

ĐIỀU CHỈNH CHÍNH SÁCH KINH TẾ VĨ MÔ HƯỚNG TỚI TĂNG TRƯỞNG BỀN VỮNG

” Chỉ có sức mạnh nội tại của nền kinh tế, tức là năng lực và hiệu quả sản xuất, mới có thể giúp Việt Nam đứng vững trong nền kinh tế toàn cầu. Chính vì vậy, cần có những điều chỉnh trong định hướng điều hành chính sách vĩ mô.

◆ TS ĐẶNG THỊ HUYỀN ANH

Học viện Ngân hàng

Tăng trưởng kinh tế của Việt Nam trong hơn 10 năm qua dựa vào mô hình tăng trưởng theo chiều rộng với nỗ lực gia tăng số lượng vốn, lao động và tài nguyên. Việc chú trọng gia tăng mạnh mẽ về số lượng các yếu tố đầu vào mà chưa thực sự quan tâm tới chất lượng và hiệu quả dù đạt được kết quả tăng trưởng kinh tế nhanh trong ngắn hạn, nhưng chưa phải tăng trưởng đúng nghĩa, tức là tăng trưởng do gia tăng của năng lực sản xuất để tạo ra nhiều hàng hóa, của cải hơn.

Tuy nhiên, mô hình tăng trưởng theo chiều rộng là có giới hạn, khi các nguồn lực dần cạn kiệt. Đồng thời, các chính sách vĩ mô được phân tích đều có những hạn chế và hệ quả nhất định trong quá trình điều hành, nó chỉ có thể được sử dụng như những giải pháp cấp bách, xử lý tình huống do đặc điểm công tác

điều hành khá trực quan và độ trễ tương đối ngắn. Việc chưa chú trọng vào các chính sách đồng bộ mang tính dài hạn nhằm cải thiện mạnh mẽ tổng cung khiến cho tăng trưởng chỉ là bề nổi, năng lực sản xuất của nền kinh tế không được gia tăng tương thích với các khoản chi tiêu tăng thêm của mọi khu vực, đặc biệt là khu vực Chính phủ, gây ra những mất cân đối kinh tế khiến xuất hiện các vết rạn nứt trong các mối quan hệ giữa các khu vực kinh tế. Những vết rạn này càng dài và rộng ra, càng khó hàn gắn hơn khi quá trình hội nhập kinh tế quốc tế đang ngày một mạnh mẽ, các biện pháp phòng hộ, các rào cản che chắn cho nền kinh tế đang được gỡ bỏ từng ngày. Lúc này, chỉ còn bản thân sức đề kháng trong nội tại nền kinh tế, hay chính là năng lực và hiệu quả sản xuất, mới có thể giúp Việt Nam đứng vững trong nền kinh tế toàn cầu, chứ không thể trông mong quá nhiều vào “liều thuốc” Chính sách tài khóa và tiền tệ đã từng rất hiệu quả trong những năm 90 của thế kỷ trước.

Một số hệ quả được nhìn thấy rõ là:

- *Thâm hụt cán cân ngân sách tăng cao.*

Mô hình tăng trưởng theo chiều rộng đem lại một chất lượng tăng trưởng thấp, các doanh nghiệp chậm cải thiện năng lực sản xuất khiến nguồn thu ngân sách gặp khó khăn. Trong khi đó, để kích thích tăng trưởng kinh tế, chính sách tài khóa thường được triển khai theo hướng mở rộng, chi ngân sách tăng liên tục, khiến cán cân ngân sách Việt Nam thường trực ở trạng thái thâm hụt.

