



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

BÁO CÁO KINH TẾ VĨ MÔ 2012

# TỪ BẤT ỔN VĨ MÔ ĐẾN CON ĐƯỜNG TÁI CƠ CẤU



NHÀ XUẤT BẢN TRI THỨC

# **TỪ BẤT ỔN VĨ MÔ ĐẾN CON ĐƯỜNG TÁI CƠ CẤU**

**BÁO CÁO KINH TẾ VĨ MÔ 2012:**

**TỪ BẤT ỔN VĨ MÔ ĐẾN CON ĐƯỜNG TÁI CƠ CẤU**

Bản quyền © 2012 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.

**Chủ biên:**  
**TÔ TRUNG THÀNH - NGUYỄN TRÍ DŨNG**

**BÁO CÁO KINH TẾ VĨ MÔ 2012:**  
**TỪ BẤT ỔN VĨ MÔ**  
**ĐẾN CON ĐƯỜNG TÁI CƠ CẤU**



**NHÀ XUẤT BẢN TRI THỨC**





*Báo cáo Kinh tế vĩ mô 2012 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).*

Trưởng Ban chỉ đạo:

**Nguyễn Văn Giàu**

*Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế của Quốc hội*

Giám đốc:

**Nguyễn Văn Phúc**

*Phó Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế của Quốc hội*

Phó Giám đốc:

**Nguyễn Minh Sơn**

*Vụ trưởng Vụ Kinh tế, Văn phòng Quốc hội*

Quản đốc:

**Nguyễn Trí Dũng**



# MỤC LỤC

**LỜI GIỚI THIỆU** 17

**TỔNG QUAN** 19

**CHƯƠNG 1. TỪ BẤT ỔN VĨ MÔ ĐẾN CON ĐƯỜNG TÁI CƠ CẤU**

*Tô Trung Thành và Nguyễn Ngọc Anh* 35

**CHƯƠNG 2. RỦI RO THÂM HỤT TÀI KHÓA**

*Phạm Thế Anh* 117

**CHƯƠNG 3. BẤT ỔN THỊ TRƯỜNG TÀI CHÍNH**

*Đinh Tuấn Minh* 145

**CHƯƠNG 4. THÁCH THỨC THÂM HỤT THƯƠNG MẠI**

*Tô Trung Thành* 183

**CHƯƠNG 5. BIẾN ĐỘNG LAO ĐỘNG VÀ VIỆC LÀM**

*Nguyễn Thắng* 213

**CHƯƠNG 6. NHỮNG NỀN TẢNG CỦA TĂNG TRƯỞNG**

*Võ Trí Thành và Nguyễn Trí Dũng* 233

**CHƯƠNG 7. ĐỔI MỚI TƯ DUY VÀ CẢI CÁCH THỂ CHẾ**

*Lê Đăng Doanh* 267



## DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
CPI	Chỉ số giá tiêu dùng
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
DNNVV	Doanh nghiệp nhỏ và vừa
EU	Liên minh châu Âu
EVN	Tập đoàn Điện lực Việt Nam
FDI	Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài
FED	Cục Dự trữ Liên bang Mỹ
FTA	Hiệp định thương mại tự do
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GNP	Tổng sản phẩm quốc dân
HDI	Chỉ số phát triển con người
HNX	Sở Giao dịch Chứng khoán Hà Nội
ICOR	Hệ số sử dụng vốn
IFS	Thống kê Tài chính Quốc tế
ILO	Tổ chức Lao động Thế giới
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
KTTN	Kinh tế tư nhân
LDR	Tỉ lệ cho vay/huy động
MOF	Bộ Tài chính
MVA	Giá trị gia tăng công nghiệp
NHLD	Ngân hàng liên doanh
NHNN	Ngân hàng nhà nước
NHNNg	Ngân hàng nước ngoài

NHTM	Ngân hàng thương mại
NHTMCP	Ngân hàng thương mại cổ phần
NHTW	Ngân hàng trung ương
NICs	Các nước công nghiệp mới
NSNN	Ngân sách nhà nước
ODA	Viện trợ phát triển chính thức
OPEC	Tổ chức các nước xuất khẩu dầu mỏ
PVN	Tập đoàn Dầu khí Việt Nam
R&D	Nghiên cứu và phát triển
ROA	Tỉ suất sinh lợi trên tài sản
ROE	Tỉ suất sinh lợi trên vốn chủ sở hữu
SXKD	Sản xuất kinh doanh
TCTD	Tổ chức tín dụng
TCTK/GSO	Tổng cục Thống kê
TCTNN	Tổng Công ty nhà nước
TFP	Năng suất nhân tố tổng hợp
TLTS	Tích lũy tài sản
TPCP	Trái phiếu Chính phủ
TTCK	Thị trường chứng khoán
UBGSTCQG	Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia
UBKT	Ủy ban Kinh tế
UN	Liên hợp quốc
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hợp quốc
UNIDO	Tổ chức Phát triển Công nghiệp Liên hợp quốc
USD	Đô la Mỹ
VASS	Viện Khoa học Xã hội Việt Nam
VND	Đồng Việt Nam
WB	Ngân hàng Thế giới
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới
XNK	Xuất nhập khẩu

## **DANH MỤC BẢNG**

Bảng 1.1.	Một số liên kết kinh tế chính của Việt Nam	50
Bảng 1.2.	Kế hoạch và thực hiện chỉ tiêu kế hoạch	54
Bảng 1.3.	Tăng trưởng GDP theo ngành (2006-2011)	58
Bảng 1.4.	Cơ cấu GDP theo tổng cầu	59
Bảng 1.5.	Tiêu dùng cuối cùng trong GDP (2007-2011)	60
Bảng 1.6.	Tích lũy tài sản và GDP	61
Bảng 1.7.	Cơ cấu vốn đầu tư xã hội (2006-2011)	62
Bảng 1.8.	Bảng cân cân thanh toán của Việt Nam (2005-2010)	72
Bảng 1.9.	Độ sâu tài chính của một số nước năm 2010	73
Bảng 1.10.	Tỷ trọng đóng góp của các yếu tố tạo ra tăng trưởng GDP (1990-2008)	91
Bảng 1.11.	ICOR theo thành phần của nền kinh tế	92
Bảng 1.12.	Cung tiền và tín dụng (2005-2011)	96
Bảng 2.1.	Thâm hụt ngân sách của Việt Nam qua các năm	120
Bảng 2.2.	Nợ công Việt Nam qua các năm	120
Bảng 2.3.	Tỷ trọng các loại thuế trong tổng thu thuế và phí	125
Bảng 2.4.	Thâm hụt ngân sách loại trừ các khoản thu không bền vững	126
Bảng 2.5.	Quy mô chi tiêu chính phủ ở một số nước châu Á	128
Bảng 2.6.	Chỉ tiêu ngân sách nhà nước các năm	129
Bảng 2.7.	Tổng vốn đầu tư toàn xã hội các năm	130
Bảng 2.8.	Đầu tư của khu vực nhà nước	132
Bảng 2.9.	Đầu tư công phân theo ngành kinh tế	132
Bảng 3.1.	Tăng trưởng cung tiền mở rộng (M2), tổng tín dụng nội địa và tổng huy động của nền kinh tế, 2008-2011	148



Bảng 3.2.	Cơ cấu huy động vốn thị trường I và II so với Tổng tài sản	151
Bảng 3.3.	Một số chỉ tiêu tài chính của các ngân hàng đang niêm yết, 2010-2011	154
Bảng 3.4.	Nợ quá hạn và nợ xấu toàn hệ thống, 2010-2011	156
Bảng 4.1.	Các biến số thương mại Việt Nam và các nước (trung bình 2006-2010)	186
Bảng 4.4.	GDP và giá trị gia tăng công nghiệp của Việt Nam và các quốc gia	198
Bảng 4.5.	Ma trận vị thế thị trường	201
Bảng 4.6.	So sánh chỉ tiêu tiết kiệm, đầu tư và thương mại giữa các quốc gia trong khu vực (2006-2010)	204
Bảng 7.1.	Xếp hạng năng lực cạnh tranh toàn cầu	282
Bảng 7.2.	Chỉ số môi trường kinh doanh	283
Bảng 7.3.	Chỉ số tự do kinh tế	283
Bảng 7.4.	Chỉ số cảm nhận tham nhũng	284
Bảng 7.5.	Chỉ số môi trường điện tử	284

## DANH MỤC HÌNH

Hình 1.1.	Thâm hụt ngân sách ở một số nước khu vực EU	38
Hình 1.2.	Nợ ròng ở một số nước khu vực EU	39
Hình 1.3.	Thâm hụt tài chính công và nợ công ở Mỹ	42
Hình 1.4.	Lãi suất của FED và trái phiếu 10 năm	42
Hình 1.5.	Triển vọng vĩ mô của Nhật Bản	43
Hình 1.6.	Thâm hụt tài chính công Nhật Bản và nợ công	44
Hình 1.7.	Giá dầu thế giới	46
Hình 1.8.	Chỉ số giá lương thực	46
Hình 1.9.	Chỉ số giá vàng, kim loại	47
Hình 1.10.	Chỉ số chứng khoán tại các nền kinh tế	48
Hình 1.11.	Tăng trưởng việc làm của Việt Nam (2006-2011)	63
Hình 1.12.	Tỷ giá USD/VND (2005-2011)	65
Hình 1.13.	Tỷ giá USD/VND tự do và liên ngân hàng trong năm 2011	67
Hình 1.14.	Cán cân vãng lai và cán cân tài khoản vốn của Việt Nam giai đoạn (1996-2010)	68
Hình 1.15.	Thương mại quốc tế của Việt Nam (2000-2011)	69
Hình 1.16.	Tốc độ tăng cung tiền, tín dụng và lạm phát của Việt Nam (2006-2011)	74
Hình 1.17.	Lạm phát theo tháng (2009-2012)	75
Hình 1.18.	Khảo sát tiền tệ của Việt Nam (2001-2011)	77
Hình 1.19.	Tài sản nước ngoài ròng trong hệ thống ngân hàng (2001-2011)	78
Hình 1.20.	Tỷ lệ tín dụng trên tổng huy động giai đoạn (2001-2011)	79

Hình 1.21.	Tỷ lệ cho vay/huy động tiền gửi của hệ thống ngân hàng các nước (2009-2010)	80
Hình 1.22.	Biến động các loại lãi suất trên thị trường liên ngân hàng	81
Hình 1.23.	Nợ nước ngoài của các ngân hàng thương mại (2001- 2011)	83
Hình 1.24.	Tỷ lệ nợ xấu trong hệ thống ngân hàng Việt Nam	83
Hình 1.25.	Tốc độ tăng trưởng kinh tế và tỷ trọng vốn đầu tư/GDP	89
Hình 1.26.	So sánh tỷ lệ đầu tư/GDP giữa Việt Nam và một số quốc gia	89
Hình 1.27.	Cơ cấu vốn đầu tư toàn xã hội theo thành phần kinh tế (1986-2010)	90
Hình 1.28.	Tỷ lệ tín dụng/GDP cuối năm 2010	97
Hình 1.29.	Tình trạng cân đối ngân sách của Việt Nam và một số nước	98
Hình 1.30.	Tăng trưởng và lạm phát ở các nước trên thế giới, giai đoạn (2001-2010)	99
Hình 1.31.	Nhập siêu, chênh lệch đầu tư - tiết kiệm và thâm hụt ngân sách	101
Hình 2.1.	Thâm hụt ngân sách ở một số nước châu Á (2009-2010)	121
Hình 2.2.	Các nguồn thu của Việt Nam	122
Hình 2.3.	Thu từ thuế và phí ở một số nước châu Á	122
Hình 2.4.	Chênh lệch giữa Tiết kiệm và Đầu tư	130
Hình 2.5.	Trái phiếu chính phủ phát hành qua các năm	137
Hình 2.6.	Tiết kiệm, đầu tư và thâm hụt thương mại	139
Hình 3.1.	Mối quan hệ giữa M2 và CPI của Việt Nam	149
Hình 3.2.	Biến động doanh số tiền gửi rút trước kỳ hạn (tỉ đồng)	150
Hình 3.3.	Lãi suất VND liên ngân hàng năm 2011	152

Hình 3.4.	Mối quan hệ giữa cung tiền (M2) và Tăng trưởng GDP	160
Hình 3.5.	Tỉ giá USD/VND liên ngân hàng năm 2011	162
Hình 4.1.	Giá trị xuất nhập khẩu và cán cân thương mại hàng hóa (1997-2011)	185
Hình 4.2.	Tỉ lệ các biến số thương mại quốc tế trên GDP (1997-2011)	185
Hình 4.3.	Tăng trưởng XNK hàng hóa và dịch vụ (theo giá hiện hành và giá 2005)	186
Hình 4.4.	Phản ứng cộng dồn của cán cân thương mại đối với các cú sốc	189
Hình 4.5.	Tỉ giá danh nghĩa, tỉ giá thực và nhập siêu (2000-2011)	192
Hình 4.6.	Tác động gộp của điều chỉnh 1% tỉ giá đến xuất nhập khẩu	193
Hình 4.7.	Tỉ trọng giá trị các mặt hàng nhập khẩu	194
Hình 4.8.	Tác động gộp của cú sốc tỉ giá đến cán cân thương mại	195
Hình 4.9.	Cơ cấu nhóm ngành hàng xuất khẩu Việt Nam	200
Hình 4.10.	Cơ cấu ngành hàng công nghiệp chế biến xuất khẩu	200
Hình 4.11.	Hàm lượng công nghệ hàng công nghiệp xuất khẩu Việt Nam và các nước	201
Hình 4.12.	Vị thế cạnh tranh của một số ngành xuất khẩu chính (2005-2010)	202
Hình 4.13.	Nhập siêu, chênh lệch đầu tư - tiết kiệm và thâm hụt ngân sách	203
Hình 5.1.	Cơ cấu việc làm của Việt Nam, 2006 và 2011	214
Hình 5.2.	Tỉ lệ thất nghiệp (2006-2011)	215
Hình 5.3.	Tỉ lệ thiếu việc làm (2006-2011)	215
Hình 6.1.	Sự tiến triển về tư duy phát triển	237

Hình 6.2.	Mục tiêu cuối cùng và mục tiêu trung gian của tăng trưởng kinh tế	239
Hình 6.3.	Đóng góp của các nhân tố tới tăng trưởng kinh tế (1991-2009)	241
Hình 6.4.	Nhập siêu so với GDP và xuất khẩu (2001-2010)	250
Hình 7.1.	Các cảng biển nước sâu đang được triển khai	276
Hình 7.2.	So sánh chất lượng thể chế chính sách tại một số nước	281
Hình 7.3.	Hiệu quả của Chính phủ và chất lượng pháp quy	284

## LỜI GIỚI THIỆU

Nằm trong kế hoạch các hoạt động phục vụ Ủy ban Kinh tế của Quốc hội trong việc chuẩn bị Báo cáo thẩm tra về đánh giá bổ sung kết quả thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước và tham gia ý kiến về Đề án tổng thể tái cơ cấu nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng, 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 chủ trì thực hiện, với sự hỗ trợ của Nhóm Tư vấn chính sách kinh tế vĩ mô (MAG), đã xây dựng *Báo cáo Kinh tế vĩ mô thường niên năm 2012*.

*Báo cáo Kinh tế vĩ mô thường niên* là ấn phẩm do Nhóm Tư vấn chính sách kinh tế vĩ mô xây dựng hàng năm với cách viết “thân thiện” với các Đại biểu Quốc hội và các nhà hoạch định chính sách nhằm tổng kết và đánh giá diễn biến tình hình kinh tế vĩ mô Việt Nam và thế giới, phân tích chuyên sâu một số vấn đề và chính sách kinh tế vĩ mô nổi bật trong năm, đồng thời thảo luận những vấn đề mang tính trung và dài hạn đối với nền kinh tế, từ đó đưa ra các khuyến nghị chính sách thiết thực. Báo cáo này hi 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 mỗi năm, đồng thời thông qua những phân tích chuyên sâu về những vấn đề kinh tế vĩ mô trong ngắn hạn và dài hạn sẽ góp phần nâng cao được khả năng nhận biết các vấn đề và thay đổi một cách tích cực tư duy chính sách của giới làm chính sách.

*Báo cáo Kinh tế vĩ mô năm 2012* lựa chọn chủ đề “*Từ bất ổn vĩ mô đến con đường tái cơ cấu*” với mục đích phân tích những bất ổn kinh tế vĩ mô năm 2011, gắn kết với cơ cấu và đặc điểm mô hình tăng trưởng, từ đó đặt ra nhu cầu bức thiết hay cũng chính là cơ hội không thể bỏ lỡ để tái cơ cấu nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng, đồng thời đề

cập đến những nền tảng tăng trưởng và thảo luận những điều kiện tiền đề quan trọng cho quá trình tái cơ cấu. 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 quý vị độc giả.

**BAN QUẢN LÝ DỰ ÁN**

## TỔNG QUAN

Với vai trò tham mưu, thẩm tra, và giám sát chính sách kinh tế vĩ mô, trong năm 2011, Ủy ban Kinh tế đã chủ trì thẩm tra Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và đặc biệt là Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2015, và đã báo cáo trước Quốc hội tại kỳ họp thứ 3 khóa XIII với những nội dung chính sau:

Tăng trưởng kinh tế năm 2011 đạt 5,89%, thấp hơn so với kế hoạch, tuy nhiên đây là mức tăng trưởng tương đối cao so với các quốc gia khác trong khu vực. Khu vực nông nghiệp duy trì được mức tăng trưởng tốt, bảo đảm vững chắc an ninh lương thực quốc gia. Chỉ số giá tiêu dùng tăng mạnh ở các tháng đầu năm, nhưng cũng đã giảm dần (tính theo tháng) kể từ tháng 5/2011, sau những nỗ lực chính sách ổn định vĩ mô và kiểm chế lạm phát kể từ Nghị quyết 11. Với sự hỗ trợ của yếu tố giá thế giới, kim ngạch xuất khẩu năm qua đã tăng 34,2%, góp phần quan trọng vào việc giảm dần tỉ lệ nhập siêu (chỉ còn chiếm 10,1% kim ngạch xuất khẩu). Cán cân vôn và tài chính cũng có sự cải thiện với nguồn vốn FDI giải ngân và đăng ký mới ổn định trong bối cảnh kinh tế thế giới gặp nhiều khó khăn. Sự cải thiện của cán cân thanh toán khiến thị trường ngoại hối tương đối bình ổn từ nửa cuối năm 2011 và làm gia tăng dự trữ ngoại hối quốc gia. Tuy nhiên, các kết quả đạt trên mới chỉ là bước đầu, chưa đảm bảo tính ổn định và bền vững, nhất là trong tình hình kinh tế thế giới tiếp tục còn diễn biến phức tạp, khó lường và nền kinh tế trong nước bộc lộ khó khăn ngày càng sâu sắc hơn.

Có thể nói trong năm 2011 Việt Nam vẫn đang tiếp tục đối diện với những bất ổn vĩ mô kéo dài, đặc biệt là từ khi Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) vào đầu năm 2007, như lạm phát cao cả năm ở mức 18,15%; tỉ giá biến động khó lường; thâm hụt ngân sách cao ở mức 4,9% GDP với tình trạng nợ công và nợ nước ngoài đang



dẫn đến ngưỡng nguy hiểm, theo đó, dư nợ công bằng 52,9% GDP, dư nợ Chính phủ bằng 41,9% GDP và dư nợ nước ngoài của quốc gia bằng 41,1% GDP; thị trường tài chính tiền tệ dễ tổn thương với những biến động mạnh về lãi suất, niềm tin của thị trường vào điều hành kinh tế vĩ mô suy giảm. Do đó, Ủy ban Kinh tế là một trong những cơ quan đầu tiên có tiếng nói khá quyết liệt trong việc chuyển mục tiêu ưu tiên trong điều hành nền kinh tế từ chú trọng tăng trưởng sang ưu tiên ổn định kinh tế vĩ mô. Theo đó, mục tiêu tổng quát được đề ra trong Nghị quyết về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2011 là *“Tăng cường ổn định kinh tế vĩ mô và kiểm soát lạm phát gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng và chuyển đổi cơ cấu nền kinh tế; phấn đấu đạt tốc độ tăng trưởng cao hơn năm 2010, nâng cao chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế; bảo đảm an sinh và phúc lợi xã hội, cải thiện đời sống nhân dân; giữ vững ổn định chính trị; bảo đảm quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội; nâng cao hiệu quả công tác đối ngoại và hội nhập quốc tế”*<sup>1</sup>.

Những bất ổn vĩ mô của năm 2011 và dự báo khó khăn kinh tế năm 2012 một phần là do những yếu tố khách quan bên ngoài khi Việt Nam ngày càng hội nhập sâu hơn vào môi trường cạnh tranh toàn cầu với nhiều biến số bất định, đồng thời các điều kiện về tự nhiên, môi trường và biến đổi khí hậu cũng trở nên bất thường và bất lợi hơn. Mặc dù vậy, nguyên nhân mang tính nền tảng là do mô hình tăng trưởng cũ được duy trì quá lâu, tạo ra những điểm yếu về cơ cấu và mâu thuẫn nội tại gay gắt trong nền kinh tế. Mô hình tăng trưởng hướng tới xuất khẩu chủ yếu dựa vào các yếu tố theo chiều rộng sử dụng nhiều vốn và lao động đã đến giới hạn; áp dụng kinh tế thị trường chưa đầy đủ; chưa hình thành cơ chế cạnh tranh tích cực phát huy nguồn lực của các thành phần kinh tế; các động lực tăng trưởng theo chiều sâu chưa được cải thiện để trở thành động lực phát triển; cơ cấu kinh tế chậm đổi mới để đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh, bền vững của nền kinh tế và hội nhập kinh tế quốc tế. Những biện pháp mang tính ứng phó thời gian qua chỉ có thể giúp

---

<sup>1</sup>Trước đó, tại Kiến nghị của Hội thảo khoa học “Vượt qua thách thức khủng hoảng: Kinh tế Việt Nam 2009 và triển vọng 2010” được gửi tới các vị Đại biểu Quốc hội tháng 5/2010, Ủy ban Kinh tế cũng đã khẳng định phải “Ưu tiên ổn định vĩ mô, từ đó tạo môi trường thuận lợi để đạt được mục tiêu tăng trưởng”.

nền kinh tế tạm thời vượt qua giai đoạn khó khăn nhưng những bất ổn mang tính cơ cấu khi chưa được giải quyết triệt để sẽ luôn có nguy cơ tái diễn và bùng phát, đặc biệt là khi có những cú sốc cộng hưởng từ bên ngoài, với mức độ gay gắt, nghiêm trọng hơn, vượt quá khả năng xử lý của các chính sách can thiệp tình thế.

Trong bối cảnh đó, Ủy ban Kinh tế đã tổ chức Hội thảo khoa học “Kinh tế Việt Nam: Những vấn đề đặt ra trong trung và dài hạn” vào tháng 2/2011 và đề xuất một *“chủ thuyết phát triển kinh tế”* riêng cho Việt Nam trong đó ổn định kinh tế vĩ mô là ưu tiên hàng đầu và xuyên suốt. Để đạt được ổn định vĩ mô và tăng trưởng bền vững, bên cạnh việc tập trung xử lý những vấn đề cấp bách trước mắt, Việt Nam cần có chiến lược, giải pháp thích hợp đối với những vấn đề căn bản trong trung và dài hạn như đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu nền kinh tế. Cụ thể, trong Báo cáo thẩm tra Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2011-2015, mục tiêu của nền kinh tế được xác định là *phát triển kinh tế nhanh, bền vững, gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng và cơ cấu lại nền kinh tế 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.*

Để đạt được mục tiêu trên, cần có thời gian, lộ trình và bước đi thích hợp. Trước mắt, cần *đổi mới tư duy* có tính hệ thống đã tồn tại từ lâu và nay đã chứng tỏ không còn phù hợp, là nguyên nhân cơ bản tạo ra những yếu kém nội tại của nền kinh tế. Cần nhận thức rõ rằng cơ chế thị trường phải được vận dụng đầy đủ, linh hoạt để phát huy mạnh mẽ và có hiệu quả mọi nguồn lực, chấm dứt hẳn những tư duy kế hoạch tập trung, thiên về mệnh lệnh hành chính khi hoạch định chính sách kinh tế vĩ mô. Vai trò của Nhà nước cũng cần phải xác định lại, trong đó phải kiên định với nguyên tắc “Nhà nước chỉ làm những gì mà khu vực tư nhân không muốn làm hoặc không thể làm khi đã được tạo điều kiện thuận lợi và hỗ trợ từ phía Nhà nước”. Vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước không nên hiểu và diễn giải là phải giữ vị trí chi phối trong các ngành kinh tế và lĩnh vực then chốt của nền kinh tế và độc quyền trên

nhiều lĩnh vực; không nên sử dụng DNNN là công cụ để Nhà nước định hướng và điều tiết vĩ mô nền kinh tế.

Ngoài ra, *xây dựng các thể chế phù hợp*, trong đó đặc biệt quan trọng là quyền sở hữu và cạnh tranh bình đẳng, cũng là điều kiện quan trọng để các nguồn lực trong nền kinh tế được phân bổ một cách hiệu quả, qua đó giúp cơ cấu kinh tế thay đổi theo hướng hiệu quả, bền vững và có tính cạnh tranh. Cần sửa đổi Hiến pháp 1992, bắt đầu từ các định hướng chính sách đối với các thành phần kinh tế, chế độ sở hữu, các quyền tự do kinh doanh của người dân và cơ cấu trúc tổ chức bộ máy nhà nước thực thi quyền lực công cộng. Sửa đổi các đạo luật về tổ chức các cơ quan quyền lực nhà nước, trên thiết kế đại cương của bản Hiến pháp sau khi được sửa đổi, và nhất là nâng tầm cơ quan dân cử có một vai trò đáng kể hơn. Sửa đổi Luật Đất đai 2003 để thiết kế lại những quy định tạo ra một chế độ sở hữu minh bạch, rõ ràng, được bảo hộ chặt chẽ. Bổ sung đạo luật về quyền sở hữu nhà nước đối với DNNN và phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp hay đạo luật về thực hiện quyền sở hữu nhà nước đối với DNNN và phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp để thực hiện một cách có hiệu quả vai trò của DNNN.

Quá trình tái cơ cấu nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng cũng cần thực hiện đồng bộ trong tất cả các ngành, các lĩnh vực trên phạm vi cả nước và từng địa phương, từng đơn vị cơ sở với tầm nhìn dài hạn và có lộ trình cụ thể. Tập trung cơ cấu lại nền kinh tế trong ba lĩnh vực quan trọng là tái cơ cấu đầu tư, trọng tâm là đầu tư công; tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước; tái cơ cấu thị trường tài chính, trọng tâm là hệ thống ngân hàng thương mại, các tổ chức tài chính.

*Đối với tái cơ cấu đầu tư công*, cần tái cơ cấu nguồn vốn cho đầu tư công theo hướng huy động vốn đầu tư của xã hội, giảm dần đầu tư từ NSNN và xây dựng cơ chế quản lý vốn đầu tư công hiệu quả. Theo đó, những giải pháp cụ thể như: (i) giảm tỉ lệ động viên GDP vào ngân sách nhà nước tới mức hợp lý hơn để tăng khả năng tích lũy, đầu tư của người dân; (ii) thực hiện công khai hóa các danh mục công trình, dự án,

quy trình và cơ chế khuyến khích đầu tư của Nhà nước để định hướng cho các nhà đầu tư trong và ngoài nước lựa chọn, làm cơ sở cho việc huy động các nguồn vốn; (iii) nhanh chóng hoàn thiện cơ chế về hợp tác công tư trong đầu tư (PPP); (iv) ưu tiên đầu tư NSNN cho lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn, hạ tầng nuôi trồng thủy sản; an ninh quốc phòng; giáo dục đào tạo, khoa học công nghệ, y tế, văn hóa xã hội, bảo vệ môi trường; các mục tiêu về an sinh xã hội; đột phá về xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng, tập trung cho các dự án chuyển tiếp cần đẩy nhanh tiến độ; (v) các chương trình mục tiêu cần được thu gọn và sắp xếp theo thứ tự ưu tiên trên cơ sở lựa chọn đầu tư các dự án quan trọng, cấp bách, mang lại hiệu quả đầu tư cao; và (vi) triển khai phương thức xây dựng ngân sách trung hạn (từ 3-5 năm) để giúp xác định quy mô các nguồn lực tài chính cần để thực hiện chính sách hiện hành trong trung hạn, cân đối các nhu cầu của các lĩnh vực với tổng nguồn lực hiện có, trên cơ sở các ưu tiên tổng thể của quốc gia và của từng Bộ.

Đổi mới cơ chế phân cấp quản lý kinh tế, đặc biệt là phân cấp quản lý và giám sát đầu tư, là một yêu cầu cấp bách nhằm giải quyết triệt để những tồn tại, bất cập trong đầu tư công. Theo đó, những giải pháp cơ bản bao gồm: (i) hình thành thiết chế quản lý vùng có các quyền quyết định quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội vùng; (ii) phân định rạch ròi quyền và trách nhiệm quản lý của từng cấp, nâng cao năng lực của các địa phương trong việc lựa chọn và ra quyết định và vai trò giám sát trung ương, các ban, ngành trong việc giám sát quyết định đầu tư của các địa phương; (iii) chú trọng đổi mới cơ chế giám sát đầu tư theo hướng tuân thủ nguyên tắc kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành kinh tế với quản lý theo vùng lãnh thổ, phân định rõ những nhiệm vụ quản lý nhà nước của các Bộ, ngành với nhiệm vụ quản lý nhà nước của chính quyền cấp tỉnh/thành; và (iv) các dự án sử dụng ngân sách từ trung ương cần có sự phê duyệt và giám sát từ cấp trung ương để tránh tình trạng các địa phương lập dự án tràn lan để giữ chỗ và xin ngân sách trung ương. Việc phê duyệt cần đảm bảo một số tiêu chí cần thiết, trong đó có tính thiết thực với sự phát triển của địa phương và không phá vỡ các quy hoạch tổng thể khác.

*Đối với tái cơ cấu DNNN*, cần xác định rõ các căn cứ, tiêu chí và định hướng ổn định, dài hạn về thành lập, duy trì và hoạt động của các DNNN, không cho phép các DNNN đầu tư ra ngoài những lĩnh vực sản xuất kinh doanh đã được Chính phủ cho phép, thực hiện quản trị doanh nghiệp hiện đại, công khai minh bạch và chịu trách nhiệm giải trình. Bên cạnh đó, cần làm rõ vai trò và chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước tại các DNNN theo nguyên tắc thị trường, với một số giải pháp cụ thể như: (i) cần đổi mới tư duy, theo đó quản lý nhà nước đối với các DNNN là thuộc chức năng công quyền, còn quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN thuộc chức năng kinh doanh, là thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu tại doanh nghiệp; (ii) cần tách toàn diện, triệt để và hình thành một cơ quan chuyên trách đại diện chủ sở hữu nhà nước, có thể gọi là Cơ quan quản lý và giám sát quyền chủ sở hữu nhà nước dưới hình thức Ủy ban (hoặc Bộ). Cơ quan này thực hiện chức năng chủ sở hữu đối với các tập đoàn kinh tế, tổng công ty, DNNN quy mô lớn. Tỉnh, thành phố lớn có nhiều DNNN có thể lập Cơ quan quản lý và giám sát quyền chủ sở hữu nhà nước tỉnh, thành phố. Đây là cơ quan chuyên trách đại diện chủ sở hữu; có bộ máy và cán bộ chuyên trách và chuyên nghiệp; độc lập với cơ quan quản lý hành chính nhà nước; (iii) tăng cường trách nhiệm người đại diện theo uỷ quyền của chủ sở hữu nhà nước đối với các DNNN bằng hợp đồng ràng buộc về quyền lợi và trách nhiệm pháp lý giữa người đại diện theo uỷ quyền và đại diện chủ sở hữu nhà nước, minh bạch về các đối tượng có liên quan (tổ chức, cá nhân) thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước. Người đại diện theo uỷ quyền tại doanh nghiệp không thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước.

Ngoài ra, cần tiếp tục đẩy mạnh và nâng cao chất lượng công tác cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước; thực hiện thoái vốn nhà nước tại các công ty cổ phần, nhất là các công ty chuyển đổi từ DNNN; hoàn thành việc chuyển các doanh nghiệp độc lập thuộc các Bộ, địa phương, và sở hữu cổ phần, phần vốn góp hiện do các Bộ, địa phương nắm giữ, tập trung về Tổng công ty đầu tư kinh doanh vốn nhà nước nắm giữ và quản lý; tăng tính cạnh tranh và giảm độc quyền của các doanh nghiệp nhà

nước, nhất là tập đoàn, tổng công ty trong các ngành kinh tế; và nghiên cứu, chuẩn bị thực hiện cổ phần hóa một số tập đoàn, tổng công ty từ năm 2013. Chuyển mạnh sang áp dụng các biện pháp tái cấu trúc có tính thị trường và đa dạng hoá cơ cấu sở hữu, cổ phần hoá các DNNN, công ty mẹ của tập đoàn kinh tế, tổng công ty.

*Đối với tái cơ cấu khu vực tài chính ngân hàng*, cần kiện toàn tổ chức và hoạt động của Ngân hàng Nhà nước (NHNN), sớm hình thành những tiền đề cơ bản của một Ngân hàng Trung ương hiện đại là một nhiệm vụ ưu tiên của quá trình tái cấu trúc hệ thống tài chính nói chung, hệ thống ngân hàng thương mại nói riêng. NHNN là cơ quan có vai trò quan trọng góp định hình và phát triển thị trường tài chính, do đó, thị trường tài chính mà trọng tâm hiện nay là các ngân hàng thương mại (NHTM) có hoạt động hiệu quả hay không phụ thuộc rất lớn vào năng lực quản lý và điều hành của NHNN. Vì vậy, cần đảm bảo cho NHNN một vị thế pháp lý có sự độc lập cao, một mặt không bị áp lực của Chính phủ, dẫn đến bị động trong điều hành chính sách tiền tệ, mặt khác, NHNN sẽ chịu áp lực cao trong trách nhiệm giải trình và tính công khai, minh bạch trước công chúng về kết quả điều hành chính sách tiền tệ.

Bên cạnh việc nâng cao hiệu quả hoạt động hệ thống NHTM, cần đẩy mạnh phát triển các kênh vốn phi ngân hàng cho hoạt động của nền kinh tế, giảm dần sự phụ thuộc gần như toàn bộ của nền kinh tế vào hệ thống NHTM như hiện nay. Hiện trạng quá lệ thuộc vào nguồn vốn từ hệ thống NHTM hiện nay không chỉ đem đến khó khăn và rủi ro cho doanh nghiệp bởi lãi suất cao vượt quá sức chịu đựng của doanh nghiệp, đi kèm với tỉ lệ nợ xấu gia tăng; mà còn khiến hiệu lực chính sách tiền tệ suy giảm bởi không thể đáp ứng mọi nhu cầu về vốn của nền kinh tế trong khi vẫn phải đảm bảo mục tiêu kiểm chế lạm phát và ổn định vĩ mô.

Bên cạnh những quan điểm chính thức của Ủy ban Kinh tế trong các báo cáo thẩm tra Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, Ủy ban Kinh tế cũng đã có những ấn phẩm với sự đóng góp của các chuyên gia kinh tế độc lập để có thêm những thảo luận các vấn đề kinh tế và chính sách một cách khách quan hơn. Các bản kiến nghị rút ra từ những Diễn đàn

kinh tế được tổ chức bán niên và Báo cáo kinh tế vĩ mô được xây dựng thường niên là hai trong những ấn phẩm đó, đã tạo được không gian phản biện chính sách có hiệu quả và ý nghĩa. Nếu như các bản kiến nghị đi trực tiếp vào các khuyến nghị chính sách cụ thể và chi tiết trong năm thì Báo cáo kinh tế vĩ mô sẽ hệ thống lại những vấn đề và chính sách vĩ mô trong năm một cách mạch lạc, dễ hiểu, với cách viết đơn giản, và đưa ra được những khuyến nghị chính sách tổng thể nhất.

\* \*

\*

*Báo cáo Kinh tế vĩ mô 2012* sẽ tổng kết và đánh giá diễn biến tổng quan kinh tế vĩ mô Việt Nam và phân tích chuyên sâu một số vấn đề kinh tế vĩ mô nổi bật của năm 2011, qua đó, làm rõ những diễn biến bất ổn kéo dài trong nhiều năm xuất phát từ mô hình tăng trưởng theo chiều rộng trong khi chất lượng và hiệu quả tăng trưởng đang ngày càng suy giảm. Từ đó, báo cáo không chỉ nêu bật yêu cầu tái cơ cấu nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng như là một cơ hội trong bối cảnh hiện nay, mà còn đề cập đến những nền tảng của tăng trưởng và điều kiện tiền đề quan trọng nhất cho quá trình tái cơ cấu.

Với mục tiêu trên, *Báo cáo Kinh tế vĩ mô 2012* được chia thành các chương với những mục đích khác nhau, trong đó Chương 1 với tiêu đề cũng chính là chủ đề của Báo cáo sẽ thể hiện đầy đủ nội dung và tư tưởng xuyên suốt của Báo cáo, bao gồm cả những nội dung của các chương tiếp theo, và được viết trong một tổng thể thống nhất. Những chương tiếp theo (từ Chương 2 đến Chương 5) sẽ phân tích những vấn đề kinh tế nổi bật trong năm như thâm hụt ngân sách, bất ổn thị trường tiền tệ - tài chính, nhập siêu dai dẳng và diễn biến lao động - việc làm trong mối quan hệ gắn kết với cơ cấu và mô hình tăng trưởng; từ đó làm rõ hơn những luận điểm đã được đề cập trong Chương 1 và đưa ra các khuyến nghị chính sách cụ thể, thiết thực nhằm giải quyết những vấn đề nêu ra. Hai chương cuối của Báo cáo đề cập đến những vấn đề dài hạn và cơ bản nhất về tái cơ cấu và đổi mới mô hình tăng trưởng, để làm rõ nội hàm cũng như những tiền đề quan trọng của quá trình tái cơ cấu nền kinh tế. Chương 6 xem xét lại nguồn gốc và rộng hơn là những nền tảng



của tăng trưởng kinh tế, từ đó đánh giá đặc điểm mô hình tăng trưởng hiện tại của Việt Nam cũng như mục tiêu và nội dung của tái cơ cấu và đổi mới mô hình tăng trưởng. Chương 7 thảo luận những tiền đề quan trọng nhất cho quá trình tái cơ cấu thành công là đổi mới tư duy kinh tế và cải cách thể chế.

### **Chương 1. Từ bất ổn vĩ mô đến con đường tái cơ cấu**

Kinh tế thế giới năm 2011 chưa thấy được xu hướng phục hồi khi những diễn biến bất lợi đã diễn ra ở hầu hết tất cả các nước và châu lục, trong khi rủi ro khủng hoảng nợ công châu Âu vẫn rình rập trong suốt năm 2011 và kéo sang cả năm 2012. Diễn biến vĩ mô ở các giai đoạn khác nhau và thời điểm khác nhau trở nên phức tạp và khó đoán định. Nửa đầu năm 2011, khi các quốc gia đang phát triển phải đối mặt với nguy cơ lạm phát và tăng trưởng nóng thì các nước phát triển lại đối diện nỗi lo sụt giảm giá hàng hóa. Tuy nhiên, cho đến cuối năm, trong khi các nước đang phát triển, đặc biệt là ở châu Á, đối mặt với nguy cơ trái ngược hoàn toàn: sụt giảm giá hàng hóa, thương mại, suy giảm và biến động luồng vốn quốc tế thì các nước phát triển lại loay hoay với diễn biến khó lường của tài khóa yếu kém và thị trường tài chính dễ bị tổn thương.

Tại Việt Nam, điểm nhấn quan trọng trong năm 2011 là Nghị quyết số 11/NQ-CP với mục tiêu kiềm chế lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô, theo đó, định hướng chính sách tiền tệ và tài khóa được coi là thận trọng và chặt chẽ trong suốt năm. Hệ quả là tăng trưởng suy giảm so với các năm nhưng một số bất ổn vĩ mô đã được xoa dịu hơn như lạm phát được kiểm soát tốt vào một số tháng cuối năm, tỉ giá tương đối ổn định và cán cân thương mại được cải thiện. Tuy nhiên, những diễn biến này chưa có dấu hiệu được giải quyết một cách bền vững, và thực ra vẫn tiếp tục nối dài những những bất ổn vĩ mô từ nhiều năm qua như lạm phát cao, nhập siêu dai dẳng và dự trữ ngoại hối mỏng, tỉ giá biến động khó lường đi kèm tình trạng đô la hóa, thâm hụt ngân sách cao đi kèm với nợ công gia tăng, thị trường tài chính - tiền tệ dễ tổn thương với những rủi ro lớn của hệ thống, v.v...



Những diễn biến bất lợi và thiếu ổn định của những biến số vĩ mô được coi là những hệ lụy của đặc điểm tăng trưởng “kiểu Việt Nam” - tăng trưởng theo chiều rộng trong khi hiệu quả sử dụng nguồn lực suy giảm, đi kèm với các chính sách mang nặng đối phó tình huống và bị hạn chế hiệu lực bởi chính mô hình tăng trưởng. Mô hình này dẫn đến sự đánh đổi giữa tăng trưởng và lạm phát, khiến những nỗ lực tăng trưởng phải đi kèm với những chính sách nới lỏng và cái giá rất đắt phải trả là lạm phát và bất ổn vĩ mô ngày càng trở nên nghiêm trọng. Nhập siêu gia tăng và khó kiểm soát cũng là một hệ lụy, theo đó, đồng VND luôn có sức ép phá giá, dẫn đến vòng xoáy tỉ giá - lạm phát cao, cán cân thanh toán bị ảnh hưởng và dự trữ ngoại hối giảm sút khiến lòng tin của thị trường suy giảm, và làm trầm trọng thêm tình trạng đô la hóa. Bên cạnh đó, mô hình tăng trưởng trong điều kiện thị trường tài chính phát triển thiếu hiệu quả và thiếu giám sát cũng dẫn đến những rủi ro hệ thống ngân hàng tích lũy như rủi ro thanh khoản và nợ xấu khiến hiệu lực chính sách tiền tệ suy giảm và chỉ mang tính ngắn hạn.

Vì thế, đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu nền kinh tế là con đường duy nhất, là cơ hội không thể bỏ lỡ trong bối cảnh hiện nay. Đổi mới mô hình tăng trưởng ở Việt Nam cần 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 kỹ thuật, hiệu quả phân bổ và tiến bộ khoa học - kỹ thuật; đồng thời tiến tới tăng trưởng bền vững. Để nhanh chóng chuyển đổi tăng trưởng từ chiều rộng sang chiều sâu, tái cơ cấu nền kinh tế là một lựa chọn ưu tiên trong giai đoạn đầu tiên, theo đó, các nguồn lực của nền kinh tế được phân bổ lại một cách hiệu quả nhất, là bước đệm hỗ trợ cho đổi mới mô hình kinh tế. Tuy nhiên, những điều kiện tiền đề cho quá trình tái cơ cấu thành công nằm ở việc thay đổi tư duy và cải cách thể chế. Tư duy kinh tế cần thay đổi theo hướng kinh tế nhà nước chủ yếu tập trung khắc phục những khuyết tật thị trường, xóa bỏ những đặc quyền dành riêng cho các DNNN và kiến tạo môi trường kinh doanh bình đẳng cho các thành phần kinh tế. Thể chế cần đổi mới để có được một chính quyền được giám sát và minh bạch, một hệ thống chính sách pháp luật đáng tin cậy và dễ tiên liệu, các

quyền sở hữu được bảo hộ với mục tiêu cuối cùng là tạo môi trường bình đẳng và minh bạch cho các hoạt động đầu tư và sáng tạo.

## **Chương 2. Rủi ro thâm hụt tài khoá**

Các phân tích chỉ ra rằng Việt Nam đang đối mặt với các rủi ro tài khoá bao gồm: thâm hụt ngân sách và nợ công tăng nhanh; cán cân tài khoá không minh bạch; thu ngân sách kém bền vững; chi tiêu ngân sách cao kéo dài; đầu tư công lớn, dàn trải và kém hiệu quả và; nhiều rủi ro tiềm ẩn từ khối DNNN. Những rủi ro này đã và có thể tiếp tục gây ra tình trạng lạm phát và lãi suất cao dai dẳng, khu vực tư nhân bị chèn ép, thâm hụt thương mại lớn và sức ép mất giá đối với đồng nội tệ, tăng trưởng thấp, và thậm chí là một cuộc khủng hoảng tài chính nếu như những điều chỉnh chính sách không được thực hiện kịp thời.

Những thách thức tài khoá và hậu quả của chúng cho thấy đã đến lúc Việt Nam cần có một cuộc cải cách tài khoá triệt để và toàn diện nhằm đưa ngân sách dần trở về trạng thái cân bằng và duy trì sự ổn định lâu dài cho nền kinh tế. Do vậy, Chương 2 cũng cố gắng lồng ghép thảo luận những biện pháp chính sách mà Chính phủ có thể lựa chọn. Những giải pháp mang tính định hướng này bao gồm điều chỉnh quy mô lẫn cơ cấu thu/chi tài khoá, bên cạnh việc đặc biệt chú trọng xử lý khu vực DNNN.

## **Chương 3. Bất ổn thị trường tài chính**

Chính sách tiền tệ thắt chặt trong năm 2011 đã giúp Việt Nam kiềm chế thành công lạm phát và giữ được tỉ giá ổn định. Tuy nhiên, hệ quả không mong muốn là thanh khoản hệ thống ngân hàng căng thẳng, lãi suất cho vay tăng cao, tỉ lệ nợ xấu và nợ quá hạn trên tổng dư nợ tăng mạnh; các thị trường tài sản, bao gồm thị trường chứng khoán và thị trường bất động sản, bị suy giảm nặng nề. Nguyên nhân sâu xa đằng sau các hiện tượng này là việc Việt Nam sử dụng mô hình tăng trưởng kinh tế dựa quá nhiều vào vốn đầu tư, đặc biệt là đầu tư công và khu vực DNNN, trong một thời gian quá dài. Nhu cầu đầu tư lớn, nhưng kém hiệu quả, trong khi tiết kiệm lại có xu hướng giảm nên nền kinh tế bắt buộc phải dựa vào chính sách nới lỏng tiền tệ, dẫn đến lạm phát. Chính sách cho phép chuyển đổi các ngân hàng cổ phần nông thôn thành ngân

hàng cổ phần thành thị cũng là nguyên nhân khiến cho nguồn vốn bị đẩy một cách thiếu kiểm soát vào các dự án thiếu hiệu quả.

Để giúp cho nguồn vốn được sử dụng hiệu quả, việc giải quyết được nợ xấu, nợ quá hạn cho hệ thống các tổ chức tín dụng (TCTD) phải là trọng tâm trong chính sách tiền tệ năm 2012. NHNN nên hình thành một quỹ độc lập để thực hiện việc tái cấu trúc hệ thống ngân hàng. Liên quan đến chính sách tỉ giá, NHNN nên cho phép tỉ giá liên ngân hàng được biến động với biên độ rộng hơn trong năm. NHNN cũng nên mở rộng thành phần tham gia thị trường ngoại hối liên ngân hàng, bao gồm cả các công ty đầu tư và môi giới ngoại tệ, và xa hơn nữa là cho phép các cá nhân tham gia vào sân chơi này để xóa bỏ hoàn toàn chế độ hai tỉ giá. Về thị trường vàng, ngoài việc quản lý vàng miếng tập trung bởi NHNN thì NHNN cần xây dựng chứng chỉ vàng và sản phẩm vàng quốc gia làm công cụ để điều hành thị trường này một cách chuyên nghiệp, tuân theo các qui luật thị trường thay vì các biện pháp hành chính.

#### **Chương 4. Thách thức thâm hụt thương mại**

Thâm hụt thương mại của Việt Nam được cho có nguyên nhân từ những yếu tố thực và mang tính cơ cấu. Nguyên nhân trực tiếp là Việt Nam đang bị tụt hậu rất xa về năng lực cạnh tranh về công nghệ, trong hơn thập kỷ qua hầu như không có bất kỳ thay đổi nào về năng lực cạnh tranh quốc gia, nền kinh tế vẫn dựa vào nguồn lực cạnh tranh so sánh truyền thống ở những ngành sử dụng tài nguyên thô hoặc hàm chứa ít công nghệ, có giá trị gia tăng thấp. Trong khi đó, những ngành xuất khẩu chủ yếu hiện tại lại có vị thế cạnh tranh dễ bị tổn thương trước những cú sốc bên ngoài. Nguyên nhân sâu xa là chênh lệch đầu tư - tiết kiệm nội địa lớn, xuất phát từ mô hình tăng trưởng dựa vào đầu tư, trong khi đầu tư có hiệu quả thấp và đang suy giảm.

Để giải quyết được nhập siêu, cần đảm bảo được hai điều kiện, điều kiện cần là nâng cao được năng lực cạnh tranh công nghệ quốc gia và điều kiện đủ là đổi mới mô hình tăng trưởng. Nâng cao năng lực cạnh tranh công nghiệp nhằm đảm bảo xuất khẩu ổn định đòi hỏi phải chuyển dịch cơ cấu sản xuất từ sản phẩm giản đơn sang sản phẩm có hàm chứa

nhiều giá trị gia tăng trong mỗi ngành sản xuất, đồng thời chuyển dịch sản xuất từ ngành sử dụng tài nguyên thô và hàm lượng công nghệ thấp sang ngành hàm lượng công nghệ cao hơn. Quá trình này chịu sự tác động và chi phối của các chính sách phát triển công nghệ quốc gia, bao gồm các chính sách cơ bản và các chính sách hỗ trợ. Điều kiện đủ và là giải pháp cơ bản là phải đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu nền kinh tế. Bên cạnh đó, cần tái cấu trúc mạnh mẽ hệ thống tài chính ngân hàng để không những gia tăng được tỷ lệ tiết kiệm ròng, mà còn kiểm soát có hiệu quả tốc độ gia tăng dư nợ tín dụng.

### **Chương 5. Biến động lao động và việc làm**

Trong năm 2011, thị trường lao động tiếp tục diễn biến khá tích cực trong bối cảnh lạm phát tăng cao và kinh tế vĩ mô bất ổn. Tỷ lệ thất nghiệp và tỷ lệ thiếu việc làm đều giảm so với năm 2010, tiền lương danh nghĩa của một số nhóm lao động được khảo sát tiếp tục tăng, mặc dù tiền lương thực tế của người lao động bị ảnh hưởng nhiều bởi lạm phát cao. Điểm sáng trong bức tranh kinh tế vĩ mô này có liên quan đến tăng trưởng kinh tế - cả về tốc độ cũng như cơ cấu. Về tốc độ tăng trưởng, mặc dù tỷ lệ tăng trưởng chỉ đạt 5,89% song đây là mức rất đáng ghi nhận trong tương quan so sánh với nhiều nước khác ở châu Á và trên thế giới. Về cơ cấu tăng trưởng, khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản tăng trưởng cao nhất trong vòng ba năm, cũng như tăng trưởng xuất khẩu cao, đặc biệt là những ngành thâm dụng lao động trong năm 2011 là yếu tố quan trọng hỗ trợ cả tăng trưởng cũng như lao động và việc làm.

Tuy nhiên sang năm 2012, tình hình đã có những thay đổi nhanh chóng và đáng kể, có thể dẫn đến sự đảo chiều trên thị trường lao động. Tăng trưởng kinh tế đang có xu hướng suy giảm, trong khi cơ cấu tăng trưởng cũng có diễn biến bất lợi như trong quý I, tăng trưởng nông nghiệp giảm nhẹ, tăng trưởng công nghiệp đã suy giảm đáng kể, trong đó ngành xây dựng tăng trưởng âm, do chịu sự tác động của việc cắt giảm đầu tư công và đóng băng của thị trường bất động sản. Một số ngành xuất khẩu thâm dụng lao động cũng đang tăng chậm lại. Hệ quả là số lượng người đăng ký thất nghiệp có xu hướng gia tăng trong những tháng đầu năm 2012. Những diễn biến bất lợi này cho thấy tình hình

đang thay đổi khá nhanh, dẫn đến khả năng có thể cần điều chỉnh chính sách để hỗ trợ việc làm. Trong trung và dài hạn, cần có hệ thống giám sát thị trường lao động hữu hiệu với những thông tin kịp thời và thường xuyên về việc làm và thu nhập - những chỉ số quan trọng đối với quá trình hoạch định các chính sách kinh tế vĩ mô.

## **Chương 6. Những nền tảng của tăng trưởng**

Tăng trưởng kinh tế chỉ duy trì được trong dài hạn nếu tạo dựng được những nền tảng cần thiết. Những nền tảng này không thể chỉ dựa vào tăng các yếu tố đầu vào, mà còn được hình thành và củng cố nhờ hệ thống động lực phù hợp nhằm tăng năng hiệu quả nói chung, cụ thể là hiệu quả kỹ thuật, hiệu quả phân bổ và tiến bộ công nghệ. Kể từ khi tiến hành công cuộc Đổi Mới, Việt Nam đã từng bước giải phóng lực lượng sản xuất thông qua các chính sách cải cách hướng thị trường (bao gồm cả cải cách thể chế và phát triển khu vực tư nhân), ổn định kinh tế vĩ mô, và hội nhập kinh tế quốc tế. Nhờ vậy, tăng trưởng kinh tế đã đạt tốc độ khá nhanh và liên tục, dù có một số thời điểm suy giảm. Tuy nhiên, tăng trưởng kinh tế của Việt Nam vẫn chủ yếu dựa vào tăng yếu tố đầu vào, nhất là vốn và lao động. Xu hướng này càng rõ hơn trong thập niên 2000, khi mô hình tăng trưởng chú trọng tăng trưởng cao dựa trên đầu tư (đặc biệt là đầu tư công) và tín dụng. Ngược lại, vai trò của tăng năng suất lao động và tăng năng suất nhân tố tổng hợp đối với tăng trưởng kinh tế mờ nhạt hơn rất nhiều. Cả hiệu quả kỹ thuật, hiệu quả phân bổ và tiến bộ công nghệ đều chưa có nhiều đột phá đáng kể. Trong khi đó, tăng trưởng kinh tế còn gặp nhiều rủi ro và chưa thực sự bền vững, thách thức đối với tiêu chí bền vững về xã hội và môi trường còn hiện hữu.

Những hệ lụy về bất ổn kinh tế vĩ mô đi kèm với mô hình tăng trưởng trước đây đòi hỏi phải quyết liệt tái cơ cấu nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng. Trong định hướng ấy, tăng trưởng theo chiều sâu với trọng tâm là nâng cao hiệu quả của nền kinh tế nói chung, cụ thể là nâng cao hiệu quả kỹ thuật, hiệu quả phân bổ, và phát triển khoa học - công nghệ là yêu cầu cấp thiết. Nội dung này còn nhiều dư địa để thực hiện, trong khi khả năng tăng yếu tố đầu vào cho hoạt động kinh tế đã hạn chế hơn nhiều.

## **Chương 7. Đổi mới tư duy và cải cách thể chế**

Thay đổi tư duy về vai trò của DNNN, về vai trò và chức năng của nhà nước trong nền kinh tế thị trường hội nhập ngày càng sâu hơn vào nền kinh tế thế giới là rất cần thiết để nâng cao hiệu quả của đầu tư công và phát huy vai trò của khu vực kinh tế tư nhân trong quá trình công nghiệp hóa. Trong khi đó, thể chế kinh tế có vai trò đặc biệt quan trọng trong hoạt động kinh tế ở Việt Nam vì chính thể chế ấy cho phép ra đời, hình thành và quy định hoạt động cơ chế thị trường, hội nhập quốc tế, sự phát triển của khu vực tư nhân bên cạnh khu vực kinh tế nhà nước vốn đã chiếm vị thế độc tôn trước đây. Nhiều yếu kém của nền kinh tế hiện nay đều có nguồn gốc sâu xa từ thể chế kinh tế, quy hoạch, kế hoạch, đầu tư công, v.v... Tư duy nhiệm kỳ và lợi ích nhóm đã được Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương Đảng nhận diện là những căn bệnh của thể chế kinh tế tác động trực tiếp đến các lĩnh vực như ngân hàng - tài chính, đầu tư công và DNNN. Cải cách mạnh mẽ thể chế: thực hiện sự giám sát quyền lực ở mọi khâu, mọi cấp, mọi lĩnh vực; thực hiện sự giám sát độc lập, công khai minh bạch, tuân thủ các chuẩn mực quốc tế về quản trị công và quản trị doanh nghiệp được coi là khâu mấu chốt để từng bước khắc phục các căn bệnh hiện có của thể chế, đồng thời đòi hỏi một quyết tâm chính trị rất lớn.



## CHƯƠNG 1

# TỪ BẤT ỔN VĨ MÔ ĐẾN CON ĐƯỜNG TÁI CƠ CẤU

### DẪN NHẬP

Sau hơn hai thập niên chuyển đổi nền kinh tế, Việt Nam đã có những bước tăng trưởng khá ấn tượng, đã nằm trong nhóm nước có thu nhập trung bình thấp trên thế giới từ năm 2010, đã cải thiện đáng kể mức sống dân cư, nâng cao phúc lợi xã hội, đạt thành tựu vượt bậc về giảm nghèo, và hoàn thành sớm nhiều mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ. Tuy nhiên, những diễn biến tiêu cực gần đây của kinh tế thế giới đã làm bộc lộ rõ hơn những khiếm khuyết cơ bản của mô hình tăng trưởng kinh tế “kiểu Việt Nam” - tăng trưởng chủ yếu bằng cách tăng quy mô các nguồn lực đầu vào nhưng sử dụng nguồn lực thiếu hiệu quả, đẩy nền kinh tế đối diện bất ổn vĩ mô kéo dài. Vì thế, đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu nền kinh tế đang là một đòi hỏi cấp bách và là ưu tiên chính sách hàng đầu trong năm 2012 và các năm tiếp theo. Ở những giai đoạn kinh tế trong nước gặp nhiều khó khăn và bất ổn trước đây như năm 2008-2009, nhu cầu tái cấu trúc nền kinh tế cũng đã được đặt ra, nhưng Việt Nam đã thiếu quyết tâm và bỏ lỡ cơ hội, và cái giá phải trả là vòng xoáy khó khăn và bất ổn ngày càng trở nên nghiêm trọng hơn ở những giai đoạn sau như năm 2010-2011. Trong bối cảnh thế giới khó khăn hiện nay, khi dư địa chính sách kém hơn và hiệu lực chính sách đã suy giảm bởi chính mô hình tăng trưởng thì bất ổn vĩ mô căng thẳng kéo dài cho đến năm 2011 phải được coi là một cơ hội không thể bỏ lỡ lần nữa để đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu nền kinh tế.



Chương 1 sẽ thể hiện nội dung và ý tưởng của cả Báo cáo, là bức tranh toàn cảnh về kinh tế, đặc biệt là những bất ổn vĩ mô của năm 2011, phân tích nguyên nhân cơ bản của những bất ổn kéo dài xuất phát từ cơ cấu kinh tế và mô hình tăng trưởng, đồng thời làm rõ nội hàm của quá trình tái cơ cấu và đổi mới mô hình tăng trưởng và gợi ý tiền đề quan trọng là cần thay đổi tư duy kinh tế và cải cách thể chế. Một số vấn đề quan trọng được nêu ra trong Chương 1 sẽ được đề cập và làm rõ hơn, chi tiết hơn ở các chương sau. Với mục đích đó, Chương 1 được kết cấu thành ba phần, phần 1 tập trung mô tả diễn biến kinh tế và chính sách năm 2011, phần 2 phân tích đặc điểm mô hình tăng trưởng của Việt Nam và gắn kết với những diễn biến bất ổn vĩ mô những năm qua, và phần 3 đề cập đến những điều kiện quan trọng để quá trình tái cơ cấu thành công.

## **KINH TẾ VIỆT NAM NĂM 2011: NỐI DÀI NHỮNG BẤT ỔN VĨ MÔ**

### **Diễn biến kinh tế thế giới năm 2011**

Sau cuộc suy thoái toàn cầu năm 2008-2009, tương như nền kinh tế thế giới đã có thể phục hồi nhanh chóng, với mức tăng trưởng 5% đầy ấn tượng trong năm 2010, nhưng thực tế, nếu nửa đầu năm 2011 bởi cảnh kinh tế còn tương đối thuận lợi và các tổ chức kinh tế quốc tế đều có dự đoán tương đối tốt về tăng trưởng toàn cầu thì từ giữa năm tình hình lại trở nên xấu đi, mức dự báo tăng trưởng dần bị hạ xuống<sup>2</sup>. Tăng trưởng kinh tế toàn cầu năm 2011 cuối cùng chỉ đạt 3,8%.

Bên cạnh đó, kinh tế các nhóm nước khác nhau có những biến đổi mạnh mẽ trong năm và thể hiện sự đối lập tương đối rõ. Phân cực tăng trưởng tiếp tục được duy trì, tăng trưởng kinh tế năm 2011 lần lượt là 1,6% ở các nước phát triển và 6,2% ở các nước đang phát triển. Thêm

---

<sup>2</sup>Dự đoán tăng trưởng kinh tế thế giới vào tháng 4/2011 của IMF là 4,4%, tăng trưởng cho các nền kinh tế phát triển là 2,37% và đang phát triển là 6,54%. Cho đến cuối năm, do những biến động mạnh trong sản xuất, tiêu dùng do thiên tai, lũ lụt, hạn hán, cũng như khủng hoảng nợ công từ khu vực châu Âu, mức dự báo tăng trưởng kinh tế toàn cầu cho năm 2011 hạ xuống chỉ còn 3,96% vào tháng 9/2011, với mức 1,6% cho các nước phát triển và 6,4% cho các nước đang phát triển. (Theo World Economic Outlook tháng 9/2010, tháng 4/2011, tháng 9/2011, và World Economic Outlook Update tháng 1/2011 và tháng 1/2012).

nữa, trong nửa đầu năm 2011, khi các nước đang phát triển phải đối mặt với nguy cơ lạm phát và tăng trưởng nóng thì các nước phát triển lại lo ngại sụt giảm giá hàng hóa. Và cho đến cuối năm, khi các nước đang phát triển châu Á, đầu tàu tăng trưởng toàn cầu, đối mặt với nguy cơ trái ngược hoàn toàn: sụt giảm giá hàng hóa, sụt giảm thương mại, và biến động luồng vốn quốc tế thì các nước phát triển (chủ yếu là khu vực châu Âu, Mỹ, Nhật Bản) lại loay hoay với diễn biến khó lường và thay đổi nhanh chóng của tài khóa yếu kém và thị trường tài chính dễ bị tổn thương. Nhìn chung, những diễn biến bất lợi diễn ra ở hầu hết tất cả các châu lục và chưa bao giờ kinh tế toàn cầu lại cùng chịu áp lực về lạm phát, sụt giảm giá, tăng trưởng, và lo ngại sẽ rơi vào một cuộc khủng hoảng tài chính nữa như trong năm vừa qua.

### ***Nợ công châu Âu càng trở nên nghiêm trọng***

Có thể nói trong năm 2011, khủng hoảng nợ công châu Âu được coi là rất nghiêm trọng, đe dọa đến sự phục hồi, ổn định và tăng trưởng của kinh tế toàn cầu. Nguy cơ vỡ nợ của các nước Nam Âu, cùng với đó là tăng trưởng kinh tế rất thấp có thể trở thành nguy cơ làm tan vỡ khu vực đồng tiền chung châu Âu<sup>3</sup>. Cuối năm 2009 đã xuất hiện những lo ngại về khả năng quản lý nợ công của Hy Lạp sau khi nước này tiết lộ giá trị thực sự của khoản thâm hụt ngân sách lớn hơn nhiều so với ước đoán trước đây. Sang năm 2010, mối lo về vấn đề nợ công bắt đầu lây lan sang các nước có tỉ lệ thâm hụt ngân sách và tỉ lệ nợ ròng tính trên GDP lớn trong khu vực đồng tiền chung châu Âu như Bồ Đào Nha, Ireland và Tây Ban Nha (Hình 1.1, 1.2)<sup>4</sup>. Gói cứu trợ của EU - IMF cho

---

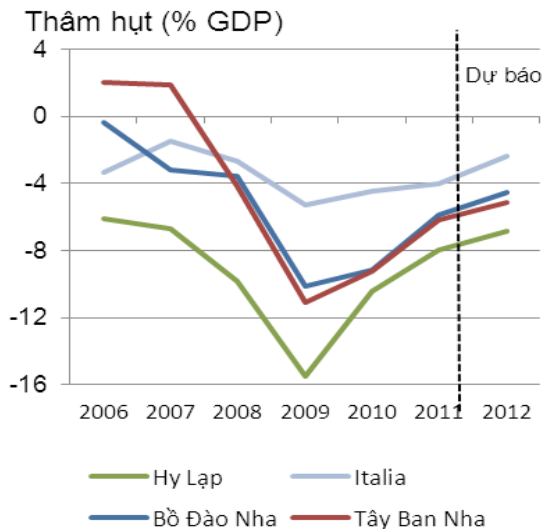
<sup>3</sup>Trong Báo cáo “Sự tan vỡ của đồng euro - các hậu quả” của Ngân hàng Thụy Sĩ UBS còn đi xa đến mức cho rằng đồng euro sụp đổ sẽ dẫn tới các hậu quả kinh tế, chính trị và xã hội “mang tính thảm họa” đối với châu Âu và kinh tế toàn cầu. UBS cho rằng hậu quả chính trị của việc đổ vỡ đồng euro chính là sự tan vỡ của Liên minh châu Âu (EU). Hậu quả xã hội và an ninh còn lớn hơn hậu quả kinh tế khi UBS dự đoán nếu khối đồng euro tan vỡ, bạo động lập tức sẽ bùng nổ và lan rộng khắp châu lục. UBS cảnh báo sự bất mãn và căng thẳng xã hội, các cuộc biểu tình, bạo động sẽ nổ ra như những gì đã xảy ra ở Hy Lạp, thậm chí nội chiến.

<sup>4</sup>Trong khi Hy Lạp bị thâm hụt ngân sách lớn trong nhiều năm thì Tây Ban Nha và Ireland vốn là những quốc gia cho vay ròng trước cuộc suy thoái kinh tế toàn cầu năm 2008 với tỉ lệ nợ/GDP thấp. Tuy nhiên, vì doanh thu sụt giảm cùng với chi phí gia tăng trong cuộc khủng hoảng, thị trường bắt đầu đòi hỏi mức lãi suất cao hơn đối với trái phiếu chính phủ (<http://www.bbc.co.uk/news/business-13856580>).

Hy Lạp và việc thiết lập Cơ chế bình ổn tài chính châu Âu (EFSF) đã không thể xoa dịu nỗi lo vỡ nợ vào cuối năm 2011<sup>5</sup>.

Sự lây lan khủng hoảng nợ công càng trở nên tồi tệ trong năm 2011. Quỹ cứu trợ thứ hai (Cơ chế ổn định tài chính châu Âu - EFSM) được thiết lập, và trong sáu tháng đầu năm Bồ Đào Nha và Hy Lạp một lần nữa được cứu trợ. Tuy nhiên, tới tháng 11/2011, cuộc khủng hoảng đã lan rộng tới Italia<sup>6</sup>. Nếu như các nền kinh tế Bồ Đào Nha, Ireland, và Hy Lạp chỉ là những nền kinh tế nhỏ - mỗi quốc gia chỉ chiếm khoảng 2% trong tổng GDP của khu vực đồng tiền euro, thì Italia lại là nền kinh tế lớn trong khu vực, chiếm tới 17% GDP khu vực Eurozone<sup>7</sup>.

**Hình 1.1. Thâm hụt ngân sách ở một số nước khu vực EU**



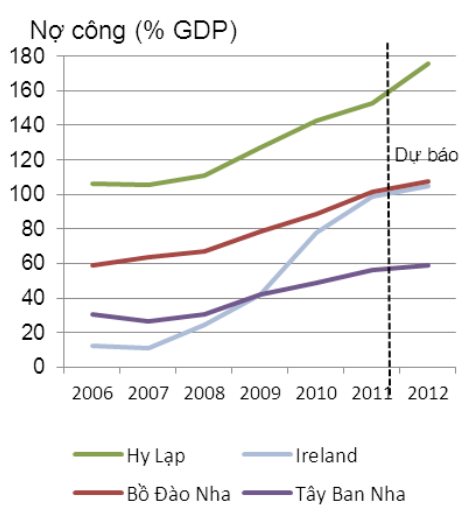
*Nguồn: IMF, WEO tháng 9/2011.*

<sup>5</sup><http://www.foreignaffairs.com/articles/136672/abraham-newman/the-greek-haircut-and-europes-shared-responsibility>.

<sup>6</sup>Lãi suất trái phiếu chính phủ 10 năm của Italia đã tăng từ mức 3,8% cuối năm 2010 lên mức trên 5,9% vào tháng 10/2011.

<sup>7</sup>Mặc dù có thặng dư trong ngân sách chính (thặng dư ngân sách trước khi thanh toán lãi suất), vào cuối năm 2011, trái phiếu kì hạn 10 năm của Italia tạm thời giao dịch ở mức hơn 7% - mức khiến cho việc giảm nợ gần như là không thể. Trong khi các quốc gia khác đạt tới mức lãi suất này đã được nhận viện trợ, quy mô kinh tế của Italia cho thấy những hành động như thế là không khả thi (<http://www.economist.com/node/21538195>).

**Hình 1.2. Nợ ròng ở một số nước khu vực EU**



*Nguồn: IMF, WEO tháng 9/2011.*

May mắn là đầu năm 2012, Hy Lạp đã đạt được thỏa thuận hoán đổi nợ với các chủ nợ và nhận được gói cứu trợ tiếp theo từ các nước EU và từ IMF, do đó khủng hoảng nợ công châu Âu đã có những chuyển biến tích cực. Tín nhiệm nợ quốc gia của Hy Lạp lần lượt được các tổ chức như S&P và Fitch nâng lên. Đồng thời, thu từ xuất khẩu tăng lên ở Ireland và thành công trong phát hành trái phiếu chính phủ của Italia và việc Bồ Đào Nha có thể đạt được mục tiêu thâm hụt ngân sách vào năm 2012 cho thấy những triển vọng tích cực hơn của khu vực này. Mặc dù vậy, theo EIU, nguy cơ lan rộng khủng hoảng vẫn còn do mức nợ của Hy Lạp vẫn quá cao trong khi các biện pháp thắt chặt chi tiêu khiến nền kinh tế khó thoát được tình trạng suy thoái kéo dài, nguồn thu ngân sách tiếp tục giảm và nợ tăng lên. Bên cạnh đó, Tây Ban Nha cũng không thể thực hiện được mục tiêu ngân sách năm 2011 và cũng khó lòng thực hiện được mục tiêu cho năm 2012.

Trong bối cảnh nợ công ngày một trở nên nghiêm trọng hơn, các biện pháp thắt lưng buộc bụng đang được thực hiện có thể sẽ được đẩy mạnh hơn nữa ở hầu hết các nước trong khu vực đồng tiền chung euro. Đồng thời những bất ổn tài chính cũng như những yêu cầu chặt chẽ hơn

về cho vay của các ngân hàng cũng sẽ khiến các ngân hàng châu Âu đẩy mạnh hoạt động giảm nợ. Điều này sẽ khiến cho tín dụng từ của châu lục này trở nên khan hiếm hơn, hạn chế tăng trưởng và không thể giảm tỉ lệ thất nghiệp vốn đã cao hiện nay. Mặt khác, theo IMF (2011), vấn đề tăng trưởng thấp của khu vực đồng tiền chung châu Âu không chỉ do nền kinh tế chưa đạt đến mức sản lượng tiềm năng mà còn do mức sản lượng tiềm năng thấp. Dự báo của IMF đưa ra trong tháng 1/2012 về tăng trưởng kinh tế khu vực đồng tiền chung châu Âu năm 2012 chỉ ở mức -0,5%, trong khi đó, các nền kinh tế thành viên như Tây Ban Nha sẽ có mức tăng trưởng là -2,8%, Italia là -2,2%, Pháp là 0,2% và Đức là 0,3%, thấp hơn rất nhiều so với mức dự báo vào tháng 9/2011. Do vậy, những cải cách cần thiết cho tăng trưởng ở khu vực này sẽ nằm ở các vấn đề cơ cấu kinh tế như tự do hóa thị trường lao động, cải cách bộ máy nhà nước, cắt giảm chi tiêu công. Tuy nhiên, tiến trình này sẽ gặp phải những khó khăn về mặt chính trị. Và ngay cả khi được ban hành kịp thời, thì những cải cách này cũng cần thời gian trước khi tăng trưởng có thể phục hồi.

### ***Chậm phục hồi nền kinh tế Hoa Kỳ***

Năm 2011 tiếp tục chứng kiến sự phục hồi chậm chạp của nền kinh tế lớn nhất thế giới. Kinh tế Hoa Kỳ chịu tác động tiêu cực từ những bất ổn trong tài khóa và thị trường tài chính cũng như sự sụt giảm trong cầu nội địa do tỉ lệ tiết kiệm tăng nhẹ trước các động thái ổn định tài khóa. Thâm hụt ngân sách của Hoa Kỳ giảm đáng kể từ mức khá cao 12% năm 2008 xuống mức 9,5% năm 2011 và được dự báo sẽ tiếp tục giảm xuống mức 8% trong năm 2012. Trong khi đó, tỉ lệ nợ công nói chung trên GDP đã tăng đáng kể từ năm 2007 (Hình 1.3). Nợ công của Hoa Kỳ đã cao tới mức gây tranh cãi chính trị giữa Chính quyền liên bang và Quốc hội.<sup>8</sup> Tuy nhiên, cho đến cuối năm 2011 và đầu năm 2012, triển vọng của nền kinh tế này đã trở nên sáng sủa hơn với mức tăng trưởng

---

<sup>8</sup>Giữa năm 2011 đã xảy ra cuộc tranh cãi chính trị về mức độ nợ của Chính phủ liên bang, điều này dẫn đến việc mức độ tín nhiệm của Hoa Kỳ bị đánh thấp xuống, mặc dù việc hạ thấp mức độ tín nhiệm này không làm tăng lãi suất. Bất chấp thực tế tổng cầu thấp và tỉ lệ thất nghiệp cao, những tranh cãi chính trị năm 2011 tập trung vào tính bền vững của nền tài chính công.

cho cả năm dù không khả quan như những tiên liệu đầu năm song cũng đạt 1,8%, cao hơn mức 1,5% của dự báo tháng 9/2011.<sup>9</sup> Đồng thời, tỉ lệ thất nghiệp từ 9% vào cuối năm 2011 đã giảm xuống xấp xỉ 8,2% vào tháng 3/2012.<sup>10</sup> Một phần của những chuyển biến tích cực này là nhờ vào cầu trong nước của nền kinh tế này đã phục hồi khi tỉ lệ tiết kiệm giảm nhẹ, một phần là do các vấn đề về tài khóa của khu vực châu Âu được giải quyết cũng khiến cho áp lực tài chính của nền kinh tế này giảm bớt. Mặc dù vậy, với những lo ngại về tính bền vững của quá trình phục hồi kinh tế và ổn định tài khóa của các nền kinh tế phát triển vẫn đặt ra yêu cầu thắt chặt tài khóa tại Hoa Kỳ, chính sách này được mong đợi sẽ được ráo riết thực hiện bất chấp việc này là rào cản đối với tăng trưởng trong năm 2012. Bên cạnh đó, sự chia rẽ sâu sắc về chính trị khiến cho các chính sách kinh tế của Hoa Kỳ trở nên khó đoán và hàm chứa nhiều rủi ro<sup>11</sup>.

Ngược lại với chính sách cắt giảm chi tiêu của Chính phủ, chính sách tiền tệ nói lỏng với mức lãi suất gần như bằng 0% từ năm 2009 (Hình 1.4) dường như sẽ được duy trì.<sup>12</sup> Và nhìn chung chính sách tiền tệ mở rộng này không chỉ là lựa chọn của Hoa Kỳ mà còn của nhiều nền kinh tế phát triển khi mức lạm phát còn chưa có dấu hiệu tăng cao<sup>13</sup>. Các báo cáo từ Cục Dự trữ liên bang đều chỉ ra rằng chính sách lãi suất thấp sẽ tiếp tục được duy trì tới giữa năm 2013. Chính sách tăng cung tiền lần thứ 2 của FED kết thúc vào giữa năm 2011, trong khi vòng tăng cung tiền lần thứ ba đang được kêu gọi tiến hành để mua lại tài sản nhằm giảm mức lãi suất dài hạn.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup>Theo WEO, cập nhật tháng 1/2012.

<sup>10</sup>Theo <http://www.tradingeconomics.com/united-states/unemployment-rate>.

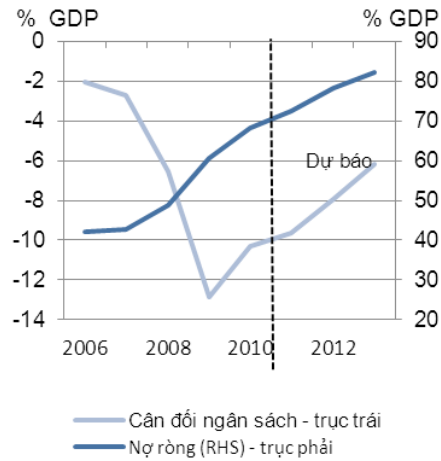
<sup>11</sup>Theo <http://gafin.vn/20120309091537639p0c32/trien-vong-tang-truong-kinh-te-my-2012-co-the-duoc-dieu-chinh-tang.htm>.

<sup>12</sup><http://research.stlouisfed.org/fred2/graph/?id=FEDFUNDS>.

<sup>13</sup>Theo nhận định của Christine Lagarde, việc sử dụng các chính sách thúc đẩy tăng trưởng, đặc biệt là việc sử dụng các chính sách tiền tệ với mục đích hỗ trợ các hoạt động kinh tế trong bối cảnh chưa có dấu hiệu lạm phát tại các nền kinh tế phát triển – xem thêm <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2012/pr12118.htm>.

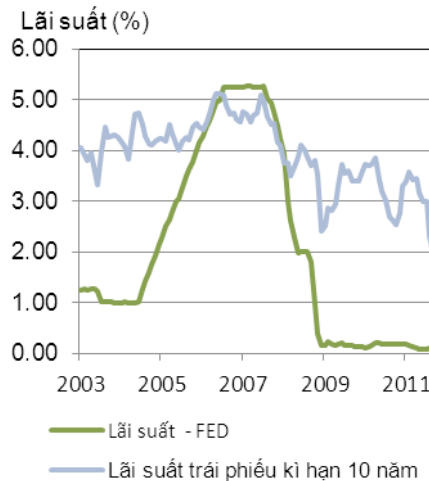
<sup>14</sup>Xem bài viết: Giá cả hay việc làm? Liệu Cục Dự trữ liên bang có hạ tỷ lệ thất nghiệp bằng cách thay đổi mục tiêu? <http://www.economist.com/node/21529029> ngày 17/9/2011.

**Hình 1.3. Thâm hụt tài chính công và nợ công ở Mỹ**



Nguồn: IMF, WEO.

**Hình 1.4. Lãi suất của FED và trái phiếu 10 năm**



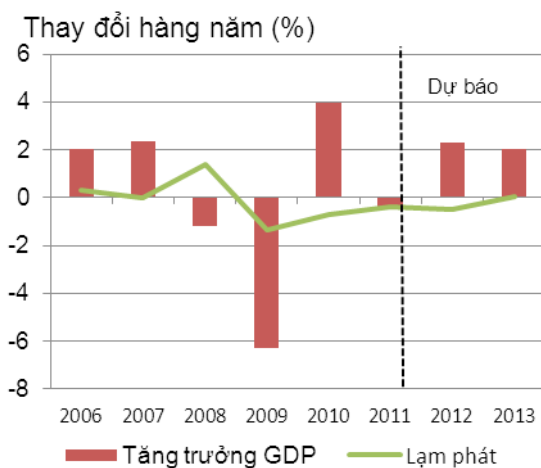
Nguồn: FED.

### **Châu Á - Thiên tai và rủi ro tiềm ẩn**

Kinh tế của châu Á trong bối cảnh suy thoái toàn cầu là rất ảm đạm và năm 2011 tiếp tục chứng kiến tăng trưởng vượt bậc ở châu lục này. Thiên tai ở Nhật Bản và sau đó là Thái Lan đã có những ảnh hưởng tiêu cực đến sản lượng của khu vực, song tăng trưởng kinh tế đang phát triển khu vực này vẫn đạt 7,9% trong năm 2011.

Thảm họa sóng thần hồi tháng 3/2011 tại Nhật Bản ngoài những thiệt hại về con người và cơ sở hạ tầng<sup>15</sup> đã ảnh hưởng lớn tới nền kinh tế Nhật Bản cũng như kinh tế thế giới. Ngành công nghiệp sản xuất ô-tô, với các hãng xe lớn bị buộc phải ngưng sản xuất hoàn toàn trong khi 425 doanh nghiệp Nhật Bản buộc phải phá sản. Bên cạnh đó, thảm họa này của Nhật Bản còn gây ra sự ngưng trệ trong chuỗi sản xuất công nghiệp toàn cầu khiến tăng trưởng kinh tế thế giới cũng chịu tác động đáng kể trong quý II/2011. Thảm họa tự nhiên đã đẩy Nhật Bản trở lại suy thoái sau một năm tăng trưởng ở mức trung bình (Hình 1.5). Thâm hụt ngân sách đã vượt quá 10% GDP và nợ công tăng lên tới mức rất cao (130% GDP). Mặc dù vậy, mức lãi suất trái phiếu chính phủ vẫn còn khá thấp (Hình 1.6), và những bất ổn tài khóa của Nhật Bản chưa phải lo ngại quá lớn như tình trạng của EU do trên 90% trái phiếu chính phủ của quốc gia này vẫn do khu vực trong nước nắm giữ.<sup>16</sup>

**Hình 1.5. Triển vọng vĩ mô của Nhật Bản**



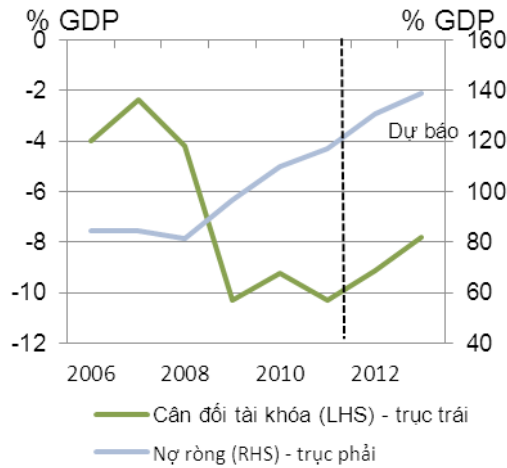
*Nguồn: IMF, WEO.*

<sup>15</sup>Vào ngày 11/3/2011, một trận động đất lớn nhất trong lịch sử Nhật Bản đã xảy ra, tạo nên trận sóng thần khủng khiếp, cướp đi sinh mạng của hơn 27.000 người. Trận động đất cũng làm hư hại nghiêm trọng Nhà máy điện hạt nhân Fukushima [http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo\\_e.pdf](http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo_e.pdf).

<sup>16</sup>Theo <http://www.baomoi.com/Giai-phap-giam-no-cong-Nhat-Ban/45/7356533.epi>.



**Hình 1.6. Thâm hụt tài chính công Nhật Bản và nợ công**



*Nguồn: IMF, WEO.*

Không chỉ Nhật Bản mới phải gánh chịu ảnh hưởng của thiên tai nặng nề. Trong năm 2011, Thái Lan đã phải chịu trận lụt tồi tệ nhất trong vòng nửa thế kỉ qua, khiến gần 400 người thiệt mạng và 600.000 người thất nghiệp. Tổng giá trị thiệt hại được bảo hiểm dự kiến lên 19 tỉ USD. Ngân hàng Trung ương Thái Lan ước tính trận lụt đã làm giảm 1,5% tăng trưởng với ước tính kinh tế sẽ chỉ đạt mức tăng trưởng 2,6% trong năm 2011<sup>17</sup>. Đồng thời do Thái Lan là nơi đặt nhà máy sản xuất của các hãng sản xuất ổ đĩa cứng, các hãng xe hơi Nhật Bản, và nhiều công ty đa quốc gia khác, lụt lội đã làm gián đoạn chuỗi cung ứng của các công ty đa quốc gia<sup>18</sup>. Trận lụt ở Thái Lan đã khiến nhiều công ty nước ngoài lo ngại về sự ổn định và an toàn đầu tư ở Thái Lan, dẫn đến làn sóng chuyển sang tìm kiếm cơ hội đầu tư ở các nước láng giềng.<sup>19</sup> Bên cạnh đó, khoảng 12,5% diện tích đất nông nghiệp lúa nước của

<sup>17</sup><http://latitude.blogs.nytimes.com/2011/11/14/wading-in-thailands-murky-waters/?scp=1&sq=thailand%20flooding%20and%20economy&st=cse>.

<sup>18</sup><http://www.nytimes.com/2011/11/07/business/global/07iht-floods07.html?scp=4&sq=thailand%20flooding%20and%20economy&st=cse>.

<sup>19</sup>Các nhà đầu tư nước ngoài lớn nhất ở Thái Lan hiện nay đang tập trung sự chú ý vào Việt Nam và Indonesia, hai quốc gia trong năm 2011 đã thu hút vốn FDI nhiều hơn Thái Lan: <http://www.businessweek.com/news/2011-11-15/thai-floods-may-shift-japan-investment-to-indonesia-vietnam.html>.

Thái Lan đã bị tàn phá trong trận lụt dẫn đến việc giảm sản lượng xuất khẩu gạo.

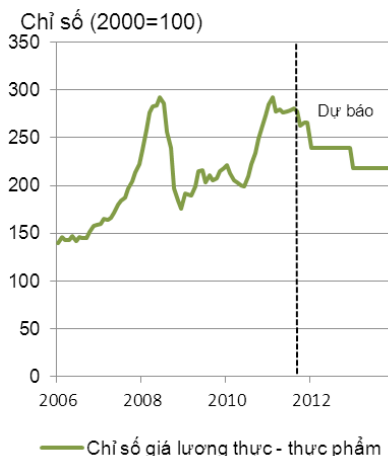
Trong khu vực châu Á, mặc dù nền kinh tế Trung Quốc tiếp tục tăng trưởng cao trong năm 2011, nhưng không phải không có nguy cơ tiềm tàng đối với nền kinh tế này. Trên thực tế, như một số nhà phân tích đã chỉ ra, việc thắt chặt chính sách tiền tệ và tài khoá ở Trung Quốc là do nguy cơ vỡ bong bóng bất động sản cũng như nguy cơ “hạ cánh cứng” (hard-landing) của nền kinh tế Trung Quốc. Do đó, rất có thể trong những năm tới, nền kinh tế Trung Quốc sẽ không tăng trưởng mạnh và cao như những năm vừa qua.

### ***Diễn biến giá cả một số thị trường***

#### ***Các thị trường hàng hóa***

Nếu như nửa đầu năm 2011 giá hàng hóa thế giới tăng mạnh thì cho đến cuối năm, nhìn chung giá các mặt hàng đã ổn định hơn so với những lo ngại ban đầu nhờ nguồn cung các mặt hàng đã phục hồi trong khi sức cầu được dự đoán lại giảm nhẹ.

Giá dầu đã trở lại quỹ đạo tăng kể từ khi giảm xuống khoảng 40 USD/thùng cuối năm 2008 và đầu năm 2009 trong suy thoái kinh tế toàn cầu. Năm 2011, giá dầu đã tăng 8% trong 10 tháng đầu năm (Hình 1.7). Giá dầu đạt đỉnh vào tháng 4/2011, ở mức 120 USD/thùng, chủ yếu là do biến động chính trị ở Trung Đông và Bắc Phi. Khi khả năng lan truyền bất ổn sang các nước xuất khẩu dầu lớn như Ả-rập Xê-út trở nên tương đối thấp, giá dầu mỏ đã giảm xuống đáng kể. Nguồn cung gia tăng từ các nước OPEC và việc các nước phát triển cho phép sử dụng các nguồn dự trữ dầu chiến lược đã góp phần làm giảm giá dầu. Trong nửa cuối năm 2011, lo ngại về khủng hoảng nợ công ở châu Âu và tăng trưởng kinh tế ở Mỹ đã gây ra áp lực giảm giá dầu. Trong năm 2012, triển vọng tăng trưởng kinh tế toàn cầu cũng có thể ảnh hưởng đến giá dầu. Ngân hàng Thế giới (WB) dự báo giá dầu sẽ giảm nhẹ xuống mức 94 USD/thùng trong năm tới. Dự báo này dựa trên thực tế suy thoái kinh tế ở châu Âu có thể dẫn đến cắt giảm nhu cầu năng lượng.

**Hình 1.7. Giá dầu thế giới****Hình 1.8. Chỉ số giá lương thực<sup>20</sup>**

*Nguồn: Ngân hàng Thế giới.*

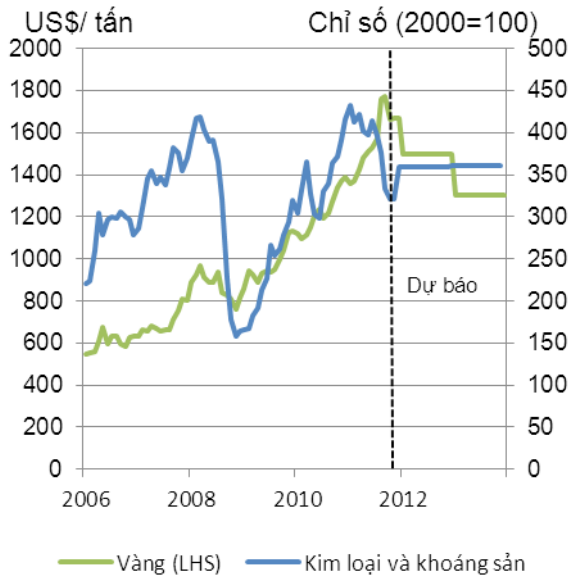
Kể từ tháng 6/2010, giá lương thực trên thế giới đã tăng nhanh, với chỉ số giá lương thực của Ngân hàng Thế giới đạt đỉnh trong tháng 2/2011 (Hình 1.8). Cả áp lực của cung và cầu đều ảnh hưởng tới sự gia tăng này. Về phía cung, sản xuất bị gián đoạn do thiên tai và sản lượng lương thực giảm, trong khi thu nhập tăng ở các nước đang phát triển tiếp tục làm tăng cầu các loại thực ăn khác nhau như dầu ăn và thịt. Giá năng lượng tăng cũng là một tác nhân ảnh hưởng đến việc tăng giá lương thực do năng lượng là đầu vào quan trọng của ngành nông nghiệp<sup>21</sup>. Tuy nhiên, nhờ cải thiện khả năng cung ứng mà giá cả đã ổn định từ tháng 3/2011 và Ngân hàng Thế giới dự báo chỉ số giá lương thực trong năm 2012 sẽ giảm 13% vì sản lượng tiếp tục tăng.

<sup>20</sup>Ngân hàng Thế giới không đưa ra dữ liệu về giá gạo Việt Nam 5% trước năm 2010. Họ cũng không đưa ra dự báo cho giá của loại gạo này.

<sup>21</sup>“Ước tính kinh tế lượng cho thấy giá năng lượng cứ tăng 10% thì giá lương thực sẽ tăng khoảng 2–3%. Thực tế, điều này hầu như là chính xác dựa trên những gì đã quan sát được: cùng với việc giá dầu bình quân tăng 223% từ giai đoạn 1986–2002 đến 2003–2010, chỉ số giá lương thực bình quân đã tăng 50%:

<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/-334934-1304428586133/GEP2011bCommodityAppendix.pdf>.

**Hình 1.9. Chỉ số giá vàng, kim loại**



*Nguồn: Ngân hàng Thế giới.*

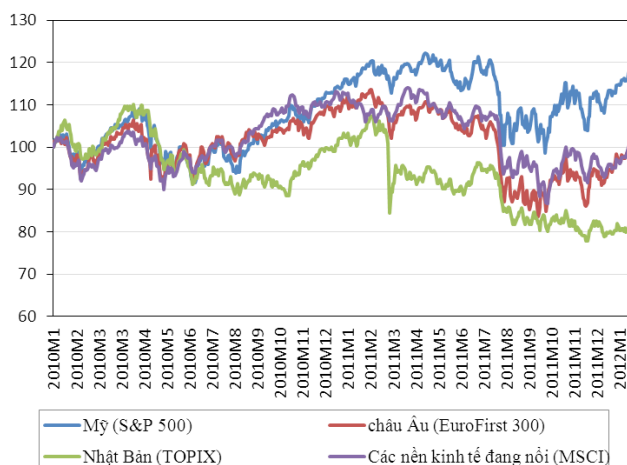
Giá vàng đã tăng liên tục trong những năm vừa qua và năm 2011 cũng không phải ngoại lệ khi giá vàng đã tăng đến 23% trong vòng 10 tháng đầu năm. Nhu cầu vàng tiếp tục tăng khi các nhà đầu tư đề phòng về mức tăng trưởng không đạt như dự kiến với các áp lực trên thị trường chứng khoán và giá cả. Vàng tăng giá cho thấy sự sụt giảm niềm tin vào vị trí đồng tiền dự trữ của USD do công nợ Mỹ gia tăng. Tuy nhiên, Ngân hàng Thế giới dự báo giá vàng sẽ giảm xuống khoảng 1.500 USD/ounce trong năm 2012.

Trong khi đó, giá thành của kim loại và quặng dao động trong nửa đầu năm 2011 trước khi giảm đáng kể xuống dưới 20% so với tháng 1/2011. Lo ngại về triển vọng kinh tế toàn cầu là nguyên nhân chính dẫn đến việc giảm giá khi mà rủi ro của cuộc suy thoái ở châu Âu và chính sách thắt chặt tiền tệ của Trung Quốc làm giảm nhu cầu với đồng và nhôm. Ngân hàng Thế giới dự báo giá của hầu hết các loại kim loại sẽ ổn định trong năm tới.

## Thị trường chứng khoán

Chứng khoán Hoa Kỳ đã tăng mạnh trong quý đầu của năm 2011, tiếp tục xu hướng tích cực từ nửa sau năm 2010. Trong tháng 5/2011, dự đoán xấu về nền kinh tế Mỹ xuất hiện và gây lo ngại, cùng với khả năng khủng hoảng nợ ở châu Âu tăng cao đã khiến cho chỉ số S&P sụt giảm mạnh trong tháng 7/2011. Sau khi thị trường tăng mạnh vào tháng 10/2011, tháng 11 cổ phiếu lại giảm 6% và tiếp tục duy trì mức 25% dưới mức đỉnh trước suy thoái kinh tế. Tuy nhiên, kể từ tháng 12/2011, những dấu hiệu tích cực từ nền kinh tế đã khiến chỉ số S&P 500 tăng đáng kể và chỉ số này được duy trì tăng cho đến tháng cuối tháng 3/2012 đạt mức cao nhất kể từ tháng 6/2008.

**Hình 1.10. Chỉ số chứng khoán tại các nền kinh tế**



*Nguồn:* Ngân hàng Thế giới.

*Ghi chú:* Chỉ số được tính so với tháng 1/2010 được coi là 100%.

Tại châu Âu, chứng khoán đã phải chịu tổn thất nặng nề với chỉ số Euro STOXX BROAD giảm 20% trong tháng 11/2011. Nguyên nhân chính của sự sụt giảm này là lo ngại về khủng hoảng nợ công. Các ngân hàng châu Âu dường như không thể tạo ra mức tăng trưởng tín dụng cần thiết cho các ngành khác. Chứng khoán sụt giảm cũng phản ánh nguy cơ gia tăng nghèo ở châu Âu nói chung khi các chính phủ thắt chặt chính sách tài khóa nhằm giải quyết nợ công bất chấp tỉ lệ thất nghiệp

cao. Tuy nhiên, với những dấu hiệu biến chuyển tích cực của khủng hoảng nợ công đầu năm 2012, chứng khoán châu Âu cũng đã tăng điểm như có thể thấy trong Hình 1.10.

