

Định hướng chính sách cho tương lai

CHÍ HƯNG

Thời điểm khó khăn nhất của kinh tế Việt Nam dường như đã qua và các dấu hiệu tích cực về khả năng hồi phục kinh tế đã xuất hiện thì vấn đề quan trọng bây giờ là định hướng cho tương lai. Tại Hội nghị giữa kỳ Nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam (tháng 6/2009), Ngân hàng Thế giới (WB) đã có Báo cáo cập nhật tình hình phát triển kinh tế của Việt Nam và đưa ra những khuyến nghị cho vấn đề quan trọng trên.

Bối cảnh quốc tế

Môi trường kinh tế toàn cầu xấu đi nhanh chóng trong năm vừa qua. Khởi đầu bằng sự sụp đổ của thị trường cho vay dưới chuẩn của Mỹ, tình hình này đã nhanh chóng lan rộng trong toàn bộ hệ thống tài chính và trở thành một trong những cuộc suy thoái kinh tế toàn cầu nặng nề nhất trong lịch sử hiện đại. Suy thoái toàn cầu đang ảnh hưởng đến cả các quốc gia phát triển và đang phát triển. Phần lớn các quốc gia có thu nhập cao năm nay đều đang ngập sâu trong suy thoái, với GDP giảm trung bình khoảng 4,5%. Ở các nước đang phát triển, tăng trưởng GDP giảm từ 5,8% vào năm 2008 xuống còn 1,2% năm 2009. Với tỷ trọng của các quốc gia công nghiệp trong hoạt động kinh tế toàn cầu, GDP toàn thế giới dự báo sẽ giảm 3,1%. Khối lượng thương mại toàn cầu về hàng hoá và dịch vụ dự báo sẽ giảm 6,1% trong đó khối lượng thương mại hàng hoá chế tác sẽ giảm mạnh hơn cả. Luồng vốn FDI cũng sẽ giảm khoảng một phần ba so với năm trước.

Tình hình phát triển của Việt Nam

Cuộc khủng hoảng toàn cầu đã dẫn đến sự sụt giảm đáng kể trong tốc độ tăng trưởng kinh tế của Việt Nam. Tác động này khá nặng nề vào quý I/2009, khi GDP chỉ tăng 3,1% so với cùng kỳ năm 2008. Tốc độ tăng này thấp hơn mức tiềm năng đến 4 điểm phần trăm (tốc độ tăng trưởng trong quý I những năm qua trung bình là 7,2%).

Tốc độ tăng trưởng quý I/2009 cũng yếu một các bất thường do miền Bắc mưa nhiều, dẫn đến sản lượng nông nghiệp đình trệ rõ rệt. Nhìn chung, GDP trong nông nghiệp dự kiến tăng khoảng 3,6% trong năm nay. Với tỷ trọng hiện nay của ngành nông nghiệp trong toàn bộ nền kinh tế, kết quả này sẽ làm cho tốc độ tăng trưởng GDP nói chung tăng thêm khoảng 0,6 điểm phần trăm so với quý I.

Tuy nhiên, sự hồi phục có lẽ chủ yếu do ngành xây dựng mang lại.

Năm 2008, bong bóng bất động sản phát nổ và lãi suất leo thang do thực hiện chính sách bình ổn kinh tế, cùng với giá xi măng và sắt thép tăng vọt, đã làm cho GDP của ngành xây dựng sụt giảm. Quý I/2009, GDP của ngành tăng trưởng 6,9%. Theo xu hướng hiện nay, có thể dự báo ngành Xây dựng trong năm 2009 sẽ tăng trưởng hai con số. Điều này cũng sẽ đẩy mạnh các kết quả thực hiện so với quý I.

Các lĩnh vực khác bước đầu đã cho kết quả khả quan hơn. Tiêu thụ điện năng theo sức mua của hộ gia đình và hoạt động sản xuất, song không chịu ảnh hưởng trực tiếp bởi những bước phát triển trong ngành xây dựng. So với một năm về trước, con số này đã tăng thêm 12%, tính đến hết tháng 4/2009. Tốc độ này thấp hơn so với trước đây, song không nhiều. Tổng mức bán lẻ cũng tăng trưởng với xu hướng tương tự, ở mức 11,6%.

