tắc một phần xuất phát từ tính độc lập của chính sách tiền tệ giảm sút, trong mối liên hệ với vấn đề *Bộ ba bất khả thi*. Lý thuyết Bộ ba bất khả thi được hiểu là: một quốc gia không thể đồng thời đạt được cùng một lúc ba mục tiêu chính sách là: (i) ổn định tỷ giá; (ii) tự do hóa tài khoản vốn; và (iii) chính sách tiền tệ độc lập; trong đó, chính sách tiền tệ độc lập được hiểu là khả năng NHTW có thể chủ động thực thi các công cụ chính sách tiền tệ thích hợp với các mục tiêu đã xác định. Trong giai đoạn trước năm 2007, độ mở về tài chính còn thấp và được nói lỏng dần, tỷ giá được giữ ổn định nhưng mức độ độc lập của chính sách tiền tệ không bị suy giảm, cho thấy thực tế là NHNN đã thực hiện

việc trung hòa dòng vốn ngoại tương đối hiệu quả. Tuy nhiên, trong những năm gần đây đã có một số chuyển biến chưa như mong muốn trong xử lý bộ ba bất khả thi. NHNN gia tăng độ mở tài chính và nói lỏng kiểm soát các dòng vốn chu chuyển, đồng thời tỷ giá biến động mạnh hơn. Theo nguyên tắc Bộ ba bất khả thi, do hai chỉ số mục tiêu chính sách trên có biến động ngược chiều thì chỉ số còn lại (tính độc lập của chính sách tiền tệ) có thể giữ được ổn định. Tuy nhiên, hoạt động trung hòa dòng vốn chưa đạt được hiệu quả như mong muốn đã khiến mức độ độc lập của chính sách tiền tệ suy giảm, phản ánh sự đánh đổi giữa các mục tiêu chính sách gia tăng hơn và dư địa chính sách tiền tệ bị thu hẹp..

Trong khi đó, *chính sách tài khóa* chưa có tính ổn định cao. Về cơ bản, những tín hiệu tài khóa thường có tính trung và dài hạn nên DN thường kỳ vọng vào tính ổn định của những tín hiệu này. Nếu có những điều chỉnh thì cũng cần có những tín hiệu thông báo trước đó về xu hướng thay đổi để DN có khả năng điều chỉnh kế hoạch kinh doanh của mình. Tuy nhiên, bên cạnh sự kém bền vững của ngân sách, các chính sách thuế, phí trong những năm gần đây cũng thường xuyên thay đổi, dẫn đến những cú sốc khó đoán định cho doanh nghiệp và tác động tiêu cực đến chu kỳ kinh tế.

Bên cạnh đó, *thị trường tài chính* còn chưa hoàn thiện, nghèo nàn sản phẩm, tính minh bạch chưa cao. Thị trường tiền tệ được coi là hoàn thiện nhất nhưng vẫn còn thiếu khá nhiều sản phẩm, khiến cho thanh khoản của thị trường tiền tệ chưa thể điều hoà tốt giữa các tổ chức tín dụng. Hơn nữa, thị trường tiền tệ vẫn còn hạn chế về sự tham gia thị trường, thường chỉ diễn ra thường xuyên giữa NHNN với các NHTM nhà nước và một số NHTMCP lớn. Thị trường vốn bao gồm thị trường cổ phiếu, thị trường trái phiếu dù đã đạt được tốc độ tăng trưởng mạnh mẽ sau hơn mười năm hình thành, nhưng vẫn còn nhỏ bé. Với một thị trường tài chính chưa phát triển và thiếu hiệu quả thì doanh nghiệp không có được những tín hiệu đúng đắn về lĩnh

vực kinh doanh cũng như tìm kiếm được nguồn vốn để phát triển các hoạt động kinh doanh của mình.

Cuối cùng *khu vực DNNN* có quy mô lớn nhưng hoạt động kém hiệu quả đã góp phần kéo dài giai đoạn suy thoái kinh tế của Việt Nam hiện nay, thể hiện bằng các con số thua lỗ hoặc lợi nhuận thấp, như các trường hợp của Vinashin và Vinalines và nhiều tập đoàn kinh tế khác. Bên cạnh việc là tác nhân đóng góp trực tiếp làm cho kinh tế suy giảm, khu vực DNNN còn gây ra nợ xấu đáng kể cho hệ thống tín dụng. Nợ xấu từ khu vực DNNN rất khó giải quyết là một trong những nguyên nhân chính khiến cho tín dụng của nền kinh tế bị đóng băng như trong hai năm vừa qua. Hơn nữa, khi các DNNN thu hẹp sản xuất để tái cơ cấu, cầu từ khu vực này đối với khu vực doanh nghiệp tư nhân sẽ bị sụt giảm. Các kênh tác động này tạo ra sự suy giảm sản xuất chung của toàn bộ nền kinh tế.

Trong thời gian tới, *hội nhập kinh tế* sâu rộng hơn làm tăng quy mô và tốc độ truyền tải các cú sốc bên ngoài. Một mặt, Việt Nam vẫn sẽ thực thi các cam kết đã có, bao gồm các cam kết trong khuôn khổ WTO và các hiệp định FTA của ASEAN, một mặt sẽ tham gia đàm phán các FTA mới, như Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP), FTA với EU, v.v... Điểm chung của những hiệp định này là đều thuộc thể hệ mới, trong đó có nhấn mạnh hơn các vấn đề liên quan đến thương mại và đầu tư như mua sắm Chính phủ, bảo hộ sở hữu trí tuệ, cạnh tranh, thuận lợi hóa cho thương mại, bảo vệ môi trường, v.v... Việt Nam cũng sẽ tiếp tục mở cửa thị trường tài chính để thực hiện lộ trình tự do hóa tài khoản vốn. Bối cảnh kinh tế thế giới và khu vực còn nhiều khó khăn sẽ đặt ra nhiều thách thức, nhất là khi tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam phụ thuộc rất nhiều vào các đối tác ở EU, Mỹ và Đông Á. Tuy vậy, các cú sốc bên ngoài không đặt ra nhiều khó khăn mới cho kinh tế Việt Nam mà chỉ làm trầm trọng thêm các yếu kém vốn có của nền kinh tế, nhất là của mô hình tăng trưởng dựa nhiều vào đầu tư và tín dụng. Thực tế cho thấy, chính

sách của Việt Nam quá chú trọng tăng trưởng trong một thời gian dài mà chưa quan tâm đúng mức đến ổn định kinh tế vĩ mô đã làm trầm trọng áp lực bất ổn kinh tế vĩ mô, và do đó đã thu hẹp giai đoạn tăng trưởng nhanh. Trước tác động bất lợi của các cú sốc bên ngoài, việc kích cầu (rút ngắn thời kỳ suy giảm) sẽ trở nên khó khăn hơn bởi đi kèm với áp lực lạm phát gia tăng.

Trong khi đó, ở trong nước, những yếu kém vốn có vẫn tồn tại như mô hình tăng trưởng và cơ cấu kinh tế cũ chưa được đổi mới, theo đó các nền tảng tăng trưởng chưa được cải thiện, các chính sách phục hồi tăng trưởng đang dần trở nên thiếu hiệu quả, việc tăng cường các biện pháp hành chính chỉ làm việc phân bổ nguồn lực kém hiệu quả hơn; hệ quả là xu thế tăng trưởng dài hạn đang bị tác động tiêu cực. Đồng thời, các cú sốc khó đoán định xuất phát từ cách điều hành chính sách tiền tệ và chính sách tài khóa, thị trường tài chính chưa phát triển và khu vực DNNN kém hiệu quả đã góp phần đẩy chu kỳ kinh tế của Việt Nam vào giai đoạn suy giảm kéo dài lâu nhất trong những năm gần đây.

Vì vậy, *gợi ý chính sách* quan trọng là cần quyết tâm thực hiện các cải cách dài hạn nhằm tạo dựng nền tảng tăng trưởng kinh tế một cách bền vững, cụ thể là cần có quyết tâm về mặt chính trị để đẩy nhanh quá trình đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu kinh tế, đặc biệt là ba lĩnh vực then chốt: đầu tư công, DNNN và khu vực NHTM. Đồng thời, cần kiên định hơn nữa với mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô nhằm duy trì đà phát triển kinh tế trong dài hạn.

Bên cạnh đó, để chu kỳ kinh tế vượt qua được giai đoạn suy giảm, các chính sách vĩ mô cần được phối hợp và thiết kế một cách nhất quán và dễ đoán định. Đối với chính sách tiền tệ, cần xây dựng qui tắc để duy trì lạm phát thấp và giúp DN có thể tiên đoán được sự biến đổi về lãi suất. Khuôn khổ chính sách tiền tệ lạm phát mục tiêu có thể coi là một lựa chọn, đặc biệt là đối với các nước có diễn biến lạm phát bất ổn và cao trong quá khứ như Việt Nam, theo đó, tính

độc lập chính sách tiền tệ cũng sẽ được tăng cường. Theo ràng buộc Bộ ba bất khả thi, để hướng sự ưu tiên về phía chính sách tiền tệ độc lập, cần hi sinh ở mức độ nhất định sự ổn định tỷ giá hoặc tự do hóa tài khoản vốn. Trước mắt trong ngắn hạn, cần có cơ chế kiểm soát các dòng vốn hiệu quả hơn để có thể ổn định được tỷ giá ở mức độ nhất định cùng với gia tăng dự trữ ngoại hối đủ lớn và nâng cao hiệu quả các biện pháp trung hòa. Kiểm soát vốn hiệu quả nên thể hiện ở việc lựa chọn cách thức kiểm soát vốn hợp lý trong bối cảnh phải mở cửa nền kinh tế, liên quan đến ưu tiên mở cửa khu vực nào và mức độ đến đâu. Kiểm soát vốn nên coi là giải pháp tạm thời và trong giai đoạn chuyển đổi trước khi tự do hơn vào năm 2018² và Việt Nam cần tận dụng thời gian này để nền kinh tế có thêm thời gian xử lý các vấn đề trong nước và xây dựng thị trường tài chính đủ lành mạnh.

Sau một thời gian nhất định, khi thị trường tài chính trong nước được cải thiện cùng với các cơ chế giám sát hữu hiệu thì mở cửa hơn nữa tài khoản vốn là một lựa chọn hợp lý, trong bối cảnh Việt Nam vẫn rất cần những nguồn lực từ bên ngoài cho tăng trưởng và phát triển kinh tế, cũng như theo các lộ trình cam kết mở cửa tài khoản vốn. Bên cạnh đó, chi phí và hạn chế của các biện pháp trung hòa sẽ ngày càng gia tăng nên khó có thể tiếp tục duy trì ổn định tỷ giá trong dài hạn. Việc theo đuổi chính sách lạm phát mục tiêu cũng đồng nghĩa với việc phải có cơ chế điều hành tỷ giá linh hoạt, do điều kiện căn bản của chính sách tiền tệ lạm phát mục tiêu là phải ưu tiên mục tiêu lạm phát hơn các mục tiêu chính sách khác, bao gồm cả ổn định tỷ giá. Vì vậy, từ năm 2018, mô hình trung dung của Việt Nam cần chuyển về đỉnh tự do tài khoản vốn và từ bỏ hơn nữa mức độ ổn định tỷ giá, và cần tiến tới cơ chế thả nổi tỷ giá có quản lý khi các điều kiện vĩ mô đã chín muồi.

Đối với chính sách tài khóa, cần có sự đổi mới mạnh mẽ, toàn diện nhằm hướng tới việc xây dựng một ngân sách bền vững, hiệu

²Theo cam kết với WTO, tài khoản vãng lai và tài khoản vốn của Việt Nam sẽ phải được tự do hóa và mở cửa vào năm 2018.

quả. Dù hiện nay quy mô nợ công của Việt Nam vẫn được coi là trong ngưỡng an toàn song với việc duy trì thâm hụt ngân sách nhiều năm trong khi hiệu quả chi tiêu công ngày càng kém thì nguy cơ mất ổn định tài khóa không chỉ là cảnh báo. Với các khoản thu NSNN, cải cách hệ thống thuế, tạo nguồn thu ngân sách ổn định và cân bằng cần được coi là quan điểm chủ đạo. Để giảm được sức ép thu thuế thì tất yếu phải giảm quy mô chi tiêu công và thu hẹp vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế. Song việc cắt giảm các khoản chi tiêu nên dựa trên việc đánh giá hiệu quả và mức độ ưu tiên của chi tiêu công chứ không nên thực hiện cắt giảm đồng loạt theo tỷ lệ cố định. Cắt giảm quy mô chi tiêu NSNN sẽ khó có thể thực hiện điều này nếu không thực hiện cải cách hành chính, tiết kiệm chi tiêu. Chính phủ cần có những giải pháp mạnh mẽ hơn với việc cắt giảm chi tiêu trong quản lý hành chính và cải thiện hiệu quả làm việc của bộ máy.

Nhằm nâng cao vai trò của Quốc hội trong quyết định dự toán NSNN thì có thể xem xét thay đổi các Nghị quyết của Quốc hội về dự toán ngân sách thành Luật Ngân sách hàng năm. Điều này cho phép tăng cường tính kỷ luật ngân sách và hạn chế tình trạng chi chuyển nguồn như hiện nay. Chính sách tài khóa cùng với chính sách tiền tệ có vai trò quan trọng với ổn định kinh tế vĩ mô và thúc đẩy tăng trưởng. Song liều lượng cho thực hiện các giải pháp tài khóa cụ thể sẽ không thể chính xác nếu việc hạch toán ngân sách còn chưa rõ ràng, minh bạch. Cần áp dụng các chuẩn mực thống kê, kế toán phù hợp với thông lệ quốc tế và tránh việc tiếp tục có những khoản thu, chi liên quan đến NSNN hay các quỹ tài chính thuộc NSNN được đề ngoài cân đối NSNN hàng năm. NSNN cũng không thể ổn định nếu không có những thay đổi cần thiết trong phân cấp NSNN.

CHƯƠNG 1

THÁCH THỨC CÒN Ở PHÍA TRƯỚC

DẪN NHẬP

Kinh tế vĩ mô năm 2012 là một bức tranh nhiều màu sắc đan xen: lạm phát giảm mạnh, cán cân thương mại lần đầu tiên thặng dư sau 20 năm, tỷ giá ổn định và dự trữ ngoại hối gia tăng; nhưng đà tăng trưởng kinh tế giảm sút với tốc độ tăng thấp nhất kể từ năm 2000, khu vực doanh nghiệp vô cùng khó khăn, cân đối ngân sách căng thẳng. Nếu xem xét cỗ xe kinh tế năm 2012 trong một chặng đua dài hơi trong nhiều năm, thì các biến số vĩ mô như lạm phát hay cán cân thương mại thực ra lại ở trạng thái bất ổn cao do sự thay đổi đột ngột, theo đó, “điểm sáng” nhận được trong năm 2012 chưa đưa lại niềm tin về khả năng kiểm soát ổn định vĩ mô một cách vững chắc. Trong khi đó, năm thứ ba liên tiếp nền kinh tế suy giảm mức độ tăng trưởng, và nằm trong đà giảm tương đối ổn định kéo dài từ năm 2007 cho đến nay. Diễn biến kinh tế trên xuất phát từ cả nguyên nhân bên ngoài và bên trong. Nguyên nhân bên ngoài là những bất ổn và suy thoái chung của kinh tế toàn cầu. Tuy nhiên, nguyên nhân bên trong là chủ yếu, những vấn đề vốn có của nền kinh tế vẫn tồn tại, các chính sách tổng cầu ngắn hạn thay vì có thể giúp nền kinh tế vượt qua bất ổn và phục hồi tăng trưởng, nhưng bởi căn nguyên mô hình tăng trưởng chưa thay đổi, cơ cấu kinh tế chưa được điều chỉnh, chất lượng tăng trưởng chưa được cải thiện, phân bổ nguồn lực thiếu hiệu quả.

Chương 1 của Báo cáo kinh tế vĩ mô sẽ là một bức tranh toàn cảnh về kinh tế Việt Nam năm 2012, tổng quan lại những diễn biến vĩ mô cơ bản và phân tích nguyên nhân, đánh giá kết quả quá trình

tái cơ cấu nền kinh tế, từ đó nhận diện những thách thức đang còn ở phía trước. Chương 1 cũng là phần gợi mở cho những chủ đề được phân tích sâu hơn ở các chương sau, bao gồm: vấn đề khó khăn của doanh nghiệp, vấn đề thặng dư cán cân thanh toán và chính sách tiền tệ, vấn đề bền vững tài khóa, vấn đề lao động và việc làm, vấn đề phát triển nông nghiệp và vấn đề khả năng chống đỡ trong bối cảnh hội nhập của nền kinh tế. Với mục tiêu trên, Chương 1 của báo cáo được kết cấu thành ba phần chính. Phần 1 trình bày về diễn biến kinh tế thế giới và những tác động đến Việt Nam. Phần 2 phân tích tổng quan kinh tế trong nước thông qua diễn biến các chỉ số kinh tế quan trọng (tăng trưởng và sản lượng, lạm phát và tỷ giá, lao động và việc làm) và các khu vực kinh tế (khu vực kinh tế đối ngoại, khu vực tài chính - tiền tệ và khu vực tài khóa - ngân sách). Phần 3 đánh giá một năm thực hiện Đề án Tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế và những thách thức, rủi ro trong những năm tiếp theo.

DIỄN BIẾN KINH TẾ THẾ GIỚI NĂM 2012

Tăng trưởng kinh tế thế giới suy giảm

Bối cảnh kinh tế thế giới năm 2012 tiếp tục gặp nhiều khó khăn, tình hình nợ công khu vực châu Âu có những diễn biến phức tạp, với quy mô và phạm vi lan rộng ra nhiều nền kinh tế, kể cả bên ngoài EU. Quá trình phục hồi kinh tế và chính sách kinh tế của Hoa Kỳ gặp khó khăn do chưa đạt được thỏa thuận về chính sách tài khóa và trần nợ công. Kinh tế Nhật Bản mới chỉ bước qua thời kỳ hừng hực chịu tác động của sóng thần và sự cố điện hạt nhân từ năm 2011. Quan trọng hơn, suy giảm kinh tế ở các nước phát triển đã lan đến cả khu vực các nền kinh tế đang phát triển và mới nổi, dù khu vực này liên tục phát triển năng động trong những năm qua. Đây cũng chính là nguyên nhân khiến giá các hàng hóa cơ bản có xu hướng giảm, sau khi tăng mạnh trong một thời gian dài, gây ảnh hưởng đến các nước xuất khẩu. Tuy vậy, về cuối năm 2012, kinh tế thế giới có những chuyển biến tích cực hơn. Một mặt, nền tảng thị trường tài chính thế

giới đã được cải thiện đáng kể, do tác dụng của các biện pháp cải thiện tài khóa ở khu vực EU, những thỏa thuận nhằm tránh vách đá tài khóa và nâng trần nợ công ở Hoa Kỳ, v.v... Các thị trường chứng khoán chủ chốt trên thế giới ít nhiều đã có sự phục hồi, qua đó giúp điều tiết các dòng vốn một cách hiệu quả hơn. Mặt khác, dù vòng đàm phán Doha chưa có nhiều chuyển biến, song xu hướng tự do hóa thương mại song phương và khu vực vẫn tiếp diễn.

Trong bối cảnh ấy, tăng trưởng kinh tế thế giới năm 2012 thấp hơn so với năm 2011. Theo Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), tăng trưởng kinh tế thế giới chỉ đạt 3,2% vào năm 2012, thấp hơn đáng kể so với năm 2011 (3,9%). Còn theo Ngân hàng Thế giới (WB), tăng trưởng kinh tế thế giới chỉ đạt 2,3% vào năm 2012, thấp hơn so với mức 2,7% của năm 2011. Bản thân những kết quả này cũng thấp hơn so với kết quả dự báo vào đầu năm 2012, lần lượt ở mức 3,3% và 2,5% theo công bố của IMF và WB.

Bảng 1.1. Tăng trưởng kinh tế thế giới giai đoạn 2011-2012

	IMF		WB	
	2011	2012	2011	2012
GDP thế giới (tốc độ tăng trưởng: %)	3,9	3,2	2,7	2,3
Các nước phát triển	1,6	1,3	1,6	1,3
Hoa Kỳ	1,8	2,3	1,8	2,2
Nhật Bản	-0,6	2,0	-0,7	1,9
Khu vực đồng Euro	1,4*	-0,4*	1,5	-0,4
Các nước công nghiệp hoá mới châu Á	4,0	1,8		
Các nước đang phát triển	6,3	5,1	5,9	5,1
Các nước đang phát triển châu Á	8,0	6,6		
Thương mại thế giới (tốc độ tăng trưởng: %)	5,9	2,8	6,2	3,5

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2013) và IMF (2013).

Ghi chú: *: Khu vực EU thay vì khu vực đồng Euro.

Đáng chú ý, tăng trưởng kinh tế chậm lại trong năm 2012 chủ yếu do khối các nước đang phát triển.³ Cụ thể, nhóm các nước phát triển giảm tăng trưởng từ 1,6% năm 2011 xuống 1,3% năm 2012;

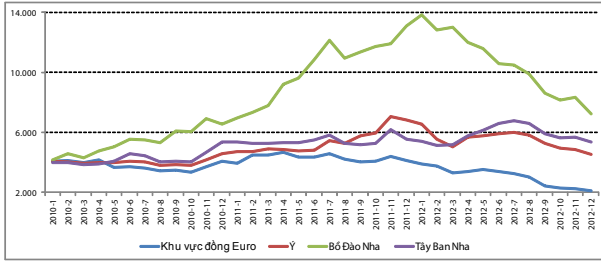
³Chủ yếu theo số liệu của IMF.

trong khi đó các nước đang phát triển ở châu Á, dù vẫn tăng trưởng nhanh nhất, nhưng tốc độ đã sụt giảm mạnh từ 8,0% năm 2011 xuống còn 6,6% năm 2012. Tính chung cho cả nhóm nước đang phát triển, tăng trưởng đã giảm từ 6,3% xuống còn 5,1%. Trong khi đó, nhóm các nước phát triển lại có sự phân hóa về tốc độ tăng trưởng, dù nói chung đang tăng trưởng chậm lại. Cụ thể, Hoa Kỳ đã tăng trưởng nhanh hơn trong năm 2012, đạt mức 2,3% so với mức 1,8% năm 2011. Tương tự, Nhật Bản cũng đã đạt được tốc độ tăng trưởng dương (2,0%) năm 2012 sau suy thoái vào năm 2011 (-0,6%). Trong khi đó, do chịu ảnh hưởng của khủng hoảng nợ công, khu vực EU đạt tăng trưởng âm vào năm 2012 (-0,4%), dù trước đó có mức tăng trưởng 1,4% vào năm 2011.

Nợ công châu Âu chuyển biến tích cực từ nửa cuối 2012

Trong nửa đầu năm 2012, khủng hoảng nợ công châu Âu diễn biến nghiêm trọng đến mức ngay cả với nhiều cuộc họp giữa các lãnh đạo và các định chế tài chính quốc tế thì vẫn chưa có dấu hiệu cho thấy tình hình sẽ được cải thiện căn bản. Đầu tháng 1, Standard&Poor's đã hạ định mức tín nhiệm của Pháp và tám thành viên khác, cũng như hạ định mức tín nhiệm của Quỹ hỗ trợ ổn định tài chính của châu Âu. Kinh tế khu vực đồng Euro được dự báo sẽ sụt giảm 0,3% trong năm 2012. Tỷ lệ thất nghiệp trong tháng 3 ở khu vực đồng Euro tăng lên mức kỷ lục. Lãi suất cho vay ở Tây Ban Nha và Italia tiếp tục tăng nhanh. Đến tháng 5, tình hình ở Hy Lạp tiếp tục tồi tệ hơn khi đa số người dân ủng hộ các đảng phái không chủ trương thực hiện Hiệp định cứu trợ với EU và IMF. Cuộc bầu cử phải tổ chức lại vào tháng 6 sau khi không đạt được thỏa thuận về liên minh thành lập Chính phủ giữa các Đảng. Đến quý III, việc bầu cử lại và thành lập Chính phủ đã hoàn tất ở Hy Lạp, song người dân dường như vẫn chưa lạc quan hơn về triển vọng của Hy Lạp. Ở Tây Ban Nha, Ngân hàng Bankia phải xin cứu trợ 19 tỷ Euro từ Chính phủ. Lãi vay của Tây Ban Nha tiếp tục tăng trong tháng 6, cho thấy thị trường vẫn quan ngại về triển vọng tài khóa của quốc gia này.

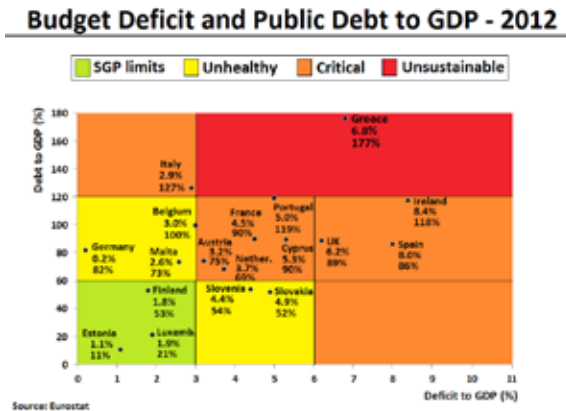
Hình 1.1. Diễn biến lãi suất trái phiếu Chính phủ khu vực đồng Euro (ĐVT: %)



Nguồn: IMF.

Tình hình nợ công châu Âu chỉ chuyển biến tích cực hơn trong nửa cuối năm 2012. Chính phủ Ireland đã có thể tham gia thị trường tài chính trở lại để bán trái phiếu Chính phủ. Trên thực tế, phiên chào bán trái phiếu dài hạn trị giá 5 tỷ Euro đã diễn ra thành công vào tháng 7/2012, với lãi suất 5,9% cho trái phiếu kỳ hạn năm năm và 6,1% cho kỳ hạn tám năm. IMF, Hội đồng châu Âu và NHTW châu Âu ECB đã đạt được những thỏa thuận bước đầu nhằm xử lý nợ và hỗ trợ phục hồi kinh tế ở Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha. Tuy vậy, tình hình nợ của Hy Lạp vẫn chưa có nhiều chuyển biến căn bản. Trong khi đó, từ cuối năm 2012, Cộng hòa Síp cũng gia nhập nhóm những nền kinh tế ở khu vực đồng Euro bị khó khăn về ngân sách và hệ thống ngân hàng.

Hình 1.2. Diễn biến nợ và thâm hụt ngân sách của một số nền kinh tế EU



Nguồn: Eurostat.

Từ góc độ chính sách trong năm 2012, các hoạt động chống đỡ vỡ ở khu vực đồng Euro vẫn tiếp tục diễn ra, dù còn rất khó khăn. Nét mới là 25 (trên 27) nước thành viên EU đã thông qua các quy định mới nhằm hạn chế khả năng vượt trần thâm hụt ngân sách. Đến tháng 2, Hy Lạp buộc phải thông qua các biện pháp khắc khổ mới. Trong khi đó, các cuộc họp về xóa nợ giữa Hy Lạp và các chủ nợ tư nhân không mang lại kết quả đáng kể. Đến tháng 3, khu vực đồng Euro cũng thông qua khoản cứu trợ lên tới 130 tỷ Euro dành cho Hy Lạp.

Vào cuối quý III, nhóm bốn nước Đức, Pháp, Italia và Tây Ban Nha đã đồng ý sẽ vận động nguyên thủ các quốc gia châu Âu thông qua kế hoạch xóa nợ 130 tỷ Euro cho các nền kinh tế khó khăn trong Cuộc họp thượng đỉnh tiếp theo. Dù còn nhiều khó khăn, song đây là lần đầu tiên trong nhiều tháng, Tây Ban Nha, Pháp và Italia đã thành công trong việc thuyết phục Đức đồng ý với kế hoạch vận động xóa nợ. Đây có thể là một tín hiệu tích cực đối với quá trình ứng phó với khả năng đổ vỡ khu vực đồng Euro, dù hậu quả dài hạn còn chưa được tính đến.

Tổng kết trong nửa cuối năm 2012, các giải pháp mang tính tích cực tập trung vào một số hướng chính. Thứ nhất, các lãnh đạo khu vực đạt thỏa thuận về việc tăng cường khung pháp lý với hệ thống ngân hàng, đi kèm với các khoản cho vay trực tiếp để hỗ trợ. Thứ hai, chính sách tài khóa sẽ bớt khắc khổ hơn, trong khi đầu tư được gia tăng nhằm kích thích phục hồi kinh tế. Thứ ba, khu vực này sẽ nỗ lực giảm thâm hụt cán cân vãng lai. Thứ tư, khu vực đồng Euro sẽ nỗ lực tăng khả năng cạnh tranh thông qua giảm chi phí lao động, giảm thuế và phí cho doanh nghiệp, v.v...

Tuy vậy, các biện pháp ứng phó cho đến nay mới tập trung vào việc làm giảm các khó khăn tài chính trước mắt (xóa nợ, giảm nợ, cho vay cứu trợ tài chính) ở một số nền kinh tế thành viên khu vực đồng Euro. Dự địa thực hiện các biện pháp này vẫn còn, nhất là khi nhận được cam kết dưới nhiều hình thức của IMF và các nền kinh tế khác,

bao gồm cả nhóm các nền kinh tế mới nổi BRICS. Trong khi đó, các biện pháp dài hơi hơn vẫn chưa được xem xét. Một số đề xuất liên quan có thể là phát hành trái phiếu chung của khu vực đồng Euro, hay thiết lập Quỹ Tiền tệ châu Âu, hay thành lập liên minh tài khóa châu Âu, v.v... nhưng những đề xuất dài hạn này có lẽ chỉ được xem xét sau khi giải quyết về cơ bản các khó khăn trước mắt ở khu vực.

Hoa Kỳ thận trọng trước bầu cử và rủi ro vách đá tài khóa

Kinh tế Hoa Kỳ phục hồi chậm trong nửa đầu năm 2012, tuy nhiên, trong nửa cuối năm, những bất định về triển vọng chính sách sau cuộc bầu cử Tổng thống Mỹ vào tháng 11 và rủi ro “vách đá tài khóa” đã làm quá trình phục hồi kinh tế chậm lại đáng kể. Ngay cả đầu tư cho hoạt động sản xuất - kinh doanh cũng tăng chậm hơn dự kiến, với tốc độ tăng ở mức 1,8% (tính theo năm) trong quý III. Theo đánh giá của WB dựa trên những số liệu mới nhất cho quý IV, tăng trưởng kinh tế nói chung và hoạt động sản xuất - kinh doanh nói riêng có thể còn yếu hơn dự kiến. Những điểm sáng chính về cuối năm của kinh tế Hoa Kỳ chính là tăng cường hoạt động bán lẻ, thị trường nhà ở phục hồi và gia tăng việc làm. Trên thực tế, sau một thời gian dài chịu thâm hụt ngân sách với quy mô lớn, Hoa Kỳ vẫn chưa đạt được đồng thuận về nhóm chính sách nhằm giảm thâm hụt về mức kiểm soát được cũng như vấn đề trần nợ công.

Nhật Bản phục hồi chậm sau khủng hoảng

Nhật Bản nhanh chóng bước vào đà phục hồi kinh tế sau những nỗ lực chi tiêu thực hiện tái thiết sau thảm họa động đất và điện hạt nhân. Tuy vậy, đà phục hồi này là khá ngắn ngủi và chỉ diễn ra trong quý I năm 2012. Bước vào quý II, đà phục hồi này đã giảm dần, khiến GDP giảm 0,1% (tính theo năm). Trong nửa cuối năm, căng thẳng chính trị do tranh chấp chủ quyền biển đảo với Trung Quốc cũng làm trầm trọng thêm những khó khăn kinh tế ở Nhật Bản. Xuất khẩu của Nhật Bản sang Trung Quốc (tính theo đồng Yên) đã giảm khoảng 17% chỉ trong giai đoạn từ tháng 6 đến tháng 11, góp phần khiến

GDP giảm khoảng 3,5% (tính theo năm) trong quý III. Đến quý IV, sản xuất công nghiệp ở Nhật Bản suy yếu, sản lượng công nghiệp giảm khoảng 18,5% trong quý (tính theo năm). Điều này khiến kinh tế Nhật Bản chỉ đạt mức tăng trưởng khá thấp trong năm 2012, dù có bước phục hồi so với năm 2011.

Các nước đang phát triển Đông Á tăng trưởng chậm song vẫn hội nhập năng động

Tăng trưởng kinh tế của các nước đang phát triển Đông Á đã chậm lại đáng kể, chủ yếu do suy giảm tổng cầu ở các nước phát triển - thị trường xuất khẩu chính của các nước Đông Á - và các biện pháp giảm tổng cầu, kiểm chế lạm phát ở Trung Quốc. Kinh tế Trung Quốc chỉ tăng trưởng 7,9% trong năm 2012, thấp hơn nhiều so với mức 9,3% năm 2011 và là mức thấp kỷ lục kể từ năm 1999. Xuất khẩu của nhóm nước này cũng giảm đáng kể từ quý III, khiến tăng trưởng sản lượng công nghiệp tiếp tục suy giảm từ quý IV. Tuy vậy, ngoại trừ Trung Quốc, các nước Đông Á nhìn chung chống chịu khá tốt trước những tác động bất lợi của suy giảm kinh tế toàn cầu, với mức tăng trưởng trung bình 5,6% vào năm 2012, cao hơn so với mức 4,5% năm 2011. Các nền kinh tế chủ chốt ở ASEAN (như Indonesia, Malaysia và Philippines) tăng trưởng khá nhờ các chính sách ứng phó tốt với suy giảm kinh tế. Sản xuất công nghiệp và xuất khẩu của các nước đang phát triển khu vực Đông Á (tính cả khu vực Thái Bình Dương) lần lượt đạt tới 15% và 9% trong quý III. Tuy vậy, quá trình phục hồi kinh tế ở khu vực còn khá chậm chạp và mong manh, một phần do tác động của khủng hoảng nợ công châu Âu làm giảm các dòng vốn đầu tư vào khu vực.

Hình 1.3 Tăng trưởng sản lượng công nghiệp hàng quý khu vực Đông Nam Á và Trung Quốc (ĐVT: %)



Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

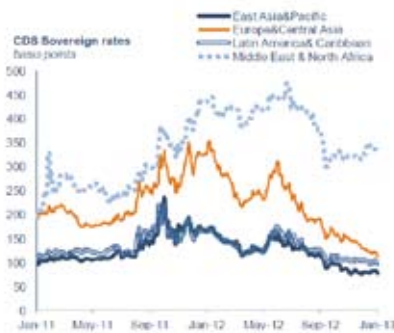
Diễn biến giá cả một số thị trường

Thị trường tài chính - chứng khoán

Năm 2012 chứng kiến những thời kỳ biến động khác nhau của thị trường tài chính - chứng khoán thế giới. Trong quý I, các thị trường chứng khoán chính đều tăng, trong khi rủi ro ở các thị trường đang phát triển có dấu hiệu giảm bớt. Đến quý II, trước những diễn biến của cuộc khủng hoảng nợ công châu Âu, các thị trường chứng khoán ở cả các nước phát triển và đang phát triển đều sụt giảm, cùng với sự gia tăng rủi ro tài chính. Tình hình chỉ chuyển biến tích cực trong nửa cuối năm 2012, sau những biện pháp mạnh mẽ của Ngân hàng Trung ương châu Âu, Cục Dự trữ liên bang Mỹ và NHTW Nhật Bản. NHTW châu Âu đã công bố những biện pháp có thể thực hiện nhằm bảo vệ giá trị đồng Euro vào cuối tháng 7, tiếp nối bởi chương trình mua trái phiếu và nỗ lực thể chế hóa cơ chế ổn định ở châu Âu vào tháng 9. Cũng trong tháng 9, Cục Dự trữ liên bang Mỹ bắt đầu nói lỏng định lượng lần 3. NHTW Nhật Bản tiếp nối với chương trình mua tài sản trị giá 10 nghìn tỷ Yên (tương đương 129 tỷ đôla Mỹ). Điều này đã khiến các thị trường chứng khoán hồi phục mạnh mẽ và gần như liên tục tăng trong nửa cuối năm 2012.

Hình 1.4. Rủi ro tài chính và chỉ số chứng khoán thế giới

Rủi ro tài chính thể hiện qua chỉ số CDS



Chỉ số giá chứng khoán thế giới



Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

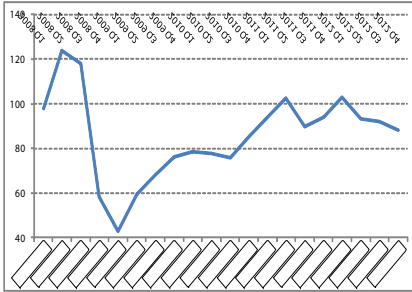
Thị trường hàng hóa

Khác với diễn biến các năm trước, giá nhiều hàng hóa cơ bản có xu hướng đi xuống trong năm 2012. Tính trung bình năm, giá dầu thô giảm nhẹ từ 95,05 USD/thùng vào năm 2011 xuống còn 94,14 USD/thùng năm 2012. Xu hướng giảm giá xăng dầu được thể hiện trong suốt năm 2012, từ 102,9 USD/thùng vào quý I xuống còn 88,1 USD/thùng vào quý 4. Trong khi đó, giá xăng chỉ tăng 0,3% vào năm 2012, thấp hơn nhiều so với mức tăng trong năm 2011 (19,6%).

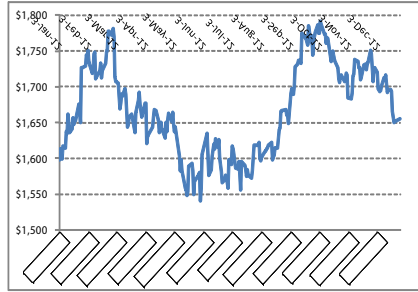
Giá các mặt hàng phi nhiên liệu cũng giảm mạnh. Theo số liệu của WB, mức giảm này đạt trung bình khoảng 9,8% trong năm 2012. Giá đồ uống tiếp tục giảm 12,3% vào năm 2012, sau khi đã giảm 0,8% vào năm 2011. Tương tự, giá nguyên liệu nông sản giảm 3,7% trong năm 2011, sau đó giảm tiếp 2,1% vào năm 2012. Giá hàng kim loại cũng giảm 4,8% trong năm 2012, dù mức giảm đã nhỏ hơn nhiều so với năm 2011 (-12,8%).

Hình 1.5. Diễn biến giá dầu thô và giá vàng thế giới

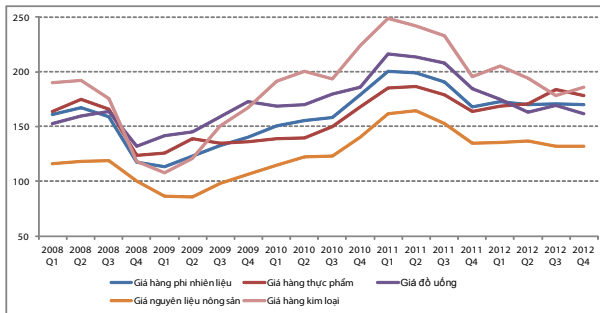
Diễn biến giá dầu thô (USD/thùng)



Diễn biến giá vàng



Diễn biến giá một số nhóm hàng



Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

Trong khi đó, giá vàng thế giới có những đợt biến động mạnh suốt trong năm 2012. Trong hai tháng đầu năm, giá vàng có xu hướng tăng mạnh từ mức 1.600 USD/ounce lên hơn 1.777 USD/ounce. Trong 5 tháng tiếp theo, giá vàng có dao động mạnh song giữ xu hướng giảm và chỉ còn trên 1.560 USD/ounce. Sau đó, giá vàng bứt phá trở lại và gần như liên tục đạt đỉnh ở mức 1.791 USD/ounce trước khi điều chỉnh giảm. Giá vàng kết thúc năm 2012 ở mức 1.655 USD/ounce, tăng khoảng 3,6% so với thời điểm đầu năm.

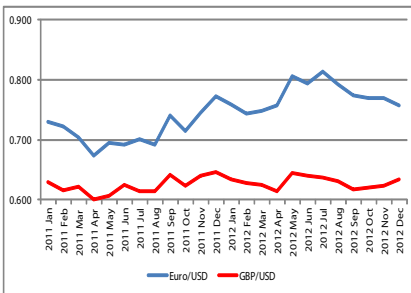
Tỷ giá giữa các đồng tiền chủ chốt

Nhìn chung, đồng USD có xu hướng tăng giá so với ba đồng tiền chủ chốt - bao gồm Euro, Yên Nhật và Bảng Anh trong năm 2012. Tuy vậy, mức tăng giá này là không liên tục. Đồng USD lên giá so với đồng Euro trong nửa đầu năm 2012, dù sau đó chuyển sang

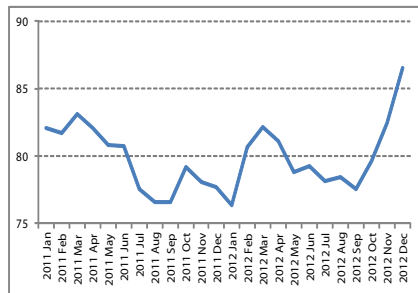
xu hướng giảm giá vào các tháng cuối năm. Diễn biến này chủ yếu do thay đổi diễn biến khủng hoảng nợ công ở khu vực đồng Euro. Đồng USD cũng lên giá mạnh so với đồng Yên Nhật trong hai tháng đầu năm và ba tháng cuối năm; xen giữa hai giai đoạn này là thời kỳ điều chỉnh giảm tỷ giá của đồng USD so với Yên Nhật. Trong khi đó, tỷ giá của USD so với Bảng Anh vẫn ở mức tương đối ổn định, và chỉ tăng nhẹ trong thời điểm cuối năm.

Hình 1.6. Tỷ giá giữa USD và các đồng tiền chủ chốt

Diễn biến tỷ giá Euro và Bảng Anh so với USD



Diễn biến tỷ giá Yên Nhật so với USD



Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

Tác động của kinh tế thế giới đến kinh tế Việt Nam

Tăng trưởng kinh tế thế giới năm 2012 suy giảm trên diện rộng, dù bước đầu có những chuyển biến tích cực từ các nền kinh tế lớn như Hoa Kỳ, Nhật Bản. Rủi ro suy giảm kinh tế trong thời gian tới vẫn còn hiện hữu, nhất là khi khủng hoảng nợ công ở châu Âu vẫn còn nhiều diễn biến phức tạp. Dòng vốn đầu tư vào các nước đang phát triển đang có dấu hiệu sụt giảm trong khi tăng trưởng thương mại toàn cầu chậm lại, đi kèm với việc giảm giá nhiều mặt hàng trên thị trường thế giới. Những diễn biến trên đã có ảnh hưởng đến kinh tế Việt Nam trong năm 2012. Các tác động đến Việt Nam chủ yếu diễn ra thông qua các kênh thương mại và đầu tư.

Là một nước dựa vào xuất khẩu nhiều mặt hàng cơ bản (như hàng nông sản, thủy sản, khoáng sản, v.v...), Việt Nam phần nào chịu thiệt hại khi giá các mặt hàng suy giảm. Chẳng hạn, Việt Nam là

nước xuất khẩu ròng các mặt hàng nông sản, song giá các mặt hàng này giảm 2,1% trong năm 2012. Chỉ riêng với mặt hàng gạo, giá thế giới đã giảm khoảng 8-10 USD/tấn trong năm, trong khi lượng gạo xuất khẩu cả năm của Việt Nam đạt tới 8,1 triệu tấn. Giá xuất khẩu của các mặt hàng khác cũng giảm đáng kể, như giá cao su giảm 31,02%; giá sản và sản phẩm từ sản giảm 16,83%; giá hạt điều giảm 14,94%; và giá than giảm 11,93%.

Tuy nhiên, giá thế giới giảm phần nào làm giảm áp lực đối với giá cả trong nước. Giá lương thực và thực phẩm - nhóm hàng quan trọng trong rổ hàng hóa tiêu dùng - chỉ tăng 1,01% trong năm 2012, thấp hơn rất nhiều so với các năm trước đó (2010: 16,2%; 2011: 24,8%). Bên cạnh đó, giá thế giới giảm cũng làm giảm áp lực đối với giá hàng nhập khẩu. Cụ thể, chỉ số giá nhập khẩu hàng hóa trong năm 2012 giảm khoảng 0,33% so với năm 2011. Trong đó, một số mặt hàng có chỉ số giá nhập khẩu giảm mạnh là giấy (giảm 7,89%); xơ, sợi dệt (giảm 7,7%) và sắt thép (giảm 5,96%). Đây là một trong những nguyên nhân khiến lạm phát giảm về mức 6,81% trong năm 2012.

Trên một phương diện khác, hoạt động thương mại dường như ít chịu tác động hơn của các diễn biến kinh tế thế giới. Xu hướng này rõ nét hơn với xuất khẩu. Có thể thấy cơ cấu xuất khẩu của Việt Nam theo ngành hàng và theo thị trường ít có nhiều thay đổi. Cụ thể, xuất khẩu của Việt Nam vẫn tập trung vào các mặt hàng gia công có hàm lượng giá trị gia tăng thấp, các mặt hàng thâm dụng lao động và/hoặc sử dụng nhiều tài nguyên thiên nhiên. Trong bối cảnh giá hàng xuất khẩu giảm, việc tăng mạnh lượng hàng xuất khẩu là một định hướng quan trọng để giúp duy trì đà tăng trưởng xuất khẩu. Các thị trường xuất khẩu chính vẫn là EU, Hoa Kỳ, Nhật Bản, ASEAN, v.v...

Đầu tư nước ngoài vào Việt Nam không quá khả quan trong bối cảnh các dòng vốn vào các nước đang phát triển trở nên hạn hẹp hơn. Trong khi lượng vốn đăng ký và tăng thêm của các dự án đầu tư trực tiếp nước ngoài vào Việt Nam trong năm 2012 đạt 16,3 tỷ USD, chỉ tăng 4,7% so với năm 2011, thì vốn thực hiện cả năm chỉ

đạt 10 tỷ USD, so với 11 tỷ USD của năm 2011. Tuy vậy, tác động của các diễn biến kinh tế thế giới đối với đầu tư nước ngoài dường như không lớn.

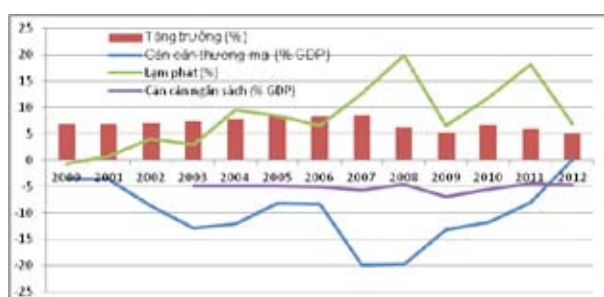
DIỄN BIẾN KINH TẾ VIỆT NAM NĂM 2012

Diễn biến các chỉ số kinh tế vĩ mô chính

Tăng trưởng và sản lượng kinh tế

Cơ cấu ngành trong GDP

Hình 1.7. Một số chỉ tiêu kinh tế vĩ mô



Nguồn: Tổng cục Thống kê, Bộ Tài chính, IMF.

Bảng 1.2. Tăng trưởng GDP theo ngành (2006-2012)

Ngành	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tốc độ tăng trưởng (%)							
GDP	8,23	8,48	6,29	5,32	6,78	5,89	5,25*
Nông-lâm-thủy sản	3,69	3,40	5,04	1,82	2,78	4,00	2,72
Công nghiệp-xây dựng	10,38	10,60	5,61	5,52	7,70	5,53	4,52
Dịch vụ	8,29	8,68	7,54	6,63	7,52	6,99	6,42
Đóng góp vào tăng trưởng GDP theo %							
GDP	8,23	8,48	6,23	5,32	6,78	5,89	5,25*
Nông-lâm-thủy sản	0,72	0,64	0,68	0,32	0,47	0,66	0,44
Công nghiệp-xây dựng	4,17	4,34	2,95	2,29	3,20	2,32	1,89
Dịch vụ	3,34	3,50	2,90	2,71	3,11	2,91	2,70
Đóng góp vào tăng trưởng GDP theo tỉ lệ phần trăm							
GDP	100	100	100	100	100	100	100
Nông-lâm-thủy sản	8,77	7,52	14,31	6,05	6,99	11,20	8,75
Công nghiệp-xây dựng	50,68	51,22	37,29	43,07	47,19	39,40	37,57
Dịch vụ	40,55	41,26	48,40	50,88	45,82	49,40	53,68

Nguồn: TCTK và tính toán của nhóm nghiên cứu. Các số liệu được tính theo giá so sánh năm 1994.

*: Theo giá so sánh 2010.

GDP năm 2012 tăng 5,03% (theo giá so sánh 1994) hoặc 5,25% (theo giá so sánh 2010) và là năm có tốc độ tăng trưởng thấp nhất kể từ năm 2000, trong đó tốc độ tăng trưởng hai quý đầu năm thấp, và nếu không có những chính sách tích cực hơn trong nửa cuối năm như cắt giảm nhanh các mức lãi suất và bổ sung các biện pháp tăng đầu tư công và giãn, hoãn, miễn giảm thuế cho doanh nghiệp thì có thể tăng trưởng cả năm còn thấp hơn nhiều.

Từ góc độ cơ cấu ngành, khu vực dịch vụ tiếp tục là đầu tàu cho tăng trưởng với mức tăng trưởng cao nhất trong ba ngành (6,42%), đóng góp tới 53,68% vào tăng trưởng GDP. Trong khi đó, “bộ đệm” an toàn cho suy thoái kinh tế là ngành nông - lâm - thủy sản đã không tiếp tục duy trì được tốc độ tăng trưởng trong năm 2012. Tốc độ tăng trưởng của ngành này đã giảm mạnh từ 4% năm 2012 xuống còn 2,72% và chỉ còn đóng góp 8,75% vào tăng trưởng chung của toàn nền kinh tế (so với mức đóng góp 11,2% năm 2011). Như vậy, những khó khăn tương chừng chỉ nằm ở khu vực công nghiệp đã lan tỏa tới khu vực nông nghiệp, bên cạnh những hạn chế cố hữu của ngành này như (i) tăng trưởng kém bền vững, khả năng cạnh tranh thấp; (ii) cơ cấu nông nghiệp và kinh tế nông thôn dịch chuyển chậm; (iii) đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng chưa đáp ứng được yêu cầu; và (iv) quan hệ sản xuất trong nông nghiệp, nông thôn chậm đổi mới⁴.

Ngành công nghiệp và xây dựng chỉ tăng 4,53% (so với 5,53% năm 2011), đóng góp 37,57% tăng trưởng GDP so với trung bình giai đoạn 2007-2011 là 43,63%. Chỉ số PMI theo tính toán của HSBC giảm trong 4 tháng liên tiếp (từ tháng 4 cho đến tháng 7) và chỉ tăng được lên trên 50⁵ trong tháng 11 phản ánh sự suy giảm của khu

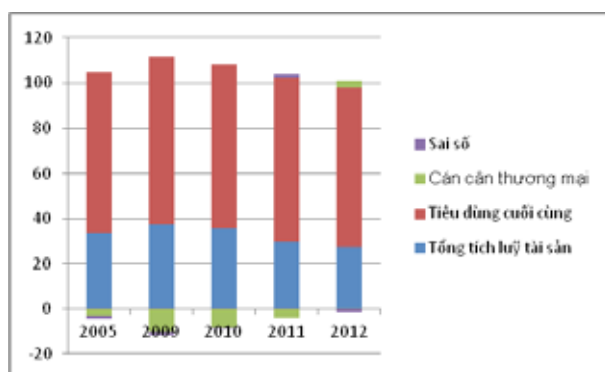
⁴Xem Nguyễn Đỗ Anh Tuấn (2012), Những vấn đề nổi bật của sản xuất trong khu vực nông nghiệp và khuyến nghị chính sách, *Kỷ yếu Diễn đàn Kinh tế mùa Thu 2012*.

⁵Chỉ số PMI là chỉ số nhà quản trị mua hàng để đo lường sức khỏe của khu vực sản xuất, do HSBC công bố kể từ tháng 4/2011, dựa vào năm chỉ số riêng biệt: Đơn đặt hàng mới, Sản lượng, Việc làm, Thời gian giao hàng của nhà cung cấp, Tồn kho các mặt hàng đã mua. Chỉ số này trên 50 điểm phản ánh các điều kiện kinh doanh đang được cải thiện so với tháng trước. Chỉ số này dưới 50 điểm phản ánh sự giảm sút của khu vực sản xuất. Kết quả chỉ số là 50,0 là không có sự thay đổi. Mức chênh lệch so với 50,0 càng lớn thì tốc độ thay đổi mà chỉ số báo hiệu sẽ càng lớn.

vực sản xuất công nghiệp trong suốt năm 2012. Những vấn đề dai dẳng chưa được giải quyết như lãi suất cao và tiếp cận tín dụng khó khăn, nợ xấu và hàng tồn kho tăng cao, khả năng tiêu thụ sản phẩm của thị trường suy giảm, thị trường BĐS đóng băng, v.v... đã khiến ngành công nghiệp và xây dựng tiếp tục đà suy giảm mạnh kể từ năm 2010, đặc biệt là thể hiện thông qua số lượng các doanh nghiệp thu hẹp sản xuất hay đóng cửa. Theo Bộ KHĐT, trong năm 2012, đã có 69.874 doanh nghiệp mới thành lập (giảm 9,9%) với tổng số vốn đăng ký 467,3 nghìn tỷ đồng (giảm 9%), trong khi đó, số doanh nghiệp phải giải thể, tạm ngừng hoạt động là 54.261 (tăng 6,29% so với năm 2011). Các ngành bị ảnh hưởng nặng nề nhất và có tỷ lệ doanh nghiệp giải thể hoặc ngừng hoạt động có tốc độ tăng rất nhanh so với năm 2011 như ngành tài chính ngân hàng (tăng 53,7%) và các doanh nghiệp kinh doanh BĐS và doanh nghiệp công nghiệp sản xuất sản phẩm vật liệu xây dựng⁶ (20%).

Cơ cấu thành tố chi tiêu trong GDP

Hình 1.8. Đóng góp % của các thành tố chi tiêu trong GDP



Nguồn: Niên giám thống kê tóm tắt 2012.

⁶Ở khu vực BĐS, trong năm 2012 đã có 680 DN với ngành nghề kinh doanh chính là BĐS đã đăng ký giải thể và ngừng hoạt động (cao hơn con số 576 DN của năm 2011). Nếu tính cả những DN có lĩnh vực hoạt động liên quan BĐS thì số lượng giải thể và tạm dừng sản xuất còn cao hơn rất nhiều.

Bảng 1.3 Tốc độ tăng thành tố GDP theo giá thực 2010 (%)

Chỉ tiêu	2005	2009	2010	2011	2012
Tích lũy tài sản	11,15	4,31	10,41	-8,14	2,66
- Đầu tư tài sản cố định	9,75	8,73	10,89	-9,23	1,87
- Hàng tồn kho	33,48	-26,18	5,44	3,6	10,08
Tiêu dùng cuối cùng	6,01	2,82	5,49	4,86	3,78
- Tiêu dùng cá nhân	5,84	2,44	4,92	4,66	3,47
- Tiêu dùng chính phủ	8,2	7,6	12,28	7,12	7,19

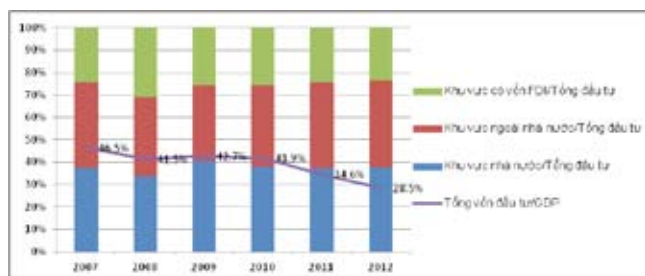
Nguồn: Niên giám thống kê tóm tắt 2012.

Một điểm cộng cho tăng trưởng năm 2012 là từ thành tố xuất khẩu ròng. Sau giai đoạn nhập siêu kéo dài, cán cân thương mại đã thặng dư 284 triệu USD, nguyên nhân chủ yếu do hấp thụ hàng nhập khẩu giảm vì tổng cầu yếu và yếu tố giá thế giới giảm. Tuy vậy, thặng dư thương mại không giúp ích nhiều cho tăng trưởng bởi sự giảm tốc nhanh chóng của thành tố tiêu dùng trong GDP (chiếm đến trên 70% GDP trong cấu phần chi tiêu). Tiêu dùng cuối cùng của nền kinh tế chỉ tăng 3,78% (so với 4,86% năm 2011), trong đó, tiêu dùng cá nhân và hộ gia đình (chiếm khoảng 90% tổng tiêu dùng cuối cùng) giảm tốc là chủ yếu (chỉ tăng 3,47% so với 4,66% năm 2011). Điều này phản ánh sức mua của đại bộ phận người tiêu dùng đã bị ảnh hưởng lớn do thu nhập suy giảm và thất nghiệp gia tăng. Một chỉ tiêu khác cho nhận định tương tự là tổng mức bán lẻ và doanh thu dịch vụ năm 2012 (tính theo giá cố định) chỉ tăng 6,2%, thấp hơn nhiều so với năm 2010 (14%) và năm 2009 (11%). Bên cạnh đó, nỗ lực tăng chi tiêu công của Chính phủ để thúc đẩy tổng cầu được thể hiện ở việc duy trì tốc độ tăng tiêu dùng chính phủ tương đương như năm 2011 (trên 7%), thay vì chủ động tiết giảm mạnh trong năm 2011 (tốc độ tăng từ 12,3% năm 2010 còn 7,1% năm 2011) để kiềm chế lạm phát và ổn định vĩ mô.

Tích lũy tài sản mặc dù không suy giảm như năm 2011, nhưng tốc độ tăng là rất khiêm tốn (2,66%), trong đó, đầu tư tài sản cố định chỉ tăng 1,87%, phản ánh tình hình suy thoái của khu vực sản xuất. Sau hai năm, giá trị tích lũy tài sản và đầu tư tài sản cố định đã không

thể quay lại được mức trước đây (2010), với mức giảm tương ứng 4,6% và 6,1%. Trong khi đó, giá trị hàng tồn kho gia tăng 10,08% so với 3,6% năm 2011 cho thấy nhu cầu tiêu thụ hàng hóa giảm sút rõ rệt.

Hình 1.9. Cơ cấu vốn đầu tư xã hội, 2007-2012 (%)



Nguồn: TCTK.

Một chỉ tiêu tương tự tích lũy tài sản là tổng vốn đầu tư xã hội cũng đã giảm nhanh tỷ trọng trên GDP (từ 34,6% năm 2011 xuống còn 28,5% năm 2012) và là một nguyên nhân dẫn đến giảm tốc tăng trưởng trong một mô hình kinh tế vẫn dựa vào đầu tư mà chưa có tín hiệu cải thiện về chất lượng tăng trưởng cũng như không có thay đổi đáng kể nào về cơ cấu đầu tư của các khu vực (nhà nước, ngoài nhà nước và FDI). Xét về con số tuyệt đối, tổng đầu tư xã hội trong năm 2012 chỉ tăng 7%, mặc dù cao hơn mức 5,73% năm 2011 nhưng là quá thấp so với tốc độ tăng của năm năm trước (2007-2012) là 17%. Nếu loại trừ yếu tố lạm phát thì tốc độ tăng tổng vốn đầu tư xã hội là rất thấp; trong đó, vốn đầu tư của dân cư và tư nhân chỉ bằng 64% kế hoạch và giảm tới 14,5% so với số thực hiện của năm 2011⁷, phản ánh động lực sản xuất của khu vực ngoài nhà nước đã suy giảm nghiêm trọng.

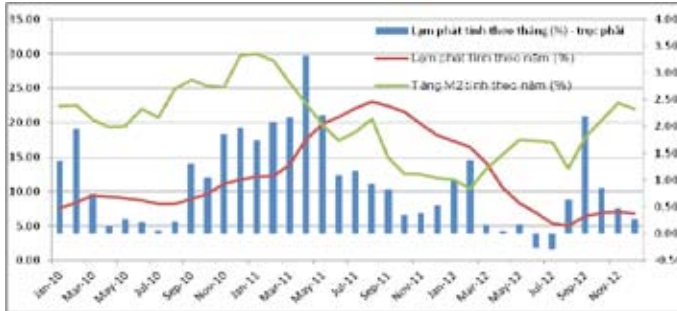
Tóm lại, kinh tế Việt Nam năm 2012 giảm tốc chủ yếu do sản xuất khó khăn và bị thu hẹp trong khi “trụ đỡ” nông nghiệp đã yếu đi trông thấy và chi tiêu tư nhân bị ảnh hưởng tiêu cực do thất nghiệp gia tăng và thu nhập giảm sút.

⁷Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tháng 4/2013.

Lạm phát và tỷ giá

Diễn biến lạm phát

Hình 1.10. Lạm phát và tốc độ tăng cung tiền (%)



Nguồn: TCTK và IFS.

Có thể nói kiềm chế lạm phát ở mức 6,81% (so với 18,13% của năm 2011) là một trong những thành công quan trọng của năm 2012, nếu xét theo mục tiêu mà Chính phủ theo đuổi từ đầu năm 2011 - kiềm chế lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên, việc giảm nhanh và đột ngột của lạm phát, xét trong một thời kỳ nhất định, lại cho thấy nền kinh tế vẫn trong giai đoạn chưa thực sự ổn định một cách bền vững.

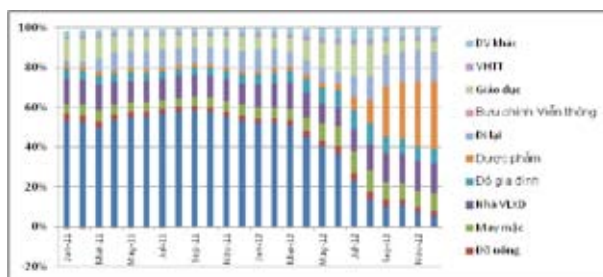
Nguyên nhân chính kéo lạm phát xuống không xuất phát từ kiểm soát tiền tệ. Mặc dù chính sách tiền tệ chặt chẽ và thận trọng năm 2011 làm giảm nhanh chóng cung tiền nửa cuối năm 2011 và có tác động trong nửa đầu năm 2012, nhưng theo NHNN, tính chung cả năm 2012, M2 đã tăng 22,4% (so với 10% năm 2011, tương đương với trung bình cả giai đoạn 2008-2011), và theo tính toán của ADB thì lạm phát lõi (sau khi đã loại trừ biến động giá lương thực và năng lượng) khoảng 10-11% (cao hơn nhiều mức lạm phát chung).

Nguyên nhân trực tiếp của mức lạm phát thấp là do giá lương thực có tốc độ tăng rất thấp do giá thế giới suy giảm trong khi nguồn cung vẫn bảo đảm và cầu tiêu dùng tăng không đáng kể bởi thu nhập khả dụng người dân giảm sút. Chỉ số giá nhóm hàng ăn uống và dịch vụ cả năm chỉ tăng 1,01% (so với 22,62% năm 2011), theo đó, đóng

góp của mặt hàng này (chiếm 39,93% tỷ trọng trong giỏ CPI) đến lạm phát đã suy giảm rõ nét, đặc biệt là nửa cuối năm 2012⁸. Bên cạnh đó, giá xăng thế giới không có đột biến do kinh tế thế giới chưa hồi phục vững chắc, nên sau sáu lần tăng và sáu lần giảm, giá xăng trong nước tăng từ 20.800 VND/ lít RON92 lên 23.150 VND (tức chỉ tăng 11,3%, so với mức tăng 30,27% trong năm 2011). Giá các mặt hàng cơ bản trên thế giới đều có xu hướng giảm cũng khiến chỉ số giá nhập khẩu năm 2012 giảm 0,33% (so với mức tăng 20,2% năm 2011), theo đó, không còn hiện tượng “nhập khẩu lạm phát”.

Ngoài ra, với nỗ lực cũng như công khai chính sách kiểm soát lạm phát, sự hiện hữu dễ dàng nhận thấy của sức mua giảm, sự ổn định của tỷ giá trong suốt năm và dự trữ ngoại hối gia tăng đã khiến lạm phát kỳ vọng của người dân và doanh nghiệp giảm sâu, vòng xoáy lạm phát - tỷ giá - lạm phát được kiểm soát tốt.

Hình 1.11. Đóng góp của các nhóm hàng vào CPI



Nguồn: TCTK và tính toán của nhóm tác giả.

Diễn biến tỷ giá

Với những diễn biến thuận lợi của cán cân thanh toán thặng dư tạo nguồn cung ngoại tệ dồi dào góp phần gia tăng dự trữ ngoại hối, cùng với những biện pháp chống đô la hóa được triển khai từ năm 2011, tiền đồng có lãi suất thực dương (do lạm phát thấp) và chênh

⁸Một số mặt hàng tăng theo các biện pháp hành chính như tăng giá dịch vụ y tế (cả năm tăng 45,23%) đã khiến lạm phát theo tháng ở quý IV tăng lên sau khi giảm (tháng 6, tháng 7) và tăng đóng góp vào lạm phát nói chung một cách đột biến, cũng không bù lại được sự sụt giảm nhanh chóng của giá lương thực.

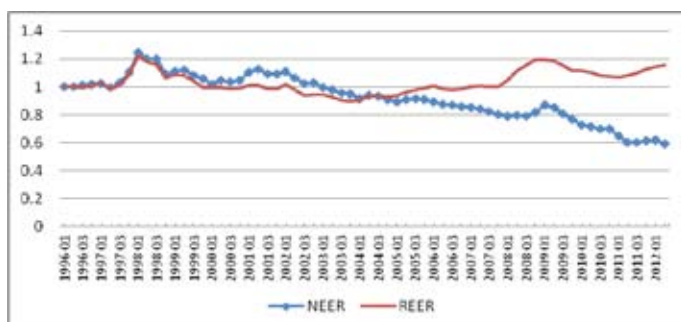
lệch lãi suất VND - USD cao nên trong suốt năm 2012, tỷ giá tương đối ổn định. Thị trường vàng ít có những biến động lớn và căng thẳng⁹ trong năm 2012, so với các năm trước, cũng có đóng góp nhất định cho ổn định tỷ giá. Nghị định số 24/2012/NĐ-CP của Chính phủ về quản lý hoạt động kinh doanh vàng¹⁰ từ ngày 25/5/2012 đã chính thức đặt dấu chấm hết cho giai đoạn thị trường vàng phát triển tự do. NHNN vô hình trung đã đặt SJC vào vị trí một thương hiệu vàng quốc gia và chỉ SJC được phép gia công và đập vàng miếng, đồng thời chỉ cấp phép cho 17 NHTM và 14 DN được phép kinh doanh vàng miếng. NHNN cũng chấm dứt cho phép các NHTM được phép huy động và cho vay bằng vàng và phải tất toán trạng thái vàng vào 30/6/2013.

Tỷ giá chính thức không thay đổi ở mức 20.828 VND/USD, biên độ dao động được giữ nguyên 1%, tỷ giá NHTM và tỷ giá tự do cũng không có đột biến và bám khá sát tỷ giá chính thức. Điều này đồng nghĩa với tiền đồng đang được định giá cao. Tính toán tỷ giá danh nghĩa hữu hiệu (NEER) và tỷ giá thực hữu hiệu (REER) cho thấy chênh lệch giữa hai tỷ giá đang ngày càng gia tăng, phản ánh hàng xuất khẩu Việt Nam đang dần mất đi tính cạnh tranh trên thị trường thế giới. Tuy nhiên, việc phá giá tiền đồng chưa chắc có thể cải thiện được cán cân thương mại, và NHNN dường như vẫn muốn duy trì ổn định tỷ giá với mục tiêu kiểm soát lạm phát và ổn định vĩ mô.

⁹Tuy nhiên, từ góc độ những người tham gia thị trường và người dân thì vẫn còn nhiều ý kiến cho rằng họ đang phải chịu đựng và chấp nhận một cách phi lý về chính sách quản lý thị trường vàng vì giá vàng trong nước so với giá thế giới chênh lệch liên tục, có lúc lên đến 6-7 triệu đồng/lượng, hiện nay xoay quanh mức 3-3,5 triệu đồng/lượng và sự chênh lệch này chính là biến động giá vàng. Do vậy, vẫn song song tồn tại hai quan điểm: cơ quan quản lý cho rằng thị trường ổn định; người dân và các đối tượng khác trên thị trường chỉ sự điều tiết của chính sách cho rằng không thể gọi thị trường như vậy là ổn định.

¹⁰Nghị định 24/2012/NĐ-CP ngày 3/4/2012 thay thế Nghị định 174 về quản lý thị trường vàng, nhằm tạo khuôn khổ pháp lý để tổ chức và sắp xếp lại thị trường vàng. NHNN cũng đã có các văn bản triển khai, gồm: Thông tư số 16/2012/TT-NHNN; Quyết định 1623/QĐ-NHNN về việc tổ chức và quản lý sản xuất vàng miếng của NHNN; Quyết định 69/QĐ-NHNN ban hành kèm Quy chế giám sát hoạt động gia công vàng miếng từ nguồn vàng nguyên liệu không phải của NHNN; Thông tư số 38/2012/TT-NHNN về trạng thái vàng của các TCTD; Thông tư số 11/2011/TT-NHNN yêu cầu các TCTD chấm dứt huy động và cho vay vốn bằng vàng.

Hình 1.12. Tỷ giá danh nghĩa hữu hiệu (NEER) và tỷ giá thực hữu hiệu (REER)



Nguồn: Tính toán của tác giả¹¹.

Việc làm và thu nhập

Về lực lượng lao động, có thể nhận thấy mức tăng lực lượng lao động năm 2012 là khoảng 2,3% (so với 2% của năm 2011), và con số tuyệt đối đã đạt gần 52,6 triệu người vào năm 2012. Như vậy, cung lao động vẫn tiếp tục gia tăng, tuy nhiên nhu cầu lao động có xu hướng giảm sút, gây nên những sức ép nhất định đến thị trường lao động của năm 2012. Cụ thể, mặc dù tỷ lệ thất nghiệp giảm còn 1,99% (so với 2,22% năm 2011), nhưng tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực thành thị đã cao gấp đôi so với khu vực nông thôn, phản ánh việc kiếm được việc làm ở khu vực phi nông nghiệp đang trở nên ngày càng khó khăn. Mặc dù tỷ lệ thất nghiệp giảm nhẹ, tỷ lệ thiếu việc làm tương đối ổn định so với năm 2011. Ngoài ra, theo Điều tra Lao động và Việc làm của TCTK, thu nhập danh nghĩa của nhóm làm công ăn lương đạt khoảng 3,6 triệu đồng/ tháng trong năm 2012, tăng 15,5% so với năm 2011. Trong đó, nhóm lao động hoạt động trong khu vực DNNN hiện có mức thu nhập cao nhất, còn lao động trong khu vực FDI lại có mức tăng thấp nhất. Theo ngành nghề, nhóm lao động khu vực khai khoáng có thu nhập cao nhất, cũng như có tốc độ tăng cao nhất (gần 30%), trong khi khu vực nông nghiệp có mức thu

¹¹Thời kì gốc để tính là quý I năm 1996 (chỉ số là 1), và sử dụng số liệu của 16 quốc gia có giá trị xuất nhập khẩu lớn nhất trong kim ngạch xuất nhập khẩu của Việt Nam bao gồm: Australia, Campuchia, Canada, Hong Kong, Trung Quốc, Ấn Độ, Indonesia, Nhật Bản, Hàn Quốc, Malaysia, Philippines, Nga, Singapore, Thái Lan, Anh và Mỹ.

nhập thấp nhất. Bên cạnh đó, thu nhập lao động ở khu vực xuất khẩu có mức tăng trưởng tốt. Như vậy, kết quả điều tra cho thấy thu nhập chung của người lao động gia tăng (sau khi đã loại trừ yếu tố giá).

Trong bối cảnh tăng trưởng chung của nền kinh tế suy giảm, hiện tượng thất nghiệp giảm nhẹ và thu nhập thực của người lao động gia tăng có thể được giải thích bởi: (i) số liệu điều tra thu nhập chỉ bao gồm 30% tổng số lao động; (ii) các doanh nghiệp sa thải bớt lao động có kỹ năng thấp trong điều kiện khó khăn và giữ lại những lao động có kỹ năng tốt hơn với mức lương cao hơn; và (iii) người lao động có thể phải chấp nhận làm cả các công việc lương thấp, hoặc ở khu vực phi chính thức, hoặc không ổn định thời gian thay vì chấp nhận thất nghiệp trong tình cảnh hệ số an sinh xã hội còn thiếu và chưa bao phủ hết các đối tượng. Theo Điều tra Lao động và Việc làm, tỷ lệ lao động không chính thức (không có bảo hiểm xã hội) tăng từ 74,8% năm 2011 lên 78,3% năm 2012.

Ngoài ra, điều tra cho thấy mức tăng lương danh nghĩa của nhóm lao động không có bảo hiểm xã hội (chiếm khoảng 80% tổng lực lượng lao động) thấp hơn so lạm phát trung bình, chỉ ra rằng nhóm này đang chịu rủi ro cao và dễ bị tổn thương do kinh tế suy thoái.

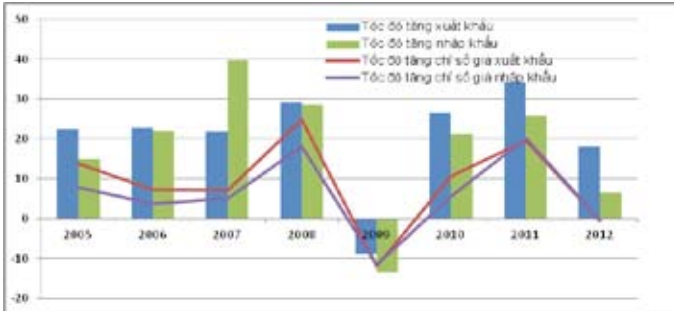
Diễn biến các khu vực kinh tế vĩ mô

Khu vực kinh tế đối ngoại

Nếu như năm 2011, nhập siêu vẫn ở mức 9,8 tỷ USD (gần 8% GDP) thì đến năm 2012, nền kinh tế đã xuất siêu 284 triệu (tương đương 0,2% GDP). Nguyên nhân trước hết là do suy giảm sản xuất và tiêu dùng trong nước khiến nhu cầu nhập khẩu giảm tốc, tốc độ tăng chỉ dừng lại 6,6% (với chỉ số giá nhập khẩu giảm 0,33%), so với tốc độ tăng 25,83% của năm 2011 (với chỉ số giá nhập khẩu tăng 20,2%), theo đó, tốc độ tăng thực tế là tương đương năm 2011, so với con số tăng thực tế trung bình ước tính cho giai đoạn 2005-2010 (loại bỏ năm 2009 trong giai đoạn suy thoái) là 17,3%. Trong khi đó, sự gia tăng đột biến của mặt hàng điện thoại, máy vi tính và linh kiện

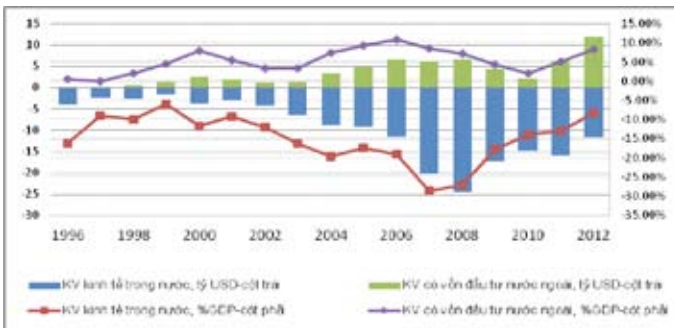
(chủ yếu từ nhà sản xuất Samsung) đã khiến tốc độ tăng xuất khẩu duy trì ở mức cao 18,2% mặc dù chỉ số giá xuất khẩu giảm 0,54%.

Hình 1.13. Tốc độ tăng giá trị xuất nhập khẩu và chỉ số giá xuất nhập khẩu (%)



Nguồn: TCTK.

Hình 1.14. Cán cân thương mại theo khu vực kinh tế



Nguồn: TCTK.

Về cơ cấu khu vực kinh tế, trong năm 2012, nhập siêu của khu vực trong nước giảm xuống còn 11,7 tỷ USD (so với 16,1 tỷ USD năm 2011) nhưng hiện tượng nhập siêu liên tục ở quy mô lớn trong nhiều năm đã phản ánh năng lực cạnh tranh và khả năng tham gia chuỗi giá trị toàn cầu của các DN trong nước là yếu. Trong khi đó, đóng góp lớn cho cán cân thương mại đến từ khu vực có vốn đầu tư nước ngoài (khu vực ít chịu tác động trực tiếp hơn từ nhu cầu trong nước suy giảm bởi chủ yếu sản xuất dành cho xuất khẩu và đã tham gia sâu hơn vào chuỗi giá trị toàn cầu nằm trong tổng thể chiến lược đầu tư của các công ty đa quốc gia). Trong năm 2012, khu vực này đã xuất siêu khoảng 12 tỷ USD, gần gấp đôi so với năm 2011, chủ yếu

từ “hiện tượng” Samsung (xuất khẩu tăng từ 6 tỷ USD năm 2011 lên 12 tỷ USD năm 2012).

Điều này cũng đồng nghĩa với vai trò quan trọng hơn của nhóm ngành xuất khẩu hàng gia công, lắp ráp trong năm 2012, cụ thể là nhóm hàng điện thoại và linh kiện xuất khẩu (12,6 tỷ USD, tăng 197,7% so với năm 2011) và nhóm hàng điện tử, máy tính và linh kiện (khoảng 7,9 tỷ USD tăng 69,1%). Tuy nhiên, mặc dù kim ngạch xuất khẩu cho cả hai nhóm hàng trên là 20,5 tỷ USD nhưng giá trị nhập khẩu điện tử, máy tính, linh kiện và các yếu tố đầu vào khoảng 13,1 tỷ USD (so với 7,2 tỷ năm 2011, tăng 67%) khiến giá trị gia tăng xuất khẩu của các nhóm hàng này không lớn. Đây là vấn đề không mới tại Việt Nam, với đặc thù tập trung vào các mặt hàng gia công và phải nhập khẩu phần lớn đầu vào sản xuất do cơ cấu trong nước mất cân đối và thiếu tính bền vững, đặc biệt là sự thiếu vắng và yếu kém của các ngành công nghiệp hỗ trợ.

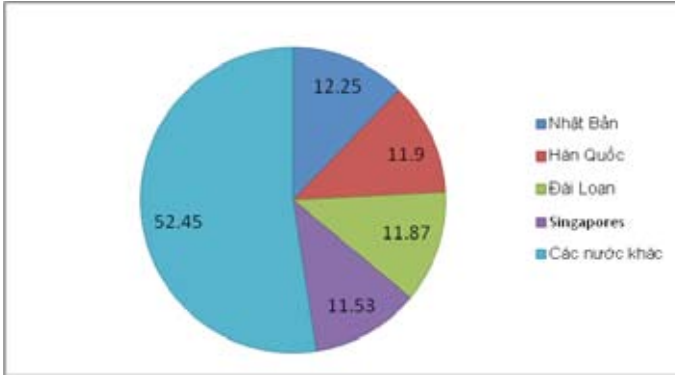
Về cơ cấu thị trường, xuất khẩu Việt Nam tiếp tục phụ thuộc nhiều vào một nhóm các quốc gia, khu vực như EU (chiếm tỷ trọng cao nhất 17,7%), Mỹ (17,2%), ASEAN (14,9%) và Nhật Bản (11,4%), với kim ngạch xuất khẩu sang các thị trường này tiếp tục tăng cao, phản ánh những khó khăn kinh tế nói chung trên thế giới không ảnh hưởng quá lớn đến nhu cầu hàng Việt Nam. Điều này có thể giải thích bởi hàng hóa xuất khẩu ở Việt Nam vẫn thuộc chuỗi giá trị thấp, đáp ứng nhu cầu bình thường của các nước, trong khi Trung Quốc đang dần rời bỏ chuỗi sản xuất này để chuyển sang chuỗi giá trị cao hơn và dần nhường lại thị phần cho các nước Đông Nam Á khác, trong đó có Việt Nam. Trung Quốc tiếp tục là thị trường nhập khẩu lớn nhất của Việt Nam, theo đó, thâm hụt song phương với quốc gia này đã lên tới 16,7 tỷ USD năm 2012 (tăng từ 13,5 tỷ USD năm 2011), tiếp tục mang lại rủi ro cho sự bền vững của thương mại cũng như sản xuất nội địa. Do “hiện tượng” Samsung, Hàn Quốc vươn lên trở thành thị trường Việt Nam nhập siêu lớn thứ hai (khoảng 10 tỷ USD).

Mặc dù cán cân thương mại hàng hóa thặng dư nhưng cán cân thu nhập chuyển giao tiếp tục ở tình trạng thâm hụt quy mô lớn trong năm 2012. Chỉ riêng ba quý đầu năm, thâm hụt cán cân thu nhập ròng đã ở mức 3,8 tỷ USD, phản ánh quá trình chuyển lợi nhuận về nước của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài có xu hướng gia tăng. Điều này đưa đến nhận định, mặc dù các doanh nghiệp FDI đang có công tạo ra xuất siêu và đóng góp lớn vào thặng dư thương mại, nhưng phần lợi nhuận chuyển về nước cũng gia tăng lại tạo ra tác động bất lợi tới cán cân vãng lai, và đóng góp thực sự của khu vực này cũng cần được xem xét lại (từ góc nhìn cán cân thanh toán). Tài trợ chính cho thâm hụt cán cân thu nhập là dòng kiều hối, vẫn đang tiếp tục gia tăng trong nhiều năm gần đây. Theo ước tính, kiều hối năm 2012 khoảng 10 tỷ USD, cộng thêm lượng ngoại tệ thu được từ xuất khẩu lao động (ước đạt khoảng 1,7-2 tỷ USD).

Cũng như các năm trước, tài khoản vốn tiếp tục thặng dư trong năm 2012, với FDI giải ngân khoảng 10,5 tỷ USD và ODA giải ngân khoảng 4,2 tỷ USD. Các dòng vốn FDI đã tập trung vào ngành công nghiệp chế biến và chế tạo (chiếm khoảng gần 70% số vốn đăng ký) thay vì tập trung vào ngành kinh doanh BĐS như các năm trước. Theo TCTK, thu hút đầu tư trực tiếp của nước ngoài tính đến 15/12/2012 giảm 15,3% so với năm 2011 (chỉ đạt 13 tỷ USD) và vốn FDI thực hiện giảm 5%.