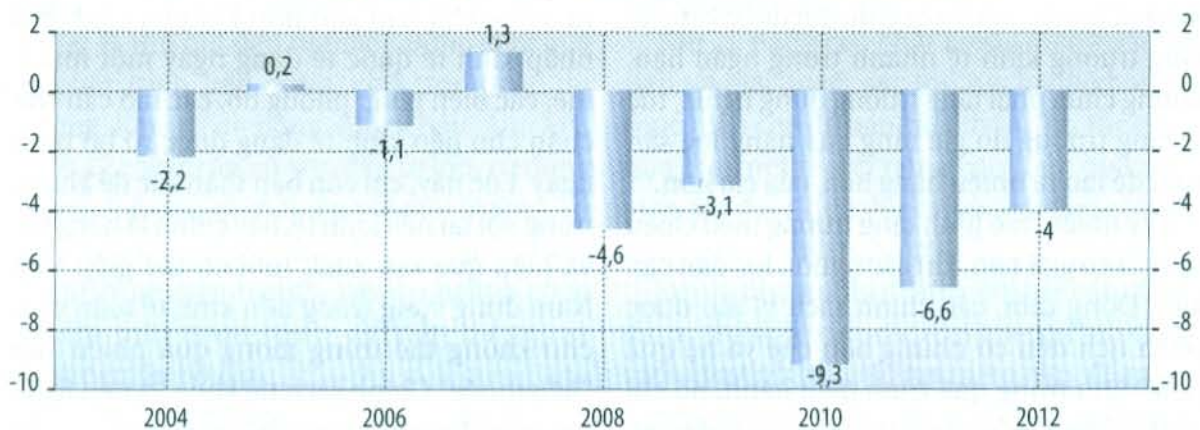
Đặc biệt, năm 2008 - 2010, nhằm cứu nền kinh tế thoát khỏi đà giảm tăng trưởng, các gói hỗ trợ kinh tế liên tục được triển khai khiến thâm hụt ngân sách lên tới -9,3% GDP năm 2010, thâm hụt giảm dần trong 2 năm trở lại đây do việc cắt giảm chi tiêu theo cam kết hỗ trợ kiềm chế lạm phát của Chính phủ đối với Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Có thể thấy thâm hụt cán cân ngân sách Việt Nam là nguy cơ thường trực, thể hiện một ngân sách chưa ổn định và thiếu tính bền vững. *Thứ nhất*, thu nội địa chỉ chiếm trên 50% tổng số thu, còn lại là thu từ xuất khẩu dầu thô, thuế nhập khẩu. Do đó, khi kinh tế thế giới có những biến động

dù rất nhỏ cũng ảnh hưởng đến ngân sách. *Thứ hai*, tỷ trọng thu thuế gián thu (thuế giá trị gia tăng, thuế tiêu thụ đặc biệt) quá lớn và chủ yếu đánh vào người tiêu dùng, còn thuế trực thu (thu từ kết quả kinh doanh, thu nhập doanh nghiệp, thu nhập cá nhân) chiếm tỷ trọng nhỏ. Ở các nước, nguồn thu thuế chủ yếu là thuế thu nhập cá nhân điều tiết trực tiếp từ thu nhập của người lao động, nên ổn định hơn rất nhiều. *Thứ ba*, trong chi ngân sách, thời gian qua đã có thay đổi về cơ cấu khá tốt. Chi hành chính giảm, chi đầu tư tăng lên. Tuy nhiên, chi đầu tư phải đi liền tăng trưởng. Trong khi đó, vốn đầu tư rất lớn nhưng hiệu quả chưa cao. Năm 2008, hệ số ICOR của Việt Nam lên đến 6,6 lần, trong khi hầu hết các nước trong khu vực chỉ là 3 - 4 lần.

Lạm phát tăng cao

Mô hình tăng trưởng theo chiều rộng tạo ra một cơ chế dễ dãi cho sự gia tăng ồ ạt vốn đầu tư, song hành cùng các chính sách tài khóa mở rộng, chính sách tiền tệ nới lỏng, chính sách kích thích xuất khẩu đã khiến cho tổng cầu gia tăng mạnh mẽ. Hơn nữa, việc gia tăng về số lượng mà chưa chú trọng vào chất lượng

Thâm hụt cán cân ngân sách của Việt Nam (% trên GDP)