Đối với Nhật Bản, sau năm 2010 mờ nhạt (giảm 2,1%), thị trường chứng khoán tiếp tục giảm đáng kể trong năm 2011 với mức sụt giảm 22% của chỉ số Nikkei 225. Trận động đất hồi tháng 3/2011 đã gây ra sự sụt giảm 7% chỉ trong một ngày, và lo ngại về tăng trưởng toàn cầu hồi tháng 8/2011 đã dẫn tới sự bán tháo trên thị trường. Suy thoái của Nhật Bản đã khiến các nhà đầu tư bớt lạc quan và cho dù không có hai cú sốc tiêu cực nói trên, nhiều ý kiến cho rằng chỉ số Nikkei vẫn sẽ giảm mạnh.

Mặc dù có sự tăng trưởng tương đối tốt song nhìn chung triển vọng thị trường chứng khoán toàn cầu năm 2012 vẫn chưa thực sự bền vững do những lo ngại về nợ công từ khu vực châu Âu đến cuối quý I/2012 lại quay trở lại. Bên cạnh đó, sự hồi phục của Hoa Kỳ cũng tiếp tục ảnh hưởng tâm lý của nhà đầu tư. Dù các công ty ở Mỹ tiếp tục vẫn có lợi nhuận, triển vọng tăng trưởng thấp sẽ cản trở nhiều công ty mở rộng kinh doanh. Tại châu Âu, bất ổn trong tài chính và vốn ngân hàng sẽ làm giảm triển vọng của thị trường chứng khoán, kể cả trong trường hợp khối này tránh được suy thoái kinh tế. Tại Nhật Bản, mặc dù có sự phục hồi trong tăng trưởng từ tái thiết sau động đất, nhưng với mức độ dân số già hóa ngày càng tăng, việc tăng điểm chứng khoán về dài hạn là một vấn đề khó khăn.

### ***Những tác động của kinh tế thế giới đến kinh tế Việt Nam***

Diễn biến kinh tế toàn cầu tác động mạnh đến nền kinh tế Việt Nam thông qua một số kênh trực tiếp chính như thương mại, đầu tư, kiều hối, viện trợ phát triển ODA, du lịch. Đó là do độ mở của nền kinh tế Việt Nam đã khá lớn với tỉ lệ thương mại/GDP lên tới 160% (2008 - 2010)<sup>22</sup> và những thị trường xuất khẩu lớn nhất của Việt Nam - Hoa Kỳ, Liên minh châu Âu (EU), Nhật Bản, Trung Quốc và Australia (Bảng 1.1) - là những thị trường có khả năng biến động lớn. Bên cạnh đó, sự biến động giá cả hàng hóa trên thị trường thế giới cũng sẽ chủ yếu thông qua kênh

---

<sup>22</sup>Tỉ lệ thương mại/GDP là tỉ lệ của xuất nhập khẩu so với GDP.

thương mại này ảnh hưởng tới nền kinh tế trong nước. Việt Nam là nước xuất khẩu ròng dầu thô và lương thực, do vậy, thay đổi giá cả những mặt hàng này sẽ dẫn đến thay đổi về thu nhập, doanh thu chính phủ, đầu tư và tăng trưởng kinh tế.<sup>23</sup> Hơn nữa, với tỉ trọng nhập khẩu nguyên liệu cho sản xuất còn lớn, biến động giá một số mặt hàng chủ chốt trên thị trường thế giới dễ cộng hưởng cùng các yếu tố khác khiến lạm phát của Việt Nam có những diễn biến phức tạp hơn.

Việt Nam cũng tiếp nhận các nguồn vốn quan trọng từ bên ngoài. Nguồn vốn FDI tới Việt Nam cũng từ các nước chủ yếu như Hoa Kỳ, Đài Loan, Nhật Bản và Singapore.<sup>24</sup> Đặc biệt, trong năm 2010 và 2011, luồng vốn gián tiếp cũng có vai trò ngày càng quan trọng với quy mô tăng lên đáng kể. Kiều hối cũng là một nguồn vốn quan trọng của Việt Nam, ước tính tương đương 7% GDP trong năm 2009. Tuy chỉ bằng khoảng một nửa giá trị kiều hối, song viện trợ phát triển chính thức (ODA) cũng là một nguồn cung cấp vốn nước ngoài quan trọng cho Việt Nam. Nhật Bản và EU là hai nhà viện trợ lớn nhất cho Việt Nam (2005 - 2009).<sup>25</sup> Bên cạnh đó, trong những năm gần đây du lịch cũng có ý nghĩa đáng kể đối với nền kinh tế. Hầu hết du khách đến từ các nước châu Á, bao gồm Trung Quốc, Hàn Quốc và Nhật Bản.<sup>26</sup>

**Bảng 1.1. Một số liên kết kinh tế chính của Việt Nam**

Thị trường xuất khẩu			Nguồn FDI		Kiểu hối		ODA		Du lịch	
1	Hoa Kỳ	20%	Malaysia	14%	Hoa Kỳ	58%	Nhật Bản	29%	Trung Quốc	18%
2	EU	18%	Mỹ	12%	EU	18%	EU	23%	Hàn Quốc	10%
3	Nhật Bản	13%	Đài Loan	10%	Australia	10%	Hoa Kỳ	6%	Nhật Bản	9%
4	Trung Quốc	9%	Nhật Bản	9%	Canada	9%	Australia	4%	Hoa Kỳ	9%
5	Australia	7%	Singapore	9%	Campuchia	2%	Hàn Quốc	1%	Đài Loan	7%

*Nguồn:* TCTK, OECD, WB và Tổng cục du lịch.  
*Ghi chú:* Tất cả các số liệu là phần trăm của tổng giá trị, trừ du lịch là phần trăm của tổng lượng du khách.

<sup>23</sup><http://www.rieb.kobe-u.ac.jp/academic/ra/dp/English/DP2011-09.pdf> <http://www.aseansec.org/aadcp/repstf/docs/06-004-FinalReport.pdf>.

<sup>24</sup>Số liệu của Tổng cục Thống kê.

<sup>25</sup>OECD DAC.

<sup>26</sup><http://www.vietnamtourism.gov.vn/english/index.php?cat=012035&itemid=4061>.

Như vậy, khi triển vọng kinh tế thế giới năm 2012 không tích cực, nền kinh tế Việt Nam sẽ chịu ảnh hưởng theo một số cách khác nhau. *Thứ nhất*, suy thoái ở Hoa Kỳ và châu Âu có thể tác động tới xuất khẩu. Hai khu vực trên chiếm tới 40% thị trường xuất khẩu của Việt Nam, và sự suy thoái trong năm tới ở một trong hai thị trường đều làm giảm nhu cầu nhập khẩu. Thực tế trong cuộc suy thoái kinh tế toàn cầu 2008-2009, một số nhà máy đã phải đóng cửa và một số khác đã phải sa thải công nhân do thiếu nhu cầu (VASS, 2009). May mắn là Việt Nam phần nào được bảo vệ khỏi những tác động tiêu cực từ sự suy thoái của các nền kinh tế tiên tiến do các mặt hàng xuất khẩu của Việt Nam nói chung là “hàng dệt may, may mặc rẻ hơn và nhu cầu thực phẩm, mà có xu hướng ít theo chu kỳ hơn và ít phụ thuộc hơn vào tình hình tài chính”<sup>27</sup> (những hàng hóa cần thiết). Nếu tình hình khủng hoảng nợ châu Âu xấu đi trong năm 2012, điều có thể sẽ làm dầu mỏ giảm giá, và như vậy giảm giá trị dầu mỏ xuất khẩu của Việt Nam và thu ngân sách chính phủ. Những khó khăn kinh tế ở châu Á cũng có thể tác động đến giá cả hàng hóa, vì phần lớn sự gia tăng nhu cầu năng lượng và kim loại trong những năm gần đây đều từ Trung Quốc và Ấn Độ. Hơn nữa, suy thoái kinh tế thường theo sau bởi các biện pháp bảo hộ sản xuất nhằm đảm bảo hàng nội địa ít phải chịu cạnh tranh so với hàng hóa từ nước ngoài, từ đó đảm bảo sản xuất và việc làm trong nước. Do vậy, Việt Nam cũng cần có sự chuẩn bị đối với những nguy cơ như chiến tranh tiền tệ<sup>28</sup> hoặc gia tăng trong các rào cản thương mại của các nước bạn hàng trong trường hợp diễn biến kinh tế thế giới xấu đi.

*Thứ hai*, vốn đầu tư trực tiếp và những dòng vốn tư nhân khác có thể sụt giảm nghiêm trọng nếu cuộc khủng hoảng ở châu Âu dẫn đến một cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu. Trong năm tới, dường như các ngân hàng ở châu Âu và các ngân hàng có giao dịch đáng kể với châu Âu sẽ cắt giảm cho vay để huy động vốn chuẩn bị chống đỡ với các thiệt hại có thể.<sup>29</sup> Trong khi các ngân hàng ở châu Âu đã hạn chế liên

---

<sup>27</sup> Quỹ Tiền tệ Quốc tế, tham vấn theo điều IV 2009, trang 34.

<sup>28</sup> Có thể xem thêm Carmen M. Reinhart và Kenneth S. Rogoff (2008).

<sup>29</sup> <http://www.reuters.com/article/2011/11/24/column-markets-saft-idUS-N1E7AM1S220111124>.



kết với Việt Nam, việc thắt chặt thị trường tín dụng toàn cầu nói chung có thể dẫn đến một sự giảm sút vốn cho vay đối với Việt Nam.

*Thứ ba*, diễn biến xấu ở các nền kinh tế tiên tiến, đặc biệt là Mỹ, sẽ ảnh hưởng đến dòng kiều hối chảy vào Việt Nam. Trong cuộc suy thoái toàn cầu, kiều hối về Việt Nam đã giảm 9% từ năm 2008 tới 2009, phản ánh điều kiện việc làm yếu kém ở Mỹ và châu Âu. Với dự báo tăng trưởng việc làm chậm ở cả hai khu vực, dòng kiều hối dường như sẽ không có tăng trưởng đáng kể vào năm 2012. Suy thoái ở Mỹ hoặc châu Âu có thể gây tụt giảm kiều hối, giảm một nguồn trao đổi ngoại tệ và thu nhập quan trọng.

*Thứ tư*, điều kiện kinh tế toàn cầu sẽ ảnh hưởng tới ngành du lịch Việt Nam. Thu nhập không đảm bảo ở các nền kinh tế tiên tiến sẽ giảm nhu cầu đi nghỉ ở nước ngoài. Trong giai đoạn suy thoái toàn cầu 2008-2009, lượng du khách quốc tế vào Việt Nam đã giảm 20%. Trong năm vừa qua, Trung Quốc và Hàn Quốc chiếm khoảng 30% lượng du khách tới Việt Nam. Do vậy, thu nhập gia tăng ở các quốc gia này tiếp tục tăng có khả năng sẽ hỗ trợ tăng trưởng của ngành du lịch trong năm 2012.

*Cuối cùng*, viện trợ phát triển chính thức (ODA) từ châu Âu có thể sụt giảm do chính phủ các quốc gia này đang nhắm tới giảm thâm hụt vốn đang lớn. Trong khi một số quốc gia như Vương quốc Anh đã phòng bị cho ngân sách quốc gia nhờ những chính sách thắt lưng buộc bụng thì các nước khác đều chưa tiến hành chính sách sách phòng ngừa. Trong một chiều hướng tích cực cho Việt Nam, Nhật Bản, quốc gia viện trợ nhiều nhất, đã cam kết khoản tài trợ kỷ lục cho Việt Nam bất chấp mức thâm hụt ngân sách lớn và trận động đất hồi tháng 3/2011 ở nước này.

### **Tổng quan kinh tế Việt Nam năm 2011**

Năm 2011 là năm bắt đầu giai đoạn kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm năm 2011-2015 với nhiều bất ổn vĩ mô cần được giải quyết. Những điểm yếu mang tính cơ cấu tồn đọng từ kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 2006-2010 có ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả của nền kinh tế Việt Nam: lạm phát kéo dài, tăng trưởng không ổn định và thấp hơn so với thời kì trước, đi cùng với các bất ổn vĩ mô gia tăng nhập siêu, nợ

công, nợ nước ngoài<sup>30</sup>. Từ cuối năm 2007, đã có những chỉ dấu rõ ràng về yếu kém của nền kinh tế. Sang năm 2008, trước bối cảnh khó khăn kinh tế toàn cầu và cơ cấu kinh tế dễ bị tổn thương, mục tiêu tăng trưởng do Chính phủ đặt ra đã được điều chỉnh giảm, từ 8,5-9% theo kế hoạch xuống 7,2% nhưng cũng không thể hoàn thành. Tốc độ tăng trưởng GDP năm 2008 chỉ đạt 6,23%, chính thức đánh dấu sự sụt giảm tốc độ tăng trưởng. Sang năm 2009 và 2010, tốc độ tăng trưởng của kinh tế Việt Nam giữ ở mức thấp 5,32% và 6,78%. Tăng trưởng kinh tế do vậy cũng không thể đạt mức kế hoạch đặt ra (xem Bảng 1.2).

Bên cạnh đó, trong bốn năm vừa qua, Việt Nam là nước có tỉ lệ lạm phát cao nhất châu Á. Dự trữ ngoại tệ cũng thường xuyên trong tình trạng căng thẳng, với tỉ giá được điều chỉnh bằng các quyết định hành chính và cũng thường xuyên chịu áp lực phá giá đồng tiền. Thị trường tài chính, đặc biệt là thị trường cổ phiếu, biến động bất thường với biên độ cao. Trong khi đó, xếp hạng tín nhiệm quốc gia (sovereign credit ratings) cũng phần nào cho thấy hiệu quả hoạt động tương đối kém của Việt Nam so với các nước trong khu vực.

Bước sang giai đoạn mới, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2011-2015 đã được Quốc hội khóa 13 thông qua ngày 8/11/2011. Trong kế hoạch phát triển kinh tế 5 năm này, hai vấn đề chính của nền kinh tế đã được cập và được xác định là mục tiêu cần giải quyết: (i) ổn định kinh tế vĩ mô được đặt lên hàng đầu, và (ii) định hướng nâng cao hiệu quả của nền kinh tế. Mục tiêu phấn đấu trong 5 năm tới là duy trì mức tăng trưởng từ 6,5-7%/năm, thấp hơn so với kế hoạch 5 năm trước. Chỉ số giá tiêu dùng được đặt mục tiêu hạ xuống ở mức 5-7% vào năm 2015. Nợ công được đặt mục tiêu thấp hơn những năm trước nhằm thực hiện kế hoạch duy trì tổng nợ công không quá 65% GDP, dư nợ chính phủ và dư nợ quốc gia không quá 50% GDP. Đồng thời, kế hoạch 5 năm 2011-2015 cũng chú trọng hơn đến yếu tố hiệu quả của nền kinh

---

<sup>30</sup>Giai đoạn 2006-2010 đánh dấu một giai đoạn bất ổn định của nền kinh tế khi lạm phát gia tăng, tăng trưởng không ổn định và ở mức thấp hơn thời kỳ trước. Giai đoạn này chứng kiến ảnh hưởng mạnh của khủng hoảng tài chính toàn cầu đến nền kinh tế Việt Nam. Điều này vừa cho thấy sự gia tăng đáng kể mức độ hội nhập kinh tế, đồng thời cho thấy tính dễ tổn thương của nền kinh tế Việt Nam trước các cú sốc từ bên ngoài.

tế với ba chỉ tiêu: (i) tỉ trọng sản phẩm công nghệ cao đạt khoảng 30% tổng giá trị công nghiệp; (ii) năng suất lao động xã hội đến 2015 tăng 29-32% so với mức năm 2010; và (iii) giảm mức tiêu tốn năng lượng trên GDP từ 2,5-3%/năm.

**Bảng 1.2. Kế hoạch và thực hiện chỉ tiêu kế hoạch**

Chỉ tiêu	Kế hoạch 5 năm 2006-2010	Thực hiện kế hoạch
Tăng GDP so với năm bắt đầu kế hoạch	2,1 lần	2,02 lần
Tăng trưởng GDP (% , bình quân năm)	7,5 - 8	7,0
GDP bình quân đầu người (USD)	1.050 - 1.100	1.173
Cơ cấu GDP		
- Nông, lâm, ngư nghiệp	15 - 16%	20,6%
- Công nghiệp và xây dựng	43 - 44%	41,1%
- Dịch vụ	40 - 41%	38,3%
Kim ngạch xuất khẩu tăng hàng năm (%)	16	15,8
Tỉ lệ huy động vào ngân sách (%/GDP)	21 - 22	26,2
Vốn đầu tư toàn xã hội (%/GDP)	40	41,9

*Nguồn:* TCTK, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Thực chất những định hướng chính sách nêu trên cũng đã được thực hiện ngay trong những tháng đầu năm 2011 với việc thực hiện nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 24/2/2011 của Chính phủ (Hộp 1). Nghị quyết này cũng là định hướng chính sách vĩ mô xuyên suốt cả năm, khẳng định mục tiêu ổn định vĩ mô thay vì tăng trưởng kinh tế và có tác động đến nhiều khía cạnh của nền kinh tế trong năm qua.

### Hộp 1.1. Những điểm nhấn quan trọng của Nghị quyết số 11/NQ-CP

Những diễn biến trong hai tháng đầu năm 2011 của tình hình thế giới (giá xăng, giá lương thực và giá các hàng hóa cơ bản trong xu thế gia tăng mạnh) và trong nước (giá xăng và giá điện bị điều chỉnh mạnh, lạm phát tăng cao, tỷ giá tự do gần như hỗn loạn, dự trữ ngoại hối mỏng, thâm hụt thương mại cao và dai dẳng, tình trạng đô la hóa và vàng hóa cao độ, niềm tin vào tiền đồng và điều hành kinh tế vĩ mô suy giảm nghiêm trọng, v.v...) cho thấy Việt Nam đứng trước những thử thách rất gay gắt, bất ổn vĩ mô đang đe dọa sự phát triển bền vững của nền kinh tế. Vì thế, ổn định kinh tế vĩ mô là mục tiêu tất yếu và lựa chọn duy nhất trong thời điểm đó. Nghị quyết số 11/NQ-CP về những giải pháp chủ yếu tập trung kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội ngày 24/2/2011 đã thể hiện rõ “quyết tâm chính trị” trong cuộc chiến chống lại bất ổn vĩ mô đang ở ngưỡng nguy hiểm. Đây là động thái quyết liệt và mạnh mẽ nhất từ trước đến nay, khi lần đầu tiên, Chính phủ đã loại bỏ hẳn mục tiêu tăng trưởng trong năm 2011, mọi giải pháp và chính sách đều hướng đến mục tiêu ổn định vĩ mô.

#### Các nhóm giải pháp trong Nghị quyết 11

Nhóm giải pháp	Các giải pháp cụ thể
1. Thực hiện chính sách tiền tệ chặt chẽ, thận trọng	<ul style="list-style-type: none"><li>• Điều hành và kiểm soát để bảo đảm tốc độ tăng trưởng tín dụng năm 2011 dưới 20% , tổng phương tiện thanh toán khoảng 15 - 16%; ưu tiên vốn tín dụng phục vụ phát triển SXKD, nông nghiệp, nông thôn, xuất khẩu công nghiệp hỗ trợ, doanh nghiệp vừa và nhỏ.</li><li>• Điều hành tỷ giá và thị trường ngoại hối linh hoạt; yêu cầu các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước bán ngoại tệ cho Ngân hàng khi có nguồn thu và được mua khi có nhu cầu hợp lý</li><li>• Kiểm soát chặt chẽ hoạt động kinh doanh vàng: tập trung đầu mối NK vàng, tiến tới xóa bỏ việc kinh doanh vàng miếng trên thị trường tự do; ngăn chặn hiệu quả các hoạt động buôn lậu vàng qua biên giới.</li><li>• Giám sát việc tuân thủ các quy định về thu đổi ngoại tệ, kinh doanh vàng</li></ul>

<p>2. Thực hiện chính sách tài khóa thắt chặt, cắt giảm đầu tư công, giảm bội chi ngân sách nhà nước</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tăng thu NSNN 7-8% so với dự toán ngân sách năm 2011; Tiết kiệm thêm 10% chi thường xuyên; Giảm bội chi NSNN năm 2011 xuống dưới 5% GDP</li> <li>• Không ứng trước vốn NSNN, TPCP năm 2012 cho các dự án, trừ các dự án phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai cấp bách; Không kéo dài thời gian thực hiện các khoản vốn đầu tư từ NSNN, TPCP kế hoạch năm 2011.</li> <li>• Ngân hàng Phát triển Việt Nam giảm tối thiểu 10% kế hoạch tín dụng đầu tư từ nguồn vốn tín dụng nhà nước.</li> <li>• Chưa khởi công các công trình, dự án mới sử dụng vốn NSNN và TPCP, trừ các dự án phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai cấp bách, các dự án trọng điểm quốc gia và các dự án được đầu tư từ ODA</li> <li>• Các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước rà soát, cắt giảm, sắp xếp lại các dự án đầu tư, tập trung vào lĩnh vực SXKD chính.</li> </ul>
<p>3. Thúc đẩy sản xuất, khuyến khích xuất khẩu, kiểm chế nhập siêu, sử dụng tiết kiệm năng lượng</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ban hành và thực hiện quy định về điều tiết cân đối cung - cầu đối với từng mặt hàng thiết yếu, bảo đảm kết hợp hợp lý, gắn sản xuất trong nước với điều hành xuất nhập khẩu</li> <li>• Phần đầu bảo đảm nhập siêu không quá 16% tổng kim ngạch xuất khẩu; bảo đảm ngoại tệ để nhập khẩu hàng hóa thiết yếu mà sản xuất trong nước chưa đáp ứng</li> <li>• Ưu tiên bảo đảm điện cho sản xuất</li> <li>• Khuyến khích phát triển sản xuất nông nghiệp, nông thôn, tăng sản xuất, tạo việc làm, thu nhập cho người lao động, bảo đảm an ninh lương thực</li> </ul>
<p>4. Điều chỉnh giá điện, xăng dầu gắn với hỗ trợ hộ nghèo</p>	
<p>5. Tăng cường bảo đảm an sinh xã hội</p>	
<p>6. Đẩy mạnh công tác thông tin, tuyên truyền</p>	

Với việc thực hiện khá quyết liệt Nghị quyết 11, tăng trưởng kinh tế Việt Nam năm 2011 chỉ đạt 5,89%, dưới mục tiêu đề ra. Tuy nhiên, nhiều bất ổn vĩ mô cũng đã được xoa dịu, lạm phát đã được kiểm chế tốt hơn vào cuối năm, trong khi cán cân vãng lai đã thặng dư sau nhiều năm thâm hụt. Mặc dù vậy, những bất ổn vĩ mô vẫn còn tồn tại và chưa có dấu hiệu được giải quyết một cách bền vững, trong khi việc áp dụng

chính sách thắt chặt đột ngột khi hệ thống tài chính ngân hàng vốn yếu kém và còn nhiều tồn tại đã khiến khu vực tài chính căng thẳng. Chi tiết hơn về diễn biến kinh tế Việt Nam năm 2011 cùng với tác động của các chính sách mà nổi bật là chính sách tiền tệ thắt chặt trong năm qua sẽ được trình bày ở phần tiếp theo thông qua bốn lĩnh vực chính bao gồm: sản lượng và việc làm, kinh tế đối ngoại, tiền tệ và cân đối ngân sách.

### ***Diễn biến sản lượng và việc làm***

#### ***Cơ cấu ngành trong GDP***

Theo số liệu từ Tổng cục Thống kê, so với năm 2010, giá trị tổng sản phẩm trong nước (GDP) tăng 5,89%, thấp hơn so với mức chỉ tiêu đã hạ thấp 6% vào tháng 6/2011<sup>31</sup>. Xét tới đóng góp vào tăng trưởng theo ngành, mặc dù vẫn là ngành đóng góp vào tăng trưởng thấp nhất song tỷ trọng đóng góp của ngành nông - lâm - thủy sản tăng lên đáng kể, từ 7% năm 2010 lên 11,15% năm 2011. Cũng trong năm 2011, giá trị ngành này theo giá so sánh ước đạt 245,9 nghìn tỉ đồng, tăng 4% so với năm 2010. Trong nông nghiệp, sản xuất lúa gạo đã có một năm thành công với mức năng suất tăng cao nhất trong vòng 10 năm gần đây (Tổng cục Thống kê, 2011). Nhìn chung trong cả năm 2011, ngành nông - lâm - ngư nghiệp đã có sự mở rộng đáng kể và là một nhân tố giúp ổn định kinh tế thời gian qua với sự đóng góp ấn tượng của tiểu ngành nông nghiệp.

---

<sup>31</sup>Chỉ tiêu tăng trưởng kinh tế cho Việt Nam được đặt ra vào tháng 12/2010 là 7,5%. Tuy nhiên, trước yêu cầu ổn định kinh tế vĩ mô, mục tiêu tăng trưởng đã được đặt xuống thứ hai và giảm xuống 6% vào tháng 6/2011. <http://vneconomy.vn/2011060305547518P0C9920/giam-muc-tieu-tang-truong-noi-chi-tieu-lam-phat.htm>

**Bảng 1.3. Tăng trưởng GDP theo ngành, 2006-2011**

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

*Nguồn:* TCTK và tính toán của nhóm nghiên cứu.

Trái ngược với ngành nông nghiệp, diễn biến xấu của nền kinh tế được thể hiện chủ yếu trong khu vực công nghiệp và xây dựng<sup>32</sup>. Cụ thể, hai ngành chịu ảnh hưởng nặng nề nhất và có mức tăng trưởng âm trong năm qua là công nghiệp khai khoáng và xây dựng. Tốc độ tăng trưởng chung của ngành công nghiệp đã giảm 2,2 % so với năm 2010 xuống còn 5,53% trong năm 2011. Trong đó, ngành sản xuất và cung ứng điện, ga, nước có mức giảm nhẹ nhất trong khi ngành khai khoáng tiếp tục cho thấy tốc độ tăng trưởng rất thấp với quy mô ngành đã thu nhỏ kể từ năm 2006. Ngành công nghiệp chế biến lại có dấu hiệu lạc quan hơn khi trái ngược lại với cú sốc năm 2008-2009, tốc độ tăng trưởng ngành này giảm không đáng kể (từ mức 8,38% năm 2010 xuống mức 8,30% năm 2011). Tuy nhiên, khả năng chịu đựng của ngành chế biến sẽ được kiểm tra trong năm 2012 do tác động của khủng hoảng tới ngành này thường kéo dài hơn các ngành khác. Đối với ngành dịch vụ, những bất

<sup>32</sup>Ngành xây dựng có thể được sử dụng như là chỉ báo đối với những khó khăn của nền kinh tế. Hai cuộc khủng hoảng gần đây đều có thể chuẩn đoán qua biến động của ngành này với sự sụt giảm nhanh chóng và quy mô sụt giảm lớn trong năm 2008 và 2011.

ổn vĩ mô và các chính sách thắt chặt tiền tệ, tài khóa dường như ít ảnh hưởng nhất đến ngành này. Số liệu thống kê cho thấy sự ổn định của ngành khi tăng trưởng ngành đạt 7% và đóng góp vào tăng trưởng GDP đã gia tăng so với năm trước.<sup>33</sup>

*Các thành tố chi tiêu trong GDP*

**Bảng 1.4. Cơ cấu GDP theo tổng cầu (%)**

Chỉ tiêu	2007	2008	2009	2010	2011
GDP tính theo giá thực tế	100	100	100	100	100
Tích lũy tài sản	43,13	39,71	38,13	38,88	32,62
Tiêu dùng cuối cùng	70,81	73,53	72,77	73,04	70,79
Xuất khẩu ròng	-15,85	-15,21	-10,35	-10,27	-4,22
Sai số	1,91	1,97	-0,55	-1,65	0,80

*Nguồn:* CEIC, Tổng cục Thống kê.

Tiêu dùng cuối cùng của tư nhân và Chính phủ đều có xu hướng tăng trong thời gian qua<sup>34</sup>. Năm 2011, tiêu dùng cuối cùng đạt 1.794.500 nghìn tỉ đồng, tăng 24,02% so với năm trước. Trong đó, tiêu dùng của chính phủ năm 2011 đạt 164.300 nghìn tỉ đồng, tiêu dùng của tư nhân đạt 1.630.200 nghìn tỉ đồng, tăng 23,72%. So với tốc độ tăng tiêu dùng tư nhân của năm 2010 thì con số này lớn hơn cho thấy nhu cầu tiêu dùng của người dân ngày càng cao. Mặc dù năm 2011, Chính phủ có những kêu gọi mạnh mẽ trong việc thắt chặt tài khóa song tốc độ gia tăng tiêu dùng của Chính phủ vẫn tăng từ 23,7% lên 27,07% trong năm 2011. Xét đến mức độ đóng góp vào tăng trưởng GDP, năm 2011 mức độ đóng góp của tiêu dùng vào khoảng 17,55%, như vậy không tính năm 2008 thì đây là mức đóng góp cao nhất từ năm 2007 tới nay.

<sup>33</sup>Trong nhóm ngành dịch vụ, mức giảm lớn nhất trong dịch vụ thuộc về dịch vụ môi giới kinh doanh bất động sản, khi tốc độ tăng chỉ đạt 1,83%. Ngành này đã liên tục giảm từ năm 2007, gắn liền với sự sụt giảm trong ngành bất động sản và xây dựng. Hai phân ngành có tốc độ tăng cao hơn so với năm trước là y tế và giáo dục đào tạo.

<sup>34</sup>Năm 2008, tốc độ tăng tiêu dùng tăng đột biến lên mức gần 35%, trong đó tiêu dùng tư nhân là 34,82% và tiêu dùng chính phủ là 31,28%. Năm 2009, do ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế, tốc độ tăng tiêu dùng cuối cùng của cả Chính phủ và tư nhân đều giảm xuống còn khoảng 10%, với sự phục hồi kinh tế, mức tiêu dùng cũng tăng lên trong năm 2010.



**Bảng 1.5. Tiêu dùng cuối cùng trong GDP, 2007-2011**

	2007	2008	2009	2010	2011
Giá trị (nghìn tỉ đồng)					
Tiêu dùng cuối cùng	809,862	1 091,876	1 206,819	1 446,900	1 794,500
Tư nhân	740,615	1 000,972	1 102,279	1 317,600	1 630,200
Chính phủ	69,247	90,904	104,540	129,300	164,300
Tốc độ tăng (%)					
Tiêu dùng cuối cùng	19,82	34,82	10,53	19,89	24,02
Tư nhân	20,00	35,15	10,12	19,53	23,72
Chính phủ	17,90	31,28	15,00	23,68	27,07
Đóng góp vào tăng trưởng GDP (%)					
Tiêu dùng cuối cùng	13,75	24,66	7,74	14,48	17,55
Tư nhân	12,67	22,76	6,82	12,98	15,78
Chính phủ	1,08	1,89	0,92	1,49	1,77

*Nguồn:* CEIC, TCTK và tính toán của nhóm nghiên cứu.

Tích lũy tài sản phản ánh chỉ tiêu cho đầu tư tài sản cố định, đầu tư tài sản lưu động và tài sản quý hiếm. Do tác động của cuộc khủng hoảng tài chính và kinh tế toàn cầu cùng các phản ứng chính sách, tốc độ tăng tích lũy tài sản biến động mạnh và nhìn chung giảm đáng kể. Trước khi cuộc khủng hoảng kinh tế xảy ra, tốc độ tăng tích lũy tài sản là 37,55%, hai năm 2008 và 2009, tốc độ tăng này giảm chỉ còn 19,55% và 7,22% làm tỉ trọng tích lũy tài sản trong GDP giảm từ 43,13% năm 2007 xuống còn 39,71% và 38,13% trong 2 năm 2008 và 2009. Chính vì vậy, mức đóng góp vào tốc độ tăng GDP giảm hơn nhiều so với năm trước khủng hoảng, từ mức 13,82% xuống còn 8,43% và 2,87%. Năm 2010, tích lũy tài sản tăng 21,8% so với 2009 làm tỉ trọng tích lũy tài sản tăng lên đạt 38,88% chủ yếu là do chính sách kích cầu của chính phủ được thực hiện và mức đóng góp vào GDP là 8,31%. Tuy vậy, với các chính sách thắt chặt tài khóa, thắt chặt tiền tệ theo định hướng của nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 24/2/2011 khiến lãi suất cao, cũng như tác động tiêu cực của tình hình kinh tế thế giới, đầu tư nói chung trong nền kinh tế đã giảm. Tỉ trọng tích lũy tài sản năm 2011 chỉ còn 32,62%.

**Bảng 1.6. Tích lũy tài sản và GDP (theo giá thực tế)**

<b>Chỉ tiêu</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
TLTS (tỉ đồng)	493300	589746	632326	770200	827000
Tỉ trọng trong GDP (%)	43,13	39,71	38,13	38,88	32,62
Trong đó:					
TLTS cố định	38,27	34,61	34,52	35,56	29,41
TLTS lưu động và quý hiếm	4,86	5,10	3,61	3,32	3,21
Tốc độ tăng TLTS	37,55	19,55	7,22	21,80	7,37
Đóng góp vào tốc độ tăng GDP (%)	13,82	8,43	2,87	8,31	2,87

*Nguồn: Tổng cục Thống kê.*

Vốn đầu tư toàn xã hội có xu hướng tăng lên qua các năm<sup>35</sup>. Năm 2007 vốn đầu tư là 532.093 nghìn tỉ đồng, năm 2010, con số này là 830.278 nghìn tỉ đồng, tăng 17,1% theo giá thực tế so với năm 2009 và bằng 41,9% GDP. Vốn đầu tư toàn xã hội thực hiện năm 2011 theo giá thực tế đạt 877,9 nghìn tỉ đồng, tăng 5,7% so với năm 2010 và bằng 34,6% GDP. Xét về cơ cấu vốn đầu tư, tỉ trọng vốn đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước có xu hướng giảm, từ 40,6% năm 2009 xuống còn 38,1% năm 2010. Sang năm 2011, tỉ trọng của vốn đầu tư thuộc khu vực nhà nước đạt 38,9%, tăng 5,7% so với năm 2010, bằng 101,8% kế hoạch. Vốn đầu tư khu vực ngoài nhà nước năm 2011 đạt 309,4 nghìn tỉ đồng, chiếm 35,2% và tăng 3,3% so với năm 2010. Khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài đóng góp một lượng vốn đầu tư là 226,9 nghìn tỉ đồng, chiếm 25,9% và tăng 5,8% so với năm trước. Như vậy, khó khăn về kinh tế chỉ cản trở tốc độ tăng của vốn đầu tư thuộc khu vực ngoài nhà nước, các biện pháp thắt chặt tài khóa và tiền tệ cũng chủ yếu tác động thu hẹp tới khu vực kinh tế tư nhân, trong khi đó vốn đầu tư của khu vực nhà nước và khu vực đầu tư nước ngoài đều có tốc độ tăng khá.

<sup>35</sup>Theo Tổng cục Thống kê, trong khi tích lũy tài sản được hiểu là đầu tư vào các tài sản cố định và thay đổi tồn kho tài sản lưu động trong nền kinh tế thì đầu tư nói chung ở đây được hiểu là những chi phí bỏ ra làm tăng tài sản cố định, tài sản lưu động, tài sản trí tuệ, v.v... Như vậy có một mức chênh lệch giữa đầu tư theo thống kê và tích lũy tài sản cố định vốn được xem là đầu tư vật chất trong nền kinh tế. Một phần của mức chênh lệch này được giải thích bởi những khoản đầu tư vào con người và đầu tư tài chính ngắn hạn.

**Bảng 1.7. Cơ cấu vốn đầu tư xã hội, 2006-2011 (%)**

<b>Nguồn vốn</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Khu vực nhà nước	37,2	33,9	40,6	38,1	38,9
Khu vực ngoài nhà nước	38,5	35,2	33,9	36,1	35,2
Khu vực có vốn FDI	24,3	30,9	25,5	25,8	25,9
Tổng số	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Tổng vốn đầu tư toàn xã hội (tỉ đồng)	532.093	616.735	708.826	830.278	877.900

*Nguồn: Tổng cục Thống kê.*

Ở khu vực cầu đối ngoại, chênh lệch luôn nghiêng về nhập khẩu. Điều này cũng có nghĩa cầu trong nước luôn lớn hơn khả năng sản xuất của nền kinh tế. Một tín hiệu tốt là thâm hụt thương mại đã giảm dần qua các năm và năm 2011, mức thâm hụt đã thấp hơn 10%. Tuy nhiên, đây vẫn là mức nhập siêu lớn so với các nước trong khu vực và trên thế giới<sup>36</sup>. Chi tiết về mục này sẽ được đề cập trong phần khu vực đối ngoại của nền kinh tế.

#### *Lao động và việc làm*

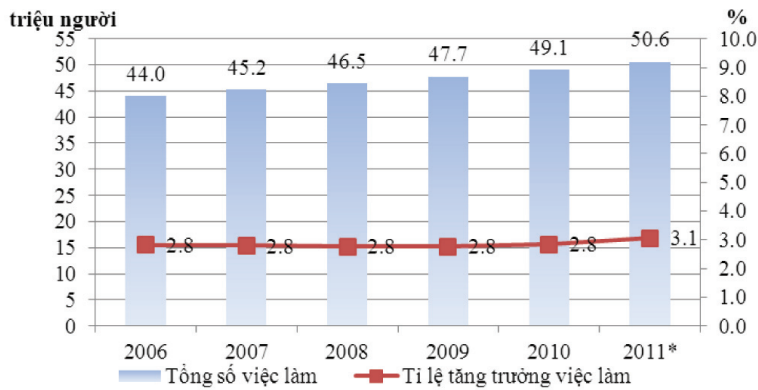
Trong giai đoạn 2006-2011, tổng số việc làm trong nền kinh tế đã tăng từ 44 triệu lên 50,6 triệu (tăng trung bình khoảng 2,83%/năm) (Hình 1.8). Trong khi đó, lực lượng lao động có tốc độ tăng tương đương việc làm (2,8%/năm), điều này cho thấy sự mở rộng khá tương ứng của cả cung và cầu trong thị trường lao động. Mặc dù vậy, do tốc độ tăng việc làm tạo mới vẫn thấp hơn so với tốc độ tăng của lực lượng lao động nên tỉ lệ thất nghiệp trong giai đoạn 2006-2011 vẫn tăng nhẹ từ 2,1% lên 2,3% với số người thất nghiệp tăng từ 1 lên 1,2 triệu. Tuy nhiên, tỉ lệ thất nghiệp ở thành thị có chuyển biến tích cực khi giảm từ 4,8% năm 2006 xuống còn 3,6% năm 2011. Bên cạnh đó, so sánh với năm 2010, những chuyển biến về tỉ lệ thất nghiệp năm 2011 có dấu hiệu tích cực. Tỉ lệ thất nghiệp của lao động trong độ khu vực thành thị là 3,6%, khu vực nông thôn là 1,71% (năm 2010 các tỉ lệ tương ứng là 4,29% và 2,30%). Tỉ lệ thiếu việc làm của lao động trong độ tuổi năm

<sup>36</sup>Trong giai đoạn 2006-2010, các nước như Indonesia, Malaysia, Thái Lan và Trung Quốc có tỉ trọng xuất khẩu ròng/GDP trung bình lần lượt là 6,1%, 22%, 9,3% và 6,9% (xem thêm Chương 4).

2011 là 3,34%, trong đó khu vực thành thị là 1,82%, khu vực nông thôn là 3,96% (năm 2010 các tỉ lệ tương ứng là 3,57%; 1,82%; 4,26%).

Liên quan đến cơ cấu lao động (từ 15 tuổi trở lên) đang làm việc trong các khu vực kinh tế, cho đến năm 2011, khu vực tư nhân trong nước, đặc biệt là nông nghiệp và khu vực phi chính thức, giữ vai trò chính tạo việc làm cho nền kinh tế (chiếm 86% số việc làm), còn khu vực nhà nước có vai trò giảm (chỉ còn 10,4%). Khu vực có vốn đầu tư nước ngoài mặc dù chỉ chiếm tỉ trọng khiêm tốn trong tổng việc làm, song tỉ trọng này có xu hướng gia tăng (tăng từ 3% lên 3,5% trong cùng giai đoạn). Như vậy, sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân trong nước đóng vai trò quan trọng đối với tạo việc làm, hạn chế tình trạng thất nghiệp hay thiếu việc làm. Đồng thời, theo Tổng cục Thống kê, cơ cấu lao động khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản giảm từ 48,7% năm 2010 xuống 48,4% năm 2011; khu vực công nghiệp và xây dựng giảm từ 21,7% xuống 21,29%; khu vực dịch vụ tăng từ mức 29,6% lên 30,3% cho thấy ngành dịch vụ là ngành đóng vai trò quan trọng đối với tạo việc làm trong nền kinh tế.

**Hình 1.11. Tăng trưởng việc làm của Việt Nam giai đoạn 2006-2011**



*Nguồn:* Tổng cục Thống kê, 2011; \* số liệu 9 tháng đầu năm 2011.

Một chỉ tiêu quan trọng khác của thị trường lao động là tiền lương. Tuy không có số liệu của Tổng cục Thống kê về tiền lương, song những số liệu thu thập được từ các cuộc khảo sát do Viện Khoa học Xã hội Việt Nam tại các khu công nghiệp và một số địa bàn quan trọng khác ở một số tỉnh như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Bình Dương được thực hiện hàng năm trong suốt giai đoạn từ 2009 đến 2011 cũng cho thấy chỉ số này phục hồi khá tốt sau khi giảm xuống mức thấp nhất vào quý I/2009 dưới tác động của cuộc khủng hoảng kinh tế. Cả tiền lương danh nghĩa cũng như tiền lương thực tế (đã loại trừ yếu tố lạm phát) tại các địa bàn tiến hành khảo sát vào tháng 8/2011 đều cao hơn so với thời điểm ba năm trước đó (tháng 6/2008).

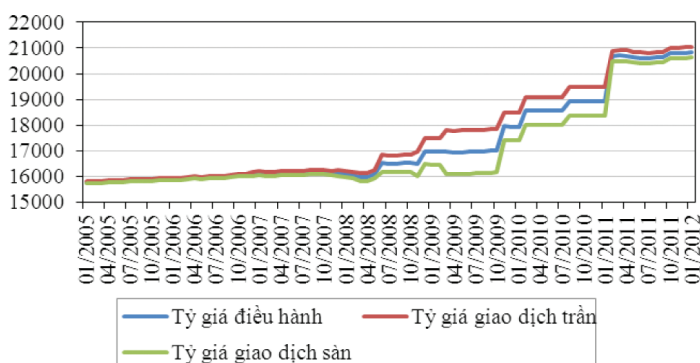
Như vậy, cả ba chỉ số chính về thị trường lao động - việc làm, thất nghiệp, và tiền lương, đều tương đối khả quan trong năm 2011 dù tăng trưởng kinh tế sụt giảm. Các kết quả này về thị trường lao động có thể được nhìn nhận là các điểm sáng của kinh tế vĩ mô trong năm qua.

### ***Diễn biến lĩnh vực đối ngoại***

#### ***Diễn biến tỷ giá***

Nhìn chung, điều hành tỷ giá của Việt Nam thời gian qua có thể tóm tắt như sau: phá giá mạnh khi nền kinh tế gặp phải khủng hoảng, áp lực từ thị trường lớn và mức tỷ giá chính thức và tỷ giá trên thị trường tự do sai biệt quá nhiều; và neo chặt tỷ giá mỗi khi kinh tế đi vào ổn định, khi mức tỷ giá chính thức và tỷ giá trên thị trường tự do gần sát (Vũ Quốc Huy và cộng sự, 2011). Trong suốt giai đoạn từ 2001-2008, chính sách tỷ giá của Việt Nam khá cứng nhắc, và cho đến khi khủng hoảng tài chính xảy ra, chính sách tỷ giá mới có những điều chỉnh đánh dấu cho sự bắt đầu một giai đoạn điều chỉnh tỷ giá thường xuyên hơn.

**Hình 1.12. Tỷ giá USD/VND, 2005-2011 (theo tháng)**



Nguồn: Ngân hàng Nhà nước.

Để thấy được những biến động của tỉ giá trong năm vừa qua, cần thiết phải xét đến nguyên nhân của bất ổn tỉ giá trong một số năm gần đây. Tỉ giá hối đoái của Việt Nam đã trở nên biến động mạnh kể từ năm 2007, khi dòng vốn quốc tế đổ vào tăng lên đột ngột gây áp lực tăng giá đồng Việt Nam. Tuy nhiên, giai đoạn tăng giá này của Việt Nam khá ngắn. Lạm phát ở Việt Nam tăng cao trong những tháng đầu năm 2008 cùng bất ổn vĩ mô và khủng hoảng kinh tế thế giới kể từ giữa năm đã khiến dòng vốn gián tiếp vào Việt Nam đảo chiều<sup>37</sup>. Trong khi đó, thâm hụt thương mại tăng mạnh liên tục và kéo dài (trừ ba tháng đầu năm 2009), nhu cầu nắm giữ vàng và ngoại tệ như những khoản dự trữ cũng tăng mạnh khi nền kinh tế nhiều bất ổn, do vậy nhu cầu ngoại tệ cho nhập khẩu vàng và hàng hóa đều tăng mạnh. Những yếu tố này cùng một lúc tác động khiến cho đồng Việt Nam chịu áp lực giảm giá khá lớn. Do đó, Ngân hàng Nhà nước (NHNN) đã phải nới rộng biên độ tỷ giá liên tục từ mức 0,75% vào năm 2007 lên mức 5% vào tháng 3/2009 sau bốn lần điều chỉnh. Sau đó phải tiếp tục phá giá 5,4% vào tháng 11/2009 và thu hẹp biên độ tỷ giá xuống 3%<sup>38</sup>.

<sup>37</sup>Theo Trung tâm Tin học - Văn phòng Quốc hội (2009), vốn đầu tư gián tiếp nước ngoài ròng rút khỏi Việt Nam trong năm 2008 là 578 triệu USD.

<sup>38</sup>Tuy vậy, phải nói rằng năm 2009 vẫn còn nhiều điều kiện tương đối thuận lợi cho Việt Nam khi lượng kiều hối đổ về tăng lên tới hơn 6 tỷ USD và lượng vốn gián tiếp rút ra cũng chỉ khoảng 71 triệu USD. Đồng thời, lượng lợi nhuận chuyển ra của nhà đầu tư nước ngoài cũng giảm chỉ còn 3 tỷ USD so với mức 4,4 tỷ USD năm 2008 (Vũ Quốc Huy và cộng sự, 2011).

Mặc dù vậy, áp lực phá giá tiền đồng sau đó vẫn mạnh, mà một phần nguyên nhân bên cạnh các yếu tố trên còn do áp lực tâm lý lo ngại tiền đồng mất giá nên găm giữ tài sản là vàng và ngoại tệ. Điều này thể hiện ở quy mô của mục Lỗi và Sai sót trong cán cân thanh toán năm 2009 tăng đột biến lên tới hơn 9 tỷ USD so với mức hơn 1 tỷ USD của năm 2008<sup>39</sup>. Đến tháng 2/2010, NHNN lại tiếp tục phá giá tiền đồng, tỷ giá lần này lên mức 18.544 VND/USD. Đi kèm với phá giá tiền đồng là các biện pháp quản lý hành chính như đóng cửa sàn vàng, chấm dứt giao dịch vàng trên các tài khoản nước ngoài của các tổ chức tín dụng cũng như những điều chỉnh lãi suất trong bối cảnh lạm phát có dấu hiệu tăng cao. Sau những chính sách này, thị trường ngoại hối tạm thời ổn định cho đến giữa năm 2010 với những dấu hiệu tích cực của đầu tư trực tiếp, đầu tư gián tiếp và kiều hối. Trong điều kiện thuận lợi đó, NHNN đã có sự điều chỉnh chủ động khi tỷ giá vẫn tương đối ổn định vào tháng 8/2010.

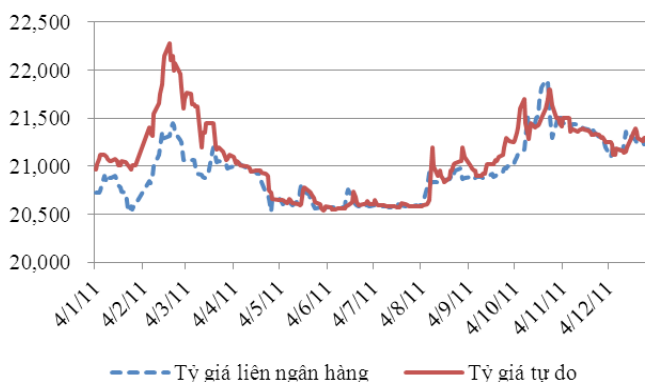
Tuy vậy, áp lực tỷ giá lại quay trở lại khi lạm phát, áp lực trả nợ ngoại tệ của doanh nghiệp, hoạt động đầu cơ tỷ giá của người dân, và thâm hụt thương mại lại gia tăng vào cuối năm 2010. Với mức ngoại tệ mỏng, đến tháng 2/2011, một lần nữa NHNN phải thực hiện phá giá mạnh tới 9,3%, đẩy mức tỷ giá lên 20.693 VND/USD và cam kết mức tỷ giá cho đến cuối năm sẽ không tăng thêm quá 1%. Đi kèm với đợt phá giá này, trong năm 2011, chính sách lãi suất duy trì mức chênh lệch lãi suất ngoại tệ và lãi suất nội tệ cũng như việc quản lý ngoại hối được thực hiện chặt chẽ hơn đã huy động được một lượng lớn ngoại tệ trong dân cư vào hệ thống ngân hàng, và giảm áp lực đáng kể đến thị trường ngoại hối. Bên cạnh đó, chính sách tài khóa và tiền tệ thận trọng nhằm mục tiêu giảm tổng cầu cũng khiến nhập siêu giảm cũng khiến tỉ giá dần ổn định trong một thời gian dài trong năm 2011.

---

<sup>39</sup>Số liệu theo CEIC. Mục Lỗi và Sai sót phản ánh những sai số trong thống kê và những giao dịch trong nước không được tiến hành trong hệ thống ngân hàng của nền kinh tế. Mặc dù dùng con số này để đo lường mức độ đô la hóa hoặc găm giữ ngoại tệ là không hoàn toàn chính xác do thực tế vẫn có thể xảy ra mức sai sót và lỗi nhỏ do những sơ suất trong quá trình thống kê. Tuy nhiên một mức sai sót và lỗi lên tới hơn 9 tỷ USD so với giá trị tương đối thấp của những năm trước (chỉ trên dưới 1 tỷ USD) thì không đơn giản là từ sơ suất mà phải đặt ra nghi vấn về lượng găm giữ ngoại tệ của người dân và doanh nghiệp.

Tuy nhiên, đến cuối năm 2011, áp lực tỉ giá có xu hướng lặp lại tương tự năm 2010 khi nhu cầu trả nợ bằng ngoại tệ tăng<sup>40</sup>, nhu cầu giữ tài sản cũng lớn hơn do lạm phát cao. Hơn nữa, thị trường vàng vẫn chưa thực sự được tổ chức và kiểm soát tốt với các vấn đề về lợi ích nhóm, hạn ngạch nhập khẩu vàng, và tâm lý giữ tài sản khiến giá vàng trong nước thường xuyên cao hơn giá vàng thế giới<sup>41</sup>. Điều này kích thích nhập lậu vàng với mục đích đầu cơ khiến cho cầu ngoại tệ tăng đột biến.

**Hình 1.13. Tỷ giá USD/VND tự do và liên ngân hàng trong năm 2011**



*Nguồn: NHNN và thu thập của nhóm nghiên cứu.*

Mặc dù vậy, với những dấu hiệu tích cực từ các yếu tố của cán cân thanh toán, mục tiêu tỉ giá hối đoái cả năm 2011 vẫn đạt được. Cụ thể, nhập siêu năm 2011 đã giảm do được kiểm soát tốt hơn so với các năm trước và do cầu nội địa suy giảm. Mức nhập siêu của năm nay là mức thấp nhất trong vòng năm năm qua và là năm có tỉ lệ nhập siêu so với kim ngạch xuất khẩu thấp nhất kể từ năm 2002. Trong khi đó, kiều hối và vốn đầu tư gián tiếp đều có những biến chuyển tích cực, và đầu tư trực tiếp dù sụt giảm nhưng không quá lớn nên cung ngoại tệ vẫn đảm bảo cho đồng Việt Nam không bị mất giá nhiều. Như vậy, nếu chỉ xét tỉ giá trong năm 2011 sẽ thấy một giai đoạn ổn định hơn so với giai đoạn

<sup>40</sup>Chi tiết hơn được trình bày trong phần Lĩnh vực tiền tệ của nền kinh tế.

<sup>41</sup>Trong tháng 12/2011, giá vàng trong nước có thời điểm cao hơn giá vàng thế giới 2,5 triệu đồng/lượng, theo <http://www.vcci.com.vn/da-u-tu-tai-chinh/20120118102937855/tang-truong-tin-dung-nam-2011-duoi-11.htm>.

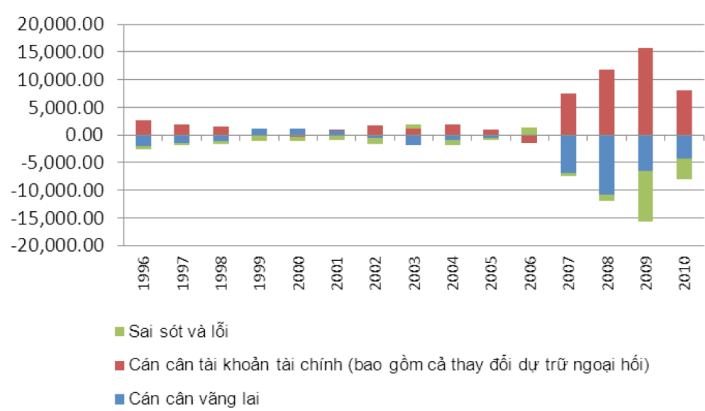


2008-2010. Tuy nhiên, khi so sánh bối cảnh cho thấy sự ổn định này có được duy trì hay không còn phụ thuộc vào diễn biến của các yếu tố tác động tiêu cực tới tỉ giá trong 2008-2010 như đã phân tích. Và trên thực tế các phân tích cho từng yếu tố cho thấy, diễn biến thuận lợi của năm 2011 không có cơ sở chắc chắn để khẳng định sẽ lặp lại trong năm 2012 mà có nguy cơ biến đổi theo chiều tiêu cực trong thời gian rất nhanh.

*Diễn biến cán cân thanh toán*

Trong một thời gian dài, cán cân tài khoản vãng lai của Việt Nam luôn ở trạng thái thâm hụt, nhưng mức độ thâm hụt trở nên đặc biệt trầm trọng trong 4 năm trở lại đây kể từ 2007, thời điểm Việt Nam gia nhập WTO. Một điều khá may mắn là Việt Nam đã duy trì được thặng dư ở tài khoản vốn (nhờ luồng vốn đầu tư nước ngoài và lượng kiều hối) để bù đắp cho thâm hụt tài khoản vãng lai, qua đó đã tránh được khủng hoảng cán cân thanh toán.

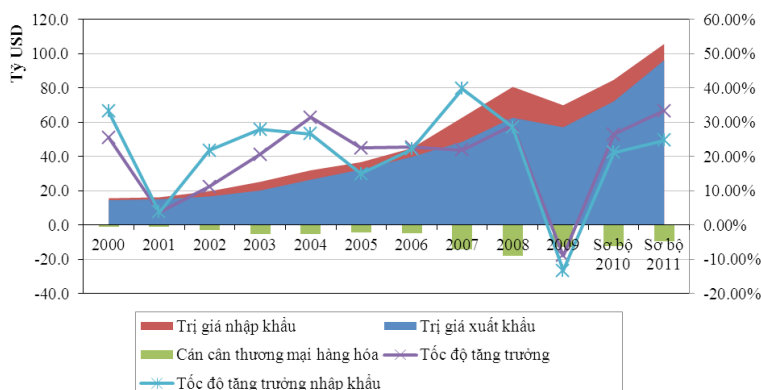
**Hình 1.14. Cán cân vãng lai và cán cân tài khoản vốn của Việt Nam giai đoạn 1996-2010 (triệu USD)**



*Nguồn:* CEIC.

## Cán cân vãng lai

**Hình 1.15. Thương mại quốc tế của Việt Nam, 2000-2011**



*Nguồn: Tổng cục Thống kê.*

Giá trị xuất khẩu của Việt Nam đã có giai đoạn tăng trưởng ấn tượng từ năm 2000 cho đến 2008 trước khi suy giảm cùng với biến động của kinh tế thế giới vào năm 2009. Tuy nhiên giá trị xuất khẩu đã tăng trở lại vào năm 2010 và tiếp tục tăng với tốc độ cao hơn vào năm 2011 (33,3% so với 26,47% của năm 2010), với kim ngạch xuất khẩu đạt 96,26 tỉ USD. Mặc dù vậy, xuất khẩu trong năm 2011 gia tăng chủ yếu do giá cả thế giới của các mặt hàng xuất khẩu chủ yếu của Việt Nam gia tăng.

Kể từ khi gia nhập WTO năm 2007, giá trị nhập khẩu của Việt Nam đã gia tăng mạnh mẽ, dẫn đến tình trạng nhập siêu kéo dài và trở nên trầm trọng hơn. Thâm hụt thương mại lớn do cơ cấu nhập khẩu hàng hóa của Việt Nam chủ yếu bao gồm hàng tư liệu sản xuất trong khi ngành công nghiệp hỗ trợ trong nước kém phát triển. Ngoài ra, chính sách thuế xuất nhập khẩu chưa đảm bảo được bảo hộ thực tế cho một số mặt hàng cùng với tính cạnh tranh kém về mặt chất lượng của hàng Việt Nam cũng là một trong số các yếu tố gia tăng nhập khẩu hàng tiêu dùng cuối cùng, góp phần khiến cho nhập siêu những năm qua tăng mạnh mẽ. Tuy nhiên, năm 2011 đã có nhiều biện pháp chính sách nhằm hạn chế nhập khẩu được tiến hành từ sau Nghị quyết 11/NQ-CP ngày 24/2/2011

của Chính phủ<sup>42</sup>. Mặc dù vậy tốc độ tăng trưởng nhập khẩu vẫn cao so với năm trước, tốc độ này năm 2011 ước khoảng 24,7% so với 21,26% năm 2010 và 28,6% năm 2008; giá trị nhập khẩu năm 2011 đạt khoảng 105,77 tỷ USD.

Năm 2011, mặc dù thâm hụt thương mại là xấp xỉ 9,5 tỷ USD, nhưng với lượng kiều hối thu về cũng khoảng 9 tỷ USD, thâm hụt cán cân vãng lai của Việt Nam đã giảm mạnh. So với vốn FDI thực hiện là 11 tỷ USD và ODA giải ngân là 3,2 tỷ USD trong năm 2011 thì lượng ngoại tệ từ kiều hối này là rất lớn; trong khi đó, kiều hối lại là dòng tiền có tính ổn định cao hơn hẳn<sup>43</sup>.

### Cán cân tài khoản vốn và tài chính

Nếu như giai đoạn trước khủng hoảng, Việt Nam thu hút vốn đầu tư nước ngoài rất mạnh mẽ<sup>44</sup>, thì sau khủng hoảng kinh tế, lượng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài dù có phục hồi nhưng không còn dồi dào như trước. Vốn đăng kí vào Việt Nam năm 2011 giảm tới 26%, chỉ bằng 74% giá trị các khoản đăng kí của năm 2010. Tuy nhiên, giá trị vốn thực hiện được duy trì ở mức 11 tỷ USD như năm 2010 và có nhiều chuyển biến tích cực trong sử dụng nguồn vốn này. Nếu như vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài trong năm 2010 và trước đó gây ra lo ngại, do một tỷ trọng tương đối của nguồn vốn này đi vào khu vực bất động sản chứ không phải là khu vực sản xuất, thì sang năm 2011, tỷ trọng này đã giảm đi rõ rệt<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup>Thuế nhập khẩu của một số mặt hàng tiêu dùng cuối cùng cũng đã được điều chỉnh tăng lên song vẫn nằm trong giới hạn cam kết với WTO. Song song với đó, trong năm qua chính sách thuế đối với một số mặt hàng trước đây được cho là không đảm bảo được bảo hộ thực tế trong nước cũng được điều chỉnh. Ngoài ra, các biện pháp phi thuế quan được WTO cho phép như tiêu chuẩn chất lượng hay các rào cản kỹ thuật đã được áp dụng thường xuyên hơn trong năm qua kể từ khi áp dụng lần đầu tiên ở Việt Nam vào năm 2009. Những biện pháp này được áp dụng bởi yêu cầu tiêu chuẩn hoặc thủ tục xuất nhập khẩu với các mặt hàng khác nhau như muối (Thông tư 68/2011/TT-BNNPTNT), dây cáp điện (Thông tư 4976/TCHQ-GSQL), chè (Thông tư 4962/TCHQ-GSQL), máy vi tính và vi tính xách tay (Thông tư 20/2011/TT-BTTTT), mô tô (Thông tư 43/2011/TT-BGTVT), và ô tô (Thông tư 20/2011/TT-BTC).

<sup>43</sup>Xem theo Buch và Kuckulenz (2004).

<sup>44</sup>Năm 2008 tổng vốn FDI đăng kí đạt trên 65 tỷ USD.

<sup>45</sup>Theo ước tính của Ngân hàng Quân đội (2011) thì tỉ trọng vốn FDI chảy vào bất động sản là 36,8% vào năm 2010, còn năm 2011 tỉ trọng này là 5,8%.

Trái ngược với sự sụt giảm trong vốn đầu tư nước ngoài đăng kí, dù bối cảnh vĩ mô của Việt Nam năm 2011 còn nhiều phức tạp và thị trường chứng khoán liên tục giảm điểm, mức đầu tư gián tiếp nước ngoài vào thị trường Việt Nam vẫn tăng lên. Theo NHNN, tính chung bảy tháng đầu năm 2011, vốn đầu tư gián tiếp vào Việt Nam ước đạt 700 triệu USD, tăng nhẹ so với cùng kỳ năm 2010 và trong 9 tháng đầu năm 2011, ước đạt 1 tỉ USD, tăng nhẹ so với cùng kỳ năm 2010<sup>46</sup>. Tuy nhiên, nguồn vốn này cũng là nguồn vốn có độ nhạy cảm đối với bất ổn kinh tế liên quan đến các yếu tố nước ngoài lớn nhất bởi tính thanh khoản cao của thị trường và tính dễ dàng chuyển hướng của dòng vốn. Khi việc chuyển đổi và rút vốn đầu tư gián tiếp nói trên diễn ra theo kiểu “tháo chạy” đồng loạt trên phạm vi rộng và số lượng lớn, đổ vỡ và khủng hoảng đầu tư - tài chính - tiền tệ, lạm phát cao, thậm chí là khủng hoảng kinh tế đối với nước tiếp nhận đầu tư sẽ xảy ra. Đặc biệt trong bối cảnh hệ thống ngân hàng Việt Nam có nhiều rủi ro và có mức độ sai lệch kép cả về cơ cấu đồng tiền và cơ cấu thời hạn, nguy cơ này cần được giám sát thận trọng.

Bên cạnh các nguồn vốn đầu tư trực tiếp, gián tiếp và các khoản viện trợ, thì nguồn tài chính đóng góp đáng kể cho cán cân thanh toán năm vừa qua là vay nợ nước ngoài của Việt Nam, bao gồm cả các khoản vay hỗ trợ chính thức và vay thương mại. Nợ nước ngoài của Việt Nam trong thời gian qua đã tăng đáng kể, điều này càng tạo áp lực cho việc huy động vốn nước ngoài của Việt Nam. Theo Bộ Tài chính (2011), tổng nợ của Chính phủ và nợ được Chính phủ Việt Nam bảo lãnh tính đến hết năm 2010 là hơn 32 tỉ USD, tăng đáng kể so với tổng nợ tính đến hết năm 2009 là 27,9 tỉ USD. Mức dư nợ này khiến cho nợ nước ngoài của Việt Nam trong năm 2010 tăng lên tới trên 42% GDP<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup>Lưu ý rằng chín tháng đầu năm 2010, nếu không tính việc phát hành thành công 1 tỉ USD trái phiếu chính phủ trên thị trường quốc tế, vốn đầu tư gián tiếp vào Việt Nam đạt 940 triệu USD.

<sup>47</sup>Tỷ trọng các khoản vay khác nhau trong tổng dư nợ nước ngoài của Việt Nam cho đến thời điểm cuối năm 2009 là khoảng 75% là ODA và xấp xỉ 20% là vay thương mại, các khoản vay còn lại là vay với lãi suất ưu đãi. Nghĩa vụ trả nợ ngắn hạn của Việt Nam trong thời gian tới vẫn tiếp tục tăng lên. Nếu như trả nợ trong năm 2011 chỉ khoảng 1,32 tỷ USD thì năm 2012, nghĩa vụ trả nợ của Việt Nam là khoảng 1,5 tỉ USD tính cả gốc lẫn lãi.

**Bảng 1.8. Bảng cân cân thanh toán của Việt Nam (2005-2010) (triệu USD)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>A. Tài khoản vãng lai</b>	<b>-957</b>	<b>-560</b>	<b>-164</b>	<b>-7.092</b>	<b>-10.823</b>	<b>-6.608</b>	<b>-4.287</b>
<b>1. Thương mại hàng hóa</b>	<b>-2.287</b>	<b>-2.439</b>	<b>-2.776</b>	<b>-10.438</b>	<b>-12.783</b>	<b>-7.607</b>	<b>-5.147</b>
Xuất khẩu(FOB)	26.485	32.447	39.826	48.561	62.685	57.096	72.192
Nhập khẩu (FOB)	28.772	34.886	42.602	58.999	75.468	64.703	77.339
<b>2. Thương mại dịch vụ</b>	<b>-872</b>	<b>-296</b>	<b>-8</b>	<b>-894</b>	<b>-950</b>	<b>-2.421</b>	<b>-2.461</b>
Xuất khẩu	3.867	4.176	5.100	6.030	7.006	5.766	7.460
Nhập khẩu	4.739	4.472	5.108	6.924	7.956	8.187	9.921
<b>3. Chuyển giao (ròng)</b>	<b>3.093</b>	<b>3.380</b>	<b>4.049</b>	<b>6.430</b>	<b>7.311</b>	<b>6.448</b>	<b>7.885</b>
Chuyển giao khu vực tư nhân (ròng)	2.919	3.150	3.800	6.180	6.804	6.018	7.569
Chuyển giao chính thức (ròng)	174	230	249	250	507	430	316
<b>4. Thu nhập từ đầu tư (ròng)</b>	<b>-891</b>	<b>-1.205</b>	<b>-1.429</b>	<b>-2.190</b>	<b>-4.401</b>	<b>-3.028</b>	<b>-4.564</b>
Tiếp nhận	188	364	668	1.166	1.357	753	456
Thanh toán	1.079	1.569	2.097	3.356	5.758	3.781	5.020
<b>5. Hàng hóa, dịch vụ và thu nhập khác</b>	<b>-1.763</b>	<b>-1.501</b>	<b>-1.437</b>	<b>-3.084</b>	<b>-5.351</b>	<b>-5.449</b>	<b>-7.025</b>
Tiếp nhận	4.055	4.540	5.768	7.196	8.363	6.519	7.916
Thanh toán	5.818	6.041	7.205	10.280	13.714	11.968	14.941
<b>B. Tài khoản vốn và tài chính</b>	<b>2.753</b>	<b>3.087</b>	<b>3.088</b>	<b>17.730</b>	<b>12,341</b>	<b>6.755</b>	<b>6.201</b>
<b>6. Đầu tư trực tiếp</b>	<b>1.610</b>	<b>1.889</b>	<b>2.315</b>	<b>6.516</b>	<b>9.279</b>	<b>6.900</b>	<b>7.100</b>
FDI vào Việt Nam	1.610	1.954	2.400	6.700	9.579	7.600	8.000
FDI của Việt Nam ra nước ngoài	0	65	85	184	300	700	900
<b>6. Vay nợ trung và dài hạn</b>	<b>1.162</b>	<b>921</b>	<b>1.025</b>	<b>2.269</b>	<b>992</b>	<b>4.473</b>	<b>2.751</b>
<b>7. Vay nợ ngắn hạn</b>	<b>-54</b>	<b>46</b>	<b>-30</b>	<b>79</b>	<b>1,971</b>	<b>256</b>	<b>1.043</b>
<b>8. Đầu tư danh mục</b>	<b>0</b>	<b>865</b>	<b>1.313</b>	<b>6.243</b>	<b>-578</b>	<b>-71</b>	<b>2.370</b>
<b>9. Tiết kiệm</b>	<b>35</b>	<b>-634</b>	<b>-1.535</b>	<b>2.623</b>	<b>677</b>	<b>-4.803</b>	<b>-7.063</b>
<b>C. Sai số</b>	<b>-913</b>	<b>-396</b>	<b>1.398</b>	<b>-439</b>	<b>-1.045</b>	<b>-9.022</b>	
<b>D. Cân bằng tổng thể</b>	<b>883</b>	<b>2.131</b>	<b>4.322</b>	<b>10,199</b>	<b>473</b>	<b>-8.875</b>	<b>-1.765</b>

Nguồn: Quỹ Tiền tệ Quốc tế.

**Diễn biến lạm phát và lĩnh vực chính sách tiền tệ, hệ thống ngân hàng**

Trong những năm qua, độ sâu tài chính của Việt Nam đã phát triển mạnh mẽ (xem Bảng 1.9). Tỷ lệ cung tiền/GDP và tỷ lệ tiền gửi/GDP đều

tăng mạnh trong những năm trở lại đây.<sup>48</sup> Trong khi đó, tỉ lệ tiền trong lưu thông trên tổng lượng tiền gửi giảm từ mức 28% năm 2006 xuống xấp xỉ 17,5% năm 2010. Điều này cho thấy tác động của yếu tố tiền tệ lên sản xuất đã lớn hơn và do vậy những điều hành chính sách của NHNN sẽ “nhảy” hơn.

Cung tiền và tín dụng cho khu vực tư nhân so với GDP của Việt Nam cũng ở vị trí tương đối cao so với các nước trong khu vực. Tỉ lệ tín dụng từ hệ thống ngân hàng trên GDP của nền kinh tế cũng tăng mạnh và đạt mức 123,01%, chỉ xếp sau Hồng Kông (167%) và Trung Quốc (145%) vào năm 2009. Tuy nhiên, vốn của nền kinh tế chủ yếu vẫn phụ thuộc vào hệ thống ngân hàng. Điều này thể hiện ở sự chênh lệch lớn giữa tỉ lệ tín dụng từ ngân hàng/GDP hơn 123% trong khi tỉ lệ vốn hóa thị trường chứng khoán/GDP năm 2010 chỉ xấp xỉ 35%<sup>49</sup>. Như vậy, có thể thấy hệ thống ngân hàng đóng vai trò đặc biệt quan trọng ở Việt Nam so với các nền kinh tế khác trong khu vực.

**Bảng 1.9. Độ sâu tài chính của một số nước năm 2010**

	<b>M2 (%GDP)</b> <b>(1)</b>	<b>Tín dụng cho khu vực tư nhân</b> <b>(%GDP)</b> <b>(2)</b>	<b>Tỷ lệ tiền mặt trong lưu</b> <b>thông/tiền gửi năm (%)</b> <b>(3)</b>
Trung Quốc	182,3	131,08	20,1
Hong Kong	408,2	189,04	27,4
Hàn Quốc	141,59	100,84	8,9
Đài Loan	228	...	9,52
Indonesia	38,47	29,13	75,39
Malaysia	142,17	114,88	26,99
Philippines	47,83	29,58	55,16
Singapore	132,74	102,15	24,73
Thái Lan	116,56	116,67	...
Việt Nam	140,8	124,97	17,47

*Nguồn:* (1), (3): ADB (2011), Key Indicator 2011 Database.  
(2): WB (2011), World Development Indicator Database.

<sup>48</sup>Tính toán dựa trên số liệu trong IMF (2010) cho thấy tổng phương tiện thanh toán M2/GDP tăng từ mức 94% năm 2006 lên mức 133% năm 2010; tỉ lệ tiền gửi/GDP cũng tăng tương ứng từ 78% lên mức 109,8%.

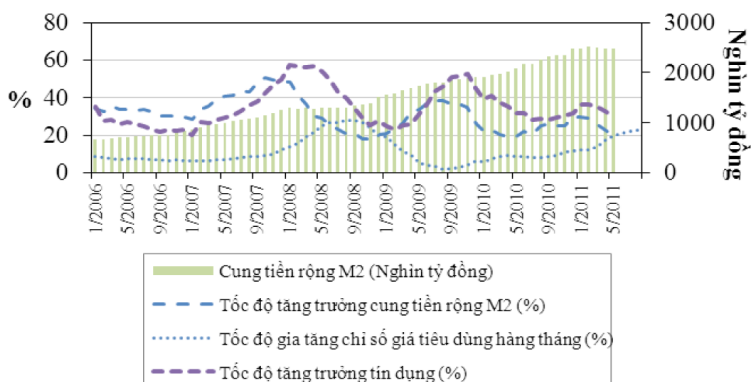
<sup>49</sup>Tính toán dựa trên số liệu từ EconomyWatch <http://www.economywatch.com>.

Phần này sẽ xét đến các nội dung liên quan như tăng trưởng tổng phương tiện thanh toán, tăng trưởng tín dụng nội địa và thay đổi trong tài sản nước ngoài ròng của toàn hệ thống trong mối liên hệ với một số biến số vĩ mô chính như lạm phát, tăng trưởng, lãi suất và tỉ giá.

### *Tăng trưởng tín dụng, tổng phương tiện thanh toán và lạm phát*

Theo nghiên cứu của IMF (2006), kể từ năm 2002, mối quan hệ giữa tốc độ tăng trưởng cung tiền và lạm phát ở Việt Nam ngày càng rõ rệt. Nếu như trong giai đoạn trước năm 2000, tốc độ tăng trưởng tiết kiệm và cầu tiền tăng tương ứng nên tiền tệ không thực sự là yếu tố chính gây ra lạm phát thì kể từ năm 2002, cho thấy mối quan hệ cùng chiều với độ trễ khoảng 12 tháng giữa cung tiền với tỉ lệ lạm phát ở Việt Nam. Xét riêng giai đoạn từ 2006 đến nay, tăng trưởng tín dụng và cung tiền thể hiện mối tương quan cùng chiều lớn với lạm phát với độ trễ khoảng từ 5 đến 12 tháng<sup>50</sup> (xem Hình 1.16). Tăng trưởng cung tiền trong giai đoạn này đi kèm với lượng tín dụng toàn nền kinh tế tăng mạnh. Do bản chất nền kinh tế tăng trưởng chủ yếu dựa trên vốn đầu tư, tăng trưởng tín dụng trong những năm qua là một trong số những yếu tố được thúc đẩy mạnh nhằm đạt được mục tiêu tăng trưởng.

**Hình 1.16. Tốc độ tăng cung tiền, tín dụng và lạm phát của Việt Nam, 2006-2011**



Nguồn: CEIC.

<sup>50</sup>Theo nghiên cứu của IMF năm 2006, độ trễ giữa tốc độ tăng trưởng tín dụng và lạm phát là 12 tháng, tuy nhiên với điều kiện các yếu tố như kỳ vọng lạm phát, các yếu tố cơ cấu của khu vực tiền tệ thay đổi cũng có thể tác động khiến cho độ trễ này thay đổi.

Chính sách tiền tệ mở rộng cùng tăng trưởng tín dụng trong thời gian dài nhưng đầu tư lại kém hiệu quả cùng với dòng tín dụng chảy vào các thị trường tài sản đã khiến lạm phát gia tăng nhanh chóng trở lại, đặc biệt là cuối năm 2010, và tăng tốc rất mạnh vào những tháng đầu năm 2011. Tốc độ tăng trưởng tín dụng trong giai đoạn này có thể được coi là một chỉ số dẫn báo lạm phát của nền kinh tế. Bên cạnh đó, ở cùng thời điểm, động thái điều chỉnh giá một số mặt hàng và điều chỉnh mạnh tỉ giá cũng được song song thực hiện. Giá điện, nước tiếp tục được điều chỉnh tăng trong khi giá xăng dầu cũng có những thay đổi linh hoạt hơn theo chiều biến động của giá thế giới, đi kèm với tỉ giá tăng khiến giá nhập khẩu các yếu tố đầu vào gia tăng, tạo sức ép chi phí đẩy đến lạm phát trong những tháng đầu năm 2011. Đặc biệt tháng 4/2011, CPI đã tăng 3,5% so với tháng trước và là mức lạm phát cao nhất trong cùng kì kể từ năm 1995.

**Hình 1.17. Lạm phát theo tháng 2009-2012**



*Nguồn: Tổng cục Thống kê.*

Trước bối cảnh lạm phát tăng cao, chính sách tiền tệ đã được kiên định theo Nghị quyết 11 như đã đề cập với mục tiêu thắt chặt thể hiện ở việc hạn chế tốc độ tăng trưởng tín dụng của toàn hệ thống ngân hàng ở mức dưới 12% và tốc độ tăng trưởng tổng phương tiện thanh toán dưới 16%. Các mức lãi suất chính sách cũng đều được điều chỉnh tăng tương ứng, lãi suất cơ bản được điều chỉnh lên 9% kể từ tháng 11/2010,



lãi suất tái cấp vốn và lãi suất cho vay qua đêm được điều chỉnh lên 11% vào tháng 2/2011, 12% vào tháng 3, 13% vào tháng 4, và 14% vào tháng 5, trong khi đó lãi suất tái chiết khấu cũng được điều chỉnh từ mức 7% lên 12% vào tháng 3 và 13% vào tháng 5. Đồng thời, tỉ lệ dự trữ bắt buộc đối với tiền gửi ngoại tệ cũng tăng 1% vào tháng 6/2011. Bên cạnh đó, để đảm bảo lãi suất phù hợp cho hoạt động sản xuất kinh doanh, NHNN cũng đặt ra mức lãi suất trần huy động tiền gửi trong nền kinh tế là 14%. Tuy vậy, khi nhìn vào tác động tới các ngân hàng thương mại, có thể thấy thực chất trần lãi suất huy động đã khiến lãi suất thực trong năm qua ở mức thấp, thậm chí âm. Điều này làm giảm động cơ gửi tiền của người dân vào hệ thống ngân hàng, giảm lượng tiền gửi, hay nói cách khác tạo thành một kênh nữa thắt chặt tiền tệ bên cạnh các động thái thắt chặt tiền tệ khác.

Kể từ tháng 9/2011, các biện pháp thắt chặt tiền tệ đã phát huy tác dụng, tín dụng cả năm tăng trưởng ở mức thấp đột ngột so với những năm trước, chỉ đạt khoảng 11-13%, thấp hơn so với mức hạn chế ở 15%, và chỉ số giá tiêu dùng (theo tháng) đã giảm sau nhiều tháng tăng nhanh liên tiếp (xem Hình 1.17). Tuy nhiên, lạm phát cả năm 2011 vẫn đứng ở mức cao là 18,13%, trong khi lạm phát các nước khác trong khu vực đều ở mức một con số, cho thấy, mặc dù lạm phát trong năm qua do nhiều nguyên nhân khách quan mà nhiều quốc gia cùng gặp phải như giá cả hàng hóa tăng trên thị trường thế giới song nguyên nhân chủ quan vẫn là từ chính sách trong nước, đặc biệt là chính sách tiền tệ nói lỏng mạnh trong những năm trước đây.

#### *Thay đổi trong dự trữ tài sản ròng nước ngoài, tỉ giá và lạm phát*

Xét đến mối quan hệ giữa cán cân thanh toán và khu vực tiền tệ<sup>51</sup>, có thể thấy bất cứ thay đổi nào trong cán cân thanh toán gây ra sự thay đổi trong lượng tài sản nước ngoài ròng cũng góp phần làm thay đổi lượng cung tiền trong nền kinh tế<sup>52</sup>. Đối với Việt Nam, trong giai đoạn

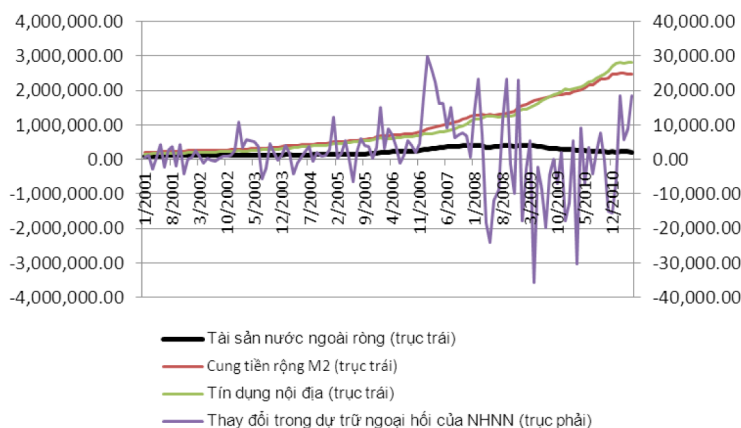
---

<sup>51</sup>Đẳng thức trong cân bằng tài khoản của khu vực tiền tệ là:  $M2 = NFA + NDA$ , trong đó: M2 là cung tiền rộng; NFA là lượng tài sản nước ngoài ròng; NDA là tài sản trong nước ròng, bao gồm có tín dụng nội địa và các tài khoản khác.

<sup>52</sup>Cụ thể hơn chủ yếu là lượng ngoại tệ trong các giao dịch vãng lai và hoạt động đầu tư trong nền kinh tế thay đổi dẫn tới cung tiền trong nền kinh tế cũng thay đổi theo.

trước tháng 9/2009 tài sản ròng nước ngoài đã gia tăng mạnh nhờ các luồng vốn tài trợ lớn dù thâm hụt thương mại đã tăng đáng kể. Nếu trong chế độ tỉ giá hối đoái thả nổi, sự gia tăng trong tài sản nước ngoài ròng này sẽ tác động lên tỉ giá làm nội tệ lên giá, điều chỉnh lượng cung tiền tăng vừa phải. Tuy nhiên, trong chế độ tỉ giá hối đoái thiên về cố định như Việt Nam việc NHNN duy trì tỉ giá trong khi lượng tài sản tăng khiến cho cung tiền trong nước tăng nhanh hơn. Nhất là trong khoảng từ cuối năm 2006 cho đến đầu năm 2009, cung tiền trong nền kinh tế luôn được tài trợ bởi những luồng vốn nước ngoài đổ vào khi triển vọng kinh tế Việt Nam được đánh giá cao.

**Hình 1.18. Khảo sát tiền tệ của Việt Nam, 2001-2011**



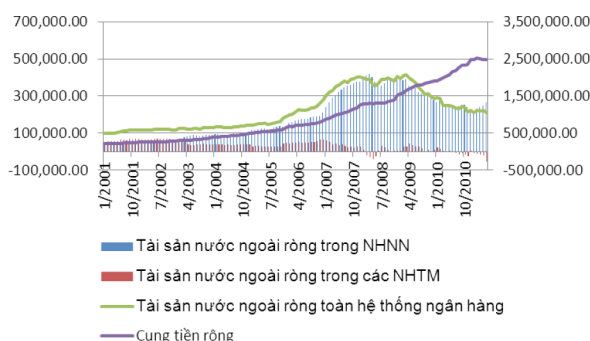
*Nguồn: CEIC.*

Trong giai đoạn kể từ khủng hoảng kinh tế thế giới đến nay, lượng vốn đầu tư nước ngoài vào Việt Nam giảm mạnh. Đi kèm với đó, thâm hụt thương mại của Việt Nam trong năm 2008 và 2009 trở nên trầm trọng hơn, chỉ giảm nhẹ trong năm 2010 và năm 2011. Về lý thuyết, sự sụt giảm trong tài sản nước ngoài ròng sẽ dẫn tới sụt giảm trong cung tiền. Tuy nhiên, sự sụt giảm trong tài sản nước ngoài này cũng đồng thời gây áp lực lên tỉ giá, thực tế cho thấy đồng Việt Nam trong giai đoạn này chịu sức ép mất giá rất lớn. Do vậy, động thái phá giá mạnh đồng VND (9,3%) do không còn khả năng neo tỉ giá của NHNN vào tháng 2/2011 đã khiến việc sụt giảm tài sản nước ngoài ròng không những khó tạo

tác động thu hẹp cung tiền, giảm lạm phát mà còn hỗ trợ lạm phát tăng khi đồng Việt Nam mất giá. Với lịch sử lạm phát của Việt Nam chịu tác động mạnh của yếu tố tâm lý cũng như tỉ trọng hàng nhập khẩu là nguyên liệu sản xuất còn lớn, tỉ giá tăng vì bất kì nguyên nhân nào, do cầu ngoại tệ tăng hay cung tài sản nước ròng giảm cũng dễ khiến niềm tin vào tiền đồng giảm, cầu đầu cơ vào các tài sản như vàng và ngoại tệ trong nước tăng, đồng thời khiến mặt bằng giá hàng hóa cao hơn khi giá nguyên liệu đầu vào tăng và đẩy vòng xoáy lạm phát tỉ giá tiếp diễn.

Tuy nhiên, sau quyết định phá giá đồng tiền cùng với một loạt chính sách tiền tệ thắt chặt tín dụng và quản lý ngoại hối chặt chẽ như đã đề cập trong năm 2011, tỉ giá đã được duy trì khá ổn định, lạm phát những tháng cuối năm cũng đã giảm tốc, và kể từ giữa năm 2011 thì dự trữ ngoại hối của NHNN cũng đã tăng nhờ vào thâm hụt thương mại giảm. Mặc dù vậy, tổng tài sản nước ngoài ròng của toàn hệ thống ngân hàng vẫn giữ xu hướng giảm, chủ yếu do tài sản nước ngoài ròng của các ngân hàng thương mại vẫn âm kéo dài kể từ giữa năm 2010 đến nay. Trong thời gian tới, nếu NHNN muốn củng cố khả năng giữ giá tiền đồng, nâng cao năng lực các công cụ chính sách và ổn định tâm lý người dân thông qua huy động thêm dự trữ ngoại hối từ khu vực trong nước cũng có thể gặp khó khăn do lượng tài sản này đã sụt giảm mạnh trong thời gian qua chứ không còn dồi dào như giai đoạn trước năm 2010 hoặc những tháng đầu năm 2011 (Hình 1.19).

**Hình 1.19. Tài sản nước ngoài ròng trong hệ thống ngân hàng, 2001-2011**



Nguồn: CEIC.

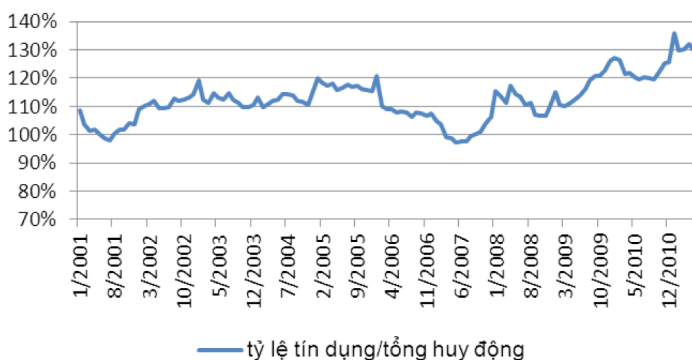
## Hệ thống ngân hàng thương mại

Hệ thống ngân hàng thương mại Việt Nam trong năm 2011 và sang đầu năm 2012 phải đối diện với các vấn đề lớn đe dọa đến tính ổn định của toàn hệ thống bao gồm: (i) thanh khoản kém, (ii) sai lệch kép ở cả cơ cấu thời hạn và cơ cấu đồng tiền; và (iii) tỉ lệ nợ xấu cao.

### Thanh khoản kém

Một trong số những chỉ số phản ánh rủi ro thanh khoản là lượng vốn huy động được giảm trong khi chỉ số tín dụng trên tổng huy động lại tăng. Xét số liệu theo từng tháng, có thể thấy tỉ lệ tín dụng trên tổng số huy động tiền gửi trong những năm từ 2006 đến nay đã gia tăng mạnh mẽ (Hình 1.20). Những con số này cho thấy tính rủi ro trong tín dụng của hệ thống ngân hàng thương mại Việt Nam đã tăng mạnh trong ba năm trở lại đây, nhất là vào những tháng đầu năm 2011. Trong bốn tháng đầu năm, lượng tín dụng tăng 5,1% trong khi huy động vốn hầu như không tăng, dẫn tới chỉ số tín dụng trên vốn huy động đạt mức khá cao (131%), hàm chứa nhiều rủi ro trong hệ thống ngân hàng thương mại Việt Nam. Mặc dù trong thông tư 13 có hiệu lực từ tháng 10/2010 đã có những quy định về tỉ lệ cấp tín dụng trên tổng huy động đối với các ngân hàng là 80%, đối với các tổ chức tín dụng khác là 85% song các tổ chức tín dụng đã không thực hiện được và cũng không có chế tài nào xử lý nghiêm minh các tổ chức này.

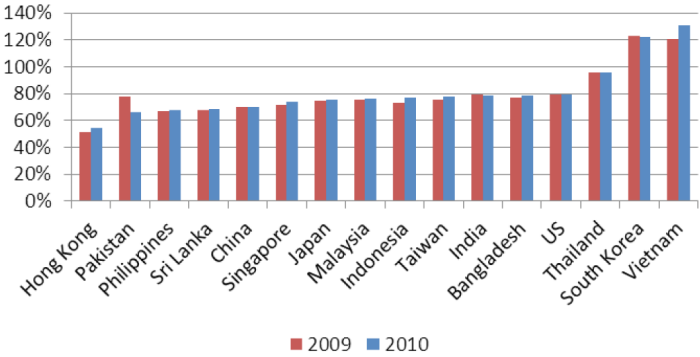
**Hình 1.20. Tỉ lệ tín dụng trên tổng huy động giai đoạn 2001-2011**



Nguồn: CEIC.

Trong khi đó, so sánh với các nước khác trong khu vực thì tỉ lệ tín dụng trên huy động của Việt Nam hiện tại là cao nhất<sup>53</sup> (xem Hình 1.21). Năm 2009, Việt Nam là nước có tỉ lệ cho vay/huy động tiền gửi trong khu vực cao thứ hai, xấp xỉ Hàn Quốc, và cho đến năm 2010 thì con số này tăng cao đột biến lên trên 131%, cách khá xa so với mức trung bình dưới 80% của các nước khác trong khu vực. Như vậy có thể nhận thấy hệ thống ngân hàng thương mại Việt Nam tiềm ẩn nhiều rủi ro hơn so với các quốc gia khác và dễ bị tổn thương hơn nếu như cùng chịu tác động các cú sốc kinh tế từ bên ngoài.

**Hình 1.21. Tỉ lệ cho vay/huy động tiền gửi của hệ thống ngân hàng các nước, 2009 - 2010**



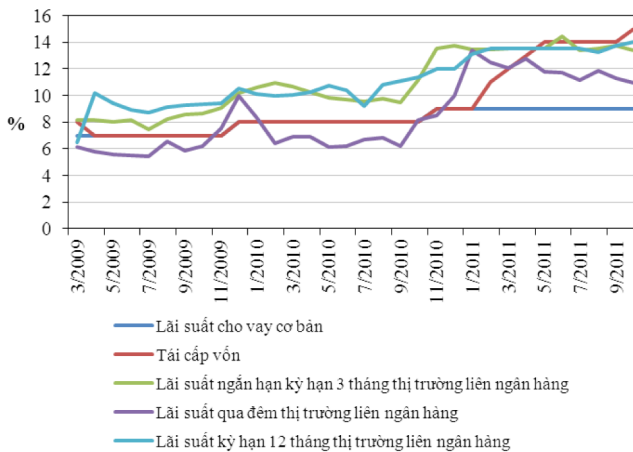
*Nguồn: BMI (2011).*

Khó khăn thanh khoản không chỉ được thể hiện qua con số về tỉ lệ tín dụng trên tổng huy động mà còn biểu hiện thông qua lãi suất trên thị trường liên ngân hàng. Thanh khoản kém trong hệ thống ngân hàng khiến các ngân hàng phải đi vay để tài trợ cho các khoản tín dụng, từ đó, cùng với chính sách tiền tệ được điều chỉnh theo hướng thắt chặt và mức lạm phát cao đã đẩy mặt bằng lãi suất, cả lãi suất huy động và cho vay lên rất cao. Hơn nữa trần lãi suất cho vay được thả trong khi áp đặt trần lãi suất huy động càng đẩy tỉ lệ tín dụng trên tổng huy động lên

<sup>53</sup>Nếu như quy định về tỉ lệ an toàn tín dụng/tổng huy động như một chỉ số đảm bảo thanh khoản cho hệ thống ngân hàng ở nhiều nước được đặt ra là phải ở mức dưới 110% và các quốc gia đang cố gắng đưa tỉ lệ này về mức dưới 100% như ở Hàn Quốc hoặc Indonesia thì cho đến tháng 9/2011, trong Thông tư 19 của NHNN, quy định về tỉ lệ an toàn của Việt Nam này lại được xóa bỏ.

mức rủi ro hơn nữa. Thực tế trong gần suốt năm 2011, nhiều ngân hàng đã dùng những biện pháp lách trần lãi suất, xuất hiện những cuộc chạy đua lãi suất hoặc phá vỡ những thỏa thuận về lãi suất huy động vốn.

**Hình 1.22. Biến động các loại lãi suất trên thị trường liên ngân hàng**



*Nguồn: CEIC.*

Ngoài ra, thanh khoản kém còn được thể hiện ở việc các mức lãi suất trong ngắn hạn cũng bị đẩy cao và thậm chí xấp xỉ mức lãi suất tiền gửi dài hạn. Thông thường mức lãi suất trong dài hạn (12 tháng trở lên) luôn cao hơn trong ngắn hạn (một tháng, ba tháng, sáu tháng). Tuy nhiên, trên thị trường liên ngân hàng của Việt Nam những tháng đầu năm 2011 thì diễn biến các mức lãi suất này lại ngược lại. Mức lãi suất tiền gửi kỳ hạn 12 tháng khá sát và thậm chí có lúc thấp hơn mức lãi suất đối với kỳ hạn ba tháng (Hình 1.22).

### Sai lệch kép

Sự gần nhau của các mức lãi suất này không chỉ phản ánh tính thanh khoản kém của hệ thống ngân hàng mà còn hàm ẩn rủi ro sai lệch cơ cấu thời hạn. Khi các mức lãi suất gần bằng nhau trong điều kiện lạm phát cao ở Việt Nam hiện nay thì người gửi tiền sẽ có xu hướng chuyển sang các khoản gửi ngắn hạn để giảm rủi ro lãi suất. Khả năng huy động được tiền gửi dài hạn giảm đi đồng nghĩa với nguồn huy động ngắn hạn tài trợ cho các khoản tín dụng dài hạn sẽ tăng lên, từ đó đẩy rủi ro sai

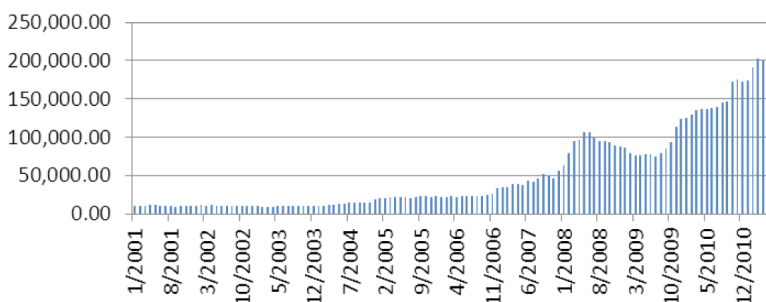
lệch cơ cấu thời hạn của ngân hàng lên cao, đặc biệt trong tình trạng của Việt Nam khi hệ thống ngân hàng từ trước đến nay vốn đã có tỉ lệ tiền gửi ngắn hạn và không kỳ hạn sử dụng cho vay dài hạn cao (năm 2008, con số này ở mức 75% theo Lê Văn Anh (2008)). Ngoài ra, mức lãi suất quá cao cũng hàm ẩn rủi ro khi theo lý thuyết về phần bù rủi ro, chỉ có những dự án có tính rủi ro cao mới có thể đem lại những mức lãi suất cao trong khi hạn chế đầu tư vào những dự án ít rủi ro nhưng chỉ có tỉ suất sinh lợi vừa phải. Do vậy, rủi ro vỡ nợ xuất phát từ mức lãi suất cao cũng tăng lên.

