

Aus4Reform Program



**CHƯƠNG TRÌNH AUSTRALIA
HỖ TRỢ CẢI CÁCH KINH TẾ VIỆT NAM**

**GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG KHẢ
NĂNG CHỐNG CHỊU CỦA NỀN
KINH TẾ VIỆT NAM**

1 Giới thiệu

Sau hơn 30 năm Đổi mới, Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng ghi nhận trong phát triển kinh tế - xã hội nói chung và tăng trưởng kinh tế nói riêng. Tăng trưởng kinh tế được duy trì liên tục, đặc biệt là trong giai đoạn 1990-2006 (trung bình đạt 7,44%/năm). Đi kèm với tăng trưởng kinh tế là việc huy động các nguồn lực cho tăng trưởng, trình độ, cơ cấu kinh tế chuyển dịch theo hướng tích cực, đời sống của người dân được cải thiện rõ rệt. Việt Nam cũng sớm vượt ngưỡng thu nhập thấp, trở thành nước thu nhập trung bình thấp vào năm 2008.

Tuy nhiên, chính tăng trưởng nhanh gắn với hiệu quả cải cách trong giai đoạn 1990-2006 – một thời kỳ tương đối dài – ít nhiều đã dẫn tới sự tự tin thái quá trong công tác điều hành và cải cách từ 2007. Sự tự tin thái quá ấy đã để lại một số hệ lụy không nhỏ, thậm chí kéo dài. *Một mặt*, dù có nhiều cảnh báo trước 2007 về khả năng cạnh tranh của nhiều ngành hàng, doanh nghiệp sau khi gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), Việt Nam không có nhiều cải cách thực chất về môi trường đầu tư – kinh doanh trong những năm 2007-2010. *Mặt khác*, những con số tích cực về tăng trưởng kinh tế, xuất khẩu và đầu tư nước ngoài trong năm 2007 và đầu năm 2008 cũng phần nào khiến Việt Nam đánh giá thấp rủi ro suy giảm kinh tế do tác động bất lợi từ diễn biến kinh tế thế giới và khu vực.

Một số nghiên cứu (Đình Hiền Minh và cộng sự 2006, Nguyễn Anh Dương và cộng sự 2010, Trần Thị Hồng Minh và cộng sự 2013) chỉ ra rằng Việt Nam chưa có chu kỳ kinh tế, mà chỉ có chu kỳ tăng trưởng kinh tế. Nói cách khác, tăng trưởng kinh tế có thể nhanh hơn và suy giảm xen lẫn có tính chất lặp đi lặp lại sau những khoảng thời gian nhất định. Suy giảm có thể xảy ra sớm hơn và/hoặc nghiêm trọng hơn nếu như có thêm các yếu tố khác (như suy thoái kinh tế thế giới hoặc khu vực, thiên tai ảnh hưởng đến nông nghiệp, v.v.). Chính ở đây, những giai đoạn tăng trưởng suy giảm theo chu kỳ có thể không nhận được sự quan tâm của các cơ quan hoạch định sách.

Trong bối cảnh ấy, Việt Nam chưa lưu tâm đúng mức đến việc cải thiện khả năng chống chịu của nền kinh tế nói chung và của các ngành hàng nói riêng. Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008-2009, thông qua các kênh của hội nhập kinh tế quốc tế, đã tác động nhanh và mạnh hơn đối với nền kinh tế Việt Nam. Việt Nam ít nhiều đã khá thành công trong việc sử dụng gói kích thích tài khóa để ứng phó với suy giảm kinh tế trong giai đoạn này, nhưng chính gói kích thích tài khóa ấy cũng được nhìn nhận là “quá tay” và ảnh hưởng tới dự địa chính sách vĩ mô để ứng phó với các cú sốc bất lợi sau này. Bản thân những diễn biến mà Việt Nam từng nghĩ là tốt cũng đặt ra không ít khó khăn trong công tác điều hành. Chẳng hạn, dòng vốn FDI vào khá lớn trong giai đoạn 2007-2008 đã vượt quá năng lực hấp thụ của nền kinh tế, là một phần nguyên nhân làm tăng áp lực lạm phát và bất ổn kinh tế vĩ mô năm 2008.

Những thực tiễn trên không phủ nhận vai trò của hội nhập kinh tế quốc tế. Thực tế cho thấy, chính những kinh nghiệm có được từ ứng phó với các cú sốc sau khi gia nhập ASEAN (khủng hoảng tài chính – tiền tệ, giá năng lượng, v.v.) đã góp ích không nhỏ cho Việt Nam trong ứng phó với các cú sốc tương tự sau khi gia nhập WTO. Xa hơn nữa, những kinh nghiệm này cũng giúp Việt Nam bước đầu ứng phó hiệu quả hơn với những tác động bất lợi từ các động thái leo thang chiến tranh thương mại Mỹ - Trung Quốc trong quý III/2018 (Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương 2018). Với những kết quả và đóng góp trong nhiều năm qua, hội nhập kinh tế quốc tế có ý nghĩa quan trọng và không thể đảo ngược được đối với Việt Nam. Dù vậy, thực hiện hiệu quả hội nhập kinh tế quốc tế trong bối cảnh mới đòi hỏi Việt Nam cũng phải lưu tâm hơn đến xử lý hiệu quả, tăng cường sức chống chịu của nền kinh tế trước những diễn biến lớn, thậm chí đột ngột, trên thị trường thế giới.

Việt Nam đã tập trung hơn vào đổi mới mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế, hướng tới cải thiện chất lượng tăng trưởng cũng như chất lượng công tác điều hành phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là từ năm 2012. Trong quá trình ấy, duy trì và củng cố ổn định kinh tế vĩ mô là một yêu cầu cần thiết. Ngược lại, đổi mới mô hình tăng trưởng theo hướng tăng cường chất lượng và hiệu quả cũng tạo thêm dư địa cần thiết cho việc ứng phó với những cú sốc lớn đối với nền kinh tế. Đáng lưu ý, khả năng chống chịu và phục hồi của nền kinh tế sau những diễn biến bất lợi là một điều kiện quan trọng để củng cố niềm tin của cộng đồng doanh nghiệp, nhà đầu tư. Chính ở đây, việc đánh giá khả năng chống chịu của nền kinh tế và những bài học kinh nghiệm trong và ngoài nước trong cải thiện khả năng chống chịu của nền kinh tế có ý nghĩa quan trọng.

Nghiên cứu này tập trung đánh giá sức chống chịu của nền kinh tế trước những cú sốc kinh tế - tài chính lớn, trên cơ sở đó đề ra một số nhóm giải pháp tăng cường khả năng sức chống chịu của nền kinh tế trong thời gian tới.

1.1 Mục tiêu nghiên cứu

Nghiên cứu này được thực hiện nhằm mục tiêu tăng cường nhận thức, đánh giá về hiện trạng sức chống chịu của nền kinh tế Việt Nam đối với một số cú sốc kinh tế - tài chính, từ đó đề xuất những giải pháp chính sách tương ứng nhằm tăng cường khả năng chống chịu của nền kinh tế.

Các mục tiêu cụ thể của nghiên cứu bao gồm:

- Hệ thống hóa các khái niệm về khả năng chống chịu của nền kinh tế;
- Tổng hợp một số kinh nghiệm quốc tế về ứng phó với các cú sốc bất lợi;
- Đánh giá hiện trạng sức chống chịu của nền kinh tế Việt Nam thông qua các chỉ số cụ thể;
- Đề xuất các giải pháp chính sách nhằm cải thiện sức chống chịu của nền kinh tế.

- Tăng cường năng lực nghiên cứu, đặc biệt là các nữ nghiên cứu viên, của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.

1.2 Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu

Khái niệm cú sốc

Trong kinh tế học, một cú sốc thường được định nghĩa là một sự kiện bất ngờ hoặc không được dự báo trước có thể gây ra tác động đối với nền kinh tế, dù tích cực hay tiêu cực. Về mặt kỹ thuật, các cú sốc này thường là những thay đổi không được dự báo trước ở các nhân tố ngoại sinh – tức là các nhân tố mà kinh tế học không giải thích được – có thể ảnh hưởng đến các biến số nội sinh.

Kinh tế học thường tập trung vào một số loại hình sốc.¹ Cú sốc do hạn chế về phía cung thường làm tăng giá một hoặc một vài mặt hàng cụ thể. Cú sốc về công nghệ xuất phát từ những phát kiến công nghệ kéo theo thay đổi về năng suất. Sốc về phía cung cũng có thể do các yếu tố tai nạn hay thảm họa thiên tai gây ra. Các cú sốc lạm phát có thể do giá hàng hóa tăng đột ngột (ví dụ, sau khi bỏ trợ giá của chính phủ, giá năng lượng tăng, v.v). Cú sốc về phía cầu, trong khi đó, lại do thay đổi đột ngột về chi tiêu của chính phủ, hay khu vực tư nhân (chi tiêu dùng, chi đầu tư). Sốc về tiền tệ có thể do thay đổi (thường là không báo trước) về lãi suất, cung tiền, v.v.

Khái niệm về khả năng chống chịu của nền kinh tế

Khả năng bị tổn thương về kinh tế đã được đề cập trong một số nghiên cứu (như Briguglio 1995, 2003; Atkins, Mazzi and Easter 2000). Hầu hết các nghiên cứu về khả năng bị tổn thương về kinh tế đều đưa ra bằng chứng chứng minh rằng các nền kinh tế nhỏ có độ mở kinh tế cao và định hướng tập trung xuất khẩu sẽ có xu hướng bị ảnh hưởng bởi các cú sốc bên ngoài, hay hiểu là khả năng bị tổn thương về kinh tế, và có thể là bất lợi đối với quá trình phát triển kinh tế. Cordina (2004a, 2004b) cũng chứng minh rằng gia tăng rủi ro có thể gây tác động tiêu cực đến tăng trưởng kinh tế do những tác động tiêu cực của các cú sốc sẽ ảnh hưởng lớn hơn so với các cú sốc tích cực. Mức độ biến động GDP và kim ngạch xuất khẩu ở các nền kinh tế nhỏ có thể được coi là những biểu hiện đối phó với cú sốc bất lợi bên ngoài.

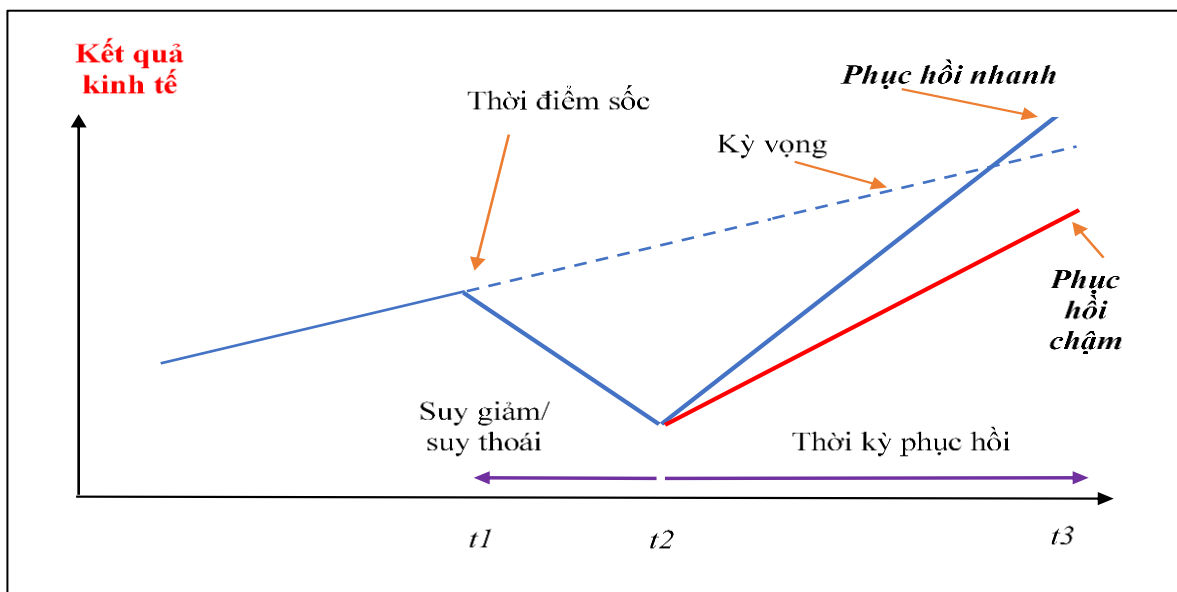
Trong nghiên cứu này, khả năng chống chịu kinh tế được hiểu là khả năng vận dụng/áp dụng chính sách của một nền kinh tế để có thể phục hồi hoặc điều chỉnh để đối phó với những tác động tiêu cực từ các cú sốc bất lợi bên ngoài và để hưởng lợi từ các cú sốc tích cực. Thuật ngữ này gắn với hai khía cạnh liên quan đến khả năng (i) nhanh chóng phục hồi sau các cú sốc; và (ii) chống chịu với các tác động do sốc.

Khả năng nền kinh tế phục hồi từ những cú sốc bất lợi

¹ Ở cấp vi mô, sốc có thể xảy ra ở cấp hộ gia đình do các vấn đề liên quan đến sức khỏe, thu nhập, và tiêu dùng.

Khả năng này gắn liền với mức độ linh hoạt của nền kinh tế, và cho phép nền kinh tế chống chịu lại những tác động tiêu cực do sốc, và sẽ bị hạn chế đáng kể nếu nền kinh tế có xu hướng thâm hụt tài khóa lớn. Ngược lại, khả năng này sẽ được phát huy và thúc đẩy nếu nền kinh tế sở hữu những đặc tính cấu trúc phù hợp và/hoặc những công cụ chính sách đủ linh hoạt/hiệu quả để đối phó và phản ứng với các cú sốc tiêu cực. Chẳng hạn, tình hình tài khóa lành mạnh để các nhà hoạch định chính sách có thể cắt giảm thuế hoặc đề xuất chính sách chi linh hoạt nhằm đối phó với các cú sốc bất lợi. Khía cạnh này gắn liền với “chống lại cú sốc”. Khi các cú sốc bất lợi là không thể tránh khỏi, khả năng phục hồi tốt có thể giúp nền kinh tế nhanh chóng trở lại, thậm chí vượt qua những kết quả kinh tế kỳ vọng trong trường hợp không có sốc. Ngược lại, khả năng phục hồi chậm có thể làm nền kinh tế chệch khỏi những kết quả tiềm năng mỗi khi có những cú sốc bất lợi (Hình 1).

Hình 1: Đồ thị mô tả khả năng phục hồi



Nguồn: Nhóm tác giả.

Khả năng chống chịu các cú sốc

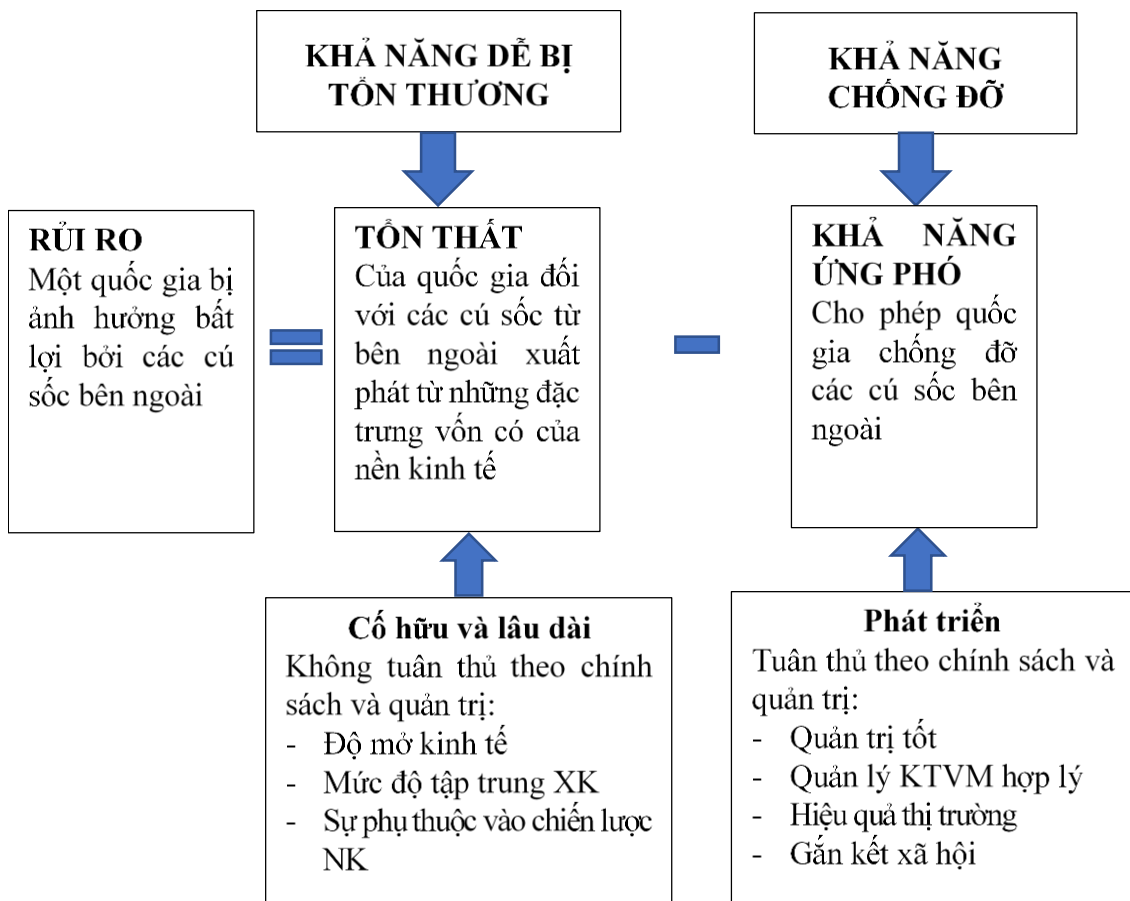
Đây chính là khả năng hấp thụ các cú sốc, để những tác động cuối cùng có thể là trung lập hoặc không đáng kể. Cách thức chống chịu này xảy ra khi nền kinh tế có sẵn cơ chế giảm bớt những tác động của sốc, và được coi là “hấp thụ sốc”. Chẳng hạn, lực lượng lao động linh hoạt và đa kỹ năng có thể được coi như một công cụ “hấp thụ sốc” do những tác động tiêu cực từ các cú sốc bên ngoài đến các ngành kinh tế có thể dễ dàng được đáp ứng bằng cách chuyển nguồn lực từ khu vực này sang những khu vực có nhu cầu cao hơn.

Rose (2015) đưa ra hai cách phân loại về khả năng chống chịu, bao gồm khả năng chống chịu tĩnh (static economic resilience) và khả năng chống chịu động (dynamic economic resilience). Theo đó, khả năng chống chịu tĩnh đề cập đến khả năng hệ thống duy trì ở mức độ thực hiện chức năng cao khi có các cú sốc xảy ra. Khả năng chống chịu tĩnh chính là việc sử dụng có hiệu quả các nguồn lực còn lại tại một thời điểm nhất định. Ở khía cạnh này, khả năng chống

chịu tính đề cập đến khái niệm kinh tế cơ bản trong việc ứng phó với sự khan hiếm nguồn lực – bị trầm trọng hơn khi có khủng hoảng/điển biến bất lợi. Khả năng chống chịu tĩnh không liên quan đến khả năng phục hồi thiệt hại và do đó có thể không dẫn tới phục hồi hoàn toàn.

Khả năng chống chịu động đề cập đến khả năng và tốc độ phục hồi của hệ thống. Theo đó, có thể hiểu khả năng chống chịu động chính là việc sử dụng có hiệu quả nguồn lực (theo thời gian) để đầu tư vào sửa chữa và tái thiết. Đầu tư cần gắn với thời gian – chính là việc dành các nguồn lực có thể sử dụng cho việc tiêu dùng hiện tại nhằm tái tạo năng suất trong tương lai.

Hình 2: Rủi ro gắn liền với các cú sốc bất lợi bên ngoài



Nguồn: Briguglio (2004).

Cũng theo cách hiểu của Rose (2015), khả năng chống chịu kinh tế diễn ở ba cấp độ: (i) cấp độ kinh tế vi mô (cá nhân kinh doanh, hộ gia đình); (ii) cấp độ trung gian kinh tế (các ngành hoặc thị trường đơn lẻ); và (iii) cấp độ kinh tế vĩ mô (sự kết hợp giữa tất cả các chủ thể kinh tế và tương tác qua lại). Ở cấp độ kinh tế vi mô, nhìn từ khía cạnh kinh doanh, khả năng chống chịu tĩnh bao gồm các hệ thống dự phòng, như cải thiện hoạt động giao nhận, logistics và lập kế hoạch, hay những lựa chọn về phía khách hàng. Mở rộng chuỗi cung ứng thông qua việc mở rộng hàng loạt các nhà cung cấp sẵn có hay bất thường là sự lựa

chọn thường thấy. Một cách khác là bảo toàn nguồn lực bị khan hiếm do ảnh hưởng của thảm họa/thiên tai. Tuy vậy, việc bảo tồn nguồn lực chỉ là tối thiểu bởi các nhà kinh tế cho rằng hiệu quả sẵn có trong nguồn thường được tận dụng, do đó, cách bảo tồn khả năng chống chịu liên quan đến khả năng thích ứng. Các đầu vào (như vốn, lao động, dịch vụ hạ tầng và nguyên vật liệu) đều được bảo toàn. Khó khăn chính lại là sự cần thiết của các đầu vào này trong quá trình sản xuất. Chiến thuật phục hồi có thể là thay thế đầu và thay thế nhập khẩu, sử dụng tồn kho và vượt công suất, đào tạo chéo nhân viên, phân bổ lại các công đoạn/quy trình sản xuất (như làm thêm giờ, thêm ca khi sản xuất bù đắp phần thiếu hụt/mất đi).

Ở cấp độ trung gian, khả năng chống chịu có thể giúp thúc đẩy một ngành hoặc một thị trường, và gắn cả ngành/thị trường đó trong bối cảnh nguồn lực, thông tin thị trường và cơ chế giá cả. Ở cấp độ này, chức năng “bàn tay vô hình” vốn có của cơ chế giá cả thị trường đóng vai trò quan trọng trong việc phân bổ lại nguồn lực sau khi phải đối mặt với những cú sốc và diễn biến bất lợi. Kinh nghiệm tại một số quốc gia cho thấy, giá thị trường là cơ chế ít tổn kém nhất nhằm chuyển hướng hàng hóa và dịch vụ (Horwich, 1995).

Ở cấp độ vĩ mô, khả năng chống chịu chịu nhiều ảnh hưởng của mức độ phụ thuộc lẫn nhau giữa các ngành/khu vực. Do vậy, khả năng chống chịu vĩ mô không chỉ là một hàm của các giải pháp phục hồi do một ngành thực hiện mà còn chịu tác động của từng doanh nghiệp và thị trường. Ví dụ về khả năng chống chịu ở cấp độ vĩ mô có thể là sự đa dạng về kinh tế đóng vai trò tác động đệm cho từng ngành và quan hệ về địa lý với các nền kinh tế không bị ảnh hưởng bởi thảm họa để có thể hỗ trợ tiếp cận hàng hóa hoặc trợ giúp. Những lựa chọn khác có thể là chính sách tài khóa (chi cho cơ sở hạ tầng nhằm hỗ trợ khu vực kinh tế bị ảnh hưởng) và chính sách tiền tệ (giữ lãi suất thấp để kích thích đầu tư vào khu vực tư nhân).

Bảng 1: Đánh giá khả năng chống chịu đối với hệ thống kinh tế - xã hội

<i>Bước thực hiện</i>	<i>Diễn giải</i>
Xác định hệ thống	Hiểu được các cấu phần của hệ thống và khả năng chống chịu áp dụng đối với hệ thống như thế nào
Nhận diện các cấu phần có khả năng chống chịu	Xác định được giới hạn chống chịu của hệ thống, nhận diện thang đo phù hợp để xác định mức độ chống chịu và nhận diện các biến quan tâm
Nhận diện những lĩnh vực/ngành cần thiết	Nhận diện những cú sốc bên ngoài và các tham số bên trong tương ứng, thông qua các bên có liên quan và lịch sử.
Nhận diện các bên có	Nhận diện những người tham gia chính và các

liên quan	tham số quan trọng bên ngoài
Đánh giá khả năng chống chịu	Nhận diện cách thức phục hồi và nỗ lực phục hồi, thông qua các mô hình
Quản lý	Thông báo cho các nhà hoạch định chính sách/quản lý về cách thức phản ứng với các cú sốc của hệ thống
Đánh giá chung về khả năng chống chịu	Tổng hợp những phát hiện từ các bước trước đó

Nguồn: Rose (2015).

Phân tích khả năng chống chịu kinh tế sẽ lý giải các nền kinh tế nhỏ có thể đạt được mức GDP bình quân đầu người tương đối cao nếu áp dụng chính sách phù hợp. Nói cách khác, hoạt động kinh tế ở các nền kinh tế nhỏ tương đối tốt là do quy mô kinh tế nhỏ và những đặc tính dễ bị tổn thương vốn có. Những phân tích trong nghiên cứu này có thể được coi là công cụ chính sách hướng tới xây dựng chính sách khắc phục và vượt qua những ảnh hưởng bất lợi khi bị tổn thương về kinh tế.

Từ khái niệm và cách phân loại trên, cách hiểu về khả năng chống chịu ở Việt Nam thường theo nghĩa động, có nghĩa là khả năng phục hồi sau khủng hoảng và/hoặc cú sốc bất lợi. Với phạm vi và cách hiểu theo hướng khả năng chống chịu động, nghiên cứu này sẽ tập trung nhiều hơn vào phân tích những dự báo, cảnh báo và cơ chế ứng phó với những diễn biến bất lợi theo nghĩa tác động đối với tăng trưởng kinh tế và an sinh xã hội.

Cách tiếp cận

Nghiên cứu sẽ tập trung vào nhận diện một số loại diễn biến bất lợi tương đối dễ xảy ra đối với Việt Nam (sốc bất lợi về phía cung và phía cầu) trong một số giai đoạn cụ thể, từ đó đánh giá tác động qua các kênh chủ yếu, bao gồm sản xuất, thương mại, đầu tư, thị trường lao động, và thể chế trong nền kinh tế và vai trò của phản ứng chính sách phù hợp. Trên cơ sở xem xét bối cảnh diễn biến bất lợi, thực trạng nền kinh tế, phân tích những phản ứng chính sách đã thực hiện, những thách thức đối với việc cải thiện khả năng chống chịu, từ đó nghiên cứu sẽ đưa ra một số quan điểm và kiến nghị chính sách.

Phương pháp nghiên cứu:

- Phương pháp định tính: tổng hợp kinh nghiệm xây dựng và tính toán các chỉ số đánh giá khả năng chống chịu của nền kinh tế (đối với cả cú sốc kinh tế và thiên tai); tổng hợp tài liệu đánh giá về thực trạng nền kinh tế kể từ khi gia nhập WTO, tập trung vào khả năng nhận diện, dự báo và ứng phó với các cú sốc bất lợi của nền kinh tế; tổng hợp các nghiên cứu về đánh giá diễn biến chu kỳ tăng trưởng của nền kinh tế, dự địa để điều hành tổng cầu và bảo đảm an sinh xã hội; tác động đối với cộng đồng

doanh nghiệp, người lao động (đặc biệt là lao động nữ) và người tiêu dùng;

- Phương pháp tham vấn chuyên gia: phỏng vấn trực tiếp các chuyên gia, nhóm chuyên gia về điểm yếu, thách thức đối với Việt Nam trong chống chịu, ứng phó với diễn biến bất lợi trên thị trường khu vực và thế giới và ưu tiên chính sách để nâng cao khả năng chống chịu của nền kinh tế.
- Phương pháp định lượng: sử dụng mô hình kinh tế lượng vĩ mô để đánh giá tác động của suy giảm kinh tế thế giới (và một số đối tác chủ chốt như Hoa Kỳ) đối với tăng trưởng kinh tế, thương mại và đầu tư của Việt Nam; sử dụng phân tích phương sai để giải thích mức độ biến động của tăng trưởng kinh tế, thương mại và đầu tư, trong mối tương quan với những diễn biến/sốc bất lợi của kinh tế thế giới và trong nước.

1.3 Phạm vi

- Phạm vi sức được xem xét: một số loại hình sốc (trong và ngoài nước) có thể ảnh hưởng tương đối trực tiếp tới sản xuất, thương mại và đầu tư của Việt Nam.
- Phạm vi không gian: Chỉ giới hạn ở tổng thể nền kinh tế Việt Nam (không phân tích sâu diễn biến, tác động ở các địa phương);
- Phạm vi thời gian: Từ năm 2007 (khi Việt Nam gia nhập WTO) đến nay.
- Phạm vi chính sách: chính sách tài khóa; chính sách tiền tệ; chính sách thương mại; chính sách an sinh xã hội; (không tính đến chính sách ngành).

1.4 Số liệu

Với phạm vi nghiên cứu tương đối rộng, nghiên cứu thu thập số liệu thứ cấp có liên quan từ các nguồn:

- Các số liệu về tăng trưởng, xuất nhập khẩu, đầu tư, sản xuất từ TCTK, Tổng cục Hải quan,
- Số liệu về tiền tệ, tín dụng, cán cân thanh toán từ Ngân hàng Nhà nước và IMF
- Số liệu về ngân sách nhà nước, nợ công từ Bộ Tài chính và IMF.
- Số liệu về lao động việc làm, thu nhập,... từ Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội, TCTK;
- Các số liệu khác về doanh nghiệp, tiêu dùng, v.v.

1.5 Cấu trúc của Báo cáo

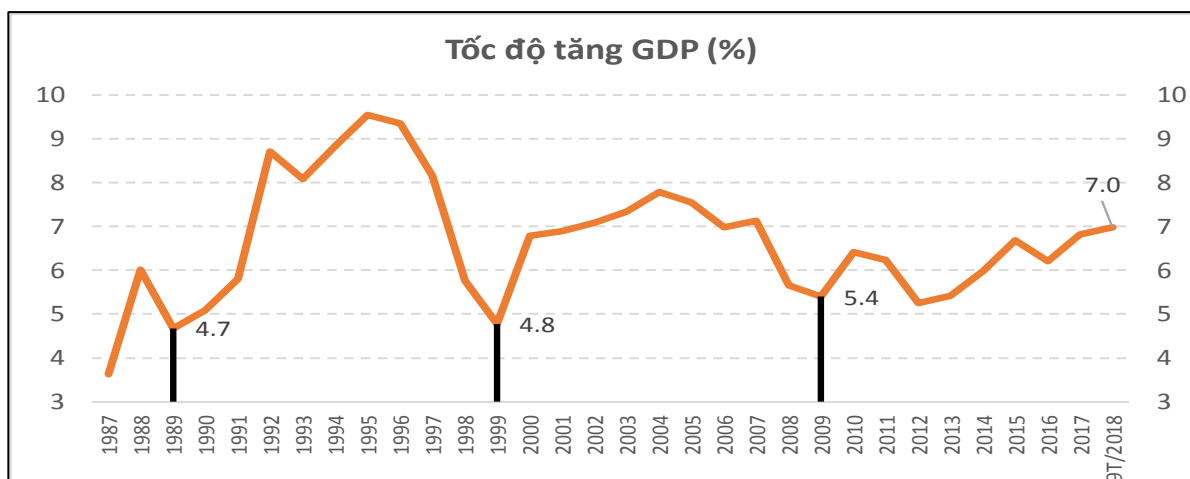
Ngoài phần Giới thiệu, Báo cáo gồm có 3 phần. Phần 2 trình bày một số đánh giá định tính về khả năng chống chịu của nền kinh tế Việt Nam trong giai đoạn 2007-2017. Phần 3 đánh giá định lượng về một số nhân tố ảnh hưởng đến khả năng phục hồi của nền kinh tế Việt Nam. Phần 4 cân nhắc bối cảnh phát triển của Việt Nam và đề xuất một số nhóm giải pháp để cải thiện khả năng chống chịu của nền kinh tế Việt Nam.

2 Khả năng chống chịu của nền kinh tế Việt Nam giai đoạn 2007-2017

Sau một thời gian dài tăng trưởng khá nhanh và liên tục, nền kinh tế trong giai đoạn trước khi gia nhập WTO đã phải đối mặt với ba điểm nghẽn bao gồm những bất cập về thể chế, bất cập về chất lượng cơ sở hạ tầng, và bất cập về chất lượng nguồn nhân lực. Trong khi đó, cơ cấu kinh tế và xuất khẩu chậm đổi mới, dựa nhiều vào các lĩnh vực thâm dụng tài nguyên và/hoặc lao động với hàm lượng giá trị gia tăng thấp. Việt Nam phải dựa nhiều hơn vào nhập khẩu để đáp ứng cho nhu cầu sản xuất xuất khẩu và tiêu dùng trong nước, kéo theo áp lực đối với thâm hụt thương mại. Tuy nhiên, những yếu kém cố hữu này chưa được nhìn nhận và giải quyết thấu đáo trong những năm đầu sau khi Việt Nam gia nhập WTO. Ở một chừng mực khác, cho đến năm 2010, khả năng thực hiện cam kết và năng lực thể chế, bao gồm cả năng lực điều hành chính sách và năng lực thiết kế các rào cản kỹ thuật phù hợp với quy định của WTO còn hạn chế và chưa được củng cố đúng mức.

Không ít ý kiến chuyên gia, nghiên cứu đã đề cập đến rủi ro khủng hoảng mang tính chu kỳ 10 năm của của Việt Nam, với dẫn chứng là 4 lần bất ổn kinh tế vĩ mô vào các năm 1979, 1989, 1999, và 2009. *Lần khủng hoảng thứ nhất* được cho là xảy ra vào năm 1979, trong bối cảnh mô hình tập trung bao cấp còn xơ cứng, thiếu sự điều chỉnh đủ sâu rộng theo hướng thị trường và Việt Nam gặp không ít khó khăn từ bên ngoài (Trung Quốc dừng viện trợ từ năm 1978, chiến tranh biên giới 1979, cấm vận từ bên ngoài, v.v.). Do vậy, sản xuất nông nghiệp và công nghiệp đều đình đốn. Nhà nước không cấp đủ xăng dầu, phân bón và các sản phẩm khác cho hợp tác xã nông nghiệp, dẫn tới việc một số hợp tác xã yếu kém bắt đầu giải thể (Quang Truong 1987, trích lại trong Riedel và Turley 1999). Khủng hoảng nặng nề nhất ở khu vực nông nghiệp, khi máy móc không được sửa chữa, diện tích canh tác bị thu hẹp, chi phí sản xuất tăng. Một số hoạt động “xé rào” đã xảy ra phổ biến hơn, nhưng chưa giúp cải thiện đáng kể tình hình do chưa trực tiếp xử lý những vấn đề nền tảng của mô hình kinh tế. Ngay cả những cải cách sau đó cho đến năm 1985 cũng thất bại.

Hình 3: Diễn biến tăng trưởng GDP, 1987-9T/2018



Nguồn: Tổng hợp của nhóm tác giả.

Một số ý kiến chuyên gia cho rằng *lần khủng hoảng thứ hai* diễn vào năm 1989. Những nỗ lực ổn định kinh tế vĩ mô trong suốt giai đoạn 1986-1988 đã không thành công, viễn cảnh nguồn tài trợ từ các nước Đông Âu và Liên Xô cũ đang dần cạn kiệt đã làm nền kinh tế lâm vào khủng hoảng.² Thực tế, đến năm 1989, Việt Nam chứng kiến sự sụp đổ của các hợp tác xã tín dụng. Sự vấp vấp, thiếu kinh nghiệm đã tạo hiện tượng huy động vốn ở gần như hầu hết người dân mà không có bất kỳ ràng buộc nào về đảm bảo an toàn khi sử dụng vốn, tạo ra mô hình tháp Ponzi mà ở đó lãi suất cao được trả từ tiền huy động của người sau đó.³ Tuy nhiên, theo đánh giá của nhóm tác giả, *ý kiến này còn khá khiên cưỡng*. Nguyên nhân chính là có lẽ tăng trưởng GDP chỉ suy giảm trong năm 1989 và nhanh chóng phục hồi trong các năm sau đó (Hình 3), trong bối cảnh các cải cách hướng thị trường ngày một nhanh và toàn diện hơn trong giai đoạn 1989-1995.

Thời điểm năm 1999 có thể được xem là khủng hoảng chính thức đầu tiên sau khi Việt Nam đẩy mạnh mở cửa và bắt đầu tham gia vào hội nhập kinh tế khu vực. Sau khi trở thành thành viên của ASEAN vào năm 1995 và tham gia CEPT/AFTA vào năm 1996, Việt Nam đã bắt đầu hứng chịu hệ lụy của cuộc khủng hoảng tài chính – tiền tệ Đông Á từ năm 1997. Hệ lụy dồn tụ dần và nặng nề nhất vào năm 1999. Những yếu kém của nền kinh tế Việt Nam đã bộc lộ trầm trọng hơn dưới tác động của cuộc khủng hoảng kinh tế - tài chính ở nhiều nước Đông Á. Cải cách cơ cấu (bao gồm cả cải cách DNNN) trong giai đoạn 1997-1999 đã chững lại và quan trọng hơn là còn thiếu nhất quán. Nền kinh tế chứng kiến nhiều cơn sốt đất, trong khi không ít ngân hàng TMCP có liên quan đến doanh nghiệp đã bị vỡ nợ.

Đến năm 2009, Việt Nam hứng chịu tác động nặng nề của cuộc khủng hoảng tài chính thế giới và suy thoái kinh tế toàn cầu. Tác động bắt đầu hiện hữu từ quý IV/2008, song phải đến năm 2009 mới hiện hữu. Quan trọng hơn, tác động của cuộc khủng hoảng tài chính thế giới đến vào thời điểm Việt Nam đang đẩy mạnh các biện pháp kiểm soát lạm phát, không ưu tiên thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Chính vì vậy, tăng trưởng GDP suy giảm xuống mức thấp (Hình 3). Tăng trưởng xuất khẩu suy giảm mạnh, thậm chí còn ở mức âm trong quý IV/2008. Thâm hụt thương mại và thâm hụt cán cân vãng lai lớn gây không ít áp lực đối với hệ thống NHTM và điều hành tỷ giá.⁴

Tuy nhiên, những lần khủng hoảng trên ít nhiều được chính thức công nhận và/hoặc thảo luận khá chi tiết về diễn biến, nguyên nhân. Nếu phân tích sâu hơn về diễn biến chu kỳ thì các nghiên cứu cho đến nay⁵ đều cho thấy Việt Nam chưa có diễn biến chu kỳ kinh tế, mà chỉ có chu kỳ tăng trưởng kinh tế. Nếu nhìn diễn biến chu kỳ tăng trưởng kinh tế trong giai đoạn 1993-2018 thì có

² Tham khảo Đinh Hiền Minh và cộng sự (2009).

³ Tham khảo nội dung trên Cafef.vn.

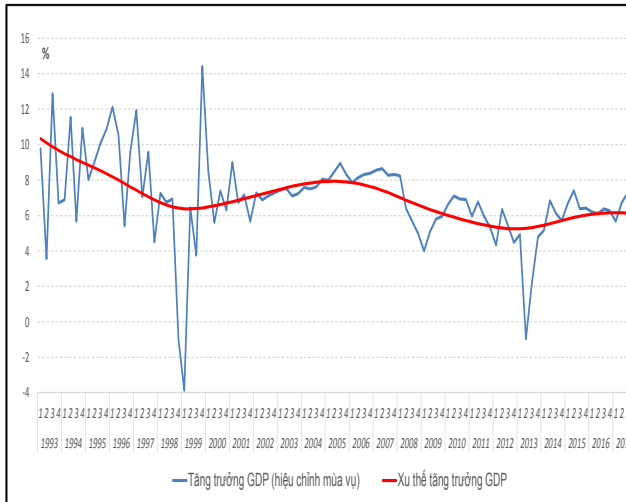
⁴ Hệ lụy và thực tiễn chính sách để xử lý sẽ được trình bày chi tiết hơn trong phần sau.

⁵ Chẳng hạn, Đinh Hiền Minh và cộng sự (2006), Trần Thị Hồng Minh và cộng sự (2013), VEPR (2015?).

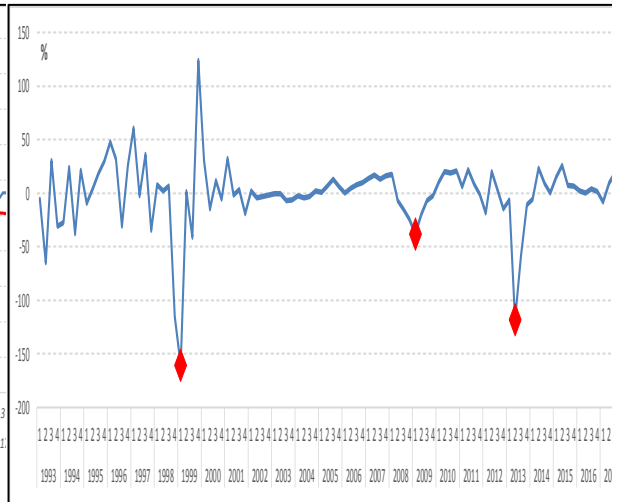
Không phổ biến.

thể thấy những thời điểm mà tăng trưởng GDP đạt điểm đáy trong chu kỳ rơi vào các năm 1999, 2009 và 2013. Trong khi đó, thời điểm đáy năm 2013 thường ít được nhắc đến như là khủng hoảng hay khó khăn kinh tế lặp lại theo chu kỳ.

Hình 4: Xu thế tăng trưởng, 1993-2018



Hình 5: Chu kỳ tăng trưởng, 1993-2018



Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả.

Hộp 1: Chu kỳ kinh tế Việt Nam dưới góc nhìn của một số chuyên gia

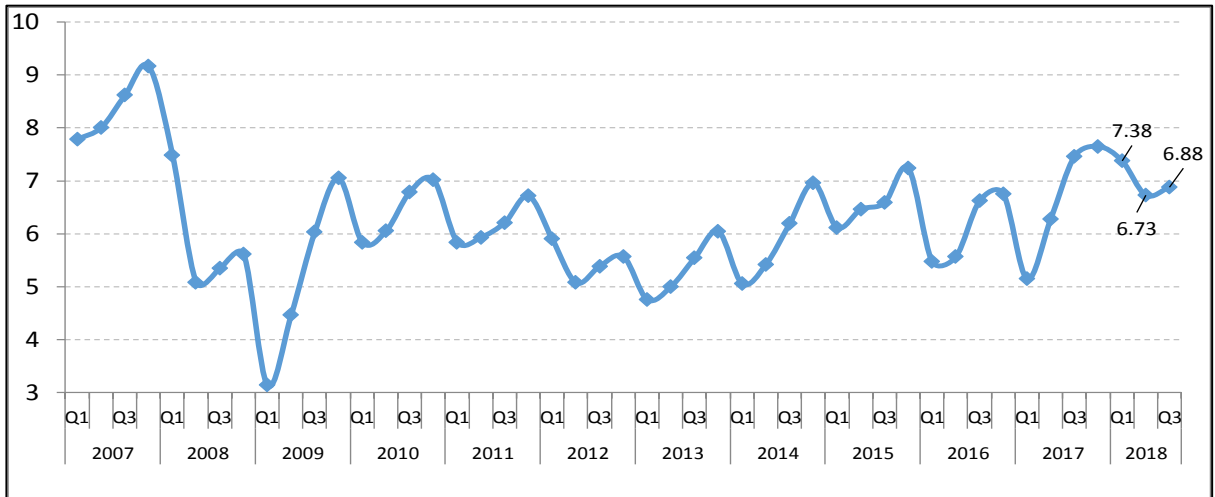
Viện Nghiên cứu kinh tế và chính sách (VEPR) phân tích dữ liệu tăng trưởng kinh tế trong giai đoạn 1990-2013 để làm nổi bật các chu kỳ kinh tế đã qua của Việt Nam. Nghiên cứu này cho thấy thời kỳ tăng trưởng bùng nổ dài nhất là giai đoạn từ 1991 đến 1998, ngay sau những cải cách mang tính mở cửa. Tiếp theo đó là 3 năm suy giảm hậu khủng hoảng tài chính châu Á. Giai đoạn mở rộng tăng trưởng trong giai đoạn 2004-2007 kết thúc khi khủng hoảng tài chính thế giới xảy ra cuối năm 2008. Gói kích thích kinh tế năm 2009 kéo dài không lâu và nền kinh tế tăng trưởng dưới mức tiềm năng cho tới nửa đầu năm 2013. Tăng trưởng ngắn hạn đảo chiều đồng nhất với những tín hiệu tích cực trong sản xuất và xuất khẩu xuất hiện từ nửa cuối năm 2013.