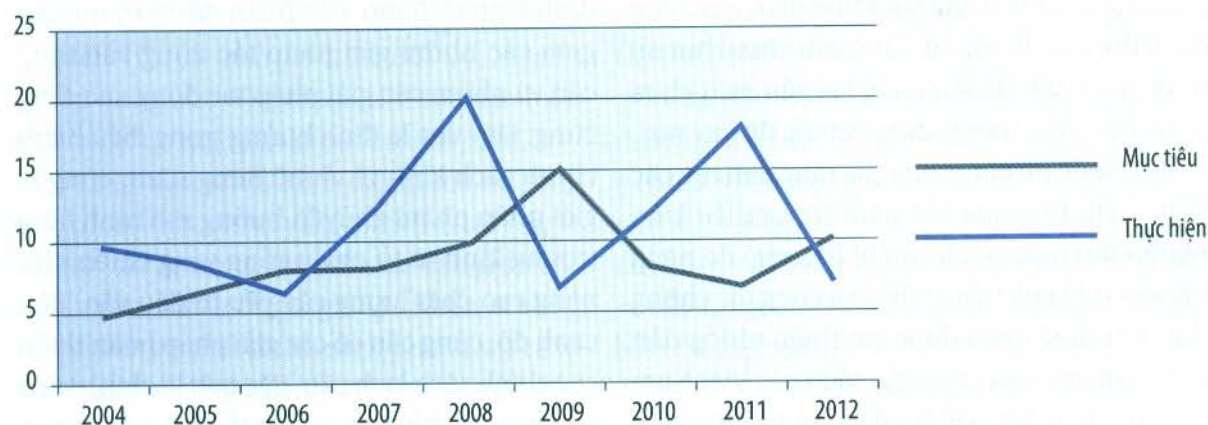
Nguồn. Tradingeconomics.com

của các khoản vốn đầu tư khiến tổng cầu tăng mạnh hơn tổng cung, là nguyên nhân cơ bản dẫn đến tình trạng lạm phát thường trực ở mức cao trong suốt thời gian qua. Ngoài ra, một nguyên nhân khác quan trọng nhưng không kém phần quan trọng là những đợt leo thang của giá xăng dầu.

Do ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính tiền tệ Đông Nam Á khiến xuất khẩu giảm mạnh và lạm phát của Việt Nam từ nguy cơ

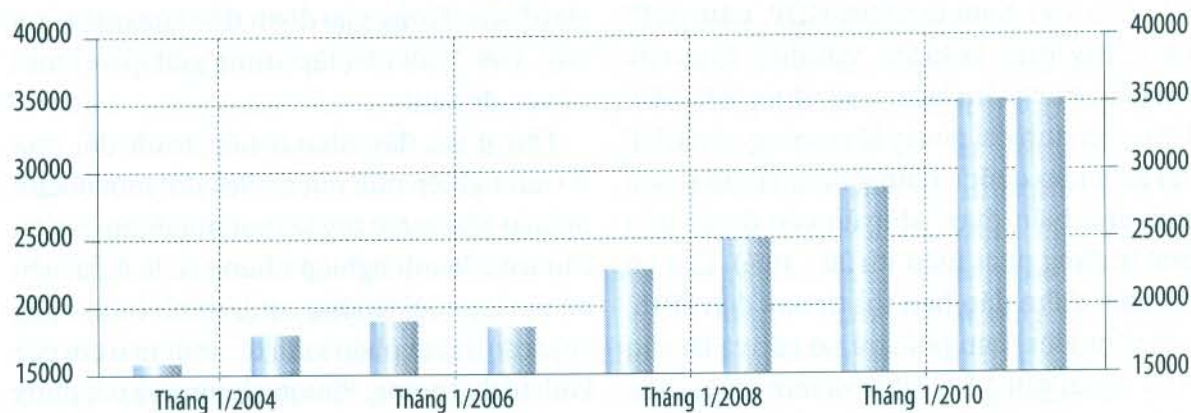
thiếu phát năm 1998, 1999 đã tăng dần lên mức 3 - 4% năm 2000 - 2001, sau đó lạm phát được duy trì ở mức 5 - 10% giai đoạn 2003 - 2007. Từ năm 2008 đến nay lạm phát biến động khó lường và thường trực ở nguy cơ tăng cao trên 10%. Thực tế diễn biến của lạm phát thường lệch xa với mục tiêu đề ra. Nguyên nhân do chính sách tài khóa ưu tiên cho mục tiêu tăng trưởng nên thường xuyên có xu hướng mở rộng, ngay cả những thời điểm