Bên cạnh sai lệch về cơ cấu thời hạn, hệ thống ngân hàng Việt Nam cũng phải đối mặt với rủi ro sai lệch về cơ cấu đồng tiền. Với mức lãi suất (danh nghĩa) nội tệ và ngoại tệ chênh lệch lớn do hệ quả của các chính sách tiền tệ và tỉ giá, tín dụng ngoại tệ đã tăng trưởng nhanh hơn gấp nhiều lần so với tín dụng nội tệ. Tính đến cuối năm 2011, tín dụng ngoại tệ trong hệ thống ngân hàng đã tăng 18,7% trong khi tín dụng nội tệ chỉ tăng 10,2% so với cuối năm 2010<sup>54</sup>. Tín dụng ngoại tệ tăng lên trong khi rủi ro mất giá nội tệ cũng tăng khi thâm hụt thương mại vẫn có nguy cơ tăng cao trở lại đi kèm với đầu tư nước ngoài có xu hướng sụt giảm. Bên cạnh đó, tài sản nước ngoài ròng trong hệ thống ngân hàng thương mại cũng phản ánh rủi ro của khu vực này. Như đã phân tích, lượng tài sản nước ngoài ròng trong các ngân hàng thương mại trong thời gian gần đây là âm, điều này không phải do sụt giảm tài sản nước ngoài mà chủ yếu do gia tăng mạnh mẽ nợ nước ngoài của các ngân hàng (Hình 1.23). Tài sản ròng nước ngoài âm càng phản ánh rõ hơn sự sai lệch cơ cấu đồng tiền trong hệ thống ngân hàng khi sử dụng nguồn đi vay từ nước ngoài để tài trợ cho các khoản tín dụng trong nước.

---

<sup>54</sup><http://nganhangonline.com/hoat-dong-ngan-hang-6-thang-dau-nam-2011-35055.html> truy cập ngày 24/11/2011.

**Hình 1.23. Nợ nước ngoài của các ngân hàng thương mại, 2001- 2011 (tháng)**

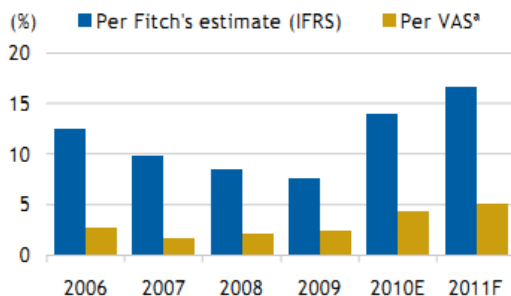


Nguồn: CEIC.

### Nợ xấu

Một trong số những rủi ro đe dọa sự ổn định của hệ thống ngân hàng là nợ xấu. Trong những năm qua, tỉ lệ nợ xấu trong hệ thống ngân hàng Việt Nam đã tăng lên đáng kể. Theo tiêu chuẩn kế toán Việt Nam, tỉ lệ nợ xấu của toàn hệ thống ngân hàng thương mại tính đến tháng 6/2011 khoảng 3%, tuy nhiên, theo Fitch Ratings, tỉ lệ này theo chuẩn mực kế toán quốc tế về phân loại các loại nợ xấu, con số này lên tới 13%. Hơn nữa, việc thực thi chính sách tiền tệ và tài khóa thắt chặt khiến nhiều doanh nghiệp hạn chế sản xuất và thậm chí phá sản cũng gây tác động tiêu cực lên nợ xấu của hệ thống.

**Hình 1.24. Tỉ lệ nợ xấu trong hệ thống ngân hàng Việt Nam**



Nguồn: FitchRatings (2011).

Ghi chú: IFRS: chuẩn mực kế toán quốc tế; VAS: chuẩn mực kế toán Việt Nam.

Bên cạnh đó, một khu vực quan trọng có thể tác động mạnh tới cân đối tài sản bao gồm cả nợ xấu và tính thanh khoản của các ngân hàng



thương mại Việt Nam là thị trường bất động sản. Trong những năm trước đây, cùng với dòng vốn nước ngoài ồ ạt đổ vào thị trường tài sản, những dòng tiền rẻ và dễ dãi xuất phát từ các chính sách nới lỏng cũng khiến một dòng vốn lớn đầu tư vào thị trường bất động sản, bên cạnh đó, bất ổn vĩ mô đặc biệt là lạm phát cũng khiến người dân đẩy mạnh đầu cơ vào thị trường này. Hệ quả là giá bất động sản gia tăng và bản chất là bong bóng tài sản, khiến một lượng vốn rất lớn của nền kinh tế găm giữ trong thị trường bất động sản, không đi vào khu vực sản xuất. Khi chính sách tiền tệ thắt chặt mạnh, cộng thêm những yêu cầu trong chỉ thị 01/CT-NHNN/2011 giảm tỉ trọng tín dụng cho vay phi sản xuất xuống 16% cho đến cuối năm 2011 và coi khu vực phi sản xuất (trong đó có bất động sản) không thuộc khu vực ưu tiên cấp tín dụng, thì thị trường trở nên đóng băng, giá bất động sản giảm mạnh. Các doanh nghiệp bất động sản gặp khó khăn và thua lỗ, trong khi bản thân các tài sản thế chấp (phần lớn cũng là bất động sản) giảm mạnh giá trị, khiến các khoản nợ ngân hàng đang dần trở thành các khoản nợ xấu.

### ***Diễn biến lĩnh vực ngân sách***

Năm 2011 chứng kiến sự chặt chẽ hơn trong điều hành thu chi ngân sách nhà nước. Thu nội địa năm 2011 đạt 425.000 tỉ đồng, vượt 11,3% so dự toán, tăng 19,9% so với thực hiện năm 2010. Tất cả các mục thu đều thu vượt dự toán. Đáng chú ý là thuế thu nhập cá nhân thu vượt dự toán 28,6%, mức thu vượt dự toán cao nhất trong số các khoản mục thu ngân sách. Tiếp theo là thu từ khu vực doanh nghiệp đầu tư nước ngoài, với mức vượt dự toán là 11,3%. Thu từ doanh nghiệp ngoài quốc doanh vượt dự toán 10,6%, trong khi thu từ khu vực nhà nước vượt dự toán 0,8%. Thu từ dầu thô cũng có sự tăng trưởng vượt bậc, chủ yếu do tăng giá dầu thô trên thị trường thế giới. Theo ước tính của Bộ Tài chính, giá dầu thô xuất khẩu bình quân cả năm của Việt Nam đạt 102 USD/thùng, tăng gần 25% so với mức giá dự toán. Bên cạnh đó, sản lượng khai thác dầu cũng có sự gia tăng so với kế hoạch, mặc dù lượng gia tăng so với kế hoạch là tương đối nhỏ.<sup>55</sup> Chính vì vậy, ước thu ngân sách từ dầu thô tăng 44,6% so với năm 2010 và tăng gần 43,8% so với mức dự toán.

---

<sup>55</sup>Mức sản lượng ước cả năm đạt 14,13 triệu tấn, tăng 0,11 triệu tấn so với kế hoạch.

Thu từ hoạt động kinh tế đối ngoại cũng cao hơn mức dự toán, với cân đối ngân sách từ hoạt động xuất nhập khẩu tăng 3,8% so với dự toán. Thu viện trợ trong ngân sách nhà nước cũng có sự gia tăng đáng kể, vượt 10% so với dự toán.

Có ba nguyên nhân chính khiến thu ngân sách vượt mức dự toán (Bộ Tài chính, 2011). *Thứ nhất*, đà phát triển tốt của nền kinh tế trong những tháng cuối năm 2010, tạo nguồn thu gởi đầu cho NSNN năm 2011 đạt khá. *Thứ hai*, giá cả hàng hoá và dịch vụ tiêu dùng tăng, nhất là giá một số mặt hàng nông, lâm, thủy sản tăng lớn, cùng với việc thay đổi tỉ giá ngoại tệ VND/USD, đã góp phần tăng thu ngân sách. Đồng thời, giá của dầu thô tăng cũng góp phần nâng cao mức thu ngân sách nhà nước từ dầu thô lên hơn 25% so với dự toán. *Thứ ba*, việc triển khai quyết liệt công tác quản lý thu, tăng cường kiểm soát kê khai, đẩy mạnh thanh tra, kiểm tra và đôn đốc thu nợ thuế, thu vào NSNN kịp thời các khoản thu theo kết luận của cơ quan thanh tra, kiểm toán và kiểm tra quyết toán thuế, v.v...

Hoạt động chi ngân sách trong năm 2011 được kiểm soát chặt chẽ, với yêu cầu giảm thiểu phát sinh và chi trong dự toán. Việc điều chuyển ngân sách cũng diễn ra nhằm tập trung nguồn lực hoàn thành các công trình, dự án quan trọng, cần hoàn thành trong năm ngân sách. Do đó số dự án hoàn thành trong năm 2011 đã tăng thêm 1.053 dự án, với khoảng 9.452 tỉ đồng được điều chuyển. Các Bộ ngành và địa phương cũng được yêu cầu thực hành tiết kiệm, cắt giảm 10% chi tiêu thường xuyên.

Tuy nhiên, thực tế chi ngân sách nhà nước vẫn tăng cao, với mức tăng 18,6% so với năm 2010 và cao hơn dự toán 9,7%. Chi đầu phát triển tăng 9% so với năm 2010, không đạt được mục tiêu cắt giảm chi đầu tư trong 2011. Mức vượt dự toán ước tính khoảng 15,1%. Chi trả nợ và viện trợ cũng tăng cao với mức tăng 25,9% so với năm 2010, cao hơn mức dự toán là 17,4%. Một phần trong mức tăng chi trả nợ và viện trợ nhằm tài trợ cho rủi ro về tỉ giá khi đồng Việt Nam được điều chỉnh giảm 9,3% so với đồng USD vào tháng 2/2011. Chi thường xuyên có mức tăng so với dự toán thấp hơn các khoản mục chi ngân sách khác. Khoản mục chi ngân sách này vượt mức dự toán là 4,8% và tăng 17,5%

so với năm 2010. Mức chi thường xuyên cao hơn này chủ yếu để khắc phục hậu quả thiên tai, dịch bệnh và bảo đảm an sinh xã hội và chi cải cách tiền lương.<sup>56</sup>

Như vậy, mặc dù có sự chỉ đạo quyết liệt với việc ban hành Nghị quyết 11/NQ-CP ngày 24/2/2011 nhằm thực hiện chính sách tài khóa và tiền tệ thắt chặt, về mặt tài chính, mặt được nằm ở phía thu ngân sách nhà nước. Trong năm qua, chi ngân sách nhà nước chưa hoàn thành nhiệm vụ thắt chặt chính sách tài khóa.

### **TĂNG TRƯỞNG “KIỂU VIỆT NAM” - GỐC RỄ CỦA BẤT ỔN VĨ MÔ**

Với những diễn biến tổng quan kinh tế vĩ mô ở Phần 1, có thể thấy trong năm 2011, Việt Nam tiếp tục đối mặt với những bất ổn vĩ mô đã kéo dài từ nhiều năm qua. Tăng trưởng kinh tế không ổn định và liên tục suy giảm (từ mức trên 8,2% giai đoạn 2004-2007, xuống còn xấp xỉ 6,0% giai đoạn 2008-2011, và chỉ đạt 5,89% năm 2011); lạm phát gia tăng (trung bình mỗi năm trên 14% trong vòng 5 năm qua, đạt mức cao 18,13% năm 2011); nhập siêu trở nên nghiêm trọng (chiếm trên 10% GDP liên tục trong nhiều năm); thâm hụt ngân sách gia tăng và nợ công đang tăng nhanh đến ngưỡng nguy hiểm (ngân sách thâm hụt 5-6% GDP trong nhiều năm, nợ công và nợ nước ngoài lần lượt tăng đến mức 54,6% và 41,5% GDP vào cuối năm 2011); tỉ giá biến động khó lường cùng với tình trạng đô la hóa; hệ thống tài chính - ngân hàng dễ bị tổn thương, lãi suất tăng cao tác động mạnh đến sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, v.v... Dựa trên khung phân tích những nền tảng của tăng trưởng, Phần 2 sẽ đánh giá lại đặc điểm của mô hình tăng trưởng Việt Nam cùng những chính sách vĩ mô hỗ trợ cho mô hình này, từ đó làm rõ những diễn biến khó khăn của nền kinh tế trong năm 2011 cũng như các năm trước đây đều là những hệ lụy bất ổn mà nền kinh tế phải đánh đổi khi theo đuổi mô hình tăng trưởng “kiểu Việt Nam”.

---

<sup>56</sup>Bên cạnh đó, như đã phân tích trong mục tăng trưởng GDP, tăng trưởng tiêu dùng cuối cùng của khu vực chính phủ lên tới trên 27%, cao hơn so với mức 23,7% của năm 2010 trong bối cảnh kêu gọi thắt chặt tài khóa sau Nghị quyết 11 cũng một phần phản ánh mức chi lớn của Chính phủ.

## Khung phân tích những nền tảng của tăng trưởng

*Tăng trưởng kinh tế* được hiểu là việc tạo ra nhiều của cải hơn nhằm đáp ứng các nhu cầu xã hội. Tăng trưởng kinh tế có nội hàm hẹp hơn so với khái niệm phát triển kinh tế. *Phát triển kinh tế* phản ánh những thay đổi cả về kinh tế, xã hội, chính trị, môi trường tự nhiên, v.v... Tuy nhiên, tăng trưởng và phát triển lại là hai khái niệm có liên quan mật thiết đến nhau. Trong thời đại hiện nay, tư duy phát triển gắn bó chặt chẽ với tăng trưởng kinh tế, phát triển bền vững, và đặc biệt là phát triển con người. *Phát triển bền vững* đòi hỏi nhu cầu hiện tại được đáp ứng, song không gây tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai. *Phát triển con người* là sự mở rộng các cơ hội lựa chọn về kinh tế - chính trị - xã hội cùng việc hoàn thiện năng lực con người để tận dụng các cơ hội nhằm nâng cao phúc lợi xã hội và chất lượng cuộc sống, để con người trở thành trung tâm của sự phát triển, vừa là chủ thể vừa là mục đích của sự phát triển. Như vậy, tăng trưởng kinh tế là tiền đề quan trọng và là điều kiện cần cho phát triển kinh tế. Tuy nhiên, nếu chỉ chú trọng tăng trưởng kinh tế nhanh bằng mọi giá - mà không lưu tâm đến các chính sách tái phân bổ thu nhập, ổn định kinh tế vĩ mô, ổn định chính trị - xã hội, và các nền tảng cho phát triển trong dài hạn khác - thì tăng trưởng kinh tế sẽ không đi kèm với phát triển, và đến một lúc nào đó, quá trình phát triển trì trệ sẽ có tác động tiêu cực trở lại đến tăng trưởng kinh tế. Ngược lại, duy trì được phát triển sẽ tạo điều kiện cho tăng trưởng kinh tế có tính cân bằng và bền vững hơn.

Các quốc gia đều hướng tới một mục tiêu chung là phát triển, và với sự gắn kết giữa tăng trưởng và phát triển, có thể nói, mục tiêu cuối cùng của tăng trưởng cần thiết phải là “*Nâng cao phúc lợi dài hạn của xã hội một cách bền vững và công bằng*”. Để hướng tới mục tiêu cuối cùng này, một nền kinh tế có thể lựa chọn các mục tiêu trung gian bổ trợ lẫn nhau và không thể tách rời, đó là *tăng trưởng kinh tế nhanh*, và *tăng trưởng kinh tế bền vững*.

Để đạt được tăng trưởng kinh tế nhanh, nền kinh tế có thể: i) *tăng trưởng theo chiều rộng* - gia tăng các yếu tố đầu vào và/hoặc (ii) *tăng*

*trưởng theo chiều sâu* - gia tăng hiệu quả sử dụng các yếu tố đầu vào. Như vậy, kinh tế tăng trưởng có thể bởi đơn giản gia tăng nhanh các nguồn lực đầu vào như lao động, vốn và tài nguyên thiên nhiên. Tuy nhiên, trong điều kiện các nguồn lực đầu vào không đổi, nền kinh tế vẫn đạt được tăng trưởng nhờ gia tăng hiệu quả sử dụng các nguồn lực (có thể được đo lường đơn giản bởi các chỉ số như năng suất nhân tố tổng hợp (TFP), năng suất lao động và chỉ số ICOR).

Để đạt được tăng trưởng kinh tế bền vững, có ba góc độ cần đảm bảo: (i) *bền vững về kinh tế*; (ii) *bền vững về xã hội*; và (iii) *bền vững về môi trường*. Bền vững về kinh tế phải được xây dựng trên cơ sở tạo lập và duy trì ổn định kinh tế vĩ mô, và cần có những chính sách và thể chế hiệu quả để có thể phòng ngừa các rủi ro vĩ mô và có khả năng ứng phó khi các cú sốc vĩ mô xảy ra. Bền vững về xã hội phải đảm bảo tăng trưởng trên diện rộng, hướng được đến mọi cá nhân, thành viên trong nền kinh tế; trong đó cấu phần cơ bản là phải mở rộng cơ hội việc làm, nâng cao năng lực nắm bắt cơ hội, giảm thiểu rủi ro và tác động của rủi ro đến nhóm người kỹ năng thấp. Bền vững về môi trường cần đảm bảo tăng trưởng hiện tại với những nhu cầu về nguồn lực khác nhau không được gây tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai.

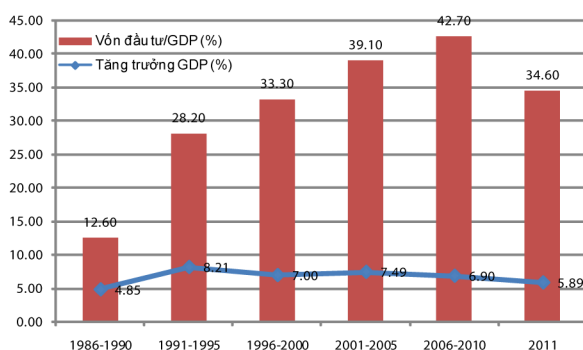
### **Đặc điểm mô hình tăng trưởng Việt Nam**

Dựa trên khung phân tích những nền tảng tăng trưởng, mô hình tăng trưởng của Việt Nam sẽ được đánh giá dựa trên hai mục tiêu (tăng trưởng nhanh và tăng trưởng bền vững), cùng những cấu thành tạo nên những mục tiêu trên.

### ***Tăng trưởng kinh tế chủ yếu theo chiều rộng và thiếu chiều sâu***

Dựa vào những diễn biến và số liệu kinh tế vĩ mô, có thể nhận định, trong những năm gần đây, kinh tế Việt Nam đang tăng trưởng chủ yếu theo chiều rộng, dựa phần lớn vào việc liên tục gia tăng các nguồn lực đầu vào, đặc biệt là thâm dụng vốn đầu tư, trong khi hiệu quả sử dụng nguồn lực thấp và chậm được cải thiện.

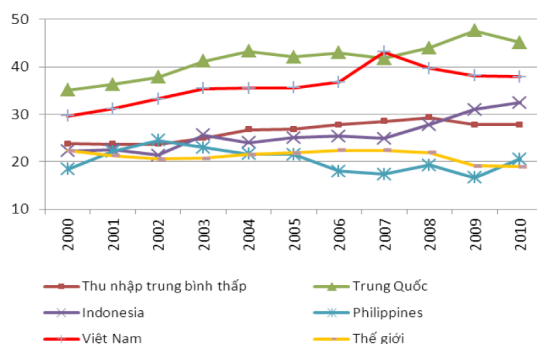
**Hình 1.25. Tốc độ tăng trưởng kinh tế và tỉ trọng vốn đầu tư/GDP (%)**



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Hình 1.25 cho thấy, Việt Nam đang duy trì tăng trưởng bằng cách dựa vào vốn đầu tư, tổng đầu tư toàn xã hội liên tục tăng và duy trì ở mức cao, đặc biệt là từ năm 1996 trở lại đây. Vốn đầu tư/GDP đã tăng từ mức 33,23%/năm giai đoạn 1996-2000 lên tới mức 42,85%/năm giai đoạn 2006-2010, và xấp xỉ 41% cho cả giai đoạn 2001-2010. Năm 2011, với nỗ lực kiềm chế lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô, tổng mức đầu tư/GDP đã giảm mạnh còn 34,6% GDP, nhưng vẫn là mức cao, so với tăng trưởng GDP. Trong giai đoạn 1991-1995, tỉ trọng đầu tư/GDP là 28,2% nhưng tạo được mức tăng trưởng trung bình 8,21%. Tuy nhiên, đến giai đoạn 2006-2010, đầu tư lên đến 42,7% GDP nhưng chỉ tạo được mức tăng trưởng 6,9%; và năm 2011 con số tương ứng là 34,6% và 5,89%.

**Hình 1.26. So sánh tỉ lệ đầu tư/GDP giữa Việt Nam và một số quốc gia (%)**

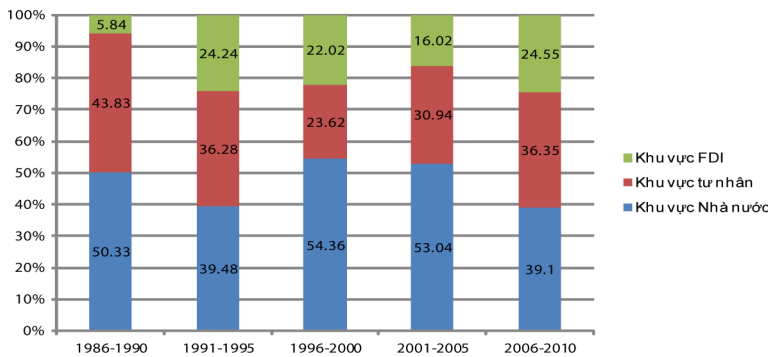


Nguồn: Ngân hàng Thế giới, số liệu đầu tư trên là giá trị tích lũy tài sản trong nền kinh tế.

So với các quốc gia khác trong khu vực và các nước thuộc nhóm có thu nhập trung bình thấp, Việt Nam là nước có tỉ lệ đầu tư/GDP vào loại cao nhất (chỉ kém hơn Trung Quốc) (Hình 1.26). Ngoài ra, trong khi tỉ lệ đầu tư/GDP của thế giới tương đối ổn định thì tỉ lệ này ở Việt Nam lại có xu hướng gia tăng trong những năm gần đây.

Trong cơ cấu đầu tư của toàn xã hội, đầu tư từ khu vực nhà nước, mặc dù có xu hướng giảm dần từ năm 2000, nhưng vẫn chiếm tỉ trọng lớn nhất (trung bình 39,1% trong giai đoạn 2006-2010) (Hình 1.27).

**Hình 1.27. Cơ cấu vốn đầu tư toàn xã hội theo thành phần kinh tế, 1986-2010 (%)**



*Nguồn: Tổng cục Thống kê.*

Với tỉ trọng đầu tư/GDP ở mức rất cao, dĩ nhiên, đóng góp của nguồn lực đầu vào là vốn vào tăng trưởng GDP là lớn. Giai đoạn 1990-2000, đóng góp của vốn đến tăng trưởng chỉ là 34%, nhưng ở giai đoạn 10 năm tiếp theo, đóng góp của vốn đã tăng lên đến 53%, cao nhất so với các nước trong khu vực châu Á (Bảng 1.9). Như vậy, tăng trưởng Việt Nam trong suốt giai đoạn đổi mới vừa qua chủ yếu là dựa vào vốn đầu tư, trong đó có vai trò quan trọng của vốn đầu tư từ khu vực nhà nước.

**Bảng 1.10. Tỷ trọng đóng góp của các yếu tố tạo ra tăng trưởng GDP, 1990-2008**

Nước	Giai đoạn 1990-2000				Giai đoạn 2000-2008			
	Tăng trưởng GDP	Các yếu tố tạo ra tăng trưởng			Tăng trưởng GDP	Các yếu tố tạo ra tăng trưởng		
		Vốn	Lao động	TFP		Vốn	Lao động	TFP
Việt Nam	100%	34%	22%	44%	100%	53%	19%	26%
Trung Quốc	100%	36%	7%	56%	100%	42%	6%	52%
Ấn Độ	100%	40%	23%	38%	100%	42%	22%	37%
Campuchia	100%	38%	34%	27%	100%	47%	39%	14%
Indonesia	100%	61%	27%	12%	100%	27%	22%	49%
Malaysia	100%	54%	30%	16%	100%	30%	20%	50%
Philippin	100%	43%	47%	10%	100%	21%	40%	38%
Thái Lan	100%	61%	7%	32%	100%	17%	30%	53%

*Nguồn:* WDI; ACI, trích từ Báo cáo năng lực cạnh tranh Việt Nam 2010 của CIEM.

Tuy nhiên, kể từ năm 2000, chất lượng tăng trưởng của Việt Nam (hiệu quả sử dụng các nguồn lực, đặc biệt là vốn) đang dần suy giảm và hiện ở mức thấp. Điều này có thể được phân tích đơn giản thông qua năng suất nhân tố tổng hợp (TFP)<sup>57</sup>, năng suất lao động và chỉ số ICOR<sup>58</sup>.

Tỷ trọng đóng góp của TFP vào tăng trưởng kinh tế của Việt Nam đã giảm mạnh theo thời gian. Bảng 1.8 cho thấy, đóng góp của TFP đến tăng trưởng giảm từ 44% (giai đoạn 1990-2000) xuống còn 26% (giai đoạn 2000-2008), thấp hơn rất nhiều so với Trung Quốc, Ấn Độ và các nước Đông Nam Á khác. Đồng thời, năng suất lao động của Việt Nam đang ở mức thấp do đa phần lao động thiếu kỹ năng lành nghề, kỷ luật lao động thấp, cũng như thiếu kỹ năng quản lý hiện đại. Theo Tổ chức Lao động Thế giới (ILO), mặc dù đã cải thiện tốc độ tăng trưởng trong giai đoạn 2001-2010, nhưng năng suất lao động Việt Nam chỉ bằng khoảng 68,8% so với năng suất lao động của nhóm nước có thu nhập

<sup>57</sup>Năng suất nhân tố tổng hợp (TFP: Total factor productivity) đo lường hiệu quả của các yếu tố đầu vào không phải là yếu tố truyền thống như vốn hay lao động, đồng thời thể hiện tiến bộ công nghệ kỹ thuật.

<sup>58</sup>Hệ số sử dụng vốn (ICOR: Incremental capital-output ratio) là hệ số cho biết muốn có thêm một đơn vị sản lượng trong một thời kỳ nhất định cần phải bỏ ra thêm bao nhiêu đơn vị vốn đầu tư trong thời kỳ đó.



trung bình thấp, bằng 57,8% so với Trung Quốc, khoảng 34,2% và 22% so với Thái Lan và Malaysia.

Trong khi đó, được coi là động lực chính để tăng trưởng kinh tế nhưng hiệu quả của đầu tư lại đang có xu hướng giảm và ở mức thấp, và điều này được thể hiện rõ nét qua sự gia tăng liên tục của hệ số ICOR. Theo đánh giá của Bùi Trinh (2011), toàn nền kinh tế có mức ICOR khá cao, theo đó, ICOR của nền kinh tế giai đoạn 2000-2005 là 4,89, tăng lên 7,43 trong giai đoạn 2006-2010<sup>59</sup>. Đầu tư của khu vực nhà nước chiếm tỉ trọng lớn trong tổng đầu tư xã hội, nhưng hiệu quả thấp hơn khu vực tư nhân và khu vực nước ngoài (ICOR của khu vực này tương ứng tăng từ 6,94 lên 9,68) đã kéo tụt mức hiệu quả đầu tư chung của nền kinh tế. Hiệu quả đầu tư công thấp, được phần lớn các nghiên cứu cho là hệ quả của hàng loạt các yếu tố, như đầu tư thiếu quy hoạch, dàn trải và phân tán; vốn được phân bổ vào quá nhiều dự án nên các dự án thường thiếu vốn và kéo dài tiến độ, làm tăng chi phí đầu tư, gây lãng phí, tạo kẽ hở cho tình trạng tham ô, tham nhũng; quản lý và giám sát đầu tư còn yếu kém làm thất thoát vốn đầu tư và chưa bảo đảm chất lượng công trình như dự kiến; phân cấp quyết định và sử dụng vốn đầu tư chưa đi kèm với giám sát, kiểm soát chất lượng và hiệu quả đầu tư, v.v... Mô hình tăng trưởng của Việt Nam cũng khiến đầu tư công được coi là đã có hiệu ứng lấn át đầu tư tư nhân, khiến đóng góp của đầu tư công đến tăng giảm suy giảm trong thập niên qua (xem Tô Trung Thành (2011)).

**Bảng 1.11. ICOR theo thành phần của nền kinh tế**

	Tính toán từ vốn đầu tư				Tính toán từ tích lũy tài sản			
	Tổng	Nhà nước	Ngoài NN	FDI	Tổng	Nhà nước	Ngoài NN	FDI
ICOR (2000-2005)	4,89	6,94	2,93	5,20	3,04	4,37	1,81	3,11
ICOR (2006-2010)	7,43	9,68	4,01	15,71	4,40	5,13	2,54	9,70

*Nguồn:* Bùi Trinh (2011).

<sup>59</sup>Con số này cao hơn rất nhiều so với con số tương ứng của các nước công nghiệp mới (NICs) trong thời kì chuyển đổi 1961-1980. Ví dụ, trong giai đoạn này hệ số ICOR của Đài Loan là 2,7 và của Hàn Quốc là 3. Hay gần hơn là ICOR của Thái Lan trong giai đoạn 1981-1995 là 4,1 và của Trung Quốc trong giai đoạn 2001-2006 là 4.

## ***Tăng trưởng kinh tế thiếu bền vững***

### ***Thiếu bền vững về kinh tế***

Tăng trưởng bền vững về kinh tế cần được xây dựng trên cơ sở tạo lập và duy trì ổn định kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên, chính sách phòng tránh các rủi ro và chính sách ứng phó khi xảy ra các cú sốc của Việt Nam đang gặp rất nhiều thách thức và thiếu hiệu quả. Để phòng tránh các rủi ro vĩ mô, các chính sách thông thường phải hướng tới: (i) đảm bảo kiểm soát mức lạm phát; (ii) thâm hụt ngân sách, nợ công thấp; và (iii) thâm hụt cán cân vãng lai thấp. Tuy nhiên, những diễn biến vĩ mô phân tích ở phần 1 cho thấy các chính sách đã thất bại trong việc phòng tránh rủi ro. Một trong những lý do là trong thời gian dài, mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô vẫn bị xếp sau mục tiêu tăng trưởng. Ngay cả khi xác định ưu tiên kiềm chế lạm phát và chấp nhận tăng trưởng thấp hơn (như trong năm 2011) thì Chính phủ vẫn chưa xác định được mức giảm tăng trưởng đến đâu là chấp nhận được. Theo đó, do tăng trưởng chủ yếu theo chiều rộng thiếu chiều sâu nên mục tiêu tăng trưởng đã gây sức ép lớn đối với các bất ổn vĩ mô. Như vậy, bản thân cách thức tăng trưởng của nền kinh tế cũng đã khiến môi trường kinh tế vĩ mô tiềm ẩn nhiều rủi ro, theo đó, ảnh hưởng đến tăng trưởng bền vững trong dài hạn. Bên cạnh đó, năng lực chính sách ứng phó của Việt Nam khi xuất hiện những rủi ro vĩ mô, theo nhiều nghiên cứu, được cho là yếu kém. Các chính sách ứng phó thường không kịp thời, có tính giạt cục, không nhất quán theo thời gian và phối hợp chính sách còn hạn chế, bên cạnh một số vấn đề mang tính cơ cấu như sự phụ thuộc của NHNN, đã suy giảm hiệu lực của các phản ứng chính sách<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup>Vì dụ trong những năm đầu sau khi mới gia nhập WTO, Việt Nam đã đối diện một loạt rủi ro bất ổn như: (i) giá hàng hóa thế giới tăng cao, trong khi nền kinh tế có độ mở lớn và chưa phát triển được các biện pháp hạn chế nhập khẩu phù hợp với quy định của WTO; và (ii) rủi ro đi kèm các dòng vốn nước ngoài gia tăng mạnh, trong khi tỷ giá thiếu linh hoạt và khả năng giám sát tài chính còn bất cập, v.v..., thế nhưng các chính sách dường như lúng túng khi ứng phó với các loại rủi ro này. Việc tăng cung ứng tiền đồng để mua lại ngoại tệ từ các dòng vốn vào trong giai đoạn 2007-2008, song không thực hiện hiệu quả các biện pháp trung hòa hóa khiến cung tiền tăng trưởng mạnh chính là hệ quả của sự lúng túng ấy.

### *Thiếu bền vững về xã hội*

Tăng trưởng kinh tế bền vững về mặt xã hội cần phải đảm bảo sự tăng trưởng trên diện rộng. Ở Việt Nam, khu vực nông nghiệp và khu vực phi chính thức cung cấp việc làm cho 75% tổng lực lượng lao động, phần lớn là có kỹ năng lao động thấp. Một số nghiên cứu cho thấy tại khu vực này, chính sách vẫn còn bất cập và gây khó khăn cho di chuyển lao động giữa các ngành nghề và giữa các vùng địa lý (nông thôn - thành thị). Các chính sách vẫn còn thiên lệch, đặc biệt là các chính sách về tín dụng đang gây bất lợi cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ và các hộ kinh doanh sử dụng nhiều lao động có kỹ năng thấp. Ngoài ra, vẫn còn những rào cản chính sách khiến các doanh nghiệp thuộc khu vực phi chính thức gặp khó khi chuyển thành các doanh nghiệp có đăng ký để đảm bảo quyền lợi cho người lao động, v.v... Như vậy, tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam vẫn chưa thực sự mở rộng được các cơ hội việc làm, giảm thiểu rủi ro và tác động của rủi ro đối với nhóm người kỹ năng thấp, và điều này làm giảm tính bền vững về mặt xã hội.

### *Thiếu bền vững về môi trường*

Nhiều nghiên cứu cho thấy, quá trình tăng trưởng kinh tế từ khi đổi mới còn chưa coi trọng đúng mức yêu cầu phát triển bền vững về mặt môi trường<sup>61</sup>. Với việc gia tăng nhanh chóng quy mô hoạt động công nghiệp cùng với sự mở rộng của các khu công nghiệp, lượng khí thải nhà kính, nước thải và chất thải rắn đã gia tăng nhanh chóng (đặc biệt là ở các vùng kinh tế trọng điểm phía Nam). Một trong những nguyên nhân là việc xét duyệt các dự án đầu tư và đánh giá tác động môi trường của các dự án còn chưa được thực hiện nghiêm túc và giám sát sát sao. Bên cạnh đó, việc khai thác quá mức tài nguyên thiên nhiên cho quá trình tăng trưởng nhanh nhưng thiếu hiệu quả cũng là một chỉ dấu của tăng trưởng thiếu bền vững về môi trường.

Như vậy, có thể kết luận, mô hình tăng trưởng kinh tế Việt Nam đã theo đuổi mục tiêu trung gian chính là “tăng trưởng nhanh”, và chưa

---

<sup>61</sup>Tổng lượng phát thải khí nhà kính từ các nguồn thải chính ở Việt Nam đã tăng từ mức 101,75 triệu tấn CO<sub>2</sub> tương đương vào năm 1993 lên 121 triệu tấn vào năm 1998 và ước đạt 138 triệu tấn vào năm 2010.

quan tâm đúng mức đến mục tiêu trung gian “tăng trưởng bền vững”. Trong khi đó, để đạt được mục tiêu tăng trưởng nhanh, Việt Nam lại tăng trưởng chủ yếu theo chiều rộng chứ không tập trung cho tăng trưởng theo chiều sâu (tăng trưởng chủ yếu dựa vào việc liên tục gia tăng các nguồn lực đầu vào như thâm dụng vốn, khai thác quá mức tài nguyên thiên nhiên, thâm dụng lao động giản đơn với kỹ năng thấp, trong khi hiệu quả sử dụng các nguồn lực suy giảm).

### **Hệ lụy của mô hình tăng trưởng - bất ổn vĩ mô kéo dài và ngày càng nghiêm trọng**

Mặc dù mô hình tăng trưởng chủ yếu theo chiều rộng của Việt Nam đã phát huy tác dụng tích cực và có hiệu quả nhất định giúp mang lại nhiều thành quả phát triển kinh tế đáng khâm phục trong giai đoạn đầu của thời kỳ Đổi Mới - giai đoạn cởi trói thể chế và giải phóng các nguồn lực sản xuất, nhưng việc duy trì quá lâu mô hình này đã khiến cho những bất ổn vĩ mô tích lũy dần, dồn nén và phát lộ nghiêm trọng khi Việt Nam hội nhập kinh tế sâu rộng và hứng chịu những cú sốc bất lợi từ thế giới. Với những bất ổn vĩ mô đang diễn ra, mục tiêu trung gian thứ hai là tăng trưởng bền vững lại càng trở nên xa vời.

Trong phần này, hệ quả của mô hình tăng trưởng sẽ được trình bày thông qua ba hệ lụy lớn, bao gồm: (i) đánh đổi “đau đớn” giữa tăng trưởng và lạm phát; (ii) thâm hụt thương mại ngày càng nghiêm trọng; và (iii) tích lũy rủi ro hệ thống ngân hàng. Chính những hệ lụy lớn là nguồn cơn dẫn đến những bất ổn vĩ mô mà nền kinh tế phải đối mặt trong một số năm gần đây.

#### ***Đánh đổi “đau đớn” giữa tăng trưởng và lạm phát***

Diễn biến tăng trưởng và lạm phát trong ngắn hạn có thể diễn giải thông qua sự thay đổi (dịch chuyển) của đường tổng cung (AS) và đường tổng cầu (AD). Với mô hình tăng trưởng dựa vào đầu tư, đi kèm với các chính sách vĩ mô (tiền tệ và tài khóa) nới lỏng sẽ làm gia tăng và đẩy đường tổng cầu sang bên phải, theo đó, mức giá chung của nền kinh tế gia tăng. Tuy nhiên, mức độ gia tăng giá (lạm phát) lại phụ thuộc lớn vào độ dốc của đường tổng cung (AS). Nếu đường tổng cung dốc

thì chỉ cần sự gia tăng nhẹ của tổng cầu cũng có thể dẫn đến lạm phát cao, đồng nghĩa với sự đánh đổi giữa tăng trưởng và lạm phát là rất lớn. Và đây chính là trường hợp của Việt Nam - với một nền kinh tế mà chất lượng và hiệu quả sử dụng các nguồn lực kém, lãng phí và không hiệu quả, thì muốn tăng thêm 1 đơn vị sản lượng, các doanh nghiệp nói riêng và nền kinh tế nói chung phải sử dụng và tiêu tốn nhiều nguồn lực hơn, khiến chi phí sản xuất gia tăng và mức giá các doanh nghiệp sẵn sàng bán tăng cao (điều này cũng có nghĩa đường tổng cung của nền kinh tế rất dốc).

**Bảng 1.12. Cung tiền và tín dụng, 2005-2011 (% tăng so với cuối năm trước)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tổng phương tiện thanh toán	23,6	29,7	43,7	20,31	28,67	33,3	10,88
Tín dụng cho nền kinh tế	20,5	24,8	53,9	27,6	45,3	31,86	12

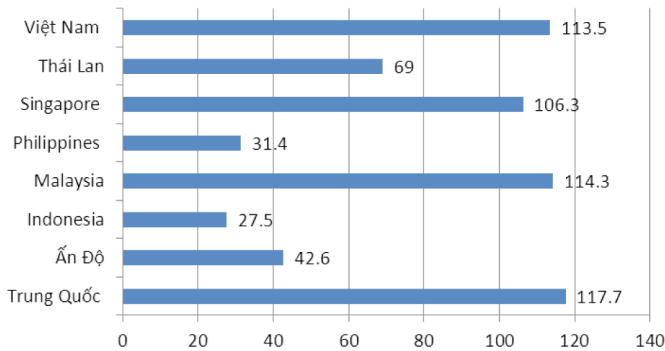
*Nguồn: IMF, NHNN.*

Với đường tổng cung rất dốc, để tăng được sản lượng (tăng trưởng) theo mục tiêu, các chính sách đã phải nói lỏng với mức độ lớn hơn, và dĩ nhiên đổi lại, lạm phát sẽ tăng vọt.

Để tăng vốn đầu tư dưới áp lực của chỉ tiêu tăng trưởng kinh tế, Việt Nam đã thực thi nói lỏng tiền tệ trong thời gian dài, theo đó, cung tiền và tín dụng luôn tăng trưởng ở mức cao (Bảng 1.12). Ngoại trừ sáu tháng cuối năm 2008, NHNN luôn duy trì lãi suất tái cấp vốn ở mức khá thấp, từ 5-7,5%, trong cả giai đoạn 2005-2009, khiến cho mặt bằng lãi suất huy động của các ngân hàng được duy trì ở mức thấp tương ứng, từ 7-8,5% trong giai đoạn này, cũng khiến cho tín dụng của nền kinh tế bùng nổ. Năm 2010, với sự loay hoay và không rõ ràng trong mục tiêu và chính sách của nền kinh tế, cũng chứng kiến sự tăng cao của cung tiền và tín dụng. Theo đó, tỉ lệ tín dụng trên GDP của nền kinh tế đang ở mức cao so với khu vực (xem Hình 1.28). Chính sách tiền tệ mở rộng cùng tăng trưởng tín dụng trong thời gian dài (sự gia tăng nhanh chóng của những dòng tiền “giá rẻ” và “dễ dãi”) nhưng đầu tư lại kém hiệu quả cùng với dòng tín dụng chảy vào các thị trường tài sản như bất động sản

(không trực tiếp tạo được sản lượng thực) đã khiến lạm phát gia tăng nhanh chóng, đặc biệt là cuối năm 2010, và tiếp tục tăng tốc rất mạnh vào những tháng đầu năm 2011.

**Hình 1.28. Tỷ lệ tín dụng/GDP cuối năm 2010 (%)**

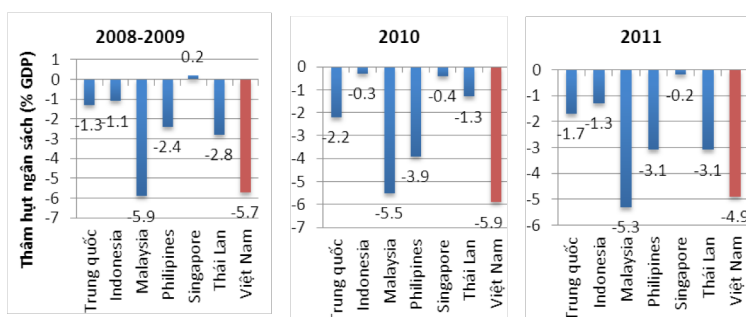


*Nguồn: IFS, các NHTW và BMI (2011).*

Cũng vì mục tiêu tăng trưởng dựa vào đầu tư, Việt Nam đã theo đuổi chính sách có định hướng thâm hụt nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Thâm hụt ngân sách diễn ra liên tục trong khoảng hơn một thập kỉ qua và có mức độ ngày càng gia tăng. Giai đoạn 2003-2006, mức thâm hụt ngân sách đã xấp xỉ 5% GDP. Từ năm 2007 trở đi, thâm hụt ngân sách còn biến động nhiều hơn. Thậm chí trong năm 2009 và 2010, thâm hụt ngân sách so với GDP lần lượt đạt mức cao là 6,9% và 5,6%<sup>62</sup>. Cũng do tình trạng thâm hụt ngân sách kéo dài, Việt Nam cũng buộc phải vay nợ nhiều hơn. Tổng nợ công của Việt Nam đã tăng từ khoảng 40% GDP từ cuối năm 2007 lên tới hơn 57% GDP vào cuối năm 2010, và chỉ giảm đôi chút vào năm 2011 nhờ lạm phát cao. Cùng thời gian đó, nợ nước ngoài của Việt Nam cũng tăng từ 32% lên tới gần 42% GDP.

<sup>62</sup>Tuy nhiên, những con số này có thể chưa phản ánh đúng bản chất của thâm hụt tài khóa ở Việt Nam hiện nay. Các tổ chức quốc tế đưa ra những con số thâm hụt ngân sách khác xa với con số báo cáo của MoF. Cụ thể, chỉ tính riêng năm 2009, con số thâm hụt ngân sách không bao gồm chi trả nợ gốc theo báo cáo của MoF là 3,7% GDP, trong khi đó con số tương ứng của Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) và Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) cao hơn nhiều, lần lượt là 6,6% và 9,0% GDP.

**Hình 1.29. Tình trạng cân đối ngân sách của Việt Nam và một số nước**



*Nguồn:* Eduardo và những người khác (2011).

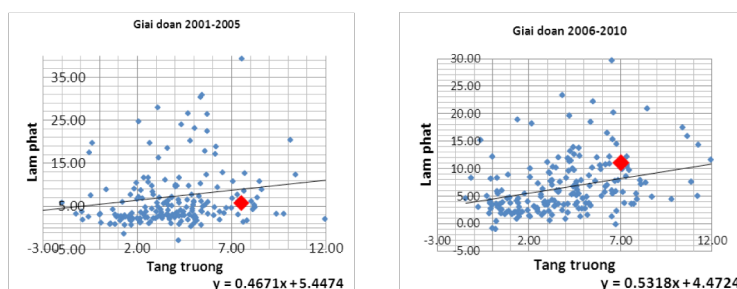
*Ghi chú:* Số liệu năm 2011 của Việt Nam theo Bộ Tài chính.

Khi nền kinh tế đã ở gần mức sản lượng tiềm năng và trước đó liên tục có thâm hụt tài khóa thì việc tiếp tục mở rộng tài khóa sẽ nhanh chóng dẫn đến lạm phát cao, lãi suất cao, thâm hụt vãng lai, và bất ổn tài chính. Bài học kích thích tổng cầu của Việt Nam trong năm 2009 và hậu quả của nó trong năm 2010-2011 là ví dụ điển hình của trường hợp này. Bên cạnh đó, nếu các khoản chi tiêu chính phủ không được tài trợ bởi thu thuế hoặc các khoản thu khác, mà được tài trợ bằng cách làm tăng cung tiền trong nền kinh tế liên tục trong nhiều năm thì chắc chắn nền kinh tế cuối cùng sẽ phải trải qua lạm phát cao và kéo dài<sup>63</sup>. Ở Việt Nam, thâm hụt tài khóa được tài trợ phần lớn bởi vay nợ thông qua phát hành trái phiếu chính phủ (TPCP) và thậm chí là ứng trước ngân sách (một hình thức in tiền để chi tiêu). Tuy nhiên, TPCP và TPCP bảo lãnh chủ yếu được bán cho các ngân hàng thương mại lớn. Lượng trái phiếu này sau đó được các ngân hàng thương mại cầm cố lại tại NHNN để lấy

<sup>63</sup>Kênh truyền dẫn này có thể được giải thích đơn giản thông qua vai trò quyết định trong dài hạn của cung tiền đối với lạm phát của nền kinh tế. Sự gia tăng của cung tiền có thể không làm tăng lạm phát nếu như nền kinh tế đang tăng trưởng và cầu tiền giao dịch tăng theo, hoặc khi các thị trường tài sản khác đang kém hấp dẫn. Sự gia tăng cung tiền lúc đó có thể được hấp thụ hết bởi sự gia tăng của cầu tiền và do vậy không gây ra sự gia tăng giá cả hàng hóa và dịch vụ trong nền kinh tế. Tuy nhiên, khi khu vực tư nhân đã hài lòng với lượng tiền mà họ đang nắm giữ thì việc gia tăng cung tiền cuối cùng sẽ làm họ tăng chi tiêu và, trong điều kiện cung hàng hóa và dịch vụ không tăng theo kịp, nó sẽ kéo giá cả lên cao cho tới khi trạng thái cân bằng mới được khôi phục. Khi Chính phủ tài trợ cho thâm hụt bằng cách tăng cung tiền thì họ được coi là đang thu “thuế lạm phát” đối với những người đang nắm giữ tiền (xem thêm chương 3).

tiền mặt thông qua nghiệp vụ thị trường mở hoặc qua cửa sổ tái chiết khấu. Cuối cùng, điều này sẽ làm tăng cung tiền và gây lạm phát cao trong nền kinh tế. Theo số liệu thống kê của Sở Giao dịch Chứng khoán Hà Nội (HNX), tổng lượng TPCP và TPCP bảo lãnh đang lưu hành có giá trị vào khoảng 336 ngàn tỉ đồng, tương đương với hơn 13% GDP danh nghĩa và gần 12% cung tiền M2 của năm 2011. Như vậy, cùng với nhu cầu tín dụng cao của khu vực tư nhân, chi tiêu công tài trợ thông qua phát hành trái phiếu cũng đã gián tiếp dẫn đến sự gia tăng mạnh của cung tiền trong những năm gần đây. Tăng trưởng cung tiền cao, lạm phát phi mã đã khiến người dân tìm cách trú ẩn vào những tài sản có giá trị ổn định như vàng, ngoại tệ mạnh và bất động sản, gây ra sự bất ổn trên các thị trường tài sản và làm giảm hiệu lực của chính sách tiền tệ trong nước.

**Hình 1.30. Tăng trưởng và lạm phát ở các nước trên thế giới, giai đoạn 2001-2010**



*Nguồn:* WDI, trích từ Báo cáo kinh tế 2012 của VASS.

*Chú thích:* tốc độ tăng trưởng và chỉ số lạm phát của từng nước là giá trị trung bình của các đại lượng này cho giai đoạn tương ứng. Việt Nam được thể hiện bằng dấu chấm lớn và màu đỏ. Đường thẳng là “đường đánh đổi tăng trưởng và lạm phát” trung bình của thế giới.

Như vậy, với mô hình hiện nay, tăng trưởng kinh tế phải trả một mức giá rất đắt là lạm phát. Trong nhiều năm, Chính phủ vẫn theo đuổi mục tiêu tăng trưởng, vì vậy phải đánh đổi bởi những mức lạm phát cao và biến động mạnh, từ đó, dẫn đến những diễn biến bất ổn khác như tỉ giá, đô la hóa, vàng hóa và khiến vòng xoáy bất ổn trở nên khó có thể giải quyết. Hình 1.30 cũng cho thấy, bắt đầu giai đoạn 2006-2010, mức giá của sự đánh đổi tăng trưởng - lạm phát ở Việt Nam đã cao hơn đáng kể so với “mức giá đánh đổi trung bình” của thế giới.



Trong một số giai đoạn ngắn hạn nhất định, để chống chọi với lạm phát trong khi dư địa chính sách không còn nhiều (thâm hụt cán cân ngân sách lớn, lãi suất tăng cao, tỉ lệ dự trữ ngoại hối mỏng, v.v...), Chính phủ lại thường tận dụng các biện pháp hành chính như kiểm soát giá cả trong nước, hạn chế thương mại, kiểm soát tỉ giá, v.v... Tuy nhiên, những biện pháp hành chính này nếu kéo dài lại ảnh hưởng lớn đến đường tổng cung, bóp méo thị trường các nhân tố sản xuất trong nước, và làm hạn chế năng lực sản xuất và xuất khẩu (do thiếu nguyên vật liệu nhập khẩu), nguồn lực sẽ lại bị phân bổ một cách không hợp lý và không hiệu quả. Theo đó, đường tổng cung lại càng dốc hơn, và giá của sự đánh đổi “tăng trưởng - lạm phát” lại càng gia tăng, những chính sách mở rộng trở lại sau đó để khôi phục tăng trưởng kinh tế sẽ càng làm lạm phát tăng tốc hơn, khiến bất ổn vĩ mô ở những giai đoạn sau càng ngày càng trở nên nghiêm trọng.

### ***Thâm hụt thương mại ngày càng nghiêm trọng***

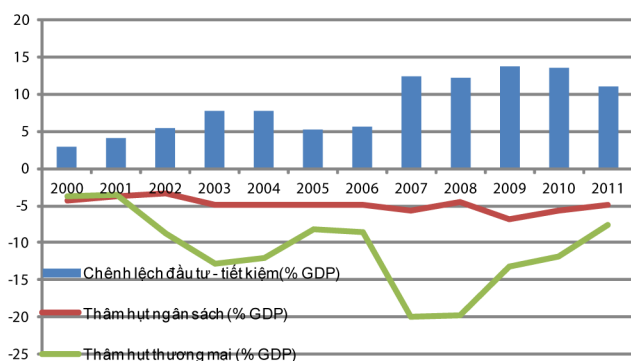
Các kết quả nghiên cứu<sup>64</sup> đều cho thấy, các chính sách về tỉ giá và liên quan đến bản chất tiền tệ khó có thể cải thiện được tình trạng nhập siêu tại Việt Nam, do vai trò trong việc giải thích biến động cũng như độ lớn tác động đến cán cân thương mại là không đáng kể. Trong khi đó, nhập siêu được giải thích chủ yếu từ các yếu tố thực, cơ cấu, liên quan đến mô hình tăng trưởng của nền kinh tế mà Việt Nam đang theo đuổi. Về lý thuyết, cán cân thương mại phản ánh chênh lệch giữa tiết kiệm và đầu tư trong nước (tiết kiệm ròng) của một quốc gia. Tiết kiệm ròng quốc gia cân bằng với tiết kiệm ròng của Chính phủ (cán cân ngân sách) và chênh lệch tiết kiệm - đầu tư của khu vực tư nhân<sup>65</sup>. Như vậy, nếu một quốc gia có thâm hụt thương mại (nhập siêu), thì đó là sự phản ánh của tiết kiệm ròng mang dấu âm (có nghĩa tỉ lệ đầu tư cao hơn tỉ lệ tiết kiệm).

---

<sup>64</sup>Xem thêm chương 4.

<sup>65</sup>Theo lý thuyết kinh tế vĩ mô,  $(T-G) + (S-I) = NX$ , trong đó,  $T - G$  là cán cân ngân sách, phản ánh tỉ lệ tiết kiệm ròng của khu vực nhà nước;  $S - I$  là tỉ lệ tiết kiệm ròng của khu vực tư nhân,  $NX$  là cán cân thương mại.

**Hình 1.31. Nhập siêu, chênh lệch đầu tư - tiết kiệm và thâm hụt ngân sách (%GDP)**



*Nguồn: IMF, WDI và TCTK.*

Hình 1.31 cho thấy chênh lệch đầu tư - tiết kiệm của nền kinh tế đã tăng mạnh kể từ năm 2007, và đi kèm là thâm hụt thương mại cũng gia tăng. Chênh lệch đầu tư - tiết kiệm trên GDP đã đạt mức rất cao là 11,5% trong giai đoạn 2006-2011, trong khi các quốc gia so sánh khác đều có tiết kiệm ròng, thậm chí ở mức rất cao như Malaysia (22%). Thủ phạm chính là do tỉ lệ đầu tư nội địa ở mức quá cao, và điều này xuất phát từ mô hình tăng trưởng dựa vào đầu tư trong khi đầu tư thì lại không hiệu quả.

Tiết kiệm ròng nội địa bao gồm tiết kiệm ròng khu vực chính phủ và tiết kiệm ròng khu vực tư nhân (các hộ gia đình và doanh nghiệp - bao gồm cả DNNN). Thâm hụt ngân sách (tiết kiệm ròng của Chính phủ mang dấu âm) ở mức cao và dai dẳng trong thời gian dài để phục vụ cho mô hình tăng trưởng đã đóng góp lớn vào tỉ lệ tiết kiệm nội địa thấp. Tuy nhiên, đóng vai trò quan trọng không kém, và được “hỗ trợ” từ chính sách vĩ mô và những vấn đề nội tại của khu vực tài chính ngân hàng, là chênh lệch đầu tư - tiết kiệm (tiết kiệm ròng âm) của khu vực tư nhân gia tăng cao.

Số liệu công bố về tiết kiệm ròng khu vực tư nhân không có sẵn, nhưng có thể quan sát hành vi của hộ gia đình và khu vực doanh nghiệp trong các năm qua để đánh giá. Đối với khu vực hộ gia đình, do thị trường tài chính còn non trẻ, yếu kém, chứa đựng nhiều rủi ro trong bối

cảnh lạm phát và bất ổn vĩ mô gia tăng trong những năm gần đây được coi là một nguyên nhân khiến tiết kiệm ròng của khu vực này không lớn. Đặc biệt là từ năm 2007, khi Việt Nam đón nhận một nguồn vốn lớn từ nước ngoài, nhưng NHNN chưa có kinh nghiệm trong trung hoà dòng tiền tăng đột biến này đã dẫn đến lạm phát và bong bóng trên thị trường tài sản như thị trường chứng khoán và bất động sản. Điều này đã kích thích tiêu dùng thái quá đối với một bộ phận người tiêu dùng, đặc biệt ở khu vực thành thị.

Trong khi đó, khu vực doanh nghiệp lại có mức đầu tư rất lớn so với tiết kiệm - có thể nhìn thấy qua quy mô vay nợ tín dụng tăng cao trong những năm qua. Nguyên nhân của sự mất cân đối này không những xuất phát từ các chính sách kích thích tăng trưởng kinh tế thông qua nới lỏng tiền tệ và tài khóa trong thời gian dài; những hành vi đầu tư thiếu thận trọng, “chụp giật”, dàn trải nhưng thiếu hiệu quả của các doanh nghiệp; mà còn được sự “giúp sức” rất lớn của hệ thống ngân hàng yếu kém, thiếu giám sát vĩ mô và vi mô hiệu quả, trong đó, nhiều ngân hàng nhỏ hoạt động với mục tiêu tăng trưởng nhanh bằng cách tăng trưởng mạnh tín dụng, thậm chí là không kiểm soát và một cách dễ dãi.

Nhập siêu gia tăng và khó kiểm soát là một trong những nguyên nhân cơ bản của bất ổn kinh tế vĩ mô. Nhập siêu khiến VND luôn có sức ép phá giá, tác động tiêu cực đến vòng xoáy tỉ giá và lạm phát. Cán cân thanh toán bị ảnh hưởng, dự trữ ngoại hối giảm sút khiến hiệu lực chính sách tỉ giá cũng như lòng tin của thị trường vào năng lực điều hành của NHNN suy giảm, kéo theo tình trạng đô la hóa khiến sức ép đến thị trường ngoại hối gia tăng. Nhập siêu cao cũng khiến tài khoản vốn và tài chính phải duy trì mức thặng dư lớn, đồng nghĩa với nợ quốc gia tích tụ theo thời gian. Tỉ giá tự do biến động, trong khi NHNN duy trì tỉ giá theo mức mục tiêu khiến chính sách tiền tệ luôn bị động, ảnh hưởng đến các mục tiêu khác của chính sách.

### ***Tích lũy rủi ro hệ thống ngân hàng***

Những vấn đề của hệ thống ngân hàng như đã phân tích ở Phần 1 (nợ xấu, thanh khoản kém, sai lệch kép) cũng một phần xuất phát từ mô

hình tăng trưởng theo chiều rộng. Chính sách tiền tệ nới lỏng hỗ trợ tăng trưởng đã khiến cung tiền mở rộng, kích thích tín dụng và tạo điều kiện cho cơ cấu nguồn vốn bất hợp lý. Khi những đồng tiền “giá rẻ” và “dễ dãi” có sẵn trên thị trường, các doanh nghiệp có xu hướng đầu tư mạnh phát triển các dự án trong lĩnh vực bất động sản, khu công nghiệp, v.v... Mặt khác, do nhiều ngân hàng thực chất là “sân sau” của các doanh nghiệp kinh doanh bất động sản, phát triển cơ sở hạ tầng, nên việc cho vay bất động sản, phát triển cơ sở hạ tầng chiếm tỉ trọng rất lớn ở các ngân hàng này. Cơ cấu nguồn vốn vì vậy bị phân bổ không hợp lý giữa cho vay ngắn hạn và cho vay dài hạn; giữa cho vay đầu tư trong lĩnh vực bất động sản và cho vay đầu tư sản xuất. Việc nền kinh tế phải dựa quá nhiều vào hệ thống ngân hàng để tăng trưởng cũng là nguyên nhân khiến cho cơ cấu nguồn vốn không hợp lý. Do thị trường vốn chưa phát triển kịp trước nhu cầu tăng trưởng “nóng” của nền kinh tế, gánh nặng về vốn đổ dồn về thị trường tín dụng khiến cho các tổ chức tín dụng đã phải sử dụng phần lớn vốn huy động ngắn hạn từ dân cư để tài trợ cho các dự án trung và dài hạn.

Bên cạnh đó, trước nhu cầu huy động vốn tăng cao để đáp ứng đòi hỏi tăng trưởng chung của toàn bộ nền kinh tế, trong giai đoạn 2005-2007, NHNN đã chấp nhận cho phép 13 ngân hàng được chuyển đổi từ mô hình nông thôn lên thành thị. Các ngân hàng này trước khi chuyển đổi, vốn điều lệ chỉ có khoảng vài chục đến vài trăm tỉ đồng. Tuy nhiên, theo yêu cầu vốn điều lệ tối thiểu 3000 tỉ vào năm 2011, các NHTM này đã buộc phải tăng vốn chủ sở hữu lên 10-20 lần chỉ trong vòng chỉ 5 năm. Hậu quả của việc phải phát triển với tốc độ cực nhanh của nhóm các ngân hàng này là các ngân hàng phải tăng trưởng tài sản bằng mọi giá để tương ứng với lượng vốn chủ sở hữu tăng thêm. Do trình độ quản trị của các ngân hàng này không theo kịp với đà tăng tài sản nên dẫn đến chất lượng tín dụng của các ngân hàng này kém.

Một vấn nạn đi kèm với quá trình này là chính là “sở hữu chéo”. Để tăng vốn chủ sở hữu lớn như vậy, các ngân hàng buộc phải dựa vào vốn đóng góp, và theo đó, trở thành “sân sau” của các tập đoàn, cả nhà nước lẫn tư nhân. Đồng thời, do tốc độ tăng vốn chủ sở hữu quá nhanh

của các ngân hàng thì chính các tập đoàn đằng sau các ngân hàng này cũng phải vay vốn từ các ngân hàng khác để đáp ứng yêu cầu. Hệ quả của vấn đề “sở hữu chéo” cũng là vốn vay của các tập đoàn bị sử dụng sai mục đích, chất lượng tín dụng rất kém, và là tiền đề cho vấn đề nợ xấu khi nền kinh tế gặp khó khăn.

Trong giai đoạn tiền tệ mở rộng, hệ thống ngân hàng hoạt động có vẻ “trơn tru” do việc huy động vốn trên thị trường liên ngân hàng khá dễ dàng và sự tồn tại của các dòng vốn “giá rẻ” trong nền kinh tế, theo đó, đã “âm thầm” đóng góp thêm vào sự phân bổ không hiệu quả các nguồn lực của nền kinh tế, khiến mô hình tăng trưởng càng kém hiệu quả. Tuy nhiên, đến khi lạm phát tăng cao và bất ổn vĩ mô xuất hiện, NHNN bắt buộc phải giảm mạnh cung tiền và tăng mạnh lãi suất điều hành (như cuối năm 2008 và năm 2011), thì những rủi ro của hệ thống ngân hàng bắt đầu bộc lộ rõ nét. Thanh khoản hệ thống đặc biệt trở nên khó khăn. Các ngân hàng cho vay trung và dài hạn quá nhiều, chủ yếu tài trợ cho các dự án bất động sản và khu công nghiệp, bị mất cân đối nguồn vốn trầm trọng do huy động trên TT1 (từ dân cư) cũng như TT 2 (liên NH) và từ NHNN trở nên rất khó khăn do chính sách thắt chặt. Bên cạnh đó, chất lượng tín dụng kém cộng thêm thị trường bất động sản đóng băng do tín dụng thắt chặt đã khiến nợ xấu, nợ quá hạn tăng mạnh tại hệ thống các tổ chức tín dụng. Vấn đề sở hữu chéo cũng khiến nợ xấu, nợ quá hạn dấy dậy trong toàn bộ hệ thống, và khó có thể khoanh vùng để giải quyết. Do thanh khoản khó khăn, nợ xấu tăng nhanh nên các NH bắt buộc phải tăng mạnh lãi suất huy động trên TT1 hoặc kích hoạt những cuộc đua lãi suất khi bị kiểm soát trần huy động từ NHNN, và theo đó, các mức lãi suất cho vay cũng tiếp tục duy trì ở mức rất cao, thậm chí ngay cả khi lạm phát đã có dấu hiệu giảm kể từ những tháng cuối năm 2011.

Với mức lãi suất tăng cao dù chỉ thắt chặt nhẹ cung tiền và tín dụng cho thấy hiệu lực chính sách tiền tệ đã suy giảm rõ rệt. Nếu chính sách tiếp tục thắt chặt để kiểm soát lạm phát, lãi suất sẽ tiếp tục gia tăng cao và đánh đổi đau đớn bởi suy giảm mạnh tăng trưởng và việc làm. Ngược lại, nếu nới lỏng chính sách hơn, lạm phát sẽ rình rập trở lại, sự thiếu

hiệu quả của hệ thống ngân hàng tiếp tục được nuôi dưỡng với những dòng vốn rẻ và dễ dãi và những rủi ro hệ thống sẽ ngày càng tích lũy.

## **TÁI CƠ CẤU NỀN KINH TẾ - NỘI HÀM VÀ TIỀN ĐỀ THỰC HIỆN**

Với những phân tích ở Phần 2, có thể nhận thấy mô hình tăng trưởng theo chiều rộng và thiếu hiệu quả, đi kèm với các chính sách thích ứng chưa bài bản và 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, và vòng xoáy này ngày càng trở nên nghiêm trọng. Vì thế, con đường duy nhất hiện nay là phải đổi mới mô hình tăng trưởng, đi kèm với tái cơ cấu nền kinh tế để hướng đến tăng trưởng nhanh nhưng bền vững.

Trong bối cảnh ấy, chính sách ổn định kinh tế vĩ mô và kiềm chế lạm phát trong năm 2011 (bắt đầu từ NQ 11 vào tháng 2/2011), dù ngụ ý hay công khai, cũng đã thể hiện sự chấp nhận đánh đổi tăng trưởng kinh tế giảm trong ngắn hạn và bắt đầu mở ra tư duy tái cấu trúc nền kinh tế. Động thái quyết tâm tái cơ cấu nền kinh tế thể hiện rõ hơn bắt đầu từ Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XI với khẳng định 3 nội dung cần tập trung trong thời gian tới là tái cấu trúc đầu tư với trọng tâm là đầu tư công; cơ cấu lại thị trường tài chính với trọng tâm là tái cấu trúc hệ thống ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính; tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước mà trọng tâm là các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước.

Tuy nhiên, nội hàm của những khái niệm cơ bản như “đổi mới mô hình tăng trưởng” và “tái cơ cấu nền kinh tế” còn chưa được làm rõ và nhất quán khiến những nỗ lực (còn tương đối ít ỏi và thiếu bài bản) trong thời gian qua chưa thực sự đi vào bản chất và không nằm trong một tổng thể thống nhất. Đồng thời, Chính phủ cũng đã có đề án Tái cơ cấu nền kinh tế và tái cơ cấu những khu vực đột phá, nhưng những tiền đề quan trọng ban đầu cũng chưa được làm rõ, khiến những giải pháp tái cơ cấu có thể gặp những trở ngại và khó có thể đạt được mục tiêu cuối cùng của tái cơ cấu gắn liền với đổi mới mô hình tăng trưởng. Phần 3 sẽ đi sâu vào làm rõ hai nội dung - nội hàm và tiền đề của tái cơ cấu nền kinh tế.

## **Nội hàm đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu kinh tế Việt Nam**

Đổi mới mô hình tăng trưởng Việt Nam là một việc làm hết sức cấp bách và cần thiết trong bối cảnh hiện nay, đặc biệt khi nền kinh tế đang đẩy mạnh hơn nữa quá trình hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng. Với những nền tảng tăng trưởng đã được làm rõ ở trên, *đổi mới mô hình tăng trưởng ở Việt Nam* cần 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 trưởng, đồng thời tiến tới tăng trưởng bền vững (bền vững về kinh tế, bền vững về xã hội và bền vững về môi trường), để đạt được mục tiêu cuối cùng là nâng cao phúc lợi dài hạn của xã hội một cách bền vững và công bằng. Trong quá trình đạt được mục tiêu trung gian đầu tiên (là tăng trưởng nhanh), việc cần làm và ưu tiên hàng đầu là phải nhanh chóng chuyển tăng trưởng chiều rộng (từ việc gia tăng quy mô các yếu tố đầu vào) sang tăng trưởng theo chiều sâu, điều này cũng có thể giải quyết được những bất ổn vĩ mô, và theo đó, góp phần cho mục tiêu trung gian tăng trưởng bền vững thông qua bền vững về kinh tế.

Về lý thuyết, tăng trưởng theo chiều sâu tức tăng hiệu quả sử dụng các nguồn lực có thể thông qua: (i) hiệu quả kỹ thuật (technical efficiency); (ii) hiệu quả phân bổ (allocative efficiency); và (iii) tiến bộ khoa học công nghệ (technical progress). *Hiệu quả kỹ thuật* được phản ánh qua mức sản lượng cao nhất có thể đạt được với các đầu vào như nhau về số lượng và chất lượng<sup>66</sup>. *Hiệu quả phân bổ* được định nghĩa là đạt được giá trị sản xuất cao nhất với một hệ thống giá đầu vào và đầu ra cho trước, theo đó, các nguồn lực có hạn (khan hiếm) của doanh nghiệp/nền kinh tế được phân bổ theo những nhu cầu khác nhau của người tiêu dùng/nền kinh tế<sup>67</sup>. *Tiến bộ khoa học công nghệ* có thể gia tăng năng lực

---

<sup>66</sup>Thực tế cho thấy, hiệu quả kỹ thuật là vấn đề lớn đối với các dự án đầu tư công. Ví dụ, với cùng một chất lượng, giá một con đường nói riêng hay các công trình hạ tầng cơ sở nói chung ở Việt Nam thường cao hơn so với những nước được dùng để so sánh.

<sup>67</sup>Trong kinh tế vi mô, hiệu quả phân bổ còn được biết đến thuật ngữ là hiệu quả Pareto, hoặc hiệu quả xã hội khi các nguồn lực của nền kinh tế được phân bổ một cách tối ưu có tính đến lợi ích và chi phí của cả xã hội, theo đó, tổng phúc lợi của nền kinh tế là lớn nhất.

sản xuất chung của nền kinh tế, đẩy đường giới hạn khả năng sản xuất của quốc gia ra bên ngoài.

Quá trình chuyển đổi mô hình tăng trưởng cần rất nhiều giai đoạn khác nhau, những mục tiêu trung gian khác nhau kèm những giải pháp (công cụ) khác nhau. Tuy nhiên, trong giai đoạn đầu hiện nay, tái cơ cấu nền kinh tế là một quá trình quan trọng để có thể nhanh chóng chuyển đổi cách thức tăng trưởng từ chiều rộng theo chiều sâu. *Tái cơ cấu kinh tế* cần 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. Với mục tiêu của tái cơ cấu nền kinh tế là hiệu quả kỹ thuật và hiệu quả phân bổ, cần làm rõ những yếu tố cơ bản có thể nâng cao được các hiệu quả, từ đó đề ra được những mục tiêu trung gian và những những giải pháp cơ bản của tái cơ cấu.

Các nghiên cứu và kinh nghiệm đã cho thấy việc thiếu vắng cạnh tranh đối với thị trường đầu ra (như tình trạng độc quyền, hoặc ưu đãi cho các DNNN, v.v...) và thiếu vắng các động lực và đãi ngộ phù hợp dựa vào kết quả hoạt động ở bên trong doanh nghiệp (như trong các DNNN, hoặc việc quản lý các dự án đầu tư công, v.v...) là các yếu tố làm hiệu quả kỹ thuật thấp hơn so với tiềm năng. Vì vậy, muốn tăng hiệu quả kỹ thuật, thì việc cải cách mạnh mẽ và triệt để hơn nữa khu vực DNNN, xóa bỏ độc quyền và ưu đãi khu vực nhà nước, cũng như đổi mới cách thức quản lý các dự án đầu tư công là những nội dung quan trọng của tái cơ cấu nền kinh tế.

Bên cạnh đó, về lý thuyết, muốn có được hiệu quả phân bổ thì nguồn lực của nền kinh tế phải được phân bổ một cách tối ưu có tính đến lợi ích và chi phí của cả xã hội, hay nói cách khác phân bổ theo đúng nhu cầu của nền kinh tế, khi đó, phúc lợi của cả nền kinh tế là lớn nhất. Các nghiên cứu và kinh nghiệm cho thấy ở cấp quốc gia, việc xóa bỏ những méo mó về giá cả (những méo mó này làm sai lệch các tín hiệu về phân bổ nguồn lực) sẽ giúp nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực như



vốn, lao động hay các nguồn tài nguyên<sup>68</sup>. Đối với các yếu tố đầu vào, những ưu đãi đối với các DNNN hay những doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân nằm trong các “nhóm lợi ích” trong tiếp cận đến tín dụng, đất đai hay các nguồn lực sản xuất quan trọng khác<sup>69</sup> mà không tuân theo những nguyên tắc của kinh tế thị trường cũng sẽ làm giảm hiệu quả phân bổ do làm méo mó quá trình phân bổ nguồn lực. Ngoài ra, những vấn đề nội tại của đầu tư công cũng đang khiến hiệu quả phân bổ suy giảm ở cấp quốc gia như: (i) sự phân bổ bất hợp lý giữa hạ tầng “cứng” và hạ tầng “mềm”, hay trong nội bộ từng phân ngành<sup>70</sup> (do vấn đề phân cấp và lợi ích cục bộ); (ii) sự chen lấn của đầu tư công đối với đầu tư của khu vực tư nhân. Những vấn đề tồn tại trong hệ thống tài chính - tiền tệ (như thanh khoản kém, nợ xấu, sở hữu chéo, vai trò của sở hữu nhà nước, năng lực yếu kém, v.v...) cũng “trợ giúp” đáng kể vào quá trình phân bổ nguồn lực (chủ yếu là vốn) vào những khu vực sản xuất không hiệu quả của nền kinh tế, làm suy giảm thêm hiệu quả phân bổ.

Với những phân tích ở trên, có thể thấy, để đạt được hiệu quả kỹ thuật và hiệu quả phân bổ, cần có *mục tiêu trung gian cơ cấu kinh tế có hiệu quả* (theo đó, các nguồn lực sẽ được phân bổ một cách hợp lý nhất), trong đó, cần đạt được mục tiêu cơ cấu hiệu quả trong một số khu vực đột phá quan trọng (bởi tác động lớn đến hiệu quả kỹ thuật và hiệu quả phân bổ) bao gồm: khu vực đầu tư công, khu vực DNNN và khu vực tài chính - tiền tệ. Vì vậy, tinh thần Nghị quyết Trung ương 3 về tái

---

<sup>68</sup>Ví dụ như việc trợ cấp giá điện sẽ làm cho việc phân bổ nguồn lực bị méo mó, dẫn đến sản xuất và đầu tư thái quá ở những ngành tiêu thụ nhiều điện như xi măng hay cán thép, trong khi đó không khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư vào chính bản thân ngành điện hay vào các loại năng lượng thay thế.

<sup>69</sup>Cho đến năm 2010, khu vực kinh tế nhà nước còn chiếm tới 38,1% tổng vốn đầu tư xã hội, song chỉ đóng góp 33,7% vào GDP của cả nước, và chỉ tạo việc làm cho khoảng 10,4% số lao động. Trong khi đó, khu vực tư nhân trong nước cũng chiếm tới 36,1% tổng vốn đầu tư xã hội và 86,1% số lao động vào năm 2010, nhưng lại chỉ đóng góp 47,5% vào GDP của cả nước. Dù những số liệu nói trên còn chưa thể hiện được lợi thế của nhóm doanh nghiệp nhà nước và nhóm doanh nghiệp tư nhân có quy mô lớn, như khả năng tiếp cận tín dụng, thông tin chính sách, v.v., sự thiếu hiệu quả phân bổ vẫn là khá rõ ràng.

<sup>70</sup>Cụ thể, một số nghiên cứu đã chỉ ra là Việt Nam có quá nhiều cảng. Trong khi đó hạ tầng cơ sở nội đô ở một số thành phố hay ở một số vùng ở nông thôn còn chưa được đầu tư thích đáng. Trong lĩnh vực hạ tầng mềm, các bệnh viện hay trường học ở nhiều nơi lại ở tình trạng quá tải.

cơ cấu kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng kinh tế, 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 ngân hàng thương mại là đúng đắn, và là điểm cộng cho quan điểm cải cách và tiến bộ.

### **Tiền đề tái cơ cấu - thay đổi tư duy và cải cách thể chế**

Mô hình tăng trưởng theo chiều rộng và thiếu hiệu quả được coi là được hỗ trợ và giúp sức bởi những tư duy và quan điểm kinh tế chậm được đổi mới cũng như thể chế chưa hiệu quả bao gồm luật pháp, chính sách và phương thức vận hành và hoạt động của bộ máy nhà nước. Vì vậy, nếu không đổi mới mạnh mẽ tư duy và cải cách thiết kế và vận hành hệ thống thể chế thì những thay đổi đang hướng tới là đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu nền kinh tế thành công khó có thể đạt được.

### ***Đổi mới tư duy “kinh tế nhà nước là chủ đạo”***

Có thể nói, tư duy “kinh tế nhà nước là chủ đạo” sẽ cản trở quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, bởi các nguồn lực của nền kinh tế khó có thể hướng vào những nơi có hiệu quả nhất.

Tư duy “kinh tế nhà nước là chủ đạo” rõ ràng đã tạo lập môi trường kinh doanh thiếu sự cạnh tranh bình đẳng, công khai, minh bạch và lành mạnh giữa các thành phần kinh tế, khiến khu vực tư nhân khó có cơ hội tiếp cận các nguồn đầu vào và cơ hội kinh doanh một cách bình đẳng. Trong khi sự bình đẳng về cơ hội tiếp cận và quyền sử dụng các nguồn lực quốc gia cũng như về quyền tự do kinh doanh giữa các thành phần kinh tế, theo lý thuyết, lại là cơ sở quan trọng để các nguồn lực phân bổ hợp lý, cơ cấu kinh tế có hiệu quả và nâng cao được hiệu quả kỹ thuật và hiệu quả phân bổ.

Tư duy này cũng thường được diễn giải là sử dụng DNNN (đặc biệt là các tập đoàn, tổng công ty lớn) là “công cụ ổn định kinh tế vĩ mô”, “công cụ định hướng và điều tiết vĩ mô”. Tuy nhiên, đây lại là tư duy thiếu cơ sở, bởi bản chất DNNN là một thành viên của nền kinh

tế, giống như mọi doanh nghiệp tư nhân hay doanh nghiệp nước ngoài khác, chứ không phải là một thành tố của công cụ hay chính sách kinh tế vĩ mô. Việc trao trọng trách công cụ điều tiết hay bình ổn kinh tế vĩ mô cho DNNN đã biến một thành viên kinh tế (đáng lẽ phải được bình đẳng như các doanh nghiệp khác) có được ưu thế tuyệt đối so với các thành viên kinh tế còn lại, theo đó, các nguồn lực nghiêm nhiên bị phân bổ méo mó về một phía. Một số hệ lụy có thể kể đến như: (i) vấn đề bất bình đẳng trong môi trường kinh doanh, trong tiếp cận các nguồn lực của nền kinh tế; (ii) tình trạng độc quyền và kém hiệu quả của các DNNN; (iii) tình trạng giá cả được điều tiết (như giá điện, giá xăng) bị bóp méo, không phản ánh đúng tín hiệu thị trường và dẫn đến những cú sốc giá đến nền kinh tế, v.v...; và (iv) sự chen ép khu vực tư nhân trong nước, trong khi khu vực này cần mau chóng mạnh lên để cạnh tranh với các doanh nghiệp nước ngoài đang xâm nhập vào nền kinh tế theo các cam kết hội nhập, v.v... Thậm chí, những hoạt động đầu tư của các DNNN ra ngoài ngành vào những lĩnh vực mạo hiểm như chứng khoán, bất động sản để tìm kiếm lợi nhuận, đã đi ngược lại vai trò “công cụ ổn định kinh tế vĩ mô”.

Tư duy “kinh tế nhà nước là chủ đạo” cũng đang bị các nhóm lợi ích tận dụng triệt để cho lợi ích của một số cá nhân có liên quan. Đây là miếng đất màu mỡ để tạo ra các mối “quan hệ” vây quanh các tập đoàn và tổng công ty nhà nước nảy nở và phát triển. Thực trạng này đã dẫn đến sự ra đời và lớn mạnh nhanh chóng của một số doanh nghiệp tư nhân ở Việt Nam, phát lên nhanh chóng không phải từ tiến bộ khoa học - công nghệ, tăng năng suất lao động, bảo vệ môi trường mà chủ yếu do khai thác các tài nguyên đất đai, gỗ, mỏ, biển v.v... Những ông chủ doanh nghiệp này mặc nhiên tự cho mình có những đặc quyền riêng, trong không ít trường hợp thiếu tôn trọng pháp luật, quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động. Sự phát triển lệch lạc này khiến khu vực kinh tế tư nhân phát triển không bền vững, không phù hợp với tăng trưởng xanh và phát triển hài hòa các lợi ích của xã hội.

Vì vậy, muốn tái cơ cấu thành công nền kinh tế, muốn các nguồn lực được phân bổ một cách hiệu quả nhất cho tăng trưởng nhanh và bền

vững, không thể không thay đổi tư duy về kinh tế nhà nước, theo hướng: (i) khu vực kinh tế nhà nước chỉ tập trung khắc phục những khuyết tật chủ yếu của kinh tế thị trường nhằm điều tiết hiệu quả nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần vận động theo cơ chế thị trường; Nhà nước chỉ tham gia vào những lĩnh vực kinh tế mà khu vực tư nhân không muốn tham gia hoặc không thể tham gia; (ii) tăng cường cung cấp và nâng cao chất lượng dịch vụ công; (iii) đẩy nhanh sự thoái lui của Nhà nước trong vai trò chủ đầu tư và chủ sở hữu doanh nghiệp, cũng như giảm dần tiến tới xóa bỏ bao cấp, lợi thế về quyền và cơ hội kinh doanh dành riêng cho các DNNN; và (iv) nâng cao vai trò định hướng, kiến tạo hỗ trợ phát triển và nâng cao năng lực quản lý kinh tế vĩ mô của Nhà nước nhằm tạo môi trường kinh doanh bình đẳng và thân thiện đối với mọi thành phần kinh tế khác nhau.

Bên cạnh việc đổi mới tư duy về vai trò của khu vực nhà nước, cũng cần đổi mới tư duy về khu vực tư nhân. Khu vực kinh tế tư nhân không chỉ được coi là “một trong những động lực phát triển của nền kinh tế” mà cần khẳng định là “động lực cơ bản” nhằm tạo ra được những bứt phá trong phát triển kinh tế phù hợp với xu thế của nền kinh tế thị trường hiện đại trong bối cảnh đẩy nhanh hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng. Đổi mới tư duy về vai trò “động lực” của khu vực kinh tế tư nhân sẽ góp phần quan trọng để thay đổi tư duy chiến lược trong khâu thiết kế và hoạch định chính sách kinh tế vĩ mô của Chính phủ, nhằm tạo ra môi trường cũng như cơ hội tiếp cận bình đẳng tới các nguồn lực phát triển giữa các loại hình doanh nghiệp khác nhau, theo đó, góp phần quan trọng cho tái cơ cấu nền kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

### ***Cải cách thể chế***

Các nghiên cứu đều cho thấy, thể chế kinh tế đóng vai trò quan trọng đến tăng trưởng kinh tế. Trên bình diện lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế, tác phẩm của hai giáo sư Daron Acemoglu và James Robinson, *Vì sao có những quốc gia thất bại, nguồn gốc của quyền lực, thịnh vượng và nghèo đói*<sup>71</sup> phát hành tháng 3/2012 đã đặt câu hỏi tại sao có

---

<sup>71</sup>D.Acemoglu và J.Robinson, *Why Nations fail, The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Publishers, New York, 2012.

những quốc gia nghèo tài nguyên nhưng lại trở nên giàu có trong khi những quốc gia khác có thể giàu tài nguyên lại không. Hai tác giả đã chỉ ra lý do chủ yếu chính là thể chế. Có thể chia thể giới thành nhóm quốc gia được quản trị bởi những định chế “bao dung hay dung nạp” (inclusive institutions), và nhóm quốc gia còn lại bị cai trị bởi những định chế “tước đoạt hay khai thác” (extractive institutions). Các tác giả đã nhận định: *“Những xã hội [bao dung] thật sự có sự phân chia quyền lực chính trị hợp lý hơn, trong khi những xã hội khác lại không có”*. Nếu định chế “tước đoạt hay khai thác” lên nắm quyền, tức là quyền lực chính trị bị tập trung trong một nhóm nhỏ thì không có sự thịnh vượng hay quyền tư hữu nào có thể cứu đất nước đó khỏi kết cục suy tàn vì quyền sở hữu có thể bị thao túng. Nếu quyền lực chính trị có sự tham gia rộng rãi của quần chúng thì thể chế chính trị và kinh tế có thể mang lại sự thịnh vượng và phúc lợi cho đông đảo quần chúng. Lập luận của các tác giả là sự thịnh vượng gần như do đầu tư và sáng tạo tạo ra, nhưng đây lại là những hành vi của niềm tin: các nhà đầu tư và nhà sáng tạo phải có những lý do tin cậy để nghĩ rằng, nếu thành công, họ sẽ không bị cướp đoạt bởi những người có quyền thế. Điều này cũng đồng nghĩa với việc một thể chế tốt, hỗ trợ cho tăng trưởng và thịnh vượng kinh tế, cần có một hệ thống pháp luật đáng tin cậy, ghi nhận và bảo hộ các quyền tự do sở hữu, tự do khế ước, tự do cạnh tranh, một cơ chế đáng tin cậy giúp giải quyết các tranh chấp cũng như một chính quyền minh bạch, đáng tin cậy, mọi hành vi can thiệp của chính quyền vào nền kinh tế có tính tiên liệu và có khả năng lường trước được.

Tuy nhiên, ở Việt Nam, với việc thiết kế và vận hành bộ máy phình to, xa dân, kém hiệu quả và kém hiệu lực, không theo nguyên tắc “quyền lực phải được giám sát”, thiếu trách nhiệm giải trình, thiếu công khai minh bạch là nguồn gốc sâu xa dẫn đến tham nhũng, lạm dụng chức quyền vì tư lợi, làm thoái hóa biến chất bộ máy. Theo đó, môi trường đầu tư trở nên thiếu minh bạch, không thân thiện với các hoạt động đầu tư và sáng tạo, không có cơ chế và thiết chế đáng tin cậy để phân bổ nguồn lực nền kinh tế có hiệu quả.

Thế chế cũng thường gắn chặt với lợi ích nhóm<sup>72</sup>. Do những lý do về thể chế, pháp luật và truyền thống, nhóm lợi ích ở Việt Nam chưa có kênh tác động chính thức đến quá trình soạn thảo, ban hành luật pháp của Quốc hội và chính sách của Chính phủ. Quá trình vận động chưa được công khai và luật hóa nên nhóm lợi ích rất đa dạng và phức tạp<sup>73</sup>. Nhóm lợi ích ở Việt Nam thường có đặc trưng là liên quan đến những người có chức, có quyền, nhất là quyền liên quan đến nhân sự cán bộ, tài chính, ngân sách, đầu tư, đất đai, hầm mỏ, rừng biển v.v... Lợi dụng tính thiếu công khai minh bạch, các nhóm lợi ích thường tiếp xúc theo “quan hệ cá nhân” mà chất kết dính là lợi ích tiền bạc. Luật pháp càng lỏng lẻo hay quyền lực ít bị giám sát thì nhóm lợi ích hoạt động càng trắng trợn, liêu lĩnh. Hệ quả là nguồn lực của nền kinh tế không được phân bổ hiệu quả, bị bóp méo để phục vụ cho các nhóm lợi ích khác nhau.

Thế chế gắn liền với phân cấp quản lý, trong khi phân cấp quản lý và mối quan hệ giữa trung ương - địa phương ở Việt Nam đang nảy sinh những tồn tại lớn. Việt Nam đã trở thành nước có hệ thống hành chính phi tập trung hóa mức cao so với các nước trong khu vực. Tuy nhiên, phân cấp lại thiếu tính hệ thống: phân cấp đầu tư hay phân cấp đất đai hiện được phân quyền đồng đều, giống nhau và quá rộng cho mọi tỉnh, thành trong cả nước, mà không tính đến năng lực và khả năng hấp thụ, cũng như khả năng thẩm định và giám sát đầu tư của các địa phương. Phân cấp cũng không đảm bảo trách nhiệm giải trình cần thiết, thiếu sự giám sát và thiếu phối hợp với các chính sách cũng như thiếu sự thống nhất trong tổng thể phát triển của quốc gia. Hệ quả là thực trạng 63 nền kinh tế trong nền kinh tế quốc dân có đủ bến cảng, sân bay, khu công nghiệp, v.v... mà không tính đến đặc thù về điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội cũng như khả năng về vốn, nhân lực, khoa học - công nghệ; dẫn đến tình trạng manh mún, dàn trải, và khai thác các nguồn lực tài

---

<sup>72</sup>“Nhóm lợi ích” là một tập thể gồm nhiều cá nhân, tổ chức cùng chia sẻ một mối quan tâm chung và cùng nhau thúc đẩy các mục tiêu đó bằng cách tác động vào các chính sách của chính phủ, thông qua vận động hành lang để tạo ra hay thay đổi những luật lệ và cách thực thi có lợi cho phe nhóm mình.

<sup>73</sup>Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng là người đầu tiên đã công khai nêu đích danh “nhóm lợi ích” trong bài phát biểu kết thúc Hội nghị lần 3 Ban Chấp hành Trung ương Đảng ngày 10/10/2011.

nguyên thiên nhiên kém hiệu quả. Các quyết định xây dựng cảng biển, sân bay, trường đại học, v.v... đều do Thủ tướng Chính phủ hay các Bộ quyết định trên cơ sở các đề xuất của địa phương, nên tình trạng phân tán và manh mún của nền kinh tế hiện nay không những do cấp địa phương gây ra mà còn do khâu thiết kế và thực hiện ở cấp trung ương.

Vì thế, việc cải cách thể chế, đặc biệt là tôn trọng quyền sở hữu, cạnh tranh bình đẳng và tính minh bạch, là điều kiện rất quan trọng để các nguồn lực có thể được phân bổ hiệu quả hơn, góp phần vào thành công của quá trình tái cơ cấu nền kinh tế. Cải cách thể chế bao gồm thay đổi một số quan điểm, pháp luật, chính sách và phương thức hoạt động của bộ máy; và nên tập trung vào một số nội dung chính sau:

- Thiết kế cơ chế giám sát theo nguyên tắc quyền lực nhà nước ở tất cả các cấp, các cơ quan đều phải được giám sát chặt chẽ bởi một hay nhiều thể chế độc lập. Quy định sự giám sát như vậy phù hợp với thông lệ quốc tế, nhằm hạn chế lạm dụng quyền lực hoặc trốn tránh trách nhiệm để phục vụ lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm. Cụ thể, cần thực hiện quyền giám sát chặt chẽ trong toàn bộ quá trình xây dựng và thực hiện ngân sách nhà nước, đầu tư công, mua sắm công, quyết định về đất đai, khai thác tài nguyên, giám sát đối với quyền sở hữu nhà nước trong các DNN. Theo tinh thần đó cần bổ sung, sửa đổi Hiến pháp 1992 và các luật có liên quan đến Quốc hội, Hội đồng Nhân dân, Tòa án Nhân dân, Viện Kiểm sát Nhân dân và Chính phủ.
- Lập cơ quan phòng chống tham nhũng độc lập, hoạt động theo luật pháp dưới sự giám sát của Quốc hội. Các quan chức của cơ quan phòng, chống tham nhũng do Quốc hội bổ nhiệm và được pháp luật bảo vệ trong hoạt động của mình trong khuôn khổ luật pháp, tránh tình trạng “vừa đá bóng, vừa thổi còi” trong lĩnh vực quan trọng như chống tham nhũng.
- Thực hiện công khai minh bạch rộng rãi, phù hợp với chuẩn mực và tập tục quốc tế trong tất cả các hoạt động của các cơ

quan, quan chức nhà nước có liên quan đến hoạt động kinh tế, đến đời sống người dân (như công khai lịch công tác, số điện thoại giao dịch, chi phí cho các chuyến đi công tác, các quyết định đã ban hành của các chức danh chủ chốt trong bộ máy nhà nước v.v...); công khai minh bạch quy trình tuyển chọn cán bộ, tiêu chuẩn cho từng chức vụ; công khai minh bạch kết quả bổ nhiệm tín nhiệm đối với cán bộ. Cần quy định trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước về sử dụng vốn nhà nước và công khai rộng rãi trên báo chí; quy định chế độ thường xuyên đối thoại với dân thông qua các phương tiện truyền thông.

- Nâng cao năng lực quản lý tập trung về những vấn đề chiến lược, vĩ mô ở cấp trung ương và cấp vùng nhằm xây dựng một nền kinh tế thống nhất; điều chỉnh chế độ phân cấp hiện nay theo hướng cân đối giữa quyền hạn và trách nhiệm; phân cấp phù hợp với năng lực, điều kiện của địa phương, một mặt phát huy sáng kiến của địa phương, tạo điều kiện để địa phương phát triển những mặt khác biệt, đặc thù của từng địa phương phù hợp với điều kiện địa lý, lịch sử, kinh tế - xã hội của từng địa phương; đồng thời khắc phục tình trạng phân tán, hình thành cơ cấu công - nông nghiệp trên từng tỉnh, thành phố không điều hòa và phối hợp theo vùng, tình trạng phân cấp cho các cấp địa phương quyền hạn quá rộng về đầu tư, đất đai không gắn liền với trách nhiệm giải trình, v.v... Có thể tiến tới cho phép thực hiện quyền tự chủ địa phương cho tất cả các tỉnh thành (như thu một số loại thuế, phí và một số khoản chi cho kết cấu hạ tầng hay giáo dục, y tế), từ đó phát huy sự sáng tạo, tự chủ của địa phương, tạo ra sự khác biệt, đa dạng của địa phương.



## KẾT LUẬN

Kinh tế Việt Nam năm 2011 cho thấy những bất ổn vĩ mô vẫn còn tồn tại căng thẳng, hoặc tạm thời dịu lại nhưng chưa bền vững. Những rủi ro bất ổn này sẽ còn tiếp tục trong năm 2012 nếu không có những giải pháp căn cơ. Nguyên nhân cơ bản của những diễn biến vĩ mô bất lợi đã kéo dài từ nhiều năm chính là đặc điểm mô hình tăng trưởng “kiểu Việt Nam” - dựa chủ yếu vào gia tăng các nguồn lực đầu vào, đặc biệt là thâm dụng vốn đầu tư, trong khi hiệu quả sử dụng nguồn lực thấp và đang suy giảm, đi kèm với các chính sách thích ứng bị hạn chế hiệu lực bởi chính cách thức tăng trưởng. Vì thế, đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu nền kinh tế là con đường duy nhất, là cơ hội không thể bỏ lỡ trong bối cảnh hiện nay.