Điều đáng lưu ý là các dòng vốn từ Nhật Bản và Hàn Quốc đang ngày càng gia tăng, phản ánh các công ty đa quốc gia của hai nước này đang dịch chuyển đại bản doanh sản xuất từ Trung Quốc sang một số quốc gia khác như Indonesia, Việt Nam. Tính đến hết năm 2011, tổng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (lũy kế các dự án còn hiệu lực) đạt 199 tỷ USD, trong đó Nhật Bản chiếm 12,25% và tiếp theo là Hàn Quốc (11,9%).

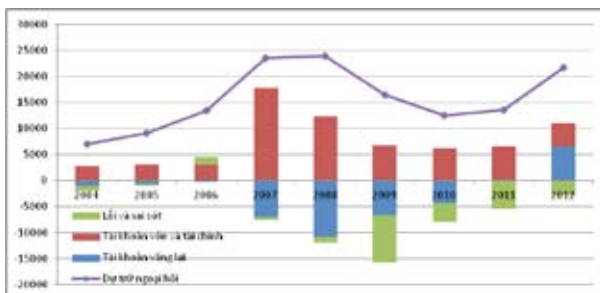
Hình 1.15. Đầu tư trực tiếp nước ngoài theo đối tác



Nguồn: TCTK, lũy kế các dự án còn hiệu lực tới 31/12/2011.

Với thặng dư cán cân vãng lai, thặng dư cán cân vốn, đồng thời, các biện pháp chống đô - la hóa duy trì từ đầu năm 2011 cũng đã khiến khoản mục lỗi và sai sót trong bảng cân đối tổng thể giảm xuống; cán cân thanh toán năm 2012 dự kiến thặng dư 10 tỷ USD (trương đương với mức cao kỷ lục của năm 2007 khi Việt Nam là điểm nóng thu hút các dòng vốn trực tiếp và gián tiếp từ thế giới gắn với việc trở thành thành viên chính thức của WTO), so với 1,15 tỷ đôla Mỹ thặng dư của năm 2011 và thâm hụt 1,77 tỷ USD của năm 2010. Đi kèm với thặng dư tổng thể, dự trữ ngoại hối cũng đã gia tăng nhanh, từ mức khoảng 14 tỷ USD cuối năm 2011 đã lên tới khoảng 24-25 tỷ đôla Mỹ cuối năm 2012, đáp ứng được 12 tuần nhập khẩu, cao hơn mức dự trữ kỷ lục của năm 2008.

Hình 1.16. Cán cân thanh toán và dự trữ ngoại hối (triệu USD)

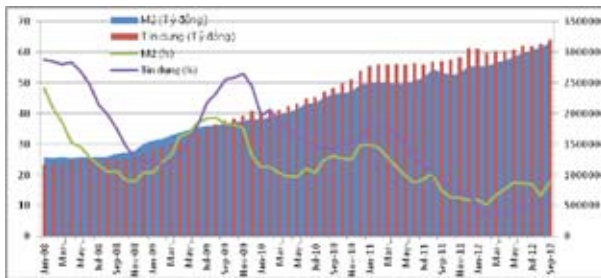


Nguồn: SBV và IFS, số liệu năm 2012 chỉ tính cho ba quý đầu năm.

Khu vực tài chính - tiền tệ

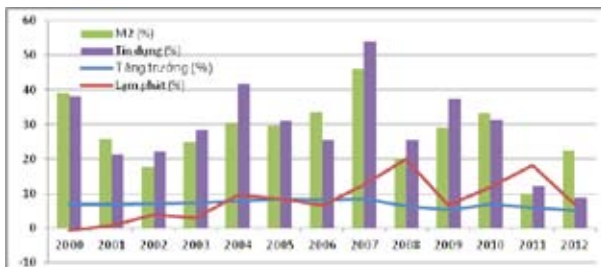
Trong năm 2011, chính sách tiền tệ chặt chẽ do lạm phát tăng cao và bất ổn vĩ mô căng thẳng, mức tăng trưởng cung tiền hàng tháng giảm mạnh và cả năm chỉ tăng 10%, thấp nhất trong hơn một thập kỷ. Việc thắt chặt cung tiền quá mạnh, một mặt khiến lạm phát giảm nhanh và sâu trong nửa đầu năm 2012, nhưng mặt khác đã tác động tiêu cực ở quy mô và cường độ lớn đến tăng trưởng và khu vực sản xuất, do sự đánh đổi đã trở nên gay gắt hơn trong mô hình tăng trưởng kinh tế mà Việt Nam đang theo đuổi và chưa có dấu hiệu cải thiện đáng kể. Vì vậy, NHNN đã có “động thái” nới lỏng chính sách tiền tệ hơn, được thể hiện thông qua các chỉ tiêu như mức tăng cung tiền và các mức lãi suất chính sách.

Hình 1.17. Tốc độ tăng cung tiền, tín dụng



Nguồn: IFS.

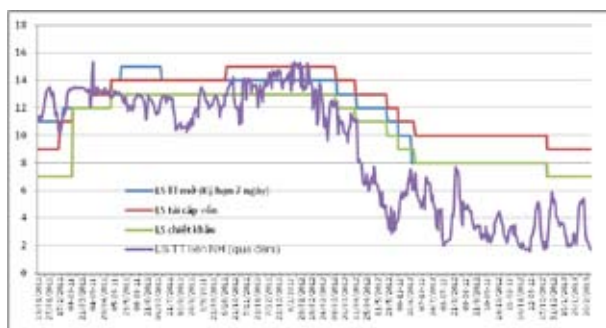
Hình 1.18. Tốc độ tăng cung tiền, tăng trưởng kinh tế và lạm phát



Nguồn: NHNN, TCTK.

Cung tiền năm 2012 đã tăng tới 22,4%, cao hơn mục tiêu đề ra từ đầu năm là từ 14-16%, tốc độ tăng rất nhanh kể từ tháng 3 và tạo được thanh khoản tương đối dồi dào cho hệ thống NHTM. Bên cạnh việc chủ động gia tăng cung tiền với mong muốn hạ nhanh lãi suất trên thị trường, việc gia tăng cung tiền ở mức độ cao so với năm 2011 còn xuất phát từ việc NHNN mua được khối lượng ngoại tệ lớn, tăng dự trữ ngoại hối (ước tính trong năm NHNN đã mua vào khoảng hơn 10 tỷ USD - tương đương 210 nghìn tỷ đồng) để giữ ổn định tỷ giá; tuy nhiên các biện pháp trung hòa có lẽ chưa đủ mạnh nên dẫn đến dư thừa thanh khoản và cung tiền tăng nhanh¹². Các biện pháp trung hòa được NHNN áp dụng chủ yếu trên thị trường mở, tập trung ở việc phát hành các tín phiếu NHNN bắt đầu từ ngày 15/3 với tổng giá trị cho đến hết năm 2012 là 127.964 tỷ đồng (tương đương trung hòa được 8,3 tỷ USD).

Hình 1.19. Biến động các lãi suất chính sách và lãi suất liên ngân hàng



Nguồn: NHNN, TCTK.

Bên cạnh đó, NHNN cũng đã liên tục hạ các mức lãi suất chính sách (chủ yếu trong sáu tháng đầu năm), sau khi có những chỉ dấu rõ ràng về xu hướng giảm nhanh của lạm phát trong các tháng. Lãi suất chiết khấu được hạ sáu lần từ 12% xuống còn 7%, lãi suất tái cấp vốn cũng giảm sáu lần từ 14% xuống 9%, lãi suất trên thị trường mở giảm còn ở mức 7% vào cuối năm. Trạng thái thanh khoản tương đối dồi dào, các mức lãi suất chính sách giảm nhanh nên lãi suất trên

¹²Xem Chương 3 của Báo cáo.

thị trường liên ngân hàng cũng giảm tương ứng. Lãi suất liên ngân hàng thậm chí giảm rất nhanh và mạnh trong nửa cuối năm, sau khi các NHTMNN và quy mô lớn do lo ngại nợ xấu; cộng thêm sự ra đời của Thông tư 21/TT-NHNN (ngày 1/9/2012) quy định các điều kiện tham gia thị trường liên ngân hàng chặt chẽ hơn; theo đó, thị trường liên ngân hàng chỉ còn chủ yếu là nơi vay mượn giữa các NHTM lớn dư thừa thanh khoản. Hệ quả là lãi suất có xu hướng giảm dần (cho đến cuối năm lãi suất qua đêm chỉ còn 5% và lãi suất kỳ hạn một tháng là 8%), cũng như khối lượng giao dịch xuống thấp.

Lãi suất huy động năm 2012 cũng đã giảm 5-6% so với năm 2011, do thanh khoản hệ thống được cải thiện, các mức lãi suất chính sách giảm mạnh và lạm phát hạ nhiệt. NHNN đã thả nổi lãi suất huy động dài hạn (trên 12 tháng)¹³ nhưng vẫn duy trì quy định lãi suất huy động trần cho huy động ngắn hạn, mặc dù cũng đã giảm nhanh mức trần từ 14% cuối năm 2011 xuống 8% cuối năm 2012. Tuy thế, do bị đẩy ra khỏi thị trường liên ngân hàng, trong khi khả năng tham gia thị trường mở yếu (vì thiếu hàng hóa là tài sản có giá), quy trình tái cấp vốn lại đòi hỏi nhiều thủ tục khó khăn nên một số ngân hàng nhỏ vẫn âm thầm tăng lãi suất huy động vượt trần. Mặc dù không xuất hiện những cuộc đua lãi suất căng thẳng như năm 2011, nhưng hiện tượng vượt trần huy động trên vẫn cho thấy những vấn đề của hệ thống còn tồn tại như quy mô và cạnh tranh chệnh lệch, khả năng quản trị rủi ro kém v.v...

Lãi suất cho vay cũng đã giảm mạnh so với năm 2011, đến cuối năm trung bình còn 14-15%/năm (so với trên 20% cuối năm 2011), đối với bốn lĩnh vực ưu tiên như nông nghiệp - nông thôn, xuất khẩu, doanh nghiệp nhỏ và vừa, công nghiệp hỗ trợ chỉ còn ở mức 9-12%/năm, tương đương với cuối năm 2007. Tuy nhiên, mức lãi suất cho vay này vẫn cao, nếu so với lãi suất huy động (chênh lệch khoảng 6-7%) và mức giảm nhanh chóng của lạm phát. Có một số nguyên

¹³Thông tư 19/2012/TT-NHNN ngày 8/6/2012.

nhân chính: (i) quá trình tái cơ cấu hệ thống chưa có tiến triển khiến cấu trúc hệ thống chưa có thay đổi tích cực; (ii) các doanh nghiệp hoạt động cầm chừng và lợi nhuận suy giảm, rủi ro cho vay tăng cao hơn, việc hạ lãi suất có thể tăng nguy cơ tiềm ẩn nợ xấu; và (iii) bản thân các ngân hàng chưa thực sự muốn giảm lợi nhuận và chia sẻ khó khăn với các doanh nghiệp và nền kinh tế.

Mặc dù NHNN đã có những nỗ lực đáng ghi nhận để hỗ trợ thanh khoản hệ thống và giảm lãi suất, tuy nhiên, các biện pháp điều hành vẫn tồn tại một số vấn đề sau:

Thứ nhất, việc gia tăng nhanh cung tiền trong năm 2012 do quá trình mua ngoại tệ tăng dự trữ ngoại hối nhưng chưa trung hòa được toàn bộ có thể khiến việc kiểm soát cung tiền sẽ khó khăn hơn trong giai đoạn tới. Theo ADB và WB, lạm phát lõi (lạm phát đã loại trừ yếu tố biến động giá lương thực và năng lượng) trong năm 2012 là 10-11%, cao hơn mức lạm phát chung, và là chỉ dấu cho thấy nền kinh tế vẫn tiềm ẩn rủi ro lạm phát. Bên cạnh đó, các biện pháp trung hòa chủ yếu thông qua phát hành tín phiếu NHNN (do thị trường tài chính còn chưa phát triển, các tài sản có giá còn thiếu, thị trường thứ cấp cho các tài sản này còn mỏng và bị phân đoạn) cũng đã phát sinh các chi phí ròng - chênh lệch giữa lãi suất phải trả trên những tài sản nợ (tín phiếu NHNN) được phát hành để hấp thụ thanh khoản và lợi tức thu được từ tài sản nước ngoài trong dự trữ ngoại hối. Chi phí ròng này đang gia tăng (NHNN đang phải chi ròng cho các biện pháp trung hòa), và rủi ro tái cấp vốn NHNN để trang trải chi phí ròng có thể xảy ra, theo đó, hệ thống trở nên dễ bị tổn thương và kéo theo lạm phát¹⁴.

Thứ hai, bản thân việc quy định lãi suất huy động trần (kể từ tháng 3/2011) là một biện pháp mang tính hành chính (về bản chất sẽ không hiệu quả trong dài hạn), trong khi lãi suất cho vay thì được thả nổi và luôn không sẵn sàng giảm tương ứng với lãi suất huy động, dẫn đến chênh lệch lãi suất cho vay và huy động được duy trì ở mức cao.

¹⁴Xem thêm chương 3 của Báo cáo.

Thứ ba, mặc dù cung tiền tăng nhanh nhưng mức tăng tín dụng lại rất thấp (chỉ tăng danh nghĩa 8,91% so với 12% năm 2011 và thấp nhất trong hơn một thập kỷ qua, nếu điều chỉnh theo CPI thì mức tăng thực tế không đáng kể), cho thấy dòng tiền đang bị kẹt trong hệ thống mà không được đưa vào khu vực sản xuất và tiêu dùng. Nguyên nhân xuất phát từ phía cung và cầu vốn của nền kinh tế.

Về phía cung, các ngân hàng đang vướng vào khối nợ xấu quy mô lớn. Theo Báo cáo kết quả giám sát từ xa của cơ quan thanh tra, giám sát NHNN, tỷ lệ nợ xấu của các tổ chức tín dụng đến cuối tháng 10/2012 chiếm khoảng 8,8% đến 10% tổng dư nợ tín dụng¹⁵, tuy nhiên các chuyên gia và các tổ chức quốc tế¹⁶ đều tin rằng nợ xấu thực tế cao hơn con số chính thức. Tình hình còn căng thẳng hơn do tính liên thông hiện hữu giữa thị trường bất động sản và thị trường tín dụng. Các chủ đầu tư và kinh doanh BĐS trong giai đoạn phát triển nóng dựa quá nhiều vào nguồn vốn vay tín dụng và thường thế chấp bằng chính BĐS nên khi thị trường đóng băng, giá trị tài sản suy giảm nhanh chóng, chất lượng tài sản ở các tổ chức tín dụng xấu đi nghiêm trọng và nợ xấu gia tăng. Dư nợ tín dụng BĐS, theo NHNN, tính đến 31/10/2012 là 207.595 tỷ đồng (tăng 3,6% so với cuối năm 2011), nợ xấu khoảng 13,5% tổng dư nợ BĐS và đang có xu hướng gia tăng cùng với sự đóng băng của thị trường. Số liệu này còn chưa tính đến các khoản vay tiêu dùng khác, thực chất là được đầu tư vào BĐS, cũng như dư nợ có tài sản đảm bảo bằng BĐS. Một trong những tình trạng khiến nợ xấu trầm trọng thêm là do nợ đọng xây dựng cơ bản. Theo Bộ Tài chính, tính đến tháng 12/2012, nợ đọng xây dựng cơ bản ước khoảng gần 90.000 tỷ đồng, chiếm khoảng hơn 30% tổng số nợ xấu của các NHTM. Tuy nhiên, việc giải quyết số nợ đọng này không đơn giản, khi nguồn thu NSTW cũng như địa phương đang giảm sút mạnh do suy thoái kinh tế. Nợ xấu cao nhưng

¹⁵NHNN công bố tại buổi họp báo ngày 25/10/2012. <http://ddd.com.vn/tai-chinh/nhnn-ty-le-no-xau-den-cuoi-thang-10-khoang-88-10-20121025101359350.htm>.

¹⁶Xem kỹ yếu *Diễn đàn Kinh tế mùa Xuân và mùa Thu năm 2013*.

chưa có sự trợ giúp từ NHNN (thông qua công ty mua bán nợ), các ngân hàng đã phải trích dự phòng rủi ro cao hơn, chuẩn cho vay cũng trở nên ngặt nghèo hơn để tránh rủi ro, lãi suất cho vay cũng khó có thể giảm sâu, và theo đó, cung vốn ra nền kinh tế bị hạn chế. Về phía cầu, các DN cũng không có động lực vay vốn (cho dù lãi suất giảm) khi hàng tồn kho còn rất lớn, thị trường đầu ra khó khăn; người tiêu dùng thu nhập giảm sút, vay tiêu dùng để mua nhà ở hay các tài sản lớn dường như là quá xa xỉ trong giai đoạn khó khăn hiện nay.

Dòng tiền bị kẹt trong hệ thống đang được ngân hàng sử dụng để mua các tài sản có giá khác (mặc dù lãi suất thấp hơn, nhưng an toàn hơn) như TPCP hay tín phiếu NHNN. Theo đó, quy mô thị trường TPCP sơ cấp gia tăng nhanh. Tổng khối lượng TPCP, TPCP bảo lãnh và tín phiếu chính phủ phát hành trong năm là khoảng 200.000 tỷ đồng (tương đương gần 10 tỷ USD), đặc biệt là TPCP phát hành lên đến 115.000 tỷ đồng (tăng gần 85% so với năm 2011). Hiện tượng trên dẫn đến rủi ro xấu là các dòng vốn đang được phân bổ thiếu hiệu quả, thay vì đưa vào khu vực tư nhân (thông qua hình thức vay tín dụng sản xuất) thì đang dần chuyển hướng nhiều hơn vào khu vực công (thông qua phát hành TPCP). Điều này có thể gây rủi ro nợ công và có thể dẫn đến hiện tượng đầu tư công “lấn át” đầu tư tư nhân, phân bổ nguồn lực chưa hiệu quả khi các nghiên cứu đều chỉ ra rằng chất lượng và năng suất của các khoản đầu tư tư nhân là cao hơn nhiều so với đầu tư công.

Khu vực tài khóa - ngân sách

Về thu ngân sách, năm 2012 đạt khoảng 743,19 nghìn tỷ đồng, tăng 0,4% so với dự toán. Trong đó, thu nội địa đạt thấp do những khó khăn về kinh tế (chỉ đạt 94,5% dự toán). Nếu như trong giai đoạn 2006-2011, tỷ trọng thu nội địa tăng nhanh trong cơ cấu thu ngân sách (từ khoảng 50% lên trên 60%); và thường xuyên vượt dự toán 10-15%; thì năm 2012 xấu đi nhiều, phản ánh những tác động của suy giảm kinh tế đến thu ngân sách, đặc biệt là các nguồn thu

từ các doanh nghiệp. Thuế thu nhập DN và thuế giá trị gia tăng chỉ tăng tương ứng 18% (so với 24,1% năm 2011) và 10,4% (so với 26,1% năm 2011). Bên cạnh đó, thị trường BĐS đóng băng cũng khiến nguồn thu từ khu vực này (hiện là nguồn thu quan trọng hàng đầu của NSDP) suy giảm rõ rệt (giảm 24,4% so với năm 2011), cân đối ngân sách ở một số địa phương trở nên thâm hụt và gặp nhiều khó khăn.

Thu ngân sách bị hạn chế cũng do Chính phủ có một số động thái hỗ trợ cho khu vực doanh nghiệp như gói hỗ trợ 26 nghìn tỷ giảm và giảm thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập DN, tiền sử dụng đất, v.v... được đưa ra vào tháng 5. Tuy nhiên, quy mô của gói hỗ trợ còn nhỏ (khoảng 1% GDP, so với 10% GDP của gói kích cầu năm 2009), tính bình quân mỗi DN chỉ được gia hạn khoảng 60 triệu đồng thuế GTGT (trong quý II/2012), vì thế hầu như không có tác động đáng kể đến khu vực sản xuất và DN.

Thu từ các hoạt động XNK thường chiếm 20% tổng thu ngân sách, song cũng chỉ đạt 83,1% dự toán, phản ánh nhu cầu nhập khẩu yếu đi. Tuy nhiên, thu từ dầu thô tăng cao là nguồn hỗ trợ chính cho ngân sách năm 2012 thu hoàn thành dự toán. Cụ thể, thu từ dầu thô đạt 140,1 nghìn tỷ đồng, tăng 61% so với dự toán, do tăng được sản lượng cũng như được lợi về giá.

Tuy nhiên, theo số liệu của IMF, tổng thu NSNN của Việt Nam năm 2012 đạt 25,3 %, cao hơn mức trung bình của các nước đang phát triển châu Á giai đoạn 2006-2011 (quy mô thu ngân sách đạt 21,4 % GDP). Bên cạnh đó, cán cân ngân sách còn thiếu tính bền vững. Cụ thể, thu nội địa đang có tốc độ gia tăng nhanh nhất và chiếm trên 64% trong năm 2012, nhưng lại là nguồn thu phụ thuộc lớn vào tăng trưởng kinh tế. Khó khăn của nền kinh tế năm 2012 đã khiến cho nguồn thu này chỉ tăng 5,23% trong năm 2012 (so với trung bình giai đoạn 2006-2012 là 22%). Hơn thế nữa, nguồn thu từ các nguồn tài nguyên không thể tái tạo như đất đai và dầu thô vẫn

chiếm tới 20% thu cân đối NSNN giai đoạn 2009-2012, đe dọa tính bền vững của thu NSNN.

Về chi ngân sách, tổng chi NSNN năm 2012 đạt khoảng 905,79 nghìn tỷ đồng, tăng 0,3% so với dự toán, ước tăng khoảng hơn 10% so với năm 2011, và tương đương 28,6% GDP. Theo phân loại của Việt Nam thì quy mô chi ngân sách trung bình giai đoạn 2008-2012 là 31,6 %, GDP vượt quá ngưỡng 30% tác động tiêu cực đến tăng trưởng và hiệu quả cung cấp hàng hóa công¹⁷. Trong cơ cấu chi ngân sách, chi thường xuyên chiếm tỷ trọng áp đảo, chiếm 78,5% tổng chi ngân sách trong năm 2012, do khu vực hành chính, sự nghiệp vẫn tiếp tục mở rộng quy mô cùng các chương trình cải cách tiền lương. Tỷ lệ cao của chi thường xuyên cho thấy chưa có dấu hiệu tích cực của cải cách hành chính và khiến việc cắt giảm chi ngân sách trở nên rất khó khăn. Trong khi đó, tỷ lệ chi đầu tư phát triển từ NSNN đang giảm dần, cùng với tốc độ gia tăng hàng năm thấp hơn nhiều so với chi thường xuyên.

Với quy mô chi ngân sách vẫn gia tăng nên thâm hụt ngân sách năm 2012 vẫn ở mức 4,8% (so với 4,7% năm 2011). Theo đó, nghĩa vụ trả nợ và quy mô nợ Chính phủ vẫn gia tăng nhanh. Phát hành TPCP năm 2010 là 68.292 tỷ đồng, năm 2011 là 80.447 tỷ đồng, thì năm 2012 TPCP phát hành lên đến 115.000 tỷ đồng. Còn theo ADB, thị trường trái phiếu Việt Nam tăng trưởng nhanh nhất trong khu vực trong quý IV, tổng giá trị lên đến 25 tỷ USD (tăng 42,7% so với cùng kỳ năm trước). Trong đó, thị trường TPCP là 24 tỷ USD (tăng 54,6%), do lượng phát hành trái phiếu tăng lên 71,5%.

Ước tính đến hết năm 2012, tổng nợ công của Việt Nam là vào khoảng 55,4% GDP, trong đó nợ công nước ngoài và nợ công trong nước lần lượt là 29,6% và 25,8%% GDP, so với các con số tương ứng của năm 2011 là 54,9% GDP, 30,9% và 24,0% GDP¹⁸. Tuy nhiên,

¹⁷Xem Tanzi và Schknecht (1997).

¹⁸Theo Báo cáo số 305/BC-CP về tình hình nợ công của Chính phủ ngày 30/10/2012 trình Quốc hội.

nếu tính cả khoản nợ nước ngoài của khu vực doanh nghiệp (chủ yếu là DNNN) không được Chính phủ bảo lãnh, nợ trong hệ thống ngân hàng của khu vực DNNN, nợ bằng trái phiếu trong nước không được Chính phủ bảo lãnh khác của DNNN¹⁹ thì nợ công Việt Nam có thể lên tới khoảng 95% GDP, vượt xa ngưỡng an toàn (60% GDP)²⁰, đe dọa đến tính bền vững của nợ công Việt Nam.

Bảng 1.4. Dư nợ công, dư nợ chính phủ và dư nợ nước ngoài của quốc gia (% GDP)

	2009	2010	2011	2012
Thâm hụt ngân sách*	-6,9	-5,5	-4,4	-4,8
Tổng nợ công	52,6	56,3	54,9	55,4
Nợ công nước ngoài	29,3	31,1	30,9	29,6
Nợ nước ngoài	39,0	42,2	41,5	43,7

Ghi chú: *: Thâm hụt gồm cả chi trả nợ gốc.

THỰC TIỄN TRIỂN KHAI VÀ KẾT QUẢ TÁI CƠ CẤU NỀN KINH TẾ

Báo cáo kinh tế vĩ mô năm 2012 đưa ra những nhận định nền kinh tế Việt Nam với mô hình tăng trưởng theo chiều rộng và thiếu hiệu quả, đi kèm với các chính sách bị hạn chế hiệu lực bởi chính mô hình tăng trưởng là nguyên nhân cơ bản dẫn đến những bất ổn kinh tế vĩ mô. Giải quyết những vấn đề căn bản của nền kinh tế là đổi mới mô hình tăng trưởng, đi kèm với tái cơ cấu nền kinh tế để hướng đến tăng trưởng nhanh, bền vững, theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả sức cạnh tranh; đồng thời bảo đảm phúc lợi xã hội và an sinh xã hội; tạo nền tảng đến năm 2020 Việt Nam cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại.

Đổi mới mô hình tăng trưởng được hiểu là quá trình chuyển đổi từ mô hình tăng trưởng chủ yếu theo chiều rộng sang mô hình tăng trưởng chủ yếu theo chiều sâu trên cơ sở nâng cao hiệu quả tăng

¹⁹Nợ của khu vực DNNN có thể là một rủi ro lớn đến ngân sách. Theo Ban Chi đạo đổi mới và Phát triển DN, tổng số lỗ phát sinh của các tập đoàn, tổng công ty khoảng 2.253 tỷ đồng trong năm 2012; trong đó, 10 tập đoàn, tổng công ty đã có lỗ lũy kế lên đến 17.730 tỷ đồng. Theo đó, tổng số nợ của khu vực này đã lên tới 1.334.903 tỷ đồng.

²⁰Xem *Nợ công và tính bền vững ở Việt Nam: Quá khứ, Hiện tại và Tương lai*, Phạm Thế Anh, Đinh Tuấn Minh, Nguyễn Trí Dũng, Tô Trung Thành (2013), NXB Tri Thức.

trường, đồng thời tiến tới tăng trưởng bền vững, để đạt được mục tiêu cuối cùng là nâng cao phúc lợi dài hạn của xã hội một cách bền vững và công bằng. Theo đó, ưu tiên hàng đầu hiện nay là nhanh chóng chuyển tăng trưởng chiều rộng sang tăng trưởng theo chiều sâu, từ đó nâng cao được hiệu quả sử dụng các nguồn lực (hiệu quả kỹ thuật, hiệu quả phân bổ và tiến bộ khoa học công nghệ). Để đạt được hiệu quả đó, tái cơ cấu nền kinh tế là một lựa chọn cấp bách, đây được hiểu là quá trình đổi mới cách thức phân bổ lại các nguồn lực của nền kinh tế trong một giai đoạn nhất định, với mục tiêu là hiệu quả phân bổ và hiệu quả kỹ thuật, đồng thời đây cũng là bước đệm hỗ trợ thành công cho quá trình chuyển đổi mô hình kinh tế lâu dài. Vì vậy, tái cơ cấu nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng, trong đó, tập trung chủ yếu vào những lĩnh vực: (i) tái cơ cấu đầu tư với trọng tâm là tái cơ cấu đầu tư công; (ii) tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước với trọng tâm là các tập đoàn và tổng công ty nhà nước; và (iii) tái cơ cấu hệ thống các tổ chức tín dụng với trọng tâm là các NHTM thể hiện quan điểm đúng đắn, và cần phải được quyết liệt thực hiện, nhằm vượt qua nhanh chóng giai đoạn kinh tế khó khăn kéo dài hiện nay.

Trong năm 2012, Chính phủ đã hoàn thiện Đề án tổng thể tái cơ cấu nền kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng. Tuy nhiên, cho đến tận đầu năm 2013, Quyết định 339/QĐ-TTg ngày 19/2/2013 của Thủ tướng Chính phủ mới phê duyệt Đề án này theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020; trong khi các văn bản pháp lý cho các nội dung tái cơ cấu còn rời rạc và chưa nằm trong tổng thể thống nhất. Trong thực tế cũng chưa có nhiều kết quả, tiến bộ đáng kể của quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, theo đó, kinh tế Việt Nam năm 2012 vẫn tiềm ẩn những diễn biến bất ổn, và chưa đi vào quỹ đạo ổn định vĩ mô và tăng trưởng bền vững.

Tái cơ cấu đầu tư công

Cho đến nay, chưa có đề án riêng cho tái cơ cấu đầu tư, trọng tâm là đầu tư công, mà quá trình tái cơ cấu chủ yếu dựa vào Chỉ thị 1792/CT-TTg ngày 15/10/2011 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường quản lý vốn đầu tư từ NSNN và TPCP. Quá trình triển khai bước đầu đạt được một số kết quả như: (i) giải quyết được một phần mâu thuẫn giữa các dự án đầu tư và khả năng bảo đảm nguồn vốn, theo đó, các dự án đầu tư cơ bản phải được thực hiện theo đúng mức vốn kế hoạch được giao, số dự án hoàn thành cũng tăng cao, giải quyết ban đầu tình trạng phân bổ vốn phân tán, dàn trải, không hiệu quả và tiết giảm thất thoát; (ii) các khâu trong quản lý đầu tư phát triển được thực thi hiệu quả hơn (từ quy hoạch, kế hoạch, chuẩn bị đầu tư, xây dựng dự án, bố trí vốn, đến triển khai, giám sát thực hiện, kiểm toán, quyết toán); và (iii) bố trí vốn đã tập trung hơn, nhiều dự án công trình đầu tư cho các ngành trọng điểm như giao thông, thủy lợi, giáo dục, y tế, khoa học công nghệ, các chương trình mục tiêu quốc gia và xoá đói giảm nghèo, v.v... Kết quả cụ thể là tỷ trọng đầu tư công giảm xuống trong năm 2012, theo đó, vốn đầu tư từ NSNN trong tổng vốn đầu tư xây dựng cơ bản giảm từ 20,2% năm 2011 xuống còn 19% năm 2012; vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước giảm từ 5,8% xuống 5,7%; vốn đầu tư của DNNN giảm từ 9,5% xuống còn 8,6%.

Tuy nhiên, có thể nhận thấy, với những nội dung trong Chỉ thị 1792/CT-TTg cũng như trong thực tiễn diễn ra, thể chế phân bổ và sử dụng vốn đầu tư nhà nước về cơ bản chưa có cải thiện đáng kể, ví dụ như quy hoạch phát triển ngành, vùng và liên kết vùng, tiêu chí cụ thể lựa chọn các dự án có hiệu quả (về mặt kinh tế, xã hội, môi trường) và cơ chế giám sát để tập trung phân bổ vốn góp phần cải thiện hiệu quả đầu tư, hay vấn đề phân cấp đầu tư và phân cấp ngân sách, đặc biệt là giữa Trung ương và địa phương; vấn đề huy động nguồn vốn tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng, v.v...

Tái cơ cấu DNNN

Các văn bản pháp luật liên quan đến tái cơ cấu DNNN bao gồm Quyết định số 704/QĐ-TTg (11/6/2012) của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án hoàn thiện quản trị doanh nghiệp theo thông lệ thị trường; Quyết định 929/QĐ-TTg (17/7/2012) phê duyệt Đề án tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là tập đoàn, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2012-2015; Nghị định số 99/NĐ-2012 (15/11/2012) về phân công phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp. Thủ tướng Chính phủ cũng đã phê duyệt phương án tổng thể sắp xếp, đổi mới DNNN của tất cả các Bộ, ngành, địa phương, tập đoàn kinh tế và Tổng công ty 91; phê duyệt Đề án tái cơ cấu của 12/21 tập đoàn, tổng công ty 91.

Có thể nhận thấy Đề án cũng như các văn bản mới chỉ tập trung giải quyết vấn đề cổ phần hoá, thoái vốn khỏi các ngành nghề không phải là ngành nghề kinh doanh chính, phân công lại trách nhiệm thực hiện vai trò chủ sở hữu nhà nước, v.v...; theo đó, kỷ luật thị trường và môi trường cạnh tranh bình đẳng vẫn chưa thực sự được thể hiện. Trong khi đó, thực tế tái cơ cấu diễn ra chậm chạp, ít có chuyển biến. Trong năm 2012, chỉ có một số tập đoàn kinh tế và tổng công ty đã hoàn thành xây dựng đề án tái cấu trúc và được phê duyệt. Một số tập đoàn kinh tế đã bắt đầu thực hiện việc thoái vốn, và rà soát xác định lại ngành nghề kinh doanh chính, nhưng gặp rất nhiều khó khăn do sự suy giảm giá tài sản chung trên thị trường. Chi 23 DN đã được sắp xếp lại, trong đó, cổ phần hóa được 13 doanh nghiệp, sáp nhập năm DN và chuyển ba DN thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên; mặc dù theo kế hoạch, Bộ Tài chính dự kiến cổ phần hóa 93 DNNN. Trong khi đó, theo Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển DN của Chính phủ, kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh của khu vực DNNN tiếp tục giảm sút so với năm 2011. Cụ thể, tổng nợ của 73 tập đoàn kinh tế và tổng công ty là 1.334.903 tỷ đồng, hệ số nợ phải trả/

vốn chủ sở hữu bình quân là 1,82 (so với 1,77 năm 2011); tổng tài sản/nợ phải trả là 1,6. Tổng lợi nhuận trước thuế giảm 5% so với năm 2011, tổng nộp ngân sách giảm 12% so với số thực hiện năm 2011. Lũ của các tập đoàn và tổng công ty khoảng 2.253 tỷ đồng, và có 10 đơn vị có số lỗ lũy kế lên đến tổng cộng 17.730 tỷ đồng.

Tái cơ cấu các NHTM

Ngày 1/3/2012, Thủ tướng Chính phủ có Quyết định 254/QĐ phê duyệt Đề án tái cơ cấu các NHTM. Trong năm 2012, một số nội dung đã được triển khai như việc NHNN thực hiện việc phân nhóm các NHTM để kiểm soát rủi ro, bao gồm ba nhóm chính: (i) nhóm có tình hình tài chính lành mạnh, có năng lực và quy mô lớn để phát triển thành các ngân hàng trụ cột; (ii) nhóm có tình hình tài chính lành mạnh nhưng có quy mô nhỏ; và (iii) nhóm đang có tình hình tài chính khó khăn và cần được tái cấu trúc. Các ngân hàng yếu kém đã được sáp nhập hoặc cho phép tự tái cơ cấu. Cụ thể, đã có ba ngân hàng sáp nhập với nhau (ngân hàng SCB, Đệ Nhất và Tín Nghĩa), một ngân hàng sáp nhập với ngân hàng khác (Habubank và SHB), ba ngân hàng tự tái cơ cấu (GPBank, Navibank và Trustbank), một ngân hàng được ký phê duyệt hợp nhất vào Tổ chức tín dụng khác (Westbank và Tổng công ty tài chính dầu khí PVFC). Kết quả cho thấy, quá trình này được kiểm soát tương đối chặt chẽ, thanh khoản các ngân hàng vẫn được đảm bảo, và không xuất hiện nguy cơ đổ vỡ. Bản thân các ngân hàng đã có những bước tự cấu trúc lại để hoạt động lành mạnh hơn như tăng cường kiểm soát rủi ro, quản trị, tăng vốn điều lệ, v.v...

Tuy nhiên, thị trường tài chính nói chung và hệ thống ngân hàng nói riêng dường như vẫn chưa có những chuyển đổi tích cực về chất, vẫn tiếp tục đối diện với rất nhiều hạn chế:

Thứ nhất, việc tái cấu trúc chín ngân hàng trên tổng số năm NHTM nhà nước, 37 NHTM cổ phần, 48 chi nhánh ngân hàng nước ngoài, 10 ngân hàng 100% vốn nước ngoài và liên doanh, 17 công ty tài chính và 13 công ty cho thuê tài chính (tính đến tháng 6/2011)

là tương đối nhỏ, hệ thống ngân hàng Việt Nam vẫn là một hệ thống gồm các ngân hàng có quy mô chênh lệch, khả năng quản trị rủi ro và theo các thông lệ quốc tế khác nhau, và bị ảnh hưởng nghiêm trọng bởi vấn đề nợ xấu nên chắc chắn, chưa phải là một hệ thống bền vững và miễn nhiễm với các rủi ro, đặc biệt là rủi ro thanh khoản. Tính đến cuối năm 2011, trong số gần 50 NHTM trong nước²¹ thì riêng 12 ngân hàng lớn nhất đã chiếm đến hơn 80% thị phần, còn lại khoảng gần 40 ngân hàng (80% số ngân hàng) chia nhau gần 20% thị trường. Tổng tài sản của cả hệ thống ngân hàng đạt khoảng 3,5 triệu tỷ đồng và vốn điều lệ đạt trên 250.000 tỷ đồng, thì riêng ngân hàng quy mô lớn nhất đã có tổng tài sản lên tới hơn 500.000 tỷ đồng (chiếm 14,3%), với vốn điều lệ hơn 20.000 tỷ đồng (chiếm 8%), trong khi rất nhiều NHTM nhỏ chỉ có vốn điều lệ từ 2-4 nghìn tỷ đồng.

Bên cạnh đó, các NHTM lớn (phần lớn của Nhà nước) có nhiều ưu thế để tiếp cận vốn rẻ như: (i) sở hữu số lượng lớn TPCP để tái chiết khấu tại NHNN; (ii) được Kho bạc Nhà nước và các Tổng công ty nhà nước mở tài khoản tiền gửi không kì hạn với khối lượng lớn; và (iii) làm dịch vụ giải ngân vốn ODA cho Chính phủ, v.v... thì khả năng các ngân hàng nhỏ có thể tiếp cận được vốn giá rẻ từ NHNN hay từ các doanh nghiệp và tập đoàn, tổng công ty lớn rất hạn chế, theo đó, các ngân hàng này chỉ có thể trông chờ vào huy động tiền gửi tiết kiệm từ người dân và những DN nhỏ và vừa. Tuy nhiên, vấn đề của các ngân hàng nhỏ là tiếp cận vốn giá rẻ khó, nguồn vốn huy động từ thị trường một chủ yếu lại là ngắn hạn, rủi ro về kì hạn và vấn đề nợ xấu tăng cao (đặc biệt ở khu vực BĐS - vay trung và dài hạn) khiến các ngân hàng vẫn gặp vấn đề về thanh khoản, và một số ngân hàng vẫn tiếp tục vượt trần huy động trong năm 2012.

Thứ hai, thị trường tài chính vẫn chưa thiết lập được một cơ chế vận hành đủ hiệu quả và các lực lượng tham gia thị trường chưa thể phát huy đầy đủ vai trò của mình. Có rất nhiều nguyên nhân dẫn

²¹Trong khi đó, Hàn Quốc hay Thái Lan chỉ có khoảng 20 ngân hàng nội địa hoạt động với quy mô GDP gấp nhiều lần so với Việt Nam.

đến tình trạng này. Một mặt, cấu trúc của thị trường tài chính còn chưa thật phù hợp với yêu cầu phát triển của nền kinh tế thị trường ở Việt Nam. Mặt khác, hệ thống chính sách, cơ sở pháp lý cho hoạt động của thị trường chưa đầy đủ. Các quy định điều tiết thị trường chưa hoàn chỉnh, đồng bộ. Trong một số trường hợp, các quy định này còn làm tăng tính hành chính trong công tác điều hành, qua đó làm ảnh hưởng đến phân bổ nguồn lực cũng như quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường của Việt Nam.

Thứ ba, vấn đề giám sát hệ thống tài chính ở Việt Nam còn những hạn chế như: (i) Các cơ quan giám sát (thuộc NHNN và Bộ Tài chính) vừa thực hiện chức năng cấp phép, ban hành cơ chế - chính sách, vừa thực hiện chức năng hướng dẫn, triển khai thực hiện cơ chế chính sách và cả vai trò kiểm tra, thanh tra, giám sát hoạt động của các định chế tài chính. Điều này dẫn tới xung đột về lợi ích, khiến hiệu quả và hiệu lực giám sát không cao; (ii) việc thực hiện giám sát trên cơ sở rủi ro, giám sát an toàn vĩ mô vẫn còn yếu; chủ yếu thiên về giám sát tuân thủ; (iii) khó giám sát một cách hữu hiệu các rủi ro chéo do thiếu sự phối kết hợp, liên thông trong giám sát toàn bộ thị trường tài chính do các cơ quan giám sát hoạt động một cách độc lập; (iv) chưa có một cơ quan giám sát tài chính vĩ mô có đủ thẩm quyền và năng lực bộ máy để có thể cảnh báo, ngăn ngừa và xử lý hữu hiệu các loại rủi ro của hệ thống tài chính; và (v) vẫn còn thiếu khuyết các công cụ phục vụ cho giám sát an toàn vĩ mô và giám sát an toàn vi mô, nhất là đối với giám sát dựa trên rủi ro trong thời gian tới.

Thứ tư, khả năng ứng phó với các cú sốc của thị trường và điều tiết nguồn vốn từ bên ngoài vào còn hạn chế. Điều này phản ánh khả năng quản trị các dòng vốn, nhất là các dòng vốn gián tiếp. Sâu xa hơn, vấn đề này còn bắt nguồn từ yếu kém trong việc quản trị nguồn vốn của các định chế tài chính, những can thiệp của các cơ quan quản lý Nhà nước tạo tính ỷ lại của các thành viên thị trường, thiếu các công cụ dự phòng để ứng phó trước những cú sốc, liên kết thiếu

chặt chẽ giữa các thị trường cấu thành của thị trường tài chính, thanh khoản của thị trường còn chưa bền vững.

Cuối cùng, thị trường vẫn đang vật lộn với nợ xấu và chưa có phương án hữu hiệu để xử lý, làm lành mạnh hệ thống, tạo tiền đề cho những cải cách sâu rộng tiếp theo. Trong tháng 4/2012, NHNN đã ban hành Quyết định 780 về cơ cấu lại nợ cho DN, theo đó, theo NHNN, số nợ cơ cấu lại đã tăng từ 36.000 tỷ đồng (30/6/2012) lên đến 252.000 tỷ đồng (cuối tháng 9). Ngoài ra, đến tháng 11/2012, các ngân hàng đã trích lập dự phòng rủi ro khoảng gần 79.000 tỷ đồng (58,31% nợ xấu), tăng 33% so với cuối 2011); các ngân hàng đến cuối năm đã xử lý được 45.000 tỷ đồng nợ xấu. Các biện pháp trên mặc dù giảm được nợ xấu, nhưng chủ yếu vẫn là bằng cách giảm lợi nhuận ngân hàng (trích dự phòng rủi ro) nên lại là một rào cản khiến các ngân hàng khó có thể giảm nhanh được lãi suất cho vay; không loại trừ những khoản vay mới được dùng để trả nợ cũ, hoặc cơ cấu lại nợ, v.v... Như vậy, về bản chất, nợ xấu của các DN vẫn chưa thể trả được, các DN theo đó vẫn khó có thể tiếp tục tiếp cận được vốn với lãi suất rẻ để vượt qua khó khăn.

Tóm lại, trong năm 2012 các hoạt động tái cơ cấu mặc dù có nhiều nỗ lực, cố gắng xong kết quả chỉ ở bước khởi động, chưa có chuyển biến mạnh mẽ, hệ thống phân bổ nguồn lực vẫn chưa có đổi mới về căn bản, nền kinh tế vẫn tiếp tục đối diện nhiều thách thức và những khuyến nghị chính sách vẫn còn nguyên giá trị cho những năm tiếp theo, nhưng sự kịp thời và quyết tâm chính trị phải được coi là then chốt trong giai đoạn hiện nay.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG KHU VỰC DOANH NGHIỆP

DẪN NHẬP

Trong năm 2012, các doanh nghiệp Việt Nam phải đối phó với rất nhiều khó khăn, có thể nói là một trong những giai đoạn khó khăn nhất kể từ khi Đổi Mới tới nay. Chỉ số hàng tồn kho tăng cao, chỉ số sản xuất công nghiệp tăng chậm, chỉ số nhà sản xuất PMI của HSBC hầu hết dưới 50 điểm đã phản ánh phần nào thực trạng này. Nhiều doanh nghiệp đã không thể trả được nợ ngân hàng khiến nợ xấu trong hệ thống tín dụng tăng cao. Không chỉ thế, một số không nhỏ DN lâm vào tình trạng ngừng hoạt động, giải thể hoặc phá sản. Theo Bộ KHĐT thì trong hai năm 2011 và 2012 có tới gần 100.000 DN phải rời bỏ thị trường²².

Trong chương này, chúng tôi sẽ đánh giá những khó khăn của khu vực DN trong năm 2012 và xem xét các nguyên nhân dẫn đến những khó khăn đó. Dữ liệu của TCTK và của 1054 công ty niêm yết trên hai sàn chứng khoán Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh sẽ được sử dụng để đánh giá thực trạng của DN.

Phân tích của chúng tôi chỉ ra rằng những khó khăn mà DN Việt Nam hiện đang phải đối mặt mang đặc điểm của một giai đoạn suy giảm kinh tế. Chỉ số sản xuất giảm, chỉ số hàng tồn kho tăng, số lượng DN đóng cửa và thua lỗ tăng, khả năng trả nợ suy giảm, v.v...

²²Số liệu được ông Lê Quang Mạnh, Cục trưởng Cục Quản lý đăng ký kinh doanh, Bộ KHĐT công bố tại cuộc họp báo chiều 4/1/2013 của Bộ KHĐT. Cụ thể, tính đến 31/12/2012, số DN giải thể, ngừng hoạt động là 54.261 doanh nghiệp, trong khi con số này vào cuối năm 2011 là 53.922 DN.

tất cả đều diễn ra trên diện rộng thay vì tập trung vào một vài ngành nghề. Trên cơ sở nhận định đó, chúng tôi cho rằng để giúp DN Việt Nam vượt qua khó khăn thì các chính sách kinh tế cần hướng đến phục hồi tổng thể nền kinh tế thay vì tập trung hỗ trợ cho một số ngành cụ thể nào đó.

Về nguyên nhân dẫn đến suy thoái kinh tế, chúng tôi cho rằng các chính sách tiền tệ, tài khoá; thị trường tài chính, đặc biệt là thị trường vốn và môi trường chính sách là những nhân tố chính ảnh hưởng đến hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp nói chung. Ngoài ra, qui mô khu vực DNNN quá lớn và việc không tách được vai trò quản giám (stewardship) của người đại diện vốn chủ sở hữu nhà nước với vai trò quản lý (managership) của người điều hành là những nguyên nhân khiến các doanh nghiệp thuộc khu vực này hoạt động kém hiệu quả. Các nguyên nhân khác như tính kém minh bạch của DNNN đã được nhắc đến nhiều nhưng theo quan điểm của chúng tôi chỉ là hệ quả của các nguyên nhân trên.

Trên cơ sở những phân tích về thực trạng và nguyên nhân chúng tôi sẽ đưa ra các khuyến nghị về chính sách vĩ mô, cải cách thị trường vốn, cải cách môi trường chính sách, giảm qui mô khu vực DNNN và tách bạch vai trò quản giám và vai trò quản lý trong DNNN.

THỰC TRẠNG KHU VỰC DOANH NGHIỆP NĂM 2012

Hoạt động sản xuất có dấu hiệu đình đốn

Nền kinh tế Việt Nam vẫn trong chu kì suy giảm

Một chu kì kinh doanh của một nền kinh tế bao gồm một giai đoạn mở rộng và sau đó là giai đoạn thu hẹp các hoạt động kinh tế trên diện rộng. Hiện tượng này không chỉ xảy ra ở các nước phát triển mà còn ở các nước đang phát triển. Tuy nhiên, thời gian trung bình của một chu kì kinh doanh của các nước phát triển (từ 24 đến 32 quý) thường dài hơn so với của các nước đang phát triển (từ 7,7 đến 12 quý) (Rand và Tarp, 2002, tr. 2076; chi tiết xem Phụ lục chương 2).

Hình 2.1 cho thấy nền kinh tế Việt Nam năm 2012 đang ở giai đoạn suy giảm lần thứ 2 kể từ quý I.2008. Lần suy giảm đầu bắt đầu từ quý I.2008, chạm đáy vào quý I.2009 và đạt đỉnh trở lại vào quý II.2010. Sau đó nền kinh tế tiếp tục rơi vào suy giảm và suy giảm đã kéo dài 8 quý, lâu nhất từ năm 2000 trở lại đây, nhưng nền kinh tế vẫn chưa có dấu hiệu phục hồi rõ ràng.

Hình 2.1. Chu kì kinh tế của Việt Nam 2000-2012



Nguồn: Tính toán dựa trên số liệu của Tổng cục Thống kê.

Các chỉ số sản xuất và hàng tồn kho, các số liệu về thành lập DN mới và đóng cửa DN, các số liệu về khả năng trả nợ của khu vực DN được chúng tôi mô tả chi tiết dưới đây cùng có thêm nhận định trên của chúng tôi.

Các chỉ số sản xuất đều không tích cực

Khó khăn trong hoạt động sản xuất được phản ánh khá rõ nét qua chỉ số sản xuất công nghiệp và chỉ số hàng tồn kho của TCTK và chỉ số nhà quản trị mua hàng (PMI) của HSBC (xem Hình 2.2(a) và 2.2(b)). Cụ thể, trong cả năm 2012, chỉ số sản xuất công nghiệp (IIP) chỉ tăng 4,8% so với năm 2011. Đây là mức tăng thấp hơn hẳn so với mức tăng 8,8% của năm 2010 và 7,3% của năm 2011. Lĩnh vực chiếm tỷ trọng lớn nhất trong sản xuất công nghiệp là công nghiệp chế biến, chế tạo chỉ tăng trưởng có 4,5% trong năm 2012. Chỉ số PMI trong hầu hết cả năm 2012 đều dưới 50 điểm càng củng cố thêm tình trạng khó khăn của khu vực sản xuất.

Tuy nhiên, tình hình sản xuất công nghiệp những tháng cuối năm 2012 bắt đầu có dấu hiệu khả quan hơn. Cụ thể IIP có xu hướng tăng dần, với tháng 9 tăng 1,9%, tháng 10 tăng 3,9%, tháng 11 tăng 4,9% và tháng 12 tăng 5,9% so với cùng kỳ năm 2011. Chỉ số PMI cũng có xu hướng gần với mức 50 điểm trong các tháng cuối năm.

Chỉ số hàng tồn kho cũng phản ánh một bức tranh tương tự. Trong cả năm 2012, mức tồn kho hầu như đều trên 20%. Trong những tháng đầu năm có lúc chỉ số này còn lên đến 34,9%. Ước tính đầu tư hàng tồn kho là vào khoảng 3,2% GDP, tăng 14,3% về giá trị danh nghĩa và tăng 3,2% về giá trị thực so với năm trước.

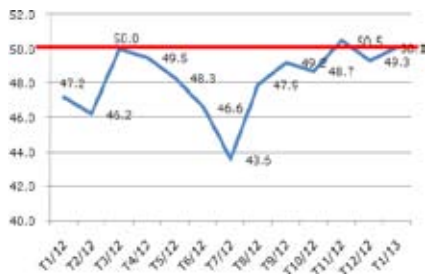
Hình 2.2. Các chỉ số sản xuất của Việt Nam

(a) Chỉ số sản xuất công nghiệp và tồn kho



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

(b) Chỉ số Nhà quản trị mua hàng (PMI) ngành sản xuất tại Việt Nam



Nguồn: HSBC.

Số liệu thống kê của Stoxxplus đối với các DN niêm yết trên sàn chứng khoán phản ánh phần nào thực trạng này. Chỉ số vòng quay hàng tồn kho của các ngành công nghiệp, dịch vụ tiêu dùng, hàng tiêu dùng, và tiện ích công cộng đều suy giảm trong năm 2012 (xem Bảng 2.1). Chỉ số này suy giảm phản ánh lượng hàng tồn kho tăng và/hoặc sức tiêu thụ hàng hoá bị suy giảm trong năm 2012 của các lĩnh vực này trong nền kinh tế.

Bảng 2.1. Vòng quay hàng tồn kho theo ngành (%)

STT	Ngành	2009	2010	2011	2012	Q1-12	Q2 - 12	Q3 - 12	Q4 - 12
1	Công nghệ thông tin	6,69	6,08	5,69	6,30	1,86	2,13	2,52	2,58
2	Công nghiệp	3,11	3,21	2,91	2,78	0,58	0,66	0,62	0,87
	Công nghiệp nặng	3,01	2,92	2,73	3,06	2,18	3,28	3,07	3,83
	Điện tử & thiết bị	4,37	3,80	3,94	3,42	3,59	3,35	3,56	4,15
	Hàng công nghiệp	5,34	4,56	5,11	5,29	5,16	5,24	5,31	5,71
	Tư vấn và hỗ trợ kinh doanh	7,90	1,88	1,23	1,84	0,97	1,20	1,83	2,90
	Vận tải	21,86	27,84	27,42	31,33	23,12	26,77	27,25	33,13
	Xây dựng & vật liệu	2,41	2,67	2,41	2,19	16,52	2,11	1,89	2,85
3	Dầu khí	0,52	0,70	0,73	0,84	0,16	0,19	0,21	0,24
4	Dịch vụ tiêu dùng	1,52	1,51	1,61	1,51	0,37	0,42	0,39	0,36
5	Dược phẩm và y tế	3,87	3,65	3,19	3,67	3,52	3,37	3,64	4,35
6	Hàng tiêu dùng	5,10	4,41	4,44	3,97	3,61	3,69	3,88	4,26
7	Hàng hoá nguyên liệu	4,07	4,09	4,30	4,57	4,40	4,51	4,09	4,73
8	Tiện ích công cộng	16,24	24,74	32,36	25,08	29,29	35,75	22,47	23,63
9	Tài chính	0,93	0,89	0,64	0,53	0,55	0,52	0,53	0,72
10	Ngân hàng	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a

Ghi chú: (hệ số vòng quay hàng tồn kho (%)) = giá vốn bán hàng / hàng tồn kho.

Nguồn: Theo tính toán của StoxPlus (Sử dụng dữ liệu của 1054 doanh nghiệp niêm yết trên hai sàn HOSE và HNX cập nhật tại ngày 15/3/2013 của StoxPlus).

Sản xuất công nghiệp suy giảm trong năm 2012 chủ yếu là do sức mua trong nước tăng thấp so với một số năm trở lại đây. Tổng mức bán lẻ hàng hoá và doanh thu dịch vụ tiêu dùng sau khi loại trừ yếu tố giá chỉ tăng có 6,2%. Mức tăng này tuy có cao hơn so với mức tăng 4,7% của năm 2011 nhưng thấp hơn đáng kể so với mức tăng 14% của năm 2010 và 11% của năm 2008. Không những thế, các doanh nghiệp trong nước cũng gặp khó khăn trong việc tìm kiếm thị trường xuất khẩu. Mặc dù kim ngạch xuất khẩu của cả nước năm 2012 tăng tới 18,3% so với năm 2011 nhưng khu vực có vốn đầu tư nước ngoài đã đóng góp tới 17,7 điểm phần trăm còn khu vực kinh tế trong nước chỉ đóng góp có 0,6 điểm phần trăm.

Số lượng doanh nghiệp mới thành lập giảm trong khi số lượng doanh nghiệp phải đóng cửa hoặc ngừng hoạt động lại tăng

Theo báo cáo của Bộ KHĐT, trong năm 2012, số DN thành lập mới đạt 69.874 doanh nghiệp, giảm 9,9% so với năm trước. Mức giảm này cao hơn so với mức giảm 7,2% của năm 2011. Như vậy, đây là năm thứ hai liên tiếp Việt Nam chứng kiến số lượng DN thành lập mới sụt giảm. Khu vực nông, lâm, thủy sản là một trong năm ngành có số lượng DN thành lập mới giảm nhiều nhất. Trong năm 2012, số DN thành lập mới trong lĩnh vực này đạt 1.191 doanh nghiệp, giảm 24,3% so với năm 2011, tương đương với mức giảm của doanh nghiệp ngành xây dựng nhưng thấp hơn so với ngành BĐS.

Trong khi đó, số DN đóng cửa hoặc ngừng hoạt động năm 2012 lại tăng 0,5% so với năm 2011, tương đương với khoảng 54.000 DN. Như vậy, chỉ trong hai năm 2011 và 2012, số lượng DN phải đóng cửa hoặc ngừng hoạt động lên tới hơn 100.000.

Tình trạng DN mới được thành lập ít hơn trong khi số DN đóng cửa hoặc ngừng hoạt động lại tăng lên cho thấy cơ hội kinh doanh của các DN trong nước tiếp tục giảm đi trong năm 2012.

Số lượng DN thua lỗ gia tăng, tỷ lệ lợi nhuận có xu hướng giảm

Một chỉ số khác phản ánh năm 2012 là năm thực sự khó khăn đối với các DN trong nước là tình trạng thua lỗ trên diện rộng của các DN. Chúng ta có thể tham khảo số liệu từ các DN niêm yết trên thị trường chứng khoán để thấy được tình trạng này.

Mặc dù các DN được niêm yết thường được đánh giá là tốt hơn so với mặt bằng chung của các DN trong ngành kinh doanh nhưng theo thống kê trên sàn chứng khoán, thì trước những khó khăn chung của nền kinh tế, chỉ trong chín tháng đầu năm 2012, toàn thị trường có tới 143 DN bị lỗ, tăng 1,7 lần so với cùng kỳ năm 2011. Ngoài ra, có tới 438 doanh nghiệp có lợi nhuận sụt giảm so với năm trước. Riêng khối các công ty chứng khoán, trong số 105 công ty chứng khoán đang hoạt động cũng có trên 50% công ty bị lỗ năm 2012 và trên 70% công ty chứng khoán có lỗ lũy kế.

Như vậy năm 2012 là năm thứ hai liên tiếp, tỷ lệ doanh nghiệp báo lỗ tăng cao hơn so với năm trước đó. Năm 2011, với 676/689 DN niêm yết công bố báo cáo tài chính năm thì có 592 công ty lãi và 84 công ty báo lỗ, khiến số lượng DN báo lãi giảm còn 88% tổng số DN công bố báo cáo, thấp hơn mức 97% của năm 2010. Ngoài số lượng DN báo lãi giảm, giá trị khoản lãi sau thuế của DN cũng mất hơn 1,400 tỷ đồng so với năm 2010, chỉ đạt trên 67.000 tỷ đồng. Còn cuối năm 2010, có tới 97% trong số 673 DN niêm yết trên sàn công bố kinh doanh có lãi. Cụ thể, 655 DN báo lãi với tổng lợi nhuận 68.445 tỷ đồng. Còn 3% số lượng doanh nghiệp thua lỗ trong năm với giá trị khoản lỗ 687 tỷ đồng.

Số liệu các công ty niêm yết trên hai sàn chứng khoán cho thấy số lượng DN bị thua lỗ trong tất cả các ngành đều tăng vọt trong hai năm 2011-2012. Những ngành chủ chốt như công nghiệp, dịch vụ tiêu dùng, hàng tiêu dùng, hàng hoá nguyên liệu đều có số DN thua lỗ năm 2012 cao hơn so với năm trước đó, và ở mức trên 10%.

Hai lĩnh vực công nghiệp và dịch vụ tiêu dùng có số DN thua lỗ các quý sau của năm 2012 cao hơn các quý trước. Cụ thể, các doanh nghiệp trong ngành công nghiệp có tới 26,62% doanh nghiệp thua lỗ trong quý IV năm 2012, còn trong ngành dịch vụ tiêu dùng thì có tới 34,09% (xem Bảng 2.2).

Các chỉ số ROA và ROE cũng cho bức tranh tương tự (xem Bảng 2.3 và 2.4). Tất cả các ngành đều có ROA và ROE giảm mạnh so với các năm 2009 và 2010. Ngoại trừ dược phẩm y tế, tiện ích công cộng và tài chính, các lĩnh vực khác đều có ROE và ROA trong năm 2012 giảm so với năm 2011 (ROA của ngành dầu khí năm 2012 tăng so với năm 2011, nhưng ROE lại giảm). Hai ngành công nghệ thông tin và công nghiệp có ROE và ROA rất thấp trong năm 2012, lần lượt chỉ đạt 0,27% và 4,55% cho ROE và 0,86% và 1,32% cho ROA.

Bảng 2.2. Tỷ lệ các doanh nghiệp thua lỗ theo ngành (%)

STT	Ngành	2009	2010	2011	2012	Q1-12	Q2-12	Q3-12	Q4-12
1	Công nghệ thông tin	4,17%	4,17%	33,30%	25,00%	33,33%	29,17%	33,33%	33,33%
2	Công nghiệp	2,02%	3,38%	11,45%	22,60%	18,37%	22,71%	23,81%	26,62%
	Công nghiệp nặng	6,25%	12,50%	6,25%	18,75%	12,50%	18,75%	12,50%	12,50%
	Điện tử và thiết bị	0,00%	0,00%	13,33%	33,33%	20,00%	26,67%	33,33%	40,00%
	Hàng công nghiệp	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Tư vấn và hỗ trợ kinh doanh	6,67%	0,00%	6,67%	13,33%	13,33%	13,33%	13,33%	20,00%
	Vận tải	4,65%	9,30%	9,30%	23,26%	16,28%	20,93%	23,26%	20,93%
	Xây dựng và vật liệu	13,23%	2,13%	13,23%	24,46%	20,97%	25,67%	26,88%	30,27%
3	Dầu khí	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
4	Dịch vụ tiêu dùng	2,22%	0,00%	2,22%	11,36%	24,44%	13,33%	6,67%	34,09%
5	Dược phẩm và y tế	0,00%	0,00%	11,11%	0,00%	5,88%	17,65%	5,56%	5,56%
6	Hàng tiêu dùng	3,26%	2,15%	6,45%	14,29%	14,44%	18,68%	15,05%	21,98%
7	Hàng hoá nguyên liệu	2,44%	0,00%	9,64%	15,00%	21,25%	22,78%	24,69%	20,00%
8	Tiện ích công cộng	0,00%	0,00%	3,33%	0,00%	10,00%	6,67%	10,34%	0,00%
9	Tài chính	0,00%	4,95%	25,74%	23,71%	12,24%	23,23%	37,00%	30,93%
10	Ngân hàng	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	25,00%	28,57%

Nguồn: Theo tính toán của StoxPlus (Sử dụng dữ liệu của 1054 doanh nghiệp niêm yết trên hai sàn HOSE và HNX cập nhật tại ngày

15/3/2013 của StoxPlus.

Bảng 2.3. ROE theo ngành (%)

STT	Ngành	2009	2010	2011	2012	Q1-12	Q2-12	Q3-12	Q4-12
1	Công nghệ thông tin	8,64%	17,81%	13,52%	0,27%	-1,24%	4,52%	1,57%	4,17%
2	Công nghiệp	15,53%	13,60%	8,57%	4,55%	1,41%	0,95%	0,91%	1,30%
	Công nghiệp nặng	16,40%	12,27%	12,52%	13,08%	5,19%	3,13%	1,87%	3,63%
	Điện tử và thiết bị	15,68%	15,42%	9,37%	0,62%	1,04%	-0,07%	-0,55%	0,50%
	Hàng công nghiệp	15,58%	15,09%	11,80%	11,01%	2,98%	2,96%	2,47%	2,74%
	Tư vấn và hỗ trợ kinh doanh	18,76%	15,98%	10,02%	12,64%	2,11%	2,30%	4,96%	4,06%
	Vận tải	11,24%	9,85%	7,17%	6,31%	1,31%	1,77%	1,54%	1,77%
	Xây dựng và vật liệu	8,36%	14,93%	8,36%	2,55%	0,96%	0,33%	0,45%	0,73%
3	Dầu khí	18,58%	20,66%	20,57%	17,65%	4,67%	5,06%	6,20%	3,04%
4	Dịch vụ tiêu dùng	10,86%	11,16%	11,18%	9,34%	2,10%	4,08%	2,35%	0,86%
5	Dược phẩm và y tế	23,62%	20,47%	19,16%	19,67%	4,18%	4,96%	5,33%	6,25%
6	Hàng tiêu dùng	19,88%	22,47%	18,68%	16,60%	4,03%	4,41%	4,37%	3,89%
7	Hàng hoá nguyên liệu	22,15%	21,73%	22,21%	16,49%	4,71%	4,94%	3,39%	3,81%
8	Tiện ích công cộng	28,00%	20,52%	17,13%	27,23%	6,78%	7,58%	6,18%	8,08%
9	Tài chính	15,75%	14,14%	4,05%	4,39%	1,49%	1,78%	0,44%	0,59%
10	Ngân hàng	17,70%	17,33%	18,38%	11,89%	4,54%	3,13%	2,16%	2,20%

Người: Theo tính toán của StoxPlus (Sử dụng dữ liệu của 1054 doanh nghiệp niêm yết trên hai sàn HOSE và HNX cập nhật tại ngày 15/3/2013 của StoxPlus).

Bảng 2.4. ROA theo ngành (%)

STT	Ngành	2009	2010	2011	2012	Q1-12	Q2-12	Q3-12	Q4-12
1	Công nghệ thông tin	8,64%	7,46%	5,78%	0,86%	-0,28%	2,09%	0,72%	1,94%
2	Công nghiệp	4,66%	4,09%	2,44%	1,32%	0,41%	0,28%	0,27%	0,38%
	Công nghiệp nặng	8,97%	5,95%	6,81%	6,58%	2,76%	1,76%	1,05%	1,94%
	Điện tử và thiết bị	7,27%	6,48%	4,38%	0,31%	0,52%	-0,03%	-0,28%	0,25%
	Hàng công nghiệp	9,44%	8,71%	6,50%	5,94%	1,62%	1,58%	1,36%	1,48%
	Tư vấn và hỗ trợ kinh doanh	6,43%	4,43%	2,21%	2,91%	0,48%	0,48%	1,17%	0,93%
	Vận tải	4,13%	4,03%	2,89%	2,67%	0,52%	0,73%	0,64%	0,75%
	Xây dựng và vật liệu	1,96%	3,79%	1,96%	0,60%	0,24%	0,08%	0,11%	0,17%
3	Dầu khí	5,94%	5,78%	6,01%	33,82%	1,41%	1,53%	1,97%	1,03%
4	Dịch vụ tiêu dùng	5,03%	5,30%	5,06%	4,04%	0,89%	1,77%	1,07%	0,37%
5	Dược phẩm và y tế	10,69%	9,73%	7,89%	8,34%	1,82%	2,07%	2,29%	2,65%
6	Hàng tiêu dùng	10,44%	11,16%	8,95%	7,56%	1,89%	2,00%	2,00%	1,77%
7	Hàng hoá nguyên liệu	9,96%	9,52%	9,41%	7,43%	2,07%	2,18%	1,48%	1,72%
8	Tiện ích công cộng	14,95%	9,61%	8,54%	11,02%	3,14%	3,62%	3,02%	4,31%
9	Tài chính	4,92%	4,69%	1,28%	1,36%	0,47%	0,54%	0,14%	0,18%
10	Ngân hàng	1,37%	1,20%	1,31%	0,98%	0,39%	0,26%	0,19%	0,18%

Nguồn: Theo tính toán của StoxPlus (Sử dụng dữ liệu của 1054 doanh nghiệp niêm yết trên hai sàn HOSE và HNX cập nhật tại ngày 15/3/2013 của StoxPlus).

DN không trả được nợ đúng hạn gây ra nợ xấu lớn trong hệ thống tín dụng và nợ dất dây trong nền kinh tế

Tình trạng khó khăn trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp khiến cho ngày càng có nhiều DN không trả được nợ ngân hàng đúng hạn, dẫn đến tình trạng nợ xấu, nợ quá hạn trong hệ thống tín dụng tăng mạnh trong năm 2012.

Suy giảm lợi nhuận và gánh nặng lãi suất đối với các DN được phản ánh khá rõ ràng qua tỷ lệ khả năng trả lãi của các DN niêm yết trên sàn chứng khoán (xem Bảng 2.5). Ngoại trừ dầu khí và tiện ích công cộng, các ngành khác đều có tỷ lệ khả năng trả lãi giảm sút kể từ năm 2011. Đặc biệt, các DN trong ngành công nghiệp và hàng hoá nguyên liệu tiếp tục có chỉ số này giảm sút trong năm 2012. Các doanh nghiệp trong lĩnh vực xây dựng và vật liệu thậm chí có tỷ lệ khả năng trả lãi xấp xỉ bằng 1 trong suốt giai đoạn 2009-2012, phản ánh một thực tế là lợi nhuận trước khi trả lãi và thuế trung bình của các DN trong lĩnh vực này chỉ đủ để trả lãi vay ngân hàng.

Bảng 2.5. Tỷ lệ khả năng trả lãi trung bình theo ngành (%)

STT	Ngành	2009	2010	2011	2012	Q1-12	Q2-12	Q3-12	Q4-12
1	Công nghệ thông tin	9,63	5,11	3,60	3,85	2,95	4,27	2,31	4,63
2	Công nghiệp	4,20	3,35	1,99	1,58	1,68	1,39	1,52	1,72
	Công nghiệp nặng	10,39	5,70	3,92	4,39	7,17	3,67	3,42	4,58
	Điện tử và thiết bị	6,71	4,90	2,64	1,27	1,62	1,17	0,54	1,45
	Hàng công nghiệp	7,93	6,03	3,25	3,24	3,38	3,08	3,38	3,33
	Tư vấn và hỗ trợ kinh doanh	10,13	6,22	3,06	3,12	3,05	2,04	4,05	3,42
	Vận tải	3,17	2,87	2,23	2,24	1,96	2,28	2,35	2,47
	Xây dựng và vật liệu	1,00	1,00	1,00	1,01	1,00	1,00	1,01	1,00
3	Dầu khí	11,20	5,97	6,90	7,73	7,52	6,57	10,24	6,95
4	Dịch vụ tiêu dùng	4,63	4,03	2,85	2,57	2,68	3,01	2,67	1,79
5	Dược phẩm và y tế	16,23	9,75	5,43	6,04	4,22	5,03	6,38	8,23
6	Hàng tiêu dùng	7,14	6,72	4,76	5,01	4,22	4,64	5,54	5,48
7	Hàng hoá nguyên liệu	6,89	5,08	3,76	3,61	3,48	3,69	3,20	4,02
8	Tiền ích công cộng	10,43	9,60	7,10	14,23	11,21	15,74	12,40	20,28
9	Tài chính	16,40	10,84	3,12	4,04	4,00	3,92	2,16	2,25
10	Ngân hàng	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a

Ghi chú: (tỷ lệ khả năng trả lãi trung bình theo ngành (%)) = lợi nhuận trước khi trả lãi và thuế/chi phí lãi vay).

Người: Theo tính toán của StoxPlus (Sử dụng dữ liệu của 1054 doanh nghiệp niêm yết trên hai sàn HOSE và HNX cập nhật tại ngày 15/3/2013 của StoxPlus).

Với thực trạng lợi nhuận và khả năng trả lãi giảm sút như vậy, việc các DN không thể trả vốn và lãi ngân hàng đúng hạn trong năm 2012 là điều không bất ngờ. Theo số liệu báo cáo của các tổ chức tín dụng thì tính đến cuối tháng 6/2012, tỷ lệ nợ xấu của toàn hệ thống là 4,49% tăng đáng kể từ mức 2,95% của năm 2011. Còn theo kết quả giám từ xa của cơ quan thanh tra, giám sát NHNN, thì tỷ lệ nợ xấu của các tổ chức tín dụng đến cuối tháng 10/2012 chiếm khoảng 8,8% đến 10% tổng dư nợ tín dụng²³.

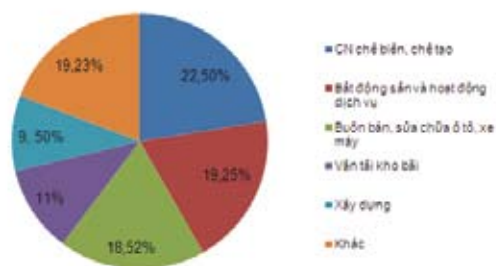
NHNN cũng cung cấp địa chỉ sáu ngành kinh tế mà nợ xấu tập trung chủ yếu với con số đến cuối tháng 6/2012 là gần 96.000 tỷ đồng, chiếm đến 80,49% tổng số nợ xấu của toàn nền kinh tế. Cụ thể, ngành công nghiệp chế biến, chế tạo chiếm 4,33% dư nợ của ngành và 22,5% tổng nợ xấu của toàn hệ thống. Các con số tương tự của ngành kinh doanh bất động sản và hoạt động dịch vụ là 7,83% và 19,25%; của ngành bán buôn, bán lẻ, sửa chữa ô-tô xe máy và xe có động cơ là 4,16% và 18,52%; của ngành vận tải và kho bãi là 11,61% và 11%. Cuối cùng, nợ xấu của ngành xây dựng chiếm 4,81% dư nợ của ngành và 9,5% tổng nợ xấu của toàn hệ thống²⁴ (xem Hình 2.3).

Như vậy, hai lĩnh vực công nghiệp chế biến và kinh doanh BĐS và dịch vụ là các lĩnh vực có tỷ lệ nợ xấu cao nhất so với các lĩnh vực khác. Tuy chỉ chiếm 12,16% tổng dư nợ nhưng hai lĩnh vực này chiếm tới 41,75% tổng nợ xấu của nền kinh tế. Các con số này nhất quán với các con số về tỷ lệ khả năng trả lãi của các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực công nghiệp niêm yết trên sàn chứng khoán đề cập ở trên.

²³NHNN công bố tại buổi họp báo ngày 25/10/2012. <http://dddn.com.vn/tai-chinh/nhnn-ty-le-no-xau-den-cuoi-thang-10-khoang-88-10-20121025101359350.htm>.

²⁴NHNN trả lời chất vấn qua văn bản của đại biểu Quốc hội. <http://vneconomy.vn/20121110084336597P0C6/6-nganh-ngon-gan-100000-ty-dong-no-xau.htm>.

Hình 2.3. Cơ cấu tỷ trọng nợ xấu của một số ngành (ĐVT: %)



Nguồn: NHNN.

Tình trạng nợ khó đòi không chỉ diễn ra giữa DN với các tổ chức tín dụng mà còn lan sang giữa DN với nhau, giữa DN với nhà nước, và giữa nhà nước với DN.

Thứ nhất, tình trạng các DN nợ đọng lẫn nhau trở lên phổ biến trong năm 2012. Ở một mức độ nào đó chúng ta có thể đánh giá tình trạng này qua hệ số vòng quay các khoản phải thu theo ngành. Bảng 2.6 cho thấy trong năm 2012 hệ số này có xu hướng giảm trong những lĩnh vực công nghiệp, dịch vụ tiêu dùng, dược phẩm và y tế. Hệ số này giảm phản ánh số tiền của DN bị chiếm dụng ngày càng nhiều. Thanh khoản của DN sẽ ngày càng giảm, làm giảm sự chủ động của DN trong việc tài trợ nguồn vốn lưu động trong sản xuất. Để có thể duy trì sản xuất, doanh nghiệp buộc phải đi vay ngân hàng để tài trợ thêm cho nguồn vốn lưu động này. Nhưng với việc tiếp cận tín dụng khó khăn, doanh nghiệp bị đẩy vào tình trạng ngừng sản xuất. Và đây là một trong những lý do giải thích vì sao số lượng doanh nghiệp bị đóng cửa hoặc ngừng sản xuất gia tăng trong hai năm 2011 và 2012.

Thực trạng chiếm dụng vốn lẫn nhau cũng được phản ánh thông qua các số liệu tài chính của khối các tập đoàn và tổng công ty nhà nước. Theo báo cáo của Ban Chỉ đạo đổi mới và Phát triển DN ngày 16/1/2013, nợ phải thu của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước năm 2012 là 326.556 tỷ đồng, tăng 10% so với năm 2011. Trong khi đó

tổng doanh thu của khu vực này chỉ đạt 1.621.000 tỷ đồng, tăng 2% so với năm 2011. Như vậy, hệ số vòng quay các khoản phải thu của khu vực tập đoàn, tổng công ty nhà nước chỉ ở mức 4,96 thấp hơn mức 5,35 của năm 2011, cho thấy khu vực này cũng bị chiếm dụng vốn ngày càng nhiều.

Bảng 2.6. Hệ số vòng quay các khoản phải thu theo ngành (%)

STT	Ngành	2009	2010	2011	2012	Q1-12	Q2 - 12	Q3 - 12	Q4 - 12
1	Công nghệ thông tin	3,83	3,42	3,98	3,80	5,79	6,44	4,02	3,87
2	Công nghiệp	3,00	2,76	2,74	2,33	2,21	2,50	2,22	2,94
	Công nghiệp nặng	2,09	2,45	2,37	2,39	2,12	2,92	2,48	3,10
	Điện tử và thiết bị	4,22	4,73	5,16	3,99	4,34	4,23	4,69	4,85
	Hàng công nghiệp	4,35	4,06	4,39	3,81	3,64	4,19	3,83	4,12
	Tư vấn và hỗ trợ kinh doanh	2,09	2,20	2,03	1,97	1,46	1,53	2,63	3,11
	Vận tải	5,33	5,38	4,74	4,62	4,41	4,68	4,29	4,88
	Xây dựng và vật liệu	2,40	2,40	2,40	1,98	1,84	2,15	1,82	2,59
3	Dầu khí	3,10	3,92	3,45	3,93	3,15	3,45	4,00	4,49
4	Dịch vụ tiêu dùng	6,63	6,23	6,10	5,79	4,60	6,13	5,70	5,46
5	Dược phẩm và y tế	3,73	3,18	2,83	2,73	2,75	2,82	2,89	3,23
6	Hàng tiêu dùng	5,61	5,51	6,01	6,06	4,90	5,52	4,99	6,51
7	Hàng hoá nguyên liệu	5,65	5,57	6,15	6,30	5,99	6,49	5,64	6,45
8	Tiện ích công cộng	5,34	4,96	6,43	7,43	4,58	4,90	5,13	6,99
9	Tài chính	0,61	0,54	0,63	0,67	0,54	0,60	0,66	0,90
10	Ngân hàng	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a

Ghi chú: Hệ số vòng quay các khoản phải thu theo ngành (%) = tỷ lệ doanh thu/ các khoản phải thu.
Nguồn: Theo tính toán của StoxPlus (sử dụng dữ liệu của 1054 doanh nghiệp niêm yết trên hai sàn HOSE và HNX cập nhật tại ngày 15/3/2013 của StoxPlus).

Thứ hai, các DN không chỉ tăng nợ lẫn nhau mà còn tăng nợ thuế. Theo Tổng cục Thuế công bố ngày 13/7/2012, tổng số nợ thuế của toàn ngành tính đến hết tháng 5 là hơn 51.024 tỉ đồng, tăng 15.864 tỉ đồng (tương đương tăng 45%) so với cuối năm 2011, trong đó nợ khó thu là 5.150 tỉ đồng. Khôi DN ngoài quốc doanh có tỷ lệ nợ cao nhất là 50%, tăng 37% so với cuối năm 2011. Nguyên nhân khiến các DN chậm nộp thuế là vì lãi suất nộp phạt thuế hiện tại khá thấp, ở mức 0,05%/ngày tức khoảng 18%/năm. Mặc dù mức lãi phạt này có cao hơn so với lãi suất cho vay của một số ngân hàng nhưng do việc vay vốn ngân hàng thường gặp khó khăn nên việc nộp chậm thuế sẽ giúp DN có thể coi là một giải pháp để giúp DN duy trì được thanh khoản.

Thứ ba, hiện tượng nợ nần không chỉ dừng ở chiều DN nợ thuế nhà nước mà còn theo cả chiều ngược lại. Vấn đề các chính quyền địa phương nợ đọng DN trở thành một chủ đề lớn được các chuyên gia kinh tế đưa ra trong năm 2012. Các con số của Bộ Tài chính cho thấy, nợ đọng xây dựng cơ bản đến tháng 11/2012 ước khoảng gần 90.000 tỷ đồng²⁵, tương đương khoảng 37-38% tổng số nợ xấu của hệ thống tín dụng.

Như vậy, trong nền kinh tế đã hình thành một vòng xoáy nợ đọng lẫn nhau giữa các khu vực kinh tế và tình hình ngày càng có xu hướng xấu hơn. DN nợ quá hạn ngân hàng, DN nợ lẫn nhau, doanh nghiệp nợ thuế nhà nước, và chính quyền địa phương nợ đọng DN. Nếu tình trạng này không được giải quyết, dòng vốn trong nền kinh tế sẽ không được lưu thông và nền kinh tế sẽ tiếp tục ở trong tình trạng trì trệ.

Việc giải quyết nợ đọng cơ bản có lẽ sẽ là nút mở quan trọng mà nhà nước có thể chủ động để làm cho vốn trong xã hội lưu thông. Theo đánh giá của Bộ Tài chính thì gốc rễ của nợ đọng xây dựng cơ bản là đầu tư dàn trải. Do vốn trải rộng ra nhiều dự án, không tập

²⁵Số liệu công bố tại buổi họp báo Chính phủ thường kỳ tháng 11/2012 của Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ.

trung nên hàng loạt công trình bị đình hoãn, giãn tiến độ. Nhiều dự án dù đã hoàn thành, nhưng vốn vẫn không được cấp nên vẫn phải nợ nhà thầu.

Nợ xấu khu vực DNNN chiếm tỷ trọng lớn nhưng rất khó giải quyết bằng giải pháp thị trường

Khu vực DNNN không đứng ngoài khó khăn chung mà các các doanh nghiệp trong cả nước đang phải đối mặt. Không những thế, các DNNN còn có thể bị coi như là nguyên nhân gây ra nợ xấu và những mất cân đối lớn về cơ cấu kinh tế hiện nay.