Nghiên cứu này cũng nhận định xét trong ngắn hạn, các yếu tố thuận lợi trong năm 2014 đã củng cố xu hướng đi lên này, tuy nhiên dấu hiệu chưa rõ ràng và các điểm nghẽn của nền kinh tế và rủi ro vĩ mô tích tụ sau nhiều năm suy giảm và bất ổn chưa được giải quyết triệt để, các phản ứng chính sách trong giai đoạn này cũng chỉ nhằm không chế những kịch bản xấu nhất.

Nguồn: VEPR (2015?).

2.1 Tăng trưởng kinh tế thực và lạm phát

Hình 6: Tốc độ tăng GDP của Việt Nam hàng quý, 2007-2018 (%)

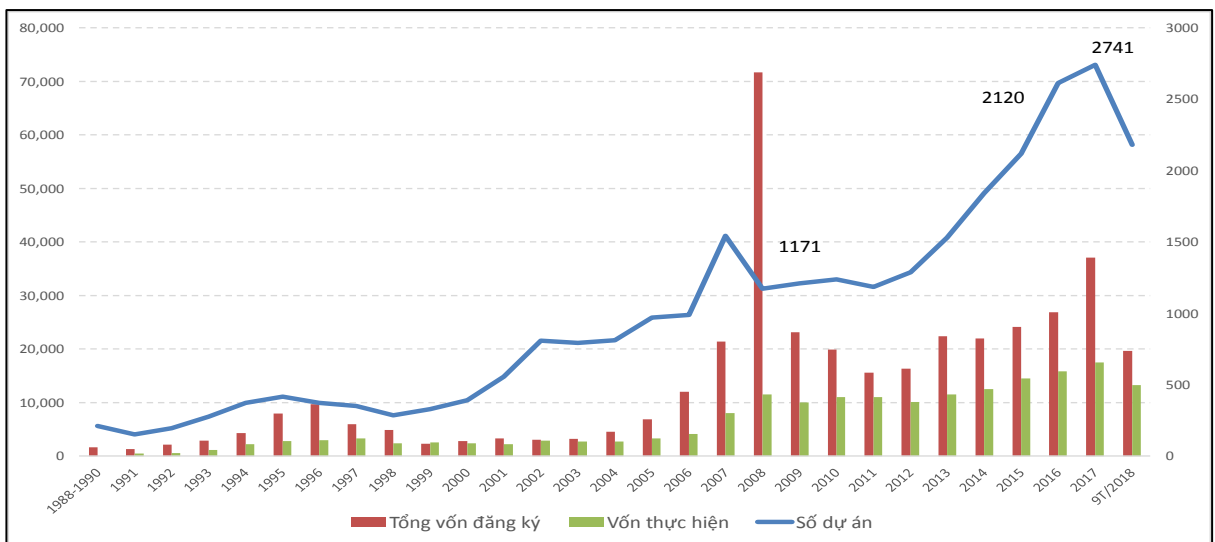


Nguồn: TCTK.

Ghi chú: Tốc độ tăng GDP được tính so với cùng kỳ năm trước.

Tăng trưởng GDP của Việt Nam đạt trung bình 6,5%/năm trong giai đoạn 2007-2011. Mức tăng trưởng này thấp hơn nhiều so với trung bình chung giai đoạn trước đó 2002-2006, với 7,8%/năm. Trong năm 2007, năm đầu tiên gia nhập WTO, nền kinh tế Việt Nam đạt tốc độ tăng trưởng tương đối cao (7,13%). Theo Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2013), các yếu tố chính bên ngoài nền kinh tế đã tạo điều kiện thuận lợi cho tăng trưởng trong nước, bao gồm kinh tế thế giới tăng trưởng nhanh, nhất là ở các nước đối tác thương mại chính của Việt Nam, giá hàng hóa cơ bản trên thị trường thế giới thấp; giảm rào cản thương mại tại các nước bạn hàng nhờ hội nhập quốc tế sâu rộng hơn. Bên cạnh đó, các nỗ lực cải thiện môi trường kinh doanh trong giai đoạn trước đó cùng với niềm tin của giới kinh doanh – đầu tư vào triển vọng gia nhập WTO cũng giúp gia tăng hoạt động kinh tế trong nước.

Hình 7: Diễn biến FDI vào Việt Nam, 1988-2018

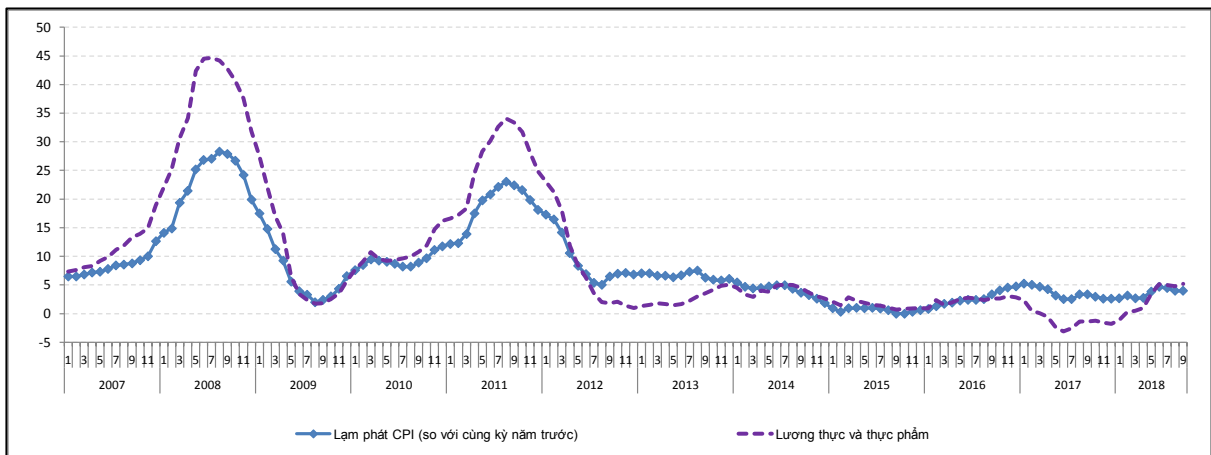


Nguồn: TCTK.

Dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và các dòng vốn gián tiếp lớn chưa từng có đổ vào trong nước, phản ánh sự lạc quan của các nhà đầu tư đối với triển vọng tăng trưởng của Việt Nam sau khi gia nhập WTO. Kết quả này ít nhiều bất ngờ đối với Việt Nam, một phần là do các kết quả nghiên cứu trước đó hầu như không đánh giá hoặc không đánh giá đúng mức tác động của việc gia nhập WTO đối với dòng vốn đầu tư nước ngoài. Điều này dẫn tới việc dòng vốn đầu tư nước ngoài vào vượt quá mức năng lực hấp thụ của nền kinh tế. Theo đó, Việt Nam một mặt phải tăng cung VNĐ để mua lại ngoại tệ, nhưng không trung hòa hóa hợp lý nên cung tiền tăng mạnh, dẫn tới áp lực lạm phát. Mặt khác, thực trạng này, kết hợp với chính sách tài khóa mở rộng, bao gồm cả chi tiêu của các DNNN và chi tiêu ngoài ngân sách, khiến cho nền kinh tế tăng trưởng nóng, đẩy mạnh lạm phát, tạo ra bong bóng giá tài sản – đặc biệt trên thị trường chứng khoán và bất động sản ở các thành phố lớn.

Trong giai đoạn 2007-giữa 2008, cùng với tăng trưởng kinh tế cao, áp lực lạm phát cũng có xu hướng tăng mạnh. Về căn bản, áp lực lạm phát đã dồn tụ từ nhiều năm trước, nên ảnh hưởng đối với lạm phát cũng lớn hơn. Cụ thể, áp lực lạm phát cho giai đoạn 2004-2006 mới chỉ bắt đầu từ đầu thập niên 2000 và rõ nhất là từ năm 2004. Những áp lực này vẫn hiện hữu, thậm chí còn gia tăng thêm vào giai đoạn 2007-2008 khi Việt Nam tiếp tục thực hiện mục tiêu tăng trưởng cao. Bên cạnh đó, áp lực lạm phát trong giai đoạn này còn xuất phát từ yếu tố chi phí đẩy, do điều chỉnh tăng giá xăng dầu và do giá thế giới tăng mạnh.

Hình 8: Diễn biến lạm phát, 2007-2018 (%)



Nguồn: TCTK.

Tuy nhiên, áp lực lạm phát cao còn do NHNN đã phần nào lúng túng trong việc ứng xử với cú sốc về gia tăng đáng kể dòng vốn nước ngoài. Nói cách khác, *gia tăng dòng vốn đầu tư nước ngoài – điều mà Việt Nam luôn mong muốn và tìm cách thúc đẩy trong nhiều năm – lại trở thành một cú sốc lớn mà cách thức điều hành chưa dự báo và/hoặc thích ứng kịp thời.* Khi các dòng vốn này ồ ạt vào Việt Nam kể từ cuối 2006 đến đầu 2008, với mong muốn ổn định tỷ giá, NHNN đã phải cung ứng tiền VNĐ để mua lại ngoại tệ và giúp dự trữ ngoại hối tăng nhanh. NHNN cũng thực hiện nhiều biện pháp để trung hòa hóa

và rút bớt lượng tiền lưu thông như bán tín phiếu với lãi suất cao, thậm chí áp dụng bán tín phiếu bắt buộc với NHTM quy mô lớn, v.v. song hiệu quả trung hòa hóa chưa đạt mức độ và tính kịp thời như mong muốn. Chính vì vậy, cung tiền tăng mạnh trong giai đoạn 2007-2008. Cụ thể, chỉ riêng trong năm 2007, cung tiền M2 đã tăng tới 46,1%. Đến năm 2008, mức tăng cung tiền đã chậm lại, song cũng vượt mức 20%. Kết hợp với gia tăng tín dụng ở mức 53,9% cũng trong năm 2007, lạm phát bắt đầu tăng cao. Đến tháng 8/2008, chỉ số CPI đã tăng 21,7% so với tháng 12/2007 và gần 28,1% so với cùng kỳ 2007 (Hình 8).

Quan trọng hơn, áp lực lạm phát cao khiến Chính phủ, các Bộ ngành phải đặt ưu tiên kiểm soát lạm phát lên trên hết, cao hơn so với cả mục tiêu thúc đẩy tăng trưởng kinh tế - lần đầu tiên sau nhiều năm. Phản ứng với áp lực tăng trưởng nóng và lạm phát bao gồm các nhóm giải pháp toàn diện cả về thắt chặt tiền tệ, thắt chặt tài khóa (kể cả đầu tư công), bên cạnh các chính sách khác. *Tuy nhiên, bối cảnh lạm phát cao và các chính sách hướng tới kiểm soát lạm phát cũng làm giảm bớt sự linh hoạt, chủ động của Việt Nam trong đánh giá và xây dựng kịch bản ứng phó với tình hình, đặc biệt là rủi ro đối với thị trường tài chính thế giới và kinh tế toàn cầu từ nửa cuối 2008.*

Thực tế, đến nửa cuối năm 2008 (đặc biệt là từ quý IV/2008), hoạt động kinh tế bị suy giảm đáng kể do Việt Nam bắt đầu cảm nhận được tác động bất lợi của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu, kết hợp với thâm hụt tài khoản vãng lai vốn đã lớn, cùng những yếu kém trong khu vực ngân hàng. Do những biến động trên toàn cầu, xuất khẩu của Việt Nam sụt giảm ngay trong quý IV/2008, dòng vốn FDI đổ vào lĩnh vực sản xuất bị chững lại, một lượng lớn đầu tư gián tiếp đổ vào trong nước trong các năm trước đó đã tháo chạy trong năm 2008, dẫn đến tăng trưởng kinh tế bị suy giảm.

Giai đoạn 2009-2012, tăng trưởng kinh tế nhìn chung đã chậm lại (Hình 6). Nhìn chung, tốc độ tăng trưởng trong giai đoạn này đều thấp hơn đáng kể so với giai đoạn từ 2007 trở về trước. Tăng trưởng GDP giảm từ 7,13% năm 2007 xuống còn 5,40% năm 2009, phục hồi lên 6,42% năm 2010 và lại suy giảm còn 5,25% năm 2012. Suy giảm kinh tế diễn ra ở tất cả các ngành, và có ảnh hưởng nặng nhất đối với khu vực công nghiệp – xây dựng.

Nguyên nhân chủ yếu là do tăng trưởng kinh tế trong giai đoạn này chịu ảnh hưởng bởi hai nhóm yếu tố theo chiều hướng trái ngược nhau. *Một mặt*, những dấu hiệu tiêu cực của khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu bắt đầu có ảnh hưởng đến Việt Nam từ quý IV năm 2008. Tăng trưởng kinh tế ở các đối tác thương mại chính phục hồi khá chậm, kèm theo xu hướng gia tăng các biện pháp kỹ thuật nhằm hạn chế nhập khẩu, qau đó kéo theo giảm nhu cầu đối với hàng xuất khẩu của Việt Nam và các dòng vốn FDI vào Việt Nam. *Mặt khác*, hội nhập kinh tế quốc tế sâu hơn với độ mở thương mại lớn hơn nên giá nguyên liệu trên thế giới tăng cao trong các năm 2008, 2010, và 2011 đã tạo

nhieu sức ép đối với lạm phát trong nước⁶. Trong khi đó, những yếu kém nội tại của nền kinh tế gây ra áp lực lạm phát năm 2008 (như dựa nhiều vào đầu tư công và tín dụng, chênh lệch đầu tư – tiết kiệm trong nước, hiệu quả hoạt động của DNNN) cũng *chưa được xử lý, thậm chí còn bộc lộ rõ hơn trong giai đoạn 2009-2011*.

Chính vì vậy, khi kinh tế thế giới bắt đầu phục hồi vào các năm 2010-2011, tăng trưởng kinh tế Việt Nam cũng phục hồi, nhưng thực sự không vững chắc. Cụ thể, tăng trưởng kinh tế đến cuối năm 2010 và 2011 cao hơn so với năm 2009, nhưng cũng đi kèm với gia tăng áp lực lạm phát. Thực tế, lạm phát (so với cùng kỳ năm trước) tăng dần từ tháng 8/2009 và vượt mức 23% vào tháng 8/2011 (Hình 8). Bên cạnh những nguyên nhân như đã tăng giá một số mặt hàng cơ bản trên thế giới, gia tăng áp lực lạm phát còn do cách điều hành thiên về kích thích tổng cầu (qua công cụ tiền tệ và tài khóa), trong khi các cải cách về phía cung không thực chất. *Chính ở đây, quá trình phục hồi tương đối chậm của tăng trưởng kinh tế còn chịu ảnh hưởng từ những nguyên nhân cơ cấu gây bất ổn kinh tế vĩ mô – vốn đã hiện hữu từ trước năm 2008 nhưng chưa được giải quyết trong giai đoạn 2008-2009*.

Kiểm chế lạm phát ở mức 6,81%⁷ là một trong những thành công quan trọng của năm 2012 nếu xét theo mục tiêu mà Chính phủ hướng tới là kiểm chế lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô. Tuy vậy, chính việc giảm nhanh và đột ngột của lạm phát, xét trong một thời kỳ nhất định, lại cho thấy nền kinh tế vẫn trong giai đoạn chưa thực sự ổn định một cách bền vững. Nguyên nhân chính kéo làm phát xuống không xuất phát từ kiểm soát tiền tệ mà chủ yếu là do giá lương thực tăng với tốc độ thấp do giá thế giới suy giảm trong khi nguồn cung vẫn bảo đảm và cầu tiêu dùng tăng không đáng kể bởi thu nhập khả dụng của người dân giảm sút. Bên cạnh đó, giá các mặt hàng cơ bản trên thế giới đều có xu hướng giảm cũng khiến chỉ số giá nhập khẩu giảm⁸ và không còn hiện tượng “nhập khẩu lạm phát”.

Chỉ từ 2011-2012, Đại hội Đảng lần thứ XI đã chính thức hóa chủ trương đổi mới mô hình tăng trưởng gắn với tái cơ cấu kinh tế, hướng đến mô hình tăng trưởng chất lượng hơn, năng suất cao hơn và gắn với tăng sức cạnh tranh của nền kinh tế. Hội nghị trung ương 3 khóa XI đã thông qua Kết luận số 10-KL/TW ngày 18/10/2011 đề ra định hướng và giải pháp chủ yếu triển khai chủ trương này. Nhiều giải pháp đã được thực hiện có đóng góp tích cực vào đổi mới mô hình tăng trưởng trong giai đoạn 2011-2015, đáng chú ý là tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất

⁶ Đáng chú ý, một số ngành hàng xuất khẩu (gạo và dầu thô) cũng được hưởng lợi từ tăng giá thế giới, song lợi ích tổng thể từ tăng giá thế giới là tiêu cực.

⁷ So với 18,13% của năm 2011

⁸ Chỉ số giá nhập khẩu năm 2012 giảm 0,33% so với mức tăng 20,2% năm 2011.

lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh⁹; thực hiện tái cơ cấu ở 3 lĩnh vực trọng tâm là khu vực DNNN, các tổ chức tín dụng và đầu tư công¹⁰ v.v.

Chính phủ đã quyết định thực hiện các biện pháp mạnh và toàn diện nhằm ổn định kinh tế vĩ mô. Nghị quyết số 11/NQ-CP đã được Chính phủ ban hành vào ngày 24/02/2011, tập trung vào sáu nhóm giải pháp khác nhau nhằm kiềm chế lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô, bao gồm: (1) Thực hiện chính sách tiền tệ chặt chẽ, thận trọng; (2) Thực hiện chính sách tài khóa thắt chặt, cắt giảm đầu tư công, giảm bội chi ngân sách nhà nước; (3) Thúc đẩy sản xuất, kinh doanh, khuyến khích xuất khẩu, kiểm chế nhập siêu, sử dụng tiết kiệm năng lượng; (4) Điều chỉnh giá điện, xăng dầu gắn với hỗ trợ hộ nghèo; (5) Tăng cường bảo đảm an sinh xã hội; và (6) Đẩy mạnh công tác thông tin, tuyên truyền. Điểm quan trọng là Chính phủ đã thể hiện ưu tiên cao nhất dành cho lành mạnh hóa môi trường kinh tế vĩ mô, và sẵn sàng chấp nhận mức tăng trưởng thấp hơn. Đây là điểm khác biệt so với năm 2010 và cả những năm trước đó, khi mà sự lúng túng trong việc lựa chọn ưu tiên giữa tăng trưởng kinh tế và lạm phát khiến các giải pháp chính sách chưa giải quyết được triệt để vấn đề bất ổn kinh tế vĩ mô.

Theo tinh thần của Nghị quyết 11/NQ-CP, nhiều chính sách cụ thể đã được ban hành. Chính sách tiền tệ đã được thực hiện theo hướng thắt chặt, thể hiện ở việc giảm chỉ tiêu tăng trưởng tín dụng hàng năm xuống dưới 20%. Các biện pháp chính sách tiền tệ cũng được thực hiện nhằm giảm tình trạng đô la hóa và vàng hóa. NHNN cũng giữ cố định tỷ giá bình quân liên ngân hàng trong những khoảng thời gian tương đối dài kết hợp với chính sách truyền thông về điều hành tỷ giá, vượt qua không ít đồn đoán của thị trường. Song song với đó, NHNN đã tích cực thanh tra, kiểm tra, và mạnh tay xử lý các giao dịch không hợp pháp trên thị trường tự do, qua đó thể hiện quyết tâm xóa bỏ giao dịch ngoại hối trên thị trường tự do. Cơ bản hơn, NHNN đã ban hành, điều chỉnh một số chính sách như hạn chế đối tượng được phép vay ngoại tệ, trần lãi suất huy động đối với ngoại tệ, giới hạn trạng thái ngoại tệ của các NHTM, v.v. qua đó khơi thông dòng vốn USD vào ngân hàng, giảm áp lực thanh khoản ngoại tệ đối với ngân hàng. Nghiệp vụ mua bán ngoại tệ cũng được NHNN thực hiện linh hoạt hơn, tùy điều kiện cụ thể. Cùng với dự trữ ngoại hối được cải thiện (Hình 9) và “nấn” kỳ vọng của thị trường về cách thức điều hành tỷ giá, dư địa để điều hành tỷ giá dần được cải thiện.

⁹ Quyết định số 339/QĐ-TTg phê duyệt Đề án *Tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh*.

¹⁰ Có thể nêu một loạt nỗ lực khác như Luật Doanh nghiệp 2014, Luật Đầu tư công 2014, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp 2014, Nghị quyết 19/NQ-CP các năm về cải thiện môi trường kinh doanh và nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia ...

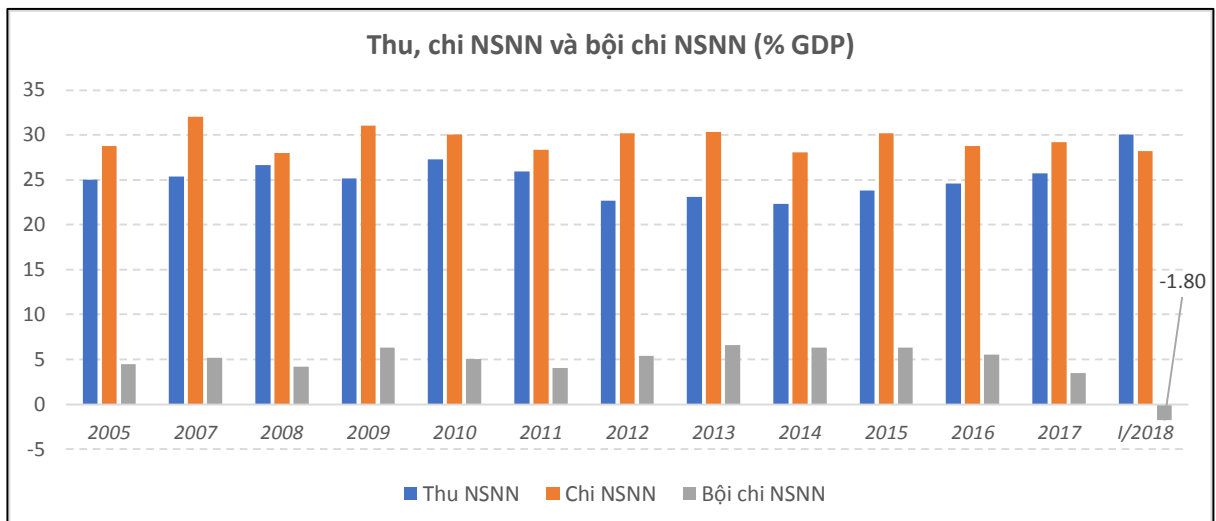
Hình 9: Dự trữ ngoại hối của Việt Nam



Nguồn: Cafef.vn

Song song với các nỗ lực điều hành tiền tệ thận trọng hơn, Việt Nam cũng điều hành tài khóa chặt chẽ hơn. Tuy nhiên, định hướng này chỉ được thể hiện rõ nét trong năm 2011, với mức thâm hụt NSNN khoảng 4,03% GDP. Trong các năm 2012-2015, thâm hụt NSNN có xu hướng tăng, từ 5,36% GDP năm 2012 lên 6,61% GDP năm 2013 và 6,28% GDP năm 2015. Nguyên nhân chủ yếu là do chi NSNN tăng nhanh, bình quân đạt 12,6%/năm trong 2012-2015, cao hơn so với mức tăng thu NSNN (trung bình 8,4%/năm).

Hình 10: Diễn biến thu chi NSNN (% GDP)



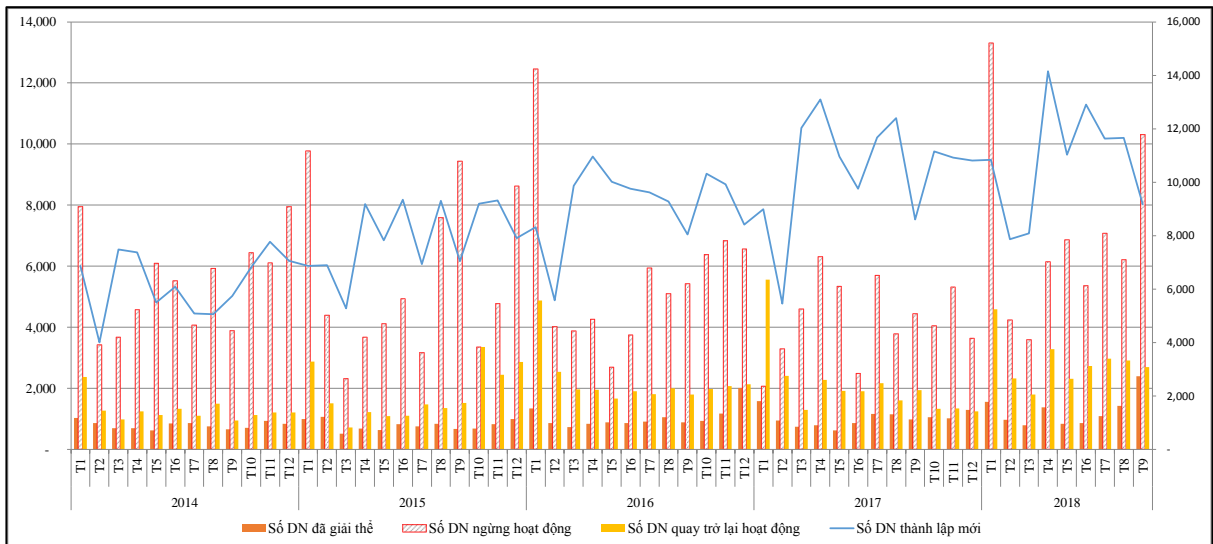
Nguồn: Tổng hợp của nhóm tác giả.

Trong các năm 2012-2015, mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô và kiềm chế lạm phát vẫn được ưu tiên, song Chính phủ cũng lưu tâm hơn đến tháo gỡ khó khăn cho hoạt động sản xuất – kinh doanh, đặc biệt với một số nhóm ưu tiên như doanh nghiệp nhỏ và vừa, doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động. Môi trường kinh tế vĩ mô ổn định hơn cũng tạo điều kiện cho Chính phủ thúc đẩy mạnh mẽ hơn các cải cách về phía cung. Nổi bật trong số đó là chương trình tái

Không phổ biến.

cơ cấu kinh tế giai đoạn 2013-2015, với các lĩnh vực tái cơ cấu trọng tâm là DNNN, đầu tư công và hệ thống các tổ chức tín dụng. Bên cạnh đó, Nghị quyết 19 cũng được ban hành vào năm 2014 và sau đó tiếp tục cập nhật vào năm 2015 với những mục tiêu, hành động cụ thể nhằm cải thiện môi trường kinh doanh và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế. Nhờ đó, số doanh nghiệp thành lập mới và số doanh nghiệp quay trở lại hoạt động có xu hướng tăng trong các năm 2014-2015.

Hình 11: Thống kê về số doanh nghiệp, 2014-2018

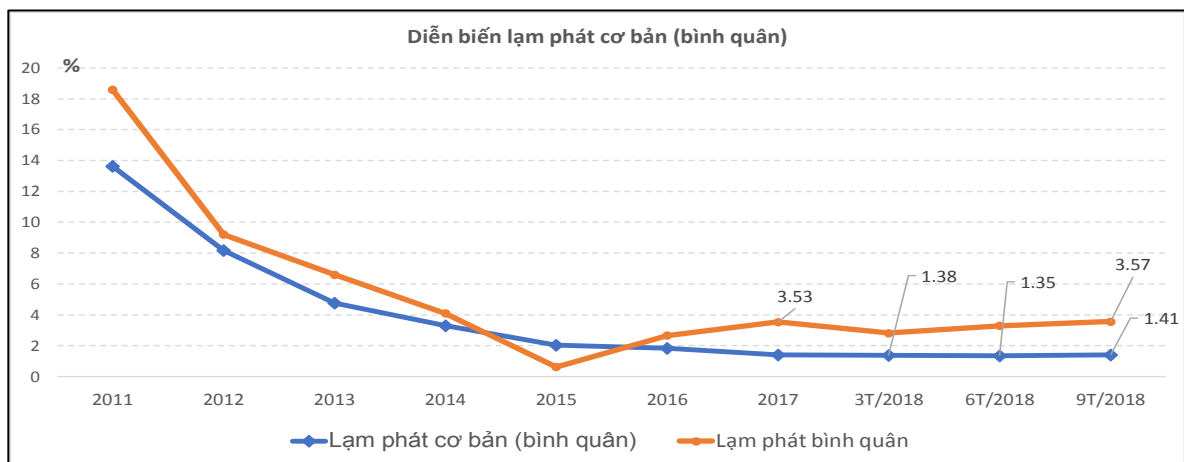


Nguồn: Cục Đăng ký kinh doanh, Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Ghi chú: Riêng số DN thành lập mới được thể hiện trên trục phải.

Theo đó, nền kinh tế tiếp tục thể hiện xu hướng phục hồi tăng trưởng trong các năm 2012-2015. Riêng mức tăng trưởng kinh tế năm 2015 cũng là mức cao nhất (6,68%) kể từ năm 2008 (Hình 3). Quan trọng hơn, tăng trưởng kinh tế không đi kèm với gia tăng áp lực lạm phát – điều mà Việt Nam từng gặp phải trong giai đoạn 2007-2011 (Hình 8). Lạm phát bình quân liên tục giảm cho đến năm 2015. Đáng lưu ý, áp lực từ điều hành tiền tệ đối với lạm phát đã giảm đáng kể, thể hiện qua việc lạm phát cơ bản bình quân giảm liên tục (Hình 12).

Hình 12: Lạm phát cơ bản so với lạm phát (bình quân)



Nguồn: TCTK.

Từ năm 2016, tư duy điều hành vẫn ưu tiên ổn định kinh tế vĩ mô, song đã hướng nhiều hơn đến nền tảng tăng trưởng. Chính phủ đã tập trung: (i) giải quyết những vấn đề bức xúc, tháo gỡ khó khăn, vướng mắc cho doanh nghiệp, cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh; (ii) đẩy mạnh công tác xây dựng và hoàn thiện thể chế, quản lý điều hành bằng pháp luật, cơ chế chính sách, công cụ kinh tế; (iii) hạn chế tối đa can thiệp bằng mệnh lệnh hành chính; (iv) nâng cao tính minh bạch, trách nhiệm thực thi, phân đấu tiên tới xóa bỏ cơ chế “xin-cho”, chống lợi ích cục bộ, lợi ích nhóm trong xây dựng chính sách và hành động.

Một số Nghị quyết lớn được ban hành đã hướng tới những tư tưởng chung về đổi mới mô hình tăng trưởng, tái cơ cấu nền kinh tế và tăng cường hiệu quả hội nhập kinh tế quốc tế. Nghị quyết số 05-NQ/TW Hội nghị lần thứ tư Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về một số chủ trương chính sách lớn nhằm tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động (NSLĐ), sức cạnh tranh của nền kinh tế (Nghị quyết 05) được ban hành ngày 1/11/2016, đưa ra những quan điểm mới được tóm lược như sau: (i) Đổi mới mô hình tăng trưởng là để nâng cao chất lượng tăng trưởng, NSLĐ và sức cạnh tranh của nền kinh tế, phát triển nhanh và bền vững toàn diện về cả kinh tế, xã hội và môi trường; (ii) Đổi mới mô hình tăng trưởng theo hướng chú trọng và ngày càng dựa nhiều hơn vào các nhân tố thúc đẩy tăng NSLĐ, sử dụng hiệu quả các nguồn lực, đặc biệt là sáng tạo của con người Việt Nam và thành tựu khoa học - công nghệ của nhân loại, tiềm năng, lợi thế của các ngành, lĩnh vực, địa phương và cả nước; và (iii) Đổi mới mô hình tăng trưởng gắn kết chặt chẽ với thực hiện ba đột phá chiến lược, cơ cấu lại nền kinh tế với trọng tâm ưu tiên là: Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô và các cân đối lớn của nền kinh tế; cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh hấp dẫn, thuận lợi cho khởi nghiệp và đổi mới, sáng tạo, nghiên cứu và triển khai ứng dụng khoa học - công nghệ, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, trọng dụng nhân tài. Cơ cấu lại nông nghiệp gắn với xây dựng nông thôn mới; cơ cấu lại đầu tư công; cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước; cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng; cơ cấu lại ngân sách nhà nước và nợ công; cơ cấu lại các đơn vị sự nghiệp công.

Nghị quyết 05 cũng phác thảo một số chủ trương chính sách lớn, trong đó nhấn mạnh đến (i) nâng cao hiệu lực, hiệu quả điều hành kinh tế vĩ mô; (ii) tiếp tục thực hiện ba đột phá chiến lược; (iii) ưu tiên phát triển và chuyển giao khoa học-công nghệ, nhất là khoa học-công nghệ hiện đại, coi đây là yếu tố trọng yếu nâng cao NSLĐ, chất lượng và sức cạnh tranh của nền kinh tế; (iv) đẩy mạnh cơ cấu lại tổng thể các ngành, lĩnh vực kinh tế trên phạm vi cả nước và từng địa phương, doanh nghiệp với tầm nhìn dài hạn, có lộ trình cụ thể; gắn kết chặt chẽ giữa cơ cấu lại tổng thể nền kinh tế với cơ cấu lại các ngành, lĩnh vực trọng tâm; (v) phát triển mạnh khu vực kinh tế tư nhân cả về số lượng, chất lượng, thực sự là một động lực quan trọng trong phát triển kinh tế; (vi) đổi mới cách thức thực hiện liên kết, phối hợp giữa các địa phương trong phát triển kinh tế vùng, thực

hiện có hiệu quả quá trình đô thị hóa; (vii) đổi mới mô hình tăng trưởng gắn với đảm bảo quốc phòng, an ninh; (viii) đổi mới phương thức, nâng cao năng lực, hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước.

Quốc hội thống nhất với quan điểm cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016-2010, nhấn mạnh bám sát đường lối, chính sách của Đảng ban hành tại Nghị quyết 05. Nghị quyết 24/2016/QH14 về kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế đã được Quốc hội thông qua vào tháng 11, tập trung vào các nhiệm vụ trọng tâm (i) Tập trung hoàn thành cơ cấu lại ba trọng tâm gồm cơ cấu lại đầu tư công, doanh nghiệp nhà nước và các tổ chức tín dụng; (ii) Cơ cấu lại ngân sách nhà nước, khu vực công; (iii) Phát triển mạnh khu vực kinh tế tư nhân trong nước và thu hút hợp lý đầu tư trực tiếp nước ngoài; (iv) Hiện đại hóa công tác quy hoạch, cơ cấu ngành và vùng kinh tế theo hướng nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả, gắn với đẩy mạnh hội nhập kinh tế quốc tế; (v) Hình thành đồng bộ và phát triển các loại thị trường, gồm thị trường tài chính, thị trường quyền sử dụng đất, thị trường lao động và thị trường khoa học công nghệ.

Tiếp đó, Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII cũng ban hành ba Nghị quyết quan trọng khẳng định quyết tâm thúc đẩy, đổi mới mô hình tăng trưởng, cải cách cơ cấu với ba Nghị quyết quan trọng, bao gồm: (i) Nghị quyết số 10-NQ/TW về phát triển kinh tế tư nhân trở thành một động lực quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, với quan điểm chỉ đạo coi kinh tế tư nhân là một động lực quan trọng để phát triển kinh tế; kinh tế nhà nước, kinh tế tập thể cùng với kinh tế tư nhân là nòng cốt để phát triển nền kinh tế độc lập, tự chủ; (ii) Nghị quyết số 11-NQ/TW về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hướng tới hoàn thiện đồng bộ và vận hành có hiệu quả thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta vào năm 2030; (iii) Nghị quyết số 12-NQ/TW về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN.

Trong giai đoạn này, các Nghị quyết mới đã thể hiện một tư duy nhất quán trong điều hành, hướng nhiều hơn đến tạo dựng nền tảng cho tăng trưởng bền vững, gắn với tạo dựng dư địa chính sách kinh tế vĩ mô. Tư duy ấy nhấn mạnh và phát huy vai trò của khu vực kinh tế tư nhân, coi đây là động lực quan trọng trong phát triển kinh tế. Nền tảng cho vai trò ấy chính là sự khơi dậy, tôn trọng và bảo vệ đúng mức quyền tự do kinh doanh của người dân.

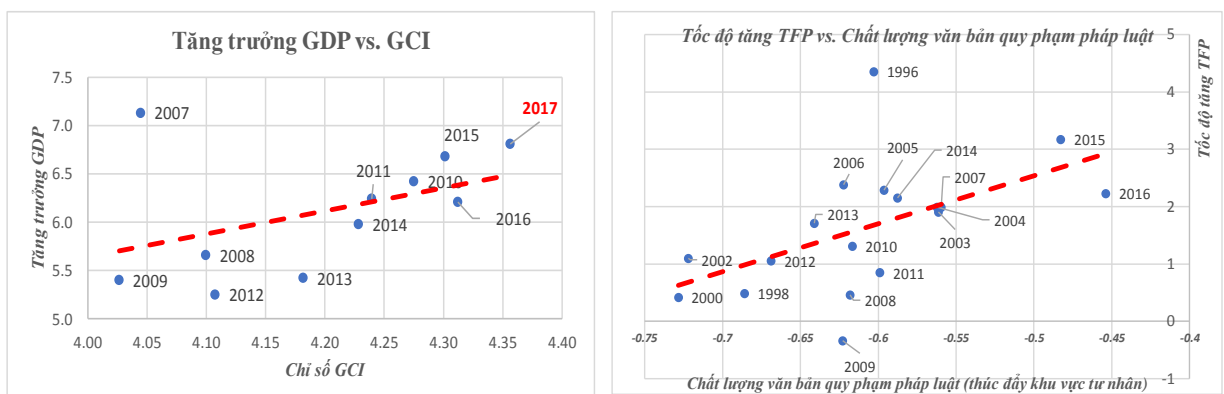
Tuy nhiên, các năm 2016-2017 cũng chứng kiến một số khó khăn, hạn chế, ảnh hưởng đến đà phục hồi tăng trưởng của nền kinh tế. Ở bên ngoài, chủ nghĩa bảo hộ tiếp tục nổi lên rõ nét hơn. Những kỳ vọng sau khi hoàn thành đàm phán các hiệp định FTA mới như TPP và EVFTA chưa được hiện thực hóa. Ở trong nước, cải cách môi trường kinh doanh – dù có nhiều chuyển biến – gặp phải một số trở ngại. Cải cách môi trường kinh doanh dường như vẫn chỉ có sự ủng hộ nhiệt tình của Chính phủ và lãnh đạo một số Bộ ngành, trong khi chậm truyền tải đến các cấp thừa hành và các địa phương. Ở một chừng mực khác, cải cách môi trường kinh doanh vẫn tập trung chủ yếu vào gia nhập thị trường và

cắt giảm chi phí chính sách không cần thiết cho doanh nghiệp, mà ít có cải cách về rút khỏi thị trường/phá sản. Cắt giảm điều kiện kinh doanh không cần thiết có được sự đồng thuận cao, song ranh giới giữa “không cần thiết” và “cần thiết” lại chưa thực sự rõ ràng. Ở bình diện rộng hơn, dư địa tài khóa đã hạn hẹp hơn do tỷ lệ nợ công được cho là gần chạm trần, thâm hụt NSNN cao trong các năm trước 2016 (Hình 10). Chính vì vậy, Việt Nam nói nhiều hơn đến huy động nguồn lực, đặc biệt là nguồn lực trong dân cư. Trong khi đó, chính sách hướng tới hiệu quả sử dụng nguồn lực (đặc biệt là ở khu vực công) chậm chuyển biến hơn. Kết quả thoái vốn DNNN và thành lập Ủy ban quản lý vốn Nhà nước tại doanh nghiệp tương đối chậm trong những năm qua chính là một minh chứng tiêu biểu.

Trong bối cảnh ấy, tăng trưởng kinh tế chỉ đạt 6,21% vào năm 2016, sau đó phục hồi lên 6,81% năm 2017 và 6,98% trong 9 tháng đầu năm 2018. Cùng với quá trình phục hồi tăng trưởng, diễn biến lạm phát nhìn chung khá ổn định, đặc biệt là so với giai đoạn trước 2011 (Hình 8). Lạm phát cơ bản ở mức tương đối thấp và việc thực hiện mục tiêu lạm phát hàng năm hầu như không còn là vấn đề quá thách thức (Hình 12). Trong khi đó, vai trò của cách thức điều hành tổng cầu để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế đã giảm bớt, khi: (i) chính sách tiền tệ hướng nhiều hơn đến ổn định kinh tế vĩ mô, không nói lỏng tín dụng bằng mọi giá; và (ii) thâm hụt NSNN giảm bớt (Hình 10).

Các số liệu đều cho thấy tăng trưởng kinh tế và tốc độ tăng TFP được thúc đẩy nhờ cải cách thể chế kinh tế (Hình 13). Chẳng hạn, nếu chất lượng văn bản quy phạm pháp luật tăng 1% thì tốc độ tăng TFP có thể tăng thêm 1,41 điểm phần trăm. Trong chừng mực ấy, quá thận trọng về con số tăng trưởng sẽ dẫn tới sự ghi nhận không đúng mức về nỗ lực cải cách thể chế kinh tế. Theo đó, không ghi nhận đúng mức có thể lại làm giảm động lực cho cải cách thể chế kinh tế trong tương lai - vốn vẫn còn rất nhiều dư địa.

Hình 13: Vai trò của cải cách thể chế đối với tăng trưởng kinh tế Việt Nam



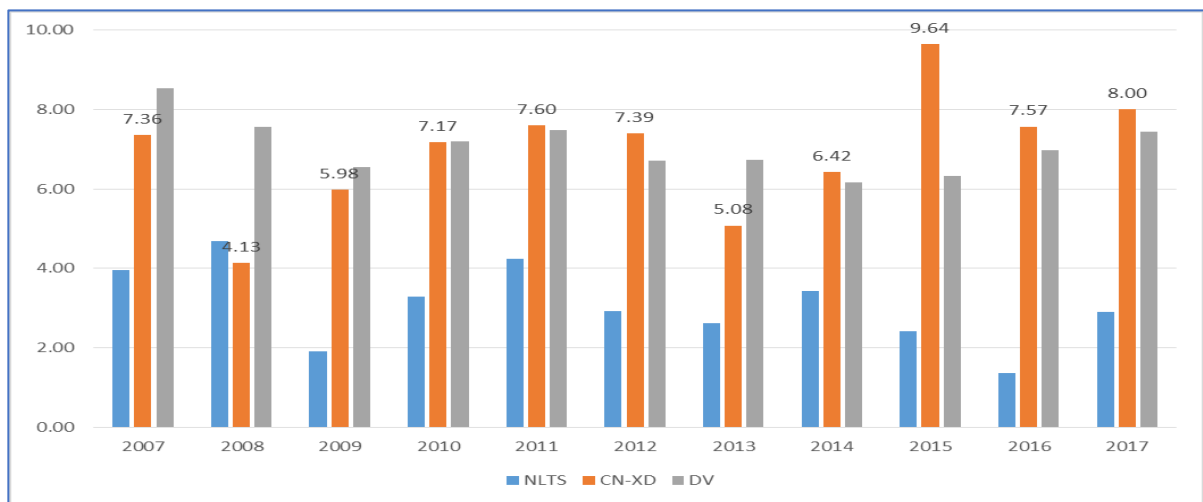
Nguồn: Tốc độ tăng GDP từ TCTK; Tốc độ tăng TFP từ Viện Năng suất Việt Nam và Đinh Hiền Minh và cộng sự (2009); Chất lượng văn bản quy phạm pháp luật từ cơ sở dữ liệu Chỉ số quản trị toàn cầu của WB.