Đổi mới mô hình tăng trưởng ở Việt Nam được xem là quá trình chuyển đổi tăng trưởng chủ yếu theo chiều rộng sang chủ yếu chiều sâu trên cơ sở nâng cao hiệu quả kỹ thuật, hiệu quả phân bổ và tiến bộ khoa học - kỹ thuật; đồng thời tiến tới tăng trưởng bền vững (bền vững về kinh tế, bền vững về xã hội và bền vững về môi trường). Tái cơ cấu kinh tế được coi là quá trình đầu tiên và cấp thiết để đạt được hiệu quả phân bổ và hiệu quả kỹ thuật thông qua quá trình phân bổ lại nguồn lực của nền kinh tế, đặc biệt ở ba khu vực quan trọng (đầu tư công, DNNN và tài chính - ngân hàng). Những điều kiện tiền đề cho quá trình tái cơ cấu thành công nằm ở thay đổi tư duy và cải cách thể chế. Theo đó, tư duy kinh tế cần hướng kinh tế nhà nước tập trung khắc phục những khiếm khuyết của thị trường, xóa bỏ lợi thế về quyền và cơ hội kinh doanh dành riêng cho các DNNN; và kiến tạo môi trường kinh doanh bình đẳng giữa các thành phần kinh tế. Cải cách thể chế cần hướng tới một hệ thống chính sách và pháp luật đáng tin cậy và dễ tiên liệu, bảo hộ các quyền sở hữu, chính quyền minh bạch và được giám sát, với mục tiêu cuối cùng là tạo được môi trường bình đẳng và minh bạch cho các hoạt động đầu tư và sáng tạo.

## CHƯƠNG 2

# RỦI RO THÂM HỤT TÀI KHÓA

### DẪN NHẬP

Chính sách tài khóa là một trong những nhân tố quyết định đến sự ổn định trong ngắn hạn cũng như tăng trưởng bền vững trong dài hạn của một quốc gia. Đặc biệt, đối với những nước có quy mô của khu vực nhà nước lớn như Việt Nam thì chính sách này lại càng quan trọng. Khu vực nhà nước có thể ảnh hưởng đến các hoạt động kinh tế một cách trực tiếp, thông qua các chương trình chi tiêu và huy động ngân sách, hoặc gián tiếp thông qua việc tác động vào cách phân bổ/sử dụng nguồn lực của khu vực tư nhân. Các nghiên cứu thực nghiệm ở nhiều nước trên thế giới đã chỉ ra rằng, sự quản lý tài khóa yếu kém là nguyên nhân chính dẫn đến hàng loạt các vấn đề kinh tế nghiêm trọng như lạm phát cao dai dẳng, thâm hụt cán cân vãng lai lớn, tăng trưởng thấp, hoặc thậm chí là tăng trưởng âm. Do vậy, chính sách tài khóa luôn là đối tượng trung tâm của mỗi công cuộc cải cách nhằm tái cấu trúc nền kinh tế.

Kinh tế Việt Nam đang trải qua những năm tháng được coi là khó khăn nhất kể từ khi bắt đầu đổi mới vào những năm đầu thập niên 1990. Những biến động tiêu cực gần đây của kinh tế thế giới đã làm bộc lộ những khiếm khuyết cơ bản của nền kinh tế đang say sưa với mục tiêu tăng trưởng cao trước mắt mà coi nhẹ sự ổn định lâu dài. Tăng trưởng kinh tế đã liên tục suy giảm, từ mức trên 8,2% trong giai đoạn 2004-2007, xuống còn xấp xỉ 6% trong giai đoạn 2008-2011. Trong khi đó, tỉ lệ lạm phát liên tục ở mức cao, trung bình lên tới hơn 14% mỗi năm trong vòng năm năm qua. Thâm hụt thương mại trầm trọng, tăng lên trên 10% GDP liên tục trong nhiều năm. Đặc biệt, thâm hụt ngân sách cao và nợ công tăng nhanh, do hậu quả của những chính sách kích

thích kinh tế kéo dài thông qua chi tiêu công, đang tiếp tục là những nguy cơ tiềm ẩn làm xấu thêm các chỉ số kinh tế vĩ mô và đe dọa sự ổn định của nền kinh tế trong tương lai. Thâm hụt ngân sách trong những năm gần đây lên tới xấp xỉ 5-6% GDP, trong khi đó nợ công và nợ công nước ngoài lần lượt tăng nhanh lên mức 57% và 42% GDP vào cuối năm 2010. Nghiêm trọng hơn, sự quản lý yếu kém cộng với những khó khăn kinh tế gần đây đã khiến hàng loạt các doanh nghiệp nhà nước làm ăn kém hiệu quả rơi vào tình trạng thua lỗ và đứng trên bờ vực phá sản, trong đó Tổng Công ty Công nghiệp Tàu thủy - Vinashin là một ví dụ điển hình.

Chi tiêu công cao và thâm hụt ngân sách kéo dài đã làm nảy sinh hàng loạt các vấn đề đe dọa sự ổn định của nền kinh tế Việt Nam trong tương lai như lạm phát cao và bất ổn, lãi suất cao chèn lấn khu vực tư nhân, thâm hụt vãng lai kéo dài gây bất ổn tỉ giá, tăng trưởng chậm do hiệu quả sử dụng nguồn lực thấp, v.v... Hơn nữa, với nguồn lực hạn chế do thâm hụt ngân sách kéo dài, Chính phủ thường cố gắng hạn chế những bất ổn này bằng các giải pháp mang nặng tính hành chính như kiểm soát giá cả, áp trần lãi suất và tín dụng, khống chế tỉ giá và hạn chế thương mại quốc tế. Tuy nhiên, những biện pháp phi quy luật thị trường này rõ ràng là không bền vững và sớm muộn gì cũng sẽ gây ra sự thiếu hụt của phía cung do động cơ khuyến khích bị bóp méo, nguồn lực được phân bổ một cách không hiệu quả, và năng lực sản xuất bị kiềm chế. Thay vì các biện pháp hành chính, nền kinh tế Việt Nam đang cần những chương trình tái cấu trúc thực sự, trong đó một trong những trọng tâm là cải cách tài khóa, nhằm giải quyết triệt để những bất ổn kinh tế hiện tại và hướng nền kinh tế tới mục tiêu tăng trưởng bền vững trong tương lai. Bài viết này sẽ cố gắng phân tích thực trạng và những tác động tiêu cực của thâm hụt tài khóa mà Việt Nam đang và sẽ có thể gặp phải trong thời gian tới. Đồng thời, bài viết cũng cố gắng lồng ghép thảo luận những thực tiễn chính sách mà Chính phủ có thể lựa chọn nhằm đạt được các mục tiêu kinh tế vĩ mô về tăng trưởng, thất nghiệp, lạm phát và cán cân thanh toán.

## **THỰC TRẠNG THÂM HỤT TÀI KHÓA VÀ NỢ CÔNG**

### **Thâm hụt ngân sách và nợ công tăng nhanh**

Thâm hụt ngân sách hàng năm được định nghĩa là sự chênh lệch giữa tổng thu và tổng chi trong năm đó của Chính phủ. Trong khi đó, nợ công được tính toán dựa trên giá trị cộng dồn của các khoản thâm hụt ngân sách qua các năm. Thống kê về thâm hụt ngân sách và nợ công của Việt Nam hiện có nhiều nguồn khác nhau. Ngay bản thân quyết toán ngân sách nhà nước hàng năm của Bộ Tài chính cũng đưa ra hai con số về mức độ thâm hụt ngân sách đó là: (i) thâm hụt ngân sách bao gồm cả chi trả nợ gốc; và (ii) thâm hụt ngân sách không bao gồm chi trả nợ gốc. Bức tranh tổng thể về tài khóa cho thấy, Việt Nam đã và đang theo đuổi những chính sách có định hướng thâm hụt nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Thâm hụt ngân sách diễn ra liên tục trong khoảng hơn một thập kỉ qua và có mức độ ngày càng gia tăng. Cụ thể, thâm hụt ngân sách, không bao gồm chi trả nợ gốc, của Việt Nam trung bình trong giai đoạn 2003-2007 chỉ là 1,3% GDP, nhưng con số này đã tăng hơn gấp đôi lên 2,7% GDP trong giai đoạn 2008-2012. Đặc biệt những năm gần đây. Thâm hụt ngân sách liên tục đã kéo theo sự gia tăng nhanh của nợ công. Tổng nợ công của Việt Nam đã tăng từ khoảng 40% GDP từ cuối năm 2007 lên tới hơn 57% GDP vào cuối năm 2010, và chỉ giảm đôi chút vào năm 2011 nhờ lạm phát cao. Cùng thời gian đó, nợ nước ngoài của Việt Nam cũng tăng từ 32% lên tới gần 42% GDP.

Tuy nhiên, những con số này có thể chưa phản ánh đúng bản chất của thâm hụt tài khóa ở Việt Nam hiện nay. Các tổ chức quốc tế đưa ra những con số thâm hụt ngân sách khác xa với con số báo cáo của Bộ Tài chính. Cụ thể, chỉ tính riêng năm 2009, con số thâm hụt ngân sách không bao gồm chi trả nợ gốc theo báo cáo của MoF là 3,7% GDP, trong khi đó con số tương ứng của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) và Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) cao hơn nhiều, lần lượt là 6,6% và 9,0% GDP. Trung bình trong hai năm 2009-2010, con số thâm hụt ngân sách của Việt Nam thuộc diện cao nhất so với các nước trong khu vực, vào khoảng 6% GDP/năm. Con số này gấp khoảng 6 lần so với con số tương

ứng của Indonesia, gấp 3 lần so với Trung Quốc, và gấp khoảng gần 2 lần so với Thái Lan. Việt Nam hiện có những cách hạch toán riêng không theo thông lệ quốc tế. Nhiều khoản chi ngân sách từ nguồn trái phiếu Chính phủ cho các dự án giáo dục, thủy lợi, y tế, v.v... được để ngoại bảng và không được tính đầy đủ vào thâm hụt ngân sách và nợ công như thông lệ quốc tế. Ngoài ra, chi cho những công trình lớn kéo dài cũng được phân bổ dần vào quyết toán ngân sách nhiều năm chứ không tính cả vào năm trái phiếu được phát hành để vay nợ. Sự thiếu nhất quán trong cách hạch toán tài khóa khiến cho các con số thống kê không phản ánh chính xác về thực trạng nợ công của Việt Nam, gây nhiễu loạn thông tin cho những người tham gia thị trường. Đồng thời nó khiến cho việc so sánh quốc tế, đánh giá, và quản lý rủi ro nợ công của Việt Nam gặp khó khăn.

**Bảng 2.1. Thâm hụt ngân sách của Việt Nam qua các năm (% GDP)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
MoF <sup>1</sup>			-4,9	-4,9	-4,9	-5,0	-5,7	-4,6	-6,9	-5,6	-4,9	-4,8
MoF <sup>2</sup>			-1,8	-1,1	-0,9	-0,9	-1,8	-1,8	-3,7	-2,8	-2,1	-3,1
IMF	-3,8	-3,3	-4,8	-1,2	-3,3	-0,2	-2,5	-1,2	-9,0	-5,7		
ADB	-3,5	-2,3	-2,2	0,2	-1,1	1,3	-1,0	0,7	-6,6	...		

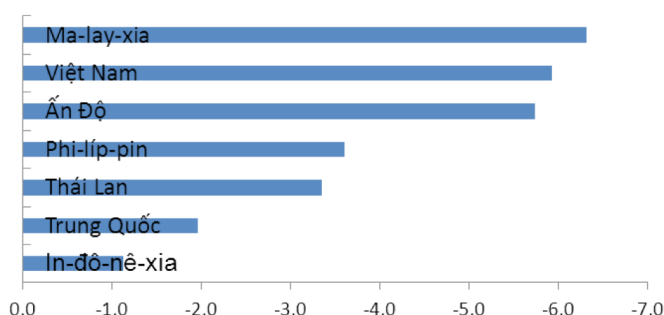
*Ghi chú:* MoF<sup>1</sup>: Thâm hụt gồm cả chi trả nợ gốc,  
MoF<sup>2</sup>: Thâm hụt không gồm chi trả nợ gốc.  
*Nguồn:* Tổng hợp của tác giả từ MoF, World Economic Outlook (IMF, 2011)  
và Key Economic Indicators (ADB, 2011).

**Bảng 2.2. Nợ công Việt Nam qua các năm (% GDP)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Ngưỡng
Tổng nợ công						52.6	57.3	54.6	65.0
Nợ công nước ngoài	29.9	27.8	26.7	28.2	25.1	29.3	31.1		
Nợ nước ngoài	37.2	32.2	31.4	32.5	29.8	39.0	42.2	41.5	50.0

*Ghi chú:* Ngưỡng nợ công và nợ nước ngoài được đề xuất bởi Bộ Tài chính.  
*Nguồn:* Bộ Tài chính.

**Hình 2.1. Thâm hụt ngân sách ở một số nước châu Á 2009-2010 (% GDP)**



*Nguồn:* Key Economic Indicators (ADB, 2011).

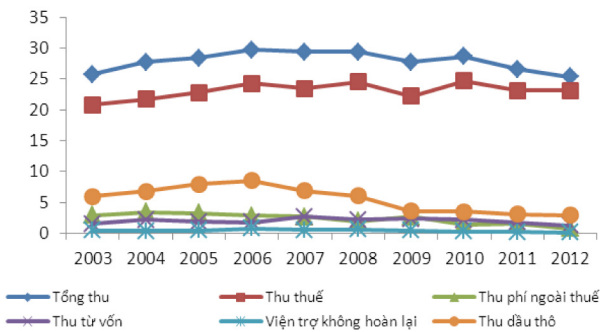
Sự bỏ sót trong hạch toán thâm hụt ngân sách và nợ công của Việt Nam được thể hiện rất rõ thông qua các con số chênh lệch giữa lượng trái phiếu chính phủ phát hành vay nợ thực tế hàng năm và con số trái phiếu chính phủ phát hành phản ánh trong Quyết toán NSNN. Theo số liệu của Sở Giao dịch Chứng khoán Hà Nội (HNX), chỉ tính riêng hai năm 2010 và 2011, tổng giá trị trái phiếu chính phủ và trái phiếu chính phủ bảo lãnh mỗi năm được phát hành vào khoảng 110 ngàn tỉ đồng, cao hơn rất nhiều so với con số báo cáo trong Quyết toán NSNN. Ngoài ra, còn một lượng nợ lớn của các doanh nghiệp nhà nước, không được Chính phủ bảo lãnh, cũng không được phản ánh trong bội chi ngân sách và nợ công hàng năm của Việt Nam như thông lệ và khuyến cáo của nhiều tổ chức quốc tế.

### **Tỉ lệ thu thuế cao**

Theo quyết toán NSNN của Bộ Tài chính, trung bình trong giai đoạn 2007-2011, tổng thu ngân sách nhà nước của Việt Nam khá ổn định và vào khoảng 29,0% GDP. Nếu chỉ tính thu từ thuế và phí thì con số này là 26,3% GDP. Loại trừ tiếp thu từ dầu thô thì số thu còn khoảng 21,6% GDP. Đáng chú ý là thu từ dầu thô đang có tỉ trọng ngày càng giảm dần trong tổng thu ngân sách nhà nước, từ khoảng 6,9% GDP trong năm 2007 xuống còn chưa đầy 3,1% GDP trong năm 2011. Điều này chứng tỏ tỉ trọng các khoản thu khác đang ngày càng gia tăng. Mức thu từ thuế và phí, không kể thu từ dầu thô, của Việt Nam hiện nay là

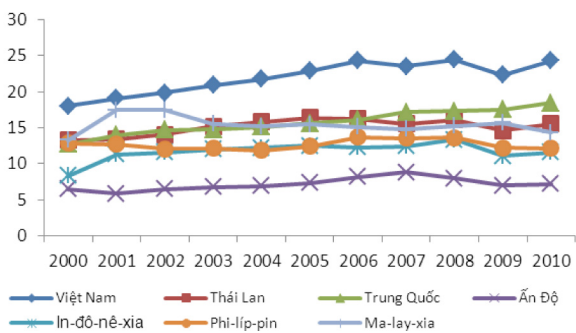
rất cao so với các nước khác trong khu vực. Cụ thể, trung bình trong 5 năm gần đây, tỉ lệ thu từ thuế và phí/GDP của Trung Quốc là 17,3%, Thái Lan và Malaysia là xấp xỉ 15,5%, Philippines là 13,0%, Indonesia là 12,1% và của Ấn Độ chỉ là 7,8%<sup>74</sup>.

Hình 2.2. Các nguồn thu của Việt Nam (% GDP)



Nguồn: Quyết toán và dự toán NSNN 2003-2012.

Hình 2.3. Thu từ thuế và phí ở một số nước châu Á (% GDP)



Nguồn: ADB Key Economic Indicator for Asia and the Pacific (2011).

Ngoại trừ năm 2009 khi Chính phủ thực hiện hàng loạt các biện pháp cắt và miễn giảm thuế nhằm kích thích tổng cầu thì thu thuế và phí, không kể dầu thô, của Việt Nam chưa có dấu hiệu giảm. Những ước tính sơ bộ của năm 2010 và 2011 từ quyết toán NSNN cho thấy tỉ lệ này tiếp tục duy trì ở mức cao và thậm chí còn gia tăng, lần lượt khoảng 22,6

<sup>74</sup>Nguồn: ADB Key Economic Indicator for Asia and the Pacific (2011).

và 24,4% GDP. Như vậy, ngoài việc chịu “thuế lạm phát” hàng năm ở mức hai con số, những chính sách bảo hộ và thuế chồng lên thuế đang khiến mỗi người dân Việt Nam gánh chịu tỉ lệ thuế phí/GDP cao gấp từ 1,4 đến 3 lần so với các nước khác trong khu vực.

Xét riêng về thuế thu nhập, mặc dù Việt Nam có các thang bậc thuế suất khá tương đồng nhưng khoảng thu thập chịu các thang thuế suất tương ứng lại thấp hơn rất nhiều so với các nước khác. Ví dụ đối với thuế thu nhập cá nhân, khoảng thu nhập chịu thuế suất 10% ở Việt Nam là xấp xỉ 3.451-5.175 USD/năm. Trong khi đó con số tương ứng ở Thái Lan và Trung Quốc lần lượt là 4.931-16.434 USD/năm và 3.801-9.500 USD/năm.<sup>75</sup> Tương tự như vậy, mức thuế suất thu nhập doanh nghiệp 25% được áp dụng cố định cho mọi doanh nghiệp ở Việt Nam trong khi các nước khác lại áp dụng nhiều mức thuế suất khác nhau dao động từ 2-30%. Bên cạnh thuế thu nhập, Việt Nam còn áp nhiều khoản thuế cao khác đánh vào tiêu dùng như thuế tiêu thụ đặc biệt và thuế nhập khẩu. Đặc biệt, ngoài các khoản thuế và phí, các doanh nghiệp Việt Nam còn phải trả các chi phí không chính thức cao. Theo kết quả điều tra Chỉ số Năng lực Cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) năm 2011, mặc dù đã giảm nhưng vẫn có tới hơn 52% số doanh nghiệp được hỏi trả lời rằng họ phải chi trả dưới dạng tiền lót tay cho các cán bộ hành chính địa phương, 7% số doanh nghiệp phải chi trả tới hơn 10% tổng thu nhập của họ cho các khoản chi phí không chính thức. Báo cáo cũng chỉ ra rằng mặc dù tham nhũng nhỏ có biểu hiện giảm đi nhưng tham nhũng lớn lại có xu hướng tăng thông qua các hành vi như “lại quả” khi ký kết hợp đồng, mua sắm công, hoặc thỏa thuận đất đai béo bở. Liên quan đến khía cạnh này, có tới 56% doanh nghiệp tham gia đấu thầu các dự án của nhà nước cho biết việc chi trả hoa hồng là phổ biến. Điều này đã góp phần làm gia tăng sự bất công giữa các nhóm lợi ích và đại đa số dân chúng, đồng thời làm suy giảm niềm tin vào bộ máy công quyền.

Tổng mức thu thuế/GDP cao đã hạn chế khả năng tích lũy, làm giảm đầu tư phát triển, và nâng cao năng lực cạnh tranh của khu vực tư nhân. Nó cũng khuyến khích các hành vi gian lận về thuế như hiện

---

<sup>75</sup>Tính toán từ <http://www.taxrates.cc>.



tượng chuyên giá gần đây của các doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Số liệu thống kê những năm gần đây cho thấy, chiếm khoảng 20% GDP trong toàn nền kinh tế nhưng các doanh nghiệp FDI lại chỉ đóng góp trên dưới 10% tổng thu ngân sách nhà nước. Nhiều doanh nghiệp trong khu vực này liên tục báo lỗ nhưng lại xin mở rộng đầu tư. Việc đề mức thuế suất cao hơn so với các nước trong khu vực là một trong những động cơ hấp dẫn các doanh nghiệp FDI chuyển lợi nhuận ra nước ngoài nhằm hưởng mức thuế thu nhập doanh nghiệp thấp hơn.

Với tổng mức thu thuế/GDP cao nhưng hệ thống cơ sở hạ tầng công cộng và dịch vụ xã hội của Việt Nam lại kém xa so với thế giới. Hệ thống hạ tầng giao thông chật hẹp và xuống cấp, các bệnh viện luôn trong tình trạng quá tải, chất lượng giáo dục xuống cấp, v.v... là những mối lo lớn đối với sự phát triển trong dài hạn của nền kinh tế. Chi tiêu công cao đã gây sức ép khiến tổng thu ở mức rất cao và không giảm trong những năm vừa qua. Con đường giảm thâm hụt ngân sách thông qua tăng thuế suất và cơ sở đánh thuế là rất hạn chế. Việc tăng thu chỉ có thể được thực hiện nhờ các biện pháp nâng cao tỉ lệ tuân thủ, chống thất thu và buôn lậu.

### **Nhiều khoản thu không bền vững**

Quyết toán NSNN hàng năm của Bộ Tài chính cho thấy, tổng thu thuế và phí của nước ta chủ yếu đến từ ba nguồn chính đó là thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, và thuế xuất nhập khẩu và tiêu thụ đặc biệt đối với hàng nhập khẩu. Trong đó tỉ trọng thuế thu nhập công ty đang có xu hướng giảm dần từ 36% trong giai đoạn 2006-2008 xuống còn 28% trong giai đoạn 2009-2011. Trong khi đó, tỉ trọng thu từ thuế giá trị gia tăng và thuế xuất nhập khẩu lại đang tăng nhanh. Sự gia tăng tỉ trọng các khoản thu từ thuế xuất nhập khẩu và tiêu thụ đặc biệt đối với hàng nhập khẩu đang, từ 10,0% trong năm 2006 lên 18,4% trong năm 2009 và 14,5% trong năm 2010, một mặt cho thấy sự gia tăng nhanh chóng của hoạt động thương mại quốc tế, mặt khác phản ánh mức độ bảo hộ thương mại cao của Việt Nam. Sự phụ thuộc lớn vào nguồn thuế này khi lộ trình cắt giảm thuế được thực hiện theo cam kết với WTO sẽ khiến cho mức độ thâm hụt ngân sách của Việt Nam có thể trở nên trầm trọng hơn trong những năm tới.

**Bảng 2.3. Tỷ trọng các loại thuế trong tổng thu thuế và phí**

	2003-2005	2006-2008	2009-2011
Thu nhập doanh nghiệp	0,33	0,36	0,28
Giá trị gia tăng	0,22	0,23	0,29
Xuất nhập khẩu	0,13	0,13	0,15
Khác	0,33	0,29	0,28

*Nguồn:* Quyết toán và dự toán NSNN 2003-2011.

Đặc biệt, thu từ bán nhà thuộc sở hữu nhà nước và chuyển quyền sử dụng đất đang có xu hướng ngày càng giảm dần về quy mô tuyệt đối cũng như tỷ trọng trong tổng thu và viện trợ, từ 9,3% năm 2007 xuống còn khoảng 6,6% trong năm 2011, khi các tài sản loại này thuộc sở hữu nhà nước đang dần cạn. Để có cái nhìn sâu hơn về bức tranh tài khóa, chúng ta nên có thêm thước đo thâm hụt ngân sách loại trừ các khoản thu từ việc bán tài sản thuộc sở hữu nhà nước. Việc đưa những khoản thu này vào tính toán cán cân ngân sách sẽ làm giảm mức độ nghiêm trọng của tình trạng bội chi từ những con số báo cáo. Về bản chất, việc làm này cũng giống như việc một cá nhân bán tài sản đi để chi tiêu. Khoản vay nợ của anh ta có thể giảm nhưng tài sản của anh ta cũng giảm tương ứng, tức là anh ta đã nghèo đi.

Tương tự như vậy, thu từ việc khai thác dầu thô và các tài nguyên khác cũng có bản chất giống các khoản thu từ việc bán tài sản quốc gia và không bền vững do nguồn tài nguyên thiên nhiên là hữu hạn. Cụ thể, thu từ dầu thô đã có tỷ trọng liên tục giảm những năm qua trong tổng thu ngân sách nhà nước. Khoản thu này từ chiếm tới 28,8% trong tổng thu ngân sách trong năm 2006 đã giảm xuống chỉ còn 11,6% trong năm 2011. Ngoài ra, thu từ viện trợ không hoàn lại cũng nên được loại trừ khi tính toán thâm hụt ngân sách hàng năm do bản chất ngắn hạn không ổn định của chúng.

Để có được bức tranh chính xác hơn về thực trạng thâm hụt ngân sách hàng năm của Việt Nam chúng tôi thực hiện bóc tách các khoản thu mang tính tạm thời, không bền vững, và thu từ việc bán tài sản nhà nước khỏi tổng thu và tính toán lại các nước đo thâm hụt ngân sách

không bao gồm chi trả nợ gốc. Kết quả tính toán trong Bảng 2.4 cho thấy, mức độ thâm hụt ngân sách, không bao gồm chi trả nợ gốc, của Việt Nam sau khi loại trừ các khoản thu này trung bình lên tới 11,6% GDP mỗi năm trong giai đoạn 2006-2008 và 8,7% mỗi năm trong giai đoạn 2009-2011. Rõ ràng, tình trạng bội chi ngân sách là rất nghiêm trọng ngay cả khi Việt Nam hiện đang có tỉ lệ thu thuế và phí là rất cao so với các nước khác trong khu vực.

**Bảng 2.4. Thâm hụt ngân sách loại trừ các khoản thu không bền vững (% GDP)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Thâm hụt ngân sách không gồm chi trả nợ gốc	-0,9	-1,8	-1,8	-3,7	-2,8	-2,1	-3,1
Thâm hụt ngân sách loại trừ thu viện trợ	-1,7	-2,3	-2,4	-4,2	-3,1	-2,3	-3,3
Thâm hụt ngân sách loại trừ thu viện trợ, thu từ bán nhà và giao đất	-3,5	-5,0	-4,7	-6,5	-5,3	-4,1	-4,5
Thâm hụt ngân sách loại trừ thu viện trợ, bán nhà và giao đất, và dầu thô	-12,1	-11,9	-10,7	-10,2	-8,9	-7,2	-7,5

*Nguồn:* Tính toán của tác giả từ quyết toán NSNN các năm.

### **Chi tiêu ngân sách cao kéo dài**

Trong nhiều năm qua, chi tiêu công được coi là một trong những động lực quan trọng để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của Việt Nam. Tuy nhiên, vai trò của chi tiêu công đối với tăng trưởng kinh tế là một chủ đề còn gây tranh cãi. Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng nếu chi tiêu chính phủ quá nhỏ sẽ dẫn đến tăng trưởng kinh tế rất thấp, bởi vì việc thực thi các hợp đồng kinh tế, bảo vệ quyền sở hữu tài sản, phát triển cơ sở hạ tầng, v.v... sẽ rất khó khăn nếu không có vai trò của Chính phủ. Hay nói một cách khác, một số khoản chi tiêu của chính phủ là cần thiết để đảm bảo cho sự tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, chi tiêu chính phủ một khi đã vượt quá ngưỡng nào đó sẽ cản trở tăng trưởng kinh tế do nó gây ra sự phân bổ nguồn lực một cách không hiệu quả, tham nhũng thất thoát, và chèn ép khu vực tư nhân. Dựa trên những phân tích thực nghiệm, nhìn chung các nhà kinh tế thống nhất với nhau rằng quy mô chi tiêu công tối ưu đối với các nền kinh tế đang phát triển nằm trong khoảng từ

15-20% GDP<sup>76</sup>. Số liệu so sánh quốc tế của ADB cho thấy Hồng Kông, Đài Loan, Indonesia, Singapore và Ấn Độ là những nước có quy mô chi tiêu chính phủ nhỏ nhất, chỉ chiếm khoảng xấp xỉ 15-18% GDP. Trong khi đó, quy mô chi tiêu ngân sách, gồm chi đầu tư và chi thường xuyên, của Việt Nam đang nằm ở phía trên rất xa ngưỡng tối ưu này, chiếm tới hơn 30% GDP trong những năm gần đây.

Một điều đáng nghịch lý là sau hơn 20 năm đổi mới chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường, quy mô chi tiêu chính phủ Việt Nam lại tăng mạnh từ khoảng 22% năm 1990 lên tới hơn 30% GDP trong năm 2010. Tất nhiên, thành tựu kinh tế không chỉ phụ thuộc duy nhất vào chính sách tài khoá mà còn phụ thuộc vào các chính sách tiền tệ, thương mại, lao động, v.v... Hơn nữa, thực tế trên thế giới chỉ ra rằng chất lượng hay hiệu quả, chứ không phải quy mô, của chi tiêu chính phủ mới là nhân tố quan trọng quyết định tốc độ tăng trưởng và trình độ phát triển của mỗi quốc gia. Thụy Điển, Đan Mạch, Pháp và Anh với quy mô chi tiêu chính phủ chiếm hơn 50% GDP nhưng là những nước có thu nhập cao nhất thế giới và xã hội phát triển. Ngược lại, Bangladesh hay Campuchia có quy mô chi tiêu chính phủ dưới 20% GDP nhưng vẫn nằm trong nhóm những nước nghèo nhất thế giới. Tuy nhiên, con số chi tiêu chính phủ tăng nhanh và đứng ở mức cao gần đây trong khi hiệu quả của nó lại rất thấp đang là một trong những yếu tố chính, trực tiếp hoặc gián tiếp, gây ra bất ổn kinh tế vĩ mô trong thời gian qua ở Việt Nam. Với quy mô quá lớn và tràn lan trong nhiều lĩnh vực như hiện nay thì việc nâng cao hiệu quả chi tiêu chính phủ là điều cực kì khó khăn. Hơn nữa, thực trạng này cũng đang hướng nguồn lực của xã hội từ khu vực tư hiệu quả hơn sang khu vực công kém hiệu quả. Cuối cùng, nó còn tạo ra sức ép tăng thu trong tương lai và làm giảm động cơ khuyến khích hoạt động sản xuất của khu vực tư.

---

<sup>76</sup>Xem thêm Phạm Thế Anh (2008), Khảo sát mối quan hệ giữa chi tiêu chính phủ và tăng trưởng kinh tế, *Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế*, số tháng 10/2008.

**Bảng 2.5. Quy mô chi tiêu chính phủ ở một số nước châu Á (% GDP)**

	1990	1995	2000	2005	2009	2010
Bangladesh	12,4	14,4	14,5	15,0	15,3	15,9
Campuchia	8,4	14,8	14,8	13,2	20,5	20,7
Trung Quốc	18,5	...	16,3	18,3	22,4	22,5
Hong Kong	14,3	16,4	17,7	16,9	17,8	17,4
Ấn Độ	17,3	14,1	15,5	13,7	15,6	15,4
Indonesia	19,6	14,7	15,8	18,4	16,7	16,5
Hàn Quốc	15,2	15,3	18,1	21,4	23,9	21,4
Lào	23,4	26,7	20,8	18,4	21,0	24,8
Malaysia	27,7	22,1	22,9	23,9	30,3	26,5
Pakistan	25,9	23,0	18,9	16,8	19,8	20,0
Phillipines	20,4	18,2	18,1	16,9	17,7	16,8
Singapore	20,2	15,6	18,5	...	17,9	...
Đài Loan	14,5	14,3	22,6	15,1	15,9	...
Thái Lan	13,6	15,4	17,3	18,5	20,8	20,4
Việt Nam	21,9	23,8	22,6	27,3	31,8	30,7

*Nguồn:* ADB (2011), Key Economic Indicators for Asia and the Pacific.

Đáng chú ý là trong tổng chi tiêu ngân sách thì chi thường xuyên chiếm tỉ trọng rất lớn còn chi đầu tư phát triển lại chiếm tỉ trọng nhỏ hơn rất nhiều. Trong khi chi đầu tư phát triển có xu hướng giảm nhẹ về tỉ trọng trong tổng chi ngân sách, từ 36,8% năm 2003 xuống còn 28,3% trong năm 2010 và khoảng 24,6% trong năm 2011 nhờ những nỗ lực cắt giảm chi tiêu công nhằm bình ổn nền kinh tế, thì chi thường xuyên lại có xu hướng tăng ngược lại, từ mức 63,2% trong năm 2003 lên 71,7% trong năm 2010 và 75,4% trong năm 2011. Điều này phần nào cho thấy sự công kênh và chi tiêu tốn kém của bộ máy công quyền.

**Bảng 2.6. Chi tiêu ngân sách nhà nước các năm**

	Giá trị (Ngàn tỉ đồng)	Tốc độ tăng (%)	% GDP	Tỉ trọng các thành phần (%)	
				Đầu tư phát triển	Thường xuyên
2003	162,2		26,4	36,8	63,2
2004	187,4	15,5	26,2	35,3	64,7
2005	229,1	22,3	27,3	34,6	65,4
2006	268,4	17,2	27,6	32,9	67,1
2007	336,3	25,3	29,4	31,0	69,0
2008	411,8	22,5	27,9	29,0	71,0
2009	508,0	23,4	30,3	35,7	64,3
2010	605,6	19,2	31,0	28,2	71,8
2011	710,2	17,3	28,0	24,6	75,4
2012	852,8	20,1	29,2	21,7	78,3

*Nguồn:* Quyết toán và dự toán NSNN các năm của Bộ Tài chính.

### **Đầu tư công lớn, dần trải và kém hiệu quả**

Đầu tư công thông thường được định nghĩa là các khoản chi tiêu của khu vực nhà nước đối với vốn vật chất nhằm tạo ra các hàng hóa công cộng và dịch vụ xã hội, chẳng hạn như đường sá, cầu cảng, trường học, bệnh viện, v.v... Nguồn vốn đầu tư công có thể được lấy từ ngân sách nhà nước, tín dụng nhà nước, trái phiếu chính phủ, hoặc viện trợ phát triển của nước ngoài. Ở Việt Nam, đầu tư công còn bao gồm các dự án cho các mục đích kinh doanh thuần túy thực hiện qua khu vực doanh nghiệp nhà nước (DNNN).

Trong giai đoạn từ 2001-2010, tổng đầu tư toàn xã hội của Việt Nam thuộc vào diện cao nhất thế giới, trung bình đạt khoảng hơn 40% GDP và có tốc độ tăng trên 18% mỗi năm. Trong đó, tỉ trọng đầu tư công, mặc dù có xu hướng giảm trong vài năm gần đây, nhưng vẫn đứng ở mức xấp xỉ 40% trong tổng đầu tư toàn xã hội. Trong bối cảnh tiết kiệm trong nước và tiết kiệm quốc gia chỉ chiếm lần lượt khoảng 28,5 và 32,5% GDP, và chỉ tăng với tốc độ xấp xỉ 16% mỗi năm, thì quy mô lớn và tăng nhanh của tổng đầu tư toàn xã hội, trong đó có đầu tư công,

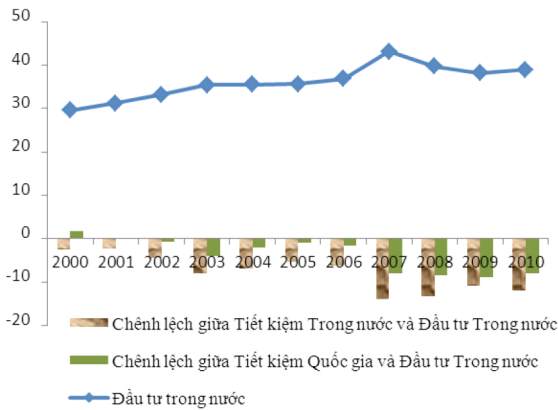
đã tạo ra sự chênh lệch lớn giữa tiết kiệm và đầu tư trong nền kinh tế<sup>77</sup>. Sự chênh lệch này dẫn đến sự gia tăng nhanh của vay nợ nước ngoài và tăng trưởng cung tiền trong nước nhằm bù đắp cho khoảng trống tiết kiệm - đầu tư trong những năm vừa qua.

**Bảng 2.7. Tổng vốn đầu tư toàn xã hội các năm**

	Giá trị (ngàn tỉ đồng)	Tốc độ tăng (%)	% GDP	Tỉ trọng các thành phần (%)		
				Kinh tế nhà nước	Kinh tế ngoài nhà nước	Khu vực có vốn đầu tư nước ngoài
2001	170,5	12,8	35,4	59,8	22,6	17,6
2002	200,1	17,4	37,3	57,3	25,3	17,4
2003	239,2	19,5	39,0	52,9	31,1	16,0
2004	290,9	21,6	40,7	48,1	37,7	14,2
2005	343,1	17,9	40,9	47,1	38,0	14,9
2006	404,7	17,9	41,6	45,7	38,1	16,2
2007	532,1	31,5	46,5	37,2	38,5	24,3
2008	616,7	15,9	41,7	33,9	35,2	30,9
2009	708,8	14,9	42,2	40,6	33,9	25,6
2010	830,3	17,1	42,6	38,1	36,1	25,8
2011	877,9	5,7	34,6	38,9	35,2	25,9

Nguồn: Tổng cục Thống kê 2001-2011.

**Hình 2.4: Chênh lệch giữa Tiết kiệm và Đầu tư (% GDP)**



Nguồn: ADB (2011) Key Economic Indicator for Asia and the Pacific.

<sup>77</sup>Tiết kiệm quốc gia bằng với tiết kiệm trong nước trừ đi thu nhập ròng phải trả cho người nước ngoài dưới dạng lãi vay, lợi nhuận, cổ tức, v.v... và cộng với các khoản chuyển giao ròng nhận được từ nước ngoài ví dụ như kiều hối.

Xét về nguồn tài trợ, trung bình trong 10 năm qua, khoảng 51,7% tổng đầu tư công được tài trợ từ ngân sách nhà nước mỗi năm còn vốn vay và vốn của DNNN chiếm lần lượt khoảng 23,1% và 25,2%. Đáng chú ý là trong năm 2010, tỉ trọng trong đầu tư công của vốn ngân sách nhà nước đã sụt giảm mạnh, trong khi đó vốn vay lại tăng vọt lên hơn gấp đôi, từ 13-15% trong những năm trước đó lên tới 36,6% trong năm 2010. Cùng với quy mô lớn là sự dàn trải của đầu tư công. Chúng ta có thể thấy đầu tư của khu vực nhà nước dàn trải trên tất cả các lĩnh vực, từ những hoạt động công ích trong lĩnh vực an ninh, quốc phòng, giáo dục, y tế, v.v... đến các hoạt động mang tính kinh doanh thuần túy như công nghiệp chế biến, khai khoáng, nghệ thuật, giải trí, v.v... Đặc biệt, tỉ trọng đầu tư công cho lĩnh vực kinh doanh bất động sản, tài chính, ngân hàng, xây dựng, dịch vụ lưu trú đã tăng mạnh từ 1,9% trong năm 2006 lên tới khoảng 4,8% tổng đầu tư công trong năm 2010.

Được coi là động lực chính để tăng trưởng kinh tế nhưng hiệu quả của đầu tư lại thấp và thậm chí có xu hướng giảm. Theo Báo cáo Cạnh tranh Việt Nam của Viện Cạnh tranh Châu Á, hệ số ICOR, đo lường số đơn vị vốn cần tăng thêm để tạo thêm ra một đơn vị sản lượng, của Việt Nam trong giai đoạn 2000-2008 và 2006-2008 lần lượt là 4,8 và 5,4. Con số này cao hơn rất nhiều so với con số tương ứng của các nước công nghiệp mới (NICs) trong thời kì chuyển đổi 1961-1980. Ví dụ, trong giai đoạn này hệ số ICOR của Đài Loan là 2,7 và của Hàn Quốc là 3. Hay gần hơn là ICOR của Thái Lan trong giai đoạn 1981-1995 là 4,1 và của Trung Quốc trong giai đoạn 2001-2006 là 4. Hiệu quả đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước thậm chí còn thấp hơn nhiều so với khu vực kinh tế ngoài nhà nước và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài. Cũng theo báo cáo này, hệ số ICOR của khu vực kinh tế nhà nước ước tính cao gấp khoảng 1,5 lần con số trung bình của toàn nền kinh tế. Sự kém hiệu quả của đầu tư công, đặc biệt là đầu tư của DNNN, đã kéo mức độ hiệu quả của đầu tư toàn xã hội xuống thấp.



**Bảng 2.8. Đầu tư của khu vực nhà nước**

	Giá trị (Ngàn tỉ đồng)	Tốc độ tăng (%)	% GDP	Tỉ trọng các nguồn vốn		
				Ngân sách	Vay	DNNN
2000	89,4	16,2	20,2	43,6	31,1	25,3
2001	102,0	14,0	21,2	44,7	28,2	27,1
2002	114,7	12,5	21,4	43,8	30,4	25,8
2003	126,6	10,3	20,6	45,0	30,8	24,2
2004	139,8	10,5	19,5	49,5	25,5	25,0
2005	161,6	15,6	19,3	54,4	22,3	23,3
2006	185,1	14,5	19,0	54,1	14,5	31,4
2007	198,0	7,0	17,3	54,2	15,4	30,4
2008	209,0	5,6	14,1	61,8	13,5	24,7
2009	287,5	37,6	17,1	64,3	14,1	21,6
2010	316,3	10,0	16,2	44,8	36,6	18,6
2011	341,5	8,0	13,5	52,1	33,4	14,5

Nguồn: Tổng cục Thống kê 2001-2011.

**Bảng 2.9. Đầu tư công phân theo ngành kinh tế (%)**

	2006	2007	2008	2009	2010
Vận tải, kho bãi	20,7	18,3	22,5	18,1	18,1
Điện, nước	14,6	13,2	12,6	16,8	16,7
Công nghiệp chế biến và khai khoáng	16,8	19,9	13,7	15,3	15,2
Khoa học công nghệ, giáo dục, y tế	10,1	10,5	10,6	8,4	8,3
Thông tin, nghệ thuật, giải trí	7,7	8,2	8,1	8,1	8,0
Chính trị, an ninh, quốc phòng	6,7	7,4	8,6	7,4	7,9
Nông, lâm, thủy sản	7,1	6,7	7,2	5,9	5,9
Bất động sản, tài chính, ngân hàng, bảo hiểm, xây dựng, lưu trú	1,9	2,8	3,1	4,8	4,8
Khác	14,5	13,0	13,7	15,2	15,1

Nguồn: Tổng cục Thống kê 2001-2010.

## Rủ ro từ khối doanh nghiệp nhà nước

Được định hướng giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế, các DNNN đã nhận được nhiều sự ưu đãi của Chính phủ ở mọi góc độ từ tiếp cận tín dụng, đất đai, tiếp cận thị trường, bảo hộ độc quyền, v.v... đến các hậu thuẫn về mặt chính trị khác. Thực tế cho thấy, các doanh nghiệp này

đã có những đóng góp nhất định trong quá trình công nghiệp hóa và tạo việc làm ở Việt Nam, đặc biệt là trong những năm đầu của công cuộc đổi mới. Tuy nhiên, sự mở rộng nhanh chóng về quy mô lẫn sự tham gia tràn lan trong mọi ngành nghề gần đây của các DNNN, kết hợp với việc thiếu một cơ chế giám sát chặt chẽ và minh bạch đã khiến cho công tác quản lý các DNNN bị buông lỏng, hiệu quả kinh tế của các doanh nghiệp này sa sút trầm trọng gây rủi ro lớn cho nền kinh tế. Bên cạnh hiệu quả đầu tư thấp, thể hiện qua chỉ số ICOR cao, DNNN còn thể hiện khả năng yếu kém trong quá trình tạo việc làm cho nền kinh tế. Cụ thể, mặc dù chiếm xấp xỉ 40% tổng đầu tư cả nước nhưng khu vực nhà nước chỉ tạo ra khoảng 10% việc làm cho toàn xã hội. Trong khi đó, khu vực kinh tế ngoài nhà nước với 35% tổng đầu tư nhưng lại tạo ra tới 87% việc làm cho toàn nền kinh tế<sup>78</sup>.

Đặc biệt, trong số các DNNN thì các tập đoàn kinh tế nhà nước đã nhận được sự hậu thuẫn lớn của Chính phủ với kì vọng đưa chúng trở thành những mũi nhọn của nền kinh tế. Tuy nhiên, thay vì tập trung vào các hoạt động kinh doanh cốt lõi, nhiều tập đoàn lại nhanh chóng phát triển thành mạng lưới chằng chịt hàng trăm các tổng công ty, công ty con và công ty liên doanh và liên kết. Các tập đoàn này thực hiện đầu tư dàn trải vào các ngành nghề kinh doanh không phải thế mạnh của mình, bao gồm từ đầu tư tài chính, ngân hàng, chứng khoán, bất động sản, khai thác khoáng sản, xây dựng, thương mại, khu nghỉ dưỡng, v.v... mà trong đó Tập đoàn Công nghiệp Tàu thủy Việt Nam (Vinashin) là một ví dụ điển hình. Những dự án đầu tư phiêu lưu khiến nợ nần của Vinashin ngày càng lớn và nhanh chóng lâm vào tình trạng thua lỗ và phá sản. Sự buông lỏng giám sát từ cấp trên và quản lý yếu kém của lãnh đạo tập đoàn đã dẫn đến hàng loạt các hoạt động sử dụng vốn kém hiệu quả và sai trái như: vay nợ mới để trả nợ cũ, dùng vốn vay ngắn hạn để trả nợ dài hạn, thậm chí là sử dụng vốn lưu động để đầu tư.

Tháng 12/2010 Vinashin chính thức mất khả năng thanh toán 60 triệu USD vốn gốc, một phần trong khoản nợ 600 triệu USD phát hành năm 2007, cho các chủ nợ quốc tế. Chính phủ Việt Nam đã bị Elliott

---

<sup>78</sup>Nguồn: Tổng cục Thống kê 2000-2010.

Advisers LP, một trong các chủ nợ, gửi đơn kiện lên Toà thượng thẩm London đòi bồi thường cho những khoản nợ không được thanh toán. Mặc dù gần đây Elliott Advisers LP đã rút đơn kiện do một công ty trong nước đã đứng ra mua lại nợ cho Vinashin. Chi tiết của thương vụ này chưa được tiết lộ nhưng chắc hẳn cái giá của các điều khoản mà Chính phủ phải thương lượng là không hề nhỏ. Vinashin đã và đang được tái cấu trúc, tuy nhiên hậu quả của nó gây ra đối với toàn nền kinh tế sẽ còn kéo dài trong nhiều năm tới.

Đằng sau những hậu quả và bài học từ Vinashin là những quan ngại về tính hiệu quả và sức khỏe tài chính của các tập đoàn kinh tế nhà nước khác. Thanh tra Chính phủ gần đây đã chính thức công bố những sai phạm lên tới hàng chục ngàn tỉ đồng tại Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN). PVN đã được ưu ái giữ lại hầu hết lợi nhuận sau thuế trong thời gian dài để hình thành quỹ đầu tư phát triển nhằm thực hiện các dự án trọng điểm về dầu khí, mở rộng hoạt động kinh doanh, góp vốn với các nhà thầu dầu khí, v.v... Tuy nhiên điều đáng nói là quỹ này đã được PVN sử dụng cấp vốn cho các công ty con và góp vốn liên doanh thực hiện những dự án không đúng mục đích. Cũng theo kết luận thanh tra, riêng khoản đầu tư ngoài ngành vào chứng khoán, bảo hiểm, ngân hàng, bất động sản của PVN tính đến nay đã lên tới 5.600 tỉ đồng.

Thua lỗ hàng chục ngàn tỉ đồng do đầu tư dàn trải và ngoài ngành cũng diễn ra ở hàng loạt các tập đoàn kinh tế khác như Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN), Tập đoàn Sông Đà (SDH), v.v... Việc thiếu cơ chế quản lý và giám sát chặt chẽ và minh bạch trong việc sử dụng vốn nhà nước đã khiến cho tình trạng tài khóa của Việt Nam thêm trầm trọng và đầy rủi ro. Nợ nần và thua lỗ của các tập đoàn kinh tế nhà nước đang đẩy lên những hồi chuông cảnh báo về tính hiệu quả và sự buông lỏng giám sát ở các đơn vị kinh tế nhà nước. Dù được hay không được Chính phủ bảo lãnh, các khoản nợ của DNNN nếu không được sử dụng một cách hiệu quả sẽ rơi vào gánh nặng thuế phí đối với người dân.

## **TÁC ĐỘNG CỦA THÂM HỤT NGÂN SÁCH TỚI CÁC BIẾN SỐ VĨ MÔ**

Để làm rõ tác động của thâm hụt ngân sách tới các biến số vĩ mô quan trọng của nền kinh tế bao gồm tăng trưởng GDP, lạm phát, lãi suất, cán thương mại và tỉ giá hối đoái chúng tôi thực hiện phân tích định tính các kênh truyền dẫn có thể có của thâm hụt ngân sách và các biện pháp tài trợ thâm hụt lên các biến số này.

### **Lạm phát**

Những khoản chi tiêu chính phủ không được tài trợ bởi thu thuế hoặc các khoản thu khác có thể góp phần dẫn đến sự dư thừa của tổng cầu và gây lạm phát. Điều này đặc biệt dễ xảy ra khi chi tiêu chính phủ được tài trợ bằng cách làm tăng cung tiền trong nền kinh tế. Nếu chỉ một phần nhỏ thâm hụt tài khóa được tài trợ bằng cách tăng cung tiền thì có thể không gây lạm phát. Tuy nhiên, nếu việc tài trợ này là lớn và liên tục trong nhiều năm thì chắc chắn nền kinh tế cuối cùng sẽ phải trải qua lạm phát cao và kéo dài.

Kênh truyền dẫn này có thể được giải thích đơn giản thông qua vai trò quyết định trong dài hạn của cung tiền đối với lạm phát của nền kinh tế. Sự gia tăng của cung tiền có thể không làm tăng lạm phát nếu như nền kinh tế đang tăng trưởng và cầu tiền giao dịch tăng theo, hoặc khi các thị trường tài sản khác đang kém hấp dẫn. Sự gia tăng cung tiền lúc đó có thể được hấp thụ hết bởi sự gia tăng của cầu tiền và do vậy không gây ra sự gia tăng giá cả hàng hóa và dịch vụ trong nền kinh tế. Tuy nhiên, khi khu vực tư nhân đã hài lòng với lượng tiền mà họ đang nắm giữ thì việc gia tăng cung tiền cuối cùng sẽ làm họ tăng chi tiêu và, trong điều kiện cung hàng hóa và dịch vụ không tăng theo kịp, nó sẽ kéo giá cả lên cao cho tới khi trạng thái cân bằng mới được khôi phục. Khi Chính phủ tài trợ cho thâm hụt bằng cách tăng cung tiền thì họ được coi là đang thu “thuế lạm phát” đối với những người đang nắm giữ tiền.

Trong ngắn hạn, Chính phủ nhiều nước có thể tận dụng việc tài trợ cho thâm hụt ngân sách thông qua tăng cung tiền do giá cả chưa phản ứng ngay. Tuy nhiên, theo thời gian, khi lạm phát xảy ra thì khả năng thu thuế lạm phát sẽ dần bị hạn chế. Lý do là khu vực tư nhân sẽ nhanh

chóng giảm lượng tiền nắm giữ và chuyển sang các loại tài sản khác có giá trị thực ổn định trong môi trường lạm phát cao như vàng và ngoại tệ mạnh. Hậu quả là hiện tượng “vàng hóa” và “đô-la hóa” sẽ phổ biến trong nền kinh tế.

Những tác động này diễn ra rất giống với thực tế ở Việt Nam trong những năm vừa qua. Thâm hụt tài khóa được tài trợ phần lớn bởi vay nợ thông qua phát hành trái phiếu chính phủ và thậm chí là ứng trước ngân sách (một hình thức in tiền để chi tiêu). Tuy nhiên, trái phiếu chính phủ và trái phiếu chính phủ bảo lãnh chủ yếu được bán cho các ngân hàng thương mại lớn. Lượng trái phiếu này sau đó được các ngân hàng thương mại cầm cố lại tại NHNN để lấy tiền mặt thông qua nghiệp vụ thị trường mở hoặc qua cửa sổ tái chiết khấu. Cuối cùng, điều này sẽ làm tăng cung tiền và gây lạm phát trong nền kinh tế. Theo số liệu thống kê của Sở Giao dịch Chứng khoán Hà Nội (HNX), tổng lượng trái phiếu chính phủ và trái phiếu chính phủ bảo lãnh đang lưu hành có giá trị vào khoảng 336 ngàn tỉ đồng, tương đương với hơn 13% GDP danh nghĩa và gần 12% cung tiền M2 của năm 2011. Như vậy, cùng với nhu cầu tín dụng cao của khu vực tư nhân, chi tiêu công tài trợ thông qua phát hành trái phiếu cũng đã gián tiếp dẫn đến sự gia tăng mạnh của cung tiền trong những năm gần đây. Tăng trưởng cung tiền cao, lạm phát phi mã đã khiến công chúng tìm cách trú ẩn vào những tài sản có giá trị ổn định như vàng, ngoại tệ mạnh, và bất động sản, gây ra sự bất ổn trên các thị trường tài sản và làm giảm hiệu lực của chính sách tiền tệ trong nước.

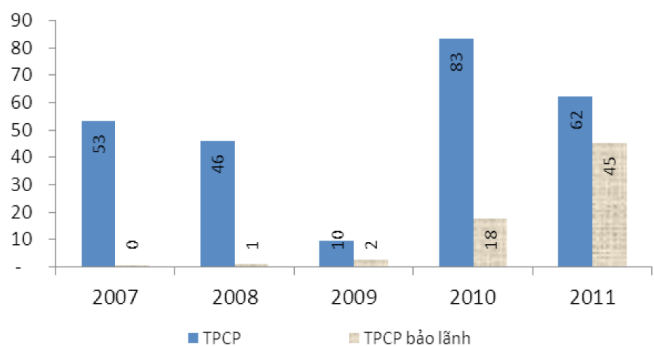
### **Lãi suất**

Khi không chịu các ràng buộc hành chính thì lãi suất sẽ được quyết định bởi cung cầu trên thị trường vốn vay, tức là nơi gặp gỡ giữa tiết kiệm của các hộ gia đình và đầu tư của các doanh nghiệp. Tổng của tiết kiệm chính phủ và tiết kiệm tư nhân, hay còn gọi là tiết kiệm quốc gia, sẽ phản ánh cung còn đầu tư đại diện cho phía cầu của thị trường vốn vay. Thâm hụt tài khóa sẽ làm giảm tiết kiệm chính phủ, giảm tiết kiệm quốc gia, do vậy làm giảm cung và làm tăng lãi suất vốn vay trên thị trường. Sự gia tăng của lãi suất cuối cùng sẽ làm giảm đầu tư của khu vực tư nhân. Đây chính là hiệu ứng *lấn át* đầu tư tư nhân của chi tiêu

công. Hay nói cách khác, khi chi tiêu công thái quá sẽ dẫn đến thâm hụt ngân sách. Chính phủ buộc phải vay nợ thông qua phát hành trái phiếu và làm giảm lượng vốn vay trên thị trường mà đáng lẽ ra khu vực tư nhân có thể tiếp cận được với giá thấp.

Trong những năm gần đây, cơ cấu nợ của Việt Nam có chiều hướng thay đổi chuyển từ vay nợ nước ngoài sang vay nợ trong nước. Nợ nước ngoài hiện nay chiếm khoảng 58% và đang có xu hướng giảm, còn nợ trong nước là 42% và đang có xu hướng tăng lên. Tuy nhiên, đây chưa hẳn là một xu hướng tốt phản ánh sự giảm lệ thuộc vào nước ngoài. Điều này thực chất phản ánh các khoản vay ưu đãi của nước ngoài đối với Việt Nam đang ngày càng giảm. Lãi suất thương mại của nợ nước ngoài cao cộng với rủi ro tỉ giá buộc chúng ta phải chuyển dần sang vay nợ trong nước. Việc vay nợ lớn trong nước tuy nhiên lại chèn ép mạnh đầu tư của khu vực tư nhân và làm giảm tăng trưởng kinh tế một khi đồng vốn vay không được khu vực công sử dụng hiệu quả.

**Hình 2.5. Trái phiếu chính phủ phát hành qua các năm (ngàn tỉ đồng)**



*Nguồn: HNX.*

Trung bình trong hai năm 2010 và 2011 Chính phủ Việt Nam đã vay nợ hơn 110 ngàn tỉ đồng mỗi năm thông qua phát hành trái phiếu trong nước. Con số này xấp xỉ gấp đôi so với 56 ngàn tỉ đồng mỗi năm của giai đoạn 2007-2009<sup>79</sup>. Lãi suất vốn vay trên thị trường tiền tệ trong thời kì 2010-2011 cũng cao hơn gấp đôi so với lãi suất của giai đoạn

<sup>79</sup>Con số này bao gồm cả trái phiếu chính phủ và trái phiếu chính phủ bảo lãnh (Nguồn: HNX).

2007-2009. Đây chính là ví dụ điển hình của hiện tượng đầu tư công lấn át đầu tư tư nhân. Nghiêm trọng hơn, khả năng huy động vốn trong nước thông qua phát hành trái phiếu của Chính phủ nhiều khi không phải được hình thành một cách tự nhiên theo quy luật cung cầu của thị trường. Trong những năm 2010-2011, với mức trần lãi suất trái phiếu chính phủ dao động trong khoảng từ 10-12%/năm, trong khi lãi suất cho vay trên thị trường lên tới hơn 20%/năm, thông thường sẽ không có một ngân hàng thương mại nào sẵn lòng mua trái phiếu chính phủ. Tuy nhiên, đây lại là hai năm thành công nhất đối với việc phát hành trái phiếu chính phủ. Bản chất ẩn sau hiện tượng này đó là việc các ngân hàng thương mại có thể bán/cầm cố trái phiếu chính phủ tại NHNN tại mức lãi suất chiết khấu thấp, sau đó cho các ngân hàng thiếu hụt thanh khoản vay với lãi suất cao nhằm hưởng lợi lớn. Hành động này đã khiến cho có thời kì vốn chỉ chạy loanh quanh từ thị trường trái phiếu chính phủ sang thị trường liên ngân hàng, và ngược lại mà không đến được khu vực tư nhân.

### **Cán cân thương mại và tỉ giá**

Dân cư một nước có thể có chi tiêu vượt mức giá trị hàng hóa và dịch vụ mà họ sản xuất ra thông qua nhập khẩu hàng hóa từ nước khác. Do vậy, nếu Chính phủ tăng chi tiêu mà không đồng thời sử dụng các chính sách hạn chế chi tiêu của khu vực tư nhân thì sẽ làm tăng cầu nhập khẩu và thâm hụt thương mại. Mối quan hệ giữa thâm hụt tài khóa và cán cân thương mại có thể được biểu diễn đơn giản qua mối quan hệ hạch toán thu nhập quốc dân sau:

$$Y = C + I + G + NX \quad (1)$$

Trong đó  $Y$  là tổng sản phẩm quốc nội (GDP);  $C$  là tiêu dùng tư nhân;  $I$  là đầu tư tư nhân;  $G$  là chi tiêu công;  $NX$  là cán cân thương mại.

Tiết kiệm quốc gia được xác định bằng tổng của tiết kiệm tư nhân ( $Y - T - C$ ) và tiết kiệm chính phủ ( $T - G$ ), trong đó  $T$  là tổng thu thuế. Do vậy, tiết kiệm quốc gia có thể được viết lại dưới dạng:

$$S = Y - C - G \quad (2)$$

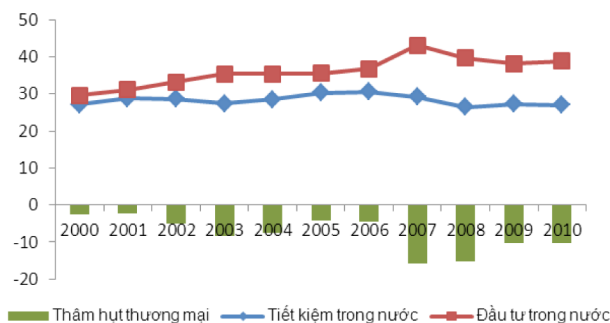
Cuối cùng, thay (2) vào (1) ta thu được mối quan hệ giữa tiết kiệm, đầu tư và cán cân thương mại như sau:

$$S = I + NX \quad (3)$$

Phương trình hạch toán này cho biết tiết kiệm quốc gia sẽ bằng với tổng của đầu tư tư nhân và cán cân thương mại. Thâm hụt ngân sách sẽ làm giảm tiết kiệm quốc gia ở vế trái và do vậy làm giảm đầu tư tư nhân và/hoặc làm giảm xuất khẩu ròng ở vế phải.

Sự giảm sút đầu tư tư nhân gây ra bởi thâm hụt ngân sách có thể dễ dàng hiểu được thông qua hiệu ứng lần át đầu tư. Còn sự giảm sút của xuất khẩu ròng có thể được giải thích thông qua tác động của việc gia tăng chi tiêu chính phủ đối với nhập khẩu. Sự gia tăng chi tiêu công và thâm hụt ngân sách, sẽ ngay lập tức làm cho tổng chi tiêu trong nước lớn hơn sản lượng trong nước. Để đáp ứng lượng chi tiêu tăng thêm này, bên cạnh sản xuất trong nước tăng, thì nhập khẩu cũng sẽ tăng và gây thâm hụt thương mại. Tác động của thâm hụt ngân sách đối với thâm hụt thương mại cũng sẽ đặc biệt nghiêm trọng ở những nước có sản xuất trong nước phụ thuộc nhiều vào nguồn nguyên vật liệu nhập khẩu như Việt Nam.

**Hình 2.6. Tiết kiệm, đầu tư và thâm hụt thương mại**



*Nguồn: ADB (2011) Key Economic Indicator for Asia and the Pacific.*

Tác động của thâm hụt ngân sách đối với thâm hụt thương mại không chỉ dừng lại ở đó. Việc nhập khẩu hàng hóa và dịch vụ cũng sẽ dẫn đến sự dịch chuyển ngược của dòng tài sản ra nước ngoài. Khi



nhập khẩu nhiều hơn xuất khẩu, ban đầu chúng ta phải trả ngoại tệ cho người nước ngoài. Sau đó, lượng ngoại tệ này có thể được người nước ngoài sử dụng để mua cổ phiếu, trái phiếu công ty, trái phiếu chính phủ hoặc bất động sản. Do vậy, khi thâm hụt ngân sách xảy ra, Việt Nam trở thành nước nhập khẩu ròng hàng hóa và dịch vụ, đồng thời cũng là nước xuất khẩu ròng tài sản. Lượng tài sản trong nước nắm giữ bởi người nước ngoài sẽ ngày càng nhiều hơn.

Thâm hụt ngân sách làm giảm lượng cung vốn vay đối với khu vực tư nhân và do vậy làm tăng lãi suất. Trong điều kiện các yếu tố khác không đổi, sự gia tăng lãi suất có thể thu hút dòng vốn quốc tế chảy vào trong nước. Cung ngoại tệ tăng và đồng nội tệ có thể lên giá. Tuy nhiên, ở nước ta, tác động này là không đủ bù đắp sức ép mất giá của đồng nội tệ gây ra bởi thâm hụt thương mại lớn. Hơn nữa, dòng chảy vào của vốn ngoại cũng bị hạn chế nhiều bởi môi trường lạm phát cao và chính sách thay đổi tỉ giá khó dự đoán trong nước.

### **Tăng trưởng**

Chính sách tài khóa có thể tác động đến tăng trưởng sản lượng của một nền kinh tế thông qua hai kênh truyền dẫn. Thứ nhất, nó có thể làm thay đổi tiết kiệm và đầu tư, và do vậy là năng lực sản xuất trong dài hạn của một quốc gia. Thứ hai, nó có thể làm thay đổi hiệu quả sử dụng nguồn lực, và do vậy làm thay đổi cả sản lượng hiện tại lẫn tăng trưởng trong tương lai.

Trong thời kì suy thoái kinh tế, sự mở rộng tài khóa và chấp nhận thâm hụt ngân sách ở một mức độ nhất định có thể giúp sản lượng trong nước tăng trở lại nhờ kích thích tổng cầu. Chính sách này đặc biệt hiệu quả ở những nền kinh tế trước đó theo đuổi chính sách tài khóa cân bằng. Tuy nhiên, nếu nền kinh tế đã ở gần mức sản lượng tiềm năng và trước đó nền kinh tế liên tục có thâm hụt tài khóa thì hiệu quả của chính sách là rất hạn chế. Sự mở rộng tài khóa lúc đó thậm chí sẽ nhanh chóng dẫn đến lạm phát cao, lãi suất cao, thâm hụt vãng lai và bất ổn tài chính. Bài học kích thích tổng cầu của Việt Nam trong năm 2009 và hậu quả của nó trong năm 2010-2011 là ví dụ điển hình của trường hợp này.

Để phản ứng lại sự gia tăng của lạm phát và thâm hụt vãng lai do hậu quả của thâm hụt tài khóa kéo dài, Chính phủ Việt Nam cũng như một số nước khác thường áp dụng các biện pháp hành chính kiểm soát giá cả trong nước, hạn chế thương mại, và kiểm soát tỉ giá. Tuy nhiên, những biện pháp này lại làm tăng sự thiếu hụt tổng cung do chúng bóp méo thị trường các nhân tố sản xuất trong nước, nguồn lực sẽ được phân bổ một cách không hợp lý, và do thiếu nguyên vật liệu nhập khẩu làm hạn chế năng lực sản xuất và xuất khẩu. Sự mở rộng tài khóa kéo dài tiếp tục làm cán cân vãng lai xấu thêm và lạm phát tăng tốc. Sự sụt giảm niềm tin vào đồng nội tệ và kinh tế trong nước có thể dẫn đến sự tháo chạy của dòng vốn ngoại trừ khi Chính phủ phải trả giá đắt bằng cách thắt chặt tiền tệ, tăng lãi suất nhằm khôi phục lại niềm tin vào đồng nội tệ. Vòng luẩn quẩn giữa thâm hụt tài khóa - thâm hụt thương mại - thâm hụt tài khóa có thể tiếp tục diễn ra khi các chính sách kiểm soát giá và thương mại này làm giảm nguồn thu thuế, đặc biệt là thu từ hàng nhập khẩu. Điều này làm cho việc kiểm chế thâm hụt ngân sách càng khó khăn hơn và việc tăng hoặc áp thuế/phí mới là những biện pháp cuối cùng mà Chính phủ có thể sử dụng. Gánh nặng thuế/phí cao sẽ làm giảm động cơ sản xuất, giảm tiết kiệm và đầu tư của khu vực tư nhân, và cuối cùng là nền kinh tế sẽ có tăng trưởng thấp hoặc thậm chí là âm.

### **Hạ cánh cứng**

“Hạ cánh cứng” là thuật ngữ phản ánh tình huống xảy ra khi nền kinh tế một nước nhanh chóng chuyển từ tăng trưởng cao sang tăng trưởng thấp và sau đó là suy thoái. Tình huống này thường xảy ra khi Chính phủ nước đó cố gắng cắt giảm thâm hụt ngân sách và kiểm soát nợ công. Có thể là hơi sớm và bi quan khi bàn đến sự hạ cánh cứng của Việt Nam khi tỉ lệ nợ/GDP đang ở mức trung bình, tuy nhiên việc khuyến cáo về vấn đề này sẽ là cần thiết cho việc định hướng chính sách tài khóa lâu dài trong tương lai.

Hạ cánh cứng có thể xảy ra khi nợ quốc gia tăng nhanh đến một ngưỡng nào đó làm kích hoạt sự tháo chạy khỏi tài sản trong nước của dòng vốn ngoại. Thứ nhất, như đã thảo luận ở trên, thâm hụt ngân sách có xu hướng dẫn đến thâm hụt thương mại. Thâm hụt thương mại được tài trợ

bằng việc bán tài sản trong nước cho nhà đầu tư nước ngoài. Tuy nhiên, lượng tài sản trong nước mà người nước ngoài muốn nắm giữ chỉ là hữu hạn. Nó sẽ không tăng mãi theo thâm hụt thương mại. Nếu thâm hụt kép cứ tiếp tục diễn ra thì đến một lúc nào đó cầu về tài sản trong nước sẽ bão hòa và giá của chúng sẽ giảm mạnh. Thứ hai, khi thâm hụt tài khóa kéo dài và nợ công tăng đến một ngưỡng nào đó sẽ gây ra mối lo ngại của các nhà đầu tư về nguy cơ mất khả năng thanh toán chính phủ. Điều này sẽ khiến cho cả nhà đầu tư nước ngoài lẫn nhà đầu tư trong nước tháo chạy khỏi các tài sản trong nước. Hậu quả là giá tài sản sẽ giảm, lãi suất sẽ tăng, đầu tư sụt giảm, đồng nội tệ mất giá, và lạm phát tăng vọt.

Sự gia tăng của lãi suất sẽ khiến cho khủng hoảng tài khóa thêm trầm trọng do gánh nặng nợ tăng nhanh. Lãi suất cao cũng dẫn đến thu thuế giảm do cầu tiêu dùng sụt giảm. Để đối phó với nguy cơ phá sản này, Chính phủ các nước thường phản ứng lại bằng cách nhanh chóng gia tăng các loại thuế thu nhập và thuế tài sản nhằm đạt được thặng dư ngân sách cơ bản<sup>80</sup>. Chính sách này lại làm tiêu dùng sụt giảm thêm và gây ra suy thoái kinh tế.

Hậu quả của sự hạ cánh cứng còn là sự gia tăng mạnh của lạm phát thông qua kênh nhập khẩu khi đồng nội tệ mất giá do sự tháo chạy của dòng vốn ngoại. Ngoài ra, sức ép in tiền để trả nợ trong thời kì này cũng là rất lớn. Hậu quả là lạm phát tăng vọt. Cuối cùng, sự hạ cánh cứng cũng có thể dẫn đến một cuộc khủng hoảng tài chính. Giá tài sản giảm và gánh nặng lãi suất sẽ làm cho nhiều doanh nghiệp có nguy cơ phá sản. Sự phá sản của các doanh nghiệp đến lượt nó lại gây khó khăn tài chính cho hệ thống ngân hàng do nợ xấu gia tăng. Kịch bản xấu nhất của tình huống này có thể là sự đổ vỡ tín dụng và phá sản của các trung gian tài chính. Nền kinh tế lâm vào khủng hoảng giống như những gì mà thế giới đã trải qua vào những năm 30 của thế kỉ trước.

---

<sup>80</sup>Cân cân ngân sách cơ bản được tính bằng tổng thu trừ đi tổng chi, không bao gồm chi trả nợ gốc và lãi nợ gốc, của Chính phủ.

## KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

Những thách thức tài khóa và hậu quả của chúng được phân tích ở trên cho thấy đã đến lúc Việt Nam cần có một cuộc cải cách tài khóa triệt để và toàn diện nhằm đưa ngân sách dần trở về trạng thái cân bằng và duy trì sự ổn định lâu dài cho nền kinh tế. Thông thường, để thực hiện cải cách tài khóa các nhà hoạch định chính sách có hai cách tiếp cận đó là “điều chỉnh dần dần” hoặc “điều chỉnh mạnh một lần”. Những người ủng hộ cách tiếp cận “điều chỉnh mạnh một lần” cho rằng quá trình cải cách và giải phóng tài khóa cần được thực hiện toàn diện ngay lập tức và diễn ra càng nhanh càng tốt để tránh những lực lượng phản kháng. Ngược lại, những người ủng hộ phương pháp “điều chỉnh dần dần” lại cho rằng quá trình điều chỉnh nên diễn ra từ từ trong một khoảng thời gian dài nhằm tránh những cú sốc tiêu cực quá lớn cho nền kinh tế. Dù ngưỡng an toàn nợ công nói chung và nợ nước ngoài nói riêng là bao nhiêu đi chăng nữa thì với thâm hụt ngân sách kéo dài như hiện nay, Việt Nam sẽ nhanh chóng chạm các ngưỡng đó. Việc sớm chuẩn bị cho một kế hoạch tài khóa bền vững dài hơi sẽ là rất cần thiết giúp cho nền kinh tế tránh được những cú sốc tài khóa tiêu cực trong tương lai.

Mục tiêu của cải cách tài khóa liên quan đến các điều chỉnh chi tiêu công và điều chỉnh hệ thống thuế nhằm hướng tới một ngân sách cân bằng và ổn định. Để làm được điều này, trước tiên, việc hạch toán ngân sách phải được thực hiện một cách minh bạch theo chuẩn quốc tế. Các khoản chi đề ngoại bảng phải được tuyệt đối tránh. Các thước đo thâm hụt ngân sách loại trừ những khoản thu kém bền vững và thu từ bán tài sản cũng cần được tính toán thêm để có thể đánh giá được chính xác thực trạng tài khóa hiện tại. Ngoài ra, các gánh nặng ngân sách phát sinh trong tương lai, ví dụ như chi trả lương hưu hay bảo hiểm y tế, cũng cần được đưa vào các dự báo về thâm hụt ngân sách nhằm có được bức tranh chính xác hơn về triển vọng tài khóa trong những năm tới.

Thứ hai, để giảm được chi tiêu công và thu hẹp vai trò của nhà nước trong nền kinh tế chúng ta cần phải có đánh giá toàn diện về tính hiệu quả của các khoản chi tiêu công theo các lĩnh vực khác nhau chứ không chỉ nhìn thuần túy vào con số tăng hay giảm. Chúng ta cũng không nên

mắc sai lầm cắt giảm đồng loạt các khoản chi tiêu theo một tỉ lệ cố định nào đó. Cắt giảm phải dựa trên việc đánh giá sàng lọc những chương trình/dự án chi tiêu kém hiệu quả, có thứ tự ưu tiên thấp, hoặc những lĩnh vực mà khu vực tư nhân có thể làm tốt. Bên cạnh chi đầu tư, chi thường xuyên cũng phải là đối tượng được rà soát và cắt giảm quyết liệt.

Thứ ba, để ứng xử hiệu quả đối với khối DNNN chúng ta cần phân loại các doanh nghiệp có mục đích công ích thuần túy, ví dụ như trong lĩnh vực an ninh - quốc phòng, với những doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực kinh doanh thu lợi nhuận. Một đánh giá toàn diện về hiệu quả của các DNNN theo các tiêu chí về lợi nhuận, công nghệ, tạo việc làm, đóng góp ngân sách, v.v... cần được thực hiện dựa trên nguyên tắc công khai minh bạch các thông tin về hoạt động kinh doanh. Số lượng và tỉ trọng các DNNN cần được đặt mục tiêu giảm dần thông qua quá trình cổ phần hóa triệt để các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực kinh doanh, bất kể chúng có hiệu quả hay không, đồng thời tạo điều kiện bình đẳng cho doanh nghiệp tư nhân tham gia trên tất cả các thị trường.

Cuối cùng, hệ thống thuế cần được cải cách đảm bảo các tiêu chí tạo nguồn thu bền vững, hiệu quả, công bằng và minh bạch. Gánh nặng thuế cần phải được điều chỉnh giảm một cách hợp lý. Tuy nhiên, mức độ hợp lý này phụ thuộc rất nhiều vào quá trình cắt giảm chi tiêu công. Gánh nặng thuế quá cao sẽ khiến cho hệ thống thuế kém hiệu quả do nó khuyến khích việc trốn thuế và bóp méo sự phân bổ nguồn lực. Hệ thống sắc thuế và phí cần được rà soát tránh sự chồng lấn lên nhau. Các sắc thuế cần được điều chỉnh nhằm đảm bảo an sinh xã hội cho người thu nhập thấp, khuyến khích tiết kiệm, và hạn chế tiêu dùng, đặc biệt là hàng tiêu dùng xa xỉ nhập khẩu.

## CHƯƠNG 3

# BẤT ỔN THỊ TRƯỜNG TÀI CHÍNH

### DẪN NHẬP

Trong năm 2011, chính sách tiền tệ có thể được coi là công cụ chủ đạo chi phối các hoạt động kinh tế của cả nước. Trước diễn biến lạm phát tăng mạnh vào đầu năm, NHNN đã chủ động thực hiện chính sách tiền tệ chặt chẽ, bao gồm các biện pháp tiết giảm cung tiền, nâng mạnh các mức lãi suất chính sách, và nhiều biện pháp hành chính khác để kiềm chế tăng trưởng tín dụng, đặc biệt trong các lĩnh vực phi sản xuất.

Thành công lớn nhất của chính sách tiền tệ trong năm 2011 là đã chặn đứng được đà tăng của lạm phát kể từ sau tháng 8. Tỷ giá VND/USD cũng đã ổn định trở lại. Tuy nhiên, trong năm 2011, một loạt vấn đề xuất hiện trong lĩnh vực tài chính tiền tệ đòi hỏi cần mổ sẻ chi tiết. Cụ thể:

- Chính sách tiền tệ thắt chặt khiến cho tốc độ tăng trưởng cung tiền, huy động và tín dụng đều giảm mạnh.
- Thanh khoản hệ thống ngân hàng căng thẳng. Nhiều thời điểm, lãi suất trên thị trường liên ngân hàng lên đến 30%. Vào cuối năm, để vay trên thị trường ngân hàng, các ngân hàng phải có thế chấp.
- Lãi suất cho vay tăng cao và lớn hơn rất nhiều lãi suất huy động khiến các ngân hàng lãi lớn.
- Tỷ lệ nợ xấu và nợ quá hạn trên tổng dư nợ của hệ thống ngân hàng tăng mạnh.
- Vấn đề sở hữu chéo giữa các ngân hàng và ngân hàng trở thành sân sau của các tập đoàn kinh tế, kể cả Nhà nước lẫn tư nhân, ở mức báo động.

- Chính sách thắt chặt tiền tệ khiến cho thị trường tài sản, cả thị trường chứng khoán và thị trường bất động sản, bị suy giảm nặng nề.
- Tỷ giá tương đối ổn định nhưng thị trường vàng vật chất vẫn tác động mạnh đến tỷ giá trong nước.

Trong bối cảnh nền kinh tế thế giới năm 2011 tương đối thuận lợi cho nền kinh tế Việt Nam thì nguyên nhân gây ra những vấn đề trên chủ yếu đến từ những bất ổn mang tính cơ cấu tích tụ từ nhiều năm trước. Những nguyên nhân chính phải kể đến là: chính sách nới lỏng tiền tệ để kích thích tăng trưởng trong nhiều năm; sự mất cân đối giữa tổng dư nợ tín dụng và tổng huy động hầu như không được giải quyết; và chính sách biến các ngân hàng thương mại (NHTM) nông thôn thành NHTM thành thị.

Trong năm 2011, NHNN đã thực thi nhiều biện pháp để giải quyết những vấn đề trên. Tuy nhiên, bên cạnh những giải pháp có tính căn bản như nâng cao các mức lãi suất chính sách, sử dụng công cụ thị trường mở và tái cấp vốn linh hoạt hơn v.v.. thì NHNN vẫn sử dụng nhiều biện pháp có tính hành chính có tính đối phó như áp trần lãi suất huy động, trần tăng trưởng tín dụng, giới hạn tỷ lệ tín dụng cho các lĩnh vực phi sản xuất v.v... Những giải pháp đối phó có tính ngắn hạn kiểu này trong giai đoạn 2008-2011 đã không giải quyết được gốc rễ của vấn đề, chỉ chuyển từ khó khăn này sang khó khăn khác.

Trong chương này, chúng tôi sẽ cố gắng trình bày mạch lạc các vấn đề trên cũng như các nguyên nhân đằng sau chúng. Chúng tôi cho rằng nguyên nhân cơ bản của bất ổn trong thị trường tài chính trong năm qua chủ yếu xuất phát từ cơ cấu và mô hình tăng trưởng không phù hợp khi nền kinh tế thị trường của Việt Nam đã tương đối phát triển và hội nhập sâu vào nền kinh tế toàn cầu. Vì lẽ đó, những chính sách tiền tệ mang tính đối phó không thể giải quyết bất ổn một cách bền vững. Những vấn đề cơ cấu tồn tại trong nền kinh tế và hệ thống ngân hàng khiến cho mỗi

khi chính sách tiền tệ thắt chặt thì lãi suất tăng cao, ảnh hưởng đến động năng tăng trưởng và nguy cơ lạm phát đình đốn, hoặc mỗi khi chính sách nới lỏng thì tăng trưởng tín dụng trở nên khó kiểm soát, từ đó làm giảm hiệu lực chính sách tiền tệ.

Vì vậy, chúng tôi cho rằng để ổn định kinh tế vĩ mô cũng như thị trường tài chính thì một mặt chúng tôi cho rằng chính sách tiền tệ trong năm 2012 phải giải quyết các vấn đề trước mắt như vấn đề nợ xấu, đảm bảo cân bằng giữa mục tiêu lạm phát và hỗ trợ tăng trưởng, xây dựng chính sách tỉ giá linh hoạt hơn, và xây dựng thị trường vàng hiện đại. Nhưng mặt khác chúng tôi vẫn tiếp tục nhấn mạnh đến nhu cầu khách quan là phải thay đổi mô hình tăng trưởng, và tái cấu trúc hệ thống ngân hàng tài chính đi kèm với tái cấu trúc các thị trường tài sản (do mối quan hệ và rủi ro chéo giữa các thị trường này).

Cấu trúc của chương này được tổ chức như sau. Trong phần tiếp theo chúng tôi trình bày các vấn đề nổi bật trên thị trường tài chính và tài sản trong năm 2011. Phần 3 sẽ bàn về những thành tựu và hạn chế của chính sách tiền tệ của Việt Nam năm 2011. Và cuối cùng, trong Phần 4, chúng tôi trước hết lý giải những nguyên nhân sâu xa đằng sau những bất ổn tài chính, tiền tệ trong năm 2011, sau đó trình bày những thách thức đặt ra cho chính sách tiền tệ trong năm 2012 và tiếp theo, và đề xuất một số giải pháp có tính gợi ý để vượt qua các thách thức này.

## **CÁC VẤN ĐỀ NỔI BẬT TRÊN THỊ TRƯỜNG TÀI CHÍNH VÀ TÀI SẢN NĂM 2011**

### **Chính sách tiền tệ thắt chặt giúp CPI giảm tốc**

Trong năm 2011, NHNN đã thực hiện chính sách tiền tệ thắt chặt. Tốc độ tăng trưởng cung tiền mở rộng (M2) của cả năm 2011 chỉ khoảng 10,8%, so với mức tăng 33,3% năm 2010 và 29% năm 2009. Tuy nhiên, chính sách thắt chặt tiền tệ có phần tương đối mạnh tay trong nửa đầu 2011. Số liệu của IMF cho thấy, trong sáu tháng đầu năm 2011 tốc độ



tăng M2 chỉ có 3,05%. Do cung tiền thắt chặt nên tốc độ tăng trưởng tín dụng cũng bị giảm mạnh, chỉ ở mức 4,78% trong nửa đầu 2011 và ước khoảng 12% trong cả năm 2011, so với mức tăng 30,9% năm 2010 và 45,3% năm 2009.

Tuy vậy, tốc độ tăng trưởng tín dụng vẫn cao hơn so với tốc độ tăng trưởng huy động, chỉ khoảng 10% năm 2011. Chính vì thực tế này nên tỉ lệ tín dụng trên huy động (LDR) của toàn hệ thống vẫn ở mức rất cao, 110-115%<sup>81</sup>. Tỉ lệ này cao hơn rất nhiều các nước trong khu vực, chẳng hạn Thái Lan (95,8%), Malaysia (79,3%), Indonesia (75,5%), Philippines (62,6%) (BMI Report, QIV/2011, tr. 32). Chênh lệch tín dụng - huy động không được cải thiện là nguyên nhân chính khiến mặt bằng lãi suất cho vay tiếp tục duy trì ở mức cao trong cả năm 2011 và kéo sang cả năm 2012, bất chấp lạm phát giảm.

**Bảng 3.1. Tăng trưởng cung tiền mở rộng (M2), tổng tín dụng nội địa và tổng huy động của nền kinh tế, 2008-2011**

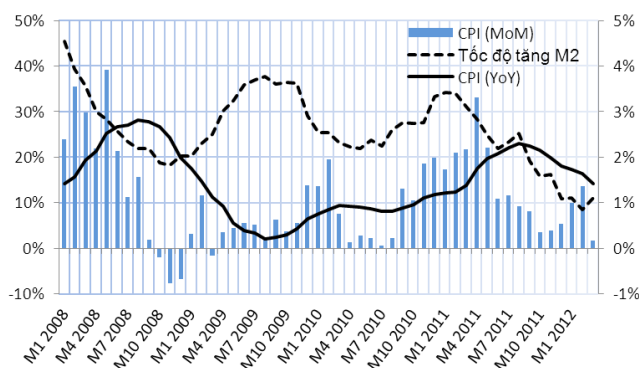
	2008	2009	2010	6 tháng đầu năm 2011	2011 (sơ bộ)
Tăng trưởng cung tiền	20,31%	28,67%	33,3%	3,05%	10,88%
Tăng trưởng tổng huy động	22,84%	27%	36,3%	3,96%	9,89%
Tăng trưởng tín dụng nội địa	27,6%	45,3%	31,86%	4,78%	12%
Tỉ lệ tổng tín dụng nội địa trên tổng huy động (LDR)	1,01	1,13	1,1	1,11	1,12

*Nguồn:* IMF (2011); số liệu sơ bộ cuối 2011 là công bố của NHNN.

<sup>81</sup>Số liệu của IMF và công bố sơ bộ của NHNN chủ yếu khác nhau về khoản mục tăng trưởng tín dụng. Số liệu sơ bộ công bố của NHNN thường không bao gồm các khoản tín dụng thuần cho Chính phủ và chưa ước tính các khoản mục đầu tư khác của các tổ chức tín dụng mà thực chất là các khoản tín dụng, chẳng hạn trái phiếu doanh nghiệp, ủy thác đầu tư, các khoản phải thu khác v.v... Tác giả nghiên cứu này đã ước tính, nếu bao gồm cả các khoản mục này thì số liệu của NHNN công bố về cơ bản gần sát với các số liệu của IMF.

Việc NHNN thắt chặt cung tiền trong năm 2011 đã có tác động rõ rệt đối với tốc độ tăng của CPI vào những tháng cuối của năm 2011. Theo quan sát, tốc độ tăng chỉ số CPI so với cùng kỳ năm trước của Việt Nam có mối quan hệ tương đối chặt chẽ với tăng trưởng cung tiền mở rộng, với độ trễ khoảng sáu đến chín tháng<sup>82</sup>. Đây là nguyên nhân chính khiến cho CPI tính theo năm liên tục giảm từ mức đỉnh 23,02% vào tháng 8/2011 xuống còn 18,13% vào cuối năm khi tốc độ tăng cung tiền M2 bắt đầu xu hướng giảm từ tháng 2/2011.

**Hình 3.1. Mối quan hệ giữa M2 và CPI của Việt Nam**



*Nguồn: TCTK, IMF, và ước tính từ các công bố của NHNN.*

### **Thanh khoản của hệ thống tổ chức tín dụng liên tục căng thẳng**

Trong năm 2011, hệ thống tổ chức tín dụng của Việt Nam luôn ở tình trạng căng thẳng thanh khoản, với các biểu hiện như sau:

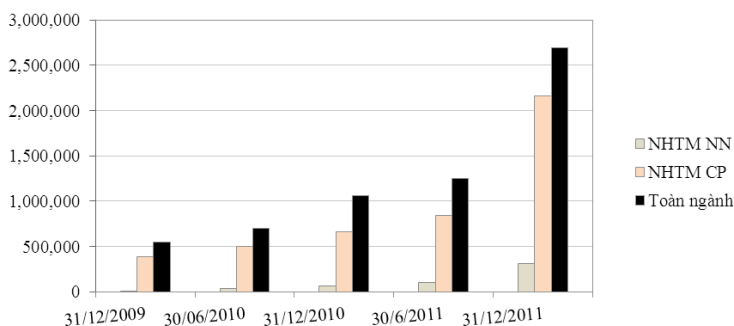
<sup>82</sup>Bên cạnh yếu tố tiền tệ, CPI của Việt Nam năm 2011 còn bị tác động bởi một số yếu tố chi phí đẩy và điều chỉnh tỉ giá. Cụ thể:

- Giá xăng tăng mạnh. Ngay trong quý đầu năm, giá xăng đã tăng tới gần 30%, từ 16.400đ/lít lên 21.300đ/lít, mặc dù được điều chỉnh giảm vào tháng 8 nhưng mức giảm chỉ có 500đ.
- Giá điện tăng tới 15,28%. Từ 1/3, giá điện đã tăng từ 1.058đ/ kWh lên 1.220đ/ kWh. Do xăng dầu và giá điện nằm ở chi phí đầu vào của hầu hết các ngành sản xuất hàng hóa nên giá thành sản xuất tăng lên làm chi phí đầu ra cũng bị tăng lên theo. Hệ quả là giá cả hàng hóa tăng lên.
- Tỷ giá USD/VND được NHNN điều chỉnh tăng từ 18.932 lên tới 20.693 VND, tương đương tăng 9,3%, cùng với đó là thu hẹp biên độ áp dụng cho tỷ giá của các ngân hàng thương mại từ +/-3% xuống còn +/-1%. Đây là phá giá cao nhất từ trước tới nay. Tỷ giá tăng gây ra nhập khẩu lạm phát từ bên ngoài.

- *Tỉ lệ cho vay/huy động (LDR) vẫn ở mức cao trong năm 2011.* Theo số liệu của IMF, tỉ lệ LDR của Việt Nam đã giảm từ mức 117% vào tháng 1/2011 xuống 109% vào tháng 10/2011. Tuy vậy, mức này vẫn tương đương các mức của năm 2009 và 2010. Nếu tính cả lượng tín dụng mà các tổ chức tín dụng (TCTD) tìm cách lách trần tín dụng (20%) và trần tỉ lệ tín dụng phi sản xuất (16%) thông qua các hình thức khác như đầu tư vào trái phiếu doanh nghiệp, ủy thác đầu tư và các khoản phải thu khác thì tỉ lệ này có thể còn cao hơn nhiều. Hơn nữa, sự mất cân đối giữa tín dụng và huy động chủ yếu xảy ra ở một số NHTM cổ phần yếu kém. Đây là nguyên nhân chính khiến các ngân hàng thuộc nhóm này phải cạnh tranh lãi suất huy động bằng mọi giá.

- *Dòng tiền ra - vào các TCTD bị biến động mạnh.* Do mất cân đối cho vay/huy động khiến một số TCTD trong nhóm yếu kém buộc phải đưa ra các biện pháp cạnh tranh thu hút vốn quyết liệt bằng lãi suất để hút tiền gửi. Đây là nguyên nhân chính khiến cho tiền gửi rút trước kỳ hạn toàn ngành tăng mạnh, đặc biệt vào nửa cuối năm 2011. Tính đến 31/12/2011, doanh số này tăng gần gấp đôi so với cùng kỳ năm 2010.

**Hình 3.2. Biến động doanh số tiền gửi rút trước kỳ hạn (tỉ đồng)**



*Nguồn: Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia.*

Các tổ chức tín dụng chủ yếu tập trung cho vay ngắn hạn thay vì dài hạn. Doanh số cho vay tăng gấp hơn hai lần nhưng dư nợ bình quân chỉ tăng 13%. Việc thu hẹp kỳ hạn cho vay giúp TCTD linh hoạt hơn trong việc kiểm soát hạn mức tăng trưởng tín dụng tại thời điểm cuối năm không vượt quá 20%. Doanh số tiền gửi rút trước hạn trong kỳ liên

tục tăng mạnh cùng với kỳ hạn tiền ngắn khiến các TCTD luôn ở trong tình trạng căng thẳng thanh khoản do phải liên tục cân đối kỳ hạn giữa cho vay và huy động.

Nhiều TCTD phụ thuộc vào thị trường liên ngân hàng (TT2)<sup>83</sup> khiến lãi suất trên thị trường này tăng mạnh ở nhiều thời điểm. Theo số liệu của Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia, tỉ lệ huy động TT2/Tổng tài sản tăng từ 16% năm 2010 lên 21,3% năm 2011. Có một vài TCTD tỉ lệ này chiếm tới 50% tổng tài sản, huy động TT2 tăng tới 56% so với cùng kỳ 2010. Tỉ lệ huy động TT2/Tổng tài sản tăng mạnh ở nhóm NHTM cổ phần và nhóm ngân hàng liên doanh (NHLĐ), và ngân hàng nước ngoài (NHNNg).

**Bảng 3.2. Cơ cấu huy động vốn thị trường I và II so với tổng tài sản (%)**

Nhóm TCTD	2011		2010	
	Huy động TT2/TTS	Huy động TT1/TTS	Huy động TT2/TTS	Huy động TT1/TTS
Ngân hàng thương mại nhà nước	11,02%	62,37%	7,57%	63,28%
Ngân hàng thương mại cổ phần	24,98%	56,28%	19,94%	49,90%
Ngân hàng liên doanh, nước ngoài	39,46%	34,65%	25,05%	31,31%
Công ty tài chính, cho thuê tài chính	33,41%	12,66%	31,37%	8,20%
Toàn ngành	21,33%	48,85%	16,06%	51,38%

*Nguồn:* Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia.

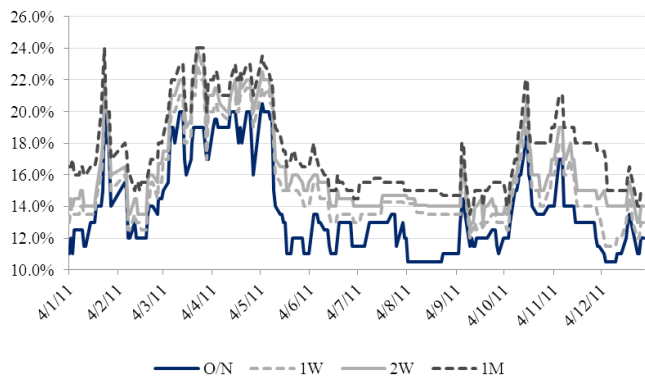
Doanh số giao dịch trên thị trường liên ngân hàng tập trung vào các kỳ hạn ngắn, đặc biệt là giao dịch qua đêm và một tuần, chiếm tới 80% tổng giá trị giao dịch.

Chính vì nhiều TCTD phụ thuộc quá lớn vào thị trường liên ngân hàng nên khi toàn bộ hệ thống tín dụng bị thiếu vốn do NHNN thắt chặt

<sup>83</sup>Các TCTD thực hiện các hoạt động tín dụng trên hai thị trường. Thị trường 1 (TT1) là thị trường giao dịch giữa các TCTD với các cá nhân và tổ chức doanh nghiệp phi tín dụng. Thị trường 2 (TT2), còn gọi là thị trường liên ngân hàng, là thị trường giao dịch giữa các TCTD với nhau. TT2 là thị trường giúp các TCTD điều hòa thanh khoản. Trong điều kiện bình thường, lãi suất trên TT2 thường dao động xung quanh lãi suất chính sách của NHNN. Xét về xu hướng, khi NHNN thắt chặt tiền tệ, thanh khoản hệ thống tín dụng sẽ căng thẳng hơn, khiến lãi suất trên TT2 tăng trước, kéo theo lãi suất trên TT1 tăng; và ngược lại, khi NHNN nới lỏng tiền tệ, thanh khoản hệ thống tín dụng trở nên dồi dào, khiến lãi suất trên TT2 hạ nhanh, kéo theo lãi suất trên TT1 giảm theo.

cung tiền trong quý I/2011 thì các TCTD này bị buộc phải vay trên thị trường liên ngân hàng với mức lãi suất rất cao, chủ yếu trên 20% trong quý II/2011.