Theo báo cáo của Ban Chỉ đạo đổi mới và Phát triển doanh nghiệp ngày 16/1/2013 thì các tập đoàn, tổng công ty nhà nước có tổng số nợ phải trả lên tới 1.334.903 tỷ đồng, và hệ số nợ phải trả/vốn chủ sở hữu bình quân là 1,82 lần, cao hơn mức 1,77 lần năm 2011. Theo Đề án tái cơ cấu khu vực DNNN: “Có đến 30/85 tập đoàn, tổng công ty tỷ lệ nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu trên ba lần, đặc biệt có bảy tập đoàn, tổng công ty có tỷ lệ trên 10 lần (như TCT Xây dựng công nghiệp; Tổng công ty Xây dựng CTGT 1; Tổng công ty Xây dựng CTGT 5; Tổng công ty Xây dựng CTGT 8; Tổng công ty Xăng dầu quân đội; Tổng công ty Thành An; Tổng công ty Phát triển đường cao tốc)”.

Theo Đề án tái cấu trúc khu vực DNNN thì tính đến tháng 9/2011 dư nợ vay ngân hàng của các doanh nghiệp nhà nước lớn đạt trên 415.000 tỷ đồng, tương đương gần 17% tổng dư nợ tín dụng tại các ngân hàng.²⁶ Trong đó, nợ vay của 12 tập đoàn kinh tế nhà nước lên tới gần 218.740 tỷ đồng. Trong đó dư nợ lớn nhất thuộc về Tập đoàn Dầu khí (PVN - 72.300 tỷ), Điện lực (EVN - 62.800 tỷ đồng), Than và khoáng sản (Vinacomin - 19.600 tỷ đồng).

Theo số liệu của Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia cho biết tính đến cuối 2012, nợ xấu của DNNN chiếm 11,82% tổng nợ xấu

²⁶Số liệu cập nhật cho năm 2012 từ báo cáo của UBGSTCQG thì khu vực DNNN chiếm 18% tổng dư nợ toàn hệ thống, tương đương 494 nghìn tỷ đồng.

của hệ thống các tổ chức tín dụng và 5,05% dư nợ đối với DNNN. Từ những số liệu này thì số nợ xấu của khu vực DNNN có thể ước tính là 24,95 nghìn tỷ đồng. Tuy nhiên, UBGSTCQG cũng lưu ý rằng tỷ lệ nợ xấu này chưa bao gồm nợ xấu của Vinashin tại các tổ chức tín dụng trong nước (ước tính khoảng 19,8 nghìn tỷ đồng năm 2010) và nợ đã được cơ cấu lại theo Quyết định 780 của NHNN (ước chiếm khoảng 10% tổng dư nợ năm 2012). Theo tính toán này thì nợ xấu và nợ cơ cấu lại của khu vực DNNN năm 2012, bao gồm cả nợ được cơ cấu lại cho Vinashin, sẽ vào khoảng 44,75 nghìn tỷ đồng. Nếu như phần khu vực DNNN còn lại (không kể Vinashin) chiếm 15%²⁷ phần nợ đã được các tổ chức tín dụng cho cơ cấu lại (ước khoảng 28,3 nghìn tỷ đồng) thì tổng số nợ xấu và nợ cơ cấu lại của khu vực DNNN sẽ vào khoảng 73,05 nghìn tỷ đồng.

Một đặc điểm nữa về nợ xấu của khu vực DNNN cần lưu ý là khu vực này được vay ưu đãi từ Ngân hàng Phát triển (VDB) và tỷ lệ nợ xấu ở VDB cũng rất lớn. Theo báo cáo Kiểm toán Nhà nước về tình hình hoạt động kinh doanh của các tổ chức tài chính thì tỷ lệ nợ xấu của VDB ở mức 12,05% vào cuối 2010. Với tình hình nợ xấu chung của toàn hệ thống năm 2011 cao hơn năm 2010 và năm 2012 lại cao hơn 2011 thì tỷ lệ nợ xấu của VDB hiện tại có thể cao hơn rất nhiều con số trên. Bởi nợ xấu tại VDB được tính riêng, ngoài số nợ xấu tại hệ thống các tổ chức tín dụng, nên nếu tính gộp cả nợ tại VDB thì con số nợ xấu và nợ phải cơ cấu lại tại khu vực DNNN sẽ còn lớn hơn các con số ước tính ở trên.

Nợ xấu tại khu vực DNNN rất khó giải quyết. Khác với các DN tư nhân, có thể dễ dàng bán tài sản hoặc nhượng cổ phần cho các doanh nghiệp khác để có tiền trả nợ ngân hàng nhằm tránh phá sản, các DNNN rất khó có thể bán tài sản hoặc cổ phần nhà nước theo giá thị trường trong giai đoạn kinh tế suy giảm. Vì vậy, các khoản nợ mà

²⁷Con số này xấp xỉ tỷ trọng tín dụng của khu vực DNNN sau khi đã loại trừ phần tín dụng của Vinashin (86.000 tỷ đồng) tín đến cuối năm 2012.

các DNNN vay thường phải trông đợi vào sự hỗ trợ của ngân sách nhà nước dưới các hình thức xóa nợ, khoan nợ, chuyển nợ, bổ sung vốn, v.v...

Các hình thức hỗ trợ từ ngân sách nhà nước, từ khoan nợ (chẳng hạn như việc khoan nợ cho Vinashin tại các NHTM), hình thức chuyển nợ (như của Vinashin cho Vinalines và PVN) có thể khiến các DNNN khác lâm vào khó khăn và cuối cùng gánh nặng lại đè lên vai Nhà nước; hình thức bổ sung vốn (như tăng vốn điều lệ cho Vinashin từ 9.000 tỷ lên 14.655 tỷ đồng) thì đó vẫn là tiền từ ngân sách nhà nước. Khoản vay 45 triệu USD từ ngân hàng ANZ cho dự án Xi măng Đồng Bành do Tổng công ty Cơ khí xây dựng (COMA) hay Tổng công ty Máy và Thiết bị công nghiệp (MIE) đầu tư cũng được Bộ Tài chính đứng ra bảo lãnh khi dự án này rơi vào tình trạng thua lỗ không trả được nợ.

Tuy nhiên, trong bối cảnh tỷ lệ nợ công của Việt Nam ở mức cao 54,9% GDP cuối năm 2011, và thâm hụt ngân sách trong năm 2012 tăng trở lại mức 4,8% GDP từ mức 4,4% GDP năm 2011, thì khả năng hỗ trợ của ngân sách nhà nước để giảm nợ của khu vực DNNN sẽ vô cùng khó khăn. Điều này hàm ý rằng việc giải quyết nợ xấu của khu vực DNNN sẽ thực sự là một bài toán nan giải đối với Việt Nam.

PHÂN TÍCH NGUYÊN NHÂN VÀ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

Như phân tích ở trên, những khó khăn mà cộng đồng doanh nghiệp Việt Nam gặp phải là những khó khăn mang đặc điểm của một giai đoạn suy giảm trong chu kỳ kinh doanh. Khi nền kinh tế rơi vào giai đoạn suy giảm thì việc các doanh nghiệp đồng loạt gặp khó khăn, thua lỗ, hoặc phá sản là điều khó tránh khỏi.

Để lý giải các nguyên nhân khiến các doanh nghiệp Việt Nam lại đồng loạt rơi vào khó khăn và thoái lui trong thời gian vừa qua, chúng ta cần tìm hiểu một chút về nguyên nhân gây ra chu kỳ kinh doanh. Chu kỳ kinh doanh là hiện tượng nền kinh tế phát triển nhanh

trong một thời gian sau đó rơi vào giai đoạn suy giảm. Về mặt lý thuyết, chu kỳ kinh doanh chỉ xuất hiện khi hầu hết các kế hoạch kinh tế cá nhân đồng thời trở nên sai. Điều này chỉ có thể xảy ra khi hầu hết các kế hoạch đó đều chứa đựng yếu tố sai lầm bắt nguồn từ một căn cứ chung nào đó. Đối với các căn cứ nội sinh của nền kinh tế như sở thích, công nghệ, những sự thay đổi của chúng thông thường diễn ra chậm chạp, cục bộ có thể dự báo được. Vì thế, hầu hết các cá nhân tham gia vào nền kinh tế có thể điều chỉnh được các kế hoạch của mình, nhờ đó tránh được sai lầm có tính tập thể do sự thay đổi của những căn cứ này gây ra. Chúng hiếm khi là căn nguyên của các chu kỳ kinh doanh (Hülsmann, 1998). Như vậy, các căn cứ chung khiến cho hầu hết mọi người mắc sai lầm phải là thuộc loại xuất phát từ sự áp đặt mang tính hệ thống từ bên ngoài. Sự thay đổi của chúng thường là đột ngột và không dự đoán trước được.

Trong xã hội hiện đại, căn cứ chung đó có thể đến từ sự sụt giảm đột ngột tổng cầu trong nước do giảm đột ngột sản lượng xuất khẩu hoặc giảm đầu tư nước ngoài (vì kinh tế toàn cầu hoặc các nước xung quanh suy thoái hay do bị cấm vận kinh tế). Nhưng còn có một căn cứ chung khác cũng có thể thay đổi đột ngột và không dự đoán trước được là các chính sách của nhà nước. Khi một bộ phận các thành viên trong nền kinh tế đều phải tuân thủ chung một quy định nào đó, hiển nhiên là quy định ấy sẽ được xem như là một yếu tố cần phải tính đến trong các kế hoạch kinh tế của họ. Nhưng tới một thời điểm, vì những lý do này khác, qui định kia bị thay đổi hoặc bị thay thế bởi một quy định khác, kế hoạch của các cá nhân liên quan đồng loạt trở nên sai. Tùy vào quy mô và mức độ ảnh hưởng của quy định đó lên các kế hoạch cá nhân, một sự thay đổi có thể khiến cho các kế hoạch kinh tế cá nhân bị thất bại ở những mức độ khác nhau. Trong trường hợp nghiêm trọng, nó sẽ khiến cho toàn bộ nền kinh tế rơi vào suy giảm.

Vì thế, để lý giải cho hiện tượng các doanh nghiệp Việt Nam đồng loạt rơi vào trạng thái khó khăn trong thời gian vừa qua, một

mặt chúng ta cần tìm hiểu tác động của yếu tố bên ngoài đối với sự sụt giảm tổng cầu, nhưng mặt khác, và quan trọng hơn, là cần tìm hiểu các chính sách kinh tế vĩ mô từ bên trong.

Với Việt Nam, việc các nền kinh tế lớn như Mỹ, châu Âu và Nhật Bản nói lỏng chính sách tiền tệ để hỗ trợ nền kinh tế là cơ hội để phát triển thay vì tạo ra cú sốc về tổng cầu. Rất nhiều nền kinh tế đã phát triển tốt trong các năm 2010-2012 như các nước thuộc khối BRIC và các nước thuộc ASEAN. Vì thế, việc tìm hiểu tại sao kinh tế Việt Nam rơi vào suy thoái cần xem xét các nguyên nhân trong nước. Ở đây, chúng ta chú ý vào các lĩnh vực: chính sách tiền tệ, chính sách tài khóa, việc xây dựng và tổ chức thị trường vốn, và khu vực DNNN của Việt Nam.

Về chính sách tiền tệ

Trong số các loại chính sách thì chính sách tiền tệ được coi là có ảnh hưởng mạnh và ở quy mô rộng khắp đến các quyết định đầu tư của doanh nghiệp. Khi chính sách tiền tệ được nói lỏng, lãi suất sẽ hạ thấp và doanh nghiệp có xu hướng mở rộng sản xuất kinh doanh. Và ngược lại, khi chính sách tiền tệ bị thắt chặt, lãi suất sẽ tăng mạnh và doanh nghiệp sẽ phải thu hẹp hoạt động sản xuất.

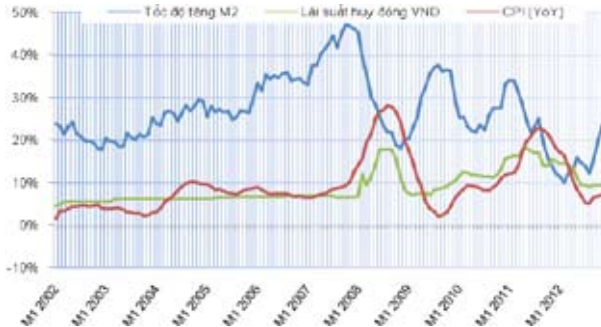
Nếu như việc nói lỏng và thu hẹp tiền tệ được tiến hành dựa theo những quy tắc mà những người tham gia thị trường có thể đoán định được thì họ sẽ nhìn vào các tuyên bố và điều chỉnh chính sách của NHNN để điều chỉnh kế hoạch kinh doanh của mình. Trong trường hợp đó, mức độ thiệt hại do chính sách tiền tệ gây ra sẽ được giảm thiểu.

Những diễn biến chính sách tiền tệ mà Việt Nam theo đuổi cho đến nay được đánh giá là theo cách thức tùy ứng (discretionary)²⁸.

²⁸Một chính sách theo quy tắc là một chính sách dựa trên một tập các qui tắc xác định, được cơ quan làm chính sách tuyên bố từ trước. Một chính sách theo qui tắc hàm ý cơ quan thực thi chính sách sẽ thực hiện hành động A mỗi khi xuất hiện sự kiện B. Ngược lại, một chính sách tùy nghi là một chính sách dựa trên từng hoàn cảnh. Mỗi một hoàn cảnh, cơ quan thực thi chính sách sẽ đưa ra một số phản ứng để giải quyết vấn đề. Chính sách theo quy tắc cho phép các chủ thể kinh tế có thể dự đoán được hành động của cơ quan thực thi chính sách, trong khi chính sách tùy nghi thì không thể. Để có thể theo đuổi được chính sách theo qui tắc, cơ quan thực thi chính sách phải chọn một loại sự kiện hay chỉ số vĩ mô làm “mỏ neo” để theo dõi biến động và tìm

Các chỉ số như tăng trưởng cung tiền M1 và M2; tỷ giá; mối quan hệ giữa tăng trưởng và lạm phát đều biến động mạnh và không theo quy tắc (rule-based) (xem Hình 2.4).

Hình 2.4. Mối quan hệ giữa tốc độ cung tiền M2, CPI và lãi suất huy động 1/2002-12/2012



Nguồn: IMF, Tổng cục Thống kê.

Chính sách tiền tệ tùy ứng, cụ thể việc tăng và giảm mạnh cung tiền từ năm này sang năm khác, đã khiến cho lãi suất dao động và thay đổi nhanh về xu hướng trong những năm qua, ảnh hưởng đến các kế hoạch kinh doanh của doanh nghiệp Việt Nam. Đây là một trong những nguyên nhân gây ra hiện tượng nhiều doanh nghiệp phải ngừng hoạt động hoặc dè dặt vay vốn để mở rộng sản xuất trong hai năm vừa qua.

Khuyến nghị chính sách tiền tệ

Trong những năm tới chúng tôi cho rằng Việt Nam cần kiên trì xây dựng chính sách tiền tệ theo hướng dựa trên quy tắc nhằm kiềm chế lạm phát và hỗ trợ nền kinh tế phát triển dựa trên sự năng động

cách tác động để đưa chỉ số đó về trạng thái ổn định ban đầu. Đối với chính sách tiền tệ, chỉ số “mô neo” đó có thể là tăng trưởng cung tiền M1, M2, tỷ lệ lạm phát, tỷ lệ thất nghiệp, hay tỷ giá. Mỗi khi chỉ số mô neo biến động khỏi vùng mục tiêu thì cơ quan chính sách sẽ thực thi một số hành động mà các chủ thể kinh tế trong nền kinh tế đều có thể tiên đoán trước để đưa chỉ số này về vùng mục tiêu. Các chỉ số vĩ mô này thay đổi theo thời gian, tùy thuộc vào sự phát triển của nền kinh tế. Chẳng hạn, cuối thập niên 1970, Fed dùng tăng trưởng M1 để xây dựng qui tắc cho chính sách tiền tệ. Cơ quan này chuyển sang sử dụng tăng trưởng M2 từ năm 1982 đến 1994. Sau đó, Fed sử dụng qui tắc Taylor, cân nhắc giữa tốc độ tăng trưởng sản lượng và chỉ số CPI, để điều chỉnh các chính sách lãi suất ngắn hạn (Greespan, 1997; Taylor, 2012).

của các doanh nghiệp tư nhân. Mục tiêu chính sách phải được NHNN xác định rõ ràng, hợp lý và được cam kết một cách đáng tin cậy. Các quy tắc như quy tắc Taylor hay tăng trưởng cung tiền M2 đều có thể được sử dụng miễn là các nguyên tắc trên được đảm bảo.²⁹

Về chính sách tài khóa

Trên thực tế, chính sách tài khóa có vai trò quan trọng giúp cộng đồng doanh nghiệp thấy được thực trạng tình hình vĩ mô của nền kinh tế. Bên cạnh đó, chính sách tài khóa còn có ý nghĩa tạo tín hiệu về việc Nhà nước khuyến khích hay không khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào một ngành nghề nào đó. Về cơ bản, những tín hiệu tài khóa thường có tính trung và dài hạn nên doanh nghiệp thường kỳ vọng vào tính ổn định của những tín hiệu này. Do đó, yêu cầu cơ bản trong việc điều chỉnh chính sách tài khóa là cần có những tín hiệu thông báo trước về xu hướng thay đổi để doanh nghiệp có khả năng điều chỉnh kế hoạch sản xuất kinh doanh của mình.

Về tổng thể, những số liệu về ngân sách nhà nước những năm gần đây cho thấy nguy cơ bất ổn vĩ mô từ khu vực tài khóa là lớn. Thứ nhất, các số liệu của Bộ Tài chính cho thấy cân đối ngân sách của Nhà nước bắt đầu kém ổn định từ 2006. Bội chi ngân sách tăng tới 5,5% GDP vào năm 2010 và 4,4% GDP vào năm 2011, và tăng lên 4,8% GDP năm 2012. Trong khi đó từ năm 2006 trở về trước, Việt Nam liên tục duy trì bội chi ngân sách (gồm cả chi trả nợ gốc) ở mức 4,9-5% GDP. Bên cạnh đó, chi thường xuyên tăng trong khi đầu tư công bị cắt giảm mạnh trong năm 2012. Do thâm hụt kéo dài nên

²⁹Các chính sách tiền tệ trong thời gian gần đây (năm 2012 và nửa đầu 2013) cho thấy có vẻ như NHNN có xu hướng duy trì tỷ giá ổn định và theo đuổi mục tiêu tỷ lệ tăng trưởng tín dụng (mức tăng 12%/năm cho năm 2012 và 2013). Chúng tôi cho rằng chính sách neo tỷ giá không phù hợp với mức độ mở của nền kinh tế Việt Nam và cần chuyển sang chính sách tỷ giá thả nổi có kiểm soát (Nguyễn Thu Hằng và Đinh Tuấn Minh, 2010). Về chính sách lấy tăng trưởng tín dụng làm mục tiêu, nếu quả đúng như vậy, chúng tôi cho rằng sẽ gây ra những ảnh hưởng xấu về chất lượng và cơ cấu tín dụng, bởi để đạt được mục tiêu này, NHNN sẽ phải can thiệp mạnh vào hoạt động tín dụng của các ngân hàng thương mại. Trong bối cảnh nợ xấu của hệ thống tín dụng vẫn ở mức cao, thì chính sách này sẽ có thể làm cho tỷ lệ nợ xấu trở nên tồi tệ hơn.

nợ công³⁰ tăng nhanh trong những năm gần đây.³¹

Hệ quả là nghĩa vụ chi trả nợ gốc và nợ lãi cũng đang ngày càng nặng hơn. Theo ước tính của ngân sách nhà nước, trong hai năm gần đây, mỗi năm Việt Nam phải trả hơn 60.000 tỉ đồng nợ gốc và gần 40.000 tỉ đồng nợ lãi, bằng khoảng 14% tổng thu và hơn 50% chi đầu tư phát triển mỗi năm từ ngân sách nhà nước.

Bên cạnh sự kém bền vững của ngân sách, các chính sách thuế, phí trong những năm gần đây còn nhiều bất cập. Cụ thể:

- *Mức thuế áp dụng cho một số hàng hoá ở mỗi nơi một kiểu.* Chẳng hạn với cùng dòng xe tải nhưng vì các thông tư quy định mức thuế hải quan không thống nhất nên hải quan Quảng Ninh áp dụng một mức thuế nhập khẩu, hải quan Lạng Sơn áp dụng một mức thuế nhập khẩu khác.³²

- *Các chính sách thuế gây khó khăn cho người thuộc diện nộp thuế trong việc thực hiện nghĩa vụ của mình.* Chẳng hạn chính sách thuế thu nhập cá nhân đối với đầu tư chứng khoán. Quy định nhà đầu tư cá nhân trên thị trường chứng khoán có thể lựa chọn hình thức nộp thuế 0,1% mỗi lần chuyển nhượng hay chọn mức thuế 20% trên lợi nhuận. Lựa chọn sau khó có thể thực hiện vì nhà đầu tư khó khăn trong việc xác định được giá mua, phải tự quyết toán với cơ quan thuế vào cuối năm, vấn đề chênh lệch tỷ giá, chi phí thuê tư vấn, v.v. ...

- *Các mức thuế, phí thay đổi thiếu ổn định.* Tiêu biểu nhất là với thị trường ô tô. Các mức thuế nhập khẩu liên tục thay đổi. Ngoài

³⁰Tổng nợ công được định nghĩa là nợ trong nước và nước ngoài của khu vực công, bao gồm nợ của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương nhưng không bao gồm nợ của DNNN, kể cả những doanh nghiệp mà Nhà nước sở hữu trên 50% vốn. Chỉ có nợ của các DNNN được chính phủ bảo lãnh mới được tính vào tổng nợ công.

³¹Theo báo cáo về tình hình nợ công của Chính phủ ngày 30/10/2012, tính đến hết năm 2011, tổng nợ công của Việt Nam vào khoảng 54,9% GDP, trong đó nợ công nước ngoài và nợ công trong nước lần lượt là 30,9% và 24,0% GDP. Cũng theo báo cáo này, ước tính nợ công của năm 2012 sẽ vào khoảng 55,4% GDP. Trong đó nợ công nước ngoài và trong nước lần lượt là 29,6% và 25,8% GDP.

³²<http://phapluattp.vn/20100617010126319p0c1014/doanh-nghiep-kho-vi-chinh-sach-thue-bat-nhat.htm>.

ra là các mức phí trước bạ, phí hạn chế phương tiện giao thông cá nhân, phí xây dựng cơ sở hạ tầng, v.v... Đây được xem là một trong những nguyên nhân quan trọng khiến cho thị trường ô tô hầu như không tăng trưởng trong ba năm vừa qua.

- Các chính sách giãn, miễn thuế được áp dụng thường xuyên.

Trong những năm nền kinh tế gặp khó khăn như 2009, 2011-2012 chính sách giãn, giảm, miễn các loại thuế (thuế thu nhập cá nhân, thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, tiền thuê đất, v.v....) áp dụng cho nhiều đối tượng nộp thuế như doanh nghiệp vừa và nhỏ, doanh nghiệp trong các lĩnh vực tạo nhiều công ăn việc làm như may mặc, nông, lâm, thủy sản, v.v... Các biện pháp giãn, giảm, miễn v.v... có tác dụng hỗ trợ cho doanh nghiệp nhưng chúng lại tạo ra sự bất định trong hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp. Thời điểm ban hành và kết thúc, đối tượng được hưởng thường xuyên thay đổi. Doanh nghiệp vì vậy sẽ khó có thể đưa ra được các kế hoạch kinh doanh dài hạn dựa trên các khuyến khích này.

Khuyến nghị chính sách

Để khu vực doanh nghiệp có thể tích lũy và tiếp cận được nguồn vốn phục vụ đầu tư phát triển, chính sách tài khóa quan trọng nhất là phải cắt giảm dần các mức thuế và cắt giảm chi tiêu thường xuyên, bất hợp lý, lãng phí. Mục đích của chính sách giảm tỷ lệ thuế và phí là để tạo ra khuyến khích giúp doanh nghiệp tích lũy được nhiều hơn, qua đó tăng chi tiêu đầu tư, giúp hình thành lượng vốn/tư bản và năng lực sản xuất nền kinh tế trong tương lai.

Trong năm 2013, Chính phủ và Quốc hội đã thông qua việc cắt giảm thuế thu nhập doanh nghiệp trong các năm tới từ mức 25% hiện nay. Cụ thể, từ 1/1/2014 sẽ áp dụng thuế suất phổ thông 22% và từ 1/1/2016 áp dụng thuế suất 20%. Doanh nghiệp có tổng doanh thu năm không quá 20 tỷ đồng áp dụng thuế suất 20% ngay từ 1/7/2013. Với mức thuế mới này, Việt Nam đã trở thành một trong

những quốc gia có mức thuế thu nhập doanh nghiệp hấp dẫn trong khu vực châu Á.³³

Tuy nhiên, việc giảm tỷ lệ thuế và phí cần đi song hành với cắt giảm chi tiêu thường xuyên, bất hợp lý; nếu không ngân sách sẽ bị thâm hụt, nợ công sẽ tăng cao, không những làm tăng mặt bằng lãi suất mà còn đe dọa khả năng duy trì mức thuế và phí thấp trong dài hạn. Với mức nợ công cuối 2012 lên tới 55,6% GDP thì nghĩa vụ trả nợ gốc và lãi trong những năm tới là rất lớn. Đây là một nguyên nhân quan trọng khiến cho Chính phủ phải phát hành trái phiếu với mức lãi suất tương đối cao để bù đắp thâm hụt, gián tiếp làm cho mặt bằng lãi suất bị duy trì ở mức cao, gây cản trở cho đà phục hồi của nền kinh tế.

Tóm lại, chúng tôi cho rằng việc Việt Nam thông qua lộ trình cắt giảm mạnh thuế thu nhập doanh nghiệp xuống 20% vào năm 2016 là một chủ trương đúng đắn để hỗ trợ khu vực doanh nghiệp phát triển. Tuy nhiên, Việt Nam cũng nên thực hiện giảm chi tiêu ngân sách, đặc biệt là chi thường xuyên, để có thể giảm mức bội chi ngân sách đạt dưới 4,5% vào năm 2015 (tính cả trái phiếu Chính phủ) thay vì xấp xỉ 5% GDP như hiện nay.

VỀ THỊ TRƯỜNG TÀI CHÍNH

Thị trường tài chính Việt Nam đã có sự chuyển mình mạnh mẽ kể từ năm 2000. Những cấu phần cần thiết của thị trường tài chính về cơ bản đã được hình thành. Cụ thể, các thị trường tiền tệ như thị trường nội tệ liên ngân hàng (từ 1993), thị trường giấy tờ có giá, đặc biệt là thị trường mở (từ năm 2000), thị trường ngoại tệ liên ngân hàng (từ 1994), thị trường hợp đồng mua bán lại (từ 2000) đều đã lần lượt được hình thành; sàn giao dịch chứng khoán đầu tiên được

³³Trong khu vực châu Á, mức thuế suất mới này (22%) thấp hơn mức thuế thu nhập doanh nghiệp của Nhật Bản (40,87%), Trung Quốc (25%), Hàn Quốc (24,5%), Indonesia (25%), Malaysia (25%), Myanmar (30%), Thái Lan (30%), Philippines (30%), Ấn Độ (33,99%), Bangladesh (27,5%), Sri Lanka (35%), nhưng cao hơn một số nước như Campuchia (20%), Đài Loan (17%), Singapore (17%) (số liệu lấy từ <http://www.taxrates.cc>, truy cập ngày 27/8/2013).

thành lập ở Thành phố Hồ Chí Minh năm 2000; Luật Chứng khoán ra đời năm 2006 giúp thị trường trái phiếu công ty được hình thành; thị trường TPCP chuyên biệt được hình thành năm 2009 trên Sở giao dịch chứng khoán Hà Nội; và Sàn giao dịch hàng hoá (VNX) được thành lập năm 2010.

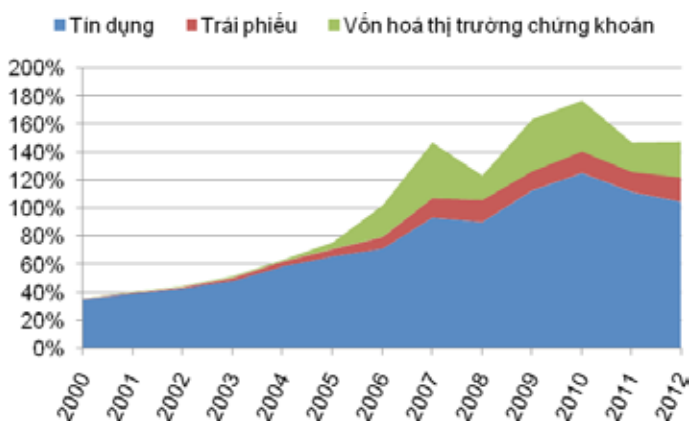
Tuy nhiên, các thị trường tài chính của Việt Nam vẫn còn chưa hoàn thiện, nghèo nàn sản phẩm, nhiều quy định hạn chế sự tham gia vào thị trường, và kém minh bạch. Thị trường tiền tệ được coi là hoàn thiện nhất nhưng vẫn còn thiếu khá nhiều sản phẩm. Một số công cụ tiền tệ đã được sử dụng khá phổ biến trên thị trường tiền tệ các nước như thương phiếu (commercial papers), chấp phiếu ngân hàng (banker's acceptance), v.v... vẫn chưa được hình thành, hoặc còn ít sử dụng ở Việt Nam. Việc thiếu vắng những công cụ này khiến cho thanh khoản của thị trường tiền tệ của Việt Nam chưa thể điều hoà tốt giữa các tổ chức tín dụng và theo thời gian (tính thời vụ của thị trường tiền tệ Việt Nam khá cao, đặc biệt vào dịp cuối năm và Tết âm lịch). Hơn nữa, thị trường tiền tệ vẫn còn hạn chế về sự tham gia thị trường. Hoạt động thị trường thường chỉ diễn ra thường xuyên giữa NHNN với các NHTM nhà nước và một số các NHTMCP lớn. Trên thị trường nội tệ liên ngân hàng đã hình thành việc điều chuyển vốn gần như diễn ra một chiều giữa nhóm các ngân hàng thường cho vay và nhóm ngân hàng thường đi vay. Thị trường tiền tệ vẫn chưa hình thành được các thành viên có tính chuyên nghiệp như các nhà môi giới, các nhà tạo lập thị trường, các công ty đánh giá xếp loại, v.v...

Thị trường vốn của Việt Nam, bao gồm thị trường cổ phiếu, thị trường trái phiếu³⁴, và các thị trường hàng hoá, dù đã đạt được tốc

³⁴Thị trường trái phiếu của Việt Nam bao gồm TPCP (do Kho bạc Nhà nước phát hành), trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh, trái phiếu của các chính quyền địa phương, tín phiếu của NHNN, và trái phiếu doanh nghiệp. Các loại trái phiếu được chính phủ bảo lãnh là trái phiếu do Ngân hàng phát triển (VDB), Ngân hàng Chính sách xã hội (VBSP), và một số trái phiếu của DNNN phát hành theo chỉ định của Chính phủ để phát triển một số dự án đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng. Các loại trái phiếu chính phủ và chính phủ bảo lãnh được qui định bởi Nghị định số 141/2003/NĐ-CP. Còn trái phiếu doanh nghiệp được qui định Luật chứng khoán 2006, Nghị định số 52/2006/NĐ-CP (và gần đây được thay thế bởi Nghị định số 90/2001/NĐ-CP).

độ tăng trưởng mạnh mẽ sau hơn 10 năm hình thành, nhưng vẫn còn rất nhỏ bé.³⁵ Sau giai đoạn tăng tốc mạnh của hai năm 2006-2007, thị trường vốn Việt Nam đã chững lại và có phần bị thu hẹp so với vốn huy động từ tín dụng. Đến cuối 2010, nền kinh tế vẫn phụ thuộc chủ yếu vào vốn tín dụng, lên tới 125% GDP, gấp khoảng bốn lần giá trị vốn hoá của thị trường cổ phiếu và khoảng 10 lần giá trị của thị trường trái phiếu. Mặc dù đến cuối 2012, quy mô của thị trường tín dụng đã giảm xuống còn 104% GDP, nhưng quy mô của thị trường cổ phiếu cũng lại giảm khá mạnh, trong khi quy mô thị trường trái phiếu tăng không đáng kể (Hình 2.5).

Hình 2.5. Quy mô các thị trường tín dụng, cổ phiếu và trái phiếu của Việt Nam (% GDP)



Nguồn: Asian Bonds Online, HSX, HNX, IMF và Tổng cục Thống kê.

Đối với thị trường chứng khoán, tốc độ tăng trưởng của thị trường bị chững lại trong những năm gần đây có thể quy về những nguyên nhân sau. Thứ nhất, hàng hoá trên thị trường có chất lượng

³⁵Trong giai đoạn 2005-2011, thông qua TTCK, Chính phủ đã huy động được 625.000 tỷ đồng trái phiếu, còn DN đã huy động được gần 400.000 tỷ đồng qua đấu giá cổ phần hoá và phát hành cổ phiếu, trái phiếu, chứng chỉ quỹ đầu tư, tăng hàng trăm lần so với giai đoạn 2000-2005. Hoạt động phát hành trái phiếu thông qua đấu thầu trên TTCK dần trở thành một kênh huy động vốn quan trọng cho Chính phủ thay thế cho việc bán lẻ thông qua hệ thống Kho bạc Nhà nước, đưa tổng dư nợ thị trường trái phiếu lên 17,9% vào cuối năm 2011. Quy mô thị trường trái phiếu DN cũng tăng trưởng rất mạnh năm 2010 đạt khoảng 6,6% GDP so với mức 0,1% GDP của năm 2001.

còn thấp và nghèo nàn. Ngoài cổ phiếu và trái phiếu doanh nghiệp, chưa có chứng chỉ quỹ, chưa có các sản phẩm phái sinh và các công cụ đầu tư khác. Có quá nhiều công ty được niêm yết trên sàn thường xuyên có kết quả kinh doanh không thực sự tốt. Số doanh nghiệp niêm yết khá nhiều nhưng chủ yếu là các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Trên 50% doanh nghiệp niêm yết có vốn điều lệ dưới 100 tỷ đồng. Thứ hai, việc quản trị công ty còn thiếu tính công khai, minh bạch. Thông tin công bố cho nhà đầu tư chưa được đầy đủ và chậm. Chuẩn mực kế toán còn chưa tương thích với chuẩn mực quốc tế về nghiệp vụ kế toán và kiểm toán (IAS) và báo cáo tài chính (IFRS). Và thứ ba, nhà đầu tư tham gia thị trường chủ yếu vẫn là nhà đầu tư cá nhân. Các loại hình công ty đầu tư chứng khoán, quỹ mở, quỹ hưu trí tự nguyện chưa được phát triển.

Thị trường trái phiếu chuyên biệt cũng bị chững lại trong những năm gần đây, chủ yếu là vì liên kết với thị trường tiền tệ còn lỏng lẻo. Thị trường giao dịch trái phiếu có tính thanh khoản yếu. Trái phiếu được các ngân hàng lớn mua và giữ trong dài hạn khiến cho giao dịch trên thị trường thứ cấp ít. Số lượng trái phiếu doanh nghiệp ít, chủ yếu là trái phiếu của Ngân hàng Phát triển Việt Nam và Ngân hàng chính sách xã hội, và một vài DNNN được Chính phủ bảo lãnh. Các doanh nghiệp sản xuất kinh doanh khác rất khó khăn trong việc huy động vốn thông qua trái phiếu do lãi suất thị trường còn cao. Đối với thị trường hàng hoá nguyên liệu, mặc dù sàn VNX ra đời từ tháng 9/2010, nhưng mới thực sự có bắt đầu từ tháng 3/2011. Cho đến nay trên sàn này chỉ niêm yết hợp đồng tương lai của ba nhóm hàng là cà phê, cao su và thép. Tuy nhiên, giao dịch chủ yếu là giao dịch cà phê; giao dịch cao su vẫn còn ít; riêng nhóm thép gần như chưa có giao dịch. Theo báo cáo của VNX, trong quý 1/2012 tổng khối lượng giao dịch hợp đồng của VNX chỉ đạt 12.000 lot (đơn vị tính trên sàn giao dịch), tương đương tổng giá trị giao dịch hợp đồng hơn 530 tỷ đồng. Năm 2011, tổng khối lượng giao dịch của VNX chỉ đạt trên 93.000

lot với tổng giá trị giao dịch hơn 7.300 tỷ đồng. Số lượng tài khoản mở tại các thành viên của VNX tính đến tháng 3/2012 cũng chỉ nằm ở mức 1.981 tài khoản. Theo VNX, các chủ đầu tư chỉ là cá nhân và tham gia chủ yếu để tìm hiểu, thăm dò thị trường. Nhà đầu tư tổ chức thì vẫn hoàn toàn đứng ngoài.³⁶

Như vậy có thể nói tuy đã có những bước tiến tích cực, thị trường tài chính Việt Nam vẫn ở những nấc thang phát triển ban đầu. Đó có lẽ là lý do vì sao Báo cáo năng lực cạnh tranh 2012-13 của Diễn đàn Kinh tế thế giới (WEF) xếp chỉ số phát triển thị trường tài chính của Việt Nam năm 2012 ở thứ hạng 88 trên 144 thị trường được xếp hạng. Xét theo từng chỉ số tài chính, chỉ số sẵn sàng cung ứng các dịch vụ tài chính của Việt Nam đạt mức trung bình thấp (81/144); còn khả năng tiếp cận vốn qua TTCK Việt Nam có vẻ tốt hơn hơn (70/144). Yếu kém nhất là các chỉ số về mức độ tin cậy của các tổ chức tín dụng (soundness of banks) (125/144) và chỉ số về quản lý giám sát các TTCK (regulations of securities exchanges) (121/144).

Khuyến nghị chính sách cho thị trường tài chính

Xây dựng một thị trường tài chính hiện đại và hiệu quả được xem như là một giải pháp quan trọng để giúp doanh nghiệp có được những tín hiệu đúng đắn về ngành nghề kinh doanh cũng như tìm kiếm được nguồn vốn cần thiết để phát triển các hoạt động kinh doanh của mình. Đây là khâu then chốt để tránh tình trạng dồn đọng tiền vốn ở một khu vực nào đó của nền kinh tế trong khi những khu vực khác lại khát vốn.

Việc các thị trường tài chính của Việt Nam chậm phát triển có một phần quan trọng là do tư duy thiếu thiện cảm về vị trí của nhà đầu cơ tài chính trong xã hội. Đã từ lâu các nhà làm chính sách và xã hội vẫn luôn có thái độ cho rằng nhà đầu cơ luôn có hành vi lũng đoạn thị trường để trục lợi. Vì lẽ đó, các chính sách luôn hướng đến

³⁶Theo <http://giacaphe.com/29914/san-giao-dich-hang-hoa-o-viet-nam-e-am-eo-uot/>

việc hạn chế sự tham gia của các nhà đầu cơ. Chúng ta cần hiểu rằng mục đích tối thượng của các thị trường tài chính đối với nền kinh tế là để giúp những nhà sản xuất, những nhà đầu tư chiến lược, và những cá nhân nắm giữ tài sản có thể chuyển đổi vốn từ loại tài sản này sang loại tài sản khác một cách nhanh nhất. Muốn vậy, thị trường phải có thanh khoản và để có thanh khoản thì vai trò của những nhà đầu cơ trên thị trường - tức những nhà đầu tư kiếm lãi chủ yếu từ chênh lệch giá thay vì từ lợi tức tài sản - là cực kỳ quan trọng. Không có một đội ngũ đông đảo những nhà đầu cơ chuyên nghiệp thì sẽ không có thị trường tài chính nào phát triển được. Những nhà đầu cơ, dù là nhỏ hay lớn, mới là những người hàng ngày, hàng giờ cân nhắc tính toán ảnh hưởng của các thay đổi từ chính sách, chính trị, thiên tai, ngành nghề, doanh nghiệp, v.v... trên thế giới và trong nước đối với các loại tài sản. Họ chính là tác nhân giúp cho các mức giá cả liên tục được điều chỉnh. Nói không quá, chính những nhà đầu cơ mới là bộ não vận hành hệ thống giá cả để điều tiết dòng vốn vào những nơi thích hợp. Vì vậy chúng tôi cho rằng chính sách phát triển thị trường tài chính của Việt Nam trong thời gian tới phải đặt vị trí của các nhà đầu cơ làm trung tâm.

Do vậy, để mở rộng cơ sở những nhà đầu cơ tài chính chuyên nghiệp cần: (i) tạo điều kiện cho các nhà đầu tư dễ dàng tham gia tất cả các thị trường: chứng khoán, trái phiếu, tiền tệ, ngoại hối, và hàng hoá nguyên liệu. Một nhà đầu tư có thể dễ dàng tham gia đồng thời nhiều thị trường vì hiện nay các nhà đầu tư cá nhân vẫn chưa được tham gia các thị trường tiền tệ, thị trường ngoại hối, và thị trường hàng hoá nguyên liệu. Sự tham gia rộng rãi của các nhà đầu tư cá nhân là nền tảng để phát triển các nhà đầu tư tổ chức. Các nhà đầu tư tổ chức cần chứng tỏ được rằng mình có khả năng quản trị đầu tư tốt hơn các cá nhân thì mới có cơ hội thu hút được những nhà đầu tư cá nhân tham gia góp vốn vào các tổ chức này; (ii) nâng cao chất lượng sản phẩm sẵn có và đưa thêm các sản phẩm mới để hấp dẫn

nhiều nhà đầu tư tham gia như thương phiếu, chấp phiếu, chứng chỉ tiền gửi, các sản phẩm phái sinh liên quan đến lãi suất và ngoại hối (thị trường tiền tệ), giao dịch ETF, warrant, các sản phẩm phái sinh, các sản phẩm mới về trái phiếu, các loại hình quỹ như quỹ đầu tư bất động sản, quỹ mở, chứng chỉ lưu ký toàn cầu, v.v... (TTCK), với thị trường hàng hoá cần mở rộng chủng loại các loại hàng hoá mà nhà đầu tư có thể tham gia, đặc biệt là thị trường vàng; (iii) tăng tính minh bạch cho thị trường vì minh bạch không chỉ giúp nhà đầu tư công bằng trong việc tiếp cận thông tin mà còn giúp nhà đầu tư đưa ra được các tính toán hợp lý trong việc điều tiết dòng vốn cho các lĩnh vực có tiềm năng phát triển trong nền kinh tế. Để tăng cường minh bạch trên thị trường tài chính, các nhà quản lý thị trường cần sớm yêu cầu các doanh nghiệp niêm yết áp dụng các chuẩn mực quốc tế về nghiệp vụ kế toán và báo cáo tài chính; yêu cầu công bố nhanh chóng và đầy đủ các thông tin bất thường liên quan cho các nhà đầu tư; (iv) duy trì luật chơi nghiêm minh cho thị trường. Các nhà đầu tư chân chính sẽ giảm động cơ tham gia thị trường nếu thấy các hoạt động cấu kết, làm giá, giao dịch nội gián, v.v... trên thị trường không bị trừng phạt. Trong thời gian vừa qua, các hoạt động như vậy diễn ra khá phổ biến trên thị trường chứng khoán. Rõ ràng, trong thời gian tới cần nâng cao năng lực giám sát của các cơ quan chức năng trên thị trường này.

Quy mô khu vực DNNN còn lớn; mô hình quản lý, giám sát chưa đáp ứng yêu cầu

Hiệu quả sử dụng tài sản của DNNN ở nước ta kém hơn hẳn so với các khu vực doanh nghiệp khác khi đang nắm giữ nhiều nguồn lực hơn nhưng giá trị sản phẩm đầu ra lại thấp hơn. Ví dụ năm 2009, DNNN chiếm 37,2% nguồn vốn kinh doanh, 44,8% giá trị tài sản cố định và đầu tư dài hạn, trong khi chỉ tạo ra 25% doanh thu, 37% lợi nhuận trước thuế, 20% giá trị sản xuất công nghiệp; chiếm tỷ trọng nhỏ trong lĩnh vực thương mại nội địa, nông thủy sản; đạt giá trị

xuất khẩu cao song chủ yếu nhờ xuất khẩu nguyên liệu thô như dầu khí, than, quặng, v.v... Xét về phương diện kinh tế thuần túy, hiệu quả đầu tư của DNNN còn thấp so với các loại hình doanh nghiệp khác. DNNN phải sử dụng nhiều vốn kinh doanh hơn để tạo ra một đơn vị sản lượng hoặc lợi nhuận. Theo số liệu của TCTK, DNNN phải sử dụng tới 2,2 đồng vốn để tạo ra 1 đồng doanh thu năm 2009, trong khi doanh nghiệp ngoài quốc doanh chỉ cần 1,2 đồng vốn và doanh nghiệp FDI là 1,3 đồng (mức trung bình của toàn bộ doanh nghiệp Việt Nam là 1,5 đồng).³⁷ Khối DNNN là các tổng công ty, tập đoàn kinh tế nhà nước, DNNN quy mô lớn có 100% sở hữu nhà nước là lực lượng doanh nghiệp đang nắm giữ phần lớn các nguồn lực của DNNN nói riêng, kinh tế nhà nước nói chung. Tuy nhiên, hiệu quả kinh doanh của tổng công ty, tập đoàn kinh tế nhà nước còn hạn chế³⁸.

³⁷Theo Kiến nghị Hội thảo “Ổn định kinh tế vĩ mô, duy trì đà tăng trưởng: Kinh tế Việt Nam năm 2010, Triển vọng năm 2011” ngày 21-22/9/2010 do Ủy Ban Kinh tế của Quốc hội phối hợp với Viện Khoa học Xã hội Việt Nam tổ chức, đề tạo thêm một đồng sản phẩm năm 2007 thì DNNN phải đầu tư thêm 8,28 đồng (ICOR), trong khi mức trung bình của nền kinh tế là 5,38 đồng.

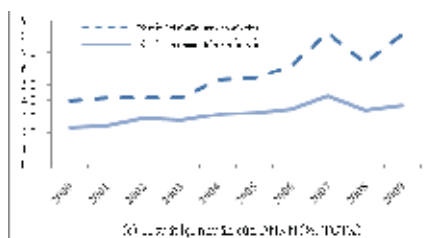
³⁸Theo Báo cáo của Chính phủ gửi Quốc hội cuối tháng 11/2012 thì các tập đoàn, tổng công ty nhà nước có tỷ suất lợi nhuận trước thuế trên vốn chủ sở hữu năm 2011 chỉ ở mức 12%, thấp hơn mức 13,1% của năm 2010. Phần lớn các tổng công ty, tập đoàn không đạt mức tỷ suất lợi nhuận này vì có tới 80% tổng số lợi nhuận trước thuế đến từ bốn đơn vị là Tập đoàn Dầu khí, Tập đoàn Viễn thông Quân đội, Tập đoàn Bru chính Viễn thông và Tập đoàn Cao su. Có 13 tập đoàn, tổng công ty lỗ lũy kế 48.988 tỷ đồng từ năm 2010. Trong đó EVN là “quán quân” với khoản lỗ 38.104 tỷ đồng, tiếp theo là Vinalines, Petrolimex, Xăng dầu Quân đội v.v... Nhiều tổng công ty không bảo toàn được vốn chủ sở hữu như Tổng công ty Dầu tầm tợ, vốn chủ sở hữu âm 281 tỷ đồng, Tổng công ty Xây dựng đường thủy âm 604 tỷ đồng vốn chủ sở hữu.

Hình 2.6. Hiệu quả hoạt động của DNNN

	2007	2008	2009		2007	2008	2009
Nợ/Vốn chủ sở hữu				Doanh thu thuần/Tổng tài sản			
DNNN	339,4	327,8	252,6	DNNN	57,4	56,9	50,3
Tư nhân	178,9	181,4	187,2	Tư nhân	116,3	118,0	91,4
FDI	142,9	151,9	138,8	FDI	100,2	98,8	91,4
Nợ/Tổng tài sản				Lợi nhuận/Vốn chủ sở hữu			
DNNN	77,2	76,8	71,6	DNNN	17,4	11,3	22,9
Tư nhân	63,9	64,1	65,0	Tư nhân	9,2	9,0	5,0
FDI	58,9	60,2	58,2	FDI	32,1	27,7	22,4

(a) Chi số nợ và đòn bẩy tài chính (%). Phạm Thị Thu Hằng, 2011)

(b) Hiệu quả kinh doanh (%). Phạm Thị Thu Hằng, 2011)



Nguồn: Tổng cục Thống kê (2011) và Phạm Thị Thu Hằng (2011).

Có hai nguyên nhân chính khiến cho khu vực DNNN kém hiệu quả. Đó là quy mô của khu vực này quá lớn và mô hình quản lý (governance structure) có quá nhiều đầu mối và kém minh bạch. Đóng góp của kinh tế nhà nước vào GDP hàng năm theo giá thực tế có xu hướng giảm nhẹ nhưng vẫn duy trì ở mức trên 1/3 từ năm 2001 đến nay, trong đó, ước tính DNNN tạo ra 27-30% GDP hàng năm (sau khi tách riêng thành phần quản lý nhà nước, an ninh quốc phòng, hoạt động đảng, đoàn thể trong thành phần “kinh tế nhà nước”). Đầu tư của kinh tế nhà nước nói chung và DNNN nói riêng là một trong những thành phần quan trọng và có ảnh hưởng lớn tới tăng trưởng GDP hàng năm (đóng góp của đầu tư trong GDP năm 2010 khoảng 41%, trong đó, đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước chiếm xấp xỉ 46%). Khu vực DNNN có qui mô lớn dẫn đến hiện tượng chèn ép khu vực tư nhân và khó có thể hạn chế được các thuộc tính phi kinh tế của khu vực này như vấn đề uỷ thác - đại diện và vấn đề ngân sách mềm. Lý thuyết và kinh nghiệm thực tiễn trên thế giới cho thấy khi khu vực DNNN quá lớn, đặc biệt là trong một số lĩnh vực đòi hỏi vốn đầu tư lớn và mức độ rủi ro cao, sẽ không có doanh nghiệp tư nhân

nào dám tham gia đầu tư. Hơn nữa khi khu vực này lớn, Chính phủ sẽ khó có thể có nhiều người chuyên trách tài giỏi và tận tâm để kiểm soát được hành vi của những nhà quản lý trong các DNNN.

Với quy mô lớn như vậy cũng khó tránh được tình trạng có nhiều chủ thể thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước. Mặc dù theo các quy định hiện hành, các quyền chủ sở hữu đối với DNNN do Chính phủ thống nhất quản lý, nhưng tùy từng DNNN, Chính phủ có thể trực tiếp thực hiện quyền này hoặc giao về cho các bộ quản lý ngành, UBND tỉnh, các tập đoàn và tổng công ty³⁹. Với số lượng đầu mối quản lý nhiều như thế, việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN trở nên rất khó giám sát. Các quyết định về nhân sự, về chiến lược phát triển kinh doanh, thụ hưởng quyền lợi từ kết quả hoạt động của DNNN trở nên khó ăn nhập với nhau. Cách thức thực hiện giám sát chủ yếu căn cứ vào các báo cáo của doanh nghiệp, trong khi cơ chế xác định tính xác thực của các báo cáo này còn bị bỏ ngỏ. Vì vậy, kết quả của công tác giám sát DNNN nhìn chung mới dừng ở việc tổng kết hoạt động của doanh nghiệp, chưa làm tốt chức năng cảnh báo, phòng ngừa rủi ro. Việc nhiều DNNN quy mô lớn lún sâu vào tình trạng không có khả năng thanh toán nợ đến hạn, thậm chí bên bờ phá sản như nêu trên mà không có cảnh báo sớm từ phía các chủ thể giám sát là minh chứng điển hình cho hạn chế này. Hơn nữa, cơ chế minh bạch hoá thông tin của DNNN 100% vốn nhà nước, tổng công ty, tập đoàn kinh tế còn yếu kém làm giảm hiệu quả của cơ chế giám sát từ bên ngoài đối với DNNN, hạn chế các đối tượng có liên quan, trước hết là các cơ quan hoạch định chính sách, cơ quan quản lý nhà nước, các đối tác, nhà đầu tư tiềm năng và công luận có thể đưa ra đánh giá đúng và khách quan về thực trạng hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp. Khu vực DNNN có quy mô lớn nhưng hoạt động kém hiệu quả là một trong những nguyên nhân cơ bản tạo ra quãng thời gian suy thoái kinh tế dài của Việt Nam hiện nay.

³⁹Đến cuối năm 2011, Việt Nam có tới 101 đầu mối quản lý trực tiếp 1.309 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước.

Khuyến nghị cải cách khu vực DNNN

Thứ nhất, cần làm rõ mục tiêu cung cấp hàng hoá và dịch vụ công của các DNNN để giảm không chỉ số lượng doanh nghiệp DNNN mà cả tỷ trọng DNNN trong nền kinh tế. Chỉ nên giới hạn các DNNN cung ứng một số các loại hàng hoá và dịch vụ công có tính đặc thù, thoả mãn hai tiêu chí: có các yếu tố đầu vào có tính chuyên biệt cao và có sản phẩm đầu ra mang tính chiến lược quốc gia cao. Những loại hàng hoá và dịch vụ nào không thoả mãn các tiêu chí trên thì cần nhắc chuyển sang các hình thức tổ chức sản xuất khác như thuê khoán dài hạn với doanh nghiệp tư nhân, dùng các giải pháp điều tiết, hay mua thẳng từ thị trường.

Các biện pháp mà Chính phủ cần tiến hành bao gồm cổ phần hóa mạnh mẽ các doanh nghiệp DNNN trên mọi lĩnh vực, giải thể và sáp nhập các DNNN với nhau trong trường hợp chưa cổ phần được. Việc tiến hành cổ phần hóa nhanh chóng khu vực DNNN lúc này khác với giai đoạn đầu của quá trình chuyển đổi. Trong giai đoạn đầu, nếu tiến hành cổ phần hoá quá nhanh, trong khi cơ chế thị trường chưa được hoàn thiện, các doanh nghiệp sau khi được cổ phần hóa có thể sẽ không cải thiện được năng suất mà lại chuyển sang độc quyền tư nhân. Khi đó các doanh nghiệp cổ phần có thể chạy theo lợi nhuận mà giảm nhẹ các chức năng cung cấp các dịch vụ công ích. Nhưng với điều kiện của Việt Nam hiện nay, với hầu hết các hoạt động kinh tế đã dựa trên cơ chế thị trường, thì việc tiến hành cổ phần hoá triệt để các DNNN sẽ không dẫn đến hiện tượng việc cung cấp các dịch vụ công ích sẽ bị ngừng trệ. Để tránh việc thu hẹp một cách hình thức khu vực DNNN, cần đưa ra mục tiêu giảm tỷ trọng đóng góp của DNNN vào nền kinh tế. Mặc dù trong những năm qua tỷ trọng đóng góp của DNNN vào GDP đã giảm, xuống còn khoảng 25-27% GDP, nhưng rõ ràng vẫn ở mức rất cao so với các nước trên thế giới. Chính phủ cần có định hướng để giảm đóng góp của khu vực này vào GDP chỉ nên ở mức 15-17% vào năm 2015, và xuống mức dưới 10% vào năm 2020 như hầu hết các nước trên thế giới.

Ngoài ra, để giảm tỷ trọng của khu vực DNNN trong nền kinh tế, chúng ta cần mở rộng sự tham gia của tư nhân trên tất cả các thị trường. Để làm được điều này cần xây dựng một khuôn khổ luật pháp và qui định tài chính thống nhất cho tất cả các doanh nghiệp trong các lĩnh vực kinh doanh cũng như khu vực địa lý. Điều này sẽ buộc các doanh nghiệp phải cạnh tranh với nhau mạnh hơn, và buộc phải sử dụng các nguồn lực khan hiếm của mình hiệu quả hơn, giúp làm tăng năng suất, giảm chi phí sản xuất và do vậy là làm giảm giá cả tiêu dùng. Bên cạnh đó, chúng ta không nên đặt tiêu chí cứng về tỷ lệ vốn chủ sở hữu nhà nước trong các ngành nghề khác nhau. Nhà nước không nên đặt tiêu chí cứng rằng phải nắm giữ 100% cổ phần hoặc cổ phần chi phối (75% hay 65%) ở các DNNN trong một lĩnh vực nào đó (như theo Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg ngày 4/3/2011). Việc tuyên bố như vậy vô hình trung tạo ra cơ cấu cứng nhắc cho nền kinh tế và cản trở quá trình cải cách DNNN. Thông qua việc xác định các đặc tính của hàng hoá và dịch vụ công từng thời kỳ, nhà nước có thể tăng nắm giữ cổ phần ở một DNNN ở một lĩnh vực nào đó. Việc không có tiêu chí cứng về tỷ lệ vốn chủ sở hữu Nhà nước sẽ giúp Nhà nước dễ dàng thoái lui vốn ở các DNNN mà không cần thỏa mãn các tiêu chí về tính chuyên biệt của tài sản đầu vào và mức độ lợi ích chiến lược quốc gia của sản phẩm đầu ra và nhờ đó, có thể dồn vốn vào cho những lĩnh vực mà Nhà nước mới lựa chọn.

Thứ hai, cần giảm đầu môi đại diện chủ sở hữu nhà nước thông qua việc cải cách cơ chế đại diện chủ sở hữu nhà nước hiện tại theo hướng chuyển đổi mạnh mẽ việc quản lý các DNNN dưới dạng quỹ quản lý vốn thay vì trực thuộc Chính phủ, các Bộ, hoặc UBND tỉnh. Việc làm này có mục đích chính là giải quyết các vấn đề về mối quan hệ chủ sở hữu - người điều hành và ngân sách mềm. Việc quản trị DNNN trở nên chuyên nghiệp hơn và dựa trên các tiêu chuẩn thị trường hơn. Trong giai đoạn còn nhiều DNNN như hiện nay có thể nhà nước cần vài công ty theo mô hình SCIC thay vì chỉ một công ty quản lý vốn nhà nước nếu như năng lực của công ty quản lý vốn hiện

tại chưa đủ. Mỗi một công ty quản lý vốn sẽ phụ trách một lĩnh vực hàng hoá và dịch vụ công nào đó. Chẳng hạn SCIC1 chuyên về đầu tư các công ty trong lĩnh vực tài nguyên, SCIC2 chuyên về các dịch vụ cơ bản (public utilities), SCIC3 chuyên về các công ty công nghệ cao, SCIC4 chuyên về các công ty trong lĩnh vực an ninh, quốc phòng, SCIC 5 chuyên về phát triển cơ sở hạ tầng và nhà ở, v.v.... Các SCIC này nên được đặt dưới sự quản lý tạm thời của một Ủy ban cải cách DNNN. Việc tập trung các DNNN vào các công ty quản lý vốn giúp giảm số đầu mối quản lý vốn nhà nước, tách hoạt động kinh doanh khỏi hoạt động xây dựng chính sách tại các Bộ. Sau một thời gian vận hành, chẳng hạn năm đến bảy năm, khi số lượng DNNN trong danh mục đầu tư của các công ty quản lý vốn này giảm, nhà nước có thể tiến hành sáp nhập các công ty quản lý vốn lại với nhau thành một công ty quản lý vốn duy nhất. Khi đó Chính phủ có thể giải tán Ủy ban cải cách DNNN vì đã hoàn thành sứ mệnh của mình.

Thứ ba, cần tách bạch vai trò chủ sở hữu và vai trò quản lý trong DNNN. Cải cách hệ thống trách nhiệm và khuyến khích trong việc quản trị DNNN theo hướng người đại diện vốn chủ sở hữu là quản giám của Nhà nước; người điều hành DNNN được hưởng lợi ích theo cơ sở thị trường. Do đó, cần xây dựng cơ chế bổ nhiệm, tiêu chí tuyển chọn, vai trò trách nhiệm, đạo đức nghề nghiệp (của công chức làm trong doanh nghiệp) và khuyến khích đối với những người được bổ nhiệm làm thành viên hội đồng quản trị của DNNN. Những người này đóng vai trò là quản giám (stewardship) của Nhà nước chứ không phải là người đại diện quản lý (managementship) của Nhà nước. Trách nhiệm của người quản giám là phải thu vén bảo tồn vốn, định hướng phát triển DNNN theo tiêu chí mà công ty quản lý vốn đề ra.

Các chi phí, bao gồm lương và thưởng, trả cho những quản giám tham gia hội đồng quản trị cần được công khai. Để đảm bảo người được bổ nhiệm trong hội đồng quản trị của DNNN làm việc vì lợi ích của Nhà nước thì người được bổ nhiệm này không được nhận

lương hay tiền của doanh nghiệp. Cần lưu ý rằng nguyên lý quản giám có thể chỉ đúng trong phạm vi nhỏ các cá nhân nên để có thể lựa chọn được những người quản giám thực sự có chuyên môn tốt và hết mình phụng sự Tổ quốc thì số lượng DNNN phải thu hẹp đủ nhỏ. Ngoài ra, Nhà nước cũng cần có những chính sách khen thưởng về mặt tinh thần để ghi nhận và biểu dương công lao đóng góp của những người này.

KẾT LUẬN

Bức tranh về tình trạng doanh nghiệp gặp khó khăn trong sản xuất, kinh doanh trong hai năm 2011-2012 đã được phản ánh khá rõ nét qua các con số thống kê về các chỉ số công nghiệp và tồn kho, số doanh nghiệp được thành lập mới và đóng cửa hoặc ngừng hoạt động, tình trạng thua lỗ và suy giảm lợi nhuận của doanh nghiệp. Những khó khăn này khiến nhiều doanh nghiệp không có khả năng trả nợ, gây ra nợ xấu lớn trong hệ thống tín dụng và chiếm đoạt vốn lẫn nhau. Khu vực DNNN cũng rơi vào tình trạng kinh doanh thua lỗ, nợ xấu lớn nhưng lại rất khó giải quyết bằng các biện pháp thị trường.

Phân tích của chúng tôi cho thấy, các khó khăn của doanh nghiệp Việt Nam mang đặc điểm của một giai đoạn suy giảm trong một chu kỳ kinh doanh điển hình. Điều mà chúng tôi muốn nhấn mạnh là giai đoạn suy giảm này kéo dài hơn bình thường. Những nguyên nhân gây ra tình trạng suy giảm kéo dài, gây khó khăn của doanh nghiệp trên diện rộng trong hai năm vừa qua bắt nguồn từ nhiều chính sách kinh tế vĩ mô và chính sách can thiệp vào các thị trường khác nhau.

Một khi xác định những khó khăn của khu vực doanh nghiệp hiện nay mang đặc điểm của một giai đoạn suy giảm, chúng tôi cho rằng các chính sách hỗ trợ doanh nghiệp tốt nhất là đi vào giải quyết các nguyên nhân có tính nền tảng thay vì tập trung nguồn lực để hỗ trợ một khu vực cụ thể nào đó của nền kinh tế. Với nguồn lực eo hẹp

như hiện tại, Việt Nam không thể thực hiện được các chính sách kích cầu trên diện rộng để kích thích nền kinh tế hồi phục trở lại nên các giải pháp tốt nhất nên tập trung vào phía cung. Cụ thể, cần xây dựng các chính sách tiền tệ theo qui tắc để duy trì lạm phát thấp và giúp doanh nghiệp có thể tiên đoán được sự biến đổi về lãi suất, qua đó có thể giúp doanh nghiệp xây dựng được các chiến lược kinh doanh và yên tâm bỏ vốn đầu tư trong trung và dài hạn. Về chính sách tài khoá, một mặt chúng tôi ủng hộ chính sách cắt giảm thuế thu nhập doanh nghiệp theo lộ trình xuống còn 20% vào năm 2016, nhưng mặt khác chúng tôi cho rằng cần có các biện pháp cắt giảm chi tiêu, đặc biệt là chi tiêu thường xuyên, và duy trì kỉ luật ngân sách để giảm mức bội chi ngân sách về ngưỡng dưới 4,5%.

Xây dựng thị trường tài chính hiệu quả là khâu then chốt để giúp gỡ các nút thắt về vốn. Muốn làm được điều này, chúng tôi tin rằng các cơ quan chức năng cần phải thay đổi triết lý về vai trò của giới đầu cơ tài chính trong xã hội.

Cuối cùng, chúng tôi cho rằng cần có những chính sách mạnh mẽ để giảm không chỉ số lượng mà cả quy mô của khu vực DNNN. Tốt nhất cần mạnh dạn đưa ra lộ trình giảm quy mô khu vực này để sao cho đóng góp về GDP của khu vực này giảm xuống còn 15-17% vào năm 2015 và xuống dưới 10% vào năm 2020. Trong quá trình tái cơ cấu, không nên đặt tiêu chí cứng về tỷ lệ vốn chủ sở hữu nhà nước trong các ngành nghề khác nhau. Chúng tôi cũng tin rằng việc giảm đầu mỗi quản lý khu vực này vào một số công ty quản lý vốn nhà nước kiểu SCIC là tốt hơn cả; và các SCIC này nên được đặt dưới sự quản lý tạm thời của một Ủy ban cải cách DNNN để có thể thực hiện được lộ trình tái cơ cấu khu vực này. Ngoài ra, chúng tôi đề nghị cần phân tách đội ngũ quản trị khu vực DNNN thành hai nhóm: quản giám (stewardship) và đại diện quản lý (managementship). Nhóm đầu có trách nhiệm thu vén bảo toàn vốn cho Nhà nước và cần hành xử theo các quy tắc như những công chức hết mình phụng sự Tổ

quốc. Nhóm sau sẽ hành xử như những nhà quản lý theo các tiêu chí thị trường. Chúng tôi cũng lưu ý rằng, để có thể có được đội ngũ quản giám có chất lượng tốt thì quy mô của khu vực DNNN cần phải đủ nhỏ và số lượng các đầu mối cần phải ít. Đây là điều kiện cần để tái cấu trúc khu vực DNNN thành công, góp phần đưa nền kinh tế trở lại quỹ đạo tăng trưởng bền vững trong tương lai.

PHỤ LỤC: THỜI GIAN CHU KỲ KINH DOANH CỦA CÁC QUỐC GIA

Bảng A.2.1. Thời gian chu kỳ kinh doanh trung bình (theo khu vực)

Khu vực	Thời gian trung bình (quí)		
	Mở rộng	Thu hẹp	Toàn bộ chu kỳ
Mỹ, Anh, Nhật	15,9	4,7	20,1
Châu Phi	8,3*	5,9	14,4
Bắc Phi	20,0	5,1	22,2
Châu Mỹ Latin	12,0	5,1	14,2
Châu Á	26,4	4,7	30,4
Đông Âu	14,4	7,7	22,5

Bảng A2.2. Thời gian chu kỳ kinh doanh trung bình (theo mức thu nhập)

Khu vực	Thời gian trung bình (quí)		
	Mở rộng	Thu hẹp	Toàn bộ chu kỳ
Thu nhập cao	14,8	4,8	19,7
Thu nhập trung bình cao	16,6	6,0	20,4
Thu nhập trung bình thấp	16,6	4,9	19,4
Thu nhập thấp	16,0	5,2	21,3

Ghi chú: thời gian trung bình của chu kỳ là trung bình của các chu kỳ hoàn chỉnh, được đo từ đỉnh với đỉnh, và đáy với đáy.

Nguồn: Rand và Tarp (2002), bảng 2.5 (a) và 2.5(b).

CHƯƠNG 3

HIỆU QUẢ XỬ LÝ BỘ BA BẤT KHẢ THI

DẪN NHẬP

Việt Nam đã và đang đối mặt với những bất ổn vĩ mô kéo dài từ nhiều năm nay. Có thể nhận thấy những cú sốc kinh tế khó lường, tự do thương mại và tài chính được đẩy mạnh theo xu thế chung cộng thêm nền tảng kinh tế trong nước chưa vững chắc là những nguyên nhân chính của tình trạng trên. Những dòng vốn ngoại đổ vào nền kinh tế mặc dù góp phần không nhỏ tài trợ thâm hụt thương mại và tăng trưởng, nhưng bất ổn vĩ mô trong nước có thể khiến những dòng vốn này dễ dàng “thoái lui” hoặc dẫn đến hiện tượng đầu cơ tiền tệ, đe dọa đến khả năng thanh toán của nền kinh tế. Tỷ giá vẫn chưa được điều hành một cách linh hoạt khiến chính sách tiền tệ thường phải gắn với chính sách tỷ giá mà không còn nhiều dư địa tác động đến nền kinh tế. Những vấn đề trên một phần bắt nguồn từ sự lựa chọn chính sách trong ràng buộc Bộ ba bất khả thi, theo đó, một quốc gia chỉ có thể đạt được hai trong số ba mục tiêu ổn định tỷ giá, tự do hóa tài khoản vốn và chính sách tiền tệ độc lập. Do thị trường tài chính còn chưa phát triển, khung thể chế chính sách vĩ mô còn yếu kém và chưa sẵn sàng, nên những rủi ro từ cú sốc bên ngoài đến nền kinh tế là cao, vì vậy, lựa chọn chính sách cân bằng hay lệch về phía mục tiêu nào được đặt ra gay gắt.

Do vấn đề Bộ ba bất khả thi liên quan đến tài khoản vốn và chính sách tiền tệ, nên có mối liên hệ chặt chẽ với diễn biến và ứng

xử/phản ứng chính sách đối với thặng dư (thâm hụt) cán cân thanh toán. Thực tiễn giai đoạn 2007-2008 khi Việt Nam gia nhập WTO và đón nhận một dòng vào rất lớn, NHNN gia tăng dự trữ ngoại hối, tạo ra dư thừa thanh khoản trong hệ thống, nhưng các biện pháp can thiệp trung hòa (sterilization) để giữ ổn định tỷ giá không có hiệu quả dẫn đến lạm phát và bất ổn vĩ mô những năm tiếp theo cho thấy cách xử lý Bộ ba bất khả thi có vai trò rất quan trọng đến nền kinh tế, các nhà hoạch định chính sách cần rất cẩn trọng trong lựa chọn chính sách và nghiên cứu kỹ lợi ích - chi phí của các lựa chọn, để có được mô hình Bộ ba bất khả thi bền vững và phù hợp. Bài học này có thể nói là không cũ cho năm 2012, khi nền kinh tế đạt được thặng dư cũng như dự trữ ngoại hối ở mức cao tương đương, thậm chí là hơn so với giai đoạn 2007-2008. Cụ thể, cán cân thanh toán thặng dư 10 tỷ USD (tương đương với mức cao kỷ lục của năm 2007), so với 2,6 tỷ USD thặng dư của năm 2011 và thâm hụt 1,77 tỷ USD của năm 2010. Đi kèm với cán cân thanh toán tổng thể thặng dư, dự trữ ngoại hối cũng đã gia tăng nhanh chóng trong năm 2012.

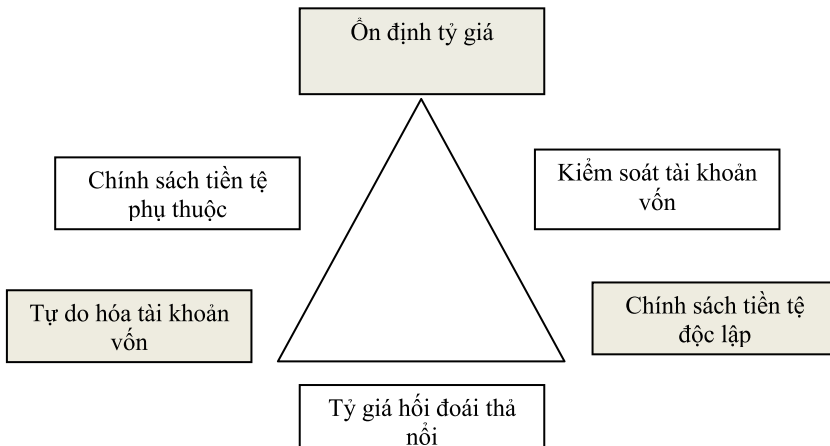
Chương này sẽ đánh giá cách xử lý Bộ ba bất khả thi và những hệ quả từ những lựa chọn chính sách có liên quan (chủ yếu từ giai đoạn 2007-2008 và đặc biệt là năm 2012), từ đó nhận diện những rủi ro có thể xảy ra đối với nền kinh tế trong năm 2013 và những năm tiếp theo. Theo đó, chương được chia thành các phần chính: (i) phân tích quá trình lựa chọn chính sách liên quan trong mô hình Bộ ba bất khả thi của Việt Nam qua các giai đoạn và đánh giá tác động đến kết quả hoạt động của nền kinh tế; (ii) phân tích hiệu quả xử lý vấn đề Bộ ba bất khả thi thông qua các biện pháp trung hòa để quản lý thanh khoản NHNN (liên quan đến cán cân thanh toán và dự trữ ngoại hối) và nhận diện những hệ lụy (rủi ro) từ các biện pháp trung hòa này; và cuối cùng iii) đề xuất các khuyến nghị chính sách liên quan đến mô hình Bộ ba bất khả thi và các biện pháp trung hòa tại Việt Nam trong ngắn và dài hạn.

MÔ HÌNH BỘ BA BẤT KHẢ THI VÀ TÁC ĐỘNG ĐẾN KẾT QUẢ HOẠT ĐỘNG KINH TẾ

Lý thuyết Bộ ba bất khả thi phát biểu rằng: một quốc gia không thể đồng thời đạt được cùng một lúc ba mục tiêu chính sách là: (i) ổn định tỷ giá; (ii) tự do hóa tài khoản vốn; và (iii) chính sách tiền tệ độc lập; trong đó, *chính sách tiền tệ độc lập* được hiểu là khả năng NHTW có thể chủ động thực thi các công cụ chính sách tiền tệ thích hợp với các mục tiêu đã xác định - ví dụ khi nền kinh tế quá nóng, NHTW có thể tăng lãi suất và giảm cung tiền; hay khi nền kinh tế suy thoái, NHTW có thể giảm lãi suất và tăng cung tiền, mà không bị tác động và ảnh hưởng bởi các yếu tố khác như biến động dòng vốn vào ra nền kinh tế. Chính sách tiền tệ độc lập cho phép gia tăng hiệu quả chính sách khi các công cụ chính sách đưa ra có thể tác động đến kết quả của nền kinh tế theo định hướng mục tiêu mong muốn.

Những ràng buộc mục tiêu chính sách trên có thể được thể hiện thông qua tam giác Bộ ba bất khả thi (Hình 3.1), ba đỉnh của tam giác thể hiện ba mục tiêu đáng mong muốn của các quốc gia, nhưng đó là nhiệm vụ “bất khả thi”.

Hình 3.1. Tam giác Bộ ba bất khả thi



Trên thế giới, một số quốc gia ở một số thời điểm đã lựa chọn chính sách theo các cạnh của tam giác Bộ ba bất khả thi⁴⁰. Tuy nhiên, các quốc gia có thể lựa chọn cơ chế tỷ giá bán ổn định (half-stability) và chính sách tiền tệ bán độc lập (half-independence) để hội nhập sâu hơn vào tài chính toàn cầu. Điều này cũng có nghĩa, lý thuyết Bộ ba bất khả thi trong thực tế được mở rộng hơn theo nghĩa là không nhất thiết các quốc gia phải lựa chọn chính sách theo các cạnh của tam giác Bộ ba bất khả thi, mà có thể lựa chọn các tam giác nhỏ hơn nằm ở phía trong tam giác này - được gọi là mô hình *trung dung*-theo đó có sự kết hợp giữa kiểm soát tài khoản vốn ở mức độ vừa phải, cho phép tỷ giá biến động trong một giới hạn cho phép để có được sự độc lập chính sách tiền tệ ở một mức độ nhất định, tùy theo mục tiêu ở những thời điểm khác nhau của các quốc gia.

Việc lựa chọn mô hình chính sách *trung dung* trong ràng buộc Bộ ba bất khả thi có mối quan hệ rất mật thiết với cán cân thanh toán và dự trữ ngoại hối, đặc biệt là ở các quốc gia đang phát triển và mới nổi (xem Aizenman, Chinn, Ito (2008)). NHTW các quốc gia phải can thiệp với thị trường ngoại hối thông qua gia tăng hay sử dụng dự trữ ngoại hối khi những dòng vào ra đảo chiều để giữ ổn định tỷ giá ở mức độ mong muốn. Những năm 1990-2000, các nước mới nổi, đặc biệt là ở châu Á, có xu hướng gia tăng mạnh dự trữ ngoại hối để đảm bảo sự lựa chọn *trung dung* ở mức độ trung bình của các chỉ tiêu chính sách Bộ ba bất khả thi. Nếu các biện pháp trung hòa được sử dụng hiệu quả thì vai trò của dự trữ ngoại hối là rất lớn, cho phép các nước linh hoạt hơn trong việc lựa chọn các mô hình *trung dung*, cũng như giảm nhẹ được sự đánh đổi giữa các mục tiêu chính sách, đặc biệt là giữa ổn định tỷ giá và chính sách tiền tệ độc lập. Tuy nhiên, chi phí của việc

⁴⁰Ví dụ, các quốc gia thuộc khối Eurozone theo đuổi chính sách tự do hóa tài khoản vốn, sử dụng chung đồng tiền Euro nên phải từ bỏ sự độc lập về chính sách tiền tệ (theo đuổi cùng chính sách tiền tệ chung cho các nước) - *cạnh bên trái của tam giác*. Hồng Kông cũng có sự lựa chọn tương tự. Ở một số nước phát triển, tự do hóa đối với thị trường tài chính thế giới, lựa chọn chế độ tỷ giá hối đoái thả nổi nên có sự tự chủ về chính sách tiền tệ - *cạnh đáy của tam giác*. Phần lớn các quốc gia đang phát triển cho đến giữa và cuối thập niên 1980 lựa chọn *cạnh bên phải của tam giác* - đóng cửa thị trường vốn, cố định tỷ giá và có được chính sách tiền tệ độc lập.

gia tăng dự trữ ngoại hối và các biện pháp trung hòa có thể ảnh hưởng đến sự bền vững của mô hình *trung dung* tại các quốc gia.

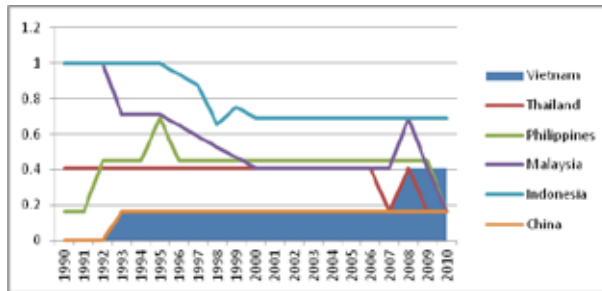
Đối với Việt Nam, để đánh giá mô hình Bộ ba bất khả thi, chúng tôi đo lường các mục tiêu chính sách bao gồm MI - mức độ độc lập của chính sách tiền tệ, ERS - mức độ ổn định của tỷ giá, KAOPEN/KO - độ mở của tài khoản vốn (các chỉ số này đều được “chuẩn hóa” và có giá trị từ 0-1) và xây dựng mẫu hình “kim cương” phát triển từ phương pháp của Aizenman, Chinn, Ito (2008), bổ sung thêm chỉ số dự trữ ngoại hối/GDP (ResGDP) trên cơ sở số liệu có thể tiếp cận được (xem khái niệm và cách tính các chỉ số mục tiêu chính sách tại Phụ lục 1).

Diễn biến các chỉ số mục tiêu chính sách

Hình 3.2 và 3.3 cho thấy Việt Nam bắt đầu có những nói lỏng bước đầu kiểm soát chu chuyển vốn quốc tế từ những năm đầu tiên của thập kỷ 1990, duy trì mức độ kiểm soát tương đối chặt chẽ cho đến năm 2007. Những năm 2007-2008 đánh dấu bước ngoặt lớn đối với quá trình hội nhập thương mại và tài chính thế giới khi Việt Nam chính thức trở thành thành viên chính thức của WTO, các biện pháp kiểm soát tài khoản vốn đã được nói lỏng hơn. Mặc dù vậy, chỉ số KAOPEN là 0,40 (so với mức cao nhất 1) chỉ ra rằng Việt Nam chưa mở cửa hoàn toàn đối với các dòng vốn vào ra nền kinh tế. Chỉ số KO biến động thất thường trong những năm gần đây cũng phản ánh những bất ổn vĩ mô tăng cường trong giai đoạn sau năm 2007⁴¹.

⁴¹Mặc dù trong hầu hết thời gian trong giai đoạn nghiên cứu (ngoại trừ 2009-2010), chỉ số KAOPEN của Việt Nam thấp hơn nhiều so với các nước trong khu vực, nhưng xu hướng thay đổi của chỉ số này tại Việt Nam đi ngược so với các quốc gia Đông Nam Á khác. Các nước ASEAN có độ mở tài chính rất cao trước năm 1997 (đây là một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn đến khủng hoảng tài chính tiền tệ châu Á) và đã phải trở nên thận trọng hơn sau 1997-1998 với những biện pháp kiểm soát chu chuyển vốn chặt chẽ (chỉ số KAOPEN của hầu hết các nước đều giảm mạnh trong giai đoạn khủng hoảng châu Á để chống lại những dòng vốn khổng lồ rút ra ồ ạt). Đến giai đoạn khủng hoảng tài chính toàn cầu 2009-2010, chỉ số KAOPEN của một số nước (như Thái Lan, Philippines và Malaysia) thậm chí còn giảm thấp hơn so với Việt Nam, phản ánh kiểm soát tài khoản vốn ở các quốc gia này lại được thắt chặt hơn nữa để tránh tác động của những dòng vốn nóng từ nước ngoài. Điều này cho phép các nước đạt được hai mục tiêu chính sách còn lại dễ dàng hơn và có thời gian để giải quyết các vấn đề kinh tế nội tại.

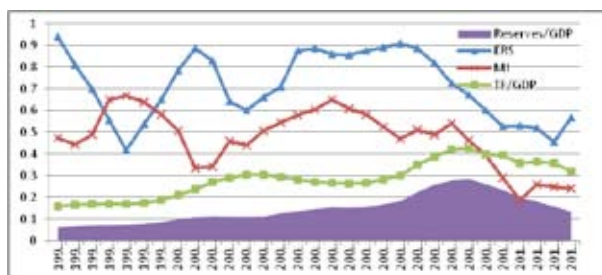
Hình 3.2. Chỉ số KAOPEN của Việt Nam và một số nước trong khu vực



Nguồn: IMF.