Mối quan ngại chính giờ đây là



tình hình xuất khẩu. Số liệu kim ngạch xuất khẩu cho thấy tác động lớn của cuộc khủng hoảng toàn cầu, song không lớn bằng những nước khác trong khu vực. Trong quý I/2009, Việt Nam đã xuất khẩu một khối lượng vàng với trị giá khoảng 2,5 tỷ đô la, sau khi trở thành nước nhập khẩu vàng lớn nhất trên thế giới vào năm 2008. Nếu không tính xuất khẩu vàng thì kim ngạch xuất khẩu trong quý I/2009 giảm 11,6%. Vấn đề lúc này là sự giảm tốc hay sụt giảm kim ngạch xuất khẩu sẽ ảnh hưởng thế nào đến tăng trưởng GDP trong năm 2009. Câu trả lời phụ thuộc vào diễn biến của các hợp phần khác của tổng cầu, và do đó cũng phụ thuộc vào hiệu quả của gói kích cầu.

Cán cân thanh toán

Trong năm 2008, thâm hụt tài khoản vãng lai trong cán cân thanh toán đã lên đến 11,9% GDP, cao hơn nhiều so với mức an toàn hợp lý. Nguyên nhân chủ yếu là do thương mại mất cân đối một cách bất thường, gần 2,3 tỷ đô la mỗi tháng trong quý I năm 2008. Xét trên phương diện nào đó, nhờ có các chính sách bình ổn áp dụng trong năm 2008, nền kinh tế Việt Nam đã cải thiện hơn so với một năm trước đây để vượt qua được cơn khủng hoảng toàn cầu. Đầu năm 2009, cán cân thương mại gần như cân bằng. Trong quý I/2009, giá trị xuất khẩu chung đã tăng so với cùng kỳ năm trước nếu tính cả xuất khẩu vàng trong khi đó giá trị nhập khẩu giảm khoảng 41,3%.

Khi hoạt động kinh tế phục hồi trở lại, có thể thấy rõ một số xu hướng đảo ngược trong các số liệu về hoạt động thương mại tháng 4 và tháng 5. Kim ngạch nhập khẩu bắt đầu tăng trở lại, và nhập siêu có thể tăng trong những tháng cuối năm 2009.

Hiện tại không có nhiều thông

tin về một số thành phần khác của cán cân thanh toán. Kiểu hối được dự báo sẽ giảm, song có thể sẽ giảm ít hơn so với các quốc gia khác trong khu vực.

Số liệu đến tháng 5/2009, con số FDI được phê duyệt đã giảm tới ba phần tư (bao gồm cả dự án đăng ký mới và tăng vốn các dự án đang thực hiện). Các dự án FDI đang thực hiện ở Việt Nam, cũng giống như các nhà đầu tư trong nước, đang tận dụng cơ hội lãi suất thấp và chi phí xây dựng thấp để nhanh chóng thực hiện việc mở rộng dự án.

Những thông tin về kiểu hối, luồng vốn FDI và các biến động về nguồn vốn quốc tế khác không đầy đủ nên rất khó đưa ra được một dự báo đáng tin cậy về cán cân thanh toán. Tuy nhiên, dựa trên những thông tin đã có, mức thâm hụt tài khoản vãng lai vào khoảng 5% GDP không phải là không có cơ sở.

Lĩnh vực tài chính ngân hàng

Ở Việt Nam, tín dụng hầu như không tăng trưởng trong vài tháng đầu năm 2009, song ít nhất cũng không sụt giảm. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam kể từ tháng 11/2008 đã nói lỏng chính sách tiền tệ, khẳng định chính sách đã được đưa ra một cách thận trọng vào hồi tháng 6. Song chính sách hỗ trợ lãi suất giai đoạn đầu có thể đã đóng vai trò quan trọng hơn trong việc đảm bảo luân chuyển tín dụng trong quý đầu năm 2009.