**Hình 3.3. Lãi suất VND liên ngân hàng năm 2011**



*Nguồn:* Phòng phát triển, Ngân hàng Quân đội.

Một hiện tượng đáng lưu ý trên thị trường 2 là từ tháng 9 đến cuối năm 2011, thanh khoản của thị trường này đã bị ngưng trệ. Các giao dịch trên thị trường phát sinh chủ yếu giữa các ngân hàng có thanh khoản đảm bảo. Những NHTM yếu kém hầu như không thể vay tiếp được tiền từ các ngân hàng thanh khoản tốt vì đã không thể trả được các khoản vay cũ. Theo Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia, tại thời điểm 31/12/2011 nợ quá hạn trên thị trường 2 đã tăng 94,2% tỉ so với năm 2010. Để vay được tiền trên thị trường liên ngân hàng, các TCTD buộc phải có tài sản thế chấp. Đây là lần đầu tiên trong lịch sử hệ thống tín dụng Việt Nam, các NHTM yêu cầu các NHTM khác phải có thế chấp mới được vay trên thị trường liên ngân hàng. Lý do chủ yếu của hiện tượng này là vì các NHTM yếu kém đã không thể huy động được vốn trên thị trường 1 khi NHNN phạt nặng các hành vi vượt trần huy động lãi suất. Một nguyên nhân quan trọng không kém là nợ xấu vào giai đoạn cuối năm tăng cao, khiến cho các ngân hàng này không thể thu được tiền về để cải thiện thanh khoản.

## **Lãi suất huy động và cho vay tăng cao, các ngân hàng thương mại vẫn lãi lớn, nhưng có thể không thực chất**

Mặc dù NHNN thiết lập trần huy động lãi suất 14% từ cuối 2010 nhưng trong hầu hết năm 2011, ngoại trừ ba tháng, từ tháng 9 tới cuối tháng 11 khi NHNN phạt nặng các TCTD huy động vượt trần, lãi suất huy động của các tổ chức tín dụng đều vượt trần. Cuộc đua lãi suất và giành giật vốn giữa các ngân hàng diễn ra khá gay gắt. Ngân hàng nào cũng phải tăng lãi suất huy động thực tế vì lo sợ tiền gửi sẽ chảy ra các ngân hàng khác. Đường cong lãi suất theo các số liệu niêm yết tại các ngân hàng đã biến thành đường thẳng khi trên thực tế lãi suất ở các kỳ hạn ngắn cao hơn các kỳ hạn dài.

Do lãi suất huy động thực tế tăng cao và do tỉ lệ nợ xấu có xu hướng tăng nên các NHTM đã đẩy lãi suất cho vay tăng cao. Vào cuối năm, mặc dù đã giảm vài điểm phần trăm nhưng lãi suất cho vay các hoạt động sản xuất đến vẫn ở mức gần 20% trong khi lãi suất cho vay tiêu dùng cá nhân hầu hết vẫn ở mức 22-24%. Chênh lệch giữa lãi suất huy động và cho vay đã bị kéo mạnh lên mức 4-5% từ mức thông thường khoảng 3%.

Ngoài khoản huy động với mức cạnh tranh khoảng 16%-19% trong năm 2011, các NHTM được hưởng lợi rất lớn từ chính sách áp trần lãi suất huy động 14% của NHNN. Hầu hết các khoản tiết kiệm nhỏ dưới 100 triệu đều không nhận được “thưởng” từ các NHTM. Phần tiền gửi này chiếm không nhỏ trong tổng giá trị huy động của toàn hệ thống.

Nhờ có khoảng chênh lệch lớn giữa lãi suất cho vay và lãi suất huy động, đặc biệt là nhờ chính sách áp trần lãi suất của NHNN, nên hầu hết các NHTM lớn đều có lợi nhuận năm 2011 lớn hơn năm 2010 bất chấp tốc độ tăng trưởng tín dụng thấp hơn mọi năm. ROE trung bình của tám ngân hàng niêm yết đã tăng từ 18,83% năm 2010 lên 19,68% năm 2011 (xem Bảng 3.3).

Tuy nhiên, cần lưu ý rằng thực chất mức lãi của các NHTM có thể không lớn như vậy. Nếu như các NHTM trích lập dự phòng đầy đủ thì hoàn toàn có thể lợi nhuận của các NHTM sẽ giảm đáng kể. Hầu hết các

ngân hàng có tỉ lệ nợ xấu tăng, nhưng tỉ lệ trích lập dự phòng rủi ro nợ xấu lại có xu hướng giảm. Số dư dự phòng rủi ro tín dụng tại thời điểm cuối năm 2011 bằng 62,81% tổng nợ xấu và so năm 2010 giảm 17,15%. Trường hợp của Habubank là điển hình nhất. Ngân hàng này chỉ báo cáo nợ xấu là 4,69% và vẫn lãi vào cuối 2011, khác hẳn với các số liệu trong tài liệu đề án sáp nhập Habubank vào SHB được công bố, theo đó nợ xấu lên tới 16% và nếu trích lập dự phòng đầy đủ thì Habubank lỗ tới 4.066 tỉ đồng.

**Bảng 3.3. Một số chỉ tiêu tài chính của các ngân hàng đang niêm yết, 2010-2011**

Ngân hàng	2010			2011		
	NIM	ROA	ROE	NIM	ROA	ROE
ACB	2,69%	1,25%	21,74%	3,44%	1,32%	25,53%
CTG	4,19%	1,12%	22,21%	5,03%	1,40%	25,29%
EIB	3,32%	1,85%	13,51%	3,72%	1,94%	20,46%
HBB	2,41%	1,42%	14,04%	2,46%	0,88%	8,46%
NVB	2,75%	0,81%	9,84%	4,07%	0,85%	6,86%
SHB	3,45%	1,26%	14,98%	3,58%	1,21%	14,73%
STB	3,55%	1,49%	15,55%	4,48%	1,39%	14,40%
VCB	2,96%	1,50%	22,66%	3,98%	1,34%	18,03%
Trung bình	3,37%	1,36%	18,83%	4,18%	1,40%	19,68%

*Chú thích:* NIM: tỉ lệ lãi biên ròng; ROA: tỉ suất sinh lợi trên tài sản; ROE: tỉ suất sinh lợi trên vốn chủ sở hữu. Các chỉ tiêu 2010 tính theo báo cáo hợp nhất; các chỉ tiêu 2011 theo báo cáo tài chính riêng lẻ.

*Nguồn:* Hồ Bá Tinh, Thời báo Kinh tế Sài Gòn, 9/2/2012.

### Tỉ lệ nợ xấu và nợ quá hạn của hệ thống ngân hàng ở mức báo động

Tuy vẫn duy trì được lợi nhuận cao trong năm 2011 nhưng thành quả này của các NHTM Việt Nam không thực sự bền vững. Tỉ lệ nợ xấu, nợ quá hạn trên tổng dư nợ của hầu hết các ngân hàng đều tăng mạnh so với năm trước. Trong khi đó, tỉ lệ trích lập dự phòng nợ xấu lại ít hơn so với năm trước.

Theo NHNN, nợ xấu (nhóm 3,4,5) chung của hệ thống ngân hàng năm 2011 đã tăng mạnh lên mức 3,72% từ mức 2,29% của năm 2010.<sup>84</sup> Còn theo số liệu của tám NHTM đã công bố báo cáo tài chính riêng lẻ quý IV/2011 thì chỉ có VCB có tỷ lệ nợ xấu giảm nhẹ, còn lại đều có tỷ lệ nợ xấu tăng cao. Riêng Habubank, tỉ lệ nợ xấu tăng mạnh từ 2,39% năm 2010 lên 4,69% năm 2011.

Nợ quá hạn (nhóm 2) của hầu hết các ngân hàng tăng mạnh vào cuối 2011. Dư nợ quá hạn theo báo cáo của các TCTD tại thời điểm 31/12/2011 chiếm 11,09 % tổng dư nợ cho vay và tăng 3,32% so với năm 2010. Trong số các ngân hàng niêm yết thì HBB có tỉ lệ nợ quá hạn tăng nhanh nhất, tương ứng từ 9,86% năm 2010 lên 13,34% năm 2011. Tiếp đến là Vietcombank tăng từ 5,27% năm 2010 lên 8% năm 2011. Chắc chắn một phần nợ quá hạn tại thời điểm cuối năm 2011 sẽ chuyển thành nợ xấu trong năm 2012.

---

<sup>84</sup>Quyết định số 493/2005/QĐ-NHNN của NHNN (bổ sung, sửa đổi bởi 18/2007/QĐ-NHNN) quy định việc phân nhóm các khoản tín dụng của các tổ chức tín dụng thành năm nhóm như sau:

- Nhóm 1: nợ đủ tiêu chuẩn, bao gồm nợ trong hạn được đánh giá có khả năng thu hồi đủ gốc và lãi đúng hạn và các khoản nợ có thể phát sinh trong tương lai như các khoản bảo lãnh, cam kết cho vay, chấp nhận thanh toán. Nợ Nhóm 1 phải trích lập dự phòng 0%;
- Nhóm 2: nợ cần chú ý, bao gồm nợ quá hạn dưới 90 ngày và nợ cơ cấu lại thời hạn trả nợ. Nợ Nhóm 2 phải trích lập dự phòng 5%;
- Nhóm 3: nợ dưới tiêu chuẩn, bao gồm nợ quá hạn từ 90 ngày đến 180 ngày và nợ cơ cấu lại thời hạn trả nợ quá hạn dưới 90 ngày. Nợ Nhóm 3 phải trích lập dự phòng 20%;
- Nhóm 4: nợ nghi ngờ, bao gồm nợ quá hạn từ 181 ngày đến 360 ngày và nợ cơ cấu lại thời hạn trả nợ quá hạn từ 90 ngày đến 180 ngày. Nợ Nhóm 4 phải trích lập dự phòng 50%;
- Nhóm 5: nợ có khả năng mất vốn, bao gồm nợ quá hạn trên 360 ngày, nợ cơ cấu lại thời hạn trả nợ trên 180 ngày và nợ khoanh chờ Chính phủ xử lý. Nợ Nhóm 5 phải trích lập dự phòng 100%.

Cần lưu ý là cho dù có tiêu chí thời gian quá hạn trả nợ cụ thể để phân loại nợ như trên, tổ chức tín dụng “có đủ khả năng và điều kiện” vẫn có quyền áp dụng phương pháp “định tính”, tức chủ động tự quyết định phân loại bất kỳ khoản nợ nào vào các nhóm nợ rủi ro cao hơn (hoặc thấp hơn) tương ứng với mức độ rủi ro nếu đánh giá khả năng trả nợ của khách hàng suy giảm (hoặc tốt hơn) (Điều 7, QĐ 493). Thường thì các TCTD áp dụng áp dụng phương pháp “định tính” này theo chiều hướng chuyển các khoản nợ ở nhóm cao sang nhóm thấp để giảm trích lập dự phòng.



**Bảng 3.4. Nợ quá hạn và nợ xấu toàn hệ thống, 2010-2011**

<b>Chỉ tiêu</b>	<b>Năm 2010</b>	<b>Năm 2011</b>
Nợ quá hạn/ tổng dư nợ (%)	7,77%	11,09%
Trong đó		
NHTM nhà nước	10,43%	13,36%
NHTM cổ phần	3,73%	6,43%
NHTM liên doanh, nước ngoài	4,66%	5,76%
Công ty tài chính và cho thuê tài chính	21,06%	40,85%
Nợ xấu/ tổng dư nợ (%)	2,29%	3,72%
Trong đó		
NHTM nhà nước	2,95%	2,16%
NHTM cổ phần	2,30%	1,87%
NHTM liên doanh, nước ngoài	1,86%	1,20%
Công ty tài chính và cho thuê tài chính	34,50%	11,38%

*Nguồn:* Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia.

Một điểm đáng lưu ý là nợ quá hạn và nợ xấu của nhóm công ty tài chính và cho thuê tài chính ở mức nghiêm trọng, của NHTM nhà nước ở mức báo động. Tỷ lệ nợ quá hạn của các công ty tài chính và cho thuê tài chính năm 2010 đã chuyển thành nợ xấu trong năm 2011. Điều này khiến cho tỷ lệ nợ quá hạn của nhóm này giảm từ 40,85% xuống 21,06%, nhưng tỷ lệ nợ xấu lại tăng từ 11,38% lên 34,5%. Điều nguy hiểm hơn là nợ quá hạn của nhóm NHTM nhà nước ở mức rất cao 10,43%, giảm rất ít từ mức 13,36% năm 2010. Do nợ quá hạn của nhóm này chiếm 61% tổng nợ quá hạn toàn thị trường (trong khi nhóm này chỉ chiếm 50,64% thị phần tín dụng), nên nếu như năm 2012, nợ quá hạn bị chuyển thành nợ xấu thì chất lượng tính thanh khoản của toàn thị trường sẽ bị đe dọa nghiêm trọng.

Mặc dù nợ quá hạn và nợ xấu có xu hướng tăng cao, nhưng tỷ lệ trích lập dự phòng rủi ro nợ xấu lại có xu hướng giảm. Số dư dự phòng rủi ro tín dụng tại thời điểm cuối năm 2011 bằng 62,81% tổng nợ xấu và so năm 2010 giảm 17,15%. Tỷ lệ dự phòng trên nợ xấu và nợ quá hạn tại khu vực NHTM nhà nước và nhóm công ty tài chính và cho thuê tài

chính đều giảm. Nếu thực hiện phân loại nợ và trích lập đủ dự phòng rủi ro theo đúng quy định thì kết quả kinh doanh của nhiều TCTD sẽ sụt giảm mạnh. Không ít tổ chức tín dụng bị thua lỗ, thậm chí thua lỗ nặng. Như vậy, rủi ro mất thanh khoản trong năm 2012 vẫn rất nghiêm trọng.

Một hiện tượng cũng hết sức nghiêm trọng trong năm 2011 là nợ quá hạn tăng mạnh trên thị trường liên ngân hàng. Nợ quá hạn trên thị trường liên ngân hàng tại thời điểm 31/12/2011 tăng 94,24% so với năm 2010 và chiếm 10,84% tổng dư nợ cho vay. Tuy nhiên, nếu loại trừ trường hợp đặc biệt của một ngân hàng nước ngoài có nợ quá hạn chiếm tới 82% nợ quá hạn của toàn ngành, thì nợ quá hạn của nhóm các tổ chức tín dụng trong nước chỉ tăng 17,07% so với năm 2010, trong đó, nợ quá hạn của nhóm NHTM nhà nước tăng 23,97% so với năm 2010 và chiếm 94%.

### **Cấu trúc sở hữu của hệ thống ngân hàng ngày càng chồng chéo**

Vấn đề sở hữu chéo giữa các tổ chức tín dụng ở Việt Nam ngày càng trở nên nghiêm trọng, là một trong những nguyên nhân dẫn đến việc giải ngân vốn dựa trên quan hệ thay vì hiệu quả sử dụng. Sở hữu chéo trong hệ thống ngân hàng Việt Nam có thể chia thành các nhóm sau:

*Sở hữu của các NHTM nhà nước và NHTM nước ngoài tại các NHLĐ:* Hiện tại có sáu NHLĐ trong hệ thống các tổ chức tín dụng của Việt Nam. Thông thường một ngân NHLĐ được sở hữu bởi một ngân hàng nước ngoài và một ngân hàng trong nước. Chẳng hạn ngân hàng Việt Thái là NHLĐ giữa 3 đối tác lớn: Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Việt Nam (NHNo&PTNT), Ngân hàng Thương mại Siam của Thái Lan và Tập đoàn Charoen Pokphand (CP) của Thái Lan với tỉ lệ vốn góp tương ứng là 34%, 33% và 33%; ngân hàng Việt Nga là liên doanh giữa Ngân hàng Đầu tư và Phát triển Việt Nam (BIDV) và Ngân hàng VTB (trước là Ngân hàng Ngoại thương Nga Vneshtorgbank) với mức góp vốn điều lệ ngang nhau.

*Cổ đông chiến lược nước ngoài tại các NHTM, cả nhà nước lẫn cổ phần:* đứng trước nhu cầu thu hút vốn và kỹ năng quản trị từ các

định chế tài chính có kinh nghiệm nước ngoài, NHNN đã có chủ trương khuyến khích các NHTM trong nước tìm kiếm các đối tác nước ngoài làm cổ đông chiến lược. Đến nay, có khoảng 10 NHTM có đối tác chiến lược là các tập đoàn tài chính nước ngoài.

*Cổ đông tại các NHTM là các công ty quản lý quỹ:* Từ năm 2005 trở lại đây, các quỹ quản lý vốn bắt đầu xuất hiện nhiều ở Việt Nam. Các quỹ này thường đầu tư vốn vào những NHTM cổ phần có tiềm năng phát triển tốt. Chẳng hạn, Vinacapital đầu tư vốn vào Sacombank, VOF đầu tư vào Eximbank, quỹ Dragon đầu tư vào ACB v.v...

*Sở hữu của các NHTMN nhà nước tại các NHTM cổ phần:* quan hệ sở hữu này hình thành chủ yếu việc yếu kém nghiệp vụ ngân hàng của các NHTM cổ phần trong giai đoạn đầu thành lập cũng như trong giai đoạn khủng hoảng 1997-1998. Hiện tại, có gần tám NHTM cổ phần có quan hệ cổ phần với bốn NHTM nhà nước. Tiêu biểu là Vietcombank, hiện đang sở hữu 11% tại Ngân hàng Quân đội, 8,2% tại Eximbank, 4,7% tại Ngân hàng Phương đông, 5,3% tại Ngân hàng Sài Gòn.

*Sở hữu lẫn nhau giữa các NHTM cổ phần:* Hiện tượng sở hữu lẫn nhau giữa các NHTM cổ phần cũng khá phổ biến ở Việt Nam hiện nay. Từ những thông tin công bố của các ngân hàng, hiện có ít nhất sáu NHTM cổ phần có cổ đông là một NHTM cổ phần khác. Chẳng hạn, Eximbank hiện sở hữu 10,6% cổ phần tại Sacombank, 8,5% cổ phần tại Ngân hàng Việt Á.

*Sở hữu NHTM cổ phần bởi các tập đoàn, tổng công ty nhà nước và tư nhân:* trong giai đoạn bùng nổ các NHTM cổ phần và quỹ đầu tư tài chính, rất nhiều tập đoàn và tổng công ty nhà nước đã tham gia góp vốn hình thành các tổ chức tín dụng này. Hiện tại có khoảng gần 40 các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân có sở hữu trên 5% tại các NHTM cổ phần. Hơn nữa hầu hết các tập đoàn nhà nước đều có các công ty tài chính. Mối quan hệ giữa NHTM cổ phần với các tập đoàn tư nhân ngày càng trở nên phức tạp. Nhiều ngân hàng có thể được sở hữu bởi rất

nhiều công ty gia đình hoặc các thành viên gia đình vốn đồng thời lãnh đạo ở các doanh nghiệp khác<sup>85</sup>.

Trong các mối quan hệ trên, ba nhóm sở hữu chéo đầu tiên có tính tích cực vì các mối quan hệ này chủ yếu hướng đến việc tăng cường thúc đẩy hoạt động thương mại giữa Việt Nam và quốc tế, nâng cao năng lực quản trị và thúc đẩy việc sử dụng vốn một cách có hiệu quả.

Điều đáng bàn nhất là mối quan hệ thuộc về ba nhóm sau. Khi các NHTMNN là cổ đông lớn của các NHTM cổ phần, các NHTM nhà nước có thể ảnh hưởng đến các ngân hàng thuộc nhóm sau trong việc cung cấp vốn cho các doanh nghiệp nhà nước. Với hai trường hợp các NHTM có cổ đông lớn là các doanh nghiệp, thì rất có thể các NHTM này trở thành sân sau, chuyên huy động vốn từ dân để tài trợ cho các dự án của mình. Mặc dù theo quy định thì các ngân hàng không được cho các cổ đông của mình vay vốn, nhưng các ngân hàng có thể lách quy định này bằng cách cho các công ty con của các doanh nghiệp vay vốn. Tương tự, việc sở hữu chéo giữa các ngân hàng cũng tạo điều kiện để cho các doanh nghiệp sở hữu ngân hàng này có thể dễ dàng vay được vốn từ ngân hàng kia. Như vậy, ba trường hợp sở hữu này đều có nguy cơ dẫn đến việc các NHTM sẽ tiến hành thâm định vốn vay thiếu cẩn trọng. Nếu điều này xảy ra, đây có thể coi là một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn đến nợ xấu trong hệ thống các TCTD của Việt Nam hiện nay tăng cao.

### **Chính sách thắt chặt tiền tệ khiến cho tăng trưởng kinh tế và thị trường tài sản bị suy giảm mạnh**

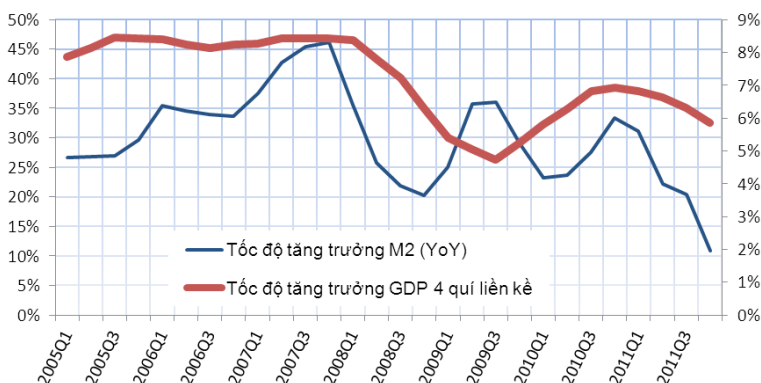
Chính sách thắt chặt tiền tệ năm 2011 tác động đáng kể đến mục tiêu tăng trưởng của Việt Nam. Mặc dù mục tiêu đã được điều chỉnh

---

<sup>85</sup>Một ví dụ tiêu biểu cho trường hợp này là trường hợp của ông Đặng Thành Tâm với Ngân hàng Navibank và Ngân hàng Phương Tây. Tuy ông Đặng Thành Tâm chỉ sở hữu 2,97% tại Navibank và không có cổ phần tại Ngân hàng Phương Tây, nhưng ông lại sở hữu gián tiếp cả hai ngân hàng này. Công ty cổ phần Viễn thông Sài Gòn, nơi ông nắm 23,69% và thông qua Tổng công ty phát triển nhà Kinh Bắc (KBC), nơi ông nắm 34,94% cổ phần. Công ty cổ phần viễn thông Sài Gòn trực tiếp sở hữu 9,41% Ngân hàng Phương Tây. Còn KBC đầu tư 483 tỉ đồng tại Công ty cổ phần năng lượng Sài Gòn - Bình Định, vốn chiếm 9,85% vốn sở hữu tại Ngân hàng Phương Tây và 11,93% tại Ngân hàng Navibank.

từ 7,5% hồi đầu năm xuống còn 6% vào giữa năm nhưng kết thúc năm 2011, tăng trưởng GDP chỉ đạt 5,89%. Về tổng thể, tăng trưởng chung thấp hơn năm 2010 nhưng tăng trưởng của các khu vực thành phần là khá đều. Tốc độ tăng trưởng qua các quý cũng chậm hơn những năm trước: quý I tăng 5,57%; quý II tăng 5,67%; quý III tăng 6,07% và quý IV tăng 6,1%. So sánh với bối cảnh năm 2009 cho thấy xu hướng tăng trưởng trở lại chỉ đến từ quý III khi mà có lượng tiền kích cầu rất lớn được đưa ra từ đầu năm 2009. Do chính sách thắt chặt tiền tệ vẫn là chủ đạo trong năm 2012 nên nếu như không có sự đột phá về năng suất hoặc từ nguồn vốn nước ngoài đổ vào thì xu hướng giảm tăng trưởng kinh tế có thể sẽ tiếp diễn đến hết năm 2012 chứ khó có thể sớm hơn.

**Hình 3.4. Mối quan hệ giữa cung tiền (M2) và tăng trưởng GDP**



*Nguồn: TCTK, IMF, và các công bố của NHNN. Tính toán bởi tác giả.*

Tác động mạnh nhất của chính sách thắt chặt tiền tệ đối với nền kinh tế là nó đã làm giảm tốc độ tăng trưởng tổng mức bán lẻ hàng hóa và dịch vụ tiêu dùng - một thành phần quan trọng của tổng cầu. Nếu trừ yếu tố giá thì tốc độ tăng trưởng tổng mức bán lẻ hàng hóa và dịch vụ tiêu dùng tính từ đầu năm so với cùng kỳ năm trước đã giảm mạnh từ mức 9,5% vào đầu năm xuống còn 4,5% vào cuối năm. Do cầu nội địa giảm, lượng tồn kho của các doanh nghiệp tăng mạnh. Số lượng doanh nghiệp phải đóng cửa hoặc phá sản cũng vì thế tăng theo. Cụ thể, theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, trong chín tháng đầu năm 2011 đã có khoảng

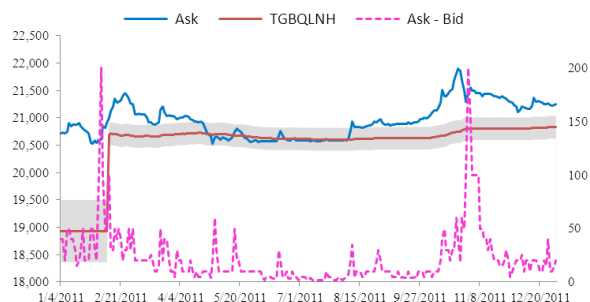
49.000 doanh nghiệp bị phá sản. Còn trong gần ba tháng đầu năm 2012, số doanh nghiệp khó khăn, phải giải thể, tạm ngừng hoạt động tăng 6% và số doanh nghiệp hoàn tất thủ tục giải thể tăng 57% so với cùng kỳ năm trước.

Khi cung tiền thắt chặt, cộng với sự suy giảm của nền kinh tế thực, các thị trường tài sản như bất động sản và chứng khoán cũng đã bị sụt giảm mạnh. Số liệu của CBRE Vietnam (2012) cho thấy giá căn hộ, đất nền, và mặt bằng cho thuê năm 2011 tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh đều giảm từ 3-20% so với năm 2010. Tỷ lệ trống trên thị trường văn phòng đã lên đến 28%. Đối với thị trường chứng khoán, VN-Index và HNX-index đã giảm lần lượt là 27,7% và 48,2% trong năm 2011. Vì thị trường bất động sản và thị trường chứng khoán là hai thị trường phụ thuộc mạnh vào kỳ vọng tương lai cũng như vào thanh khoản của dòng vốn nên khi cung tiền bị thắt chặt, các nhà đầu tư sẽ nhìn thấy sự suy giảm của nền kinh tế trong giai đoạn trước mắt cũng như dòng tiền vào thị trường. Chỉ khi nào niềm tin vào sự tăng trưởng của nền kinh tế quay trở lại và hoạt động tín dụng trở lại bình thường thì hai thị trường này mới có thể quay trở lại chu kỳ tăng trưởng.

### **Tỉ giá USD/VND đã ổn định trở lại nhưng vẫn chịu tác động mạnh từ giá vàng**

Việc tỉ giá liên ngân hàng thực tế cuối năm 2011 chỉ tăng nhẹ so với cuối năm ngoái được xem là một thành công trong chính sách tiền tệ năm vừa qua của Chính phủ. Nguyên nhân chính khiến cho tỉ giá bình ổn là do mức chênh lệch rất lớn giữa lãi suất huy động VND và USD. Với mức lãi suất huy động VND thực tế khoảng 16-19% trong hầu hết cả năm trong khi lãi suất USD chỉ ở mức 2-3% thì rõ ràng tính hấp dẫn của việc giữ ngoại tệ đã bị giảm đáng kể.

**Hình 3.5. Tỷ giá USD/VND liên ngân hàng năm 2011**



*Nguồn: NHNN và Phòng Phát triển, Ngân hàng Quân đội.*

Một nguyên nhân khác khiến tỷ giá được duy trì ổn định là vì nhập siêu đã được kiểm soát tốt hơn so với các năm trước đó. Trong năm 2011, tổng kim ngạch hàng hóa xuất khẩu ước đạt 96,3 tỉ USD, tăng 33,3% so với năm 2010, đây là mức xuất khẩu kỷ lục, cao nhất từ trước tới nay. Con số này vượt tới 20,4% so với mục tiêu của năm 2011 là 80 tỉ USD. Trong khi đó, tổng kim ngạch hàng hóa nhập khẩu năm 2011 đạt 105,8 tỉ USD, tăng 24,7% so với năm trước. Cũng giống như xuất khẩu, kim ngạch nhập khẩu đã vượt 11,1% so với mục tiêu của năm 2011 là 94 tỉ USD. Như vậy, mức nhập siêu của năm 2011 ước tính đạt 9,5 tỉ USD, giảm gần 25% so với năm trước và bằng 9,9% tổng kim ngạch hàng hóa xuất khẩu. Mức nhập siêu của năm nay là mức thấp nhất trong vòng năm năm qua và là năm có tỷ lệ nhập siêu so với kim ngạch xuất khẩu thấp nhất kể từ năm 2002. Đáng chú ý là trong năm qua, có hai tháng xuất siêu là tháng 6 và tháng 7 do xuất khẩu vàng và các loại kim loại quý khác.

Mặc dù mục tiêu bình ổn tỷ giá đã đạt được trong năm 2011 nhưng vẫn còn hiện tượng tỷ giá liên ngân hàng vượt trần trong hầu hết thời gian năm 2011. Ngoài ra, thị trường vàng vẫn chưa thực sự được tổ chức tốt. Giá vàng trong nước thường xuyên cao hơn giá vàng thế giới. Sự chênh lệch này đã kích thích nhập lậu vàng, khiến cho tỷ giá tự do nhiều khi vượt xa tỷ giá liên ngân hàng, tác động xấu đến việc điều hành tỷ giá của NHNN.

## **CHÍNH SÁCH TIỀN TỆ CỦA NGÂN HÀNG NHÀ NƯỚC NĂM 2011: NHỮNG THÀNH TỰU VÀ HẠN CHẾ**

Đối mặt với tình trạng bất ổn kinh tế vĩ mô năm 2011 như mô tả ở trên, NHNN đã thực thi một loạt các chính sách trên tinh thần Nghị quyết 11, ban hành ngày 24/2/2011 của Chính phủ. Dưới đây là những thành tựu và hạn chế của chính sách tiền tệ theo đánh giá của chúng tôi.

### **Những thành tựu của chính sách tiền tệ năm 2011**

#### ***Chính sách thắt chặt tiền tệ được thực hiện kiên định và nhất quán***

Trong năm 2011, thành tựu nổi bật nhất của chính sách tiền tệ là NHNN và Chính phủ đã kiên định theo đuổi chính sách tiền tệ thắt chặt. Để theo đuổi chính sách này, Thống đốc NHNN Nguyễn Văn Bình gần đây đã thẳng thắn thừa nhận lạm phát cao trong thời gian vừa qua chủ yếu bắt nguồn từ nguyên nhân tiền tệ thay vì đổ tại các nguyên nhân “khách quan” khác. Chính nhờ dám “nhìn thẳng vào sự thật” như vậy nên NHNN đã kiên định mục tiêu thắt chặt tiền tệ để kiềm chế lạm phát cho đến hết quý IV/2011 và dự định kéo dài sang cả năm 2012, bất chấp những khó khăn về vốn của khu vực NHTM và doanh nghiệp.

#### ***Chính sách tỉ giá có phần linh hoạt hơn***

Mặc dù Việt Nam vẫn theo chế độ neo tỉ giá có điều chỉnh (crawling peg), nhưng khác với cách điều hành của các năm trước, tỉ giá trung tâm đã được NHNN điều chỉnh thường xuyên hơn theo xu hướng của thị trường. Tuy những điều chỉnh này chưa thực sự bám sát mức biến động của thị trường nhưng phần nào làm cho sức ép phải điều chỉnh mạnh như những năm trước được giải toả. Hơn nữa, NHNN cũng đã chủ động hơn trong việc mua và bán ngoại tệ từ quỹ dự trữ ngoại hối quốc gia để đảm bảo tỉ giá không bị biến động quá mạnh. Những điều chỉnh chính sách điều hành ngoại tệ như vậy đã góp phần giúp cho tỉ giá cuối năm trở về mức tương đương so với khi NHNN phá giá mạnh đồng nội tệ vào đầu tháng 2/2011.



### ***Một số biện pháp hành chính giúp cho dòng vốn đi đúng hướng***

Thông thường khi thắt chặt tiền tệ đột ngột, nếu NHNN không xử lý khéo, rất dễ dẫn đến hiện tượng mất thanh khoản trong hệ thống các tổ chức tín dụng, khiến việc luân chuyển dòng vốn bị ngưng trệ, doanh nghiệp tốt cũng như xấu không thể tiếp cận được nguồn vốn. Trong trường hợp này sản xuất sẽ bị sụt giảm rất mạnh, nền kinh tế có thể tăng trưởng âm.

Để tránh tình trạng này, trong năm 2011, NHNN đã làm việc chặt chẽ với các TCTD để hướng dòng vốn đi vào khu vực sản xuất, nông nghiệp, và xuất khẩu. Những cuộc họp thường xuyên, định kỳ của NHNN với nhóm 12 ngân hàng lớn cũng giúp hai bên hiểu được nhau tốt hơn. Nhờ những biện pháp có hơi hướng hành chính này mà dòng vốn đã đến được những doanh nghiệp trong khu vực nông lâm nghiệp và xuất khẩu, giúp cho tăng trưởng ở khu vực nông nghiệp đạt mức cao so với các năm gần đây. Xuất khẩu cũng đã tăng trưởng vượt bậc, góp phần cải thiện cán cân thanh toán của nền kinh tế.

### ***Một số bất cập của chính sách tiền tệ trong năm 2011***

#### ***Các biện pháp hành chính được duy trì quá dài và cứng nhắc***

Trong năm 2011, NHNN đã áp dụng một loạt các biện pháp hành chính song hành với công cụ truyền thống chính là các mức lãi suất chính sách để kiểm soát cung tiền. Các biện pháp hành chính tiêu biểu ở đây là:

- Áp đặt mức trần lãi suất huy động 14% cho các khoản tiền gửi đồng Việt Nam các kỳ hạn từ một tháng trở lên.
- Áp đặt mức trần lãi suất huy động 6% cho các khoản tiền gửi đồng Việt Nam các kỳ hạn dưới một tháng.
- Áp đặt mức trần lãi suất huy động 2% cho các khoản tiền gửi ngoại tệ.
- Áp đặt trần tăng trưởng tín dụng 20% năm 2011 cho tất cả các tổ chức tín dụng.

- Áp đặt tỉ lệ cho vay phi sản xuất dưới 16% cho tất cả các tổ chức tín dụng.

Thực tế cho thấy các biện pháp hành chính nói trên chỉ có tác dụng trong ngắn hạn. Sau một thời gian, khi tiếp tục phải đương đầu với các khó khăn về thanh khoản các TCTD đã tìm mọi cách để vượt rào và tìm cách che đậy các hành vi vượt rào bằng các nghiệp vụ kế toán.

Chẳng hạn, với chính sách áp trần lãi suất huy động, các TCTD đã dùng nhiều hình thức thường, các hình thức ủy thác khác nhau, hay thậm chí chấp nhận chủ động chịu phạt do trả lãi cho người gửi tiền chậm để lách trần. Với chính sách trần tăng trưởng tín dụng, các TCTD áp dụng các hình thức ủy thác đầu tư hoặc mua trái phiếu doanh nghiệp hoặc dùng nghiệp vụ kế toán đưa vào mục “phải thu khác” để vượt trần. Còn với chính sách hạn chế tỉ lệ tín dụng trong lĩnh vực phi sản xuất 16%, các TCTD cũng dùng các thủ thuật mua trái phiếu doanh nghiệp, ủy thác đầu tư, ký quỹ, đặt cọc, tài sản có khác, v.v... để lách.

Việc áp đặt cứng nhắc tỉ lệ cho vay phi sản xuất khiến cho nguồn tín dụng cho khu vực bất động sản và chứng khoán bị giảm đột ngột. Biện pháp “hạ cánh cứng” này khiến cho hai thị trường tài sản này từ chỗ suy giảm chuyển thành “đóng băng”. Nợ xấu của hệ thống tín dụng vì vậy tăng mạnh. Việc mất thanh khoản của thị trường bất động sản cũng khiến cho lượng hàng tồn kho tại các doanh nghiệp bất động sản và cung ứng vật liệu xây dựng tăng mạnh, làm cho sản xuất của nền kinh tế bị rơi vào trì trệ.

Như vậy, các biện pháp hành chính rất khó có khả năng giám sát trong một thời gian dài, và khi cố gắng áp đặt thì luôn gây ra những hệ quả tiêu cực không lường trước được. Việc duy trì các biện pháp này không những không giúp cho NHNN đạt được mục tiêu của mình mà còn gây ra rủi ro đạo đức cho toàn bộ thị trường tài chính. Trong khi đây phải là lĩnh vực mà các tiêu chí trung thực và minh bạch đặt lên hàng đầu thì các biện pháp này vô hình chung đã “khuyến khích” các TCTD làm sai lệch sổ sách, che giấu số liệu. Việc này không những gây tổn kém cho cả các TCTD và khách hàng, mà còn gây ra những khó khăn

nhất định cho NHNN trong việc giám sát rủi ro hệ thống do số liệu được cung cấp cho NHNN không thật.

### ***Chính sách về vàng kém hiệu quả***

Trong năm 2011, NHNN vẫn chưa có những biện pháp có hiệu quả để khơi thông được dòng vốn dưới dạng vàng vật chất, mà theo ước tính của NHNN lên đến 300-500 tấn, để phục vụ mục đích kinh tế. Để người dân bớt tích trữ vàng, NHNN đưa ra các biện pháp ban hành Thông tư 11/2011/TT-NHNN quy định các NHTM chấm dứt huy động cũng như cho vay vàng vật chất. Vô hình chung chính sách này khiến cho lượng vốn dưới dạng vàng của dân bị mất liên thông với hệ thống tín dụng của nền kinh tế. Tuy nhiên, trước động thái này, các ngân hàng đã đưa ra nhiều hình thức để lách quy định này của NHNN như thay vì huy động, các NHTM “giữ hộ” vàng có trả lợi tức. Vàng huy động được các NHTM sử dụng vào mục đích thế chấp, đặt cọc, ký quỹ, v.v... mà thực chất cũng là hoạt động tín dụng.

Các biện pháp ngăn chặn ảnh hưởng của giá vàng đến tỉ giá USD/VND cũng tỏ ra không có hiệu quả. Việc cho phép năm NHTM tham gia bán vàng miếng vào tháng 11 để kéo giá vàng trong nước về sát với giá vàng quốc tế không thực sự thành công. Mặc dù trong thời gian đầu, giá vàng miếng trong nước chỉ còn chênh hơn vàng quốc tế khoảng 500.000 đồng nhưng trạng thái này chỉ duy trì được một thời gian. Sau khoảng 1 tháng, giá vàng trong nước lại quay trở về mức cao hơn giá vàng quốc tế từ 2-3 triệu đồng/lượng. Sự chênh lệch giá vàng lớn giữa trong và ngoài nước dẫn đến hiện tượng nhập vàng lậu qua biên giới. Khi điều này xảy ra, sẽ dẫn đến hiện tượng gom ngoại tệ, khiến tỉ giá trên thị trường tự do tăng mạnh. Người dân khi đó sẽ găm giữ ngoại tệ, gây ảnh hưởng đến tỉ giá liên ngân hàng.

### ***Chính sách tỉ giá vẫn chưa gắn kết được tỉ giá tự do với tỉ giá liên ngân hàng***

Mặc dù tỉ giá năm 2011 được coi là khá ổn định nhưng NHNN vẫn chưa thành công trong việc làm cho tỉ giá tự do diễn biến theo tỉ giá liên ngân hàng. Khi có tác động của giá vàng hoặc khi nền kinh tế bất ổn, tỉ

giá tự do thường cao hơn đáng kể so với tỉ giá liên ngân hàng. Mặc dù NHNN đã áp dụng nhiều biện pháp hành chính để ngăn chặn các hoạt động mua bán ngoại tệ trái phép trên thị trường tự do nhưng về cơ bản các biện pháp này chỉ duy trì được trong một thời gian ngắn. Nhu cầu của người dân trong việc mua bán ngoại tệ trên thị trường tự do rất lớn, không thể dẹp bỏ thị trường tự do.

## **NHỮNG THÁCH THỨC ĐẶT RA CHO NĂM 2012 VÀ TIẾP THEO: GỢI Ý CÁC GIẢI PHÁP**

Mặc dù NHNN đã có những can thiệp trong năm 2011 và đã gặt hái được những thành công nhất định trong việc kiềm chế lạm phát và bình ổn tỉ giá nhưng những vấn đề cốt lõi của thị trường tài chính, tiền tệ vẫn còn tồn tại. Tỉ lệ nợ xấu, nợ quá hạn trên tổng dư nợ vẫn tiếp tục tăng; thị trường bất động sản vẫn đóng băng; nền kinh tế có nguy cơ rơi vào suy giảm, trong khi lạm phát vẫn còn ở mức cao; vấn đề hai tỉ giá, sự chênh lệch giữa tỉ giá thị trường tự do và tỉ giá liên ngân hàng, vẫn luôn thường trực; nguồn vàng trong dân vẫn chưa được khơi thông, v.v...

Những hiện tượng xảy ra trên thị trường tiền tệ, tài chính, và ngân hàng trong năm 2011 như mô tả ở trên có mối quan hệ lẫn nhau. Chẳng hạn, hiện tượng cung tiền giảm là nguyên nhân chủ chốt dẫn đến căng thẳng thanh khoản, đẩy lãi suất lên cao, tăng trưởng của nền kinh tế bị suy giảm. Tỉ giá được ổn định cũng một phần là nhờ lãi suất VND được đẩy lên cao, khiến cho nhu cầu giữ ngoại tệ của người dân giảm đi. Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng những hiện tượng đề cập ở trên đều bắt nguồn từ những nguyên nhân sâu xa hơn, cụ thể, từ ba nguyên nhân chính: (i) sách mở rộng cung tiền trong quá khứ; (ii) cơ cấu nguồn vốn không hợp lý, và (iii) từ việc chuyển quá nhanh các ngân hàng hoạt động ở khu vực nông thôn lên khu vực thành thị. Việc tìm hiểu các nguyên nhân sâu xa này sẽ là cơ sở để chúng tôi đề xuất các chính sách giải quyết triệt những vấn đề trên thị trường tài chính, tiền tệ còn tồn tại trong năm 2012 và các năm tiếp theo.

## **Những nguyên nhân sâu xa đằng sau các bất ổn tiền tệ năm 2011**

### ***Chính sách cung tiền mở rộng kích thích tín dụng***

Nguyên nhân chính của những bất ổn trong năm 2011 xuất phát từ việc “phanh gấp” cung tiền để kiềm chế lạm phát trong bối cảnh tốc độ tăng trưởng cung tiền và tốc độ tăng trưởng tín dụng luôn được duy trì ở mức rất cao trong những năm trước đó.

Theo số liệu của IMF, tốc độ tăng trưởng cung tiền, tín dụng và huy động bình quân hàng năm trong giai đoạn 2006-2010 là 32,5%, 35,5%, và 34,6%. Ngoại trừ sáu tháng cuối năm 2008, NHNN luôn duy trì lãi suất tái cấp vốn ở mức khá thấp, từ 5-7,5%, trong cả giai đoạn 2005-2009, khiến cho mặt bằng lãi suất huy động của các ngân hàng được duy trì ở mức thấp tương ứng, từ 7-8,5% trong giai đoạn này. Đây chính là nguyên nhân khiến cho tín dụng của nền kinh tế bùng nổ.

Nền kinh tế Việt Nam phải duy trì mức tăng trưởng cung tiền cao trong những năm trước lại có căn nguyên từ mô hình tăng trưởng dựa quá nhiều vào đầu tư. Cụ thể, để có được mức tăng trưởng GDP trung bình hàng năm 7,5% trong giai đoạn 2001-2005 và 6,9% trong giai đoạn 2006-2010, Việt Nam đã cần lượng vốn đầu tư trung bình tương ứng là 39,1% và 42,7%. Nhu cầu đầu tư lớn trong khi tiết kiệm lại có xu hướng giảm nên nền kinh tế bắt buộc phải dựa vào chính sách nới lỏng tiền tệ. Do khả năng hấp thụ vốn đầu tư kém, chủ yếu đến từ hiệu quả đầu tư công thấp và hoạt động yếu kém của khu vực DNNN, nên đã tạo ra hiện tượng dư thừa tiền trong nền kinh tế, gây áp lực lạm phát.

Khi tiền được đưa vào lưu thông quá nhiều, mức giá cả chung sẽ tăng mạnh sau khoảng 6-9 tháng. Đó là điều đã xảy ra với nền kinh tế Việt Nam từ giữa 2007 đến 2008 và từ năm 2010 đến hết 2011. Để đối phó với lạm phát, cách hiệu quả nhất là NHNN giảm mạnh cung tiền và tăng mạnh lãi suất điều hành. NHNN đã thực hiện chính sách này trong năm 2008 và năm 2011. Nhưng khi điều này diễn ra, thanh khoản của hệ thống ngân hàng gặp khó. Các doanh nghiệp, do trước đây đã đầu tư quá nhiều nên xuất hiện nhiều công trình dở dang, không thể ngừng, và do

vậy không thể cắt giảm huy động tín dụng lập tức. Nhu cầu tín dụng vì vậy tiếp tục ở mức cao bất chấp lãi suất cao. Trong khi đó, do cung tiền bị thắt chặt nên huy động từ dân cư không thể tăng được ở mức tương ứng. Kết quả là tỉ lệ cho vay/huy động của toàn hệ thống các tổ chức tín dụng tiếp tục ở mức cao. Vì lẽ đó, lãi suất cho vay tiếp tục duy trì ở mức cao ngay cả khi lạm phát có dấu hiệu giảm như từ cuối 2011 tới nay.

### ***Cơ cấu nguồn vốn không hợp lý***

Cơ cấu nguồn vốn không hợp lý một phần bắt nguồn từ chính sách tiền tệ nói lỏng các năm trước. Khi những đồng tiền giá rẻ có sẵn trên thị trường, các doanh nghiệp sẽ kỳ vọng tương lai tiếp tục “tươi đẹp” như hiện tại. Vì thế, các doanh nghiệp có xu hướng đầu tư mạnh phát triển các dự án trong lĩnh vực bất động sản, khu công nghiệp, v.v... Mặt khác, do rất nhiều ngân hàng thực chất là “sân sau” của các doanh nghiệp kinh doanh bất động sản, phát triển cơ sở hạ tầng, nên việc cho vay bất động sản, phát triển cơ sở hạ tầng chiếm tỉ trọng rất lớn ở các ngân hàng này. Cơ cấu nguồn vốn vì vậy bị phân bổ không hợp lý giữa cho vay ngắn hạn và cho vay dài hạn; giữa cho vay đầu tư trong lĩnh vực bất động sản và cho vay đầu tư sản xuất.

Việc phải dựa quá nhiều vào tín dụng ngân hàng để phát triển cơ sở hạ tầng cũng là nguyên nhân khiến cho cơ cấu nguồn vốn không hợp lý. Do thị trường vốn chưa phát triển kịp trước nhu cầu tăng trưởng “nóng” của nền kinh tế, gánh nặng về vốn đổ dồn về thị trường tín dụng khiến cho các TCTD đã phải sử dụng vốn huy động ngắn hạn từ dân cư để tài trợ cho các dự án trung và dài hạn.

Trong giai đoạn tiền tệ mở rộng, việc huy động vốn trên thị trường liên ngân hàng khá dễ dàng, nên các ngân hàng nhóm này luôn có thể huy động vốn trên thị trường 2 để tài trợ cho các dự án bất động sản và cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, khi chính sách tiền tệ đột ngột bị thắt chặt, thanh khoản của toàn hệ thống trở nên khó khăn. Các ngân hàng cho vay trung và dài hạn quá nhiều, chủ yếu tài trợ cho các dự án bất động sản và khu công nghiệp, bị mất cân đối nguồn vốn trầm trọng. Một mặt các ngân hàng này không thể thu hồi vốn được từ các khoản cho vay

bất động sản, mặt khác việc vay vốn trên thị trường liên ngân hàng gặp khó khăn, khiến cho thanh khoản của các ngân hàng này bị căng thẳng nghiêm trọng.

Như vậy, cơ cấu nguồn vốn không hợp lý, mà nguyên nhân chính là do cung tiền mở rộng trước đó và do cơ chế sở hữu chéo tại các NHTM, là những nguyên nhân chính khiến các ngân hàng “yếu kém” buộc phải tăng lãi suất huy động lên rất cao để thu hút nguồn vốn từ thị trường 1. Chúng cũng là nguyên nhân khiến cho nợ xấu, nợ quá hạn tăng mạnh tại hệ thống các tổ chức tín dụng khi thị trường bất động sản trở nên đóng băng.

### ***Chuyển đổi quá nhanh các ngân hàng nông thôn thành ngân hàng thành thị***

Trước nhu cầu huy động vốn tăng cao để đáp ứng đòi hỏi tăng trưởng chung của toàn bộ nền kinh tế, trong giai đoạn 2005-2007, NHNN đã chấp nhận cho phép 13 ngân hàng được chuyển đổi từ mô hình nông thôn lên thành thị. Các ngân hàng này trước khi chuyển đổi, vốn điều lệ chỉ có khoảng vài chục đến vài trăm tỉ đồng. Tuy nhiên, theo yêu cầu vốn điều lệ tối thiểu 3000 tỉ vào năm 2011, các NHTM này đã buộc phải tăng vốn chủ sở hữu lên 10-20 lần chỉ trong vòng chỉ 5 năm<sup>86</sup>.

Hậu quả của việc phải phát triển với tốc độ cực nhanh của nhóm các ngân hàng này là chúng phải tăng trưởng tài sản bằng mọi giá để tương ứng với lượng vốn chủ sở hữu tăng thêm. Do trình độ quản trị của các ngân hàng này không theo kịp với đà tăng tài sản nên dẫn đến việc chất lượng tín dụng của các ngân hàng này kém. Một lý do khác khiến cho chất lượng tín dụng ở các ngân hàng này kém là vì chúng thường là “sân sau” của các tập đoàn, cả nhà nước lẫn tư nhân, vì để tăng vốn chủ sở hữu lớn như vậy các ngân hàng này buộc phải dựa vào vốn đóng góp của chính các tập đoàn này. Một vấn đề khác nảy sinh khi tốc độ tăng vốn chủ sở hữu quá nhanh của nhóm ngân hàng này là chính các tập

---

<sup>86</sup> Chẳng hạn, ngân hàng Đại Dương được chuyển đổi từ NHTMC cổ phần Nông thôn Hải Hưng từ tháng 1/2007. Tháng 6/2007 ngân hàng này đã tăng vốn điều lệ lên 1000 tỉ đồng, gấp 5,6 lần so với năm 2006. Ngân hàng này tiếp tục tăng vốn điều lệ lên 2.000 tỉ đồng vào năm 2009, 4.000 tỉ vào năm 2010, và 5.000 tỉ vào năm 2011.

đoàn đằng sau các ngân hàng này cũng phải vay vốn từ các ngân hàng khác để đáp ứng yêu cầu. Hệ quả là vốn vay của các tập đoàn bị sử dụng sai mục đích. Đây là một trong những nguyên nhân chủ chốt khiến cho nợ xấu, nợ quá hạn dấy dậy trong toàn bộ hệ thống các tổ chức tín dụng của Việt Nam. Vì lẽ đó, việc khoanh lại nhóm các ngân hàng yếu kém để tái cấu trúc không dễ dàng chút nào.

### **Khuyến nghị chính sách cho năm 2012 và tiếp theo**

#### ***Giải quyết nợ xấu, nợ quá hạn để ổn định thanh khoản hệ thống ngân hàng***

##### ***Giải quyết nợ xấu, nợ quá hạn***

Thách thức lớn nhất trong năm 2012 là giải quyết được vấn đề nợ xấu, nợ quá hạn trong hệ thống các TCTD để ổn định thanh khoản toàn hệ thống. Để thực hiện việc làm sạch các khoản nợ xấu và nợ quá hạn của hệ thống các tổ chức tín dụng, rõ ràng Việt Nam cần phải có một dòng vốn ‘sạch’ tương đối lớn từ bên ngoài bơm vào, ước tính lên đến 250-300 nghìn tỉ (tương ứng với tỉ lệ nợ xấu, nợ quá hạn khoảng 10-12% tổng dư nợ). Dòng vốn này có thể đến từ nước ngoài hoặc từ ngân sách nhà nước.

Nguồn vốn trong nước có thể hình thành từ việc có thể thành lập hoặc cho phép thành lập các doanh nghiệp mua lại các khoản nợ quá hạn tại các ngân hàng trực thuộc NHNN. Những khoản nợ quá hạn kém mà nhiều khả năng khó có thể thu hồi được có tính chất tương tự nợ xấu sẽ được các NHTM lựa chọn để bán cho các doanh nghiệp mua bán nợ này.

Hiện nay chúng ta có Công ty mua bán nợ và tài sản tồn đọng của doanh nghiệp (DATC) thuộc Bộ Tài chính. Chính phủ có thể thành lập thêm công ty mua bán nợ hoặc cấp thêm nguồn vốn mới cho DATC để thực hiện một phần nhiệm vụ mua lại nợ xấu của hệ thống các tổ chức tín dụng. Tuy nhiên, để không làm tăng cung tiền cũng như làm tăng bội chi ngân sách thì nguồn vốn bổ sung này sẽ không phải là nguồn vốn phát hành trái phiếu vay NHNN mà từ việc phát hành một loại trái phiếu đặc biệt với thời hạn ba đến năm năm để huy động tiền dư thừa



từ các NHTM. Để cho nguồn trái phiếu này không ảnh hưởng đến thâm hụt ngân sách thì việc trả nợ loại trái phiếu này nên phải là từ việc cắt giảm các khoản chi của ngân sách nhà nước, đặc biệt là các khoản chi thường xuyên.

Theo các số liệu của Tổng cục Thống kê và Bộ Tài chính, chi thường xuyên hiện nay đã tăng từ mức khoảng 16-17% GDP trong giai đoạn 2000-2005, lên xấp xỉ 20-21% GDP trong những năm gần đây. Nếu có thể giảm dần tỉ lệ này xuống về quanh mức cũ như đã thực hiện được trong giai đoạn từ 2000-2005, thì NSNN sẽ dôi ra được khoảng 3% GDP, tức khoảng 70 nghìn tỉ đồng. Đây là một khoản tiền tương đối lớn để đóng góp vào quỹ mua bán nợ xấu, nợ quá hạn của hệ thống tín dụng.

Tuy nhiên, ngay cả khi có thể giảm chi thường xuyên để được khoản tiền trên thì con số này mới chỉ chiếm khoảng 25-30% số nợ xấu và nợ quá hạn mà hệ thống tín dụng hiện nay phải giải quyết. Trong khi nguồn lực của các doanh nghiệp trong nước rất hạn chế thì để có thêm nguồn tiền mới, không còn cách nào khác là phải tạo điều kiện cho các doanh nghiệp nước ngoài vào thành lập các doanh nghiệp mua bán nợ. Nếu không huy động được nguồn vốn từ nước ngoài vào việc xử lý nợ xấu, nợ quá hạn thì quá trình này sẽ kéo dài, khiến cho mặt bằng lãi suất khó có thể hạ được. Nền kinh tế sẽ bị đình đốn kéo dài, càng khiến cho số nợ xấu tăng mạnh.

Tất nhiên, không nhất thiết phải huy động đến hàng chục tỉ USD từ nước ngoài để mua lại toàn bộ nợ quá hạn và nợ xấu còn lại của hệ thống ngân hàng. Chỉ cần một phần trong số đó được đưa vào nền kinh tế cũng sẽ tạo ra được những kích thích đáng kể, giúp cho dòng vốn trong nền kinh tế được khơi thông. Nhiều doanh nghiệp sẽ hồi sinh trở lại, làm ăn có lãi và có thể trả lại được các khoản nợ quá hạn, làm cho tỉ lệ nợ quá hạn hiện nay giảm đi đáng kể.

#### *Cải thiện tỉ lệ cho vay/huy động về mức dưới 100%*

Thanh khoản hệ thống tổ chức tín dụng tiếp tục thiếu bền vững nếu như tỉ lệ cho vay/huy động trên thị trường 1 vẫn tiếp tục cao như hiện nay.

Tình trạng này không thể cải thiện một sớm một chiều. Khi tăng trưởng tín dụng bị giảm, tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế cũng bị giảm theo, khiến cho tiền trong dân tăng chậm, kéo theo tốc độ tăng trưởng huy động cũng bị giảm. Như vậy, để cải thiện tỉ lệ này, mấu chốt vẫn là thay đổi cấu trúc nền kinh tế để tăng năng suất để có thể sản xuất được nhiều hàng hoá hơn với lượng vốn ít hơn. Quá trình này khiến cho tỉ lệ tiết kiệm so với đầu tư trong nền kinh tế ngày càng tăng lên.

Huy động tăng chậm còn có nguyên nhân từ sự mất cân đối kỳ hạn do áp dụng trần lãi suất huy động. Khi trần lãi suất huy động được duy trì, các NHTM sẽ thường xuyên vượt trần. Và vì các khoản tiền gửi vượt trần lãi suất cao thường chỉ duy trì trong một đến ba tháng nên các NHTM không thể huy động được vốn cho các khoản vay trung và dài hạn. Chỉ khi trần lãi suất được dỡ bỏ, các ngân hàng thương mại công khai công bố các lãi suất kỳ hạn khác nhau có tính cạnh tranh thì người gửi tiền mới quyết định các kỳ hạn gửi và lựa chọn dài hạn ở một ngân hàng nào đó.

### *Đảm bảo thanh khoản thị trường 2*

Việc xảy ra nợ xấu trên thị trường 2 khiến các TCTD yêu cầu phải có thể chấp là một tiền lệ xấu đối với hệ thống các TCTD ở Việt Nam. Bởi thị trường 2 là thị trường thanh khoản nên các quan hệ giữa các TCTD buộc phải là quan hệ dựa trên chữ tín để đảm bảo rằng các ngân hàng gặp khó khăn về thanh khoản có thể được đáp ứng ngay tức thì.

Để giải quyết tình trạng này, NHNN cần có quy chế để loại bỏ những ngân hàng yếu kém ra khỏi hoạt động trên thị trường liên ngân hàng để đảm bảo rằng các khoản vay ở đây chỉ dựa trên tín chấp (no collateral). Các hoạt động vay giữa các TCTD có thể chấp nên là các hoạt động repo chứ không phải là hoạt động trên thị trường liên ngân hàng. NHNN cũng có thể hỗ trợ các ngân hàng mất thanh khoản bằng nguồn tiền thu lại từ tín phiếu phát hành cho các ngân hàng thừa thanh khoản.

Ngoài ra, để giúp các NHTM yếu kém ít phải phụ thuộc vào thị trường 2, giải pháp mấu chốt vẫn là dỡ bỏ trần lãi suất huy động. Khi

trần lãi suất huy động còn, các ngân hàng nhỏ sẽ khó huy động, và tiếp tục phụ thuộc vào thị trường liên ngân hàng.

### ***Cân bằng giữa thúc đẩy tăng trưởng, chống lạm phát và chống bong bóng thị trường tài sản***

Sự thu hẹp sản xuất trong năm 2012 là điều khó tránh khỏi khi lãi suất cho vay chưa thể giảm ít nhất cho đến giữa 2012. So sánh với năm 2009, tăng trưởng chỉ hồi phục mạnh vào quý III khi có gói kích cầu được thực hiện từ đầu 2009. Với năm 2012, để tránh lặp lại sai lầm kích cầu năm 2009, Chính phủ không nên mạo hiểm kích cầu dù là bỏ tiền ngân sách để mua nhà công vụ. Vì lẽ đó, ngay cả khi NHNN có chủ trương đẩy mạnh tín dụng từ quý II trở đi, nhưng với mức lãi suất cho vay vẫn cao thì mức độ giải ngân sẽ không nhiều và trong bối cảnh giá cả đầu vào cũng như chi phí lãi suất còn cao như vậy thì lợi nhuận của doanh nghiệp sẽ tiếp tục ở mức thấp trong cả năm 2012.

Chính sách tiền tệ nửa sau của năm 2012 sẽ là sự lựa chọn giữa việc hỗ trợ tăng trưởng và kiềm chế lạm phát. Vấn đề lựa chọn sang hỗ trợ tăng trưởng chỉ là vấn đề thời gian vì sức ép của doanh nghiệp. Nếu như không kịp tái cấu trúc nền kinh tế để thúc đẩy tăng trưởng dựa vào năng suất thì kịch bản năm 2010 và 2011 sẽ lặp lại. Tăng trưởng kinh tế tiếp tục duy trì ở mức trung bình khoảng 5% nhưng sẽ phải đối mặt với mức lạm phát cao 10-12% trong năm 2012 và 2013.

Hơn nữa, cần có chính sách để giữ mức giá bất động sản và chứng khoán ở mức như hiện tại nhằm ngăn chặn nợ xấu tăng mạnh. Tuy nhiên, không nên để dòng tiền bị hút mạnh vào hai kênh này vì khu vực sản xuất vẫn là khu vực cần được hỗ trợ vốn nhiều hơn lúc này. Với thị trường chứng khoán chỉ cần cải thiện lại các quy định về không chế tỉ lệ đầu tư của nước ngoài, rút ngắn thời gian giao dịch T+3 về T+2, và tăng cường giám sát thị trường thì cũng đã đủ để đảm bảo thị trường không bị suy giảm và không tăng mạnh. Còn với thị trường bất động sản, nếu có nguồn vốn nước ngoài vào để giải quyết nợ xấu và nợ quá hạn của hệ thống các TCTD và nếu như có các quy định thông thoáng hơn về sở hữu nhà đất cho người nước ngoài thì thị trường chắc chắn sẽ hồi phục.

Như vậy, giải pháp để đảm bảo lạm phát giảm về dưới 10% trong khi duy trì được tăng trưởng ở mức độ vừa phải vẫn phải là đẩy mạnh cải cách cơ cấu nền kinh tế, giảm thuế doanh nghiệp và cải cách luật lệ theo hướng thị trường để tăng năng suất thay vì nới rộng cung tiền. Ngoài ra, cần có các biện pháp giải quyết nợ xấu, nợ quá hạn trên cả hai thị trường 1 và 2 để làm cho dòng vốn được khơi thông trong nền kinh tế.

### ***Điều hành chính sách tỉ giá linh hoạt hơn nữa***

Mặc dù chính sách tỉ giá năm 2011 được xem là thành công nhưng chúng ta cần lưu ý rằng tỉ giá được duy trì tương đối ổn định trong năm 2011 chủ yếu là do NHNN đã chủ động phá giá đồng nội tệ tới hơn 9% vào đầu năm và nhu cầu nhập khẩu giảm do tăng trưởng kinh tế tăng chậm.

Rủi ro tỉ giá ở Việt Nam vẫn rất lớn khi tỉ giá danh nghĩa hiện này vẫn thấp hơn nhiều so với tỉ giá thực<sup>87</sup>. Đặc biệt là khi lạm phát năm 2011 của Việt Nam lên tới hơn 18%, thuộc vào nhóm những nước cao nhất thế giới, thì khoảng cách này tiếp tục bị doãng ra. Vì lẽ đó, khi lãi suất VND giảm, xu hướng nắm giữ USD sẽ có xu hướng quay trở lại. Hơn nữa, khi nền kinh tế bắt đầu hồi phục, nhu cầu nhập khẩu sẽ lại tăng. Đây là những nhân tố khiến cho VND vẫn ở trong xu hướng mất giá.

Để tránh việc phá giá đồng nội tệ đột ngột như những năm vừa qua, mấu chốt vẫn là để tỉ giá USD/VND biến động linh hoạt hơn theo cung-cầu thực của thị trường. Có thể NHNN đặt ra mục tiêu tỉ giá bình quân trong năm không tăng quá 3% so với năm 2011 nhưng nên cho phép dao động trong năm cao hơn hoặc thấp hơn nữa để phản ánh tính mùa vụ của tỉ giá. Trong năm 2012, mức dao động có thể lên đến +/-5% so với mức tỉ giá bình quân năm trước và trong những năm tiếp theo biên độ có thể lớn hơn nữa so với mức tỉ giá bình quân năm trước.

Ngoài ra, để chấm dứt tình trạng hai tỉ giá giữa thị trường tự do và thị trường liên ngân hàng như hiện nay, NHNN nên sớm cân nhắc mở

---

<sup>87</sup>So với năm 2000, chỉ số CPI của Việt Nam trong năm 2010 đã tăng tới xấp xỉ 123% trong khi CPI của Mỹ chỉ tăng 26,7% trong cùng giai đoạn. Tỉ giá danh nghĩa giữa VND và USD chỉ tăng xấp xỉ 30,4%. Tính toán một cách đơn giản, tỉ giá thực USD/VND năm 2010 đang cao hơn so với tỉ giá danh nghĩa khoảng 65,9% so với mốc năm 2000.

rộng thị trường liên ngân hàng cho các công ty môi giới và đầu tư ngoại tệ, tiến tới cho phép các cá nhân tham gia mua bán trên thị trường này. Một sàn giao dịch ngoại hối mở rộng như vậy chắc chắn sẽ khiến cho các hoạt động mua bán ngoại tệ “bất hợp pháp” hiện nay trở thành hợp pháp, và nhờ đó chính phủ sẽ dễ dàng kiểm soát những hoạt động mua bán ngoại tệ thực sự bất hợp pháp (như buôn lậu, rửa tiền, v.v...).

### ***Xây dựng thị trường vàng hiện đại***

Việc xây dựng một thị trường vàng hiện đại là một nhu cầu cần thiết ở Việt Nam nhằm huy động số vàng lên tới 300-500 tấn trong dân để phục vụ phát triển kinh tế và nhằm tránh để các hoạt động trên thị trường vàng ảnh hưởng đến tỉ giá. Chúng tôi cho rằng mấu chốt của vấn đề thị trường vàng Việt Nam nằm ở việc làm sao để tách hoạt động kinh doanh vàng vật chất ra khỏi hoạt động đầu cơ giá vàng.

Hiện tại phần lớn người dân Việt Nam mua vàng là để đầu cơ giá vàng. Tuy nhiên, do không được kinh doanh vàng tài khoản cũng như chưa có chứng chỉ vàng nên việc đầu cơ giá vàng của người dân buộc phải thực hiện thông qua việc trao đổi lượng vàng vật chất tương ứng với các cửa hàng trung gian. Quá trình trao đổi vàng vật chất qua lại này không những làm tăng chi phí giao dịch cho những người đầu cơ, mà còn khiến cho hoạt động đầu cơ vàng gắn với dòng dịch chuyển ngoại tệ khi có dòng vàng vật chất chuyển dịch vào và ra khỏi biên giới Việt Nam.

Để loại bỏ ảnh hưởng của hoạt động đầu cơ giá vàng khỏi dòng chảy của vàng vật chất, NHNN nên nhanh chóng phát hành chứng chỉ vàng cũng như hình thành sàn vàng quốc gia. Chứng chỉ vàng cần được đảm bảo 100% bằng vàng vật chất trong các kho vàng quốc gia. Mỗi chứng chỉ vàng sẽ có một mã số tương ứng với một mã số của lượng vàng thật trong kho. Mỗi khi NHNN nhập một lượng vàng vào kho thì đồng thời nó sẽ phát hành một chứng chỉ vàng tương ứng. Và ngược lại, mỗi khi NHNN xuất một lượng vàng vật chất khỏi kho thì sẽ thu lại một chứng chỉ tương ứng. Cần có một đạo luật để đảm bảo rằng NHNN sẽ phát hành số lượng chứng chỉ vàng chính xác bằng số vàng thực sự có trong kho.

Với việc phát hành chứng chỉ vàng như trên thì hoạt động xuất nhập khẩu vàng sẽ đơn thuần gắn với nhu cầu vàng vật chất như chế tác vàng trang sức hoặc làm nguyên liệu cho các hoạt động sản xuất công nghiệp. Các trao đổi vàng mang tính đầu cơ giữa những người dân với nhau về cơ bản sẽ được tách khỏi quá trình trao đổi vàng vật chất. Sàn vàng quốc gia góp phần làm giảm tải khối lượng hoạt động đầu cơ thông qua chứng chỉ vàng.

Ngoài nhu cầu nhập vàng vật chất để phục vụ mục đích chế tác và công nghiệp, đất nước hầu như không phải nhập khẩu vàng vì mục đích đầu cơ. Có lẽ Việt Nam chỉ phải nhập thêm vàng vật chất phục vụ mục đích đầu cơ chỉ khi khối lượng trao đổi tại một thời điểm vượt quá lượng vàng tiết kiệm thực sự tại Việt Nam. Với một khối lượng vàng trong dân lên tới 300-500 tấn thì điều này rất hiếm khi xảy ra. Nói cách khác, các hoạt động đầu cơ vàng trong nước về cơ bản sẽ không ảnh hưởng đến tỉ giá.

### ***Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng***

Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng sẽ bao gồm các hoạt động: giải thể một số ngân hàng yếu kém, tiến hành sáp nhập một số ngân hàng yếu hơn vào ngân hàng khỏe mạnh, và củng cố lại hoạt động của các ngân hàng còn lại trong hệ thống để đảm bảo rằng sau khi tái cơ cấu, hệ thống ngân hàng sẽ hoạt động an toàn hơn và hiệu quả hơn. Khác với việc xử lý một ngân hàng yếu kém trong thời kỳ bình thường, tái cấu trúc hệ thống ngân hàng đòi hỏi một kế hoạch đồng bộ và dài hạn, bao gồm trình tự xử lý cũng như xây dựng các kịch bản dự phòng cho các tình huống xấu nhất, để sao cho trong quá trình tái cấu trúc, hoạt động thanh toán và hoạt động tín dụng của hệ thống không bị ảnh hưởng.

Quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng trước hết phải khiến cho người dân tin tưởng vào sự thành công của quá trình này. NHNN đã làm những việc rất tốt trong năm 2011 như đưa ra thông điệp đảm bảo người gửi tiền không bị thiệt hại khi một ngân hàng nào đó bị giải thể hoặc sáp nhập vào ngân hàng khác trong quá trình tái cấu trúc. Đề án “Cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng giai đoạn 2011-2015” được Thủ tướng

chính phủ phê duyệt gần đây (Quyết định 254/QĐ-TTg) cũng đã đưa ra được thông điệp rằng các ngân hàng còn lại sẽ thực sự khoẻ mạnh trong tương lai theo nghĩa các ngân hàng này sẽ áp dụng các chuẩn mực kế toán và kiểm toán hợp với thông lệ quốc tế (đặc biệt liên quan đến việc ghi nhận nợ xấu và phân loại tài sản), có các biện pháp quản trị rủi ro và kiểm soát nội bộ tốt, theo các tiêu chuẩn Basel II trong những năm tới.

Tuy nhiên, có hai vấn đề mà Chính phủ cần làm. Thứ nhất, NHNN cần đưa ra các văn bản pháp lý rõ ràng về các hoạt động mua bán nợ, đặc biệt đối với các nhà đầu tư nước ngoài. Đây là một yêu cầu rất quan trọng để đẩy nhanh việc giải quyết nợ xấu, nợ quá hạn trong thời gian tới.

Thứ hai, Chính phủ cần hình thành một quỹ tái cấu trúc hệ thống ngân hàng. Mặc dù Đề án “Cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng giai đoạn 2011-2015” của NHNN có đề cập đến vai trò của Công ty Mua bán nợ và tài sản tồn đọng doanh nghiệp (DATC) trong việc mua bán nợ nhưng tính chất của công việc mua bán nợ trong giai đoạn bình thường sẽ khác hẳn với giai đoạn tái cấu trúc hệ thống. Trong giai đoạn tái cấu trúc, các quyết định mua bán cần phải nhanh, quyết đoán, cho những giao dịch có giá trị rất lớn. Ở quy mô đó, phải có những người đứng đầu của Chính phủ mới có thể quyết được. Kinh nghiệm của các nước trên thế giới cho thấy quá trình tiến hành tái cấu trúc hệ thống ngân hàng chắc chắn sẽ tốn kém. Các loại chi phí trong quá trình bao gồm cấp tiền cho quỹ bảo hiểm tiền gửi, “làm đẹp” các ngân hàng yếu kém trước khi đem đi sáp nhập với các ngân hàng khoẻ mạnh khác, hỗ trợ tài chính cho các ngân hàng tiếp tục hoạt động nhưng yếu kém đạt được các chuẩn mực quốc tế, v.v... Vì lẽ đó, việc hình thành một quỹ tái cấu trúc riêng do Bộ Tài chính và NHNN cùng quản lý có lẽ sẽ phù hợp hơn.

Để đảm bảo quỹ này có thể hoạt động được thì Chính phủ cần chỉ rõ nguồn tiền cho quỹ sẽ được hình thành từ đâu, quỹ sẽ chỉ được sử dụng trong tình huống nào, cho mục đích gì, và khi nào thì quỹ sẽ đóng? Như phân tích ở trên, quỹ này chỉ nên sử dụng tiền tiết kiệm từ chi tiêu chính phủ hoặc phát hành trái phiếu để vay từ nền kinh tế chứ không phải là phát hành trái phiếu để NHNN mua lại. Quỹ cũng có thể được hình thành từ các nguồn vốn vay từ IMF hoặc các quỹ quốc tế khác mà

Việt Nam tham gia. Chỉ với nguồn hình thành như vậy thì mới tránh được nguy cơ gây ra lạm phát.

Việc hình thành một quỹ với những quy chế và mục tiêu rõ ràng như đã đề cập rất quan trọng. Nó đảm bảo rằng các khoản chi phí đó đều được hạch toán. Về cơ bản, các khoản chi phí này cần được xem như là các khoản đầu tư của Nhà nước vào các ngân hàng tiếp tục hoạt động. Dù được chi cho mục đích nào, chúng cũng cần được quy đổi ra lượng cổ phiếu góp vào các ngân hàng còn lại. Nếu như hoạt động tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thành công, các ngân hàng còn lại sẽ hoạt động hiệu quả và an toàn hơn trong tương lai. Trong trường hợp đó, các khoản đầu tư của Nhà nước cho hoạt động tái cấu trúc hệ thống ngân hàng sẽ được thu hồi.

Một vấn đề nữa mà quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng phải giải quyết là vấn đề sở hữu chéo trong hệ thống ngân hàng. Mặc dù Chính phủ và NHNN đã đưa ra quy định hạn chế tỉ lệ sở hữu giữa các ngân hàng với nhau cũng như yêu cầu các tập đoàn nhà nước phải thoái vốn khỏi các tổ chức tài chính, tín dụng nhưng dường như NHNN vẫn chưa động chạm gì được nhiều đến mối quan hệ giữa các ngân hàng với các doanh nghiệp tư nhân. Một cá nhân hoặc một doanh nghiệp có thể có ảnh hưởng rất lớn đến các hoạt động tín dụng tại các ngân hàng thông qua các công ty con, công ty cháu của mình. Việc khống chế tỉ lệ sở hữu tại các tổ chức tài chính tín dụng bởi cá nhân cũng như doanh nghiệp cần phải tính đến cả những sở hữu gián tiếp này.

## **KẾT LUẬN**

Trong báo cáo này chúng tôi đã chỉ ra những hiện tượng nổi bật về chính sách tiền tệ cũng như ảnh hưởng của chúng trên thị trường tài chính và tiền tệ của Việt Nam trong năm 2011. Đó là chính sách tiền tệ thắt chặt khiến cho tốc độ tăng trưởng cung tiền, huy động và tín dụng đều giảm mạnh. Hệ quả là thanh khoản hệ thống ngân hàng căng thẳng, lãi suất cho vay tăng cao, tỉ lệ nợ xấu và nợ quá hạn trên tổng dư nợ tăng mạnh, các thị trường tài sản, bao gồm thị trường chứng khoán và



thị trường bất động sản, bị suy giảm nặng nề. Có một hiện tượng tương đối tích cực là sự ổn định của tỉ giá, mặc dù nó vẫn chịu tác động mạnh từ sự biến động trên thị trường vàng vật chất.

Mặc dù các hiện tượng này có mối quan hệ khá chặt chẽ với nhau nhưng chúng tôi nhận thấy đằng sau các bất ổn này là các nguyên nhân sâu xa hơn. Nguyên nhân sâu xa hơn cả là mô hình tăng trưởng kinh tế dựa quá nhiều vào vốn đầu tư, đặc biệt là đầu tư công và khu vực DNNN. Để có được mức tăng trưởng GDP trung bình hàng năm 7,5% trong giai đoạn 2001-2005 và 6,9% trong giai đoạn 2006-2010, Việt Nam đã cần lượng vốn đầu tư trung bình tương ứng là 39,1% và 42,7%. Nhu cầu đầu tư lớn, nhưng kém hiệu quả, trong khi tiết kiệm lại có xu hướng giảm nên nền kinh tế bắt buộc phải dựa vào chính sách nới lỏng tiền tệ, dẫn đến lạm phát. Việc bơm tiền dễ dãi vào nền kinh tế còn là nguyên nhân khiến cho cơ cấu nguồn vốn bị mất cân đối. Các doanh nghiệp có xu hướng đầu tư tràn lan vào các dự án trong lĩnh vực bất động sản, khu công nghiệp, v.v... Một nguyên nhân sâu xa khác là chính sách cho phép chuyển đổi các ngân hàng nông thôn thành ngân hàng thành thị, và ép các ngân hàng này phải nhanh chóng tăng vốn điều lệ lên hàng chục lần trong vòng bốn đến năm năm. Chính sự tăng vốn ồ ạt này trong khi trình độ quản trị ngân hàng vẫn còn yếu là nguyên nhân khiến cho các ngân hàng này trở thành sân sau của các tập đoàn, kể cả nhà nước lẫn tư nhân, và vốn bị đẩy một cách thiếu kiểm soát vào các dự án của các doanh nghiệp này. Nợ xấu, nợ quá hạn là điều khó tránh khỏi khi chính sách tiền tệ đột ngột bị thắt chặt.

Trên cơ sở những phân tích đó chúng tôi cho rằng trong năm 2011, NHNN đã thực hiện tốt chính sách thắt chặt tiền tệ để kiềm chế lạm phát bất chấp sức ép từ khu vực doanh nghiệp. NHNN cũng đã sử dụng khéo léo một số biện pháp hành chính để hướng luồng vốn đến những khu vực tạo ra nhiều của cải vật chất như nông nghiệp, khu vực xuất khẩu, và khu vực sản xuất. Nhờ đó tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế vẫn duy trì được ở mức khá. Ngoài ra, Chính phủ cũng đã điều hành chính sách tỉ giá linh hoạt hơn, góp phần làm cho tỉ giá được ổn định

trong năm 2011.

Tuy nhiên, chúng tôi cũng nhận thấy có một số bất cập trong chính sách tiền tệ năm 2011. Đó là việc duy trì các biện pháp hành chính quá dài và cứng nhắc liên quan đến các mức trần lãi suất và trần tăng trưởng tín dụng. Chúng tôi cho rằng đây là các biện pháp không có nhiều tác dụng trong khi lại gây ra các rủi ro về đạo đức cho hệ thống ngân hàng. Ngoài ra chúng tôi nhận thấy chính sách liên quan đến thị trường vàng vật chất có phần bị động, kém hiệu quả. NHNN cũng chưa có những biện pháp hữu hiệu để gắn kết tỉ giá tự do với tỉ giá liên ngân hàng. Đây là những mầm mống gây ra bất ổn về tỉ giá trong tương lai.

Trong năm 2012, chúng tôi cho rằng NHNN cần tiếp tục ưu tiên kiềm chế lạm phát, để đảm bảo chắc chắn rằng CPI sẽ về một con số trong năm nay. Cuộc chiến chống lạm phát phải kiên định vì như kinh nghiệm của năm 2009 cho thấy, một khi cung tiền dễ dãi trở lại, lạm phát lại bùng phát, khiến cho chi phí kiểm soát nó sau đó tốn kém hơn nhiều.

Tuy nhiên, để giúp cho nền kinh tế không bị tổn thất quá nhiều thì điều quan trọng trong năm 2012 là NHNN phải ưu tiên tập trung vào việc giải quyết nợ xấu, nợ quá hạn cho hệ thống các TCTD. Đây là nhiệm vụ sống còn để khiến cho dòng vốn trong nền kinh tế lưu thông trở lại, giúp cho mặt bằng lãi suất cho vay giảm xuống. Chúng tôi cho rằng NHNN nên hình thành một quỹ tái cấu trúc hệ thống ngân hàng được đảm bảo từ nguồn vốn tiết kiệm từ chi tiêu thường xuyên của Chính phủ hoặc từ vay các quỹ tài chính quốc tế mà Việt Nam tham gia, chẳng hạn IMF. Ngoài ra, cần tạo điều kiện để các doanh nghiệp nước ngoài tích cực tham gia vào quá trình mua bán nợ xấu này.

Về mặt trung hạn, để cho doanh nghiệp có thể tiếp cận được với nguồn vốn rẻ mà không gây ra lạm phát thì mấu chốt là phải tiến hành thành công việc tái cấu trúc khu vực DNNN và đầu tư công để mang lại hiệu quả. Đây là điều kiện tiên quyết để khiến cho tỉ lệ tín dụng trên huy động của hệ thống các TCTD quay trở về mức dưới 100%. Có như vậy thì mặt bằng lãi suất tín dụng mới giảm bền vững được.

Liên quan đến chính sách tỉ giá, chúng tôi cho rằng NHNN cần cho phép tỉ giá liên ngân hàng được biến động với biên độ rộng hơn trong năm nhằm phản ánh các biến động của thị trường. Đây là biện pháp nhằm đảm bảo những cú sốc tỉ giá như đầu 2011 và các năm trước nữa sẽ không còn xảy ra. Ngoài ra chúng tôi cũng cho rằng NHNN nên mở rộng thành phần tham gia thị trường liên ngân hàng, bao gồm các công ty đầu tư và môi giới ngoại tệ, và xa hơn nữa là cho phép các cá nhân tham gia vào sân chơi này, để xoá bỏ hoàn toàn chế độ hai tỉ giá giữa thị trường liên ngân hàng và thị trường tự do như hiện nay.

Một chính sách cuối cùng mà chúng tôi muốn nhắc tới là xây dựng một thị trường vàng hiện đại ở Việt Nam. Ngoài việc quản lý vàng miếng tập trung bởi NHNN thì NHNN cần xây dựng chứng chỉ vàng và sản vàng quốc gia làm công cụ để điều hành thị trường này một cách chuyên nghiệp, tuân theo các quy luật thị trường thay vì các biện pháp hành chính.

## CHƯƠNG 4

# THÁCH THỨC THÂM HỤT THƯƠNG MẠI

### DẪN NHẬP

Nhập siêu không hoàn toàn tiêu cực đối với các nền kinh tế. Những quốc gia đang phát triển có thể phải chấp nhận thâm hụt thương mại trong quá trình chuyển đổi khi có nhu cầu lớn đối với nguyên vật liệu, thiết bị máy móc hay công nghệ của nước ngoài trong khi khả năng và trình độ sản xuất trong nước còn thấp kém, điều kiện nguồn vốn trong nước còn hạn chế. Tuy nhiên, nếu quy mô nhập siêu tăng cao và dai dẳng trong thời gian quá dài mà không có bất kỳ dấu hiệu cải thiện nào (như tình trạng tại Việt Nam) thì lại đồng nghĩa với quá trình tích lũy tư bản, công nghệ từ nước ngoài trước đó đã chuyển hóa không hiệu quả để có thể nâng cao được năng lực sản xuất và xuất khẩu của nền kinh tế.

Bên cạnh đó, nhập siêu còn là một trong những nguyên nhân cơ bản của bất ổn kinh tế vĩ mô. Nhập siêu khiến VND luôn có sức ép phá giá, tác động tiêu cực đến vòng xoáy tỉ giá và lạm phát. Cán cân thanh toán bị ảnh hưởng, dự trữ ngoại hối giảm sút khiến hiệu lực chính sách tỉ giá cũng như lòng tin của thị trường vào năng lực điều hành của NHNN suy giảm, kéo theo tình trạng đô la hóa khiến sức ép đến thị trường ngoại hối gia tăng. Nhập siêu cao cũng khiến tài khoản vốn và tài chính phải duy trì mức thặng dư lớn, đồng nghĩa với nợ quốc gia tích tụ theo thời gian. Tỉ giá tự do biến động, trong khi NHNN duy trì tỉ giá theo mức mục tiêu khiến chính sách tiền tệ luôn bị động, ảnh hưởng đến các mục tiêu khác của chính sách.

Vậy đâu là gốc rễ cơ bản của nhập siêu? Bài viết sẽ tìm câu trả lời dưới góc nhìn từ năng lực cạnh tranh quốc gia và mô hình tăng trưởng,

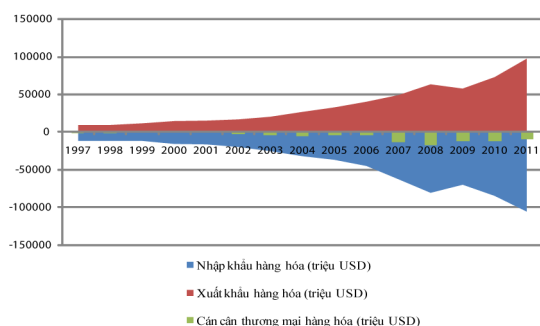
với giả thuyết đây là điều kiện cần và đủ để có thể giải quyết được tình trạng thâm hụt thương mại kéo dài. Bài viết được cấu trúc thành năm phần chính. Phần 1 sẽ là những lát cắt đáng chú ý về tình trạng nhập siêu của nền kinh tế trong giai đoạn hơn 10 năm qua. Phần 2, tác giả sẽ sử dụng mô hình SVAR để định lượng độ lớn tác động và vai trò của các cú sốc “thực” và cú sốc “danh nghĩa” đến cán cân thương mại, với giả thuyết nhập siêu chủ yếu từ các cú sốc “thực”, mang tính “cấu trúc”, chứ không phải từ các cú sốc “danh nghĩa”. Phần 3 sẽ đi sâu phân tích vai trò của chính sách tỉ giá (một cú sốc “danh nghĩa”) đến nhập siêu để làm rõ hơn kết quả nghiên cứu từ Phần 2, thông qua việc ước lượng các hệ số co giãn của cán cân thương mại, xuất khẩu và nhập khẩu theo tỉ giá. Phần 4 sẽ tập trung vào những nguyên nhân mang tính “cơ cấu” của nhập siêu, và được phân tích thông qua hai yếu tố cơ bản là năng lực cạnh tranh công nghiệp quốc gia (tác động trực tiếp đến khả năng duy trì xuất khẩu bền vững trong xu thế mới của thương mại quốc tế) và mô hình tăng trưởng (nguyên nhân sâu xa của tình trạng nhập siêu kéo dài). Phần 5 sẽ tóm tắt lại các kết quả nghiên cứu chính và đề xuất các khuyến nghị chính sách.

## **NHẬP SIÊU - NHỮNG LÁT CẮT ĐÁNG QUAN NGẠI**

### **Độ mở kinh tế tăng nhanh đi kèm với nhập siêu cao và dai dẳng**

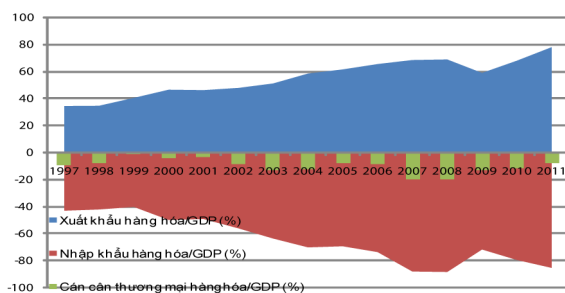
Cùng với quá trình hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới, trong hơn một thập niên qua, kim ngạch xuất nhập khẩu của Việt Nam đã có mức tăng trưởng ấn tượng. Giai đoạn 2001-2010, tốc độ tăng tổng giá trị thương mại hàng hóa trung bình khoảng 19% mỗi năm; năm 2011, giá trị xuất nhập khẩu tăng đến 28,7%. Theo đó, xuất khẩu/GDP tăng từ 46% năm 2001 lên tới 78% năm 2011, nhập khẩu/GDP tăng từ 49% lên đến 86% trong cùng thời kỳ, khiến tổng giá trị thương mại/GDP tăng từ dưới 100% lên đến 164%, thể hiện độ mở rất lớn của nền kinh tế, và là mức rất cao so với Trung Quốc và một số nước ASEAN (Hình 4.1).

**Hình 4.1. Giá trị xuất nhập khẩu và cán cân thương mại hàng hóa (1997-2011)**



*Nguồn: TCTK, IFS (IMF).*

**Hình 4.2. Tỷ lệ các biến số thương mại quốc tế trên GDP (1997-2011)**



*Nguồn: TCTK, IFS (IMF).*

Tuy nhiên, do tốc độ tăng nhập khẩu nhanh hơn nhiều so với xuất khẩu, cán cân thương mại ngày càng thâm hụt. Nhập siêu bắt đầu được coi là nghiêm trọng kể từ năm 2003, khi đạt mức 12,9% GDP, và đặc biệt căng thẳng vào năm 2008 (ngay sau khi Việt Nam gia nhập WTO), với mức thâm hụt tới 14,1 tỉ USD, tức gần 20% GDP và tỉ lệ này tiếp tục duy trì ở các năm tiếp theo. Nếu giai đoạn 2001-2005, nhập siêu trung bình ở mức 9,1% GDP thì giai đoạn 5 năm tiếp theo (2006-2010), nhập siêu đã tăng tới 14,7% GDP<sup>88</sup>. Trong khi đó, Trung Quốc và các nước ASEAN như Indonesia, Thái Lan hay Malaysia đều có thặng dư thương mại, thậm chí ở mức rất cao (như Malaysia 22% GDP).

<sup>88</sup>Tình trạng còn căng thẳng hơn nếu loại bỏ vàng ra khỏi cán cân thương mại hàng hóa. Trong năm 2009 và 2010, Việt Nam xuất siêu 2,24 tỉ và 1,72 tỷ USD vàng (được ghi là vàng phi tiền tệ trong thống kê của Tổng cục Thống kê). Nếu loại trừ vàng thì nhập siêu hàng hóa trong hai năm này lên đến 15,1 tỉ USD và 14,3 tỷ USD (chiếm 15,5% và 13,5% GDP).

**Bảng 4.1. Các biến số thương mại Việt Nam và các nước (trung bình 2006-2010)**

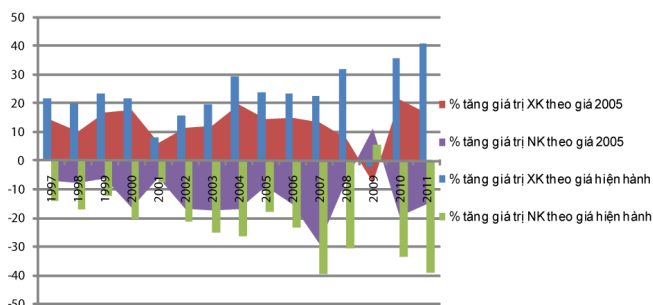
	Việt Nam	Indonesia	Malaysia	Thái Lan	Trung Quốc
XK/GDP	65,8	25,5	92,2	61,0	30,7
NK/GDP	80,5	19,5	70,2	51,7	23,8
CCTM/GDP	-14,7	6,1	22,0	9,3	6,9
XNK/GDP	146,3	45,0	162,4	112,8	54,5

*Nguồn:* WDI (WB) và IFS (IMF); Malaysia tính trung bình cho giai đoạn 2006-2009.

Năm 2011, nhập siêu đã có dấu hiệu suy giảm mạnh, chỉ còn 9,5 tỉ USD (so với 12,6 tỉ năm 2010), chiếm 7,7% GDP (so với 11,9% năm 2010); tỉ lệ nhập siêu/xuất khẩu chỉ còn 9,8%, dưới xa mức chỉ tiêu của Quốc hội là 16%. Tuy nhiên, theo như phân tích ở dưới đây, đạt kết quả này chủ yếu là do thuận lợi giá, đặc biệt là giá xuất khẩu, và vì thế, xu hướng giảm nhập siêu khó bền vững do rủi ro cú sốc giá thế giới trong thời gian tới, nếu không có những cải thiện đáng kể về cơ cấu.

### **Yếu tố giá đóng vai trò lớn trong tăng trưởng giá trị thương mại**

Từ năm 2000, ngoại trừ một vài năm, tốc độ tăng trưởng giá trị xuất khẩu đều ở mức trên 20%, theo đó, tỉ trọng xuất khẩu/GDP của Việt Nam đứng ở mức rất cao so với các nước trong khu vực (66% GDP giai đoạn 2006-2010) (xem Bảng 4.1). Trong năm 2011, mặc dù kinh tế thế giới khó khăn, xuất khẩu vẫn có mức tăng trưởng rất cao (33,4%), so với mức tăng 26,4% năm 2010, xuất khẩu/GDP đã đạt 78%.

**Hình 4.3. Tăng trưởng XNK hàng hóa và dịch vụ (theo giá hiện hành và giá 2005)**

*Nguồn:* TCTK, IFS (IMF).

Tuy nhiên, Hình 4.3 cho thấy, tốc độ tăng xuất khẩu (tính cho cả hàng hóa và dịch vụ) theo giá năm 2005 thấp hơn rất nhiều so với tốc độ tăng theo giá hiện hành. Giai đoạn 2001-2005, xuất khẩu tăng 19,3% nhưng giá trị thực chỉ tăng 12,7%. Giai đoạn 2006-2010, chênh lệch tốc độ tăng trưởng cao hơn (22,2% và 9,9%). Như vậy, kim ngạch xuất khẩu tính theo USD tăng cao đã đóng góp tích cực cho bảng cân cán thanh toán nhưng đóng góp vào GDP thực tế thì ít hơn nhiều. Điều này cũng có nghĩa, yếu tố giá đóng góp quan trọng vào tốc độ tăng trưởng xuất khẩu trong các năm qua, và năng lực xuất khẩu thực sự của nền kinh tế không cao như kỳ vọng.

Nhận định trên thể hiện rất rõ nét trong năm 2011, khi tốc độ tăng xuất khẩu “thực” chưa được một nửa so với tốc độ tăng danh nghĩa, do đơn giá hàng xuất khẩu trên thị trường thế giới tăng mạnh. Bảng A.4.1 (Phụ lục) liệt kê một số mặt hàng xuất khẩu chính cho thấy giá các mặt hàng này tăng ở mức rất cao so với các năm trước, trong khi tốc độ tăng sản lượng là rất thấp, thậm chí suy giảm.

Kim ngạch nhập khẩu hàng hóa cũng có mức độ gia tăng rất nhanh trong hơn thập niên qua. Giai đoạn 2001-2010, tốc độ gia tăng trung bình là trên 19%, và năm 2011 là 24,7% (đạt gần 106 tỉ USD). Theo đó, tỉ lệ nhập khẩu/GDP đã tăng từ 41% năm 1999 lên đến 86% năm 2011, là mức vượt trội so với Trung Quốc và các nước trong khu vực (Xem Bảng 4.1). Tương tự xuất khẩu, sự gia tăng nhanh của giá trị nhập khẩu cũng có nguyên nhân từ yếu tố giá. Hình 4.3 cho thấy, tốc độ tăng giá trị nhập khẩu hàng hóa và dịch vụ (tính theo USD) giai đoạn 2001-2005 là 19,6%, trong khi tốc độ tăng thực là 13,04%. Chênh lệch nói rộng hơn cho giai đoạn 2006-2010 (24,1% và 11,72%) và đặc biệt là năm 2011 (39% và 13%).