Diễn biến lạm phát của Việt Nam so với mục tiêu đề ra



Nguồn: GSO

Diễn biến nợ nước ngoài của Việt Nam (đơn vị: triệu USD)



Nguồn: Tradingeconomics.com, Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB)

Chính phủ cam kết thắt chặt ngân sách, thì tốc độ giảm chi ngân sách vẫn không đáng kể so với tốc độ giảm thuế để hỗ trợ các doanh nghiệp trong thời kỳ khó khăn do lãi suất tăng cao bởi chính sách tiền tệ thắt chặt.

Nợ nước ngoài và nợ công tăng cao nhưng năng lực trả nợ còn hạn chế:

Hàng năm, để đạt mục tiêu tăng trưởng nhanh, nhu cầu gia tăng vốn đầu tư trong mọi khu vực kinh tế lớn hơn rất nhiều so với khả năng tiết kiệm của nền kinh tế, khoảng cách này buộc phải bù đắp bằng nguồn vốn bên ngoài, dẫn đến nợ nước ngoài của Việt Nam gia tăng liên tục trong suốt thời gian qua. Bên cạnh đó, chất lượng sử dụng vốn chưa thực sự được quan tâm khiến năng lực sản xuất chưa được cải thiện tương xứng với tốc độ vay nợ.

Về vấn đề nợ công, việc gia tăng liên tục các khoản chi tiêu qua các năm trong điều kiện nguồn thu ngân sách còn bị hạn chế do năng lực sản xuất của nền kinh tế và công tác chống thất thu thuế chưa được cải thiện nhiều dẫn đến thâm hụt cán cân ngân sách của Việt Nam gia tăng liên tục. Để bù đắp thâm hụt ngân sách, vay nợ là biện pháp chủ đạo, chính vì vậy nợ công của Việt Nam gia tăng đáng kể trong thời gian qua. Theo công bố của *Tạp chí Kinh tế* (The Economist), tỷ lệ nợ công năm 2011 của Việt Nam là 50,9% GDP, năm 2012 ước tính tỷ lệ này là 49,9%. Mặc dù tỷ lệ nợ này vẫn nằm trong tầm kiểm soát (dưới 60% GDP theo cách tính chỉ tiêu tỷ lệ nợ công trên GDP của Liên hợp quốc), nhưng nó quá cao so với mức phổ biến được khuyến cáo ở các nền kinh tế đang phát triển (từ 30 - 40%). Căn cứ vào thời điểm đáo hạn thì từ nay đến 2015, mỗi năm Việt Nam phải trả nợ gốc và lãi cho nước ngoài gần 1,5 tỷ USD và mức trả nợ cao nhất vào năm 2020 với khoảng 2,4 tỷ USD.

Mặt khác, trong khi vốn vay ngày càng lớn

thì hiệu quả đầu tư của nền kinh tế Việt Nam lại đang giảm thấp đến mức báo động với chỉ số ICOR tăng mạnh trong giai đoạn 1991 - 2009. Theo tính toán, nếu như trong giai đoạn 1991 - 1995, hệ số ICOR là 3,5 thì đến giai đoạn 2007 - 2008, hệ số này là 6,15; năm 2009, hệ số ICOR tăng vọt lên 8; năm 2010 hệ số này là 6,2; nhưng vẫn cao hơn nhiều so với khuyến cáo của Ngân hàng thế giới (WB) đối với nước đang phát triển, ICOR ở mức 3 là đầu tư có hiệu quả và nền kinh tế phát triển theo hướng bền vững.