Chính sách tiền tệ được nói lỏng thông qua nhiều biện pháp. Trong đó có biện pháp giảm lãi suất chính sách và giảm tỉ lệ dự trữ bắt buộc. Chính sách hỗ trợ lãi suất giai đoạn một giúp các doanh nghiệp cơ cấu lại tình hình tài chính trên quy mô lớn, nên tổng tín dụng không tăng trưởng nhiều trong quý I/2009.

Tháng 4/2009, chương trình hỗ trợ lãi suất mở rộng đối tượng vay

từ vốn lưu động sang vốn đầu tư và thời hạn dài hơn, từ 9 tháng tăng lên 2 năm.

Đã có một số dấu hiệu cho thấy tỷ lệ nợ xấu đã tăng lên, song ngành ngân hàng Việt Nam vẫn trong trạng thái tương đối lành mạnh. Năm 2008, lợi nhuận của ngân hàng nhìn chung khá tốt, cho thấy chi phí tín dụng tương đối thấp và khối lượng cho vay tăng trưởng mạnh. Trong năm 2009, lợi nhuận của hệ thống ngân hàng có thể sẽ được lợi từ việc thực hiện chính sách hỗ trợ lãi suất.

Việc nói lỏng chính sách tiền tệ và chính sách hỗ trợ lãi suất giai đoạn hai cho đến nay đã làm cho tổng phương tiện thanh toán tăng nhanh. Cho đến nay, việc này không làm cho lạm phát tăng nhanh. Song tổng phương tiện thanh toán tăng trở lại, và giá cả hàng hoá hầu như cũng đã chạm đáy, nên lạm phát sẽ có thể tăng trở lại vào 6 tháng cuối năm 2009.

Thị trường chứng khoán cũng cho thấy rõ chiều hướng tăng mạnh. Do các cổ phiếu thả nổi có quy mô nhỏ và số lượng giao dịch hạn chế, nên giá cổ phiếu rất nhạy cảm với tâm lý thị trường. Chương trình bình ổn đầu năm 2008 với những tác động đối với tín dụng và hoạt động kinh tế đã làm cho chỉ số VN-Index giảm mạnh đến 67,3%. Năm 2009, chính sách tiền tệ nói lỏng hơn và hy vọng lạc quan hơn về tình hình kinh tế đã đảo ngược xu hướng này. Tính đến cuối tháng 5/2009, VN-Index đã tăng 81% so với đáy hồi tháng 2/2009 và tăng 35% kể từ đầu năm. Mặc dù sự hồi phục này được hoan nghênh và mở ra khả năng tái tạo đà cho chương trình cổ phần hoá, song cũng làm dấy lên nhiều quan ngại về tính ổn định của nó.

Gói kích cầu

Duy trì tăng trưởng kinh tế trong những tháng còn lại của năm

2009 sẽ phải dựa nhiều hơn vào cầu trong nước.

Gói kích cầu đợt một bao gồm một loạt biện pháp miễn giảm và hoãn nộp thuế. Chỉ được cân nhắc đến biện pháp miễn thuế khi đánh giá hàm ý với ngân sách, vì phần hoãn thuế về sau các hộ kinh doanh và doanh nghiệp vẫn phải trả, chỉ là chậm hơn vài tháng. Tuy nhiên, mới đây Chính phủ đã trình Quốc hội phê chuẩn việc miễn giảm thuế thu nhập cá nhân, trong đó chủ trương miễn toàn bộ số thuế đã giãn trong 6 tháng đầu năm nay đồng thời tiếp tục miễn thuế thu nhập từ đầu tư vốn, chuyển nhượng vốn, bản quyền, nhượng quyền thương mại. Đề xuất này sẽ ảnh hưởng đáng kể tới nguồn thu ngân sách năm 2009. Gói kích cầu đợt một cũng bao gồm cả chính sách hỗ trợ lãi suất. Tổng hợp lại, tất cả các biện pháp này sẽ làm thu ngân sách giảm đi khoảng 10,2 nghìn tỷ đồng và chi tiêu bổ sung khoảng 15,2 nghìn tỷ đồng.