Như vậy, tốc độ tăng nhanh của xuất nhập khẩu trong nhiều năm qua có sự đóng góp rất tích cực của yếu tố giá. Điều này cũng có nghĩa, xu hướng giảm của nhập siêu trong năm 2011 có thể không tái diễn trong năm 2012 và các năm sau nếu giá thế giới đảo chiều xu hướng (khả năng được cho là dễ xảy ra trong bối cảnh kinh tế thế giới khó khăn



hơn). Tuy nhiên, cũng cần lưu ý, tốc độ tăng trưởng nhập khẩu trung bình (cả theo giá hiện hành và giá so sánh) đều cao hơn so xuất khẩu, cho thấy nỗ lực thu hẹp nhập siêu đang và sẽ gặp rất nhiều thách thức.

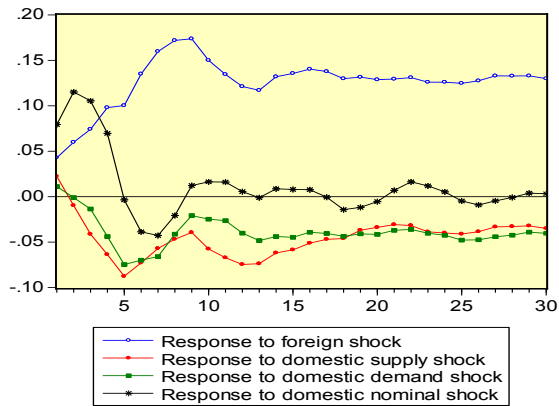
### **NHẬP SIÊU: DO CÚ SỐC “THỰC” HAY CÚ SỐC “DANH NGHĨA”?**

Để đánh giá nguyên nhân cơ bản của nhập siêu, tác giả phân tích tác động của các cú sốc đến biến động cán cân thương mại<sup>89</sup>. Các cú sốc được phân tích bao gồm: (i) cú sốc từ bên ngoài như cú sốc giá dầu, cú sốc lãi suất hay cú sốc năng suất, v.v...; (ii) cú sốc cung trong nước như cú sốc cung lao động, công nghệ, thay đổi hệ thống luật lệ và quản lý, cải cách thuế, gỡ bỏ hay xác lập các rào cản về thương mại và tài chính, v.v...; (iii) cú sốc cầu trong nước như thay đổi chính sách tài khóa, cú sốc xu hướng tiêu dùng của Chính phủ, v.v...; và (iv) cú sốc danh nghĩa trong nước như cung tiền thay đổi, phá giá hay nâng giá đồng nội tệ, v.v... Trong đó, ba cú sốc đầu tiên (cung nước ngoài, cung trong nước và cầu trong nước) là những cú sốc “thực”, liên quan và tác động đến cơ cấu của nền kinh tế, trong khi cú sốc cuối cùng là “danh nghĩa”, liên quan đến bản chất (nguồn gốc) tiền tệ.

---

<sup>89</sup>Tác giả nghiên cứu độ lớn tác động và vai trò quan trọng tương đối của các cú sốc đến cán cân thương mại, thông qua mô hình SVAR (Structural Vector Autoregressive) dựa trên những ràng buộc dài hạn áp dụng cho một quốc gia quy mô nhỏ, được phát triển và mở rộng từ cơ sở lý thuyết và thực nghiệm của Prasad (1999), Hofmaister và Roldos (2001), Blanchard và Quah (1989). Mô hình này được xây dựng từ bốn biến số vĩ mô theo quý (từ quý I/1996 đến quý IV/2011), bao gồm sản lượng thực của thế giới (có thể đo lường bằng GDP của Mỹ), sản lượng thực trong nước (GDP trong nước), cán cân thương mại (đo lường bằng tỉ lệ xuất khẩu/nhập khẩu), và tỉ giá hối đoái thực. Mô hình sẽ phân tích tác động của các cú sốc đến biến động của cán cân thương mại thông qua kết quả hàm phản ứng (impulse response functions) và phân rã phương sai (variance decomposition).

**Hình 4.4. Phản ứng cộng dồn của cán cân thương mại đối với các cú sốc**



Nguồn: Kết quả từ mô hình thực nghiệm.

Kết quả ước lượng được thể hiện ở Hình 4.4 cho phép đánh giá tác động của các cú sốc như sau:

**Tác động của cú sốc từ bên ngoài:** Các cú sốc thực dương từ bên ngoài khiến mức sản lượng thực thế giới gia tăng, có tác động tích cực đến cán cân thương mại do nhu cầu đối với hàng xuất khẩu của Việt Nam gia tăng một cách tương đối. Hình 4.4 cho thấy độ lớn tác động của cú sốc thế giới là mạnh nhất trong các cú sốc, phản ánh độ mở kinh tế khá lớn. Ảnh hưởng của cú sốc này đến cán cân thương mại kéo dài đến khoảng 12 quý (ba năm) trước khi đi vào ổn định.

**Tác động của cú sốc cung trong nước:** Cú sốc dương đến cung trong nước (ví dụ tăng năng suất) khiến sản lượng thực của nền kinh tế gia tăng và làm cán cân thương mại xấu đi. Nguyên nhân chủ yếu là do nhu cầu hàng nhập khẩu gia tăng để đáp ứng nhu cầu sản xuất trong nước. Trong năm quý đầu tiên, tác động này là lớn trước khi cán cân thương mại cải thiện đôi chút trong một số giai đoạn sau. Lý do là vì sản lượng tăng sẽ khiến tỉ giá thực tăng lên (hàng Việt Nam sẽ dần có tính cạnh tranh hơn), và ở những giai đoạn đó, ảnh hưởng từ tỉ giá thực tăng lên lấn át ảnh hưởng từ nhu cầu nhập khẩu. Tuy nhiên, tác động cộng gộp cuối cùng trong dài hạn là tỉ trọng xuất khẩu/nhập khẩu giảm, thể hiện quy mô nhập khẩu lớn để tăng trưởng sản lượng trong nước.

**Tác động của cú sốc cầu trong nước:** Cú sốc dương đến cầu trong nước (ví dụ tăng quy mô chi tiêu của Chính phủ) khiến cho cán cân thương mại xấu đi trong năm quý đầu tiên, cải thiện đôi chút trong bốn quý tiếp theo, và tác động cuối cùng là nhập siêu gia tăng. Lý do là cú sốc dương không những làm sản lượng thực của nền kinh tế gia tăng (theo đó tỉ giá thực tăng và tăng xuất khẩu) mà còn làm tăng tổng cầu và tăng sự hấp thụ nội địa đối với hàng nhập khẩu. Kết quả ước lượng của Việt Nam cho thấy ảnh hưởng của sự hấp thụ nội địa đã lấn át ảnh hưởng sản lượng thực gia tăng, phản ánh tình trạng nhu cầu chi tiêu trong nước tăng chủ yếu dẫn đến nhập khẩu hàng hóa nước ngoài, thay vì nâng cao được năng lực sản xuất nội địa và sức cạnh tranh của hàng xuất khẩu.

**Tác động của cú sốc danh nghĩa trong nước:** Cú sốc danh nghĩa dương (ví dụ nới lỏng chính sách tiền tệ hoặc chủ động giảm giá trị đồng nội tệ) ban đầu có thể khiến cán cân thương mại gia tăng trong hai quý đầu tiên, tuy nhiên cán cân thương mại dần xấu đi và cuối cùng thì ảnh hưởng không đáng kể đến cán cân thương mại. Điều này cũng đồng nghĩa với khả năng các chính sách tỉ giá tại Việt Nam (liên tục giảm giá trị danh nghĩa tiền đồng) không có tác động tích cực đến cán cân thương mại.

Bảng A.4.2<sup>90</sup> (Phụ lục) được sử dụng để đánh giá được tầm quan trọng tương đối theo thời gian của mỗi cú sốc đối với sự biến động của cán cân thương mại. Theo đó, trong tất cả các giai đoạn, sự biến thiên của cán cân thương mại chủ yếu là từ các cú sốc thực, mang tính cơ cấu (chiếm trên dưới 70%), trong khi cú sốc danh nghĩa chỉ đóng góp vào 30% biến động của phương sai cán cân thương mại.

Như vậy, các kết quả nghiên cứu thực nghiệm cho thấy, các chính sách về tỉ giá và liên quan đến bản chất tiền tệ khó có thể cải thiện được tình trạng nhập siêu tại Việt Nam, do vai trò trong việc giải thích biến động cũng như độ lớn tác động đến cán cân thương mại là không đáng kể. Trong khi đó, nhập siêu được giải thích chủ yếu từ các yếu tố thực, liên quan đến cơ cấu của nền kinh tế. Theo đó, cán cân thương mại chịu

---

<sup>90</sup>Bảng phân rã phương sai được sử dụng để phân tách sự biến thiên của cán cân thương mại theo thành phần của các cú sốc.

tác động lớn từ những cú sốc từ bên ngoài, phản ánh tính dễ tổn thương của nền kinh tế; nhu cầu nhập khẩu là rất cao để đáp ứng nhu cầu gia tăng sản xuất trong nước; trong khi nhu cầu chi tiêu trong nước lại chủ yếu dẫn đến việc hấp thụ hàng nhập khẩu quy mô lớn thay vì nâng cao được năng lực sản xuất trong nước và gia tăng giá trị xuất khẩu.

Ở các phần sau, tác giả sẽ làm rõ hơn những nhận định trên thông qua phân tích vai trò của chính sách tỉ giá đến nỗ lực giảm nhập siêu, đồng thời nghiên cứu sâu hơn vai trò của các yếu tố “thực”, mang tính “cơ cấu” đối với cán cân thương mại Việt Nam.

### **CHÍNH SÁCH TỈ GIÁ ĐÓNG GÓP GÌ CHO NỖ LỰC GIẢM NHẬP SIÊU?**

Với diễn biến nhập siêu cao và dai dẳng qua các năm, chính sách tỉ giá vẫn được coi là một công cụ can thiệp. Nhiều quan điểm vẫn cho rằng, Việt Nam đã theo đuổi chính sách định giá thấp tiền đồng để khuyến khích xuất khẩu và giảm thâm hụt thương mại. Vậy thực tế, việc phá giá liên tục (hạ giá trị danh nghĩa tiền đồng) trong hơn 10 năm qua có đóng góp thế nào đến nỗ lực giảm nhập siêu?

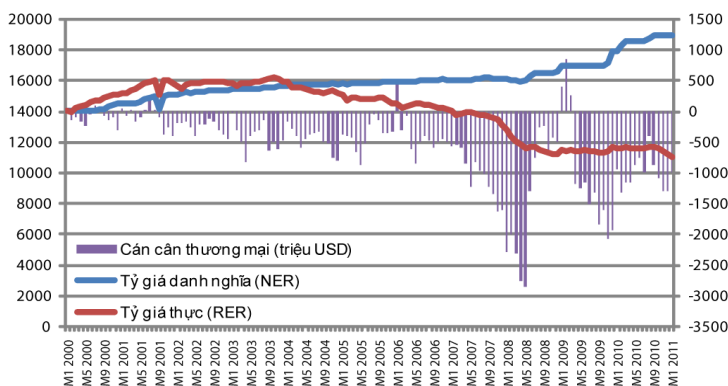
Về lý thuyết, điều hành tỉ giá tác động đến tỉ giá thực - năng lực cạnh tranh về giá của hàng hóa trong nước - vẫn được xem là một nguyên nhân tác động đến cán cân thương mại quốc tế. Tỉ giá thực tính bằng tỉ giá danh nghĩa, được điều chỉnh bởi chỉ số giá trong nước và nước ngoài theo công thức  $RER = NER (P^*/P)$ , trong đó RER là tỉ giá thực, NER là tỉ giá danh nghĩa,  $P^*$  và  $P$  lần lượt là chỉ số giá nước ngoài (US) và trong nước. Theo đó, nếu RER tăng, đồng nội tệ được coi là định giá thực thấp, tạo được vị thế cạnh tranh thương mại quốc tế cho hàng hóa trong nước. Ngược lại, nếu RER giảm, đồng nội tệ được coi là định giá thực cao, vị thế cạnh tranh hàng nội địa sẽ xấu đi. Vì thế, định giá thấp đồng nội tệ được coi là then chốt để duy trì thặng dư thương mại ở một số nước tại một số thời điểm<sup>91</sup>.

#### **Cách thức điều hành tỉ giá của Việt Nam - giữ nguyên tỉ giá liên**

<sup>91</sup>Ví dụ trường hợp Thái Lan sau khủng hoảng kinh tế châu Á. Trước năm 1997, Thái Lan cũng luôn đối diện với nhập siêu trong nhiều năm, nhưng sau khi phá giá đồng bath, quốc gia này bắt đầu thặng dư thương mại 1% GDP ngay trong năm 2007 và năm tiếp theo (1998), thặng dư thương mại đã tăng lên đến 14,5% GDP.

ngân hàng một thời gian dài và đột ngột điều chỉnh với mức độ không lớn - thực ra đã khiến tiền đồng luôn bị định giá cao. Hình 4.5 (tính tỉ giá thực so với thời điểm đầu năm 2000) cho thấy, trước năm 2004, tỉ giá tương đối ổn định, lạm phát trong nước thấp, tỉ giá thực tăng và bám sát tỉ giá danh nghĩa. Tuy nhiên, từ năm 2007, khi lạm phát gia tăng, việc điều chỉnh tỉ giá ít linh hoạt đã khiến tỉ giá thực bắt đầu rời xa dần tỉ giá chính thức, và tiền đồng đã bị định giá thực cao.

**Hình 4.5. Tỉ giá danh nghĩa, tỉ giá thực và nhập siêu (2000-2011)**



*Nguồn: NHNN, TCTK và tính toán của tác giả.*

Cũng có một số quan điểm cho rằng, việc điều chỉnh tỉ giá danh nghĩa chưa đủ tầm, khiến tỉ giá thực giảm, làm hàng hóa Việt Nam giảm sút tính cạnh tranh trên thị trường quốc tế, và tác động tiêu cực đến cán cân thương mại. Tuy nhiên, sau giai đoạn giảm mạnh trong năm 2007, tỉ giá thực hầu như rất ít biến động kể từ đầu năm 2008, nhưng nhập siêu lại biến động rất mạnh trong cùng thời kỳ. Điều này dẫn đến những nghi ngờ rằng ở Việt Nam, ngay cả việc thay đổi mạnh tỉ giá danh nghĩa (như lần điều chỉnh ngày 11/2/2011), làm tăng tỉ giá thực, liệu có cải thiện được cán cân thương mại.

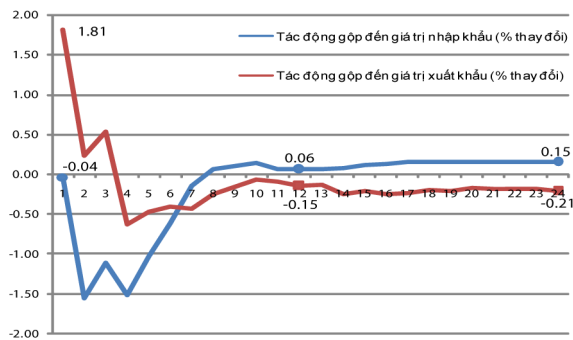
Trong thực tế, giá trị xuất nhập khẩu tính bằng tiền, không tính bằng hiện vật (được ghi chép trong cán cân thanh toán và tác động đến thị trường ngoại hối) còn phụ thuộc vào hệ số co giãn theo tỉ giá. Vì vậy,

mối quan hệ giữa phá giá tiền đồng đến nhập siêu cần được nghiên cứu sâu hơn dựa trên hệ số co giãn của cả xuất nhập khẩu theo tỉ giá<sup>92</sup>.

**Tác động gộp của điều chỉnh 1% tỉ giá đến nhập khẩu**

Kết quả đầu tiên của mô hình thực nghiệm là ước lượng phần trăm thay đổi gộp của giá trị xuất khẩu và nhập khẩu theo 1% thay đổi của tỉ giá (hệ số co giãn) trong các tháng sau khi tỉ giá được điều chỉnh tăng (Hình 4.6). Theo lý thuyết, khi phá giá đồng nội tệ, giá hàng nhập khẩu sẽ giảm tính cạnh tranh dẫn đến “ảnh hưởng sản lượng” (volume effect) - số lượng hàng nhập khẩu sẽ giảm xuống. Tuy nhiên, phá giá còn dẫn đến “ảnh hưởng giá hàng nhập khẩu” (import value effect), giá mỗi đơn vị hàng nhập khẩu sẽ gia tăng. Hình 4.6 cho thấy khi tỉ giá bị điều chỉnh tăng 1%, nhập khẩu trong tháng đầu tiên giảm không đáng kể (-0,04%), và quá trình giảm sẽ kết thúc trong vòng 8 tháng, khoảng thời gian “ảnh hưởng sản lượng” chiếm ưu thế so với “ảnh hưởng giá hàng nhập khẩu”. Tuy nhiên, từ tháng thứ 9, nhập khẩu bắt đầu tăng do tác động của tỉ giá, và tính gộp sau một năm, giá trị nhập khẩu được ước lượng tăng 0,06%. Điều này cho thấy, “ảnh hưởng giá hàng nhập khẩu” cuối cùng đã dần trung hòa và lấn át “ảnh hưởng sản lượng”.

**Hình 4.6. Tác động gộp của điều chỉnh 1% tỉ giá đến xuất nhập khẩu**

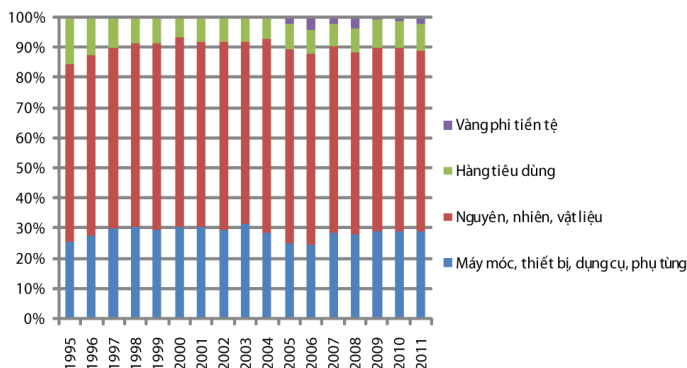


*Nguồn:* Kết quả từ mô hình thực nghiệm.

<sup>92</sup>Trước câu hỏi trên, để định lượng tác động của việc điều chỉnh tỉ giá đến cán cân thương mại, tác giả sử dụng các mô hình VECM (Vector Autoregressive Error Correction Model) và VAR (Vector Autoregressive) với các biến số như tỉ giá thực, xuất khẩu, nhập khẩu, tỉ lệ xuất khẩu/nhập khẩu, giá trị sản xuất công nghiệp trong nước (đại diện cho biến sản lượng nội địa), giá trị sản lượng công nghiệp Mỹ (đại diện cho biến sản lượng thế giới) v.v..., thu thập theo tháng từ tháng 1/2000 đến tháng 12/2011.

Kim ngạch nhập khẩu không giảm sau khi điều chỉnh tỉ giá được giải thích bởi đặc điểm cơ cấu nhập khẩu của Việt Nam. Phần lớn hàng nhập khẩu là máy móc thiết bị và nguyên nhiên vật liệu, chiếm trên dưới 90% giá trị nhập khẩu hàng năm trong giai đoạn 1995-2011 (xem Hình 4.7), để phục vụ cho quá trình sản xuất trong nước. Nếu ở giai đoạn đầu phát triển kinh tế thì cơ cấu này có thể được cho là hợp lý, nhưng việc cơ cấu này không thay đổi và duy trì quá lâu lại bộc lộ yếu điểm quan trọng là Việt Nam không phát triển được các ngành công nghiệp phụ trợ. Vì vậy, nền kinh tế vẫn bị lệ thuộc quá nhiều vào nhóm hàng đầu vào nhập khẩu, dễ tổn thương trước những cú sốc bên ngoài, và khiến nhập khẩu khó giảm.

**Hình 4.7. Tỉ trọng giá trị các mặt hàng nhập khẩu**



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

### **Tác động gộp của điều chỉnh 1% tỉ giá đến xuất khẩu**

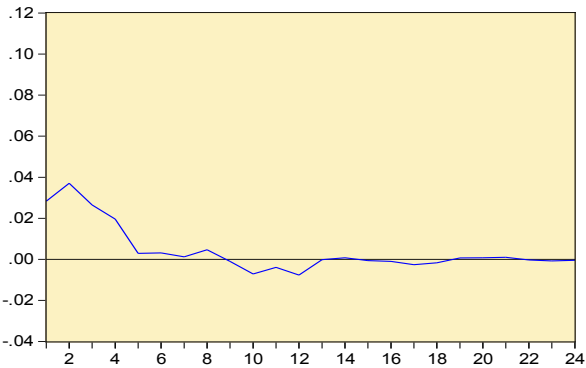
Giá trị xuất khẩu, theo mô hình thực nghiệm, cũng sẽ không được cải thiện sau khi điều chỉnh tăng tỉ giá. Theo lý thuyết, tỉ giá tăng có thể khiến giá hàng hóa Việt Nam cạnh tranh hơn và vì thế tăng được xuất khẩu. Tuy nhiên, điều này chỉ đúng ở ba tháng đầu tiên, tác động tiêu cực của điều chỉnh tỉ giá bắt đầu thể hiện từ tháng thứ tư và các tháng tiếp theo. Sau một năm điều chỉnh tăng tỷ giá 1%, giá trị xuất khẩu được ước lượng sẽ giảm 0,15%. Xuất khẩu không tăng như kỳ vọng được giải thích bởi phần lớn hàng hóa xuất khẩu chính của Việt Nam đều sử dụng tỉ trọng các yếu tố đầu vào nhập khẩu lớn (ví dụ các ngành lương thực:

nhập khẩu phân bón, thuốc trừ sâu; dệt may: nhập khẩu bông vải sợi, ngành điện tử: nhập khẩu máy móc và linh kiện, v.v...). Sau khi “ảnh hưởng giá hàng nhập khẩu” lần át, chi phí đầu vào của các ngành sản xuất hàng xuất khẩu sẽ gia tăng, giá đầu ra tăng theo và trung hòa lại tác động của giá hàng hóa nội địa cạnh tranh hơn lúc ban đầu.

**Tác động gộp của điều chỉnh 1% tỉ giá đến cán cân thương mại**

Hình 4.8 cho thấy tác động gộp của cú sốc dương tỉ giá đến cán cân thương mại chỉ tích cực trong tám tháng, nhưng tính chung cho cả một năm, cán cân thương mại không được cải thiện, thậm chí theo chiều hướng tăng nhập siêu. Cán cân thương mại gần như quay trở lại trạng thái ban đầu sau 14 tháng điều chỉnh tỉ giá. Với những phản ứng của giá trị xuất khẩu và nhập khẩu do điều chỉnh tỉ giá như phân tích ở trên, diễn biến này của cán cân thương mại là hoàn toàn có thể hiểu được.

**Hình 4.8. Tác động gộp của cú sốc tỉ giá đến cán cân thương mại**



*Nguồn: Kết quả từ mô hình thực nghiệm.*

Kết quả nghiên cứu định lượng trên cho thấy, các chính sách điều chỉnh tỉ giá hầu như không cải thiện được căn bản tình trạng nhập siêu của nền kinh tế, ngay cả khi tỉ giá danh nghĩa được điều chỉnh mạnh và tỉ giá thực tăng. Điều này cũng có nghĩa các cú sốc “danh nghĩa” (các chính sách tiền tệ, tỉ giá tác động đến tỉ giá danh nghĩa và tỉ giá thực) sẽ ít có vai trò trong nỗ lực giảm nhập siêu, mà lại lan truyền sang lạm phát, dẫn đến vòng xoáy luẩn quẩn tỉ giá - lạm phát - tỉ giá. Vì vậy, cần



có những cú sốc “thực”, “cơ cấu” thay vì “danh nghĩa” để giải quyết vấn đề nhập siêu.

## **GỐC RỄ CỦA NHẬP SIÊU - CÁC YẾU TỐ MANG TÍNH CƠ CẤU**

Vậy đâu là nguyên nhân cơ bản dẫn đến thâm hụt thương mại, và theo đó, đâu là điều kiện cần và đủ để giải quyết được vấn đề nhập siêu kéo dài. Nội dung nghiên cứu ở phần 2 đã gợi mở câu trả lời: gốc rễ của nhập siêu xuất phát từ các yếu tố “thực”, mang tính “cơ cấu” - gắn liền với cách thức xây dựng năng lực cạnh tranh quốc gia của Việt Nam và đặc trưng mô hình tăng trưởng. Yếu tố đầu tiên, và cũng liên quan đến *điều kiện cần* để giải quyết nhập siêu, là năng lực cạnh tranh công nghiệp của nền kinh tế nói chung và hàng hóa xuất khẩu Việt Nam nói riêng còn kém và không theo kịp xu thế chung của thế giới, khiến khả năng tăng xuất khẩu bị hạn chế và dễ bị tổn thương. Yếu tố thứ hai, và cũng liên quan đến *điều kiện đủ* để giải quyết nhập siêu, là mô hình tăng trưởng chiều rộng dựa chủ yếu vào đầu tư kém hiệu quả khiến chênh lệch đầu tư và tiết kiệm nói rộng và được thể hiện chân thực qua thâm hụt tài khoản vãng lai (chủ yếu là cán cân thương mại).

### **Việt Nam tụt hậu quá xa trên chặng đua năng lực cạnh tranh quốc gia**

Trong xu hướng chung của thế giới hiện nay, lợi thế cạnh tranh xây dựng từ sở hữu các nguồn lực tài nguyên thô và giá nhân công rẻ, từ các ngành thâm dụng lao động và có hàm lượng công nghệ thấp đang đối diện nguy cơ khó bền vững. Thay vào đó, hàm lượng công nghệ, kỹ năng lao động, cơ sở hạ tầng và năng lực quản lý mới là những yếu tố quyết định năng lực cạnh tranh quốc gia. Đối với năng lực cạnh tranh công nghiệp, các quốc gia trên thế giới không nằm ngoài quy luật là phải dịch chuyển dần sang các ngành có hàm lượng công nghệ cao hơn, thay vì chỉ tận dụng ngành công nghiệp có lợi thế so sánh, thường không ổn định trong dài hạn và dễ bị tổn thương. Điều này cũng phản ánh tiến trình phát triển công nghệ trong theo tiến trình lịch sử, khi các

quốc gia cần phải chuyển dịch dần sang tầm công nghệ cao hơn, vươn tới gần hơn giới hạn công nghệ thế giới<sup>93</sup>.

Số liệu của UN Comtrade cho thấy, sản xuất công nghiệp trong hơn 10 năm qua đã có những diễn biến mới. Giá trị xuất khẩu và giá trị gia tăng công nghiệp (MVA) của những ngành có hàm lượng công nghệ cao có tốc độ tăng trưởng rất nhanh, cao hơn nhiều các nhóm ngành khác<sup>94</sup>. Trong bối cảnh như vậy, muốn tăng được xuất khẩu một cách bền vững, xu hướng tất yếu là cần chuyển đổi sản xuất từ những ngành có tốc độ tăng trưởng thương mại chậm sang những ngành có tốc độ tăng trưởng thương mại cao (từ những ngành có hàm lượng công nghệ thấp sang ngành có hàm lượng công nghệ cao hơn). Theo đó, năng lực cạnh tranh công nghiệp của quốc gia cần được phân tích thông qua giá trị gia tăng công nghiệp và hàm lượng công nghệ trong giá trị sản xuất và xuất khẩu.

---

<sup>93</sup>Theo Tô Trung Thành (2010), có hai chiến lược xây dựng lợi thế cạnh tranh công nghiệp quốc gia. Cách thứ nhất là nâng cao công nghệ ở tất cả các ngành, từ đó xác lập năng lực công nghệ mới, tìm kiếm những thị trường mới và những lỗ hổng thị trường. Đây là cách thức các nước đi tuần tự các giai đoạn phát triển công nghiệp. Cách thứ hai là thay đổi nhanh chóng cơ cấu ngành, tăng cường hàm lượng công nghệ cao trong sản xuất và hàng xuất khẩu. Trong thời điểm hiện nay, khi thị trường thế giới thay đổi không ngừng, với những biến động từ khủng hoảng kinh tế, chiến lược thứ hai đã trở nên tối ưu hơn.

<sup>94</sup>Theo Tô Trung Thành (2010), tỉ trọng ngành có hàm lượng công nghệ trung-cao đã chiếm tới hơn 60% giá trị gia tăng cũng như giá trị xuất nhập khẩu toàn cầu. Hơn 50% trong số 50 ngành có tốc độ tăng trưởng thương mại lớn nhất là ngành có hàm lượng công nghệ cao. Tốc độ tăng trưởng của ngành này là cao nhất (gần 15%) và tiếp đến là ngành sử dụng công nghệ trung bình (UN Comtrade).

**Hộp 4.1: Định nghĩa hàm lương công nghệ trong các ngành công nghiệp**

- *Ngành dựa vào tài nguyên thô:* Ví dụ: chế biến lương thực, thuốc lá, sản phẩm gỗ giản đơn, sản phẩm lọc dầu, hóa chất, v.v. . . Những sản phẩm này có thể sử dụng công nghệ rẻ và thâm dụng nhân công (chế biến lương thực) hoặc thâm dụng vốn, sử dụng nhiều kỹ năng (lọc dầu, v.v. . .) Cạnh tranh của những ngành này (thông thường) chủ yếu dựa vào nguồn tài nguyên thiên nhiên.
- *Ngành có hàm lượng công nghệ thấp:* Ví dụ: dệt may, da giày, đồ chơi, sản phẩm nhựa và kim loại đơn giản, đồ gỗ, thủy tinh, v.v. . . Những sản phẩm này có xu hướng sử dụng công nghệ ổn định, với chi phí nghiên cứu và phát triển (R&D) và yêu cầu kỹ năng thấp, ít có lợi thế kinh tế theo quy mô. Chi phí lao động chiếm tỷ trọng lớn trong tổng chi phí. Sản phẩm thường ít có tính khác biệt, rào cản gia nhập thấp. Lợi thế cạnh tranh của những ngành này - đặc biệt ở các nước đang phát triển - là từ giá cả chứ không phải chất lượng hay thương hiệu.
- *Ngành có hàm lượng công nghệ trung bình:* ví dụ ô tô, cơ khí, hóa chất công nghiệp, máy móc, điện tử, v.v. . . Những sản phẩm này có công nghệ phức tạp nhưng thay đổi chậm, với chi phí (R&D) trung bình, nhưng có kỹ năng thiết kế và sản xuất hiện đại, có quy mô lớn. Rào cản tương đối lớn do yêu cầu cao về vốn. Thường có sự kết hợp chuỗi giá trị giữa các nhà sản xuất, nhà cung cấp, v.v. . .
- *Ngành có hàm lượng công nghệ cao:* ví dụ: sản phẩm điện tử phức tạp, sản phẩm viễn thông, công cụ chính xác cao, hóa chất và dược phẩm, v.v. . . Những ngành này có công nghệ thay đổi nhanh và hiện đại, cần những kỹ năng phức tạp, có rào cản gia nhập rất lớn. Chi phí đầu tư R&D cao và cơ sở hạ tầng công nghệ hiện đại.

Nguồn: Lall (2001) và UNIDO (2002).

**Bảng 4.4. GDP và giá trị gia tăng công nghiệp của Việt Nam và các quốc gia**

	2000				2009			
	GDP (tỉ USD)	GDP /người (USD)	MVA /lao động (USD)	MVA/ GDP (%)	GDP (tỉ USD)	GDP / người (USD)	MVA/ lao động (USD)	MVA /GDP (%)
Việt Nam	31,2	401,5	149,7	18,6	97,1	1129,3	415,9	20,1
Trung Quốc	1198,5	949,2	528,6	32,1	4991,3	3748,9	2150,5	33,9
Indonesia	165,0	773,3	456,9	27,7	539,4	2271,8	1196,9	26,4
Malaysia	93,8	4005,6	2952,5	30,9	193,1	6908,7	4101,1	25,5
Thái Lan	122,7	1943,2	1168,4	33,6	263,7	3838,2	2273,3	34,2

*Nguồn:* Tác giả tính toán từ UN Comtrade, UNIDO, WDI (WB).

### ***Giá trị gia tăng công nghiệp (MVA) và hàm lượng công nghệ sản xuất***

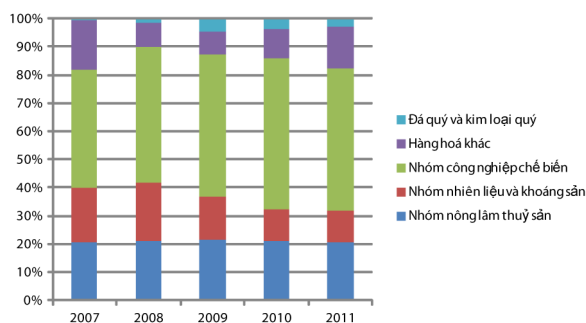
Bảng 4.4 cho thấy bình quân một lao động ở Việt Nam tạo ra giá trị MVA quá thấp so với các nước trong khu vực, và điều này hầu như không thay đổi sau 10 năm. Cụ thể, năm 2000, MVA/lao động của Việt Nam chỉ bằng khoảng 1/3,5 so với Trung Quốc, 1/3 so với Indonesia, 1/5 so với Thái Lan, và thậm chí chỉ bằng 1/20 so với Malaysia. Sau 10 năm, các tỉ lệ tương ứng vẫn ở mức rất thấp là 1/5; 1/3; 1/5,5 và 1/10. Tỉ trọng MVA/GDP của Việt Nam cũng thuộc vào loại thấp nhất trong khu vực, chỉ chiếm 20% GDP, trong khi ở Trung Quốc và Thái Lan là khoảng 34%.

Không những tạo ra ít giá trị gia tăng công nghiệp, hàm lượng công nghệ trong cách ngành sản xuất cũng rất thấp so với các nước khác, và hầu như không thay đổi trong nhiều năm. Tỉ trọng ngành có hàm lượng công nghệ trung bình và cao chỉ chiếm tỉ trọng 25% giá trị công nghiệp trong giai đoạn 2005-2009, so với hơn 60% ở Thái Lan, Malaysia và Trung Quốc - những quốc gia năng động, đã gắn chuỗi giá trị công nghệ trung và cao để thay đổi cơ cấu sản xuất theo xu hướng chung của thế giới (xem Tô Trung Thành (2010)).

### ***Hàm lượng công nghệ hàng công nghiệp xuất khẩu Việt Nam***

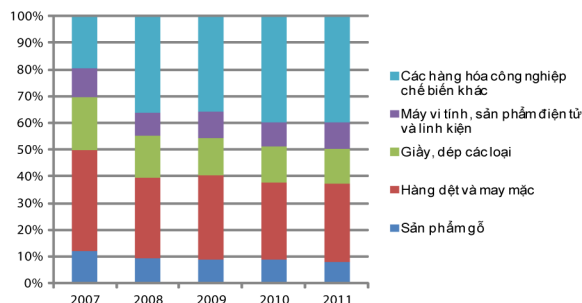
Theo tiêu chuẩn ngoại thương được Tổng cục Thống kê công bố (Hình 4.9), tỉ trọng các ngành công nghiệp chế biến xuất khẩu chỉ chiếm khoảng 50% tổng giá trị xuất khẩu trong nhiều năm gần đây và hầu như không có xu hướng tăng, trong khi nhóm nông lâm thủy sản vẫn duy trì ở mức 20%. Trong cơ cấu của các ngành công nghiệp chế biến xuất khẩu thì tỉ trọng của nhóm ngành máy vi tính, linh kiện điện tử (thuộc ngành hàng có hàm lượng công nghệ trung bình) chỉ chiếm tỉ trọng 10% trong các năm, trong khi phần lớn đều thuộc nhóm ngành hàng có công nghệ thấp hoặc dựa vào tài nguyên thô (giày dép, may mặc, sản phẩm đồ gỗ, v.v...) (Hình 4.10).

**Hình 4.9. Cơ cấu nhóm ngành hàng xuất khẩu Việt Nam**



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

**Hình 4.10. Cơ cấu ngành hàng công nghiệp chế biến xuất khẩu**



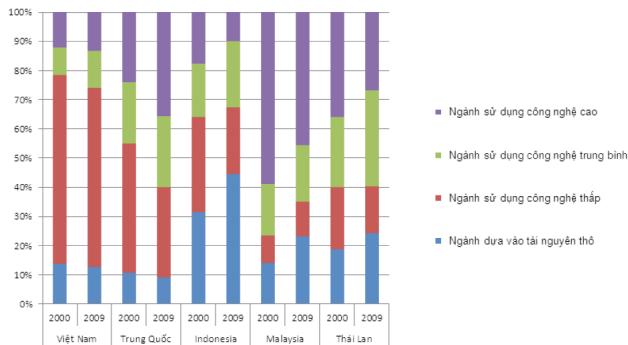
Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Theo cách phân loại của UNIDO, Hình 4.11 cho thấy hàm lượng công nghệ các ngành xuất khẩu của Việt Nam hầu như không thay đổi sau 10 năm. Tỉ trọng các ngành sử dụng công nghệ cao chỉ chiếm 12-13%, ngành sử dụng công nghệ trung bình khoảng 10%, trong khi ngành công nghệ thấp chiếm tỉ trọng trên 60%. Trong khi đó, các quốc gia khác trong khu vực đều có các ngành công nghệ trung - cao chiếm tỉ trọng phần lớn trong cơ cấu xuất khẩu. Cho đến năm 2009, tỉ trọng ngành công nghệ cao của Trung Quốc đã chiếm tới 35,6%, Malaysia là 45,7% và Thái Lan là 27%. Trong khi đó, tỉ trọng ngành sử dụng công nghệ thấp của các nước chỉ còn dưới 30% đối với Trung Quốc<sup>95</sup> và thấp

<sup>95</sup>Theo Tô Trung Thành (2010), hàng xuất khẩu Trung Quốc được xây dựng thông qua chiến lược đa dạng hóa, tăng cường công nghệ cao, duy trì công nghệ trung bình (như sản xuất máy móc điện tử), nhưng vẫn không bỏ rơi lĩnh vực công nghệ thấp (như dệt may, da giày, đồ chơi, v.v...).

nhiều hơn nữa ở các nước còn lại. Điều này hiển nhiên cho thấy sự tụt hậu khá xa của Việt Nam so với các nước khác trong việc xác lập năng lực cạnh tranh công nghệ.

**Hình 4.11. Hàm lượng công nghệ hàng công nghiệp xuất khẩu  
Việt Nam và các nước**



Nguồn: Tác giả tính toán từ UN Comtrade (UNIDO).

**Vị thế cạnh tranh một số ngành hàng xuất khẩu chủ lực**

Để làm rõ hơn năng lực cạnh tranh của hàng xuất khẩu Việt Nam, vị thế cạnh tranh của một số ngành xuất khẩu quan trọng sẽ được đánh giá lại. Bảng 4.5 phân loại và xác định ngành có tính cạnh tranh hay không, ổn định tăng trưởng hay dễ bị tổn thương và cần cơ cấu lại. Ngành thắng cuộc (có tính cạnh tranh) trong cuộc đua toàn cầu nếu thị phần của Việt Nam trong thương mại toàn cầu của ngành hàng tăng trong xu thế tăng của tỉ trọng thương mại ngành hàng trong tổng thương mại quốc tế.

**Bảng 4.5. Ma trận vị thế thị trường**

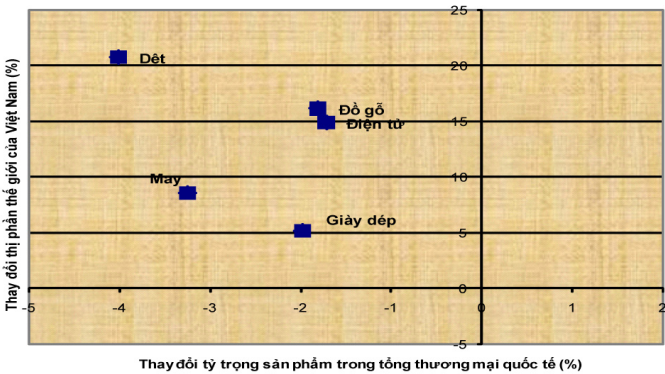
Tỉ trọng sản phẩm trong tổng thương mại quốc tế		
Thị phần thế giới của Việt Nam	Tăng (tăng trưởng)	Giảm (trì trệ)
Tăng (có tính cạnh tranh)	Tối ưu “thắng cuộc”	Dễ tổn thương “được lợi trong hoàn cảnh bất lợi”
Giảm (không có tính cạnh tranh)	Yếu kém “thua cuộc”	Cơ cấu lại “ngành suy giảm”

Nguồn: Tô Trung Thành (2010).

Năm ngành hàng xuất khẩu quan trọng nhất của Việt Nam được lựa chọn để phân tích là điện tử, linh kiện máy móc và phương tiện vận tải (kim ngạch 11,2 tỉ USD năm 2011) thuộc nhóm ngành có công nghệ trung bình; ngành dệt - may (14 tỉ USD), giày dép (6,5 tỉ USD) thuộc nhóm ngành sử dụng công nghệ thấp; và đồ gỗ (3,9 tỉ USD) thuộc nhóm ngành sử dụng tài nguyên thô.

Hình 4.12 cho thấy cả năm nhóm hàng đều nằm ở phần dễ tổn thương trong ma trận vị thế cạnh tranh, theo đó, những nhóm ngành xuất khẩu quan trọng nhất của Việt Nam có thị phần trên thế giới đang tăng trong khi tỉ trọng thương mại của các ngành này trên tổng thương mại toàn cầu có xu hướng giảm (do thương mại thế giới đang dần chuyển sang các ngành hàng có trình độ công nghệ cao hơn).

**Hình 4.12. Vị thế cạnh tranh của một số ngành xuất khẩu chính (2005-2010)**



*Nguồn:* Tác giả tính toán từ UN Comtrade.

Như vậy, không những đang ở vị trí khá xa phía sau các quốc gia khác trong cuộc đua cạnh tranh về ngành hàng có hàm lượng công nghệ trung - cao, những ngành hàng xuất khẩu quan trọng của Việt Nam (chủ yếu thuộc nhóm ngành có hàm lượng công nghệ thấp hoặc sử dụng tài nguyên thô) lại dễ bị tổn thương và đối diện với rủi ro tác động tiêu cực của ngoại ứng và những điều kiện bất lợi của thị trường thế giới, theo đó đã đóng góp lớn vào nhập siêu kéo dài. Đặc biệt là tình trạng này đã tồn tại qua rất nhiều năm mà không có bất kỳ một sự cải thiện nào, đã phản ánh sự thất bại của Việt Nam trong việc xây dựng năng lực cạnh tranh

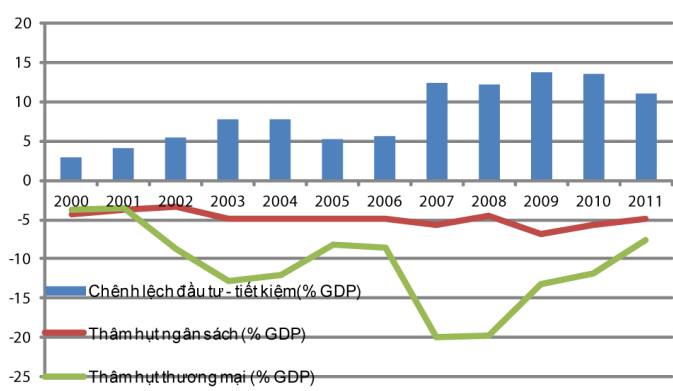
quốc gia, không nâng tầm được hàm lượng công nghệ trong sản xuất nội địa và xuất khẩu. Nguyên nhân đã được chỉ ra theo Tô Trung Thành (2010) là Việt Nam thiếu chiến lược rõ ràng và nhất quán trong việc xây dựng khả năng cạnh tranh trong một thời gian dài, thể hiện ở việc thiếu chú trọng đến các chính sách cơ bản (tạo môi trường sản xuất ổn định và cạnh tranh) và chính sách hỗ trợ (phát triển nguồn lực con người, chính sách FDI và nhập khẩu công nghệ, chi đầu tư và phát triển, v.v...).

**Mô hình tăng trưởng “kiểu Việt Nam” - nguyên nhân cơ bản của nhập siêu**

Nếu như việc thất bại trong quá trình xây dựng năng lực cạnh tranh công nghệ của sản xuất và thương mại quốc gia khiến khả năng tăng xuất khẩu bền vững là khó khăn, đóng góp vào tình trạng nhập siêu thì nguyên nhân sâu xa hơn của thâm hụt thương mại nằm ở mô thức tăng trưởng kinh tế mà Việt Nam đang theo đuổi.

Về lý thuyết, cán cân thương mại phản ánh chênh lệch giữa tiết kiệm và đầu tư trong nước (tiết kiệm ròng) của một quốc gia. Tiết kiệm ròng quốc gia cân bằng với tiết kiệm ròng của Chính phủ (cán cân ngân sách) và chênh lệch tiết kiệm - đầu tư của khu vực tư nhân. Như vậy, nếu một quốc gia có thâm hụt thương mại (nhập siêu), thì đó là sự phản ánh của tiết kiệm ròng mang dấu âm (có nghĩa tỉ lệ đầu tư cao hơn tỉ lệ tiết kiệm).

**Hình 4.13. Nhập siêu, chênh lệch đầu tư - tiết kiệm và thâm hụt ngân sách (%GDP)**



Nguồn: IFS (IMF), WDI (WB) và Tổng cục Thống kê.



Hình 4.13 cho thấy chênh lệch đầu tư - tiết kiệm của nền kinh tế đã tăng mạnh kể từ năm 2007, và đi kèm là thâm hụt thương mại cũng gia tăng. Chênh lệch đầu tư - tiết kiệm/GDP đã đạt mức rất cao là 11,5% trong giai đoạn 2006-2011, trong khi các quốc gia so sánh khác đều có tiết kiệm ròng, thậm chí ở mức rất cao như Malaysia (22%) (Xem Bảng 4.6).

**Bảng 4.6. So sánh chỉ tiêu tiết kiệm, đầu tư và thương mại giữa các quốc gia trong khu vực (%) (2006-2010)**

	Việt Nam	Indonesia	Malaysia	Thái Lan	Trung Quốc
Tiết kiệm/GDP	31,4	31,3	40,9	32,7	51,0
Đầu tư/GDP	42,9	28,3	18,9	26,2	44,3
Chênh lệch tiết kiệm - đầu tư/GDP	-11,5	3,0	22,0	6,5	6,7
Cán cân thương mại/GDP	-14,7	6,1	22,0	9,3	6,9

*Nguồn:* WDI (WB) và IFS (IMF); Malaysia tính trung bình cho giai đoạn 2006-2009.

Vậy nguyên nhân nào dẫn đến tiết kiệm ròng của Việt Nam ở mức âm rất lớn? Thực ra Việt Nam không phải là nước có tỉ lệ tiết kiệm thấp. Từ năm 2006 đến nay, tỉ lệ tiết kiệm trung bình của Việt Nam là trên 30% GDP, tương đương với Indonesia và Thái Lan. Theo VASS (2011), tỉ lệ tiết kiệm của Việt Nam còn cao hơn mức trung bình chung của các nước có thu nhập thấp (khoảng 21%), các nước có thu nhập trung bình thấp (khoảng 23%) và bình quân chung của thế giới (khoảng 25%). Do đó, thủ phạm chính là tỉ lệ đầu tư nội địa ở mức quá cao. Chương 1 của báo cáo đã cho thấy, Việt Nam đang duy trì tăng trưởng bằng cách dựa vào vốn đầu tư nhưng hiệu quả đầu tư thiếu hiệu quả. Vì vậy, tổng đầu tư toàn xã hội liên tục tăng và duy trì ở mức cao để đạt mục tiêu về tăng trưởng. Tỉ lệ vốn/GDP đã tăng từ 35,4% năm 2001 lên 41,9% năm 2010, bình quân cho cả giai đoạn 2001-2010 là xấp xỉ 41%, trong đó giai đoạn 5 năm gần đây (2006-2010), tỉ trọng này là 42,9%, gấp đôi Malaysia và gấp rưỡi so với Indonesia và Thái Lan (xem Bảng 4.6).

Tiết kiệm ròng nội địa bao gồm tiết kiệm ròng khu vực Chính phủ và tiết kiệm ròng khu vực tư nhân (các hộ gia đình và doanh nghiệp - bao gồm cả DNNN). Thâm hụt ngân sách (tiết kiệm ròng của Chính phủ mang dấu âm) ở mức cao và dai dẳng trong thời gian dài để phục

vụ cho mô hình tăng trưởng đã đóng góp lớn vào tỉ lệ tiết kiệm nội địa thấp (xem Hình 4.13). Tuy nhiên, đóng vai trò quan trọng không kém, và được “hỗ trợ” từ chính sách vĩ mô và những vấn đề nội tại của khu vực tài chính ngân hàng (cũng là hệ quả của mô hình tăng trưởng và cấu trúc kinh tế - như đã phân tích ở Chương 1), là chênh lệch đầu tư - tiết kiệm (tiết kiệm ròng âm) của khu vực tư nhân gia tăng cao.

Số liệu công bố về tiết kiệm ròng khu vực tư nhân không có sẵn, nhưng có thể quan sát hành vi của hộ gia đình và khu vực doanh nghiệp trong các năm qua để đánh giá. Đối với khu vực hộ gia đình, do thị trường tài chính còn non trẻ, yếu kém, chứa đựng nhiều rủi ro trong bối cảnh lạm phát và bất ổn vĩ mô gia tăng trong những năm gần đây được coi là một nguyên nhân khiến tiết kiệm ròng của khu vực này không lớn. Đặc biệt là từ năm 2007, khi Việt Nam đón nhận một nguồn vốn lớn từ nước ngoài, nhưng NHNN chưa có kinh nghiệm trong trung hoà dòng tiền tăng đột biến này đã dẫn đến lạm phát và bong bóng trên thị trường tài sản như thị trường chứng khoán và bất động sản. Điều này đã kích thích tiêu dùng thái quá đối với một bộ phận người tiêu dùng, đặc biệt ở khu vực thành thị.

Trong khi đó, khu vực doanh nghiệp lại có mức đầu tư rất lớn so với tiết kiệm - có thể nhìn thấy qua quy mô vay nợ tín dụng tăng cao trong những năm qua. Chương 1 và Chương 3 của báo cáo đã cho thấy, tỉ lệ tín dụng/huy động của Việt Nam ở mức rất cao so với hầu hết các nước trong khu vực. Nguyên nhân của sự mất cân đối này không những xuất phát từ các chính sách kích thích tăng trưởng kinh tế thông qua nới lỏng tiền tệ và tài khóa trong thời gian dài; những hành vi đầu tư thiếu thận trọng, “chụp giật”, dàn trải nhưng thiếu hiệu quả của các doanh nghiệp; mà còn được sự “giúp sức” rất lớn của hệ thống ngân hàng yếu kém, thiếu giám sát vĩ mô và vi mô hiệu quả, trong đó, nhiều ngân hàng nhỏ hoạt động với mục tiêu tăng trưởng nhanh bằng cách tăng trưởng mạnh tín dụng, thậm chí là không kiểm soát và một cách dễ dãi<sup>96</sup>.

<sup>96</sup>Hệ thống ngân hàng căng mình để cung cấp tín dụng quy mô lớn cho nền kinh tế trong khi tiết kiệm và huy động lại ở mức thấp trong thời gian dài cũng đã đặt hệ thống ngân hàng thương mại vào rủi ro lớn về thanh khoản, góp phần vào tình trạng lãi suất căng thẳng trong năm 2010 và 2011 (Tô Trung Thành, 2011b).

## KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

### Những kết luận chính

Đi kèm với quá trình hội nhập sâu vào kinh tế thế giới, Việt Nam trở thành một trong những quốc gia có độ mở lớn (với tỉ lệ tổng giá trị xuất nhập khẩu/GDP cao hơn 150%), đóng góp quan trọng vào tăng trưởng kinh tế. Cùng với quá trình phát triển ban đầu của nền kinh tế mới chuyển đổi, chấp nhận nhập siêu là điều không tránh khỏi. Tuy nhiên, nếu nhập siêu ở quy mô lớn và kéo dài trong thời gian dài mà không có dấu hiệu cải thiện thì lại phản ánh những vấn đề nội tại mang tính “cơ cấu” của nền kinh tế. Thực tế cho thấy nhập siêu kéo dài được coi là một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn đến bất ổn kinh tế vĩ mô, làm sâu thêm vòng xoáy tỉ giá - lạm phát - tỉ giá và đẩy nền kinh tế ở trạng thái dễ bị tổn thương từ những cú sốc bên ngoài. Mặc dù nhập siêu đã có dấu hiệu giảm xuống rõ rệt trong năm 2011, nhưng thâm hụt thương mại vẫn đứng ở mức cao và xu hướng giảm bền vững còn nhiều thách thức do rủi ro từ cú sốc giá thế giới. Việc thu hẹp nhập siêu và tiến tới cân bằng cán cân thương mại phải được coi là một trong những ưu tiên trong thời gian tới.

Để giải quyết được vấn đề nhập siêu, cần tìm hiểu nguyên nhân cơ bản dẫn đến biến động về cán cân thương mại. Kết quả nghiên cứu cho thấy, ở Việt Nam, độ lớn tác động cũng như vai trò quan trọng của những cú sốc “danh nghĩa” (ví dụ chính sách tỉ giá) đến cán cân thương mại hầu như không đáng kể. Không như kỳ vọng, tính gộp sau một năm điều chỉnh tăng 1% tỉ giá danh nghĩa lại khiến giá trị nhập khẩu ước tăng 0,06%, giá trị xuất khẩu ước giảm 0,15%, theo đó, cán cân thương mại không được cải thiện, thậm chí theo chiều hướng tăng nhập siêu. Cán cân thương mại gần như quay trở lại trạng thái ban đầu sau 14 tháng điều chỉnh tỉ giá. Điều này phản ánh “*ảnh hưởng giá hàng nhập khẩu*” dần lấn át “*ảnh hưởng sản lượng*”, và sự thiếu vắng các ngành công nghiệp phụ trợ, đặc biệt cho khu vực xuất khẩu.

Trong khi đó, độ lớn tác động của các cú sốc “thực”, “cấu trúc” đến biến động cán cân thương mại là lớn và kéo dài trong nhiều năm.

Cú sốc nước ngoài được tìm thấy là có tác động lớn đến cán cân thương mại, phản ánh độ mở cao của nền kinh tế cũng như tính dễ tổn thương của thương mại quốc tế. Cú sốc dương cung và cầu trong nước đều có tác động làm cán cân thương mại xấu đi, phản ánh mức độ hấp thụ hàng nhập khẩu rất lớn của nền kinh tế mà không được chuyển hóa đáng kể vào nâng cao năng lực sản xuất trong nước cũng như năng lực gia tăng giá trị xuất khẩu. Kết quả nghiên cứu thực nghiệm cũng cho thấy 70% biến động phương sai của cán cân thương mại Việt Nam được giải thích bởi các cú sốc thực này, đồng nghĩa với nhận định gốc rễ của nhập siêu là xuất phát từ các yếu tố liên quan đến “cơ cấu” nền kinh tế, và được chia thành hai biểu hiện rõ nét là năng lực cạnh tranh công nghiệp của Việt Nam bị tụt hậu quá xa so với các nước trong khu vực và chênh lệch đầu tư - tiết kiệm nói rộng do mô hình tăng trưởng dựa vào đầu tư.

Trong khi Trung Quốc hay các nước trong khu vực đã có những nỗ lực đáng kể phục nâng tầm cạnh tranh công nghiệp quốc gia thông qua tăng nhanh giá trị gia tăng công nghiệp, tăng cường chuyển đổi cơ cấu sản xuất và xuất khẩu những ngành có hàm lượng công nghệ trung - cao, Việt Nam trong hơn 10 năm qua hầu như không có bất kỳ thay đổi nào về năng lực cạnh tranh quốc gia (nếu dựa vào tiêu chí phổ dụng hiện nay trên thế giới là giá trị gia tăng công nghiệp và hàm lượng công nghệ). Việt Nam vẫn dựa vào nguồn lực cạnh tranh so sánh truyền thống ở những ngành sử dụng tài nguyên thô hoặc hàm chứa ít công nghệ, có giá trị gia tăng thấp, đồng nghĩa với việc Việt Nam đã và đang bị tụt hậu rất xa về năng lực cạnh tranh về công nghệ, đóng góp vào trạng thái cán cân thương mại thâm hụt. Trong khi đó, những ngành công nghiệp đang là nguồn thu ngoại tệ lớn cho Việt Nam như dệt may, da giày, đồ gỗ, đồ điện tử, v.v... lại có vị thế cạnh tranh dễ bị tổn thương và chịu rủi ro từ những cú sốc bên ngoài.

Bên cạnh nguyên nhân trực tiếp là năng lực cạnh tranh của nền sản xuất và xuất khẩu yếu kém, tụt hậu và dễ tổn thương, thì một nguyên nhân cơ bản đằng sau tình trạng nhập siêu kéo dài là chênh lệch đầu tư - tiết kiệm nội địa lớn (tiết kiệm ròng quốc gia mang dấu âm), xuất phát từ mô hình tăng trưởng dựa vào đầu tư, trong khi đầu tư, đặc biệt là đầu

tư của khu vực nhà nước có hiệu quả thấp. Về lý thuyết, cán cân thương mại phản ánh chân thực tiết kiệm ròng quốc gia, bao gồm tiết kiệm ròng của khu vực nhà nước (cán cân ngân sách) và tiết kiệm ròng khu vực tư nhân (tỉ lệ tiết kiệm trừ tỉ lệ đầu tư của hộ gia đình và các doanh nghiệp, bao gồm DNNN). Đi sâu vào hành vi của mỗi khu vực kinh tế, có thể thấy Chính phủ luôn duy trì ngân sách ở trạng thái thâm hụt để duy trì mục tiêu tăng trưởng dựa vào đầu tư, đóng góp vào trạng thái âm của tiết kiệm ròng. Bên cạnh đó, sự yếu kém và các vấn đề nội tại của hệ thống tài chính ngân hàng đã “giúp sức” khiến tỉ lệ tiết kiệm của hộ gia đình suy giảm, trong khi tỉ lệ vay nợ tín dụng của khu vực doanh nghiệp tăng cao (thể hiện qua tỉ lệ tín dụng/huy động duy trì ở mức cao trên 100%), dẫn đến tiết kiệm ròng của khu vực tư nhân cũng ở trạng thái âm ở mức cao. Do đó, nếu không thay đổi mô hình tăng trưởng, tái cơ cấu nền kinh tế, trong đó có tái cơ cấu hệ thống tài chính ngân hàng thì tình trạng nhập siêu khó có thể giải quyết triệt để và bền vững.

### **Các khuyến nghị chính sách**

Dựa vào những nguyên nhân gốc rễ dẫn đến nhập siêu được phân tích trong bài nghiên cứu, có thể thấy, để giải quyết được nhập siêu, cần đảm bảo được hai điều kiện: (i) điều kiện cần là nâng cao được năng lực cạnh tranh công nghệ quốc gia; và (ii) điều kiện đủ là chuyển đổi mô hình tăng trưởng và tái cấu trúc nền kinh tế.

Nâng cao năng lực cạnh tranh công nghiệp nhằm đảm bảo tăng trưởng xuất khẩu ổn định đòi hỏi phải chuyển dịch cơ cấu sản xuất từ sản phẩm giản đơn sang sản phẩm có hàm chứa nhiều giá trị gia tăng trong mỗi ngành sản xuất, đồng thời chuyển dịch sản xuất từ ngành sử dụng tài nguyên thô và hàm lượng công nghệ thấp sang ngành hàm lượng công nghệ cao hơn. Quá trình này chịu sự tác động và chi phối của các chính sách phát triển công nghệ quốc gia, được phân chia thành nhóm các chính sách cơ bản và nhóm các những chính sách hỗ trợ:

*Nhóm các chính sách cơ bản*, với mục đích thúc đẩy bản thân các doanh nghiệp cải tiến và nâng cao hàm lượng công nghệ bao gồm:

- Những chính sách kinh tế vĩ mô tạo điều kiện cho các doanh nghiệp yên tâm đầu tư dài hạn vào phát triển công nghệ trong sản xuất: Theo đó, quan trọng là phải tạo lập được môi trường kinh tế vĩ mô ổn định (lạm phát, tỉ giá hối đoái, lãi suất, v.v...).
- Những chính sách thiết lập môi trường kinh doanh cạnh tranh tạo điều kiện cho các doanh nghiệp nhanh chóng tiếp nhận, ứng dụng công nghệ mới, và sử dụng công nghệ mới một cách hiệu quả nhất: Môi trường cạnh tranh nói chung được quyết định bởi các chính sách thương mại quốc tế và chính sách công nghiệp trong nước.
  - Đối với chính sách thương mại quốc tế, cần tạo điều kiện để các doanh nghiệp có khả năng tiếp cận những yếu tố đầu vào tại mức giá của thế giới để tăng khả năng tiếp cận với công nghệ mới.
  - Đối với chính sách công nghiệp quốc gia, cần tạo môi trường cạnh tranh thân thiện, dễ dàng và thông thoáng với giới doanh nghiệp - đây là điều kiện tốt nhất để các doanh nghiệp ứng dụng và sử dụng công nghệ hiệu quả.

*Nhóm các chính sách hỗ trợ* có mục đích cải thiện năng lực phía cung của doanh nghiệp trong quá trình phát triển công nghệ, bao gồm:

- Phát triển nguồn lực con người: Cần phát triển nguồn lực lao động có trình độ và kỹ năng thông qua hệ thống giáo dục và đào tạo có hiệu quả, những chương trình phát triển và đào tạo quản lý tốt, v.v..., bởi đây là yếu tố đầu vào quan trọng để ứng dụng cải tiến và phát triển công nghệ.
- Tăng cường khả năng tiếp cận của các doanh nghiệp tới công nghệ nước ngoài: Cần tạo cơ hội tiếp cận công nghệ cho các doanh nghiệp thông qua một số kênh quan trọng. Chuyển giao công nghệ là một nguồn chủ yếu của quá trình cải tiến công nghệ quốc gia, và được thực hiện thông qua hai kênh chính là FDI và nhập khẩu công nghệ. Vì vậy, cần mạnh dạn thắt chặt những quy định về cấp vốn FDI để hướng vào các ngành có hàm lượng công nghệ trung và cao, nên kiên quyết từ chối cấp

giấy phép cho những dự án khai thác tài nguyên quá mức, ô nhiễm môi trường và sử dụng công nghệ lỗi thời. Chính sách nhập khẩu công nghệ cao cũng cần đảm bảo tính nhất quán và có hệ thống, sau khi xây dựng được chiến lược cụ thể quyết định lựa chọn và tập trung vào một số ngành công nghệ cao để rút ngắn nhanh khoảng cách phát triển công nghệ với các quốc gia khác.

- Đảm bảo và cải thiện nguồn tài chính cho phát triển công nghệ: Cần gia tăng chi tiêu cho nghiên cứu và phát triển, đồng thời tạo lập cơ chế sử dụng các nguồn tài chính này có hiệu quả. Tăng cường khả năng tiếp cận các nguồn tài chính hỗ trợ công nghệ cho các doanh nghiệp, đặc biệt là những doanh nghiệp lớn có sức lan tỏa công nghệ để nguồn tài chính vào đúng địa chỉ, thay vì sử dụng thiếu hiệu quả và ít có tính ứng dụng như hiện nay.

Tuy nhiên, điều kiện đủ và là giải pháp cơ bản để giải quyết được vấn đề nhập siêu là phải chuyển đổi mô hình tăng trưởng và tái cấu trúc nền kinh tế, theo đó, giảm được chênh lệch giữa đầu tư và tiết kiệm quốc gia, và đảm bảo được những cân đối vĩ mô lớn của nền kinh tế. Khung khổ chung trong quá trình này là chuyển sang mô hình tăng trưởng bền vững, nâng cao hiệu quả và tăng trưởng theo chiều sâu, cắt giảm dần tổng tỉ trọng đầu tư của xã hội, đồng thời nâng cao hiệu quả và chống lãng phí trong đầu tư (đặc biệt là đầu tư công). Bên cạnh đó, cũng cần có những chính sách để tăng cường tỉ lệ tiết kiệm nội địa của nền kinh tế. Một mặt cần thực thi chính sách tài khóa thận trọng để duy trì thâm hụt ngân sách ở mức thấp, mặt khác cần tái cấu trúc mạnh mẽ hệ thống tài chính ngân hàng để không những gia tăng được tỉ lệ tiết kiệm ròng của khu vực hộ gia đình, mà còn kiểm soát có hiệu quả tốc độ gia tăng dư nợ tín dụng phục vụ cho đầu tư của khu vực doanh nghiệp.

## PHỤ LỤC

### Tăng trưởng giá trị xuất khẩu, sản lượng và giá một số mặt hàng xuất khẩu (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Hạt điều	0,1	29,8	39,3	-7,0	34,0	29,8
Tốc độ tăng sản lượng	17,4	19,2	8,4	7,1	9,9	-8,3
Tốc độ tăng giá	-14,7	8,9	28,5	-13,2	22,0	41,5
Cà phê	64,4	57,0	10,4	-18,0	6,9	48,7
Tốc độ tăng sản lượng	7,4	25,3	-13,8	11,7	2,9	3,2
Tốc độ tăng giá	53,0	25,3	28,1	-26,6	3,9	44,1
Gạo	-9,4	16,8	94,3	-8,0	21,9	12,6
Tốc độ tăng sản lượng	-11,7	-1,8	4,0	25,7	15,6	3,3
Tốc độ tăng giá	2,6	18,9	86,7	-26,8	5,5	9,0
Dầu thô	12,7	2,1	22,0	-40,2	-20,0	46,0
Tốc độ tăng sản lượng	-8,5	-8,4	-8,7	-2,8	-40,4	3,3
Tốc độ tăng giá	23,2	11,5	33,6	-38,5	34,2	41,4
Cao su	60,1	8,3	15,1	-23,5	94,6	35,5
Tốc độ tăng sản lượng	27,8	1,0	-7,9	11,1	6,9	4,4
Tốc độ tăng giá	25,3	7,2	25,0	-31,1	82,0	29,8

Nguồn: Tổng cục Thống kê.

### Phân rã phương sai của cán cân thương mại theo các cú sốc (%)

Giai đoạn (quý)	Cú sốc từ bên ngoài	Cú sốc cung trong nước	Cú sốc cầu trong nước	Cú sốc danh nghĩa trong nước
1	42,28709	3,852417	23,10648	30,75401
2	35,12042	16,40821	23,12698	25,34439
3	31,54202	21,65326	22,32911	24,47561
4	29,89433	20,60181	21,86045	27,64341
5	28,32802	20,80213	21,09072	29,77912
6	27,08002	22,49957	20,24229	30,17812
7	26,59666	23,77073	19,71484	29,91777
8	26,71259	24,14238	19,49791	29,64711
9	27,01801	24,06774	19,40743	29,50682
10	27,23421	23,99486	19,32359	29,44734
11	27,30550	24,05532	19,22912	29,41006
12	27,29520	24,18040	19,14872	29,37568

Nguồn: Kết quả từ mô hình thực nghiệm.





## **CHƯƠNG 5**

# **BIẾN ĐỘNG LAO ĐỘNG VÀ VIỆC LÀM**

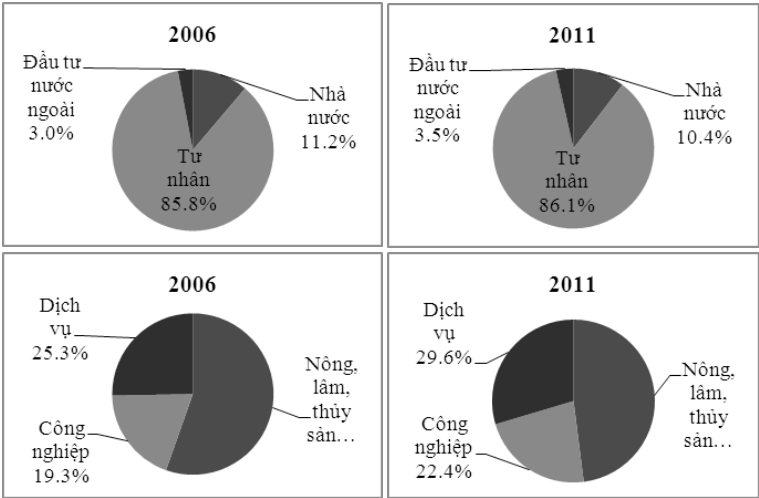
### **TÌNH HÌNH VIỆC LÀM TRONG NĂM 2011**

Việc làm là một trong những chỉ số quan trọng nhất của kinh tế vĩ mô. Điều này lại càng đúng ở Việt Nam, do lực lượng lao động tăng khá nhanh nên tạo và đảm bảo việc làm là một trong những thách thức vĩ mô lớn. Để có bức tranh về tình hình lao động và việc làm trong năm 2011, cần đặt năm này trong cả một giai đoạn để có thể thực hiện việc so sánh đánh giá. Phân tích số liệu của Tổng cục Thống kê cho giai đoạn từ năm 2006 đến năm 2011 cho thấy, tổng số việc làm trong nền kinh tế tăng từ 44 triệu lên 50,6 triệu, đạt tốc độ tăng trung bình khoảng 2,5%/năm (xem Hình 1.11 - Chương 1). Với lực lượng lao động có tốc độ tăng tương đương việc làm (2,8%/năm), số việc làm mới của Việt Nam trong giai đoạn này chủ yếu cung cấp cho những người mới gia nhập lực lượng lao động.

Liên quan đến cơ cấu lao động (từ 15 tuổi trở lên) đang làm việc trong các khu vực kinh tế, Hình 5.1 cho thấy có một sự chuyển dịch đáng kể trong giai đoạn 2006-2011. Số lao động trong nông, lâm nghiệp và thủy sản giảm từ 55,4% xuống 48%, công nghiệp và xây dựng tăng từ 19,3% lên 22,4%; khu vực dịch vụ từ 25,3% đến 29,6%. Có thể thấy công nghiệp, xây dựng và dịch vụ là những ngành đóng góp chính cho tăng trưởng việc làm và đây có thể được nhìn nhận như là một xu hướng khá tích cực. Ở một góc độ phân tích khác về cơ cấu, cho đến năm 2010, khu vực tư nhân trong nước, đặc biệt là nông nghiệp và khu vực phi chính thức, giữ vai trò chính tạo việc làm cho nền kinh tế (chiếm 86% số việc làm), còn khu vực nhà nước có vai trò giảm (từ 11,2 xuống 10,4%). Khu vực có vốn đầu tư nước ngoài còn nhỏ nên chiếm tỉ trọng

không lớn trong tổng việc làm, song tỉ trọng này có xu hướng gia tăng (tăng từ 3 lên 3,5%).

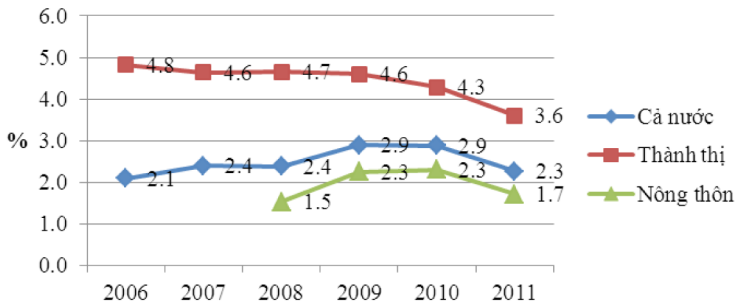
**Hình 5.1. Cơ cấu việc làm của Việt Nam, 2006 và 2011**



*Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2011.*

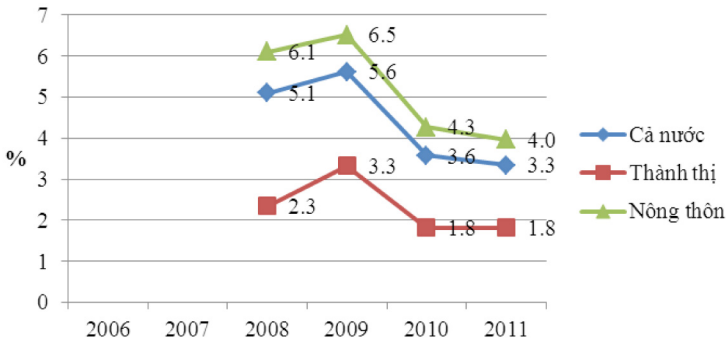
Như vậy, sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân trong nước đóng vai trò quan trọng đối với tạo việc làm, hạn chế tình trạng thất nghiệp hay thiếu việc làm. Liên quan đến các chỉ số quan trọng này của thị trường lao động, số liệu của Tổng cục Thống kê cho thấy, trong giai đoạn 2006-2011, tỉ lệ thất nghiệp tăng tăng nhẹ từ 2,1% đến 2,3%, với số người thất nghiệp tăng từ 1 lên 1,2 triệu. Riêng năm 2009 và 2010, thất nghiệp tăng do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính thế giới. Tuy tình hình thất nghiệp ở khu vực thành thị vẫn nghiêm trọng hơn so với nông thôn và cả nước và số người thất nghiệp ổn định trong khoảng 0,6 triệu, tỉ lệ thất nghiệp ở thành thị có xu hướng giảm với tỉ lệ từ 4,8% năm 2006 xuống còn 3,6% năm 2011. Tỉ lệ thiếu việc làm - một chỉ số hết sức quan trọng khác giúp đánh giá sức khỏe của khu vực nông nghiệp và khu vực phi chính thức phi nông nghiệp cũng giảm đáng kể, thể hiện sự hồi phục của các khu vực này nói riêng và nền kinh tế sau khủng hoảng (Hình 5.2 và Hình 5.3).

**Hình 5.2. Tỷ lệ thất nghiệp, 2006-2011**



*Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2011.*

**Hình 5.3. Tỷ lệ thiếu việc làm, 2006-2011**



*Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2011.*

Một chỉ tiêu quan trọng khác của thị trường lao động là tiền lương. Tuy không có số liệu của Tổng cục Thống kê về tiền lương, song những số liệu thu thập được từ các cuộc khảo sát do Viện Khoa học Xã hội Việt Nam tại các khu công nghiệp và một số địa bàn quan trọng khác ở một số tỉnh như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Bình Dương được thực hiện hàng năm trong suốt giai đoạn từ 2009 đến 2011 cũng cho thấy chỉ số này phục hồi khá tốt sau khi chạm đáy vào quý I/2009 dưới tác động của cuộc khủng hoảng kinh tế tài chính toàn cầu. Cả tiền lương danh nghĩa cũng như tiền lương thực tế (đã loại trừ yếu tố lạm phát) tại các địa bàn tiến hành khảo sát vào tháng 8/2011 đều cao hơn so với thời điểm ba năm trước đó (tháng 6/2008).

Như vậy các số liệu của Tổng cục Thống kê cũng như các thông tin số liệu do Viện Khoa học Xã hội Việt Nam thu thập được từ cuộc Đánh giá nhanh tác động của những biến động vĩ mô đến doanh nghiệp, người lao động và hộ gia đình cho thấy cả ba chỉ số chính về thị trường lao động - thất nghiệp, thiếu việc làm và tiền lương, đều tương đối khả quan trong năm 2011. Các kết quả này về thị trường lao động có thể được nhìn nhận là các điểm sáng của kinh tế vĩ mô trong năm 2011.

### **PHÂN TÍCH CÁC YẾU TỐ TÁC ĐỘNG LÊN VIỆC LÀM VÀ THU NHẬP TRONG NĂM 2011 VÀ TRIỂN VỌNG NĂM 2012**

Các kết quả của thị trường lao động nêu trên có liên quan nhiều đến tăng trưởng kinh tế cả về tốc độ cũng như cơ cấu, diễn ra trong năm 2011. Về tốc độ tăng trưởng, mặc dù tỉ lệ tăng trưởng chỉ đạt 5,89% (tức là chỉ cao hơn tăng trưởng năm 2009 trong giai đoạn 2008-2011) song đây là mức rất đáng ghi nhận trong so sánh với nhiều nước khác ở châu Á và trên thế giới. Mức này cũng không thấp hơn nhiều so với mức của các năm 2008 và 2010 (tương ứng là 6,31% và 6,78%). Song có lẽ điều đáng ghi nhận nhất chính là đạt được tốc độ tăng trưởng đáng khích lệ trong bối cảnh tổng đầu tư xã hội chịu sự sụt giảm mạnh, từ mức cao 41,9% trong năm 2010 (và còn cao hơn trong các năm 2007 và 2009 trước đó) xuống chỉ còn 34,6% trong năm 2011.

Song có lẽ cơ cấu của tăng trưởng còn đóng vai trò cao hơn đến các kết quả chính của thị trường lao động là thu nhập và việc làm. Trước hết kết quả ấn tượng trong khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản với mức tăng trưởng khoảng 4%. Đây là mức cao nhất trong vòng ba năm trở lại đây, và đóng góp tới 0,66 điểm phần trăm vào tăng trưởng kinh tế, được coi là một điểm sáng quan trọng khác của kinh tế năm 2011, và thực sự đã đóng vai trò giảm sốc khá hiệu quả cho nền kinh tế thông qua đóng góp tích cực không những chỉ cho tăng trưởng mà còn giúp kiềm chế lạm phát (thông qua kiểm chế sự gia tăng giá của các mặt hàng lương thực - thực phẩm) và bảo đảm thu nhập cho người dân ở khu vực nông thôn. Cuộc điều tra khảo sát nhanh do Viện Khoa học Xã hội Việt Nam thực hiện trong năm 2011 như được nêu ở trên cũng khẳng định những

ảnh hưởng tích cực của tăng trưởng nông nghiệp đến thu nhập và tiền lương tại các địa bàn điều tra (xem Phụ lục 3).

Tăng trưởng xuất khẩu ấn tượng trong năm 2011 (tăng khoảng 33,25% so với năm 2010) cũng là yếu tố quan trọng khác hỗ trợ cả tăng trưởng cũng như lao động và việc làm. Cơ cấu tăng trưởng xuất khẩu cũng là yếu tố có tác động tích cực lên thị trường lao động: những ngành xuất khẩu thâm dụng lao động hay có liên quan đến kế sinh nhai của lao động có ít kỹ năng đã đạt được mức tăng trưởng cao. Cụ thể, so với năm 2010, trong năm 2011, giá trị xuất khẩu dệt may tăng 25,1%, giày dép tăng 27,3%; thủy sản tăng 21,7%; điện tử máy tính tăng 16,9%; máy móc thiết bị, dụng cụ phụ tùng tăng 34,5%; gỗ và sản phẩm gỗ tăng 13,7%; gạo tăng 12,2%; cao su tăng 35%; cà phê tăng 48,1%; v.v... Du lịch đón khách quốc tế đến - lĩnh vực xuất khẩu tạo chỗ và có tác động lên việc làm và thu nhập - hoặc qua tác động trực tiếp hoặc qua tác động lan tỏa, cũng có tốc độ tăng trưởng tốt ở mức 19,1%.

Hai lĩnh vực khác có liên quan nhiều đến tạo việc làm là bán lẻ và xây dựng - những lĩnh vực không tham gia xuất nhập khẩu (non-tradables) có kết quả thấp hơn. Nếu như lĩnh vực bán lẻ vẫn đạt được sự tăng trưởng cho dù ở mức thấp (tăng 24,2% so với năm trước, song nếu loại trừ yếu tố giá thì chỉ tăng 4,7%) thì lĩnh vực xây dựng lại có mức giảm nhẹ, chỉ bằng 99,3% so với năm 2010.

Cũng với cách tiếp cận phân tích này áp dụng cho số liệu quý I/2012 đã dẫn đến những quan ngại về **khả năng có một sự đảo chiều trên thị trường lao động trong năm 2012**. Trước hết là sự suy giảm trong tốc độ tăng trưởng của toàn bộ nền kinh tế, với mức tăng trưởng chỉ đạt 4%, thấp hơn đáng kể so với mức 5,57% của quý I/2011. Những số liệu về sự gia tăng mạnh của hàng tồn kho trong quý I/2011 (chỉ số tồn kho tại thời điểm 1/3/2012 của ngành công nghiệp chế biến, chế tạo tăng 34,9% so với cùng thời điểm năm trước) cho thấy triển vọng tăng trưởng trong những quý còn lại của năm cũng sẽ rất khó khăn, do khả năng hấp thụ sản phẩm hàng hóa của nền kinh tế có xu hướng suy giảm. Tình hình còn có thể sẽ còn diễn biến khá phức tạp và nhiều ý kiến cho thấy tăng trưởng khó đạt được chỉ tiêu do Quốc hội đề ra. Tuy nhiên tác

động của tăng trưởng chậm lại lên thất nghiệp lại phức tạp hơn nhiều so với mối quan hệ có thể suy diễn từ hệ số co giãn của việc làm với tăng trưởng, do bản thân hệ số này không ổn định<sup>97</sup>. Hay nói cách khác, các dự báo về việc làm (hay thất nghiệp) dựa trên các ước tính về độ co giãn của việc làm với tăng trưởng thường có độ tin cậy không cao. Điều này có một số lý do: thứ nhất, do việc làm là chỉ số kinh tế quan trọng hàng đầu nên khi nền kinh tế suy giảm, chính sách của Chính phủ thường ưu tiên hỗ trợ các lĩnh vực thâm dụng lao động, dẫn đến một sự chuyển dịch nhất định trong cơ cấu phân bổ nguồn lực có lợi hơn cho các khu vực này. Thứ hai, các doanh nghiệp cũng thường cố giữ công nhân cho dù sản lượng có suy giảm để tránh những chi phí liên quan đến tuyển dụng lại khi kinh tế hồi phục. Thứ ba, do độ bao phủ của hệ thống bảo hiểm thất nghiệp nói riêng và hệ thống an sinh xã hội nói chung ở Việt Nam rất thấp nên đa số người lao động ở Việt Nam “không được phép thất nghiệp”: họ bằng mọi cách phải kiếm một việc khác, thường là thuộc khu vực phi chính thức với tiền lương và điều kiện làm việc thấp hơn<sup>98</sup>. Bởi vậy nên sự suy giảm kinh tế thường dẫn đến sự sụt giảm trong tiền lương và thu nhập của người lao động, thay vì là làm thay đổi đáng kể tình trạng việc làm. Tiếc là hiện nay số liệu về thu nhập và tiền lương không được thu thập thường xuyên để có thể giám sát chính xác những thay đổi trên thị trường lao động.

Phân tích số liệu quý I/2012 về cơ cấu của tăng trưởng càng làm tăng thêm mối quan ngại về khả năng sẽ diễn ra một sự đảo chiều trên thị trường lao động, cả về việc làm và thu nhập, đặc biệt là đối với lao động ít kỹ năng và có thu nhập thấp. Tăng trưởng nông nghiệp giảm nhẹ, tuy vẫn mức khá là 3,7% so với cùng kỳ năm trước. Tuy nhiên, tốc

---

<sup>97</sup>Hệ số này được một số nghiên cứu ước lượng ở mức 0,36 cho giai đoạn 2007-2009 và tăng lên 0,46 trong giai đoạn 2009-2010 (Nguồn: Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội và Tổ chức Lao động quốc tế ILO “Vietnam’s Employment Trends 2011 - Xu hướng việc làm trong năm 2011 ở Việt Nam”).

<sup>98</sup>Thị trường lao động ở Việt Nam vẫn được đặc trưng bởi tỉ lệ việc làm trong khu vực phi chính thức, chiếm gần 75% trong tổng số việc làm của cả nước. Khu vực công cộng và kinh doanh chính thức chỉ chiếm lần lượt là 11% và 16% tương ứng (Điều tra lực lượng lao động năm 2007). Đặc điểm này phản ánh tình trạng thiếu việc làm và chất lượng công việc kém do không được tiếp cận hệ thống an sinh xã hội và là vấn đề đáng lo ngại hơn của Việt Nam so với thất nghiệp hoàn toàn.

độ tăng trưởng công nghiệp đã suy giảm đáng kể, chỉ còn 4,1%, trong khi đó ngành xây dựng tăng trưởng âm, chỉ bằng 96,4% so với quý I/2010 do chịu sự tác động của việc cắt giảm đầu tư công và sự đóng băng của thị trường bất động sản.

Một số ngành xuất khẩu thâm dụng lao động hay liên quan đến kế sinh nhai của lao động có thu nhập và kỹ năng thấp cũng tăng chậm lại: xuất khẩu dệt may tăng 15,4% so với cùng kỳ năm 2011; giày dép đạt tăng 14%; thủy sản tăng 11,7%. Các ngành dệt may và da giày còn chịu sức ép của sự sụt giảm đơn hàng xuất khẩu dưới tác động của cuộc khủng hoảng nợ công châu Âu đang lan rộng và sự khó khăn kéo dài của kinh tế Mỹ. Xuất khẩu nông sản cũng bắt đầu gặp khó khăn, riêng xuất khẩu gạo và cà phê giảm cả về lượng và giá trị so với cùng kỳ năm trước, trong đó cà phê giảm 10,1% về lượng và giảm 11,8% về giá trị, gạo giảm 42,5% về lượng và giảm 42,5% về giá trị.

Sự suy giảm về tăng trưởng của nền kinh tế nói chung và của một số ngành thâm dụng lao động nói riêng dẫn đến sự gia tăng về thất nghiệp, với lượng người đăng ký thất nghiệp tăng đáng kể. Ví dụ như ở thành phố Hồ Chí Minh, báo cáo của Sở Lao động Thương binh và Xã hội thành phố Hồ Chí Minh cho thấy, trong 3 tháng đầu năm nay tại thành phố Hồ Chí Minh có gần 29.000 người lao động đăng ký thất nghiệp, trong đó gần 17.000 người đã nộp hồ sơ hưởng trợ cấp thất nghiệp, tăng gần 9.000 người so với năm 2011. Ở Hà Nội, trong quý I/2012, số lao động ở thủ đô đến đăng ký thất nghiệp là 4.667 người, tăng cao hơn nhiều so với cùng kỳ năm trước. Tháng 4, tình hình lao động đăng ký thất nghiệp tiếp tục tăng cao<sup>99</sup>. Hơn nữa, những vấn đề cơ cấu đã bắt đầu thể hiện rõ trên thị trường lao động, nổi bật nhất là sự mất cân đối giữa các địa bàn (các vùng kinh tế trọng điểm và các vùng nông thôn, vùng sâu vùng xa) và theo cơ cấu kỹ năng, tay nghề. Bởi vậy nên trong năm 2012 vẫn có thể có sự thiếu lao động cục bộ ở một số địa bàn và theo một số kỹ năng mặc dù tình trạng thiếu việc làm ở cấp độ tổng thể có thể sẽ trở nên rõ nét hơn trong năm 2012. Người lao động có thể sẽ phải đối mặt với khó khăn kép của thu nhập suy giảm và lạm phát

<sup>99</sup>Nguồn: <http://www.tienphong.vn/kinh-te/574087/qua-tai-dang-ky-that-nghiep-tpp.html>.



tiếp tục ở mức khá cao, đặc biệt liên quan đến giá cả của các mặt hàng thiết yếu đối với cuộc sống của họ như lương thực - thực phẩm, điện, xăng dầu và chi phí dịch vụ khác. Về phía doanh nghiệp, họ có thể sẽ phải tiếp tục đối mặt với tình trạng lao động nhảy việc để tìm kiếm việc làm với mức thu nhập khả dĩ hơn như đã diễn ra khá phổ biến trong năm 2011 và các năm gần đây.

## **THỊ TRƯỜNG LAO ĐỘNG VÀ HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH KINH TẾ VĨ MÔ**

Khả năng có sự đảo chiều trên thị trường lao động như đã được nêu ở trên đặt ra sự cần thiết phải giải quyết một vấn đề khác mang tính dài hạn hơn: đó là lồng ghép việc giám sát thường xuyên thị trường lao động vào quá trình hoạch định và thực thi các chính sách kinh tế vĩ mô, nhằm đảm bảo để tăng trưởng được bền vững về mặt xã hội.

Ở Việt Nam, trọng tâm của các cuộc thảo luận chính sách vĩ mô thường hướng vào tăng trưởng kinh tế, tỉ lệ lạm phát, thâm hụt cán cân thương mại, v.v... và chưa dành được một sự phân tích thích đáng đối với nhóm chỉ số về thị trường lao động, cho dù chúng là những chỉ báo vĩ mô quan trọng bậc nhất của nền kinh tế, và được sử dụng như những tham số chủ chốt trong việc xây dựng và thực thi các chính sách vĩ mô như tiền tệ, tài khóa, thương mại, tỉ giá, v.v... ở rất nhiều nước trên thế giới. Điều này có thể được lý giải bởi lý do cả liên quan đến sự sẵn có của số liệu cũng như đến nhận thức về sự cần thiết phải lồng ghép các chỉ số của thị trường lao động vào trong việc hoạch định chính sách vĩ mô như tiền tệ hay tài khóa.

Về vấn đề số liệu, so với các chỉ số vĩ mô khác như tăng trưởng, lạm phát, các cán cân vĩ mô, thông tin về thị trường lao động còn kém hoàn thiện hơn đáng kể, cả về tần suất thu thập cũng như chất lượng số liệu. Bởi vậy nên khi thực hiện phân tích tác động của các chính sách kinh tế lên lao động và việc làm, các chuyên gia buộc phải đi đường vòng là xem xét diễn biến của các ngành thâm dụng lao động. Tuy hữu ích song cách này có nhiều khiếm khuyết bởi một số lý do. Thứ nhất, khu vực không chính thức (informal sector) ở Việt Nam có quy mô còn

khá lớn so với khu vực chính thức, và cũng là khu vực sử dụng nhiều lao động ít kỹ năng và có thu nhập thấp, trong khi đó số liệu thống kê liên quan đến tình hình sản xuất kinh doanh của khu vực này lại thiếu vắng. Thứ hai, khu vực không chính thức là nơi hấp thụ lao động từ khu vực chính thức nhờ có một sự liên thông về lao động khá chặt chẽ giữa hai khu vực này, nhất là đối với nhóm lao động ít kỹ năng. Bởi vậy nên kể cả khi số liệu thống kê cho thấy khu vực chính thức gặp nhiều khó khăn thì như đã được thảo luận ở trên, tỉ lệ thất nghiệp chung chưa chắc đã gia tăng do khu vực không chính thức sẽ phải hấp thụ lao động bị thôi việc vì ở Việt Nam người lao động buộc phải nỗ lực tìm kiếm bằng được việc làm để có nguồn thu nhập trang trải các chi phí thiết yếu của đời sống do hệ thống bảo hiểm thất nghiệp có độ bao phủ thấp (chỉ chiếm khoảng 20% tổng số người lao động). Do vậy nên những khó khăn của doanh nghiệp chủ yếu sẽ chuyển tải thành sự suy giảm thu nhập cũng như suy giảm chất lượng của việc làm (người lao động bị thôi việc buộc phải làm những việc có mức lương thấp hơn và điều kiện lao động khác kém hơn). Bởi vậy cần tiếp tục hoàn thiện thông tin về thị trường lao động bằng việc thu thập thường xuyên hơn (nếu có thể là hàng tháng) và chất lượng số liệu tốt hơn (đặc biệt là tiền lương). Nhờ có sự tiến bộ vượt bậc của công nghệ thông tin, đặc biệt là sự xuất hiện của máy tính bảng (tablet) giá rẻ cho phép thu thập và xử lý tức thời thông tin thu thập được với chi phí giảm mạnh nên đây là hướng phát triển mang tính khả thi cao. Một hệ thống thông tin tốt và thường xuyên cập nhật về thị trường lao động đóng vai trò quan trọng giúp giám sát thường xuyên các kết quả vĩ mô của quá trình tái cơ cấu và chuyển đổi mô hình tăng trưởng diễn ra trong bối cảnh nền kinh tế toàn cầu và trong nước có nhiều biến động.

Liên quan đến thị trường lao động và quá trình hoạch định chính sách, hiện nay các vấn đề về việc làm và thu nhập được nhìn chủ yếu từ góc độ vĩ mô như đào tạo nghề, tiền lương tối thiểu, v.v... Trong khi đó, những chính sách vĩ mô như tiền tệ, tỉ giá, tài khóa, thương mại, phát triển ngành, v.v... đóng vai trò hết sức quan trọng đối với tạo việc làm. Mặt khác, hệ thống an sinh xã hội gắn với người lao động (đặc biệt là

bảo hiểm thất nghiệp, v.v...) đóng vai trò như là một cơ chế bình ổn vĩ mô tự động: thu vào khi kinh tế tăng trưởng và do đó giúp hạ nhiệt khi nền kinh tế tăng trưởng nóng và chi trả khi nền kinh tế suy giảm và do đó giúp tăng nhiệt khi nền kinh tế bị nguội lạnh. Bởi vậy việc lồng ghép các kết quả của thị trường lao động vào quá trình hoạch định chính sách vĩ mô và củng cố hệ thống an sinh xã hội gắn với người lao động theo hướng mở rộng diện bao phủ và tăng tính hiệu lực cần phải được nhìn nhận như là một nội dung quan trọng của một khuôn khổ điều hành kinh tế vĩ mô trong trung và dài hạn.

## KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

### Kết luận

Những số liệu mới nhất cho thấy tình hình kinh tế vĩ mô ở Việt Nam ***thay đổi khá nhanh trong vài tháng gần đây***, chuyển từ sự tăng trưởng nóng với lạm phát cao và thâm hụt thương mại đáng kể (cả hai dẫn đến sức ép mạnh lên tỉ giá) sang lạm phát giảm tốc mạnh (lạm phát trong tháng 4 gần bằng 0%) và cán cân thương mại gần như cân bằng (cả hai giúp cho tỉ giá khá ổn định), song với cái giá phải trả là những dấu hiệu của sản xuất đình trệ đang trở nên ngày càng rõ nét (thể hiện qua tốc độ tăng trưởng thấp 4% trong quý I và tồn kho tăng mạnh) dưới tác động của nhóm yếu tố chi phí đẩy mang tính chủ đạo.

Điều này đòi hỏi có những điều chỉnh chính sách phù hợp trong năm 2012 để giúp chèo lái con thuyền kinh tế vĩ mô lách qua hàng lang hẹp giữa “núi lửa của lạm phát” và “tảng băng của suy giảm kinh tế”, ***để đạt được một sự đánh đổi tối ưu trong ngắn hạn giữa tăng trưởng và lạm phát***. Trong khi đó vẫn cần tiếp tục đẩy mạnh quá trình tái cơ cấu để xử lý ***những vấn đề dài hạn của nền kinh tế***, với trọng tâm là đầu tư công, hệ thống ngân hàng và doanh nghiệp nhà nước, giúp chuyển nền kinh tế từ mô hình tăng trưởng theo chiều rộng trên cơ sở gia tăng đầu vào sang tăng trưởng theo chiều sâu dựa trên năng suất và hiệu quả và đảm bảo bền vững về môi trường và xã hội.