Để đảm bảo tăng trưởng bền vững và ổn định kinh tế vĩ mô, cần hoán đổi vị trí ưu tiên giữa các nhóm giải pháp tác động vào tổng cầu và nhóm các giải pháp tác động vào tổng cung. Đây vừa là định hướng trong điều hành chính sách kinh tế vĩ mô hàng năm, cũng là giải pháp nhằm chuyển hướng mô hình tăng trưởng kinh tế từ chiều rộng sang chiều sâu, nâng cao chất lượng các yếu tố đầu vào. Bên cạnh đó, cũng cần có các giải pháp hoàn thiện các chính sách kích cầu, đặc biệt là chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ nhằm nâng cao hiệu lực điều hành. Các giải pháp cụ thể gồm:

a) Tiếp tục tiến hành tái cấu trúc toàn diện nền kinh tế. Giải pháp này đòi hỏi những lộ trình và kế hoạch cụ thể cho từng giai đoạn. Trong giai đoạn đầu của quá trình này, Việt Nam cần tập trung giải quyết một số vấn đề sau:

Thứ nhất, đẩy nhanh tiến trình đổi mới doanh nghiệp nhà nước. Việc đổi mới doanh nghiệp nhà nước tuy là một nội dung của tái cấu trúc doanh nghiệp nhưng lại là điều kiện để tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa các thành phần kinh tế - một tiêu chí của kinh tế thị trường. Phương hướng và nội dung chủ yếu của đổi mới doanh nghiệp nhà nước là đẩy mạnh cổ phần hoá và cải cách các tập

đoàn, tổng công ty nhà nước. Các tập đoàn và tổng công ty nhà nước cần tập trung vào một số lĩnh vực chủ yếu của nền kinh tế quốc dân, phải chuyển từ hoạt động đa dạng sang chuyên môn hoá nhằm thực hiện chính sách cơ cấu; đẩy mạnh đổi mới và sáng tạo, nâng cao hiệu quả và tạo lập năng lực cạnh tranh dài hạn để có thể tham gia vào mạng sản xuất và chuỗi giá trị toàn cầu. Điều quan trọng là phải đặt doanh nghiệp nhà nước vào môi trường cạnh tranh và quy định các chỉ tiêu chất lượng hoạt động của doanh nghiệp. Cải cách cơ chế và tổ chức nhằm nâng cao trách nhiệm và hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và quản lý của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước. Thực hiện chế độ kiểm toán bắt buộc và công khai kết quả kiểm toán.

Thứ hai, cần triển khai mạnh mẽ chương trình phát triển công nghiệp hỗ trợ, coi đây là một nội dung trọng tâm của tái cấu trúc các ngành sản xuất công nghiệp. Khẩn trương hoàn chỉnh cơ chế, chính sách phát triển và tổ chức quản lý công nghiệp hỗ trợ. Tạo sự gắn kết giữa các doanh nghiệp chế tạo với doanh nghiệp lắp ráp, các doanh nghiệp trong nước với các nhà đầu tư nước ngoài trong việc lựa chọn và phát triển công nghiệp hỗ trợ theo cụm, nhóm sản phẩm trên cơ sở thị trường có sự định hướng của Nhà nước, tập trung vào một số sản phẩm cơ khí, thiết bị điện, điện tử, sản phẩm công nghệ thông tin... Khuyến khích các nhà đầu tư nước ngoài đầu tư phát triển công nghiệp hỗ trợ.