¹¹ Theo cơ sở dữ liệu Chỉ số quản trị toàn cầu của WB.

Tuy nhiên, đà phục hồi của tăng trưởng kinh tế trong năm 2016-2017 còn chịu ảnh hưởng của một số nhân tố. Thứ nhất, dư địa tài khóa không còn nhiều, một phần do việc nói lỏng tài khóa “quá tay” trong lần ứng phó với khủng hoảng tài chính thế giới vào các năm 2009-2010. Thứ hai, nguồn lực công chưa được sử dụng hiệu quả cho mục tiêu tăng năng lực sản xuất của nền kinh tế trong tương lai. Điều này được thể hiện qua việc: (i) hiệu quả của DNNN chậm được cải thiện;¹² (ii) tỷ trọng của chi đầu tư phát triển trong tổng chi NSNN chậm được cải thiện, đạt 22,9% năm 2016 và 25,0% năm 2017; và (iii) tình trạng chậm giải ngân vốn đầu tư công¹³. Thứ ba, các chính sách phát triển nguồn nhân lực và đổi mới sáng tạo còn không ít bất cập, dẫn tới năng suất lao động chậm được cải thiện.¹⁴

Theo khu vực kinh tế, sản xuất công nghiệp là khu vực dẫn dắt tăng trưởng của toàn nền kinh tế trong cả giai đoạn nghiên cứu. Những giai đoạn sụt giảm của sản xuất công nghiệp cũng gắn với diễn biến sụt giảm của kinh tế thế giới và/hoặc sụt giảm của kinh tế trong nước. Năm 2007, khi Việt Nam gia nhập WTO, ngành công nghiệp-xây dựng có tốc độ tăng trưởng cao, và sụt giảm sau đó trong 2008-2009. Tăng trưởng của ngành phục hồi trong giai đoạn 2010-2012 với tốc độ trên 7% sau đó lại sụt giảm vào 2013-2014 do những ảnh hưởng từ suy thoái kinh tế toàn cầu. Từ năm 2015 đến nay, ngành công nghiệp-xây dựng dần phục hồi và duy trì vị trí dẫn dắt tăng trưởng của nền kinh tế với tốc độ tăng trưởng bình quân 8,4%/năm trong 2015-2017 (Hình 14).

Hình 14: Tốc độ tăng trưởng theo khu vực kinh tế, 2007-2017 (%)



Nguồn: TCTK.

Đáng lưu ý, khả năng phục hồi của nền kinh tế có sự đóng góp khác nhau của các ngành kinh tế, đặc biệt là trong giai đoạn từ 2011 trở lại đây (Bảng 2). Khu vực nông, lâm, thủy sản có đóng góp tương đối cao vào tăng trưởng GDP nói chung trong những giai đoạn kinh tế gặp nhiều khó khăn và/hoặc mới phục

¹² Báo cáo Giám sát của Quốc hội.

¹³ Tham khảo các Báo cáo kinh tế vĩ mô hàng quý của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương các năm 2017 và 2018.

¹⁴ Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2018).

Không phổ biến.

hồi sau khủng hoảng. Tuy nhiên, mức đóng góp (điểm %) của khu vực nông lâm thủy sản trong giai đoạn 2016-2017 nhìn chung thấp hơn so với giai đoạn 2011-2015. Điều này cho thấy khu vực nông, lâm, thủy sản có nhiều ý nghĩa như là vùng đệm để tạo việc làm và thu nhập trong điều kiện kinh tế khó khăn (*giai đoạn chống chịu*), hơn là trong giai đoạn cần sức bật để phục hồi tăng trưởng nhanh (*giai đoạn phục hồi*). Ở một chừng mực khác, phân ngành khai khoáng có đóng góp âm vào tăng trưởng kinh tế kể từ năm 2016, trái ngược với xu hướng trong giai đoạn 2011-2015. Nói cách khác, nếu khai khoáng duy trì được đóng góp trong giai đoạn sau 2015 bằng với mức trung bình giai đoạn 2011-2015 thì đà phục hồi tăng trưởng kinh tế lẽ ra còn nhanh hơn trong các năm 2016-2017. Bên cạnh nguyên nhân khó khăn về giá dầu và hạn chế trữ lượng một số mặt hàng khai khoáng, quyết tâm không mở rộng khai thác/xuất khẩu các mặt hàng khai khoáng có thể *ít nhiều ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế trong ngắn hạn*, song cũng giúp cơ cấu nền kinh tế *giảm bớt sự tổn thương trước những biến động lớn trên thị trường thế giới liên quan đến các mặt hàng khai khoáng trong tương lai*.

Bảng 2: Đóng góp vào tăng trưởng kinh tế của các ngành

	Đóng góp vào tăng trưởng (Điểm %)										Đóng góp vào tăng trưởng (Điểm %, nếu khai khoáng 2016-2018= mức trung bình 2011-2015)									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	I/2018	6I/2018	II/2018	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	I/2018	6I/2018	II/2018
TỔNG SỐ	6,24	5,25	5,42	5,98	6,68	6,21	6,81	7,38	7,08	6,85	6,24	5,25	5,42	5,98	6,68	6,84	7,64	7,65	7,46	7,31
Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản	0,78	0,53	0,46	0,59	0,40	0,22	0,45	0,47	0,62	0,73	0,78	0,53	0,46	0,59	0,40	0,22	0,45	0,47	0,62	0,73
Khai khoáng	0,28	0,47	-0,02	0,20	0,54	-0,33	-0,54	0,03	-0,08	-0,17	0,28	0,47	-0,02	0,20	0,54	0,29	0,29	0,29	0,29	0,29
Công nghiệp chế biến, chế tạo	1,82	1,26	1,04	1,08	1,57	1,83	2,33	2,51	2,32	2,17	1,82	1,26	1,04	1,08	1,57	1,83	2,33	2,51	2,32	2,17
Sản xuất và phân phối điện, khí đốt, nước nóng, hơi nước và điều hòa không khí	0,31	0,42	0,29	0,41	0,42	0,45	0,38	0,47	0,41	0,37	0,31	0,42	0,29	0,41	0,42	0,45	0,38	0,47	0,41	0,37
Cung cấp nước; hoạt động quản lý và xử lý rác thải, nước thải	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04
Xây dựng	-0,02	0,21	0,33	0,40	0,62	0,60	0,54	0,45	0,43	0,41	-0,02	0,21	0,33	0,40	0,62	0,60	0,54	0,45	0,43	0,41
Bán buôn và bán lẻ; sửa chữa ô tô, mô tô, xe máy và xe có động cơ khác	0,85	0,86	0,63	0,72	0,82	0,77	0,79	0,73	0,76	0,79	0,85	0,86	0,63	0,72	0,82	0,77	0,79	0,73	0,76	0,79
Vận tải, kho bãi	0,22	0,18	0,16	0,16	0,15	0,18	0,23	0,26	0,22	0,20	0,22	0,18	0,16	0,16	0,15	0,18	0,23	0,26	0,22	0,20
Dịch vụ lưu trú và ăn uống	0,28	0,27	0,37	0,18	0,09	0,25	0,33	0,32	0,29	0,26	0,28	0,27	0,37	0,18	0,09	0,25	0,33	0,32	0,29	0,26
Thông tin và truyền thông	0,08	0,10	0,09	0,09	0,09	0,09	0,08	0,09	0,08	0,07	0,08	0,10	0,09	0,09	0,09	0,09	0,08	0,09	0,08	0,07
Hoạt động tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	0,40	0,30	0,38	0,32	0,41	0,43	0,46	0,31	0,31	0,31	0,40	0,30	0,38	0,32	0,41	0,43	0,46	0,31	0,31	0,31
Hoạt động kinh doanh bất động sản	0,23	0,08	0,12	0,16	0,16	0,21	0,21	0,21	0,22	0,24	0,23	0,08	0,12	0,16	0,16	0,21	0,21	0,21	0,22	0,24
Hoạt động chuyên môn, khoa học và công nghệ	0,08	0,10	0,10	0,09	0,09	0,10	0,10	0,08	0,08	0,08	0,08	0,10	0,10	0,09	0,09	0,10	0,10	0,08	0,08	0,08
Hoạt động hành chính và dịch vụ hỗ trợ	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Hoạt động của Đảng Cộng sản, tổ chức chính trị - xã hội; quản lý Nhà nước, an ninh quốc phòng; đảm bảo xã hội bắt buộc	0,18	0,19	0,20	0,19	0,19	0,19	0,20	0,20	0,18	0,17	0,18	0,19	0,20	0,19	0,19	0,19	0,20	0,20	0,18	0,17
Giáo dục và đào tạo	0,17	0,17	0,19	0,18	0,17	0,18	0,19	0,21	0,19	0,19	0,17	0,17	0,19	0,18	0,17	0,18	0,19	0,21	0,19	0,19
Y tế và hoạt động trợ giúp xã hội	0,08	0,08	0,09	0,08	0,08	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,08	0,08	0,09	0,08	0,08	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09
Nghệ thuật, vui chơi và giải trí	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Hoạt động dịch vụ khác	0,10	0,09	0,12	0,11	0,10	0,10	0,11	0,11	0,11	0,11	0,10	0,09	0,12	0,11	0,10	0,10	0,11	0,11	0,11	0,11
Hoạt động làm thuê các công việc trong các hộ gia đình, sản xuất sản phẩm vật chất và dịch vụ tự tiêu dùng của hộ gia đình	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01
Thuế sản phẩm trừ trợ cấp sản phẩm	0,26	-0,19	0,72	0,90	0,64	0,73	0,74	0,72	0,72	0,71	0,26	-0,19	0,72	0,90	0,64	0,73	0,74	0,72	0,72	0,71

Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả từ số liệu của TCTK.

2.2 Đầu tư

Sự hứng khởi và lạc quan trước triển vọng gia nhập WTO vào năm 2007 đã khiến đầu tư tăng mạnh vào năm 2007 và 2008 (Hình 7). Tổng vốn đầu tư tăng mạnh trong năm 2007, kể cả từ nguồn đầu tư công, khu vực kinh tế ngoài nhà nước hay đầu tư nước ngoài. Đến năm 2008, mặc dù bắt đầu thực hiện chính sách kinh tế vĩ mô thắt chặt và chịu ảnh hưởng của suy giảm kinh tế toàn cầu, đầu tư của khu vực FDI vẫn tăng 36,1% khiến tổng đầu tư tăng mạnh. Năm 2009, do áp dụng chính sách kích cầu, trong đó có kích cầu đầu tư nhằm chống suy giảm kinh tế, đầu tư nhà nước tăng mạnh (Bảng 3), nhưng đầu tư của khu vực FDI lại suy giảm nên tổng vốn đầu tư không giảm nhiều mà vẫn tăng ở mức 11,4%. Từ năm 2010-2011, nền kinh tế vẫn còn nhiều khó khăn sau khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế thế giới có những ảnh hưởng không nhỏ đến tính hình đầu tư và kinh doanh. Năm 2011, với những chủ trương ưu tiên tập trung kiềm chế lạm phát, bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô, trong đó có các biện pháp cắt giảm, điều chuyển vốn đầu tư của nhà nước, thắt chặt tín dụng, Do đó, vốn đầu tư từ mức tăng trưởng 7,8% năm 2010 đã tăng trưởng âm (-9,3%) năm 2011.

Bảng 3: Cơ cấu vốn đầu tư theo khu vực kinh tế, 2007-2017 (giá thực tế, %)

<i>Năm</i>	<i>Kinh tế nhà nước</i>	<i>Kinh tế ngoài nhà nước</i>	<i>Khu vực có vốn ĐTNN</i>
2007	37,2	38,5	24,3
2008	33,9	35,2	30,9
2009	40,5	33,9	25,6
2010	38,1	36,1	25,8
2011	37,0	38,5	24,5
2012	40,3	38,1	21,6
2013	40,4	37,7	21,9
2014	39,9	38,4	21,7
2015	38,0	38,7	23,3
2016	37,6	39,0	23,4
2017	35,7	40,5	23,8

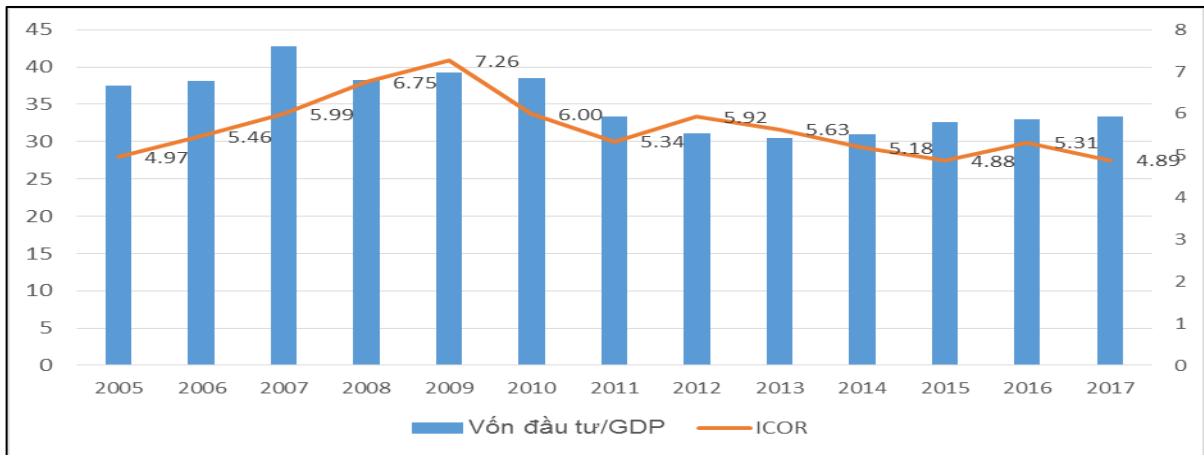
Nguồn: TCTK.

Tính chung, tỷ lệ đầu tư so với GDP có xu hướng giảm trong giai đoạn 2007-2011. Ở góc độ tổng thể, xu hướng giảm này có ý nghĩa đối với yêu cầu ổn định kinh tế vĩ mô. Không ít nghiên cứu đã chỉ ra rằng tỷ lệ đầu tư so với GDP cao trong giai đoạn trước 2008 đã kéo theo chênh lệch đầu tư – tiết kiệm lớn và gây không ít áp lực đối với cán cân thương mại. Ngay cả việc kích thích tài khóa và mở rộng đầu tư công trong năm 2010 – mặc dù giúp chống suy giảm kinh tế - song cũng để lại không ít hệ lụy đối với môi trường kinh tế vĩ mô (trong đó có lạm phát, cán cân NSNN). Trên thực tế, việc sử dụng gói kích thích tài khóa có

Không phổ biến.

quy mô lớn quá mức cần thiết đã góp phần hạn chế dư địa cho đầu tư công, khiến các đề xuất về nới trần bội chi, nới trần nợ công hay vay nợ nước ngoài trở nên phổ biến hơn trong giai đoạn sau 2012.

Hình 15: Tỷ lệ đầu tư trên GDP và hệ số ICOR, 2005-2017

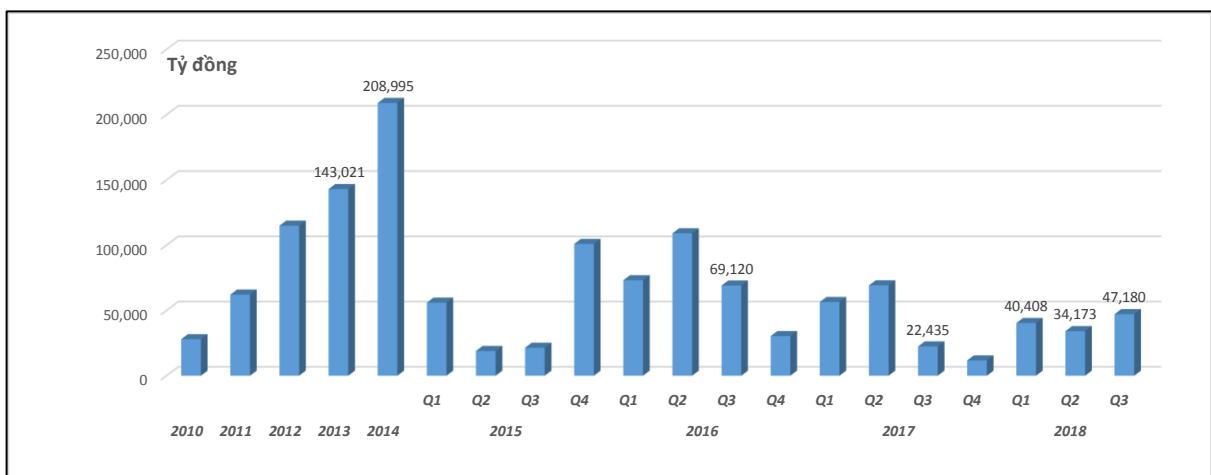


Nguồn: TCTK.

Lưu ý: Trục trái là tỷ lệ vốn đầu tư trên GDP (%) và trục phải là hệ số ICOR.

Từ năm 2012, khó khăn về ngân sách và định hướng cắt giảm đầu tư công cũng hạn chế đầu tư của khu vực nhà nước. Tỷ trọng của khu vực Nhà nước trong tổng đầu tư xã hội có xu hướng giảm (Bảng 1). Nguyên nhân chủ yếu là do: (i) dư địa đầu tư từ nguồn NSNN giảm đáng kể, trong khi các khoản vay từ TPCP phần lớn là ngắn hạn trước 2015; và (ii) chậm giải ngân đầu tư công từ năm 2016. Trong cùng giai đoạn, khu vực đầu tư có vốn đầu tư nước ngoài tăng tỷ trọng trong tổng đầu tư toàn xã hội. Mức tăng tỷ trọng nhanh nhất là của khu vực kinh tế ngoài nhà nước. Đáng lưu ý, mức tăng đầu tư tư nhân lẽ ra có thể cao hơn nếu như không bị chèn lấn bởi khu vực Nhà nước. Nói cách khác, nếu như không sử dụng quá mức gói kích thích tài khóa giai đoạn 2009-2010 thì áp lực đối với tình hình tài khóa và hệ lụy đối với đà phục hồi tăng trưởng kinh tế có thể thấp hơn.

Hình 16: Phát hành TPCP, 2010-2018



Nguồn: HNX.

Tỷ lệ đầu tư trên GDP giảm mạnh trong giai đoạn 2011-2013 và có xu hướng tăng trở lại từ 2013. Tuy nhiên, tỷ lệ đầu tư so với GDP kể từ 2012 đã thấp hơn hẳn so với giai đoạn trước 2011. Tổng vốn đầu tư toàn xã hội tương đương 33,3% GDP năm 2017, giảm so với mức bình quân 39,3% giai đoạn 2006-2010 (Hình 15). Mặc dù đã chủ động điều hành chính sách nhằm giữ tỷ lệ đầu tư so với GDP ở mức đủ để tránh áp lực bất ổn kinh tế vĩ mô, vấn đề nổi lên chính là việc huy động nguồn lực cho đầu tư phát triển.

Hộp 2: Nâng trần bội chi NSNN 2014-2015 và tác động

Trong bối cảnh nguồn lực cho đầu tư công – một công cụ vốn được coi là quan trọng bậc nhất của kinh tế Việt Nam trong nhiều thập kỷ qua – trở nên hạn hẹp hơn trong các năm 2011-2013, nâng trần bội chi NSNN và phát hành thêm TPCP là những giải pháp được xem xét. Đến cuối năm 2013, Quốc hội đã thông qua đề xuất về việc nâng trần bội chi ngân sách nhà nước từ mức 4,8% GDP lên 5,3% GDP cho năm 2013 và năm 2014 và sử dụng phần bổ sung cho đầu tư. Theo đó, hoạt động đầu tư từ nguồn NSNN sẽ được bổ sung thêm gần 17.000 tỷ vào năm 2013¹⁵ và gần 20.000 tỷ vào năm 2014. Bên cạnh đó, ngoài phần 75.000 tỷ đồng TPCP chưa được phát hành theo kế hoạch cho giai đoạn 2011-2015, Chính phủ cũng đề xuất phát hành bổ sung thêm 170 nghìn tỷ đồng TPCP cho giai đoạn 2014-2016 cho các dự án đang cần triển khai mà thiếu vốn.

Cần lưu ý, vào năm 2009, Chính phủ đã thực hiện gói kích thích tài khóa khoảng 145,6 nghìn tỷ đồng (tương đương 8,7% GDP). Ước lượng của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương cho thấy gói này chỉ giúp cho tăng trưởng GDP cao hơn khoảng 1-1,5 điểm phần trăm. Như vậy, ngay cả khi dùng toàn bộ 0,5% GDP thêm từ nâng trần bội chi NSNN cho đầu tư công và khoản này giải ngân nhanh, mang lại tác động ngay thì tăng trưởng GDP cũng chỉ làm tăng thêm **0,057-0,086** điểm phần trăm trong năm 2014. Với năm 2013, việc nâng trần bội chi NSNN chỉ mang lại hiệu quả tăng trưởng lớn nhất khi nguồn lực được giải ngân nhanh vào những lĩnh vực có thể phát huy hiệu quả nhanh.

Nguồn: Nguyễn Anh Dương (2013).

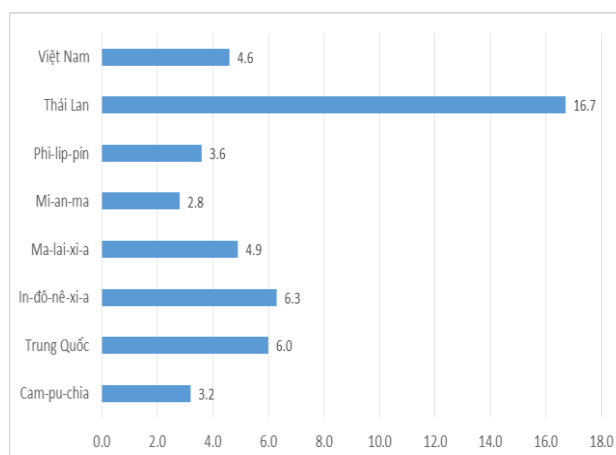
Trong khi đó, hệ số ICOR (tương quan giữa tỷ lệ vốn đầu tư/GDP và tốc độ tăng trưởng GDP) phần nào cho thấy hiệu quả đầu tư¹⁶ chưa được cải thiện nhiều trong giai đoạn 2007-2017.

¹⁵ Theo dự toán năm 2013, GDP (giá hiện hành) được tính ở mức hơn 3,3 triệu tỷ đồng.

¹⁶ ICOR càng cao thì hiệu quả đầu tư càng thấp và ngược lại. Ở các nước phát triển chỉ số này thường trong khoảng 3,5-4, tức là để có mức tăng trưởng kinh tế 1% so với kỳ trước thì cần tăng vốn đầu tư từ

So với một số nước trong khu vực, hệ số ICOR trung bình trong giai đoạn 2011-2015 của Việt Nam đứng ở mức 4,6, tương đương Ma-lai-xi-a (Hình 17). Tuy nhiên, xét hiệu quả đầu tư ở khía cạnh hệ số này, Việt Nam thấp hơn so với một số nước láng giềng như Mi-an-ma, Cam-pu-chia và Phi-lip-pin. Trên thực tế, hệ số ICOR của Việt Nam trong giai đoạn 2011-2015 đã giảm so với giai đoạn trước đó, chứng tỏ hiệu quả đầu tư đang dần được cải thiện và cho thấy một số dấu hiệu tích cực đóng góp cho tăng trưởng kinh tế những năm 2014-2016.

Hình 17: Trung bình hệ số ICOR của một số nước châu Á, 2011-2015



Nguồn: TCTK

Điểm tích cực nhất trong giai đoạn 2007-2017 chính là sức sống của đầu tư tư nhân và FDI (Bảng 3 và Hình 7). Ngoại trừ lần sụt giảm vào năm 2009, tỷ trọng của hai khu vực này trong tổng đầu tư xã hội đều khá ổn định và/hoặc giữ xu hướng tăng trong suốt giai đoạn. Điều này một mặt phản ánh niềm tin của cộng đồng nhà đầu tư nói chung và nhà đầu tư nước ngoài trong bối cảnh Việt Nam tiếp tục hội nhập ngày một sâu rộng hơn, với 16 FTA đã thực hiện, ký kết, hoặc đang đàm phán tính đến tháng 9/2018. Quan trọng hơn, quá trình cải cách thể chế kinh tế (môi trường kinh doanh, cạnh tranh, DNNN, v.v.) vẫn diễn ra ngày một sâu rộng hơn, qua đó tạo thêm không gian kinh tế cho khu vực tư nhân trong nước và đầu tư nước ngoài. Đây chính là nguyên nhân khiến giải ngân vốn FDI ở Việt Nam liên tục tăng kể từ năm 2014 trở lại đây, kể cả vào các năm 2017-2018 khi xu hướng rút vốn khỏi các thị trường đang phát triển và mới nổi vẫn hiện hữu.

2.3 Xuất nhập khẩu và cán cân thương mại

Xuất khẩu tăng gần như liên tục trong giai đoạn 2007-2017 (Hình 18). Tính chung trong giai đoạn này, xuất khẩu tăng trung bình 16,5%/năm. Chỉ riêng có năm 2009, xuất khẩu bị sụt giảm khoảng 8,9%. Nguyên nhân chủ yếu là do khủng hoảng tài chính thế giới trong khi nền kinh tế Việt Nam đã hội nhập sâu rộng hơn. Kể từ 2010, xuất khẩu tăng trưởng dương trở lại với tốc độ bình quân 26,3%/năm giai đoạn 2010-2013, sụt giảm nhẹ xuống dưới 15% trong

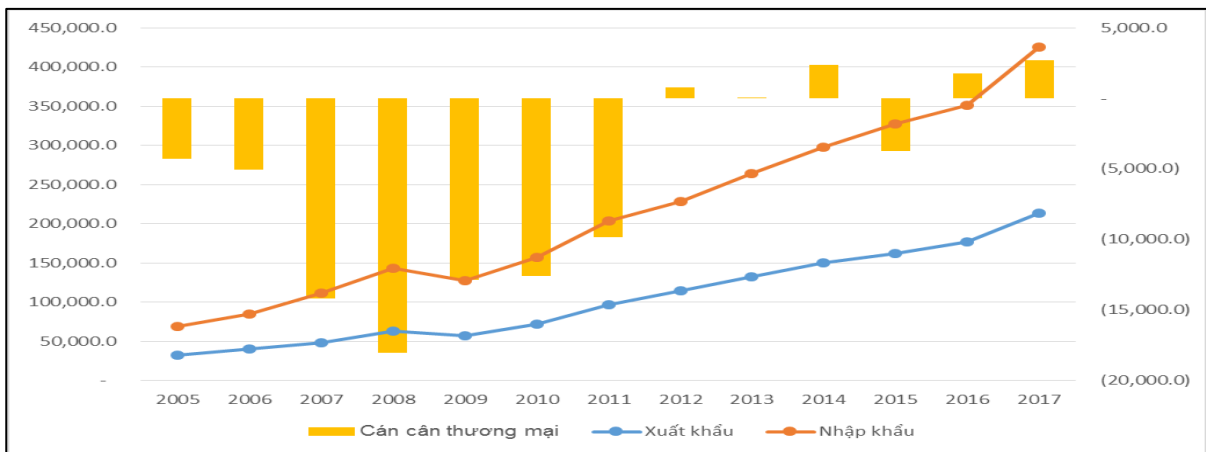
3,5-4%. Theo ước tính của Ngân hàng thế giới, đối với một nước đang phát triển, ICOR ở mức 3% là đầu tư có hiệu quả và nền kinh tế đang phát triển theo hướng bền vững.

Không phổ biến.

những năm 2014-2016 và tăng nhanh trở lại vào 2017 với mức tăng trưởng 21,1%.

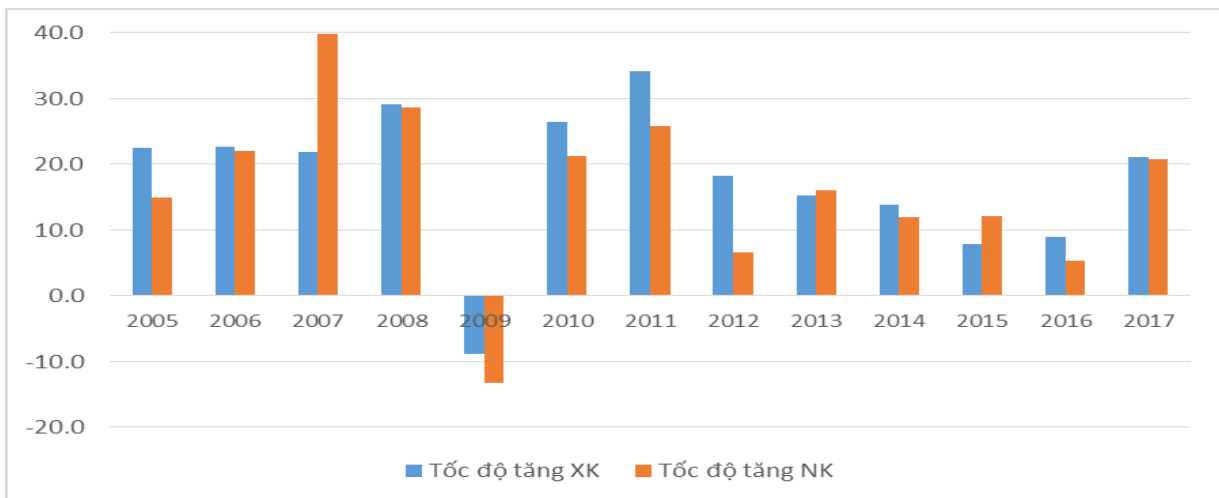
Mặc dù có sự biến động qua các năm, nhưng xuất khẩu hầu như không bị ảnh hưởng bởi những vấn đề nội tại của nền kinh tế. Xuất khẩu vẫn tăng mạnh ngay cả trong thời kỳ tăng trưởng kinh tế trong nước suy giảm ở mức thấp. Ngoại trừ năm 2009, tăng trưởng xuất khẩu giảm do chịu tác động của khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế, còn các năm khác, tốc độ tăng xuất khẩu là một điểm sáng với sức phục hồi nhanh và duy trì đà tăng trưởng trong một thời gian dài, đặc biệt có những năm tăng hơn 30% như 2008 và 2011 (Hình 19). Tính chung trong giai đoạn 2007-2017, xuất khẩu tăng khoảng 4,4 lần, từ 48,5 tỷ USD năm 2007 lên 213,8 tỷ năm 2017 cho dù tốc độ tăng xuất khẩu trung bình giai đoạn 2012-2017 thấp hơn giai đoạn trước. Đây cũng có thể coi là một trong những nhân tố giúp duy trì tốc độ tăng trưởng cao trong nhóm các nước chịu ảnh hưởng của suy thoái kinh tế.

Hình 18: Kim ngạch xuất nhập khẩu và cán cân thương mại, 2005-2017 (triệu USD)



Nguồn: TCTK.

Hình 19: Tốc độ tăng trưởng xuất khẩu và nhập khẩu, 2005-2017 (%)



Nguồn: TCTK.

Không phổ biến.

Ở một khía cạnh khác, Việt Nam đã tận dụng được những tiềm năng xuất khẩu và chuyển hóa những tiềm năng đó thành thu nhập cho dân cư và nền kinh tế. Thành tựu xuất khẩu của Việt Nam trong những năm gần đây tiếp tục được thúc đẩy bởi (i) tăng trưởng thương mại toàn cầu; và (ii) tự do hóa và cải thiện khả năng cạnh tranh.¹⁷ Đáng lưu ý, tỷ trọng của nhân tố tăng trưởng thương mại toàn cầu trong tăng trưởng xuất khẩu của đã giảm, từ 31,8% trong 2006-2010 xuống còn 20,5% trong 2010-2014. Theo đó, tăng trưởng xuất khẩu của Việt Nam có sức chống chịu tốt hơn trước những biến động bất lợi của thương mại thế giới. Ngược lại, đóng góp của việc cải thiện khả năng cạnh tranh đã tăng đáng kể trong giai đoạn 2010-2014, với giá trị đạt 55,4 tỷ USD, thậm chí còn bằng 1,71 lần so với mức tăng kim ngạch xuất khẩu trong giai đoạn 2006-2010.

Bảng 4: Phân tách CMS đối với xuất khẩu của Việt Nam, 2006-2014

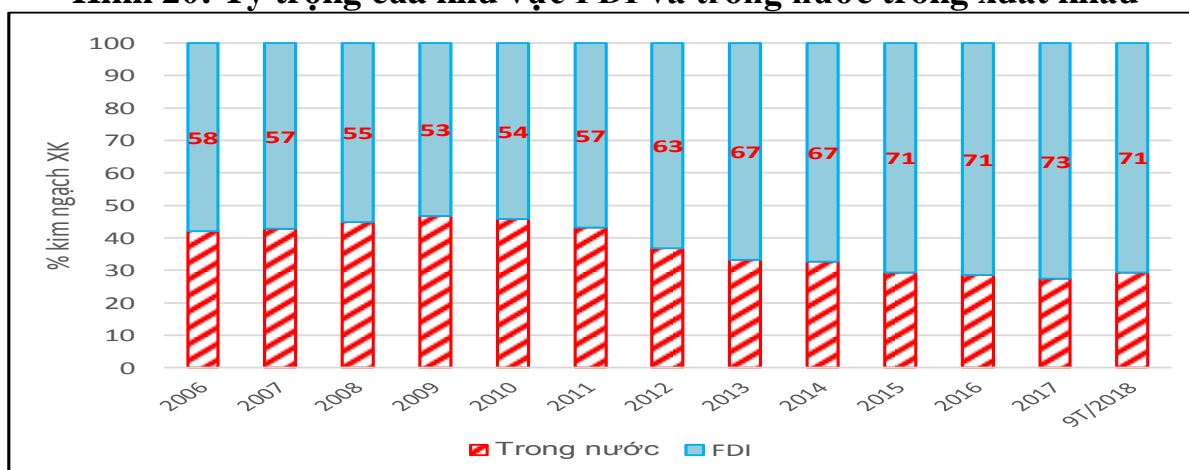
	2006–2010		2010-2014		2006-2014	
	Kim ngạch (Triệu US\$)	Tỷ trọng (%)	Kim ngạch (Triệu US\$)	Tỷ trọng (%)	Kim ngạch (Triệu US\$)	Tỷ trọng (%)
Thay đổi kim ngạch xuất khẩu	32.410	100,0	77.980	100,0	110.391	100,0
Tác động thương mại thế giới	10.304	31,8	15.955	20,5	21.376	19,4
Tác động cơ cấu hàng hóa	2.259	7,0	3.177	4,1	5.083	4,6
Tác động phân bổ thị trường	6.693	20,7	3.403	4,4	12.030	10,9
Tác động cạnh tranh	13.154	40,6	55.446	71,1	71.902	65,1

Nguồn: Nguyễn Anh Dương và cộng sự (2018).

Ở một chừng mực khác, tỷ trọng của khu vực FDI trong xuất khẩu có xu hướng tăng khá rõ rệt. Tỷ trọng này tăng từ mức 58% vào năm 2006 lên khoảng 73% vào năm 2017, sau đó giảm còn 71% trong 9 tháng đầu năm 2018. Thực tế này cho thấy, các doanh nghiệp FDI đã khai thác rất thành công lợi thế của Việt Nam về ổn định chính trị, lực lượng lao động dồi dào với chi phí thấp, tận dụng những ưu đãi về thuế, đất đai, tiêu chuẩn môi trường đến phát triển và mạng lưới các FTA của Việt Nam.

¹⁷ Tham khảo Võ Trí Thành và Nguyễn Anh Dương (2010), Nguyễn Anh Dương và cộng sự (2018).

Hình 20: Tỷ trọng của khu vực FDI và trong nước trong xuất khẩu

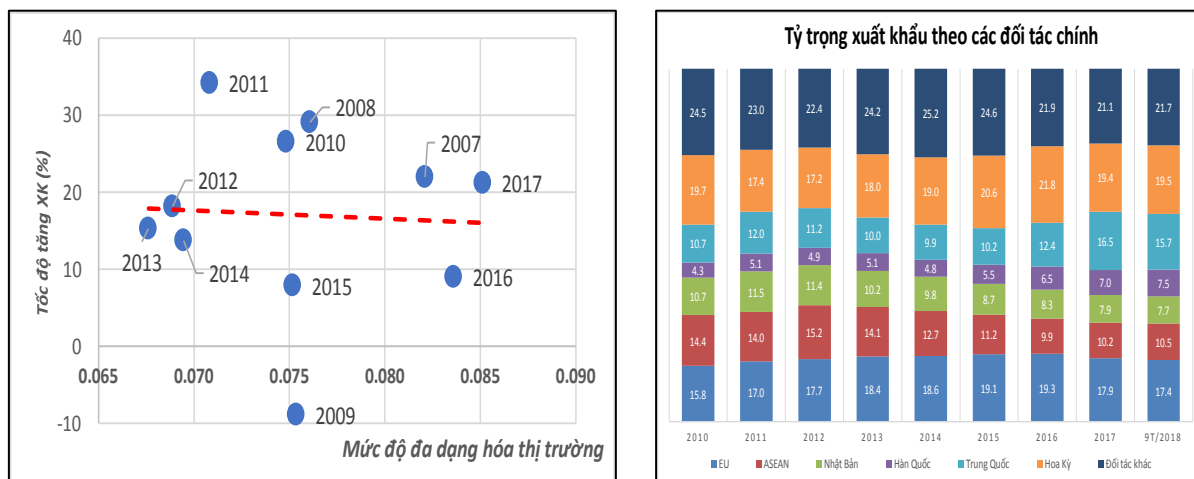


Nguồn: TCTK.

Ở một phương diện khác, tăng trưởng và sức phục hồi sau khủng hoảng (năm 2009) của xuất khẩu Việt Nam thực chất lại được *đóng góp chủ yếu từ khu vực doanh nghiệp có vốn FDI*. Cụ thể, khu vực doanh nghiệp có vốn FDI đóng góp trung bình 88,5% vào tăng trưởng xuất khẩu trong các năm 2012-2017, cao hơn so với giai đoạn 2007-2011 (59,7%). Trong giai đoạn 1995-2016, vốn FDI thực hiện tăng 1% giúp tăng xuất khẩu của khu vực doanh nghiệp trong nước khoảng 0,15% trong ngắn hạn và 0,69% trong dài hạn, và tác động không thay đổi trước và sau khi gia nhập WT (Nguyễn Anh Dương và cộng sự 2018). Khu vực doanh nghiệp trong nước sụt giảm xuất khẩu ít hơn trong năm 2009 (giảm 5,1%) so với khu vực doanh nghiệp có vốn FDI (giảm 12,0%). Tuy nhiên, đà phục hồi sau khủng hoảng của khu vực doanh nghiệp trong nước cũng chậm hơn.

Một nội dung nữa cần xem xét là mức độ đa dạng hóa thị trường xuất khẩu có ảnh hưởng đến sức chống chịu của xuất khẩu hay không. Số liệu xuất khẩu cho thấy xuất khẩu của Việt Nam dường như tập trung hơn ở nhóm 6 thị trường chính (EU, ASEAN, Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc và Hoa Kỳ), đặc biệt là kể từ 2014 (Hình 21). Tuy nhiên, nếu tính mức độ đa dạng hóa dựa trên tổng các bình phương tỷ trọng của từng thị trường, có thể thấy thị trường xuất khẩu có xu hướng tập trung hơn trong các năm 2009-2014, và đa dạng hơn trong 2015-2017. Dù vậy, *tương quan giữa mức độ đa dạng hóa thị trường và tốc độ tăng xuất khẩu là không thực sự rõ ràng*.

Hình 21: Đa dạng hóa thị trường và tốc độ tăng xuất khẩu, 2007-2017



Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả.

Ghi chú: Mức độ đa dạng hóa thị trường được tính bằng tổng các bình phương tỷ trọng của các thị trường xuất khẩu.

Đặc trưng của mô hình xuất khẩu của Việt Nam là tăng trưởng xuất khẩu dựa vào nhập khẩu. Cơ cấu xuất khẩu phần lớn phụ thuộc vào nhập khẩu đầu vào trong khi ngành công nghiệp phụ trợ còn thiếu vắng và chưa phát triển. Nhập khẩu đầu vào ở Việt Nam vẫn chủ yếu là nhập khẩu tư liệu sản xuất, bao gồm máy móc, thiết bị, dụng cụ, phụ tùng và nguyên nhiên vật liệu. Tỷ lệ này luôn chiếm trên 90% tổng giá trị hàng hóa nhập khẩu, kéo dài liên tục trong nhiều năm. Trong khi đó, phần lớn các mặt hàng xuất khẩu của Việt Nam là mặt hàng gia công, do vậy, khi xuất khẩu tăng cũng đồng nghĩa với gia tăng nhập khẩu nguyên vật liệu. Theo Bùi Trinh và Tô Trung Thành (2015), trong ba yếu tố cơ bản của cầu cuối cùng, xuất khẩu có mức lan tỏa đến giá trị gia tăng thấp nhất nhưng lan tỏa đến nhập khẩu rất cao. Trong giai đoạn 2000-2011, yếu tố xuất khẩu tuy lan tỏa đến sản lượng ngày càng nhiều nhưng không lan tỏa nhiều đến giá trị gia tăng mà chỉ lan tỏa mạnh đến nhập khẩu. Chỉ số lan tỏa từ xuất khẩu đến nhập khẩu gia tăng nhanh chóng từ 1 năm 2000 đến 1,45 năm 2011.

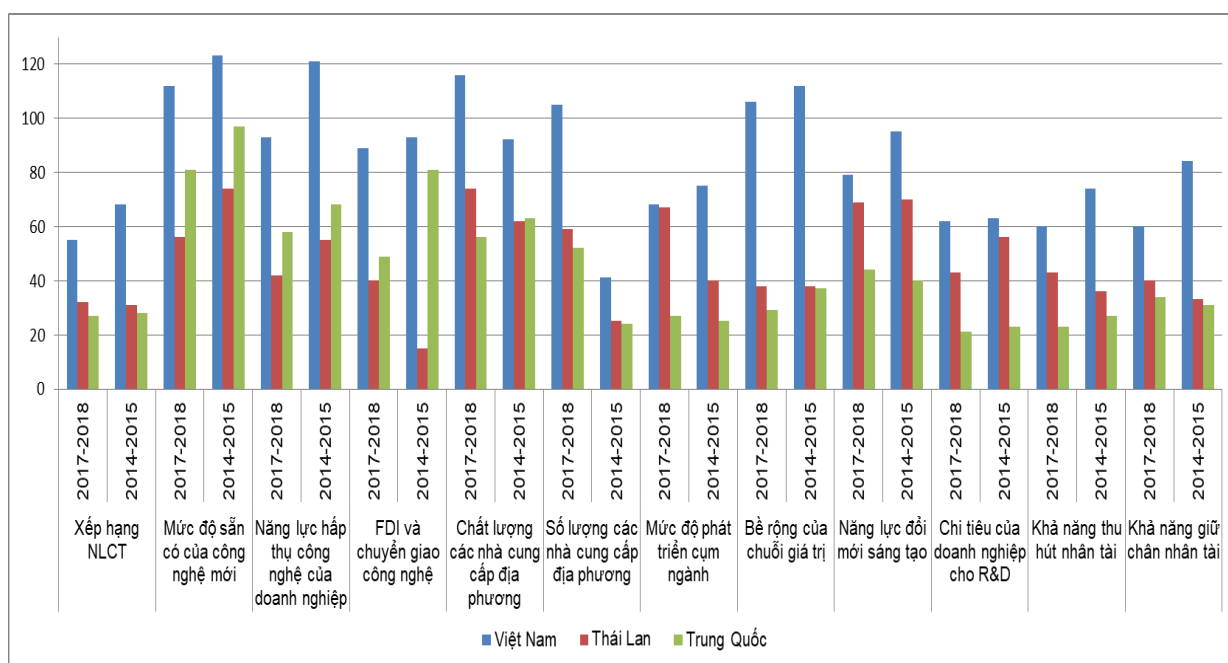
Ngày càng có nhiều doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ trong nước có khả năng tham gia vào chuỗi cung ứng của doanh nghiệp có vốn FDI. Tới nay, đã có khá nhiều doanh nghiệp nội địa bắt đầu tham gia chuỗi cung cấp sản phẩm cho Samsung, Canon, LG, Panasonic, v.v. Đến cuối năm 2017, số lượng nhà cung ứng cấp 1 của Việt Nam cho Samsung đã là 29 doanh nghiệp, tăng đáng kể so với chỉ 4 doanh nghiệp năm 2014, và dự kiến sẽ tăng lên 50 doanh nghiệp vào năm 2020. Tỷ lệ các doanh nghiệp Việt Nam tham gia cung ứng sản phẩm cho các doanh nghiệp Nhật Bản tại Việt Nam cũng tăng từ 27,9% năm 2012 lên 39,6% năm 2017. Ban đầu các sản phẩm cung cấp chỉ đơn giản như đóng gói bao bì, nhưng đến nay số doanh nghiệp Việt Nam cung cấp sản phẩm đã mở rộng sang các lĩnh vực chuyên sâu hơn. Chỉ tính riêng Samsung, tỷ lệ nội địa

Không phổ biến.

hóa ở đây đã tăng đáng kể trong thời gian qua (từ 35% năm 2014 lên 57% năm 2017).