Trong khi đó, chỉ số ổn định tỷ giá ERS giảm mạnh ở những giai đoạn NHNN có những thay đổi lớn trong biên độ tỷ giá và tỷ giá chính thức như giai đoạn 1997-1998 hay sau năm 2008. Diễn biến chỉ số này cũng cho thấy trong những năm gần đây mức độ ổn định tỷ giá đã có xu hướng giảm mạnh, NHNN đã hy sinh một phần mục tiêu ổn định tỷ giá. Về bản chất, chế độ tỷ giá hối đoái của Việt Nam xoay quanh chế độ neo tỷ giá theo đôla Mỹ. Trên nền tảng đó, biên độ dao động tỷ giá cũng như tỷ giá chính thức có sự thay đổi trong từng giai đoạn để phản ứng với những cú sốc. Cụ thể, tỷ giá trung tâm bị hạ giá và/hoặc biên độ tỷ giá nới hơn trong các giai đoạn biến động vĩ mô lớn, nhưng ngay khi các tác động chấm dứt, chế độ tỷ giá lại quay trở về cơ chế tỷ giá cố định hoặc neo tỷ giá có điều chỉnh.

Hình 3.3. Diễn biến các chỉ số mục tiêu chính sách theo thời gian

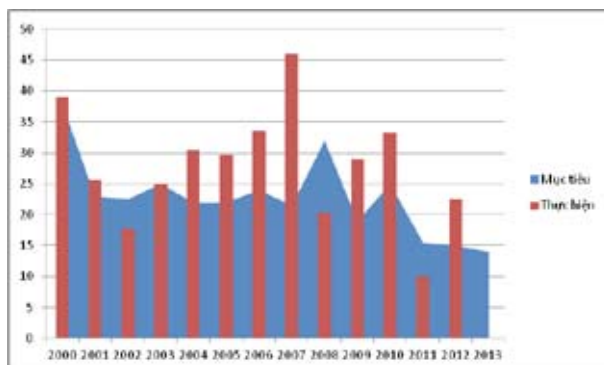


Ghi chú: Các chỉ số mục tiêu chính sách đã được làm tròn số liệu theo tần suất bốn quý

Nguồn: Tính toán của tác giả từ số liệu IMF.

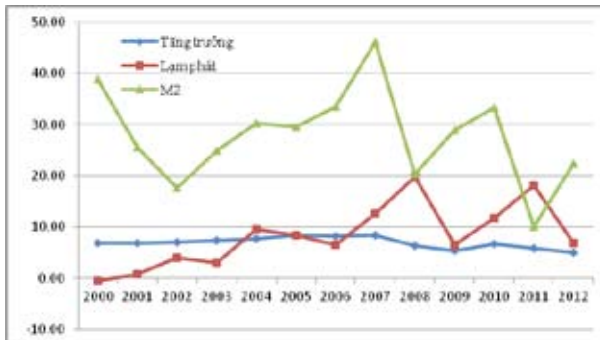
Bên cạnh đó, Hình 3.3 cũng cho thấy trước năm 2007, chính sách tiền tệ vẫn giữ được mức độ độc lập nhất định, nhưng từ năm 2007-2008 cho đến nay, chỉ số MI đã giảm mạnh, phản ánh sự độc lập của chính sách tiền tệ đã suy giảm đáng kể. Một cách đánh giá nhanh tính độc lập của chính sách tiền tệ là có thể so sánh giữa định hướng chỉ tiêu về M2 và mức cung tiền trong thực tế. Hình 3.4 cho thấy, nếu như giai đoạn trước năm 2005, giữa M2 kế hoạch và thực tế chênh lệch ở mức tương đối thấp thì từ năm 2007 tới nay, chênh lệch đã gia tăng rất mạnh. Bên cạnh đó, Hình 3.5 cho thấy mối quan hệ giữa cung tiền và tốc độ tăng trưởng là tương đối lỏng lẻo. Điều này phản ánh một phần điều hành chính sách tiền tệ đã trở nên phức tạp, phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác (bao gồm cả các vấn đề liên quan đến tỷ giá và hội nhập tài chính) chứ không chỉ phụ thuộc vào diễn biến giá cả và sản lượng (thể hiện thông qua các chỉ tiêu M2 để đạt được mục tiêu về lạm phát và sản lượng mong muốn).

Hình 3.4. Mức tăng M2 thực tế và mục tiêu (%/năm)



Nguồn: NHNN.

Hình 3.5. Tốc độ tăng cung tiền, tăng trưởng kinh tế và lạm phát



Nguồn: NHNN, TCTK.

Mẫu hình “kim cương” tại Việt Nam

Để làm rõ hơn sự đánh đổi giữa các mục tiêu chính sách trong ràng buộc Bộ ba bất khả thi và khả năng giảm nhẹ sự đánh đổi bởi sử dụng hiệu quả dự trữ ngoại hối, chúng tôi sẽ phân tích sự lựa chọn chính sách thông qua mẫu hình “kim cương” qua các giai đoạn⁴².

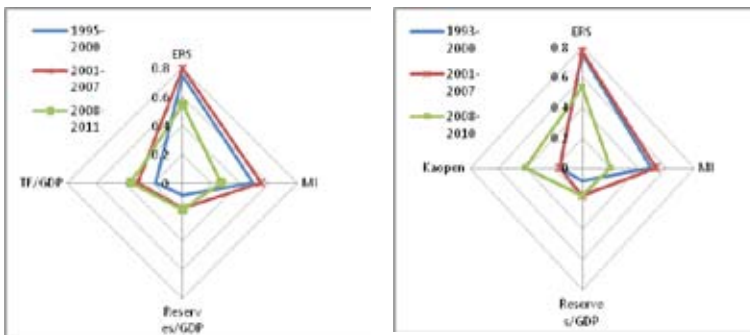
Các mẫu hình “kim cương” cho thấy, *giai đoạn 1993-2000*, độ mở về tài chính còn thấp, các biện pháp kiểm soát tài khoản vốn vẫn còn chặt chẽ nên một mặt tỷ giá được giữ ổn định ở mức cao, mặt khác, Việt Nam vẫn giữ được mức độ độc lập nhất định về chính sách tiền tệ.

Trong *giai đoạn 2001-2007*, Việt Nam đã mở cửa hơn về tài chính nhưng vẫn tiếp tục theo đuổi mục tiêu tỷ giá ổn định đi kèm với dự trữ ngoại hối gia tăng mạnh (từ trung bình 8% GDP giai đoạn 1993-2000 tăng lên trung bình trên 18% GDP giai đoạn 2001-2007). Điều này chỉ ra rằng, nới lỏng kiểm soát tài khoản vốn đã thu hút

⁴²Mẫu hình “kim cương” thứ nhất được xây dựng dựa trên các chỉ số tính theo năm, từ năm 1993-2010 (do hạn chế về số liệu, đặc biệt là số liệu về KAOPEN). Giai đoạn này được chia thành ba tiểu giai đoạn để phân tích cách xử lý chính sách theo thời gian: 1993-2000, 2001-2007 và 2008-2010 (đánh dấu các giai đoạn nền kinh tế có bước chuyển về hội nhập kinh tế quốc tế và đối diện những bất ổn vĩ mô gia tăng). Tuy nhiên, để phân ánh đầy đủ và chi tiết hơn về lựa chọn chính sách của Việt Nam, chúng tôi cũng xây dựng mẫu hình “kim cương” với các chỉ số tính theo nửa năm, trong đó, độ mở về tài chính sử dụng biến số KO (dựa trên tài sản và trách nhiệm nước ngoài). Mẫu hình này được tính toán từ năm 1995-2011 và cũng chia thành ba giai đoạn tương ứng để phân tích (1995-2000, 2001-2007 và 2008-2011).

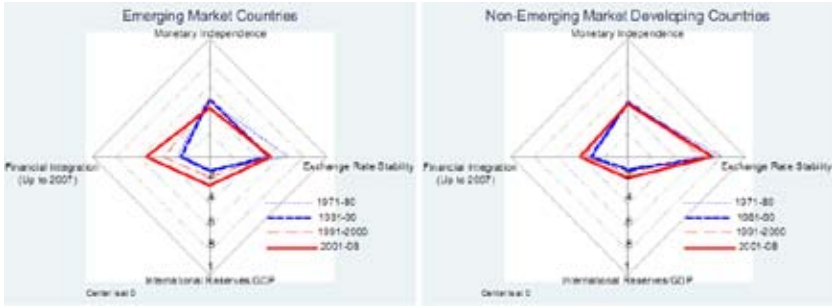
được rất nhiều các dòng vốn vào, NHNN đã kiểm soát tỷ giá ổn định bằng cách mở rộng quy mô dự trữ ngoại hối. Mẫu hình “kim cương” cho thấy mức độ độc lập của chính sách tiền tệ không bị suy giảm, phản ánh NHNN đã trung hòa dòng vốn ngoại tương đối có hiệu quả và chưa gánh chịu nhiều hệ lụy và chi phí (do quy mô các dòng vào ra chưa lớn và dễ kiểm soát). Điều này thống nhất với lý thuyết cho rằng nếu trung hòa có hiệu quả thì can thiệp thông qua dự trữ ngoại hối là một biến số có thể giảm nhẹ được sự đánh đổi giữa các mục tiêu trong tam giác bất khả thi (tam giác lựa chọn của các quốc gia có thể nở rộng ra các đỉnh ở một mức độ nhất định). Việc gia tăng dự trữ ngoại hối cho phép các nhà hoạch định chính sách linh hoạt hơn trong sự đánh đổi giữa mức độ độc lập chính sách tiền tệ và ổn định tỷ giá trong trường hợp độ mở tài khoản vốn ít thay đổi lớn.

Hình 3.6. Mẫu hình “kim cương” tại Việt Nam qua các giai đoạn



Hình 3.7 cho thấy sự lựa chọn chính sách trong hai giai đoạn trên của Việt Nam tương đối giống các nước đang phát triển (không tính các nước mới nổi) - mở cửa tài chính ở mức độ thấp để giữ được ổn định tỷ giá với vai trò của dự trữ ngoại hối mà vẫn giữ được tính độc lập của chính sách tiền tệ; và khác với lựa chọn của các nước đang phát triển mới nổi - hy sinh tính độc lập của chính sách tiền tệ để mở cửa mạnh mẽ tài khoản vốn, và tam giác lựa chọn rất cân bằng giữa các mục tiêu (mô hình trung dung cân bằng) với sự hỗ trợ lớn từ tỷ lệ dự trữ ngoại hối gia tăng mạnh.

Hình 3.7. Mẫu hình “kim cương” tại các nước đang phát triển qua các giai đoạn



Nguồn: Aizenman, Chinn và Ito (2010).

Sau năm 2008, Việt Nam đã có chuyển biến tiêu cực trong xử lý bộ ba bất khả thi. Trong khi tỷ lệ dự trữ ngoại hối/GDP không có thay đổi lớn (vẫn giữ ở mức trung bình 18% GDP), gia tăng độ mở tài chính và nới lỏng kiểm soát các dòng vốn chu chuyển đã khiến NHNN phải hi sinh sự ổn định về tỷ giá ở mức độ cao. Theo nguyên tắc Bộ ba bất khả thi, do hai chỉ số mục tiêu chính sách trên có biến động ngược chiều thì chỉ số còn lại (MI) có thể giữ được ổn định. Tuy nhiên, trên thực tế, cả hai mẫu hình “kim cương” cho thấy mức độ độc lập về chính sách tiền tệ đã giảm rất mạnh, khiến cho tam giác Bộ ba bất khả thi của Việt Nam trở nên nhỏ hơn (thu hẹp hơn) nhiều so với giai đoạn trước, đồng thời không cân xứng (khuyết thiếu) về phía chỉ số MI. Như vậy, sự đánh đổi giữa các mục tiêu chính sách gia tăng hơn, sự lựa chọn chính sách đối diện với ràng buộc Bộ ba bất khả thi ở cường độ lớn, không gian (dự địa) chính sách thu hẹp hơn, đặc biệt là chính sách tiền tệ. Điều này cũng phản ánh các biện pháp trung hòa dòng vốn của NHNN trong giai đoạn này chưa có hiệu quả cao⁴³.

⁴³Một trong những khó khăn rất lớn cho chính sách tài khóa, tiền tệ giai đoạn này là áp lực lớn về chính trị đòi hỏi phải tăng trưởng dương bằng mọi cách để bảo đảm an sinh xã hội. Quan điểm này được xem là đã “cường lại” tác động của khủng hoảng khi đưa ra những chính sách tiền tệ, tài khóa mở rộng thông qua gói hỗ trợ “không lỗ” trong khi những nền tảng ổn định kinh tế vĩ mô còn khá mong manh. Sau hai năm ứng phó với tác động của khủng hoảng Việt Nam đã đạt được thành tích là một trong mười quốc gia tăng trưởng cao nhất trong số các nước chịu tác động của khủng hoảng.

Đánh giá tác động xử lý Bộ ba bất khả thi đến tăng trưởng và lạm phát

Trong phần này, chúng tôi định lượng sự lựa chọn chính sách trong ràng buộc Bộ ba bất khả thi cùng với vai trò của dự trữ ngoại hối đến biến động sản lượng và biến động lạm phát (Xem chi tiết mô hình và bảng ước lượng kết quả ở Phụ lục 2). Theo đó, kết quả tác động đến biến động sản lượng cho thấy, cùng với sự mở cửa mạnh mẽ hơn tài khoản vốn, sản lượng nền kinh tế càng biến động mạnh, phản ánh những thay đổi lớn và bất ngờ của các dòng vốn ra vào nền kinh tế khiến cho bất ổn vĩ mô gia tăng (đặc biệt là những dòng vốn ngắn hạn, dòng vốn gián tiếp hay đầu tư danh mục), trong khi năng lực điều hành chính sách vĩ mô còn yếu kém. Ngoài ra, ổn định về tỷ giá có tác động tích cực trong việc ổn định biến động sản lượng, gia tăng dự trữ ngoại hối là một bộ đệm quan trọng để ổn định kinh tế và ngược lại.

Kết quả tác động đến biến động lạm phát thì cho thấy chính sách tiền tệ càng ít độc lập thì khả năng kiểm soát lạm phát càng kém. Tỷ giá càng ổn định thì biến động lạm phát càng gia tăng, phản ánh đặc thù kinh tế Việt Nam - tỷ giá thiếu linh hoạt là một kênh tăng cường “nhập khẩu lạm phát” do nhập khẩu chủ yếu là máy móc thiết bị và đầu vào cho sản xuất khiến lạm phát chịu tác động lớn từ các cú sốc từ bên ngoài. Tuy nhiên, dự trữ ngoại hối có thể giảm nhẹ tác động tiêu cực này, cụ thể, nếu dự trữ ngoại hối cao hơn 10% GDP thì những chính sách nỗ lực ổn định tỷ giá có thể giúp ổn định biến động lạm phát. Ngược lại, nếu tỷ giá gần như là cố định (ổn định ở mức cao) thì dự trữ ngoại hối gia tăng mới có thể ổn định được lạm phát. Ở Việt Nam, mức độ ổn định của tỷ giá dần suy giảm qua các giai đoạn nên dự trữ ngoại hối gia tăng lại là một nhân tố gia tăng biến động lạm phát. Điều này phản ánh thực trạng sẽ được phân tích dưới đây - các biện pháp trung hòa thiếu hiệu quả khiến thanh khoản NHNN và cung tiền ra nền kinh tế không được kiểm soát tốt.

HIỆU QUẢ CÁC BIỆN PHÁP TRUNG HÒA TRONG XỬ LÝ BỘ BA BẤT KHẢ THI

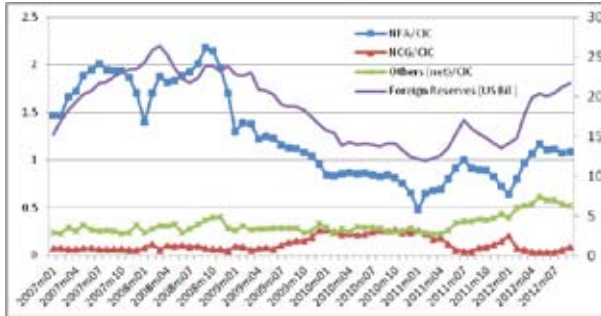
Các kết quả nghiên cứu trên cho thấy, theo mô hình Bộ ba bất khả thi hiện tại thì các mục tiêu chính sách phụ thuộc lớn vào hiệu quả của các biện pháp trung hòa dòng vốn. Trong phần này, chúng tôi sẽ phân tích thực trạng thanh khoản của bảng cân đối tiền tệ NHNN có liên quan đến cán cân thanh toán và sử dụng dự trữ ngoại hối để theo đuổi tỷ giá ổn định, đánh giá khả năng quản lý thanh khoản của NHNN thông qua các biện pháp trung hòa và những hệ quả tác động.

Thực trạng thanh khoản NHNN và nguyên nhân

Để đánh giá nguyên nhân dư thừa (thiếu hụt) thanh khoản NHNN trong các giai đoạn, chúng tôi so sánh ba nguồn gốc của thanh khoản NHNN là: (i) thay đổi dự trữ ngoại hối ròng (Tài sản nước ngoài ròng, NFA) - liên quan đến vấn đề xử lý Bộ ba bất khả thi; (ii) tín dụng ròng đối với Chính phủ (NCG-Net Credit to Government); và (iii) các khoản khác (ròng) - ba yếu tố tự định bên tài khoản Có của Bảng cân đối tiền tệ NHNN rút gọn. Các yếu tố này được tính tỷ lệ trên tổng số tiền mặt lưu thông (CIC-Currency in Circulation) - là yếu tố tự định bên tài khoản Nợ của Bảng cân đối tiền tệ. Tỷ lệ này nếu mang giá trị dương sẽ phản ánh thanh khoản đã được tạo ra bởi yếu tố phân tích, nếu lớn hơn 1 phản ánh dư thừa thanh khoản chủ yếu được gây ra bởi yếu tố phân tích, và nếu mang giá trị âm thì phản ánh yếu tố phân tích đã hấp thụ thanh khoản⁴⁴.

⁴⁴Ví dụ, nếu tiền gửi của Chính phủ tại NHNN lớn hơn các trái phiếu Chính phủ mà NHNN nắm giữ, khoản mục tín dụng ròng đối với Chính phủ có vai trò hấp thụ thanh khoản thay vì tạo ra thanh khoản.

Hình 3.8. Thực trạng thanh khoản NHNN và dự trữ ngoại hối



Nguồn: Tính toán của tác giả từ nguồn số liệu của IFS (IMF) và NHNN.

Hình 3.8 cho thấy, cả ba yếu tố (thay đổi tài sản nước ngoài ròng, tín dụng ròng đối với Chính phủ và các khoản khác ròng) đều là các nguồn gốc tạo thành khoản NHNN. Tuy nhiên, yếu tố quan trọng nhất tạo thành khoản là Tài sản nước ngoài ròng (NFA) do tỷ lệ tính được luôn ở mức rất cao so với các yếu tố khác. Trong đó, có thể nhận thấy ngoại trừ giai đoạn 2010-2011, tỷ lệ NFA/CIC có giá trị lớn hơn 1, phản ánh thay đổi dự trữ ngoại hối là nguyên nhân cơ bản dẫn đến dư thừa thanh khoản NHNN tại Việt Nam.

Trong năm 2012, tỷ lệ NFA/CIC đã tăng trở lại lên trên một phản ánh những diễn biến thuận lợi hơn trên thị trường ngoại hối. Cụ thể, sau gần 1 năm thực thi chính sách tiền tệ và tài khóa chặt chẽ từ Nghị quyết 11 (tháng 2/2011), tổng cầu nền kinh tế suy giảm, nhập siêu đã giảm mạnh và không còn căng thẳng. Theo TCTK, năm 2012 Việt Nam xuất siêu 284 triệu USD (năm đầu tiên xuất siêu hàng hóa kể từ năm 1993), so với mức nhập siêu trên dưới 10 tỷ USD trong ba năm gần đây. Ngoài ra, các biện pháp chống đô la hóa có tác dụng đáng kể (tỷ lệ đô la hóa (tiền gửi ngoại tệ/tổng phương tiện thanh toán) giảm xuống còn 12,3% từ mức 15,8% vào cuối năm 2011), trong khi kiều hối và các khoản mục tài khoản vốn (FDI và ODA giải ngân) vẫn gia tăng. NHNN đã mua được khối lượng lớn USD, tăng mạnh dự trữ ngoại hối và cán cân thanh toán thặng dư khoảng 10 tỷ USD. Độ lớn và những diễn biến liên tục của tỷ lệ NFA/CIC

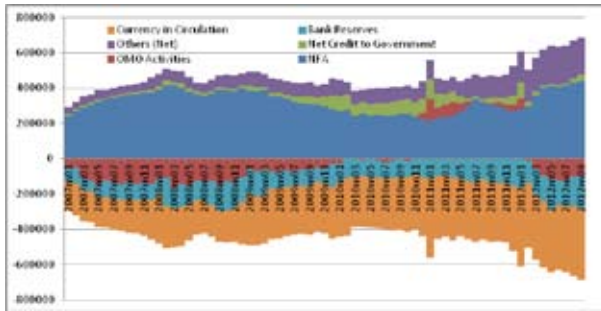
cũng như cường độ và tần suất thay đổi của dự trữ ngoại hối trong Hình 3.8 chỉ ra rằng trong năm 2012, NHNN đã can thiệp mạnh vào thị trường ngoại hối để giữ tỷ giá danh nghĩa trong biên độ cho phép, và đây là nguyên nhân cơ bản dẫn đến dư thừa thanh khoản NHNN trong năm.

Đánh giá hiệu quả các biện pháp trung hòa quản lý thanh khoản NHNN

Về lý thuyết, trong trường hợp có dư thừa thanh khoản, NHNN có thể áp dụng các biện pháp trung hòa “truyền thông” để hấp thụ thanh khoản như: (i) bán tín phiếu NHNN hoặc nghiệp vụ hợp đồng mua lại trên thị trường mở (biện pháp trung hòa mang tính thị trường); (ii) bán tín phiếu NHNN bắt buộc với lãi suất thấp hơn của thị trường (biện pháp trung hòa phi thị trường); và (iii) phối hợp quản lý thanh khoản với Chính phủ⁴⁵. Những biện pháp trên có tác dụng làm giảm tài sản trong nước ròng (NDA), bù lại phần gia tăng NFA (do tăng dự trữ ngoại hối) và giữ cho lượng tiền cơ sở (tiền mặt lưu thông và tiền gửi của NHTM tại NHNN) không thay đổi. Tuy nhiên, trong trường hợp quy mô can thiệp quá lớn và/hoặc chi phí trung hòa thông qua thị trường mở quá cao, NHNN có thể sử dụng các biện pháp không truyền thông và mang tính bổ sung như tăng tỷ lệ dự trữ bắt buộc (biện pháp can thiệp phi thị trường). Biện pháp trung hòa này mặc dù không giải quyết được thanh khoản của NHNN (tiền cơ sở vẫn tăng lên do NFA gia tăng), nhưng có tác dụng giảm số nhân tiền (mm) và theo đó có thể kiểm soát được cung tiền M2 ra nền kinh tế.

⁴⁵Ví dụ Bộ Tài chính có thể đồng ý phát hành và bán trái phiếu Chính phủ nhiều hơn mức cần thiết để tài trợ thâm hụt ngân sách và giữ phần vượt trội tại NHNN dưới hình thức tiền gửi. Khoản mục này không tạo thanh khoản nếu được giữ tại tài khoản ở NHNN và không sử dụng trong thị trường nội địa. Hoặc có thể gia tăng lượng tiền gửi của Chính phủ ở NHNN (thay vì gửi ở các NHTM) để khoản mục tín dụng ròng cho Chính phủ mang dấu âm.

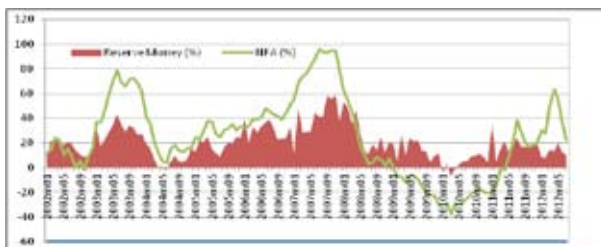
Hình 3.9. Quản lý thanh khoản NHNN



Nguồn: IFS (IMF), NHNN và tính toán của tác giả.

Hình 3.9 cho thấy, trong giai đoạn tài sản nước ngoài ròng gia tăng mạnh năm 2007-2008, NHNN hấp thụ thanh khoản chủ yếu bằng các biện pháp trung hòa trên thị trường mở. Theo WB (2007), NHNN đã hút về 11-14.000 tỷ đồng (688-875 triệu USD) mỗi tuần từ lưu thông từ tháng 5/2007. Cho đến cuối năm 2007, con số này đã tăng lên 15-16,5 nghìn tỷ (938-1.031 triệu USD). Đặc biệt là từ tháng 3/2008, NHNN đã phát hành 20.300 tỷ đồng tín phiếu NHNN bắt buộc kỳ hạn một năm với lãi suất 7,8% và sau đó tăng lãi suất lên 13% vào tháng 7. Đây là một biện pháp can thiệp phi thị trường vì lãi suất tín phiếu NHNN thấp hơn so với lãi suất của thị trường (lãi suất liên ngân hàng).

Hình 3.10. Tăng trưởng tiền dự trữ và tài khoản nước ngoài ròng



Nguồn: IFS (IMF), NHNN và tính toán của tác giả.

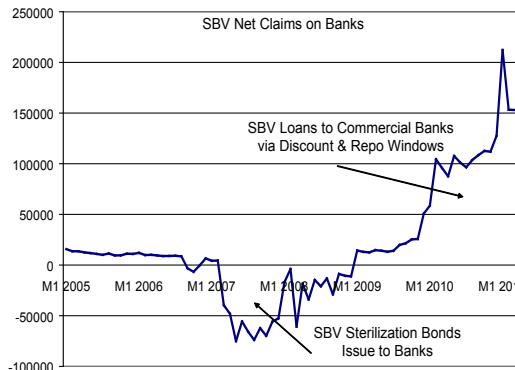
Tuy nhiên, các biện pháp trung hòa không có hiệu quả. Hình 3.9 cho thấy trong giai đoạn này, mặc dù lượng tiền hút về trên thị trường mở ở mức rất lớn nhưng tiền dự trữ của NHTM (thanh khoản

NHNN) và lượng tiền cơ sở không có dấu hiệu suy giảm hoặc vẫn giữ nguyên như ở giai đoạn trước, thậm chí còn gia tăng mạnh. Đây cũng chính là nguyên nhân khiến cung tiền và tín dụng của nền kinh tế tăng đột biến vào năm 2007-2008 và hệ quả là lạm phát tăng vọt (từ 6,7% năm 2006 lên 12,6% năm 2007 và trên 20% năm 2008). Hình 3.10 thể hiện tỷ lệ tăng trưởng tiền dự trữ (hay tiền cơ sở, bao gồm tiền mặt lưu thông và tiền gửi của các NHTM tại NHNN) và tỷ lệ tăng trưởng của tài sản nước ngoài ròng (NFA), theo đó, có sự liên hệ khá chặt chẽ giữa biến động của tài sản nước ngoài ròng và mức tăng tiền cơ sở, phản ánh những can thiệp mạnh vào thị trường ngoại hối không được trung hòa hiệu quả khiến cho tốc độ tăng tiền cơ sở vẫn gia tăng ở mức rất nhanh.

Trong giai đoạn 2009-2011, tài khoản nước ngoài ròng (NFA) giảm, NHNN can thiệp bằng cách bán ngoại tệ từ dự trữ ngoại hối. Để trung hòa và tạo thanh khoản tốt hơn cho hệ thống, nằm trong tổng thể nới lỏng chính sách nhằm ngăn chặn đà suy giảm của nền kinh tế, NHNN đã sử dụng công cụ tái cấp vốn, bơm ròng trên thị trường mở và tăng tín dụng ròng cho Chính phủ (xem Hình 3.9 và Hình 3.11)⁴⁶. Hình 3.9 cho thấy, khối lượng các khoản tái cấp vốn, bơm ròng qua thị trường mở và tín dụng ròng cho Chính phủ đã vượt quá khối lượng cần thiết để trung hòa việc bán ngoại tệ từ dự trữ ngoại hối cho các NHTM, lượng tiền cơ sở vẫn trong xu thế mở rộng hơn. Hình 3.10 cũng chỉ ra rằng, trong giai đoạn 2009-2011, mặc dù tỷ lệ tăng trưởng NFA giảm mạnh và mang dấu âm (phản ánh can thiệp bán ngoại hối), nhưng tốc độ tăng trưởng của tiền cơ sở vẫn duy trì ở mức cao (ngoại trừ một vài tháng trong nửa đầu năm 2010).

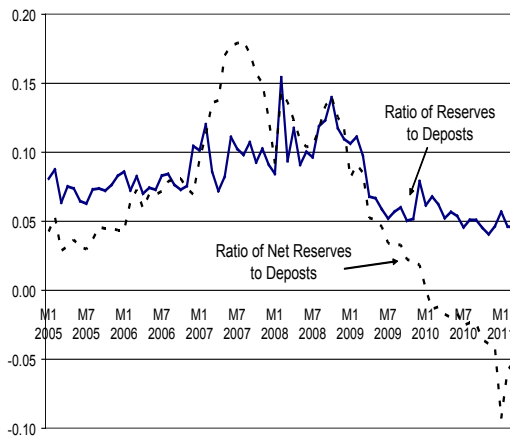
⁴⁶Trên thị trường mở, các mức lãi suất của các hợp đồng kì hạn (repos) được NHNN đặt ở mức thấp hơn lãi suất trên thị trường (thậm chí thấp hơn cả mức lãi suất liên ngân hàng) tạo điều kiện cho các NHTM, đặc biệt là các ngân hàng lớn kiếm lời từ chênh lệch lãi suất (tiếp cận TT mở lãi suất rẻ và cho vay lại trên TT liên ngân hàng, mua TPCP và bán kỳ hạn cho NHNN với lãi suất thấp). Do đó, các NHTM đã vay ròng với quy mô lớn, vượt quá mức tiền gửi dự trữ tại NHNN vào cuối năm 2010 và đã vô hiệu tầm đệm thanh khoản mà các khoản dự trữ ngân hàng đem lại. (Xem Hình 3.12). Đây là nguyên nhân dẫn đến khó khăn thanh khoản lớn và xuất phát điểm của các cuộc đua lãi suất trong năm 2011 khi tháng 4/2011 - NHNN đã phải tăng lãi suất thị trường mở từ 7 lên 15% do lo ngại lạm phát khiến ích lợi của việc vay dự trữ bị xóa bỏ.

Hình 3.11. Khoản vay và cho vay của NHNN đối với các NHTM



Nguồn: Riedel and Phạm Thị Thu Trà (2011).

Hình 3.12. Tỷ lệ dự trữ và tỷ lệ dự trữ ròng của các NHTM (% tiền gửi)

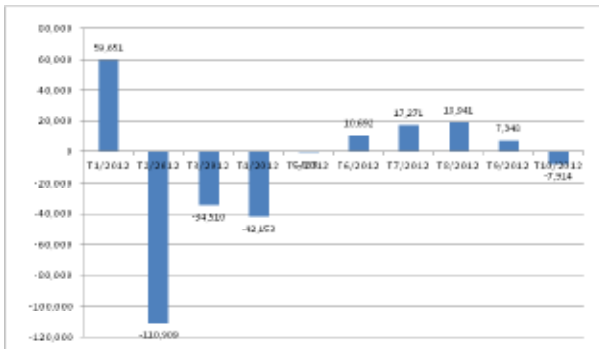


Nguồn: Riedel and Phạm Thị Thu Trà (2011).

Từ đầu năm 2012, tài khoản nước ngoài ròng (NFA) lại gia tăng cùng với dự trữ ngoại hối, dư thừa thanh khoản NHNN quay trở lại, và thị trường mở lại được sử dụng triệt để để trung hòa và đã hút được một lượng lớn tiền đồng về (xem Hình 3.9). Không những sử dụng nghiệp vụ hợp đồng kì hạn, bắt đầu từ 15/3, NHNN đã phát hành tín phiếu NHNN để tăng cường hút tiền về. Theo Reuters, riêng trong sáu tháng đầu năm, NHNN đã thực hiện hút ròng 60.542 tỷ đồng qua nghiệp vụ hợp đồng kì hạn và khoảng 106.939 tỷ đồng

thông qua phát hành tín phiếu NHNN. Còn theo báo cáo của NHNN, trong 6 tháng đầu năm, NHNN đã hút ròng 118.332 tỷ đồng trên thị trường mở để trung hòa lượng ngoại hối mua vào (Xem Hình 3.13). Mặc dù trong quý 3, NHNN đã bơm ròng ra 43.560 tỷ đồng, nhưng không phải với mục đích đảm bảo thanh khoản của hệ thống mà chủ yếu là thanh toán lượng tín phiếu đến hạn lên đến 36.067 tỷ đồng. Tính toán từ số liệu của Reuteur, tính từ 15/3 đến hết năm 2012, NHNN đã phát hành tổng cộng 172.964 tỷ đồng tín phiếu NHNN (tương đương với 8,3 tỷ USD).

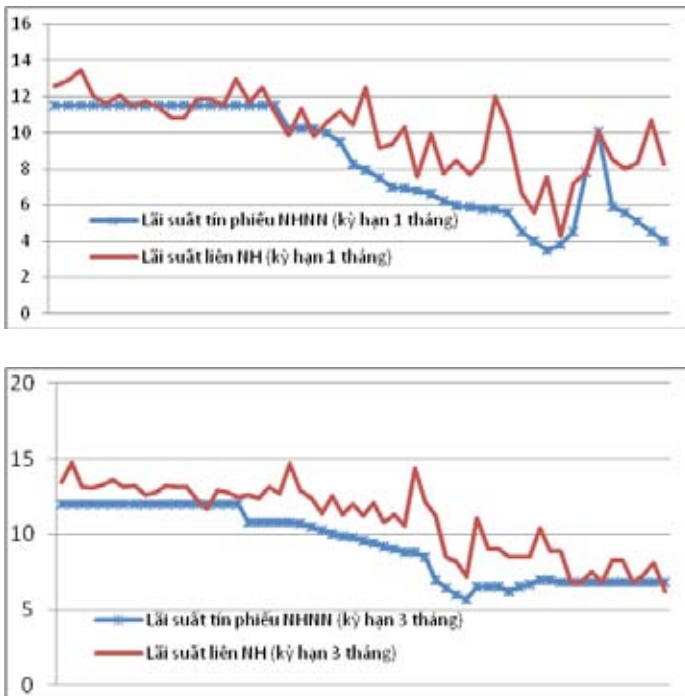
Hình 3.13. Lượng tiền bơm hút trên thị trường mở năm 2012



Nguồn: NHNN.

Hình 3.14 cho thấy lãi suất tín phiếu NHNN có mối liên hệ chặt chẽ với lãi suất liên ngân hàng. Hiện tượng lãi suất tín phiếu NHNN thấp hơn nhiều so với lãi suất liên ngân hàng trong suốt năm 2012 một mặt phản ánh tính ít rủi ro hơn, mặt khác phản ánh các ngân hàng có lượng vốn dư thừa lớn nhưng hạn chế cho vay các ngân hàng nhỏ trên thị trường liên ngân hàng do lo ngại rủi ro nợ xấu. Tuy nhiên, cả Hình 3.9 và 3.10 đều cho thấy hiệu quả của các biện pháp trung hòa trong năm 2012 cũng chưa cao do tiền dự trữ của các NHTM tại NHNN và lượng tiền cơ sở vẫn ở quy mô tương đối lớn và vẫn gia tăng ở mức độ cao.

Hình 3.14. Lãi suất tín phiếu NHNN và lãi suất liên ngân hàng năm 2012



Nguồn: Reuters.

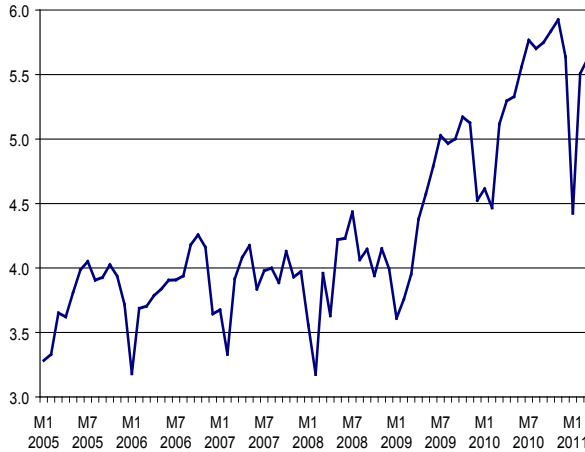
Ghi chú: trục ngang là các đợt phát hành kéo dài từ 15/3 đến 21/11/2012.

Bên cạnh các biện pháp can thiệp truyền thống trên thị trường mở, NHNN cũng đã có một số công cụ bổ sung để tiết giảm cung tiền, cụ thể là gia tăng tỷ lệ dự trữ bắt buộc trong giai đoạn 2007-2008⁴⁷. Tuy nhiên Hình 3.15 cho thấy số nhân tiền trong phần lớn các tháng giai đoạn 2007-2008 vẫn không có dấu hiệu giảm, thậm chí gia tăng, phản ánh các biện pháp hỗ trợ của NHNN cũng không có hiệu quả. Lý do là công cụ này được sử dụng trong khi mức dự trữ dư thừa của các NHTM đang rất lớn, hệ quả của các biện pháp can thiệp vô

⁴⁷Từ tháng 6/2007, với tiền gửi dưới 12 tháng: tỷ lệ dự trữ bắt buộc tăng từ 5-10%; tiền gửi từ 12-24 tháng: tỷ lệ dự trữ bắt buộc tăng từ 2-4%. Trong 7 tháng đầu năm 2008, NHNN tiếp tục tăng tỷ lệ dự trữ bắt buộc ở các loại tiền gửi lên 1%. NHNN cũng đã tăng mạnh các mức lãi suất chính sách với kỳ vọng giảm được số nhân tiền, lãi suất cơ bản tăng từ 8,75%-12%-14%/năm, lãi suất tái cấp vốn tăng từ 6,5% - 7,5% - 13% - 15%/năm, lãi suất tái chiết khấu tăng từ 4,5% - 6% - 11%-13%/năm.

hiệu hóa trước đó, vì thế các NHTM không còn chịu áp lực từ quy định dự trữ bắt buộc⁴⁸ (xem Hình 3.16).

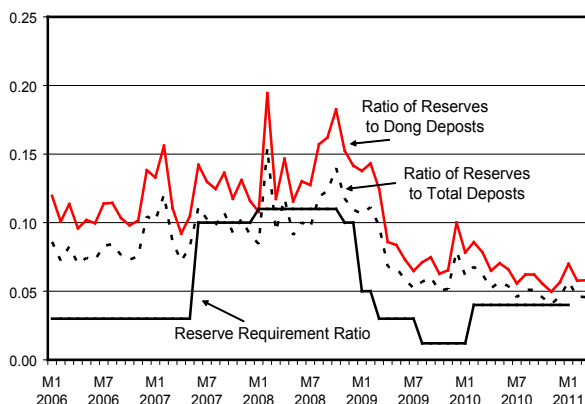
Hình 3.15. Số nhân tiền tệ



Nguồn: Riedel and Phạm Thị Thu Trà (2011).

⁴⁸Đối với biện pháp gia tăng dự trữ bắt buộc (đã được sử dụng trong giai đoạn 2007-2008), mặc dù đây là một công cụ mạnh để giảm cung tiền và về lý thuyết, nó được coi là một biện pháp mang lại kết quả tương tự như gia tăng kiểm soát dòng chu chuyển vốn ra vào nền kinh tế (xem Reinhart và Reinhart 1999), theo đó tính độc lập của chính sách tiền tệ sẽ cao hơn (theo ràng buộc bộ ba bất khả thi). Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy công cụ này không phải lúc nào cũng hiệu quả để trung hòa các dòng vốn. Các NHTM có thể đã tăng tỷ lệ dự trữ, hệ quả của những biện pháp trung hòa trước đây trên thị trường mở, vì thế, gia tăng tỷ lệ dự trữ bắt buộc không có nhiều tác dụng đến tỷ lệ dự trữ của NHTM. Các vấn đề của hiệu lực chính sách tiền tệ cũng như của hệ thống tài chính ngân hàng chưa phát triển cũng có thể khiến tác động của công cụ dự trữ bắt buộc không cao. Ngoài ra, biện pháp này nếu lạm dụng có thể bóp méo tài chính (financial distortion), cản trở sự phát triển của thị trường trái phiếu và thay đổi hành vi của ngân hàng. Sự phát triển của thị trường nợ chính phủ có thể bị ảnh hưởng do việc phát hành chứng chỉ nợ NHNN thay vì trái phiếu Kho bạc hay trái phiếu chính phủ. Biện pháp này cũng có thể đưa ra tín hiệu sai khi nền kinh tế đang tự do hóa thị trường tài chính. Tăng dự trữ bắt buộc thực ra là đánh thuế vào các NHTM, dẫn đến các hoạt động trung gian tài chính-tiền tệ có thể dịch chuyển ra khỏi hệ thống ngân hàng chính thức, và làm yếu đi khả năng kiểm soát chính sách tiền tệ của NHNN. Cuối cùng, trong hệ thống ngân hàng có nhiều tổ chức quy mô khác nhau, thanh khoản khác nhau, khả năng kiểm soát rủi ro khác nhau thì áp dụng tăng dự trữ bắt buộc có thể nguy hiểm đến toàn hệ thống.

Hình 3.16. Tỷ lệ dự trữ/tiền gửi và tỷ lệ dự trữ bắt buộc



Nguồn: Riedel and Phạm Thị Thu Trà (2011).

Trong năm 2012, mặc dù NFA gia tăng mạnh như giai đoạn 2007-2008 nhưng NHNN đã không sử dụng công cụ dự trữ bắt buộc để kiểm soát chặt chẽ cung tiền. Điều này có thể lý giải do hệ thống NHTM từ nửa cuối năm 2011 đã bắt đầu đối diện với các rủi ro lớn (rủi ro thanh khoản, rủi ro nợ xấu và rủi ro chéo với các TT tài sản), bên cạnh rủi ro thị trường tiềm ẩn như rủi ro về lãi suất hay rủi ro về biến động tỷ giá, nên hệ thống ngân hàng thiếu ổn định, nhạy cảm, dễ tổn thương và khó có thể chịu được cú sốc từ gia tăng dự trữ bắt buộc.

Tóm lại, các phân tích ở trên chỉ ra rằng các biện pháp trung hòa chưa hiệu quả nên thanh khoản dư thừa vượt quá nhu cầu. Đến cuối năm 2012, tổng phương tiện thanh toán đã tăng đến 22,4% so với cuối năm 2011, cao hơn mục tiêu đề ra từ đầu năm là từ 14-16%, và so với khoảng 10% của năm 2011. Kết quả nghiên cứu này đồng nhất với nghiên cứu định lượng trước đó đã cho thấy từ 2005-2011, 1 đồng gia tăng NFA chỉ dẫn đến giảm xuống 0,63 đồng NDA (tài sản nội địa ròng)⁴⁹. Điều này cũng đồng nghĩa với mô hình Bộ ba bất khả thi của Việt Nam vẫn bị thu hẹp, sự đánh đổi mục tiêu chính sách vẫn

⁴⁹Nếu hệ số ước lượng được là 1 có nghĩa NHNN hoàn toàn thành công trong việc quản lý dư thừa thanh khoản và trung hòa (1 đồng tăng lên trong dự trữ ngoại hối dẫn đến 1 đồng giảm xuống trong tài sản trong nước ròng). Nếu hệ số ước lượng có giá trị bằng 0 phản ánh NHNN không có các biện pháp trung hòa hoặc biện pháp can thiệp hoàn toàn không hiệu quả.

ở mức độ cao, dư địa chính sách - đặc biệt là chính sách tiền tệ - tiếp tục bị thu hẹp đi kèm với tính độc lập của chính sách suy giảm.

Cần lưu ý rằng mặc dù các biện pháp trung hòa có thể tạo điều kiện cho các nhà hoạch định chính sách có cơ hội lựa chọn linh hoạt các chính sách và giảm nhẹ sự đánh đổi giữa các mục tiêu chính sách ở một mức độ nhất định, nhưng nếu các dòng vốn càng linh hoạt, nỗ lực để trung hòa sẽ càng ít hiệu quả bởi nó dễ dàng bị lấn át bởi các dòng vốn mới, các biện pháp trung hòa chỉ giải quyết hậu quả của chu chuyển vốn chứ không tác động được đến nguyên nhân của các cú sốc đến hệ thống. Bên cạnh đó, thị trường tài chính còn chưa phát triển, các tài sản (TPCP) còn chưa nhiều, thị trường thứ cấp cho các tài sản này còn mỏng và bị phân đoạn cũng khiến cho các biện pháp can thiệp thông qua thị trường mở chưa có nhiều hiệu lực. Đây cũng là lý do trong năm 2012 (tương tự như 2007-2008), NHNN phải phát hành thêm tín phiếu NHNN để hút nhanh thanh khoản.

Ngoài ra, quy mô trung hòa càng lớn thì chi phí của các biện pháp càng có xu hướng gia tăng. Trung hòa gánh chịu chi phí rỗng, phản ánh sự chênh lệch giữa lãi suất phải trả trên những tài sản nợ (tín phiếu NHNN, v.v...) mà NHNN phát hành để hấp thụ thanh khoản và lợi tức nhận được từ tài sản nước ngoài nắm giữ trong dự trữ ngoại hối. Chi phí rỗng gia tăng nhanh có thể dẫn đến rủi ro là nhu cầu phải tái cấp vốn cho NHNN, trong trường hợp xấu nhất có thể dẫn đến nguy cơ tăng cung tiền cao hơn khiến hệ thống trở nên dễ bị tổn thương và hệ quả là bất ổn vĩ mô.

KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

Tóm tắt kết quả nghiên cứu chính

Việt Nam cũng như các quốc gia khác đều phải đối diện với vấn đề Bộ ba bất khả thi - đánh đổi giữa các mục tiêu chính sách: tỷ giá ổn định, chính sách tiền tệ độc lập và tự do chu chuyển vốn quốc tế. Tuy nhiên, ở những giai đoạn khác nhau, mức độ đánh đổi giữa

các mục tiêu khác nhau, tùy thuộc vào khả năng xử lý Bộ ba bất khả thi thông qua việc lựa chọn các chính sách và hiệu quả của các biện pháp can thiệp trung hòa liên quan đến cán cân thanh toán và dự trữ ngoại hối. Kết quả nghiên cứu cho thấy, trong giai đoạn trước năm 2000, tỷ giá được giữ ổn định ở mức cao, độ mở tài khoản vốn còn thấp nên NHNN giữ được tính độc lập của chính sách tiền tệ. Trong giai đoạn 2000-2007, các biện pháp kiểm soát dòng vốn chu chuyển được nới lỏng hơn, gia tăng dự trữ ngoại hối đã cho phép NHNN lựa chọn chính sách linh hoạt hơn - tỷ giá vẫn được giữ ổn định trong khi vẫn có được mức độ độc lập của chính sách tiền tệ. Tuy nhiên, sau khi Việt Nam gia nhập WTO vào năm 2007, hội nhập tài chính sâu hơn, đối diện với dòng vốn quốc tế quy mô lớn, các biện pháp can thiệp trung hòa trở nên thiếu hiệu quả khiến cho Việt Nam đã phải hi sinh sự ổn định tỷ giá và suy giảm mạnh tính độc lập của chính sách tiền tệ, sự đánh đổi giữa các mục tiêu gia tăng và dư địa chính sách bị thu hẹp. Nghiên cứu cũng cho thấy, lựa chọn chính sách trong ràng buộc Bộ ba bất khả thi có các tác động đặc thù đến kết quả kinh tế (biến động sản lượng và biến động lạm phát) tại Việt Nam. Chính sách tiền tệ càng ít độc lập thì khả năng kiểm soát lạm phát càng kém. Mức độ mở cửa của tài khoản vốn càng tăng thì sản lượng nền kinh tế càng dao động mạnh, tuy nhiên lại giúp cho mức giá trong nước ít biến động. Tỷ giá càng thiếu linh hoạt thì tốc độ tăng trưởng kinh tế ít biến động, nhưng lại là một nguyên nhân dẫn đến lạm phát phải chịu cú sốc giá lớn từ bên ngoài khiến lạm phát biến động. Dự trữ ngoại hối được coi là một bộ đệm quan trọng để ổn định sản lượng, tuy nhiên, do các biện pháp can thiệp trung hòa chưa hiệu quả như mong muốn nên đây cũng là nguyên nhân dẫn đến bất ổn về lạm phát.

Trong khi Việt Nam lựa chọn mô hình Bộ ba bất khả thi *trung dung* là giữ ổn định tỷ giá ở mức độ nhất định trong khi vẫn tiếp tục nới lỏng hơn các biện pháp kiểm soát dòng vốn, thì vai trò của các biện pháp trung hòa trở nên rất quan trọng, một phần để duy trì các chính sách đã lựa chọn, một phần để giảm nhẹ sự đánh đổi mục tiêu

trong Bộ ba bất khả thi. Trong giai đoạn 2007-2008 và năm 2012, thanh khoản NHNN dư thừa chủ yếu do NHNN mua vào ngoại tệ với quy mô lớn do thặng dư cán cân thanh toán. Các biện pháp trung hòa chủ yếu là hút ròng tiền đồng trên thị trường mở thông qua các hợp đồng kỳ hạn và bán tín phiếu NHNN, đồng thời bổ sung thêm biện pháp tăng dự trữ bắt buộc (trong giai đoạn 2007-2008). Trong khi đó, ở giai đoạn 2009-2011, thanh khoản NHNN thiếu hụt chủ yếu do NHNN bán ngoại tệ từ kho dự trữ ngoại hối do các dòng vốn quốc tế đảo chiều và tình trạng đô la hóa cao độ. NHNN chủ yếu sử dụng công cụ tái cấp vốn và bơm ròng trên thị trường mở và tăng tín dụng ròng cho Chính phủ để trung hòa và gia tăng thanh khoản cho hệ thống. Kết quả nghiên cứu cho thấy, các biện pháp can thiệp trung hòa chưa đạt hiệu quả như mong muốn, ảnh hưởng đến tính độc lập của chính sách tiền tệ.

Các khuyến nghị chính sách

Khuyến nghị chính sách trong ngắn hạn

Vấn đề đặt ra với Việt Nam hiện nay là mô hình *trung dung* theo thời gian cần lệch về bên nào (tự do hóa tài khoản vốn, tỷ giá ổn định hay chính sách tiền tệ độc lập), hay nên ở trạng thái cân bằng giữa các mục tiêu chính sách, và Việt Nam cần làm gì để giảm nhẹ sự đánh đổi các mục tiêu chính sách, đặc biệt trong giai đoạn thặng dư cán cân thanh toán và gia tăng dự trữ ngoại hối.

Trong những năm gần đây, chính sách tiền tệ lạm phát mục tiêu đang được các nước trên thế giới quan tâm và đã được khoảng 30 nước trên thế giới áp dụng và đã có những kết quả khả quan. Tỷ lệ lạm phát của các nước nằm trong phạm vi hoặc thấp hơn mục tiêu ở tất cả các nước sử dụng chính sách, diễn biến kinh tế vĩ mô ổn định hơn so với trước khi ứng dụng, khả năng ứng phó với các cú sốc của các nước cũng đã tốt hơn. Vì vậy, cơ chế điều hành chính sách mục tiêu này có thể coi là một lựa chọn cho các nước có diễn biến lạm phát bất ổn và cao trong quá khứ như Việt Nam. Trong khuôn khổ chính sách

này, tính độc lập của chính sách tiền tệ cũng sẽ gia tăng. Bên cạnh đó, kết quả nghiên cứu đã chỉ ra rằng độc lập về chính sách tiền tệ có tác dụng quan trọng đến giảm thiểu những biến động về lạm phát, không phụ thuộc vào quy mô của dự trữ ngoại hối quốc gia; trong khi đó, tự do hóa tài chính mặc dù giảm biến động về lạm phát nhưng lại gia tăng biến động về sản lượng; mức độ ổn định về tỷ giá mặc dù giảm được biến động sản lượng nhưng lại tăng biến động lạm phát; và cần có những điều kiện nhất định về dự trữ ngoại hối cũng như chuẩn ổn định tỷ giá thì biến số này mới có tác dụng ổn định lạm phát. Vì thế, tăng cường tính độc lập chính sách tiền tệ nên được là một lựa chọn ưu tiên trong giai đoạn tới để hướng tới mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô, theo đó, mô hình Bộ ba bất khả thi nên được điều chỉnh lệch nhiều hơn về phía đỉnh độc lập chính sách tiền tệ.

Theo ràng buộc Bộ ba bất khả thi, để hướng sự ưu tiên về phía chính sách tiền tệ độc lập, cần hi sinh ở mức độ nhất định sự ổn định tỷ giá hoặc tự do hóa tài khoản vốn. Kết quả nghiên cứu cho thấy tự do hóa chu chuyển vốn và ổn định tỷ giá cùng có tác động ngược chiều nhau đến biến động sản lượng (giảm thiểu) và biến động lạm phát (gia tăng). Tuy nhiên, nếu gia tăng được dự trữ ngoại hối thì tỷ giá ổn định có thể ổn định được lạm phát và việc mở cửa hoàn toàn thị trường tài chính theo cam kết có thể trì hoãn và kéo dài cho đến năm 2018. Vì vậy, mô hình *trung dung* trong giai đoạn hiện nay (ngắn hạn) cần có cơ chế kiểm soát vốn hiệu quả hơn để có thể ổn định được tỷ giá ở mức độ nhất định cùng với gia tăng dự trữ ngoại hối đủ lớn và nâng cao hiệu quả các biện pháp trung hòa, cải thiện được tính độc lập chính sách tiền tệ, đặc biệt trong bối cảnh kinh tế thế giới còn đối diện nhiều rủi ro bất ổn khó lường trong những năm sắp tới.

Kiểm soát vốn hiệu quả nên thể hiện ở việc lựa chọn cách thức kiểm soát vốn hợp lý trong bối cảnh phải mở cửa nền kinh tế, liên quan đến ưu tiên mở cửa khu vực nào và mức độ đến đâu. Kiểm soát vốn nên coi là giải pháp tạm thời và trong giai đoạn chuyển đổi trước

khi tự do hơn vào năm 2018, và Việt Nam cần tận dụng thời gian này để nền kinh tế có thêm thời gian xử lý các vấn đề trong nước và xây dựng thị trường tài chính đủ lành mạnh. Trong giai đoạn này, có một số khu vực sau đây cần được chú ý:

- *Kiểm soát nợ nước ngoài:* Trong bối cảnh các giao dịch về vốn cần được tự do hóa theo thông lệ và cam kết hội nhập, thì có những khu vực có thể kiểm soát chặt chẽ hơn. Tính đến hết năm 2011, tổng nợ công của Việt Nam đã tăng lên khoảng 58,7% GDP, trong đó nợ công nước ngoài và nợ công trong nước lần lượt là 31,1% và 17,6% GDP. Tuy nhiên, rủi ro tiềm tàng lớn nhất có lẽ không phải ở những khoản nợ được ghi nhận trên sổ sách. Khoản nợ nước ngoài của khu vực tư và DNNN không được Chính phủ bảo lãnh đã chiếm tới 11,1% GDP⁵⁰. Vì vậy, kiểm soát nợ nước ngoài chặt chẽ đồng nghĩa với quyết tâm đổi mới mô hình tăng trưởng kinh tế, tái cơ cấu đầu tư công và DNNN, và hình thành cơ chế giám sát vi mô và vĩ mô hữu hiệu đối với các tổ chức tài chính - ngân hàng và các tập đoàn - tổng công ty trong việc vay nợ nước ngoài.
- *Kiểm soát vốn đầu tư gián tiếp:* Bên cạnh việc tiếp tục khuyến khích FDI và ODA và tăng cường quản lý có hiệu quả, thì cần tương đối thận trọng đối với đầu tư gián tiếp bởi tính linh hoạt của dòng vốn này.

- Quản lý vốn đầu tư gián tiếp bao gồm: (i) quản lý hoạt động đầu tư của nhà đầu tư nước ngoài và (ii) quản lý ngoại hối (dòng chu chuyển vốn) cần có sự phối hợp chặt chẽ và hiệu quả.

⁵⁰Ngoài ra, nợ trong nước của khu vực DNNN theo ghi nhận trong đề án Tái cấu trúc DNNN của Bộ Tài chính (2012) cũng chiếm xấp xỉ khoảng 16,5% GDP. Tính đến các con số này thì nợ công Việt Nam đã vượt xa so với ngưỡng an toàn (60% GDP) được khuyến cáo bởi các tổ chức quốc tế như WB hay IMF (xem Phạm Thế Anh, Đinh Tuấn Minh, Tô Trung Thành, Nguyễn Trí Dũng (2012)).

- Đối với các doanh nghiệp FDI chuyển đổi sang công ty cổ phần nên tăng giới hạn tỷ lệ nắm giữ tối đa cho các nhà đầu tư nước ngoài để họ giữ ổn định vốn dài hạn.

- Cần phát triển ổn định và bền vững TTCK với một số khâu quan trọng như: (i) hoàn thiện khung thể chế cho thị trường, tăng cường tái cấu trúc TTCK, xây dựng đề án quản lý vốn đầu tư gián tiếp, xây dựng thị trường TPCP chuyên biệt...; (ii) tăng cường giám sát hoạt động của TTCK, xây dựng một cơ chế (cơ quan) giám sát hợp nhất các thị trường tài chính; (iii) phát triển hàng hóa cho thị trường đi đôi với nỗ lực tiếp tục cổ phần hóa các DNNN đang bị trì hoãn, kiểm soát việc chào bán chứng khoán ra công chúng và việc sử dụng vốn huy động của các tổ chức phát hành; nâng cao tiêu chuẩn niêm yết; và (iv) tái cơ cấu và phát triển các tổ chức trung gian trên TTCK, tăng cường giám sát việc thực hiện các tiêu chí an toàn tài chính và cơ chế quản lý rủi ro trong các công ty chứng khoán.

- *Tăng cường các biện pháp chống đô la hóa và vàng hóa:* Các biện pháp chống đô la hóa và vàng hóa cần được tiếp tục tăng cường vì về về bản chất cũng là các hình thức kiểm soát vốn (liên quan đến dòng chuyển đổi ngoại tệ và nội tệ trong phạm vi quốc gia), theo đó, sẽ đóng góp vào việc kiểm soát tài khoản vốn nói chung và hỗ trợ mục tiêu ổn định tỷ giá.
- *Thắt chặt tài khóa:* Về lý thuyết vĩ mô, một biện pháp tác động tương tự như kiểm soát vốn là thắt chặt tài khóa. Trên thực tế, Việt Nam chưa thực sự sử dụng chính sách tài khóa như là chính sách hỗ trợ cho chính sách tiền tệ và chính sách tỷ giá để xử lý với các dòng vốn vào. Các hoạt động tài khóa nên được thực hiện thông qua việc chi tiêu tài khóa minh bạch hơn, cắt giảm chi tiêu cho những dự án công không có hiệu quả, tăng cường kỷ luật tài khóa trong chi tiêu ngân sách để chấm dứt tình trạng chi vượt quá cao so

với dự toán trong khi dự toán đã có khoản chi dự phòng và dự trữ tài chính.

- *Xây dựng các biện pháp giám sát tài chính có hiệu quả:* Để chuẩn bị cho giai đoạn mở cửa hơn nữa tài khoản vốn, nền kinh tế cần phải chuẩn bị để có thể chống đỡ được các cú sốc, Việt Nam cần nhanh chóng phát triển thị trường tài chính trong nước cùng với cải thiện các biện pháp giám sát thị trường tài chính một cách hiệu quả.

- Cần phát triển hệ thống bộ chỉ tiêu giám sát vi mô và vĩ mô và xây dựng ngưỡng cảnh báo an toàn cho hệ thống tài chính, xác lập các chỉ tiêu giám sát các tập đoàn tài chính để giảm thiểu rủi ro hệ thống.

- Tăng cường hiệu lực giám sát chuyên ngành theo định chế và nâng cao hiệu quả phối hợp giữa các cơ quan giám sát tài chính như UBGSTCQG, NHNN, Bộ Tài chính trong việc giám sát toàn bộ hệ thống tài chính. Xây dựng một mô hình giám sát hợp nhất để nâng cao hiệu quả giám sát.

- Áp dụng các chuẩn mực quốc tế như các chuẩn mực kế toán, kiểm toán quốc tế, báo cáo tài chính quốc tế và hệ thống thống kê; xây dựng, củng cố và phát triển các tổ chức xếp hạng tín nhiệm trong nước có năng lực và uy tín cao.

Khuyến nghị chính sách trong dài hạn

Sau một thời gian nhất định, khi thị trường tài chính trong nước được cải thiện cùng với các cơ chế giám sát hữu hiệu thì mở cửa hơn nữa tài khoản vốn là một lựa chọn hợp lý, trong bối cảnh Việt Nam vẫn rất cần những nguồn lực cần thiết từ bên ngoài cho tăng trưởng và phát triển kinh tế, cũng như theo các lộ trình cam kết mở cửa tài khoản vốn (theo cam kết với WTO, tài khoản vãng lai và tài khoản vốn của Việt Nam sẽ phải được tự do hóa và mở cửa vào năm 2018). Bên cạnh đó, chi phí và hạn chế của các biện pháp trung hòa sẽ ngày càng gia tăng nên khó có thể tiếp tục duy trì ổn định tỷ giá trong dài

hạn. Việc theo đuổi chính sách lạm phát mục tiêu cũng đồng nghĩa với việc phải có cơ chế điều hành tỷ giá linh hoạt, do điều kiện căn bản của chính sách tiền tệ lạm phát mục tiêu là phải ưu tiên mục tiêu lạm phát hơn các mục tiêu chính sách khác, bao gồm cả ổn định tỷ giá. Vì vậy, từ năm 2018 (khi Việt Nam thực hiện đầy đủ các cam kết với WTO), mô hình *trung dung* của Việt Nam cần chuyển về định tự do tài khoản vốn và từ bỏ hơn nữa mức độ ổn định tỷ giá, và cần tiến tới cơ chế thả nổi tỷ giá có quản lý khi các điều kiện vĩ mô đã chín muồi.

Để chuẩn bị cho quá trình chuyển đổi cơ chế tỷ giá này, cần chuẩn bị thêm một số điều kiện sau:

- Hoàn thiện và phát triển thị trường ngoại hối bởi đây là nơi mà NHNN mua bán ngoại tệ để can thiệp. Đến nay, thị trường ngoại hối Việt Nam chủ yếu là các giao dịch trực tiếp; các sản phẩm phái sinh liên quan đến ngoại hối hầu như chưa được phát triển; tổng giá trị giao dịch ngoại hối vẫn ở mức rất thấp so với các nước trong khu vực; và trên thị trường liên ngân hàng, NHNN vẫn chiếm phần lớn các giao dịch trên thị trường.
- Giảm dần những biện pháp can thiệp hành chính đến thị trường ngoại hối và phản ứng linh hoạt theo thị trường để tránh sức ép lớn đến việc thực thi chính sách tiền tệ. Để giữ ổn định tỷ giá trong ngắn hạn, cần xây dựng niềm tin đối với các biện pháp điều hành của NHNN. NHNN nên công khai thường kỳ, minh bạch và nhất quán chính sách điều chỉnh tỷ giá cho nhà đầu tư và công chúng. Trên tinh thần đó, cần điều hành linh hoạt tỷ giá theo các tín hiệu và nguyên tắc thị trường. Cần tránh kì vọng đầu cơ gắn với xu hướng chỉ điều chỉnh tăng một chiều tỷ giá, tăng đột ngột với biên độ hẹp sau khi neo cố định tỷ giá kéo dài. Nói cách khác, cần tạo ra một khuôn khổ tỷ giá linh hoạt hơn với sự kết hợp giữa tỷ

giá hàng ngày của NHNN linh hoạt hơn, có lên, có xuống, thời gian ngắn và nhanh hơn, với mức điều chỉnh thấp hơn và biên độ giao dịch nên được nới rộng hơn.

- Đẩy mạnh tái cơ cấu hệ thống ngân hàng để xây dựng một hệ thống phát triển đủ mạnh, có khả năng tham gia sâu rộng vào thị trường ngoại hối trong nước và quốc tế, chống lại được các rủi ro từ bên ngoài, đảm bảo là một chủ thể quan trọng cùng với NHNN có tác động tích cực đến tỷ giá.

PHỤ LỤC

Phụ lục 1: Đo lường các mục tiêu chính sách trong Bộ ba bất khả thi

Đề nghiên cứu lựa chọn chính sách của Việt Nam trong ràng buộc Bộ ba bất khả thi, tác giả phát triển phương pháp của Aizenman, Chinna và Ito (2008, 2010), theo đó, sẽ đo lường mức độ đạt được một trong ba mục tiêu - sự độc lập về chính sách tiền tệ, sự ổn định tỷ giá và độ mở hội nhập tài chính với thế giới, đồng thời bổ sung thêm chỉ tiêu về dự trữ ngoại hối để kiểm tra vai trò của dự trữ ngoại hối đến ràng buộc và dư địa chính sách. Cụ thể, các chỉ tiêu đo lường các mục tiêu chính sách được tính toán như sau:

- *Đo lường mức độ độc lập của chính sách tiền tệ:* Mức độ độc lập về chính sách tiền tệ có thể xác định thông qua chỉ tiêu mối tương quan giữa mức lãi suất (hoặc tăng trưởng cung tiền M2) giữa nước phân tích và nước cơ sở - nước có mối quan hệ về chính sách tiền tệ gần gũi nhất. Đối với trường hợp của Việt Nam, tác giả lựa chọn Mỹ là nước cơ sở do tình trạng đô la hóa cao tại Việt Nam cũng như chế độ tỷ giá neo giữ theo USD khiến các mức lãi suất USD về mặt lý thuyết sẽ có ảnh hưởng đến điều hành chính sách tiền tệ của NHNN. Mặc dù việc sử dụng lãi suất đại diện cho chính sách tiền tệ là hợp lý và được nhiều nghiên cứu áp dụng, nhưng do lãi suất chính sách cũng như các loại lãi suất khác (như lãi suất tín phiếu, lãi suất cho vay hay huy động...) ở Việt Nam chưa thực sự phản ánh chân thực chính sách tiền tệ (lãi suất chưa phải là công cụ chính sách hiệu quả và áp dụng thường xuyên), đồng thời số liệu về lãi suất khó tiếp cận và thiếu tin cậy, vì vậy, tác giả sử dụng mức tăng trưởng cung tiền (M2) đại diện cho diễn biến chính sách tiền tệ. Theo đó, chỉ tiêu mức độ độc lập về chính sách tiền tệ của Việt Nam được đo bằng:

$$MI = 1 - \frac{corr(i_i, i_j) - (-1)}{1 - (-1)}$$

Trong đó, i_i là tốc độ tăng cung tiền Việt Nam, i_j là tốc độ tăng cung tiền Mỹ. Chỉ số MI đã được chuẩn hóa (normalized) và có giá trị từ 0-1, chỉ số này có giá trị càng lớn thì chính sách tiền tệ càng độc lập, NHNN càng có khả năng chủ động sử dụng các công cụ chính sách của mình để can thiệp vào nền kinh tế để đạt được mục tiêu đề ra (tác động có hiệu quả đến tăng trưởng và lạm phát) mà ít chịu tác động bởi các yếu tố khác như các dòng vốn vào ra hay các cú sốc từ bên ngoài.

- *Đo lường mức độ ổn định tỷ giá:* Theo Aizenman, Chinna và Ito (2008, 2010), mức độ ổn định của tỷ giá của mỗi năm có thể được xác định thông qua độ lệch chuẩn của tỷ giá theo tháng giữa nước phân tích và nước cơ sở. Một phương pháp khác là của Haldane và Hall (1991) và được ứng dụng bởi Bénassy-Quéré và cộng sự (2006), Shah và cộng sự (2005) và Frankel và Wei (2007), theo đó tỷ giá của một nước (tính theo một đồng tiền trung gian) sẽ được ước lượng theo một giỏ các ngoại tệ quan trọng khác (USD, JPY, Euro,...) để xác định hệ số xác định R^2 và dựa vào độ lớn của hệ số này để đánh giá tính linh hoạt của tỷ giá. Đối với Việt Nam, do tỷ giá được neo giữ theo USD nên tác giả sử dụng phương pháp thông dụng của Aizenman, Chinna và Ito (2008), theo đó, chỉ tiêu mức độ ổn định tỷ giá được đo lường bởi:

$$ERS = \frac{0,01}{0,01 + stdev\Delta(\log(exch_rate))}$$

ERS cũng đã được chuẩn hóa (normalized) và có giá trị từ 0-1, ERS càng lớn có nghĩa tỷ giá càng ổn định.

- *Đo lường độ mở tài chính:* Đây rõ ràng là một chỉ tiêu rất khó đo lường (xem Chinn và Ito (2008), Edison và Warnock (2001) và Kose và các cộng sự (2006)). Các nghiên cứu đều cho rằng có nhiều cách thức đo lường mức độ và phạm vi kiểm soát tài khoản vốn của quốc gia, nhưng khó có một chỉ

tiêu đánh giá và phản ánh được đầy đủ biến chính sách này. Tác giả lựa chọn hai cách đo lường chỉ số để có kết quả thuyết phục hơn. Cách thứ nhất là sử dụng chỉ số KAOPEN, được phát triển từ Chinn và Ito (2006, 2008), dựa trên thông tin về kiểm soát tài khoản vốn của các quốc gia được ghi chép trong Báo cáo thường niên của IMF về quản lý và hạn chế hối đoái (IMF's Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions-AREAER). KAOPEN được tính toán từ các biến số thể hiện chế độ tỷ giá, kiểm soát tài khoản vãng lai và tài khoản vốn cũng như các kiểm soát các dòng vốn khác. KAOPEN cũng được chuẩn hóa từ 0-1, giá trị càng cao phản ánh nền kinh tế mở cửa hơn đối với các dòng vốn và tài chính quốc tế. Tuy nhiên, KAOPEN có nhược điểm là chỉ tính theo năm và phản ánh mở cửa tài khoản vốn de jure-theo các công bố chính thức của các nước về kiểm soát vốn, chứ không phải de facto - kết hợp cả những cú sốc vĩ mô với những quyết định chính sách thực tế liên quan đến kiểm soát vốn. Cụ thể, giá trị KAOPEN cho Việt Nam hầu như là cố định trong thời gian dài và chỉ thay đổi từ năm 2008 đến nay.

Vì vậy, tác giả sử dụng thêm cách tính thứ hai để đại diện cho mức độ tự do hóa tài chính - áp dụng cách đo của Lane và Milesi-Ferretti (2001, 2007)

$$KO = \frac{FA + FL}{GDP} = \frac{TF}{GDP}$$

Trong đó, FA (Foreign Assets) và FL (Foreign Liabilities) là tài sản và trách nhiệm (nợ) nước ngoài của Việt Nam, $TF = FA + FL$. FA và FL đều bao gồm tài sản và nợ trong các khoản mục như FDI, đầu tư danh mục, tài sản tài chính, nợ vay, v.v... Chỉ số này được tính theo nửa năm để tăng quan sát và phân tích sâu hơn về diễn biến. Cần lưu ý là TF là biến thời điểm, GDP là biến thời kỳ nên tác giả niên hóa giá trị này. Chỉ số KO về mặt lý thuyết không nhất thiết phải nằm từ 0 đến 1,

vì không có ràng buộc về giá trị trần (lớn nhất). Tuy nhiên, trong giai đoạn nghiên cứu, chỉ số tính toán cho Việt Nam vẫn nằm trong 0-1, do đó dễ dàng hơn cho kiểm định Bộ ba bất khả thi ở Việt Nam.

Bên cạnh ba chỉ tiêu trên về Bộ ba bất khả thi, tác giả tính thêm chỉ số dự trữ ngoại hối/GDP (ResGDP) để đánh giá vai trò của dự trữ ngoại hối đến lựa chọn chính sách của Việt Nam cũng như đánh giá hiệu quả của các biện pháp trung hòa dòng vốn ngoại. Bên cạnh việc tính chỉ số này theo năm, tác giả còn tính theo chu kỳ nửa năm để tăng số quan sát cho phân tích định lượng. Vì dự trữ ngoại hối là biến thời điểm, GDP là biến thời kì nên để tính tỷ lệ dự trữ/GDP cho chu kỳ nửa năm, tác giả đã niên hóa GDP nửa năm bằng cách nhân với 2.

Nguồn dữ liệu chính cho việc tính toán các chỉ số và phân tích là từ IFS (IMF), WDI (WB), SBV và TCTK.

Phụ lục 2: Định lượng tác động của Bộ ba bất khả thi đến kết quả hoạt động kinh tế

Để đánh giá vai trò của sự lựa chọn chính sách trong Bộ ba bất khả thi cùng với tương tác của dự trữ ngoại hối đến các kết quả hoạt động kinh tế - biến động về sản lượng và biến động về lạm phát, tác giả sử dụng mô hình hồi quy ước lượng hai biến số kết quả chính sách trên theo các biến mục tiêu chính sách trong Bộ ba bất khả thi, biến dự trữ ngoại hối và các biến tương tác theo phương trình sau:

$$y_t = \beta_0 + \beta_1 X_t + \beta_2 IR_t + \beta_3 (X_t \times IR_t) + u_t$$

Trong đó, biến phụ thuộc y phản ánh kết quả của nền kinh tế (biến động sản lượng và biến động lạm phát), đo lường bằng độ lệch chuẩn của tỷ lệ tăng trưởng sản lượng (theo năm) và tỷ lệ lạm phát (theo năm). X là vector của bất kỳ hai trong số ba biến số của bộ ba bất khả thi: MI, ERS và KO. Do ba biến số này đã được kiểm định là có mối quan hệ tuyến tính nên mô hình trên chỉ bao gồm hai trong số ba biến số. IR là tỷ lệ dự trữ ngoại hối/GDP. Biến số $X \times IR$ phản ánh mối quan hệ tương tác giữa các chỉ số mục tiêu chính sách và dự trữ ngoại hối, và cho phép đánh giá tác động của mối quan hệ này đến kết quả của nền kinh tế, dự trữ ngoại hối là bổ sung hay thay thế cho các chính sách. Mô hình trên sử dụng số liệu tính theo nửa năm, trong giai đoạn 1995-2011.

Kết quả hồi quy rút gọn được thể hiện ở Bảng A.3.1 và A.3.2.

Bảng A.3.1. Ước lượng tác động của Bộ ba bất khả thi đến biến động sản lượng

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
const.	0.115***	0.161	0.042**	0.022	-0.025	-0.090
MI	-0.015	-0.047			0.013	0.067
ERS	-0.084**	-0.127	-0.059	-0.098		
KO			0.387*	0.502**	0.529**	0.624**
RESGDP	0.089	-0.231	-0.337	0.004	-0.484*	0.076
MIRES		0.187				-0.363
ERSRES		0.320		0.268		
KORES				-1.310		-0.964
R ²	0.180	0.180	0.250	0.290	0.190	0.220

Ghi chú: (***), (**), (*): có ý nghĩa thống kê ở mức 1%, 5%, 10%.

Bảng A.3.2. Ước lượng tác động của Bộ ba bất khả thi đến biến động lạm phát

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
const.	0.030***	-0.052**	-0.048**	0.022	-0.039**	-0.018	0.019*	0.028	0.041**
MI	-0.021**	0.014	0.013				-0.020*	-0.002	-0.013
ERS	-0.017	0.074***	0.069***	-0.017	0.076***	0.058***			
KO				-0.025	-0.083*	-0.117**	-0.017	-0.060	-0.139**
IR	0.046	0.628***	0.565***	0.080	0.763***	0.557***	0.068	-0.069	-0.053
MI.IR		-0.159	-0.133					-0.155	0.058
ERS.IR		-0.712***	-0.650***		-0.805***	-0.592***			
KO.IR					-0.110	0.035		0.521	0.368
D			0.004			0.012**			0.024***
R ²	0.280	0.630	0.630	0.160	0.650	0.700	0.200	0.270	0.550

Ghi chú: (***), (**), (*): có ý nghĩa thống kê ở mức 1%, 5%, 10%. Biến giả D (giai đoạn sau 2008) được đưa vào mô hình để phản ánh những bất ổn vĩ mô căng thẳng trong giai đoạn này.

CHƯƠNG 4

CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH VÀ KỶ LUẬT TÀI KHÓA

DẪN NHẬP

Năm 2011 được coi là năm khó khăn nhất từ khi bắt đầu công cuộc đổi mới, thì năm 2012 tiếp tục là một năm nền kinh tế gặp nhiều khó khăn, bộc lộ trên nhiều mặt. Năm 2011 và đầu năm 2012 việc thực hiện hàng loạt biện pháp tài khóa và tiền tệ chặt chẽ theo NQ11/CP đã có tác dụng tốt với việc ổn định kinh tế vĩ mô song cũng có những tác động phụ, ảnh hưởng tới tốc độ tăng trưởng kinh tế và thu NSNN.

Sau khi lạm phát tăng mạnh vào năm 2011 thì năm 2012 lạm phát chỉ ở mức thấp (6,81%) và lần đầu tiên xuất siêu kể từ năm 1993, lãi suất giảm dần và tỷ giá ổn định được coi là những thành công bước đầu trong ổn định kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên, sự sụt giảm tăng trưởng (chỉ đạt 5,25%) và kinh tế khó khăn đã khiến cho nhiều khoản thu ngân sách không đạt dự toán. Tiếp tục chủ trương của NQ 11/CP năm 2011, chính sách tài khóa của năm 2012 vẫn là một chính sách thận trọng với dự toán thâm hụt ngân sách còn 4,8% GDP. Trong điều kiện thu ngân sách gặp khó khăn để đạt được mức thâm hụt như dự kiến thì việc tiết kiệm chi tiêu công và cắt giảm đầu tư công là bắt buộc. Song chủ trương này không dễ thực hiện khi việc phân cấp đầu tư công đã được thực hiện rất mạnh trong vài năm qua. Hơn nữa việc cắt giảm chi tiêu công sẽ chạm đến lợi ích của nhiều nhóm đối tượng khác nhau nên sẽ không đơn giản khi thực thi.

Chính sách tài khóa trong ngắn và trung hạn đang đứng trước những thách thức rất lớn để có thể vừa đáp ứng được yêu cầu duy trì tăng trưởng kinh tế hợp lý, duy trì ổn định kinh tế vĩ mô và đảm bảo an sinh xã hội là bài toán khó trong điều hành của Chính phủ.

Chi tiêu công được duy trì ở mức cao, thâm hụt NSNN nhiều năm ở mức gần 5 % đã làm phát sinh nhiều vấn đề làm ảnh hưởng tới ổn định vĩ mô nền kinh tế như lạm phát cao và bất ổn, tăng trưởng chậm do hiệu quả sử dụng nguồn lực thấp, đầu tư dàn trải. Do duy trì quy mô ngân sách lớn hơn mức hợp lý trong khi nguồn thu ngân sách không đủ để bù đắp nên Chính phủ buộc phải chấp nhận vay nợ và hệ quả là mức nợ công tăng lên nhanh trong vài năm gần đây. Tình trạng này cũng dẫn đến Chính phủ không có nhiều không gian tài khóa cho việc thực hiện các biện pháp kích cầu cần thiết khi nền kinh tế rơi vào tình trạng khó khăn.

Đầu những năm 2000, Việt Nam bắt đầu thực hiện việc phân cấp một cách mạnh mẽ trong đó có phân cấp tài khóa. Mặc dù hầu hết các quy định các vấn đề liên quan đến thu thuế và phí vẫn thuộc về trung ương song kể từ khi áp dụng Luật NSNN 2002 thì chính quyền các địa phương ngày càng có nhiều quyền trong việc thực hiện các nhiệm vụ ngân sách, đặc biệt là thực hiện các nhiệm vụ chi ngân sách. Về lý thuyết phân cấp là nhằm tạo ra sự chủ động hơn cho các địa phương và nâng cao hiệu quả trong việc thực hiện chi tiêu công vì chính quyền địa phương biết rõ hơn nhu cầu về các khoản chi tiêu ngân sách ở địa phương, tuy nhiên trên thực tế phân cấp nếu không đi kèm với kỷ luật tài khóa sẽ kéo theo nhiều vấn đề. Các công trình từ vốn NSNN được đầu tư dàn trải và thiếu hiệu quả là một trong những hạn chế của tình trạng phân cấp ngân sách hiện nay.

Chương này sẽ đánh giá lại tình hình thực hiện thu chi ngân sách của năm 2012 và những năm gần đây, trong đó tập trung vào: (i) đánh giá về thu ngân sách theo các sắc thuế, phân tích tính bền vững của thu NSNN; (ii) đánh giá về chi ngân sách theo các khoản

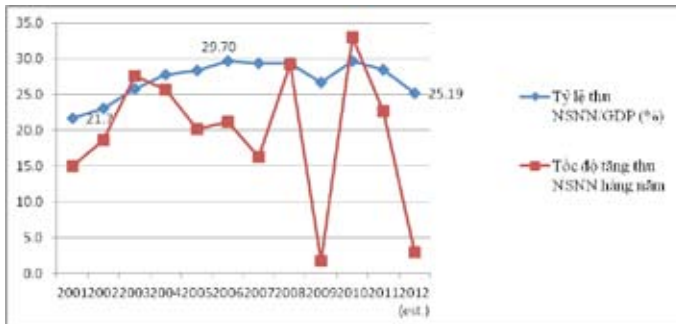
chi: chi thường xuyên, chi đầu tư; (iii) đánh giá về phân cấp thu - chi ngân sách trung ương địa phương, vấn đề tự chủ địa phương trong thực hiện các nhiệm vụ ngân sách. Từ phân tích thực trạng của chính sách tài khóa, chúng tôi sẽ cố gắng nêu lên một số vấn đề còn tồn tại trong chính sách những năm gần đây, tập trung vào tính bền vững và kỷ luật tài chính. Đồng thời, chúng tôi cũng sẽ thảo luận những gợi ý chính sách nhằm gia tăng kỷ luật tài khóa và cải thiện tính bền vững của ngân sách.