Gói kích cầu “143 nghìn tỷ đồng” rất khó đánh giá vì tới nay chỉ có rất ít thông tin chi tiết về cách thức thiết kế và sử dụng của gói này. “Kế hoạch 143 nghìn tỷ đồng” không làm tăng thêm thất thu ngân sách so với gói giải pháp thứ nhất. Nó có thể hàm ý chi tiêu của Chính phủ sẽ tăng thêm 43,3 nghìn tỷ đồng so với gói giải pháp thứ nhất. Và nó cũng dự báo con số nguồn tài chính bổ sung là 31,1 nghìn tỷ đồng.

Vấn đề thực sự cần giải quyết ở thời điểm này là: gói kích cầu bao nhiêu là đủ, và làm thế nào để nguồn lực cho nó. Vào thời điểm đã có những dấu hiệu phục hồi rõ nét, và giai đoạn lạm phát thấp và thị trường tiền tệ suy thoái sắp chấm dứt, thì một mức thâm hụt ngân sách quá lớn là không thể biện hộ được. Khi thị trường còn chưa có gì chắc chắn, một gói kích

cầu thiếu nguồn tài chính đầy đủ có thể mang lại kết quả ngược với mong đợi. Vì tất cả những lý do đó, các biện pháp được đề xuất trong “kế hoạch 143 nghìn tỷ đồng” vẫn đang chờ phê duyệt cần phải được cân nhắc một cách thận trọng.

Định hướng chính sách cho tương lai

Những phản ứng nhanh của Chính phủ Việt Nam đối với cuộc khủng hoảng toàn cầu cuối năm 2008 rất đáng được ghi nhận. Những biện pháp chính sách đã được đưa ra kịp thời và quyết đoán giống như thời kỳ Chính phủ đã xử lý tình trạng phát triển kinh tế quá nóng cuối năm 2007, nếu không muốn nói là còn hơn thế. Những phản ứng đó đã rất hiệu quả. Một điều rõ ràng là để duy trì các hoạt động kinh tế trong khi phải đối mặt với việc sụt giảm xuất khẩu đòi hỏi những hợp phần hỗ trợ khác của tổng cầu. Đã có sự nhất trí về tầm quan trọng của chính sách tài khoá nhằm đối phó với sự suy giảm toàn cầu. Tuy nhiên để tăng đáng kể các khoản chi tiêu công cần có thời gian, và những gì vẫn đang được tranh cãi về gói kích cầu, điều này có thể chỉ dẫn tới việc tăng chi tiêu của Chính phủ vào đầu năm 2009. Trên khía cạnh đó, đầu năm 2009 là thời điểm rất cần thiết phải sử dụng các công cụ khác để ứng phó. Nhìn lại giai đoạn trước, chúng ta có thể thấy rõ ràng là Chính phủ Việt Nam đã lựa chọn giải pháp hỗn hợp một cách hiệu quả trong giai đoạn thứ nhất của gói kích cầu.

Sự kết hợp của việc nới lỏng chính sách tiền tệ một cách nhanh chóng với chương trình hỗ trợ lãi suất giai đoạn một và miễn cũng như giãn thuế đã thành công trong việc ngăn chặn suy giảm nghiêm trọng của nền kinh tế. Giai đoạn một của chương trình hỗ trợ lãi suất là một giải pháp thông minh

nhằm duy trì dòng tín dụng cho nền kinh tế trong thời điểm các ngân hàng có thể chỉ muốn giữ tiền mặt và tránh rủi ro. Biện pháp này cho phép cơ cấu lại các khoản nợ mà doanh nghiệp đã vay với lãi suất cao, giúp tránh được nguy cơ có thể dẫn đến hiện tượng phá sản trên quy mô lớn trong điều kiện giảm phát nhanh. Điều này cũng giúp làm tăng sức sống cho ngân hàng thương mại vào thời điểm danh mục đầu tư nhiều rủi ro và biên độ lãi suất mỏng có thể làm cho các ngân hàng này dễ bị suy yếu.