Mặc dù doanh nghiệp CNHT của Việt Nam đã có những tiến bộ về lượng và chất, nhưng nhìn chung vẫn rất hạn chế so với các nước trong khu vực. Theo đánh giá Năng lực cạnh tranh toàn cầu của Diễn đàn kinh tế thế giới (WEF), chỉ số về Số lượng các nhà cung cấp địa phương của Việt Nam năm 2017-2018 chỉ được xếp hạng 105/137 quốc gia (điểm số 4,1), thấp hơn nhiều so với Thái Lan (59) và Trung Quốc (52). Chỉ tiêu này của Việt Nam thậm chí còn sụt giảm so với năm 2014-2015 cả về thứ hạng và điểm số (xếp hạng 41, điểm số 4,8). Không chỉ ít về số lượng, chỉ số về Chất lượng doanh nghiệp cung cấp địa phương của Việt Nam có rất thấp và cũng bị tụt hạng so với giai đoạn trước (xếp hạng 116/137 năm 2017-2018, xếp hạng 92/144 năm 2014-2015) (Hình 22).

Hình 22: So sánh xếp hạng một số chỉ tiêu về Năng lực cạnh tranh toàn cầu



Nguồn: Diễn đàn Kinh tế Thế giới.

Ghi chú: Vị trí thứ hạng càng thấp càng tốt. Xếp hạng năm 2017-2018 trên tổng số 137 quốc gia; xếp hạng năm 2014-2015 trên 144 quốc gia.

Tương tự xu hướng tăng trưởng xuất khẩu, nhập khẩu cũng có những biến động mạnh từ năm 2007. Tăng trưởng nhập khẩu đạt tới 40% năm 2007 và 28,6% năm 2008 (Hình 18). Cũng chịu tác động của suy thoái kinh tế thế giới và suy giảm kinh tế trong nước năm 2009, nhập khẩu đã giảm 13,3% năm 2009 và phục hồi nhanh chóng sau đó từ 2010. Trong giai đoạn 2007-2017, nhập khẩu đã tăng khoảng 3,4 lần, từ 62,7 tỷ USD lên 211,1 tỷ USD. Tốc độ tăng nhập khẩu trung bình đạt mức 15,9%/năm. Tỷ lệ nhập khẩu so với GDP đạt đỉnh khoảng 88,6% năm 2008, giảm xuống còn 72,0% năm 2009, phục hồi ở mức 87,1% năm 2011..

Đến năm 2012, với việc thực hiện chính sách kinh tế vĩ mô thắt chặt, đầu tư đã giảm đáng kể, qua đó góp phần thu hẹp chênh lệch đầu tư- tiết kiệm trong nước và giảm áp lực đối với nhập khẩu. Chính vì vậy, nhập khẩu chỉ tăng trưởng 7,1% năm 2012. Đây cũng là năm đầu tiên Việt Nam đạt được thặng dư thương mại (dù không nhiều) sau một thời gian dài chịu thâm hụt lớn (Hình 18).

Cán cân thương mại của Việt Nam luôn trong tình trạng thâm hụt trong cả giai đoạn 2007-2011, nhưng sau đó chuyển sang thặng dư trong giai đoạn 2012-2017 (ngoại trừ năm 2015). Sự đổi chiều cán cân thương mại trong năm 2012 có thể xuất phát từ những nguyên nhân sau đây: (i) Những quyết định chính sách liên quan đến thắt chặt đầu tư công, thắt chặt tín dụng, chống đô la hóa và định hướng tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế; (ii) tổng cầu giảm làm giảm cầu nhập khẩu; và (iii) sự phụ thuộc vào hàng nhập khẩu đang có xu hướng giảm dần đối với một số nhóm hàng. Báo cáo của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương cho thấy trong giai đoạn 2005-2010, 7 nhóm hàng hóa bao gồm máy móc thiết bị, phụ tùng, hóa chất, sản phẩm hóa chất, sắt thép, vải, ô tô và thức ăn gia súc luôn có tốc độ tăng nhập khẩu trung bình cao hơn tốc độ tăng nhập khẩu của cả nước, tuy nhiên, trong giai đoạn 2011-2015, tốc độ tăng nhập khẩu của 7 nhóm hàng hóa này có xu hướng giảm và thấp hơn trung bình chung của cả nước. Duy nhất có nhóm hàng điện tử, máy tính và linh kiện có tốc độ tăng giai đoạn sau cao hơn giai đoạn trước. Điều này do sự gia tăng đột biến trong xuất nhập khẩu của Samsung và một số tập đoàn đa quốc gia. Báo cáo này cũng cho thấy các tập đoàn đa quốc gia (Samsung, Canon, Sony, Nokia, v.v.) đóng góp mạnh mẽ và dẫn dắt các chuỗi giá trị¹⁸.

Hộp 3: Cán cân thương mại 8 tháng đầu năm 2017 và các doanh nghiệp FDI lớn

Tăng trưởng xuất khẩu trong 8 tháng đầu năm 2017 được hưởng lợi không ít từ đà phục hồi của kinh tế thế giới và những nền kinh tế chủ chốt, xuất khẩu vào các thị trường này tăng đáng kể. Cần lưu ý là mức tăng trưởng xuất khẩu trên mới chỉ gần bằng các năm 2007-2008 – trước khủng hoảng tài chính thế giới và suy thoái kinh tế toàn cầu. Theo tính toán của CIEM, với mỗi 1 điểm % của tăng trưởng kinh tế thế giới, tăng trưởng xuất khẩu của Việt Nam sẽ tăng hơn 4 điểm %. Đây chính là hệ quả tích cực của nỗ lực hội nhập kinh tế quốc tế.

Dù vậy, kết quả tăng trưởng xuất khẩu không khóa lấp được một số rủi ro, thách thức. Đầu tiên là cơ cấu của cả xuất khẩu và nhập khẩu đều dựa nhiều hơn vào 3 nhóm hàng chính, điện thoại và linh kiện; máy vi tính, sản phẩm điện tử và linh kiện; máy móc, thiết bị, dụng cụ phụ tùng khác. Nếu một trong 3 ngành hàng này gặp khó khăn (như trường hợp của xuất khẩu điện thoại và linh kiện cho tới trước quý II năm nay), Việt Nam sẽ phải đối mặt với

¹⁸ Giá trị xuất khẩu điện thoại các loại và linh kiện tăng 98,9% năm 2012 và 68,1% năm 2013.

thách thức trong việc bù đắp xuất khẩu từ các ngành hàng khác.

Một rủi ro nữa là Việt Nam sẽ điều chỉnh tư duy đối với chính sách thương mại như thế nào? Liệu ta sẽ tiếp tục nỗ lực đa dạng hóa cơ cấu hàng xuất khẩu để giảm sự phụ thuộc vào 3 ngành nói trên? Hay trong các thông điệp chính sách thương mại sẽ đề cập nhiều hơn đến các DN lớn trong 3 ngành trên?

Cần lưu ý rằng, cán cân thương mại tổng thể biến động mạnh trong những tháng gần đây: thâm hụt lũy kế giảm từ 2,5 tỷ USD vào cuối tháng 7/2018 còn 842 triệu USD vào cuối tháng 8/2018. Biến động ấy phần lớn là do thay đổi về đơn hàng xuất nhập khẩu và quản lý tồn kho ở 3 ngành hàng trên. Câu hỏi đặt ra là: kiểu biến động này sẽ được cân nhắc như thế nào trong chính sách thương mại thời gian tới?

Nguồn: Nguyễn Anh Dương (2017).

Phân tích diễn biến xuất nhập khẩu trong giai đoạn 2007-2017 cho thấy hội nhập kinh tế quốc tế có những tác động nhất định đến cán cân thương mại, nhất là ngay sau khi Việt Nam gia nhập WTO. Tuy nhiên, cán cân thương mại đã dần điều chỉnh theo hướng bền vững hơn, gắn với một chương trình tổng thể về cơ cấu lại nền kinh tế (trong đó có 3 lĩnh vực trọng tâm) và củng cố ổn định kinh tế vĩ mô. Điều này phần nào chứng tỏ Việt Nam đã dần thích ứng với cuộc chơi trong gia nhập WTO và các FTA sau này, ở cả cấp hoạch định chính sách và cấp doanh nghiệp. Chính sách điều tiết nhập khẩu đã thực hiện hiệu quả hơn, trong khi các doanh nghiệp Việt Nam đã cải thiện khả năng cạnh tranh.

Bên cạnh việc tăng cường sức chống chịu của nền kinh tế đối với những biến động bất lợi từ bên ngoài, thực thi hiệu quả định hướng đa dạng hóa thị trường xuất khẩu và hàng hóa xuất khẩu vẫn là một yêu cầu trọng tâm trong những năm gần đây. Đa dạng hóa thị trường và hàng hóa xuất khẩu có thể kéo theo một số vấn đề hay thua thiệt về cung ứng, tiếp cận thị trường hay giá hàng hóa ở một số thị trường/ngành hàng/thời điểm cụ thể. Tuy nhiên, định hướng ấy vẫn có ý nghĩa ở bình diện vĩ mô bởi giúp duy trì đà tăng trưởng xuất khẩu. Điểm cần thiết ở đây là phải bổ sung chính sách hỗ trợ người lao động ở các ngành gặp bất lợi/khó khăn để tăng cường khả năng chống chịu/phục hồi ở cấp ngành hàng cụ thể. Nói cách khác, việc đánh giá tình hình sản xuất, tiêu thụ ở các ngành hàng gặp bất lợi/khó khăn nên tránh quy kết cho yếu kém trong công tác cảnh báo/định hướng thị trường.

2.4 Một số trường hợp cụ thể

2.4.1 Kinh nghiệm ứng phó với khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2009

Bối cảnh quốc tế

Khủng hoảng cho vay tín dụng nhà đất dưới chuẩn tại Mỹ (bắt đầu từ tháng 7/2007) lên tới đỉnh điểm trong năm 2008 khi một loạt định chế tài chính

lớn của Mỹ bị phá sản hoặc đứng trước bờ vực phá sản. Sau đó, cuộc khủng hoảng đã nhanh chóng lan tới Châu Âu, Nhật Bản, Trung Quốc và các quốc gia khác trên thế giới, đẩy nền kinh tế thế giới rơi vào cuộc suy thoái trầm trọng. Thị trường chứng khoán toàn cầu chao đảo, tỷ giá biến động; sự suy giảm tổng cầu và tiêu dùng dẫn tới giảm sản lượng sản xuất công nghiệp¹⁹, giảm thương mại quốc tế²⁰ và dòng vốn đầu tư quốc tế. Lãi suất liên ngân hàng, lãi suất TPCP tăng cao bất thường với biên độ dao động lớn; các tiêu chuẩn cho vay bị thắt chặt, gây khó khăn hơn cho hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp. Các nền kinh tế phát triển là những nước chịu tác động nặng nề nhất của khủng hoảng (GDP của các quốc gia này đã giảm tới -4,8% trong quý I/2009 so với cùng kỳ năm trước). Các bạn hàng lớn của Việt Nam (Mỹ, EU, Nhật Bản) đều phải chịu mức tăng trưởng âm trong năm 2008.

Bối cảnh trong nước

Sau khi tăng trưởng nóng vào năm 2007, hoạt động kinh tế bắt đầu suy giảm từ nửa đầu năm 2008. Tốc độ tăng tín dụng và chi tiêu công tăng mạnh khi Việt Nam theo đuổi mục tiêu tăng trưởng kinh tế cao và thực hiện chính sách kinh tế vĩ mô theo hướng mở rộng; dòng vốn lớn đổ vào trong nước trong khi năng lực hấp thụ, xử lý còn hạn chế; lúng túng trong điều hành phối hợp chính sách kinh tế vĩ mô và giá cả (chẳng hạn chính sách tỷ giá chưa linh hoạt, không thực thi hiệu quả các biện pháp trung hòa hóa tiền tệ khi tăng cung tiền mua ngoại tệ với số lượng lớn, v.v.) đã dẫn tới lạm phát và mặt bằng lãi suất cùng ở mức cao.

Tháng 5 năm 2008, Quốc Hội quyết định điều chỉnh mục tiêu tổng quát từ “phấn đấu đạt tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, chất lượng, bền vững” sang “phấn đấu kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội và tăng trưởng bền vững, trong đó kiềm chế lạm phát là mục tiêu hàng đầu” và điều chỉnh chỉ tiêu tốc độ tăng trưởng GDP từ 8,5-9% xuống còn 7%. Chính phủ đã nhanh chóng đưa ra những biện pháp nhằm hiện thực hóa mục tiêu này: chính sách tiền tệ thắt chặt và chính sách tài khóa có kiểm soát. Lãi suất liên ngân hàng, lãi suất tái cấp vốn và lãi suất chiết khấu đồng loạt được điều chỉnh tăng, trong đó lãi suất đã được nâng lên mức 14% vào tháng sáu, từ mức 8,75% hồi đầu năm. Từ đó, đà gia tăng của lạm phát đã được ngăn chặn: chỉ số giá tiêu dùng (CPI) trong 6 tháng đầu năm tăng ở mức trên 2% một tháng²¹ đã được kéo giảm dần xuống mức 0,18% của tháng 9 và đạt trị số âm trong 3 tháng cuối năm²².

¹⁹ Giá trị sản xuất công nghiệp toàn cầu sụt giảm 8% trong tháng 12 năm 2008 so với cùng kỳ năm trước (các quốc gia phát triển giảm tới gần 12%)

²⁰ Cuối năm 2008, giá trị xuất khẩu toàn cầu giảm 15.000 tỷ USD, tương đương 15,5% so với cùng kỳ năm trước.

²¹ Tháng 1: 2,38%; tháng 2: 3,56%; tháng 3: 2,99%; tháng 4: 2,2%; tháng 5: 3,19%; tháng 6: 2,14%

²² Tháng 10: -0,19%; tháng 11: -0,76%; tháng 12: -0,68%

Tuy nhiên, những động thái hạn chế tổng cầu trên cũng khiến tăng trưởng GDP. So với cùng kỳ năm 2007, tăng trưởng GDP trong quý I/2008 chỉ là 7,4% và đến quý II chỉ còn 5,8%. Tình hình kinh tế - tài chính của Việt Nam bắt đầu diễn biến xấu từ quý IV/2008, do tác động của khủng hoảng tài chính toàn cầu cộng hưởng với tác động của những biện pháp kiểm soát lạm phát trong các tháng trước đó. Tăng trưởng GDP quý IV năm 2008 và quý I năm 2009 lần lượt là 5,7% và 3,1% so với cùng kỳ năm trước, thấp nhất kể từ năm 2000. Tăng trưởng giá trị sản xuất công nghiệp so với cùng kỳ năm trước cũng sụt giảm nghiêm trọng, từ 15,8% vào quý III/2008 xuống chỉ còn 2,9% vào quý I năm 2009.

Cũng từ cuối năm 2008, cuộc khủng hoảng tài chính bắt nguồn từ Mỹ kéo dài và lan rộng ra toàn cầu đã gây ra những hậu quả nặng nề cho nền kinh tế thế giới. Là một nền kinh tế có độ mở cao, xuất khẩu là kênh đầu tiên lan truyền tác động tiêu cực của khủng hoảng toàn cầu tới Việt Nam. Giá thế giới tăng cao trong khi xuất khẩu do giảm mạnh²³ do tác động của khủng hoảng và suy thoái toàn cầu (khó khăn về thị trường, khả năng và điều kiện thanh toán, v.v.) đã gây sức ép lên thâm hụt cán cân thương mại (mức cao kỷ lục 18,03 tỷ USD năm 2008). Bên cạnh đó, đầu tư nước ngoài sụt giảm; lượng kiều hối chuyển về trong nước thu hẹp đáng kể.

Ứng phó với khủng hoảng tài chính toàn cầu và suy giảm kinh tế trong nước

Trước những diễn biến không thuận và phức tạp, khó lường của cả nền kinh tế trong nước và quốc tế, Chính phủ đã có những điều chỉnh, chuyển hướng chính sách cho phù hợp với tình hình. Từ tháng 4/2008, mục tiêu chính sách đã chuyển từ thúc đẩy tăng trưởng sang kiềm chế lạm phát thông qua thắt chặt chính sách tiền tệ và đầu tư công, chấp nhận đánh đổi tăng trưởng – lạm phát trong ngắn hạn. Từ tháng 10/2008, khi đối mặt với khủng hoảng và suy thoái toàn cầu, Chính phủ một lần nữa lại chuyển hướng chính sách, tập trung chống suy giảm kinh tế, tiếp tục ổn định kinh tế vĩ mô và an sinh xã hội. Ngày 11/12/2008, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 30/2008/NQ-CP, đề ra 5 nhóm giải pháp giải pháp cấp bách nhằm ngăn chặn suy giảm kinh tế, duy trì tăng trưởng kinh tế, bảo đảm an sinh xã hội: (1) tháo gỡ khó khăn để đẩy mạnh sản xuất kinh doanh xuất khẩu; (2) huy động các nguồn lực để kích cầu đầu tư và tiêu dùng; (3) bảo đảm an sinh xã hội và đẩy mạnh xóa đói giảm nghèo; (4) thực hiện chính sách tiền tệ và chính sách tài chính tích cực, hiệu quả; (5) tập trung điều hành quyết liệt, linh hoạt, phù hợp với tình hình thực tế. Để thực hiện các chính sách kích thích kinh tế và bảo đảm an sinh xã hội, Chính phủ đã dự kiến nguồn lực thực hiện là khoảng 145,6 nghìn tỷ đồng, tương đương với khoảng trên 8 tỷ USD để sử dụng cho năm 2009 và một số năm sau, trong đó:

²³ Tốc độ tăng kim ngạch xuất khẩu bắt đầu giảm từ tháng 10/2008 so với tháng trước (tháng 10 giảm 3.3%; tháng 11 giảm 44,8%). Tính chung cả năm 2009, kim ngạch xuất khẩu giảm 8,9%.

Không phổ biến.

(1) Hỗ trợ lãi suất vay vốn tín dụng khoảng 17 nghìn tỷ đồng (1 tỷ USD); (2) Vốn đầu tư phát triển của Nhà nước khoảng 90,8 nghìn tỷ đồng; (3) Thực hiện chính sách miễn giảm thuế khoảng 28 nghìn tỷ đồng; và (4) Các khoản chi khác nhằm ngăn chặn suy giảm kinh tế và bảo đảm an sinh xã hội khoảng 9,8 nghìn tỷ đồng.

Lưu ý là Việt Nam đối phó với khủng hoảng tài chính - kinh tế toàn cầu 2009 trong bối cảnh những khó khăn nội tại vẫn còn dai dẳng (bất ổn kinh tế vĩ mô, lạm phát cao, thâm hụt thương mại lớn, chênh lệch tiết kiệm – đầu tư, v.v.). Do vậy, một mặt, Việt Nam đã thực hiện chính sách tiền tệ linh hoạt thận trọng, giảm dần lãi suất kể từ cuối năm 2008. Chỉ khi những dấu hiệu của suy giảm tổng cầu được nhận diện, NHNN mới thực hiện chính sách nới lỏng tiền tệ mạnh mẽ, thực thi gói 1 tỷ USD hỗ trợ lãi suất cho vay nhằm ứng phó với tác động trái chiều của việc cắt giảm mạnh lãi suất tới hiệu quả của chính sách tiền tệ²⁴ (do lãi suất cắt giảm mạnh sẽ làm cho chênh lệch lãi suất giữa tiền gửi VND và ngoại tệ giảm, từ đó có thể tạo kỳ vọng phá giá đồng Việt Nam và kích thích người dân giữ ngoại tệ, làm trầm trọng hơn tình trạng đô la hóa). Ngoài ra, Chính phủ cũng cho phép hỗ trợ lãi suất cho các tổ chức, cá nhân vay vốn tại Ngân hàng Phát triển Việt Nam (VDB) và quỹ đầu tư phát triển địa phương²⁵; vay vốn của hộ nghèo và các đối tượng chính sách xã hội tại Ngân hàng Chính sách xã hội²⁶.

Song song với đó, chính sách tài khoá được nới lỏng thông qua giảm, giãn nộp thuế, hoàn thuế (GTGT, TNDN và TNCN) cho từng lĩnh vực và đối tượng cụ thể; điều chỉnh hàng rào thuế quan trong khuôn khổ cho phép của cam kết WTO để hỗ trợ sản xuất trong nước; chính sách thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu cũng được điều chỉnh kịp thời, linh hoạt nhằm hỗ trợ cho sản xuất trong nước. Đầu tư của Nhà nước cũng được mở rộng thông qua tạm hoãn thu hồi vốn đầu tư xây dựng cơ bản ứng trước; ứng trước vốn NSNN, chuyển nguồn vốn đầu tư KH năm 2008 sang 2009; phát hành bổ sung TPCP²⁷.

Bảng 5: Cơ cấu chi của Chương trình kích thích kinh tế 2009

STT	Danh mục	Dự kiến (Tỷ đồng)	Thực tế (Tỷ đồng)
	TỔNG SỐ	145.600	122.000
1	Hỗ trợ lãi suất vay vốn tín dụng²⁸	17.000	18.000
2	Vốn đầu tư phát triển của Nhà nước	90.800	74.200
	Tạm hoãn thu hồi vốn đầu tư XDCB ứng trước		3.400

²⁴ Các Quyết định số 131/QĐ-TTg ngày 23/1/2009, số 443/QĐ-TTg ngày 4/4/2009, và số 497/QĐ-TTg ngày 17/4/2009

²⁵ Công văn số 670/TTg-KTTH ngày 5/5/2009

²⁶ Quyết định số 579/QĐ-TTg ngày 6/5/2009

²⁷ Các quyết định số 239/QĐ-TTg ngày 20/2/2009, 939/QĐ-TTg ngày 1/7/2009, 1297/QĐ-TTg ngày 20/8/2009

²⁸ Tính đến hết ngày 24/12/2009, tổng dư nợ tín dụng hỗ trợ lãi suất đạt 412.179,83 nghìn tỷ VND; trong đó 14,4% cho DNNN; 69,9% cho doanh nghiệp ngoài nhà nước, và 15,7% cho các hộ gia đình

Không phổ biến.

	năm 2009		
	Ứng trước ngân sách thực hiện một số nhiệm vụ đầu tư quan trọng, cấp bách		21.100
	Chuyển nguồn vốn đầu tư KH năm 2008 sang năm 2009; trong đó:	30.200	29.700
	- Vốn đầu tư thuộc NSNN	23.000	22.500
	- Vốn TPCP	7.200	7.200
	Phát hành thêm TPCP	20.000	20.000
3	Thực hiện chính sách miễn, giảm, giãn thuế	28.000	20.000
	Giảm, giãn thuế TNDN		9.900
	Giảm thuế GTGT		4.470
	Miễn thuế TNCN		4.507
	Giảm thu lệ phí trước bạ		1.140
4	Các khoản chi khác nhằm ngăn chặn suy giảm kinh tế, bảo đảm an sinh xã hội	9.800	9.800

Nguồn: UBKT Quốc hội (2011).

Trong quá trình triển khai thực hiện, Chính phủ đã có những điều chỉnh nhất định đối với Chương trình kích thích kinh tế căn cứ trên những biến động thực tế của nền kinh tế và quá trình triển khai ban đầu. Tổng hợp các điều chỉnh của Chương trình kích thích kinh tế được trình bày ở Bảng 6.

Bảng 6: Tổng hợp các điều chỉnh của Chương trình kích thích kinh tế

<i>Chính sách</i>	<i>Văn bản ban đầu</i>	<i>Văn bản điều chỉnh</i>	<i>Nội dung điều chỉnh</i>
Hỗ trợ lãi suất	QĐ 131/QĐ-TTg; 443/QĐ-TTg	QĐ 2072/QĐ-TTg	- Dừng gói hỗ trợ lãi suất ngắn hạn đúng lộ trình (kết thúc ngày 31/12/2009) - Tiếp tục hỗ trợ lãi suất các khoản vay phát sinh trong năm 2010 - Mức lãi suất giảm từ 4% xuống còn 2%
	QĐ 497/QĐ-TTg	QĐ 2213/QĐ-TTg	- Kéo dài thời hạn giải ngân các khoản vay được hỗ trợ tới năm 2010 - Giảm mức hỗ trợ lãi suất xuống còn 2% - Quy định hỗ trợ lãi suất vốn vay mua nguyên vật liệu xây dựng nhà ở chỉ bao gồm địa bàn xã, không bao gồm địa bàn phường và thị trấn - Làm rõ một số khái niệm về hàng hóa trong nước - Giảm bớt các thủ tục và điều kiện cho vay
	TT 02/2009/T-T-NHNN	QĐ 333/QĐ-TTg	Bổ sung thêm công ty tài chính sẽ tham gia thực hiện hỗ trợ lãi suất.
Chính sách miễn, giảm, giãn thuế	QĐ 30/2008/QĐ-TTg	QĐ 58/QĐ-TTg; NQ	- Bổ sung một số giải pháp về thuế và các mặt hàng được miễn giảm thuế - Dừng miễn giảm thuế trong năm 2010, chi

Không phổ biến.

		54/NQ-TTg	giãn thời gian nộp thuế TNDN đến hết QI/2010
Chính sách ASXH	QĐ 579/QĐ-TTg	QĐ 662/QĐ-TTg	Rút ngắn thời gian giải ngân các khoản vay hỗ trợ lãi suất tại Ngân hàng Chính sách xuống đến ngày 31/12/2009.

Nguồn: UBKT Quốc hội (2011).

Nhận xét

Đánh giá chung, các chính sách điều hành về tài khoá và tiền tệ ứng phó với khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2009 được đánh giá là đúng hướng và kịp thời, có điều chỉnh linh hoạt, phù hợp với diễn biến thực tế trong quá trình triển khai thực hiện. Kết quả đạt được tương đối khả quan, góp phần quan trọng trong việc ổn định kinh tế vĩ mô và thúc đẩy tăng trưởng, củng cố niềm tin của người dân, doanh nghiệp và nhà đầu tư. Năm 2009, Việt Nam vẫn là một trong số ít các nước có tốc độ tăng trưởng dương dù ở mức thấp nhất kể từ năm 1999 (đạt 5,32%). Giá cả, lãi suất, tỷ giá nằm trong tầm kiểm soát; nhập siêu được kiềm chế.

Tuy nhiên, việc thực hiện các giải pháp đã đề ra và thực thi gói kích cầu cũng đặt ra một số vấn đề cần lưu tâm.

Thứ nhất, chính sách hỗ trợ với quy mô lớn (khoảng gần 10% GDP của Việt Nam) hiệu lực thực thi chưa cao, trong khi năng lực thực thi, giám sát còn nhiều bất cập và ít được cải thiện đã phần nào hạn chế hiệu quả chính sách. Cụ thể, mặc dù các gói kích cầu được chính phủ đưa ra kịp thời nhưng tình hình triển khai còn chậm do vấn đề thủ tục hành chính. Ví dụ, gói hỗ trợ lãi suất có chỉ thị từ tháng 02/2009 nhưng đến tháng 04/2009, khoản vay sớm nhất mới được giải ngân. Việc chậm triển khai gói kích cầu có thể làm giảm hiệu quả của gói kích cầu.

Bên cạnh đó, đối tượng của chính sách hỗ trợ lãi suất chưa có trọng tâm, có sự trùng lặp giữa các đối tượng hưởng, do đó chỉ có thể tạo cơ hội ngang bằng cho tất cả doanh nghiệp thay vì hỗ trợ qua quá trình chọn lọc doanh nghiệp trong khủng hoảng. Một số khách hàng hoạt động trong nhiều lĩnh vực và đan chéo nhau (có lĩnh vực thuộc đối tượng hỗ trợ, có đối tượng không được), trong khi đó việc chứng minh mục đích lại không rõ ràng nên việc phân tách đối tượng và khoản vay được hỗ trợ gặp khá nhiều khó khăn cho cả doanh nghiệp và tổ chức tín dụng. Bên cạnh đó, Ngân hàng thương mại cũng rất khó khăn trong việc kiểm soát việc sử dụng đúng mục đích của đồng vốn. Thực tế cho thấy một lượng lớn vốn hỗ trợ lãi suất đã không được đưa vào sản xuất kinh doanh, thay vào đó quay trở lại hệ thống ngân hàng dưới hình thức đảo nợ hoặc chảy vào TTCK để lướt sóng kiếm lời hay rót vào hoạt động kinh doanh bất động sản, để “giải cứu” những dự án đang đứng trước nguy cơ phá sản, biến thành nợ xấu đối với ngân hàng. Tuy rằng theo quy định, các tiêu chí để được vay nợ rất là chặt chẽ, nhưng việc lập dự án ảo là phổ biến. Thời hạn cho vay (8-24 tháng) và mức

vay (sản xuất nông nghiệp tối đa 7 triệu đồng/ha; 50 triệu đồng mua vật tư làm nhà ở khu vực nông thôn; v.v.) cũng chưa phù hợp, khó có thể hỗ trợ hiệu quả phát triển sản xuất và thúc đẩy tiêu dùng. Với thời hạn tối đa cho vay ngắn, khó có doanh nghiệp nào đủ thời gian mua nguyên liệu, sản xuất sản phẩm, tiêu thụ và thu tiền bán hàng kịp để trả nợ theo hợp đồng. Về phía Chính phủ, do thông tin không minh bạch nên khó kiểm soát được đâu là những khoản nợ quá hạn hay nợ xấu đang được đảo nợ. Chính sách của Chính phủ có khả năng bị lợi dụng, gây tổn hại tới khả năng đạt được mục tiêu chính sách.

Thứ hai, các chính sách kích thích kinh tế quy mô lớn cũng làm giảm dự địa tài khóa để ứng phó với các cú sốc bất lợi có thể xảy ra trong tương lai. Cho tới tháng 7/2009, các đợt phát hành TPCP vẫn chưa thành công, nỗ lực huy động vốn phục vụ giải ngân gói hỗ trợ lãi suất cũng như mở rộng cho vay tiêu dùng gây sức ép lên mặt bằng lãi suất tiền gửi, tạo nên vòng xoáy tăng lãi suất, dẫn tới suy giảm đầu tư tư nhân. Tính chung cả năm 2009, các biện pháp miễn, giảm, giãn thuế đi kèm với giảm thu từ dầu thô và từ các nguồn khác do suy giảm kinh tế đã làm tổng thu ngân sách giảm 6,3% so với năm 2008, trong khi tổng chi tăng 8,5% so với dự toán và tăng 7,5% so với năm 2008. Kết quả là bội chi ngân sách tương đương 6,9% GDP, cao hơn nhiều so với mức 4,95% năm 2008 và kế hoạch đề ra (4,82%). Bội chi ở mức cao ảnh hưởng đến cân bằng kinh tế tài chính vĩ mô, nguy cơ thâm niên lạm phát, gây biến động tỷ giá vượt ra ngoài biên độ được quy định và có khả năng trở thành khó kiểm soát, làm gia tăng nghĩa vụ trả nợ với nước ngoài nhằm bù đắp thâm hụt và bội chi ngân sách, v.v.

Thứ ba, do nền kinh tế Việt Nam phụ thuộc nhiều vào đầu vào nhập khẩu phục vụ sản xuất trong nước, chính sách kích thích kinh tế (thông qua kích thích sản xuất, tiêu dùng và đầu tư) khiến nhu cầu nhập khẩu tăng nhanh, gây áp lực lớn tới cán cân thương mại. Năm 2008-2010, thâm hụt thương mại của Việt Nam đạt mức cao kỷ lục (lần lượt là 18,03 tỷ USD năm 2008, giảm nhẹ xuống trên 12 tỷ USD năm 2009-2010), cao hơn nhiều so với kế hoạch. Bên cạnh đó, số tiền cung ứng vào lưu thông lớn (khoảng 10% GDP) gây sức ép tăng lạm phát là rất lớn. Khối lượng dự trữ ngoại tệ khiêm tốn khiến cho Việt Nam không thể giữ ổn định tỷ giá hối đoái khi sức ép giảm giá VNĐ tăng mạnh do nhu cầu nhập khẩu tăng vọt. Kết quả là đồng VNĐ bị mất giá và giá USD tăng đáng kể.

Thứ tư, chính sách kích cầu nếu không đi kèm với cơ chế giám sát hiệu quả có thể sẽ tạo ra môi trường và điều kiện cho hành động tiêu cực từ các ngành quản lý nhà nước đến các ngân hàng và doanh nghiệp. Có tồn tại sự bất bình đẳng, cạnh tranh không lành mạnh giữa các doanh nghiệp trong khả năng tiếp cận và hưởng các khoản hỗ trợ. Báo cáo của NHNN cho thấy, tính đến cuối năm 2009, chỉ có khoảng trên 20% trong tổng số doanh nghiệp, tức khoảng 78.000 trong tổng số khoảng 390.000 doanh nghiệp tiếp cận được vốn hỗ trợ. Các doanh nghiệp lớn cũng thường được nhận các khoản vay và hỗ trợ nhiều hơn. Theo kết quả khảo sát của Viện nghiên cứu phát triển kinh tế xã hội Đà Nẵng vào tháng 06/2009, có trên 51% DNNVV hoạt động trên địa bàn được

khảo sát là không nhận được hỗ trợ lãi suất dp những khó khăn về tiếp cận thông tin và đáp ứng các yêu cầu thủ tục để được nhận vốn.²⁹ Bên cạnh đó, với mức hỗ trợ khá lớn, nếu kéo dài sẽ gây tâm lý ỷ lại vào sự hỗ trợ của nhà nước, làm giảm khả năng cạnh tranh của chính bản thân doanh nghiệp được hỗ trợ. Các hỗ trợ về thuế, một hình thức bảo hộ sản xuất trong nước cũng là một nguyên nhân làm suy giảm khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp trong nước so với các doanh nghiệp nước ngoài.

Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Kinh nghiệm ứng phó với khủng hoảng tài chính toàn cầu 2009 cho thấy một số bài học kinh nghiệm về việc duy trì tăng trưởng và phát triển bền vững của Việt Nam:

Thứ nhất, cần đảm bảo và củng cố dư địa cần thiết cho ứng phó với các cú sốc bất lợi có thể xảy ra trong tương lai. Theo đó, phải luôn coi trọng ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm các cân đối lớn của nền kinh tế và an toàn của hệ thống tài chính, ngân hàng, tăng cường sự phối hợp hiệu quả giữa các chính sách kinh tế vĩ mô. Trong những giai đoạn thuận lợi, bên cạnh mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô, cần thực hiện cải cách mạnh mẽ nền tảng kinh tế vĩ mô, củng cố nền tảng vững chắc cho tăng trưởng nhanh và bền vững. Việc triển khai các chính sách mở rộng tài khóa/tiền tệ để thúc đẩy tăng trưởng cần được cân nhắc thận trọng bởi những ảnh hưởng trái chiều không mong muốn tới bội chi, lạm phát, nợ công, v.v.

Thứ hai, chỉ nên áp dụng các gói kích cầu khi thực sự cần thiết, đảm bảo đúng liều lượng, đúng đối tượng và kịp thời. Hiệu quả thực thi chính sách tiền tệ nói lỏng có thể bị hạn chế do “bẫy thanh khoản” khi khả năng hấp thụ của nền kinh tế và khả năng cho vay của hệ thống ngân hàng. Nếu duy trì chính sách này trong một thời gian dài có thể dẫn tới nguy cơ lạm phát và thâm hụt tài khoản vãng lai nếu hiệu quả sử dụng vốn của doanh nghiệp và năng lực quản trị rủi ro của hệ thống ngân hàng không được cải thiện. Do đó, các gói kích cầu (nếu được áp dụng) không nên kéo dài nhằm tránh dẫn tới sự mất cân đối vĩ mô trong dài hạn; phải được thiết kế đúng mục tiêu (ví dụ kích cầu hay kích cung); đối tượng thụ hưởng phải rõ ràng, tránh tạo ra sự cạnh tranh không lành mạnh và bất bình đẳng giữa các chủ thể trong nền kinh tế. Công tác giám sát cần được tăng cường, đảm bảo minh bạch, công khai.

Thứ ba, cùng với các giải pháp kích thích kinh tế, bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm phúc lợi và an sinh xã hội, hỗ trợ cho những đối tượng chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của khủng hoảng cần được đặc biệt quan tâm (khu vực nông nghiệp, nông thôn, các nhóm yếu thế, v.v.).

Thứ tư, khi đã xác định được mục tiêu và giải pháp đúng đắn thì phải chỉ đạo điều hành quyết liệt, đồng bộ, làm tốt công tác thông tin, tuyên truyền để tạo

²⁹ Võ Thị Thúy Anh (2010)

đồng thuận cao trong xã hội, củng cố niềm tin của người dân và doanh nghiệp. Trong giai đoạn trong và sau khủng hoảng, tình hình có thể biến đổi rất nhanh, do đó cũng cần thường xuyên rà soát, cập nhật các đánh giá và phân tích để điều chỉnh chính sách kịp thời. Ví dụ, trong năm 2008, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã triển khai nhiều đoàn công tác đến các địa phương thực hiện việc điều hành kế hoạch đầu tư xây dựng cơ bản và chi tiêu ngân sách năm 2008 phục vụ mục tiêu kiềm chế lạm phát cũng như các đoàn triển khai đề án thúc đẩy giải ngân vốn FDI. Công tác “hậu kiểm” được quan tâm thông qua việc kiểm tra việc đầu tư, quy hoạch sân golf, rà soát tình hình giải ngân, so sánh với tiến độ cam kết, đề xuất giải pháp thúc đẩy và đề nghị hỗ trợ từ Trung ương. Bên cạnh đó, Chương trình kích thích kinh tế đã được điều chỉnh trên cơ sở đánh giá những nội dung, cơ chế chính sách chưa phù hợp (Bảng 6). Các Bộ, ngành liên quan cũng ban hành các văn bản hướng dẫn theo chức năng quản lý nhà nước (Thông tư 09/2008/TT-BXD của Bộ Xây dựng về điều chỉnh giá nguyên vật liệu và hợp đồng xây dựng do biến động giá nguyên nhiên vật liệu, quyết định 1436/QĐ-NHNN³⁰ về cơ chế điều chỉnh lãi suất cơ bản mới; v.v.).

Thứ năm, thực hiện chính sách kích thích kinh tế và/hoặc các biện pháp hành chính có tác dụng hỗ trợ tăng trưởng và giải quyết các bất ổn xã hội trong ngắn hạn. Tuy nhiên, chính điều này sẽ kéo dài thêm những yếu kém của nền kinh tế, đáng lẽ có thể/phải được xử lý dưới áp lực cạnh tranh và điều tiết của thị trường (chẳng hạn tái cơ cấu hệ thống doanh nghiệp) trên cơ sở cải cách, tái cơ cấu mạnh mẽ và quyết liệt. Do đó, nên tránh áp dụng và/hoặc lạm dụng các biện pháp này trong một thời gian dài. Khi nền kinh tế đã vượt qua được giai đoạn khó khăn, cần đẩy nhanh tiến trình cải cách, cấu trúc nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng trưởng và năng lực cạnh tranh của cả doanh nghiệp và nền kinh tế nhằm tránh sự bùng phát của những tàn dư sau khủng hoảng.

Thứ sáu, trong bối cảnh quá trình toàn cầu hóa diễn ra mạnh mẽ, việc đối phó với khủng hoảng khó có thể chỉ được giải quyết bằng sự nỗ lực của một quốc gia riêng lẻ. Thay vào đó, hợp tác quốc tế có ý nghĩa quan trọng nhằm tập trung nguồn lực và phối hợp hành động chung trên phạm vi khu vực và toàn cầu. Không chỉ là kênh tìm kiếm sự hỗ trợ về vốn, hợp tác quốc tế cũng là kênh hữu ích để tham vấn ý kiến chuyên gia, chia sẻ kinh nghiệm về ứng phó với khủng hoảng cũng như tìm kiếm sự ủng hộ chính trị (cả trong và ngoài nước) cho các bước đi trong và sau khủng hoảng.

Thứ bảy, cuộc khủng hoảng tài chính - kinh tế đã cho thấy sự yếu kém của công tác giám sát, dự báo và cảnh báo về khả năng xảy ra khủng hoảng. Bài học về phòng ngừa luôn được nhấn mạnh, do vậy, cần tăng cường nguồn lực để làm tốt công tác phân tích, dự báo tình hình và nguy cơ khủng hoảng, trước hết ở cấp quốc gia. Trong trường hợp có nguy cơ và/hoặc xảy ra khủng hoảng, cần nhanh

³⁰ Ngày 26/6/2008.

chống nhận định tình hình và có cơ chế ra quyết định nhanh chóng nhằm sớm tạo lập và củng cố niềm tin của thị trường thay vì kéo dài thời gian để đợi chờ “một quyết định/giải pháp đúng đắn” nhưng lại không kịp thời, và từ đó không mang lại hiệu quả mong muốn.

2.4.2 Trung Quốc phá giá đồng nhân dân tệ và phản ứng chính sách của Việt Nam

Diễn biến quá trình phá giá đồng nhân dân tệ của Trung Quốc

Ngày 11/8/2015, Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc (PBC) quyết định áp dụng cơ chế xác định tỷ giá tham chiếu mới dựa trên tỷ giá đóng cửa bình quân trên thị trường liên ngân hàng ngày hôm trước và công bố tỷ giá hàng ngày trên thị trường ngoại hối liên ngân hàng. Các ngân hàng được phép giao dịch trong biên độ $\pm 2\%$ xung quanh tỷ giá tham chiếu. Bước ngoặt trong việc thực hiện chính sách tỉ giá mới này đã mở đầu cho sự kiện phá giá nhân dân tệ (NDT) mạnh nhất trong 2 thập kỷ. Liên tiếp trong 3 ngày 11,12 và 13/8, giá trị của đồng nhân dân tệ theo tỷ giá chính thức lần lượt giảm 1,9%, 1,6% và 1,1% - mức giảm sâu nhất trong 20 năm trước đó.