## Kiến nghị chính sách

*Trong ngắn hạn*, liên quan đến các *công cụ chính sách*, do lạm phát thực tế và kỳ vọng đã giảm đáng kể, *chính sách tiền tệ* có thể thực thi một cách linh hoạt hơn để có thể hỗ trợ cho các ngành thâm dụng lao động nhằm duy trì việc làm và đảm bảo an sinh xã hội:

- Ngân hàng Nhà nước có thể tiếp tục mua vào ngoại tệ để vừa tăng thanh khoản cho hệ thống, vừa hỗ trợ cho các ngành xuất khẩu và các ngành cạnh tranh với nhập khẩu và vừa tiếp tục đưa dự trữ ngoại hối lên các mức an toàn hơn. Tiếp tục cho các doanh nghiệp xuất khẩu vay ngoại tệ để có thể tiếp cận với nguồn vốn giá rẻ trong khi lại đảm bảo an toàn hệ thống do có nguồn ngoại tệ để trả nợ.
- Nếu đã giảm tốc của lạm phát vẫn tiếp tục được duy trì trong những tháng tới, Ngân hàng Nhà nước có thể tiếp tục điều chỉnh giảm lãi suất huy động, song với bước nhảy ngắn hơn là 0,5 điểm phần trăm thay vì 1 điểm phần trăm như hiện nay để không làm thay đổi đột ngột hành vi của người gửi tiền, và tiếp tục thể hiện quan điểm thận trọng và tiếp tục ưu tiên bình ổn vĩ mô.
- Điều quan trọng hơn là cần yêu cầu các ngân hàng thương mại nhanh chóng hạ lãi suất cho vay do dư địa để làm việc này vẫn còn nhiều, do (i) các ngân hàng thương mại lớn hiện có mức lãi cao so với các doanh nghiệp đang phải gồng sức để tránh khỏi thua lỗ; và (ii) tiền lương và thu nhập của nhân viên, từ cấp thấp cho đến cấp quản lý ở các ngân hàng thương mại lớn hiện cao một cách bất hợp lý so với mặt bằng xã hội<sup>100</sup>, gây ra sự phản cảm trong bối cảnh kinh tế gặp nhiều khó khăn như hiện nay. Bởi vậy trong ngắn hạn cần thiết phải áp lãi suất trần cho vay, và có cơ chế độc lập giám sát chặt chẽ việc thực hiện.

<sup>100</sup>Báo cáo của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội công bố giữa tháng 1/2012 cho thấy, với viên chức quản lý, cán bộ ngành ngân hàng, tài chính, bảo hiểm được trả lương cao nhất, trung bình gần 16 triệu đồng/người, gấp 1,5 lần so với công nghiệp khai thác, chế biến và gấp đôi ngành xây dựng.

- Đề khuyến khích ngân hàng cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ hoặc lĩnh vực cần khuyến khích phát triển vay vốn, Ngân hàng Nhà nước có thể quy định tỉ lệ dư nợ tín dụng đến khu vực doanh nghiệp vừa và nhỏ (hoặc lĩnh vực cần khuyến khích phát triển) so với tổng dư nợ tín dụng trong năm của một ngân hàng.
- Ưu tiên số một hiện nay là giải quyết dứt điểm chín ngân hàng yếu kém, với thời hạn nhanh nhất, được công bố rõ ràng, để xóa bỏ tình trạng “bình không thông nhau” trong hệ thống ngân hàng giữa nhóm “lành mạnh” và nhóm “yếu kém” hiện đang gây ra tình trạng bất ổn trong toàn bộ hệ thống. Để đẩy nhanh việc này, Ngân hàng Nhà nước có thể trực tiếp đứng ra nắm quyền kiểm soát những ngân hàng không có ai nhận, thậm chí bắt chủ sở hữu của các ngân hàng đó phải ra đi tay trắng. Nếu không nhanh chóng giải quyết những “gót chân Asin” này thì hệ thống ngân hàng nói riêng và nền kinh tế nói chung vẫn có nguy cơ bị tổn thương lớn. Một khi vấn đề này được giải quyết thì có thể bỏ trần lãi suất.

Liên quan đến *chính sách tài khóa*, về phần thu ngân sách, có thể xem xét giảm hay miễn thuế đối với các doanh nghiệp thâm dụng lao động, và giãn thuế đối với các doanh nghiệp khác để các doanh nghiệp này có thêm nguồn vốn hoạt động. Về phần chi ngân sách, kiên quyết cắt giảm các dự án không ưu tiên và giám sát chặt chẽ việc này. Tăng chi cho an sinh xã hội, đặc biệt là cho các lĩnh vực y tế và chăm sóc sức khỏe dành cho người nghèo, người thu nhập thấp. Tăng chi cho lĩnh vực nông nghiệp nông thôn. Cho phép lao động nhập cư được mua điện giá hợp lý thông qua các hình thức như thẻ mua điện trả trước, v.v... để giúp họ không phải cắt giảm những chi tiêu thiết yếu khác.

Đối với một vấn đề đang nổi lên nay là *sự đóng băng của thị trường bất động sản*, có liên quan nhiều đến ngành xây dựng và sản xuất vật liệu xây dựng thâm dụng lao động, dư địa chính sách rất hạn chế. Vấn đề lớn nhất là sự sai lệch trong cơ cấu sản phẩm bất động sản, làm cho cung cầu không có khả năng khớp nối trừ khi giá bất động sản phải giảm mạnh (đặc biệt là ở Hà Nội). Khả năng hỗ trợ duy nhất là cho phép

các ngân hàng thương mại giãn nợ có thời hạn đối với các khoản cho vay bất động sản để giúp các doanh nghiệp bất động sản có thêm thời gian để hạ giá “thanh lý hàng tồn kho”. Các doanh nghiệp kinh doanh bất động sản cũng phải tuân thủ “kỷ luật thị trường”, “lời ăn lỗ chịu” như các doanh nghiệp thuộc các ngành khác và điều này cần được các cơ quan quản lý truyền tải rõ ràng để tránh các doanh nghiệp này mong chờ vào “một gói giải cứu” vừa tiếp tục làm méo mó thị trường, vừa kéo dài quá trình tái cơ cấu lại thị trường quan trọng này.

*Trong trung đến dài hạn, cần đẩy mạnh cải cách môi trường đầu tư - kinh doanh, đặc biệt cần phải hoàn thiện và làm cho các luật quan trọng đối với nền kinh tế trở nên hiệu quả và mang tính thực thi cao như Luật Cạnh tranh, Luật Phá sản. Trong thời gian vừa qua và sắp tới, các nước trong khu vực tích cực thực hiện cải cách nền kinh tế để ứng phó với những thách thức đang gia tăng trên thế giới. Điều này giúp làm tăng tính hấp dẫn của các nước này đối với đầu tư trực tiếp nước ngoài FDI. Do đó Việt Nam cần phải cải cách và đổi mới mạnh mẽ hơn nữa, nhất là các khung khổ luật pháp để có thể trở nên hấp dẫn hơn với các nhà đầu tư nước ngoài, qua đó giúp đất nước có thêm nguồn lực để tăng cường năng lực sản xuất và cải thiện công nghệ.*

*Đồng thời cần đưa việc giám sát thường xuyên các kết quả chính của thị trường lao động như thất nghiệp, thiếu việc làm, tiền lương v.v... trở thành một cấu phần hữu cơ của quá trình hoạch định và thực thi các chính sách kinh tế vĩ mô. Cần tận dụng sự tiến bộ vượt bậc của công nghệ thông tin để có thể thu thập thông tin và số liệu về thị trường lao động với chất lượng và tần suất cao để tạo ra được một cơ chế thông tin phản hồi nhanh và đáng tin cậy nhằm giúp các cơ quan hoạch định và giám sát chính sách kinh tế vĩ mô có thể nắm bắt nhanh chóng tình hình để có thể đưa ra được những điều chỉnh chính sách hợp lý và kịp thời.*

## PHỤ LỤC

### Thu nhập chi tiêu bình quân trung bình một vài nhóm công nhân trực tiếp Khu công nghiệp (2010-2011)

	TP. Hồ Chí Minh	Bình Dương -- Đồng Nai	Hà Nội	Hải Dương
2010				
Thu nhập	Khoảng từ 2,7-3 triệu đồng nếu tăng ca (Mức lương cơ bản khoảng 1,5 triệu đồng, phụ cấp khoảng 400 nghìn, tăng ca khoảng 1,1 triệu đồng)	Khoảng từ 2-2,5 triệu đồng nếu tăng ca (Mức lương cơ bản khoảng 1,2-1,4 triệu đồng, phụ cấp khoảng 300 nghìn, tăng ca khoảng 700 nghìn đồng)	Khoảng từ 2-2,4 triệu đồng khi tăng ca (Mức lương cơ bản khoảng 1,2-1,5 triệu đồng, phụ cấp khoảng 400 nghìn, tăng ca khoảng 500 nghìn đồng)	Khoảng 1,9-2,2 triệu đồng nếu tăng ca (Mức lương cơ bản khoảng 1,2 triệu đồng, phụ cấp khoảng 200 nghìn, tăng ca khoảng 500 nghìn đồng)
Chi phí phòng trọ/tháng bao gồm điện nước	Tại thành phố Hồ Chí Minh do lượng di cư lớn nên giá phòng gồm điện nước tại khu vực này tương đối cao từ 300-350 nghìn đồng/người/tháng	Dao động từ 200-250 nghìn/người/tháng	Giá tiền phòng cho công nhân thuê hiện nay ở Hà Nội dao động từ 200-250 nghìn đồng/ người/tháng	Đa phần lao động động địa phương làm công nhân thường đi đi về về trong ngày, để tiết kiệm chi phí sinh hoạt
Chi phí sinh hoạt - Tiền tiết kiệm/tháng	Tiền ăn 450-600 nghìn/người/tháng. Chi phí sinh hoạt khoảng 1,2-1,5 triệu đồng. Tuy giá cả sinh hoạt tại thành phố Hồ Chí Minh có cao hơn hẳn các vùng khác, sau khi trừ các khoản chi tiêu cá nhân trung bình một tháng công nhân tiết kiệm khoảng 1,2 triệu đồng	Tiền ăn 450-500 nghìn/người/tháng. Chi phí sinh hoạt khoảng 1 triệu đồng - giá sinh hoạt không quá cao - trung bình một tháng công nhân tiết kiệm khoảng 1,2 triệu đồng	Chi phí sinh hoạt khoảng 1,2-1,5 triệu đồng; Tiết kiệm được khoảng 800 nghìn đến hơn khoảng 1 triệu đồng	Công nhân độc thân, sống dựa vào gia đình; trung bình một tháng tiêu 500.000; còn lại đưa cho bố mẹ chi tiêu chung trong gia đình. Với những công nhân đã có gia đình thường tăng gia thêm các công việc khác như làm ruộng; chăn nuôi, v.v... để tăng thêm thu nhập đồng thời giảm bớt chi phí sinh hoạt (lương thực, thực phẩm).
2011				
Thu nhập	Khoảng từ 3-3,9 triệu đồng nếu tăng ca (Mức lương cơ bản khoảng 1,7 -2,5 triệu đồng, phụ cấp khoảng 400 nghìn, tăng ca khoảng 1,2 triệu đồng)	Khoảng từ 2,8-3,4 triệu đồng nếu tăng ca (Mức lương cơ bản khoảng 1,8-2,2 triệu đồng, phụ cấp khoảng 500 nghìn đồng.)	Trung bình 3-3,7 triệu đồng (lương cơ bản 1,8-2,3 triệu đồng, phụ cấp 0,5 triệu đồng/tháng)	Trung bình từ 2,6-3,4 triệu đồng (lương cơ bản 1,45 -1,8 triệu/tháng; phụ cấp 0,8 triệu đồng/tháng)

Chi phí phòng trọ/ tháng bao gồm điện nước	350-400 nghìn đồng/ người/tháng	200-250 nghìn đồng / p h ò n g / tháng, phòng hai người	450 nghìn đồng/ phòng/tháng phòng hai người	350 nghìn đồng/tháng/ phòng, phòng hai người
Chi phí sinh hoạt - Tiền tiết kiệm/ tháng	Chi trung bình 1,5-2 triệu đồng/tháng. Tiết kiệm 1-2 triệu đồng/tháng.	Chi trung bình khoảng 1,5-2 triệu đồng/tháng nên cũng tiết kiệm được 500-1,6 triệu đồng gửi về quê	Chi trung bình 1,5-2,0 triệu đồng/ tháng nên tiết kiệm được 1 triệu đồng/tháng	Chi trung bình 500 nghìn đồng/ tháng (không phải thuê nhà trọ)

*Nguồn:* Đánh giá nhanh tác động của những biến động vĩ mô đến doanh nghiệp, người lao động và hộ gia đình (RIM) 2009-2011, Khảo sát nhanh tại các xóm trọ công nhân nhập cư tại chín khu công nghiệp (8/2011) (chi phí ở không tăng nhiều do được hỗ trợ điện nước 2011).



**Thu nhập thực tế của công nhân khu công nghiệp (sau khi đã loại trừ yếu tố lạm phát)**

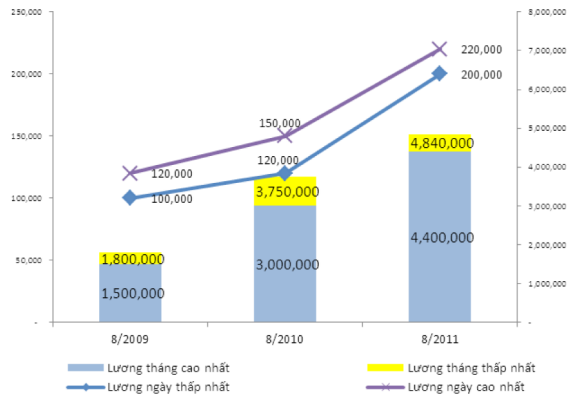
Công nhân khu công nghiệp	Thu nhập (nghìn đồng/người/tháng)					
	2008 - Trước hoàng	khủng hoàng*	Đáy hoàng*	khủng hoàng*	8/2009	8/2010
Thu nhập danh nghĩa						
Hà Nội - Bắc Thăng Long	1.500 - 1.700	900	- 1.300	1.600 - 1.700	2.000 - 2.400	3.000 - 3.700
TP. Hồ Chí Minh	1.700 - 2.100	1.000	- 1.200	1.500 - 2.100	2.700 - 3.000	3.000 - 3.900
Đồng Nai	1.700 - 2.600	1.100	- 1.200	2.200 - 2.400	2.400 - 2.800	2.800 - 3.400
Bình Dương	2.000 - 2.500	1.100	- 1.200	1.500 - 2.000	2.400 - 2.800	2.800 - 3.400
Chỉ số giá tiêu dùng tăng % (Nguồn: TCTK)	6/2008	12/2008		8/2009	8/2010	8/2011
	Cả nước	1,22		3,47	8,18	23,02
	Hà Nội	3,96		2,85	8,62	22,68
	TP. Hồ Chí Minh	1,37		4,54	8,20	19,00
	Đồng Nai	1,18		3,01	7,58	18,76
	Bình Dương	-0,21		4,48	6,73	16,50
	Hà Nội	4,36		3,14	9,48	24,95
	TP. Hồ Chí Minh	1,51		4,99	9,02	20,90
	Đồng Nai	1,30		3,31	8,34	20,64
	Bình Dương	-0,23		4,93	7,40	18,15
Thu nhập thực tế (quy đổi về 6/2008 với mức tăng chỉ số giá tiêu dùng theo Tổng cục Thống kê)						
Hà Nội - Bắc Thăng Long	1.500 - 1.700	866 - 1.250	1.556 - 1.653	1.841 - 2.210	2.445 - 2.521	3.016 - 3.277
TP. Hồ Chí Minh	1.700 - 2.100	986 - 1.184	1.435 - 2.009	2.495 - 2.773	2.521 - 2.603	2.863 - 2.918
Đồng Nai	1.700 - 2.600	1.087 - 1.186	2.136 - 2.330	2.231 - 2.603	2.358 - 2.403	2.863 - 2.918
Bình Dương	2.000 - 2.500	1.102 - 1.203	1.436 - 1.914	2.249 - 2.623	2.403 - 2.445	2.918 - 3.016

Thu nhập thực tế (quy đổi về 6/2008 với mức tăng giá giả định 1)															
Hà Nội - Bắc Thăng Long	1.500	-	1.700	862	-	1.246	1.551	-	1.648	1.827	-	2.192	2.401	-	2.961
TP. Hồ Chí Minh	1.700	-	2.100	985	-	1.182	1.429	-	2.000	2.477	-	2.752	2.481	-	3.226
Đồng Nai	1.700	-	2.600	1.086	-	1.185	2.129	-	2.323	2.215	-	2.585	2.321	-	2.818
Bình Dương	2.000	-	2.500	1.103	-	1.203	1.430	-	1.906	2.235	-	2.607	2.370	-	2.878
Giá định 2: mức tăng giá cao hơn 15% so với mức tăng chung	Hà Nội				4,55				3,28		9,91			26,08	
	TP. Hồ Chí Minh				1,58				5,22		9,43			21,85	
	Đồng Nai				1,36				3,46		8,72			21,57	
	Bình Dương				-0,24				5,15		7,74			18,98	
Thu nhập thực tế (quy đổi về 6/2008 với mức tăng giá giả định 2)															
Hà Nội - Bắc Thăng Long	1.500	-	1.700	861	-	1.243	1.549	-	1.646	1.820	-	2.184	2.379	-	2.935
TP. Hồ Chí Minh	1.700	-	2.100	984	-	1.181	1.426	-	1.996	2.467	-	2.741	2.462	-	3.201
Đồng Nai	1.700	-	2.600	1.085	-	1.184	2.126	-	2.320	2.208	-	2.575	2.303	-	2.797
Bình Dương	2.000	-	2.500	1.103	-	1.203	1.427	-	1.902	2.228	-	2.599	2.353	-	2.858
Giá định 3: mức tăng giá cao hơn 30% so với mức tăng chung	Hà Nội				5,15				3,71		11,21			29,48	
	TP. Hồ Chí Minh				1,78				5,90		10,66			24,70	
	Đồng Nai				1,53				3,91		9,85			24,39	
	Bình Dương				-0,27				5,82		8,75			21,45	
Thu nhập thực tế (quy đổi về 6/2008 với mức tăng giá giả định 3)															
Hà Nội - Bắc Thăng Long	1.500	-	1.700	856	-	1.236	1.543	-	1.639	1.798	-	2.158	2.317	-	2.857
TP. Hồ Chí Minh	1.700	-	2.100	983	-	1.179	1.416	-	1.983	2.440	-	2.711	2.406	-	3.128
Đồng Nai	1.700	-	2.600	1.083	-	1.182	2.117	-	2.310	2.185	-	2.549	2.251	-	2.733
Bình Dương	2.000	-	2.500	1.103	-	1.203	1.417	-	1.890	2.207	-	2.575	2.305	-	2.800

*Ghi chú* \* Thu nhập ở mức thấp nhất trong khoảng thời gian cuối 2008, đầu năm 2009 với công nhân nghỉ luân phiên, vẫn có thời gian đi làm và khoảng 2-3 ngày nghỉ/tuần với 70-75% lương. Rất nhiều trường hợp xin nghỉ tự nguyện hưởng trợ cấp nghỉ việc một lần. \*\* Rủi ro hàng hóa của công nhân nhập cư (tiền phòng trọ, điện, nước, tiền ăn, chi sinh hoạt khác) đều tăng. Vì vậy, giả định mức tăng chung của công nhân sẽ cao hơn so với mức tăng chung.

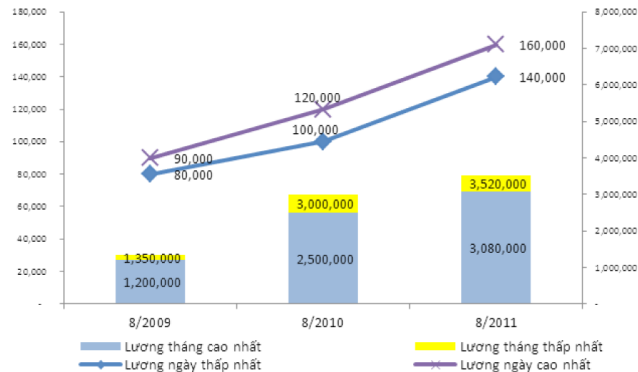
*Nguồn:* RIM 2009-2011, Phòng vấn công nhân về mức thu nhập trung bình của công nhân trực tiếp bình thường đã làm việc khoảng một đến hai năm.

### Tiền lương của lao động nam thuộc khu vực không chính thức tại đô thị



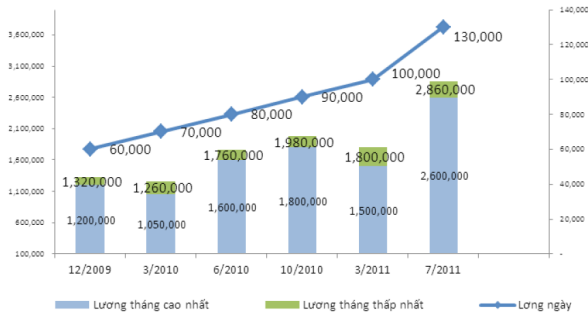
*Nguồn:* Thu nhập và tiền lương tại các địa bàn điều tra trong khuôn khổ Đánh giá nhanh tác động của các biến động vĩ mô đến doanh nghiệp, người lao động và hộ gia đình (RIM) do Viện Khoa học Xã hội Việt Nam thực hiện.

### Tiền lương của lao động nữ thuộc khu vực không chính thức tại đô thị



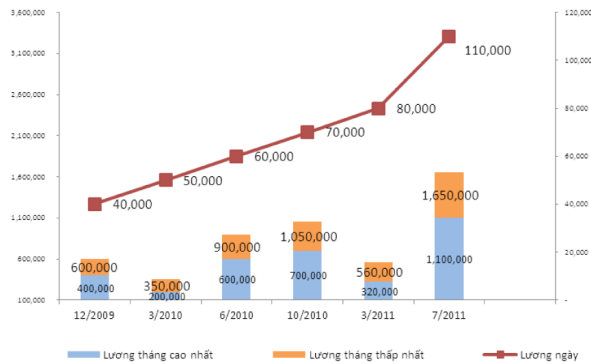
*Nguồn:* Thu nhập và tiền lương tại các địa bàn điều tra trong khuôn khổ Đánh giá nhanh tác động của các biến động vĩ mô đến doanh nghiệp, người lao động và hộ gia đình (RIM) do Viện Khoa học Xã hội Việt Nam thực hiện.

## Tiền lương của lao động nam tại nông thôn



*Nguồn:* Thu nhập và tiền lương tại các địa bàn điều tra trong khuôn khổ Đánh giá nhanh tác động của các biến động vĩ mô đến doanh nghiệp, người lao động và hộ gia đình (RIM) do Viện Khoa học Xã hội Việt Nam thực hiện.

## Tiền lương của lao động nữ tại nông thôn



*Nguồn:* Thu nhập và tiền lương tại các địa bàn điều tra trong khuôn khổ Đánh giá nhanh tác động của các biến động vĩ mô đến doanh nghiệp, người lao động và hộ gia đình (RIM) do Viện Khoa học Xã hội Việt Nam thực hiện.



## CHƯƠNG 6

# NHỮNG NỀN TẢNG CỦA TĂNG TRƯỞNG

### DẪN NHẬP

Từ khi bắt đầu Đổi Mới năm 1986, Việt Nam đã thực hiện nhiều cải cách theo hướng thị trường, hội nhập với kinh tế thế giới và khu vực nhằm tạo thêm cơ hội cũng như nâng cao khả năng tận dụng các cơ hội cho phát triển kinh tế. Đây chính là tiền đề quan trọng để Việt Nam thu được những thành tựu quan trọng trong tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo, đưa Việt Nam từ một nước thu nhập thấp sang một nước có thu nhập trung bình thấp.

Một thách thức lớn nhất đối với Việt Nam hiện nay là làm sao duy trì được tăng trưởng nhanh, bền vững. Quá trình hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng, nhất là từ khi gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) năm 2007, đã cho thấy nền kinh tế Việt Nam dễ tổn thương hơn trước những biến động của thị trường thế giới. Đặc biệt, quá trình này làm bộc lộ rõ hơn những điểm yếu cố hữu của nền kinh tế Việt Nam. Đó là mô hình tăng trưởng dựa nhiều vào sự “bành trướng” đầu tư công và tín dụng (“đồng tiền dễ dãi”), việc mở rộng các yếu tố đầu vào (như vốn, lao động), trong khi hiệu quả sử dụng nguồn lực lại chậm được cải thiện.

Trong bối cảnh ấy, chính sách ổn định kinh tế vĩ mô và kiềm chế lạm phát trong thời gian vừa qua, dù ngụ ý hay công khai thể hiện sự chấp nhận đánh đổi tăng trưởng kinh tế giảm trong ngắn hạn, không cản trở tư duy hướng tới tăng trưởng nhanh, bền vững. Việt Nam đang đứng trước cả cơ hội và áp lực để tái cơ cấu nền kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng hiệu quả, bền vững hơn. Chính vì vậy, việc xem xét lại nguồn gốc và rộng hơn là những nền tảng của tăng

trưởng kinh tế là một nội dung cần thiết để có tư duy, chính sách thích hợp trong thời gian tới.

## **TĂNG TRƯỞNG VÀ NHỮNG NỀN TẢNG CỦA TĂNG TRƯỞNG**

*Tăng trưởng kinh tế* là điểm khởi đầu của phát triển, xét cả về mặt lý luận và thực tiễn. Ở đây, tăng trưởng kinh tế được hiểu là việc tạo ra nhiều của cải hơn nhằm đáp ứng nhu cầu xã hội. Tăng trưởng kinh tế thường được đo lường dựa trên các chỉ số Tổng sản phẩm trong nước (GDP) và/hoặc Tổng sản phẩm quốc gia (GNP). GDP là toàn bộ hàng hoá, dịch vụ mới được tạo ra trong một kỳ (chẳng hạn một năm) bằng các nhân tố sản xuất trong phạm vi lãnh thổ quốc gia. GNP cũng phản ánh lượng hàng hoá, dịch vụ mới được tạo ra trong một kỳ nhất định, song bởi các nhân tố sản xuất do công dân quốc gia đó sở hữu. Với các chỉ số này, tăng trưởng kinh tế chỉ đơn thuần đề cập đến gia tăng năng lực để tạo ra giá trị gia tăng thông qua các hoạt động kinh tế. Để đánh giá tăng trưởng kinh tế, GDP/GNP tính theo giá cơ sở của cùng một năm gốc (GDP/GNP thực) thường được quan tâm nhiều hơn do loại bỏ được biến động giá cả.

Tăng trưởng kinh tế không chỉ đơn thuần là làm ra nhiều hơn cái vốn có mà cần trở thành một quá trình dịch chuyển cơ cấu làm thay đổi tất cả các khía cạnh sản xuất và tiêu dùng. Sự dịch chuyển cơ cấu kinh tế, trình độ công nghệ phát sinh do nhiều nguyên nhân. Thu nhập tăng làm thay đổi xu hướng tiêu dùng, gây áp lực “buộc” sản xuất, công nghệ thay đổi cho phù hợp. Đến lượt mình, sản xuất và công nghệ lại có thể kích thích cách thức tiêu dùng mới, v.v... Tốc độ dịch chuyển cơ cấu kinh tế phụ thuộc vào năng lực thể chế (thị trường, nhà nước), mức độ mở cửa, v.v... Có thể nói, “tăng trưởng kinh tế không phải là tất cả, song nếu không có tăng trưởng thì chúng ta cũng không thể đi đến đâu”.<sup>101</sup>

Các nhà kinh tế học đều thừa nhận rằng tăng trưởng kinh tế phụ thuộc vào các nhân tố chính là lao động, vốn, tài nguyên (đất đai), tri thức, công nghệ và kỹ năng của người lao động. Tuy nhiên, trong một

---

<sup>101</sup>UNESCAP (2001).

thời gian dài, vốn luôn được xem là nhân tố thiết yếu đầu tiên đảm bảo tăng trưởng. Theo đó, các nước nghèo rất khó thoát ra khỏi “vòng luẩn quẩn của sự đói nghèo”: Thu nhập thấp  $\Rightarrow$  tiết kiệm thấp  $\Rightarrow$  đầu tư thấp  $\Rightarrow$  tăng trưởng thấp  $\Rightarrow$  thu nhập thấp.

Quan điểm bi quan này về tăng trưởng đã không tính đầy đủ đến hai yếu tố là: (i) hiệu quả đầu tư là khác nhau ứng với mỗi mức tiết kiệm và đầu tư, tùy thuộc vào năng lực tri thức, quản trị và kỹ năng lao động; và (ii) trong bối cảnh mở cửa, hội nhập và toàn cầu hoá, mỗi nước đều có thể thu nhận thêm các nguồn vốn hỗ trợ (trong nhiều trường hợp được xem như một “cú hích” cho nền kinh tế) cùng năng lực và các kỹ năng từ bên ngoài. Nhìn chung, bên cạnh việc thừa nhận vai trò to lớn của tích lũy và vốn, các học thuyết tăng trưởng kinh tế cũng cho thấy như vậy.

Học thuyết của Solow (1956) về tăng trưởng kinh tế trong mối quan hệ với các nhân tố (vốn, lao động, công nghệ) và với đầu tư - tiết kiệm vẫn được xem là “có ích nhất” vì nó không chỉ dựa trên những giả định tương đối thực tế, mà còn đi kèm với những hàm ý chính sách quan trọng như: (i) trong khi vai trò của tiết kiệm và đầu tư đối với tăng trưởng kinh tế được đề cao, đầu tư chỉ làm tăng thu nhập bình quân đầu người trong thời kỳ chuyển tiếp do năng suất cận biên của vốn giảm dần; (ii) các nước nghèo có tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh hơn và cuối cùng sẽ “tiến kịp” các nước phát triển. Lý do là các nước nghèo có tỷ lệ vốn trên lao động thấp, nên hiệu quả của đồng vốn được sử dụng cao hơn, do đó kéo theo tốc độ tăng trưởng nhanh hơn trong giai đoạn chuyển tiếp. Tuy nhiên, quá trình “tiến kịp” này là có điều kiện. Một số không ít nền kinh tế đã không tiến kịp các nước giàu hơn, và thậm chí còn rơi vào tình trạng tăng trưởng thấp và nghèo đói; và (iii) nhân tố duy nhất duy trì quá trình tăng trưởng bền vững chính là tiến bộ công nghệ. Tuy nhiên, Solow chưa chỉ ra được tiến bộ công nghệ diễn ra như thế nào và có chịu tác động chính sách hay không.

Lịch sử cho thấy kinh tế thế giới chỉ thực sự tăng trưởng nhanh chóng cùng với các cuộc cách mạng công nghiệp và công nghệ trong vòng hơn hai thế kỷ trở lại đây. Trong hai thế kỷ 19 và 20, dân số thế



giới tăng năm lần, song tổng sản lượng thực đã tăng tới 40 lần, khiến sản lượng thực bình quân đầu người đã tăng gấp tám lần<sup>102</sup>. Tuy nhiên, mức tăng trưởng và trình độ phát triển có sự chênh lệch đáng kể giữa các nước trong nhiều giai đoạn. Ngay trong nửa sau thế kỷ 20, một số nước “bắt kịp” với các nước phát triển, trong khi nhiều nước vẫn chưa thoát khỏi tình trạng nghèo đói và không ít nước mất đà phát triển, thậm chí rơi vào khủng hoảng kinh tế và đổ vỡ xã hội.

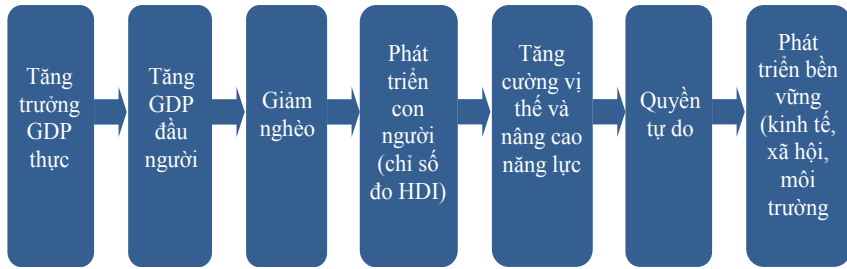
Khái niệm *tăng trưởng kinh tế* có nội hàm hẹp hơn nhiều so với khái niệm *phát triển*. Khác với tăng trưởng kinh tế, khái niệm *phát triển* phản ánh tất cả những thay đổi cả về kinh tế, xã hội, chính trị, môi trường tự nhiên, v.v... Ngay nội tại tư duy phát triển cũng có những bước chuyển biến đáng kể, bao gồm cả các khía cạnh về phát triển con người, tăng vị thế và năng lực cho con người, tự do, và phát triển bền vững trên nhiều mặt (như môi trường, xã hội, văn hóa). Tuy vậy, khởi điểm của quá trình tư duy ấy vẫn là tăng trưởng kinh tế. Chính ở đây, tăng trưởng và phát triển kinh tế là hai khái niệm có liên quan mật thiết đến nhau.

Trong thời đại mới, tư duy phát triển gắn bó chặt chẽ với tăng trưởng kinh tế, phát triển bền vững, và đặc biệt là phát triển con người. Phát triển bền vững đòi hỏi nhu cầu hiện tại được đáp ứng, song không gây tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai. Đảm bảo phát triển bền vững, do đó, đi liền với các nguồn giá trị tài sản, vốn con người, vốn tự nhiên, và vốn xã hội hay thể chế xã hội. Trong khi đó, phát triển con người là sự mở rộng các cơ hội lựa chọn về kinh tế - chính trị - xã hội cùng việc hoàn thiện năng lực con người để tận dụng các cơ hội lựa chọn nhằm nâng cao phúc lợi xã hội và chất lượng cuộc sống, để con người trở thành trung tâm của sự phát triển, vừa là chủ thể vừa là mục đích của sự phát triển (Hình 6.1).

---

<sup>102</sup>Tham khảo Van den Berg (2001).

**Hình 6.1. Sự tiến triển về tư duy phát triển**



*Nguồn: Meier (2001).*

Để phản ánh trình độ phát triển, người ta thường sử dụng các chỉ số như:

- Chỉ số GDP (GNP) bình quân đầu người;
- Chỉ số phát triển con người (HDI), được tính toán dựa trên thu nhập bình quân đầu người, tuổi thọ trung bình, và các chỉ số về giáo dục (tỉ lệ biết chữ, tỉ lệ nhập học các cấp);
- Chỉ số về mức độ tự do với hai khía cạnh: tự do về chính trị (khả năng tác động đến hệ thống chính trị) và tự do kinh tế (khả năng tự do thực hiện các hoạt động sản xuất - kinh doanh);
- Chỉ số giá trị của giải trí (số đo còn gây tranh cãi vì khái niệm giải trí được hiểu khác nhau, nhạy cảm với quan niệm về đạo đức, truyền thống văn hoá, v.v...).

Có thể thấy tăng trưởng kinh tế là tiền đề hết sức quan trọng cho phát triển. Dầu vậy, tăng trưởng kinh tế mới chỉ là điều kiện cần, chứ chưa đủ, cho phát triển. Tăng trưởng kinh tế ở mức cao và liên tục sẽ tạo thêm cơ hội tham gia các hoạt động kinh tế cho người dân. Tuy nhiên, nếu chỉ chú trọng tăng trưởng kinh tế nhanh bằng mọi giá mà không lưu tâm đến các chính sách tái phân bổ thu nhập, ổn định kinh tế vĩ mô, ổn định chính trị - xã hội, và các nền tảng cho phát triển trong dài hạn khác thì tăng trưởng kinh tế sẽ không đi kèm với phát triển. Trong trường hợp này, đến một lúc nào đó, quá trình phát triển trì trệ sẽ có tác động tiêu cực

trở lại đến tăng trưởng kinh tế. Ngược lại, duy trì được phát triển sẽ tạo điều kiện cho tăng trưởng kinh tế có tính cân bằng và bền vững hơn.

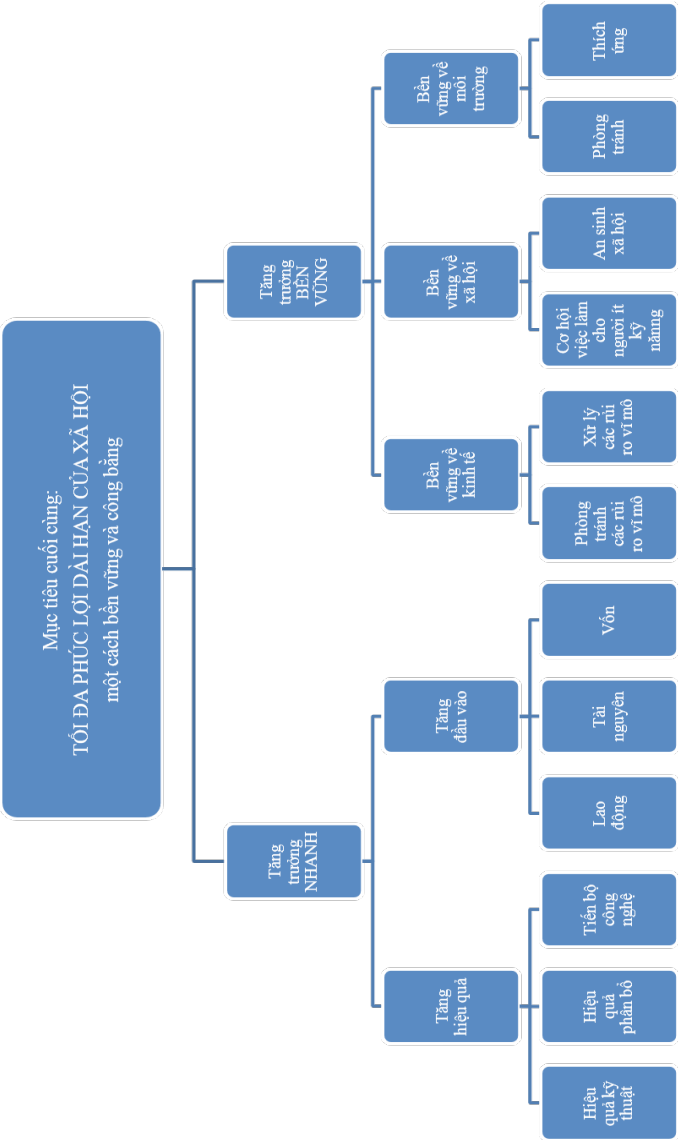
Các quốc gia đều hướng tới một mục tiêu chung là phát triển. Tuy nhiên, do quan niệm và bản chất khác nhau giữa tăng trưởng kinh tế và phát triển, các quốc gia đạt được những kết quả khác nhau trong chính sách định hướng phát triển. Những tranh cãi về các thành tố (và liều lượng) cần thiết của chính sách phát triển sẽ khó có hồi kết. Mặc dù vậy, chính sách kinh tế cần phải hướng tới mục tiêu tối thượng tối đa phúc lợi dài hạn (bao gồm cả khía cạnh vật chất và phi vật chất) của xã hội một cách bền vững và công bằng.<sup>103</sup> Dưới góc độ của nghiên cứu kinh tế vĩ mô, mục tiêu tối thượng này có thể được cụ thể thành “*Nâng cao phúc lợi của người dân trên cơ sở tăng trưởng nhanh và bền vững*”. Các mục tiêu cuối cùng và mục tiêu trung gian của tăng trưởng được mô tả trong Hình 6.2.

Hướng tới mục tiêu cuối cùng là tối đa phúc lợi dài hạn của xã hội một cách bền vững và công bằng, một nền kinh tế có thể lựa chọn các mục tiêu trung gian như tăng trưởng kinh tế nhanh và tăng trưởng kinh tế bền vững. Tăng trưởng kinh tế nhanh có được là nhờ mở rộng các yếu tố đầu vào cho hoạt động kinh tế và/hoặc nhờ cải thiện hiệu quả sử dụng các yếu tố đầu vào. Trong khi đó, tăng trưởng kinh tế bền vững chỉ có trong điều kiện nền kinh tế đảm bảo được sự bền vững về kinh tế, trong đó ổn định kinh tế vĩ mô là trọng tâm, bền vững về xã hội và bền vững về môi trường. Những nền tảng này của tăng trưởng kinh tế, dù được ưu tiên theo hướng nào, đều phụ thuộc vào một loạt các yếu tố. Điểm quan trọng ở đây là Nhà nước có thể can thiệp với tác động khác nhau lên các yếu tố duy trì nền tảng của tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, cách thức và mức độ can thiệp Nhà nước sao cho hợp lý là vấn đề không đơn giản (và trên nhiều khía cạnh còn không ít tranh cãi).

---

<sup>103</sup>Stiglitz J., và cộng sự (2006).

Hình 6.2. Mục tiêu cuối cùng và mục tiêu trung gian của tăng trưởng kinh tế



Nguồn: Theo Khung nghiên cứu tổng thể của Dự án Kinh tế vĩ mô, Ủy ban Kinh tế Quốc hội (2011).

## NỀN TẢNG TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ VIỆT NAM

Khung phân tích về tăng trưởng cũng như những nền tảng của tăng trưởng ở Hình 6.2 là cơ sở để đánh giá bản chất của tăng trưởng kinh tế Việt Nam giai đoạn từ sau Đổi Mới đến nay. Cụ thể, khung phân tích nói trên giúp chỉ ra được nguồn gốc và những nền tảng đằng sau kết quả tăng trưởng; qua đó, cho thấy những vấn đề có tính cốt lõi đối với việc đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cấu trúc nền kinh tế ở Việt Nam.

Như đã chỉ ra ở trên, các chính sách kinh tế cần phải hướng tới mục tiêu tối thượng là *“nâng cao phúc lợi của người dân trên cơ sở tăng trưởng nhanh và bền vững”*. Trong đó, hai mục tiêu trung gian hỗ trợ cho nhau và không thể tách rời là tăng trưởng nhanh và tăng trưởng bền vững.

### **Tăng trưởng nhanh**

Tăng trưởng kinh tế thường được đo bằng chỉ số tốc độ tăng trưởng GDP, do Tổng cục Thống kê tính toán và công bố định kỳ. Đây không phải là thước đo hoàn hảo của tăng trưởng kinh tế, song có tính phổ dụng và tương đối toàn diện so với các chỉ số khác. Tăng trưởng nhanh có thể đạt được thông qua việc: (i) gia tăng đầu vào (input increase); và/hoặc (ii) gia tăng hiệu quả sử dụng các nguồn lực thông qua việc nâng cao hiệu quả kỹ thuật (technical efficiency); và/hoặc (iii) nâng cao hiệu quả phân bổ (allocative efficiency); và/hoặc (iv) phát triển khoa học công nghệ (technological progress).

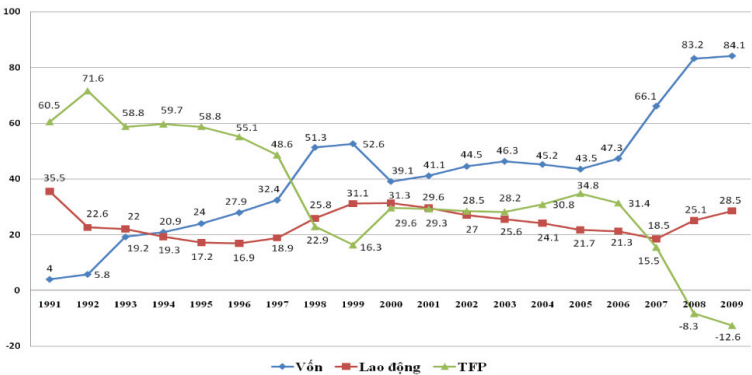
### **Tăng trưởng theo chiều rộng**

Trong điều kiện hiệu quả sử dụng nguồn lực không đổi, tăng trưởng vẫn có thể được đẩy nhanh nhờ gia tăng các đầu vào của nền kinh tế như lao động, vốn và tài nguyên thiên nhiên. Theo cách này, nền kinh tế được xem là “tăng trưởng theo chiều rộng”.

Trong giai đoạn từ bắt đầu Đổi Mới đến nay, tăng trưởng kinh tế Việt Nam dựa đáng kể vào mở rộng các đầu vào, mà cụ thể là vốn và lao động. Ngoại trừ giai đoạn 1989-1996, các giai đoạn còn lại hầu hết

đều chứng kiến đóng góp của tăng trưởng vốn vào tăng trưởng kinh tế ở mức cao. Chẳng hạn, mức đóng góp này lên tới 70,3% trong giai đoạn 1986-1988, sau đó giảm xuống còn 63,0% vào các năm 1997-1999 trước khi tăng trở lại lên 68,0% trong thời kỳ 2000-2007, thậm chí còn lên tới gần 84,1% vào năm 2009 (Hình 6.3). Tương tự, số lượng lao động tham gia hoạt động kinh tế cũng tăng mạnh, song có đóng góp giảm dần vào tăng trưởng kinh tế. Cụ thể, tăng trưởng lao động đóng góp 41,7% vào tăng trưởng trong giai đoạn 1986-1988, song con số này đã giảm xuống còn 21,0% trong thời kỳ 1997-1999 và 18,0% trong thời kỳ 2000-2007, trước khi phục hồi nhẹ lên 28,5% vào năm 2009. Như vậy, tăng trưởng kinh tế vẫn tiếp tục dựa chủ yếu vào gia tăng số lượng vốn đầu tư, khai thác tài nguyên.

**Hình 6.3. Đóng góp của các nhân tố tới tăng trưởng kinh tế, 1991-2009 (%)**



Nguồn: Đề tài khoa học cấp Nhà nước “Mô hình tăng trưởng kinh tế Việt Nam giai đoạn 2011-2020”, Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và Đại học Kinh tế quốc dân, 2012.

### **Tăng trưởng theo chiều sâu**

Trong điều kiện các đầu vào cho hoạt động kinh tế (lao động, vốn, tài nguyên thiên nhiên) là không đổi, nền kinh tế vẫn đạt được tăng trưởng nhờ gia tăng hiệu quả sử dụng các nguồn lực, tức là “tăng trưởng theo chiều sâu”. Do sự đa dạng của hoạt động kinh tế nên việc đo lường hiệu quả sử dụng nguồn lực là không hề dễ dàng. Hiệu quả của việc sử dụng tổng hợp các yếu tố được đo bằng các chỉ số như tốc độ tăng

năng suất nhân tố tổng hợp (còn gọi là TFP), năng suất lao động và ICOR<sup>104</sup>.

Để có thể có thể có những can thiệp chính sách phù hợp, cần “mở xẻ” các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả sử dụng các nguồn lực. Nhìn chung, có thể gia tăng hiệu quả sử dụng các nguồn lực bằng việc: (i) tăng hiệu quả kỹ thuật; (ii) tăng hiệu quả phân bổ; và (iii) thúc đẩy tiến bộ khoa học công nghệ trong sản xuất. Đây là ba câu phần tạo nên tăng trưởng kinh tế dựa vào hiệu quả. Chúng có các nội hàm cũng như các yếu tố ảnh hưởng cũng như cần những công cụ can thiệp chính sách khác nhau.

Nhiều kết luận nghiên cứu đã được rút ra từ các chỉ số nói trên, và nhìn chung khá nhất quán với nhau. Một mặt, tăng trưởng năng suất nhân tố tổng hợp còn đóng góp khá hạn chế vào tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam, thậm chí còn có chiều hướng suy giảm. Mặt khác, Việt Nam có hệ số ICOR cao hơn đáng kể so với các nước có cùng trình độ phát triển. Cuối cùng, năng suất lao động ở nhiều ngành còn thấp và chậm được cải thiện. Do vậy, như nhiều nghiên cứu cũng như trong các văn bản chính sách đã chỉ ra, Việt Nam cần phải thay đổi mô hình tăng trưởng, với trọng tâm hướng vào gia tăng hiệu quả sử dụng các nguồn lực.

Hình 6.3 cho thấy mức tăng trưởng nhanh và liên tục mà Việt Nam đạt được trong giai đoạn từ năm 1991 chủ yếu là do tăng sử dụng đầu vào. Trong khi đó, tốc độ tăng năng suất nhân tố tổng hợp còn khá hạn chế, và nhìn chưa có nhiều đóng góp vào tăng trưởng kinh tế. Mức đóng góp này là lớn nhất vào thời kỳ 1989-1996, trung bình đạt tới 49,5%.<sup>105</sup> Trong các năm sau đó, vai trò của tăng năng suất nhân tố tổng hợp mờ nhạt hơn rất nhiều, với đóng góp trung bình là 15,9% và 14,0% lần lượt trong các thời kỳ 1997-1999 và 2000-2007. Trong giai đoạn 2008-2009, năng suất nhân tố tổng hợp thậm chí còn giảm, qua đó làm hạn chế tăng trưởng kinh tế (Hình 6.3). Như vậy, hiệu quả sử dụng các nguồn lực đầu

<sup>104</sup>Lưu ý là tốc độ tăng TFP và ICOR không được Tổng cục Thống kê công bố thường xuyên, nên các nhà nghiên cứu phải tự tính toán để phân tích. Trong khi đó, năng suất lao động được Tổng cục Thống kê công bố hàng năm.

<sup>105</sup>Tham khảo Đinh Hiền Minh và cộng sự (2009).

vào chưa được cải thiện đáng kể, và phần nào bị chèn lấn bởi xu hướng tăng đầu tư làm tăng tài sản cố định.

Riêng trong khu vực nông - lâm - ngư nghiệp, tăng trưởng kinh tế đã có những bước chuyển tích cực. Trong thập kỷ 1980, tăng trưởng của khu vực này chủ yếu là nhờ những cải cách thể chế, qua đó góp phần khuyến khích hoạt động sản xuất. Đến thập kỷ 1990, tăng trưởng kinh tế của khu vực nông - lâm - ngư nghiệp chủ yếu là do mở rộng các yếu tố đầu vào như vốn, đất đai, phân bón, v.v...<sup>106</sup> Trong khi đó, thập kỷ 2000 tiếp tục chứng kiến đột phá ở khu vực nông - lâm - ngư nghiệp, khi tăng trưởng kinh tế của khu vực này đã có đóng góp lớn hơn của tăng năng suất nhân tố tổng hợp. Tỉ trọng đóng góp của tăng năng suất nhân tố tổng hợp vào tăng trưởng của khu vực nông - lâm - ngư nghiệp đạt trung bình tới 88,8%/năm trong giai đoạn 2000-2003, và đạt tới 72,1%/năm trong giai đoạn 2004-2007. Như vậy, nền tảng cho tăng trưởng của khu vực nông - lâm - ngư nghiệp đã phần nào được củng cố theo hướng bền vững hơn.

Cùng với quá trình ứng phó với bất ổn kinh tế vĩ mô và nhận thức được hạn chế của mô hình tăng trưởng dựa nhiều vào tăng đầu vào, chúng ta đang dần hạn chế xu hướng tăng đầu tư ồ ạt. Dư địa cho tăng vốn, do đó, sẽ bị giảm đáng kể. Trong khi đó, chúng ta cũng đang ở trong thời kỳ dân số vàng và khó có triển vọng tăng mạnh lao động trong thời gian tới. Chính ở đây, tăng trưởng nhanh chỉ có thể dựa vào các cải cách (ở cả cấp vĩ mô và vi mô) nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực. Dư địa cải thiện hiệu quả sử dụng nguồn lực vẫn còn khá nhiều, đối với cả ba cấu phần của hiệu quả sử dụng nguồn lực - bao gồm hiệu quả kỹ thuật, hiệu quả phân bổ, và phát triển khoa học - công nghệ.

### *Hiệu quả kỹ thuật*

Hiệu quả kỹ thuật được phản ánh qua mức sản lượng cao nhất có thể đạt được với các đầu vào như nhau về số lượng và chất lượng. Ở cấp doanh nghiệp, hiệu quả này được đo bằng tỉ lệ khối lượng sản phẩm mà doanh nghiệp đó làm ra so với doanh nghiệp tiên phong trong ngành

---

<sup>106</sup>Tham khảo Võ Trí Thành và Nguyễn Anh Dương (2011).



nếu hai doanh nghiệp dùng các đầu vào như nhau cả về số lượng và chất lượng. Ở cấp ngành, hệ số hiệu quả kỹ thuật là tỉ lệ hiệu quả kỹ thuật tính trung bình cho tất cả các doanh nghiệp trong ngành. Chỉ số này không có trong số liệu thống kê chính thống, song có thể được cập nhật với các ngành quan trọng nhờ các bộ số liệu tổng điều tra doanh nghiệp và điều tra hộ gia đình được thu thập với tần suất cao.

Thực tế cho thấy, hiệu quả kỹ thuật là vấn đề lớn đối với các dự án đầu tư công. Ví dụ, với cùng một chất lượng, giá một con đường nói riêng hay các công trình hạ tầng cơ sở nói chung ở Việt Nam thường cao hơn so với những nước được dùng để so sánh. Theo một nghiên cứu gần đây của Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright, khi so sánh chi phí xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam với Mỹ và Trung Quốc có thể thấy chi phí xây dựng hạ tầng giao thông ở Việt Nam ở mức rất cao. Đường cao tốc thành phố Hồ Chí Minh - Trung Lương là đường cao tốc đúng chuẩn đầu tiên có chi phí 9,9 triệu USD/km cho bốn làn xe cơ giới. Đường cao tốc thành phố Hồ Chí Minh - Long Thành - Dầu Giây đang được xây dựng dự kiến chi phí cũng lên tới 18,3 triệu USD/km. Đường cao tốc Bến Lức - Long Thành có chi phí xây dựng dự kiến lên tới 28,2 triệu USD/km. Trong khi đó, số liệu thống kê chi phí xây dựng đường cao tốc tại Trung Quốc chỉ khoảng 6 triệu USD/km, tại Mỹ chỉ khoảng 8 triệu USD/km.

Một số nghiên cứu cho thấy việc thiếu vắng cạnh tranh đối với đầu ra (tình trạng độc quyền) và thiếu vắng các động lực và đãi ngộ phù hợp dựa vào kết quả hoạt động ở bên trong doanh nghiệp (như trường hợp đối với nhiều doanh nghiệp nhà nước, hay trường hợp đối với việc quản lý các dự án đầu tư công) là các yếu tố làm hiệu quả kỹ thuật bị thấp hơn so với tiềm năng. Bởi vậy, cải cách mạnh mẽ và triệt để hơn nữa khu vực doanh nghiệp nhà nước và xóa bỏ độc quyền để buộc các doanh nghiệp phải sử dụng các nguồn lực một cách hiệu quả là những nội dung quan trọng của tái cơ cấu nền kinh tế.

### *Hiệu quả phân bổ*

Hiệu quả phân bổ được định nghĩa là việc đạt được giá trị sản xuất cao nhất với một hệ thống giá cho trước. Ở cấp quốc gia, việc xóa bỏ

những méo mó về giá cả (những méo mó này làm sai lệch các tín hiệu về phân bổ nguồn lực) sẽ giúp nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực như vốn, lao động hay các nguồn tài nguyên. Ví dụ như việc trợ cấp giá điện sẽ làm cho việc phân bổ nguồn lực bị méo mó, dẫn đến sản xuất và đầu tư thái quá ở những ngành tiêu thụ nhiều điện như xi măng hay cán thép, trong khi đó không khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư vào chính bản thân ngành điện hay vào các loại năng lượng thay thế. Đối với đầu vào, những ưu đãi đối với các doanh nghiệp nhà nước hay những doanh nghiệp tư nhân nằm trong các “nhóm lợi ích” trong tiếp cận tín dụng (thậm chí lãi suất 0% khi cho vay trả lương Vinashin), đất đai hay các nguồn lực sản xuất quan trọng khác cũng sẽ làm giảm hiệu quả phân bổ do làm méo mó quá trình phân bổ nguồn lực.

Trên thực tế, hiệu quả phân bổ không cao do sự thiên lệch và phân bổ không theo các nguyên tắc kinh tế thị trường cho các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân nằm trong “nhóm lợi ích”, dẫn tới sự méo mó trong phân bổ và làm cho hiệu quả phân bổ rất thấp. Cho đến năm 2010, khu vực kinh tế nhà nước còn chiếm tới 38,1% tổng vốn đầu tư xã hội, song chỉ đóng góp 33,7% vào GDP của cả nước, và chỉ tạo việc làm cho khoảng 10,4% số lao động. Trong khi đó, khu vực tư nhân trong nước cũng chiếm tới 36,1% tổng vốn đầu tư xã hội và 86,1% số lao động vào năm 2010, nhưng lại chỉ đóng góp 47,5% vào GDP của cả nước. Dù những số liệu nói trên còn chưa thể hiện được lợi thế của nhóm doanh nghiệp nhà nước và nhóm doanh nghiệp tư nhân có quy mô lớn, như khả năng tiếp cận tín dụng, thông tin chính sách, v.v..., sự thiếu hiệu quả phân bổ vẫn là khá rõ ràng.

Do đó, tái cơ cấu nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng trước hết phải bắt đầu từ quyết tâm chính trị trong việc thay đổi mạnh mẽ cơ chế phân bổ nguồn lực tới những ngành, doanh nghiệp (có thể là nhà nước hoặc tư nhân) có thể sử dụng những nguồn lực đó một cách hiệu quả nhất. Do đó, trong ngắn và trung hạn việc thay đổi cơ chế phân bổ nguồn lực là dự địa lớn nhất để Việt Nam có thể tăng trưởng nhanh và bền vững.

Một số vấn đề khác liên quan đến hiệu quả phân bổ ở cấp quốc gia đang nổi lên như là những vấn đề nóng bỏng liên quan đến đầu tư công là: (i) trong nội bộ đầu tư công có sự phân bổ bất hợp lý giữa hạ tầng “cứng” và hạ tầng “mềm”, hay trong nội bộ từng phân ngành<sup>107</sup>; (ii) sự chen lấn của đầu tư công đối với đầu tư của khu vực tư nhân. Liên quan đến vấn đề thứ nhất, sự phân bổ không hiệu quả trong nội bộ đầu tư công được một số nghiên cứu chỉ ra là do vấn đề phân cấp và lợi ích cục bộ, lợi ích nhóm làm ảnh hưởng đến lợi ích quốc gia. Liên quan đến vấn đề thứ hai về mối quan hệ giữa đầu tư công và đầu tư của khu vực tư nhân, nếu đạt được mức tối ưu giữa hai nguồn này thì đầu tư công sẽ kích thích đầu tư tư nhân trong dài hạn nếu hướng vào phát triển hạ tầng cơ sở (hạ tầng cứng: đường xá, cầu cảng, và hạ tầng mềm: giáo dục, y tế, v.v...) giúp doanh nghiệp giảm chi phí mặc dù có thể lấn át đầu tư tư nhân trên thị trường vốn trong ngắn hạn. Nếu đầu tư công được thực hiện một cách hiệu quả thì hiệu ứng kích thích (crowding in) sẽ lớn hơn hiệu ứng lấn át (crowding out), còn nếu thực hiện không hiệu quả thì hiệu ứng lấn át sẽ lớn hơn hiệu ứng kích thích. Một vấn đề chính sách đang nổi lên gần đây là hợp tác công - tư (PPP) trong xây dựng hạ tầng cơ sở là một chủ đề quan trọng có thể có những đóng góp quan trọng cho việc nâng cao hiệu quả phân bổ của nền kinh tế cũng như giảm thiểu hiệu ứng lấn át của đầu tư công so với cách mà chúng ta vẫn làm trong thời gian qua.

### *Tiến bộ công nghệ*

Việc tăng đầu tư cho nghiên cứu và phát triển (R&D), nâng cấp giáo dục ở bậc đại học và cao hơn để tăng khả năng hấp thụ công nghệ là các kênh giúp thúc đẩy tiến bộ công nghệ. Đây hiện là điểm yếu nhất của nền kinh tế Việt Nam nói chung và các doanh nghiệp Việt Nam nói riêng và do vậy là dư địa lớn nhất để Việt Nam có thể duy trì được tăng trưởng nhanh trong dài hạn. Một trong những vấn đề đang nổi lên hiện nay là cụm công nghiệp và liên quan đến nó là ngành công nghiệp hỗ trợ. Tuy nhiên, tầm quan trọng của ngành công nghiệp hỗ trợ thường

<sup>107</sup>Cụ thể, một số nghiên cứu đã chỉ ra là Việt Nam có quá nhiều cảng. Trong khi đó hạ tầng cơ sở nội đô ở một số thành phố hay ở một số vùng ở nông thôn còn chưa được đầu tư thích đáng. Trong lĩnh vực hạ tầng mềm, các bệnh viện hay trường học ở nhiều nơi lại ở tình trạng quá tải.

được hiểu sai trong các tranh luận chính sách hiện nay, khi việc thúc đẩy phát triển các ngành này được nhìn nhận như là phương tiện để Việt Nam giảm nhập siêu thông qua nâng cao giá trị gia tăng của xuất khẩu. Cách nhìn nhận đơn giản như vậy khá giống với việc áp dụng các quy định về tỉ lệ nội địa hóa. Tầm quan trọng của ngành công nghiệp hỗ trợ phải được nhìn nhận dưới góc độ nâng cao hiệu quả thu được từ việc thúc đẩy hiệu ứng lan tỏa kỹ thuật từ các doanh nghiệp tiên phong (như Canon hay Intel) đến các doanh nghiệp vệ tinh trong các chuỗi sản xuất. Chính sự phát triển của các cụm công nghiệp sẽ giúp đạt được tính kinh tế của quy mô thông qua tương tác của các doanh nghiệp vệ tinh với các doanh nghiệp tiên phong trong chuỗi sản xuất. Ngành công nghiệp hỗ trợ giúp giảm thâm hụt thương mại không phải vì giúp gia tăng tỉ lệ nội địa mà là giúp gia tăng hiệu quả - thể hiện ở hàm lượng giá trị gia tăng được giữ lại trong nước.

Sử dụng số liệu thống kê thứ cấp và sơ cấp và phân tích định lượng về tác động của FDI tới tăng trưởng kinh tế, Nguyễn Thị Tuệ Anh và cộng sự (2006) cho thấy tác động lan tỏa của FDI trong giai đoạn đến 2005 dường như mới xuất hiện thông qua hai kênh: kênh liên kết sản xuất (gồm tác động xuôi chiều và ngược chiều) và kênh cạnh tranh. Nghiên cứu cho rằng, các doanh nghiệp tư nhân đã tìm cách tận dụng được lợi ích từ cả hai kênh trên. Tuy nhiên dường như các doanh nghiệp nhà nước đã không làm được đó. Cũng lưu ý rằng, có thể trước đó nhiều doanh nghiệp nhà nước đã nhận tác động tràn tiêu cực nhưng vẫn vượt qua được không phải vì tự điều chỉnh hành vi mà nhờ một vài ưu thế nào đó mà doanh nghiệp tư nhân không thể có được. Ở khía cạnh khác có thể doanh nghiệp nhà nước cũng có lợi thế và có tác động tràn qua kênh liên kết sản xuất, nhưng tác động âm của cạnh tranh lớn hơn nên đã làm triệt tiêu tác động tích cực mà kênh đó mang lại.

Các nghiên cứu định lượng sau đó cũng cho thấy phần đóng góp của chuyển giao công nghệ (kể cả hoạt động R&D) của doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài là rất hạn chế. Chuyển giao công nghệ tiềm năng giữa doanh nghiệp nước ngoài và các đối thủ cạnh tranh trong nước nhỏ hơn so với tác động cạnh tranh của doanh nghiệp

nước ngoài đối với doanh nghiệp trong nước.<sup>108</sup> Ngay cả các nghiên cứu trường hợp điển hình (như ở Khu công nghiệp Quế Võ<sup>109</sup>) cũng cho thấy các ưu đãi về tài chính chưa đủ để khuyến khích chuyển giao công nghệ. Các nghiên cứu đều chung nhận định rằng thiếu lao động có trình độ và năng lực công nghệ thấp của doanh nghiệp trong nước, và thiếu các liên kết xuôi, ngược giữa doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và doanh nghiệp trong nước là những nhân tố chính cản trở chuyển giao công nghệ từ FDI.

### **Tăng trưởng bền vững**

Có ba góc độ bền vững của tăng trưởng là: (i) bền vững về kinh tế (trên nền tảng ổn định kinh tế vĩ mô); (ii) bền vững về xã hội (đảm bảo tăng trưởng trên diện rộng); và (iii) bền vững về môi trường.

#### ***Bền vững về kinh tế***

Sự tăng trưởng bền vững về kinh tế được xây dựng trên cơ sở tạo lập và duy trì ổn định kinh tế vĩ mô. Kinh nghiệm quốc tế do nhiều nghiên cứu thực hiện đã chỉ ra rằng, nhiều quốc gia cho dù sớm gia nhập danh sách các nước có thu nhập trung bình, song mắc vào “bẫy thu nhập trung bình” thậm chí ở nấc thấp do không duy trì được tăng trưởng bền vững bởi những bất ổn vĩ mô. Tăng trưởng kinh tế kiểu “giật cục” (có những năm tăng cao song có những năm lại bị sụt giảm mạnh về tăng trưởng) do môi trường vĩ mô không ổn định là một trong những nguyên nhân quan trọng làm cho những nước này bị mắc trong bẫy thu nhập trung bình ở mức thấp. Hiện đây là vấn đề nổi cộm nhất của Việt Nam.

Một số nghiên cứu đã chỉ ra rằng để ổn định kinh tế vĩ mô, cần có những chính sách và thể chế có thể giúp: (i) phòng ngừa các rủi ro vĩ mô; và (ii) có khả năng ứng phó giảm thiểu tác động khi các cú sốc vĩ mô xảy ra. Do trong giai đoạn hiện nay mất ổn định kinh tế vĩ mô là vấn đề lớn nhất nên các nghiên cứu về ổn định kinh tế vĩ mô cần nhận được ưu tiên cao.

---

<sup>108</sup>Xem nghiên cứu của Lê Quốc hội (2008).

<sup>109</sup>Xem nghiên cứu của Nguyễn Thị Tuệ Anh (2009).

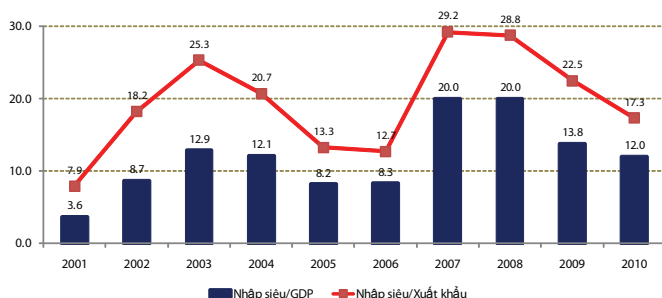
### *Phòng tránh các rủi ro vĩ mô*

Để phòng tránh các rủi ro vĩ mô đối với quá trình tăng trưởng kinh tế, các chính sách thông thường phải hướng tới: (i) đảm bảo kiểm soát mức lạm phát; (ii) thâm hụt ngân sách/nợ công thấp; và (iii) thâm hụt cán cân vãng lai thấp.

Về kiểm soát lạm phát, Việt Nam mới chỉ thành công trong một số năm, trong khi vẫn phải chịu lạm phát cao trong nhiều giai đoạn. Lạm phát đầu thập niên 1990 ở mức rất cao, khoảng 66-67%/năm. Sau đó, lạm phát có xu hướng giảm, chỉ còn 5,3% vào năm 1993 trước khi tăng trở lại lên 14,5% và 12,9% lần lượt vào các năm 1994 và 1995. Trong giai đoạn từ 1997 đến 2001, do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ châu Á, tỉ lệ lạm phát nhìn chung luôn ở mức thấp, thậm chí còn rơi vào giảm phát năm 2000. Sau khi duy trì tốt lạm phát ở mức trên 3% vào các năm 2002 và 2003, cùng với quá trình bành trướng đầu tư và tín dụng, lạm phát bắt đầu tăng nhanh trở lại. Đặc biệt, trong thời kỳ hậu gia nhập WTO, lạm phát cao và đi kèm với bất ổn trong nhiều năm. Đáng chú ý là tình trạng này không chỉ do bất cập trong ứng xử với dòng vốn nước ngoài và giá thế giới tăng, mà còn do áp lực lạm phát dồn tụ từ chính sách kinh tế vĩ mô nới lỏng trong nhiều năm trước đó.

Đối với ngân sách nhà nước, trong nhiều năm qua Việt Nam luôn trong tình trạng thâm hụt do nhu cầu tăng đầu tư phát triển. Mức thâm hụt đã tăng từ 22 nghìn tỉ đồng năm 2000 lên 40,7 nghìn tỉ đồng vào năm 2005, và 113,1 nghìn tỉ đồng vào năm 2010. Xét theo tỉ lệ so với GDP, mức thâm hụt ngân sách nhà nước hầu như đều đáp ứng được quy tắc vàng, tức là không vượt quá 5%. Trong suốt giai đoạn 2000-2006, mức thâm hụt ngân sách nhà nước đều ở khá sát, song không vượt mức 5% so với GDP (theo giá hiện hành). Chỉ từ năm 2007 trở đi, mức thâm hụt ngân sách biến động nhiều hơn. Thậm chí trong năm 2009 và 2009, mức thâm hụt ngân sách so với GDP lần lượt là 6,9% và 5,6%. Cũng do tình trạng thâm hụt ngân sách kéo dài, Việt Nam cũng buộc phải vay nợ nhiều hơn. Chỉ riêng nợ nước ngoài đã đạt tới 29 tỉ USD vào năm 2010, tăng đáng kể so với mức 9,4 tỉ USD vào năm 2002. Tỉ lệ nợ công so với GDP cũng tăng nhanh, đạt tới 51,6% vào năm 2010.

**Hình 6.4. Nhập siêu so với GDP và xuất khẩu, 2001-2010**



*Nguồn:* Số liệu nhập siêu lấy từ TCTK, số liệu GDP (theo USD) lấy từ EIU.

Đối với cán cân vãng lai, nhập siêu hàng hóa của Việt Nam có xu hướng tăng liên tục cho đến năm 2008 (Hình 6.4). Đây cũng là nguyên nhân chính khiến cán cân vãng lai liên tục chịu thâm hụt, thậm chí mức thâm hụt tăng nhanh trong một số năm. Nhập siêu hàng hóa mới chỉ ở mức 1,2 tỉ USD vào năm 2001, song đã tăng mạnh và đạt gần 5,1 tỉ USD vào năm 2006. Sau khi Việt Nam gia nhập WTO, nhập siêu hàng hóa còn tăng nhanh hơn, lần lượt đạt tới 14,2 tỉ USD và 18 tỉ 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 kiềm chế nhập siêu, nhập siêu giảm xuống còn 12,9 tỉ USD vào năm 2009 và 12,4 tỉ USD năm 2010. Tốc độ tăng nhập siêu bình quân ở mức gần 30,0%/năm trong giai đoạn 2000-2006, đã tăng tới 88,7%/năm trong các năm 2006-2008, sau đó giảm khoảng 17,1%/năm trong giai đoạn 2008-2010. Diễn biến tăng nhập siêu - đặc biệt là trong thời kỳ hậu WTO - chủ yếu là do mất cân đối nghiêm trọng giữa đầu tư và tiết kiệm trong nước.<sup>110</sup>

Như vậy, cho dù có sự nhìn nhận nghiêm túc hơn đối với ổn định kinh tế vĩ mô trong những năm gần đây, song mục tiêu này còn chưa được đánh giá đúng mức. Trong nhiều trường hợp, mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô vẫn xếp sau mục tiêu duy trì tăng trưởng kinh tế cao và ổn định. Ngay cả khi xác định ưu tiên kiềm chế lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô, chấp nhận mức tăng trưởng thấp hơn, thì Chính phủ vẫn chưa

<sup>110</sup>Tham khảo báo cáo của Trương Đình Tuyển và cộng sự (2011).



xác định được mức giảm tăng trưởng đến đâu là chấp nhận được, do còn nhiều hệ lụy về việc làm, phá sản doanh nghiệp, v.v... Trong khi đó, tăng trưởng lại dựa nhiều vào đầu tư, đặc biệt là đầu tư công, nên tăng trưởng cao sẽ gây sức ép đối với thâm hụt NSNN và qua đó là ổn định kinh tế vĩ mô. Chính ở đây, môi trường kinh tế vĩ mô còn tiềm ẩn rủi ro, ảnh hưởng đến tăng trưởng của nền kinh tế trong dài hạn.

Thực tiễn những biến động kinh tế vĩ mô khó lường trong những năm vừa qua, đặc biệt là kể từ sau khi gia nhập WTO, đòi hỏi Việt Nam phải quản lý các rủi ro vĩ mô ngắn hạn để không làm nảy sinh các khủng hoảng trong nền kinh tế trong nước mà có thể để lại hậu quả lâu dài.<sup>111</sup> Những rủi ro này xuất phát từ cả những yếu kém nội tại trong mô hình tăng trưởng, cũng như từ những diễn biến khó lường của kinh tế thế giới và khu vực - nhất là trong điều kiện Việt Nam hội nhập ngày càng sâu rộng hơn, thể hiện qua các yếu tố sau:

- Hệ thống tài chính của Việt Nam hiện dễ bị ảnh hưởng bởi rủi ro đạo đức. Nếu các doanh nghiệp nhà nước (kể cả các ngân hàng) có được sự đảm bảo ngầm của Chính phủ để tránh sụp đổ, thì họ sẽ không ngần ngại khi đi vay (hoặc cho vay) quá nhiều. Tuy nhiên, đến khi gặp rắc rối, Chính phủ sẽ phải ra tay cứu trợ bằng các nguồn quỹ công, và điều này cũng tương tự như tư nhân hóa lợi nhuận và xã hội hóa tổn thất. Thực tế, xu hướng này dường như đang được thể hiện qua việc chúng ta đang phân loại và "cứu" các ngân hàng thương mại yếu kém hiện nay.
- Lạm phát cao và những mất cân đối vĩ mô lớn (thâm hụt ngân sách, thâm hụt thương mại, nợ công v.v...) dai dẳng và có xu hướng gia tăng đáng kể trong những năm gần đây cũng tạo thành những rủi ro vĩ mô ngắn hạn cần đặc biệt quan tâm và sớm xử lý.
- Chính sách tiền tệ nói lỏng với sự gia tăng nhanh của tín dụng và tổng phương tiện thanh toán, bong bóng tài sản và các hoạt

---

<sup>111</sup>Xếp hạng của Việt Nam trong Chỉ số cạnh tranh toàn cầu đã bị giảm xuống do có những quan ngại về quản lý kinh tế vĩ mô. Xếp hạng Cạnh tranh Toàn cầu giảm từ vị trí 68 năm 2007 xuống vị trí 75 năm 2009, do có sự bất ổn định về kinh tế vĩ mô, xếp hạng giảm từ 51 xuống 112 trong cùng kỳ (WEF, qua các năm khác nhau).



động đầu cơ tăng mạnh tạo ra những rủi ro vĩ mô đáng kể và hiện hữu.

- Dự địa can thiệp chính sách theo phương thức truyền thống đã bị thu hẹp hơn rất nhiều. Một mặt, dự trữ ngoại hối suy giảm mạnh trong khi thâm hụt thương mại vẫn chưa được cải thiện một cách bền vững, gây ra quan ngại về tính bền vững của cán cân vãng lai trong dài hạn. Nợ công (trong đó có các khoản nợ bằng ngoại tệ) đã tăng lên nhanh chóng, khiến các can thiệp tài khóa bị hạn chế do chi phí trả lãi và gốc của các khoản nợ này. Mặt khác, quá trình cải cách kinh tế nói chung và hội nhập kinh tế quốc tế nói riêng đã làm giảm khả năng vận dụng nhiều công cụ can thiệp mang tính hành chính hơn. Việc áp dụng một số biện pháp hành chính trong thời gian vừa qua đã góp phần quan trọng vào ổn định kinh tế vĩ mô, song các biện pháp này khó có khả năng được duy trì trong thời gian dài.

#### *Xử lý các rủi ro vĩ mô*

Yếu tố thứ hai quyết định đến sự phát triển bền vững của nền kinh tế là khả năng xử lý các rủi ro vĩ mô khi nó xuất hiện. Các nghiên cứu và thảo luận chính sách chỉ ra rằng năng lực xử lý một khi cú sốc vĩ mô xảy ra ở Việt Nam còn nhiều yếu kém. Các chính sách ứng phó thường không kịp thời, có tính giật cục, nhiều khi không nhất quán theo thời gian và phối hợp chính sách còn khá hạn chế. Một số vấn đề mang tính cơ cấu như sự độc lập của Ngân hàng Trung ương và chuyên môn hóa quá trình hoạch định chính sách tiền tệ cũng được nêu trong một số nghiên cứu như là điều kiện cần thiết để nâng cao hiệu lực của các phản ứng chính sách.

Thực tế trong những năm đầu sau khi mới gia nhập WTO, Việt Nam đã gặp phải nhiều rủi ro bất ổn kinh tế vĩ mô chưa từng hiện hữu trước đây. Chẳng hạn, giá hàng hóa thế giới tăng cao trong điều kiện nền kinh tế khá mở đối với nhập khẩu<sup>112</sup> và chưa phát triển được các biện pháp hạn chế nhập khẩu phù hợp với quy định của WTO. Một loại

---

<sup>112</sup>Tỉ lệ nhập khẩu so với GDP ở mức khá cao.

rủi ro khác đi kèm với các dòng vốn nước ngoài (cả trực tiếp và gián tiếp) vào ồ ạt, trong khi tỉ giá được neo (thiếu linh hoạt) và khả năng giám sát tài chính còn bất cập. Bản thân những áp lực lạm phát dồn tụ từ mô hình tăng trưởng dựa nhiều vào đầu tư công và tăng trưởng tín dụng cũng chỉ hiện hữu trong các năm sau 2007. Chính vì vậy, trong thời gian đầu, các cơ quan hoạch định chính sách dường như gặp lúng túng khi ứng phó với các loại rủi ro này. Việc tăng cung ứng tiền đồng để mua lại ngoại tệ từ các dòng vốn vào trong giai đoạn 2007-2008, song không thực hiện hiệu quả các biện pháp trung hòa hóa khiến cung tiền tăng trưởng mạnh chính là hệ quả của sự lúng túng ấy.

Tuy vậy, công tác điều hành chính sách kinh tế vĩ mô đã dần dần trở nên bài bản hơn. Những cải thiện này xuất phát từ sự học hỏi kinh nghiệm từ những lần ứng phó với bất ổn kinh tế vĩ mô. Điều này được thể hiện qua một số khía cạnh. *Một mặt*, việc ứng phó với bất ổn kinh tế vĩ mô ban đầu được thực hiện khá riêng lẻ. Ngay cả khi có khung chính sách toàn diện để ứng phó với bất ổn kinh tế vĩ mô (chẳng hạn như vào năm 2008), mức độ phối hợp giữa các chính sách để đạt mục tiêu chung còn khá hạn chế. Tuy nhiên trong năm 2011, cắt giảm đầu tư đã được thực hiện nghiêm túc và hiệu quả hơn so với các năm trước, qua đó giúp giảm tổng cầu, giảm chênh lệch đầu tư - tiết kiệm trong nước và theo đó là áp lực đối với cán cân thanh toán. Quan trọng hơn, tính liên thông giữa các thị trường (thị trường tiền tệ, thị trường vàng, thị trường ngoại hối) đã được lưu tâm nhằm thực hiện ổn định kinh tế vĩ mô một cách tổng thể. *Mặt khác*, chính sách ổn định kinh tế vĩ mô cũng dần đi vào thực chất hơn, khi Chính phủ ngày càng nhận thức được yêu cầu phải gắn quá trình này với tái cơ cấu kinh tế trong dài hạn (đặc biệt là từ năm 2012). Chủ trương tái cơ cấu nền kinh tế đang được xem xét cẩn thận và thấu đáo, cùng với các chủ trương đi kèm như tái cơ cấu đầu tư công, tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước và tái cơ cấu hệ thống các tổ chức tín dụng. Chẳng hạn, quá trình ổn định kinh tế vĩ mô năm 2011 cũng đi kèm với các biện pháp giải quyết thanh khoản cho hệ thống ngân hàng (thông qua thị trường mở và tái cấu trúc các ngân hàng thương mại).

## ***Bền vững về xã hội***

Tăng trưởng kinh tế bền vững về mặt xã hội cần phải đảm bảo sự tăng trưởng trên diện rộng vì chỉ có tăng trưởng diễn ra trên diện rộng mới giúp Việt Nam đạt được sự bền vững về xã hội và qua đó duy trì được tăng trưởng và phát triển để có thể giúp Việt Nam thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình. Các nghiên cứu đã chỉ ra rằng (i) mở rộng cơ hội việc làm và nâng cao năng lực nắm bắt cơ hội; và (ii) giảm thiểu rủi ro và tác động của rủi ro cho nhóm người kỹ năng thấp<sup>113</sup> là các cấu phần cơ bản để tạo ra một mô hình tăng trưởng trên diện rộng.

*Mở rộng và nâng cao năng lực nắm bắt cơ hội việc làm cho những người có ít kỹ năng*

Ở Việt Nam, thất nghiệp không phải là chỉ số tốt nhất để giám sát kết quả của thị trường lao động ở Việt Nam do khu vực nông nghiệp và khu vực phi chính thức ở Việt Nam rất lớn, cung cấp việc làm cho 75% tổng lực lượng lao động ở Việt Nam. Ở khu vực này, không phải thất nghiệp mà thiếu việc làm mới là vấn đề lớn nhất và do vậy cần phải là một chỉ tiêu vĩ mô quan trọng được thường xuyên giám sát cũng như được cải thiện thông qua các can thiệp chính sách ở tầm vĩ mô.

Làm việc trong các lĩnh vực này thường là những người lao động ít kỹ năng chiếm tỉ trọng lớn trong tổng lực lượng lao động. Để mở rộng cơ hội việc làm cho nhóm này và qua đó cải thiện kết quả của thị trường lao động như là một cấu phần của các chỉ số vĩ mô, liên quan đến các chính sách vĩ mô và chính sách ngành, một số nghiên cứu cho thấy (i) vẫn còn dư địa để công cụ chính sách tiền tệ có thể phân bổ tín dụng có lợi hơn cho khu vực nông thôn; để chính sách thương mại và tài khóa hỗ trợ tốt hơn cho khu vực này; (ii) vẫn còn các bất cập chính sách gây bất lợi cho di chuyển lao động giữa các ngành nghề và giữa các vùng địa lý, gây bất lợi cho lao động nhập cư - kênh kết nối nông thôn - thành thị quan trọng bậc nhất hiện nay; (iii) vẫn còn các thiên lệch chính sách,

<sup>113</sup>Phân tích số liệu Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) cho thấy  $\frac{3}{4}$  số người nghèo là “nghèo nhất thời”, tức là khi thì nghèo khi thì không. Để giúp nhóm này có thể thoát nghèo một cách bền vững, cần mở rộng cơ hội việc làm và nâng cao năng lực nắm bắt cơ hội, và giảm thiểu rủi ro đối với những người này.

đặc biệt là các chính sách về tín dụng đang gây bất lợi cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ và các hộ kinh doanh sử dụng nhiều lao động có kỹ năng thấp; và (iv) vẫn còn những bất cập cản trở các doanh nghiệp thuộc khu vực phi chính thức chuyển thành các doanh nghiệp có đăng ký để đảm bảo quyền lợi cho người lao động<sup>114</sup>.

### *Củng cố hệ thống an sinh xã hội*

Hệ thống an sinh xã hội chính thức gồm ba cấu phần chính: (i) chính sách thị trường lao động tích cực - đào tạo và đào tạo lại để cho người lao động dễ tìm được việc làm có thu nhập tốt và/hoặc dễ dàng chuyển đổi nghề nghiệp; (ii) bảo hiểm xã hội - hưu trí, bảo hiểm nghề nghiệp; và (iii) trợ giúp xã hội dành cho những đối tượng khó khăn (người già cô đơn, người nghèo), v.v...

Bảo hiểm xã hội theo cơ chế đóng góp - chi trả là nội dung quan trọng nhất. Dưới góc độ kinh tế vĩ mô, bảo hiểm xã hội là cơ chế giúp bình ổn vĩ mô tự động - thu vào khi nền kinh tế phát triển tốt và do vậy giúp phần nào hạ nhiệt khi nền kinh tế phát triển nóng, và chi trả khi nền kinh tế khó khăn và do vậy giúp tăng nhiệt khi nền kinh tế nguội lạnh.

### ***Bền vững về môi trường***

Trong kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội giai đoạn 2006-2010 được Quốc hội khóa 11 thông qua theo Nghị quyết số 56/2006/QH11, Việt Nam đã lồng ghép định hướng chiến lược phát triển bền vững và đã đưa ra một số chỉ tiêu phát triển bền vững về kinh tế - xã hội và môi trường.

Tuy nhiên, việc lồng ghép bảo vệ môi trường với phát triển kinh tế - xã hội, hài hòa quá trình phát triển trên cả ba mặt kinh tế - xã hội - môi trường còn chưa được thực hiện sâu rộng. Cụ thể, quá trình phát triển vừa qua còn thiên về tăng cường cơ hội tham gia hoạt động kinh tế cho

---

<sup>114</sup>Hiện nay chỉ có 18% lao động là có tham gia bảo hiểm xã hội do những người làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp (chiếm khoảng 50% tổng số lao động) và những người làm việc trong khu vực phi chính thức ngoài nông nghiệp (non-agriculture informal sector – chiếm khoảng 25% tổng số lao động) không tham gia bảo hiểm xã hội. Bởi vậy để tăng độ bao phủ và giảm thiểu rủi ro cho những người này, các chính sách và thể chế cần (i) thúc đẩy quá trình chuyển dịch lao động từ khu vực nông nghiệp sang khu vực phi nông nghiệp; và (ii) giảm các rào cản và tạo ra những khuyến khích, đãi ngộ cho các doanh nghiệp thuộc khu vực phi chính thức thực hiện việc đăng ký.

người dân, và còn coi trọng đúng mức yêu cầu phát triển bền vững về mặt môi trường. Tổng lượng phát thải khí nhà kính từ các nguồn thải chính ở Việt Nam đã tăng từ mức 101,75 triệu tấn CO<sub>2</sub> tương đương vào năm 1993 lên 121 triệu tấn vào năm 1998 và ước đạt 138 triệu tấn vào năm 2010. Một trong những nguyên nhân làm tăng lượng phát thải khí nhà kính là do quy mô hoạt động công nghiệp ngày càng lớn, cùng với nhiều khu công nghiệp hơn. Lượng khí thải, nước thải và chất thải rắn chủ yếu tập trung ở vùng kinh tế trọng điểm miền Nam - nơi có nhiều hoạt động công nghiệp nhất. Trong việc xét duyệt các dự án đầu tư, việc đánh giá tác động môi trường còn chưa được thực hiện nghiêm túc, gây ra nhiều chi phí điều chỉnh cho nhà đầu tư và chi phí môi trường sau khi dự án đi vào hoạt động.

Điểm tích cực ở đây là các hoạt động bảo vệ môi trường ở Việt Nam trong 5 năm qua ngày càng sôi động hơn, đi vào chiều sâu hơn, có hiệu quả hơn. Nét tích cực này được thể hiện từ việc xây dựng ban hành các chính sách và văn bản pháp luật được hoàn thiện hơn, tăng cường xây dựng và phát triển tổ chức quản lý môi trường, các hoạt động ngăn ngừa, giảm thiểu ô nhiễm, cải thiện môi trường ngày càng có hiệu quả hơn, đầu tư ngân sách cho công tác bảo vệ môi trường tăng lên, v.v... đến việc huy động toàn dân tham gia công tác bảo vệ môi trường. Xu hướng cải thiện này cần được tiếp tục duy trì trong thời gian tới để Việt Nam vững tâm hướng tới phát triển bền vững.

## **ĐỔI MỚI MÔ HÌNH TĂNG TRƯỞNG, TÁI CƠ CẤU NỀN KINH TẾ VIỆT NAM**

Sau khi sự nghiệp Đổi Mới được khởi xướng, đặc biệt là trong giai đoạn 10 năm 2001-2010, Việt Nam đã thực hiện khá tốt việc liên tục gia tăng nguồn lực đầu vào cho tăng trưởng. Tuy nhiên, chúng ta dường như đã tận dụng gần như triệt để các yếu tố đầu vào cho mô hình tăng trưởng dựa trên mở rộng và tận khai nguồn lực. Trong thời gian tới, Việt Nam khó có thể duy trì mô hình tăng trưởng này. Chính ở đây, việc chuyển sang mô hình tăng trưởng dựa nhiều hơn vào nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực, nâng cao năng suất chính là một yêu cầu cấp

thiết nhằm duy trì tăng trưởng bền vững, giúp nền kinh tế vượt qua “bẫy thu nhập trung bình”.

### **Những nhân tố chủ chốt giúp cải thiện năng suất**

Có thể thấy những thành tựu về tăng trưởng kinh tế và phát triển trong thời gian từ Đổi Mới đến nay đã có đóng góp của tăng năng suất, dù không nhiều. Những nghiên cứu về năng suất trong thời gian qua đều cho thấy một số nhân tố quan trọng giúp cải thiện năng suất, bao gồm:

Lợi ích từ quá trình cải cách phải được chia sẻ cho cả người dân và doanh nghiệp. Quá trình cải cách chỉ giúp giải phóng nguồn lực của người dân khi tạo được đủ động lực cho người dân mà động lực ở đây chính là lợi ích thu được từ những nguồn lực ấy. Chỉ khi bảo đảm được sự chia sẻ lợi ích này thì quá trình cải cách sẽ làm tăng hiệu quả sử dụng nguồn lực, qua đó giúp cải thiện năng suất. Thực tiễn ở một số nền kinh tế chuyển đổi khác cũng cho thấy hiệu quả có thể được cải thiện thông qua: (i) nỗ lực tạo điều kiện và các tín hiệu cho phép nguồn lực kinh tế - tài chính được phân bổ vào các ngành hiệu quả hơn; (ii) cho phép sở hữu tư nhân nhằm tạo động lực cho người lao động (kể cả nông dân) tăng năng suất; và (iii) gia tăng tiếp cận đến thị trường bên ngoài và đầu tư trực tiếp nước ngoài, qua đó buộc doanh nghiệp phải phát huy sức sáng tạo và khả năng cạnh tranh. Chính nhờ những thay đổi về động lực này, khu vực tư nhân và khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài ngày càng lớn mạnh hơn, đóng góp nhiều hơn vào tăng trưởng kinh tế.

Quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa nhanh chóng trong thời gian vừa qua cũng tạo điều kiện cải thiện một phần năng suất lao động. Trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, Việt Nam phải dựa trên nền tảng khai thác tài nguyên thiên nhiên, nguồn lao động dư thừa kết hợp với nguồn vốn nước ngoài và chuyển giao công nghệ để đẩy nhanh quá trình công nghiệp hóa. Theo đó, lao động đã dịch chuyển dần từ khu vực nông nghiệp có năng suất thấp sang các ngành công nghiệp và dịch vụ có năng suất cao hơn, đặc biệt là các doanh nghiệp ngoài nhà nước. Sản lượng công nghiệp đã tăng rất nhanh, trung bình đạt 13,9%/năm trong giai đoạn 1992-2000 và 15,1%/năm trong giai

đoạn 2000-2010. Tỷ trọng trong nền kinh tế của công nghiệp - xây dựng cũng nhanh chóng vượt qua tỉ lệ tương ứng của nông - lâm - ngư nghiệp, và đạt tới xấp xỉ 41% trong những năm cuối thập niên 2000. Năng suất lao động trong khu vực công nghiệp - xây dựng cũng được cải thiện nhanh chóng, từ mức 460 nghìn đồng/người năm 1986 lên tới hơn 77,6 triệu đồng/người vào năm 2010. Xu hướng này đã giúp cải thiện năng suất nói chung của nền kinh tế. Theo đó, năng suất lao động bình quân của cả nền kinh tế cũng tăng từ mức 220 nghìn đồng/người lên gần 40,4 triệu đồng/người trong suốt giai đoạn 1986-2010.

Chính sách mở cửa tạo điều kiện gia tăng các hoạt động thương mại và đầu tư trực tiếp nước ngoài. Trong hơn 25 năm Đổi Mới, cùng với cải cách thể chế kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô, quá trình chủ động hội nhập kinh tế quốc tế, mở rộng xuất khẩu đã và trở thành một trụ cột chính sách quan trọng góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội trong thời kỳ Đổi Mới. Đặc biệt là từ năm 2000 cho đến nay, xuất khẩu đã tăng trưởng nhanh và trở thành một đầu tàu quan trọng, với nhiều đóng góp cả trực tiếp và gián tiếp vào mọi lĩnh vực của nền kinh tế. Tỉ lệ xuất khẩu so với GDP đạt gần 79% vào năm 2011, tăng đáng kể so với mức 46,5% vào năm 2000. Hơn nữa, quá trình hội nhập kinh tế quốc tế đòi hỏi Việt Nam phải có những nỗ lực cải cách trong nước, qua đó làm tăng tiềm năng tăng trưởng của nền kinh tế. Những nỗ lực cải cách và thành tựu trong hoạt động thương mại đã giúp Việt Nam chuẩn bị tốt hơn và tự tin gia nhập các điều ước quốc tế hướng tới tự do thương mại. Việc gia nhập WTO từ năm 2007 cũng như hàng loạt hiệp định thương mại tự do (FTA) mà Việt Nam tham gia ký kết - thực hiện chính là những bước đi quan trọng, đồng thời cũng là sự ghi nhận đối với những thành tựu trong cải cách và phát triển kinh tế - xã hội.

### **Tái cấu trúc nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng**

Tái cấu trúc nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng là mục tiêu Việt Nam nhắm tới để có một nền kinh tế với cấu trúc các ngành sản xuất và cấu trúc thành phần kinh tế hiệu quả và có sức cạnh tranh, phát triển theo hướng chất lượng, hiệu quả và bền vững. Để tới được cái đích nói trên trước hết phải giải quyết những mục tiêu trung gian trong trung hạn



vì nếu đạt được những mục tiêu này mới mong đổi mới mô hình tăng trưởng. Đó chính là tái cấu trúc đầu tư công, tái cấu trúc hệ thống ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính và tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước mà trọng tâm là các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước, v.v... như đã được khẳng định tại hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương Đảng. Nhưng trước mắt Chính phủ cần xác định rõ những công cụ có thể sử dụng để đạt được các mục tiêu trung gian nói trên.

Nhiều nhà hoạch định chính sách và chuyên gia kinh tế đã thống nhất những công cụ đó phải giúp tái phân bổ các yếu tố sản xuất trong nền kinh tế tới những ngành, khu vực có hiệu quả sản xuất cao hơn (nâng cao hiệu quả phân bổ) mà chính điều này sẽ làm thay đổi cơ cấu ngành, cơ cấu đầu tư, cơ cấu thành phần kinh tế hiện được coi là đã lỗi thời ở Việt Nam. Đây chính là quá trình tái cơ cấu nền kinh tế và nếu quá trình này được thực hiện đúng lộ trình với quyết tâm chính trị cao sẽ giúp Việt Nam có được một mô hình tăng trưởng mới, bền vững, có sức cạnh tranh và hiệu quả hơn.

Mô hình tăng trưởng mà chúng ta đang hướng tới, dù còn nhiều tranh cãi, cũng phải tương thích với xu thế chung của kinh tế thế giới với những đặc điểm như sau:

- Toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế là xu thế không thể đảo ngược. Cuộc khủng hoảng năm 2008 giúp chỉ ra những nguyên nhân làm phát sinh một số tác động tiêu cực của quá trình ấy, chẳng hạn như mất cân đối trong cán cân vãng lai và tính bền vững của những nguồn tài trợ cho mất cân đối này. Đây chính là những cơ hội quan trọng để Việt Nam giảm thiểu những tác động tiêu cực từ quá trình hội nhập kinh tế quốc tế - một định hướng chính sách quan trọng kể từ khi Việt Nam bắt đầu đổi mới chính sách kinh tế.
- Nền kinh tế toàn cầu, đặc biệt là thể chế tài chính toàn cầu đang được nhìn nhận và cấu trúc lại. Những bất cân đối vĩ mô có thể vẫn còn, nhưng không còn ở quy mô lớn như hiện nay, mặc dù phải mất rất khá nhiều thời gian để có được chuyển biến này. Các thể chế toàn cầu cũng sẽ được cải tổ lại, nhằm nâng cao



khả năng giám sát và hỗ trợ ổn định tài chính toàn cầu. Bản thân các thể chế toàn cầu cũng cần có sự đại diện tốt hơn của các nền kinh tế mới nổi, như nhóm BRICS, v.v...