THỰC TRẠNG QUY MÔ VÀ CƠ CẤU NSNN

Quy mô thu ngân sách cao hơn mức hợp lý và thiếu bền vững

Thu NSNN là một trong các nhiệm vụ quan trọng của ngành tài chính để tạo nguồn quỹ cho thực hiện các chương trình phát triển kinh tế - xã hội của Chính phủ. Ngoài ra, thực hiện các nhiệm vụ thu cũng đồng thời chi phối các hành vi của người sản xuất cũng như tiêu dùng trong xã hội và do vậy sẽ tác động tới việc thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế trong từng giai đoạn cụ thể.

Hình 4.1. Thu NSNN giai đoạn 2001-2012



Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ Tài chính và Tổng cục thống kê.

Có thể thấy quy mô thu NSNN của Việt Nam có xu hướng tăng nhanh trong giai đoạn từ 2001-2008, chỉ sụt giảm nhẹ trong hai năm 2009 và 2012 do những khó khăn về kinh tế và do việc áp dụng các biện pháp kích cầu nhằm kích thích tăng trưởng kinh tế. Nếu sử dụng số liệu của IMF thì tổng thu NSNN của Việt Nam giai đoạn 2006-

2012 đạt trên 28% GDP, một mức khá cao so với các nước đang phát triển. Chẳng hạn nếu so sánh mức thu này với các nước đang phát triển có thu nhập thấp thì quy mô thu ngân sách của Việt Nam là tương đương mức trung bình các nước có xuất khẩu dầu và cao hơn nhiều mức độ trung bình của nhóm các nước có thu nhập thấp (trung bình 2006-2011 thu thuế /GDP là khoảng 23,7%)⁵¹. Ngay cả khi kinh tế gặp khó khăn như năm 2012 thì tổng thu cân đối NSNN so với GDP vẫn đạt 25,3 %, cao hơn mức trung bình của các nước đang phát triển châu Á giai đoạn 2006-2011 (quy mô thu ngân sách đạt 21,4 % GDP). Cần lưu ý là việc so sánh đơn giản quy mô thu ngân sách với GDP có thể khó thuyết phục khi điều kiện mỗi quốc gia có sự khác biệt về cơ cấu kinh tế và cách tính toán quy mô ngân sách (có tính gộp ngân sách địa phương hay không). Tuy nhiên, trong đa số các quốc gia thì số liệu của IMF là quy mô thu ngân sách chung của Chính phủ (gồm cả chính quyền trung ương và địa phương, thu ngân sách được định nghĩa bao gồm thu từ thuế và các nguồn khác)⁵². Vì vậy, việc so sánh với quy mô thu trung bình của các nhóm nước cũng cho phép đánh giá nhanh về quy mô thu ngân sách của Việt Nam.

Bảng 4.1. Quy mô thu ngân sách/GDP các nước đang phát triển thu nhập thấp

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Trung bình các nước thu nhập thấp	26,4	23,5	24,4	21,9	23,1	23,8
Các nước khu vực châu Á	22,3	21,9	21,9	20,6	21,8	27,2
Các nước có xuất khẩu dầu	34	28,4	30,3	25,5	27,8	22,2
Các nước Mỹ Latin	27,5	28	30,3	29,3	29,8	29,9
Các nước khu vực sa mạc Sahara	27,2	20,8	21,1	19,4	20,8	21,9
Các nước khác	28,7	28,4	30,9	25,2	26,3	26,8

Nguồn: IMF (2013).

⁵¹Nguồn tính toán từ số liệu của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) Fiscal Monitor (2012).

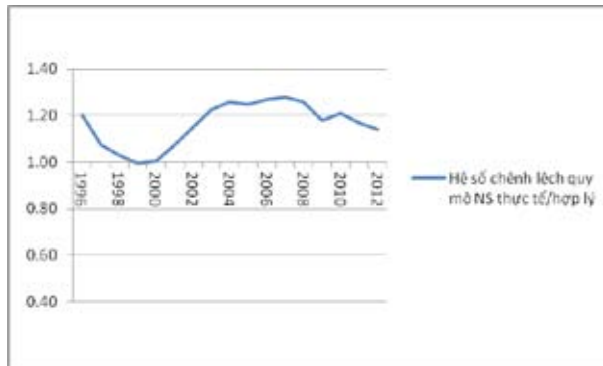
⁵²Xem thêm IMF's Government Finance Statistic Manual (2001).

Xác định quy mô thu ngân sách hợp lý là vấn đề đã được các nhà kinh tế quan tâm từ lâu. Tuy nhiên, vấn đề này vấp phải nhiều khó khăn vì không có mô hình lý thuyết kinh tế nào chỉ ra chính xác cần thu ngân sách bao nhiêu. Vì vậy, để ước tính quy mô ngân sách hợp lý, các nhà kinh tế đã phải sử dụng các mô hình thực nghiệm qua đánh giá ảnh hưởng của các nhân tố tới khả năng thu ngân sách của một quốc gia. Những mô hình nghiên cứu định lượng về các nhân tố ảnh hưởng đến thu ngân sách mà đặc biệt là thu thuế đã được bắt đầu từ Lotz và Morss (1970), (Bahl R.W. 1971), sau đó tiếp tục được phát triển bởi các tác giả khác như (Tanzi V. và Zee H.H. 2000), (Teera J.M. và J. Hudson 2004), (Chambas G. và cộng sự, 2005). Các mô hình ước lượng thu ngân sách hợp lý này được thực hiện dựa trên nhận định là quy mô thu ngân sách hợp lý phụ thuộc vào đặc điểm của mỗi quốc gia trong từng thời kỳ nhất định như thu nhập bình quân đầu người, cơ cấu kinh tế, mức độ đô thị hóa, mức độ mở cửa, xuất khẩu dầu thô hay không, năng lực quản trị của chính quyền, v.v...⁵³.

Vì vậy, có thể sử dụng mô hình định lượng để tính toán hệ số ảnh hưởng của các yếu tố tới quy mô thu ngân sách của quốc gia, từ đó đánh giá quy mô thu ngân sách của một quốc gia là cao hay thấp hơn mức hợp lý (xem thêm Phụ lục chương 4). Sử dụng phương pháp này cho thấy quy mô NSNN của Việt Nam giai đoạn 2006-2012 cao hơn mức quy mô hợp lý khoảng 14-26% tùy từng năm. Nói cách khác, với đặc điểm hiện nay về thể chế, cơ cấu kinh tế, xã hội thì Việt Nam chỉ nên thu cân đối ngân sách khoảng 23-24,5% GDP. Cần lưu ý là quy mô thu ngân sách hợp lý thay đổi theo sự thay đổi của thu nhập bình quân, cơ cấu kinh tế, năng lực quản trị công.

⁵³Xem thêm Vũ Sỹ Cường (2009) “Ước lượng quy mô ngân sách hợp lý: trường hợp của Việt Nam” - Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế số 8/2009.

Hình 4.2. So sánh quy mô thu ngân sách thực tế và hợp lý (1996-2012)



Nguồn: Tính toán của tác giả.

Quy mô thu ngân sách cao sẽ ảnh hưởng đến tiết kiệm của khu vực tư nhân, làm giảm đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh của khu vực này. Gánh nặng thuế cao có thể khuyến khích các hành vi gian lận, trốn thuế và vì vậy gây tình trạng thất thu thuế và tạo ra những méo mó trên thị trường do hành vi cạnh tranh không bình đẳng. Tình trạng chuyển giá trốn thuế của các doanh nghiệp FDI là một minh chứng. Hơn nữa gánh nặng thuế cao còn là môi trường tốt cho các hành vi tham nhũng của những người thực thi công vụ khi mà thỏa thuận cho gian lận và trốn thuế có lợi hơn nhiều nộp thuế. Ngoài ra, Chính phủ còn rất ít không gian để có thể giảm thâm hụt ngân sách qua tăng thuế mà còn phải làm ngược lại. Tuy nhiên, cũng phải đánh giá một cách công bằng là chính sách tài khóa những năm gần đây cũng đã bắt đầu có những thay đổi phù hợp với việc giảm dần gánh nặng thuế như việc giảm thuế suất với thuế thu nhập doanh nghiệp. Giảm thuế, nuôi dưỡng nguồn thu sẽ tốt cho sự bền vững của NSNN về trung và dài hạn.

Gánh nặng thuế khóa cùng với những khó khăn trong môi trường sản xuất kinh doanh gây ra những tác động tiêu cực với hoạt động của doanh nghiệp. Báo cáo điều tra về Môi trường kinh doanh của WB 2013 cho thấy Việt Nam cần 32 lần làm thủ tục nộp thuế mỗi năm với tổng cộng 872 giờ và tổng số thuế phải nộp chiếm 34,5%

thu nhập của doanh nghiệp. Việt Nam cũng xếp hạng thứ 138/185 quốc gia và vùng lãnh thổ về thực hiện nghĩa vụ thuế của doanh nghiệp, thấp hơn nhiều nước trong khu vực Đông Nam Á. Báo cáo xếp hạng môi trường kinh doanh của Việt Nam trong ba năm gần đây cũng cho thấy, năm 2011 Việt Nam xếp thứ 78/183 song hai năm gần nhất là 2012 và 2013 thì Việt Nam chỉ xếp 99/185 cho thấy sự giảm sút trong môi trường kinh doanh ở Việt Nam.

Phân tích cơ cấu thu ngân sách nhà nước theo sắc thuế cho thấy thu NSNN đến từ ba nguồn chính là thuế giá trị gia tăng (VAT), thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) và thuế trên hàng hóa xuất nhập khẩu (gồm thuế xuất nhập khẩu, thuế VAT và thuế tiêu thụ đặc biệt trên hàng nhập khẩu). Có thể thấy thuế với hoạt động xuất nhập khẩu vẫn giữ vai trò rất quan trọng khi đóng góp trung bình hơn 20% số thu NSNN trong năm năm gần đây dù nhiều dòng thuế đã được cắt giảm, nguồn thu này tăng lên chủ yếu do kim ngạch hàng hóa XNK tăng mạnh và công tác hải quan được cải thiện hơn. Tuy nhiên, nguồn thu này sẽ giảm đi khi Việt Nam thực hiện đầy đủ các cam kết với WTO, do vậy cần phải tìm kiếm nguồn thu thay thế để đảm bảo ngân sách không bị thâm hụt trầm trọng hơn.

Bảng 4.2. Cơ cấu thu NSNN theo sắc thuế, phí (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tổng thu cân đối NSNN	100	100	100	100	100	100	100
Thuế GTGT hàng sản xuất trong nước	13,35	14,23	13,92	17,14	16,78	17,20	19,39
Thuế TTĐB hàng sản xuất trong nước	5,95	5,16	5,09	6,38	6,34	6,04	6,05
Thuế XK, NK, VAT và TTĐB hàng XNK	14,81	17,92	21,04	22,65	22,15	22,12	19,69
Thuế thu nhập doanh nghiệp	34,51	31,09	31,57	24,05	25,26	26,19	29,37
Thuế tài nguyên	9,21	6,38	6,06	4,09	4,47	5,58	4,99
Thuế thu nhập cá nhân	1,79	2,21	2,98	3,07	4,47	5,46	6,63
Thuế sử dụng đất nông nghiệp	0,04	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp (thuế nhà đất)	0,21	0,21	0,21	0,26	0,24	0,23	0,16
Thuế chuyển Quyền sử dụng đất	0,43	0,69	0,69	0,06			
Thuế Môn bài	0,27	0,26	0,23	0,25	0,23	0,21	0,20

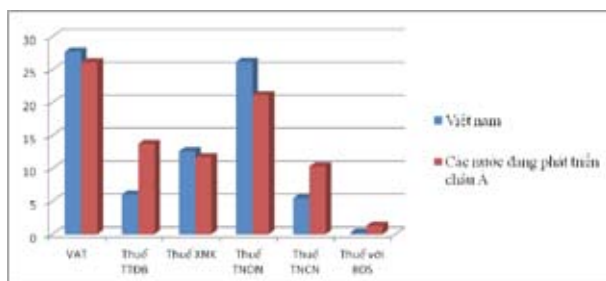
Lệ phí trước bạ	1,16	1,68	1,69	2,07	2,14	2,23	1,53
Thu phí xăng dầu (từ 2012 là thuế môi trường)	1,37	1,33	1,04	1,92	1,79	1,59	1,72
Thu phí và lệ phí	1,72	1,93	1,79	2,01	1,70	1,17	1,41
Thu tiền thuê đất	0,56	0,65	0,81	0,72	0,64	0,79	0,73
Thu tiền sử dụng đất	5,33	8,53	7,27	8,08	8,39	7,19	4,99
Thu bán nhà thuộc SHNN	0,69	0,74	0,30	0,41	0,37	0,34	0,11
Thu Khác	5,86	5,17	3,14	5,12	3,00	2,62	2,14
Thu viện trợ	2,73	1,79	2,17	1,70	2,02	1,02	0,88

Nguồn: Bộ Tài chính, quyết toán NSNN nhiều năm, năm 2012 là ước tính.

Liệu Việt Nam có thể kỳ vọng vào loại thuế nào để giúp đảm bảo nhu cầu thu NSNN? So sánh đơn giản ở Hình 4.3 sau đây cho thấy tỷ lệ thu thuế VAT, thuế TNDN và thuế XNK của Việt Nam trong tổng thu NSNN đã cao hơn mức trung bình của các nước đang phát triển châu Á nên những nguồn thuế này khó có thể tiếp tục tăng lên. Ngược lại, để cạnh tranh, Việt Nam cần giảm thuế suất với thu nhập doanh nghiệp. Vì vậy chủ trương giảm thuế từ 1/1/2014 sẽ áp dụng thuế suất phổ thông 22% và từ 1/1/2016 áp dụng thuế suất 20% là phù hợp. Điều này cũng giúp sự cạnh tranh về thuế của Việt Nam cao hơn khi xem xét đến thực tế là hầu hết các nước trong khu vực áp dụng thuế suất thuế TNDN đa dạng với nhiều mức thuế suất từ 10-30% thậm chí 2% như ở Philippines trong một số trường hợp.

Có ba loại thuế mà Việt Nam có thể kỳ vọng tăng thu trong tương lai là thuế thu nhập cá nhân, thuế tiêu thụ đặc biệt và thuế với bất động sản. Hiện nay thu thuế từ bất động sản (không tính lệ phí trước bạ) chỉ chiếm 0,17% tổng thu NSNN so với mức trung bình trên 1% ở các nước đang phát triển trong khi đây là nguồn thu rất quan trọng cho NSDP.

Hình 4.3. So sánh cơ cấu thu thuế của Việt Nam với các nước đang phát triển châu Á



Nguồn: Bộ Tài chính và thống kê GFS của IMF.

Thuế thu nhập cá nhân cũng là nguồn thu thuế mà Việt Nam có thể kỳ vọng để thay thế cho các khoản thu bị sụt giảm khi mà tỷ lệ thuế TNCN trong thu ngân sách mới chỉ bằng khoảng 1/2 các quốc gia khác. Song, trước khi có thể hy vọng nguồn thu này tăng lên thì cần phải có cơ chế để kiểm soát được các nguồn thu nhập và nhất là nâng cao thu nhập của người dân nhờ vào tăng trưởng kinh tế cao và ổn định.

Để xem xét tính bền vững trong cơ cấu thu ngân sách có thể sử dụng phân loại theo thống kê của Việt Nam là nguồn thu và đối tượng nộp ngân sách. Có thể phân chia thu NSNN thành bốn nguồn thu lớn: Thu từ hoạt động sản xuất kinh doanh nội địa, Thu từ dầu thô, Thu từ hoạt động xuất nhập khẩu và Thu khác.

Trong các nguồn thu này thì (i) thu nội địa là khoản thu gắn chặt với tăng trưởng kinh tế; (ii) thu xuất nhập khẩu gắn chặt với hoạt động xuất nhập khẩu, diễn biến của giá cả thị trường thế giới và tỷ giá; (iii) thu từ dầu thì phụ thuộc vào biến động của giá dầu trên thị trường thế giới, tỷ giá và sản lượng khai thác hàng năm; và (iv) thu khác là khoản thu bao gồm: thu từ viện trợ, thu dự trữ, thu phát hành trái phiếu huy động vốn đầu tư theo Khoản 3 Điều 8 Luật NSNN, thu chuyển nguồn để cải cách tiền lương, thu chuyển nguồn khác và thu kết dư NSNN, trong đó thu chuyển nguồn chiếm bộ phận lớn nhất và do vậy thu khác luôn phụ thuộc vào chính sách điều hành thu

NSNN của Chính phủ hàng năm (chuyển nguồn lớn hay nhỏ). Trong các khoản thu khác kể trên thì chỉ có thu từ viện trợ được đưa vào cân đối NSNN nhưng các khoản thu như thu dự trữ, thu kết dư,... lại được đưa vào khi tính thâm hụt NSNN. Cần lưu ý rằng các khoản thu khác có tính ổn định rất thấp vì vậy không nên trông đợi vào nguồn thu này.

Bảng 4.3. Cơ cấu thu cân đối ngân sách theo nguồn và khu vực (%)

	2001-05	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Thu cân đối NSNN	100	100	100	100	100	100	100	100
1 Thu nội địa	51,98	52,0	55,8	55,8	52,0	54,6	62,2	64,4
Trong đó								
Thu từ doanh nghiệp nhà nước	19,04	16,58	15,30	16,68	18,48	19,06	17,5	19,3
Thu từ doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (không kể thu từ dầu thô)	6,77	9,25	9,84	10,21	11,17	11,03	10,7	11,3
Thu từ khu vực ngoài quốc doanh	6,79	7,90	9,51	10,11	10,53	11,90	11,7	12,62
Thu tiền sử dụng đất		5,52	8,75	7,34	8,29	8,39	7,19	6,10
2 Thu từ dầu thô	25,05	29,82	23,98	20,81	13,44	11,76	15,30	15,10
3 Thu từ hoạt động XNK	20,79	15,32	18,38	21,24	23,23	22,15	21,58	19,65
4 Thu viện trợ không hoàn lại	1,77	2,83	1,83	2,19	1,74	2,02	1,02	0,87

Nguồn: Bộ Tài chính, quyết toán NSNN các năm, 2012 là số ước tính lần 2.

Từ bảng trên cho thấy, thu nội địa có xu hướng tăng liên tục theo thời gian, thu xuất nhập khẩu sau khi sụt giảm hai năm 2006-2007 thì tăng và ổn định trên 20% thu cân đối NSNN còn thu dầu thô và thu viện trợ thì có biến động lớn. Nếu như năm 2012, tổng thu cân đối NSNN lớn gấp bảy lần so với năm 2001 thì tương ứng số thu từ nội địa là gấp chín lần, thu xuất nhập khẩu: 6,3 lần, thu dầu thô: 4,2 lần và thu khác: 3,2 lần. Như vậy, *thu NSNN từ khu vực kinh tế trong nước là nguồn thu có tốc độ tăng lớn nhất trong số các khoản thu của NSNN*. Về trung và dài hạn đây là xu hướng tốt vì là khoản thu phản ánh khả năng đóng góp của khu vực sản xuất trong nước.

Tuy nhiên trong ngắn hạn, nhất là giai đoạn gần đây, khi vai trò của thu nội địa cao thì khi kinh tế gặp khó khăn, sự phá sản của nhiều doanh nghiệp sẽ làm giảm nguồn thu này và theo đó sẽ ảnh hưởng

không nhỏ đến tình trạng thâm hụt ngân sách trong ngắn hạn. Thu NSNN năm 2012 thể hiện rất rõ điều này khi tốc độ tăng thu ngân sách nội địa so với cùng kỳ năm 2011 chỉ tăng 5,23%, con số thấp hơn cả năm 2009 là giai đoạn có ảnh hưởng mạnh của khủng hoảng kinh tế thế giới, trong khi mức tăng thu NSNN từ nội địa trung bình giai đoạn 2006-2012 là 22% mỗi năm. Thu NSNN từ nội địa năm 2012 cũng không đạt được như dự toán. Do vậy thu NSNN 2013 sẽ có nhiều khó khăn khi tăng trưởng chưa được cải thiện và hàng loạt các biện pháp cắt giảm thuế được chính phủ thực hiện và áp dụng Luật Thuế TNCN mới.

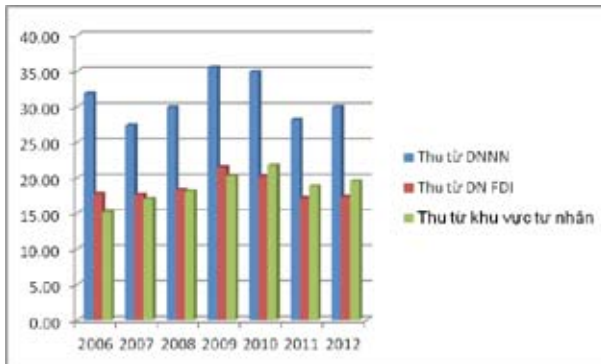
Có thể thấy nguồn thu NSNN vẫn không thực sự bền vững khi số thu từ các nguồn tài nguyên không thể tái tạo như đất đai và dầu thô vẫn chiếm khoảng 20% thu cân đối NSNN trong giai đoạn 2009-2012. Đây là các khoản thu hoặc là một lần hoặc là không bền vững nên khó kỳ vọng để giảm thâm hụt ngân sách trong tương lai. Giá dầu cao có thể giúp cho NSNN thu vượt dự toán như năm 2012 ước đạt 166% dự toán song cũng có những hạn chế khi Việt Nam vẫn phải nhập khẩu gần 70% xăng dầu làm nhiên liệu và nhập khẩu hầu hết các nguyên liệu đầu vào được chế biến từ dầu thô.

Trong thu nội địa có một nhóm các khoản thu giữ vai trò rất quan trọng là thu từ nhà đất, chiếm tỷ lệ trung bình 9,6% số thu NSNN giai đoạn 2006-2011. Tuy nhiên chiếm tỷ lệ cao nhất trong nhóm này lại là một khoản thu có tính chất một lần là thu từ giao quyền sử dụng đất (chiếm trung bình 7,6%) trong khi thuế từ nhà đất chỉ chiếm 0,2% tổng thu NSNN. Sự phụ thuộc lớn vào các khoản thu không bền vững như thu từ giao đất là một lý do khiến cho thu NSNN 2012 từ nội địa không đạt dự toán vì thu từ đất đai của cả nước chỉ đạt xấp xỉ dự toán. Cũng cần lưu ý là giai đoạn từ 2003-2011 thì thu NSNN từ đất đai luôn vượt dự toán rất nhiều, năm 2007 và năm 2010 còn đạt gấp hơn hai lần dự toán và là một trong những lý do giúp thu NSNN vượt dự toán.

Khi thu NSNN vẫn còn trông chờ nhiều vào các nguồn tài nguyên không thể tái tạo thì nền kinh tế dễ bị rơi vào một tình trạng mà các nhà kinh tế gọi là “căn bệnh Hà Lan”⁵⁴. Mặc dù thu NSNN Việt Nam không phụ thuộc quá lớn vào xuất khẩu tài nguyên song với việc nhiều tỉnh, thành phố tập trung một nguồn lực lớn cho phát triển dựa vào đất đai, khoáng sản cũng là yếu tố cho thấy Việt Nam có những biểu hiện ban đầu của căn bệnh này.

Phân tích sâu hơn các khoản thu nội địa có thể thấy DNNN vẫn tiếp tục là khu vực đóng góp nhiều nhất cho NSNN. Khu vực các DNNN đóng góp trung bình 31% số thu nội địa trong giai đoạn 2006-2012, trong khi các doanh nghiệp FDI và khu vực kinh tế tư nhân đóng góp trung bình 18,6% trong cùng kỳ. Điều đáng lưu ý là trong ba năm gần đây 2010-2012 thì tỷ lệ đóng góp ngân sách của khu vực kinh tế tư nhân có xu hướng tăng lên trong khi khu vực doanh nghiệp FDI lại có xu hướng giảm đi.

Hình 4.4. Tỷ lệ trong thu nội địa phân theo loại hình doanh nghiệp



Nguồn: Bộ Tài chính.

⁵⁴“Căn bệnh Hà Lan” là thuật ngữ để chỉ tình trạng một nền kinh tế chỉ tập trung vào khai thác lợi thế tự nhiên sẵn có nhất là phục vụ cho xuất khẩu mà bỏ qua việc phát triển các ngành nghề khác dẫn đến nguy cơ bất ổn kinh tế trong dài hạn. Xem thêm Corden, W. Max và J. Peter Neary. 1982. “Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy.” *The economic journal*, 92(368), 825-48.

Khi so sánh thêm với cơ cấu GDP thì dường như khu vực DNNN chịu gánh nặng thuế cao nhất. Tỷ lệ nộp ngân sách /GDP so với tỷ lệ trong GDP của DNNN là khoảng 1/5,5 trong khi của khu vực kinh tế tư nhân là 1/14 (khu vực kinh tế ngoài quốc doanh chiếm 47,5% GDP nhưng chỉ nộp ngân sách chiếm 3,3% GDP giai đoạn 2009-2011) và của các doanh nghiệp FDI là 1/6,2.

Trong những năm kinh tế gặp khó khăn từ 2009-2012, tỷ lệ thu NSNN từ các DNNN lại tăng cao hơn giai đoạn 2001-2005. Điều này một phần được giải thích là các biện pháp miễn, giảm thuế trong giai đoạn khó khăn thường được áp dụng với các doanh nghiệp vừa và nhỏ trong khi các DNNN thường có quy mô lớn nên ít được hưởng lợi.

Nhìn về xu hướng thì tỷ lệ thu NSNN từ khu vực FDI và DN ngoài quốc doanh đã tăng lên trong giai đoạn từ 2001-2012 nhưng vẫn chưa tương xứng với tỷ lệ của hai nhóm này trong GDP. Do đó, cần cải thiện hiệu quả thu ngân sách ở khu vực kinh tế ngoài quốc doanh nếu không muốn sự sụt giảm nguồn thu NSNN trong tương lai. Chủ trương tái cơ cấu nâng cao hiệu quả hoạt động của các DNNN cũng có ảnh hưởng tích cực tới đóng góp vào NSNN từ các doanh nghiệp này.

Chi ngân sách có quy mô lớn, tăng nhanh nhưng kỷ luật tài khóa thấp

Mô hình tăng trưởng của Việt Nam giai đoạn vừa qua chủ yếu nhờ vào đầu tư, đặc biệt là đầu tư ở khu vực nhà nước. Do vậy không có gì ngạc nhiên khi Việt Nam có quy mô chi NSNN khá lớn. Có thể thấy là tốc độ tăng chi cân đối NSNN trong năm năm gần đây là rất cao (20,4% mỗi năm) và đạt trung bình 29,2% GDP.

Bảng 4.4. Chi cân đối NSNN 2002-2012⁵⁵

Năm	Giá trị (1000 tỷ)	Tốc độ tăng (%)	% GDP
2001	129,7		27,0
2002	148,2	114,3	27,7
2003	162,2	109,4	26,4
2004	187,4	115,6	26,2
2005	229,1	122,2	27,3
2006	268,4	117,2	27,6
2007	336,3	125,3	29,4
2008	411,8	122,5	27,9
2009	508,0	123,4	30,6
2010	586,3	115,4	29,6
2011	706,4	120,5	27,8
2012	850,4	120,4	28,8

Nguồn: Bộ Tài chính, số liệu theo phân loại quốc tế, năm 2012 là ước tính.

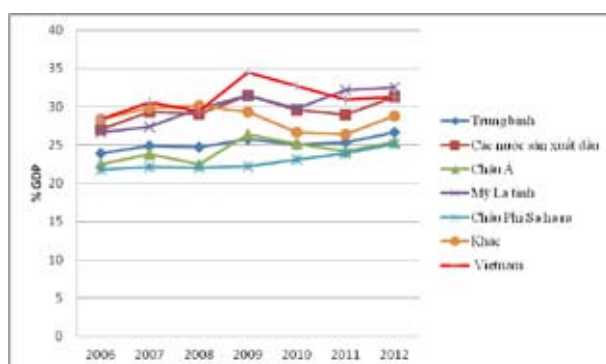
Việt Nam hiện sử dụng hai hệ thống báo cáo số liệu NSNN, một theo phân loại quốc tế và một theo phân loại của Việt Nam nên dễ gây nhầm lẫn nếu so sánh mà không sử dụng cùng một cách phân loại. Ví dụ, chi thường xuyên của NSNN theo phân loại quốc tế năm 2011 là 498.122 tỷ đồng trong khi theo phân loại của Việt Nam là 467.017 tỷ đồng. Bảng 4.4 là tính toán các chỉ tiêu theo số liệu báo cáo quốc tế. Nếu sử dụng số liệu chi cân đối NSNN theo phân loại của Việt Nam thì quy mô chi NSNN từ 2005 đến nay đều đã vượt 30% GDP (trung bình 2008-2012 là 31,6%), trong đó năm 2009 đạt gần 34% GDP khi Chính phủ phải sử dụng một nguồn lực NSNN lớn phục vụ cho kích cầu.

Các lý thuyết kinh tế vĩ mô đều thống nhất rằng khi chi tiêu Chính phủ vượt qua một ngưỡng nào đó thì sẽ trở nên kém hiệu quả vì khi đó nguồn lực của nền kinh tế sẽ không được phân bổ một cách

⁵⁵Tính toán theo phân loại quốc tế, chi cân đối NSNN theo dự toán của Quốc hội có sự khác biệt khi tính thêm chi trả nợ gốc. Tổng chi NSNN còn phải tính thêm chi chuyển nguồn cho cải cách tiền lương, chi chuyển nguồn năm sau.

hiệu quả. Nghiên cứu của Tanzi và Schknecht (1997) cho thấy nếu quy mô chi tiêu công trong các nước đang phát triển vượt quá 30% GDP thì tác động của nó với phát triển kinh tế và hiệu quả cung cấp hàng hóa công giảm đi rõ rệt và làm giảm tốc độ tăng trưởng kinh tế. Một nghiên cứu gần đây về Việt Nam cũng chỉ ra ngưỡng tối ưu cho chi tiêu công của Việt Nam là 28 % GDP.⁵⁶ So sánh quốc tế cho thấy Việt Nam đang chi tiêu từ NSNN cao hơn trung bình các nước đang phát triển có cùng trình độ. Quy mô chi NSNN của Việt Nam thậm chí còn cao hơn rất nhiều các nước có thu nhập cao như Singapore (khoảng 17,8% GDP) hay Hàn Quốc (21,5%).

Hình 4.5. So sánh chi tiêu Ngân sách nhà nước các nước đang phát triển có thu nhập thấp



Nguồn: IMF, 2012.

Quy mô chi tiêu công của các nước đang phát triển đều có xu hướng giữ nguyên hay tăng rất ít trong giai đoạn từ 2000 đến nay (trừ 2009) thì Việt Nam chi tiêu công lại tăng rất mạnh trong giai đoạn này. Thực tiễn trên thế giới cũng chỉ ra rằng hiệu quả của chi tiêu công chứ không phải là quy mô chi tiêu mới là nhân tố ảnh hưởng lớn đến tốc độ tăng trưởng kinh tế trong dài hạn. Khi thu nhập bình quân đầu người thấp, trình độ quản trị của khu vực công còn nhiều tồn tại thì việc duy trì quy mô chi NSNN cao trong khi hiệu quả của nó thấp là

⁵⁶Xem Sử Đình Thành (2013) Hiệu ứng ngưỡng chi tiêu công và tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam - Tạp chí Phát triển kinh tế 2/2013.

một trong những nguyên nhân gây bất ổn kinh tế ở Việt Nam trong giai đoạn vừa qua. Quy mô chi tiêu công lớn cũng tạo ra sức ép lớn với việc thu NSNN, làm giảm tiết kiệm của khu vực tư nhân.

Phân tích cơ cấu chi tiêu NSNN để thấy rõ hơn chính sách chi tiêu của Chính phủ trong giai đoạn gần đây là hướng vào những mục tiêu quan trọng nào và điều đó cũng có thể giải thích cụ thể hơn về tính ổn định của NSNN.

Bảng 4.5. Cơ cấu chi cân đối NSNN theo phân loại quốc tế

Chỉ tiêu	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tổng chi cân đối NSNN	100	100	100	100	100	100	100	100
I Chi thường xuyên	65,4	67,1	69,0	71,0	64,3	68,8	70,5	77,1
Trong đó								
1 Chi quản lý hành chính	8,2	6,9	9,5	9,2	8,0	9,6	10,3	10,2
2 Chi sự nghiệp kinh tế	5,2	5,3	4,7	5,1	5,4	6,4	6,4	7,3
3 Chi sự nghiệp xã hội	26,8	29,1	27,4	27,7	29,3	30,8	31,5	37,9
Trong đó								
Chi giáo dục và đào tạo	12,5	13,9	13,1	13,0	13,6	13,3	14,1	17,9
Chi Y tế	3,3	4,3	3,8	3,5	3,8	4,3	4,4	6,4
Chi khoa học công nghệ	1,1	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,8	0,9
Chi lương hưu và đảm bảo xã hội	7,7	8,3	8,1	9,0	9,9	11,0	11,1	11,4
4 Chi trả nợ lãi	2,9	3,0	3,8	4,1	4,0	4,3	4,2	5,1
5 Chi cải cách tiền lương	5,7	6,2	6,4	5,6	3,7	3,0	3,0	
II Chi đầu tư phát triển	34,6	32,9	31,0	29,0	35,7	31,2	29,5	22,9

Nguồn: Bộ Tài chính, 2012 là ước tính lần 2.

Từ số liệu của bảng trên cho thấy, khoản chi lớn nhất trong tổng chi NSNN chính là chi thường xuyên, chi cho bộ máy nhà nước. Những năm từ 2001-2012, với mức tăng lên không ngừng của GDP, thu nhập của dân cư cũng tăng theo và do vậy khu vực hành chính, sự nghiệp liên tục mở rộng phạm vi hoạt động và cung cấp các dịch vụ công cộng, điều đó đồng nghĩa với việc chi tiêu tăng lên. Ngoài ra, trong giai đoạn này, Chính phủ cũng đang triển khai thực hiện

chương trình cải cách tiền lương trong các đơn vị hành chính, sự nghiệp cho phù hợp với tình hình thực tiễn nên chi thường xuyên luôn giữ tỷ trọng lớn trong chi tiêu NSNN hàng năm. Tỷ trọng chi thường xuyên đã tăng hơn 10 điểm % trong giai đoạn 2005- 2012. Sự gia tăng tỷ trọng chi thường xuyên cũng có nghĩa là khó giảm thâm hụt ngân sách giai đoạn tới vì chi thường xuyên khó cắt giảm hơn chi cho đầu tư phát triển.

Có thể thấy rằng dù việc thực hiện tái cơ cấu đầu tư công chỉ ở giai đoạn ban đầu song tỷ lệ chi đầu tư phát triển từ ngân sách nhà nước đang giảm dần. Tốc độ tăng chi tiêu cho đầu tư phát triển dù vẫn đạt 17-18% mỗi năm song thấp hơn nhiều tốc độ tăng cho chi thường xuyên (đạt trung bình 25% giai đoạn 2008-2012). Về dài hạn thì xu hướng thực hiện tái cơ cấu đầu tư công qua việc giảm dần tỷ lệ đầu tư từ NSNN trong tổng đầu tư toàn xã hội là cần thiết song giảm nhanh và đột ngột khoản đầu tư này chưa hẳn đã tốt vì: (i) hiện chưa có nguồn lực thay thế ngay đầu tư công trong phát triển cơ sở hạ tầng; và (ii) vấn đề hiện nay là cải thiện chất lượng và hiệu quả đầu tư nói chung trong đó có đầu tư của NSNN chứ không phải chỉ là giảm về số lượng. Hơn nữa, việc cắt giảm mạnh đầu tư công và mang tính đồng loạt sẽ khiến nhiều công trình dở dang, không được đưa vào sử dụng sẽ gây lãng phí. Vì vậy, trong ngắn hạn cần phải thực hiện việc điều chỉnh giảm đầu tư công từng bước. Các công trình hạ tầng mang tính cấp bách, có ảnh hưởng lớn vẫn cần tiếp tục được ưu tiên đầu tư trên cơ sở phân tích lợi ích - chi phí một cách cụ thể rõ ràng.

Trong cơ cấu chi thường xuyên có thể thấy chi cho giáo dục và đào tạo, y tế tăng lên rất nhanh. Duy trì tỷ lệ chi tiêu công cao cho giáo dục và y tế là nhất quán với chủ trương phát triển kinh tế đi đôi với công bằng xã hội của Việt Nam. Chi tiêu cho quản lý hành chính liên tục tăng cho thấy Việt Nam không đạt được kết quả tốt trong việc cải cách bộ máy hành chính để giảm chi tiêu công, tốc độ tăng cho chi hành chính giai đoạn 2008-2012 là 31,7% mỗi năm trong

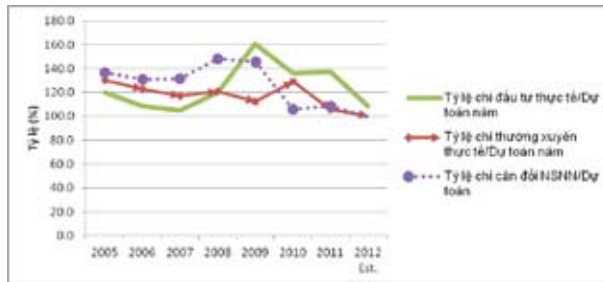
khi con số này giai đoạn 2001-2005 chỉ là 17%. Chi cho lương hưu và đảm bảo xã hội ngày càng chiếm tỷ lệ lớn trong NSNN, chiếm khoảng 11,3% chi cân đối NSNN vào năm 2012. Tốc độ tăng khoản chi này là hơn 30% mỗi năm trong giai đoạn 2008-2012 so với chỉ 11,1% mỗi năm của giai đoạn 2011-2005. Tỷ lệ này còn tăng lên khi số người về hưu tăng lên. Điều này cho thấy bất kỳ đợt cải cách nào về tiền lương sẽ cần được đánh giá một cách đầy đủ vì tăng lương không chỉ tác động đến tổng cầu của nền kinh tế mà còn tác động mạnh đến sự bền vững của NSNN.

Xem xét các khoản chi cụ thể cho thấy xu hướng chung là các khoản chi có tỷ lệ cao trong NSNN thì có tốc độ tăng hàng năm cũng cao và những khoản chi có tỷ lệ thấp thì lại tăng thấp. Hệ quả là tỷ lệ các khoản chi này trong NSNN giảm dần. Có thể minh họa trường hợp chi cho khoa học công nghệ - lĩnh vực cần ưu tiên, tỷ lệ trong chi tiêu công từ 1,1% năm 2005 xuống còn trung bình 0,8% giai đoạn năm năm gần đây nhất. Điều này cho thấy khoa học công nghệ vẫn chưa nhận được sự quan tâm đúng mức như trong chiến lược phát triển.

Một trong những khoản chi có vai trò ngày càng lớn trong tổng chi NSNN là chi trả nợ (gồm cả lãi và gốc). Với nhiều khoản vay từ những năm 1990 thì đến nay đã bắt đầu tới hạn trả nợ, do vậy hàng năm số nợ phải trả đã chiếm tỷ trọng khoảng 10-12% tổng chi NSNN. Về xu thế, số nợ này sẽ tăng dần lên trong những năm tới và điều đó cũng có thể là nguyên nhân ảnh hưởng đến tính bền vững của NSNN trong tương lai.

Có nhiều lý do giải thích sự gia tăng nhanh chóng của các khoản chi NSNN trong đó có lý do là kỷ luật tài khóa của Việt Nam khá thấp. Xem xét giữa số quyết toán và dự toán chi NSNN những năm gần đây có thể thấy rõ điều này.

Hình 4.6. So sánh số chi Quyết toán và Dự toán hàng năm



Nguồn: Bộ Tài chính.

Số liệu cho thấy chi đầu tư phát triển thường xuyên vượt dự toán và một số năm có số vượt dự toán rất cao như 2009 là 60,8% năm 2010 là 45,9%, năm 2011 là 27,5%. Năm 2012 là năm có số chi cho đầu tư phát triển vượt dự toán thấp nhất trong mười năm gần đây (ước khoảng 8%) một phần do chính sách thắt chặt chi tiêu từ nghị quyết 11/CP của Chính phủ và một phần do khó khăn từ nguồn thu NSNN (năm 2012 thu NSNN ước chỉ đạt 100,1% dự toán trong đó thu từ hoạt động xuất nhập khẩu và thu nội địa (trừ dầu thô) không đạt dự toán).

Xem xét sâu hơn các khoản chi thường xuyên cho thấy khoản chi có số vượt dự toán lớn nhất là chi quản lý hành chính (trung bình giai đoạn 2005-2012 vượt 25,7% mỗi năm) tiếp theo là chi sự nghiệp kinh tế là 9,9% mỗi năm, chi cho sự nghiệp xã hội (y tế, giáo dục, văn hóa...) chỉ là vượt trung bình 1,9% mỗi năm. Điều này cho thấy kỷ luật tài khóa trong chi tiêu công chưa được tôn trọng và khu vực thường xuyên vượt dự toán lại là lĩnh vực đang có chủ trương cải cách mạnh mẽ là hành chính công. Như vậy, không chỉ tăng nhanh về quy mô mà kỷ luật tài khóa của các khoản chi cho quản lý nhà nước cũng là kém nhất. Số liệu giữa dự toán và quyết toán của chi cho khoa học công nghệ cung cấp một nhận xét đáng buồn là khoản chi này thường xuyên không đạt dự toán với tỷ lệ trung bình 2005-2012 là 89,8%. Phải chăng chúng ta không tìm được đề tài khoa học thích hợp để đầu tư hay thủ tục để thực hiện cho nghiên cứu khoa học

là quá phức tạp, làm nản lòng những người làm khoa học nên số dự toán chi cho khoa học không thể giải ngân hết.

Nếu tính toán theo phân loại của Việt Nam thì trong tổng chi cân đối NSNN có một khoản chi chiếm tỷ lệ cao hàng năm là chi chuyển nguồn, chi đã xuất quỹ chuyển quyết toán năm sau. Khoản chi này chiếm đến hơn 21% tổng chi NSNN vào năm 2008, năm 2010 và năm 2011. Chi chuyển nguồn lớn hàng năm làm cho tính chính xác, minh bạch về chi tiêu và thâm hụt NSNN không phản ánh đúng với thực tế từ đó sẽ ảnh hưởng không tốt tới việc triển khai các giải pháp trong điều hành kinh tế vĩ mô. Chi chuyển nguồn tăng lên hoàn toàn là nguyên nhân chủ quan, là cách thức quản lý, điều hành chi tiêu, cho nên nếu muốn các chính sách của Chính phủ có hiệu lực và hiệu quả tốt hơn thì không nên để chi chuyển nguồn tăng cao trong những năm tới⁵⁷. Kỷ luật tài khóa không tốt sẽ tạo ra những nguy cơ tác động tiêu cực tới tính bền vững của NSNN.

Thâm hụt ngân sách kéo dài và nợ công ở mức cao

Với quy mô chi tiêu ngân sách cao và liên tục tăng lên, Việt Nam phải đối mặt với tình trạng mất cân bằng ngân sách cao và kéo dài bất chấp việc quy mô thu NSNN cũng được duy trì ở mức rất cao như phân tích ở trên. Thống kê của Bộ Tài chính cho thấy trong nhiều năm Việt Nam luôn rơi vào tình trạng thâm hụt NSNN⁵⁸. Cụ thể, thâm hụt ngân sách (không bao gồm chi trả nợ gốc) trong giai đoạn 2004-2006 chỉ là khoảng 1% nhưng đến giai đoạn ba năm gần nhất thì đã lên tới 2,6%. Thâm hụt ngân sách tổng thể (bao gồm cả chi trả nợ gốc) theo thống kê của Bộ Tài chính kể từ 2001 đến nay luôn tiệm cận ngưỡng 5% (có năm 2009-2010 cao hơn 5%), thâm hụt ngân sách năm 2012 theo ước tính là khoảng 4,8%.

⁵⁷Năm 2011, Bộ Tài chính đã ban hành thông tư 177/2011/TT-BTC nhằm quy định chặt chẽ hơn với các khoản chi được chuyển nguồn. Quy định này là cần thiết nhằm tăng cường kỷ luật tài khóa.

⁵⁸Thống kê Việt Nam sử dụng từ bội chi NSNN để chỉ tình trạng thâm hụt ngân sách và thuật ngữ bội thu NSNN để chỉ tình trạng thặng dư NSNN. Trong bài viết chúng tôi sử dụng thuật ngữ “thâm hụt” khi chi lớn hơn thu và “thặng dư” trong trường hợp ngược lại.

Việc so sánh quốc tế về cán cân ngân sách của Việt Nam là không hề đơn giản khi Việt Nam sử dụng một hệ thống phân loại và hạch toán ngân sách chưa tương thích hoàn toàn với các tổ chức quốc tế. Ví dụ: nhiều khoản chi ngân sách từ nguồn TPCP cho các chương trình mục tiêu về giáo dục, y tế; các khoản vay về cho vay lại; nghĩa vụ nợ dự phòng, v.v... không được tính đầy đủ vào cân đối ngân sách và nợ công như thông lệ quốc tế. Hơn nữa, ngân sách chi cho các công trình lớn kéo dài lại được phân bổ dần vào quyết toán ngân sách nhiều năm chứ không tính cả vào năm phát hành trái phiếu. Hệ thống văn bản pháp quy về quản lý tài chính của Việt Nam hiện chưa có quy định cụ thể về việc hạch toán kế toán một cách hợp lý các khoản chi ngân sách kéo dài như thông lệ quốc tế. Hiện nay việc áp dụng khuôn khổ chi tiêu trung hạn - một phương pháp quản lý ngân sách mới vẫn chỉ dừng ở mức thí điểm.

Phương pháp hạch toán, thống kê ngân sách của Việt Nam với việc không tính toán đầy đủ một số khoản thu và chi liên quan đến NSNN cũng là lý do dẫn đến việc kỷ luật tài khóa thiếu nghiêm ngặt⁵⁹

Sự khác biệt về phương pháp thống kê, hạch toán ngân sách dẫn đến tình trạng số liệu về cân bằng ngân sách và nợ công của Việt Nam và các tổ chức quốc tế có sự khác nhau đáng kể.

⁵⁹Hiện nay, ngoài NSNN, còn có trên 50 quỹ tài chính tập trung hoặc chuyên dùng cũng là ngân quỹ nhà nước, thuộc phạm vi tài chính nhà nước, bộ phận cấu thành của tài chính quốc gia. Trong số đó, có nhiều quỹ tài chính ngoài ngân sách quản lý số tiền lên tới hàng ngàn tỷ đồng, thậm chí là hàng chục ngàn tỷ đồng, nhưng việc quy định sử dụng chúng không rõ ràng là một bằng chứng về kỷ luật ngân sách lỏng lẻo.

Bảng 4.6. Cán cân NSNN của Việt Nam qua các năm (% GDP)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
MOF ^a	-	-	-4,9	-4,9	-4,9	-5	-5,7	-4,6	-6,9	-5,5	-4,4	-4,8*
MOF ^b	-4,9	-4,9	-1,8	-1,1	-0,9	-0,9	-1,8	-1,8	-3,7	-2,8	-1,2	-2,8*
IMF	-3,8	-3,3	-4,8	-1,2	-3,3	0,3	-2,2	-0,5	-7,2	-3,1	-3,2	-5,2*
ADB	-3,5	-2,3	-2,2	0,2	-1,1	1,3	-1,0	0,7	-3,9	-4,5	-2,5*	

Ghi chú: MOF^a (Bộ Tài chính)-Cán cân ngân sách bao gồm chi trả nợ gốc
MOF^b- Cán cân ngân sách không bao gồm chi trả nợ gốc.

Số liệu có dấu * là số ước tính.

Nguồn: Tổng hợp từ Bộ Tài chính, IMF (Fiscal Monitor, 2013) và ADB (Key Economic Indicators, 2012).

Do vậy, so sánh quốc tế về cân bằng ngân sách và nợ công của Việt Nam với các nước khác là không dễ dàng. Tuy nhiên, có thể thấy rằng nếu sử dụng nguồn số liệu của cùng một tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới (WB), Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) hay Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) thì Việt Nam đều ở trong tình trạng có mức mất cân bằng ngân sách cao so với các nước trong khu vực.

Bảng 4.7. So sánh cán cân NSNN Việt Nam và các nước đang phát triển (%GDP)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Việt Nam	0,30	-2,2	-0,5	-7,2	-3,1	-3,2	-5,2
Trung bình các nước thu nhập thấp	3.7	-0.2	0.8	-2.8	-0.9	-1,7	-3,3
Các nước khu vực châu Á	8.3	0.3	2.5	-4.8	-0.5	-1,6	-3,9
Các nước có xuất khẩu dầu	0.5	-1.0	0.3	-4.8	-2.3	-3,7	-4,6
Các nước Mỹ Latin	2.0	1.7	1.3	-1.5	0.7	-0,9	-1,3
Các nước khu vực sa mạc Sahara	5,50	-1,3	-0,9	-2,8	-2,3	-2,3	-3,6
Các nước khác	0,40	-1,5	0,80	-4,1	-0,5	1,19	-1,63

Nguồn: IMF, Fiscal Monitor, tháng 04/2013, số liệu cho 2012 là số ước tính.

Số liệu mới nhất của IMF trong bảng trên cho thấy trong năm gần đây Việt Nam luôn có tỷ lệ thâm hụt NSNN cao hơn trung bình các nước đang phát triển có thu nhập thấp trên thế giới và cao hơn tỷ lệ trung bình của tất cả các nhóm nước đang phát triển thấp chia theo khu vực. Đây là vấn đề cần lưu ý vì thâm hụt ngân sách

cao, liên tục có ảnh hưởng tiêu cực đến các biến số vĩ mô của nền kinh tế như tăng trưởng kinh tế, lạm phát, lãi suất, cán cân thanh toán, tỷ giá.

Hiện nay Việt Nam vẫn áp dụng phương pháp cũ trong quản lý ngân sách là mọi khoản thu chi đều được lập dự toán và quyết toán hàng năm nên đã tạo ra những ảnh hưởng tiêu cực đến tính bền vững tài khóa và rủi ro tăng thâm hụt ngân sách. Điều này được giải thích như sau:

(i) Hiện cả thu và chi NSNN đều được lập dự toán hàng năm dựa cơ bản trên số liệu danh nghĩa năm hiện hành. Do vậy, nếu đó là năm có lạm phát cao thì dễ làm thổi phồng cả số thu NSNN vì thuế phụ thuộc khá nhiều vào mức giá.

(ii) Khi tổng thu NSNN được dự báo cao chúng ta cũng tiếp tục dự báo tổng chi NSNN ở mức cao và mặc dù đã giới hạn tỷ lệ bội chi ngân sách/GDP chúng ta vẫn sẽ có một con số bội chi về tuyệt đối rất cao. Số liệu về NSNN những năm gần đây cho thấy rất rõ là ngay cả khi tỷ lệ bội chi/GDP đã được ấn định thì con số tuyệt đối về bội chi NSNN vẫn có thể liên tục tăng lên. Hệ quả là tốc độ tăng vay nợ và vay nội địa cần thiết để bù đắp bội chi lại tăng mạnh trong vài năm gần đây. Điều này có nguy cơ gây ra những bất ổn kinh tế và gia tăng gánh nặng nợ công.

(iii) Các khoản chi cho các dự án đầu tư thường xuyên vượt dự toán và phải thực hiện chi chuyển nguồn nhiều năm vì hiện chưa có cơ chế cho việc lập kế hoạch tài chính cho trung và dài hạn.

Thâm hụt NSNN ở mức cao, liên tục sẽ dẫn tới việc tăng nợ công. Cũng như số liệu về thâm hụt NSNN, số liệu về nợ công của Việt Nam cũng không nhất quán giữa các tổ chức song đều phản ánh xu hướng tăng nhanh của nợ công.

Bảng 4.8. Nợ công của Việt Nam từ 2009-2012 (%GDP)

	2009	2010	2011	2012
MOF	52,6	56,3	54,9	55,6
Trong đó: Nợ nước ngoài	39	42,2	41,5	
IMF	51.2	54.0	50.4	52.1

Nguồn: Tổng hợp từ Bộ Tài chính và IMF.

Từ 2009, nợ công đã vượt qua ngưỡng 50% GDP và tăng đến 56,3% vào năm 2010 trước khi giảm nhẹ xuống 55,6% vào năm 2012. Nợ nước ngoài chiếm tỷ lệ cao trong tổng nợ công của Việt Nam (chiếm 76% tổng nợ công năm 2011). Về mặt số liệu thì tổng nợ công vẫn còn dưới ngưỡng an toàn 65% của Bộ Tài chính và IMF cũng cho rằng nợ công của Việt Nam chưa nguy hiểm. Kế hoạch trả nợ hàng năm khoảng 14%-16% tổng thu ngân sách nhà nước (thấp hơn giới hạn cảnh báo là 30%), bằng khoảng 4,5% kim ngạch xuất khẩu (thấp hơn giới hạn cảnh báo là 15%). Đây được coi là các chỉ tiêu an toàn, và chỉ số nợ công của Việt Nam được xếp loại ở mức trung bình so với các nước đang phát triển có cùng hệ số tín nhiệm. Tuy nhiên, nợ công của Việt Nam vẫn có nhiều vấn đề cần lưu ý sau đây:

Thứ nhất, các khoản nợ công của Việt Nam vẫn chưa tính đủ các gánh nặng nợ tiềm tàng từ hoạt động của khu vực ngoài ngân sách như hoạt động của bảo hiểm xã hội, bảo hiểm Y tế, khu vực ngân hàng và đặc biệt là khu vực DNNN.

Thứ hai, ngay cả khi nợ công không rơi vào ngưỡng nguy hiểm thì nền kinh tế vẫn có thể gặp bất ổn khi tổng số nợ quá cao. Bài học kinh nghiệm của Argentina năm 2001 cho thấy, do vay nợ tràn lan trong khi Chính phủ không kiểm soát được khả năng thu thuế, kim ngạch xuất khẩu thấp (chỉ chiếm khoảng 10% GDP), nên không có nguồn để trả nợ, cộng với tệ nạn tham nhũng, sự bùng nổ vay nợ của chính quyền địa phương nên cuối cùng đã rơi vào tình trạng vỡ nợ. Vào thời điểm Chính phủ Argentina tuyên bố vỡ nợ, nợ công của nước này cũng chỉ bằng 69% GDP, chưa phải là lớn so với nhiều nước.

Thứ ba, tỷ lệ nợ công/GDP là thước đo tốt về quy mô nợ công song nó chưa hẳn là chỉ số tốt để đánh giá rằng nợ công đang an toàn và không có rủi ro. Với một nền kinh tế có nhiều chỉ số vĩ mô chưa ổn định, vững chắc như Việt Nam thì tỷ lệ nợ công tăng cao cần phải hết sức cẩn trọng.

Những rủi ro tiềm ẩn với tính bền vững và kỷ luật tài khóa

Rủi ro từ đầu tư của khu vực nhà nước lớn, kém hiệu quả

Mô hình tăng trưởng kinh tế của Việt Nam giai đoạn vừa qua dựa rất nhiều vào đầu tư trong đó có vai trò quan trọng của đầu tư của khu vực nhà nước (đôi khi còn được coi là đầu tư công)⁶⁰. Thông thường đầu tư công có nguồn từ NSNN, tín dụng nhà nước, TPCP hoặc vốn viện trợ phát triển (ODA). Trong thống kê của Việt Nam, đầu tư của khu vực nhà nước còn bao gồm cả các dự án phát triển sản xuất kinh doanh của các DNNN.

Tổng vốn đầu tư toàn xã hội của Việt Nam tăng nhanh trong hai thập kỷ qua. Mức trung bình giai đoạn 1991-1995 là 28,2% GDP, giai đoạn 1996-2000 là 33,3% GDP, giai đoạn 2001-2005 tăng lên là 39,1% và đạt mức trung bình 42,7% cho giai đoạn 2006-2010. Tỷ lệ đầu tư/GDP chỉ giảm đi trong hai năm gần đây và thấp nhất là năm 2012 với con số ước tính là 28,5% GDP - thấp nhất 15 năm gần đây.

⁶⁰Hiện còn nhiều tranh luận về phạm vi của thuật ngữ đầu tư công, trong bài viết này đầu tư công được hiểu là các chi tiêu của khu vực nhà nước nhằm tạo ra các hàng hóa công cộng và dịch vụ xã hội.

Bảng 4.9. Tổng vốn đầu tư toàn xã hội và đầu tư từ khu vực nhà nước

	Tổng vốn đầu tư toàn xã hội so với GDP (%)	Vốn đầu tư khu vực nhà nước				
		Tỷ lệ so với tổng vốn đầu tư toàn xã hội (%)	Tốc độ tăng (%)	Tỷ trọng các thành phần (%)		
				Vốn NSNN	Vốn vay	Vốn của các DNNN và nguồn vốn khác
1995-1999	32,7	50,9	126,3	43,2	24,7	32,2
2000-2004	37,3	55,4	113,2	45,3	29,2	25,5
2005	40,89	47,1	115,6	54,4	22,3	23,3
2006	41,54	45,7	114,5	54,1	14,5	31,4
2007	46,52	37,2	107,0	54,2	15,4	30,4
2008	41,53	33,9	105,6	61,8	13,5	24,7
2009	42,74	40,5	137,6	64,3	14,1	21,6
2010	41,91	38,1	110,0	44,8	36,6	18,6
2011 (ước)	36,40	38,9	108,0	52,1	33,4	14,5
2012 (ước)	28,5	37,8	109,6	54,8	-	-

Nguồn: Tính toán từ số liệu Tổng cục thống kê.

Tổng đầu tư/GDP của Việt Nam trong giai đoạn 2000-2011 luôn nằm trong nước có quy mô lớn nhất thế giới và đạt tốc độ tăng 18% mỗi năm, cao hơn tốc độ tăng tiết kiệm quốc gia. Hơn nữa quy mô đầu tư toàn xã hội cũng cao hơn so với tiết kiệm nội địa và tiết kiệm quốc gia nên gia tăng vay nợ nước ngoài và gây sức ép mạnh đến tăng lãi suất.

Trong tổng đầu tư toàn xã hội thì đầu tư của khu vực nhà nước luôn giữ vai trò chủ yếu. Giai đoạn 1995-2004, vốn đầu tư của khu vực này chiếm hơn 50% tổng vốn đầu tư toàn xã hội, tỷ lệ này chỉ giảm đi từ 2005 đến nay song vẫn chiếm 37,8% vào năm 2012. Trong vốn đầu tư của khu vực nhà nước thì đầu tư từ NSNN lại giữ vai trò chính, thường xuyên đạt trên 50% trong 10 năm gần đây. Nhu cầu đầu tư từ NSNN cao đã gây sức ép rất lớn lên tổng chi tiêu của NSNN trong khi nhu cầu chi thường xuyên cũng tăng nhanh. Hệ quả là NSNN thường xuyên rơi vào tình trạng thâm hụt cao. Để đáp ứng nhu cầu đầu tư, Chính phủ còn phải đi vay để đầu tư và về cho vay

lại. Nguồn này chiếm 1/3 tổng đầu tư của khu vực nhà nước năm 2011 trong khi vốn đầu tư của khu vực DNNN và nguồn khác lại có xu hướng sụt giảm trong vài năm gần đây.

Sự gia tăng của quy mô đầu tư của khu vực nhà nước không đi kèm với hiệu quả. Hiệu quả sử dụng vốn đầu tư của toàn nền kinh tế nói chung và của khu vực nhà nước nói riêng ngày càng giảm, để duy trì tăng trưởng thì ngày càng cần lượng vốn đầu tư nhiều hơn (hệ số ICOR của kinh tế nhà nước giai đoạn 2000-2005 là 6,9 còn giai đoạn 2006-2010 là 9,7⁶¹). Đầu tư của khu vực nhà nước kém hiệu quả là nguy cơ rất lớn với tính bền vững của ngân sách khi nguồn vốn vay ngày càng nhiều hơn và nhiều khoản vay đã bắt đầu đến hạn trả nợ. Rủi ro này ngày càng lớn hơn khi nền kinh tế có lạm phát cao, giai đoạn 2010-2011 có nhiều đợt phát hành trái phiếu chính phủ đã phải trả mức lãi suất từ 10-12 % mỗi năm cho đến khi đáo hạn.

Rủi ro từ khu vực DNNN

Trước Đổi mới, khu vực DNNN từng giữ vai trò quan trọng nhất trong nền kinh tế trong đó có đóng góp cho NSNN. Sau nhiều năm cải cách, dù số lượng DNNN đã giảm đi rõ rệt song quy mô các DNNN lại tăng lên đáng kể. Xét về vốn thì trong vòng mười năm gần đây quy mô vốn trung bình của các DNNN đã tăng lên gấp mười lần và quy mô vốn bình quân của DNNN cuối năm 2011 là gấp 4,5 lần các doanh nghiệp FDI và 61 lần so với các doanh nghiệp ngoài quốc doanh. Khu vực DNNN nhận được nhiều thuận lợi hơn, nhất là tiếp cận các nguồn lực sản xuất (tín dụng, đất đai, tài nguyên).

Đóng góp của hệ thống các DNNN với sự phát triển kinh tế Việt Nam trong giai đoạn trước Đổi mới (1986) và những năm đầu sau đó là điều cần được ghi nhận một cách khách quan. Cho đến hiện nay các DNNN đóng góp lớn nhất cho NSNN (khoảng 20% tổng thu cân đối NSNN)⁶². Khu vực DNNN vẫn chiếm vai trò nhà cung

⁶¹Xem thêm Bùi Trinh (2011).

⁶²Nhiều DNNN nộp ngân sách lớn cũng một phần do vị thế độc quyền trong kinh doanh của mình.

cấp chính trong nhiều ngành kinh doanh như phân bón (99%), than (97%), điện và ga (94%), viễn thông (91%), bảo hiểm (86%).

Trong số các DNNN thì các tập đoàn kinh tế nhà nước được kỳ vọng là các quả đấm thép, những mũi nhọn trong phát triển một số ngành nghề. Tuy nhiên sự mở rộng quá nhanh về quy mô trong khi chưa xây dựng được một cơ chế giám sát chặt chẽ và minh bạch, công tác quản lý hiện nay với các DNNN làm cho hiệu quả kinh tế của các DNNN bị sa sút.

Sự khủng hoảng và rơi vào tình trạng gần như phá sản của một số tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước như Vinashin, Vinalines cùng với tình trạng tài chính khó khăn của nhiều DNNN khác gần đây cho thấy mô hình DNNN hiện nay đang gặp phải những hạn chế rất lớn. Mặc dù quá trình tái cơ cấu các DNNN mà trọng tâm là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước đã được triển khai từ đầu năm 2012 song tới nay tiến trình này vẫn đang diễn ra hết sức chậm chạp. Trong quá trình tái cơ cấu các DNNN sẽ có không ít các rủi ro với tính bền vững của NSNN trong trung và dài hạn. Những rủi ro này bao gồm:

(i) Rủi ro từ việc giảm thu NSNN. Quá trình tái cơ cấu sẽ tác động đến hoạt động sản xuất kinh doanh của các DNNN trong một giai đoạn nhất định nên số nộp NSNN của các DNNN có thể sẽ giảm đi. Việc thay đổi chủ sở hữu cũng có thể tác động đến hiệu quả thu NSNN khi động lực trốn thuế của khu vực ngoài nhà nước thường lớn hơn nhiều khu vực DNNN.

(ii) Rủi ro tăng thâm hụt NSNN và nợ công khi Chính phủ có thể phải đứng ra bảo lãnh các khoản nợ của DNNN trong quá trình tái cơ cấu. Có thể minh họa bằng trường hợp của Vinashin. Hiện nay nhóm các chủ nợ đang đề nghị hoán đổi toàn bộ số nợ 600 triệu USD của tập đoàn này thành TPCP có kỳ hạn 12 năm có sự bảo lãnh của Bộ Tài chính. Nếu đề nghị này được chấp thuận thì cộng thêm với khoản 750 triệu đôla trái phiếu quốc tế mà Chính phủ vay về cho

Vinashin vay lại thì NSNN có thể phải gánh một khoản nợ là 1,35 tỷ USD cho riêng một Vinashin.

Ngoài những rủi ro của quá trình tái cấu trúc DNNN tới tính bền vững tài khóa thì quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng với việc hỗ trợ của NHNN tới xử lý nợ xấu cũng có thể gây rủi ro tương tự. Trong ngắn hạn việc sử dụng trái phiếu hoán đổi nợ xấu có tác dụng như một chính sách kích thích tài khóa và sẽ không gây bất ổn nếu chính sách tiền tệ được điều chỉnh hợp lý. Song về dài hạn nếu nợ xấu không được xử lý triệt để với việc chấp nhận những đau đớn nhất định thì nền kinh tế sẽ lại rơi vào bất ổn trong khi nợ công tăng lên.

ỔN ĐỊNH NGÂN SÁCH VÀ KỶ LUẬT TÀI KHÓA TRONG BỐI CẢNH PHÂN CẤP NGÂN SÁCH

Phân cấp ngân sách được coi là vấn đề cơ bản trong phân cấp của các quốc gia. Những nội dung trọng tâm của phân cấp NSNN bao gồm: (i) phân cấp về quyền hạn và trách nhiệm chi tiêu; (ii) phân cấp quyền hạn và trách nhiệm thu ngân sách; (iii) điều tiết ngân sách giữa trung ương và địa phương; và (iv) quy định về khả năng đi vay nợ của chính quyền địa phương.

Hiện chưa có nhiều thảo luận về vấn đề thay đổi cơ chế phân cấp tài khóa khi thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế. Tuy nhiên, trong bối cảnh đang thực hiện nhiều thay đổi về thể chế pháp luật như thay đổi Hiến pháp, sửa đổi Luật NSNN, v.v... thì phân cấp tài khóa cần được quan tâm nhiều hơn. Trong phần này chúng tôi tập trung bàn về những vấn đề hiện nay trong phân cấp ngân sách có liên quan đến sự ổn định của tổng thể NSNN và kỷ luật tài khóa.

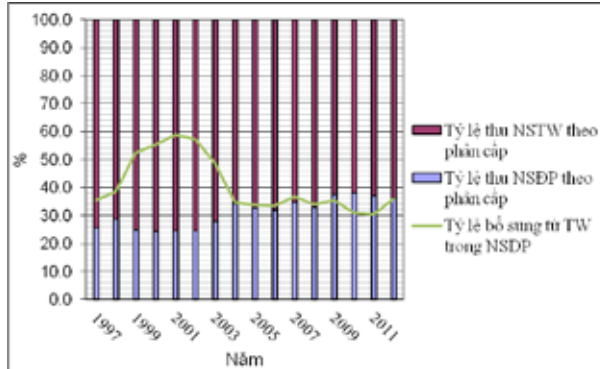
Quy mô ngân sách địa phương tăng nhanh nhưng không bền vững

Tỷ lệ thu NSDP trong tổng NSNN tăng mạnh kể từ sau khi áp dụng luật ngân sách 2002⁶³. So với tổng thu cân đối NSNN thì thu NSDP theo phân cấp đã tăng từ trung bình 26,4% giai đoạn 1997

⁶³Luật NSNN 2002 được áp dụng từ năm 2004 với một số đổi mới so với Luật NSNN 1996.

-2003 lên đến hơn tỷ lệ trung bình hơn 35% trong giai đoạn 2004-2011. Nếu không tính thu NSNN từ dầu thô thì thu ngân sách địa phương chiếm trung bình hơn 43% tổng thu NSNN ở Việt Nam giai đoạn 2008-2012.

Hình 4.7. Tỷ lệ thu NSTW và NSDP giai đoạn 1997-2012



Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ Tài chính, năm 2012 là số liệu dự toán.

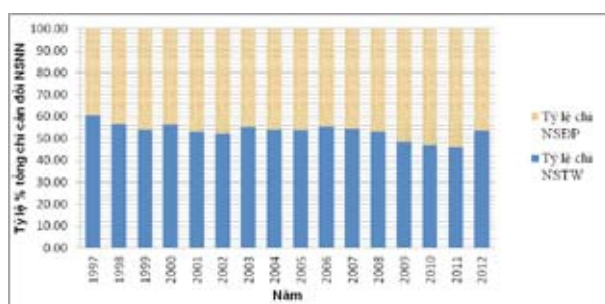
Tỷ lệ bổ sung từ ngân sách trung ương NSTW cho địa phương có xu hướng giảm mạnh, chỉ còn 34,1% cho giai đoạn 2005-2010. Tuy nhiên, suy thoái kinh tế cùng với sự sụt giảm của thị trường BĐS làm nguồn thu ngân sách theo phân cấp của các địa phương năm 2012 giảm rất mạnh. Thực trạng này khiến cho tỷ lệ bổ sung từ NSTW cho NSDP theo dự toán sẽ tăng rất nhanh lên 36% tổng thu của NSDP.

So sánh quốc tế cho thấy tỷ lệ thu NSDP trong GDP quốc gia của Việt Nam đạt 9,9 % giai đoạn này, cao hơn mức trung bình của các nước đang phát triển⁶⁴. Tỷ lệ chuyển giao ngân sách từ trung ương cho địa phương của Việt Nam cũng cao hơn mức trung bình của nhóm các nước đang chuyển đổi ở Đông Âu và Liên Xô cũ song thấp hơn mức trung bình của các nước đang phát triển.

⁶⁴Xem thêm Shah, Anwar (2006)

Tương tự như thu thì tỷ lệ chi tiêu của ngân sách địa phương trong tổng chi NSNN cũng tăng nhanh tăng từ 37,9% giai đoạn 1996-2000 lên 47,2% năm 2008 và chiếm hơn 50% tổng chi NSNN năm 2009-2010. Có thể thấy rằng nếu xét tỷ lệ chi NSDP trong tổng chi NSNN thì Việt Nam đang thực hiện phân cấp khá mạnh (xem hình 4.8). So sánh quốc tế cho thấy Việt Nam có tỷ lệ chi NSDP trong tổng chi NSNN cao hơn mức trung bình nhiều quốc gia, cao hơn ngay cả so với mức trung bình của nhóm các nước công nghiệp phát triển (OECD) (xem hình 4.9).

Hình 4.8. Tỷ lệ chi cân đối NSTW và NSDP (1997-2012)

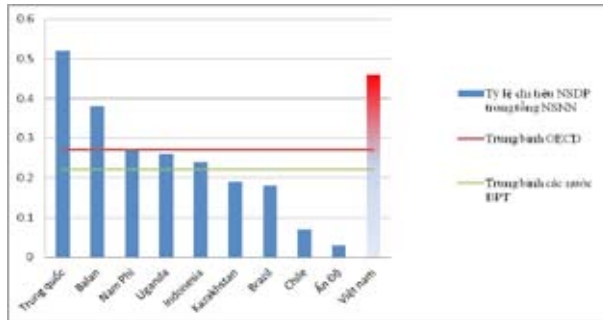


Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ Tài chính.

Tỷ lệ chi NSTW giai đoạn 2009-2011 đã giảm xuống dưới 50% tổng chi cân đối NSNN. Tuy nhiên năm 2012, theo dự toán tỷ lệ chi của NSTW lại tăng lên mạnh, có thể do sự tăng mạnh của nhiệm vụ chi trả nợ của NSTW so với NSDP.

Như vậy, nếu chỉ nhìn bề ngoài qua tỷ lệ thu và chi của NSDP trong tổng NSNN thì dường như Việt Nam đã và đang thực hiện phân cấp ngày càng mạnh hơn cho chính quyền địa phương. Tuy nhiên, nếu xem xét kỹ hơn về thực trạng thu - chi ngân sách thì thấy có một số tồn tại ảnh hưởng trực tiếp đến sự bền vững của NSDP và cả hệ thống NSNN.

Hình 4.9. So sánh tỷ lệ chi tiêu của NSDP trong tổng NSNN



Nguồn: A. Shah, 2006 và Bộ Tài chính, 2008.

Thứ nhất, mô hình phân chia ngân sách hiện nay chưa thực sự khuyến khích các địa phương nuôi dưỡng nguồn thu, cải thiện hiệu quả chi tiêu mà ngược lại khuyến khích các tỉnh tăng chi nhiều nhất có thể. Có thể thấy rõ điều này khi xem xét phương trình cân bằng NSDP dưới đây:

$$A = B + t \cdot C + TR$$

Trong đó

A: Tổng chi NSDP

B: Khoản thu NSDP hưởng 100 %

t: Tỷ lệ phân chia giữa NSTW và NSDP

C: Các khoản thu được phân chia giữa TW và địa phương

TR: Khoản bổ sung từ NSTW

Có hai trường hợp xảy ra:

Trường hợp 1: $A > B + C$ thì tỷ lệ phân chia $t = 100\%$ và NSDP sẽ được nhận thêm một khoản bổ sung từ NSTW $= A - (B + C)$.

Trường hợp 2: $A \leq B + C$ thì NSDP sẽ không được nhận bổ sung cân đối ngân sách ($T = 0$) và khi đó $t \leq 100\%$ (có sự phân chia nguồn thu giữa trung ương và địa phương).

Mặc dù tỷ lệ phân chia được giữ ổn định từ ba đến năm năm theo Luật Ngân sách nhưng các địa phương có nguồn thu tăng lên sẽ tìm mọi cách đẩy mạnh tăng chi NSDP để tránh bị điều tiết nguồn

thu về NSTW. Một khi các khoản chi tiêu không được xây dựng trên nguyên tắc hiệu quả và kết quả của chúng chưa được đánh giá chính xác thì hệ quả là quy mô chi NSNN tăng lên nhưng chất lượng chi tiêu sẽ kém hơn.

Tình trạng đầu tư công tràn lan, chồng chéo, kém hiệu quả của các địa phương, thậm chí vượt xa khả năng của NSDP như trường hợp tỉnh Hà Giang trước đây có phần trách nhiệm từ cơ chế phân cấp ngân sách. Dĩ nhiên sự thiếu giám sát và kỷ luật lỏng lẻo của trung ương và của cơ quan dân cử địa phương cùng với chất lượng quy hoạch thấp cũng là nguyên nhân quan trọng của tình trạng này. Điều này dẫn đến rủi ro là càng phân cấp mạnh thì nguy cơ mất ổn định hệ thống ngân sách càng lớn. Vì vậy phân cấp trong chi đầu tư cần xem xét đến năng lực quản trị của từng địa phương. Có thể xem xét đến mô hình quản lý chi tiêu công cho những dự án đầu tư cơ sở hạ tầng lớn theo vùng để tránh tình trạng đầu tư lãng phí, kém hiệu quả với tình trạng nở rộ của cảng biển hay sân bay như thời gian vừa qua.

Thứ hai, tỷ lệ thu ngân sách của các địa phương đã tăng lên đáng kể trong thời gian gần đây không xuất phát từ việc thay đổi trong phân cấp ngân sách theo hướng để lại nguồn thu nhiều hơn cho địa phương mà chủ yếu là do các địa phương tập trung khai thác các nguồn thu được phân chia 100% cho NSDP. Vì các sắc thuế đều do Trung ương quyết định cả về thuế suất, cơ sở tính thuế nên không gian cho việc thực hiện sự tự chủ của địa phương là hết sức hạn chế. Do vậy, các địa phương buộc phải tìm kiếm tăng nguồn thu qua việc tăng thu từ đất đai, xổ số - một loại nguồn thu được phân cấp hoàn toàn cho địa phương.

Trong sáu tỉnh, thành phố lớn có đóng góp thuế nội địa cao là Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng, Hải Phòng, Bình Dương, Đồng Nai thì phần lớn doanh nghiệp xếp trong nhóm V1000

(nhóm 1.000 doanh nghiệp đóng thuế cao nhất cả nước năm 2011) là thuộc ngành xây dựng - BĐS⁶⁵.

Sự phụ thuộc rất lớn vào thu từ giao quyền sử dụng đất là nguồn thu chỉ phát sinh một lần dẫn đến vấn đề là thu NSNN từ đất đai sẽ không thể đáp ứng các yêu cầu dài hạn ở địa phương. Nguồn thu đất đai lớn còn làm các địa phương có nguy cơ rơi vào tình trạng “căn bệnh Hà Lan”⁶⁶. Tình trạng hàng loạt các dự án liên quan đến bất động sản được cấp phép ồ ạt ở nhiều địa phương là biểu hiện của vấn đề này. Khi các địa phương chỉ quan tâm hỗ trợ đến các hoạt động kinh doanh về bất động sản mà ít quan tâm đến phát triển các ngành kinh tế khác thì rõ ràng ngân sách địa phương không thể bền vững. Sự sụt giảm trong thu NSDP nhiều tỉnh, thành phố năm 2012 là minh chứng cụ thể cho nhận định này.

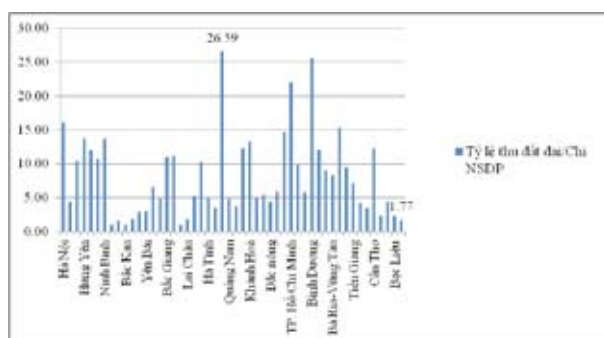
Ước tính của Bộ Tài chính cho thấy dù tổng thu NSNN 2012 đạt kế hoạch nhưng ngân sách thu từ địa phương giảm 10.000 tỷ đồng so với dự toán, có tới hàng chục tỉnh, thành phố hụt thu ngân sách so với dự toán, trong đó hầu hết là các tỉnh trọng điểm thu. Năm 2012, lần đầu tiên sau 15 năm thực hiện Luật NSNN, Đà Nẵng đã không thể hoàn thành dự toán ngân sách, theo số liệu ước tính cuối năm 2012 thì thu NSDP trong năm chỉ đạt hơn 10.000 tỷ đồng (bằng 81,1% số dự toán). Một trong những nguyên nhân cơ bản là hụt thu về tiền sử dụng đất, ngân sách thành phố Đà Nẵng chỉ thu tiền sử dụng đất khoảng 1.300 tỷ đồng, đạt hơn 37% kế hoạch và giảm hơn 3.800 tỷ đồng so với năm 2011⁶⁷.

⁶⁵Báo cáo xếp hạng V1000 năm 2012 của Công ty CP Đánh giá Việt Nam và Tạp chí Thuế.

⁶⁶Căn bệnh Hà Lan là tên gọi một loại nguy cơ kinh tế xảy ra khi tập trung đẩy mạnh khai thác tài nguyên thiên nhiên dẫn tới làm suy giảm ngành công nghiệp chế tạo - một hiện tượng giảm công nghiệp hóa.

⁶⁷Mặc dù Đà Nẵng cũng được coi là thành công khi đã huy động tốt nguồn lực từ đất đai cho phát triển giai đoạn vừa qua.

Hình 4.10. Tỷ lệ thu từ đất đai trong tổng chi NSĐP (%)



Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ tài chính và báo cáo quyết toán NSĐP.

Thứ ba, tương quan giữa nguồn thu được giữ lại và nhiệm vụ chi của các cấp chính quyền địa phương chưa tương xứng. Mặc dù tỷ trọng chi của ngân sách địa phương trong tổng chi ngân sách nhà nước đã tăng lên đáng kể, song phần chi đó phần lớn lại được trang trải từ nguồn bổ sung của ngân sách trung ương. Số tỉnh tự cân đối được ngân sách từ nguồn thu được giữ lại cho tỉnh giảm từ 15 tỉnh năm 2005 xuống còn 11 tỉnh năm 2010. Các tỉnh còn lại đều phải trông chờ vào số bổ sung của NSTW. Vấn đề công bằng theo chiều ngang hiện chưa được giải quyết tốt khi phân chia nguồn thu NSNN giữa các địa phương.

Việc huy động NSNN ở các địa phương hiện vẫn không tuân thủ nguyên tắc “lợi ích” trong cung cấp hàng hóa công cộng ở địa phương. Một nghiên cứu gần đây⁶⁸ cho thấy hầu như không có tương quan giữa thu - chi NSNN ở địa phương với một số hàng hóa công cộng ở địa phương như: trường mẫu giáo, y tế xã. Cũng không có tương quan rõ rệt giữa thu NSNN ở địa phương với chi NSNN địa phương/đầu người. Nói cách khác việc nuôi dưỡng nguồn thu ở địa phương chưa được chú trọng nhiều và quan hệ giữa thụ hưởng các dịch vụ công cộng và nghĩa vụ đóng góp của người dân chưa rõ ràng.

⁶⁸Xem thêm Vũ Sỹ Cường (2012)

Nhiệm vụ chi của chính quyền cấp xã tăng lên đáng kể nhưng nhiều xã nguồn thu ngân sách theo phân cấp không đủ nên buộc phải huy động các khoản đóng góp ngoài thuế của người dân gây bức xúc cho xã hội. Phân cấp chi ngân sách chưa gắn liền với việc cung cấp các dịch vụ công cộng ở địa phương mà chủ yếu vẫn được phân bổ dựa trên những định mức cũ, không còn phù hợp trong bối cảnh mới. Nguyên tắc hiệu quả trong cung cấp dịch vụ công chưa được xem xét khi phân bổ chi tiêu từ NSNN.

Phân cấp ngân sách nhưng kỷ luật chưa nghiêm

Việt Nam là một trong rất ít nước trên thế giới còn sử dụng mô hình NSNN lồng ghép theo kiểu “búp bê Nga”⁶⁹. Vì vậy khi Quốc hội phê duyệt dự toán và quyết toán ngân sách quốc gia thì luôn bao gồm trong đó NSDP.

Thứ nhất, do quy trình ngân sách mang lòng ghép lớn và thời gian thực hiện tương đối ngắn làm cho việc lập dự toán, quyết toán ở các cấp còn nhiều hạn chế. Yêu cầu lập và quyết toán ngân sách đòi hỏi cấp dưới phải trình lên cấp trên và cấp trên phải tổng hợp dự toán cũng như quyết toán của cấp dưới. Với trên 10.000 xã, trên 600 huyện, 63 tỉnh thành phố trực thuộc Trung ương, với một khoảng thời gian thực tế rất ngắn, yêu cầu đó trở nên rất khó thực hiện. Trên thực tế, cấp tỉnh không thể ngồi chờ từng xã lập dự toán của mình và nộp lên huyện, sau đó từng huyện vừa lập dự toán của mình vừa tổng hợp dự toán của các xã trực thuộc để nộp lên tỉnh; mà trên thực tế cấp tỉnh thường chủ động lập dự toán ngân sách của tỉnh mình trên cơ sở số kiểm tra được giao.