Quyết định phá giá đồng NDT được đưa ra sau khi các số liệu kinh tế cho thấy nền kinh tế lớn thứ hai thế giới đang tăng trưởng chậm lại, kim ngạch xuất khẩu, chỉ số PMI giảm, tăng trưởng GDP năm 2015 dự báo không đạt 7%, thêm vào đó, thị trường chứng khoán (TTCK) cũng lao dốc mạnh. Trong bối cảnh đó, động thái phá giá mạnh đồng NDT của Trung Quốc được đánh giá nhằm vào nhiều mục đích, bao gồm: (i) Hỗ trợ xuất khẩu, kích thích tăng trưởng kinh tế, hỗ trợ sự phục hồi của TTCK, ngăn chặn xu thế các dòng vốn nước ngoài (FDI và FII) rút khỏi Trung Quốc, có tính đến bối cảnh nguồn dự trữ ngoại hối của Trung Quốc suy giảm; (ii) Điều chỉnh lại giá trị thực của đồng NDT theo hướng giảm giá để phù hợp hơn với sự vận động và kỳ vọng của thị trường trong bối cảnh diễn biến phức tạp của thị trường tài chính thế giới, đặc biệt là xu hướng đồng USD lên giá khi FED tăng lãi suất, đồng thời đồng tiền của nhiều nước Châu Á chịu áp lực giảm giá rất mạnh; và (iii) Tăng cường tính linh hoạt trong cơ chế tỷ giá của Trung Quốc, cải thiện khả năng định hướng của tỷ giá điều hành, dần dần đưa NDT vận động theo sát xu hướng thị trường, qua đó thúc đẩy tiến trình tự do hóa và quốc tế hóa đồng NDT, biến NDT trở thành một đồng tiền dự trữ quốc tế, nằm trong rổ tiền tệ SDR của IMF.

Phản ứng của một số thị trường tài chính

Ngay sau động thái phá giá đồng NDT của Trung Quốc, thị trường tài chính toàn cầu nhanh chóng chịu tác động. Trong các ngày từ 11 đến 14/8, TTCK châu Á, châu Âu cũng như Mỹ đồng loạt sụt giảm, trong khi giá dầu trên thị trường New York (Mỹ) cũng lao dốc. TTCK Đức đã bị ảnh hưởng tiêu cực từ quyết định bất ngờ của Trung Quốc. Chỉ số DAX đã tụt xuống mức gần như thấp nhất trong năm nay do những quan ngại về việc xuất khẩu của Đức sang thị trường Trung Quốc. Giá cổ phiếu một số tập đoàn lớn của nền kinh tế lớn nhất

châu Âu và thứ tư thế giới này cũng mất giá bại như: Daimler và BASF mất giá tới 30%. Trong khi đó, chứng khoán Nhật Bản cũng xuống mức thấp nhất trong một tháng qua và đồng yên tăng mức kỷ lục so với NDT trong giao dịch ở nước ngoài (hơn 5%) trong hai ngày 12 và 13/8. Thậm chí, đồng NDT suy yếu cũng ảnh hưởng đáng kể nền kinh tế một số nước Mỹ La-tinh bởi Trung Quốc là bạn hàng thương mại lớn ở nhiều nước khu vực này

Tác động của phá giá đồng NDT đến kinh tế Việt Nam

Trên góc độ nghiên cứu, có hai luồng quan điểm trong quá trình đánh giá mức độ tác động của việc giảm giá đồng NDT đến nền kinh tế trong nước, theo đó là nên hay không nên phá giá đồng VND ở mức độ tương ứng (thậm chí là hơn) mức của Trung Quốc để hạn chế nhập siêu và kích thích xuất khẩu. Luồng quan điểm không hậu thuẫn chủ trương “phá giá mạnh” VND cho rằng quan hệ thương mại giữa Việt Nam và Trung Quốc, về cơ bản, mang tính bổ sung nhiều hơn là cạnh tranh. Việt Nam chủ yếu nhập khẩu máy móc, thiết bị cho đầu tư và nguyên vật liệu, phụ kiện cho xuất khẩu. Ngược lại, Trung Quốc cũng nhập khẩu nhiều nông sản, nguyên liệu thô để phục vụ sản xuất. Quy mô xuất nhập khẩu hàng tiêu dùng, những hàng hóa mang tính cạnh tranh, lại không nhiều. Vì vậy, các tác động của sự thay đổi tỷ giá đến thương mại giữa Việt Nam và Trung Quốc không quá lớn.

Nguyễn Đức Độ (2015) đã lượng hóa tác động này và cho thấy đồng NDT giảm giá có tác động đến gia tăng nhập khẩu từ Trung Quốc vào Việt Nam, nhưng không quá lớn và độ tin cậy cũng không cao. Bên cạnh đó, gia tăng nhập khẩu từ Trung Quốc trong bối cảnh đồng NDT giảm giá không đồng nghĩa với gia tăng nhập siêu của nền kinh tế, bởi Việt Nam có thể nhập khẩu nhiều hơn từ Trung Quốc khi đồng NDT yếu đi, đồng thời giảm nhập khẩu từ các nước khác, chẳng hạn như từ khu vực ASEAN. Nguyên nhân chính gây nhập siêu cao từ Trung Quốc trong nhiều năm xuất phát từ cơ cấu kinh tế hơn là câu chuyện tỷ giá cao hay thấp. Hơn nữa, nếu phá giá đồng NDT dẫn đến xuất khẩu và tăng trưởng của Trung Quốc tăng, Việt Nam cũng sẽ được hưởng lợi từ những diễn biến này, do nhu cầu nhập khẩu từ Trung Quốc đối với các nguyên liệu từ Việt Nam gia tăng. Nghiên cứu này cũng cho thấy nếu đồng NDT giảm giá 1%, xuất khẩu của Việt Nam sang Trung Quốc có thể tăng tương ứng khoảng 1%. Xuất khẩu của Việt Nam trên thị trường thế giới sẽ bị ảnh hưởng tiêu cực khi đồng NDT giảm giá, do hàng hóa của Việt Nam kém cạnh tranh hơn. Tuy nhiên, xuất khẩu của Việt Nam cũng kéo theo nhập khẩu của Việt Nam từ Trung Quốc cũng giảm theo. Do vậy, tác động của việc Trung Quốc phá giá đồng NDT đến nền kinh tế thực là không quá lớn.

Các nghiên cứu của Bùi Trinh và Tô Trung Thành (2015), và Phạm Thế Anh (2015) cũng cho thấy một hàm ý chính sách quan trọng, đó là phá giá đồng tiền chưa hẳn mang lại lợi ích tích cực mong muốn cho sản xuất trong nước, thông qua kích thích xuất khẩu, nhất là trong bối cảnh kinh tế Việt Nam phụ

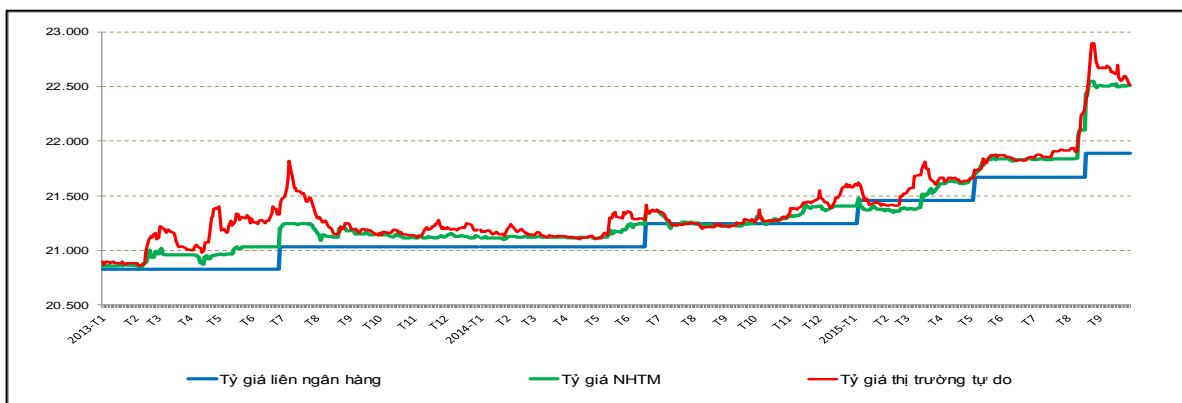
thuộc nhiều vào các nguyên liệu đầu vào nhập khẩu (cầu hàng nhập khẩu ít co dãn). Khi đó mục tiêu phá giá để kích thích xuất khẩu để qua đó thúc đẩy tăng trưởng có thể không đạt được do hiệu ứng chuyển lớn vào giá nhập khẩu. Theo đó, tỷ giá hối đoái đa phương hữu hiệu chứ không phải tỷ giá song phương mới đóng vai trò quan trọng tác động đến lạm phát và tăng trưởng. Các nghiên cứu này cho rằng chính sách neo tỷ giá cố định vào đồng USD là một trong số những nguyên nhân tạo ra tình trạng hai tỉ giá giữa thị trường chính thức và thị trường chợ đen, kích thích đầu cơ, gây bất ổn cho nền kinh tế.

Ở một góc nhìn khác, một số chuyên gia cho rằng ảnh hưởng đầu tiên khi Trung Quốc phá giá NDT là cán cân thương mại Việt Nam - Trung Quốc sẽ thâm hụt nặng hơn. Theo nghiên cứu của Đinh Thị Thanh Vân (2015), chỉ tính riêng trong 7 tháng đầu năm 2015, Trung Quốc vẫn là thị trường nhập khẩu lớn nhất của Việt Nam, với kim ngạch ước tính đạt 28,8 tỷ USD, tăng 22,5% so với cùng kỳ năm trước. Với việc giảm giá NDT thì lượng hàng giá rẻ hơn từ Trung Quốc sẽ đổ vào thị trường Việt Nam, tạo sức ép với doanh nghiệp nội địa. Hơn nữa, trong cán cân thương mại chung, xuất khẩu của Việt Nam sang Trung Quốc chỉ chiếm 10%, nhưng nhập khẩu chiếm 30%. Do vậy, nếu Việt Nam không có biện pháp phòng vệ thích đáng thì nhập siêu từ Trung Quốc vào Việt Nam sẽ tăng mạnh. Đồng thời, hàng hóa Việt Nam trở nên đắt hơn tại Trung Quốc, sức cạnh tranh của hàng Việt Nam tại Trung Quốc giảm, do vậy ảnh hưởng đến xuất khẩu của Việt Nam. Nghiên cứu này cũng một lần nữa khẳng định việc Việt Nam nhập khẩu nhiều từ Trung Quốc có nguyên nhân gốc rễ từ cơ cấu kinh tế chứ không từ giá cả cạnh tranh. Tỷ lệ giá trị gia tăng đóng góp trực tiếp vào giá trị xuất khẩu của Việt Nam chỉ chiếm 48,6%, gián tiếp thông qua các hàng hóa đầu vào xuất sang nước trung gian chiếm 14,7%; trong khi, giá trị của hàng hóa nhập khẩu đầu vào trong giá trị hàng xuất khẩu chiếm tới 36,6%.

Phản ứng chính sách của Việt Nam

Ngay sau khi Trung Quốc phá giá NDT, NHNN đã có phản ứng nhanh bằng việc nới biên độ tỉ giá từ +/- 1% lên +/-2% vào ngày 12/8/2015. Một tuần sau đó, NHNN tiếp tục điều chỉnh tỷ giá bình quân liên ngân hàng giữa đồng Việt Nam và đô la Mỹ từ mức 21.673 VND/USD lên 21.890 VND/USD, đồng thời ban hành Quyết định số 1636/QĐ-NHNN ngày 18/8/2015 quy định về tỷ giá giao ngay giữa đồng Việt Nam với các ngoại tệ của các tổ chức tín dụng được phép. Theo đó, biên độ tỷ giá giữa đồng Việt Nam và đô la Mỹ được điều chỉnh tăng từ +/-2% lên +/-3%. Như vậy, từ đầu năm đến 19/8/2015, tỷ giá bình quân liên ngân hàng USD/VND đã tăng 3% và biên độ giao dịch nới rộng thêm 2%.

Hình 23: Diễn biến tỷ giá VNĐ/USD, 2013-9/2015

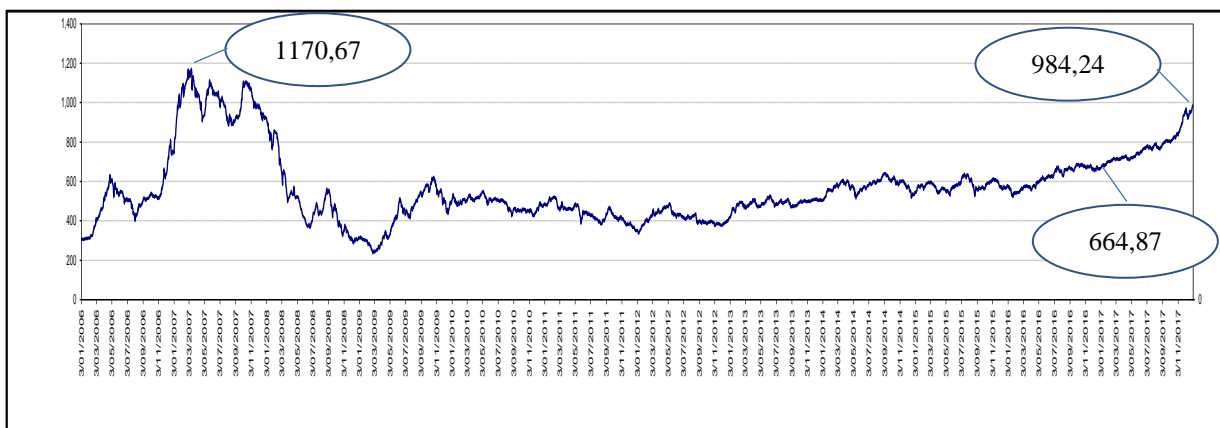


Nguồn: VNDirect.

Phản ứng chính sách của NHNN được nhìn nhận là kịp thời, góp phần (i) hỗ trợ cho các doanh nghiệp xuất khẩu trong cạnh tranh với các hàng hóa cùng loại do các quốc gia láng giềng sản xuất; và (ii) gia tăng độ linh hoạt của tỷ giá USD/VND, giảm áp lực tới thị trường tiền tệ và thị trường ngoại hối. Tuy nhiên, cũng có nhiều ý kiến cho rằng việc điều chỉnh biên độ tỷ giá VND so với USD được coi như hành động tự vệ bất khả kháng, có vai trò như một bước đệm nhằm đảm bảo tâm lý thị trường trước diễn biến tỷ giá phức tạp của thị trường tiền tệ thế giới ở thời điểm đó. “Cú sốc NDT” cũng bộc lộ những điểm yếu của việc áp dụng chế độ neo tỷ giá trong bối cảnh nền kinh tế ngày càng phải đối mặt thường xuyên hơn với các cú sốc lớn từ bên ngoài, khiến cho NHNN khó có thể chủ động trong điều hành chính sách tiền tệ để kiểm soát lạm phát cũng như đảm bảo thanh khoản cho toàn bộ hệ thống tín dụng trong nước (Cao Thị Ý Nhi, 2015). Tại thời điểm đó, việc điều chỉnh tỷ giá VND cũng được coi là đi kèm với một số hệ quả không mong muốn, gây xáo trộn thị trường, bao gồm:

- Gia tăng tâm lý đầu cơ USD, buộc NHNN phải đưa ra cam kết không điều chỉnh tiếp tỷ giá cho đến đầu năm 2016. Mặc dù tỷ giá VND/USD đã giảm trở lại, nhưng niềm tin của thị trường vào các cam kết của NHNN không còn mạnh như trước.
- Những biến động về tỷ giá khiến cho lãi suất trái phiếu chính phủ kỳ hạn 5 năm tăng từ 5,4% (tháng 4/2015) lên 6,7%. Việc phát hành trái phiếu chính phủ, vì thế càng trở nên khó khăn, chưa kể nợ công gia tăng khi VND mất giá.
- Biến động phá giá đồng NDT và điều chỉnh tỷ giá VND đã tác động mạnh đến TTCK Việt Nam. Chỉ số VN-Index giảm tới 15% trong tháng 8, sau khi tăng 13,8% trong 7 tháng đầu năm 2015. Chỉ số HNX-Index cũng giảm 14% trong tháng 8 sau khi tăng giá 2,6% trong 7 tháng đầu năm 2015. Khối lượng giao dịch giảm gần 20% so với tháng 7. Mức vốn hoá toàn thị trường giảm xuống 1,15 triệu tỷ đồng (tính đến 24/8/2015, ước đạt 31% GDP năm 2014), giảm gần 10% so với tháng 7 (Lê Thị Thùy Vân, 2015).

Hình 24: Chỉ số VN-Index, 2006-2017



Nguồn: Tổng hợp của nhóm tác giả.

Các phương tiện truyền thông và các nhà nghiên cứu của Việt Nam cũng đưa ra khá nhiều nhận định xung quanh việc Trung Quốc điều chỉnh cơ chế tỷ giá, bao gồm: (i) khó khăn kinh tế ở Trung Quốc (nhất là các vấn đề nền tảng vĩ mô cũng như thất bại khi ứng phó với đợt rút vốn khỏi thị trường chứng khoán vào tháng 7/2015); (ii) việc thực hiện định hướng quốc tế hóa đồng NDT của Trung Quốc; (iii) chính sách “ăn mày hóa”³¹ các nước láng giềng; (iv) khả năng tăng thâm hụt thương mại của Việt Nam với Trung Quốc; và (v) hàng Việt Nam sẽ kém cạnh tranh hơn hàng Trung Quốc ở thị trường thứ ba. Để kịp thời phản ứng với diễn biến điều chỉnh tỷ giá NDT, nhất là trên thực tiễn phản ứng ở nhiều nước châu Á, không ít kiến nghị tại thời điểm tháng 8/2015 cho rằng Việt Nam nên nhanh chóng điều chỉnh tăng tỷ giá VNĐ/USD với mức tăng đáng kể. Chính sự lặp lại với tần suất cao của các nhận định, kiến nghị như trên đã ảnh hưởng đến kỳ vọng của các thành viên thị trường, gây thêm áp lực cho công tác điều hành tỷ giá VNĐ/USD.

Nếu các nhà đầu tư bình tĩnh hơn và ít xáo trộn thông tin hơn, NHNN có lẽ đã có thể giữ ổn định tỷ giá hoặc có thể chỉ điều chỉnh tăng tỷ giá VNĐ/USD ở mức 1% (thông qua nói biên độ hoặc điều chỉnh tỷ giá liên ngân hàng). Trên thực tế, các ý kiến và kiến nghị về việc tăng tỷ giá VNĐ/USD đều chỉ nhìn việc Trung Quốc điều chỉnh tỷ giá NDT như một sự kiện riêng biệt, trong khi ít nhiều còn thiếu thực tiễn về hoạt động thương mại cũng như thị trường ngoại hối.

Quan trọng hơn, sự phản ứng quá mức của nhà đầu tư và “bẫy thông tin” trong quý III đã khiến NHNN **phải** tập trung vào ổn định thị trường ngoại hối, bao gồm: (i) cân nhắc điều hành tỷ giá, lãi suất, dư nợ tín dụng ngoại tệ, v.v.; (ii) thông tin nhiều hơn cho thị trường về chính sách tỷ giá, diễn biến thị trường ngoại hối, v.v. Trong khi đó, nhiệm vụ nền tảng và có lẽ quan trọng nhất là tái cơ cấu hệ thống NHTM và xử lý nợ xấu dường như chưa được ưu tiên đúng mức.

³¹ Tiếng Anh: Beggar-thy-neighbor.

Bước ngoặt trong chính sách tỷ giá: Chế độ tỷ giá trung tâm

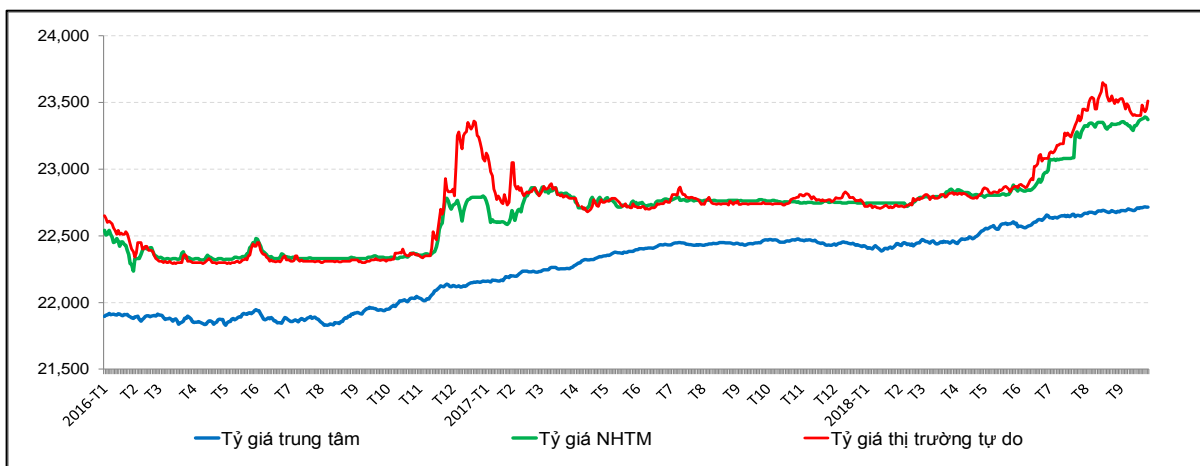
Trong bối cảnh thị trường tiền tệ thế giới diễn biến phức tạp, đặc biệt là đồng NDT “yếu” và các động thái điều chỉnh lãi suất của FED, ngày 31/12/2015, NHNN đã ban hành Quyết định số 2730/QĐ-SBV về việc công bố tỷ giá trung tâm của VNĐ với USD, tỷ giá tính chéo của VNĐ với một số ngoại tệ khác. Trong đó, tỷ giá trung tâm của VNĐ với USD do NHNN công bố hàng ngày là cơ sở để các NHTM xác định tỷ giá mua/bán của VNĐ với USD. Tỷ giá trung tâm được xác định trên cơ sở tham chiếu diễn biến tỷ giá bình quân gia quyền trên thị trường ngoại tệ liên ngân hàng, diễn biến tỷ giá trên thị trường quốc tế của một số đồng tiền của các nước có quan hệ thương mại, vay, trả nợ, đầu tư lớn với Việt Nam, các cân đối kinh tế vĩ mô, tiền tệ và phù hợp với mục tiêu chính sách tiền tệ.

Cơ chế tỷ giá trung tâm được nhìn nhận có nhiều ưu điểm, bao gồm (i) cho phép tỷ giá biến động linh hoạt hàng ngày theo diễn biến cung cầu ngoại tệ trong nước, biến động trên thị trường thế giới, phản ánh yếu tố kỳ vọng của thị trường lên tỷ giá nhanh và sát thực tế, qua đó hạn chế tâm lý găm giữ ngoại tệ chờ phá giá tồn tại trong nhiều năm qua; (ii) NHNN vẫn giữ vai trò điều hành trung tâm trong cơ chế mới thông qua tham chiếu lượng dự trữ ngoại hối để điều tiết cung cầu trên thị trường ngoại tệ liên ngân hàng của các ngày hôm trước để xác định tỷ giá trung tâm cho ngày hôm sau, đồng thời tính toán và áp tỷ trọng đối với các đồng tiền được chọn trong rõ tham chiếu theo các nguyên tắc cụ thể; và quy định biên độ biến động hàng ngày quanh tỷ giá trung tâm một cách linh hoạt, thu hẹp hoặc nới rộng tùy từng giai đoạn; (iii) cơ chế tỷ giá trung tâm giúp tăng tính chống chịu của nền kinh tế trước những biến động tiền tệ trên thị trường thế giới nhờ “độ trễ” trong phản ứng sẽ được rút ngắn tối đa, giảm thiểu các ảnh hưởng tiêu cực đến hoạt động xuất nhập khẩu và các cân đối vĩ mô khác của nền kinh tế.

Kết quả thực thi chính sách tỷ giá kể từ sự kiện Trung Quốc phá giá NDT

Cơ chế điều hành tỷ giá mới áp dụng hơn 2 năm qua cho thấy tỷ giá VNĐ/USD nhìn chung ổn định (Hình 25). Đến cuối năm 2017, tỷ giá trung tâm của SBV niêm yết ở mức 22.425 VNĐ/USD, tăng 1,20% so với cuối năm 2016. Trong khi đó, tỷ giá giao dịch trên thị trường tự do có xu hướng giảm nhẹ (khoảng 0,17% so với 2016) cho thấy sự đóng góp đáng kể của dòng FDI, FII đổ vào Việt Nam cùng với sự thặng dư của cán cân thương mại (LPBResearch, 2017). Xung quanh những thời điểm FED tăng lãi suất, NHNN đã linh hoạt điều tiết cung cầu ngoại tệ trên thị trường, kết hợp với thông tin về định hướng điều hành để tăng tính linh hoạt của các NHTM trước những bất định của thị trường thế giới. Việc tiếp tục duy trì cơ chế điều hành tỷ giá linh hoạt nhưng theo hướng ổn định, với mức mất giá từ 2 - 3% tạo kỳ vọng hợp lý cho thị trường về diễn biến tỷ giá trong tương lai, giảm thiểu tình trạng găm giữ, đầu cơ ngoại tệ.

Hình 25: Diễn biến tỷ giá VNĐ/USD, 2016-9/2018



Nguồn: Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2018).

Phản ứng chính sách của NHNN về cơ bản được nhìn nhận có nhiều tác động tích cực, cho thấy sự chủ động, linh hoạt của NHNN trong điều hành chính sách tiền tệ. Ứng phó với sự kiện Trung Quốc phá giá NDT, việc mở rộng biên độ tỷ giá giúp tăng cường dư địa để chống đỡ các cú sốc bên ngoài, tạo điều kiện thuận lợi cho Việt Nam hướng đến một chính sách tiền tệ độc lập hơn, hỗ trợ các mục tiêu lớn hơn là duy trì các chỉ số kinh tế vĩ mô và bình ổn lạm phát. Việc tăng cường linh hoạt tỷ giá theo cả hai chiều cũng góp phần quan trọng tạo điều kiện thuận lợi cho những thay đổi nền tảng của kinh tế Việt Nam, ví dụ như phản ứng trước các hiệp định thương mại mới và các cải cách cơ cấu khác. Việc điều chỉnh tỷ giá VND trong năm 2015 và sau đó chuyển sang chế độ tỷ giá trung tâm về cơ bản giúp Việt Nam đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô, gia tăng độ linh hoạt của tỷ giá USD/VND, không làm bùng phát lạm phát, đồng thời giúp gia tăng mạnh nguồn dự trữ ngoại hối (đạt gần 52 tỷ USD vào cuối năm 2017), tạo thêm dư địa chính sách để đối phó với các cú sốc từ bên ngoài.

Hàm ý chính sách và một số khuyến nghị

Các phân tích cho thấy hàm ý chính sách tỷ giá của Việt Nam không nên theo đuổi mục tiêu kích thích xuất khẩu bằng mọi giá. Việc giảm giá mạnh đồng tiền trong trường hợp của Việt Nam là rất rủi ro trong bối cảnh những mất cân đối vĩ mô vẫn ở mức nghiêm trọng, nợ công, nợ nước ngoài ở mức cao và nhất là khi lạm phát có xu hướng gia tăng. Việc giảm giá mạnh đồng nội tệ có thể tạo ra kỳ vọng về sự mất giá hơn nữa và từ đó kích thích các luồng vốn ra. Điều này có thể khuếch đại rủi ro phá giá tiền tệ vượt xa so với mức cân bằng, từ đó dẫn tới rủi ro tăng lãi suất trong nước và suy thoái kinh tế. Do vậy, chính sách tỷ giá của Việt Nam nên đề cao mục tiêu ổn định, được kết hợp linh hoạt với các công cụ chính sách tiền tệ khác để góp phần duy trì ổn định kinh tế vĩ mô đồng thời tạo dựng thêm dư địa để ứng phó với các cú sốc bất lợi trong tương lai.

2.4.3 Sự cố giàn khoan Hải Dương 981 và bất ổn ở một số khu công nghiệp

Vào tháng 5/2014, giàn khoan Hải Dương 981 cùng hơn 80 tàu của Trung Quốc đi vào vùng biển Việt Nam. Bên cạnh các diễn biến khác, sự kiện này dẫn tới biểu tình tự phát của công nhân ở không ít địa phương, khu công nghiệp có doanh nghiệp nước ngoài.

Ở *Bình Dương*, vào ngày 12/5, khoảng 7000 công nhân giày Thông Dụng tuần hành. Đến ngày 13/5, hàng ngàn công nhân công ty King Mekerrong biểu tình, sau đó lan sang công ty King Footwear. Đến chiều cùng ngày, công nhân tại các khu công nghiệp (KCN) Sóng Thần I, Sóng Thần II, Linh Trung, Dĩ An I, Dĩ An II đồng loạt đình công và biểu tình. Hậu quả là hàng trăm công ty bị đột nhập, phá hoại tài sản, chủ yếu là các công ty của Hàn Quốc, Trung Quốc, Đài Loan. Các cơ quan chức năng của tỉnh Bình Dương thống kê có 453 doanh nghiệp bị thiệt hại với tổng giá trị thiệt hại ước tính là 3.625 tỉ đồng (Thái Ngọc, 2015).

Ngày 14/5, lãnh đạo chính quyền tỉnh Bình Dương ra thông cáo báo chí kêu gọi mọi thành phần nhân dân bình tĩnh, kiềm chế. Cảnh sát cơ động phải xuất hiện để đảm bảo trật tự phục vụ cho công tác chữa cháy. Tổng Liên đoàn lao động yêu cầu cán bộ cấp cơ sở phải nắm tình hình. Sáng 16/5, Bộ trưởng Bộ Công an đến thăm và làm việc tại Bình Dương về công tác đảm bảo an ninh trật tự. Ngày 16/5, lãnh đạo tỉnh Bình Dương gồm phó chủ tịch Ủy ban Nhân dân tỉnh và đại diện các sở ngành đi thăm hỏi và động viên các chủ đầu tư tại khu công nghiệp Việt Hương, VSIP, Đồng An bị thiệt hại. Lãnh đạo chính quyền đã xin lỗi về sự cố đáng tiếc.

Ở *Đồng Nai*, ngày 13/5, khoảng 1.000 công nhân công ty trách nhiệm hữu hạn Cự Hùng, một công ty sản xuất đế giày của Đài Loan biểu tình. Rạng sáng ngày 14/5, hàng nghìn người xô cửa vào KCN Amata Đồng Nai. Hàng trăm công nhân tuần hành ôn hòa từ nhà máy Pou Yuen. Tiếp đó, nhiều đoàn tuần hành tại KCN Biên Hòa 1, Biên Hòa 2, KCN Amata, Long Bình. Tại KCN Long Thành nhiều đối tượng quá khích đập phá một công ty. Hậu quả là 10/130 công ty trong KCN bị hư hại nặng, hàng trăm công ty bị xô đổ cổng và bị đe dọa. Công nhân phải nghỉ việc.

Ngày 14/5, UBND tỉnh Đồng Nai yêu cầu tất cả các cơ quan, ban ngành, ban quản lý các KCN tích cực tuyên truyền vận động, giải thích. Cảnh sát Đồng Nai bắt giữ hơn 100 đối tượng quá khích gây rối. Chiều 14/5, Liên đoàn Lao động Đồng Nai họp với Ban Quản lý các KCN để tuyên truyền, vận động công nhân biểu thị yêu nước một cách ôn hòa, không gây rối trật tự công cộng. Đến ngày 17/5 - 100 doanh nghiệp trong số 214 doanh nghiệp bị thiệt hại đã sản xuất trở lại. Chính quyền, đơn vị quản lý KCN trực tiếp xin lỗi, động viên nhà đầu tư sản xuất trở lại và cam kết về đảm bảo sự an toàn cho họ.

Không phổ biến.

Ở Khu kinh tế Vũng Áng, Hà Tĩnh là nơi xây dựng dự án Formosa có 30.400 lao động trong đó có khoảng 4.200 lao động nước ngoài (có 980 lao động của nhà đầu tư, 3.200 lao động của nhà thầu). Sáng 14/5, 40 người lao động mang băng rôn, biểu ngữ diễu hành. Sau khi được tuyên truyền, giải thích những người này giải tán. Đến chiều cùng ngày, một số người quá khích đã vào các công ty đang xây dựng để đập phá và đốt 02 lò cao trong nhà máy luyện gang thép Formosa, gây hấn với các kỹ sư và người lao động đang làm việc tại đây dẫn đến xô xát tại công trường xây dựng lò cao của dự án Formosa giữa công nhân Trung Quốc và Việt Nam.

Ngày 14/5, cảnh sát phòng cháy chữa cháy có mặt và kiểm soát hỏa hoạn. Các vụ hỗn loạn được kiểm soát sau khi lực lượng chức năng vào cuộc. An ninh ở khu kinh tế Vũng Áng được siết chặt, kiểm soát người ra vào chặt chẽ. Các biện pháp tuyên truyền vận động cũng được tăng cường. Đến chiều 15/5, Hà Tĩnh tổ chức họp báo sau khi tình hình an ninh trật tự tại khu kinh tế Vũng Áng được kiểm soát. Lãnh đạo tỉnh Hà Tĩnh làm việc với tập đoàn Formosa để thông báo cho các đơn vị thi công yên tâm trở lại làm việc.

Ảnh hưởng tới kinh tế Việt Nam.

Thứ nhất, hoạt động biểu tình ảnh hưởng trực tiếp đến các nhà máy tại địa bàn diễn ra biểu tình. Do biểu tình diễn ra tại nhiều nơi, các doanh nghiệp trong một số KCN có đặt nhà máy Trung Quốc tại ba tỉnh Hà Tĩnh, Bình Dương, Đồng Nai bị trì hoãn sản xuất. Do bị kích động, các cuộc biểu tình bùng phát thành bạo lực gây thiệt hại về tính mạng, nhà xưởng, tài sản vật chất. Một số nơi tuy không bị thiệt hại nhưng cũng phải dừng sản xuất vì ảnh hưởng của hoạt động biểu tình diễn ra.

Thứ hai, biểu tình ảnh hưởng tới những doanh nghiệp cả trong và ngoài nước dù không nằm trong khu vực bị biểu tình nhưng có đối tác là các nhà máy trong khu vực này. Các doanh nghiệp không nằm trong KCN bị biểu tình nhưng nếu đối tác cung cấp đầu vào hoặc tiêu thụ đầu ra trong chuỗi cung ứng của họ nằm trong khu vực biểu tình và phải ngừng sản xuất cũng bị ảnh hưởng bất lợi tới hoạt động sản xuất kinh doanh.

Thứ ba, thiệt hại từ cuộc biểu tình không chỉ giới hạn ở những con số trực tiếp, đo lường được, gắn với địa bàn bị ảnh hưởng (ba tỉnh Bình Dương, Đồng Nai, Hà Tĩnh) mà có thể ảnh hưởng tới các hoạt động kinh tế chung của nhà đầu tư tại Việt Nam, *nếu không có giải pháp xử lý và phục hồi hiệu quả*. Dù thời gian bị ảnh hưởng không dài, số lượng công ty trực tiếp bị thiệt hại không quá lớn, thiệt hại về vật chất có thể bù đắp được nhưng hành xử của chính quyền với các doanh nghiệp này sẽ truyền đi những thông điệp không tích cực tới các doanh nghiệp nước ngoài đang hoạt động tại Việt Nam cũng như các doanh nghiệp tiềm năng sẽ đầu tư vào Việt Nam. Điều này sẽ được phân tích kỹ dưới đây.

Đánh giá phản ứng của chính quyền

Trước hết, phản ứng của chính quyền đối với các cuộc bạo động này nhìn chung chưa thực sự kịp thời, gây ra những mối lo ngại và bất an cho người dân, người lao động và cộng đồng doanh nghiệp, nhà đầu tư. Chính quyền địa phương cần thời gian xin chỉ thị từ trung ương, dành nhiều thời gian họp bàn mà chưa đưa ra được phản ứng chính sách kịp thời. Tại Bình Dương, biểu tình và bạo động bắt đầu nổ ra từ sáng ngày 12/5 nhưng tới ngày 14/5 tiếng nói của chính quyền mới thực sự được cất lên từ các cơ quan như Ban Tuyên giáo, Tổng liên đoàn lao động. Tới ngày 16/5 sau khi bạo động được dẹp yên, chính quyền tỉnh Bình Dương đi thăm hỏi và xin lỗi các doanh nghiệp thiệt hại. Tương tự như vậy, chính quyền tỉnh Đồng Nai cũng phản ứng tương đối muộn và đưa ra thông điệp đảm bảo an toàn cho nhà đầu tư vào ngày 17/5 trong khi bạo động bùng phát từ biểu tình hòa bình từ ngày 13/5. Chính quyền Hà Tĩnh cũng phải mất hơn 30 tiếng để hojpbáo và chuyển thông điệp giữ gìn an ninh trật tự và trấn an nhà đầu tư.

Thứ hai, thông tin chính thống không được cung cấp rõ ràng, minh bạch. Các cơ quan chính quyền thiếu các thông báo chính thức trên các phương tiện thông tin đại chúng chính thống trong thời gian bùng phát bạo động cũng như sau đó. Luồng thông tin lan truyền chủ yếu ở các kênh không chính thức cũng gây không ít hoang mang.

Thứ ba, phản ứng của các cơ quan chính quyền trong và ngay sau khủng hoảng thể hiện sự bị động, thiếu chuẩn bị đầy đủ và/hoặc thiếu dứt khoát. Nếu các cơ quan chính quyền có sự quan tâm, chia sẻ kịp thời bằng những thông tin, biện pháp cụ thể, rõ ràng sẽ mang lại hiệu quả tích cực hơn.

Các chính sách áp dụng sau biểu tình

Thứ nhất, sau biểu tình, chính quyền đã tích cực thể hiện quan điểm hỗ trợ cho doanh nghiệp. Quan điểm này được thống nhất từ cấp chính quyền trung ương. Chính phủ kiên quyết không cho phép hành vi gây rối tái diễn, cam kết tạo điều kiện thuận lợi hơn nữa cho nhà đầu tư nước ngoài tại Việt Nam. Ở cấp trung ương, Bộ Công an đảm bảo an ninh trật tự, Bộ Tài chính yêu cầu các doanh nghiệp bảo hiểm triển khai các biện pháp bồi thường cho doanh nghiệp theo đúng quy định. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội tạo điều kiện cho doanh nghiệp tuyển lao động mới thay thế lao động cũ. Ở cấp địa phương, chính quyền các tỉnh cũng tuyên bố sẽ hỗ trợ doanh nghiệp được bồi thường sớm nhất để trở lại hoạt động sản xuất kinh doanh.

Thứ hai, chính sách bồi thường được thực hiện dưới nhiều hình thức theo cách truyền thống và những biện pháp mới. Theo cách truyền thống, với những công ty đã mua bảo hiểm, tiền bồi thường được các công ty bảo hiểm trả cho doanh nghiệp dựa trên tổn thất thực tế. Ngoài cách này ra, điều đặc biệt là với những doanh nghiệp có phần giá trị tổn thất bất khả kháng khác không được bồi thường theo bảo hiểm sẽ chiếu theo luật thuế thu nhập doanh nghiệp và được trừ

khi xác định thu nhập chịu thuế. Đây chính là một dạng chính sách mang tính bù đắp thiệt hại đặc biệt được Việt Nam áp dụng. Bên cạnh hỗ trợ tài chính, các cơ quan quản lý nhà nước tại Việt Nam cũng được yêu cầu giúp đỡ doanh nghiệp về thông tin quản trị doanh nghiệp. Đó là việc Cục thuế và Hải quan địa phương được Bộ Tài chính yêu cầu kịp thời nắm bắt, giúp đỡ doanh nghiệp bị ảnh hưởng về hệ thống công nghệ thông tin, dữ liệu kế toán, chứng từ để không làm ảnh hưởng đến công tác kê khai, quyết toán, hoàn thuế của doanh nghiệp. Các doanh nghiệp có hoạt động xuất, nhập khẩu được cơ quan quản lý ngành tài chính giúp đỡ trong việc khai hải quan điện tử để việc thông quan không bị gián đoạn. Bên cạnh đó, điều khá đặc biệt là chính quyền địa phương còn kết hợp với ngân hàng đề xuất gói tín dụng ưu đãi cho doanh nghiệp như trường hợp Bình Dương (Thái Ngọc, 2015).

Thứ ba, việc bồi thường và hỗ trợ doanh nghiệp bị thiệt hại do biểu tình quá khích tại các tỉnh được thực hiện khá tích cực và bước đầu có những kết quả đáng khích lệ. Tại Hà Tĩnh, doanh nghiệp Formosa là doanh nghiệp bị ảnh hưởng nặng nề nhất trong vụ biểu tình quá khích tại khu kinh tế Vũng Áng được bồi thường không chỉ từ cơ quan bảo hiểm (1 triệu USD) mà còn nhận được khoản hỗ trợ từ chính quyền địa phương (1,5 triệu USD) (Lê Đức Hùng, 2014). Đây là động thái khá đặc biệt bởi không xuất phát từ quy định của luật pháp hay phán quyết của tòa án. Theo Tổng cục Thuế, trong tháng 5 và tháng 6/2014, Cục Thuế Hà Tĩnh đã tiếp nhận và giải quyết hoàn thuế giá trị gia tăng cho Formosa Hà Tĩnh với tổng số tiền là 1.028,6 tỷ đồng, trong đó số tiền hoàn thuế tháng 5 là 483 tỷ đồng, tháng 6 là 540,6 tỷ đồng. Tại Bình Dương, tới tháng 6/2014, 113 doanh nghiệp bị thiệt hại trong các vụ gây rối tại Bình Dương đã được nhận 114,7 tỉ đồng tiền tạm ứng bồi thường bảo hiểm. Bình Dương đã gia hạn thuế cho 8 doanh nghiệp với trị giá gần 1,4 tỷ đồng, giải quyết hoàn thuế cho 143 doanh nghiệp đạt hơn 523 tỷ đồng. Ngoài ra, tỉnh cũng giải quyết gia hạn nộp thuế cho 243 doanh nghiệp với số tiền gần 19 tỷ đồng; miễn, giảm tiền thuê hạ tầng, thuê đất năm 2014 cho 594 doanh nghiệp hơn với 155 tỷ. Để giúp doanh nghiệp phục hồi, ổn định sản xuất, ngành thuế cũng đã tạm dừng thanh tra, kiểm tra thuế đối với các đơn vị bị thiệt hại. Cục Hải quan tỉnh Bình Dương cũng cho biết ngành đã thực hiện miễn thuế nhập khẩu, không thu thuế giá trị gia tăng hàng nhập khẩu để phục vụ việc sửa chữa máy móc, thiết bị, linh kiện bị hư hại, tổn thất cho các doanh nghiệp; thực hiện gia hạn thuế đến 30 ngày; miễn thuế cho doanh nghiệp bị thiệt hại đối với loại hình gia công, sản xuất xuất khẩu máy móc thiết bị với số tiền gần 400 tỷ đồng. Công an tỉnh Bình Dương đã thu hồi và trao trả tài sản trị giá hơn 33 tỷ đồng cho các doanh nghiệp (Nguyệt Triều, 2014).

Thứ tư, không phải tất cả các chính sách đều được thực hiện hiệu quả như khi thiết kế. Cụ thể, trong tháng 9/2014, tỉnh Bình Dương đã thông qua gói hỗ trợ 1.000 tỉ đồng cho các doanh nghiệp thiệt hại vay vốn, phục hồi sản xuất. Mức cho vay phụ thuộc vào mức độ thiệt hại của doanh nghiệp, tỷ lệ vay tối đa

Không phổ biến.

bằng 50% vốn đầu tư nhưng không quá 50 tỉ đồng. Thời gian vay từ gói này là 3 năm; lãi suất 7%/năm, nhưng doanh nghiệp chỉ trả phân nửa lãi suất này (3,5%/năm), phần còn lại sẽ do ngân sách tỉnh hỗ trợ. Ngân hàng thương mại cổ phần Đầu tư và Phát triển Việt Nam (BIDV) được giao triển khai gói hỗ trợ này. Tuy nhiên, đến thời điểm tháng 6/2015, sau gần 1 năm thực hiện, tỉnh Bình Dương chỉ mới giải ngân được gần 154 tỉ đồng cho 5 doanh nghiệp từ gói hỗ trợ 1.000 tỉ đồng dành cho các đơn vị bị thiệt hại ở tỉnh này sau sự cố công nhân biểu tình đập phá vào giữa tháng 5/2014. Như vậy, có rất ít doanh nghiệp đăng ký vay vốn từ gói hỗ trợ này mặc dù theo tính toán của tỉnh Bình Dương vào thời điểm đưa ra gói hỗ trợ, có ít nhất 37 doanh nghiệp đủ điều kiện vay. Liên quan đến việc hỗ trợ doanh nghiệp bị thiệt hại nặng thông qua miễn, giảm tiền thuê đất, thuê cơ sở hạ tầng năm 2014, tỉnh Bình Dương cho biết chỉ mới có 10 doanh nghiệp yêu cầu hỗ trợ và đã được Sở Tài chính thông qua với số tiền hơn 9 tỉ đồng (Thái Ngọc, 2015).