- Kinh tế thị trường là mô hình kinh tế có sức sống, có động lực khuyến khích sáng tạo và phân bổ nguồn lực một cách hiệu quả, hợp lý. Tuy nhiên, thực tế cũng chứng kiến sự vận hành của thị trường là không đủ. Vẫn cần có những suy nghĩ tìm tòi để tìm kiếm một mô hình và cách đi thích hợp hơn. Vấn đề đặt ra là phải giải phóng được sức sáng tạo, thúc đẩy hiệu quả sử dụng nguồn lực, đồng thời gạt bỏ được các “thất bại thị trường”, nhất là những ảnh hưởng tiêu cực có thể có đến môi trường, bất bình đẳng thu nhập, v.v...
- Việt Nam là một nền kinh tế mới nổi, và còn phải nỗ lực học hỏi rất nhiều nhằm theo kịp tiến trình phát triển. Việt Nam có điều kiện học hỏi từ những thành công và thất bại của các thị trường, nhà nước, và quá trình hội nhập ở các nước đi trước. Đây là những kinh nghiệm quý báu để Việt Nam có thể hoàn thiện mô hình phát triển của mình mà không phải chịu tổn phí tương tự ở các nước khác. Tuy nhiên, những giải pháp phát triển mang tính đặc thù và cá biệt, dù là cần thiết, cũng cần được nghiên cứu, tính toán cẩn trọng nhằm giảm thiểu rủi ro tụt hậu xa hơn.

Trong xu hướng ấy, những khó khăn kinh tế hiện nay cho thấy mô hình tăng trưởng kinh tế của Việt Nam còn nhiều bất cập. Chính ở đây, yêu cầu tái cơ cấu kinh tế trở thành một yêu cầu hết sức cấp thiết, qua đó sẽ giúp đạt được một mô hình tăng trưởng mới vừa kết hợp theo chiều rộng và chiều sâu, bền vững, có sức cạnh tranh và hiệu quả hơn. Những định hướng cụ thể cho quá trình tái cơ cấu kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng đã và sẽ còn được bàn thảo nhiều. Trong khuôn khổ nghiên cứu này, chúng tôi cho rằng tái cơ cấu nền kinh tế nhằm nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực (allocative efficiency) cần bám sát những định hướng như sau:

- Ổn định kinh tế vĩ mô phải được coi nhiệm vụ có tính thường xuyên nhằm đảm bảo tín hiệu giá cả không bị bóp méo và tạo

niềm tin dài hạn cho cả người dân và doanh nghiệp. Chính sách cũng cần hướng tới giảm các rủi ro vĩ mô, nhất là các mất cân đối lớn (tổng cung - tổng cầu, thâm hụt cán cân vãng lai, chênh lệch đầu tư - tiết kiệm trong nước). Chính ở đây, những nguyên tắc cơ bản để giữ lạm phát ở mức thấp và ít dao động là: (i) luôn cam kết ổn định kinh tế vĩ mô một cách rõ ràng, mạnh mẽ; (ii) cập nhật, phân tích đầy đủ thông tin về kinh tế vĩ mô, tình hình thị trường trong nước và quốc tế; (iii) sử dụng hiệu quả các công cụ chính sách vĩ mô mang tính thị trường, giảm thiểu rủi ro và phí tổn của việc sử dụng công cụ hành chính, mệnh lệnh, thực thi và phối hợp chặt chẽ các chính sách tiền tệ và chính sách tài khóa; và (iv) can thiệp nhà nước vào một số thị trường riêng biệt ở một số thời điểm là cần thiết một khi cấu trúc thị trường còn “méo mó” do thiếu thông tin, do độc quyền hay cấu kết nhóm, v.v... Chỉ có nhanh chóng ổn định kinh tế vĩ mô mới tạo môi trường thích hợp để Việt Nam tập trung hơn vào giải quyết các điểm nghẽn trong mô hình tăng trưởng (về thể chế, cơ sở hạ tầng và nguồn nhân lực) được đề cập trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020.

- Đảm bảo sự vận hành hiệu quả của hệ thống tài chính trên cơ sở các quan hệ thị trường, giảm thiểu sự can thiệp hành chính, tăng cường cạnh tranh và đảm bảo “giá cả” thị trường (nhất là đối với lãi suất và tỉ giá). Bên cạnh đó, cần hình thành và phát triển một thị trường vốn cân đối giữa thị trường vốn thông qua hệ thống ngân hàng và các kênh phi ngân hàng.
- Chính sách thương mại hướng tới giảm mức độ bảo hộ thực tế, tạo tín hiệu cho phân bổ nguồn lực một cách hiệu quả. Chế độ và chính sách thương mại của Việt Nam hiện nay và trong thời gian tới phụ thuộc cơ bản vào việc thực hiện cam kết gia nhập WTO, mức độ liên kết khu vực, và quan hệ với các đối tác lớn. Việc gia nhập WTO chính là mốc quan trọng trong thay đổi tư duy chính sách, nhất là chính sách công nghiệp, và chính là nền tảng cơ bản cho hội nhập và phát triển hiệu quả. Chế độ

và chính sách thương mại của Việt Nam sẽ “mặc định” trở nên thông thoáng và “trung tính” hơn. Song ý nghĩa đáng kể nhất chính là nó thúc đẩy và buộc Việt Nam phải đẩy mạnh cải cách thể chế kinh tế và cải cách cơ cấu (khu vực doanh nghiệp nhà nước, tài chính - ngân hàng, v.v...). Trong khi đó, mối quan hệ thương mại, đầu tư chặt chẽ với Đông Á (và các nền kinh tế APEC) cũng như những thay đổi sâu sắc trong khu vực thời gian gần đây cho thấy Việt Nam cần đặc biệt quan tâm đến hội nhập kinh tế khu vực. Thúc đẩy liên kết Đông Á song cũng cần hết sức coi trọng việc thực hiện mục tiêu xây dựng Cộng đồng kinh tế ASEAN vào năm 2015 với tư cách là “trục” cho liên kết Đông Á và các liên kết khác. Bên cạnh đó, sự phát triển dài hạn và quá trình công nghiệp hóa của Việt Nam khó có thể thành công nếu tách rời các quan hệ song phương với các đối tác lớn (như Hoa Kỳ, EU, Nhật Bản, Trung Quốc).

- Nâng cao hiệu quả đầu tư từ ngân sách, trái phiếu chính phủ và ODA, tập trung vào hai khâu cơ bản là: cách thức phân bổ, nhất là chi đầu tư từ ngân sách nhà nước, và công tác quản lý đầu tư. Liên quan đến cách thức phân bổ, việc Chính phủ xem xét xây dựng khung đầu tư trung hạn trong ba năm 2013-2015, thay vì lập kế hoạch phân bổ vốn đầu tư hàng năm như hiện nay, chính là một định hướng quan trọng. Cần ưu tiên tập trung nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước cho phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, chú trọng tăng tỉ lệ đầu tư phát triển cho nông nghiệp, nông thôn, giáo dục - đào tạo, khoa học - công nghệ, văn hoá, y tế; đẩy mạnh xã hội hoá các hoạt động giáo dục - đào tạo, y tế, văn hoá, thể thao, v.v... Áp dụng chính sách hỗ trợ từ ngân sách nhà nước phù hợp với nguyên tắc/cam kết hội nhập trực tiếp, không phân biệt đối xử với các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế trong đào tạo phát triển nguồn nhân lực, cung cấp thông tin, xúc tiến thương mại, nghiên cứu và phát triển (R&D), v.v... thường xuyên đánh giá hiệu quả sử dụng vốn ngân sách.

- Cải cách doanh nghiệp nhà nước phải được thực hiện quyết liệt hơn. Nhiệm vụ này chỉ thực hiện hiệu quả nếu đi kèm với những thay đổi mạnh về tư duy đối với vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước. Thu hẹp danh mục ngành, lĩnh vực cần vai trò nòng cốt của doanh nghiệp nhà nước là một định hướng phù hợp trước mắt. Cùng với đó là việc xử lý một loạt vấn đề liên quan như: (i) giám sát và minh bạch hóa thông tin; (ii) đại diện quyền sở hữu và kinh doanh vốn nhà nước; (iii) nguyên tắc quản trị theo thông lệ tốt; và (iv) xử lý/cơ cấu lại tập đoàn, doanh nghiệp nhà nước (cổ phần hóa phải có ý nghĩa thực sự trong thay đổi quản trị; cấu trúc lại tập đoàn/ doanh nghiệp nhà nước lớn yếu kém gắn với xử lý nợ, quản trị chiến lược, định hướng kinh doanh, và thoái vốn).
- Khu vực tư nhân cần được tạo điều kiện bước vào giai đoạn phát triển mới (sau sự giải phóng của Luật Doanh nghiệp 1999 và việc gia nhập WTO) với môi trường kinh doanh thực sự “bình đẳng về cơ hội” với các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp FDI. Đó cũng là điều kiện để việc phân bổ nguồn lực sẽ hiệu quả hơn, dựa trên các nguyên tắc và tín hiệu của thị trường. Thực tiễn phát triển kinh tế từ sự thừa nhận và tạo điều kiện phát triển cho khu vực kinh tế tư nhân cho thấy đây là một định hướng đúng đắn, nhằm tạo thêm động lực cho người dân và doanh nghiệp tham gia hoạt động kinh tế, cũng như tạo thêm động lực phân bổ nguồn lực hiệu quả hơn. Các chính sách hỗ trợ khu vực tư nhân cần đi từ hỗ trợ gia nhập thị trường, tiếp cận nguồn lực (tín dụng, đất đai, lao động), hỗ trợ tạo dựng kinh doanh v.v...
- Đầu tư nước ngoài phải tạo ra những đóng góp về chiều “sâu” cho tăng trưởng kinh tế. Giai đoạn mà Việt Nam tìm mọi cách thu hút nguồn lực tài chính từ các doanh nghiệp đầu tư trực tiếp nước ngoài đã qua. Tại thời điểm này, các dự án FDI vào Việt Nam phải đi kèm với việc tạo tác động lan tỏa đối với khu vực công nghệ trong nước, đặc biệt là thông qua các kênh liên kết sản xuất và chuyển giao công nghệ. Bên cạnh đó, các dự án FDI

cũng phải hướng tới tăng năng lực sản xuất của Việt Nam, đồng thời đáp ứng các yêu cầu về thúc đẩy phát triển bền vững.

- Đột phá trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng, cả hạ tầng cứng và hạ tầng mềm, là định hướng quan trọng nhằm làm giảm chi phí dịch vụ liên kết giữa các khu vực trong nền kinh tế cũng như giữa nền kinh tế với các nước đối tác. Bên cạnh đó, phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng cũng làm giảm chi phí sản xuất - kinh doanh, qua đó làm tăng hiệu quả hoạt động cho các doanh nghiệp đang hoạt động và góp phần thu hút các nhà đầu tư nước ngoài. Nhu cầu đầu tư cho kết cấu hạ tầng hiện rất lớn, song chỉ thực hiện được nếu biết kết hợp nguồn lực và cơ chế chính sách của Nhà nước với nguồn lực sẵn có ở khu vực tư nhân. Hoàn thiện khung chính sách liên quan đến mô hình hợp tác công tư (PPP) là một yêu cầu cấp thiết. Bên cạnh đó, Chính phủ cần thực hiện vai trò lớn hơn trong việc điều phối đầu tư, cả ở cấp vùng và cấp độ nền kinh tế, tránh phát triển trùng lặp các kết cấu hạ tầng dẫn đến lãng phí nguồn lực.
- Cải cách hệ thống giáo dục - đào tạo và phát triển nguồn nhân lực cũng là đột phá chiến lược nhằm nâng cao hiệu quả kỹ thuật cũng như góp phần thúc đẩy tiến bộ công nghệ, gắn với đổi mới cơ cấu kinh tế ở Việt Nam. Bên cạnh đó, phát triển khoa học - công nghệ cần tập trung vào ba hướng chính: (i) lựa chọn các hướng ưu tiên; (ii) chuẩn bị đội ngũ cán bộ trẻ có đủ năng lực; và (iii) tạo dựng sự gắn kết giữa hoạt động R&D và các nhu cầu kinh tế - xã hội.
- Tăng trưởng “xanh” (green growth) là xu hướng được nhiều nước trên thế giới xem là “động lực” mới cho tăng trưởng kinh tế, đồng thời đảm bảo sự bền vững không chỉ về kinh tế mà cả bền vững về xã hội và môi trường trong những năm sắp tới. Tăng trưởng xanh sẽ tạo ra nhiều cơ hội mới cho các doanh nghiệp, tạo dư địa cho những đổi mới về công nghệ (một trong những nền tảng của tăng trưởng) và tạo ra những ngành, sản phẩm mới mà những nước đang phát triển như Việt Nam nếu

kip thời nắm bắt và đón đầu sẽ rất có tính cạnh tranh. Bên cạnh đó, tăng trưởng xanh cũng giúp giải quyết nhiều bài toán hóc búa hiện nay như biến đổi khí hậu, tiêu thụ năng lượng và tài nguyên quá mức của các ngành sản xuất truyền thống v.v...

- Trong quá trình tái cơ cấu nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng, xu hướng trên cần được cân nhắc một cách nghiêm túc và xem là một trong những định hướng quan trọng cho quá trình tái cơ cấu nền kinh tế.

## KẾT LUẬN

Phát triển luôn là một định hướng quan trọng đối với mọi nền kinh tế, dù các nền kinh tế này có những điều kiện và đặc thù khác nhau. Phát triển bao gồm rất nhiều tiêu chí; trong đó, tăng trưởng kinh tế là một điều kiện quan trọng, nếu không nói là cần thiết nhất, của phát triển.

Tăng trưởng kinh tế không chỉ đơn thuần là sản xuất ra nhiều giá trị hơn, mà còn đi kèm với những thay đổi cả về cơ cấu sản xuất và tiêu dùng. Tăng trưởng kinh tế chỉ duy trì được trong dài hạn nếu tạo dựng được những nền tảng cần thiết. Những nền tảng cho tăng trưởng kinh tế trong dài hạn không thể chỉ dựa vào tăng các yếu tố đầu vào (như vốn, lao động, đất đai), mà còn được hình thành và củng cố nhờ hệ thống động lực phù hợp nhằm khuyến khích năng suất lao động và năng suất nhân tố tổng hợp, được phản ánh qua sự bổ sung tri thức, tiến bộ công nghệ, và kỹ năng lao động. Về bản chất, đó cũng chính là quá trình công nghiệp hóa mà các nước đang phát triển như Việt Nam đã và đang nỗ lực tiến hành.

Kể từ khi thực hiện Đổi Mới, Việt Nam đã phần nào giải phóng được lực lượng sản xuất thông qua các biện pháp chính sách nhằm cải cách hướng thị trường (bao gồm cả cải cách thể chế và phát triển khu vực tư nhân), ổn định kinh tế vĩ mô, và hội nhập kinh tế quốc tế. Nhờ vậy, nước ta đã đạt được tốc độ tăng trưởng kinh tế khá nhanh và liên tục, dù có một số thời điểm suy giảm. Tuy nhiên, các nghiên cứu gần đây đều cho thấy tăng trưởng kinh tế của Việt Nam vẫn chủ yếu dựa vào tăng yếu tố đầu vào, nhất là vốn. Xu hướng này càng rõ hơn trong thập niên 2000,

khi mô hình tăng trưởng ở Việt Nam còn chú trọng tăng trưởng cao dựa trên tăng đầu tư (đặc biệt là đầu tư công) và tín dụng. Ngược lại, vai trò của tăng năng suất lao động và tăng năng suất nhân tố tổng hợp, trong đó cụ thể là nâng cao hiệu quả kỹ thuật, hiệu quả phân bổ và những tiến bộ về công nghệ, đối với tăng trưởng kinh tế mờ nhạt hơn rất nhiều.

Những hệ lụy về bất ổn kinh tế vĩ mô đi kèm với mô hình tăng trưởng trước đây đã đặt ra yêu cầu về tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng. Trong định hướng ấy, tăng năng suất nhân tố tổng hợp - thông qua cải thiện hiệu quả kỹ thuật, hiệu quả phân bổ, và phát triển khoa học - công nghệ là một yêu cầu rất cấp thiết. Đây cũng chính là nội dung còn nhiều dư địa để thực hiện, trong khi tiềm năng để tăng nhân tố đầu vào (vốn, lao động, đất đai, tài sản cố định, v.v...) cho hoạt động kinh tế đang dần cạn kiệt. Bài học từ việc thúc đẩy tăng trưởng nông nghiệp - thông qua cải cách thể chế và động lực (trong thập niên 1980) cũng như tăng năng suất nhân tố tổng hợp (trong thập niên 2000) - cần được nhìn nhận như một kinh nghiệm quý báu đối với toàn bộ nền kinh tế.

Chuyển đổi mô hình tăng trưởng và thực hiện các đột phá ưu tiên trong quá trình chuyển đổi này không phải là nhiệm vụ dễ dàng, nhất là khi nền kinh tế với cách thức hoạt động dựa trên “đồng tiền dễ dãi” trong một thời gian dài đã làm giảm động lực nâng cao hiệu quả sản xuất - kinh doanh, trong khi lực cản từ các nhóm lợi ích đối với quá trình này còn hiện hữu. Quá trình đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu kinh tế cần bảo đảm tính toàn diện, với lộ trình phù hợp. Quá trình này chỉ bắt đầu được sau khi tái lập được ổn định kinh tế vĩ mô, đi kèm với những cải cách triệt để hệ thống tài chính và doanh nghiệp nhà nước, chính sách thương mại, khu vực kinh tế tư nhân, hệ thống kết cấu hạ tầng và nguồn nhân lực, và bên cạnh đó là những động lực mới cho tăng trưởng (tăng trưởng xanh), v.v... sẽ góp phần nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực của nền kinh tế nói riêng, cũng như hiệu quả và tính bền vững của cả nền kinh tế nói chung. Đây còn được xem là những “nền tảng của tăng trưởng kinh tế” sẽ giúp tái cơ cấu nền kinh tế thành công và góp phần hình thành một mô hình tăng trưởng mới hiệu quả, bền vững và có tính cạnh tranh cao.

## CHƯƠNG 7

# ĐỔI MỚI TƯ DUY VÀ CẢI CÁCH THỂ CHẾ

### NHỮNG YÊU CẦU TỪ THỰC TẾ

Phân tích tình hình kinh tế trong nước tại Hội nghị 3 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI), ngày 10/10/2011, Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng đã xác định yêu cầu: “đổi mới mô hình tăng trưởng và cơ cấu lại nền kinh tế theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả, sức cạnh tranh”. Đặc biệt, Tổng Bí thư đã chỉ ra ba lĩnh vực ưu tiên cần tái cơ cấu là: “tái cấu trúc đầu tư với trọng tâm là đầu tư công”, “cơ cấu lại thị trường tài chính với trọng tâm là tái cấu trúc hệ thống ngân hàng thương mại, các tổ chức tài chính” và “tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước mà trọng tâm là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước”. Tổng Bí thư cũng chỉ rõ phải khắc phục “tư duy nhiệm kỳ” và “lợi ích nhóm” trong đầu tư công trong chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và chính sách đầu tư. Đó là những tư tưởng chính sách quan trọng, định hướng cho cải cách và phát triển kinh tế của nước ta trong những năm tới và cần được tiếp tục làm rõ nội dung, phương pháp thực hiện, phạm vi, quy mô hoạt động, nguyên nhân và cách ngăn chặn. Nếu chỉ dừng lại ở chỗ điểm tên hai khái niệm trên thì tác dụng thực tế sẽ rất hạn chế.

Tổng Bí thư đã thẳng thắn chỉ ra những yếu kém, bất cập trong việc thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội của đất nước:

“Tuy nhiên, một số chỉ tiêu quan trọng của kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2011 chưa hoàn thành, nhất là mục tiêu kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội. Cho đến nay, kinh tế - xã hội nước ta vẫn đứng trước nhiều khó khăn, thách thức. Kinh tế vĩ mô chưa thật ổn định; lạm phát vẫn ở mức cao, tiềm ẩn nguy cơ bùng phát; nợ công, đặc biệt là nợ nước ngoài tăng nhanh; dự trữ ngoại hối



mỏng, áp lực đối với tỉ giá còn lớn; thị trường tài chính, thị trường bất động sản giảm sút, tiềm ẩn nhiều rủi ro. Sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp đang phải đối mặt với tình trạng giá cả đầu vào, lãi suất cao, hàng tồn kho lớn. Việc thực hiện các chủ trương của Đại hội XI về đổi mới mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế còn chậm. Đời sống của nhân dân, nhất là người nghèo, các đối tượng chính sách xã hội, người lao động ở các đô thị, khu công nghiệp, vùng miền núi, đồng bào dân tộc thiểu số gặp nhiều khó khăn. Lĩnh vực giáo dục - đào tạo, y tế, văn hóa còn nhiều bất cập. Tai nạn và ùn tắc giao thông chưa giảm, còn xảy ra nhiều vụ tai nạn nghiêm trọng; khiếu kiện đông người, đình công xảy ra ở nhiều nơi; số vụ tội phạm, tệ nạn xã hội gia tăng, gây lo lắng, bức xúc trong nhân dân”.

Tổng Bí thư đã nêu rõ nguyên nhân chủ quan của tình hình trên là:

“Tình hình nêu trên có nguyên nhân khách quan là do tác động của khủng hoảng tài chính, suy thoái kinh tế toàn cầu; nguyên nhân chủ quan là do những yếu kém của nội tại nền kinh tế với mô hình tăng trưởng và cơ cấu kinh tế lạc hậu, kém hiệu quả, tích tụ kéo dài từ lâu, chậm được khắc phục và do những hạn chế, khuyết điểm trong lãnh đạo, quản lý, điều hành của các cấp, các ngành, đặc biệt là trong điều hành chính sách tiền tệ, tài khoá; quản lý quy hoạch, đầu tư, đất đai, tài nguyên, thị trường bất động sản, v.v...”.

Về yêu cầu tái cấu trúc đầu tư và đầu tư công, Tổng bí thư Nguyễn Phú Trọng cũng đã chỉ rõ những hạn chế và yếu kém bắt nguồn từ thể chế:

“Chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và chính sách đầu tư phải có tầm nhìn xa, không bị “tư duy nhiệm kỳ”, tư tưởng cục bộ, bệnh thành tích, chủ quan duy ý chí hay “lợi ích nhóm” chi phối. Quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm và 5 năm 2011-2015 phải cụ thể hoá được những mục tiêu, phương hướng, nhiệm vụ do Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đề ra và gắn kết chặt chẽ với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, lĩnh vực và vùng lãnh thổ sao cho phù hợp nhất với tình hình đất nước và thế giới trong từng thời kỳ. Quy

trình và phương pháp xây dựng, tổ chức điều hành thực hiện quy hoạch, kế hoạch phải thực sự khoa học, đi từ tổng thể chung của cả nước, đến các vùng lãnh thổ, rồi mới đến từng địa phương, cơ sở. Theo đó, cần khẩn trương soát xét, điều chỉnh luật pháp, chính sách và cơ chế quản lý đầu tư nói chung và đầu tư công nói riêng; đặc biệt là vấn đề phân cấp quản lý nhà nước về thu chi ngân sách và đầu tư. Khẩn trương xác định các tiêu chí và thứ tự ưu tiên làm căn cứ để phê duyệt hay từ chối hoặc cắt giảm các dự án đầu tư, nhất là dự án đầu tư công. Khắc phục tình trạng phát triển quá nhiều các khu kinh tế, khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khai thác quá mức tài nguyên, khoáng sản mà chưa tính toán đầy đủ khả năng thu hút các doanh nghiệp vào đầu tư, hiệu quả kinh tế - xã hội và tác động đến môi trường; cũng như tình trạng phê duyệt quá nhiều dự án vượt khả năng nguồn lực hiện có, kế hoạch đầu tư bị cắt khúc ra nhiều năm, dẫn đến đầu tư dàn trải, kéo dài thời gian thi công, nợ xây dựng cơ bản lớn, gây lãng phí, thất thoát, hiệu quả thấp”.

Rõ ràng rằng muốn khắc phục “tư duy nhiệm kỳ” và “lợi ích nhóm” cũng như những yếu kém được nêu trên đây, phải cải cách thể chế bao gồm một số quan điểm, pháp luật, chính sách và phương thức hoạt động của bộ máy. Ở Việt Nam chính thể chế đã cho phép hình thành và ra đời kinh tế thị trường, cho phép hội nhập quốc tế, cho phép ra đời và hình thành khu vực kinh tế tư nhân. Thể chế nào thì doanh nghiệp ấy, các mặt mạnh và yếu của doanh nghiệp nhà nước, tư nhân của Việt Nam hiện nay đều do thể chế tác động đến.

Bên cạnh một số tiến bộ nhất định đã đạt được còn dưới tiềm năng phát triển của đất nước, thực trạng kinh tế có nhiều mặt yếu kém, mất cân đối, chứa đựng nhiều mâu thuẫn và nguy cơ. Các yếu kém hiện nay bắt nguồn sâu xa từ một số quan điểm xây dựng kinh tế chậm được đổi mới cũng như những yếu kém trong quá trình tổ chức thực hiện bắt nguồn từ tư duy (như “kinh tế nhà nước là chủ đạo”), từ vai trò, chức năng của thể chế kinh tế đến luật pháp, vận hành của bộ máy v.v...

Sau đây, xin thử phân tích một vài biểu hiện điển hình:

(i) Đặc trưng của mô hình tăng trưởng hiện nay là tăng trưởng chủ yếu theo chiều rộng, dựa vào đầu tư, khai thác tài nguyên theo hướng

công nghiệp hóa đối với tất cả 63 tỉnh, thành phố, không tính đến điều kiện cụ thể của từng địa phương. Công nghiệp hóa ở Hà Giang thì khác với Bình Dương thế nào? Nhưng tỉnh nào cũng phải công nghiệp hóa, đề ra chỉ tiêu tăng trưởng GDP thật cao. Thước đo chủ yếu cho hoạt động của nền kinh tế, các Bộ, ngành, các địa phương là chỉ tiêu tăng trưởng GDP, trong khi các chỉ tiêu chất lượng về tăng năng suất lao động, hiệu quả, năng lực cạnh tranh, tiến bộ khoa học - công nghệ chỉ chiếm vai trò thứ yếu (tuy có được đề cập đến một cách chung chung, không có biện pháp thực hiện và giám sát), càng không có chỉ tiêu ràng buộc về bảo vệ môi trường. Các chỉ tiêu về giáo dục, y tế, xã hội đều có nhưng không có trọng lượng và cũng không được chú ý đúng mức trong quá trình thực hiện. Vì vậy, tất cả các tỉnh, thành phố đều chạy theo chỉ tiêu tăng trưởng thật cao, đặt ra chỉ tiêu tăng trưởng GDP cao hơn mức tăng trưởng của cả nước rất nhiều. Chỉ tiêu tăng trưởng càng cao chứng tỏ tinh thần cách mạng tiến công, sự sáng tạo, chủ động của lãnh đạo địa phương càng lớn. Không tính đến những đặc điểm đặc thù về điều kiện tự nhiên, điều kiện kinh tế - xã hội, khả năng về vốn, nhân lực, khoa học - công nghệ v.v..., các tỉnh đều đề ra mục tiêu công nghiệp hóa, đều phải xây dựng một nền kinh tế có đủ bến cảng, sân bay, khu công nghiệp, cụm công nghiệp, v.v... Cách làm đó đã dẫn đến lãng phí tài nguyên, đầu tư kém hiệu quả rất lớn, hình thành 63 nền kinh tế trong nền kinh tế quốc dân. Để chuyển đổi mô hình tăng trưởng, cần từ bỏ cách đề ra chỉ tiêu tăng trưởng hiện nay mà chuyển sang một tập hợp các chỉ tiêu kinh tế - xã hội, trong đó đề cao các chỉ tiêu về hiệu quả như tăng năng suất lao động, nâng cao hiệu quả sử dụng năng lượng, tài nguyên, v.v...; tôn trọng tính đa dạng của các đặc điểm kinh tế - xã hội, địa lý, địa hình của các địa phương; hướng tới tăng trưởng xanh, bền vững. Chính vì muốn đạt chỉ tiêu tăng trưởng cao, tăng tỉ trọng công nghiệp và dịch vụ để bằng và hơn các địa phương khác nên tỉnh nào cũng lập khu, cụm công nghiệp, cảng, sân bay với hiệu quả rất thấp về kinh tế - xã hội nhưng lại rất có lợi cho lợi ích nhóm, ăn chênh lệch giá đất. Nếu không thay đổi tư duy này và các luật có liên quan như Luật Đất đai thì khó có thể tác động đến “tư duy nhiệm kỳ” và “lợi ích nhóm”. Vì vậy, cần

có thay đổi mạnh mẽ từ hệ thống chỉ tiêu, hệ thống đánh giá, kế hoạch hóa mới thay đổi được mô hình tăng trưởng, mới tạo cơ hội cho mỗi địa phương phát triển phù hợp với đặc điểm tự nhiên, kinh tế - xã hội của mình. Nhật Bản là nước đất chật, người đông, công nghiệp hóa rất cao nhưng nhiều địa phương vẫn duy trì được môi trường, phong cảnh, sắc thái riêng, không biến cả nước thành đại công trường như nước ta. Các nước khác như Mỹ, Thụy Điển cũng vậy, không phải mọi nơi đều phải công nghiệp hóa bằng mọi giá.

(ii) Phải thay đổi tư duy “kinh tế nhà nước là chủ đạo” vì điều này rõ ràng không hiệu quả trong thực tế, mâu thuẫn với cam kết cạnh tranh bình đẳng theo luật pháp. Trong khi dựa vào “kinh tế nhà nước là chủ đạo”, xây dựng các tập đoàn kinh tế thành “quả bom nổ chậm”, là “công cụ ổn định kinh tế vĩ mô” thì thực tế cho thấy tình trạng kém hiệu quả, lãng phí, thua lỗ, thất thoát của các tập đoàn kinh tế nhà nước là nguyên nhân dẫn đến đầu tư cao nhưng hiệu quả thấp, nợ công tăng lên, các tập đoàn độc quyền tăng giá không kiểm soát được (giá điện, giá xăng), chi phí xây cầu, đường cao tốc cao quá mức so với thế giới, chưa dùng đã hỏng, làm tăng chi phí, giảm năng lực cạnh tranh của nền kinh tế Việt Nam. Trong khi về hình thức luôn nhấn mạnh “kinh tế nhà nước là chủ đạo” thì các công ty sân sau của con, cháu, thân quen của lãnh đạo các cấp đều là kinh tế tư nhân. Các công ty sân sau này đang đem lại lợi nhuận hợp pháp cho tư nhân, phần lỗ do các công ty nhà nước chịu. Việc dùng các tập đoàn kinh tế, công ty nhà nước để bù lỗ, ổn định giá đều quá tốn kém, không hiệu quả và bị chia chác trong “lợi ích nhóm”. Hoàn toàn có thể trả chi phí vận tải cho các công ty tư nhân tham gia vận chuyển lên miền núi, vùng sâu, vùng xa, chỉ trả chênh lệch tiền điện trực tiếp cho người dân thay vì bù lỗ và chỉ sử dụng các công ty nhà nước. Thực tế mất ổn định kinh tế vĩ mô của Việt Nam trong thời gian qua hoàn toàn bác bỏ vai trò là công cụ “ổn định kinh tế vĩ mô” của các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước. Nếu các tập đoàn kinh tế nhà nước, công ty nhà nước là công cụ hữu hiệu để ổn định kinh tế vĩ mô thì tại sao tình hình kinh tế vĩ mô mất ổn định gay gắt, kéo dài như hiện nay?

Tập đoàn kinh tế nhà nước, tổng công ty nhà nước là doanh nghiệp, chạy theo lợi nhuận, đã đầu tư ra ngoài ngành vào những lĩnh vực mạo hiểm như chứng khoán, bất động sản để tìm kiếm lợi nhuận, nay phải thoái vốn thì làm sao hy vọng họ là “công cụ ổn định kinh tế vĩ mô”. Chức năng này trái với các lý thuyết kinh tế và không phù hợp với kinh nghiệm quốc tế. Có thể nói quan điểm “kinh tế nhà nước là chủ đạo” đang bị các nhóm lợi ích tận dụng triệt để cho lợi ích của một số cá nhân có liên quan. Đây là miếng đất màu mỡ để tạo ra các mối “quan hệ” vây quanh các tập đoàn và tổng công ty nhà nước nảy nở và phát triển. Vì vậy, nếu chưa thể thay đổi được “kinh tế nhà nước là chủ đạo” thì nhất thiết phải kiểm soát độc quyền, luật về chủ sở hữu nhà nước, luật về đầu tư công, mua sắm công, thực hiện cạnh tranh lành mạnh, thực hiện công khai, minh bạch, tăng cường giám sát độc lập để làm giảm bớt sự lạm dụng và những tiêu cực liên quan đến kinh tế nhà nước và doanh nghiệp nhà nước. Chính sách coi “kinh tế nhà nước là chủ đạo” trong thực tế dẫn đến sự chèn ép trong thực tế đối với khu vực kinh tế tư nhân trong nước trong khi khu vực này cần mau chóng mạnh lên để cạnh tranh với các doanh nghiệp nước ngoài đang xâm nhập vào kinh tế Việt Nam theo các cam kết hội nhập và cạnh tranh quyết liệt với các doanh nghiệp Việt Nam. Các tập đoàn kinh tế nhà nước đã không tự hài lòng với lĩnh vực độc quyền kinh doanh của mình mà còn mở rộng đầu tư kinh doanh ra các lĩnh vực ngoài ngành chính như bất động sản, tài chính - chứng khoán, nhà hàng, khách sạn, taxi, v.v... là những lĩnh vực mà kinh tế tư nhân có ưu thế hơn. Cùng với môi trường kinh doanh đòi hỏi mức đầu tư rất cao của khu vực tư nhân về thời gian và tiền bạc cho thiết lập và duy trì các mối quan hệ. Doanh nhân phải lo đến thăm người bệnh, dự đám giỗ, đám tang, đám cưới, chúc Tết của các quan chức lớn, nhỏ, v.v... để giữ mối quan hệ. Thực trạng này đã dẫn đến sự ra đời và lớn mạnh nhanh chóng của những “đại gia” tư nhân lớn, nhỏ ở Việt Nam, phát lên nhanh chóng không do có tiến bộ khoa học - công nghệ, không do tăng năng suất lao động hay đóng góp vào bảo vệ môi trường, đóng góp cho phát triển kinh tế - xã hội mà chủ yếu do khai thác tài nguyên đất đai, khai thác gỗ, mỏ, biển, v.v... Những đại gia này

mặc nhiên tự cho mình có những đặc quyền riêng, trong không ít trường hợp thiếu tôn trọng pháp luật, quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động. Sự phát triển lệch lạc này khu vực kinh tế tư nhân rất không bền vững, không phù hợp với tăng trưởng xanh và phát triển hài hòa các lợi ích của xã hội

(iii) Cần xác định cụ thể quyền sở hữu toàn dân được chuyển thành sở hữu nhà nước, xác định rõ quyền hạn, trách nhiệm chủ sở hữu nhà nước về đất đai, tài nguyên thiên nhiên, tài sản công, hạn chế sự lạm dụng vì lợi ích nhóm. Ý tưởng sở hữu toàn dân nhằm hạn chế quyền tư hữu nhằm giảm bất công xã hội, chênh lệch giàu-nghèo đã không thực hiện được. Trong thực tế, lạm dụng quy định trong Luật Đất đai, Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách và các luật khác liên quan đã làm cho các quan chức có liên quan giàu lên nhanh chóng mà không có đóng góp gì cho ngân sách, cho tiến bộ xã hội. Trái lại, sự bất bình đẳng trong xã hội tăng lên, khiếu kiện về đất đai không được giải quyết thỏa đáng, biến thành những xung đột xã hội gay gắt. Trong quyền sở hữu về đất đai của nhà nước đã được trao cho nông dân năm quyền cụ thể như quyền sử dụng, quyền thừa kế, quyền thế chấp, v.v..., vì vậy không thể tách bạch giữa quyền sở hữu nhà nước và quyền sử dụng của nông dân. Thay đổi tư duy, nhìn nhận quyền sử dụng đất đai của tư nhân như những bộ phận trong quyền sở hữu nhà nước một cách hợp lý và giám sát chặt chẽ các quyền liên quan đến sở hữu là đòi hỏi cấp bách để sử dụng có hiệu quả tài nguyên, giải quyết thỏa đáng xung đột lợi ích giữa nông dân và nhà đầu tư, giảm căng thẳng và xung đột xã hội.

(iv) Việc thiết kế và vận hành một bộ máy quyền lực ngày càng phình to, xa dân, kém hiệu quả và kém hiệu lực, không theo nguyên tắc “quyền lực phải được giám sát”, không công khai minh bạch là nguồn gốc sâu xa dẫn đến tham nhũng, lạm dụng chức quyền vì tư lợi, làm thoái hóa, biến chất bộ máy. Điều này thể hiện rất rõ trong hoạt động của bộ máy nhà nước cũng như trong cuộc sống hàng ngày của người dân và doanh nghiệp cũng như trong các so sánh quốc tế. Sự thật là gánh nặng chi phí để tuân thủ luật pháp và các quy định của bộ máy hành chính ở

nước ta đang đè nặng lên người dân và doanh nghiệp. Nhiều quy định của luật pháp và cách hành xử của viên chức nhà nước nhằm tận thu của người dân và doanh nghiệp dưới dạng thu chính thức, hợp pháp và phi chính thức, bất hợp pháp. Nếu cộng tất cả các khoản lót tay, phong bì mà ô tô vận tải, ô tô khách, người dân phải nộp cho cảnh sát (ngoài khoản thu hơn 2.500 tỉ nộp ngân sách), người dân phải nộp cho nhà trường, bệnh viện, công sở, v.v... thì chi phí để nuôi bộ máy cao hơn gấp nhiều lần những con số chính thức đã được công bố. Cần làm rõ thực trạng này và phải cải cách bộ máy và hệ thống chính trị theo nguyên tắc quyền lực phải được giám sát, phải có trách nhiệm giải trình, hạn chế tối đa sự độc quyền về quyền lực (như điều tra, giam giữ, quản lý nhà tù), thực hiện độc lập tư pháp, toàn án chỉ tuân thủ pháp luật, hiến pháp, nghiêm trị mọi hành động can thiệp, bao che hay trù dập, lạm dụng chức quyền ức hiếp, đàn áp người dân. Sửa đổi, bãi bỏ những quy định đã lỗi thời, hạn chế quá đáng các quyền tự do, dân chủ của người dân như cho phép giam giữ và cải tạo hành chính không thông qua xét xử tại toàn án. Tôn trọng quyền con người của những phạm nhân bị giam giữ, thực hiện kiểm tra, giám sát độc lập với nhà tù, trại giam hiện đã có quy mô rất lớn. Xây dựng bộ máy theo nguyên tắc công khai, minh bạch trong tất cả các khâu, các hoạt động có liên quan đến người dân, thường xuyên duy trì quan hệ đối thoại lấy ý kiến của người dân về tất cả các văn bản luật pháp, quy định có liên quan đến người dân. Bộ máy nhà nước, giới cầm quyền phải cùng chia sẻ lợi ích với dân, không cho phép hình thành một bộ máy đặc quyền, đặc lợi, sống cách biệt với dân, đè đầu, cưỡi cổ người dân. Một bộ máy như vậy, cần phải đào thải và chắc chắn sẽ bị nhân dân đào thải. Các nghiên cứu mới đây (xem Acemoglu) cho thấy chính thể chế, bộ máy nhà nước là nguyên nhân dẫn đến sự giàu có hay nghèo khổ của các dân tộc. Cải cách thể chế là khâu then chốt nhất để thúc đẩy cải cách kinh tế và tiến bộ xã hội ở Việt Nam hiện nay.

(v) Phân cấp quản lý và quan hệ giữa trung ương và địa phương ở Việt Nam hiện nay đang có những vấn đề cấp bách và căn bản cần giải quyết. Thực trạng cơ cấu kinh tế của các tỉnh, thành phố phát triển thiếu



điều hòa phối hợp giữa ngành và địa phương, thiếu tính thống nhất của một nền kinh tế quốc dân trong một chỉnh thể hợp lý có đóng góp của cả hai phía trung ương và địa phương, trong đó trách nhiệm chính thuộc về trung ương. Chính các quyết định phân cấp đầu tư, phân cấp đất đai với những phân quyền đồng đều, quá rộng cho các tỉnh, thành phố (về nguyên tắc tỉnh Hà Giang cũng được phân cấp như Hà Nội hay Thành phố Hồ Chí Minh), không tính đến năng lực thẩm định, giám sát đầu tư đã tạo điều kiện cho thực trạng hiện nay. Các quyết định xây dựng cảng biển, sân bay, trường đại học đều do Thủ tướng Chính phủ hay các bộ quyết định trên cơ sở các đề nghị của địa phương, nên quy trách nhiệm cho tình trạng phân tán, dàn trải của đầu tư hiện nay chủ yếu cho địa phương là chưa thỏa đáng mà phải quy trách nhiệm chủ yếu ở khâu thiết kế và thực hiện ở cấp trung ương. Cần nhận thức rõ sự thỏa hiệp, hợp tác, “đi có, về có, đi không, về không”, tình trạng trung ương “gửi dự án” để tỉnh ký quyết định, song sự quyết định thực đã được thực hiện ở cấp trung ương rồi.

(vi) Hiện trạng quy hoạch hiện tại của Việt Nam bao gồm xây dựng 100 cảng biển (trong đó 20 cảng biển quốc tế) và 22 sân bay (8 sân bay quốc tế). Các tỉnh vẫn tiếp tục quy hoạch xây dựng thêm cảng biển và sân bay, điều này đòi hỏi lượng vốn đầu tư khổng lồ. Hiện tại các sân bay và cảng biển địa phương đều trong tình trạng báo cáo hoạt động thua lỗ lớn.

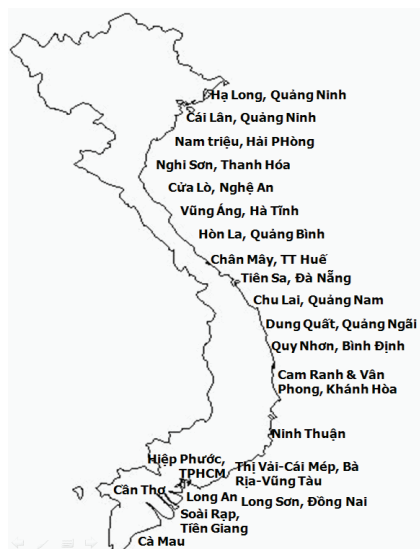
- Hiện có 18 vùng kinh tế ven biển, 30 khu kinh tế cửa khẩu, 260 khu công nghiệp và 650 cụm công nghiệp không được khai thác sử dụng hiệu quả.

- Từ 2001-2010, cả nước xây dựng mới khoảng 307 trường đại học, viện nghiên cứu và trường dạy nghề và mỗi tỉnh phải có ít nhất một viện/trường (trừ tỉnh Đắk Nông).

- Mỗi tỉnh đều có đài phát thanh truyền hình và báo chính thức riêng.



**Hình 7.1. Các cảng biển nước sâu đang được triển khai**



*Nguồn:* Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright.

(vii) Một số vấn đề trong phân cấp hiện tại

- Việt Nam đã trở thành nước có hệ thống hành chính phi tập trung hóa mức cao so với các nước trong khu vực.

- Phân cấp được các chính quyền địa phương đánh giá cao, khơi dậy và thúc đẩy sáng kiến của các địa phương, tiềm năng của địa phương được khai thác tốt hơn.

- Cách tiếp cận thiếu tính hệ thống: quy định phân cấp giống nhau đối với tất cả các tỉnh và thành phố, không tính đến năng lực và khả năng hấp thu của các tỉnh, thành phố. Phân cấp không đảm bảo trách nhiệm giải trình cần thiết và thiếu giám sát, từ đó dẫn đến tình trạng manh mún, dàn trải trong nền kinh tế, khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên kém hiệu quả. Thiếu sự phối hợp trong thực thi các chính sách và quy định về đất đai, xây dựng, khai thác khoáng sản và bảo vệ môi trường, v.v...

Hướng giải quyết không phải là tái thiết lập hệ thống tập trung quan liêu, bao cấp đã được xóa bỏ trước đây mà là quy định cân đối

giữa quyền hạn, trách nhiệm, năng lực, phân cấp phù hợp với điều kiện, năng lực của địa phương. Đồng thời cần thực hiện công khai, minh bạch, hạn chế tối đa những can thiệp ngoài pháp luật để ép địa phương nhận dự án đầu tư này, đầu tư khác của doanh nhân A hay B. Cần tiến tới cho phép thực hiện quyền tự chủ địa phương (local autonomie) về thu một số loại thuế, phí và một số khoản chi cho kết cấu hạ tầng hay giáo dục, y tế. Điều này cần thực hiện với tất cả địa phương, không riêng cho thủ đô Hà Nội. Một chế độ tự chủ địa phương như vậy cho phép phát huy sự sáng tạo, tự chủ của địa phương, tạo ra sự khác biệt, đa dạng của địa phương. Đồng thời phải quy định trách nhiệm cá nhân của người ra quyết định, loại bỏ các hình thức lợi ích nhóm, “gửi dự án” v.v...

(viii) Theo định nghĩa của Wikipedia tiếng Việt, “nhóm lợi ích” là một tập thể gồm nhiều cá nhân, tổ chức cùng chia sẻ một mối quan tâm chung và cùng nhau thúc đẩy các mục tiêu đó bằng cách tác động vào các chính sách của chính phủ. Là những nhóm vận động hành lang hay cửa hậu (lobby) để tạo ra hay thay đổi những luật lệ và cách thực thi có lợi cho phe nhóm mình, nhằm tạo dựng một vài đặc quyền, đặc lợi để thụ hưởng<sup>115</sup>. Ở các nước có luật về vận động hành lang (lobby), các nhóm lợi ích hình thành và hoạt động công khai như nhóm doanh nghiệp, tài chính - ngân hàng, công đoàn, hiệp hội, truyền thông, v.v... nhằm tác động tới các chính sách của Quốc hội và Chính phủ một cách công khai và hợp pháp. Họ vận động qua nhiều kênh khác nhau, sử dụng các chuyên gia và công ty tư vấn. Do những lý do về thể chế, pháp luật và truyền thống nhóm lợi ích ở Việt Nam chưa có kênh tác động chính thức đến quá trình soạn thảo, ban hành luật pháp của Quốc hội và chính sách của Chính phủ, quá trình vận động chưa được công khai và luật hóa nên nhóm lợi ích ở Việt Nam rất đa dạng, phức tạp và chưa được xác định rõ. Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng là người đầu tiên đã công khai nêu định danh “nhóm lợi ích” trong bài phát biểu kết thúc Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương Đảng ngày 10/10/2011<sup>116</sup>. Lợi ích nhóm ở Việt Nam có đặc trưng là liên quan đến những người có chức, có quyền, nhất là quyền liên quan đến cán bộ, tài chính, ngân

<sup>115</sup>[http://vi.wikipedia.org/wiki/Nh%C3%B3m\\_l%E1%BB%A3i\\_%C3%ADch](http://vi.wikipedia.org/wiki/Nh%C3%B3m_l%E1%BB%A3i_%C3%ADch).

<sup>116</sup>[http://dangcongsan.vn/cpv/Modules/News/NewsDetail.aspx?co\\_id=30013&cn\\_id=483724](http://dangcongsan.vn/cpv/Modules/News/NewsDetail.aspx?co_id=30013&cn_id=483724).

sách, đầu tư, đất đai, hầm mỏ, rừng, biển, v.v... Những người này có thể ở cấp trung ương, tỉnh, huyện, xã phường hay ở cấp sở, phòng, thậm chí cá nhân thanh tra, cảnh sát hay ở doanh nghiệp nhà nước, tập đoàn, dự án, v.v... Những hoạt động này len lỏi cả vào các hoạt động rất trí thức và cao sang như nghiên cứu khoa học, cấp bằng, mua điếm, chấm luận án. Những nhóm lợi ích ở Việt Nam hoạt động rất linh hoạt, theo từng vụ, việc, vây quanh một số cá nhân nhất định. Lợi dụng tính thiếu công khai, minh bạch các nhóm lợi ích thường tiếp xúc theo “quan hệ” cá nhân, có thể đặt quan hệ trực tiếp hay qua con cái, thân quen mà chất kết dính là lợi ích tiền bạc. Đã có câu dân gian thể hiện các nhóm lợi ích như sau: “Thứ nhất tiền tệ, thứ nhì hậu duệ, thứ ba quan hệ, thứ tư mới đến trí tuệ” để mô tả nhóm lợi ích trong bổ nhiệm cán bộ vào một chức vụ, một vị trí nào (như cảnh sát giao thông đứng ở đâu, quan chức ngoại giao đi nước nào). Lợi ích càng lớn thì nhóm lợi ích hoạt động càng mạnh. Luật pháp càng lỏng lẻo hay quyền lực ít bị giám sát thì nhóm lợi ích hoạt động càng trắng trợn, liều lĩnh. Nhóm lợi ích ở Việt Nam hoạt động trong một không gian chủ yếu phi chính thức, bất hợp pháp, trong không ít trường hợp có quan hệ đến buôn lậu hay các hoạt động có tính chất phạm pháp ở mức độ khác nhau. Việc xác định bản chất, hình thức, phạm vi hoạt động của các loại nhóm lợi ích khác nhau cần được đầu tư, nghiên cứu thêm trong thời gian tới để làm rõ những lỗ hổng hay khe hở luật pháp để các nhóm lợi ích lợi dụng.

(ix) Sớm ban hành Luật về hội, sửa đổi Luật Báo chí nhằm tạo ra một không gian tranh luận bình đẳng vì lợi ích dân tộc, khuyến khích các hoạt động phản biện xã hội theo luật pháp, bảo đảm quyền tự do, dân chủ đã được hiến định của người dân. Xã hội loài người đã thay đổi rất mạnh mẽ, nhanh chóng, trở nên rất đa dạng và phức tạp. Công nghệ thông tin, truyền thông, Internet đã xóa bỏ độc quyền thông tin, độc quyền chân lý, che giấu sự thật. Một xã hội muốn phát triển phải là xã hội cởi mở, bao dung, tạo ra cơ hội phát triển bình đẳng cho mọi người, chia sẻ lợi ích công bằng với đóng góp của mỗi thành viên trong xã hội, thực sự thể hiện khối đại đoàn kết toàn dân, không phân biệt chính kiến, tôn giáo, sắc tộc, quá khứ, thành phần giai cấp ở trong nước hay ngoài nước, thống nhất trong lợi ích dân tộc, xây dựng đất nước.

(x) Những ý tưởng thay đổi trên không có gì mới, đã được ghi trong Tuyên ngôn Độc lập ngày 2/9/1945, Hiến pháp 1946, trong các Nghị quyết Đại hội Đảng từ Đại hội VI đến Đại hội IX. Tuy vậy, việc thực hiện sẽ rất khó khăn gian khổ vì hiện nay đã hình thành một tầng lớp đặc quyền, đặc lợi, cản trở mọi cải cách cần thiết nhân danh ổn định chính trị - xã hội. Cần thấy rằng xã hội Việt Nam hiện nay đang chứa đựng những yếu tố mất ổn định gay gắt, nếu không cải cách có thể sẽ không kiểm soát được tình hình. Bước đầu tiên có thể và cần làm là quay lại những gì Chủ tịch Hồ Chí Minh đã tuyên bố, thực hiện đối với dân như phổ thông đầu phiếu và tự do ứng cử, bầu cử, quyền tự do ngôn luận, biểu tình, lập hội, thu hút đông đảo tầng lớp ưu tú trong xã hội vào lãnh đạo đất nước. Những thay đổi tiếp theo có thể diễn ra từng bước.

Nếu không có thay đổi mạnh mẽ tư duy, thiết kế và vận hành hệ thống thể chế những mục tiêu thay đổi cần đạt được là đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao hiệu quả, năng lực cạnh tranh, tái cấu trúc kinh tế sẽ rất khó có thể đạt được.

Trước hết, cần nhìn thẳng vào sự thật, phân tích một cách khách quan thực trạng kinh tế - xã hội để thấy rõ những mặt mạnh, yếu, tiềm năng cần và có thể được phát huy cũng như những hạn chế, yếu kém phải được khắc phục. Có nhiều phân tích, song một số vấn đề vẫn chưa được làm rõ như tham nhũng, lợi ích nhóm và tư duy nhiệm kỳ cũng như nguồn gốc sâu xa dẫn đến những tệ nạn này là quyền lực không được giám sát, bộ máy hoạt động thiếu công khai minh bạch. Để cải cách và tái cấu trúc nền kinh tế một cách đúng đắn, có hiệu quả cũng không thể không phân tích tình hình kinh tế - xã hội thế giới, làm rõ xu thế, động lực phát triển, những mô hình đã bị đào thải, những bài học kinh nghiệm cần được rút ra, những cơ hội và thách thức mà cách mạng khoa học - công nghệ đang đặt ra để tiến hành *công cuộc tái cấu trúc phù hợp với xu hướng phát triển của nhân loại*.

Theo Ngân hàng Thế giới, tăng trưởng của Việt Nam ngày càng phụ thuộc nhiều hơn vào vốn và đóng góp của TFP trong những năm 1994, 1995 đạt 40-60% đã giảm xuống chỉ còn 15% trong những năm 2000-2006 và từ 2007 đã giảm xuống mức báo động dưới 10%.

Từ năm 2009 Chính phủ ngày càng can thiệp vào các sự vụ và không dự đoán được vào các hoạt động kinh tế và cơ chế thị trường với hiệu quả rất đáng tranh cãi như lập quỹ bình ổn giá, xây quá nhiều sân bay, cảng biển, chấp thuận các dự án đầu tư công mà không cân đối vốn trong khi không kiểm soát được các khoản nợ của các tỉnh, v.v.

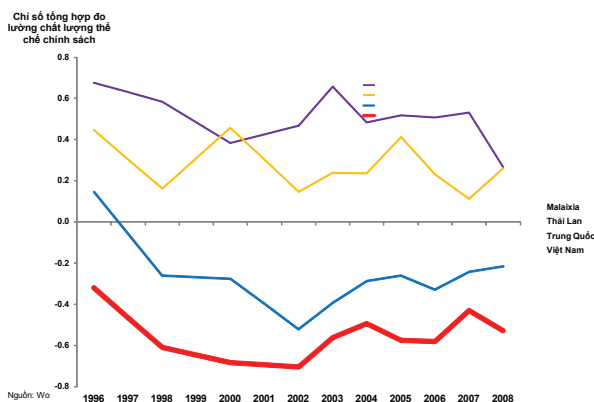
Theo thống kê của Dự án Sáng kiến cạnh tranh Việt Nam (VNCI) kết hợp với Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (CIEM) cho thấy: từ năm 2005-2008, Việt Nam đã ban hành 17.169 văn bản pháp luật, lớn hơn cả số văn bản pháp luật được ban hành trong 18 năm trước đó (14.641). Chỉ tính riêng cấp trung ương, số văn bản pháp luật tăng đột biến lên 8.520 vào năm 2009. Số lượng văn bản quy phạm tiếp tục tăng lên trong hai năm gần đây. Chuyên gia VNCI Scott Jacobs nhận xét: “Số lượng văn bản ngày càng tăng làm Việt Nam phải gánh chịu nhiều quy định phi thị trường tốn kém”.

Theo Giáo sư Claudio Dordi, chuyên gia trưởng của dự án Hỗ trợ thương mại đa biên (Mutrap III), các chỉ số đo lường năng lực điều hành của Chính phủ đang giảm xuống theo thời gian. Ông trích dẫn số liệu của Diễn đàn Kinh tế Thế giới, theo đó, về thứ hạng hiệu quả khuôn khổ luật pháp thì Việt Nam từ hạng 57 năm 2009 xuống 74 năm 2012. Tính minh bạch của Chính phủ giảm từ hạng 58 năm 2007 xuống 91 năm 2012. Về tiêu chí gánh nặng các quy định của Chính phủ, Việt Nam giảm từ hạng 105 năm 2007 xuống 113 năm 2012.”

Đã có một số đánh giá quốc tế về thể chế của Việt Nam và những nhu cầu cải cách thể chế. Thể chế của Việt Nam được đánh giá không cao trong so sánh với khu vực và có những vấn đề chủ yếu sau đây:

- Tiếng nói của người dân chưa được chú ý lắng nghe trong khi trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước thấp;
- Chất lượng chính sách và năng lực điều hành của cơ quan nhà nước thấp và chậm được cải thiện. Ngân hàng Thế giới đã công bố bảng đánh giá sau đây về chất lượng chính sách của Việt Nam.

**Hình 7.2. So sánh chất lượng thể chế chính sách tại một số nước**



*Nguồn:* Tính toán của tác giả.

Chỉ số Năng lực cạnh tranh của Việt Nam do Diễn đàn Kinh tế Thế giới xếp hạng luôn ở mức trung bình thấp, năm 2012 bị tụt 6 bậc so với năm trước.

**Bảng 7.1. Xếp hàng Năng lực cạnh tranh toàn cầu**

Quốc gia	Xếp hạng
Singapore	2
Đài Loan	13
Malaysia	21
Trung Quốc	26
Thái Lan	39
Indonesia	46
Sri Lanka	52
Ấn Độ	56
Việt Nam	65
Philippines	75
Campuchia	97
Bangladesh	108

*Nguồn:* Diễn đàn Kinh tế thế giới 2011-2012.

Tương tự như vậy, chỉ số môi trường kinh doanh do Ngân hàng Thế giới xếp hạng và Chỉ số tự do kinh tế do Quỹ Heritage công bố cũng ở mức thấp, đặc biệt là so với Thái Lan và một số nước khác trong khu vực:

**Bảng 7.2. Chỉ số môi trường kinh doanh**

Quốc gia	Xếp hạng
Singapore	1
Thái Lan	17
Malaysia	18
Taiwan	25
Sri Lanka	89
Trung Quốc	91
Việt Nam	98
Bangladesh	122
Indonesia	129
Ấn Độ	132
Philippines	136
Campuchia	138

*Nguồn:* Ngân hàng Thế giới 2010.

**Bảng 7.3. Chỉ số tự do kinh tế**

Quốc gia	Xếp hạng
Singapore	2
Đài Loan	18
Malaysia	53
Thái Lan	60
Sri Lanka	97
Campuchia	102
Philippines	107
Indonesia	115
Ấn Độ	123
Bangladesh	130
Việt Nam	136
Trung Quốc	138

*Nguồn:* Quỹ Di sản/ Tạp chí *Wall Street* 2012.

\*Chỉ số Tự do kinh tế là một tập hợp 10 chỉ số đánh giá kinh tế do Quỹ Di Sản (Heritage Foundation) và tạp chí *Wall Street* xây dựng. Mục tiêu tuyên bố là đánh giá mức độ tự do kinh tế ở các nước trên thế giới.

Mặc dầu chống tham nhũng được tuyên chiến rầm rộ nhưng tiến bộ trên thực tế rất hạn chế:

**Bảng 7.4. Chỉ số cảm nhận tham nhũng (CPI)**

Quốc gia	Xếp hạng
Singapore	5
Đài Loan	32
Malaysia	60
Trung Quốc	75
Thái Lan	80
Sri Lanka	86
Ấn Độ	95
Indonesia	100
Việt Nam	112
Bangladesh	120
Philippines	129
Campuchia	164

*Nguồn:* Tổ chức Minh bạch Quốc tế (Transparency International 2011).

Chỉ số môi trường điện tử của Việt Nam cũng ở mức thấp:

**Bảng 7.5. Chỉ số môi trường điện tử**

Quốc gia	Xếp hạng	Người sử dụng Internet	Tỉ lệ người dân sử dụng Internet %
Singapore	1	3.235.000	71%
Thái Lan	17	17.483.000	21,2%
Malaysia	18	15.355.000	56,3%
Đài Loan	25	16.147.000	71,5%
Sri Lanka	89	1.777.000	12%
Trung Quốc	91	389.000.000	34,3%
Việt Nam	98	23.382.000	27,56%
Bangladesh	122	617.300	3,7%
Indonesia	129	20.000.000	9,9%
Ấn Độ	132	61.338.000	7,5%
Philippines	136	8.278.000	25%
Campuchia	138	78.500	1,26%

*Nguồn:* Bộ phận Tình báo kinh tế 2009, CIA World Factbook 2009 và Liên minh Viễn thông Quốc tế 2010.

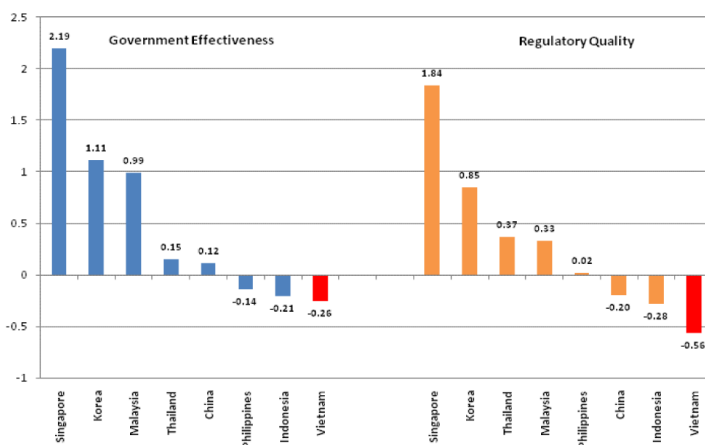


Theo đó chất lượng chính sách của Việt Nam thấp xa so với Trung Quốc, Thái Lan và Malaysia:

- Mức độ thực thi và tuân thủ pháp luật thấp trong khu vực;
- Tính công khai minh bạch thấp và chậm được cải thiện;
- Chống tham nhũng chậm có tiến bộ.

Hiệu quả của Chính phủ và chất lượng của các văn bản pháp quy đều thấp nhất so với một số nước trong khu vực:

**Hình 7.3. Hiệu quả của Chính phủ và chất lượng pháp quy**



*Nguồn:* Bộ phận tình báo kinh tế 2009, CIA World Factbook 2009 và Liên minh viễn thông quốc tế 2010.

Có thể thấy cải cách thể chế là tiềm năng lớn để có thể khai thác nhằm nâng cao hiệu quả, năng suất và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế, nếu như vượt qua được lợi ích nhóm và tư duy nhiệm kỳ như Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng đã nói. Khó khăn chính là nằm ở quyết tâm chính trị thực hiện các cải cách thể chế cần thiết.

Chính thể chế, cơ chế, luật pháp và cách hành xử của bộ máy đã nhào nặn ra những doanh nghiệp và cá nhân hành động phù hợp với thể chế và bộ máy đó. Thể chế nào, doanh nghiệp ấy, doanh nhân nước ta không ai tự nguyện chi nhiều tiền bạc và thời gian, tâm sức để đứt lốt, thăm viếng, ăn nhậu để duy trì “quan hệ”. Doanh nghiệp các nước khác

và doanh nghiệp đầu tư nước ngoài ở nước ta không phải chi nhiều đến như thế. Muốn thay đổi hành vi của cá nhân và doanh nghiệp nhất thiết phải thay đổi cơ chế, thể chế, tạo ra những động lực đúng hướng và ngăn chặn những hành vi không mong muốn, không thể chỉ trông chờ vào kêu gọi đạo đức, rèn luyện, tu dưỡng của từng cá nhân trong khi không thay đổi thể chế.

Có thể gắn quá trình đổi mới tư duy và tái cấu trúc và cải cách bộ máy nhà nước với chỉnh đốn và làm trong sạch Đảng được phát động tại Hội nghị Trung ương 4 cũng như với việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 đang diễn ra hiện nay. Những đổi mới thể chế phải gắn với yêu cầu thực hiện những quyền tự do, dân chủ của dân đã được quy định trong Hiến pháp cũng như nguyên tắc quyền lực phải được phân định và kiểm soát, quyền lực tuyệt đối dẫn đến tha hóa tuyệt đối.

Trên bình diện lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế, tác phẩm của hai giáo sư Daron Acemoglu và James Robinson “Vì sao có những quốc gia thất bại, nguồn gốc của quyền lực, thịnh vượng và nghèo đói”<sup>117</sup>, phát hành tháng 3/2012 đã đặt câu hỏi tại sao có những quốc gia nghèo tài nguyên nhưng lại trở nên giàu có trong khi những quốc gia khác có thể giàu tài nguyên lại không. Hai ông đã chỉ ra lý do chủ yếu là thể chế. Hai tác giả đã chia thế giới thành nhóm quốc gia được quản trị bởi những định chế “bao dung hay dung nạp” (inclusive institutions), và nhóm quốc gia còn lại bị cai trị bởi những định chế “tước đoạt hay khai thác” (extractive institutions). Acemoglu nhận định: “*Những xã hội [bao dung] thật sự có sự phân chia quyền lực chính trị hợp lý hơn, trong khi những xã hội khác lại không có*”.

Acemoglu và Robinson lập luận rằng, nếu một chế độ tước đoạt lên nắm quyền, tức là quyền lực chính trị bị tập trung trong một nhóm nhỏ thì không có sự thịnh vượng hay quyền tự hữu nào có thể cứu đất nước đó khỏi kết cục suy tàn vì quyền sở hữu có thể bị thao túng. Nếu quyền lực chính trị có sự tham gia rộng rãi của quần chúng thì thể chế

---

<sup>117</sup>D.Acemoglu và J.Robinson, *Why Nations fail, The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Publishers, New York, 2012. Cũng xem Tại sao các quốc gia thất bại, <http://nguyendinhhuynh.blogspot.com/2012/03/daron-acemoglu-and-james-robinson.html>.

chính trị và kinh tế có thể mang lại sự thịnh vượng và phúc lợi cho đông đảo quần chúng.

Lập luận của họ là mức thịnh vượng hiện đại đó dựa trên những nền tảng chính trị. Sự thịnh vượng gần như do đầu tư và sáng tạo tạo ra, nhưng đây là những hành vi của niềm tin: các nhà đầu tư và nhà sáng tạo phải có những lý do tin cậy để nghĩ rằng, nếu thành công, họ sẽ không bị những kẻ quyền thế cướp bóc. Để chính thể cung cấp bảo đảm như vậy, phải có hai điều kiện: phải giữ quyền lực tập trung và các thiết chế quyền lực phải dân chủ. Nếu không có quyền lực tập trung, sẽ sinh rối loạn và không tạo điều kiện cho đầu tư và kinh doanh.

Vì vậy, sau đây, xin đề xuất một số vấn đề có tính quan điểm liên quan đến thể chế, chính sách cần được quan tâm giải quyết để tái cấu trúc kinh tế đạt được kết quả.

### **TÁI CẤU TRÚC PHÙ HỢP VỚI HỘI NHẬP QUỐC TẾ**

Nền kinh tế nước ta đã hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới: xuất - nhập khẩu, đầu tư trực tiếp nước ngoài và đầu tư tài chính gián tiếp, tiến bộ khoa học - công nghệ trực tiếp tác động đến kinh tế nước ta. Kinh tế thế giới cũng đang trong quá trình thay đổi cực kỳ sâu sắc, mô hình kinh tế thị trường và mô hình nhà nước đang được xem xét lại và điều chỉnh sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008 và khủng hoảng nợ công châu Âu đang diễn ra hiện nay. Cân bằng chiến lược đang có sự thay đổi với sự lớn mạnh lên của Trung Quốc, đòi hỏi những nước như Việt Nam phải có đối sách thích hợp để phát triển.

Tài nguyên trên thế giới ngày càng khan hiếm, nước, dầu mỏ, các mỏ kim loại đang được tranh dành gay gắt, trong đó Trung Quốc đang ra sức tìm kiếm các nguồn tài nguyên trên khắp thế giới, đặc biệt là ở Biển Đông.

Biến đổi khí hậu làm thay đổi sâu sắc đến đời sống nhân loại, trong đó, sản xuất nông nghiệp, nhất là lương thực bị tác động rất mạnh. An ninh lương thực đang trở thành vấn đề sống còn với mỗi quốc gia, giá

lương thực được dự báo sẽ tiếp tục tăng, lương thực sẽ trở thành vũ khí quan trọng trong thương mại thế giới.

Khoa học - công nghệ, nhất là công nghệ thông tin, công nghệ sinh học, công nghệ vật liệu mới đang phát triển như vũ bão, tác động mạnh mẽ đến quốc phòng, an ninh, kinh tế của từng nước.

Hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, số các hiệp định thương mại tự do song phương và khu vực tăng lên nhanh chóng với phạm vi cam kết ngày càng mở rộng ra các lĩnh vực môi trường, lao động, sở hữu trí tuệ, v.v... (như Hiệp định hợp tác xuyên Thái Bình Dương - TPP). Các chuỗi giá trị được hình thành và ngày càng mở rộng, vừa tạo cơ hội và thách thức lớn cho các quốc gia và doanh nghiệp.

Đối với nước ta, hội nhập quốc tế đã góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế cũng như công cuộc cải cách kinh tế - xã hội trong nước như thu hút đầu tư nước ngoài, sửa đổi khung pháp luật để thực hiện các cam kết gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), phát triển công nghệ thông tin và Internet.

Việt Nam cũng đã ký kết tám hiệp định thương mại tự do (FTA) song phương hay với tư cách thành viên của ASEAN. Tiếc rằng sau khi ký kết các Hiệp định trên nhà nước ta đã không tiếp tục các cải cách pháp luật và môi trường kinh doanh như khi gia nhập WTO năm 2007. Hội nhập quốc tế là một động lực thúc đẩy cải cách. Việc tham gia vào TPP sẽ thúc đẩy cải cách doanh nghiệp nhà nước, quan hệ lao động, bảo vệ môi trường, v.v... tuy đó cũng đồng thời là những thách thức cần phải vượt qua.

Vị thế địa - chính trị của Việt Nam bên cạnh Trung Quốc tạo ra những cơ hội và thách thức to lớn: nhiều nước mong muốn Việt Nam mạnh lên và tiếp tục giúp đỡ, hợp tác với Việt Nam. Tài nguyên, vị trí chiến lược của Việt Nam cũng thu hút sự chú ý của giới đầu tư. Là láng giềng của Trung Quốc, hàng hóa, dịch vụ của kinh tế Việt Nam phải cạnh tranh với hàng hóa, dịch vụ từ kinh tế Trung Quốc trong khi tiếp tục hợp tác với kinh tế Trung Quốc, Việt Nam phải tạo ra sự khác

biệt gì, bổ sung cho kinh tế Trung Quốc để khẳng định vị thế “độc lập, tự chủ” với Trung Quốc nếu không muốn phụ thuộc vào Trung Quốc. Trong cấu trúc kinh tế và trên bình diện chiến lược, cần xác định không những mặt hàng xuất khẩu nào của Việt Nam có năng lực cạnh tranh để có chiến lược phát triển mà còn phải phát triển các biện pháp cần thiết và cho phép để bảo vệ thị trường trong nước.

Thay vì hội nhập một cách “phòng thủ” như trong thời gian vừa qua, Việt Nam phải có chiến lược hội nhập một cách chủ động như Nghị quyết Đại hội IX và X của Đảng đã chỉ rõ, gắn liền với tái cấu trúc kinh tế và cải cách thể chế, giáo dục, khoa học - công nghệ.

Tái cấu trúc và cải cách của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay và trong tương lai phải đặt trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, phải nhằm phát huy lợi thế so sánh, vị trí địa lý - chính trị chiến lược, tiếp tục thúc đẩy quá trình chuyển từ tăng trưởng chủ yếu dựa vào đầu tư, sử dụng vốn, khai thác tài nguyên thiên nhiên sang tăng trưởng xanh, bền vững, nâng cao hiệu quả, năng lực cạnh tranh; tiếp tục hội nhập quốc tế, rút những bài học kinh nghiệm từ những sai lầm và yếu kém của vai trò Nhà nước và khu vực tài chính - ngân hàng đã bộc lộ vừa qua, thích nghi với biến đổi khí hậu và yêu cầu ngày càng cao đối với sản xuất nông nghiệp và lương thực, tận dụng những thành tựu của khoa học - công nghệ thế giới, đưa các doanh nghiệp tham gia vào chuỗi giá trị toàn cầu.

Tái cấu trúc kinh tế phải theo hướng thị trường, nâng cao hiệu quả và năng lực cạnh tranh, phù hợp với các thông lệ quốc tế, xu thế hội nhập quốc tế và toàn cầu hóa, đáp ứng các chuẩn mực quốc tế đã được thừa nhận về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của các tổ chức quốc tế mà Việt Nam đã cam kết.

Việt Nam cũng cần tăng cường vận dụng các biện pháp phòng vệ thương mại có hiệu quả, phù hợp với các cam kết WTO, tránh bẫy “tự do hóa thương mại”, mở cửa trong khi không có các rào cản để bảo vệ những ngành sản xuất còn non trẻ của mình.

Cơ chế, chính sách hiện nay tạo ra sự cám dỗ rất lớn để khai thác tài nguyên đất đai, rừng biển, khoáng sản trong khi động lực cho sáng tạo, khoa học - công nghệ rất nhỏ bé so với lợi ích đạt được từ những hoạt động kinh tế trên. Cần thay đổi chính sách nhằm giảm các lợi ích từ khai thác tài nguyên, từ đầu cơ bất động sản như tăng thuế đánh vào đất, bất động sản nhằm hạn chế, dẫn đến hạn chế tối đa hoạt động đầu cơ, khai thác tài nguyên mà không đóng góp tương xứng để bảo vệ môi trường, tái tạo các tiềm năng tăng trưởng cho tương lai. Đồng thời, cần xây dựng các quỹ đầu tư mạo hiểm, khuyến khích các hoạt động đầu tư vào khoa học - công nghệ, nâng cao giá trị gia tăng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh.

Không thể đặt vấn đề tái cấu trúc nền kinh tế Việt Nam hiện nay tách rời với xu thế hội nhập và toàn cầu hóa, cũng không thể tái cấu trúc theo hướng tăng cường can thiệp của nhà nước vào cơ chế thị trường có lợi cho lợi ích nhóm và tư duy nhiệm kỳ, trái với các cam kết quốc tế. Tái cấu trúc phải tận dụng các thành tựu của khoa học - công nghệ, nhất là công nghệ thông tin. Thí dụ như có thể vận dụng công nghệ thông tin trong y tế, tổ chức hội chẩn với các bác sĩ giỏi qua cầu truyền hình, chăm sóc người bệnh thông qua các trang, thiết bị hiện đại (như đã vận dụng thành công ở Trường Sa). Cũng không cần quy hoạch mỗi xã có một chợ nếu như giao thông thông suốt và có thể mua bán qua mạng, v.v... Quy hoạch các ngành rất cần quán triệt quan điểm toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế, cạnh tranh và phát huy lợi thế so sánh, tránh lặp lại các lỗi mòn trước đây.

Thông qua cạnh tranh lành mạnh trên thị trường trong nước và quốc tế, kiểm soát độc quyền, hạn chế các nhóm lợi ích khai thác tài nguyên đất đai để kiếm lợi mới có cơ hội vận dụng khoa học - công nghệ, nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế, của doanh nghiệp và của sản phẩm, dịch vụ.

Lâu nay có hiện tượng đối với quốc tế ta cam kết theo nguyên tắc của WTO, thực hiện cạnh tranh bình đẳng giữa các doanh nghiệp, không phân biệt hình thức sở hữu, mặt khác trong nước, nhà nước tiếp

tục coi kinh tế nhà nước là chủ đạo, ưu tiên, ưu đãi về vốn, tài nguyên thiên nhiên, dự án, quyền kinh doanh, v.v... đối với các tập đoàn, tổng công ty nhà nước.

## **TÁI CẤU TRÚC THỂ CHẾ NHÀ NƯỚC, CHÍNH TRỊ, KINH TẾ**

Nghị quyết Đại hội XI của Đảng đã quyết định: “Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, thực hiện nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Hoàn thiện cơ chế để tăng cường kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp”<sup>118</sup>.

Theo tinh thần đó, cần đổi mới tư duy, thực hiện cải cách thể chế một cách hệ thống, cơ bản theo hướng:

Thiết kế cơ chế và thể chế giám sát theo nguyên tắc quyền lực nhà nước ở tất cả các cấp, các cơ quan từ Chủ tịch nước, Thủ tướng đến Chủ tịch xã đều phải được giám sát chặt chẽ bởi một hay nhiều thể chế độc lập. Quy định cụ thể, rõ ràng trách nhiệm cá nhân, trách nhiệm giải trình về sử dụng vốn, tài sản nhà nước về những quyết định đã được ban hành và được thực hiện. Quy định sự giám sát như vậy phù hợp với thông lệ quốc tế, nhằm hạn chế lạm dụng quyền lực hoặc trốn tránh trách nhiệm để phục vụ lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm. Không để bất kỳ cơ quan nào, cá nhân nào được đứng ngoài và đứng trên pháp luật, đứng ngoài sự giám sát của các cơ quan nhà nước, của báo chí, quần chúng. Làm rõ cơ chế tập thể lãnh đạo về chủ trương, đường lối đồng thời xác định rõ trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu cơ quan về các quyết định, không cho phép trốn tránh trách nhiệm về thất bại nhưng luôn tự nhận thành tích. Cụ thể cần thực hiện quyền giám sát chặt chẽ trong toàn bộ quá trình xây dựng và thực hiện ngân sách nhà nước, đầu tư công, mua sắm công, quyết định về đất đai, khai thác tài nguyên v.v... Mọi loại thuế, phí phải do Quốc hội hoặc các cơ quan dân cử quyết định trên cơ sở tham khảo ý kiến công khai của người dân. Thực hiện quyền giám

<sup>118</sup>Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, NXB Chính trị Quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011, tr.141-142.

sát đối với quyền sở hữu nhà nước trong các doanh nghiệp nhà nước, nhất là đối với các tập đoàn và tổng công ty nhà nước. Các tập đoàn và tổng công ty nhà nước phải được quản lý chặt chẽ theo luật pháp, dưới sự giám sát của các Ủy ban của Quốc hội. Sớm chấm dứt việc thí điểm đặt các tập đoàn trực tiếp do Thủ tướng quản lý, thay bằng chế độ chủ sở hữu nhà nước rõ ràng và chế độ quản trị công ty hiện đại, tuyển chọn công khai các vị trí lãnh đạo tập đoàn, công ty nhà nước theo nguyên tắc cạnh tranh. Theo tinh thần đó cần bổ sung, sửa đổi Hiến pháp 1992 và các luật có liên quan đến Quốc hội, Hội đồng Nhân dân, Tòa án Nhân dân, Viện Kiểm sát Nhân dân và Chính phủ.

Luật hóa Điều 4 của Hiến pháp về sự lãnh đạo của Đảng, thực hiện chế độ Đảng cầm quyền, hợp nhất các vị trí lãnh đạo Đảng và lãnh đạo Nhà nước nhằm xác định rõ quyền hạn, trách nhiệm cá nhân, tránh đùn đẩy trách nhiệm cho tập thể. Việc ban hành và thực hiện một luật như vậy sẽ nâng cao địa vị pháp lý của các hoạt động của Đảng, bảo đảm các hoạt động đó thực sự trong khuôn khổ Hiến pháp, pháp luật của Nhà nước, thể hiện quyết tâm của Đảng xây dựng một Đảng trong sạch, vững mạnh, hoạt động trong một nhà nước do dân, vì dân và của dân. Pháp luật quy định cụ thể quyền hạn, trách nhiệm, nghĩa vụ của cơ quan giám sát (kiểm toán, thanh tra), bảo đảm quyền tiến hành kiểm tra, giám sát tất cả những cơ quan hay hoạt động cần thiết, kể cả các cơ quan Đảng, không cho phép có bất kỳ vùng cấm nào trên pháp luật và ngoài pháp luật. Nội dung, kết quả kiểm tra, giám sát cần được công bố công khai. Kinh nghiệm cho thấy thất bại thường là đưa con hoang, thí dụ như ngay vụ Vinashin cũng không ai đứng ra chịu trách nhiệm cá nhân và cũng chưa xác định được trách nhiệm cá nhân.

Lập cơ quan phòng, chống tham nhũng độc lập, hoạt động theo luật pháp dưới sự giám sát của Quốc hội. Các quan chức của cơ quan phòng, chống tham nhũng do Quốc hội bổ nhiệm và được pháp luật bảo vệ trong hoạt động của mình trong khuôn khổ luật pháp. Không thể tiếp tục “vừa đá bóng, vừa thổi còi” trong lĩnh vực quan trọng như chống tham nhũng.



Thực hiện công khai, minh bạch rộng rãi, phù hợp với chuẩn mực và tập tục quốc tế trong tất cả các hoạt động của các cơ quan, quan chức nhà nước có liên quan đến hoạt động kinh tế, đến đời sống người dân như nhiều nước đã áp dụng: (công khai lịch công tác, số điện thoại giao dịch, chi phí cho các chuyến đi công tác, các quyết định đã ban hành của các chức danh chủ chốt trong bộ máy nhà nước, v.v...); công khai, minh bạch quy trình tuyển chọn cán bộ, tiêu chuẩn cho từng chức vụ, công khai, minh bạch kết quả bỏ phiếu tín nhiệm đối với cán bộ. Quy định trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước về sử dụng vốn nhà nước, công khai rộng rãi trên báo chí. Quy định chế độ thường xuyên đối thoại với dân thông qua Internet, giải đáp các câu hỏi và các vấn đề người dân nêu lên.

Tiếp tục cải cách mạnh mẽ bộ máy hành chính, thực sự tinh giảm biên chế trong bộ máy nhà nước. Tách riêng biên chế Đảng, đoàn thể nhằm giảm bớt số người ăn lương trên cơ sở xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của từng chức danh trong bộ máy theo nguyên tắc khoán việc làm. Sửa đổi chế độ mua sắm công nhằm loại bỏ lợi dụng và lạm dụng.

Quy định rõ quyền hạn, trách nhiệm về chế độ sở hữu nhà nước về vốn, về đất đai, tài nguyên (mỏ, rừng, biển, v.v...), xác định rõ chế độ trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu về quyết định đầu tư, hiệu quả sử dụng vốn nhà nước, tài nguyên, đất đai, v.v... Cần sửa đổi Luật Đất đai, Luật Ngân sách, ban hành Luật Đầu tư công.

Thực hiện tư pháp độc lập và đặc biệt là công tác xét xử phải tuân thủ nguyên tắc độc lập, chỉ tuân theo pháp luật. Thẩm phán phải độc lập trong xét xử và chỉ tuân theo pháp luật, chịu trách nhiệm trước pháp luật và công luận về các quyết định của mình, pháp luật cần nghiêm cấm các can thiệp từ bên ngoài vào việc xét xử của tòa án, của thẩm phán, có quy định rõ ràng trong Hiến pháp sửa đổi sắp tới về những thay đổi trên.

Lập Tòa Bảo hiến hay Hội đồng Bảo hiến, có chức năng bảo vệ Hiến pháp, giám sát các cơ quan nhà nước trong tuân thủ Hiến pháp, bãi bỏ các quyết định vi phạm Hiến pháp, thực sự thực hiện thương tôn

pháp luật. Bằng cách đó sẽ nâng cao ý thức tuân thủ luật pháp trong toàn xã hội.

Nâng cao năng lực quản lý tập trung về những vấn đề chiến lược, vĩ mô ở cấp trung ương và cấp vùng nhằm xây dựng một nền kinh tế quốc dân thống nhất, điều chỉnh chế độ phân cấp hiện nay theo hướng cân đối giữa quyền hạn và trách nhiệm, một mặt phát huy sáng kiến của địa phương, tạo điều kiện để địa phương phát triển những mặt khác biệt, đặc thù của từng địa phương phù hợp với điều kiện địa lý, lịch sử, kinh tế - xã hội của từng địa phương, đồng thời khắc phục tình trạng phân tán, hình thành cơ cấu công - nông nghiệp trên từng tỉnh, thành phố, không điều hòa, phối hợp theo vùng. Khắc phục tình trạng phân cấp cho các cấp địa phương quyền hạn quá rộng về đầu tư, đất đai không gắn liền với trách nhiệm giải trình. Nghiên cứu ban hành một bộ chỉ tiêu đánh giá sự phát triển của địa phương một cách toàn diện về kinh tế - xã hội, phù hợp với đặc điểm của từng địa phương, không đơn thuần chạy theo chỉ tiêu tăng GDP bằng mọi giá.

Thực hiện cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước theo pháp luật, cạnh tranh bình đẳng theo pháp luật, thực hiện kiểm soát độc quyền của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước bằng cơ quan có đủ thẩm quyền và năng lực, loại bỏ những đặc quyền, ưu đãi đối với doanh nghiệp nhà nước như đối với đất đai, tài nguyên, rừng, biển, nghĩa vụ nộp thuế sử dụng đất, nghĩa vụ nộp ngân sách nhà nước các nguồn thu từ tài nguyên, v.v... Thực hiện rộng rãi hình thức hợp tác công - tư trong đầu tư các công trình đầu tư công. Thực hiện việc đánh giá độc lập các hoạt động của tập đoàn kinh tế nhà nước, tổng công ty nhà nước do các Ủy ban của Quốc hội bổ nhiệm, công bố công khai các kết quả báo cáo. Các chuyên gia độc lập cũng đề xuất những yêu cầu chủ yếu về đổi mới khoa học - công nghệ, nâng cao năng suất lao động, giảm tiêu hao năng lượng, nguyên vật liệu, giảm ô nhiễm môi trường. Công khai hóa quá trình bổ nhiệm các chức danh chủ chốt của các tập đoàn kinh tế nhà nước trên cơ sở lựa chọn công khai, bổ nhiệm trên cơ sở hợp đồng trách nhiệm, có thời hạn và có điều kiện.

Thực hiện sự bình đẳng của các thành phần kinh tế trước pháp luật, loại bỏ các ưu tiên, ưu đãi đối với doanh nghiệp nhà nước. Huy động tất cả các thành phần kinh tế tham gia vào các chính sách hỗ trợ người nghèo, vùng nghèo trên nguyên tắc công khai, minh bạch.

Tái cấu trúc thể chế cần được bổ sung vào chương trình hoạt động của Quốc hội như một bộ phận của đề án tổng thể tái cấu trúc nền kinh tế.

## **LỘ TRÌNH, KỊCH BẢN THỰC HIỆN**

1. Đề án tổng thể về tái cấu trúc nền kinh tế kèm theo lộ trình thực hiện, có thứ tự ưu tiên cần được trình ra Quốc hội thảo luận, cho ý kiến và Quốc hội giao cho Chính phủ thực hiện dưới sự giám sát chặt chẽ của Quốc hội.

2. Trên cơ sở đề án tổng thể, Quốc hội lập đề án cải cách thể chế, sửa đổi, bổ sung Hiến pháp, luật pháp trong sự phối hợp chặt chẽ với Chính phủ.

3. Quốc hội có Nghị quyết về việc nâng cao quyền hạn, trách nhiệm của Quốc hội, của các đại biểu Quốc hội để nâng cao vai trò của Quốc hội trong hệ thống chính trị của cả nước.

## **KẾT LUẬN**

Đổi mới tư duy và thể chế kinh tế là khâu then chốt để thực hiện tái cấu trúc kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng, nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế, phù hợp với xu thế tăng trưởng xanh, bền vững của thế giới. Quá trình này không tốn kém về tài chính, không cần đầu tư vốn lớn nhưng đòi hỏi quyết tâm chính trị cao để vượt qua được những nhóm lợi ích và tư duy nhiệm kỳ. Với tư duy mới và thể chế mới, năng lực mới, quá trình tái cơ cấu kinh tế ở Việt Nam sẽ đưa nền kinh tế Việt Nam sang một giai đoạn phát triển mới.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2012), *Báo cáo tăng trưởng kinh tế năm 2011*, Báo cáo trình Chính phủ tháng 4.
- Bộ Tài chính (2011), *Bản tin nợ nước ngoài số 7*.
- Bộ Tài chính (2011), *Tài liệu hội nghị triển khai nhiệm vụ tài chính - ngân sách 2012*.
- Bùi Trinh (2011), *Đánh giá về hiệu quả đầu tư*, Thời báo Kinh tế Sài Gòn (số ra ngày 17/11/2011).
- Bùi Trường Giang và Phạm Sỹ An (2011), *Chất lượng tăng trưởng kinh tế Việt Nam dưới góc độ hiệu quả và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế*, Kỷ yếu hội thảo khoa học quốc tế “Chất lượng tăng trưởng kinh tế Việt Nam giai đoạn 2001-2010 và định hướng tới năm 2020” do Trường đại học Kinh tế Quốc dân, Ủy ban Kinh tế Quốc hội và Viện Nghiên cứu Chính sách Quốc gia Nhật Bản tổ chức, NXB Đại học Kinh tế Quốc dân.
- Business Monitor International (BMI) (2011), *Báo cáo ngân hàng thương mại Việt Nam quý I, 2011*.
- Daron Acemoglu và James Robinson (2012), *Tại sao các quốc gia lại thất bại*, NXB Crown, New York.
- Davis, Jeffrey M. (1996), *Hướng dẫn điều chỉnh tài khóa*, IMF.
- Đinh Hiền Minh, Trịnh Quang Long và Nguyễn Anh Dương (2009), *Thương mại, Tăng trưởng, Việc làm, và Tiền Công ở Việt Nam*, Dự án nghiên cứu: Toàn cầu hóa, Điều chỉnh và Thách thức của Tăng trưởng hòa nhập: Tiếp tục đẩy mạnh tăng trưởng hòa nhập và nâng cấp cơ cấu ngành ở Indonesia, Philippines và Việt Nam.
- Hoffmaister, A. W. và J. E. Roldos (2001), *Nguồn gốc các biến động kinh tế vĩ mô ở các nước đang phát triển: Brazil và Hàn Quốc*, Tạp chí Kinh tế vĩ mô, 23:1, pp. 213-39.

- John Toye (2000), *Khủng hoảng tài khóa và cải cách tài khóa trong phát triển*, Tạp chí kinh tế Cambridge, No. 24, 2000.
- Ketels Christian, Nguyễn Đình Cung, Nguyễn Thị Tuệ Anh, và Đỗ Hồng Hạnh (2010), *Báo cáo Năng lực cạnh tranh Việt Nam*, Học viện Năng lực cạnh tranh châu Á - Trường Chính sách công Lý Quang Diệu và Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương.
- Lê Văn Anh (2008), *Khủng hoảng tài chính - mô hình lý thuyết và những nguy cơ đối với Việt Nam trong quá trình hội nhập hiện nay*, Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội, Kinh tế - Luật 24 (2008), trang 55-65.
- Meier, G. M. (2001), *Ý tưởng cho Phát triển*, Meier, G. M và Stiglitz, J. E. (chủ biên), Giới hạn Kinh tế học phát triển: Quan điểm về tương lai, NXB Ngân hàng Thế giới và NXB Đại học Oxford.
- Ngân hàng Quân đội (2011), *Báo cáo kinh tế Việt Nam và thế giới năm 2010 triển vọng năm 2011*.
- Ngân hàng Thế giới (WB) (tháng 12/2011), *Báo cáo Cập nhật tình hình Phát triển kinh tế Việt Nam: Điểm lại*.
- Nguyễn Thị Tuệ Anh và các cộng sự (2006), *Tác động của đầu tư trực tiếp nước ngoài tới tăng trưởng kinh tế Việt Nam*, Báo cáo nghiên cứu trong khuôn khổ Dự án CIEM-SIDA về Nâng cao năng lực nghiên cứu và hoạch định chính sách đến năm 2010.
- Nguyễn Xuân Thắng (2012), *Kinh tế thế giới và Việt Nam năm 2011, Triển vọng năm 2012*, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam.
- Phạm Thế Anh (2008), *Khảo sát mối quan hệ giữa chi tiêu chính phủ và tăng trưởng kinh tế*, Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế, số tháng 10/2008.
- Prasad, E. (1999), *Thương mại quốc tế và chu kỳ kinh tế*, Tạp chí Kinh tế, 109, pp. 588-606.
- Solow, R. M. (1956), *Đóng góp vào lý thuyết tăng trưởng kinh tế*, Tạp chí Kinh tế học, tháng 2.
- Stiglitz J., Ocampo. J., Spiegel S., French-Davis R. và Nayyar. D. (2006), *Ổn định với tăng trưởng kinh tế: Kinh tế học vĩ mô, Tự do hóa, và Phát triển*, NXB Đại học Oxford.
- Tô Trung Thành (2010), *Nhận định lại năng lực cạnh tranh công nghiệp quốc gia*, Tạp chí Tài Chính, số 9 (551), tháng 9/2010.

- Tô Trung Thành (2011a), *Đầu tư công lẫn át đầu tư tư nhân? Góc nhìn từ mô hình thực nghiệm VECM*, Tạp chí Tài chính, số 6 (560), tháng 6/2011.
- Tô Trung Thành (2011b), *Nhận diện rủi ro hệ thống ngân hàng và những khuyến nghị cho quá trình tái cấu trúc hệ thống*, Tạp chí Kinh tế và Phát triển, số 174, tháng 12/2011.
- Trương Đình Tuyển, Võ Trí Thành, Bùi Trường Giang, Phan Văn Chinh, Lê Triệu Dũng, Nguyễn Anh Dương, và Phạm Sỹ An (2011), *Tác động của các FTA và WTO đối với hoạt động sản xuất, thương mại của Việt Nam và giải pháp hoàn thiện cơ chế điều hành xuất nhập khẩu 2011-2015*, Nghiên cứu thực hiện cho Dự án hỗ trợ thương mại đa biên (MUTRAP).
- UNESCAP(2001), *Khảo sát kinh tế và xã hội ở khu vực châu Á và Thái Bình Dương*, Liên hợp quốc, New York.
- UNIDO (2002), *Báo cáo phát triển công nghiệp 2002/2003*.
- Ủy ban Kinh tế Quốc hội (2011), *Khung Nghiên cứu tổng thể Dự án chính sách kinh tế vĩ mô*, Ủy ban Kinh tế Quốc hội - UNDP.
- VandenBerg, H. (2001), *Tăng trưởng và Phát triển kinh tế: Phân tích những thành tựu kinh tế lớn nhất và Những thách thức chính*, NXB McGraw-Hill Irwin, New York.
- Võ Trí Thành và Nguyễn Anh Dương (2011), *Phát triển nông nghiệp và chuyển đổi nông thôn: Trường hợp của Việt Nam*, Dự án ERIA về “Phát triển nông nghiệp, Thương mại và Hợp tác khu vực trong bối cảnh Đông Á đang hội nhập và công nghiệp hóa”.
- Vũ Quốc Huy, Nguyễn Thị Thu Hằng, và Vũ Phạm Hải Đăng (2011), *Tỷ giá hối đoái giai đoạn 2000-2011: Các nhân tố quyết định, mức độ sai lệch, và tác động đối với xuất khẩu*, Báo cáo nghiên cứu RS - 01, Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP Việt Nam.

# **Báo cáo kinh tế vĩ mô 2012: TỪ BẤT ỔN VĨ MÔ ĐẾN CON ĐƯỜNG TÁI CƠ CẤU**

---

**Chịu trách nhiệm xuất bản:**

**CHU HẢO**

**Biên tập:**

**NGUYỄN BÍCH THỦY**

**Sửa bản in:**

**HOÀNG NAM**

**Vẽ bìa:**

**THÁI DŨNG**

**ISBN : 978-604-908-547-5**

In 1000 cuốn, khổ 16x24 cm tại Doanh nghiệp tư nhân In Hà Phát. Giấy đăng ký KHXB số: 552-2012/CXB/2-11/TtT. Quyết định xuất bản số: 26/QĐLK - NXB TtT của Giám đốc NXB TtT thức ngày 03/08/2012. In xong và nộp lưu chiểu quý III năm 2012.

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, Văn phòng Chính phủ, Văn phòng Chủ tịch nước, Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia và Viện 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 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 “*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).