⁶⁹Nghĩa là ngân sách cấp trên bao gồm cả ngân sách cấp dưới.

Bảng 4.10. So sánh chênh lệch quyết toán và dự toán NSDP (%)

Chỉ tiêu	Thu NSNN trên địa bàn	Chi NSDP
Trung bình	262,2	232,9
Độ lệch chuẩn	126,1	46,3
Lớn nhất	890,3	369,9
Nhỏ nhất	100,1	147,0

Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ Tài chính, 2010.

Tương tự, trong khâu quyết toán ngân sách, cấp tỉnh vẫn phải chủ động tính toán dựa trên số liệu phân bổ ngân sách cụ thể của tỉnh mình và một số điều chỉnh trên thực tế mà tỉnh có thể nắm được trong quá trình thực hiện. Kết quả tính toán ở bảng trên cho thấy trung bình số liệu quyết toán cao gấp 2,6 lần số dự toán trong đó có tỉnh chênh lệch lên đến 8,9 lần cho thấy nhận xét trên là rất có cơ sở.

Pháp luật hiện nay còn thiếu chế tài đảm bảo thực hiện đúng dự toán ngân sách hàng năm làm giảm hiệu lực các quyết định phân cấp ngân sách. Sự khác biệt quá lớn giữa số dự toán và quyết toán cho thấy việc biểu quyết dự toán ngân sách hàng năm có ít tính ràng buộc trong thực thi. Nguyên nhân của tình trạng này có lý do thuộc về kỷ luật ngân sách song cũng có lý do thuộc về cơ chế quản lý ngân sách như đã phân tích ở trên.

Thứ hai là vấn đề vay nợ của địa phương. Hiện nay theo Khoản 3 Điều 8 Luật NSNN thì các địa phương được huy động vốn đầu tư cơ sở hạ tầng của với mức dư nợ từ nguồn vốn huy động không vượt quá 30% vốn đầu tư xây dựng cơ bản trong nước hàng năm của ngân sách cấp tỉnh. Tuy nhiên việc quy định tỷ lệ đồng nhất 30 % cho tất cả các địa phương là chưa hoàn toàn hợp lý. Mặc dù gần đây có Thông tư 81/2012/TT-BTC hướng dẫn về cách thức huy động qua phát hành trái phiếu cho chính quyền địa phương song việc giám sát sử dụng nguồn lực này và trả nợ vẫn là vấn đề cần có những quy định cụ thể hơn. Nếu không có những quy định chặt chẽ về trách nhiệm của chính quyền địa phương trong vay và sử dụng nợ thì có

thể xảy ra tình trạng “ràng buộc ngân sách lỏng” và các địa phương sẽ có thể “vay nợ để trả nợ” rất nguy hiểm cho NSNN. Nợ công địa phương - hiện chỉ chiếm 0,4 % GDP - nếu tăng nhanh do vay nợ sẽ gây rủi ro tăng nợ công quốc gia và mất ổn định ngân sách.

Hơn nữa, khi mà Việt Nam đang cố gắng tái cơ cấu đầu tư công, giảm quy mô đầu tư từ NSNN thì việc các địa phương tăng cường vay nợ sẽ làm cho chủ trương này khó có thể thực hiện.

Thứ ba, kỷ luật ngân sách cũng là vấn đề đáng quan tâm khi phân cấp quản lý ngân sách. Kết quả kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách năm 2007, 2008 của một số địa phương đều cho thấy việc chấp hành quy định về thu, chi, quản lý NSNN phần lớn đều rất kém: dễ xảy ra thất thu lớn và chi tiêu sai còn nhiều, tổ chức thu, chi bất hợp lý, không khoa học, v.v... thậm chí có sự tùy tiện, sai phạm ở nhiều cấp. Tất cả những điều đó dẫn đến không cân đối được nguồn thu - nguồn chi, ảnh hưởng không nhỏ đến yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Mặc dù kết quả kiểm toán NSNN năm 2009 về báo cáo quyết toán ngân sách địa phương cho thấy một vài tiến bộ. Song việc chấp hành kỷ cương, kỷ luật tài chính ngân sách đang thực sự là vấn đề lớn, đáng lo ngại, cần được xem xét, bàn thảo để tìm ra giải pháp hiệu quả để quản lý tốt NSNN.

KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

Chính sách tài khóa có vai trò quan trọng trong ổn định và tăng trưởng kinh tế. Những phân tích trong bài viết cho thấy đã đến lúc Việt Nam cần có sự đổi mới mạnh mẽ, toàn diện nhằm hướng tới việc xây dựng một ngân sách bền vững, hiệu quả. Dù hiện nay quy mô nợ công của Việt Nam vẫn được coi là trong ngưỡng an toàn song với việc duy trì thâm hụt ngân sách nhiều năm ở mức xấp xỉ 5% GDP trong khi hiệu quả chi tiêu công ngày càng kém thì nguy cơ mất ổn định tài khóa không chỉ là cảnh báo. Trong bối cảnh Việt Nam đang có những thảo luận về thay đổi Hiến pháp và Luật NSNN thì cần

thiết phải có những thảo luận sâu về đổi mới chính sách tài khóa trong cả thu và chi NSNN.

Với các khoản thu NSNN, cải cách hệ thống thuế nhằm giảm bớt gánh nặng thuế khóa, tạo nguồn thu ngân sách ổn định và cân bằng cần được coi là quan điểm chủ đạo. Để làm được điều này ngoài các giải pháp mang tính kỹ thuật như giảm thuế suất hay thay đổi phạm vi tính thuế, v.v... thì phải cải thiện hiệu quả của công tác quản lý thuế. Hiện nay vai trò của DNNN trong đóng góp NSNN vẫn rất lớn trong khi đóng góp của các khu vực kinh tế khác chưa tương xứng với tiềm năng. Vì vậy cần tiếp tục nâng cao hiệu quả thu thuế từ các khu vực kinh tế ngoài Nhà nước.

Để có nguồn thu NSNN ổn định và bền vững thì cần thực hiện giảm quy mô thu NSNN về mức hợp lý và giảm dần sự phụ thuộc của NSNN vào các nguồn thu từ khai thác tài nguyên. Tuy vậy, để giảm được sức ép thu thuế thì tất yếu phải giảm quy mô chi tiêu công và thu hẹp vai trò của nhà nước trong nền kinh tế.

Nhằm nâng cao vai trò của Quốc hội trong phê duyệt dự toán NSNN thì có thể xem xét thay đổi các Nghị quyết của Quốc hội về dự toán ngân sách thành các luật ngân sách hàng năm. Điều này cho phép tăng cường tính kỷ luật ngân sách và hạn chế tình trạng chi chuyển nguồn như hiện nay. Với các khoản chi được thực hiện trong nhiều năm thì việc áp dụng Khuôn khổ chi tiêu trung hạn và đo lường kết quả đầu ra trong chi tiêu công là rất cần thiết. Điều này cũng cho phép cải thiện hiệu quả chi NSNN cho các dự án đầu tư khi phương pháp này đòi hỏi khi lập các dự án thì phải có thứ tự ưu tiên, chỉ rõ các kết quả đầu ra thay vì chỉ dựa trên nguồn lực sẵn có như hiện nay.

Cắt giảm quy mô chi tiêu NSNN cũng sẽ cho phép làm giảm thâm hụt, từng bước cân bằng ngân sách Nhà nước. Với tỷ lệ ngày càng lớn trong ngân sách thì sẽ khó có thể thực hiện điều này nếu không thực hiện cải cách hành chính, tiết kiệm chi tiêu. Chính phủ

cần có những giải pháp mạnh mẽ hơn với việc cắt giảm chi tiêu trong quản lý hành chính và cải thiện hiệu quả làm việc của bộ máy. Sự gia tăng nhanh chóng của số lượng công chức những năm gần đây, nhất là ở cấp xã là rào cản rất lớn cho việc cắt giảm chi tiêu công.

Với những khoản chi tiêu cho khu vực sự nghiệp, có thể xem xét thay đổi cơ cấu chi tiêu theo nguyên tắc Nhà nước chỉ bao cấp những dịch vụ công cơ bản, cần thiết và tăng dần sự tham gia của các thành phần kinh tế khác vào cung cấp dịch vụ. Xã hội hóa các dịch vụ công đang được coi là chủ trương cần đẩy mạnh song cần đi đôi với việc nhà nước phải kiểm soát tốt chất lượng các dịch vụ xã hội hóa.

Chủ trương chính sách của hai Nghị quyết số 11/NQ-CP và số 13/NQ-CP, chính sách giảm thuế thu nhập doanh nghiệp để nuôi dưỡng nguồn thu có thể coi là những bước đi đầu tiên phù hợp với phân tích trên. Song, việc cắt giảm các khoản chi tiêu nên dựa trên việc đánh giá hiệu quả và mức độ ưu tiên của chi tiêu công chứ không nên thực hiện cắt giảm đồng loạt theo tỷ lệ cố định. Hơn nữa, các chính sách nên được thực hiện một cách nhất quán.

Do quán tính tăng trưởng phụ thuộc vào đầu tư công khá lớn nên trong ngắn hạn từ nay đến 2015 Việt Nam đứng trước hai sự lựa chọn: (i) giảm mạnh đầu tư từ NSNN và chấp nhận tác động tiêu cực đến tăng trưởng và việc làm; hoặc (ii) chấp nhận giảm nhẹ và duy trì quy mô đầu tư từ NSNN ở mức nhất định (đồng nghĩa với chấp nhận thâm hụt NSNN ở mức cao hơn) để hỗ trợ tăng trưởng và giải quyết việc làm trong ngắn hạn. Dù lựa chọn cách nào thì đều cần phải có sự truyền thông rộng rãi và đảm bảo tính nhất quán trong việc cắt giảm quy mô đầu tư từ NSNN trong dài hạn.

Chính sách tài khóa cùng với chính sách tiền tệ có vai trò quan trọng với ổn định kinh tế vĩ mô và thúc đẩy tăng trưởng. Song liều lượng cho thực hiện các giải pháp tài khóa cụ thể sẽ không thể chính xác nếu việc hạch toán ngân sách còn chưa rõ ràng minh bạch. Cần áp dụng các chuẩn mực thống kê, kế toán phù hợp với quốc tế và

tránh việc tiếp tục có những khoản thu, chi liên quan đến NSNN hay các quỹ tài chính thuộc NSNN được để ngoài cân đối NSNN hàng năm. Gánh nặng nợ công cũng cần xem xét đến trách nhiệm nợ dự phòng mà Nhà nước có thể phải gánh chịu nhất là với các DNNN. Hơn nữa, cũng cần xây dựng một hệ thống dữ liệu thống kê đầy đủ, chính xác về ngân sách nói riêng và kinh tế nói chung nhằm phục vụ cho việc ban hành các chính sách một cách đúng đắn.

NSNN cũng không thể ổn định nếu không có những thay đổi cần thiết trong phân cấp NSNN, nhất là trong bối cảnh đang có những thảo luận về sửa đổi Luật NSNN. Sau đây là một vài gợi ý chính sách.

Thứ nhất, thiết kế lại hệ thống NSNN

Cần tách bạch rõ ràng các cấp ngân sách. Sửa đổi cơ chế phân cấp theo hướng tạo quyền chủ động hơn cho địa phương trong phân bổ và quyết định ngân sách. Ngân sách phải được phân bổ trên cơ sở đo lường kết quả đầu ra một cách chính xác. Phân cấp cũng cần xem xét đến điều kiện, năng lực thực tế từng địa phương và cơ chế để thực hiện các dự án đầu tư mang tính liên khu vực, dự án phát triển theo vùng.

Thứ hai, trao cho địa phương quyền tự chủ cao hơn trong quyết định và quản lý nguồn thu

Quyền tự chủ về thu bao gồm quyền thay đổi thuế suất một số sắc thuế, hoặc ở mức tự chủ cao hơn là địa phương có thể tự định ra sắc thuế của riêng mình. Trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, việc để địa phương tự định ra các sắc thuế của riêng mình là không khả thi, bởi vì điều này có thể tạo ra sự cạnh tranh về thuế giữa các địa phương và khuyến khích việc di chuyển của hàng hoá và dịch vụ sang những địa phương có lợi về thuế, do đó sẽ làm thay đổi phân bổ sản xuất và tiêu dùng, mở rộng khoảng cách bất bình đẳng giữa các địa phương. Trước mắt có thể thí điểm áp dụng cho phép chính quyền địa phương được tự quyết định thuế suất đối với một số loại

thuế trong khung thuế suất do trung ương quyết định (như lệ phí trước bạ với ô tô hiện nay). Thông thường, nhiều nước trên thế giới lựa chọn thuế đánh vào đất đai, tài sản (như thuế nhà đất, tiền cho thuê đất) làm loại thuế của địa phương. Để khắc phục sự chênh lệch giữa các địa phương, chính phủ có thể hạn chế quyền tự chủ này bằng cách đặt ra mức trần cho các loại thuế nói trên.

Thứ ba, về các khoản thu được phân chia cho các cấp ngân sách

Theo kinh nghiệm quốc tế, nên chăng quy định cụ thể tỷ lệ % phân chia tổng số thu thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hàng hóa, dịch vụ trong nước và thuế VAT hàng sản xuất trong nước trong cả nước giữa NSTW và ngân sách của các địa phương. Sau đó, thực hiện phân chia tổng số thuế ngân sách các địa phương hưởng cho từng địa phương theo các tiêu chí về dân số, sức mua (thu nhập bình quân đầu người) v.v... Thực hiện phương án này là phân chia nguồn lực hai khoản thuế gián thu trên đồng đều trên cả nước, hàng năm, các địa phương cùng được hưởng số tăng thu, khắc phục tình trạng chênh lệch ngày càng lớn giữa địa phương có doanh nghiệp lớn đóng trụ sở với các địa phương khác.

Phân cấp các khoản thu cần dựa trên nguyên tắc “lợi ích”, có nghĩa là tăng thu của NSDP phải đi kèm với các cam kết về việc cải thiện chất lượng các dịch vụ công do địa phương có trách nhiệm cung cấp.

Thứ tư, mở rộng quyền tự chủ của địa phương trong quyết định chi tiêu trên cơ sở đánh giá kết quả đầu ra

Cho phép chính quyền địa phương tự chủ ở một mức độ thích hợp trong việc ra các quyết định chi tiêu theo ưu tiên của địa phương. Đương nhiên, việc đặt ra những ưu tiên chi tiêu của địa phương phải phù hợp với chiến lược và mục tiêu phát triển của quốc gia. Đồng thời, cần cho phép địa phương được quyền quyết định các chế độ, định mức chi tiêu của địa phương trên cơ sở nguyên tắc hoặc trong khung do Trung ương quy định. Việc mở rộng quyền tự chủ của địa

phương trong các quyết định chi tiêu sẽ dựa trên nguyên tắc chi tiêu được thực hiện ở cấp chính quyền nào trực tiếp cung ứng dịch vụ công có hiệu quả nhất. Tránh tình trạng cùng một nhiệm vụ chi được phân ra cho quá nhiều cấp mà không có sự xác định ranh giới rõ ràng, dẫn đến chỗ không quy được trách nhiệm giải trình và sự chồng chéo, đùn đẩy giữa các cấp chính quyền. Ngoài ra cũng cần tránh hiện tượng chạy đua cục bộ địa phương trong cung cấp hàng hóa công dẫn đến tình trạng mà các nhà kinh tế gọi là: “cùng chạy đua về đáy”.

Thứ năm, đổi mới quy trình lập, phân bổ, chấp hành và quyết toán ngân sách

Quy trình ngân sách theo kiểu truyền thống dựa trên cơ sở tổng nguồn lực hiện có và hệ thống các chế độ, tiêu chuẩn, định mức hiện hành để xây dựng dự toán và phân bổ ngân sách, dẫn đến hiệu quả quản lý ngân sách thấp, không gắn giữa kinh phí đầu vào với kết quả đầu ra, chỉ quan tâm đến lợi ích trước mắt, không có tầm nhìn trung hạn, ngân sách bị phân bổ dàn trải, hiệu quả sử dụng nguồn lực thấp. Cần đổi mới một cách cơ bản quy trình này theo tư duy và phương pháp hiện đại, dựa vào kết quả đầu ra và gắn với tầm nhìn trung hạn.

Thứ sáu, tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình về tài chính ở cấp địa phương, thực hiện nghiêm kỷ luật tài khóa

Việc đẩy mạnh phân cấp quản lý ngân sách chỉ có thể đạt được mục tiêu mong muốn nếu được gắn liền với việc tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình về tài chính ở cấp địa phương. Cần có các cơ chế thích hợp để tăng cường tính minh bạch, công khai trong quản lý ngân sách ở các cấp chính quyền, đồng thời tăng cường hoạt động kiểm tra, giám sát của các cơ quan có thẩm quyền nhằm bảo đảm tính hiệu quả của quản lý ngân sách, trong đó cần đề cao vai trò của các cơ quan dân cử và của Kiểm toán Nhà nước. Tăng cường trách nhiệm giải trình của mỗi cấp chính quyền trong quản lý ngân sách không chỉ với cấp trên, mà trước hết là với trước Hội đồng Nhân dân và người dân ở địa phương đó.

PHỤ LỤC: PHƯƠNG PHÁP ƯỚC LƯỢNG QUY MÔ THU NGÂN SÁCH HỢP LÝ CỦA VIỆT NAM

Trong nghiên cứu này, kế thừa các nghiên cứu định lượng mới về quy mô thu ngân sách của (Zee H. 1996), (Chambas G. et al. 2005; Teera J.M. and J. Hudson 2004), chúng tôi sử dụng một mô hình định lượng có dạng sau để ước lượng ảnh hưởng của các nhân tố tới quy mô thu ngân sách của một quốc gia, từ đó áp dụng cho trường hợp của Việt Nam.

$$Y = f(\text{LGDP}, \text{ARG}, \text{URB}, \text{OPEN}, \text{OIL}, \text{IFL}, \text{QuGOV}) \quad (1)$$

Trong đó: Y là quy mô thu ngân sách đo bằng tỷ số giữa thu ngân sách nhà nước (không kể viện trợ) và GDP;

LGDP là lô-ga-rít của thu nhập bình quân đầu người (tính theo sức mua tương đương); ARG là tỷ trọng giá trị ngành sản xuất nông nghiệp trong GDP;

URB là mức độ đô thị hóa (tỷ lệ người sống ở khu vực đô thị);

OPEN là độ mở của nền kinh tế;

OIL là tỷ trọng giá trị xuất khẩu dầu thô trong tổng giá trị xuất khẩu;

IFL là tỷ lệ lạm phát và QuGOV là chất lượng quản trị của chính quyền (lấy theo đánh giá của WB).

Chúng tôi sử dụng dữ liệu của 82 nước đang phát triển có thu nhập trung bình và thấp trong giai đoạn 1991-2004 để tính toán. Số liệu được lấy từ các nguồn như: Ngân hàng thế giới (WB), Ngân hàng Tái thiết châu Âu (EBRD), Ngân hàng Phát triển châu Phi (AFDB), Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF).

Kết hợp số liệu theo quốc gia và theo năm (panel-data) cho phép chúng tôi sử dụng các phương pháp tính toán hiện đại trong kinh tế lượng nhằm đạt kết quả tốt hơn phương pháp bình phương nhỏ nhất thông thường (OLS). Mô hình ước lượng cụ thể có dạng sau:

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 LGDP_{it} + \beta_2 ARG_{it} + \beta_3 URB_{it} + \beta_4 OPEN_{it} + \beta_5 OIL_{it} + \beta_6 IFL_{it} + \beta_7 QuGOV_{it} + u_i + \mu_{it} \quad (2)$$

Trong đó i - đại diện quốc gia thứ i và t - đại diện cho năm t , u_i - đại lượng phản ánh hiệu ứng riêng của từng nước tới kết quả đánh giá và μ_{it} là sai số của mô hình.

Hệ số của các biến tính từ mô hình (2) sẽ dùng để tính Y_{tn} , giá trị thể hiện khả năng thu ngân sách hợp lý theo trình độ phát triển và đặc điểm của mỗi quốc gia. Tiếp theo, chúng tôi so sánh Y_{tn} của Việt Nam với số liệu thu ngân sách thực tế của Việt Nam để trả lời cho câu hỏi liệu thu ngân sách của Việt Nam đã hợp lý hay chưa? Nếu số thu thực tế/ Y_{tn} lớn hơn 1 có nghĩa là quốc gia đang huy động lớn hơn quy mô thu ngân sách hợp lý.

CHƯƠNG 5

BIẾN ĐỘNG VIỆC LÀM VÀ THU NHẬP

DẪN NHẬP

Năm 2012 là một năm khó khăn đối với nền kinh tế toàn cầu nói chung và nền kinh tế Việt Nam nói riêng. Trên thế giới, tăng trưởng kinh tế toàn cầu tiếp tục suy giảm và kéo theo đó là tình trạng thất nghiệp tăng cao, đặc biệt là tại khu vực đồng tiền chung châu Âu, đã tạo ra khủng hoảng về việc làm và tạo việc làm với những hệ lụy xã hội nghiêm trọng. Tình hình kinh tế thế giới vẫn chưa có những dấu hiệu chuyển biến tích cực, do quá trình điều chỉnh từ tăng trưởng nóng không bền vững của giai đoạn 2000-2007 trở về quỹ đạo cân bằng hơn thông qua quá trình “thoái nợ” đang diễn ra ở nhiều nước trên thế giới và ở nhiều cấp độ: quốc gia, Chính phủ, doanh nghiệp và hộ gia đình.

Cũng tương tự như những gì đang diễn ra trên thế giới, ở Việt Nam, sau giai đoạn tăng trưởng nóng, xu hướng cắt giảm nợ đang diễn ra ở cả khu vực doanh nghiệp cũng như khu vực hộ gia đình, dẫn đến cầu nội địa còn tiếp tục suy yếu. Bối cảnh kinh tế toàn cầu tiếp tục khó khăn như được nêu trên dẫn đến sự suy yếu còn dài của ngoại cầu (external demand) và do vậy tổng cầu còn cần nhiều thời gian để hoàn toàn hồi phục, làm cho nền kinh tế tăng trưởng chậm lại. Xu hướng giảm tốc của tăng trưởng kinh tế được nhiều chuyên gia dự báo sẽ còn tiếp tục trong trung hạn, do hiện nay Việt Nam đang phải đối mặt với một số vấn đề mà việc giải quyết chúng cần phải có thời gian và những nỗ lực lớn: đó là hàng tồn kho trong lĩnh

vực bất động sản ở mức cao; nợ xấu ở mức cao và có xu hướng tiếp tục tăng; mặt bằng lãi suất cho vay cao và đa phần doanh nghiệp khó tiếp cận tín dụng, v.v...

Trong bối cảnh đó, một câu hỏi quan trọng là những khó khăn của nền kinh tế tác động như thế nào đến thị trường lao động ở Việt Nam vì đích đến cuối cùng của mọi chính sách phải là nâng cao mức sống của người dân thông qua việc đảm bảo việc làm và cải thiện thu nhập cho họ. Trên cơ sở phân tích số liệu về lao động và việc làm của Tổng cục Thống kê, chương này sẽ đưa ra những phân tích về thị trường lao động trong năm 2012 thông qua các chỉ số chính về tình trạng thất nghiệp, thiếu việc làm, thu nhập, v.v... cũng như đưa ra đánh giá về triển vọng của thị trường lao động trong giai đoạn trung hạn 2013-2015.

LAO ĐỘNG VÀ VIỆC LÀM NĂM 2012 QUA CÁC CHỈ SỐ TỔNG HỢP

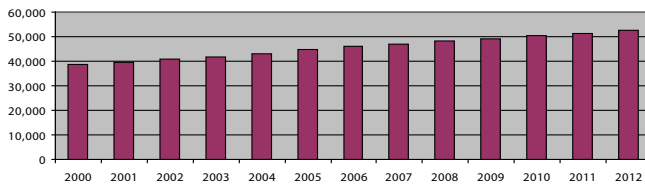
Tình hình lao động và việc làm có thể được đánh giá thông qua một số chỉ số tổng hợp: (i) lực lượng lao động; (ii) tỷ lệ thất nghiệp; (iii) tỷ lệ thiếu việc làm và số giờ làm việc; và (iv) thu nhập của người lao động. Chỉ số thứ nhất (lực lượng lao động) hàm chứa thông tin kếp về thị trường lao động: một mặt, chỉ số này cho thấy tiềm năng tăng trưởng kinh tế xét từ góc độ cung ứng lao động như là một đầu vào quan trọng nhất tạo ra GDP; mặt khác chỉ số này cũng cho thấy qui mô của cầu đối với việc làm trong nền kinh tế. Ba chỉ số còn lại thể hiện các kết quả chính của thị trường lao động.

Tỷ lệ thất nghiệp cho thấy khả năng hấp thụ nhu cầu việc làm của nền kinh tế. Tuy nhiên, ở Việt Nam nói riêng và các nước đang phát triển ở trình độ thấp nói chung, khu vực việc làm chính thức còn nhỏ bé và do vậy chỉ số về tỷ lệ thất nghiệp không đóng vai trò chỉ báo quan trọng đối với tình hình lao động và việc làm, đặc biệt trong bối cảnh kinh tế suy giảm, những người lao động không được khu vực chính thức tuyển dụng sẽ phải làm việc tại khu vực phi

chính thức, với điều kiện làm việc (số giờ làm việc, thu nhập, v.v...) thường khó khăn hơn. Các chỉ số khác có vai trò chỉ báo quan trọng về chất lượng của công việc là tỷ lệ thiếu việc làm và số giờ làm việc (mức độ sử dụng lao động) và thu nhập của người lao động (thể hiện năng suất lao động).

Lực lượng lao động

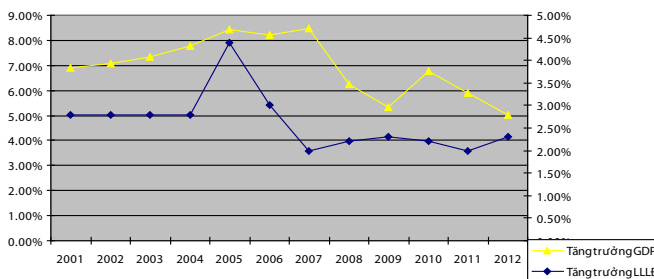
Hình 5.1. Lực lượng lao động từ 15 tuổi trở lên, 2000-2012



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Số liệu về lực lượng lao động từ 15 tuổi trở lên chứa đựng thông tin quan trọng về cung lao động. Ở Việt Nam, trong giai đoạn từ năm 2000 đến nay (xem Hình 5.1), lực lượng lao động từ 15 tuổi trở lên tăng đều với tốc độ tăng trung bình 2,6% trong cả giai đoạn. Đây là mức tăng tương đối nhanh, với kết quả là số người trong lực lượng lao động tăng từ 38,5 triệu người vào năm 2000 lên gần 52,6 triệu người vào năm 2012. Tuy nhiên, tốc độ tăng sau khi đạt đỉnh 4,4% vào năm 2005 có xu hướng giảm dần (xem Hình 5.2).

Hình 5.2. Tăng trưởng lực lượng lao động từ 15 tuổi trở lên và tăng trưởng GDP (2001-2012)



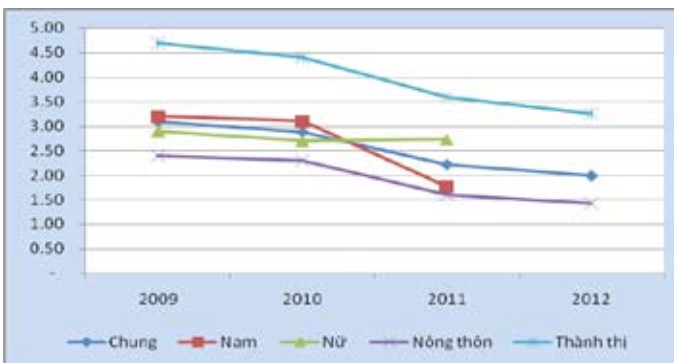
Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Tăng trưởng lực lượng lao động từ 15 tuổi trở lên thể hiện sự tăng cung lao động trong nền kinh tế. Trong khi đó, cầu lao động - về bên kia của quan hệ cung cầu lao động - lại phụ thuộc vào tình hình kinh tế, được thể hiện qua chỉ số tổng hợp nhất là tăng trưởng GDP. Sự vận động của cung và cầu lao động thông qua các chỉ số tổng hợp được thể hiện trong Hình 5.2: trong giai đoạn năm năm gần đây nhất 2008-2012, trong khi tốc độ tăng trưởng lực lượng lao động trên 15 tuổi tương đối ổn định thì tăng trưởng GDP có xu hướng suy giảm, đặc biệt là trong 3 năm gần nhất từ 2010 đến năm 2012, dẫn đến những sức ép nhất định trên thị trường lao động trong giai đoạn này.

Việc làm và thất nghiệp

Tuy nhiên, trong năm 2012, tỷ lệ thất nghiệp trong độ tuổi của Việt Nam lại giảm nhẹ từ 2,22% năm 2011 xuống còn 1,99%. Tỷ lệ thất nghiệp ở cả thành thị và nông thôn cũng có chung xu hướng giảm nhẹ như vậy, song tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực thành thị vẫn cao gấp hai lần so với tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực nông thôn (3,35% so với 1,58%). Đây là một điều dễ hiểu vì tìm việc làm ở đô thị khó hơn so với tìm việc làm nông nghiệp ở khu vực nông thôn, song nếu có việc thì lại có thu nhập cao hơn.

Hình 5.3. Tỷ lệ thất nghiệp 2009-2012 (%)



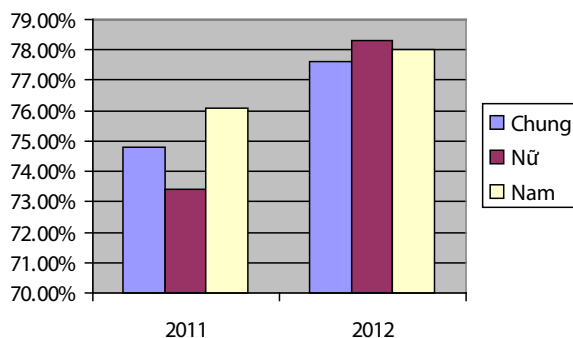
Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Mặc dù có sự chênh lệch lớn về tỷ lệ thất nghiệp giữa thành thị và nông thôn nhưng nhìn chung số liệu về thất nghiệp thấp và có

xu hướng giảm trong năm 2012 cho dù trong năm này nền kinh tế có tốc độ tăng trưởng thấp nhất kể từ năm 2000 đến nay. Tỷ lệ thất nghiệp thấp như vậy có thể được lý giải là do ở một nước có trình độ phát triển còn thấp, đời sống của người dân còn chưa cao, hệ thống an sinh xã hội có độ bao phủ hạn chế nên những người lao động mất việc làm không thể duy trì tình trạng thất nghiệp lâu dài được buộc phải chấp nhận làm công việc nào đó với chất lượng thấp hơn, thường là trong khu vực phi chính thức với thu nhập thấp, công việc bấp bênh hoặc có thời gian làm việc không phù hợp (ILO, (2009); Tổng cục Thống kê (2012)).

Phân tích số liệu của Điều tra Lao động và Việc làm đã khẳng định điều này: tỷ trọng lao động không có bảo hiểm xã hội (informal employment - bao gồm những lao động làm việc trong nông nghiệp, hoặc tại các doanh nghiệp phi nông nghiệp không có đăng ký, hoặc làm trong các doanh nghiệp có đăng ký song chỉ có hợp đồng ngắn hạn hay không được chủ doanh nghiệp đóng bảo hiểm) đã gia tăng đáng kể (Hình 5.4), từ mức 74,8% trong năm 2011 lên 78% trong năm 2012. Tỷ lệ này tăng nhanh hơn đối với lao động nữ, từ 73,4% năm 2011 lên 78,3% năm 2012, trong khi ở nam tăng từ 76,1% năm 2011 lên 78% năm 2012.

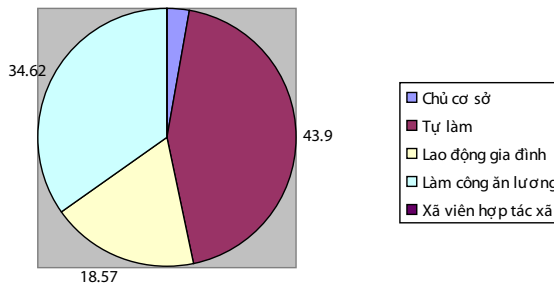
Hình 5.4. Tỷ lệ lao động không có bảo hiểm xã hội



Nguồn: Tính toán của nhóm nghiên cứu dựa trên số liệu Điều tra Lao động và Việc làm 2011 và 2012.

Nhóm lao động dễ bị tổn thương (vulnerable employment), được Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) định nghĩa bao gồm lao động tự làm và lao động gia đình⁷⁰ cũng cần được chú ý trong bối cảnh kinh tế suy giảm. Phân tích số liệu Điều tra Lao động và Việc làm cho thấy tỷ trọng của nhóm lao động này là 62,58% trong năm 2012 (trong đó 45,15% lao động tự làm và 17,43% lao động gia đình, xem Hình 5.5). Tuy chỉ số này tương đối ổn định trong hai năm 2011 và 2012, song cao hơn đáng kể so với mức trung bình của thế giới là 50%⁷¹.

Hình 5.5. Cơ cấu việc làm năm 2012 (%)



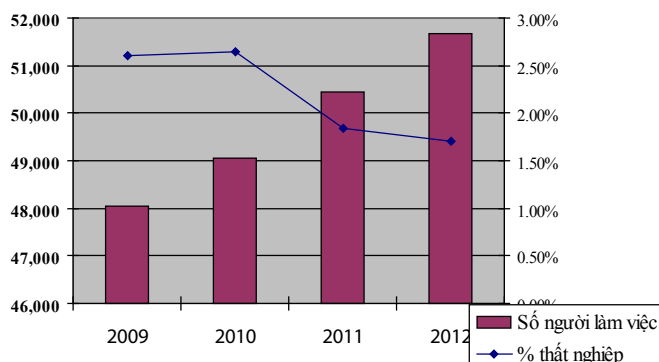
Nguồn: Tính toán của nhóm nghiên cứu trên cơ sở Điều tra Lao Động và Việc làm.

Từ số liệu của Điều tra Lao động và Việc làm còn có thể tính toán một số chỉ số khác khá hữu ích liên quan đến thất nghiệp, đó là (i) tỷ lệ thất nghiệp đối với những người trong lực lượng lao động từ 15 tuổi trở lên; và (ii) tỷ lệ thất nghiệp đối với nhóm thanh niên (từ 15 đến 24 tuổi - theo định nghĩa của Tổ chức Lao động Quốc tế ILO).

⁷⁰Nguồn: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_120470/lang-en/index.htm

⁷¹Nguồn: http://www.decent-work-worldwide.org/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=67&Itemid=97.

Hình 5.6. Tỷ lệ thất nghiệp và số người làm việc đối với nhóm dân số từ 15 tuổi trở lên



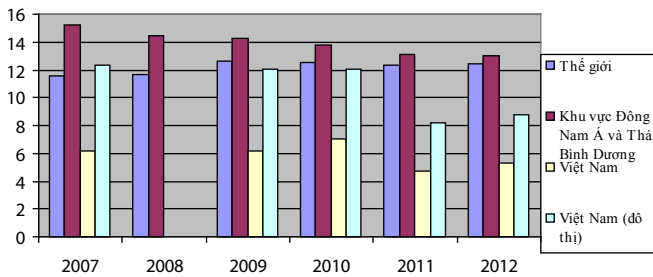
Nguồn: Ước tính của nhóm tác giả dựa theo số liệu của Tổng cục Thống kê.

Tỷ lệ thất nghiệp trong nhóm dân số từ 15 tuổi trở lên được ước tính là 1,84% năm 2011 và 1,7% năm 2012 (Hình 5.6). Trên cơ sở các ước tính về tỷ lệ thất nghiệp và số người làm việc đối với nhóm dân số từ 15 tuổi trở lên, nhóm tác giả ước tính lượng việc làm hàng năm nền kinh tế tạo ra trong các năm 2010, 2011 và 2012 tương ứng là 1,03 triệu, 1,39 triệu và 1,23 triệu, tức là việc làm tăng 2,1%, 2,8% và 2,4% trong các năm này. Như vậy độ co giãn của việc làm đối với tăng trưởng - chỉ số lượng hóa mối quan hệ giữa hai chỉ số này và cho biết mức tăng trưởng kinh tế 1% sẽ đồng hành cùng với bao nhiêu phần trăm tăng trưởng việc làm - có sự thay đổi trong ba năm gần đây: từ 0,31 vào năm 2010 đã tăng lên 0,47 vào các năm 2011 và 2012.

Liên quan đến thất nghiệp của thanh niên (từ 15 đến 24 tuổi) - một vấn đề được quan tâm rộng rãi trên thế giới nói chung và Việt Nam nói riêng, Hình 5.7 cho thấy tỷ lệ thất nghiệp của thanh niên ở Việt Nam thấp hơn đáng kể so với các nước khác ở trên thế giới và các nước trong khu vực Đông Nam Á và Thái Bình Dương. Tuy nhiên, ở khu vực đô thị của Việt Nam, trong giai đoạn 2007 đến 2010, tỷ lệ này cao xấp xỉ với các nước ở khu vực Đông Nam Á và Thái Bình Dương. Mặc dù số liệu cho thấy tỷ lệ này đã giảm đáng kể trong hai năm 2011 và 2012, song chính xu hướng đó lại cho thấy

sự khó khăn của thanh niên trên thị trường lao động khi được xem xét cùng với một chỉ số khác là tỷ lệ thanh niên không có hoạt động (không làm việc cũng như không tham gia học tập hay đào tạo): đã tăng lên từ 8,3% lên 10,3% trong giai đoạn 2010-2013 (Oudin và các tác giả khác, 2013). Nói một cách khác, nhiều khả năng là do xin việc khó khăn nên nhóm có kỹ năng thấp nhất đã rời khỏi lực lượng lao động vì ít hy vọng về sự thành công trong nỗ lực tìm việc của họ và như vậy tỷ lệ thất nghiệp trong nhóm thanh niên thuộc lực lượng lao động giảm đi là nhờ giảm mẫu số (số thanh niên trong lực lượng lao động) chứ không phải nhờ tăng tử số (số thanh niên trong lực lượng lao động có việc làm).

**Hình 5.7. Tỷ lệ thất nghiệp của thanh niên (từ 15 đến 24 tuổi):
Thế giới và Việt Nam**



Nguồn: Số liệu quốc tế-http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/youth/2013/WCMS_212431/lang--en/index.htm.

Số liệu Việt Nam: ước tính của các tác giả từ số liệu Điều tra lực lượng lao động giai đoạn 2007-2012.

Thiếu việc làm và số giờ làm việc

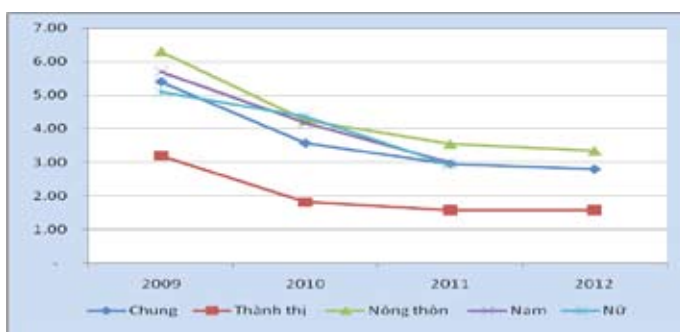
Như đã nói ở trên, ở các nước đang phát triển nói chung và Việt Nam nói riêng, nơi khu vực phi chính thức có vị trí quan trọng trong nền kinh tế, thiếu việc làm là vấn đề mang tính phổ biến hơn nhiều so với thất nghiệp. Có hai chỉ số để đo tình trạng thiếu việc làm: (i) tỷ lệ thiếu việc làm; và (ii) số giờ làm việc trong một tuần.

Trong năm 2012, mặc dù tỷ lệ thất nghiệp có xu hướng giảm nhẹ, tỷ lệ thiếu việc làm lại gần như không thay đổi trong cả nước

nói chung cũng như ở khu vực thành thị và khu vực nông thôn (Hình 5.8). Như vậy chỉ số này khá ổn định mặc dù tăng trưởng suy giảm đáng kể trong năm 2012. Về số giờ làm việc trong một tuần, có một sự tăng nhẹ từ 45,6 giờ trong năm 2011 lên 46,4 giờ trong năm 2012 nếu giá trị trung bình được sử dụng. Nếu sử dụng giá trị trung vị, số giờ làm việc một tuần ổn định ở mức 48 giờ trong 2 năm 2011 và 2012. Không có sự khác biệt nhiều về số giờ làm việc trong 1 tuần giữa lao động nữ (44,7 giờ năm 2011 và 45,7 giờ năm 2012) và nam (46,5 giờ năm 2011 và 48 giờ năm 2012), hay giữa nhóm có bảo hiểm xã hội (47,4 giờ năm 2011 và 47,7 giờ năm 2012) với nhóm không có bảo hiểm xã hội (45 giờ trong năm 2011 và 46 giờ trong năm 2012). Tuy nhiên, trong nội bộ nhóm không có bảo hiểm xã hội có sự khác biệt đáng kể giữa phân nhóm lao động dễ bị tổn thương với số giờ làm việc tăng nhẹ, từ 43,2 giờ năm 2011 lên 44,5 giờ năm 2012 và phân nhóm của những lao động còn lại với số giờ làm việc khá ổn định ở mức 50,2 giờ năm 2011 và 50,3 giờ năm 2012.

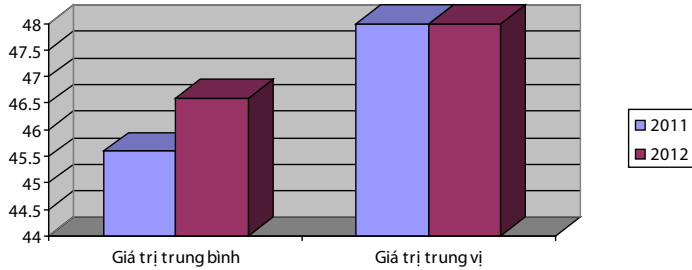
Như vậy ở cấp độ toàn nền kinh tế, số liệu Điều tra lao động và việc làm cho thấy thiếu việc làm không phải là vấn đề lớn trong cả hai năm 2011 và 2012.

Hình 5.8. Tỷ lệ thiếu việc làm 2009-2012 (%)



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Hình 5.9. Số giờ làm việc trong một tuần



Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên số liệu Điều tra Lao động và Việc làm 2011 và 2012.

Bảng 5.10 chứa đựng các thông tin về số giờ làm việc bình quân trong một tuần theo loại hình sở hữu và trong một số ngành chọn lọc. Theo loại hình sở hữu, thời gian lao động bình quân năm 2012 vẫn có xu hướng tăng so với năm 2011 ngoại trừ khối FDI và doanh nghiệp tư nhân trong nước, tuy nhiên mức giảm này cũng không nhiều chỉ tương ứng là 1 giờ/tuần với khu vực FDI và 0,4 giờ/tuần với DNNN. Đây cũng chính là hai loại hình sở hữu có số giờ lao động là lớn nhất với mức chung bình lên tới 52,9 và 51,6 giờ/tuần⁷².

Đối với các doanh nghiệp xuất khẩu thì số giờ làm việc trung bình một tuần của người lao động cũng có xu hướng giảm nhẹ ở các ngành có số giờ làm việc rất cao như dệt may, da giày, điện tử và linh kiện điện tử với các con số tương ứng là 51,9; 52,9 và 53,7 giờ/tuần trong năm 2012.

⁷²Mức quy định chung về số giờ làm việc đối với công nhân làm việc trong các doanh nghiệp là 48 giờ/tuần.

Bảng 5.1. Số giờ làm việc bình quân theo loại hình sở hữu và trong một số ngành chọn lọc 2011, 2012

	2011			2012			Thay đổi		
	Nữ	Nam	Chung	Nữ	Nam	Chung	Nữ	Nam	Chung
Theo loại hình sở hữu							-	-	-
DNNN	47,85	48,46	48,24	47,41	48,55	48,14	(0,44)	0,09	(0,10)
FDI	54,08	53,95	54,03	52,76	53,07	52,87	(1,32)	(0,89)	(1,16)
Doanh nghiệp tư nhân trong nước	51,71	52,16	51,98	51,24	51,81	51,58	(0,47)	(0,35)	(0,41)
Hộ KDCT chính thức ngoài nông nghiệp	52,17	51,32	51,70	52,21	52,37	52,30	0,04	1,05	0,60
Hộ KDCT phi chính thức ngoài nông nghiệp	50,19	50,56	50,40	50,70	50,93	50,83	0,51	0,37	0,43
HTX và cơ quan nhà nước	43,22	44,89	44,07	44,32	45,24	44,79	1,11	0,34	0,71
Hộ KDCT trong nông nghiệp	41,31	43,38	42,33	43,24	44,73	43,98	1,93	1,35	1,65
Theo các ngành chính									
Nông nghiệp	40,65	42,75	41,68	42,04	43,59	42,81	1,39	0,84	1,13
Khai khoáng	49,52	49,36	49,40	47,90	50,35	49,94	(1,62)	0,98	0,54
Chế biến/chế tạo	51,66	51,25	51,46	50,79	51,12	50,95	(0,87)	(0,13)	(0,51)
Xây dựng	52,08	51,45	51,51	52,13	51,38	51,46	0,05	(0,07)	(0,05)
Bán buôn/bán lẻ	50,53	50,07	50,35	50,70	50,86	50,76	0,17	0,79	0,41
Dịch vụ ăn uống/vận tải	48,69	50,71	49,92	49,19	50,65	50,07	0,50	(0,06)	0,14
Một số ngành hàng xuất khẩu									
Nông sản thủy sản xuất khẩu	41,02	42,97	41,99	42,75	43,61	43,19	1,73	0,64	1,19
Đệt may	52,59	53,47	52,81	51,64	52,86	51,89	(0,95)	(0,61)	(0,92)
Da giày	56,11	55,66	55,99	52,98	52,65	52,89	(3,13)	(3,02)	(3,11)
Điện tử	56,71	53,41	55,53	53,27	54,66	53,71	(3,44)	1,25	(1,82)
Linh kiện điện tử	49,63	51,42	51,02	45,92	47,91	47,30	(3,72)	(3,51)	(3,73)
Gỗ và sản phẩm gỗ	50,00	48,74	49,11	49,16	52,26	51,67	(0,85)	3,51	2,56
Cao su	45,40	53,34	49,68	50,55	51,45	51,05	5,14	(1,89)	1,37
Dây điện và cáp điện	51,42	53,45	52,38	49,90	51,38	50,49	(1,52)	(2,07)	(1,90)
Gốm sứ	50,16	51,22	50,83	53,20	49,87	51,22	3,05	(1,35)	0,39
Mây tre đan	43,29	44,80	43,79	45,92	52,69	48,84	2,63	7,90	5,05

Nguồn: Tính toán của tác giả từ số liệu Điều tra Lao động và Việc làm 2011, 2012, TCTK.

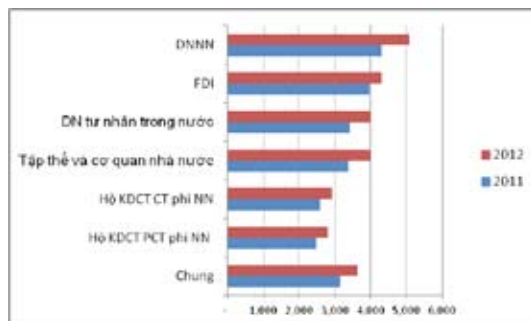
Thu nhập của người lao động làm công ăn lương

Thu nhập là chỉ số quan trọng nhất của thị trường lao động, là kết tinh của các nỗ lực làm việc, đồng thời là yếu tố quan trọng bậc nhất quyết định đến chi tiêu của người dân, qua đó tác động lên tổng cầu. Tuy nhiên, Điều tra Lao động và Việc làm trong hai năm

2011 và 2012 chỉ thu thập thông tin về thu nhập của những lao động làm công ăn lương. Nhóm này hiện nay vẫn chỉ chiếm một tỷ lệ khá khiêm tốn, tăng nhẹ từ 34,6% năm 2011 lên 36,7% năm 2012. Như vậy thu nhập của những người không thuộc diện làm công ăn lương, chiếm khoảng 2/3 tổng số người làm việc trong nền kinh tế hiện nay đang ở trong trạng thái nằm trong “hộp đen”.

Phân tích thu nhập của nhóm lao động làm công ăn lương từ số liệu của Điều tra Lao động và Việc làm cho thấy có sự tăng lên đáng kể về mức thu nhập danh nghĩa trung bình của nhóm này trong năm 2012, đạt khoảng 3,6 triệu đồng/tháng, tăng 15,5% so với năm 2011 (trong đó lương của lao động nữ tăng nhanh hơn lao động nam với mức tăng tương ứng là 16,6% và 15,2%). Tuy nhiên, có sự khác nhau về mức cũng như tốc độ tăng của thu nhập giữa các nhóm lao động làm công ăn lương khác nhau. Cụ thể, nếu xem xét dưới góc độ cơ cấu sở hữu của chủ lao động (Hình 5.10) có thể thấy lao động làm công ăn lương trong các DNNN có mức thu nhập cao nhất, và tốc độ tăng thu nhập khá cao là 18,2%. Lao động làm công ăn lương trong các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tuy có mức thu nhập cao thứ hai sau các DNNN, song lại có tốc độ tăng thu nhập thấp nhất là 8,3% trong năm 2012. Lao động làm công ăn lương trong hộ kinh doanh tập thể phi nông nghiệp (phi chính thức hoặc chính thức) có mức thu nhập thấp nhất và thấp hơn đáng kể so với các nhóm khác. Mức tăng thu nhập của nhóm này trong năm 2012 cũng thấp hơn so với mức tăng trung bình của lao động làm công ăn lương.

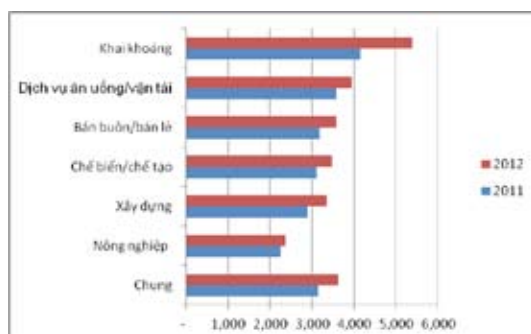
Hình 5.10. Thu nhập của lao động làm công ăn lương theo thành phần sở hữu
(đơn vị: nghìn đồng/tháng)



Nguồn: Tính toán của các tác giả trên cơ sở số liệu Điều tra Lao động và Việc làm, các năm 2011 và 2012.

Nếu xem xét dưới góc độ các ngành chính của nền kinh tế, phân tích số liệu cho thấy (xem Hình 5.11) lao động làm công ăn lương trong nông nghiệp có mức thu nhập thấp nhất, đồng thời cũng có tốc độ tăng thu nhập của nhóm này trong năm 2012 cũng thấp nhất, chỉ đạt 5,3%. Tiếp theo là lao động làm công ăn lương trong ngành xây dựng với mức thu nhập cũng khá thấp, song nhóm này có tốc độ tăng thu nhập tương đối cao trong năm 2012. Thu nhập cao nhất thuộc về lao động làm công ăn lương trong ngành khai khoáng, cũng là nhóm có tốc độ tăng thu nhập cao nhất là 29,9% trong năm 2012.

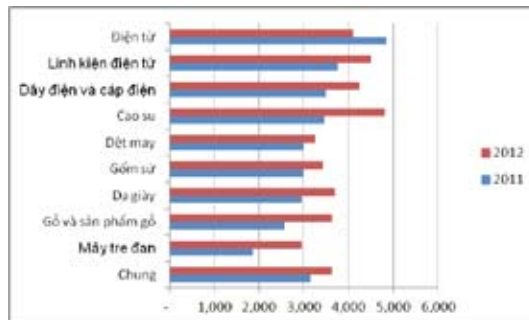
Hình 5.11. Thu nhập của lao động làm công ăn lương trong một số ngành chính
(Đơn vị: Nghìn đồng/tháng)



Nguồn: Tính toán của các tác giả trên cơ sở số liệu Điều tra Lao động và Việc làm, các năm 2011 và 2012.

Trong nhóm các ngành chế biến/chế tạo, có thể xem xét kỹ hơn một số ngành có định hướng xuất khẩu, vì nhóm ngành này vẫn đạt được tăng trưởng tốt trong bối cảnh tăng trưởng kinh tế suy giảm, và điều này đối ngược lại với những khó khăn lớn mà với một số ngành sản xuất không tham gia xuất khẩu (non-tradable, như xây dựng, vật liệu xây dựng, v.v...) đang phải đối mặt (xem Phụ lục).

Hình 5.12. Thu nhập của lao động làm công ăn lương trong một số ngành có định hướng xuất khẩu (đơn vị: nghìn đồng/tháng)



Nguồn: Tính toán của các tác giả trên cơ sở số liệu Điều tra Lao động và Việc làm, các năm 2011 và 2012.

Thu nhập trung bình của lao động làm công ăn lương trong các ngành xuất khẩu chủ yếu của Việt Nam cũng có mức tăng trưởng tương đối tốt trong năm 2012. Đối với ngành điện tử tuy có giảm nhẹ nhưng vẫn ở mức cao so với mức chung, đạt khoảng 4,1 triệu đồng/tháng. Trong các ngành dệt may, da giày, gỗ và sản phẩm gỗ có mức thu nhập trung bình tăng tương ứng là 8,7%, 25,2% và 41,8% và đạt tương ứng là 3,3, 3,7 và 3,6 triệu đồng/tháng.

Nhìn chung các chỉ số trên cho thấy thu nhập danh nghĩa của đại đa số các nhóm làm công ăn lương tăng nhanh hơn chỉ số giá tiêu dùng của năm 2012 là 6,81% (nếu so tháng 12/2012 với tháng 12/2011) hay 9,21% (nếu so chỉ số giá tiêu dùng bình quân năm 2012 với chỉ số giá tiêu dùng bình quân năm 2011)⁷³. Đây là điều cần được

⁷³Do thu nhập của lao động làm công ăn lương được tính bình quân theo tháng nên chỉ số tăng giá 9,21% (đo mức tăng của chỉ số giá tiêu dùng bình quân năm 2012 so với chỉ số giá tiêu dùng bình quân năm 2011) có thể phù hợp hơn khi thực hiện so sánh.

lý giải vì trong năm 2012, tốc độ tăng trưởng 5,2% là mức thấp nhất kể từ năm 2000 trở lại đây, và thấp hơn đáng kể so với mức 5,89% của năm 2011. Thông thường khi tăng trưởng suy giảm, cầu đối với việc làm cũng có xu hướng tăng chậm lại. Trong khi đó như được nêu ở phần trên, cung lao động (lực lượng lao động 15 tuổi trở lên) vẫn tăng đều, với tỷ lệ là 2,3% năm 2012, cao hơn so với mức tăng 2,0% của năm 2011 và 2,2% của năm 2010. Sự vận động không cùng chiều của cung và cầu đối với lao động là cơ sở để dự đoán về sự gia tăng sức ép lên thu nhập, song số liệu thống kê sẵn có đã không phản ánh điều này.

Lý giải đầu tiên đã được nêu ở phần trên, đó là Điều tra Lao động và Việc làm trong hai năm 2011 và 2012 chỉ thu thập thông tin về thu nhập của những lao động làm công ăn lương, chiếm khoảng hơn 1/3 tổng số lao động trong nền kinh tế. Lý giải thứ hai là khi kinh tế suy giảm thì những lao động có tay nghề thấp (và do đó có thu nhập thấp) thường là đối tượng đầu tiên bị cắt giảm, dẫn đến nhóm lao động được giữ lại thường là có tay nghề cao hơn (và do đó có thu nhập cao hơn), với kết quả là thu nhập trung bình của lao động làm công ăn lương tăng lên, cho dù thu nhập của từng lao động cụ thể không tăng. Sự gia tăng của tỷ trọng lao động không có bảo hiểm xã hội từ mức 74,8% trong năm 2011 lên 78% trong năm 2012 như đã được nêu ở phần trên cũng có thêm nhận định về khả năng các doanh nghiệp thuộc khu vực chính thức cho công nhân thôi việc khi gặp khó khăn về đầu ra trong bối cảnh kinh tế suy giảm. Một điều cần lý giải nữa là thu nhập của lao động trong ngành điện tử giảm đi trong năm 2012, trong khi số liệu thống kê cho thấy ngành này đạt tốc độ tăng trưởng cao, cả về giá trị xuất khẩu (đối với điện thoại và linh kiện 12,6 tỷ USD, tăng 97,7%; điện tử máy tính đạt 7,9 tỷ USD, tăng 69,1%) cũng như lực lượng lao động (tăng từ 157.000 người lên 180.000 người, tức là tăng 14,7%). Điều này có thể lý giải là lao động tuyển dụng mới có ít kinh nghiệm và do vậy có thu nhập thấp,

dẫn đến thu nhập trung bình của lao động trong toàn ngành giảm mặc dù thu nhập của từng lao động không giảm.

Phân tích số liệu cũng cho thấy nhóm lao động làm công ăn lương nhưng không có bảo hiểm xã hội có mức tăng lương danh nghĩa thấp hơn so với mức tăng của chỉ số giá tiêu dùng bình quân năm 2012. Như vậy những người lao động yếu thế hơn và chịu nhiều rủi ro hơn trong bối cảnh kinh tế suy giảm (do không có bảo hiểm xã hội) cũng có mức tăng thu nhập thấp hơn, và mức tăng đó cũng thấp hơn so với mức tăng của chỉ số giá tiêu dùng bình quân năm 2012. Nhóm này chiếm tỷ lệ khoảng 50% trong nhóm các lao động làm công ăn lương hay 17% tổng số việc làm trong giai đoạn 2011-2012. Điều này cũng có thể suy luận rằng nhóm dễ bị tổn thương gồm lao động tự làm và lao động gia đình (chiếm 62,58% tổng số lao động) cũng bị ảnh hưởng nặng bởi bất ổn kinh tế vĩ mô và tăng trưởng suy giảm⁷⁴. Nếu gộp chung với nhóm lao động không có bảo hiểm xã hội - nhóm thu nhập không theo kịp lạm phát như nêu trên, có thể thấy rằng khoảng 80% lực lượng lao động phải chịu tác động của suy giảm kinh tế.

Thu nhập của người làm công ăn lương và lương tối thiểu

Một câu hỏi chính sách khá quan trọng là thu nhập của người làm công ăn lương trong mỗi tương quan với tiền lương tối thiểu áp dụng cho khu vực doanh nghiệp (xem Bảng 5.11).

⁷⁴Tuy nhiên cần kiểm định điều này từ số liệu của Điều tra hộ gia đình 2012 (số liệu của cuộc điều tra này cho phép tính toán thu nhập lao động không thuộc diện làm công ăn lương. Song điều này chỉ có thể thực hiện được khi Tổng cục Thống kê công bố chính thức số liệu của Điều tra hộ gia đình 2012, dự kiến vào giữa năm 2013.

Bảng 5.2. Quy định về lương tối thiểu đối với người lao động trong các doanh nghiệp ở Việt Nam (đồng/tháng)

Vùng	Mức lương tối thiểu vùng theo Nghị định số 111/2008/NĐ-CP ngày 10/10/2008 đối với DN FDI từ ngày 1/1/2009	Mức lương tối thiểu vùng theo Nghị định 98/2009/NĐ-CP áp dụng cho DN FDI từ ngày 1/1/2010 đến ngày 1/10/2011	% tăng	Mức lương tối thiểu theo Nghị định 70/2011/NĐ-CP ngày 22/8/2011 áp dụng từ 1/10/2011 đến hết ngày 31/12/2012	% tăng	Mức lương tối thiểu vùng theo Nghị định 103/2012/NĐ-CP áp dụng từ 1/1/2013	% tăng
I	1,200,000	1,340,000	11.7	2,000,000	49.3	2,350,000	17.5
II	1,080,000	1,190,000	10.2	1,780,000	49.6	2,100,000	18.0
III	950,000	1,040,000	9.5	1,550,000	49.0	1,800,000	16.1
IV	920,000	1,000,000	8.7	1,400,000	40.0	1,650,000	17.9

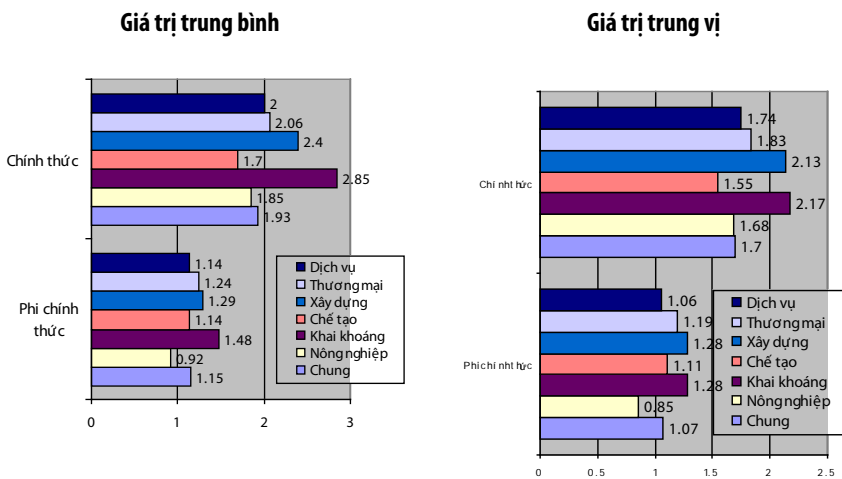
Nguồn: Tổng hợp từ các Nghị định của Chính phủ.

Như đã nêu ở phần trước, thu nhập trung bình của lao động làm công ăn lương trong nền kinh tế là 3,63 triệu đồng/tháng và như vậy cao hơn đáng kể so với mức lương tối thiểu 2,35 triệu đồng/tháng áp dụng cho vùng I (mức cao nhất) kể từ ngày 1/1/2013⁷⁵. Tính toán cụ thể hơn (xem chi tiết trong Hình 5.13) cho thấy mức thu nhập trung bình (mean value) hay mức thu nhập trung vị (median value - có ưu điểm là ít chịu ảnh hưởng hơn bởi các mức thu nhập quá cao hay quá thấp so với mức thu nhập trung bình) của lao động có bảo hiểm xã hội thuộc khu vực chính thức đều cao hơn đáng kể so với mức lương tối thiểu áp dụng cho vùng I. Cụ thể, thu nhập của lao động làm công ăn lương có bảo hiểm xã hội trong các ngành của nền kinh tế bằng khoảng từ 1,7 đến 2,85 lần so với mức lương tối thiểu 2,35 triệu áp dụng đối với vùng I (nếu giá trị trung bình được sử dụng) và từ 1,55 đến 2,17 lần (nếu giá trị trung vị được sử dụng). Điều này cho thấy chi phí phát sinh thêm đối với doanh nghiệp thuộc khu vực chính thức khi thực hiện mức lương tối thiểu mới chỉ là khoản chênh lệch

⁷⁵Số liệu Điều tra Lao động và Việc làm 2012 không cho phép các tác giả xác định chính xác xem từng lao động thuộc vùng nào trong bốn vùng được sử dụng để áp dụng bốn mức lương tối thiểu khác nhau như nêu trong Bảng 5.11. Bởi vậy nên việc so sánh chỉ có thể thực hiện với một mức, trong trường hợp này là mức cao nhất áp dụng cho vùng I.

giữa mức chủ lao động đóng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế và bảo hiểm thất nghiệp (với các tỷ lệ tương ứng là 17%, 3% và 1%, với tổng ba khoản đóng góp này bằng 21% tiền lương) theo mức lương tối thiểu mới so với mức đóng theo mức lương tối thiểu cũ (do thực tiễn được các doanh nghiệp áp dụng khá phổ biến hiện nay là đóng bảo hiểm xã hội trên lương cơ bản chứ không phải trên toàn bộ thu nhập) và như vậy chi phí tăng lên là không lớn⁷⁶.

Hình 5.13. So sánh thu nhập của lao động làm công ăn lương với mức lương tối thiểu 2,35 triệu áp dụng cho vùng I kể từ ngày 1/1/2013 (đơn vị: lần)



Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên số liệu Điều tra Lao động và Việc làm năm 2012.

Vấn đề cần phải cân nhắc kỹ lưỡng là việc thực hiện lộ trình tăng lương tối thiểu trong thời gian tới. Mới đây Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội đã gửi tờ trình lên Chính phủ đề nghị giãn lộ trình, kéo dài thời gian điều chỉnh lương tối thiểu thêm từ ba đến bốn năm nữa, với hai phương án điều chỉnh lộ trình tăng lương: Phương án 1, lương tối thiểu sẽ đảm bảo nhu cầu tối thiểu vào năm 2017, theo đó, mức tăng bình quân chung trong các năm từ nay đến 2017 sẽ khoảng 16,5-20% mỗi năm. Còn nếu theo phương án 2, chỉ kéo dài lộ trình

⁷⁶Ví dụ đối với lao động ở vùng I, chi phí phát sinh thêm đối với doanh nghiệp khi thực hiện mức lương tối thiểu mới 2,35 triệu sẽ là $(2.350.000 - 2.000.000) \times 21\% = 73.500$ đồng.

điều chỉnh lương đến năm 2016, thì mức tăng bình quân chung cũng sẽ cao hơn, khoảng từ 18 đến 23%/năm. Trong quá trình thực hiện, nếu điều kiện kinh tế xã hội, sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp thuận lợi thì điều chỉnh mức lương tối thiểu vùng nhanh hơn lộ trình dự kiến⁷⁷.

Tuy nhiên, có một vấn đề cần cân nhắc kỹ khi phân tích lộ trình tăng lương tối thiểu: sự cần thiết phải khuyến khích quá trình chuyển đổi từ lao động phi chính thức thành lao động chính thức để tăng độ bao phủ của bảo hiểm xã hội trong bối cảnh rủi ro có xu hướng gia tăng. Trong khi đó, Hình 5.13 cho thấy thu nhập của lao động làm công ăn lương song không có bảo hiểm xã hội chỉ bằng 1,07 lần (nếu giá trị trung vị được sử dụng) và 1,15 lần (nếu giá trị trung bình được sử dụng) so với mức lương tối thiểu áp dụng cho vùng I. Mặc dù các tỷ lệ này có cao hơn nếu so sánh với mức lương tối thiểu áp dụng cho các vùng khác, song có thể thấy việc áp dụng mức lương tối thiểu theo lộ trình được nêu trên sẽ làm tăng thêm khó khăn cho các doanh nghiệp thuộc khu vực chính thức tuyển dụng lao động có kỹ năng thấp và tay nghề hạn chế, nhất là trong bối cảnh tăng trưởng suy giảm kéo dài, qua đó sẽ làm chậm lại quá trình chuyển dịch cơ cấu lao động từ phi chính thức thành chính thức. Trong bối cảnh nền kinh tế gặp nhiều khó khăn, việc thực hiện lộ trình tăng lương tối thiểu tuy giúp một nhóm lao động thuộc khu vực chính thức cải thiện được thu nhập nhưng có thể dẫn đến việc các doanh nghiệp trong khu vực này phải giảm thêm lao động, hay ít nhất là hạn chế tuyển dụng lao động mới và do vậy cần cân nhắc kỹ điều này. Thị trường lao động cần trở nên linh hoạt hơn để giúp nền kinh tế hấp thụ tốt hơn các cú sốc vĩ mô và mở rộng khu vực việc làm chính thức, song việc tiếp tục tăng lương tối thiểu lại không góp phần đạt được điều đó.

⁷⁷Nguồn: <http://dantri.com.vn/xa-hoi/de-nghi-gian-lo-trinh-tang-luong-toi-thieu-725125.htm>)

TRIỂN VỌNG THỊ TRƯỜNG LAO ĐỘNG TRONG TRUNG HẠN

Để có thể đánh giá được triển vọng của thị trường lao động cần đánh giá được những thay đổi về cung và cầu trên thị trường lao động. Thay đổi về cung lao động chính là thay đổi trong lực lượng lao động. Thay đổi về nhu cầu đối với lao động liên quan đến tốc độ cũng như cơ cấu của tăng trưởng kinh tế: nền kinh tế tăng trưởng nhanh thì cầu đối với lao động thường có xu hướng tăng cao, và với cùng một tốc độ tăng trưởng, nếu cơ cấu tăng trưởng thiên về các ngành thâm dụng lao động thì cầu đối với lao động cũng tăng cao hơn so với cơ cấu thiên về các ngành thâm dụng vốn. Hình 5.2 trong Mục 1.1 có chứa đựng những thông tin về lực lượng lao động và tốc độ tăng trưởng kinh tế trong quá khứ, cụ thể là cho giai đoạn từ năm 2001 đến năm 2012. Tuy nhiên, để có thể dự đoán được những diễn biến trên thị trường lao động, cần có những dự báo về cung lao động (xem Hộp 5.1) và cầu đối với lao động (thông qua việc dự báo tốc độ cũng như cơ cấu tăng trưởng kinh tế).

Hộp 5.1. Phương pháp dự báo cung lao động

Để có thể dự báo sự thay đổi về cung lao động cần sử dụng số liệu của Tổng cục Thống kê về lực lượng lao động kết hợp với số liệu của Tổng điều tra dân số và nhà ở Việt Nam năm 2009. Lý do phải sử dụng kết hợp hai nguồn số liệu này là do thông tin về lực lượng lao động chỉ có đến năm 2012 (như vừa nói ở trên). Do vậy cần có thêm thông tin về số lượng người sẽ gia nhập và rời bỏ lực lượng lao động trong những năm tới để có thể tính được số lượng người trong lực lượng lao động trong những năm tới theo công thức sau:

$$LF_{t+1} = LF_t + (GN_{t+1} - RB_{t+1}) \quad (1)$$

Trong đó:

LF_{t+1} - số người trong lực lượng lao động vào năm (t+1)

LF_t - người trong lực lượng lao động vào năm t

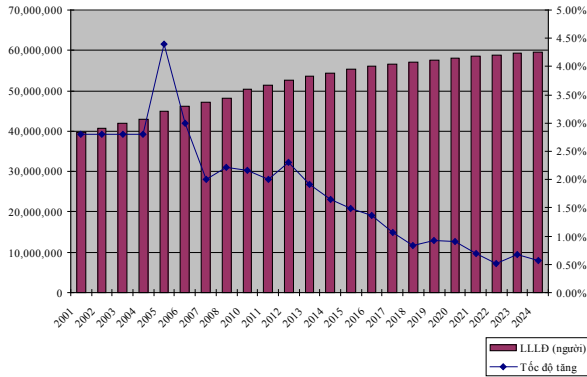
GN_{t+1} - số người gia nhập lực lượng lao động trong năm (t+1)

RB_{t+1} - số người rời bỏ lực lượng lao động trong năm (t+1)

Số liệu về LF trong giai đoạn từ năm 2000 cho đến năm 2012 được Tổng cục Thống kê công bố trên website.

Để tính ($GN_{t+1} - RB_{t+1}$), phương pháp được sử dụng trong nghiên cứu của Oudin và các tác giả khác (2013) sẽ được áp dụng. Cụ thể, lứa tuổi đại diện để tính toán số lượng người có khả năng bắt đầu gia nhập vào lực lượng lao động là 19 tuổi và rời khỏi lực lượng lao động là 64 tuổi đối với nữ và 67 tuổi đối với nam. Theo các tác giả trên, đây là các giá trị trung vị của lứa tuổi bắt đầu tham gia vào và rời khỏi lực lượng lao động theo như số liệu của Điều tra Lao động và Việc làm năm 2012. Tổng điều tra dân số và nhà ở Việt Nam năm 2009 có chứa đựng thông tin chi tiết về dân số của Việt Nam vào thời điểm năm 2009, trong đó có cơ cấu dân số theo lứa tuổi. Với những thông tin đó có thể dễ dàng tính toán số người theo các nhóm tuổi nêu trên vào các năm khác nhau, trong đó có giai đoạn mà nghiên cứu này quan tâm là từ năm 2013 trở về sau. Số lượng tiềm năng rời bỏ gia nhập thị trường lao động được tính toán như vậy sẽ được nhân với tỷ lệ tham gia thực tế để tính toán số lượng tăng thêm thực tế của lực lượng lao động. Lý do là không phải tất cả những người có tiềm năng tham gia lực lượng lao động đều gia nhập lực lượng này trên thực tế vì có những người quyết định đi học, hoặc quyết định dành thời gian ở nhà chăm sóc gia đình. Tỷ lệ tham gia thực tế được sử dụng trong nghiên cứu này là 77,5%, là tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của những người trong độ tuổi lao động bình quân cho giai đoạn 2001-2010. Kết quả của cách tính toán như vậy đã được so sánh với số liệu thực tế về lực lượng lao động của Tổng cục Thống kê cho giai đoạn bốn năm gần đây nhất 2009-2012 (tức là giai đoạn sau khi Tổng điều tra dân số và nhà ở Việt Nam năm 2009 được thực hiện). Việc so sánh cho thấy các ước tính này khá trùng khớp với số liệu do Tổng cục Thống kê công bố, với mức khác biệt trung bình cho giai đoạn bốn năm này chỉ ở mức 0,41%.

Hình 5.14. Lực lượng lao động ở Việt Nam giai đoạn 2009-2024



Nguồn: Số liệu từ năm 2001 đến năm 2012 là của Tổng cục Thống kê, và số liệu từ năm 2013 đến 2024 là tính toán của nhóm tác giả.

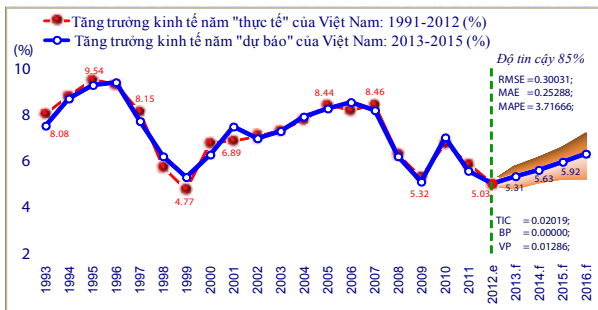
Hình 5.14 cho thấy tuy lực lượng lao động vẫn tiếp tục tăng đều song tốc độ tăng có xu hướng chậm lại, với năm 2013 có thể coi là điểm ngoặt khi tốc độ gia tăng của lực lượng lần đầu tiên xuống mức 1,91% sau hơn một thập niên luôn từ 2% trở lên. Hình này cũng cho thấy xu hướng tăng chậm lại của lực lượng lao động trong giai đoạn từ 2013 trở đi là mang tính dài hạn, và mức suy giảm của tốc độ này có xu hướng gia tăng rõ nét, với năm 2018 là một dấu mốc khác khi tốc độ gia tăng của lực lượng lao động xuống dưới 1% kể từ đó trở về sau.

Sự thay đổi về xu hướng thay đổi của lực lượng lao động như nêu trên cho thấy tăng trưởng tiềm năng chịu sức ép suy giảm nếu các điều kiện khác liên quan đến các đầu vào của nền kinh tế (chất lượng lao động, vốn và hiệu quả sử dụng vốn, v.v...) không thay đổi và điều này càng khẳng định sự cần thiết phải nhanh chóng chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ chiều rộng sang chiều sâu, tức là từ số lượng sang chất lượng và hiệu quả sử dụng các yếu tố đầu vào. Mặt khác, cung lao động cũng thể hiện nhu cầu tạo việc làm nếu nền kinh tế cần đạt được mức độ toàn dụng lao động và do vậy tốc độ tăng cung lao động chậm lại cũng giảm phần nào sức ép tạo việc làm (xét về số lượng) trong nền kinh tế.

Hình 5.14 cho thấy trong giai đoạn trung hạn 2013-2015, lực lượng lao động (tức là nhu cầu tạo việc làm) tăng với tốc độ 1,9% năm 2013, 1,6% năm 2014 và 1,5% năm 2015. Như vậy tốc độ tăng trung bình cho cả giai đoạn 3 năm 2013-2015 là 1,7%, thấp hơn đáng kể so với tốc độ tăng trung bình 2,2% của giai đoạn ba năm 2010-2012, so thấy sự sức ép về việc làm đã giảm khá rõ nét.

Như đã nói ở phần trên, cầu đối với lao động trong nền kinh tế phụ thuộc vào tốc độ cũng như cơ cấu của tăng trưởng kinh tế. Liên quan đến dự báo tăng trưởng kinh tế, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam (VASS) đã đưa ra ba kịch bản để thực hiện các tính toán cho giai đoạn trung hạn 2013-2015: (i) kịch bản cơ sở; (ii) kịch bản lạc quan; và (iii) kịch bản bi quan. Theo kịch bản cơ sở, kinh tế Việt Nam được dự báo sẽ tăng trưởng 5,31% trong năm 2013, 5,63% năm 2014 và 5,92% năm 2015 (xem Hình 5.15), và như vậy tốc độ tăng trưởng bình quân giai đoạn này là 5,62%.

Hình 5.15. Dự báo tăng trưởng kinh tế vĩ mô của Việt Nam trong giai đoạn trung hạn 2013-2015

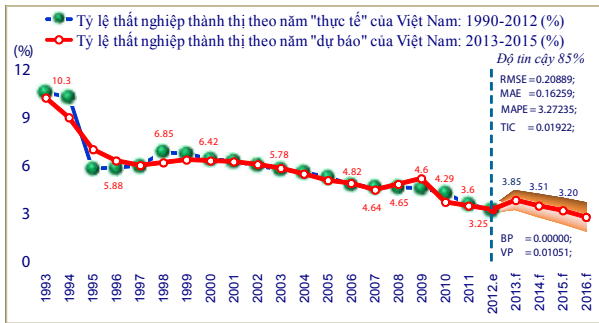


Nguồn: VASS (2013).

Các chuyên gia của VASS cũng thực hiện dự báo tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực đô thị cho giai đoạn trung hạn 2013-2015, theo đó tỷ lệ này tăng nhẹ từ 3,25% năm 2012 lên 3,85% năm 2013, 3,51% năm 2014 và 3,20% năm 2015, và do vậy không khác biệt nhiều so với giai đoạn 3 năm trước đó 2010-2012. Tuy nhiên, như đã được nêu ở phần trên, với một tỷ lệ lớn lao động làm việc trong nông nghiệp

hoặc trong khu vực phi chính thức trong lĩnh vực phi nông nghiệp nên khi kinh tế suy giảm, nhiều người tuy không mất việc làm (do quay trở lại làm nông nghiệp hay chuyển sang làm việc tại khu vực phi chính thức) song có thu nhập và điều kiện làm việc bị ảnh hưởng tiêu cực. Do những bất cập về số liệu như đã nêu ở phần trên, đặc biệt là sự thiếu vắng số liệu về thu nhập của những người không phải làm công ăn lương chiếm gần 2/3 tổng số lao động hiện đang làm việc nên không thể dự báo được những thay đổi về thu nhập - một chỉ số quan trọng bậc nhất phản ánh chất lượng của việc làm.

Hình 5.16. Dự báo tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực đô thị ở Việt Nam trong giai đoạn trung hạn 2013-2015



Nguồn: VASS (2013).

Tuy nhiên, nếu những dự báo về tốc độ tăng trưởng kinh tế cho giai đoạn 2013-2015 như được thể hiện trong Hình 5.15 là đúng, và nếu như cơ cấu tăng trưởng tiếp tục chuyển dịch có lợi cho các ngành thâm dụng lao động (một phần nhờ các ngành chế tạo thâm dụng lao động có định hướng xuất khẩu như dệt may, giày dép, chế biến gỗ, điện tử, v.v... dự báo sẽ tiếp tục duy trì được đà tăng trưởng do sự rút lui của Trung Quốc khỏi các ngành này, phần khác do các ngành thâm dụng vốn sẽ còn phải tiếp tục tái cơ cấu dưới tác động của quá trình “thoái nợ” - deleveraging process - đang diễn ra ở các cấp), cầu đối với lao động trong giai đoạn 2013-2015 sẽ không yếu hơn so với giai đoạn 2010-2012. Trong khi đó như đã nêu ở trên, với tốc độ tăng của lực lượng lao động (tức là tốc độ tăng cung lao động)

đã chậm lại đáng kể so với những năm trước nên thu nhập của người lao động trong giai đoạn 2013-2015 dự báo có thể sẽ được cải thiện so với giai đoạn 2010-2012. Tuy nhiên vấn đề là ở chỗ không có số liệu về thu nhập của những người không thuộc diện làm công ăn lương trong các năm 2010-2012 nên không thể biết được mức độ suy giảm của thu nhập của toàn bộ những người lao động trong giai đoạn tăng trưởng suy giảm, nhất là trong hai năm 2011 và 2012. “Khoảng trống” số liệu này cần được khắc phục để có được những phân tích có chất lượng cao hơn về thị trường lao động.

KẾT LUẬN

Năm 2012 là một năm nền kinh tế tiếp tục gặp nhiều khó khăn, với tăng trưởng thấp nhất kể từ năm 2000. Tuy nhiên những chỉ số cơ bản của thị trường lao động được tính toán dựa trên số liệu Điều tra Lao động và Việc làm của Tổng cục Thống kê dường như đã không phản ánh được những thách thức mà nền kinh tế phải đối mặt. Cụ thể, trong năm 2012, tỷ lệ thất nghiệp trong độ tuổi của Việt Nam nói chung và tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực thành thị và nông thôn nói riêng lại có xu hướng giảm nhẹ; số giờ làm việc trung bình trong một tuần cũng tăng nhẹ và thu nhập danh nghĩa của lao động làm công ăn lương tăng 15,5% so với năm 2011, tức là tăng nhanh hơn so với tốc độ tăng giá được đo bằng chỉ số CPI. Thật khó lý giải những con số này trong bối cảnh tăng trưởng suy giảm, nhiều doanh nghiệp gặp khó khăn, trong đó có không ít doanh nghiệp phải phá sản hoặc phải hoạt động cầm chừng.