Ngăn chặn tình trạng đình trệ các hoạt động kinh tế cũng rất quan trọng trong việc giảm nhẹ các tác động về mặt xã hội của khủng hoảng toàn cầu. Việt Nam hiện chưa có cơ chế bảo hiểm xã hội hiện đại và việc phải dựa vào sử dụng tiền mặt gây ra nhiều vấn đề trong quá trình thực hiện, ví dụ như chủ trương hỗ trợ người nghèo trong dịp Tết Kỷ Sửu vừa rồi. Trên khía cạnh này, việc duy trì các cơ hội việc làm vẫn là biện pháp ứng phó hữu hiệu nhất.

Diễn biến kinh tế những tháng đầu năm 2009 cũng đã cho thấy sức dẻo dai của nền kinh tế Việt nam. Trong khi người lao động và hộ gia đình chắc chắn bị ảnh hưởng, các cân đối vĩ mô của Việt Nam về cơ bản là tốt khá hơn nhiều quốc gia khác, cả trong khu vực và trên thế giới. Thành tích này đạt được là do các chính sách kích cầu của Chính phủ, đồng thời cũng phản ánh các điều kiện ban đầu là vững chắc. Sự biến đổi về nhân khẩu học đang làm tăng nhanh dân số trong độ tuổi lao động, và những người mới tham gia vào thị trường lao động tỏ ra là có kỹ năng hơn nếu so sánh với lao động trung bình. Cùng với tỷ lệ đầu tư cao đặc biệt trong vài năm qua, sự tích tụ của các yếu tố

này dẫn tới tiềm năng tăng trưởng kinh tế đáng kể. Nền kinh tế Việt Nam cũng ít bị ảnh hưởng bởi tình trạng nợ đồng loạt so với các quốc gia khác. Các hộ gia đình không mắc nợ nhiều (như nợ mua nhà trả góp, nợ thẻ tín dụng và các loại hình ràng buộc tài chính phức tạp và rườm rà như ở các nước khác), các doanh nghiệp cũng không có tỷ lệ nợ quá cao. Thị trường lao động linh hoạt cũng làm giảm nhẹ tác động của khủng hoảng bởi lao động thiếu việc làm nhiều hơn người thất nghiệp. Và bởi người Việt Nam cũng có năng lực kinh doanh nhạy bén, thể hiện bởi khả năng nhanh chóng tái định hướng xuất khẩu sang các thị trường mới.

Với thời điểm khó khăn nhất dường như đã qua và các dấu hiệu tích cực về khả năng hồi phục của nền kinh tế đã xuất hiện, câu hỏi đặt ra là chúng ta nên đi theo hướng nào. Chính phủ đã thể hiện khả năng nhận định tình hình kinh tế rất tốt vào tháng 3 năm 2008, khi áp dụng “nhóm 8 giải pháp”, và vào tháng 11 năm 2008, thời điểm của “nhóm 5 giải pháp”. Một khi các số liệu kinh tế 6 tháng đầu năm 2009 được công bố thì đó có thể sẽ là thời điểm phù hợp để tạm dừng và xem xét liệu việc duy trì các hoạt động kinh tế sẽ là ưu tiên duy nhất hay là nên cân đối giữa thúc đẩy tăng trưởng và ổn định hoá.