Thứ ba, phát triển mạnh các ngành dịch vụ có giá trị gia tăng cao, có tác động lan toả rộng như dịch vụ du lịch, dịch vụ phân phối, vận tải, dịch vụ logistics và các dịch vụ cảng biển, nhằm tận dụng vị thế địa kinh tế của nước ta trong chuỗi cung toàn cầu. Hoàn thiện cơ chế quản lý nhằm thúc đẩy dịch vụ tài chính và

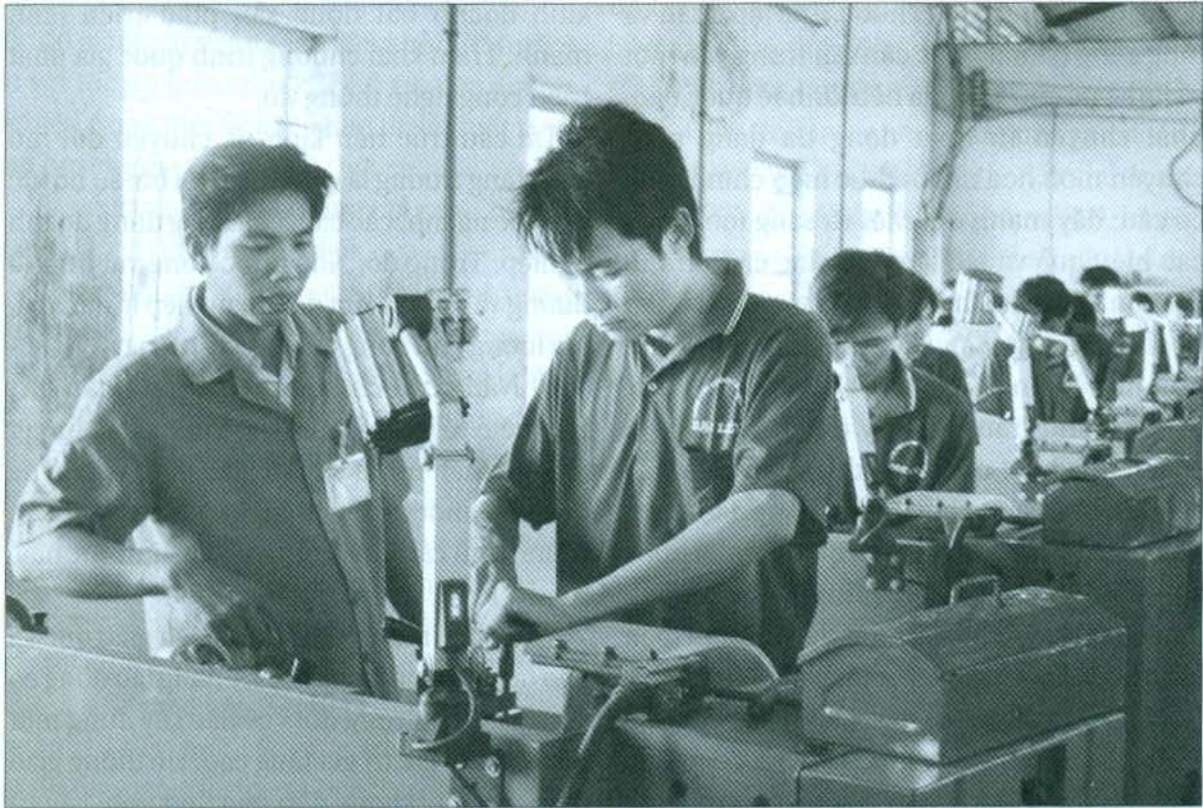
kinh doanh bất động sản phát triển lành mạnh. Triển khai chương trình quốc gia phát triển công nghệ thông tin.

Tái cấu trúc nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng là công việc đòi hỏi sự nỗ lực của các ngành, các cấp, của cộng đồng doanh nghiệp. Trong đó, Nhà nước đóng vai trò mở đường và hỗ trợ, còn doanh nghiệp là chủ thể, lực lượng chủ công của tiến trình này.

b) Nâng cao chất lượng nguồn nhân lực. Hai yếu tố cơ bản quyết định chất lượng nguồn nhân lực là y tế và giáo dục. Vì vậy, để đảm bảo một nguồn nhân lực chất lượng cao, Chính phủ cần chú trọng vào hai lĩnh vực này. Cụ thể là:

- Cần đẩy mạnh các chính sách giáo dục và đào tạo kỹ năng lao động. Kỹ năng lao động có ý nghĩa quan trọng đối với việc xây dựng một nền kinh tế giá trị gia tăng cao. Hệ thống giáo dục hiện nay không đáp ứng được yêu cầu cả về số lượng, chất lượng và sự phù hợp với đòi hỏi của thị trường. Một cách tiếp cận mới đối với vấn đề giáo dục và đặc biệt là vấn đề kỹ năng lao động là phải tập trung nhấn mạnh vai trò của giáo dục như là yếu tố trung tâm quyết định năng suất lao động. Sự hợp tác giữa các doanh nghiệp, các cơ sở đào tạo và các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan theo từng ngành hay cụm ngành cụ thể cần được thúc đẩy để xây dựng các nội dung đào tạo đáp ứng đòi hỏi của thị trường. Dựa trên trao đổi và đối thoại với các doanh nghiệp trong ngành, cụm ngành, Chính phủ cần đầu tư vào những lĩnh vực giáo dục - đào tạo mà tiềm năng tạo ra giá trị gia tăng cao nhất.

- Tiếp tục quan tâm đầu tư, tăng ngân sách cho ngành y tế, đồng thời tạo cơ chế để các cơ sở y tế công lập huy động vốn ngoài ngân sách đầu tư nâng cấp cơ sở, trang thiết bị, hoạt động dịch vụ, đáp ứng nhu cầu đa dạng của



Đào tạo nghề, nâng cao chất lượng nguồn lao động

các tầng lớp nhân dân; huy động các thành phần kinh tế đầu tư, phát triển các cơ sở y tế ngoài công lập; mỗi người dân đều có trách nhiệm trong việc chăm sóc và bảo vệ sức khỏe, thông qua việc tham gia bảo hiểm y tế hoặc chi trả chi phí khám, chữa bệnh theo quy định của pháp luật. Tăng cường vai trò quản lý và kiểm soát hoạt động y tế của Bộ, sở y tế, tài chính; thường xuyên tổ chức đào tạo, bồi dưỡng kiến thức về quản lý bệnh viện, các bộ luật có liên quan cho cán bộ quản lý lao động, quản lý của bệnh viện. Tăng cường xã hội hóa đào tạo nguồn nhân lực y tế để khắc phục tình trạng thiếu hụt nguồn nhân lực y tế hiện nay.

c) Tăng cường hiệu lực của chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ

Xây dựng một ngân sách bền vững, không

chế thâm hụt ở mức hợp lý, đảm bảo nguồn thu từ thuế và nguồn bù đắp an toàn khoản bội chi. Với quy mô kích cầu được tính toán có thể lên tới 10% GDP, gánh nặng nợ công đối với ngân sách đang tiến dần tới ngưỡng nguy hiểm khi xem xét đến các nguồn tài trợ thâm hụt truyền thống. Trong bối cảnh này, Việt Nam cần thực hiện cải cách về thuế và lập kế hoạch quản lý thuế mạnh mẽ hơn nữa; cần có bước tiến cần thiết để cải thiện hiệu quả chi tiêu, đặc biệt là xoá bỏ trợ cấp đối với xăng dầu trong khi vẫn đảm bảo được an sinh xã hội. Quỹ Tiên tệ quốc tế cũng khuyến khích Chính phủ Việt Nam tiếp tục thận trọng giám sát các nguồn vay từ bên ngoài, đặc biệt không nên tài trợ cho các dự án của các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước thông

qua việc phát hành trái phiếu chính phủ... Bên cạnh đó, cũng cần tính tới những ảnh hưởng tiêu cực của chính sách vay nợ nước ngoài liên quan đến việc giảm tỷ giá, hạn chế hoạt động xuất khẩu, làm trầm trọng thêm tình trạng thâm hụt cán cân thương mại, mặc dù trước mắt đây là nguồn bù đắp thâm hụt cán cân vãng lai.