Tuy nhiên, việc phân tích kỹ lưỡng hơn số liệu thô của Điều tra Lao động và Việc làm đã giúp làm sáng tỏ thêm một số vấn đề liên quan đến những con số “khó lý giải” này. Thứ nhất, những con số về thất nghiệp không có nhiều ý nghĩa trong một nền kinh tế có việc làm nông nghiệp và phi nông nghiệp phi chính thức chi phối, chiếm tới trên 3/4 tổng số việc làm. Một người lao động mất việc trong khu vực chính thức sẽ buộc phải nhanh chóng tìm việc làm trong nông

ngiệp hoặc trong khu vực phi chính thức để có thu nhập nuôi sống bản thân và gia đình. Những công việc đó thường có chất lượng thấp hơn, với số giờ làm việc nhiều hơn song lại có mức thu nhập thấp hơn và do đó dẫn đến vấn đề thứ hai liên quan đến diễn giải số liệu: chỉ số liên quan đến số giờ làm việc tuy bổ ích song cần phải được xem xét thận trọng do không phản ánh được chất lượng việc làm. Vấn đề thứ ba liên quan đến các con số về sự thay đổi trong thu nhập. Đây là chỉ số có ý nghĩa nhất do thu nhập là kết tinh các thành quả và nỗ lực của người lao động, và là yếu tố quan trọng bậc nhất quyết định chất lượng cuộc sống của bản thân người lao động và gia đình của họ. Tuy nhiên, Điều tra Lao động và Việc làm trong hai năm 2011 và 2012 chỉ thu thập thông tin về thu nhập của những lao động làm công ăn lương, chiếm khoảng hơn 1/3 tổng số lao động trong nền kinh tế. Như vậy thu nhập của 2/3 số lao động còn lại ở trong tình trạng “hộp đen”. Trong khi đó, kinh nghiệm cho thấy khi kinh tế suy giảm thì những lao động có tay nghề thấp (và do đó có thu nhập thấp) thường là đối tượng đầu tiên bị cắt giảm, dẫn đến nhóm lao động được giữ lại thường là có tay nghề cao hơn (và do đó có thu nhập cao hơn), dẫn đến kết quả là thu nhập trung bình của lao động làm công ăn lương tăng lên, cho dù thu nhập của từng lao động cụ thể không tăng, thậm chí có thể còn giảm. Điều này được củng cố thêm nhờ phân tích sâu hơn số liệu của Điều tra Lao động và Việc làm: tỷ trọng lao động không có bảo hiểm xã hội (informal employment - bao gồm những lao động làm việc trong nông nghiệp, hoặc tại các doanh nghiệp phi nông nghiệp không có đăng ký, hoặc làm trong các doanh nghiệp có đăng ký song chỉ có hợp đồng ngắn hạn hay không được chủ doanh nghiệp đóng bảo hiểm) đã gia tăng đáng kể, từ mức 74,8% trong năm 2011 lên 78% trong năm 2012. Như vậy đã có dấu hiệu của sự chuyển dịch ngược từ việc làm chính thức trở về việc làm phi chính thức, với chất lượng việc làm (thu nhập và các điều kiện làm việc khác) suy giảm.

Phân tích số liệu cũng cho thấy nhóm lao động làm công ăn lương nhưng không có bảo hiểm xã hội có mức tăng lương danh nghĩa thấp hơn so với mức tăng của chỉ số giá tiêu dùng bình quân năm 2012. Như vậy, những người lao động yếu thế hơn và chịu nhiều rủi ro hơn trong bối cảnh kinh tế suy giảm (do không có bảo hiểm xã hội) cũng có mức tăng thu nhập thấp hơn, và mức tăng đó cũng thấp hơn so với mức tăng của chỉ số giá tiêu dùng bình quân năm 2012. Nhóm này chiếm tỷ lệ khoảng 50% trong nhóm các lao động làm công ăn lương, hay 17% tổng số việc làm trong giai đoạn 2011-2012. Điều này cũng có thể suy luận rằng nhóm dễ bị tổn thương, theo định nghĩa của Tổ chức Lao động Quốc tế ILO bao gồm lao động tự làm và lao động gia đình (phân tích số liệu cho thấy nhóm này chiếm 62,58% tổng số lao động) cũng bị ảnh hưởng đáng kể bởi bất ổn kinh tế vĩ mô và tăng trưởng suy giảm. Nếu gộp chung với nhóm lao động làm công ăn lương không có bảo hiểm xã hội - nhóm thu nhập không theo kịp lạm phát như đã nêu ở trên, có thể thấy rằng khoảng 80% lực lượng lao động nhiều khả năng chịu tác động đáng kể của suy giảm kinh tế. Tuy nhiên, “khoảng trống” số liệu về thu nhập như được nêu trên đã không cho phép kiểm định được điều này, dẫn đến những tranh luận khó có hồi kết xoay quanh những “nghịch lý” liên quan đến các con số về thực trạng lao động và việc làm hiện nay. Do vậy cần nhanh chóng khắc phục khoảng trống dữ liệu này để giúp quá trình hoạch định chính sách được hiệu quả hơn.

Nhìn về tương lai, trong giai đoạn trung hạn 2013-2015, có một dự báo là kinh tế Việt Nam sẽ tăng trưởng 5,31% trong năm 2013, 5,63% năm 2014 và 5,92% năm 2015, và như vậy tốc độ tăng trưởng bình quân giai đoạn này là 5,62%, tức là tương đương tốc độ tăng trung bình của giai đoạn ba năm trước đó 2010-2012. Nếu những dự báo này là đúng, và nếu như cơ cấu tăng trưởng tiếp tục chuyển dịch có lợi cho các ngành thâm dụng lao động dưới tác động của quá trình “thoái nợ” mà Việt Nam hiện nay đang phải trải qua như là một phần của chương trình tái cơ cấu nền kinh tế, cầu đối với lao động trong

giai đoạn 2013-2015 nhiều khả năng sẽ không yếu hơn so với giai đoạn 2010-2012. Trong khi đó, tốc độ tăng cung lao động đã có dấu hiệu tăng chậm lại khá rõ nét, và xu hướng này được dự báo sẽ duy trì trong trung đến dài hạn, khi giai đoạn “dân số vàng” của Việt Nam đang dần kết thúc. Với những thay đổi về cung và cầu trên thị trường lao động như vậy có thể dự báo là việc làm và thu nhập trong giai đoạn 2013-2015 sẽ được cải thiện so với giai đoạn 2010-2012.

Tuy nhiên trong trung hạn, khi bước đường phục hồi kinh tế Việt Nam vẫn còn gặp nhiều thách thức, cần thận trọng trong việc thực hiện lộ trình tăng lương tối thiểu áp dụng đối với những người làm việc trong khu vực doanh nghiệp. Trong bối cảnh nền kinh tế gặp nhiều khó khăn, việc thực hiện lộ trình tăng lương tối thiểu tuy giúp một nhóm lao động thuộc khu vực chính thức cải thiện được thu nhập nhưng có thể dẫn đến việc các doanh nghiệp trong khu vực này phải sa thải thêm lao động, hay ít nhất là hạn chế tuyển dụng lao động mới. Nói cách khác, việc thực hiện lộ trình tăng lương tối thiểu trong bối cảnh tăng trưởng còn khó khăn có thể làm đảo ngược quá trình chuyển dịch lao động từ nông nghiệp sang phi nông nghiệp và từ khu vực phi chính thức sang khu vực chính thức. Thị trường lao động cần trở nên linh hoạt hơn để giúp nền kinh tế hấp thụ tốt hơn các cú sốc vĩ mô, song việc tiếp tục tăng lương tối thiểu lại có thể cản trở điều đó.

Trong dài hạn, với những thay đổi đáng kể liên quan đến xu thế tăng chậm lại của lực lượng lao động, sức ép tạo việc làm mới sẽ giảm bớt. Thay vào đó sẽ là sức ép tạo việc làm có chất lượng với thu nhập cao hơn, ổn định và ít bị tổn thương hơn. Đây là một thách thức không nhỏ, song cần phải đạt được của quá trình tái cơ cấu nền kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng nhằm đưa nền kinh tế Việt Nam trở lại quỹ đạo tăng trưởng nhanh và bền vững trong bối cảnh các lợi thế về cơ cấu dân số vàng đang dần kết thúc.

PHỤ LỤC

TÓM LƯỢC VỀ TÌNH HÌNH CỦA MỘT SỐ NGÀNH THÂM DỤNG LAO ĐỘNG

Nông nghiệp và nông sản xuất khẩu

Năm 2012, theo số liệu của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, ngành nông nghiệp xuất siêu 10,6 tỷ USD (trong đó tổng kim ngạch xuất khẩu các mặt hàng nông nghiệp ước đạt 27,54 tỷ USD (tăng 9,7% so với năm ngoái)). Cụ thể, giá trị sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản tăng với tỷ lệ tương ứng là 2,8%; 6,4%, và 4,5%. Tốc độ tăng trưởng toàn ngành đạt 2,72% so với năm 2011. Trong số các mặt hàng nông sản xuất khẩu có ba mặt hàng đạt kim ngạch từ 3 tỷ USD trở lên là gạo, cà phê, đồ gỗ; 5 mặt hàng đạt kim ngạch từ 1 tỷ đôla Mỹ trở lên là cao su, cá tra, tôm, hạt điều, sắn và các sản phẩm sắn. Xuất khẩu gạo đã thu về 3,7 tỷ USD tạo nên một kỷ lục mới về khối lượng xuất khẩu một năm với 8,1 triệu tấn (tăng 13,9% so với năm 2011)⁷⁸.

Dệt may, da giày

Theo số liệu thống kê của Tổng cục Hải quan, trị giá xuất khẩu hàng dệt may của Việt Nam năm 2012 đạt 17,2 tỷ USD (tăng 3% so với kế hoạch đầu năm 16,7 tỷ USD) và như vậy tăng trưởng của ngành đạt 7,5% so với năm 2011. Trong đó, ngành dệt may, da giày nhập khẩu khoảng 8,8 tỷ USD nguyên liệu từ nước ngoài. Theo đó, giá trị thặng dư thương mại của ngành dệt may năm 2012 đạt 8,4 tỷ USD⁷⁹.

⁷⁸<http://www.agribank.com.vn/31/834/tin-tuc/thi-truong-nong-nghiep/2013/01/6196/nong-nghiep-nam-2012--tu-hao-xuat-sieu--2-1-2013-.aspx>.

⁷⁹Năm 2010, là năm đầu tiên Việt Nam được hưởng ưu đãi thuế theo Hiệp định đối tác kinh tế Việt Nam- Nhật Bản và kim ngạch xuất khẩu dệt may sang thị trường này đã tăng trưởng 20% so với năm 2009. Sau 1 năm hợp tác theo Hiệp định, theo số liệu thống kê, năm 2011, kim ngạch xuất khẩu dệt may Việt Nam sang Nhật Bản đạt 1.69 tỷ USD, tăng 46.41% so với năm 2010. Tính hết tháng 10 năm 2012, kim ngạch này đạt 1.62 tỷ USD, gần bằng cả năm 2011, tăng 17.4% so với cùng kỳ 10 tháng năm 2011. Hiện nay, Nhật Bản đã chiếm hơn 13% thị phần xuất khẩu dệt may của Việt Nam (VITAS, 2012).

Xây dựng

Giá trị sản xuất xây dựng năm 2012 theo giá so sánh 1994 ước tính đạt 229,6 nghìn tỷ đồng, tăng 2,1% so với năm 2011; nếu tính theo giá hiện hành ước tính đạt 720,2 nghìn tỷ đồng trong đó công trình nhà ở đạt 269,8 nghìn tỷ đồng; công trình nhà không để ở đạt 111,9 nghìn tỷ đồng; công trình kỹ thuật dân dụng đạt 241,4 nghìn tỷ đồng và hoạt động xây dựng chuyên dụng đạt 97,1 nghìn tỷ đồng⁸⁰. Theo nhận định của TCTK thì chính sách thắt chặt đầu tư công của Chính phủ nhằm kiềm chế lạm phát; lãi suất ngân hàng dù đã giảm nhưng vẫn khó để các doanh nghiệp tiếp cận vốn để thi công các công trình cộng với sự trầm lắng của thị trường BĐS năm 2012 khiến cho nhiều dự án phải dừng thi công hoặc giãn tiến độ là những nguyên nhân chủ yếu tác động tới giá trị sản xuất xây dựng năm 2012 là thấp và quan trọng hơn điều đó dẫn tới những áp lực tới việc làm vì ngành xây dựng là một ngành sử dụng nhiều lao động (khoảng hơn 3 triệu người theo kết quả điều tra lao động việc làm 2011).

⁸⁰<http://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=413&thangtk=12/2012>.

CHƯƠNG 6

PHÁT TRIỂN MỘT NỀN NÔNG NGHIỆP BỀN VỮNG

DẪN NHẬP

Nông nghiệp Việt Nam đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo an ninh lương thực quốc gia, xóa đói giảm nghèo, là nguồn thu ngoại tệ lớn và góp phần ổn định chính trị - xã hội. Mặc dù Việt Nam đã có những thay đổi lớn về cơ cấu kinh tế, lao động, nhưng đến nay vẫn còn trên 70% dân số Việt Nam sống ở nông thôn. Thực tế thời gian qua cho thấy nếu được quan tâm, đầu tư đúng mức, nông nghiệp sẽ là động lực nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia và thúc đẩy tăng trưởng bền vững. Những cơ hội và thách thức của thế giới như dân số tăng nhanh, biến đổi khí hậu và biến động giá lương thực, v.v... cũng cho thấy nông nghiệp sẽ tiếp tục đóng vai trò quan trọng trong tương lai.

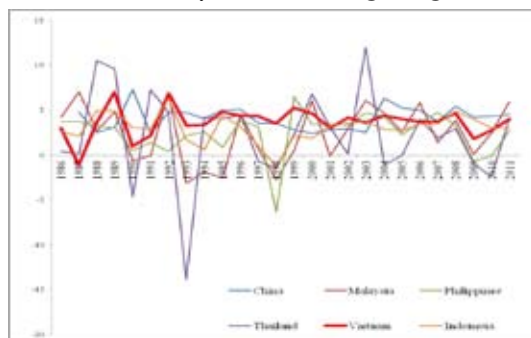
Với mục tiêu phân tích khả năng cạnh tranh và triển vọng phát triển bền vững ngành nông nghiệp Việt Nam, chương này sẽ đi sâu phân tích, đánh giá những thành tựu, đồng thời chỉ ra những tồn tại cản trở sự phát triển của ngành nông nghiệp trong thời gian qua. Chúng tôi cũng đi sâu phân tích các chính sách vĩ mô, định hướng phát triển chung và các vấn đề nội tại được coi là những trở ngại đối với sự phát triển của ngành nông nghiệp. Ngoài ra, phân tích của chúng tôi cũng đặt ngành nông nghiệp trong bối cảnh phát triển chung của Việt Nam và thế giới nhằm xác định những thách thức mới trong quá trình hội

nhập và phát triển. Trên cơ sở phân tích chung, chúng tôi cũng đưa ra một số đề xuất, kiến nghị nhằm thúc đẩy sự phát triển của ngành nông nghiệp nói riêng và nền kinh tế nói chung.

DIỄN BIẾN SẢN XUẤT NÔNG NGHIỆP NĂM 2012

Sau 27 năm Đổi mới, nông nghiệp Việt Nam đã có những thành tựu đáng kể và đóng vai trò quan trọng trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, trở thành lĩnh vực phát triển thành công nhất của nền kinh tế. Bất chấp những khó khăn về thị trường, thiên tai và dịch bệnh, nông nghiệp tăng trưởng duy trì ở mức tương đối khá. Sản xuất nông nghiệp đã tạo ra nguồn cung lương thực thực phẩm dồi dào, đảm bảo an ninh lương thực quốc gia. Nhờ vậy, giá nông sản tại Việt Nam, đặc biệt là giá lương thực được duy trì ở mức thấp, tạo chi phí lao động thấp, thu hút mạnh đầu tư nước ngoài và đóng góp quan trọng cho tăng trưởng kinh tế và ổn định xã hội.

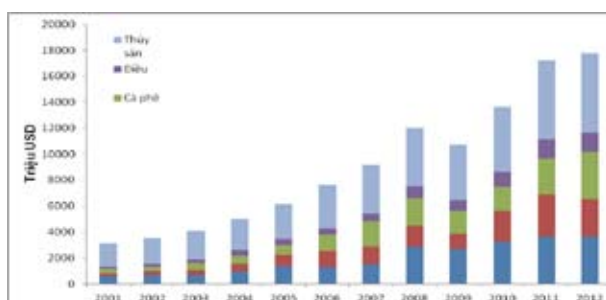
Hình 6.1. Tốc độ tăng trưởng ngành nông nghiệp Việt Nam so với một số nước trong vùng



Nguồn: WB.

Bên cạnh đó, xuất khẩu nông sản tăng liên tục. Việt Nam đã trở thành một trong những nước xuất khẩu hàng đầu thế giới về các mặt hàng như gạo, cao su, cà phê, hạt tiêu, hạt điều, sản phẩm gỗ và các sản phẩm thủy sản. Trong khi Việt Nam liên tục thâm hụt thương mại, nông nghiệp là ngành duy nhất có thặng dư xuất khẩu ròng tăng đều đặn, ngay cả trong thời điểm tăng trưởng kinh tế suy giảm.

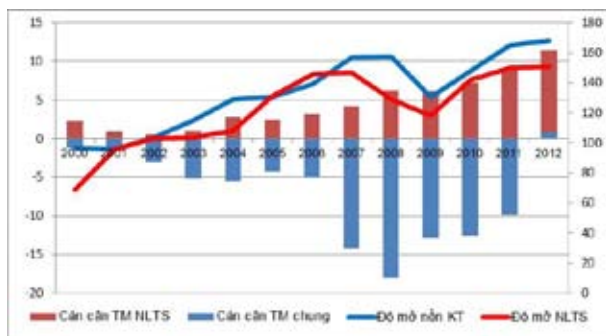
Hình 6.2. Kim ngạch xuất khẩu nông sản Việt Nam.



Nguồn: Ước lượng từ Tổng cục Thống kê và báo cáo Bộ NN&PTNT, 2013.

Xuất khẩu đóng góp quan trọng trong sản xuất nông nghiệp Việt Nam. Trung bình trong giai đoạn 2011-2012, tăng trưởng kim ngạch xuất khẩu nông - lâm - thủy sản đạt 18,8%/năm, vượt xa so với chỉ tiêu 6-7% theo kế hoạch phát triển giai đoạn 2011-2015 của Bộ NN&PTNT. Trong khi thương mại Việt Nam thường xuyên nhập siêu thì nông nghiệp là ngành duy nhất luôn luôn xuất siêu, góp phần đáng kể cải thiện cán cân thương mại. Năm 2012 là năm đầu tiên sau 20 năm Việt Nam có thặng dư cán cân thương mại, đóng góp lớn là nhờ xuất khẩu nông sản và xuất khẩu của các doanh nghiệp đầu tư trực tiếp nước ngoài. Xuất khẩu nông sản đạt mức kỷ lục 27,5 tỷ USD và đạt thặng dư xuất khẩu ròng 10,6 tỷ USD trong năm 2012.

Hình 6.3. Cán cân thương mại chung và ngành Nông - Lâm - Thủy sản



Nguồn: Ước lượng từ TCTK và báo cáo Bộ NN&PTNT, 2013.

Tăng trưởng nông nghiệp và đảm bảo an ninh lương thực đã đóng vai trò quan trọng nhất trong việc thực hiện thành công xóa đói giảm nghèo trong bối cảnh phần lớn dân số vẫn sống ở khu vực nông thôn và nông nghiệp là nguồn sinh kế chính của người dân ở những địa bàn khó khăn. Tỷ lệ giảm nghèo ở Việt Nam liên tục cải thiện trong suốt thời gian dài với mức giảm ấn tượng khoảng 2%/năm. Đây là nền tảng quan trọng của ổn định xã hội, an ninh chính trị và bảo vệ môi trường. Thành tích này là đóng góp quan trọng cho việc Việt Nam hoàn thành trước thời hạn mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ do Liên hiệp quốc đề ra.

Bảng 6.1. Tỷ lệ nghèo cả nước phân theo khu vực và theo vùng

	2004	2006	2008	2010	2011	2012*
CẢ NƯỚC						
Tỷ lệ nghèo chung	18,1	15,5	13,4	14,2	12,6	11,4
Phân theo thành thị, nông thôn						
Thành thị	8,6	7,7	6,7	6,9	5,1	
Nông thôn	21,2	18,0	16,1	17,4	15,9	
Phân theo vùng						
Đồng bằng sông Hồng	12,7	10,0	8,6	8,3	7,1	
Trung du và miền núi phía Bắc	29,4	27,5	25,1	29,4	26,7	
Bắc Trung Bộ & duyên hải miền Trung	25,3	22,2	19,2	20,4	18,5	
Tây Nguyên	29,2	24,0	21,0	22,2	20,3	
Đông Nam Bộ	4,6	3,1	2,5	2,3	1,7	
Đồng bằng sông Cửu Long	15,3	13,0	11,4	12,6	11,6	

Ghi chú:

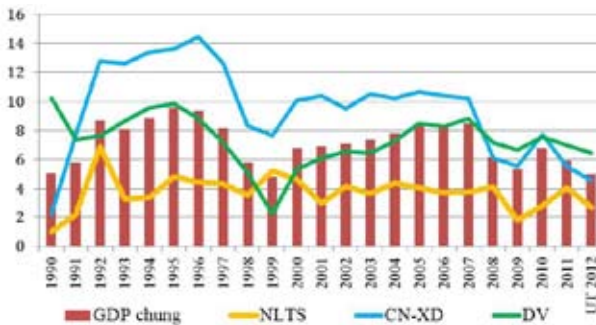
1. Tỷ lệ hộ nghèo năm 2004, 2006, 2008, 2010 tính theo chuẩn nghèo của Chính phủ giai đoạn 2006-2010 có điều chỉnh theo trượt giá,
2. Tỷ lệ hộ nghèo năm 2010, 2011, 2012 tính theo chuẩn nghèo của Chính phủ giai đoạn 2011-2015.

Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Kể từ năm 2008 đến nay, Việt Nam chứng kiến tình trạng suy giảm của nền kinh tế do những yếu kém trong quản lý chính sách vĩ mô trong nước và ảnh hưởng tiêu cực của khủng hoảng kinh tế thế giới. Trong khó khăn, sản xuất nông nghiệp vẫn nổi lên như một mảng sáng đáng khích lệ nhất của nền kinh tế. Trước những bất lợi

do thiên tai, dịch bệnh và suy thoái kinh tế toàn cầu ảnh hưởng mạnh mẽ tới hoạt động sản xuất kinh doanh, ngành nông nghiệp (bao gồm cả trồng trọt, chăn nuôi, lâm nghiệp và thủy sản) vẫn duy trì mức tăng trưởng GDP bình quân giai đoạn 2011-2012 là 3,4%/năm, vượt chỉ tiêu kế hoạch năm năm Đại hội Đảng XI đề ra cho ngành là 2,6-3,0%. Sản xuất nông nghiệp tạo việc làm và thu nhập căn bản cho đông đảo cư dân sinh sống ở nông thôn, góp phần bù đắp cho những giảm sút của các lĩnh vực sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp.

Hình 6.4. Tăng trưởng GDP cả nước và các ngành kinh tế



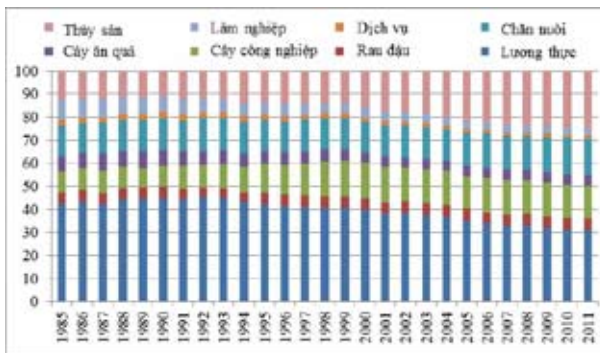
Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2013.

Tuy nhiên, nếu như trong các đợt suy thoái kinh tế cuối thập kỷ 1980 và cuối thập kỷ 1990, và giai đoạn 2009-2011, nông nghiệp đóng vai trò “phao cứu sinh” cho Việt Nam vượt qua khó khăn, nhờ sản xuất cung ứng đủ lương thực thực phẩm, giúp duy trì ổn định kinh tế - xã hội thì đến năm 2012, “bộ đệm” an toàn này đã không thể tiếp tục duy trì được tốc độ tăng trưởng như các năm trước. Lý do là tăng trưởng nông nghiệp vẫn chủ yếu dựa trên việc khai thác tài nguyên thiên nhiên (tăng diện tích đất, thâm dụng nước tưới để tăng vụ, v.v...) cùng mức sử dụng vật tư đầu vào cao nhưng hàm lượng đổi mới công nghệ và thể chế thấp. Chất lượng tăng trưởng thấp được biểu hiện ở mức tổn thất sau thu hoạch cao, chất lượng sản phẩm không đồng đều, vệ sinh an toàn thực phẩm không đảm bảo, khả năng tạo giá trị mới thấp. Vì vậy, sau một thời gian dài khởi sắc,

tăng trưởng nông nghiệp đã bắt đầu chững trong thời gian gần đây, giảm từ 4,5% năm 1995-2000 xuống còn 3,8% giai đoạn 2000-2005; 3,4% giai đoạn 2006-2011 và chỉ còn 2,7% trong năm 2012.

Bên cạnh đó, chuyển đổi cơ cấu sản phẩm nông nghiệp diễn ra chậm, chưa thực sự phản ánh lợi thế so sánh và chưa đáp ứng triển vọng nhu cầu trong tương lai. Trồng trọt vẫn chiếm trên 50% cơ cấu nội ngành nông nghiệp, trong đó lúa gạo vẫn chiếm tỷ trọng chính. Tuy chiếm phần lớn diện tích cây hàng năm nhưng hiệu quả kinh tế của cây lúa đem lại không cao, vì vậy đã xuất hiện tình trạng nông dân không thiết tha với đất lúa, không thâm canh tăng vụ nhất là ở Đồng bằng sông Hồng. Ngành thủy sản và ngành chăn nuôi phát triển nhanh, song thiếu bền vững. Năng suất vật nuôi còn thấp, giá thành chăn nuôi cao, thức ăn chăn nuôi phụ thuộc chủ yếu vào nhập khẩu, mô hình chăn nuôi công nghiệp chưa phát triển, khả năng kiểm soát dịch bệnh còn yếu, kiểm soát thị trường và tổ chức kinh doanh kém v.v... làm nhiều hộ nuôi thủy sản ở Đồng bằng sông Cửu Long treo ao, nhiều hộ chăn nuôi bò chuồng.

Hình 6.5. Cơ cấu giá trị sản xuất ngành Nông - Lâm - Thủy sản phân theo tiểu ngành (%)



Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2013.

NHỮNG THÁCH THỨC ĐỐI VỚI PHÁT TRIỂN NÔNG NGHIỆP BỀN VỮNG

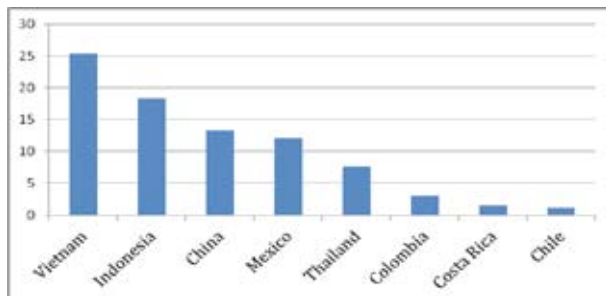
Mặc dù đạt được những thành tựu đáng kể và có đóng góp tích cực cho việc duy trì ổn định kinh tế - xã hội trong giai đoạn 2010-2012, nhưng phát triển nông nghiệp Việt Nam đang xuất hiện những khó khăn ngày càng trầm trọng. Đây là những khó khăn xuất hiện do những thách thức mới xuất hiện như biến đổi khí hậu, suy thoái kinh tế thế giới, v.v... nhưng chủ yếu là do những nguyên nhân chủ quan tích lũy từ những vướng mắc nội tại từ lâu trong hệ thống của ngành nông nghiệp và của cả nền kinh tế.

Chất lượng và khả năng cạnh tranh của nhiều loại sản phẩm còn thấp

Chất lượng và vệ sinh an toàn thực phẩm là vấn đề bức xúc trong xã hội và cản trở nông sản Việt Nam thâm nhập thị trường thế giới. Tình trạng nhiễm độc tích lũy và ngộ độc cấp do thực phẩm mất vệ sinh diễn ra nghiêm trọng. Tỷ lệ nông sản xuất khẩu bị từ chối và bị liệt vào danh sách phải kiểm soát chặt chẽ khá cao, do dư lượng thuốc, do nhiễm hóa chất, bom tạt chất, không kiểm soát được xuất xứ, v.v... Yếu kém trong quản lý chất lượng, cùng manh mún của nhiều chuỗi cung ứng, sự cạnh tranh thiếu lành mạnh giữa các doanh nghiệp khiến cho giá bán vẫn thấp trong khi khối lượng hàng hóa thương mại ngày càng cao.

Quy trình sản xuất không tuân thủ tiêu chuẩn của thị trường, khối lượng hàng hóa nhỏ lẻ, manh mún, không đồng nhất. Kỹ thuật thu hoạch và sơ chế kém, cơ sở hạ tầng phục vụ bảo quản, chế biến như kho tàng, sân phơi, bến bãi, v.v... còn kém phát triển, công nghiệp chế biến nông sản có quy mô nhỏ, công nghệ lạc hậu nên chất lượng nhiều loại nông sản còn thấp, nhất là rau quả, sản phẩm chăn nuôi. Phần lớn nông sản xuất khẩu ở dạng sơ chế, giá trị gia tăng rất thấp, chưa có thương hiệu, mẫu mã bao bì, không đảm bảo tiêu chuẩn kỹ thuật.

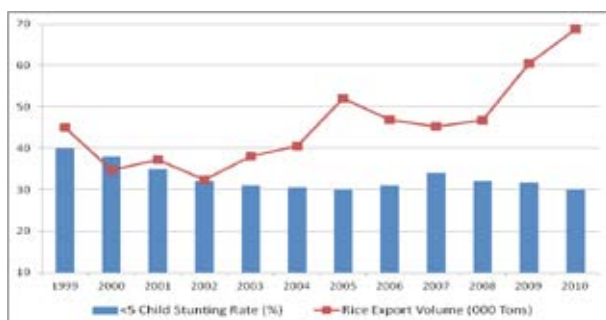
Hình 6.6. Số lô hàng nông sản nhập khẩu vào thị trường Hoa Kỳ bị từ chối
(*Tính trên mỗi kim ngạch 10 triệu USD, 2006-2008*)



Nguồn: WB.

An ninh dinh dưỡng chưa được đảm bảo. Người dân vẫn đối mặt với tình trạng thiếu vitamin, thiếu chất béo, thiếu iot, thiếu đạm v.v... mất cân bằng dinh dưỡng. Gần 1/3 trẻ em ở khu vực nông thôn còi cọc, có chiều cao rất thấp so với độ tuổi, hạn chế phát triển tâm vóc và sức khỏe con người. Ngoài ra tình trạng thiếu nước sạch, thiếu ăn tạm thời trong thời kỳ giáp hạt vẫn xảy ra ở những vùng khó khăn, vùng nghèo. Trong khi đó các bệnh tật do mất cân bằng dinh dưỡng như tiểu đường, gout, béo phì, v.v... cũng xảy ra ở nhiều vùng đô thị và cả nông thôn.

Hình 6.7. Tỷ lệ trẻ em suy dinh dưỡng tăng trong khi xuất khẩu lúa nhiều



Nguồn: WB.

Tăng trưởng giảm và kết cấu sản xuất chậm thay đổi

Tốc độ tăng trưởng GDP ngành nông, lâm thủy sản trong thời gian gần đây chậm lại, giảm từ 4,01% trong năm 2011 xuống còn 2,72% năm 2012, ước tính 6 tháng đầu năm 2013 giảm xuống còn 2,14%. Tuy nhiên, do các ngành công nghiệp và dịch vụ giảm tăng trưởng nhanh hơn nên tỷ trọng của ngành nông lâm thủy sản (NLTS) vẫn chiếm 22,01% GDP trong năm 2011 và 21,65% GDP trong năm 2012⁸¹, làm cho quá trình chuyển đổi kết cấu chung của nền kinh tế cũng chững lại và tỷ trọng nông lâm thủy sản không giảm tới mục tiêu 17-18% đề ra trong Nghị quyết Đại hội XI.

Trồng trọt vẫn tăng trưởng theo chiều rộng, chủ yếu dựa vào mở rộng diện tích. Hầu hết các cây trồng xuất khẩu chủ lực của Việt Nam như lúa, cà phê, cao su v.v... đã vượt quá diện tích được quy hoạch tới năm 2015, thậm chí quy hoạch tới 2020. Trong khi đó, năng suất của nhiều ngành hàng đã tới hạn và có xu hướng giảm như cao su (giảm 0,3%) và hồ tiêu (giảm 9,5%) v.v... trong giai đoạn 2010-2012. Những ngành đóng góp quan trọng cho chuyển đổi cơ cấu kinh tế trong thời gian gần đây như chăn nuôi, thủy sản gặp nhiều khó khăn, làm ăn thua lỗ.

Bảng 6.2. Một số cây trồng chính vượt kế hoạch diện tích đến năm 2020

Loại cây	Diện tích 2011 (Nghìn ha)	Kế hoạch (nghìn ha)	
		2015	2020
Lúa	7651,4	7030	7000
Chè	126,3	130	130
Cà phê	570,9	550	550
Cao su	834,2	800	900
Hồ tiêu	55,4	53	53
Điều	360,3	430	470

Nguồn: Vụ kế hoạch, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn 2011.

Giá thức ăn tiếp tục tăng mạnh khiến người chăn nuôi gặp nhiều khó khăn. So với năm 2010, giá thức ăn chăn nuôi đầu năm 2013 đã

⁸¹Tổng hợp từ Báo cáo tình hình kinh tế xã hội năm 2011, 2012 - Tổng cục Thống Kê.

tăng lên 66,7%. Giá bán của các loại thức ăn chăn nuôi tại Việt Nam hiện đang cao hơn các nước trong khu vực từ 15-20%. Trong khi đó, giá sản phẩm đầu ra lại giảm. Giá thịt lợn và thịt gia cầm giảm liên tục hơn 40% đối với thịt lợn hơi và 20% đối với thịt gà công nghiệp trong năm 2012. Trong chăn nuôi, do dịch bệnh và làm ăn thua lỗ, nhiều doanh nghiệp, hộ sản xuất phá sản. Tổng số đàn trâu của cả nước trong tháng 7/2013 giảm 2,5%; đàn bò giảm 3%; đàn lợn giảm 1,5%, gia cầm giảm 2% so với cùng kỳ năm 2012⁸². Một số sản phẩm chăn nuôi nhập khẩu có dịp tràn vào thị trường nước ta.

Trong ngành thủy sản cũng diễn ra tình trạng nhiều doanh nghiệp, hộ nuôi trồng thủy sản phá sản do bệnh dịch, cạnh tranh thương mại gay gắt chính ngay giữa các doanh nghiệp trong nước. Các ngư dân hoạt động trên biển còn gặp khó khăn vì tàu nước ngoài xua đuổi, uy hiếp, bắt giữ. Thêm vào đó là các rào cản thương mại tại các thị trường xuất khẩu. Ước tính, hiện đã có hơn 80% doanh nghiệp thủy sản mới thành lập trong 5 năm gần đây sắp phá sản. Theo Bộ Công thương, tổng giá trị kim ngạch xuất khẩu thủy sản năm 2012 đạt khoảng 6,09 tỷ USD, giảm 0,3% so với năm 2011.

Về lâm nghiệp, trong giai đoạn 2011- 2012 tuy diện tích rừng tăng nhưng tốc độ trồng rừng giảm. Năm 2011 diện tích trồng rừng đạt 214,7 nghìn ha, giảm 14,8% so với năm 2010 và năm 2012 đạt 186,1 ngàn ha, giảm 13,3% so với 2011. Chất lượng rừng tự nhiên giảm nghiêm trọng. Diện tích rừng bị tàn phá năm 2011 ước tính 1.917 ha và năm 2012 là 1.134 ha. Năm 2012, diện tích cháy rừng là 2.091 ha, tăng 19,8% so với cùng kỳ năm trước.

Hiệu quả sản xuất giảm, nông dân giảm động lực sản xuất

Trong thời gian gần đây, kinh tế tăng trưởng chậm, nhu cầu tiêu dùng trên thị trường thế giới giảm, làm giá nông sản xuất khẩu của Việt Nam giảm. Từ giữa năm 2012 cho đến tháng 6/2013, hầu hết

⁸²Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, *Báo cáo kết quả thực hiện kế hoạch bảy tháng đầu năm 2013 ngành Nông nghiệp và phát triển nông thôn*.

các mặt hàng xuất khẩu chính đều giảm giá. Kim ngạch xuất khẩu các nông sản chính trong sáu tháng đầu năm 2013 giảm 10,5% so với cùng kỳ năm 2012. Trong tháng 6/2013, giá cao su giảm 19,3%; giá hạt điều giảm 14,8%; giá gạo giảm 12,8%; giá hạt tiêu giảm 10,2%; giá thủy sản giảm 2,9% so với cùng kỳ năm trước⁸³. Trong khi đó, do kinh tế trong nước khó khăn, sức mua trong nước giảm. Giá nông sản thấp một mặt góp phần quan trọng giữ lạm phát ở mức thấp nhưng mặt khác làm giảm đáng kể thu nhập của nông dân.

Hình 6.8. Giá vật tư đầu vào cao, giá đầu ra nông sản thấp



Nguồn: Tổng cục Thống kê 2013.

Trong khi đó, giá các vật tư đầu vào chính của sản xuất nông nghiệp như phân bón, thuốc bảo vệ thực vật và thú y, thức ăn gia súc và thủy sản, nhiên liệu, điện, v.v... vẫn tiếp tục tăng. Trong quý II năm 2013, giá xăng đã tăng 10% so với cùng kỳ; giá điện tăng 5% từ ngày 1/8/2013. Ngân hàng tiếp tục gặp khó khăn vì nợ xấu (chiếm 4,7% tổng dư nợ vào cuối tháng 5 năm 2013⁸⁴) đã siết chặt tín dụng và giữ mức lãi suất rất cao kéo dài (phổ biến trong khoảng 13,5% đến 17,5%⁸⁵). Nhiều doanh nghiệp và hộ nông dân không vay được vốn, buộc phải cắt giảm sản xuất, khiến lợi nhuận giảm. Thậm chí nhiều hộ thủy sản phải “treo ao”, hộ chăn nuôi bỏ trống chuồng, chấp nhận nguy cơ phá sản.

Kinh tế thế giới và trong nước chưa thể nhanh chóng hồi phục trong năm nay và năm tới. Sản xuất nông nghiệp tăng trưởng chậm.

⁸³Tính toán từ số liệu xuất nhập khẩu 6 tháng năm 2013 của Tổng cục Thống kê.

⁸⁴Ngân hàng Nhà nước.

⁸⁵Ngân hàng Nhà nước.

Trong hoàn cảnh đó, đầu tư cho nông nghiệp không cải thiện (tỷ lệ vốn đầu tư cho nông lâm thủy sản trong tổng vốn đầu tư xã hội có xu hướng giảm từ 13,9% năm 2000 còn 6,6% vào năm 2011⁸⁶). Nếu nông nghiệp tiếp tục phải đối mặt với nhiều khó khăn như trước thì khả năng tái sản xuất mở rộng của ngành sẽ sụt giảm nghiêm trọng.

Do hiệu quả thấp, nông nghiệp giảm dần vai trò trong cơ cấu thu nhập của gia đình nông thôn. Trên toàn quốc, lao động nông thôn bỏ sản xuất nông nghiệp đi tìm việc phi nông nghiệp ở ngay nông thôn hoặc tại thành phố, thậm chí tìm cách đi làm ở ngoài nước. Do trình độ thấp, thiếu thông tin, không có tổ chức, đa số lao động từ nông thôn ra chủ yếu tham gia “thị trường lao động phi chính thức” (xe ôm, cừ vạ, thợ xây, đồng nát, giúp việc nhà, v.v...) rủi ro cao, thu nhập thấp, điều kiện làm việc khó khăn, điều kiện sinh hoạt bất thuận. Một số nơi ở đồng bằng sông Hồng, nông dân đã trả ruộng lại cho nhà nước. Ở các vùng khác, hàng loạt nông dân bỏ đất không canh tác hoặc giảm vụ gieo trồng.

Rủi ro trong sản xuất nông nghiệp tăng

An ninh sinh học đang trở thành vấn đề quan trọng. Trong năm 2013, Trung Quốc đã đối mặt với chủng virus cúm gà H7N9 là loại virus cúm gia cầm mới vừa được phát hiện có khả năng lây từ gia cầm sang người và có tỉ lệ tử vong cao, trong khi chủng H5N1 vẫn xuất hiện và gây tử vong ở Việt Nam. Với sự biến đổi của các chủng virus mới và khả năng lây nhiễm từ các nước xung quanh, nguy cơ phát sinh các đợt dịch khác cho gia súc, gia cầm rất lớn và không loại trừ khả năng lây lan sang người. Tương tự như vậy, bệnh dịch đối với thủy sản bùng phát trên tôm vừa qua gây tổn thất lớn cho người nuôi. Mặc dù từ đầu năm 2012, các cơ quan chức năng của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn và các địa phương đã quyết liệt nghiên cứu, làm rõ nguyên nhân của dịch bệnh trên tôm (bệnh teo gan tôm) nhưng đến nay chưa được giải quyết triệt để, người nuôi

⁸⁶Tính toán từ số liệu của Tổng cục Thống kê.

vẫn chịu thiệt hại lớn. Đồng thời, giá cá tra xuất khẩu biến động thất thường, nhu cầu nhập khẩu của thị trường chính (EU và Mỹ) bị sụt giảm mạnh, sản lượng tồn kho lớn, người dân giảm đầu tư sản xuất. Ngoài ra, các bệnh dịch khác trên thủy sản, cây trồng thời gian tới sẽ có nhiều diễn biến phức tạp.

Bảng 6.3. Rủi ro của hộ nông dân phải đối phó (%)

	2006		2008		2010		2012	
	Hộ	Phục hồi	Hộ	Phục hồi	Hộ	Phục hồi	Hộ	Phục hồi
Ít nhất một cú sốc	42	60	56	45	50	53	45	43
Trong đó:								
Tập thể	54	67	73	48	71	57	71	43
Cá nhân	35	55	13	49	13	36	15	39
Cả hai	11	42	13	29	16	49	14	52

Nguồn: Tính toán từ số liệu điều tra mức sống hộ gia đình VARHS 2012.

Do rừng bị phá hoại nhiều, các công trình thủy điện, các khu khai thác khoáng sản không đi kèm khôi phục môi trường đã làm nặng nề hơn thiệt hại bão, lũ, hạn hán thời gian gần đây. Cùng với quá trình biến đổi khí hậu, tình trạng thiên tai trong tương lai sẽ diễn ra ngày càng tăng với nhiều diễn biến phức tạp hơn. Tình trạng sạt lở, lũ lụt, ngập mặn, hạn hán tại một số vùng sẽ xảy ra với mức độ nghiêm trọng hơn ảnh hưởng không nhỏ tới đời sống sinh hoạt và sản xuất của người dân. Các biểu hiện thời tiết cực đoan có nhiều khả năng gây ảnh hưởng tiêu cực cho sản xuất nông nghiệp.

Trong thời gian gần đây, tuy kinh tế suy thoái nhưng tình trạng mất đất sản xuất nông nghiệp vẫn diễn ra với tốc độ cao. Trong khi hệ thống luật lệ quản lý tài nguyên đất, nước, sinh học chậm được cải thiện thì các nhu cầu của quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa, bồi cảnh biến đổi khí hậu và nguy cơ cạnh tranh, tranh chấp ngày càng gay gắt. Các nguồn tài nguyên phục vụ sản xuất nông nghiệp như đất, nước, sinh học, v.v... sẽ tiếp tục căng thẳng trong tương lai giữa nông nghiệp và các ngành kinh tế khác, giữa nông thôn và đô thị và giữa các quốc gia lân cận.

Ô nhiễm và nguy cơ gây suy thoái môi trường

Tăng trưởng nông nghiệp của Việt Nam thời gian qua lạm dụng phân bón, hóa chất bảo vệ, thuốc thú y, chất kích thích tăng trưởng, v.v... gây tác động xấu đến môi trường, làm tăng mức độ ô nhiễm và suy yếu nguồn tài nguyên thiên nhiên.

Quản lý tài nguyên nước mặt và nước ngầm lãng phí, áp dụng các biện pháp canh tác cũ và kém tận dụng phụ phẩm nông nghiệp là nguyên nhân gây ra ô nhiễm cục bộ cũng như tăng phát thải khí nhà kính.

Kinh tế nông thôn, với việc phát triển làng nghề, tiểu thủ công nghiệp và công nghiệp địa phương mà không quản lý môi trường tốt đang gây nguy cơ làm ô nhiễm môi trường nông thôn.

Việc phá rừng bừa bãi, săn bắt khai thác cạn kiệt động vật hoang dã và tận thu nguồn lợi thủy sản bằng các phương pháp đánh bắt hủy diệt đã làm mất cân bằng sinh thái, suy giảm đa dạng sinh học, hủy hoại khả năng tái tạo và phòng chống thiên tai của tự nhiên.

Xu hướng phát triển bừa bãi các khu công nghiệp ở các địa phương, buông lỏng quản lý chất thải công nghiệp, phát triển thủy điện nhỏ và khai thác đất đá, khoáng sản bừa bãi trực tiếp làm suy thoái môi trường, gây nguy hiểm cho sinh kế và phá hoại rừng, hủy hoại môi trường sống bền vững của người dân nông thôn.

Chênh lệch giàu nghèo ngày càng tăng

Trong khi tỷ lệ tương đối giữa mức sống của người dân ở đô thị và nông thôn Việt Nam giữ ở mức chênh nhau hai lần thì ngày càng có nhiều dấu hiệu về độ chênh tuyệt đối về thu nhập ngày càng doãng rộng. Thêm vào đó là các chính sách cấm phương tiện giao thông thô sơ lưu thông, cấm các hoạt động sinh kế của người nghèo nông thôn (buôn gánh bán bưng, hành nghề xích lô, xe ôm, bán báo dạo, v.v... ở một số đô thị) hạn chế nhập cư vào một số thành phố lớn. Sự khác biệt về chất lượng dịch vụ phục vụ đời sống, về cơ hội tiếp

cận thông tin, điện, nước sạch, v.v... làm gia tăng chênh lệch về cơ hội phát triển giữa nông thôn và đô thị.

Kết quả điều tra mức sống (VHLSS) và dữ liệu các cuộc điều tra khác của Tổng cục Thống kê cũng chỉ ra xu hướng bất bình đẳng ngày càng lớn ngay trong khu vực nông thôn, với chênh lệch tăng dần giữa vùng cao với vùng đồng bằng/châu thổ và giữa người Kinh với dân tộc thiểu số. Trong khi tỷ lệ nghèo đói nông thôn ở khu vực đồng bằng chỉ ở mức 10%, thì các tỉnh và huyện miền núi là trên 50%. Nguyên nhân chênh lệch này không chỉ bắt nguồn từ vấn đề tốc độ phát triển kinh tế vùng mà còn là do sự kết nối thị trường, tham gia vào chuỗi giá trị hàng hóa của các hộ dân thiểu số còn yếu.

Bảng 6.4. Chênh lệch thu nhập khu vực nông thôn, thành thị

Năm	Tỷ lệ thu nhập thành thị/nông thôn	Tỷ lệ thu nhập nhóm giàu nhất/ nghèo nhất thành thị	Tỷ lệ thu nhập nhóm giàu nhất/ nghèo nhất nông thôn
2002	2,26	8,0	6,0
2004	2,16	8,1	6,4
2006	2,10	8,2	6,5
2008	2,11	8,3	6,9
2010	1,99	7,9	7,5
2012	1,71	8,7	9,0

Nguồn: Tính toán từ số liệu điều tra mức sống hộ gia đình.

Hơn 90% người nghèo cả nước sinh sống ở vùng nông thôn. Đến năm 2010, theo tiêu chí mới của Bộ LĐTBXH, khoảng 27% dân cư nông thôn bị xếp loại nghèo. Tỷ lệ nghèo ở vùng Đông Nam Bộ và châu thổ sông Hồng lần lượt là 11,9% và 13,6%, trong khi ở vùng Tây Nguyên và Miền Núi phía Bắc lần lượt là 41,6% và 50,4%. Tỷ lệ nghèo đặc biệt rất cao ở một số vùng trong cộng đồng các dân tộc thiểu số. Tốc độ giảm đói nghèo của người Kinh từ 30% xuống còn dưới 5%, trong khi các dân tộc thiểu số tỷ lệ nghèo vẫn còn cao, phổ biến từ 60%-70%.

NGUYÊN NHÂN YẾU KÉM TRONG SẢN XUẤT NÔNG NGHIỆP

Những vấn đề ngắn hạn nảy sinh ngày càng nhiều trong sản xuất nông nghiệp như tình trạng mất vệ sinh an toàn thực phẩm, giống, vật tư nông nghiệp kém chất lượng, gian lận thương mại, giá nông sản xuống thấp, v.v... Đòi hỏi phải đưa ra các giải pháp chính sách gây quá tải cho các cơ quan quản lý chức năng, dẫn đến chính sách hoạch định thiếu hợp lý, thực hiện thiếu hiệu quả và chậm cải thiện tình hình. Tuy nhiên, giải pháp khắc phục khó khăn không nằm trong các chính sách ngắn hạn mà do ba nguyên nhân sâu xa của vấn đề dài hạn:

Thứ nhất và quan trọng nhất là mô hình tăng trưởng theo chiều rộng đã tỏ ra rất lỗi thời vẫn chậm được thay đổi, làm cản trở những định hướng phát triển dài hạn. Từ năm 2011, Bộ Chính trị, Ban Chấp hành Trung ương Đảng, Quốc hội và Chính phủ đã ban hành hàng loạt văn bản về tái cơ cấu nền kinh tế, tuy nhiên ngay trên 3 lĩnh vực ưu tiên là đầu tư công, doanh nghiệp nhà nước và ngân hàng, các vướng mắc tức thời vẫn kéo các chính sách vào xử lý sự vụ, chưa thực sự tiến hành các biện pháp căn cơ để thay đổi mô hình tăng trưởng. Các định hướng phát triển dài hạn như xác định đúng mức vai trò quan trọng của ngành nông nghiệp, phát triển công nghiệp chế biến, công nghiệp sản xuất vật tư, thiết bị cho nông nghiệp; phát triển đô thị hài hòa với nông thôn, qui hoạch và đầu tư gắn bó giữa nông nghiệp và công nghiệp, nông thôn và đô thị... chưa được làm rõ.

Thứ hai, do lý thuyết, lý luận phát triển không rõ, hệ thống chính sách vĩ mô và chính sách của từng ngành không nhất quán. Một mặt, trong giai đoạn phát triển thuận lợi thì ưu tiên để thu hút tài nguyên từ nông nghiệp và khuyến khích thiên vị phát triển công nghiệp và kinh tế đô thị. Mặt khác, khi kinh tế khó khăn lại không nỗ lực tháo gỡ khó khăn cho nông nghiệp, nông thôn: các biện pháp thắt chặt tiền tệ, củng cố hệ thống ngân hàng và lãi suất cho vay cao đã cản trở các hộ nông dân và các doanh nghiệp nông thôn đang gặp

khó khăn tiếp cận tín dụng. Tỷ giá hối đoái định giá đồng Việt Nam cao kéo dài làm mất khả năng cạnh tranh của hàng hóa nông sản xuất khẩu. Ngành nông nghiệp đề nghị ngân hàng cho nông dân vay ưu đãi mua máy cơ giới bị ngành công nghiệp ràng buộc phải mua máy có tỷ lệ nội địa hóa cao, v.v...

Thứ ba là mô hình tăng trưởng lỗi thời tiếp tục tồn tại, kéo theo các chính sách và thể chế cũ mang bóng dáng xin cho, tập quyền bất hợp lý, cản đường mọi nỗ lực đổi mới: chính sách đất đai với những vấn đề tranh cãi kéo dài về quyền thu hồi và vấn đề bồi hoàn đất đai sản xuất của nông dân, chính sách trao quyền tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp công lập, chính sách khoán theo sản phẩm cho hoạt động khoa học công nghệ, chính sách trao quyền cho nông dân và cộng đồng trong đầu tư xây dựng các công trình ở nông thôn, v.v... các chính sách quan trọng liên quan đến nguồn lực căn bản của sản xuất về đất đai, tiền vốn, khoa học công nghệ, v.v... tiếp tục bị trì hoãn việc thông qua và thực hiện. Vì vậy, động lực hăng hái sản xuất của nông dân, kinh doanh của doanh nhân, công tác của cán bộ giảm sút. Nông dân một số nơi trả lại ruộng hoặc không thâm canh, doanh nghiệp giảm đầu tư vào nông nghiệp, nhà khoa học bỏ viện nghiên cứu, v.v...

Như vậy, gốc rễ của vấn đề không phải là xử lý những vấn đề trước mắt bằng các giải pháp ngắn hạn. Những yếu kém kéo dài của hệ thống kinh tế xã hội phải được giải quyết một cách căn bản bằng việc xác định lại mô hình tăng trưởng hiệu quả và vững bền để tiến hành tái cơ cấu ngành nông nghiệp và toàn nền kinh tế. Các vấn đề nêu trên gắn kết với nhau trong một thể thống nhất và phải được xử lý đồng bộ.

Tình hình môi trường suy thoái, tài nguyên tự nhiên bị tận thu, nguy cơ bất ổn xã hội, v.v... bắt nguồn từ tình trạng nghèo đói, bất bình đẳng ở nông thôn, từ thu nhập thấp và cơ hội bị giới hạn, từ vị thế bị đặt thấp của cư dân nông thôn. Địa vị yếu kém và dễ bị tổn thương này của đông đảo dân cư đang chiếm tới 70% dân số cả

nước, xuất phát từ hình thức tổ chức sản xuất hộ tiểu nông làm ăn lạc hậu, phân tán trên các mảnh ruộng nhỏ bé và manh mún. Nhân vật chính trong sản xuất nông nghiệp là các hộ tiểu nông, đối tượng chính trong kinh doanh nông nghiệp là các doanh nghiệp vừa và nhỏ, lực lượng chính trong lưu thông là các tiểu thương trung gian nhỏ lẻ. Các đối tượng sản xuất kinh doanh nhỏ bé và riêng rẽ trên đang phải vật lộn với những thiếu thốn về tài nguyên, trong môi trường pháp lý chưa rõ ràng mà không có giải pháp chính sách hỗ trợ đột phá.

Trong khi đó, rất nhiều cơ sở hạ tầng, dịch vụ, đất đai, tài sản công cộng nằm trong tay các doanh nghiệp nhà nước, của các đơn vị trước kia là nông lâm trường quốc doanh nay chỉ thay đổi tên gọi mà không thay đổi bản chất. Các ưu đãi và trọng trách kinh tế xã hội vẫn được dành cho một số đơn vị làm ăn thua lỗ và đóng góp rất nhỏ bé cho xã hội. Một số hợp tác xã là tàn dư của giai đoạn kinh tế kế hoạch trước kia vẫn tiếp tục kéo dài sự tồn tại. Tình trạng tài nguyên quý báu bị sử dụng một cách rất kém hiệu quả trên vẫn dựa vào nếp nghĩ công thức về vai trò “chủ đạo” của kinh tế quốc doanh và kinh tế tập thể. Đây là gốc rễ làm căng thẳng mâu thuẫn giữa lực lượng sản xuất rất phát triển và quan hệ sản xuất lạc hậu hiện nay trong nông nghiệp.

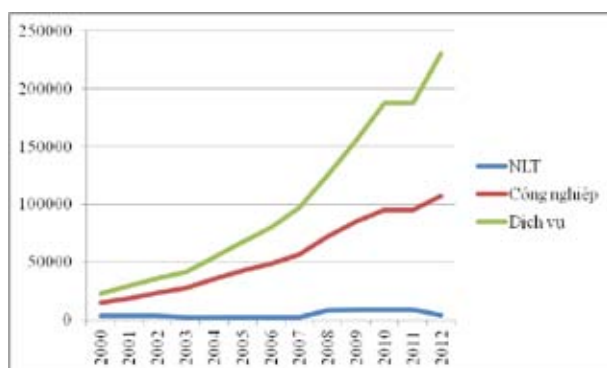
Chính tư duy chậm đổi mới trong cung cách quản lý nhà nước cho phép tiếp tục duy trì hình thức quản lý kế hoạch, tài chính theo cung cách xin cho trước đây trong ngân sách xây dựng cơ bản, trong các dịch vụ công như nghiên cứu khoa học, khuyến nông, cung cấp nước sạch, dịch vụ y tế, giáo dục, đào tạo nghề, v.v... khiến cho nông dân, chính quyền địa phương ỷ lại Nhà nước, chỉ mong được là nghèo, là chậm phát triển để hưởng trợ giúp; một số cơ quan nhà nước cố chia cắt lãnh vực quản lý, điều hành bằng dự án, chương trình để nắm lấy quyền ban phát, điều hành vật chất. Trong khi các tổ chức cộng đồng nông thôn yếu đi dần thì các tổ chức đoàn thể duy trì cung cách hoạt động hành chính hóa, yên tâm làm “cánh tay nối dài”

của chính quyền mà không chăm bẵm bảo vệ cho quyền lợi chính đáng của hội viên. Vì thế bộ máy chính quyền tuy trở nên công kênh mà vẫn quá tải vì công việc trong khi các đoàn thể là gánh nặng cho ngân sách nhưng không phát huy tác dụng. Đây là gốc rễ của mâu thuẫn giữa hạ tầng cơ sở sống động và thượng tầng kiến trúc sơ cứng hiện nay trong nông nghiệp, nông thôn.

Những yếu kém nội tại trên hạn chế đáng kể những hiệu quả có thể phát huy được khi Việt Nam tham gia hội nhập kinh tế quốc tế. Năm 2007, Việt Nam chính thức trở thành thành viên của WTO. Đồng thời Việt Nam tham gia nhiều hiệp định tự do hóa thương mại và các hiệp định thương mại vùng như ASEAN, ASEAN và các đối tác Trung Quốc, Đông Á và Thái Bình Dương, với EU, với các đối tác Châu Á, Thái Bình Dương và nhiều hiệp định, cam kết song phương khác. Có thể nói, ngành nông nghiệp Việt Nam đã thành công nắm bắt cơ hội hội nhập kinh tế quốc tế, tuy nhiên, những gì chúng ta dành được thấp rất xa so với nỗ lực bỏ ra và cơ hội đem lại.

Thời gian qua, bất chấp triển vọng phát triển to lớn của ngành nông nghiệp Việt Nam, mức độ phát triển của doanh nghiệp trong nước trong lĩnh vực nông nghiệp rất hạn chế. Tỷ lệ đầu tư nước ngoài vào nông nghiệp là không đáng kể. Qui mô sản xuất, khả năng tạo việc làm và lợi nhuận của doanh nghiệp nông nghiệp rất thấp so với mức trung bình. Các chính sách khuyến khích đầu tư chỉ đem lại mức hỗ trợ nhỏ bé, không bù đắp nổi những thiệt thòi to lớn về kết cấu hạ tầng lạc hậu, thủ tục cấp đất khó khăn, chất lượng, chi phí cao và mức tin cậy kém của việc cung cấp điện, nước, thông tin, giao thông ở nông thôn. Gần đây, khi nền kinh tế chung gặp khó khăn, các chính sách giải cứu không đem lại kết quả khả quan cho các doanh nghiệp nông thôn, làm cho hàng loạt doanh nghiệp vừa và nhỏ, làng nghề phá sản.

Hình 6.9. Số lượng doanh nghiệp trong các ngành sản xuất



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Doanh nghiệp không phát triển, sản xuất nông nghiệp không kết nối được với thị trường và thiếu nền tảng để phát triển theo hướng hàng hóa, hiện đại. Vì vậy, trong khi các hiệp định tự do hóa thương mại mở cửa thị trường ngày càng sâu rộng, nền sản xuất dựa trên nền tảng hộ tiêu nông của Việt Nam bỏ lỡ nhiều cơ hội để tham gia tiến trình toàn cầu hóa. Một số loại hàng hóa trong nước có thể sản xuất đang bị lấn sân (thức ăn gia súc, sản phẩm chăn nuôi, rau, quả, gỗ, v.v...); các máy móc, vật tư phục vụ sản xuất nông nghiệp (máy kéo, máy gặt đập, thuốc thú y, giống cây trồng, v.v...) ngày càng phụ thuộc vào cung cấp từ bên ngoài. Nông sản Việt Nam tuy bán ra ngoài với số lượng lớn nhưng chất lượng thấp, vệ sinh an toàn kém, không có thương hiệu, giá trị thấp. Những hạn chế này vượt ra khỏi khả năng cố gắng của người nông dân và ngành nông nghiệp.

Những yếu kém căn bản trên đã được chỉ ra trong nhiều văn bản của Đảng và Nhà nước từ Đại hội VI đến nay và được phân tích khá đầy đủ trong Nghị quyết Trung ương 26 Khóa X về nông nghiệp, nông dân và nông thôn năm năm trước nhưng chậm được nghiêm túc tiếp thu, đưa vào cuộc sống. Vì thế, động lực hăng hái sáng tạo làm việc để làm giàu cho gia đình và xã hội của một số đông nông dân và doanh nghiệp nông nghiệp nông thôn giảm dần, rủi ro và thua thiệt đối với nông nghiệp tăng lên, các nhà đầu tư trong và ngoài nước

không muốn đầu tư về nông thôn; các địa phương tập trung ưu tiên thu hút đầu tư và “trải thảm đỏ” cho các dự án công nghiệp, sân golf v.v... nhiều chính sách của Trung ương và phần lớn ngân sách thiên vị hỗ trợ cho kinh tế đô thị và các ngành công nghiệp, dịch vụ. Trong điều kiện đó, không có gì lạ khi thấy tăng trưởng nông nghiệp giảm dần, khả năng cạnh tranh của nông nghiệp - lợi thế so sánh vốn có của đất nước ngày càng suy giảm.

KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

Mặc dù, nhu cầu tiêu dùng chung trên thế giới đang chững lại trong điều kiện khủng hoảng kinh tế thế giới trước mắt, nhưng nhìn lâu dài, nông sản với chất lượng cao đảm bảo vệ sinh an toàn luôn luôn có thị trường và giá tốt. Trong vài chục năm tới, cả thị trường trong nước và xuất khẩu đều có triển vọng tốt cho sản xuất nông nghiệp. Trong bối cảnh hội nhập ngày càng đầy mạnh, một khi sản xuất nông nghiệp chuyển sang hướng có giá trị gia tăng cao và chất lượng tốt thì cơ hội để Việt Nam liên kết với các doanh nghiệp và quốc gia khác để mở rộng thị trường nông sản là rất to lớn.

Trong thời gian tới, Việt Nam đang tích cực đàm phán để tham gia Hiệp định Đối tác Kinh tế Chiến lược xuyên Thái Bình Dương. Một hiệp định đem lại nhiều cơ hội và thách thức to lớn, có thể mở cửa nhiều thị trường quan trọng tiêu thụ nông sản của Việt Nam như Mỹ, Nhật Bản, v.v... đồng thời cũng mở rộng thêm cánh cửa cho hàng hóa nông nghiệp của nhiều nền sản xuất nông nghiệp mạnh như New Zealand, Australia, v.v... nhập vào Việt Nam. Hiệp định cũng đem lại cơ hội để phát triển các liên doanh sản xuất và chế biến nông sản, các máy móc, vật tư phục vụ sản xuất nông nghiệp với nhiều quốc gia tiên tiến như Nhật Bản, Mỹ, Singapore, v.v... Tuy nhiên, từ kinh nghiệm của việc gia nhập WTO và các hiệp định tự do hóa thương mại trước đây cho thấy: có dành được lợi ích từ hội nhập hay không hoàn toàn tùy thuộc vào mức độ đổi mới nội tại, phát huy nội lực, xây dựng đội ngũ doanh nghiệp và tái cơ cấu nền kinh tế của nước ta.

Các tiến bộ kỹ thuật được áp dụng ngày càng rộng rãi trong sản xuất nông nghiệp đem lại năng suất vật nuôi cây trồng và năng suất lao động ngày càng cao, mở ra khả năng chống chịu thích nghi tốt với các bất lợi của môi trường, thực sự sẽ là nguyên liệu quan trọng để xây dựng một cơ cấu nông nghiệp hiện đại, đáp ứng thách thức của tiến trình biến đổi khí hậu toàn cầu. Với các tiến bộ kỹ thuật mới, thực sự một đất nước có chế độ nhiệt dồi dào, nguồn nước phong phú, lao động sẵn có có thể vượt qua hạn chế về đất đai nhỏ hẹp để đạt tới sản xuất nông nghiệp hàng hóa năng suất cao và giá trị gia tăng lớn. Nếu kết hợp tốt với công nghiệp chế biến nông sản và công nghiệp sản xuất vật tư, máy móc phục vụ nông nghiệp thì các tiến bộ khoa học công nghệ có thể nhanh chóng làm thay đổi tính chất và năng lực của sản xuất nông nghiệp Việt Nam.

Việc đương đầu với những khó khăn và khai thác các thời cơ thuận lợi trên gắn chặt với năng lực đổi mới cơ cấu ngành sản xuất nông nghiệp của Việt Nam ngay trong năm 2013 và các năm tới. Một mặt là triển vọng thay đổi tình hình một cách căn bản chẳng những đối với ngành nông nghiệp và với cả nền kinh tế nước nhà, mặt khác là nguy cơ bất ổn về chính trị xã hội và suy thoái môi trường nếu ngành nông nghiệp tiếp tục giảm tăng trưởng.

Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn đã chủ động chuẩn bị Đề án tái cơ cấu ngành, theo tầm nhìn “tái cơ cấu nền kinh tế” của Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ 11. Đây là bộ ngành đầu tiên trình Đề án tái cơ cấu ngành và đã được Thủ tướng phê duyệt. Mục tiêu chính của công tác tái cơ cấu ngành nông nghiệp nhằm hướng tới phát triển nông nghiệp hiệu quả, bền vững có hàm lượng khoa học công nghệ cao, cơ giới hóa cao, tạo ra giá trị cao, đảm bảo vệ sinh an toàn thực phẩm theo tiêu chuẩn quốc tế, nâng cao năng lực cạnh tranh, cải thiện thu nhập nông dân, gắn với kinh tế nông thôn phát triển năng động và đa dạng. Để phục vụ mục tiêu này, Bộ Nông nghiệp đã đề xuất các định hướng tái cơ cấu ngành như sau: “Chuyển

từ sản xuất các nông sản có giá trị thấp và tiềm năng thị trường hẹp sang các sản phẩm có giá trị cao và tiềm năng thị trường lớn; chuyển từ tập trung đầu tư vào các công đoạn sản xuất sang đầu tư cả cho những khâu tạo giá trị gia tăng trong chuỗi giá trị sau thu hoạch; chuyển từ chỉ thúc đẩy sản xuất, kích cung sang hỗ trợ cầu; chuyển từ nông nghiệp thâm dụng tài nguyên sang nông nghiệp thâm dụng khoa học công nghệ, huy động tài nguyên con người; chuyển từ nông hộ tiểu nông sang phát triển kinh tế hợp tác, chuyên môn hóa cao, gắn kết cả ngành hàng tại các vùng chuyên canh.”

Sau 27 năm đổi mới, nông nghiệp Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng ghi nhận và đã giữ vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế xã hội quốc gia. Nền nông nghiệp vẫn phát triển trước biến động của thị trường, thiên tai bệnh dịch xảy ra thường xuyên. Tuy nhiên, cũng phải nhìn nhận rõ là các động lực cho tăng trưởng nông nghiệp trong thời gian qua đã không còn hoặc đang cạn kiệt dần. Nguồn tài nguyên thiên nhiên, yếu tố quan trọng cho tăng trưởng nông nghiệp thời gian qua đang bị suy giảm trầm trọng trong khi bản thân ngành nông nghiệp đang và sẽ phải đối mặt với tình trạng cạnh tranh ngày càng gay gắt trên thị trường thế giới và ngay chính trong đất nước mình. Điều đó đặt ra yêu cầu bức thiết hơn bao giờ hết cho những giải pháp phát triển ngành nông nghiệp với khả năng cạnh tranh cao song song với phát triển bền vững.

- Trước mắt, cần trợ giúp các hộ chăn nuôi và nuôi trồng thủy sản đang gặp khó khăn để có thể giữ vững ao nuôi và đầu tư tái đàn bằng hỗ trợ tài chính, giãn nợ, v.v...; đồng thời cần có giải pháp để trợ giúp các doanh nghiệp nông thôn còn hoạt động duy trì và khôi phục sản xuất thông qua các giải pháp tài chính.
- Nhanh chóng đưa các nguồn tài nguyên đang bị bỏ phí vào sản xuất nông nghiệp như đất ở các khu dự án công nghiệp thuộc dạng quy hoạch treo; khôi phục ngay các công trình

thủy lợi tại các công trình thủy điện và khai khoáng không hiệu quả; huy động vật tư tồn kho (xi măng, sắt, v.v...) để xây dựng, phát triển giao thông nông thôn và thủy lợi nhỏ trong chương trình nông thôn mới, v.v...

- Tạo điều kiện thuận lợi cho khu vực tư nhân (cả trong và ngoài nước) đầu tư vào nông nghiệp và phát triển nông thôn, chuyển các hoạt động quan trọng mà trước đây nhà nước vẫn đầu tư hoàn toàn sang hợp tác công tư. Các hoạt động đề xuất là: sản xuất công nghệ cao, áp dụng tiêu chuẩn sản phẩm quốc tế, phát triển nguồn nhân lực, thông tin thị trường, quản lý rủi ro, vận hành và bảo trì hệ thống thủy lợi, quản lý cơ sở hạ tầng nông thôn, nghiên cứu ứng dụng nông nghiệp, dịch vụ khuyến nông, dịch vụ thú y, quản lý tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ thực vật, bảo vệ môi trường, tài chính nông thôn và bảo hiểm nông nghiệp.
- Nhóm giải pháp quan trọng nhất, cần tập trung sức để giải quyết là đẩy mạnh triển khai tái cơ cấu ngành:
- Phát triển khoa học công nghệ: tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức khoa học công nghệ nông nghiệp theo hướng tự chủ, tự chịu trách nhiệm; huy động sự tham gia của tất cả các thành phần kinh tế vào các hoạt động khoa học công nghệ nông nghiệp; phân cấp, phân quyền mạnh mẽ hoạt động khuyến nông cho các tổ chức nông dân và doanh nghiệp, tăng kinh phí đầu tư cho khoa học công nghệ và khuyến nông, đẩy mạnh triển khai cơ chế đấu thầu các đề tài nghiên cứu.
- Tập trung đầu tư kết hợp cải tiến tổ chức, phát triển toàn diện toàn bộ chuỗi ngành hàng (từ sản xuất, chế biến đến buôn bán) đối với những ngành có lợi thế như lúa gạo, cá da trơn ở đồng bằng sông Cửu Long, cây công nghiệp ở Tây Nguyên, v.v... tại các vùng chuyên canh sản xuất hàng hóa phục vụ xuất khẩu trọng điểm (theo mô hình cánh đồng

mẫu lớn, cánh đồng liên kết, v.v...). Ưu tiên đầu tư kết cấu hạ tầng, hệ thống dịch vụ phục vụ sản xuất kinh doanh và hệ thống kho tàng, chế biến, vận chuyển, tiếp thị, v.v... nhằm nâng cao giá trị gia tăng và giảm giá thành nông sản.

- Xây dựng hệ thống cảnh báo sớm nhằm phát hiện kịp thời các loại bệnh dịch nguy hiểm, nâng cao năng lực dự báo khí tượng thủy văn nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu, hoàn thiện hệ thống thông tin thị trường làm cơ sở cho công tác điều hành và dự báo thị trường. Tiến hành bảo hiểm sản xuất nông nghiệp.
- Cải cách và tăng cường vai trò của hội nông dân, vai trò của các hiệp hội ngành hàng và các HTX nông nghiệp. Nâng cao vai trò của các tổ chức này trong việc cung cấp các dịch vụ công. Nâng cao vai trò giám sát của cộng đồng đối với các dịch vụ công và các hoạt động sử dụng nguồn lực chung. Cải cách thủ tục hành chính, tập trung hoạt động của Nhà nước vào những hoạt động quản lý chính (chính sách, quy hoạch, tiêu chuẩn). Xóa bỏ cơ chế xin cho, chuyển sang đối tác khách hàng trong quản lý nông nghiệp và giao thêm quyền tự chủ cho người dân cho phát triển nông thôn..
- Xử lý dứt điểm, cổ phần hóa và sắp xếp lại các doanh nghiệp nông lâm nghiệp nhằm cải thiện hiệu quả sử dụng đất bằng cách làm rõ đối tượng quản lý và sử dụng có hiệu quả cao nhất.

Trước tình hình suy giảm của sản xuất nông nghiệp và xáo trộn trong kết cấu nông thôn, đã đến lúc phải có quyết tâm chính trị cao để kiên quyết tái cơ cấu lại ngành nông nghiệp, ưu tiên phát triển nông thôn, phát huy vai trò chủ thể của nông dân. Đây là những mục tiêu quan trọng để ổn định chính trị xã hội, bảo vệ an ninh quốc phòng và mở đường cho quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa tiếp tục đi lên.

Đây là những bước đột phá ban đầu để tiếp tục duy trì bằng được điểm sáng nông nghiệp nông thôn của nền kinh tế Việt Nam trong bối cảnh khó khăn hiện nay. Tuy nhiên để thực sự khai tác tiềm năng to lớn của nông nghiệp nông thôn Việt Nam thực sự trở thành lợi thế đưa Việt Nam quay trở lại mức phát triển hiệu quả và vững bền để có thể cất cánh công nghiệp hóa thì cần phải tiến hành tái cơ cấu kiên quyết và triệt để của toàn nền kinh tế. Tư duy cũ phải được đổi mới, cách làm cũ phải được thay đổi để tạo ra được động lực đúng hướng cho mọi đối tượng trong xã hội từ nhà lãnh đạo đến người nông dân.

Nếu như công cuộc đổi mới 27 năm trước đã thay đổi tư duy, thực hiện những cải cách quan trọng về đổi mới quan hệ sản xuất ở cơ sở, trao quyền cho người sản xuất, kinh doanh, để cơ chế thị trường điều hành hàng hóa và dịch vụ thì có lẽ công cuộc đổi mới hôm nay đòi hỏi những đột phá trong tư duy và đổi mới chính sách, chủ trương lớn cả ở cơ sở và ở trung ương để trao quyền cho nhà khoa học, cho người quản lý, để cơ chế thị trường vận hành hiệu quả với các tài nguyên quan trọng như đất đai, tiền vốn, lao động, khoa học công nghệ, v.v...

CHƯƠNG 7

KHẢ NĂNG CHỐNG ĐỔ CÁC CÚ SỐC TỪ BÊN NGOÀI

DẪN NHẬP

Kể từ khi bắt đầu Đổi Mới, hợp tác quốc tế luôn là một định hướng quan trọng để nước ta tranh thủ sự giúp đỡ của cộng đồng quốc tế. Định hướng này luôn được khẳng định trong các văn kiện của Đảng và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của Chính phủ nhằm huy động thêm các nguồn lực (vốn, công nghệ và kỹ năng quản lý) từ bên ngoài phục vụ cho quá trình phát triển kinh tế. Trong đó, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế luôn là một trong ba định hướng quan trọng của tiến trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Do Việt Nam xuất phát ở trình độ phát triển thấp nên đây là một định hướng quan trọng và phù hợp với điều kiện thực tiễn. Cùng với tiến trình hội nhập quốc tế, thế và lực của nước ta không ngừng được củng cố. Việt Nam đã nhanh chóng ra khỏi tình trạng thu nhập thấp, với nhiều thành tựu đáng kể trong phát triển kinh tế - xã hội.

Mặc dù vậy, quá trình hội nhập kinh tế sâu rộng hơn cũng làm bộc lộ rõ hơn các yếu kém cố hữu của nền kinh tế - vốn bị che lấp hoặc không được lưu tâm thích đáng trong một thời gian dài. Sau một thời gian dài tăng trưởng khá nhanh và liên tục, nền kinh tế đã phải đối mặt với ba điểm nghẽn, cụ thể là bất cập về thể chế, bất cập về chất lượng cơ sở hạ tầng, và bất cập về chất lượng nguồn nhân lực. Trong khi đó, cơ cấu kinh tế và xuất khẩu chậm đổi mới, còn

dựa nhiều vào các lĩnh vực thâm dụng tài nguyên và/hoặc lao động với hàm lượng giá trị gia tăng thấp. Mặt khác, lợi ích kinh tế so với gia tăng hoạt động kinh tế là chưa nhiều, thể hiện ở cả cấp độ ngành và cấp quốc gia. Cuối cùng, bản thân năng lực thực hiện các cam kết quốc tế còn bất cập. Diễn biến ngay sau khi gia nhập WTO cho thấy năng lực thể chế - bao gồm cả năng lực điều hành chính sách và năng lực thiết kế các rào cản kỹ thuật phù hợp với quy định của WTO - còn chưa được củng cố đúng mức.

Nhìn từ một phương diện khác, hội nhập kinh tế sâu rộng hơn cũng làm tăng quy mô và tốc độ truyền tải các cú sốc bên ngoài. Theo đó, các cú sốc này cũng có tác động nhanh và mạnh hơn, với phạm vi rộng hơn đối với nền kinh tế, chủ yếu thông qua các kênh đầu tư (trực tiếp và gián tiếp) và thương mại. Nhận diện được các cú sốc này và đánh giá khả năng tác động đến Việt Nam chỉ là nền tảng bước đầu cho quá trình điều chỉnh chính sách. Trong khi đó, nhìn nhận khả năng chống đỡ các cú sốc này là cần thiết để công tác điều hành có những điều chỉnh kịp thời và phù hợp hơn.

Chương này tập trung vào đánh giá năng lực chống đỡ các cú sốc từ bên ngoài của Việt Nam, bao gồm các phần: (i) mô tả sơ lược tiến trình hội nhập quốc tế của Việt Nam, với những nhận định về tình hình và triển vọng trong thời gian tới; (ii) phân tích khả năng chống đỡ các cú sốc từ bên ngoài trong giai đoạn 2007-2012; (iii) nhận định về khả năng chống đỡ các cú sốc, gắn với góc độ hoạch định chính sách trong nước, đồng thời khuyến nghị chính sách nhằm nâng cao khả năng ứng phó với các cú sốc bên ngoài trong thời gian tới.

TIẾN TRÌNH HỘI NHẬP QUỐC TẾ CỦA VIỆT NAM

Như đã trình bày ở trên, chủ động hợp tác quốc tế và hội nhập kinh tế quốc tế là một trong những định hướng quan trọng, bên cạnh những định hướng về ổn định kinh tế vĩ mô và cải cách thị trường trong suốt hơn 26 năm qua. Theo đó, quá trình hợp tác và hội nhập

kinh tế quốc tế của Việt Nam được tiến hành tuần tự. Quá trình này khởi đầu từ mở rộng đối tác, từ các đối tác song phương đến cấp đa phương ở khu vực và sau đó là các đối tác đa phương ở toàn cầu. Ở từng cấp độ, phạm vi hợp tác và hội nhập kinh tế quốc tế cũng dần được mở rộng, từ các lĩnh vực truyền thống như thương mại hàng hóa và thương mại dịch vụ đến các hình thức mới hơn như các nội dung liên quan đến bảo hộ đầu tư. Xuyên suốt quá trình này, Việt Nam luôn giữ thái độ tích cực, với các nỗ lực nhằm tăng cường đàm phán và thực thi cam kết.

Dấu mốc quan trọng mở đầu tiến trình hội nhập kinh tế sâu rộng của Việt Nam bắt đầu từ năm 1995 với ba sự kiện chính. *Thứ nhất*, Việt Nam đã đàm phán và ký hiệp định thương mại song phương Việt Nam - Hoa Kỳ vào năm 2000. Tác dụng nổi bật của hiệp định này, một mặt đây là bước tập dượt quan trọng để Việt Nam tham gia sau rộng hơn vào tiến trình hội nhập khu vực (tham gia các FTA) và toàn cầu (gia nhập WTO). Mặt khác, hiệp định này cho phép chúng ta tiếp cận thị trường xuất khẩu lớn nhất thế giới mà không bị phân biệt đối xử. *Thứ hai*, Việt Nam đã gia nhập Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) và tham gia hiệp định mậu dịch tự do ASEAN (AFTA) và tiếp đó là hiệp định mậu dịch tự do với các đối tác (ASEAN+). *Thứ ba*, Việt Nam đã đàm phán gia nhập WTO và trở thành thành viên của tổ chức này tháng 1 năm 2007. Cùng với các FTA khu vực, Việt Nam cũng đã ký hiệp định đối tác kinh tế toàn diện với Nhật Bản (EPA) mà thực chất là một FTA song phương.

Như vậy, gia nhập WTO không phải là điểm đầu của quá trình hội nhập kinh tế quốc tế ở Việt Nam, mà là sự tiếp nối của rất nhiều nỗ lực mở rộng quan hệ kinh tế đối ngoại, giao thương, xúc tiến đầu tư và cải cách thể chế - kinh tế trong nước. Ngay cả sau khi gia nhập WTO, Việt Nam vẫn tiếp tục chủ động hội nhập kinh tế quốc tế, với các nỗ lực nghiên cứu, khởi động đàm phán và đàm phán nhiều FTA song phương và đa phương mới, như FTA với Hàn Quốc, Hiệp định

đối tác xuyên Thái Bình Dương, FTA với EU, và FTA với Liên minh thuế quan Nga - Bêlarút - Cadăcxtan, v.v... Các cam kết trong khuôn khổ FTA và các hiệp định khác cũng được thực hiện theo đúng lộ trình. Chính ở đây, quá trình gia nhập WTO cũng không phải là điểm cuối của quá trình hội nhập kinh tế quốc tế ở Việt Nam.