Việc thảo luận xoay quanh “kế hoạch 143 nghìn tỷ VND” thể hiện quyết tâm tiếp tục đẩy mạnh tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, có một vài rủi ro rằng với một vài biện pháp được sử dụng cho kế hoạch sẽ dẫn tới chi tiêu thực tế tăng nhiều vào cuối năm, trong khi giá cả hàng hoá có thể đã cao hơn và nhu cầu xuất khẩu có thể sẽ chậm **đấy**. Còn có một số rủi ro khác trong việc đưa ra gói kích cầu quá lớn so với các nguồn lực tài trợ sẵn

Khung 1: MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ THỰC TIỄN

- *Cắt bỏ cấu phần hỗ trợ lãi suất trong gói kích cầu. Cần làm rõ các nguồn tài chính hỗ trợ lãi suất đã thực hiện.*
- *Tránh nói lỏng quá mức chính sách tiền tệ. Đặt mục tiêu tăng trưởng tín dụng phù hợp với mục tiêu ổn định giá cả, lạm phát.*
- *Cụ thể hơn các khoản chi tiêu của gói kích cầu lần hai, làm rõ việc tăng đầu tư vào các dự án cấp bách và các nguồn tài chính cho các dự án đó.*
- *Cải thiện công tác lập duyệt ngân sách nhà nước, thu hẹp độ vênh giữa kế hoạch ngân sách và thực hiện ngân sách.*
- *Tăng cường quy trình và hiệu quả của đầu tư công. Xử lý các khiếm khuyết của đầu tư công đã xảy ra trong giai đoạn kinh tế phát triển quá nóng.*
- *Đẩy nhanh việc giải ngân các nguồn vốn ODA, vừa có tác dụng hỗ trợ gói kích cầu, vừa cải thiện cán cân thanh toán.*
- *Tăng cường chất lượng của công tác giám sát ngân hàng, quản lý và theo dõi các luồng chu chuyển vốn quốc tế.*
- *Tiếp tục cải cách khu vực công, thúc đẩy quá trình cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước lớn và ngân hàng thương mại quốc doanh.*
- *Nâng cao công tác giám sát các hoạt động xã hội thông qua các điều tra, khảo sát lao động định kỳ*
- *Chấn chỉnh việc xác định “danh sách các hộ nghèo” nhằm tăng cường công bằng xã hội, đảm bảo đầy đủ các nguồn vốn cho các chương trình hỗ trợ người nghèo.*

có. Trong khi cộng đồng tài trợ nhiệt tình giúp đỡ và đưa ra các khoản giải ngân nhanh ODA, vẫn còn có những hạn chế trong việc huy động nguồn tài chính trong nước như thực tiễn gần đây trong việc phát hành trái phiếu đã cho thấy điều đó.

Cũng có các dấu hiệu cho thấy rằng áp lực tăng giá lại đang nổi lên, cho cả hàng hoá, dịch vụ và tài sản. Trong một nền kinh tế mở như của Việt Nam, sự tăng giá lương thực phẩm và dầu mỏ trên thị trường thế giới sẽ có ảnh hưởng trực tiếp tới chỉ số giá tiêu dùng của Việt Nam. Thị trường chứng khoán cũng đang trải qua sự khôi phục mạnh mẽ. Điều này sẽ dẫn tới chu kỳ tự hồi phục của các kỳ vọng lạc quan, tăng nhu cầu đầu tư cổ phiếu và đẩy chỉ số VN-Index lên cao. Ngành xây dựng cũng rõ ràng đang lấy đà trở lại. Ở một

quốc gia mà dân số số thành thị phát triển khoảng 1 triệu người một năm thì xây dựng bùng nổ sẽ đẩy giá cả bất động sản tăng lại.

Đồng thời, những tranh luận về kinh tế vĩ mô không nên xao nhãng và giảm ưu tiên các chương trình cải cách chính sách quan trọng. Đúng là phải hỗ trợ các hoạt động kinh tế đồng thời vẫn phải duy trì tính ổn định, Chính phủ cần phải cân bằng giữa hai mục tiêu quan trọng đó. Tuy nhiên cũng cần có những vấn đề cải cách cơ cấu quan trọng cần thiết để duy trì sự phát triển dài hạn. Thêm nữa, còn có thể làm được nhiều hơn trong lĩnh vực xã hội nhằm xác định và giảm thiểu những ảnh hưởng bất lợi của các biến động kinh tế. Tất cả những mục tiêu này được tổng hợp dưới dạng một bộ khuyến nghị chính sách thực tiễn (Khung 1). □