Thực hiện giám sát chặt chẽ các dự án đầu tư từ ngân sách. Các chỉ tiêu giám sát nợ nước ngoài của Chính phủ cho thấy Việt Nam vẫn còn khả năng vay nợ nước ngoài trong phạm vi an toàn. Vấn đề là các khoản nợ vay cấp bách trước mắt phải được sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả, đảm bảo nguồn trả nợ trong tương lai. Đảm bảo yêu cầu kiểm soát chi nhằm mục tiêu hiệu quả hơn là chỉ nhằm mục tiêu kiểm soát việc chấp hành chi. Trong nhiều trường hợp, việc duyệt chi manh mún, phân tán với thủ tục phiền hà không liên quan đến mục đích sử dụng vốn và không dựa trên cơ sở đo lường mức độ hiệu quả sẽ có tác dụng ngược lại với yêu cầu kiểm soát chi. Tính hiệu quả với mức thất thoát tối thiểu sẽ đảm bảo chi phí vay vốn của ngân sách rẻ hơn, giảm áp lực lên chi phí huy động vốn của nền kinh tế.

Triển khai và hoàn thiện các giải pháp nhằm hạn chế rủi ro tín dụng. Hoàn thiện cơ chế quản trị rủi ro và nâng cao hiệu quả, quyền lực của thanh tra, giám sát ngân hàng. Tiếp tục duy trì hướng kích cầu nhưng cần tăng cường kiểm soát chất lượng tín dụng đối với các khoản tín dụng hỗ trợ lãi suất ngắn hạn. Tốc độ tăng trưởng dư nợ tín dụng cao mà vốn không được sử dụng hiệu quả là một nguyên nhân lớn gây lạm phát, rủi ro cho toàn hệ thống tài chính, ngân hàng, mà không đảm bảo được tăng trưởng kinh tế. Vì vậy, cần nâng cao hiệu quả sử dụng vốn thông qua các biện pháp nâng cao chất lượng

tín dụng và thu hồi được nợ; yêu cầu các ngân hàng thương mại thường xuyên tổ chức đánh giá, phân loại nợ để có phương án xử lý kịp thời. Kiện toàn và sắp xếp lại đội ngũ cán bộ tín dụng theo hướng lựa chọn và bố trí những cán bộ có trình độ chuyên môn, trung thực và tâm huyết với ngành, với công việc tín dụng.

Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm soát thường xuyên đối với hoạt động tín dụng nói riêng và hoạt động của ngân hàng thương mại nói chung thông qua vai trò của kiểm soát nội bộ tại các ngân hàng thương mại và công tác thanh tra của Ngân hàng Nhà nước.

Bên cạnh một chính sách tỷ giá linh hoạt, Việt Nam cần thúc đẩy các kênh đầu tư để thu hút ngoại tệ nhằm giảm bớt tác dụng phụ của chính sách tỷ giá hối đoái. Đối với thị trường vàng, tiến hành kiểm soát chặt chẽ hoạt động kinh doanh vàng, ngăn chặn hiệu quả các hoạt động buôn lậu vàng qua biên giới.

Để nâng cao hiệu quả của chính sách tiền tệ với mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô, vấn đề cơ bản là lành mạnh hóa hệ thống ngân hàng và các đối tác. Cụ thể, cần tiến hành đánh giá có tính hệ thống và kịp thời để sớm vạch ra một chiến lược sắp xếp lại và tiến hành cổ phần hóa các ngân hàng thương mại nhà nước. Áp dụng một cách tiếp cận toàn diện trong việc khắc phục các vấn đề về vốn và nợ của các ngân hàng hoạt động yếu kém; sửa chữa những khuyết điểm trong khuôn khổ hạch toán, pháp lý, quản lý và giám sát; chuyển đổi các khoản vay không sinh lời từ bảng tổng kết tài sản của các ngân hàng sang một cơ quan có chức năng thu hồi nợ độc lập (công ty mua bán nợ) nhằm giảm nhẹ vấn đề vốn nợ của các ngân hàng; cấp vốn cho các ngân hàng có khả năng tồn tại trong quá trình cơ cấu lại □