Trong thời gian tới, quá trình hội nhập kinh tế quốc tế ở Việt Nam vẫn sẽ được đẩy mạnh, qua đó giúp thúc đẩy hoạt động hợp tác trong các lĩnh vực khác. Một mặt, Việt Nam vẫn sẽ thực thi các cam kết đã có, bao gồm các cam kết trong khung khổ WTO và các hiệp định FTA của ASEAN (như các hiệp định hướng đến khu vực mậu dịch tự do ASEAN, Hiệp định FTA ASEAN - Trung Quốc, Hiệp định FTA ASEAN - Hàn Quốc, Hiệp định đối tác kinh tế toàn diện ASEAN - Nhật Bản, v.v...). Bên cạnh đó, Việt Nam cũng sẽ tham gia đàm phán các FTA mới, như Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP), FTA với EU, FTA với Liên minh thuế quan Nga - Bêlarút - Cadăcxtan, và Hiệp định đối tác kinh tế toàn diện khu vực Đông Á (RCEP), v.v... Điểm chung của những hiệp định này là đều thuộc thể hệ mới, trong đó có nhấn mạnh hơn các vấn đề liên quan đến thương mại và đầu tư như mua sắm chính phủ, bảo hộ sở hữu trí tuệ, cạnh tranh, thuận lợi hóa cho thương mại, bảo vệ môi trường, v.v... Trên một phương diện khác, Việt Nam cũng sẽ tiếp tục mở cửa thị trường tài chính, hướng tới phát triển hệ thống tài chính một cách bền vững hơn trong giai đoạn đến năm 2020. Theo đó, Việt Nam tiếp tục thực hiện lộ trình tự do hóa tài khoản vốn. Nhận thức chung về tác động lan truyền của khủng hoảng tài chính, Việt Nam cũng sẽ gia tăng hợp tác tài chính khu vực.

Tuy vậy, bối cảnh thế giới và khu vực hiện không còn nhiều thuận lợi như những năm đầu thập niên 2000 - khi Việt Nam bắt đầu đẩy nhanh quá trình hội nhập kinh tế quốc tế. Trên thực tế, bối cảnh kinh tế thế giới và khu vực còn nhiều khó khăn. Cuộc khủng hoảng tài chính thế giới năm 2007-2008 đã để lại nhiều hệ lụy chưa khắc phục

hết, bao gồm cả suy thoái kinh tế và đổ vỡ ngân hàng ở một số nền kinh tế. Khủng hoảng nợ công ở châu Âu, dù đã lắng dịu, chưa có dấu hiệu chấm dứt. Kinh tế toàn cầu vẫn phục hồi chậm. Trong khi đó, các vấn đề an ninh phi truyền thống như an ninh năng lượng, an ninh lương thực, biến đổi khí hậu, v.v... vẫn tiềm ẩn nhiều nguy cơ. Bản thân khu vực Đông Á - với những bước phát triển năng động trong thời gian vừa qua - cũng có dấu hiệu chững lại với tăng trưởng thấp, đà phục hồi chậm, cùng với những căng thẳng gia tăng do tranh chấp chủ quyền giữa các quốc gia trong khu vực. Bối cảnh kinh tế bất định sẽ còn đặt ra nhiều thách thức, nhất là khi tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam phụ thuộc rất nhiều vào các đối tác ở EU, Mỹ và Đông Á.

ĐÁNH GIÁ KHẢ NĂNG CHỐNG ĐỔ CÁC CÚ SỐC TỪ BÊN NGOÀI GIAI ĐOẠN 2007-2012

Cách tiếp cận đánh giá

Chúng ta sẽ xem xét khả năng chống đỡ các cú sốc từ bên ngoài của Việt Nam theo một số góc độ chính. *Thứ nhất*, biểu hiện của khả năng chống đỡ này được phân tích trên một số phương diện như khả năng hạn chế các tác động bất lợi; ảnh hưởng đến thời gian tăng trưởng nhanh; khả năng phục hồi tăng trưởng sau suy giảm. Rõ ràng, khả năng hạn chế các tác động bất lợi (thông qua cơ cấu kinh tế, chính sách điều hành, v.v...) là biểu hiện sinh động của khả năng ứng phó. Độ dài của thời gian tăng trưởng nhanh cũng thể hiện khả năng này, khi tăng trưởng nhanh trong một thời gian dài hơn cho thấy khả năng chống đỡ tốt hơn. Tương tự, khả năng phục hồi tăng trưởng sau suy giảm cũng là một nhân tố quan trọng: phục hồi nhanh chóng sau thời gian suy giảm dưới tác động của các cú sốc bên ngoài cũng cho thấy khả năng chống đỡ tốt hơn.

Thứ hai, chúng ta cũng nghiên cứu các nhân tố ảnh hưởng đến khả năng chống đỡ các cú sốc bên ngoài. Đó là các nhân tố mang tính cơ cấu (độ mở; FDI; hội nhập tài chính, v.v...), khung chính sách (tiền tệ, tài khóa, v.v...) và dư địa chính sách ảnh hưởng đến khả năng ứng phó với các nhân tố này.

Bên cạnh đó, chúng ta cũng sẽ nhận diện các cú sốc ảnh hưởng đến kinh tế Việt Nam những năm vừa qua và ảnh hưởng của các cú sốc này đến Việt Nam thông qua các kênh hội nhập kinh tế quốc tế. Những diễn biến chính của các cú sốc giá nông sản, giá năng lượng, khủng hoảng tài chính, khủng hoảng nợ công châu Âu, v.v... sẽ được nhận diện và phân tích các tác động liên quan thông qua các kênh hội nhập (đầu tư, xuất nhập khẩu). Theo hướng tiếp cận này, chúng tôi sẽ so sánh tình hình kinh tế - xã hội Việt Nam trong giai đoạn 2007-2012 so với giai đoạn 2000-2006, tập trung vào một số khía cạnh. Mặt khác, phần phân tích cũng sẽ được thực hiện ở cấp độ rộng hơn, với so sánh tình hình kinh tế - xã hội Việt Nam với các nước ASEAN và Trung Quốc trong cùng giai đoạn 2007-2012. Cần lưu ý là năm 2012 sẽ được tách riêng với giai đoạn 2007-2011 do những diễn biến đặc thù của Việt Nam trong năm này.

Cuối cùng, phần phân tích cũng sẽ tính đến đến tương tác giữa các cú sốc thông qua kênh hội nhập với những vấn đề cơ cấu trong nước và/hoặc các điều chỉnh chính sách. Như đã trình bày ở trên, cơ cấu trong nước có thể giúp giảm hoặc hấp thụ hoàn toàn tác động của các cú sốc bên ngoài. Tương tự, các điều chỉnh chính sách có thể có những tác động hạn chế hoặc tăng tác động bất lợi của các cú sốc này.

Trong chương này, chúng tôi không sử dụng các phương pháp định lượng. Thay vào đó, phương pháp chủ yếu là phân tích định tính dựa trên các số liệu thống kê trên các khía cạnh như: tăng trưởng kinh tế, xuất nhập khẩu, đầu tư, sản xuất công nghiệp, cán cân thanh toán, thị trường tài chính.

Kết quả so sánh giai đoạn 2007-2012 với giai đoạn 2000-2006

Trong giai đoạn 2007-2012, cùng với việc trở thành thành viên WTO và tiếp tục đàm phán, ký kết và thực hiện các điều ước hội nhập kinh tế quốc tế, Việt Nam cũng phải hứng chịu tác động của một số diễn biến bên ngoài. *Thứ nhất*, cuộc khủng hoảng tài chính

năm 2007-2008 đã nhanh chóng lan rộng và kéo theo suy thoái kinh tế toàn cầu. *Thứ hai*, diễn biến giá lương thực (đặc biệt là giá gạo) đã tăng mạnh vào năm 2008, gây ra nhiều áp lực đối với giá cả trong nước. *Thứ ba*, cuộc khủng hoảng nợ công kéo dài ở châu Âu đã làm thay đổi đáng kể cách tiếp cận chính sách (nhất là chính sách tài khóa) và tổng cầu ở khu vực này. *Thứ tư*, đợt sóng thần và sự cố nhà máy điện hạt nhân ở Nhật Bản vào cuối 2010 cũng làm ảnh hưởng đến kinh tế Nhật Bản - một đối tác thương mại và đầu tư quan trọng của Việt Nam. *Cuối cùng*, xu hướng gia tăng hội nhập và hợp tác kinh tế trong khu vực và liên khu vực vẫn là xu hướng chủ đạo. Những diễn biến này, trong tương tác với các chính sách của Việt Nam, đã ảnh hưởng đến tình hình phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam.

Về tăng trưởng kinh tế

Tăng trưởng GDP của Việt Nam đạt trung bình 6,5%/năm trong giai đoạn 2007-2011. Đáng lưu ý, mức tăng trưởng này thấp hơn nhiều so với giai đoạn 2002-2006 (7,8%/năm), trái với kỳ vọng trước khi gia nhập WTO cũng như sự hứng khởi *ngay sau khi* gia nhập WTO. Theo đó, mục tiêu tăng trưởng kinh tế trung bình 7,5-8%/năm đề ra trong Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2006-2010 đã không thực hiện được. Tuy vậy, ngay cả trong giai đoạn 2007-2011, diễn biến tăng trưởng kinh tế là không đều, và được chia làm hai giai đoạn: (i) 2007 đến giữa 2008; và (ii) nửa cuối 2008 đến hết 2011.

Năm 2007, năm đầu tiên gia nhập WTO, nền kinh tế Việt Nam có tốc độ tăng trưởng 8,5%, cao nhất so với 10 năm trước đó. Theo đánh giá của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2013), các yếu tố chính bên ngoài nền kinh tế tạo điều kiện thuận lợi cho mức tăng trưởng này là: kinh tế thế giới tăng trưởng nhanh, nhất là ở các nước đối tác thương mại chính của Việt Nam (Hoa Kỳ, châu Âu, và Đông Á); giá hàng hóa cơ bản trên thị trường thế giới thấp; giảm rào cản thương mại tại các nước bạn hàng giảm nhờ hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng hơn. Bên cạnh đó, các nỗ lực cải thiện môi trường

kinh doanh trong giai đoạn trước đó cùng với niềm tin của giới kinh doanh - đầu tư vào triển vọng hậu gia nhập WTO cũng giúp gia tăng hoạt động kinh tế trong nước.

Tuy nhiên, trong giai đoạn 2008-2011, tăng trưởng kinh tế đã chậm lại và thấp hơn nhiều so với năm năm trước khi gia nhập WTO, do hai nhóm yếu tố ảnh hưởng theo hai chiều trái ngược nhau. Một mặt, hội nhập kinh tế quốc tế sâu hơn với độ mở thương mại lớn hơn nên giá nguyên liệu trên thế giới tăng cao trong các năm 2008, 2010 và 2011 đã tạo nhiều sức ép đối với lạm phát trong nước. Đáng chú ý là một số ngành hàng xuất khẩu (như gạo và dầu thô) cũng được hưởng lợi từ tăng giá thế giới, song lợi ích tổng thể từ tăng giá thế giới là tiêu cực. Mặt khác, từ quý IV/2008, tác động tiêu cực của cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu bắt đầu tác động đến nước ta. Các đối tác thương mại chính không còn duy trì được đà tăng trưởng trước đó, kéo theo giảm nhu cầu đối với hàng xuất khẩu của Việt Nam và các dòng vốn FDI vào Việt Nam. Bản thân những yếu kém nội tại trong nền kinh tế (như dựa nhiều vào đầu tư công và tín dụng, chênh lệch đầu tư - tiết kiệm trong nước, hiệu quả doanh nghiệp nhà nước) cũng được bộc lộ rõ hơn, qua đó làm giảm tốc độ tăng trưởng kinh tế.

Bảng 7.1. Diễn biến tăng trưởng kinh tế giai đoạn 2007-2012 so với 2000-2006

	2000-2006	2007	2008	2009	2010	2011	2007-2011	2012
Tổng số	7,78	8,46	6,31	5,32	6,78	5,89	6,55	5,25
Nông, lâm nghiệp và thủy sản	3,97	3,76	4,68	1,82	2,78	4,00	3,40	2,72
Công nghiệp và xây dựng	10,51	10,18	5,97	5,54	7,68	5,53	6,96	4,52
Dịch vụ	7,14	8,88	7,40	6,63	7,54	7,01	7,49	6,42

Nguồn: Tính toán từ số liệu của Tổng cục Thống kê (TCTK).

Có thể thấy tăng trưởng kinh tế giai đoạn 2007-2012 có xu hướng giảm dần, và thấp hơn đáng kể so với giai đoạn 2000-2006. Tính chung, tăng trưởng GDP giảm từ 8,5% vào năm 2007 xuống còn 5,3% vào năm 2009, phục hồi lên khoảng 6,8% vào năm 2010,

trước khi suy giảm trở lại và còn 5,25% vào năm 2012. Suy giảm kinh tế nói chung diễn ra ở tất cả các ngành, song ảnh hưởng nặng nhất với khu vực công nghiệp - xây dựng.

Đáng chú ý, chính sách của Chính phủ trước và sau khi gia nhập WTO cũng ảnh hưởng đáng kể đến đà phục hồi tăng trưởng ở Việt Nam. Các chính sách bành trướng đầu tư, tín dụng và cung tiền nhằm thúc đẩy tăng trưởng cao từ đầu thập niên 2000 đến trước khi gia nhập WTO đã tạo sức ép lên ổn định kinh tế vĩ mô trong giai đoạn sau đó. Thêm vào đó, những diễn biến không thuận của tình hình kinh tế thế giới và hệ lụy kèm theo đã không được lường hết trong kế hoạch 5 năm 2006-2010⁸⁷. Bên cạnh đó, việc thiếu kinh nghiệm và năng lực ứng phó với các dòng vốn đầu tư nước ngoài trong năm 2007 và 2008, cũng như các lúng túng và không nhất quán giữa chính sách tài khóa và tiền tệ để xử lý các bất ổn kinh tế vĩ mô giai đoạn 2008-2010 cũng gây ảnh hưởng nhất định đến lạm phát và tăng trưởng. Chính vì vậy, giai đoạn suy giảm kinh tế bị kéo dài, và ngay cả thời gian phục hồi tăng trưởng là rất ngắn (chỉ trong năm 2010).

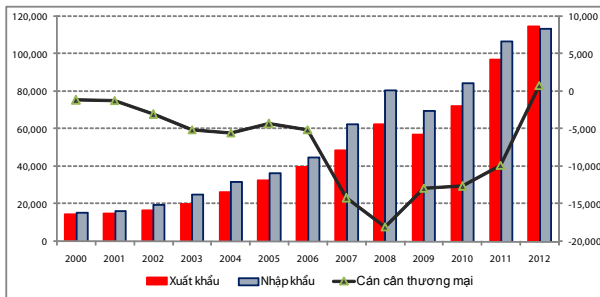
Tình hình ổn định kinh tế vĩ mô chỉ phần nào chuyển biến từ năm 2011, sau khi Chính phủ thực hiện nghiêm Nghị quyết 11/NQ-CP với một loạt các giải pháp tiền tệ, tài khóa. Áp lực bất ổn kinh tế vĩ mô dồn tụ trong một giai đoạn dài trước đó đòi hỏi liều lượng khá mạnh của Nghị quyết 11/NQ-CP trong một thời gian tương đối dài. Chính vì vậy, tăng trưởng kinh tế khá thấp trong năm 2011 và còn tiếp tục giảm vào năm 2012. Những giải pháp tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp được thực hiện dè chừng hơn trong năm 2012 - do dư địa chính sách hẹp và do lo ngại lạm phát tăng trở lại - khiến tăng trưởng chưa có dấu hiệu phục hồi.

⁸⁷Như phần trước đã đề cập, một trong những khó khăn rất lớn cho chính sách tài khóa, tiền tệ giai đoạn này là áp lực lớn về chính trị đòi hỏi phải tăng trưởng dương bằng mọi cách để bảo đảm an sinh xã hội. Quan điểm này được xem là đã “cưỡng lại” tác động của khủng hoảng khi đưa ra những chính sách tiền tệ, tài khóa mở rộng thông qua gói hỗ trợ “khổng lồ” trong khi những nền tảng ổn định kinh tế vĩ mô còn khá mong manh. Sau hai năm ứng phó với tác động của khủng hoảng Việt Nam đã đạt được thành tích là một trong mười quốc gia tăng trưởng cao nhất trong số các nước chịu tác động của khủng hoảng.

Về xuất nhập khẩu

Kim ngạch xuất, nhập khẩu có xu hướng tăng và lên tới đỉnh điểm vào năm 2008 (Hình 7.17). Sau đó, cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế thế giới đã tác động làm suy giảm cả kim ngạch xuất khẩu và nhập khẩu vào năm 2009, nhưng sau đó lại có chiều hướng tăng trở lại kể từ năm 2010 khi kinh tế thế giới và kinh tế trong nước hồi phục.

Hình 7.1. Kim ngạch xuất, nhập khẩu và nhập siêu hàng hóa giai đoạn 2000-2012 (triệu USD)



Nguồn: TCTK.

Ghi chú: Trục trái chỉ kim ngạch xuất nhập khẩu; trục phải chỉ cán cân thương mại.

Xuất khẩu

Trong giai đoạn 2007-2012, xuất khẩu vẫn giữ xu hướng tăng, song có biến động mạnh hơn so với giai đoạn trước đó. Tăng trưởng xuất khẩu hàng năm khá cao trong năm 2007 và 2008, tương ứng là 21,9% và 29,1%. Tuy nhiên, xuất khẩu năm 2009 đã giảm 8,9%, do tác động của khủng hoảng tài chính thế giới. Kể từ năm 2010, xuất khẩu tăng trở lại ở mức 25,5% vào năm 2010 và 34,2% vào năm 2011. Tính chung trong giai đoạn 2007-2011, xuất khẩu đã tăng khoảng 2,4 lần, từ 39,8 tỷ USD lên 96,9 tỷ USD. Tốc độ tăng trưởng xuất khẩu bình quân đạt 19,5%/năm, cao hơn chỉ tiêu 16%/năm trong kế hoạch năm năm 2006-2010. Tuy nhiên, đây là mức tăng thấp hơn giai đoạn 2002-2006, với xuất khẩu tăng hơn 2,6 lần, mức bình quân

21,5%/năm. Đến năm 2012, xuất khẩu tiếp tục duy trì đà tăng trưởng ở mức 18,3%.

Như vậy, ngay cả trong những giai đoạn mà tăng trưởng kinh tế ở mức thấp, xuất khẩu tiếp tục là một điểm sáng với sức phục hồi nhanh và đà tăng trưởng trong một thời gian dài. Ở một chừng mực nhất định, Việt Nam đã tận dụng được nhiều tiềm năng xuất khẩu, và chuyển hóa những tiềm năng ấy thành thu nhập cho dân cư và nền kinh tế.

Tiếp nối xu hướng từ thời kỳ trước khi gia nhập WTO, thành tựu tăng trưởng xuất khẩu của Việt Nam tiếp tục được thúc đẩy bởi: (i) tăng trưởng thương mại toàn cầu; và (ii) tự do hóa và cải thiện khả năng cạnh tranh. Trong khi đó, việc gia nhập WTO và phá giá danh nghĩa không ảnh hưởng đáng kể đến lượng hàng xuất khẩu (không tính dầu thô) của Việt Nam.

Nhập khẩu

Tương tự, nhập khẩu từ năm 2007 đã có những biến động mạnh hơn. Tăng trưởng nhập khẩu đạt tới 40% năm 2007, và 28,6% năm 2008. Do tác động của suy thoái kinh tế thế giới và suy giảm kinh tế trong nước, nhập khẩu đã giảm 13,3% năm 2009. Tuy nhiên, nhập khẩu đã nhanh chóng phục hồi, đạt mức tăng trưởng 20% vào năm 2010 và 25,9% vào năm 2011. Tính chung trong giai đoạn 2007-2011, nhập khẩu đã tăng khoảng 2,4 lần, từ 44,9 tỷ USD lên 106,7 tỷ đôla Mỹ. Tốc độ tăng nhập khẩu trung bình trong giai đoạn đạt mức 18,9%/năm. Tỷ lệ nhập khẩu so với GDP đạt đỉnh khoảng 88,6% vào năm 2008, sau đó giảm xuống còn 72,0% vào năm 2009, trước khi phục hồi ở mức 87,1% vào năm 2011. Nhìn chung, mức độ tăng nhập khẩu thấp hơn giai đoạn năm năm TWTO (nhập khẩu tăng khoảng 2,8 lần và tốc độ tăng nhập khẩu bình quân 22,6%/năm).

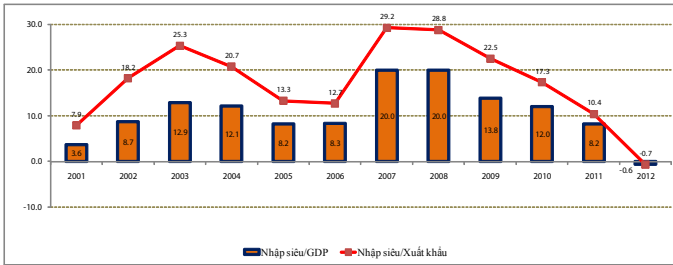
Đến năm 2012, với việc thực hiện chính sách kinh tế vĩ mô thắt chặt, đầu tư đã giảm đáng kể, qua đó góp phần thu hẹp chênh lệch đầu tư - tiết kiệm trong nước và giảm áp lực đối với nhập khẩu.

Chính vì vậy, nhập khẩu chỉ tăng trưởng 7,1% trong năm 2012. Đây cũng là năm đầu tiên Việt Nam đạt được thặng dư thương mại (dù không nhiều), sau một thời gian dài phải chịu thâm hụt lớn.

Đáng chú ý là khác với xuất khẩu, nhập khẩu dường như chỉ tăng nhanh hơn hẳn ngay sau khi nước ta gia nhập WTO, chứ không tăng nhanh hơn trong toàn giai đoạn 2007-2012. Điều này có thể là do Việt Nam đã dần thích ứng với cuộc chơi trong WTO, ở cả cấp hoạch định chính sách và cấp doanh nghiệp. Các cơ quan hoạch định chính sách đã dần dần thực hiện các chính sách điều tiết nhập khẩu một cách hiệu quả hơn và không vi phạm với quy định của WTO. Trong khi đó, doanh nghiệp Việt Nam cũng phần nào cải thiện khả năng cạnh tranh. Việc giá các mặt hàng nhập khẩu (quy đổi ra VNĐ) tăng mạnh do tăng tỷ giá VNĐ/USD cũng khiến nhu cầu đối với các mặt hàng này suy giảm.

Nhập khẩu trong giai đoạn 1990-2010 chịu tác động của một số nhân tố. Một mặt, tăng tỷ giá VNĐ/USD danh nghĩa cũng có tác động làm tăng kim ngạch nhập khẩu, do việc tăng tỷ giá này đi kèm với việc tăng giá (theo giá thực tế tính bằng nội tệ) của hàng hóa Việt Nam. Trong khi đó, lượng vốn FDI thực hiện cũng làm tăng nhu cầu đối với hàng nhập khẩu. Cụ thể, 1% tăng vốn FDI thực hiện sẽ làm tăng lượng hàng nhập khẩu khoảng 0,3%. Tăng trưởng GDP cao cũng góp phần làm tăng nhu cầu đối với hàng nhập khẩu, nhằm phục vụ nhu cầu tiêu dùng và sản xuất. Chính vì vậy, việc nền kinh tế tăng trưởng chậm trong giai đoạn 2011-2012 với một loạt các chính sách kinh tế vĩ mô thắt chặt cũng như (gần như) cố định tỷ giá VNĐ/USD đã khiến nhập khẩu tăng chậm lại đáng kể.

Hình 7.2. Nhập siêu so với GDP và xuất khẩu, 2000-2012



Nguồn: Số liệu nhập siêu từ TCTK, số liệu GDP (theo USD) lấy từ EIU.

Sau khi Việt Nam trở thành thành viên WTO, nhập siêu hàng hóa tăng đột biến, lần lượt đạt tới 14,2 tỷ đôla Mỹ và 18,0 tỷ USD trong các năm 2007 và 2008. Trong những năm sau đó, cùng với tác động của suy thoái kinh tế toàn cầu và các chính sách kiểm chế nhập siêu, nhập siêu giảm xuống còn 12,9 tỷ USD vào năm 2009, và 9,8 tỷ USD năm 2011. Đến năm 2012, như trình bày ở trên, Việt Nam đạt thặng dư thương mại, dù không nhiều (khoảng 284 triệu USD). Xét theo tỷ lệ so với GDP hay xuất khẩu, nhập siêu cũng có những diễn biến tương tự (Hình 7.18).

Về đầu tư

Việc gia nhập WTO cùng với những bối cảnh nêu trên tác động nhiều chiều đến tổng đầu tư xã hội của Việt Nam. Sự hứng khởi và lạc quan trước triển vọng kinh tế hậu gia nhập WTO khiến đầu tư tăng mạnh vào năm 2007 và 2008. Tổng vốn đầu tư tăng mạnh trong năm 2007, trong đó: dòng vốn FDI tăng kỷ lục (93,4%), khu vực ngoài Nhà nước cũng tăng cao nhất trong nhiều năm (26,9%). Đến năm 2008, dù thực hiện chính sách kinh tế vĩ mô thắt chặt và bắt đầu chịu suy giảm kinh tế, đầu tư của khu vực FDI vẫn tăng 36,1% và khiến tổng đầu tư tăng mạnh. Năm 2009, mặc dù Chính phủ áp dụng các biện pháp kích cầu và chống suy giảm kinh tế, trong đó có kích cầu đầu tư (đầu tư của khu vực Nhà nước tăng 34,6%), nhưng do đầu tư của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài giảm (-8,6%), nên tổng vốn đầu tư chỉ tăng 11,4%. Từ năm 2010-2011, nền kinh tế vẫn còn nhiều

khó khăn sau khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế thế giới, ảnh hưởng không nhỏ đến tình hình đầu tư, kinh doanh. Năm 2011, Chính phủ thực hiện chủ trương ưu tiên tập trung kiềm chế lạm phát, bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô, trong đó có các biện pháp cắt giảm, điều chuyển vốn đầu tư của Nhà nước, thắt chặt tín dụng. Do đó, vốn đầu tư từ mức tăng trưởng 7,8% năm 2010 đã tăng trưởng âm (-9,3%) vào năm 2011. Tính bình quân, tổng vốn đầu tư giai đoạn 2007-2011 chỉ tăng 8,3%/năm (theo giá so sánh 1994), thấp hơn đáng kể so với mức 13,4%/năm giai đoạn 2002-2006.

Tỷ lệ vốn đầu tư so với GDP (theo giá thực tế) đã tăng nhanh từ 37,2% năm 2002 lên mức kỷ lục 46,5% vào năm 2007 và duy trì ở mức trên 40% trong 4 năm đầu gia nhập WTO. Tuy nhiên, tỷ lệ này đã sụt giảm đáng kể vào năm 2011, xuống mức 34,6%, thấp hơn so với chỉ tiêu kế hoạch (40%), thậm chí thấp hơn cả năm 2002.

Đến năm 2012, một mặt, việc thắt chặt tín dụng cùng với yêu cầu xử lý nợ xấu - tái cơ cấu hệ thống ngân hàng đã làm giảm đầu tư tư nhân, trong khi khó khăn về ngân sách và định hướng cắt giảm đầu tư công cũng kiềm chế nguồn vốn này. Mặt khác, các nhà đầu tư nước ngoài không gia tăng đáng kể lượng vốn FDI thực hiện, chủ yếu do tình hình kinh tế còn khó khăn. Chính vì vậy, ngay cả theo giá hiện hành, đầu tư chỉ tăng khoảng 7% so với năm 2011. Tỷ lệ vốn đầu tư/GDP tiếp tục giảm xuống còn 33,5%.

Tương quan giữa tỷ lệ vốn đầu tư/GDP và tốc độ tăng trưởng GDP phần nào cho thấy hiệu quả đầu tư giai đoạn 2007-2012 chưa được cải thiện so với giai đoạn trước. Tuy nhiên, cần nhận thấy rằng tình hình kinh tế thế giới và trong nước sau gia nhập WTO khó khăn hơn nhiều so với các năm trước, đồng thời Việt Nam ngày càng chịu ảnh hưởng sâu và rộng hơn từ tình hình kinh tế thế giới. Điều này ảnh hưởng không nhỏ đến kết quả tác động của đầu tư đến tăng trưởng kinh tế nói riêng và đến các lĩnh vực kinh tế - xã hội của nước ta nói chung.

Bảng 7.2. Cơ cấu vốn đầu tư theo khu vực kinh tế (theo giá thực tế, %)

	Năm	Kinh tế Nhà nước	Kinh tế ngoài Nhà nước	Khu vực có vốn ĐTNN
Trước gia nhập WTO	2001	59,8	22,6	17,6
	2002	57,3	25,3	17,4
	2003	52,9	31,1	16,0
	2004	48,1	37,7	14,2
	2005	47,1	38,0	14,9
	2006	45,7	38,1	16,2
Sau gia nhập WTO	2007	37,2	38,5	24,3
	2008	33,9	35,2	30,9
	2009	40,6	33,9	25,6
	2010	38,1	36,1	25,8
	2011	38,9	35,2	25,8
	2012	37,8	38,9	23,3

Nguồn: TCTK.

Theo thành phần sở hữu, tỷ trọng vốn đầu tư của khu vực kinh tế Nhà nước giảm mạnh trong thời kỳ 2001-2008, từ 59,8% xuống còn 33,9%. Đến năm 2009, tỷ trọng này đã tăng lên khoảng 40,6%, sau khi Chính phủ bổ sung thêm các nguồn vốn đầu tư (từ Ngân sách Nhà nước, vốn trái phiếu Chính phủ) để kích cầu và chống suy giảm kinh tế. Sau đó, tỷ trọng này tiếp tục giảm xuống dưới 38% vào năm 2012. Trong khi đó, dù còn nhiều khó khăn, song tỷ trọng của đầu tư tư nhân trong nước khá ổn định trong giai đoạn 2008-2011, và chỉ tăng nhẹ vào năm 2012. Tỷ trọng của khu vực FDI lại có xu hướng giảm đến năm 2012, dù không nhiều.

Về sản xuất công nghiệp

Trừ 2007 là năm ngành công nghiệp có tốc độ tăng trưởng cao, các năm từ 2008-2012 chứng kiến tốc độ tăng trưởng công nghiệp sụt giảm mạnh so với giai đoạn 2002-2006. Tuy nhiên, tăng trưởng của từng phân ngành công nghiệp có sự biến động khác nhau. Nếu trong năm 2008 và 2011, ngành khai khoáng tăng trưởng thấp thì trong năm 2009, tăng trưởng thấp diễn ra trong ngành chế biến, chế tạo.

Tăng trưởng GTGT của ngành sản xuất, phân phối điện, ga, nước trong giai đoạn 2007-2012 nhìn chung thấp hơn so với giai đoạn trước, trừ năm 2007. Tốc độ tăng trưởng sụt giảm mạnh trong hai năm 2008, 2009 là do nhu cầu sử dụng điện, nước, gas trong các hoạt động sản xuất kinh doanh bị giảm sút do hậu quả của cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu. Tới năm 2010, khi nhu cầu tăng dần (bằng chứng là tốc độ gia tăng của ngành công nghiệp chế biến trong cùng năm), tốc độ tăng GTGT của ngành cung cấp điện, gas, nước cũng tăng theo. Tuy vậy, đến 2011-2012, cùng với những khó khăn trong nước và giảm nhu cầu nhập khẩu ở nước ngoài, tăng trưởng của các phân ngành công nghiệp tiếp tục giảm đáng kể.

Bảng 7.3. Tăng trưởng khu vực công nghiệp theo phân ngành, 2002-2012

Ngành	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Công nghiệp -xây dựng	9,48	10,48	10,22	10,69	10,38	9,43	5,95	5,52	7,68	6,34	4,52
Công nghiệp	9,17	10,45	10,55	10,64	10,20	8,66	7,79	3,96	7,00	8,50	5,18
Khai thác	1,10	6,26	8,86	1,86	0,58	-4,71	-3,83	7,61	-3,69	-0,14	3,50
Chế biến	11,60	11,53	10,86	12,92	12,42	12,60	9,78	2,76	8,38	8,98	4,50
Điện, gas, cung cấp nước	11,41	11,91	11,97	12,30	12,07	1,64	10,07	9,02	11,27	15,63	2,20

Nguồn: Viện NCQLKTTW (2013).

Trong năm 2007, ngành công nghiệp chế biến có tốc độ tăng trưởng khá cao, tuy vậy cũng vẫn chỉ tương đương hai năm ngay trước khi gia nhập WTO. Đến cuối năm 2008, tăng trưởng của ngành bắt đầu giảm khi khủng hoảng kinh tế thế giới bắt đầu tác động vào nền kinh tế thông qua các kênh xuất khẩu và đầu tư. Sản xuất phục vụ xuất khẩu phải đối mặt với cầu nhập khẩu ở các nước bạn hàng suy giảm mạnh và xu hướng bảo hộ tăng. Trong khi đó, hàng công nghiệp chế biến phục vụ thị trường trong nước cũng chịu sức ép cạnh tranh của hàng nhập khẩu sau khi thuế nhập khẩu nhiều mặt hàng giảm từ năm 2007. Sản lượng nhiều ngành công nghiệp chế biến năm 2009 giảm sút mạnh so với năm 2008, khiến tốc độ tăng trưởng của ngành này chỉ đạt 2,8%. Đến năm 2010 và 2011, ngành công nghiệp

chế biến đã phục hồi trở lại, nhưng vẫn còn thấp so với những năm trước đó. Các sản phẩm tăng nhanh trong năm 2010 chủ yếu là phục vụ cho thị trường trong nước. Nhiều sản phẩm có chỉ số tồn kho cao. Đà phục hồi tăng trưởng của ngành công nghiệp chế biến chỉ diễn ra trong thời gian ngắn, bởi sản xuất công nghiệp tiếp tục đình trệ vào năm 2012, do đầu ra nhiều ngành khó khăn.

Về cán cân thanh toán

Cán cân thanh toán quốc tế cũng có những diễn biến phức tạp hơn, với quy mô lớn hơn trong giai đoạn 2007-2011. Bảng 7.14 cho thấy BOP và các cán cân thành phần biến động mạnh và khó lường hơn đáng kể trong giai đoạn này. Diễn biến rõ nhất là gia tăng mức độ thâm hụt thương mại, thâm hụt cán cân vãng lai và chu chuyển vốn, cả về số tuyệt đối và tỷ lệ theo GDP. Cán cân vãng lai nhìn chung vẫn thâm hụt nhưng có nhiều biến động hơn. Thâm hụt cán cân vãng lai nhanh chóng tăng từ mức 164 triệu USD (hay 0,3% GDP) năm 2006 lên gần 7,0 tỷ USD (hay 9,9% GDP) năm 2007, và 10,8 tỷ USD (11,9% GDP) năm 2008, sau đó giảm liên tục xuống còn 4,3 tỷ USD (hay 4,0% GDP) năm 2010⁸⁸. Đến năm 2011, cán cân vãng lai chuyển sang thặng dư, dù không nhiều, đạt khoảng 236 triệu USD. Như vậy, mức thâm hụt cán cân vãng lai trong giai đoạn 2007-2010 nhìn chung lớn hơn rất nhiều so với các năm 2001-2006, khi mà cán cân vãng lai chỉ đạt thâm hụt tối đa gần 1,9 tỷ USD (năm 2003). Ngay cả thặng dư cán cân vãng lai năm 2011 chủ yếu lại do những khó khăn kinh tế trong nước (cải thiện được chênh lệch giữa đầu tư và tiết kiệm) và một phần do các biện pháp kỹ thuật nhằm kiểm soát nhập khẩu và nhập siêu (Viện NCQLKTTW 2013).

Diễn biến cán cân vãng lai trong giai đoạn 2007-2011 chủ yếu là do những diễn biến thâm hụt thương mại hàng hóa và thâm hụt thu nhập từ đầu tư. Thâm hụt thương mại hàng hóa (theo giá FOB)

⁸⁸Diễn biến này đã tạo mất cân đối nghiêm trọng trong cung cầu ngoại tệ, dẫn đến NHNN buộc phải phá giá VND trong giai đoạn này.

đã tăng mạnh từ gần 2,8 tỷ USD vào năm 2006 lên 10,4 tỷ USD năm 2007, 12,8 tỷ USD năm 2008, sau đó giảm liên tục xuống còn gần 5,1 tỷ USD năm 2010 và 450 triệu USD vào năm 2011. Chính ở đây, chính sách thương mại và chính sách đầu tư đã có phần thích ứng tốt hơn trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế.

Trong giai đoạn 2007-2011, điều chỉnh tăng tỷ giá danh nghĩa chưa mang lại tác động làm cân cân thương mại trở nên cân bằng hơn, vì tăng tỷ giá danh nghĩa không đi kèm với tăng tỷ giá thực hữu hiệu. Điểm tích cực trong năm 2011 là việc đầu tư đã giảm khá mạnh, chỉ còn chiếm 34,6% GDP, giúp thu hẹp chênh lệch đầu tư - tiết kiệm trong nước và giảm áp lực đối với cán cân thương mại nói riêng và cán cân thanh toán nói chung.

Tương tự, thu nhập từ đầu tư cũng là khoản mục chịu thâm hụt lớn. Mức thâm hụt thu nhập từ đầu tư cũng tăng khá nhanh, từ mức 1,4 tỷ USD (2,3% GDP) năm 2006 lên gần 2,2 tỷ USD (3,1% GDP) năm 2007 và 4,6 tỷ USD (4,3% GDP) năm 2010. Trong năm 2011, bối cảnh khó khăn từ thị trường nước ngoài và trong nước khiến khoản thâm hụt này lên tới hơn 5,0 tỷ USD. Hơn nữa, khoản thâm hụt này còn tăng gần như liên tục, dù có ổn định hơn trong giai đoạn 2010-2011. Diễn biến thâm hụt thu nhập từ đầu tư là có thể dự đoán được trong bối cảnh Việt Nam còn dựa nhiều vào các dòng vốn FDI.

Ngược lại, khoản mục chuyển giao ròng luôn đạt thặng dư cao. Khoản thặng dư này đạt 6,4 tỷ USD (9,1% GDP) vào năm 2007, sau đó tăng gần như liên tục lên 8,7 tỷ USD (7,2% GDP) vào năm 2011. Khoản mục này chủ yếu có đóng góp từ kiều hối, trong đó có thu nhập của người Việt Nam đi xuất khẩu lao động ở nước ngoài. Hơn nữa, tương quan giữa khoản mục chuyển giao ròng và thâm hụt thương mại có xu hướng thu hẹp đáng kể trong giai đoạn 2009-2010.

Trên cán cân vốn, các dòng vốn lưu chuyển vào Việt Nam đã lớn hơn rất nhiều và đảo chiều liên tục. Giải ngân vốn FDI (ròng) tăng từ 2,3 tỷ USD năm 2006 lên 9,3 tỷ USD năm 2008, trước khi giảm xuống còn 6,9 tỷ USD năm 2009 và 6,5 tỷ USD năm 2011. Trong khi đó, các khoản vay nước ngoài (ròng) có xu hướng tăng liên tục cho đến năm 2009 (đạt hơn 5,1 tỷ USD), dù sau đó có giảm nhẹ xuống còn 3,8 tỷ USD vào năm 2010 và 4,9 tỷ USD vào năm 2011.

Diễn biến của các khoản đầu tư gián tiếp nước ngoài phức tạp hơn, khi đầu tư gián tiếp (ròng) tăng từ hơn 1,3 tỷ USD năm 2006 lên 6,2 tỷ USD năm 2007, sau đó giảm mạnh trong hai năm 2008-2009, trước khi biến động mạnh và đạt gần 2,4 tỷ USD và 1,4 tỷ USD lần lượt vào các năm 2010 và 2011. Diễn biến tăng đầu tư gián tiếp (ròng) tăng trong năm 2007 và 2008 do các nhà đầu tư muốn tận dụng cơ hội từ triển vọng tăng trưởng lớn hơn của Việt Nam, và giảm trong năm 2009 do khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu.

Bảng 7.4. Cán cân thanh toán, 2006-2011

	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	Tr. đôla Mỹ	% GDP	Tr. đôla Mỹ	% GDP	Tr. đôla Mỹ	% GDP	Tr. đôla Mỹ	% GDP	Tr. đôla Mỹ	% GDP	Tr. đôla Mỹ	% GDP
Cán cân vãng lai	-164	-0,3	-6.992	-9,9	-10.823	-11,9	-6.608	-6,8	-4.287	-4,0	236	0,2
Cán cân TM hàng hóa (giá FOB)	-2.776	-4,5	-10.360	-14,6	-12.783	-14,0	-7.607	-7,8	-5.147	-4,8	-450	-0,4
Cán cân TM dịch vụ	-8	0,0	-894	-1,3	-950	-1,0	-2.421	-2,5	-2.461	-2,3	-2.980	-2,5
Thu nhập đầu tư (ròng)	-1.429	-2,3	-2.168	-3,1	-4.401	-4,8	-3.028	-3,1	-4.564	-4,3	-5.019	-4,2
Chuyển giao (ròng)	4.049	6,6	6.430	9,1	7.311	8,0	6.448	6,6	7.885	7,4	8.685	7,2
Cán cân vốn	3.088	5,1	17.730	25,0	12.341	13,5	7.172	7,4	6.201	5,8	6.390	5,3
FDI (ròng)	2.315	3,8	6.550	9,2	9.279	10,2	6.900	7,1	7.100	6,7	6.480	5,4
Vay nước ngoài (ròng)	995	1,6	2.124	3,0	2.963	3,3	5.146	5,3	3.794	3,6	4.900	4,1
Đầu tư gián tiếp	1.313	2,2	6.243	8,8	-578	-0,6	128	0,1	2.383	2,2	1.412	1,2
Tiến và tiền gửi	-1.535	-2,5	2.623	3,7	677	0,7	-4.803	-4,9	-7.063	-6,6	-6.402	-5,3
Cán cân tổng thể (đã tính sai số)	4.324	7,1	10.206	14,4	474	0,5	-8.465	-8,7	-1.765	-1,7	1.151	1,0

Người: Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2012).

Như vậy, các dòng vốn vào Việt Nam đa dạng và lớn hơn rất nhiều, nhưng mức độ bất định cũng lớn hơn rất nhiều. Ứng phó với sự dịch chuyển của các dòng vốn này, do đó, cũng khó hơn rất nhiều vì chưa từng có tiền lệ ở Việt Nam trong giai đoạn trước 2007. Tuy nhiên, diễn biến tăng đầu tư gián tiếp trong những năm gần đây (dù không nhiều) đã được ứng phó tốt hơn, cho thấy Việt Nam đã phần nào rút được kinh nghiệm từ những bài học bất ổn kinh tế vĩ mô năm 2007-2008.

Mặc dù vậy, diễn biến của cán cân vãng lai và cán cân vốn trong các năm 2010 và 2011 cho thấy những cải thiện đáng kể so với 3 năm đầu sau khi Việt Nam mới gia nhập WTO. Quy mô thương mại lớn hơn, song thâm hụt cán cân thương mại lại giảm đáng kể. Trong khi đó, các dòng vốn đầu tư đã trở nên kém bất định hơn nhiều. Những diễn biến tích cực này có phần nguyên nhân khách quan từ những khó khăn trong nước (do suy giảm kinh tế năm 2009 và bất ổn kinh tế vĩ mô trong giai đoạn 2010-2011), song cũng có đóng góp từ những chính sách kinh tế vĩ mô, kể cả chính sách thương mại. Trên thực tế, một số rào cản kỹ thuật đã được vận dụng trong thời gian gần đây nhằm giảm nhu cầu nhập khẩu đối với nhiều mặt hàng xa xỉ, các đầu vào cho sản xuất, v.v... Bản thân chính sách kinh tế vĩ mô chặt chẽ của năm 2011 kéo theo giảm đầu tư và giảm chênh lệch đầu tư -tiết kiệm trong nước, qua đó cải thiện cán cân vãng lai.

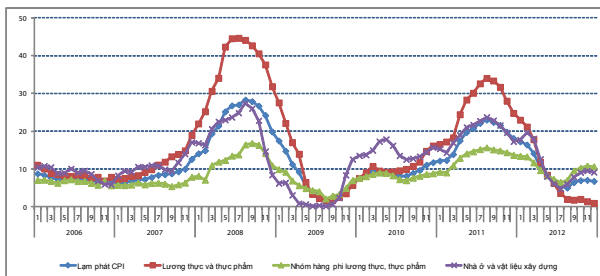
Cán cân thanh toán tổng thể trong cả giai đoạn 2007-2011 còn khá bất định. Mặc dù đạt thặng dư lên đến 10,2 tỷ USD năm 2007, cán cân tổng thể chỉ đạt thặng dư gần 0,5 tỷ USD năm 2008, và thậm chí còn thâm hụt khá lớn (khoảng 8,5 tỷ USD hay 8,7% GDP) trong năm 2009. Kể từ năm 2010, cán cân thanh toán tổng thể đã được cải thiện, với mức thâm hụt khoảng gần 1,8 tỷ USD năm 2010 và thặng dư khoảng 1,2 tỷ USD vào năm 2011. Như đã trình bày ở trên, mức thặng dư cán cân thanh toán năm 2011 không bắt nguồn từ việc cải thiện khả năng cạnh tranh của nền kinh tế, mà chủ yếu là do suy giảm

tổng cầu sau một thời gian thực hiện chính sách kinh tế vĩ mô chặt chẽ và kinh tế thế giới chậm phục hồi.

Về giá cả

Dưới tác động của các diễn biến kinh tế thế giới và chính sách kinh tế trong nước, lạm phát ở Việt Nam trong giai đoạn 2007-2012 đã diễn biến phức tạp hơn, theo những chiều hướng khác nhau. Những diễn biến này được thể hiện khá rõ ở Hình 7.19 thông qua chỉ số lạm phát (tính theo chỉ số giá tiêu dùng CPI, so với cùng kỳ năm trước). Có thể thấy trong các năm 2007-2012, lạm phát có 4 giai đoạn diễn biến chính: (i) từ tháng 1/2007 đến tháng 8/2008; (ii) từ tháng 9/2008 đến tháng 8/2010; (iii) từ tháng 9/2010 đến tháng 8/2011; và (iv) từ tháng 9/2011 đến hết 2012.

Hình 7.3. Diễn biến chỉ số giá tiêu dùng, 2006-2012



Nguồn: TCTK.

Giai đoạn từ tháng 1/2007 đến tháng 8/2008

Trong giai đoạn này, lạm phát tăng liên tục, đặc biệt mạnh kể từ tháng 9/2007. Lạm phát đạt đỉnh 28,3% vào tháng 8/2008 (so với mức 6,4% vào tháng 1/2007). Tính chung trong năm 2007, tốc độ tăng CPI đã đạt mức 12,6%, mức cao nhất kể từ năm 1996, và cao gần gấp đôi so với mức năm 2006 (6,6%). Theo nhiều nghiên cứu, diễn biến này bắt nguồn từ cả phía cung và phía cầu. Từ phía cung, quá trình hội nhập kinh tế quốc tế ngày một sâu rộng hơn khiến nền kinh tế chịu tác động mạnh hơn từ những diễn biến tăng mạnh của giá cả thế giới. Tác động này được truyền tải thông qua kênh nhập

khẩu, do nhập khẩu chiếm tỷ trọng khá lớn so với GDP (73,5% vào năm 2006 và 88,5% vào năm 2007). Từ phía cầu, lạm phát cao còn do những áp lực lạm phát từ các năm trước, khi Việt Nam ưu tiên mục tiêu tăng trưởng kinh tế cao và thực hiện chính sách kinh tế vĩ mô theo hướng mở rộng.

Những tác động gây ra lạm phát cao nói trên còn được nhân lên bởi những lúng túng, bất cập trong điều hành, phối hợp chính sách kinh tế vĩ mô và giá cả trong điều kiện hội nhập sâu rộng hơn vào nền kinh tế thế giới. Trước hết, sự bùng phát của các dòng vốn đầu tư nước ngoài (cả gián tiếp và trực tiếp) vào Việt Nam từ cuối năm 2006 đã không được lường trước, và thậm chí vượt quá năng lực hấp thụ của nền kinh tế. Việc Ngân hàng Nhà nước tăng cung tiền để mua vào khối lượng lớn ngoại tệ nhưng không thực thi hiệu quả các biện pháp trung hòa hóa nhằm rút tiền về, cũng như việc gán định khá chặt tỷ giá VNĐ/USD cũng là một kênh nhập khẩu đáng kể lạm phát từ bên ngoài, nhất là trong bối cảnh giá cả thế giới tăng nhanh. Bản thân việc ứng phó với lạm phát cao còn gặp vấn đề bởi Việt Nam tiếp tục tự do hóa giá cả một số mặt hàng Nhà nước còn kiểm soát, trong khi chưa có các giải pháp chuẩn bị cần thiết (chẳng hạn như chưa cải thiện khả năng giám sát và công bố thông tin minh bạch, hoàn thiện các công cụ can thiệp có tính thị trường và tạo dựng một cấu trúc thị trường cạnh tranh hơn, v.v...).

Giai đoạn từ tháng 9/2008 đến tháng 8/2010

Giai đoạn này chứng kiến lạm phát liên tục giảm kể từ tháng 9/2008, và chỉ tăng trở lại kể từ tháng 9/2009. Chỉ số CPI thậm chí còn giảm trong các tháng cuối năm 2008. Mốc khởi đầu cho giai đoạn này xuất phát từ tác động tiêu cực của cuộc khủng hoảng tài chính thế giới và suy thoái kinh tế toàn cầu. Việt Nam chịu tác động từ môi trường kinh tế bên ngoài nhiều và nhanh hơn so với giai đoạn trước WTO thông qua các kênh của hội nhập (Viện NCQLKTTW 2010). Mặc dù vậy, lạm phát giảm cũng một phần là nhờ tác động trễ

của các chính sách kinh tế vĩ mô nhằm kiềm chế lạm phát, được thực hiện từ tháng 4/2008. Như vậy, tác động của HNKTQT và phản ứng chính sách kinh tế vĩ mô trong giai đoạn này là cùng chiều, khiến áp lực lạm phát trong nước giảm. Trong đó, tốc độ tăng giá nhà ở, vật liệu xây dựng lại giảm nhanh nhất. Kết quả là lạm phát bình quân cả năm 2008 dừng ở mức 23,0%, trong khi lạm phát (tính theo CPI cuối kỳ) đạt mức 19,9%.

Từ tháng 9/2009 đến tháng 12/2009, chỉ số lạm phát so với cùng kỳ đã trở lại với xu hướng tăng, dù còn thấp hơn khá nhiều so với các năm trước đó. Chỉ số CPI vào tháng 12/2009 tăng khoảng 6,5% so với cùng kỳ năm trước. Tính chung trong cả năm 2009, chỉ số CPI bình quân tăng 6,9% so với năm 2008 (thấp hơn mức 23,0% của năm 2008).

Lạm phát dương, nhưng ở mức độ tương đối thấp trong giai đoạn này là do tác động của một số nhân tố, trong đó có tác động của các biện pháp kích cầu của Chính phủ, thông qua giãn, hoãn, giảm, miễn thuế, hỗ trợ tài chính, hỗ trợ lãi suất, v.v..., sự hồi phục của giá cả thế giới cùng với xu hướng tăng của tỷ giá VNĐ/USD⁸⁹. Tương tự như thời kỳ trước đó, việc áp lực lạm phát suy giảm trong thời kỳ này không hoàn toàn do các yếu tố nội tại của nền kinh tế Việt Nam, mà còn do tác động từ môi trường kinh tế bên ngoài thông qua các kênh của hội nhập.

Tuy nhiên, cần lưu ý là dấu ấn của chính sách đối với xu hướng tăng lạm phát trong năm 2010 là khá rõ ràng, khi chính sách kinh tế vĩ mô vẫn tiếp tục được nới lỏng (thay vì rút dần khi kinh tế đã có dấu hiệu phục hồi trở lại nhằm kiềm chế lạm phát). Chính vì vậy, áp lực lạm phát từ giai đoạn 2007-2008 - vốn chưa được giải quyết triệt để - đã bùng phát trở lại. Đây chính là nguyên nhân dẫn đến lạm phát cao trở lại trong các tháng tiếp theo.

⁸⁹Nhìn sâu xa hơn, những căng thẳng trên thị trường ngoại tệ bắt nguồn từ những thâm hụt thương mại liên tục và ở quy mô ngày càng lớn của Việt Nam khi hội nhập kinh tế sâu rộng hơn - những tác động đã được dự báo từ trước 2007 nhưng không được ứng phó hiệu quả.

Giai đoạn từ tháng 9/2010 đến tháng 8/2011

Kể từ tháng 9/2010, lạm phát (tính theo CPI so với cùng kỳ năm trước) đã bắt đầu tăng trở lại. Xu hướng tăng trong các tháng cuối năm 2010 đã hiện hữu, dù chưa mạnh như giai đoạn 2007-2008. Chỉ số CPI tháng 12/2010 đã tăng 11,8% so với tháng 12/2009, trong khi CPI bình quân năm 2010 tăng khoảng 9,2% so với năm 2009. Đến năm 2011, chỉ số giá tiêu dùng tiếp tục tăng. Chỉ số lạm phát nhanh chóng tăng vượt mức chỉ tiêu Quốc hội cho phép. Chẳng hạn, chỉ trong 5 tháng đầu năm, tốc độ lạm phát đã lên tới 12,1%, vượt khá xa so với chỉ tiêu Quốc hội đề ra cho năm 2011 (7%). Điều này buộc Chính phủ phải đề nghị Quốc hội cho phép điều chỉnh chỉ tiêu lạm phát lên 15%, và sau đó là 17%. Đến tháng 8/2011, chỉ số lạm phát (so với cùng kỳ năm trước) đã đạt tới 23,0%.

Diễn biến lạm phát ở trên xuất phát từ một số nguyên nhân. Một mặt, tình hình lạm phát của nhiều nước trên thế giới diễn ra phức tạp và luôn trong xu thế tăng. Trong khi đó, giá các nguyên liệu đầu vào cũng tăng nhanh. Đến năm 2011, giá nhập khẩu hàng hoá chung tăng khoảng 20,2%, trong đó giá lương thực, thực phẩm tăng 20,6%, giá hàng phi lương thực, thực phẩm tăng 18,6%. Một nguyên nhân nữa khiến giá cả tăng trong giai đoạn này là do giá một số mặt hàng thiết yếu (xăng dầu, điện, nước, v.v...) được điều chỉnh tăng. Trong khi đó, diễn biến lạm phát còn chịu ảnh hưởng từ việc NHNN tăng mạnh tỷ giá VNĐ/USD liên ngân hàng, đặc biệt là vào các ngày 18/8/2010 và ngày 11/2/2011. Cuối cùng, Việt Nam dường như không kịp rút khỏi các biện pháp mang tính nới lỏng nhằm ứng phó với suy giảm kinh tế trong năm 2009. Tổng phương tiện thanh toán và dư nợ tín dụng tăng nhanh, đặc biệt là vào những tháng cuối năm 2010 (với mức tăng cả năm lần lượt đạt 23,0% và 29,8%), gây sức ép làm giá cả tăng mạnh không chỉ trong năm 2010 mà cả trong các tháng đầu năm 2011.

Nhận định được áp lực lạm phát kể từ cuối năm 2010, Chính phủ đã bắt đầu nhóm chính sách kinh tế vĩ mô theo hướng thắt chặt

thông qua việc ban hành Nghị quyết 11. Điểm quan trọng là Chính phủ đã thể hiện ưu tiên cao nhất dành cho lành mạnh hóa môi trường kinh tế vĩ mô, và sẵn sàng chấp nhận mức tăng trưởng thấp hơn. Đây là điểm khác biệt so với năm 2010 và cả những năm trước đó, khi mà sự lúng túng trong việc lựa chọn ưu tiên giữa tăng trưởng kinh tế và lạm phát khiến các giải pháp chính sách chưa giải quyết được triệt để vấn đề bất ổn kinh tế vĩ mô. Thực tế cho thấy sự kiên định đối với chính sách kinh tế vĩ mô thắt chặt đã góp phần kéo lạm phát giảm xuống kể từ tháng 9 - như kỳ vọng của nhiều chuyên gia kinh tế.⁹⁰

Giai đoạn từ tháng 9/2011 đến tháng 12/2012

Trong các tháng cuối năm 2011, áp lực lạm phát đã phần nào giảm bớt. Chỉ số lạm phát liên tục giảm, dù còn khá cao. Đến tháng 12/2011, chỉ số lạm phát (so với cùng kỳ năm trước) đạt hơn 18,1%, trong khi chỉ số lạm phát bình quân năm 2011 ở mức xấp xỉ 18,6%. Xu hướng giảm lạm phát tiếp tục kéo dài đến tháng 7/2012. Từ tháng 8/2012, lạm phát có dấu hiệu tăng trở lại, dù không nhiều. Cho đến cuối năm 2012, chỉ số CPI chỉ tăng 6,81% so với cuối năm 2011. Nguyên nhân chủ yếu là việc thực hiện nghiêm các giải pháp theo Nghị quyết 11/NQ-CP, bao gồm cả chính sách tiền tệ và tài khóa thắt chặt. Theo đó, áp lực tổng cầu đã giảm đáng kể. Một nguyên nhân nữa là việc tỷ giá VNĐ/đôla Mỹ được duy trì ổn định (và cố định trong cả năm 2012) cũng phần nào làm giảm áp lực đối với chỉ số CPI.

So sánh Việt Nam với ASEAN và Trung Quốc trong giai đoạn 2007-2012

Về tăng trưởng kinh tế

Bảng 7.15 cho thấy diễn biến tăng trưởng kinh tế của ASEAN và Trung Quốc trong cùng giai đoạn được xem xét (2007-2012). Có thể thấy xu hướng tăng trưởng ở các nền kinh tế này là khá khác nhau. Chỉ riêng Lào là giữ được xu hướng tăng trưởng nhanh hơn. Trong khi đó, Trung Quốc tăng trưởng chậm dần, song vẫn ở mức

⁹⁰Tại thời điểm tháng 2/2011, nhiều chuyên gia cho rằng chính sách kinh tế vĩ mô thắt chặt chỉ bắt đầu có tác động sau 6 tháng.

khá cao, cho thấy sức chống đỡ tốt hơn với các cú sốc từ bên ngoài. Tương tự, Ấn Độ có những bước phục hồi khá nhanh và bền vững trong giai đoạn 2010-2012 sau khi suy giảm vào năm 2009. Với các nước khác, ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu là khá rõ ràng với tăng trưởng kinh tế năm 2009. Tuy vậy, với các nước này, xu hướng phục hồi tăng trưởng cũng chỉ diễn ra trong năm 2010, trước khi tiếp tục suy giảm vào năm 2011 và 2012. Tăng trưởng kinh tế thậm chí còn trồi sụt mạnh hơn ở Thái Lan, Brunei và Xinhgapo. Như vậy, xét về góc độ tăng trưởng kinh tế, mức độ phục hồi sau suy giảm của Việt Nam dường như chỉ tốt hơn so với Brunei, Thái Lan và Xinhgapo, tương đương với các nước Malaixia và Philippin, và kém hơn nhiều so với các nước Trung Quốc, Lào và Ấn Độ.

Bảng 7.5. Diễn biến tăng trưởng kinh tế ASEAN và Trung Quốc, 2007-2012 (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brunei	0,15	-1,94	-1,77	2,60	2,21	-
Cam-pu-chia	10,21	6,69	0,09	5,88	-	-
In-đô-nê-xi-a	6,35	6,01	4,63	6,22	6,49	6,23
Lào	6,83	8,79	7,50	8,08	8,10	-
Ma-lai-xi-a	6,30	4,83	-1,51	7,15	5,08	5,61
Phi-lip-pin	6,62	4,15	1,15	7,63	3,91	-
Xinh-ga-po	8,86	1,70	-0,98	14,76	4,89	-
Thái Lan	4,93	2,46	-2,25	7,81	0,05	6,46
Trung Quốc	14,16	9,63	9,21	10,45	9,29	-

Nguồn: Cơ sở dữ liệu IFS.

Về xuất nhập khẩu

Bảng 7.16 cho thấy diễn biến tăng trưởng xuất khẩu của ASEAN và Trung Quốc trong giai đoạn 2007-2012. Nằm trong một khu vực năng động và phụ thuộc khá nhiều vào hoạt động xuất khẩu, có thể thấy các nước ASEAN và Trung Quốc đều ảnh hưởng mạnh từ các cú sốc bên ngoài. Rõ ràng, khủng hoảng tài chính thế giới và suy thoái kinh tế toàn cầu có tác động lớn nhất, làm giảm xuất khẩu của các nước trong năm 2009. Tuy vậy, xuất khẩu của khu vực nhanh chóng phục hồi trong giai đoạn 2010-2012, dù tăng trưởng xuất khẩu

năm 2011 nhìn chung thấp hơn so với năm 2010. Riêng Brunei và Campuchia giữ được xu hướng tăng trưởng nhanh hơn trong năm 2011. Lào cũng là một điểm sáng, với xuất khẩu tăng nhanh liên tục trong 2010-2011. Trong khi đó, các nước ASEAN khác và cả Trung Quốc đều sụt giảm tăng trưởng xuất khẩu đáng kể trong năm 2011 và thậm chí cả năm 2012. Trên phương diện này, rõ ràng xuất khẩu của Việt Nam phục hồi khá bền vững so với hầu hết các nền kinh tế chính ở ASEAN và cả Trung Quốc.

Bảng 7.6. Diễn biến tăng trưởng xuất khẩu của ASEAN và Trung Quốc, 2007-2012 (ĐVT: %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brunei	1,85	42,84	-36,85	27,84	39,10	
Cam-pu-chia	15,79	7,00	-10,87	22,57	35,13	
In-đô-nê-xi-a	13,99	18,30	-14,30	32,12	26,89	-6,02
Lào	7,93	20,90	-4,98	44,37	42,08	
Ma-lai-xi-a	9,59	13,33	-21,15	26,31	14,84	-3,84
Phi-lip-pin	7,43	-2,64	-19,57	30,64	-6,69	
Xinh-ga-po	10,10	13,00	-20,21	30,40	16,38	-0,27
Thái Lan	17,63	14,32	-13,64	28,61	15,89	0,78
Trung Quốc	25,63	17,32	-15,88	31,33	20,33	7,89

Nguồn: Cơ sở dữ liệu IFS.

Bảng 17 thể hiện diễn biến tăng trưởng nhập khẩu của ASEAN và Trung Quốc trong giai đoạn 2007-2012. Với việc tham gia sâu rộng hơn vào mạng sản xuất khu vực, rõ ràng tăng trưởng xuất khẩu nhanh ở các nền kinh tế này cũng kích thích đáng kể nhu cầu nhập khẩu. Chính vì vậy, hầu hết các nước đều giảm nhập khẩu vào năm 2009. Tuy vậy, nhu cầu nhập khẩu tăng trưởng nhanh dần ở các nước như Brunei và Campuchia trong giai đoạn 2010-2011. Trong khi đó, tăng trưởng nhập khẩu ở Trung Quốc và các nước ASEAN khác đều ở mức cao vào năm 2010, sau đó giảm đáng kể vào năm 2011 và thậm chí cả 2012. Nói cách khác, giai đoạn phục hồi tăng trưởng nhập khẩu là khá ngắn, dù tăng trưởng nhập khẩu ở mức khá cao.

Như vậy, xét về góc độ tăng trưởng nhập khẩu, khó khăn trong nước cùng với các chính sách làm giảm nhu cầu nhập khẩu khiến nhập khẩu của Việt Nam chỉ tăng chậm, dù xu hướng phục hồi cũng tương đương với Trung Quốc và hầu hết các nước ASEAN.

Bảng 7.7. Diễn biến tăng trưởng nhập khẩu của ASEAN và Trung Quốc, 2007-2012 (ĐVT: %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brunei	16,00	19,04	-2,69	22,83	104,31	
Cam-pu-chia	11,60	22,80	-10,42	16,47	36,95	
In-đô-nê-xi-a	15,44	36,99	-26,46	44,29	30,71	7,98
Lào	0,69	31,66	4,02	41,02	28,61	
Ma-lai-xi-a	11,51	6,96	-20,85	33,02	13,88	-0,03
Phi-lip-pin	6,71	4,81	-24,18	27,64	9,51	
Xinh-ga-po	10,24	21,52	-23,14	26,45	17,69	3,81
Thái Lan	9,77	26,80	-24,80	37,40	23,62	9,36
Trung Quốc	20,77	18,34	-11,26	39,04	24,83	4,30

Nguồn: Cơ sở dữ liệu IFS.

Về giá cả

Bảng 7.18 cho thấy diễn biến lạm phát của ASEAN và Trung Quốc trong giai đoạn 2007-2012. Khác với Việt Nam, lạm phát ở các nước này có xu hướng ổn định hơn nhiều, với mức độ thấp hơn nhiều. Có thể thấy xu hướng tăng trưởng ở các nền kinh tế này là khá khác nhau. Ngoại trừ Ấn Độ và Philippin, hầu hết các nước có lạm phát rất thấp hoặc thậm chí âm vào năm 2009, trước khi tăng trở lại vào năm 2010-2011. Đáng lưu ý là lạm phát năm 2011 nhìn chung cao hơn so với năm 2010, song không nhiều. Áp lực lạm phát là không lớn, và thậm chí còn suy giảm vào năm 2012 ở một số nước. Trong khi đó, đặc thù mô hình kinh tế dựa nhiều vào đầu tư và tín dụng đòi hỏi Việt Nam phải liên tục chuyển đổi định hướng chính sách giữa chống suy giảm kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô/kiềm chế lạm phát. Chính ở đây, lạm phát ở Việt Nam chịu ảnh hưởng nhiều

hơn từ giá thế giới, song khả năng ổn định thấp hơn nhiều so với các nước trong khu vực.

Bảng 7.8. Diễn biến lạm phát của ASEAN và Trung Quốc, 2007-2012 (ĐVT: %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brunei	0,97	2,08	1,04	0,36	2,02	
Cam-pu-chia	7,67	25,00	-0,66	4,00		
In-đô-nê-xi-a	6,41	9,78	4,81	5,13	5,36	4,28
Lào	4,52	7,63	0,04	5,98	7,58	
Ma-lai-xi-a	2,03	5,44	0,58	1,71	3,20	1,66
Phi-lip-pin	2,90	8,26	4,13	3,88	4,65	
Xinh-ga-po	2,10	6,52	0,60	2,80	5,25	
Thái Lan	2,28	5,40	-0,85	3,31	3,81	3,01
Trung Quốc	4,75	5,86	-0,70	3,31	5,41	2,65

Nguồn: Cơ sở dữ liệu IFS.

Nhìn chung, so với các nước ASEAN và Trung Quốc, năng lực ứng phó các cú sốc bên ngoài của Việt Nam là tốt hơn trên một số ít phương diện (như xuất khẩu và nhập khẩu), trong khi lại yếu kém hơn trên một số phương diện khác (như duy trì tăng trưởng kinh tế và ổn định lạm phát).

KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

Kết luận

Thứ nhất, các cú sốc bên ngoài không đặt ra nhiều khó khăn mới cho kinh tế Việt Nam. Trên thực tế, trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng, các cú sốc bên ngoài dường như chỉ làm trầm trọng thêm các yếu kém cố hữu của nền kinh tế, nhất là của mô hình tăng trưởng dựa nhiều vào đầu tư và tín dụng.

Thứ hai, các chính sách quá chú trọng tăng trưởng cao trong một thời gian dài - mà không lưu tâm đúng mức đến ổn định kinh tế vĩ mô - thực ra lại làm trầm trọng hơn áp lực bất ổn kinh tế vĩ mô, và do đó làm ngăn chừa trình tăng trưởng nhanh. Trước tác động bất lợi của các cú sốc bên ngoài, việc kích cầu (rút ngắn thời kỳ suy giảm)

sẽ trở nên khó khăn hơn bởi đi kèm với áp lực lạm phát gia tăng. Lựa chọn phù hợp hơn là thực hiện linh hoạt các chính sách hướng tăng trưởng *đi kèm với* bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô nhằm duy trì đà phát triển kinh tế trong dài hạn.

Thứ ba, các chính sách cần được thực hiện đồng bộ, hài hòa với liều lượng phù hợp, trên cơ sở đánh giá tác động có thể có và/hoặc tham vấn các nhóm đối tượng liên quan. Việc ổn định chính sách tỷ giá song không làm cản trở xuất khẩu trong thời gian từ giữa 2011 đến nay - như khuyến nghị trong báo cáo của Trương Đình Tuyển và cộng sự (2011) - chính là một kinh nghiệm quan trọng.

Thứ tư, trên một số phương diện, Việt Nam lại ứng phó tốt hơn với các cú sốc bên ngoài so với các nước ASEAN và Trung Quốc. Xuất khẩu tiếp tục là một điểm sáng, ngay cả trong những thời điểm tăng trưởng thấp. Điều này cũng đặt ra câu hỏi về lợi ích thực sự từ xuất khẩu.

Khuyến nghị chính sách

Kiên định hơn với các cải cách dài hạn nhằm tạo dựng thêm nền tảng tăng trưởng kinh tế.

Điều phối và phối hợp tốt giữa chính sách tiền tệ và chính sách tài khóa nhằm hướng tới mục tiêu chung là ổn định kinh tế vĩ mô. Đây là việc làm cần thiết cho dù ổn định kinh tế vĩ mô được coi là quan trọng nhất hay chỉ là mục tiêu ưu tiên thứ hai.

Có nỗ lực bình ổn cán cân thương mại và cán cân vãng lai theo hướng cân bằng hơn. Điều này chỉ có được khi kết hợp các biện pháp nhằm cải thiện khả năng cạnh tranh xuất khẩu của hàng hóa Việt Nam trong trung và dài hạn, đồng thời khuyến khích nhập khẩu máy móc hướng tới tăng năng lực sản xuất xuất khẩu.

Cùng với việc thực thi các biện pháp chính sách, Việt Nam cũng cần làm tốt công tác thông tin đối với thị trường, đặc biệt là giải trình những điều chỉnh chính sách một cách đầy đủ và hợp lý. Điều

này là hết sức cần thiết nhằm tránh những hành vi bày đàn không đáng có do thông tin sai lệch.

Lưu tâm đến những báo cáo, phân tích đánh giá tình hình để nhanh chóng nhận diện các cú sốc có thể ảnh hưởng tích cực/tiêu cực đối với nền kinh tế Việt Nam để có những giải pháp ứng phó phù hợp.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- ADB (2000), *To Serve and To Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*.
- ADB (2012), *Key Indicators for Asia and Pacific*.
- Aizenman, J., Chinn, M.D, Ito, H. (2008), “*Assessing the emerging global financial architecture: Measuring the trilemma’s configurations over time*”, NBER Working paper series.
- Aizenman, J., Glick, R. (2008), “*Sterilization, Monetary policy, and Global financial integration*”. NBER Working paper series, Page 1-18.
- Bahl R.W. (1971), “*A regression approach to tax effort and tax ratio analysis*.” Staff paper-IMF, vol. 18, pp. 570-612.
- Bộ NN&PTNT (2012), Đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp - 2012.
- Bộ NN&PTNT (2013), Báo cáo kết quả thực hiện 7 tháng đầu năm ngành NN&PTNT.
- Bộ NN&PTNT (2013), Báo cáo thống kê hàng tháng 2012.
- Bộ Tài Chính, Số liệu dự toán và quyết toán ngân sách nhà nước (nhiều năm).
- Burgess, Robert and Nicolas Stern (1993), “*Taxation and Development*.” Journal of economic literature, 31(No.2), pp. 762-830.
- Chambas Gérard và cộng sự (2005), *Afrique du sud du Sahara: Mobiliser des ressources fiscales pour le développement*. Paris: Economica, 305 p.
- Corden, W.M., & Neary, J.P. (1982). “*Booming sector and de-industrialisation in a small open economy*”. The economic journal, 92, 825-848.

- Đặng Kim Sơn, (2012), *Tái cơ cấu nền nông nghiệp Việt Nam theo hướng giá trị gia tăng cao*, NXB Chính trị Quốc gia.
- Frankel, J. (1999), “*No Single Currency Regime is right for all countries at all times*”. Essay in International Finance 215, International Finance Section, Princeton University.
- Hiệp hội dệt may Việt Nam (2012), “*Bản tin Kinh tế-Dệt may*” số 11 năm 2012.
- Học viện Ngân Hàng (2012), “*Hoạt động Ngân hàng Việt Nam: Bức tranh toàn cảnh 2012 và khuyến nghị chính sách 2013*”.
- ILO (2009), “*Các chỉ số chính của thị trường lao động*”, bản sửa đổi lần thứ 7.
- IMF (2012), “*Fiscal Monitor - Taking stock : A progress report on Fiscal Adjustment*”, World Economic and Financial Survey.
- IMF (2013), “*Fiscal Monitor - Fiscal Adjustment in uncertain world*”, World Economic and Financial Survey 4/2013
- Ngân hàng thế giới (2013), “*Doing Business*”, Báo cáo của NHTG (WB)
- Ngân hàng thế giới (2005), *Vietnam Management Public Expenditure for Poverty Reduction and Growth Public Expenditure Review and Integrated Fiduciary Assessment* Hanoi: Edition Politique Nationale.
- Nguyễn Thị Thu Hằng, Đinh Tuấn Minh, Tô Trung Thành, Lê Hồng Giang, Phạm Văn Hà (2010), *Lựa chọn tỷ giá trong bối cảnh phục hồi kinh tế*, Báo cáo kinh tế Việt Nam thường niên 2010 – Lựa chọn để tăng trưởng bền vững. NXB Trí Thức.
- Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*. NewYork: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oudin Xavier, Laure Pasquier-Doumer, François Roubaud, Phạm Minh Thái và Vũ Hoàng Đạt (2013), *Adjustment of the Labour Market in Time of Transition*” (*Sự điều chỉnh của thị trường lao động ở Việt Nam trong giai đoạn chuyển đổi*). Bản dự thảo.

- Phạm Thế Anh, Đinh Tuấn Minh, Nguyễn Trí Dũng, Tô Trung Thành (2013), *Nợ công Việt Nam: Quá khứ, Hiện tại và Tương lai*, NXB Tri Thức.
- Riedel, James and Pham Thi Thu Tra (2011), “*On the Conduct of Monetary Policy in Vietnam*”, ANU
- Reinhart, C.M., and Reinhart, V. (1999), “*On the Use of Reserve Requirements in Dealing with Capital Flow Problems*”. *International Journal of Finance & Economics*, 4(1), 27–54.
- Shah, Anwar (2006), *Local Governance in Developing Countries*. Washington D.C: The World Bank, 2006.
- Steven Jaffee, (2012), *Bài trình bày tại Hội thảo Triển vọng thị trường nông nghiệp Việt Nam*, Ngân hàng thế giới
- Tanzi Vito và L. Schknecht (1997), “*Reforming government: An overview of recent experience.*” *European Journal of Political economy*, vol. 13, pp. 395-417.
- Tanzi Vito và Zee Howell H. (2000), “*Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries.*” *National-Tax-Journal*, vol. 53(2), pp. 299-322.
- Tanzi Vito. (1987), “*Quantitative characteristics of tax systems of developing countries,*” in *The theory of taxation for developing countries*.
- Tanzi Vito. (1987), “*Quantitative characteristics of tax systems of developing countries,*” in *The theory of taxation for developing countries*.
- Teerra J.M. và Hudson J. (2004), “*Tax performance: a comparative study.*” *Journal of International Development*, vol. 16(6), pp. 785-802.
- Tô Ánh Dương và cộng sự (2011), *Lạm phát mục tiêu và hàm ý đối với khuôn khổ chính sách tiền tệ tại Việt Nam*. RS 02, Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP tại Việt Nam.

- Tổng cục Thống kê, Báo cáo tổng điều tra nông nghiệp nông thôn 2011.
- Tô Trung Thành (2012), *Các biện pháp vô hiệu hóa trong ràng buộc Bộ ba bất khả thi tại Việt Nam - Đánh giá và những khuyến nghị chính sách*, Tạp chí Kinh tế và Phát triển, số tháng 12
- Tô Trung Thành (2013a), *Các biện pháp vô hiệu hóa trong ràng buộc bộ ba bất khả thi tại Việt Nam - Đánh giá và những khuyến nghị chính sách*, Tạp chí Kinh tế và Phát triển, tháng 1/2013.
- Tô Trung Thành (2013b), *Biến động tỷ giá hối đoái ở Việt Nam và ảnh hưởng của các nhân tố đặc thù*, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số tháng 6.
- Tô Trung Thành và Nguyễn Trí Dũng (chủ biên) (2012), *Báo cáo Kinh tế vĩ mô 2012: Từ bất ổn vĩ mô đến con đường tái cơ cấu*, NXB Tri Thức.
- Tổng cục Thống kê (2012), “*Báo cáo điều tra lao động và việc làm Việt Nam năm 2011*”, Hà Nội 2012.
- Tổng cục Thống kê, *Báo cáo điều tra mức sống hộ gia đình 2008, 2010, 2012*.
- Tổng cục Thống kê, *Báo cáo tình hình kinh tế-xã hội 2011, 2012*.
- Trương Đình Tuyển, Võ Trí Thành, Bùi Trường Giang, Phan Văn Chinh, Lê Triệu Dũng, Nguyễn Anh Dương, Phạm Sỹ An và Nguyễn Đức Thành (2011), *Tác động của cam kết mở cửa thị trường trong WTO và các hiệp định khu vực tự do đến hoạt động sản xuất, thương mại của Việt Nam và các biện pháp hoàn thiện cơ chế xuất nhập khẩu của Bộ Công Thương giai đoạn 2011-2015*, Báo cáo nghiên cứu cho Dự án MUTRAP-III.
- Võ Trí Thành và Nguyễn Anh Dương (2011), Trong khi đó, việc gia nhập WTO và phá giá danh nghĩa không ảnh hưởng đáng kể đến lượng hàng xuất khẩu (không tính dầu thô) của Việt Nam (Trương Đình Tuyển và cộng sự 2011).

- Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam (2013), "*Kinh tế thế giới và Việt Nam 2012 và 2013: Trên bước đường phục hồi đầy thách thức*". Nhà Xuất bản Khoa học Xã hội, tháng 5/2013.
- Viện NCQLKTTW (2013), *Báo cáo đánh giá tổng thể tình hình kinh tế-xã hội Việt Nam sau 5 năm gia nhập WTO*.
- Vũ Sỹ Cường (2009), "*Ước lượng quy mô thu ngân sách hợp lý: trường hợp Việt nam*", Tạp chí nghiên cứu Kinh tế số 9/2009.
- Vũ Sỹ Cường (2012), "*Quan hệ giữa lập dự toán và thực hiện ngân sách nhà nước với lạm phát*", Tạp chí Ngân hàng số 2/2012.
- White, R., & Smoke, P. (2005), *East Asia Decentralizes, in East Asia decentralizes: Making local government work*, World Bank, pp. 279.
- ZeeHowell. (1996), "*Empirics of crosscountry tax revenue comparisons*." World Development, vol.24, No.10, pp. 1659-71.

Báo cáo kinh tế vĩ mô 2013: THÁCH THỨC CÒN Ở PHÍA TRƯỚC

Chịu trách nhiệm xuất bản:

CHU HẢO

Biên tập:

NGUYỄN BÍCH THỦY

Sửa bản in:

HOÀNG NAM

Vẽ bìa:

THÁI DŨNG

ISBN : 978-604-908-839-1

In 1000 cuốn, khổ 16x24 cm tại Doanh nghiệp tư nhân In Hà Phát. Giấy đăng ký KHXB số: 1463-2013/CXB/2-23/TtT. Quyết định xuất bản số: 68/QĐLK - NXB TtT của Giám đốc NXB Tri thức ngày 19/11/2013. In xong và nộp lưu chiểu quý I năm 2014.

Dự án “Hỗ trợ nâng cao năng lực tham mưu, thẩm tra và giám sát chính sách kinh tế vĩ mô” do Ủy ban Kinh tế của Quốc hội chủ trì thực hiện với sự hỗ trợ kỹ thuật của Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP). Mục tiêu của Dự án là nâng cao năng lực các cơ quan tham mưu, thẩm tra và giám sát chính sách kinh tế vĩ mô thông qua các hoạt động: (i) tập huấn/đào tạo nâng cao năng lực; (ii) thực hiện nghiên cứu, đối thoại chính sách về những vấn đề kinh tế vĩ mô; (iii) tăng cường và thể chế hóa cơ chế phối hợp, hợp tác giữa các cơ quan thụ hưởng dự án, bao gồm Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, Văn phòng Trung ương Đảng, Ban Kinh tế Trung ương, Văn phòng Chính phủ, Văn phòng Chủ tịch nước, Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia và Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam.

Hỗ trợ thực hiện Dự án là mạng lưới các Viện, Trường, Trung tâm nghiên cứu kinh tế, bao gồm Viện Kinh tế Việt Nam, Trung tâm Phân tích và Dự báo (thuộc Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam), Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương (CIEM), Đại học Kinh tế (thuộc Đại học Quốc gia Hà Nội), Đại học Kinh tế quốc dân Hà Nội, Trung tâm Thông tin và Dự báo Kinh tế - Xã hội quốc gia (thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư), Trung tâm Nghiên cứu chính sách và phát triển (DEPOCEN - Trung tâm nghiên cứu độc lập) và Nhóm tư vấn chính sách kinh tế vĩ mô (MAG).

Trong thời gian qua, Dự án đã hỗ trợ tổ chức nhiều diễn đàn đối thoại giữa các đại biểu Quốc hội, các nhà hoạch định chính sách với các chuyên gia kinh tế trong và ngoài nước về các vấn đề kinh tế vĩ mô bức thiết của đất nước. Sau mỗi hội thảo, tọa đàm đều có những kiến nghị cụ thể, dưới hình thức Kiến nghị Chính sách (Policy Note), gửi tới các vị đại biểu Quốc hội và các cơ quan thụ hưởng nói trên để thảo luận và xem xét trong quá trình xây dựng chính sách. Tiêu biểu là Diễn đàn Kinh tế Mùa Xuân, Diễn đàn Kinh tế Mùa thu, “10 kiến nghị ổn định kinh tế vĩ mô” đã nhận được nhiều đánh giá tích cực từ các đại biểu Quốc hội và chuyên gia kinh tế.

Ưu tiên thứ hai là triển khai một loạt nghiên cứu dựa trên bằng chứng thực nghiệm gắn với những vấn đề kinh tế vĩ mô hiện thu hút nhiều sự quan tâm của các nhà hoạch định chính sách như tỷ giá, nợ công, tính toán sản lượng tiềm năng v.v... Các khuyến nghị chính sách từ những nghiên cứu này cũng được gửi tới các vị đại biểu Quốc hội và các nhà hoạch định chính sách dưới hình thức Tóm tắt Chính sách (Policy Brief).