Tóm lại, thông qua sự kiện Trung Quốc đưa giàn khoan vào vùng biển Việt Nam và hỗn loạn tại một số khu công nghiệp có sự hiện diện của doanh nghiệp Trung Quốc ở Bình Dương, Đồng Nai, Hà Tĩnh có thể rút ra một số nhận định sau:

Thứ nhất, thiệt hại do biểu tình quá khích gây ra lẽ ra có thể nhỏ hơn nếu chính quyền địa phương có quyết định nhanh chóng và dứt khoát hơn.

Thứ hai, khi khủng hoảng xảy ra, trong trường hợp này là biểu tình cực đoan của công nhân, chính quyền cần đưa ra thông điệp rõ ràng, cung cấp thông tin đầy đủ, kịp thời trên các phương tiện thông tin đại chúng chính thống, tránh trường hợp người dân bị nhiễu thông tin từ đó mất niềm tin vào cơ quan quản lý nhà nước.

Thứ ba, cơ quan quản lý nhà nước cần linh hoạt và chủ động đưa ra các chính sách hỗ trợ doanh nghiệp. Chính quyền các địa phương bị ảnh hưởng bởi hỗn loạn do biểu tình nói trên đã áp dụng các chính sách hỗ trợ về mặt tài chính (như miễn giảm thuế, hoàn thuế, giãn thời gian kiểm tra) hoặc phi tài chính (như hỗ trợ doanh nghiệp trong giao dịch xuất nhập khẩu).

Thứ tư, các chính sách đưa ra cần được kiểm tra, đánh giá hiệu quả theo định kỳ. Trong trường hợp chính sách tuy rất hay nhưng không phù hợp, không đến được các đối tượng cần tác động hoặc có vướng mắc khác thì cơ quan quản lý nhà nước cần kịp thời tìm hiểu nguyên nhân và có điều chỉnh phù hợp (chẳng hạn như trong trường hợp cho vay ưu đãi ở Bình Dương).

Thứ năm, bản thân các doanh nghiệp cần chủ động hơn trong việc chuẩn bị cho tình huống xấu bằng cách mua bảo hiểm tài sản doanh nghiệp. Khi tình huống không lường trước xảy ra, doanh nghiệp sẽ được bảo hiểm bồi thường giúp giảm bớt gánh nặng và tổn thất mà doanh nghiệp phải gánh chịu.

Thứ sáu, cần thiết kế kênh trao đổi thông tin hai chiều cởi mở, thuận tiện giữa doanh nghiệp với chính quyền để dễ dàng xử lý các vấn đề khi mới chỉ phát sinh.

2.5 Điểm mạnh, tồn tại, hạn chế ứng phó, chống chịu tác động của các diễn biến bất lợi ở thị trường trong nước và quốc tế và một số nguyên nhân

2.5.1 Điểm mạnh

Thứ nhất, nhìn chung, khả năng chống chịu của nền kinh tế Việt Nam đã dần được cải thiện. Nhờ vậy, tác động của các cú sốc từ bên ngoài tới nền kinh tế (nếu có) cũng diễn ra trong khoảng thời gian ngắn, ít để lại hậu quả nghiêm trọng. Tốc độ tăng trưởng GDP được duy trì, được hỗ trợ bởi tăng trưởng xuất khẩu khả quan. Giải ngân vốn FDI liên tục tăng trưởng khá và vẫn được hấp thụ khá hiệu quả. Tỷ giá được duy trì tương đối ổn định và năng lực điều hành linh hoạt hơn, gắn với cải thiện đáng kể niềm tin của thị trường vào công tác điều tỷ giá. Lạm phát được kiểm soát, không còn chịu nhiều áp lực tiền tệ và không gây áp lực lớn tới tăng trưởng.

Thứ hai, ngay trong những thời điểm khó khăn, Việt Nam có nhiều nỗ lực linh hoạt chuyển đổi mục tiêu ưu tiên; áp dụng các biện pháp phù hợp; có giải pháp xử lý kịp thời các hiệu ứng phụ. Tình hình tài khóa được thắt chặt hơn, dẫn đến bội chi ngân sách giảm xuống và tốc độ tăng nợ công được kiểm chế. Chính sách kinh tế vĩ mô chặt chẽ từ năm 2011-2012 đã xác định ưu tiên cao nhất là ổn định kinh tế vĩ mô, từ đó tạo điều kiện để thúc đẩy các cải cách về phía cung một cách mạnh mẽ, kiên trì và nhất quán hơn. Đây là điểm khác biệt rất lớn so với giai đoạn trước đó, khi mà sự lúng túng trong lựa chọn ưu tiên chính sách dẫn tới không thể giải quyết triệt để các bất ổn kinh tế vĩ mô.

Thứ ba, những nỗ lực cải cách thể chế, ổn định kinh tế vĩ mô, nâng cao hiệu quả phối hợp chính sách kinh tế vĩ mô được ưu tiên, góp phần, nâng cao và củng cố dư địa ứng phó với các cú sốc bất lợi có thể xảy ra. Những nỗ lực cải thiện môi trường kinh doanh, củng cố nền tảng kinh tế vĩ mô vẫn tiếp tục được đẩy mạnh và đi đúng hướng, tạo nền tảng vững chắc cho tăng trưởng bền vững củng cố niềm tin của người tiêu dùng, doanh nghiệp và nhà đầu tư.

Thứ tư, Việt Nam đã tận dụng tương đối tốt các lợi thế và năng lực cạnh tranh sẵn có để tạo động lực và nguồn lực cho ứng phó với các yếu tố bất lợi. Xuất khẩu tiếp tục là một điểm sáng với sức phục hồi nhanh và đà tăng trưởng duy trì trong một thời gian dài, ngay cả trong những thời điểm nền kinh tế phải đối mặt với tăng trưởng suy giảm, khủng hoảng tài chính và bất ổn kinh tế vĩ mô. Tính chung giai đoạn 2007-2011, xuất khẩu tăng trưởng bình quân 19,5%/năm, cao hơn chỉ tiêu 16%/năm đặt ra trong kế hoạch 5 năm 2006-2010. Tương tự, thu hút vốn FDI cũng là một kênh cung cấp vốn quan trọng cho nền kinh tế, đặc biệt trong những thời điểm khó khăn. Ví dụ, năm 2008-2009, thu

hút FDI vẫn đạt những mức cao kỷ lục (71,7 triệu USD và 21,9 triệu USD vốn đăng ký mới và tăng thêm). Theo đó, ở một chừng mực nhất định, Việt Nam đã tận dụng được tiềm năng xuất khẩu và chuyển hóa những tiềm năng ấy thành động lực hỗ trợ tăng trưởng, xử lý tác động của các tác động bất lợi và cải thiện cuộc sống dân cư.

Chính sách điều tiết nhập khẩu đã được thực hiện hiệu quả và phù hợp hơn với luật chơi quốc tế. Các rào cản kỹ thuật đã được vận dụng một cách tinh vi hơn, đảm bảo không trái với các cam kết quốc tế nhưng vẫn hỗ trợ tích cực cho các mục tiêu chính sách (hạn chế nhập khẩu nhiều mặt hàng xa xỉ hoặc đầu vào sản xuất trong nước đã sản xuất được, v.v.)

Thứ sáu, Chính phủ đã có những nỗ lực đáng ghi nhận nhằm tăng cường sự đồng thuận, phối hợp chặt chẽ, chia sẻ trách nhiệm giữa Chính phủ, doanh nghiệp, người dân. Công tác thông tin, tuyên truyền được cải thiện, nâng cao tính minh bạch và khả năng giải trình chính sách.

Sau khi đã thống nhất về tư tưởng và định hướng trong xử lý khủng hoảng, cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương trở nên phản ứng khá linh hoạt và chủ động đưa ra các chính sách. Đặc trưng của các chính sách xử lý khủng hoảng khác với chính sách thông thường và cần có sự chuẩn bị sẵn về nguồn lực (tài chính, con người). Vì chính quyền các địa phương được quyền sử dụng trong khả năng ngân sách của mình cho những hoạt động đột xuất nên đã thiết kế các hoạt động xử lý khủng hoảng khá linh hoạt. Chẳng hạn, chính quyền địa phương đã áp dụng các chính sách hỗ trợ về mặt tài chính (như miễn giảm thuế, hoàn thuế, giãn thời gian kiểm tra) hoặc phi tài chính (như hỗ trợ doanh nghiệp trong giao dịch xuất nhập khẩu) cho các doanh nghiệp bị ảnh hưởng bởi biểu tình vào tháng 5/2014.

2.5.2 Tồn tại, hạn chế

Thứ nhất, thiệt hại do các diễn biến bất lợi gây ra có thể nhỏ hơn nếu chính quyền địa phương trung ương và địa phương có thể ra quyết định nhanh chóng và dứt khoát hơn. Nguyên nhân của tình trạng ra quyết định chậm trễ của tình trạng này là do nhìn chung chính quyền địa phương ở Việt Nam khá phụ thuộc vào chỉ đạo từ cấp cao hơn và chưa có nhiều kinh nghiệm trong xử lý khủng hoảng. Bởi vậy, khi khủng hoảng xảy ra, việc xin chỉ đạo từ cấp trên và chờ có quyết định từ cấp trên xuống mất nhiều thời gian trong khi việc xử lý khủng hoảng cần thực hiện ngay và có những quyết định dứt khoát.

Thứ hai, khi khủng hoảng xảy ra, chính quyền chưa đưa ra được các thông điệp rõ ràng, cung cấp thông tin đầy đủ, kịp thời trên các phương tiện thông tin đại chúng chính thống, khiến nhiều trường hợp người dân, doanh nghiệp phải dựa vào những nguồn không đáng tin cậy, dẫn tới bị nhiễu thông tin, đôi khi bị lợi dụng bởi những tác nhân xấu. Từ đây có thể dẫn tới nguy cơ là các phản ứng

của các đối tượng này đôi khi thái quá khiến cho tình trạng khủng hoảng có nguy cơ lan rộng hơn, nhanh hơn và gây thiệt hại nhiều hơn.

Thứ ba, các chính sách ứng phó với khủng hoảng trong một số trường hợp còn thiếu sự phù hợp về thời điểm, phạm vi, liều lượng, và thậm chí cả tổ chức thực thi. Nguyên nhân của tình trạng này là do đầu vào của việc xây dựng chính sách và ra các quyết định là thông tin còn thiếu và chưa chính xác. Thông tin chưa đủ do Việt Nam chưa có một ngân hàng dữ liệu, cũng như sự cát cứ về mặt thông tin giữa các cơ quan quản lý nhà nước. Các cơ quan quản lý nhà nước có tư duy giữ thông tin riêng trong quản lý ngành của mình, địa phương mình. Thông tin chưa chính xác còn nằm ở tư duy điều hành ngắn hạn theo nhiệm kỳ của một số cấp lãnh đạo cả trung ương lẫn địa phương. Muốn khắc phục được tình trạng này cần xây dựng một ngân hàng dữ liệu quốc gia, thiết kế kênh trao đổi thông tin cởi mở, thuận tiện giữa các cơ quan quản lý nhà nước, loại bỏ tư duy nhiệm kỳ trong quản lý kinh tế, tạo ra kênh thông tin giữa người dân, doanh nghiệp với chính quyền để dễ dàng xử lý các vấn đề khi mới chỉ phát sinh. Dữ liệu được xây dựng nói trên cần phải được đánh giá bởi các tổ chức độc lập có uy tín trong và ngoài nước.

Thứ tư, các chính sách ứng phó sau khi được xây dựng và thực thi ít được kiểm tra, đánh giá hiệu quả thực hiện theo định kỳ. Trong trường hợp chính sách tuy rất hay nhưng không phù hợp, không đến được các đối tượng cần tác động thì cơ quan quản lý nhà nước cần tìm hiểu nguyên nhân và có điều chỉnh phù hợp (trường hợp cho vay ưu đãi ở Bình Dương). Đây chính là những bài học kinh nghiệm quan trọng để nâng cao khả năng chống chịu với khủng hoảng trong tương lai khi xảy ra những vụ việc tương tự.

Thứ năm, tình hình nợ công, nợ xấu có thể ảnh hưởng tới dự án ngân sách để thực hiện các mục tiêu ưu tiên và ứng phó với rủi ro. Phát hành trái phiếu quốc tế không còn là lựa chọn ít tổn kém trong bối cảnh thị trường tài chính quốc tế ngày càng nhiều biến động và dễ tổn thương, dẫn tới những rủi ro về tỷ giá hoặc các tác động lan tỏa khác với những diễn biến khó lường và mức độ ảnh hưởng lớn hơn. Trong khi đó, ưu đãi về vốn vay của Việt Nam đang dần thu hẹp khi trở thành nước thu nhập trung bình.

Tình hình tài khóa đang được thắt chặt hơn, tuy nhiên, cắt giảm đầu tư công của những năm qua được cho là chưa hẳn đã là bền vững về lâu dài khi Việt Nam vẫn cần đầu tư nhiều cho cơ sở hạ tầng để hỗ trợ tăng trưởng trong tương lai. Điều hành tài khóa chưa thực sự chủ động hướng tới ứng phó với các cú sốc. Các giải pháp hướng tới giảm thâm hụt ngân sách chủ yếu tập trung cải cách nguồn thu, trong khi chưa quan tâm đúng mức tới cơ cấu lại chi, chưa gắn chặt chẽ với xử lý gian lận và nợ đọng thuế, trong khi phản ứng khá nhanh trong việc đưa ra các quyết định/đề xuất tăng thuế. Phát hành TPCP, vốn luôn được coi là một kênh huy động vốn hữu hiệu cho đầu tư và tăng trưởng, đôi khi bị tận

dụng quá mức, có thể dẫn tới khả năng chèn lấn đầu tư tư nhân, khu vực xương sống của nền kinh tế.

Thứ sáu, chênh lệch giàu nghèo ngày càng có xu hướng nói rộng, chính sách hỗ trợ, giảm thiểu tác động của quá trình phát triển và hội nhập tới các nhóm yếu thế, dễ bị tổn thương chưa thực sự phát huy hiệu quả.

2.5.3 Nguyên nhân của tồn tại, hạn chế

Thứ nhất, mô hình tăng trưởng với các động lực tăng trưởng dựa chủ yếu vào mở rộng các nguồn lực đầu vào (vốn, lao động, tài nguyên) đã tới hạn, dư địa gia tăng hơn nữa các yếu tố này ngày càng bị thu hẹp. Giai đoạn 2007-2010 đã chứng kiến tăng trưởng dựa vào yếu tố vốn đi quá giới hạn với những hệ lụy làm mất đi đà tăng trưởng của hơn một thập kỷ trước đó, kéo theo đó là bất ổn kinh tế vĩ mô và chất lượng tăng trưởng³² chững lại. Hơn nữa, các “nút thắt cổ chai” của tăng trưởng, bao gồm kết cấu hạ tầng yếu kém, thể chế và hiệu quả quản lý chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển, chất lượng lao động thấp cũng làm cho nền kinh tế nói chung không thể hấp thụ và sử dụng hiệu quả các nguồn lực sẵn có. Trong khi đó, tài nguyên đang dần cạn kiệt, hậu quả về biến động môi trường - xã hội của tăng trưởng kinh tế có dấu hiệu tác động tiêu cực trở lại đối với tăng trưởng kinh tế và chất lượng cuộc sống. Chính tăng trưởng chủ yếu dựa vào các yếu tố đầu vào làm tăng tổng cầu trong khi mô hình tăng trưởng kém hiệu quả không tạo ra nhiều nguồn cung mới, gây ra mất cân đối cung - cầu phải nhập siêu lớn, gây sức ép lên tỷ giá, buộc phải hạ giá VNĐ là nguyên nhân gây ra lạm phát và bất ổn vĩ mô những năm qua. Mô hình tăng trưởng nói trên tất yếu sẽ giảm dần tốc độ tăng trưởng, kể cả trong bối cảnh đẩy mạnh hợp tác kinh tế quốc tế để tạo thêm cơ hội và nâng cao khả năng tận dụng cơ hội do hội nhập kinh tế quốc tế mang lại nhằm hỗ trợ tăng trưởng.

Thứ hai, cơ cấu kinh tế ngành còn tập trung quá nhiều vào khai thác tài nguyên, sử dụng nhiều tài nguyên thiên nhiên và lao động phổ thông với lợi thế so sánh tĩnh, trong khi chưa tạo dựng được những ngành có lợi thế so sánh động đủ năng lực cạnh tranh quốc tế. Doanh nghiệp nhìn chung vẫn ở vị trí thấp trong chuỗi giá trị, sản xuất của khu vực và quốc tế. Công nghiệp chủ yếu là gia công, hàm lượng nội địa và giá trị gia tăng thấp, trình độ công nghệ và hàm lượng chế biến, chế tạo của các ngành công nghiệp còn khiêm tốn. Nông nghiệp vẫn là một nền sản xuất nhỏ, phân tán, manh mún. Ngành nông nghiệp của Việt Nam vẫn còn phải đối mặt với nhiều nguy cơ (thị trường, giá cả, tác động của môi trường, khí hậu), dẫn tới rủi ro về sinh kế và đời sống của một bộ phận đông đảo người dân sống dựa vào nông nghiệp.

³² Chất lượng tăng trưởng được hiểu là tăng trưởng trên cơ sở tăng năng suất và hiệu quả sử dụng các nguồn lực, tăng trưởng dựa nhiều hơn vào các nhân tố thúc đẩy tăng trưởng năng suất lao động (nhất là vốn con người và công nghệ), tạo cơ hội cho mọi người dân tham gia và hưởng lợi từ tăng trưởng (mang nội hàm của *tăng trưởng bao trùm*, trong đó có chức năng phân phối sơ cấp/lần đầu của tăng trưởng) và bảo vệ môi trường được *chú trọng ngay trong quá trình tăng trưởng* (mang nội hàm của *tăng trưởng xanh*).

Không phổ biến.

Thứ ba, cơ cấu thành phần kinh tế chưa thực sự chuyển biến tích cực như mong muốn, dẫn tới hạn chế trong phân bổ và hiệu quả sử dụng nguồn lực. Quan điểm kinh tế nhà nước là chủ đạo dẫn đến sự gia tăng độc quyền và ứ đọng cho DNNN chưa tương xứng với hiệu quả mà khu vực này mang lại. DNNN chưa (khó có thể) phát huy được vai trò dẫn dắt phát triển và ứng dụng tiến bộ công nghệ. Phát triển khu vực kinh tế tư nhân, dù được quan tâm và có nhiều bước thành tựu trong thời gian gần đây, nhưng vẫn còn nhiều yếu kém, chưa thể là động lực tăng trưởng chính của nền kinh tế. Trong khi đó, khu vực kinh tế FDI cũng chưa đáp ứng được mục tiêu chuyên giao, nâng cao và phát triển năng lực công nghệ của nền kinh tế.

Thứ tư, quá trình cải cách cơ cấu diễn ra chậm, ảnh hưởng tới khả năng phục hồi của nền kinh tế, đặc biệt khi khả năng thúc đẩy tăng trưởng dựa vào tăng đầu tư đang dần tới hạn/chậm lại.

Thứ năm, năng lực phân tích và dự báo, cảnh báo rủi ro còn thấp, phần nào hạn chế khả năng và hiệu quả ứng phó trước các cú sốc bất lợi của nền kinh tế. Do thiếu nền tảng về tư duy hoạch định chính sách trong nền kinh tế thị trường, vai trò của công tác phân tích dự báo rủi ro chưa được phát huy đúng mức, chất lượng vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu ngày càng cao của công tác tham mưu trong quá trình hoạch định chính sách ở tầm vĩ mô và còn cần được cải thiện rất nhiều về phạm vi, tần suất và độ chính xác. Điều này đặc biệt có ý nghĩa khi các diễn biến kinh tế - xã hội trong và ngoài nước ngày càng nhanh chóng, khó lường hơn với những khác biệt đáng kể so với các giai đoạn trước đó.

Thứ sáu, tư duy hội nhập kinh tế quốc tế trong bối cảnh CMCN 4.0 chưa định hình rõ nét, chuẩn bị hội nhập kinh tế quốc tế còn chưa thực sự tích cực. Thực tế này phần nào cũng hạn chế khả năng tận dụng lợi thế để nắm bắt cơ hội do hội nhập mang lại, cũng như khả năng ứng phó với những diễn biến mới của nền kinh tế khu vực và thế giới.

3 Phân tích định lượng

Đánh giá định lượng về khả năng chống chịu của nền kinh tế, dù ở cấp độ tổng thể, là một nhiệm vụ không dễ. Khó khăn xuất phát từ một số nguyên nhân chính. *Thứ nhất*, Việt Nam còn thiếu những chỉ số đủ tần suất và/hoặc đủ khả năng đại diện cho khả năng chống chịu của nền kinh tế, đặc biệt là ở cấp địa phương và ngành hàng. Ngay ở cấp độ tổng thể, GDP là một chỉ số tương đối toàn diện, song vẫn bị chỉ trích nhiều trong thời gian gần đây do đóng góp của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài tương đối nhiều, trong khi GDP theo thành phần kinh tế lại không được công bố định kỳ hàng quý. *Thứ hai*, Việt Nam chưa có cơ quan độc lập xác định và công bố các điểm uốn/thời điểm biến động đột ngột của nền kinh tế.

Trong phạm vi hạn hẹp, nghiên cứu này tập trung đánh giá khả năng chống chịu của nền kinh tế ở cấp độ tổng thể. Cách tiếp cận đánh giá hoàn toàn là gián tiếp, dựa trên 3 khía cạnh: (i) mức độ ổn định của một số biến số kinh tế vĩ mô khi chuyển sang khung khổ chính sách tiền tệ lạm phát mục tiêu; (ii) dự địa sử dụng chính sách tiền tệ và tài khóa để thúc đẩy phục hồi tăng trưởng kinh tế giai đoạn 2018-2020; và (iii) khả năng điều hành tỷ giá từ góc độ cảnh báo áp lực tỷ giá.

3.1 *Đánh giá mức độ ổn định của một số biến số kinh tế vĩ mô khi chuyển sang khung khổ chính sách tiền tệ theo lạm phát mục tiêu*

Để đánh giá khả năng áp dụng khuôn khổ điều hành chính sách tiền tệ theo lạm phát mục tiêu ở Việt Nam, phần này dựa vào cách tiếp cận như trong nghiên cứu của Võ Trí Thành và cộng sự (2015). Cụ thể, nhóm tác giả đánh giá xem so với khuôn khổ điều hành chính sách tiền tệ hiện nay, việc chuyển sang điều hành chính sách tiền tệ theo lạm phát mục tiêu đầy đủ có mang lại lợi ích cho Việt Nam hay không. Lợi ích này có thể được thể hiện bằng *mức độ ổn định* của các chỉ số kinh tế vĩ mô khác, trong bối cảnh lạm phát trở nên ổn định hơn.³³

Cụ thể

$$Y_t = f(\pi_t, A_t, \varepsilon_t).$$

Trong đó, Y_t là vector của các biến số cần quan tâm tại thời điểm t , π_t là giá trị của lạm phát (hoặc biến trễ của lạm phát) tại thời điểm t , A_t là vector các biến số khác (bao gồm cả các nhân tố xác định, xu thế và các biến trễ) có ảnh hưởng đến biến số cần quan tâm tại thời điểm t , ε_t là sai số ngẫu nhiên khác tại thời điểm t . Chẳng hạn, Y_t có thể bao gồm các biến số như tăng trưởng kinh tế, tăng trưởng xuất khẩu, cung tiền và dư nợ tín dụng, v.v.

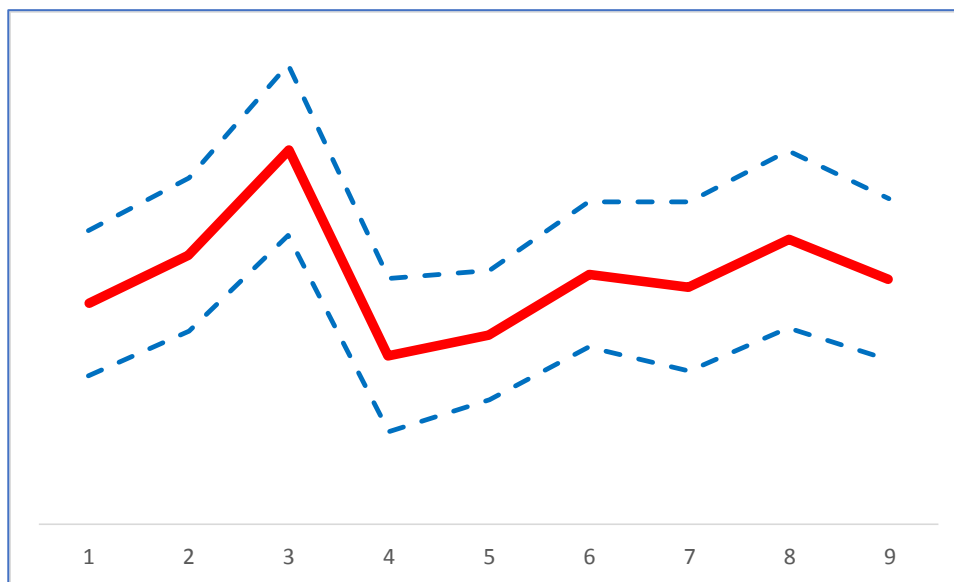
³³ Có thể dựa trên các cách đánh giá khác về phúc lợi của người dân và doanh nghiệp khi quyết định của họ ít chịu ảnh hưởng của biến động lạm phát hơn (và có kỳ vọng lạm phát “hợp lý” hơn). Tuy nhiên, do hạn chế về số liệu và kỹ thuật nên Nghiên cứu này không thực hiện được đánh giá theo các tiêu chí này.

Theo cách tiếp cận trên, lạm phát được coi là biến mục tiêu chính sách (dù chỉ là cách hiểu bởi trên thực tế NHNN phải vận dụng các công cụ chính sách tiền tệ trung gian để hướng tới mục tiêu lạm phát), và việc hiện thực hóa mục tiêu chính sách này sẽ ảnh hưởng đến các biến số kinh tế vĩ mô khác. Với việc thực hiện mục tiêu lạm phát trong một vùng nào đó, điều này sẽ dẫn đến các vùng giá trị khác nhau của các biến số khác trong vector Y_t . Chẳng hạn, khi định hướng mục tiêu lạm phát trong khoảng $[\pi_1; \pi_2]$ thì mục tiêu tăng trưởng kinh tế sẽ dao động trong khoảng $[g_1; g_2]$; từ đó, nhóm tác giả có thể tính được mức độ biến động (thể hiện qua độ lệch chuẩn hay hệ số biến thiên so với giá trị thực tế). Để tính toán được giá trị mức độ biến động nói trên, nhằm đơn giản hóa việc tính toán, nhóm tác giả giả thiết lạm phát được phân phối đều trong khoảng $[\pi_1; \pi_2]$ (tức là xác suất để đạt được $\pi_0 \in [\pi_1; \pi_2]$ là $\text{Prob}(\pi_t = \pi_0) = \frac{1}{\pi_2 - \pi_1}$), còn giá trị các biến số được quan tâm cũng sẽ phân phối đều trong các khoảng giá trị tương ứng. Khi ấy, phương sai của các biến số g_t được quan tâm là:

$$\text{Var}(g_t) = \frac{(g_2 - g_1)^2}{12}$$

Khi lặp lại các bước trên với từng thời điểm, ta có thể thu được mức độ biến động của các biến số kinh tế tại các thời điểm khác nhau. Hình 26 thể hiện diễn biến của biến số kinh tế được mô phỏng, với các đường nét đứt thể hiện giới hạn biến động trên và dưới của biến số, tương ứng với diễn biến lạm phát trong vùng mục tiêu.

Hình 26: Mô phỏng diễn biến của biến số kinh tế trong một vùng giá trị



Nguồn: Mô phỏng của nhóm tác giả.

Để hình dung mức độ biến động của giá trị mô phỏng so với giá trị thực tế của biến số g_t , nhóm tác giả sử dụng hệ số biến thiên

$$CV_{gt} = \frac{\sqrt{\text{Var}(g_t)}}{\bar{g}_t} \cdot 100\%$$

Không phổ biến.

Trong đó, CV_{gt} là hệ số biến thiên của biến g_t , $Var(g_t)$ là phương sai của các giá trị mô phỏng; \bar{g}_t là giá trị thực tế của biến tại thời điểm t .

Trên cơ sở hệ số biến thiên này (trong mối tương quan so với vùng LPMT, nhóm tác giả có thể đánh giá được *mức độ ổn định* của biến số cần được quan tâm, *giả thiết rằng Việt Nam đã chuyển sang áp dụng khuôn khổ điều hành CSTT theo LPMT*.

Theo cách tiếp cận trên, việc đánh giá biến động của các biến số kinh tế khác nhau - khi lạm phát ổn định trong một vùng mục tiêu định trước – không đơn giản chỉ dựa vào ước lượng các phương trình trực tiếp giữa lạm phát và các biến này. Điều này là do các phương trình đơn giản sẽ khó đánh giá được tác động qua lại giữa các biến số. Chính vì vậy, nhóm tác giả sử dụng mô hình kinh tế lượng vĩ mô dạng cấu trúc của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương, số liệu năm (phiên bản 2) để đánh giá tác động với các biến số khác nhau, với kịch bản tổng phương tiện thanh toán (M2) và dư nợ tín dụng được điều hành (như hai biến nội sinh) nhằm giúp lạm phát nằm trong vùng mục tiêu đề ra. Trên thực tế, các mô hình số liệu quý chưa thể được sử dụng để đánh giá các tác động theo cách tiếp cận trên, chủ yếu do chỉ tiêu lạm phát của Việt Nam hiện chưa được phân theo năm.

Hộp 4: Mô hình kinh tế lượng vĩ mô dạng cấu trúc, phiên bản 2 của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương

Mô hình kinh tế lượng vĩ mô dạng cấu trúc, sử dụng số liệu năm – Phiên bản thứ hai được nâng cấp trên cơ sở Phiên bản đầu, và bắt đầu sử dụng ở Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương từ năm 2008. Mô hình này có các đặc điểm sau:

- Sử dụng ECM;
- Gồm 5 khối là: (1) GDP theo ngành kinh tế; (2) GDP theo chi tiêu cuối cùng; (3) Phân phối thu nhập; (4) Giá cả; và (5) Ngân sách (*Lưu ý các biến tiền tệ được coi là biến ngoại sinh – chính sách, không có khối tiền tệ riêng*).
- Bao gồm 60 phương trình, trong đó có 28 phương trình đẳng thức; 32 phương trình hành vi;
- 99 biến, trong đó có 60 biến nội sinh, 39 biến ngoại sinh.
- Tần suất dữ liệu: Năm (từ năm 1990 đến năm 2017).
- Khung khổ số liệu: Hệ thống tài khoản quốc gia (SNA), có tính toán một số số liệu không có sẵn trong SNA từ nguồn thông tin của các Bộ, ngành. Tuy vậy, từ năm 2012, số liệu về GDP theo khu vực kinh tế đã được điều chỉnh lại do TCTK đã chuyển sang sử dụng giá 2010. Từ năm 2015, TCTK cũng công bố GDP theo khu vực kinh tế, trong đó có thêm khoản mục thuế sản phẩm trừ trợ cấp sản phẩm.

Nguồn: Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.

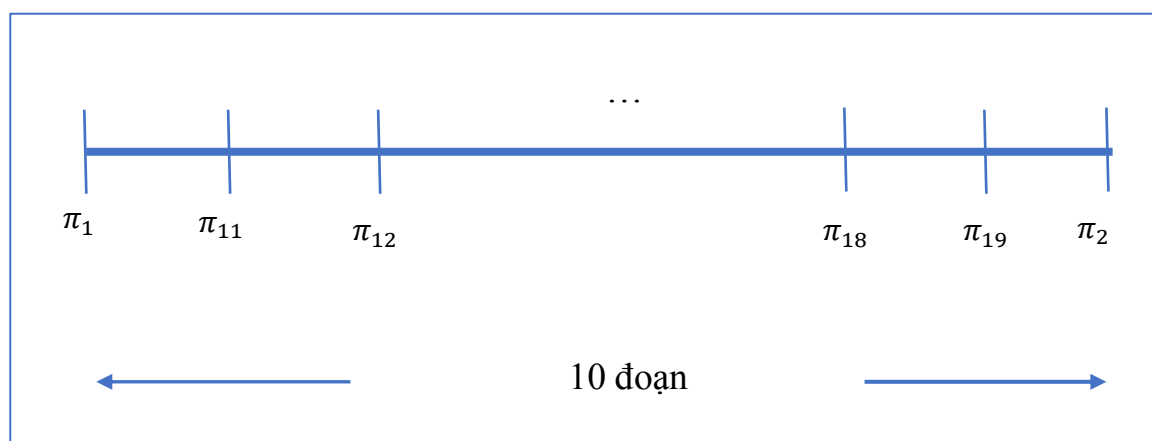
Như vậy, để áp dụng mô hình kinh tế lượng vĩ mô dạng cấu trúc nhằm đánh giá tác động đối với các biến số kinh tế vĩ mô chủ chốt khi chuyển sang khuôn khổ điều hành chính sách tiền tệ theo lạm phát mục tiêu, mô hình này phải được điều chỉnh một chút. Theo đó, biến số lạm phát được chuyển thành biến ngoại sinh, còn dư nợ tín dụng và tổng phương tiện thanh toán (M2) sẽ trở thành biến nội sinh.

Cách tiếp cận trên dựa trên nhiều giả thiết nhất định và có một số hạn chế. *Thứ nhất*, cách tiếp cận đều giả thiết Việt Nam đã đáp ứng được điều kiện về chế độ tỷ giá thả nổi – vốn là một trong những điều kiện quan trọng để vận dụng thành công khuôn khổ chính sách tiền tệ theo lạm phát mục tiêu. *Thứ hai*, cách tiếp cận đều không lượng hóa được tác động của những khó khăn, cản trở trong quá trình chuyển đổi. Đáng lưu ý, những khó khăn, cản trở ấy có thể trở thành những cú sốc kỹ thuật, ảnh hưởng đến khả năng điều hành chính sách tiền tệ cũng như duy trì sức chống chịu của nền kinh tế. *Thứ ba*, cách tiếp cận này nói chung và phương pháp sử dụng mô hình kinh tế lượng vĩ mô không tính được diễn biến kỳ vọng của các thành viên thị trường, mà ngầm giả thiết rằng kỳ vọng lạm phát chính bằng định hướng chính sách của NHNN. Như vậy, giả thiết ngầm định là các thành viên thị trường tin tưởng tuyệt đối vào công bố mục tiêu lạm phát của NHNN. Sâu xa hơn, điều này cũng hàm ý rằng thông tin (liên quan đến điều hành lạm phát) là hoàn hảo. Đây rõ ràng là điều không thực tế. *Thứ tư*, cách tiếp cận này cũng ngầm giả thiết phúc lợi/sức chống chịu của người dân và doanh nghiệp ổn định hơn khi khuôn khổ chính sách tiền tệ được điều hành hướng mục tiêu lạm phát. Rõ ràng, chỉ dựa vào mức độ ổn định của các biến số kinh tế vĩ mô là không đủ (dù theo bất cứ tiêu chuẩn nào). *Thứ năm*, giả thiết về hàm phân phối (phân phối đều) của các biến số còn quá đơn giản. Điều này giúp tạo thuận lợi cho quá trình phân tích, song có thể ảnh hưởng đến độ chính xác. Trên thực tế, các biến số kinh tế vĩ mô có thể tuân theo nhiều quy trình ngẫu nhiên khác nhau và phân phối xác suất tại mỗi thời điểm không nhất thiết phải tuân theo hàm phân phối đều. Việc cân nhắc với các hàm phân phối xác suất khác (chẳng hạn như phân phối t hay phân phối chuẩn) sẽ đòi hỏi khối lượng công việc rất lớn và vượt quá phạm vi của nghiên cứu này.

Trong phạm vi nghiên cứu này, giai đoạn được xem xét là từ 2007 đến 2017. Trong phần này, nhóm tác giả sử dụng mục tiêu lạm phát theo chỉ số lạm phát chung (dựa trên chỉ số CPI bình quân). Với chỉ số lạm phát chung, vùng mục tiêu là từ 3-4%/năm, áp dụng chung cho cả giai đoạn 2007-2017. Trong mỗi Kịch bản, vùng lạm phát mục tiêu được chia làm 10 đoạn đều nhau (tức là 11 điểm). Với mỗi điểm lạm phát mục tiêu, mô hình sẽ được sử dụng để mô phỏng diễn biến của các biến số kinh tế vĩ mô khác. Từ tập hợp kết quả với 11 điểm lạm phát mục tiêu, nhóm tác giả sẽ tính ra được vùng giá trị của các biến số cũng như độ biến thiên của các biến số này.³⁴

³⁴ Dựa trên phương sai.

Hình 27: Chia nhỏ vùng lạm phát mục tiêu



Nguồn: Võ Trí Thành và cộng sự (2015).

Do khuôn khổ hạn hẹp, nhóm tác giả chỉ trình bày kết quả mô phỏng về mức độ ổn định của các biến số chính: (i) tăng trưởng kinh tế; (ii) tăng trưởng xuất khẩu; (iii) tốc độ tăng dư nợ tín dụng; (iv) tốc độ tăng M2. Mục tiêu tăng trưởng kinh tế và tăng trưởng xuất khẩu là hai trong số những mục tiêu kinh tế - quan trọng nhất mà công tác điều hành chính sách tiền tệ cần hướng tới. Trong khi đó, tốc độ tăng dư nợ tín dụng và tốc độ tăng M2 là hai mục tiêu trung gian của CSTT có thể được mô hình hóa. Mức độ biến động của hai biến số này cho thấy mức độ nỗ lực cần thiết của NHNN để điều hành hướng mục tiêu lạm phát tương ứng.

Hình 28 cho thấy diễn biến của các biến số tăng trưởng kinh tế, tăng trưởng xuất khẩu, tốc độ tăng M2 và tăng trưởng tín dụng trong các năm 2007-2013, nếu giả thiết chính sách tiền tệ đã được điều hành nhằm giữ mức lạm phát chung ở mức 3-4%/năm.

Tăng trưởng kinh tế dao động tương đối ít. Điều này được thể hiện qua dao động tương đối nhỏ, tương ứng với mức biến động của lạm phát chung từ 3-4%. Vùng biến động hẹp nhất là năm 2012 (0,11 điểm phần trăm). Trong khi đó, vùng biến động lớn nhất xảy ra với năm 2014 (0,45 điểm phần trăm). Mức tăng trưởng đạt được tương ứng với lạm phát chung ở mức 4% (duy trì đều qua các năm) đều *thấp hơn đáng kể* so với mức tăng trưởng thực tế trong giai đoạn 2007-2014, và cao hơn trong giai đoạn 2015-2017. Với năm 2007, chênh lệch giữa tăng trưởng kinh tế mô phỏng (với lạm phát 4%) và mức tăng trưởng thực tế gần 1,01 điểm phần trăm. So với giá trị tăng trưởng thực tế trong giai đoạn, mức độ biến thiên của tăng trưởng kinh tế dưới khuôn khổ chính sách tiền tệ theo lạm phát mục tiêu là không lớn, chỉ đạt từ 0,5-1,82%. Mức độ biến động đã ổn định hơn trong giai đoạn 2015-2017, ít nhiều cho thấy khả năng chống chịu tốt hơn của tăng trưởng kinh tế.

Tăng trưởng xuất khẩu dao động tương đối nhiều. Cần lưu ý là đơn vị đo tại Hình 28b lớn hơn rất nhiều so với Hình 28a. Vùng biến động nhỏ nhất xảy ra với năm 2009 (0,67 điểm phần trăm). Xuất khẩu giảm khá mạnh trong năm

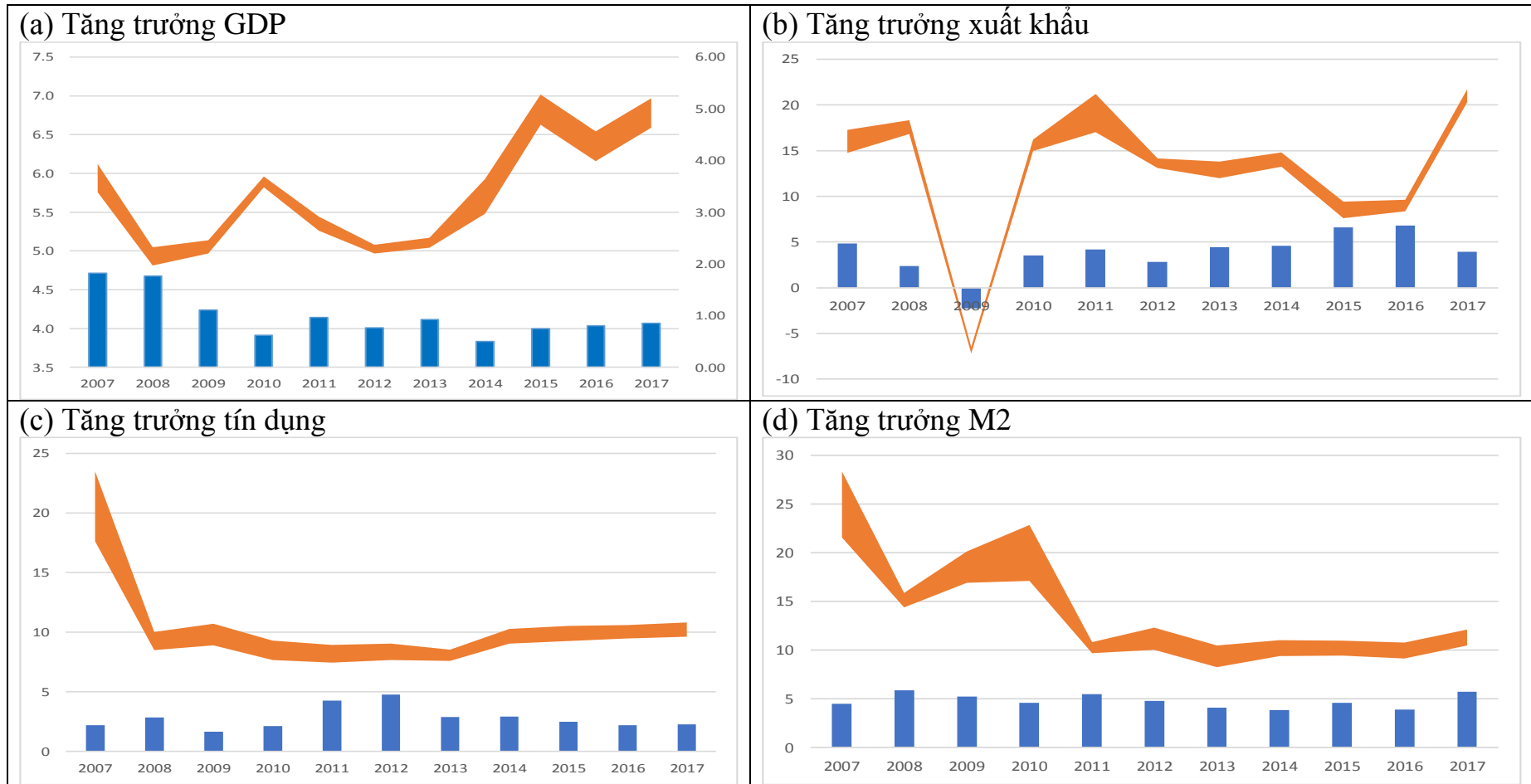
2009, do tác động của khủng hoảng tài chính thế giới và suy thoái kinh tế toàn cầu. Vùng biến động lớn nhất là năm 2011 (4,16 điểm phần trăm). So với giá trị tăng trưởng thực tế trong giai đoạn, mức độ biến thiên của tăng trưởng xuất khẩu dưới khuôn khổ chính sách tiền tệ theo lạm phát mục tiêu cũng tương đối lớn, từ 2,24-6,79%. Với năm 2011, chênh lệch giữa tăng trưởng xuất khẩu mô phỏng (với lạm phát 4%) và mức tăng trưởng thực tế thậm chí còn vượt 13 điểm phần trăm. Như vậy, việc điều hành mục tiêu xuất khẩu có thể gặp khó khăn hơn rất nhiều, do mức độ biến động lớn. Khác với tăng trưởng kinh tế, mức tăng trưởng xuất khẩu tương ứng với lạm phát chung ở mức 4% (duy trì đều qua các năm) bắt đầu vượt mức tăng trưởng xuất khẩu thực tế kể từ năm 2014.

Nhìn từ góc độ điều hành của NHNN, tăng trưởng tín dụng cũng dao động tương đối nhiều. Mức dao động dường như lớn hơn so với dao động của tăng trưởng kinh tế, song thấp hơn một chút so với tăng trưởng xuất khẩu. Vùng biến động nhỏ nhất xảy ra với năm 2013 (0,95 điểm phần trăm). Đáng lưu ý, mức biến động có thể rất lớn vào năm 2007 (gần 5,85 điểm phần trăm). Cần lưu ý năm 2007 là năm Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới và hoạt động kinh tế - đầu tư gia tăng rất mạnh. Kể từ các năm 2008-2017, vùng biến động nhỏ hơn rất nhiều, chỉ khoảng từ 0,95-1,82 điểm phần trăm/năm. Biến động của tăng trưởng tín dụng giữa các năm 2008-2017 cũng không lớn. So với giá trị tăng trưởng thực tế trong giai đoạn, mức độ biến thiên của tăng trưởng tín dụng dưới khuôn khổ chính sách tiền tệ theo lạm phát mục tiêu cũng tương đối lớn, từ 1,64-4,75%. Mức biến động nhỏ nhất vào năm 2009 (1,64%), chủ yếu do nền kinh tế đang gặp áp lực suy giảm. Mức tăng trưởng tín dụng tương ứng với lạm phát chung ở mức 4% (duy trì đều qua các năm) đều *thấp hơn đáng kể* so với mức tăng trưởng tín dụng thực tế (Hình 28c).

Tăng trưởng M2 thậm chí còn dao động nhiều hơn so với tăng trưởng tín dụng. Biến động lớn nhất vào năm 2007 (gần 6,79 điểm phần trăm). Trong các năm 2008-2010, mức biến động cũng tương đối lớn, khoảng từ 1,53-5,79 điểm phần trăm. Tăng trưởng M2 mô phỏng chỉ ổn định hơn trong các năm 2011-2017, vùng biến động nhỏ hơn rất nhiều, chỉ khoảng từ 1,14-2,28 điểm phần trăm/năm. Biến động của tăng trưởng M2 giữa các năm 2011-2017 nhìn chung không lớn như giai đoạn 2007-2010. So với giá trị tăng trưởng thực tế trong giai đoạn, mức độ biến thiên của tăng trưởng M2 dưới khuôn khổ chính sách tiền tệ theo lạm phát mục tiêu cũng tương đối lớn, từ 3,84-5,87%. Mức tăng trưởng M2 tương ứng với lạm phát chung ở mức 4% (duy trì đều qua các năm) đều *thấp hơn đáng kể* so với mức tăng trưởng M2 thực tế (Hình 28d).

Như vậy, nếu kiên định hơn với ổn định lạm phát một cách có hệ thống, Việt Nam lẽ ra có thể cải thiện khả năng chống chịu của nền kinh tế trong giai đoạn 2007-2017, giữ được nhiều dư địa điều hành tiền tệ, tín dụng hơn, trong khi mức đánh đổi (về tăng trưởng GDP, tăng trưởng xuất khẩu) là không nhiều. Thậm chí, đà phục hồi tăng trưởng kinh tế có thể còn rõ nét hơn – điều mà thực tế phải đến 2016-2017 mới hiện hữu.

Hình 28: Mức độ ổn định của các biến số kinh tế vĩ mô, 2007-2017 (%)



Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả.

Ghi chú: Vùng bôi đậm thể hiện dao động của các biến số; Biểu đồ cột thể hiện mức độ biến thiên (CV) của biến số so với giá trị thực tế (thể hiện ở trục phải với hình a, và trục trái với các hình b, c, d).

Không phổ biến.

3.2 Đánh giá dự địa sử dụng chính sách tiền tệ và tài khóa để thúc đẩy phục hồi tăng trưởng kinh tế giai đoạn 2018-2020

Phần này tập trung đánh giá triển vọng kinh tế Việt Nam giai đoạn 2018-2020 nhằm so sánh tương quan vai trò của sử dụng nới lỏng chính sách tài khóa và tiền tệ, và vai trò của cải cách cơ cấu hướng cải thiện năng suất. Đánh giá dựa trên 3 kịch bản chính. Kịch bản 1 được xây dựng dựa trên giả thiết “điều kiện bình thường” của nền kinh tế. Kịch bản 2 giữ nguyên hầu hết các giả thiết trong Kịch bản 1, song có một số điều chỉnh theo hướng lạc quan (tăng trưởng kinh tế thế giới cao hơn, khu vực tư nhân lạc quan hơn vào tiến trình cải cách ở Việt Nam, v.v.) và có mức độ nới lỏng chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ lớn hơn. Kịch bản 3 giống với Kịch bản 1, *song có đột phá về cải cách, chính sách kinh tế (trong đó có môi trường đầu tư-kinh doanh, chính sách cạnh tranh, đổi mới sáng tạo) dẫn tới cải thiện vốn đầu tư của khu vực tư nhân, cải thiện hiệu quả của DNNN, tạo được tác động lan tỏa tích cực của doanh nghiệp FDI đối với doanh nghiệp trong nước, v.v.*

Theo đó, chi tiết ba Kịch bản như sau:

Bảng 7: Chi tiết một số kịch bản để dự báo tăng trưởng 2018-2020

Đơn vị: % (tăng so với năm trước)

	Kịch bản 1			Kịch bản 2			Kịch bản 3		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
GDP thế giới	3,7 ^a	3,7 ^a	3,7 ^b	3,7 ^a	3,9 ^b	4,0 ^b	3,7 ^a	3,9 ^b	3,9 ^b
Mức giá của Hoa Kỳ	2 ^b	2 ^b	2 ^b	2,2	2,1	2,2	2 ^b	1,9 ^b	1,9 ^b
Mức giá hàng nông sản xuất khẩu	2,4 ^d	2,3 ^d	0,7 ^d	2,5	2,5	1,1	2,4 ^d	2,3 ^d	0,7 ^d
Giá dầu thô thế giới	15,8 ^d	-4,8 ^d	-3,7 ^d	15,8 ^d	0,0 ^b	0,0 ^b	15,8 ^d	-4,8 ^d	-3,7 ^d
Tỷ giá VNĐ/USD	3 ^b	2 ^b	2 ^b	3 ^b	2 ^b	2 ^b	3 ^b	2 ^b	2 ^b
Tổng phương tiện thanh toán	14 ^b	15 ^b	15 ^b	16 ^b	18 ^b	18 ^b	15 ^b	16 ^b	16 ^b
Dư nợ tín dụng	15 ^b	15 ^b	15 ^b	16 ^b	19 ^b	19 ^b	15 ^b	16 ^b	16 ^b
Chỉ số giá nhập khẩu	2 ^b	2 ^b	2 ^b	1 ^b	1 ^b	1 ^b	2 ^b	2 ^b	2 ^b
Dân số	1,08 ^b	1,08 ^b	1,08 ^b	1,08 ^b	1,08 ^b	1,08 ^b	1,08 ^b	1,08 ^b	1,08 ^b
Việc làm	0,86 ^b	0,86 ^b	0,86 ^b	0,9 ^b	0,9 ^b	0,9 ^b	0,86 ^b	0,86 ^b	0,86 ^b
Lượng dầu thô xuất khẩu (triệu tấn)	6,81 ^c	6,81 ^c	6,81 ^c	6,81 ^c	6,81 ^c	6,81 ^c	6,81 ^c	6,81 ^c	6,81 ^c
Tỷ giá hữu hiệu thực	0,5 ^b	0,5 ^b	0,5 ^b	1 ^b	1 ^b	1 ^b	1 ^b	1 ^b	1 ^b
Chuyển giao của Chính phủ (ròng) trên cán cân thanh toán	-10 ^b	0 ^b	0 ^b	-10 ^b	0 ^b	0 ^b	-10 ^b	0 ^b	0 ^b
Chuyển giao của khu vực tư nhân (ròng) trên cán cân thanh toán	5 ^b	5 ^b	5 ^b	10 ^b	10 ^b	10 ^b	5 ^b	5 ^b	5 ^b
Đầu tư từ nguồn	400	450	500	450	500	550	400	450	500

Không phổ biến.

	<i>Kịch bản 1</i>			<i>Kịch bản 2</i>			<i>Kịch bản 3</i>		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
ngân sách Nhà nước (nghìn tỷ đồng)									
Giải ngân FDI	5 ^b	5 ^b	5 ^b	10 ^b	5 ^b	5 ^b	5 ^b	5 ^b	5 ^b

Nguồn: Tổng hợp của nhóm tác giả.

Ghi chú: ^a: IMF (tháng 1/2018).

^b: Giả thiết của nhóm tác giả.

^c: Kết quả thực hiện năm 2017.

^d: EIU (<http://gfs.eiu.com/Article.aspx?articleType=cf&articleId=1676544751&secId=0>)

Do hạn chế về số liệu đại diện cho cải cách thể chế qua các năm, các cải cách thể chế gắn với tăng năng suất (năng suất lao động và năng suất nhân tố tổng hợp) không được lượng hóa trực tiếp vào mô hình. Thay vào đó, nội dung cải cách thể chế được lồng vào mô hình thông qua các biến khác (chẳng hạn như đầu tư nước ngoài, các biến giả thể hiện các mốc cải cách chính, v.v.).

Bảng 8 trình bày kết quả dự báo một số biến số chính của Việt Nam theo các kịch bản. Trong Kịch bản 1, tăng trưởng GDP trung bình đạt 6,86%/năm trong giai đoạn 2018-2020 và 6,72%/năm trong giai đoạn 2016-2020. Trong đó, đóng góp của tăng TFP vào tăng trưởng GDP tăng từ 34,66% năm 2018 lên 36,53% năm 2020. Dự báo lạm phát trong các kịch bản này đều ở mức dưới 4%/năm, trừ năm 2019 (tính theo trung bình CPI). Tăng trưởng xuất khẩu dự báo giảm còn 13,34% năm 2018 và 7,83% năm 2019, trước khi phục hồi ở mức 9,11% năm 2020. Cán cân thương mại dự báo biến động giữa thặng dư và thâm hụt, trung bình đạt 0,7% GDP trong giai đoạn 2018-2020 và 0,83% GDP giai đoạn 2016-2020. Thâm hụt NSNN có biến động, song dự báo đạt mức 3,49% GDP vào năm 2020. Trong điều kiện cải thiện kỷ luật NSNN và vay nợ của Chính phủ, mức nợ công cũng dao động trong vùng 60,49-60,98% giai đoạn 2018-2020.

Trong Kịch bản 2, tốc độ tăng trưởng GDP nhìn chung đạt mục tiêu đề ra, trung bình đạt 6,91%/năm giai đoạn 2018-2020 và 6,75%/năm giai đoạn 2016-2020. Tăng trưởng có đóng góp ít hơn của tăng trưởng TFP: đóng góp của tăng TFP vào tăng trưởng GDP tương ứng đạt 32,52% năm 2018 và 35,80% năm 2020. Mức tăng trưởng xuất khẩu đều ở mức 2 chữ số trong giai đoạn 2018-2020, trung bình đạt 11,14%/năm giai đoạn này và 12,65%/năm giai đoạn 2016-2020. Lạm phát cao hơn so với Kịch bản 1, và đều vượt 4% trong 2018-2020. Thâm hụt thương mại (so với GDP) cao hơn so với Kịch bản 1 trong giai đoạn 2019-2020. Thâm hụt NSNN tăng nhẹ so với kịch bản 1 trong 2019-2020. Nợ công tăng và đạt 61,44% GDP vào năm 2020. *Nếu theo kịch bản này, tăng trưởng kinh tế sẽ cao hơn, song đi kèm với áp lực lạm phát lớn hơn.*

Không phổ biến.

Trong Kịch bản 3, đột phá trong chất lượng cải cách thể chế dẫn tới cải thiện chất lượng tăng trưởng. Tốc độ tăng trưởng GDP vượt đáng kể mục tiêu đề ra, trung bình đạt 7,06%/năm giai đoạn 2018-2020 và 6,84%/năm giai đoạn 2016-2020. Tăng trưởng có đóng góp chủ yếu từ tăng trưởng TFP: đóng góp của tăng TFP vào tăng trưởng GDP tương ứng đạt 35,30% năm 2018 và 39,67% năm 2020. Tăng trưởng xuất khẩu ở mức tương đối cao trong giai đoạn 2018-2020, trung bình đạt 11,99%/năm giai đoạn này và 13,16%/năm giai đoạn 2016-2020. Lạm phát thấp hơn 4% trong 2018-2020. Thặng dư thương mại (so với GDP) cao hơn so với Kịch bản 1. Thâm hụt NSNN ổn định ở mức dưới 3,5% GDP. Nợ công giảm nhanh hơn, còn 58,8% GDP vào năm 2020. *Nếu theo kịch bản này, tăng trưởng kinh tế sẽ cao hơn, và đi kèm với cải thiện đáng kể về năng suất. Đây cũng là cách để phục hồi tăng trưởng nhanh và bền vững hơn, ngay cả khi kinh tế thế giới còn nhiều bất định.*

Không phổ biến.

Bảng 8: Kết quả dự báo theo các kịch bản, 2018-2020

Đơn vị tính: %

	2016	2017	Kịch bản 1					Kịch bản 2					Kịch bản 3				
			2018	2019	2020	2018-20	2016-20	2018	2019	2020	2018-20	2016-20	2018	2019	2020	2018-20	2016-20
Tốc độ tăng GDP	6,21	6,81	6,88	6,73	6,96	6,86	6,72	6,90	6,79	7,05	6,91	6,75	6,92	6,98	7,27	7,06	6,84
Lạm phát	2,66	3,74	3,97	4,02	3,92	3,97	3,66	4,05	4,28	4,34	4,22	3,81	3,83	3,92	3,96	3,90	3,62
Tăng trưởng xuất khẩu	9,00	21,20	13,34	7,83	9,11	10,07	11,99	13,52	9,26	10,69	11,14	12,65	13,64	10,38	11,97	11,99	13,16
Cán cân thương mại/GDP	0,87	1,30	2,11	-0,62	0,62	0,70	0,83	1,96	-1,39	-1,87	-0,43	0,07	2,12	0,83	1,72	1,56	1,37
Thâm hụt NSNN/GDP	4,95	3,49	3,47	3,63	3,49	3,53	3,76	3,48	3,67	3,49	3,55	3,77	3,49	3,49	3,47	3,48	3,78
Nợ công/GDP	64,73	62,60	60,49	60,98	60,64			60,91	61,37	61,44			60,45	59,54	58,80		
Đóng góp của TFP (điểm %)	2,24	2,21	2,38	2,25	2,54			2,24	2,15	2,52			2,44	2,48	2,88		
Đóng góp của TFP (%)	36,00	32,44	34,66	33,40	36,53			32,52	31,61	35,80			35,30	35,53	39,67		
Tốc độ tăng NSLĐ	5,30	5,90	5,97	5,82	6,05	5,95	5,81	5,95	5,84	6,10	5,96	5,82	6,01	6,07	6,36	6,14	5,93
Cơ cấu kinh tế																	
NLTS	18,10	17,04	17,86	18,22	17,91	18,00	17,83	17,32	17,87	18,04	17,74	17,67	17,57	18,36	18,29	18,07	18,01
CN-XD	36,40	37,04	38,02	37,61	38,13	37,92	37,44	38,24	38,32	38,43	38,33	37,69	38,31	38,59	38,93	38,61	38,24
DV	45,50	45,93	44,12	44,18	43,96	44,08	44,73	44,44	43,81	43,53	43,93	44,64	44,12	43,05	42,78	43,32	43,75
Chỉ số khác																	
M2/GDP	163,80	163,59	167,42	173,01	178,56	173,00	169,28	169,37	178,16	186,82	178,12	172,35	168,24	174,26	179,92	174,14	172,94
Tín dụng/GDP	122,29	129,99	134,59	139,48	144,38	139,49	134,15	135,64	145,03	154,62	145,10	137,51	134,71	140,63	146,37	140,57	139,07
Đầu tư/GDP	32,99	33,30	33,25	33,23	33,16	33,21	33,18	34,05	34,77	35,10	34,64	34,04	33,51	33,68	33,74	33,65	33,47

Nguồn: Tính toán của CIEM.

Ghi chú: Số liệu năm 2016-2017 là số liệu chính thức.

3.3 Khả năng điều hành tỷ giá từ góc độ cảnh báo áp lực tỷ giá

Trong phần này, nhóm tác giả lựa chọn chỉ số tham chiếu là tỷ giá giao dịch của ngân hàng thương mại, được tính trung bình *theo tháng* từ dữ liệu hàng ngày. Biến động mạnh của tỷ giá được hiểu là khi tỷ giá trên thị trường tự do vượt khá xa so với tỷ giá giao dịch của ngân hàng thương mại. Khác với các cách hiểu thông thường, trong nghiên cứu này, biến động mạnh của tỷ giá và thị trường ngoại hối được hiểu là khi tỷ giá trên thị trường tự do vượt ít nhất 3% so với tỷ giá trên thị trường ngân hàng. Như đã trình bày ở trên, nghiên cứu này chỉ tập trung vào giai đoạn từ đầu năm 2006 cho đến tháng 8 năm 2013, với số liệu *theo tháng*. Mốc 2006 được chọn một phần là do cơ sở dữ liệu (bao gồm cả số liệu tỷ giá trên thị trường tự do) chỉ được thu thập tương đối đầy đủ từ đầu năm 2006, và một phần là do giai đoạn từ 2006 bắt đầu chứng kiến những diễn biến phức tạp và khó lường hơn của tỷ giá VNĐ/USD (như đã phân tích ở trên). Theo đó, trong giai đoạn này, các biến động mạnh trên thị trường ngoại hối xảy ra vào các tháng 5/2006, 5-7/2008, 11/2008, 6/2009-2/2010, 10/2010-3/2011, và 10/2011.

Với chỉ số tham chiếu và đại diện cho các biến động mạnh của tỷ giá/thị trường ngoại hối ở trên, tác giả tiếp tục lựa chọn các chỉ số thành phần nhằm xây dựng chỉ số dẫn báo tổng hợp (CLI) cho tỷ giá VNĐ/USD. Như đã trình bày trong các nghiên cứu của Đinh Hiền Minh và cộng sự (2006), Nguyễn Xuân Trình và cộng sự (2009), và Nguyễn Anh Dương và cộng sự (2010), chỉ số dẫn báo tổng hợp là một kết hợp tuyến tính của các chỉ số kinh tế có diễn biến tương đồng nhất và ở một thời gian nhất định trước những diễn biến của chỉ số tham chiếu. Trong trường hợp này, chỉ số dẫn báo tổng hợp phải có những diễn biến tương đồng và xảy ra trước so với diễn biến tỷ giá (của ngân hàng thương mại). Thời gian dẫn báo (hay cảnh báo) trong nghiên cứu này được chọn là 06 tháng, theo thông lệ của Viện NCQLKTTW và để cân bằng giữa tính chính xác và mức độ linh hoạt trong điều chỉnh chính sách cần thiết.

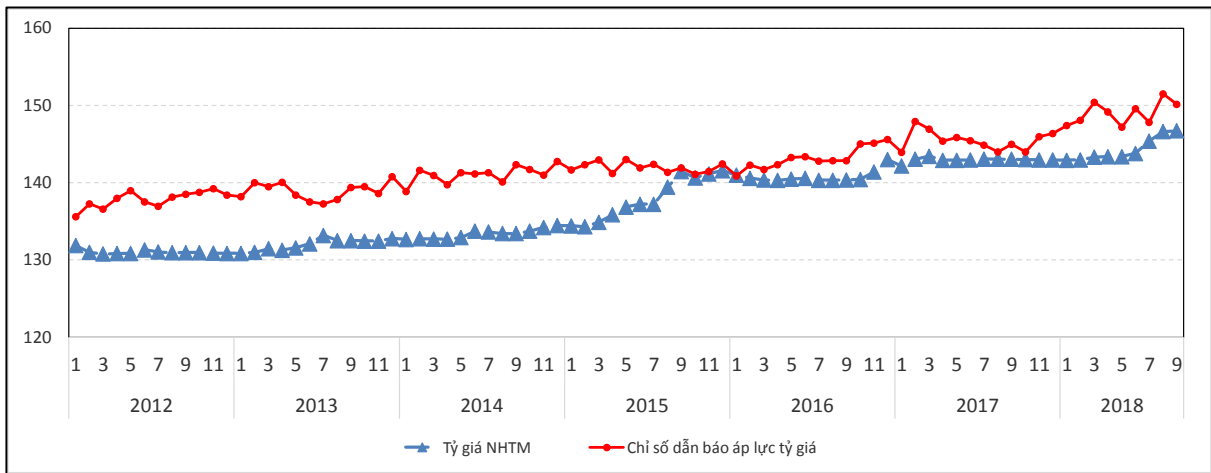
Để lựa chọn các chỉ số thành phần cần thiết nói trên, tác giả trước hết thực hiện ước lượng hồi quy của diễn biến tỷ giá (XR_B_AV) với một loạt các biến kinh tế vĩ mô và chính sách phù hợp, có sẵn số liệu trong suốt giai đoạn từ 2006 đến tháng 8/2013. Do đây là nhiệm vụ bước đầu nhằm lựa chọn các chỉ số thành phần phù hợp nhất nhằm xây dựng chỉ số dẫn báo tổng hợp, tính “tốt nhất” ở đây được hiểu là việc giải thích tốt nhất các diễn biến của tỷ giá ở thời điểm trước đó 6 tháng. Bên cạnh đó, do yêu cầu tập trung vào năng lực dự báo/cảnh báo, tác giả không quá chú trọng đến yêu cầu xây dựng mô hình dự báo thật đẹp và thật chuẩn kỹ thuật thuần túy (so với một mô hình để phân tích hoặc mô phỏng chính sách thuần túy).

Kết quả ước lượng theo Nguyễn Anh Dương (2013) cho thấy, ở thời gian cảnh báo 6 tháng, các chỉ số thành phần tốt nhất là chỉ số giá tiêu dùng của Việt Nam (VN_CPI), công cụ lãi suất cơ bản của Việt Nam (VN_POLR), và thâm hụt

Không phổ biến.

thương mại của Việt Nam (*TRADE_DEF*). Lưu ý là mô hình này có thay đổi cơ cấu từ tháng 2/2011, sau Nghị quyết 11/NQ-CP của Chính phủ (được thể hiện bằng biến số *NQ11*, nhận giá trị bằng 1 từ tháng 2/2011 và nhận giá trị 0 với các tháng khác). Từ kết quả trên, tác giả đã chuẩn hóa các chỉ số thành phần, và ước lượng các trọng số tương ứng để chỉ số dẫn báo tổng hợp có khả năng dẫn báo diễn biến tỷ giá tốt nhất ở thời gian 6 tháng. Theo đó, trọng số tương ứng của *VN_CPI*, *VN_POLR* và *TRADE_DEF* lần lượt là 0,90269; 0,11233; và -0.01503. Diễn biến của chỉ số dẫn báo tổng hợp (*CLI*) so với diễn biến tỷ giá (được chuẩn hóa, *XR_B_RES*) được thể hiện tại Hình 29.

Hình 29: Diễn biến của chỉ số dẫn báo tổng hợp so với tỷ giá



Nguồn: Kết quả ước lượng của tác giả.

Mấu chốt ở đây là diễn biến của chỉ số dẫn báo tổng hợp (*CLI*) sẽ có tác dụng cảnh báo sớm như thế nào đối với diễn biến tỷ giá trên thị trường. Có 4 khả năng xảy ra: (i) không có biến động mạnh của tỷ giá trong vòng 6 tháng và chỉ số dẫn báo tổng hợp cũng không đưa ra tín hiệu nào; (ii) có biến động mạnh của tỷ giá trong vòng 6 tháng và chỉ số dẫn báo tổng hợp cũng không đưa ra tín hiệu nào (không cảnh báo được); (iii) không có biến động mạnh của tỷ giá trong vòng 6 tháng và chỉ số dẫn báo tổng hợp có đưa ra tín hiệu cảnh báo (cảnh báo sai); và (iv) có biến động mạnh của tỷ giá trong vòng 6 tháng và chỉ số dẫn báo tổng hợp có đưa ra tín hiệu cảnh báo (cảnh báo đúng). Với định nghĩa biến động mạnh được hiểu ở trên, tín hiệu của chỉ số dẫn báo tổng hợp cũng phải được hiểu là khi chỉ số này tăng 3% so với tháng trước. Tổng kết xác suất trong từng trường hợp với chỉ số dẫn báo tổng hợp giai đoạn từ tháng 2/2006 đến tháng 3/2018 được trình bày trong Bảng 9.

Bảng 9: Phân phối xác suất nhìn từ việc so sánh diễn biến của chỉ số dẫn báo tổng hợp với diễn biến tỷ giá, 2/2006-3/2018

<i>CLI</i> \ <i>Tỷ giá</i>	<i>Không có biến động mạnh</i>	<i>Có biến động mạnh</i>
Không đưa ra tín hiệu (biến động hàng tháng không quá 3%)	133/151	8/151

Không phổ biến.

Có đưa ra tín hiệu (biến động ít nhất 3% so với tháng trước)	2/151	8/151
--	-------	-------

Nguồn: Kết quả ước lượng của nhóm tác giả.

Có thể thấy chỉ số dẫn báo tổng hợp được lựa chọn có khả năng cảnh báo sớm khá tốt các biến động mạnh của tỷ giá VNĐ/USD. Có 68 trong 85 trường hợp mà CLI không đưa ra tín hiệu cảnh báo, và trong vòng 6 tháng sau đó tỷ giá không có biến động mạnh. Có 8 trong 85 trường hợp mà CLI có đưa ra tín hiệu cảnh báo, và tỷ giá có biến động mạnh trong vòng 6 tháng sau đó. Đáng lưu ý, có 8 tháng mà tỷ giá có biến động mạnh song không có tín hiệu cảnh báo từ CLI trong vòng 6 tháng trước đó; tuy vậy, đây đều rơi vào các thời điểm mà biến động tỷ giá xảy ra trong một thời gian khá dài (từ tháng 12/2009 đến tháng 2/2010, và từ tháng 10/2010 đến tháng 2/2011). Trong khi đó, chỉ số CLI tăng hơn 5% vào tháng 2/2017, nhưng không có biến động mạnh của tỷ giá trong vòng 6 tháng sau đó. Hàm ý ở đây có thể là việc các chỉ số cảnh báo áp lực tỷ giá phù hợp với giai đoạn 2008-2011 không còn phù hợp trong bối cảnh hiện nay nữa. Nói cách khác, dư địa và hiệu quả điều hành tỷ giá có thể đã được cải thiện đáng kể, qua đó làm giảm tác động bất lợi của diễn biến bất lợi từ bên ngoài đối với Việt Nam thông qua kênh tỷ giá.

4 Bối cảnh và giải pháp tăng cường khả năng chống chịu của nền kinh tế Việt Nam

4.1 Bối cảnh

4.1.1 Bối cảnh quốc tế

Thứ nhất, dù còn gập ghềnh, hội nhập kinh tế quốc tế vẫn là xu hướng chủ đạo, với một loạt các thỏa ước hội nhập song phương, nhiều bên hoặc khu vực. Trong bối cảnh Chương trình nghị sự phát triển Đô-ha chậm chuyển biến, các thỏa ước hội nhập nói trên vừa là cơ hội để tiếp tục thúc đẩy tự do hóa thương mại và đầu tư, song cũng làm tăng thách thức và bất định đối với hệ thống thương mại đa phương. Các thỏa ước hội nhập kinh tế quốc tế có thể hướng tới tạo dựng luật chơi mới cho thương mại và đầu tư toàn cầu, và sẽ là nơi cọ xát giữa các cường quốc kinh tế. Trong những năm tới, Việt Nam tiếp tục những dấu ấn hội nhập kinh tế quốc tế quan trọng, một mặt tiếp tục thực hiện các cam kết của các FTA đã ký, thúc đẩy sớm hoàn tất việc phê chuẩn EVFTA, phê chuẩn Hiệp định CPTPP và thúc đẩy đàm phán Hiệp định đối tác kinh tế toàn diện khu vực (RCEP); mặt khác, quá trình rà soát các thỏa thuận và cam kết đã ký, sửa đổi, cải tiến và xây dựng mới những tồn tại nhằm tạo thuận lợi cho thương mại và đầu tư theo hướng cởi mở, minh bạch và trong sạch là quá trình vận động liên tục.

Thứ hai, khu vực châu Á – Thái Bình Dương nói riêng và thế giới nói chung vẫn phải đối mặt với không ít vấn đề, rủi ro an ninh truyền thống và phi truyền thống. Tranh chấp chủ quyền vẫn hiện hữu, không chỉ giới hạn ở biên giới trên bộ, mà còn ở trên biển, không gian mạng, v.v. Xu thế cạnh tranh và hợp tác khu vực về các nguồn tài nguyên năng lượng và tài nguyên nước diễn ra phức tạp, ảnh hưởng đến nguồn cung và giá cả trên thế giới. Những thay đổi trong chính sách an ninh lương thực của nhiều nền kinh tế có thể ảnh hưởng đến tình trạng đói nghèo ở khu vực và trên thế giới.

Thứ ba, các chuỗi giá trị toàn cầu và khu vực ngày càng định hình rõ nét hơn. Khu vực châu Á – Thái Bình Dương nói chung, và ASEAN-Đông Á nói riêng vẫn sẽ là địa điểm quan trọng chiến lược của không ít chuỗi giá trị. Gia tăng chuyên môn hóa là điều kiện cần để tham gia chuỗi giá trị, song cũng là thách thức không nhỏ đối với các nền kinh tế thành viên nếu không cải thiện được năng lực cạnh tranh và vị trí trong chuỗi giá trị.

Thứ tư, xử lý tác động lan truyền/tương tác giữa các nền kinh tế trở nên phức tạp hơn trong bối cảnh hội nhập quốc tế sâu rộng. Sự bất ổn và các vấn đề nội tại trong tăng trưởng kinh tế của các bạn hàng lớn của Việt Nam như nợ công và tái cấu trúc thể chế ở EU, suy giảm tăng trưởng của Nhật Bản và Trung Quốc, v.v. có thể kéo theo một loạt các hệ lụy, chẳng hạn như biến động dòng vốn đầu tư nước ngoài, cạnh tranh quá mức về tỷ giá, v.v. Bản thân xu hướng bảo hộ, chủ nghĩa dân tộc gia tăng ở không ít nền kinh tế, kể cả các đối tác kinh tế lớn của Việt Nam, có thể ảnh hưởng đến quan hệ hợp tác giữa các quốc gia nhằm xử lý các vấn đề chung/các tác động lan truyền.

Căng thẳng thương mại Mỹ- Trung Quốc có dấu hiệu leo thang sau khi Mỹ ban hành nhiều chính sách nhằm kìm hãm các hoạt động thương mại của Trung Quốc, đặt ra không ít quan ngại trong chính sách và hoạt động thương mại của nhiều nước, trong đó có Việt Nam. Mặc dù những tác động trực tiếp là chưa nhiều, nhưng cũng cần lường đến những tác động gián tiếp liên quan đến các dòng vốn đầu tư, khi thế giới đang chứng kiến xu hướng rút vốn khỏi các thị trường đang phát triển và mới nổi, tạo áp lực cho thị trường. Tuy nhiên, một số nhà đầu tư có thể chuyển hướng từ thị trường Trung Quốc sang Việt Nam nếu Việt Nam có thể nắm được các cơ hội này.

Thứ năm, cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đạt được đột phá công nghệ trong nhiều lĩnh vực then chốt như ICT, năng lượng, vận tải có khả năng ảnh hưởng lớn phương thức sản xuất kinh doanh. Theo đó, cách mạng công nghiệp 4.0 có thể sẽ tác động lớn đến việc sử dụng và phân bố lao động trong các ngành nghề và công đoạn sản xuất, gia công sản phẩm, đặc biệt là đối với các doanh nghiệp FDI với ưu thế lớn về vốn và công nghệ. Việc tham gia hiệu quả hoặc đứng ngoài cuộc cách mạng này sẽ ảnh hưởng đáng kể đến lợi thế so sánh của các quốc gia/nền kinh tế, trong đó có Việt Nam.

Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư có những tác động to lớn về kinh tế, xã hội và môi trường ở tất cả các cấp - toàn cầu, khu vực và trong từng quốc gia. Các tác động này mang tính rất tích cực trong dài hạn, song cũng tạo ra nhiều thách thức điều chỉnh trong ngắn đến trung hạn. Đối với Việt Nam, nếu tận dụng tốt cơ hội và vượt qua được các thách thức, Việt Nam sẽ có khả năng thu hẹp khoảng cách phát triển với các nước tiên tiến hơn, và sớm thực hiện được mục tiêu trở thành nước được công nghiệp hóa theo hướng hiện đại. Trong trường hợp ngược lại, khoảng cách phát triển với các nước đi trước sẽ tiếp tục gia tăng.

4.1.2 Bối cảnh trong nước

Thứ nhất, Việt Nam đang chuyển nhanh qua thời kỳ “cơ cấu dân số vàng”³⁵. Số liệu của TCTK cho thấy, xu hướng già hóa dân số diễn ra nhanh trong ba thập kỷ vừa qua và rõ nét hơn sau năm 2022. Già hóa dân số sẽ trở thành vấn đề đối với Việt Nam nếu không chuẩn bị trước một hệ thống an sinh xã hội thật tốt dành cho người già thông qua cải cách hệ thống bảo trợ xã hội, mở rộng độ bao phủ của bảo hiểm hưu trí, bảo hiểm y tế và khuyến khích các đơn vị sử dụng lao động tạo việc làm và môi trường việc làm phù hợp với năng lực và sức khỏe người cao tuổi. Cùng với đó, tốc độ tăng lao động đang có xu hướng giảm rõ rệt³⁶, dẫn đến những ảnh hưởng lớn đối với lực lượng lao động. Đồng thời, suy giảm tốc độ lao động cũng sẽ làm suy giảm tốc độ tăng GDP nếu

³⁵ Theo số liệu của Liên hiệp quốc, giai đoạn “cơ cấu dân số vàng” của Việt Nam là từ khoảng 1970-2020. Tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động (15-64) của Việt Nam bắt đầu tăng vào năm 1970 (50,7%), đạt đỉnh cao (70,8) vào năm 2015, giữ trên 70% trong giai đoạn 2015-2025 rồi sau đó giảm dần.

³⁶ Theo số liệu của TCTK, chỉ số già hóa đã tăng từ 18,2% năm 1989 lên 24,3% năm 1999, 35,5% năm 2009 và lên đến 50,1% năm 2016. Như vậy, xu hướng già hóa dân số ở nước ta diễn ra nhanh chóng trong ba thập kỷ qua.

tốc độ tăng năng suất lao động không tăng thêm đủ để bù lại. Ở khía cạnh khác, năng suất lao động trong nước vẫn ở mức thấp so với mặt bằng chung của khu vực cũng đặt ra nhiều thách thức nhằm duy trì năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp nội địa cũng như duy trì sức hút đối với nguồn vốn FDI trong bối cảnh lợi thế lao động giá rẻ sẽ không thể duy trì lâu trong trung và dài hạn.

Thứ hai, dư địa để điều hành chính sách kinh tế vĩ mô đã hạn hẹp hơn rất nhiều so với giai đoạn trước 2010. Nợ công nói chung và nợ Chính phủ nói riêng ở gần mức trần cho phép. Nếu năm 2001, tỷ lệ nợ công trên GDP là 36,5% thì đến năm 2015 con số này là 61,3% GDP, tiếp tục tăng lên 64,7% GDP năm 2016 và năm 2017 là 62,6% GDP. Tỷ lệ nợ công gần chạm trần làm tăng chi trả lãi từ NSNN cũng như hạn chế khả năng vay nợ mới. Việc duy trì và củng cố dự trữ ngoại hối không dễ trong bối cảnh kinh tế thế giới biến động phức tạp, các dòng lưu chuyển vốn nhanh và khó lường hơn. Chỉ dựa đơn thuần vào chính sách kinh tế vĩ mô để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, do đó, sẽ là không hiệu quả và không khả thi. Trong khi đó, khả năng ứng phó với những biến động bất lợi đối với kinh tế trong nước sẽ bị ảnh hưởng đáng kể nếu không duy trì và mở rộng được dư địa để điều hành chính sách kinh tế vĩ mô.

Thứ ba, doanh nghiệp Việt Nam còn gặp khá nhiều hạn chế cả về quy mô, năng lực điều hành và quan hệ liên kết – hợp tác. Theo số liệu thống kê của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, đến cuối 2017, có khoảng 600.000 doanh nghiệp vừa và nhỏ, chiếm khoảng 97,5% tổng số doanh nghiệp. Có số lượng đông đảo, tuy nhiên, theo báo cáo của Cục Phát triển doanh nghiệp (Bộ KH&ĐT) thì doanh nghiệp quy mô nhỏ và siêu nhỏ chiếm tỷ lệ rất lớn, số doanh nghiệp quy mô vừa chỉ chiếm 1,6% tổng số doanh nghiệp SME. Vì có quy mô nhỏ, nên các doanh nghiệp loại này gặp khá nhiều khó khăn, nhất là không đủ năng lực tài chính để đầu tư vào, máy móc, công nghệ hiện đại. Mặc dù doanh nghiệp SME là đối tượng khách hàng tiềm năng, việc tiếp cận tín dụng cũng không dễ dàng xuất phát từ hạn chế của doanh nghiệp như thiếu kinh nghiệm quản trị điều hành, thiếu tài sản, chưa minh bạch trong hoạt động kinh doanh, chưa am hiểu về sản phẩm ngân hàng, quy trình, thủ tục vay vốn ngân hàng. Bên cạnh đó, doanh nghiệp SME còn đang gặp rất nhiều khó khăn khác như: các thủ tục hành chính còn rườm rà; chi phí thuê mặt bằng sản xuất, kinh doanh còn quá cao; phải trả nhiều loại chi phí; hạn chế trong việc tiếp cận và ứng dụng thương mại điện tử trong kinh doanh. Khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp Việt Nam ở nhiều mặt hàng truyền thống chậm được cải thiện, nếu không nói là suy giảm đáng kể. Xây dựng khả năng cạnh tranh ở các mặt hàng mới còn chậm hơn kỳ vọng. Bản thân không ít doanh nghiệp Việt Nam còn thiếu kiên nhẫn, thiếu tầm nhìn, thiếu khát vọng, thiếu chủ động và thiếu động lực để tham gia chuỗi giá trị khu vực và toàn cầu.

Thứ tư, đất đai, tài nguyên thiên nhiên đang dần cạn kiệt, trong khi hiệu quả sử dụng chưa tăng đáng kể. Những ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường, đặc biệt là biến đổi khí hậu, từ quá trình phát triển kinh tế và quá trình đô thị hóa trở nên đáng lưu tâm hơn. Việt Nam được đánh giá là một trong những quốc gia bị

ảnh hưởng nặng nề của biến đổi khí hậu do có bờ biển dài. Theo dự báo, vào cuối thế kỷ 21, sẽ có khoảng 40% diện tích vùng Đồng bằng sông Cửu Long, 11% diện tích vùng Đồng bằng sông Hồng và 3% diện tích của các địa phương khác thuộc khu vực ven biển sẽ bị ngập nước. Khi đó sẽ có khoảng 10-12% dân số Việt Nam bị ảnh hưởng trực tiếp, với tổn thất khoảng 10% GDP. Đặc biệt, TPHCM sẽ bị ngập trên 20% diện tích thành phố. Như vậy, thay đổi điều kiện sản xuất, môi trường ảnh hưởng tiêu cực đến phát triển nông nghiệp cũng như việc bảo đảm an ninh lương thực

Thứ năm, sự vận hành của thị trường là không đủ. Phát triển kinh tế thị trường phải gắn với vai trò điều tiết hữu hiệu của nhà nước nhằm giải quyết những “khuyết tật” của thị trường (thất bại thị trường), như chống độc quyền, giải quyết các tác động hướng ngoại (cả tích cực và tiêu cực), bất bình đẳng thu nhập, chính sách an sinh xã hội cho người nghèo, v.v. Trong bối cảnh cả “thất bại thị trường”, “thất bại nhà nước”, và “thất bại hội nhập” đều không phải hiếm như hiện nay thì hướng đi này là rất đúng đắn. Tuy vậy, xử lý hài hòa tương tác nhà nước – thị trường – người dân cũng như cân bằng được giữa yêu cầu hội nhập và duy trì không gian chính sách để phát triển kinh tế trong nước (đặc biệt là trong bối cảnh kinh tế thế giới có thể diễn biến bất lợi) là những vấn đề không đơn giản.

Thứ sáu, động lực tăng trưởng dựa vào xuất khẩu với tỉ trọng lớn từ khu vực FDI trong bối cảnh khu vực tư nhân kém phát triển đang đặt ra những thách thức lớn đối với Việt Nam. Rủi ro sụt giảm dòng vốn FDI sẽ gia tăng cùng những bất định về thị trường xuất khẩu, chi phí nhân công tăng cao và chiến lược sắp xếp lại mạng sản xuất của các công ty đa quốc gia do tác động của cách mạng công nghiệp 4.0.

Thứ bảy, suy giảm nguồn vốn ODA và áp lực nợ công gia tăng đang đặt ra những thách thức lớn đối với Việt Nam nhằm duy trì một tỷ trọng đầu tư thích đáng cho phát triển cơ sở hạ tầng trong nỗ lực nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế.

Trong bối cảnh đó, sự kết hợp đồng thời của nhiều yếu tố như năng suất lao động giảm xuống, tốc độ tăng lực lượng lao động và tăng trưởng đầu tư chững lại, có thể khiến cho tốc độ tăng trưởng tiềm năng của Việt Nam yếu đi. Rủi ro tài khóa, nhất là liên quan đến chất lượng và tiến độ củng cố tình hình tài khóa, vẫn cần tiếp tục được quan tâm do có thể làm suy giảm đầu tư về hạ tầng và nguồn nhân lực cần có cho tăng trưởng trong tương lai. Rủi ro trong khu vực ngân hàng - mặc dù phần nào đã giảm xuống - nhưng vẫn còn đó do các yếu tố như tỷ lệ an toàn vốn tương đối mỏng, nợ xấu chưa được xử lý triệt để, tốc độ tăng trưởng tín dụng cao. Kết hợp lại, các yếu tố đó có thể tạo nguy cơ mất ổn định tài chính trở lại, đặc biệt khi gặp phải các cú sốc về kinh tế. Về kinh tế đối ngoại, quan hệ đầu tư và thương mại ràng buộc khiến cho nền kinh tế Việt Nam dễ gặp phải nguy cơ rủi ro trong trường hợp chủ nghĩa bảo hộ được đẩy mạnh, nhu cầu bên ngoài có thể yếu đi trong trường hợp quá trình phục hồi kinh tế

toàn cầu hiện nay bị mất đà. Cuối cùng, điều kiện tài chính trên toàn cầu bị thắt chặt cũng có thể gây áp lực cho cán cân thanh toán do tỷ giá chưa được linh hoạt đầy đủ và tỷ lệ dự trữ ngoại hối (theo tháng nhập khẩu) còn chưa cao.

Những rủi ro trên đòi hỏi phải tiếp tục chú trọng tăng cường khả năng chống chịu về kinh tế vĩ mô và cải cách cơ cấu để nâng mức tăng trưởng tiềm năng trong trung hạn. Khả năng chống chịu về kinh tế vĩ mô có thể được tăng cường qua quá trình cải thiện tính linh hoạt về quản lý tỷ giá, tiếp tục bổ sung dự trữ ngoại hối, củng cố tình hình tài khóa, áp dụng chính sách tiền tệ và chính sách cân trọng vĩ mô phù hợp nhằm tiết chế tăng trưởng tín dụng và nâng cao tỷ lệ an toàn vốn trong khu vực ngân hàng. Về chính sách tài khóa, hiện đang có nhu cầu tiếp tục tăng cường chiều sâu cải cách thu và chi nhằm nâng cao hiệu suất thực chất, bao gồm mở rộng cơ sở tính thu từ thuế, tăng cường quản lý thuế, hợp lý hóa bộ máy hành chính công, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn trong đầu tư công và trong đấu thầu mua sắm hàng hóa và dịch vụ. Các biện pháp nhằm củng cố ổn định kinh tế vĩ mô cần được song hành với những tiến triển trong cải cách cơ cấu nhằm nâng cao năng suất và tốc độ tăng trưởng tiềm năng, bao gồm cả biện pháp về cải cách khu vực DNNN, cải thiện môi trường pháp quy và tăng cường thị trường các yếu tố sản xuất, bao gồm thị trường vốn và đất đai.

4.2 Giải pháp tăng cường khả năng chống chịu của nền kinh tế Việt Nam

4.2.1 Tư tưởng, quan điểm chung

- Điều hành kinh tế ứng phó với các cú sốc không nên cứng nhắc. Thay vì quá chú trọng theo đuổi các chỉ tiêu kinh tế đã đề ra trước khi xảy ra biến động, cần linh hoạt điều chỉnh chính sách định hướng tăng trưởng đi kèm với đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô, duy trì và cải thiện dự địa chính sách kinh tế vĩ mô để ứng phó với những tình huống bất lợi, đảm bảo duy trì đà tăng trưởng trong dài hạn. “Trong nguy có cơ”, do đó cần chủ động, linh hoạt tranh thủ nắm bắt thời cơ để thực hiện cải cách (khi có cơ hội), để cơ cấu lại nền kinh tế, thực hiện cải cách nền tảng kinh tế vĩ mô để chuẩn bị sẵn sàng cho giai đoạn phục hồi của nền kinh tế, hay nói cách khác, thực hiện đầy mạnh cải cách, tạo lập các cơ sở thể chế, cơ cấu bền vững cho quá trình tăng trưởng lâu dài.

- Các chính sách kích thích kinh tế, nếu được áp dụng, cần được thực hiện đồng bộ, hài hòa với liều lượng phù hợp, đúng thời điểm, đúng đối tượng, trên cơ sở đánh giá tác động có thể có và/hoặc tham vấn các nhóm đối tượng liên quan nhằm hạn chế những tác động gây méo mó thị trường; có mục tiêu rõ ràng, có tiêu chí cụ thể về đối tượng khuyến khích, có điều kiện ràng buộc trách nhiệm, được giám sát, đánh giá và điều chỉnh thường xuyên, kịp thời.

- Vai trò của nhà nước và thị trường cần được phối hợp hài hòa. Các cuộc khủng hoảng tài chính khu vực và thế giới cho thấy sự vận hành của thị trường là không đủ, nếu thiếu vai trò giám sát và điều tiết hữu hiệu của Nhà nước. Hơn nữa, Nhà nước cần thể hiện vai trò tạo dựng môi trường kinh doanh bình đẳng và tăng cường thêm lợi thế cạnh tranh, động lực tăng trưởng cho nền kinh tế.

- Kiên định hơn với các cải cách dài hạn nhằm tạo dựng thêm nền tảng tăng trưởng kinh tế. Tập trung vào cải thiện nền tảng kinh tế vĩ mô (rút khỏi thị trường phải đủ đơn giản/ít tổn kém trong điều kiện kinh tế vĩ mô/thế giới gặp khó khăn; quản trị rủi ro trên nguyên tắc thị trường – VD bảo hiểm).

4.2.2 Các nhóm chính sách cụ thể

a. Chính sách tiền tệ

- Tiếp tục dành ưu tiên cao nhất cho việc tái cơ cấu các NHTM và cải thiện chất lượng nợ xấu. rà soát hành vi cạnh tranh của các NHTM, đặc biệt là các NHTM yếu kém nhằm tránh méo mó đối với diễn biến lãi suất. Hoàn thiện cơ chế và nâng cao năng lực quản trị rủi ro, thanh tra, giám sát hệ thống tài chính – ngân hàng nhằm đảm bảo sự lành mạnh của hệ thống tài chính – ngân hàng, tránh nguy cơ rủi ro hệ thống và khả năng chống chịu trước biến động từ bên ngoài.

- Sớm ban hành Chiến lược quốc gia về tài chính toàn diện, tạo điều kiện cho người dân và doanh nghiệp tiếp cận tài chính, giảm tệ nạn tín dụng đen; kiểm soát chặt chẽ diễn biến tín dụng vào khu vực bất động sản nhằm hạn chế rủi ro bong bóng bất động sản có thể gây tác động dây chuyền tới các khía cạnh khác của đời sống kinh tế - xã hội.

- Quan tâm đến vấn đề tài chính số (gồm cả ngân hàng số và chứng khoán số) để có biện pháp ứng xử, quản lý phù hợp, hoàn thiện khuôn khổ pháp lý để quản lý trong bối cảnh tiền ảo, tiền kỹ thuật số ngày càng thu hút sự quan tâm và tác động khó lường

- Tránh yêu cầu giảm lãi suất cho vay một cách hành chính, nhằm tạo thêm sự linh hoạt khi ứng phó với các diễn biến bất lợi trên thị trường tài chính thế giới.

- Tiếp tục thông tin định kỳ với thị trường về công tác điều hành tỷ giá. Truyền thông về các đánh giá, kiến nghị liên quan đến chính sách tỷ giá cần được thực hiện rõ ràng, trung tính hơn. Tránh đề ra các mục tiêu “cứng” đối với công tác điều hành tỷ giá, có thể dẫn tới thu hẹp không gian chính sách trong những thời điểm bất lợi.

- Điều hành linh hoạt thanh khoản của hệ thống NHTM để hỗ trợ cho hoạt động tín dụng, phát hành TPCP, phòng ngừa và ứng phó với biến động của dòng vốn đầu tư gián tiếp và kiều hối (nhất là quanh thời điểm FED cân nhắc điều chỉnh lãi suất).

b. Chính sách tài khóa

- Thực hiện quyết liệt cơ chế thu – chi NSNN, chú trọng hiệu quả chi thay vì chỉ hướng tới kiểm soát việc chấp hành chế độ thu – chi. Đảm bảo mức dư địa ngân sách cần thiết để bảo đảm thực hiện những mục tiêu ưu tiên thông qua tạo dựng lại những vùng đệm chính sách, vùng đệm vốn để có thể củng cố chính

sách tài khóa, giảm nợ công, tạo ra những dư địa ngân sách tốt hơn giúp chính phủ đạt những mục tiêu trong trung và dài hạn.

- Linh hoạt trong xây dựng và triển khai kế hoạch phát hành TPCP nhằm tránh gây tác động chèn lấn tín dụng và đầu tư tư nhân. Tiếp tục giảm cơ cấu phát hành TPCP ở một số kỳ hạn tương đối ngắn (đặc biệt là kỳ hạn dưới 5 năm) hướng tới đảm bảo nguồn vốn lâu dài, ổn định cho nền kinh tế.

- Nghiêm túc cân nhắc không bổ sung hoặc tăng các loại thuế và phí đối với xăng dầu để tạo thêm lợi ích và hỗ trợ cho hoạt động sản xuất – kinh doanh của khu vực tư nhân. Đánh giá bài bản tác động của việc sửa đổi các Luật thuế, kèm với giải trình hợp lý về định hướng tái cơ cấu chi NSNN.

- Đẩy nhanh giảm chi thường xuyên gắn với tinh giản đáng kể đội ngũ công chức, viên chức. Tiếp tục thử nghiệm, phổ biến mô hình thuê ngoài các dịch vụ mà Nhà nước không cần biên chế để trực tiếp làm.

- Đảm bảo thực thi nghiêm kỷ luật tài khóa và quản lý đầu tư công. Nâng cao hiệu quả thẩm định và điều phối dự án đầu tư công - cả về khía cạnh kinh tế, môi trường và xã hội.

- Tăng cường sự tham gia của các nhóm xã hội trong giám sát và quản lý dự án đầu tư công. Xây dựng và ban hành sớm các tiêu chí khả thi, chi tiết và dễ đo lường nhằm đánh giá hiệu quả dự án đầu tư công, nhất là các dự án sử dụng vốn TPCP.

c. Chính sách an sinh xã hội

- Phối hợp đồng bộ chính sách an sinh xã hội với các chính sách kinh tế - xã hội khác, như chính sách việc làm, chính sách tiền lương và thu nhập, thực hiện các chương trình hỗ trợ tích cực, các chương trình mục tiêu xóa đói, giảm nghèo bền vững..., tăng cường khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản cho các đối tượng và vùng đặc thù, đặc biệt là trong những thời điểm kinh tế cả nước/địa phương gặp khó khăn.

- Tăng cường huy động các nguồn lực cho chính sách an sinh xã hội. Tăng chi ngân sách nhà nước về an sinh xã hội đạt mức trung bình khu vực Đông Nam Á (7% GDP) kết hợp với huy động đóng góp của người dân, doanh nghiệp và xã hội cho an sinh xã hội. Khuyến khích, tạo môi trường thuận lợi để phát triển đa dạng các mô hình an sinh xã hội, các hoạt động từ thiện, tình nguyện dựa vào sự tham gia của cộng đồng (các đoàn thể địa phương, các nhóm sở thích, nghiệp đoàn, gia đình, dòng họ, cá nhân...) trong việc cung cấp các dịch vụ an sinh xã hội, thực hiện các hoạt động nhân đạo, giúp đỡ, chia sẻ rủi ro đối với những nhóm yếu thế, những đối tượng đặc thù.

- Hoàn thiện thị trường lao động và chính sách đảm bảo việc làm, kết nối cung cầu lao động. Tăng cường đào tạo và phát triển kỹ năng cho người lao động thông qua các chính sách đào tạo kỹ năng nghề nghiệp, thông tin, dự báo thị trường lao động, tư vấn, giới thiệu việc làm, hỗ trợ người lao động chủ động phòng ngừa, ứng phó với các rủi ro trên thị trường lao động. Điều này đặc biệt

có ý nghĩa khi sự phát triển kinh tế và ứng dụng khoa học công nghệ đang tạo ra thay đổi nhanh chóng về yêu cầu kỹ năng, nghề nghiệp. Duy trì và mở rộng thị trường mới về xuất khẩu lao động; đổi mới công tác đào tạo huấn luyện kỹ năng cho người lao động xuất khẩu.

- Tăng cường hợp tác quốc tế, tranh thủ nguồn lực, kinh nghiệm của các nước trong xây dựng và thực hiện các chính sách an sinh xã hội.

- Hoàn thiện cơ chế tài chính và huy động nguồn lực cho an sinh xã hội. Nghiên cứu khả năng chuyển đổi một số mô hình tín dụng nhỏ sang mô hình tài chính tín dụng chính thức nhằm tăng cường khả năng tiếp cận của người dân nông thôn, các nhóm đối tượng dễ bị tổn thương. Hỗ trợ các sáng kiến về mô hình an sinh xã hội phi chính thức ở cộng đồng, thí điểm hình thành các Quỹ phát triển thôn bản, Quỹ quản lý rủi ro cộng đồng. Hỗ trợ phát triển các thể chế cộng đồng (các đoàn thể địa phương, các tổ nhóm tín dụng tiết kiệm, tổ liên gia đình, nhóm sở thích, nhóm sử dụng) để trở thành điểm tựa chống đỡ rủi ro cho các hộ nghèo, cận nghèo, các nhóm đối tượng đặc thù, hướng đến giảm nghèo nhanh và bền vững.

d. Chính sách phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao

- Nâng cao chất lượng giáo dục, đào tạo nhằm tạo đột phá trong tăng năng suất lao động, thúc đẩy tăng trưởng và nâng cao mức sống. Tiếp tục đổi mới nội dung, phương thức đào tạo nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả giáo dục đại học và giáo dục nghề nghiệp; nâng cao chất lượng đào tạo một số trường đại học, một số nghề tiếp cận trình độ các nước phát triển trong ASEAN và thế giới; khuyến khích liên thông, liên kết với nước ngoài.

- Chú trọng tới chính sách thu hút nhân tài; phát hiện và bồi dưỡng học sinh năng khiếu trở thành nguồn nhân lực chất lượng cao thông qua hệ thống trường chuyên, trường năng khiếu; thu hút nhân tài, đặc biệt là nhân tài nước ngoài. Xây dựng và áp dụng chính sách đãi ngộ nhân tài linh hoạt phù hợp với điều kiện kinh tế; theo kịp biến động của thị trường.

- Tăng cường hợp tác quốc tế nhằm xây dựng đội ngũ nhân lực chuyên môn cao có khả năng làm việc trong môi trường quốc tế.

e. Cải cách thể chế điều hành kinh tế

- Tiếp tục đẩy mạnh cải cách thể chế, trong đó nhấn mạnh tới cải cách quản lý và bộ máy nhà nước. Điều này đòi hỏi quyết tâm cao của các cấp lãnh đạo Đảng và nhà nước trong công tác quy hoạch cán bộ và quản lý cán bộ, bố trí nhân sự đúng người đúng việc, xây dựng một môi trường kinh doanh thông thoáng, triệt để giải quyết tệ nạn tham nhũng, quan liêu, tiêu cực.

- Tiếp tục đẩy mạnh quá trình đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu nền kinh tế (tái cơ cấu đầu tư công, DNNN, tái cơ cấu ngân hàng); cải thiện các nền tảng thị trường (cạnh tranh, môi trường kinh doanh, v.v.), giải quyết nợ xấu và cải cách tài khóa. Nếu chậm thực hiện tái cơ cấu sẽ không nâng cao được năng suất lao động và tác động tiêu cực lên tăng trưởng trung hạn. Sự

lành mạnh của DNNN và giải quyết nợ xấu cũng là những nhân tố quan trọng quyết định sự an toàn của hệ thống tài chính – ngân hàng, từ đó tác động tới đối với ổn định kinh tế vĩ mô và khả năng ứng phó trước các cú sốc không thuận trong tương lai.

- Đánh giá đúng vai trò của nông nghiệp và các mặt hàng nông sản xuất khẩu chủ lực đối với phát triển kinh tế và đảm bảo an sinh xã hội, từ đó có sự đầu tư đúng mức, thỏa đáng. Thực tế mấy chục năm qua cho thấy, mỗi khi nền kinh tế rơi vào tình trạng khó khăn, nông nghiệp lại nổi lên như một sự trợ giúp quan trọng, góp phần đáng kể vào việc hạn chế mức giảm xuất khẩu. Dù kinh tế thế giới suy giảm thì nhu cầu đối với lương thực, các mặt hàng nông sản không bị sụt giảm như đối với các hàng tiêu dùng cao cấp, xa xỉ.

- Cùng với việc thực thi các biện pháp chính sách, Việt Nam cũng cần làm tốt công tác thông tin đối với thị trường, đặc biệt là giải trình những điều chỉnh chính sách một cách hợp lý và đầy đủ. Điều này là hết sức cần thiết nhằm tránh những hành vi bầy đàn không đáng có do thông tin sai lệch.

- Tăng cường năng lực phân tích, dự báo, cảnh báo để nhanh chóng nhận diện các cú sốc có thể ảnh hưởng tích cực/tiêu cực tới nền kinh tế để có những giải pháp ứng phó phù hợp, kịp thời.

- Xây dựng cơ chế điều hành và xác định trách nhiệm trong trường hợp khẩn cấp; hướng tới việc ra quyết định, điều hành và thực thi chính sách nhanh và kịp thời thay vì kéo dài thời gian cho hợp hành, quy trách nhiệm tập thể.

g. Chính sách thương mại

- Tiếp tục tăng cường xúc tiến xuất khẩu (thông qua mở rộng thị trường, đa dạng hóa sản phẩm, nâng cao năng lực cạnh tranh sản phẩm, v.v.) nhằm chủ động ứng phó với các biến động về cầu từ các đối tác thương mại chủ chốt và biến động trên thị trường thế giới.

- Chú trọng phát triển phát triển thị trường nội địa nhằm đảm bảo sức cầu bền vững từ thị trường trong nước, đồng thời phân tán rủi ro khi xuất khẩu gặp khó khăn và biến động khó lường.

- Nâng cao năng lực quản lý cạnh tranh, chống trợ cấp, chống bán phá giá, giải quyết tranh chấp thương mại và quản lý thị trường, đồng thời có hỗ trợ về pháp luật liên quan cho doanh nghiệp. Chủ động hơn trong quan hệ với các đối tác (đặc biệt là Mỹ). Yêu cầu các bộ phận ngoại giao, thương vụ chủ động, tự quyết định nhanh hơn các vấn đề trong quan hệ thương mại với các đối tác, nhằm kịp thời thông tin và ứng phó với các biện pháp bảo hộ của đối tác.

- Bảo đảm hài hòa hòa các cam kết và yêu cầu kỹ thuật liên quan (nhất là về quy định xuất xứ, các quy định liên quan đến nông sản). Hoàn thiện thể chế liên quan đến các vấn đề như sở hữu trí tuệ, lao động, môi trường, vệ sinh an toàn thực phẩm, v.v., tạo thuận lợi cho đàm phán và thực thi các hiệp định thương mại và đầu tư.

Không phổ biến.

- Cân nhắc xây dựng và thực hiện lộ trình tăng giá các mặt hàng, dịch vụ do Nhà nước quản lý giá một cách linh hoạt và thận trọng, tránh tạo áp lực lên chi phí sản xuất và lạm phát trong những thời điểm khó khăn của nền kinh tế.

h. Chính sách đầu tư

- Thay đổi cách nhìn và chiến lược đối với đầu tư nước ngoài. Thu hút FDI có định hướng, xúc tiến đầu tư có mục tiêu, chú trọng tạo việc làm, tăng năng suất, tác động lan tỏa tới nền kinh tế, học hỏi kinh nghiệm (quản lý, tiếp cận thị trường, công nghệ).

- Bên cạnh thúc đẩy thu hút đầu tư trực tiếp, cần đẩy mạnh thu hút đầu tư gián tiếp tại các thị trường tài chính quốc tế lớn, huy động vốn với số lượng lớn nhằm tạo nguồn lực cần thiết cho nhu cầu đầu tư, phát triển.

- Tăng cường theo dõi, đánh giá dòng vốn đầu tư (nhất là đầu tư gián tiếp qua thị trường chứng khoán) để kiểm soát rủi ro “vốn nóng”, kinh doanh đòn bẩy cao và rủi ro lan truyền

- Tăng cường và ưu tiên kích cầu cho nông nghiệp và kinh tế - xã hội nông thôn. Đầu tư cho nông nghiệp, nông thôn cần phải ưu tiên cả đầu tư trực tiếp và đầu tư gián tiếp (ví dụ thông qua hỗ trợ lãi suất tín dụng). Đây là khu vực chiếm hơn 70% dân số và lao động xã hội, và ở một chừng mực nhất định cũng là khu vực ít chịu tác động của của các cú sốc bên ngoài (trong tương quan với các khu vực, ngành nghề khác), do đó nếu được đầu tư thoả đáng sẽ có bước phát triển mới. Hơn nữa, khu vực này hiện nay đang là địa chỉ thu hút không ít lao động bị mất việc từ các thành phố, khu công nghiệp khi xảy ra khủng hoảng/biến động, vì vậy tập trung kích cầu vào khu vực này sẽ góp phần duy trì ổn định kinh tế - xã hội./.

Phụ lục 1: Một số phương pháp đo lường khả năng chống chịu của nền kinh tế và các yếu tố ảnh hưởng

Các nghiên cứu từ trước tới nay, tựu chung lại, thường sử dụng ba phương pháp/cách tiếp cận cơ bản để phân tích khả năng chống chịu³⁷ của nền kinh tế, bao gồm:

- Phương pháp phân tích trường hợp “trước-sau”. Phương pháp này thường lấy một cú sốc làm gốc, sau đó thu thập số liệu vĩ mô của nền kinh tế trước và sau cú sốc, và sử dụng các phương pháp thống kê đơn giản, mô tả sự khác biệt của nền kinh tế trước và sau khi xảy ra cú sốc nhằm chỉ ra khả năng chống chịu của nền kinh tế đó.
- Phương pháp thứ hai là sử dụng các mô hình hồi quy như mô hình DSGE của Adam Elbourne và cộng sự (2008), Romain Duval và Lukas Vogel (2008), hay nghiên cứu của IMF (2012) nhằm phân tích/đánh giá khả năng phục hồi của một/một nhóm các nền kinh tế.
- Phương pháp thứ ba thường được sử dụng, đó là xây dựng chỉ số tổng hợp nhằm đo lường, so sánh khả năng chống chịu và phục hồi của các nền kinh tế. Theo hướng tiếp cận này có hai nhóm tác giả tiêu biểu là Jack Boorman và cộng sự (2013) và Lino Briguglio và cộng sự (2006, 2008).

1. Các yếu tố ảnh hưởng tới khả năng chống chịu của nền kinh tế

Khả năng chống chịu của nền kinh tế trước các cú sốc chịu ảnh hưởng từ nhiều yếu tố, tuy nhiên tựu chung lại có thể phân thành bốn nhóm yếu tố chính bao gồm (i) Kinh tế vĩ mô ổn định; (ii) Hiệu quả thị trường vĩ mô; (iii) Quản trị công tốt; và (iv) sự phát triển xã hội

- *Kinh tế vĩ mô ổn định*

Khung khổ lý thuyết cho thấy có sự tương quan chặt chẽ giữa sự ổn định kinh tế vĩ mô và khả năng phục hồi của nền kinh tế. Theo Lino Briguglio và cộng sự (2008), các biến số vĩ mô “chịu ảnh hưởng lớn bởi các chính sách kinh tế và là những chỉ số tốt trong việc đánh giá khả năng chống chịu của nền kinh tế khi phải đối mặt với các cú sốc bất lợi”. Nhiều nghiên cứu cũng đánh giá cao vai trò của ổn định kinh tế vĩ mô đối với khả năng chống chịu của nền kinh tế thông qua các biến số: lạm phát thấp, thặng dư ngân sách, nợ công thấp, thặng dư cán cân vãng lai, nợ nước ngoài thấp và dự trữ cao. Tất cả các biến số vĩ mô này đều có tác động tích cực tới kéo dài thời gian mở rộng và rút ngắn thời gian cần để phục hồi của nền kinh tế. Jack Boorman và cộng sự (2013) cũng cho

³⁷ Thuật ngữ khả năng chống chịu ở đây hàm ý cả năng lực phòng ngừa, chống đỡ và hỗ trợ nền kinh tế phục hồi khi chịu các tác động từ cú sốc bên ngoài.

rằng ổn định vĩ mô là một trong những nhân tố chủ chốt, đóng vai trò quan trọng đối với khả năng phục hồi của một nền kinh tế.

- *Hiệu quả thị trường vi mô*

Nghiên cứu của Ingrid Formosa (2008) và Lino Briguglio và cộng sự (2006, 2008) đề cập tới hiệu quả của thị trường vi mô, nhấn mạnh rằng hiệu quả thị trường đóng vai trò quan trọng trong việc xác định hiệu suất kinh tế và thị trường vi mô đang trở thành một vấn đề trung tâm trong nghiên cứu học thuật và cả hoạch định chính sách. Nhiều quốc gia đang diễn ra xu hướng chuyển đổi từ các chính sách điều hành và kiểm soát của chính phủ sang các biện pháp thúc đẩy hiệu quả thị trường vi mô thông qua hàng loạt các nỗ lực cải cách kinh tế. Hiệu quả thị trường vi mô được xem như một trong những yếu tố tiên quyết trong phân bổ có hiệu quả nguồn lực cũng như đóng vai trò quan trọng tác động đến phúc lợi xã hội. Và do vậy, hiệu quả thị trường vi mô là một yếu tố có liên quan mật thiết tới khả năng chống chịu của nền kinh tế. Một thị trường vi mô được xem là hiệu quả sẽ giúp một quốc gia/nền kinh tế có khả năng đối kháng với cú sốc để quay trở lại trạng thái cân bằng như trước khi xảy ra. Chính sự điều chỉnh nhanh chóng của thị trường sẽ phân phối lại nguồn lực một cách hiệu quả để giảm thiểu những tác động tiêu cực của các cú sốc.

- *Quản trị công tốt*

Quản trị công đóng vai trò rất quan trọng đối với mọi quốc gia, đặc biệt với các quốc gia nhỏ sở hữu nguồn lực hạn chế và phải đối mặt với tác động tiêu cực từ các cú sốc bên ngoài. Để đạt được tốc độ phát triển kinh tế như kỳ vọng, thì bộ máy quản lý nhà nước hiệu quả, ổn định và tinh thần trách nhiệm cao là những yếu tố không thể thiếu. Trong những nghiên cứu gần đây, yếu tố này được xem là có liên quan chặt chẽ tới khả năng phục hồi của nền kinh tế. Cải thiện hiệu quả quản trị trong khu vực nhà nước cũng như tư nhân được đánh giá là quan trọng đối với tăng cường khả năng phục hồi của các quốc gia. Jack Boorman (2013) và Lino Briguglio và cộng sự (2006, 2008) cũng đánh giá cao vai trò của quản trị công tốt và xem đây một nền tảng cần thiết cho một nền kinh tế hiệu quả.

- *Sự phát triển xã hội*

Sự phát triển xã hội có tác động quan trọng đến hiệu quả hoạch định, ban hành, thực thi chính sách, đồng thời có tác động tích cực đến nền kinh tế (Lino Briguglio và cộng sự, 2008). Theo đó, sự phát triển xã hội cũng là nhân tố đóng vai trò quan trọng đối với khả năng phục hồi của một nền kinh tế. Sự phát triển của xã hội đóng vai trò thiết yếu giúp nền kinh tế chống chọi với những cú sốc bất lợi. Tuy nhiên, do phát triển xã hội liên quan đến nhiều biến số nên việc phân tích, đánh giá ảnh hưởng của sự phát triển xã hội đối với khả năng chống chịu, phục hồi của nền kinh tế trước các cú sốc/diễn biến bất lợi là không đơn giản.

2. Phương pháp nghiên cứu, đo lường khả năng chống chịu của nền kinh tế

Như đã đề cập ở trên, để đánh giá về khả năng phục hồi của nền kinh tế/khu vực có nhiều phương pháp khác nhau. Đối với phương pháp xây dựng chỉ số để đánh giá khả năng phục hồi của nền kinh tế, Lino Briguglio và cộng sự (2008) đã đưa ra nhận định về việc xây dựng chỉ số khả năng phục hồi “Chỉ số khả năng phục hồi có thể trở nên hữu ích trong việc hỗ trợ việc ra quyết định chính sách, đặc biệt trong việc thiết lập phương hướng và giải thích tại sao cần phải ưu tiên lựa chọn xây dựng khả năng phục hồi cho nền kinh tế”. Để hỗ trợ cho phương pháp chỉ số thì các mô hình kinh tế lượng cũng hay được sử dụng để xác định những nhân tố quyết định khả năng phục hồi cao và ít tổn thương của nền kinh tế và đánh giá khả năng dự báo cũng như giải thích của chỉ số khả năng phục hồi đối với nền kinh tế.

2.1. Xây dựng chỉ số

Như đã đề cập ở các phần trước, khả năng phục hồi ở trong nghiên cứu này được hiểu là khả năng hấp thụ cú sốc và khả năng phản ứng lại cú sốc. Theo Lino Briguglio và cộng sự (2006, 2008), khả năng chống chịu của nền kinh tế chịu ảnh hưởng bởi 4 nhóm yếu tố bao gồm: (i) Sự ổn định kinh tế vĩ mô; (ii) Hiệu quả thị trường vi mô; (iii) Quản trị công tốt; và (iv) Sự phát triển xã hội.

Theo đó, chỉ số khả năng chống chịu (*Resilience Index*) sẽ được tính bằng cách tổng hợp từ 4 chỉ số thành phần trên. Mỗi chỉ số thành phần sẽ bao gồm các nhân tố ảnh hưởng, trong đó mỗi nhân tố là một biến số (được trình bày ở phần dưới), và được chuẩn hóa theo công thức sau:

$$XS_{ij} = (X_{ij} - \min_j) / (\max_j - \min_j)$$

Trong đó, XS_{ij} là giá trị đã được chuẩn hóa của quan sát thứ i của biến j , X_{ij} là giá trị thực tế của cùng quan sát, \min_j và \max_j lần lượt là giá trị nhỏ nhất và giá trị lớn nhất của biến j . Các quan sát đã biến đổi theo công thức trên theo từng biến sẽ nhận các giá trị trong khoảng từ 0 đến 1.

Ngoài ra, một số nghiên cứu còn tính thêm chỉ số dễ tổn thương của nền kinh tế (*Vulnerability Index*) nhằm so sánh và đưa ra mức độ nguy hiểm mà nền kinh tế đang phải đối mặt, dựa trên định nghĩa của Briguglio và Galea (2003), là độ nhạy cảm của nền kinh tế trước các cú sốc ngoại sinh. Chỉ số dễ tổn thương của nền kinh tế được tổng hợp từ các nhân tố sau: độ mở của nền kinh tế, mức độ tập trung xuất khẩu và sự phụ thuộc chiến lược nhập khẩu.

Tiếp đó, có thể sử dụng phương pháp trung bình cộng giản đơn hoặc phương pháp bình quân gia quyền, tùy vào mức độ chi tiết và sẵn có của số liệu, để tổng hợp các chỉ số thành phần thành chỉ số tổng hợp.

2.2. Các cân nhắc lựa chọn biến số

2.2.1. Chỉ số khả năng chống chịu (RI)

Sự ổn định kinh tế vĩ mô: Ổn định kinh tế vĩ mô liên quan tới sự tương tác giữa tổng cung và tổng cầu. Một nền kinh tế được xem là ổn định khi nó đạt được sự cân bằng bên trong cũng như bên ngoài, điều đó nghĩa là nền kinh tế đó ổn định về tài khóa, lạm phát ở mức thấp và mức thất nghiệp gần với mức thất nghiệp tự nhiên. Ngoài ra sự cân bằng bên ngoài có thể được thể hiện bằng sự ổn định cán cân tài khoản vãng lai hoặc nợ nước ngoài. Tất cả các biến này đều chịu ảnh hưởng bởi các chính sách kinh tế, và cũng là một chỉ tiêu tốt để đánh giá khả năng phục hồi của nền kinh tế. Trên cơ sở đó, có thể sử dụng các biến số sau đây:

Thâm hụt ngân sách so với GDP: đây là một biến số phù hợp, mang tính định lượng của chính sách tài khóa, là công cụ chính trong các công cụ chính sách đo lường được khả năng phục hồi của nền kinh tế trước một cú sốc. Một cán cân ngân sách được coi là lành mạnh sẽ cho phép chính phủ điều chỉnh thuế hoặc chi tiêu trước một cú sốc.

Tỷ lệ thất nghiệp và tỷ lệ lạm phát: lạm phát và thất nghiệp cũng được xem là những tiêu chí phù hợp để đánh giá khả năng chống chịu và phục hồi của nền kinh tế, đồng thời bổ sung cho biến số thâm hụt ngân sách ở trên. Lý do chính là các biến số này chịu ảnh hưởng mạnh mẽ của công cụ chính sách, liên quan chặt chẽ tới khả năng phục hồi của nền kinh tế. Nếu nền kinh tế có tỷ lệ lạm phát và thất nghiệp cao, đồng nghĩa với việc phải trả mức “chi phí” cao hơn để khắc phục các cú sốc/diễn biến bất lợi và ngược lại.

Nợ nước ngoài so với GDP: đây là một chỉ tiêu tốt để đánh giá khả năng phục hồi, bởi nếu một quốc gia có tỷ lệ nợ nước ngoài lớn sẽ gặp khó khăn hơn trong việc huy động nguồn lực bù đắp cho những tác động do sốc gây ra.

Hiệu quả thị trường vi mô: các nhà kinh tế theo quan điểm thị trường cho rằng thị trường hoạt động hiệu quả thông qua cơ chế giá cả, và đây cũng là cách tốt nhất để phân bổ nguồn lực trong nền kinh tế. Nếu thị trường có thể điều chỉnh nhanh chóng để trở về trạng thái cân bằng, thì các cú sốc, nếu xảy ra, cũng sẽ bị hấp thụ một cách nhanh chóng và ngược lại. Ví dụ, đối với thị trường vốn, khi gặp một cú sốc bất lợi, thị trường phản ứng hiệu quả thông qua tăng lãi suất và giảm giá tài sản để giữ lại vốn trong nền kinh tế. Diễn biến/sốc bất lợi sẽ được phản ánh qua giá chứ không qua lượng đầu tư - vốn có ảnh hưởng quan trọng đối với hoạt động của nền kinh tế. Mặt khác, nếu giá trong thị trường tài chính không điều chỉnh đúng, nhiều khả năng nguồn vốn sẽ bị rút khỏi nền kinh tế và ảnh hưởng tới các hoạt động kinh tế và việc làm. Phân tích tương tự được áp dụng đối với thị trường lao động và thị trường hàng hóa. Điều này có ý nghĩa vô cùng quan trọng đối với khả năng phục hồi thông qua hấp thụ sốc. Nghiên cứu của Lino Briguglio và cộng sự (2006) đưa ra một ví dụ điển hình về lựa chọn chỉ số hiệu quả thị trường vi mô nhằm đo lường mức độ tự do, cạnh tranh và hiệu quả của thị trường ở 123 quốc gia, đồng thời đánh giá tác động của 38 chính sách có ảnh hưởng đến tự do kinh tế (dựa trên nghiên cứu của nhóm giáo sư Milton Friedman, Rose Friedman và Michael Walker năm 1986). Theo đó, chỉ

số hiệu quả thị trường vi mô được biểu hiệu qua 5 chỉ số thành phần bao gồm (i) quy mô chính phủ; (ii) cấu trúc hệ thống pháp luật và đảm bảo an toàn đối với quyền tài sản; (iii) tiếp cận tài chính minh bạch; (iv) tự do thương mại quốc tế; và (v) các quy định về tín dụng, lao động và kinh doanh.

Quản trị công tốt: Quản trị công tốt là một nhân tố quan trọng giúp nền kinh tế hoạt động hiệu quả và điều này đồng nghĩa với nền kinh tế có sức bật hay khả năng phục hồi cao. Quản trị công ở đây liên quan tới các cơ chế luật pháp, chẳng hạn quy định pháp luật về quyền sở hữu tài sản. Nếu như không có cơ chế luật pháp rõ ràng, các diễn biến/sốc bất lợi có thể gây rối loạn nền kinh tế, bất ổn xã hội và ngược lại. Theo Lino Briguglio và cộng sự (2006, 2008), quản trị công tốt có thể được đo lường thông qua các chỉ số thành phần bao gồm: (i) mức độ độc lập của hệ thống tư pháp; (ii) mức độ khách quan của hệ thống tòa án; (iii) bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ; (iv) mức độ can thiệp quân sự vào các quy định luật pháp; và (v) hệ thống chính trị và sự toàn vẹn của hệ thống luật pháp.

Sự phát triển xã hội: phát triển xã hội là một thành phần quan trọng để đánh giá khả năng phục hồi của nền kinh tế. Nhân tố này cho thấy mức độ phát triển các mối quan hệ xã hội đúng cách, tạo điều kiện cho bộ máy kinh tế hoạt động hiệu quả mà không bị cản trở bởi các bất ổn về dân sự. Liên kết xã hội cũng là những chỉ số dẫn cho chính sách, biện pháp khắc phục khi nền kinh tế đối mặt với các cú sốc bất lợi. Có nhiều cách tiếp cận cũng như nhiều biến số để đo lường sự phát triển xã hội của một quốc gia. Tuy nhiên không phải quốc gia nào cũng có đầy đủ các số liệu về vấn đề này, đặc biệt với các quốc gia đang phát triển. Hai chỉ số có thể cân nhắc để sử dụng bao gồm chỉ số giáo dục và chỉ số sức khỏe – là những chỉ số thành phần của chỉ số phát triển con người (HDI) của UNDP.

Chỉ số giáo dục: được đo bằng tỷ lệ biết chữ của người trưởng thành, tỷ lệ nhập học, và được coi là một chỉ số tốt để đánh giá về sự phát triển xã hội. Giáo dục có tương quan mạnh mẽ với tiến bộ xã hội, và do đó nó có ảnh hưởng thuận chiều với khả năng phục hồi của nền kinh tế.

Chỉ số sức khỏe: được đo lường bằng tuổi thọ trung bình, và được coi là chỉ số phù hợp để đánh giá về khía cạnh sức khỏe trong xã hội, qua đó, cũng có thể đánh giá được một phần về cơ sở y tế, chất lượng nhà ở, nguy cơ chấn thương,... Đây cũng được xem là một biến số có lợi cho khả năng phục hồi của nền kinh tế.

3.2.2. Chỉ số dễ bị tổn thương (VI)

Trên cơ sở định nghĩa đưa ra của nghiên cứu về mức độ dễ bị tổn thương của nền kinh tế, các biến số sau được lựa chọn để xây dựng chỉ số dễ bị tổn thương, bao gồm độ mở của nền kinh tế, mức độ tập trung xuất khẩu và sự phụ thuộc chiến lược nhập khẩu.

Độ mở của nền kinh tế: được đo bằng tỷ lệ thương mại quốc tế so với GDP. Độ mở của nền kinh tế càng lớn hàm ý rằng nền kinh tế càng dễ bị ảnh hưởng bởi các biến số kinh tế thế giới.

Mức độ tập trung xuất khẩu: mức độ phụ thuộc vào một phạm vi (của cả hàng hóa và thị trường xuất khẩu) sẽ phát sinh rủi ro do thiếu đa dạng hóa, và làm trầm trọng hơn mức độ tổn thương của nền kinh tế liên quan tới mức độ mở cửa. Đối với chỉ số này, có thể tham khảo chỉ số tập trung về thương mại hàng hóa của UNCTAD.

Sự phụ thuộc chiến lược nhập khẩu: phản ánh mức độ sẵn có và chi phí của nền kinh tế đối với nhập khẩu, thông qua biến số tỷ lệ nhập khẩu nhiên liệu, tỷ lệ nhập khẩu thực phẩm so với GDP, các biến số này phản ánh đặc tính cố hữu của nền kinh tế, phụ thuộc vào quy mô của quốc gia (lớn hay nhỏ), nguồn lực về tài nguyên và khả năng thay thế nhập khẩu.

Bảng 10: Chỉ số khả năng chống chịu và xếp hạng của một số quốc gia

Quốc gia	Ổn định kinh tế vĩ mô	Hiệu quả thị trường vi mô	Quản trị công tốt	Phát triển xã hội	Chỉ số khả năng chống chịu	Xếp hạng quốc gia
Ma-rốc	0.496	0.373	0.566	0.405	0.406	60
Nepal	0.492	0.458	0.310	0.261	0.380	74
Hà Lan	0.483	0.656	0.971	0.979	0.772	13
New Zealand	0.690	0.882	0.951	0.974	0.874	2
Nicaragua	0.024	0.486	0.187	0.566	0.316	82
Nigeria	0.472	0.509	0.219	0.232	0.358	77
Na Uy	0.557	0.550	0.910	0.982	0.750	14
Pakistan	0.395	0.414	0.148	0.205	0.291	83
Panama	0.582	0.536	0.384	0.806	0.577	42
Papa New Guinea	0.509	0.434	0.310	0.290	0.386	72
Paraguay	0.578	0.164	0.106	0.730	0.395	70
Pê-ru	0.568	0.401	0.316	0.739	0.506	54
Phi-líp-pin	0.451	0.388	0.285	0.771	0.474	57
Ba Lan	0.569	0.304	0.520	0.874	0.567	45

Không phổ biến.

Bồ Đào Nha	0.595	0.458	0.768	0.915	0.684	21
Ru-ma-ni	0.388	0.290	0.409	0.765	0.463	59
LB Nga	0.517	0.092	0.348	0.751	0.427	66
Sê-nê-gan	0.403	0.225	0.342	0.067	0.260	85
Sing-ga-po	1.000	0.730	0.888	0.877	0.874	3
CH Slô-vác	0.446	0.446	0.536	0.830	0.564	47
Slô-ven-ni-a	0.660	0.308	0.664	0.903	0.634	33
Nam Phi	0.576	0.600	0.664	0.446	0.571	44
Tây Ban Nha	0.545	0.556	0.625	0.968	0.673	26
Sri Lanka	0.318	0.407	0.356	0.751	0.458	61
Thụy Điển	0.474	0.574	0.949	1.000	0.749	15
Thụy Sĩ	0.557	0.744	0.912	0.950	0.791	10
Thái Lan	0.399	0.473	0.582	0.733	0.547	50
Tuy-ni-zi	0.511	0.484	0.683	0.651	0.582	39
Thổ Nhĩ Kỳ	0.000	0.213	0.391	0.674	0.320	81
U-gan-đa	0.516	0.424	0.370	0.199	0.377	75
Vương quốc Anh	0.062	0.844	0.977	0.971	0.714	19
Hoa Kỳ	0.646	0.907	0.860	0.944	0.839	4
U-ru-guay	0.523	0.376	0.537	0.874	0.577	41
Ve-nee-zua-la	0.511	0.091	0.000	0.777	0.345	79

Phụ lục 2: Kinh nghiệm của Nhật Bản trong thảm họa động đất, sóng thần, rò rỉ hạt nhân tháng 3/2011.

1. Diễn biến của thảm họa 3/2011 tại Nhật Bản

Vào lúc 14h46 ngày 11/3/2011, một trận động đất mạnh 9 độ rich-te xảy ra ngoài khơi phía Đông Bắc Nhật Bản đã kéo theo cơn sóng thần. Đây là mức kỷ lục về động đất trong lịch sử nước này và là 1 trong 5 trận động đất mạnh nhất trong lịch sử thế giới. Chỉ vài phút sau động đất, sóng thần cao đến 38,9 m ập vào Nhật Bản, gây thiệt hại nặng nề cho ba tỉnh miền Đông Bắc và nhiều tỉnh lân cận của nước này. Con số thương vong lên tới khoảng 15.893 người thiệt mạng, 6.152 người bị thương và 2.572 người mất tích tại 18 tỉnh của Nhật Bản và hơn 125.000 công trình nhà ở bị hư hại hoặc phá hủy hoàn toàn (theo Cơ quan Cảnh sát Quốc gia Nhật Bản).

Ngày 13/3, cơn sóng thần cũng dẫn tới thảm họa hạt nhân tồi tệ nhất lịch sử Thế giới kể từ sau kể từ vụ nổ nhà máy Chernobyl năm 1986. Các lò phản ứng tại tỉnh Fukushima liên tiếp phát nổ khiến tổng cộng 170.000-200.000 người phải di tản. Đến nay, vụ thảm họa động đất sóng thần này vẫn để lại những ký ức ám ảnh đối với người dân nước Nhật trong suốt 140 năm qua, đồng thời đẩy đất nước Mặt trời mọc vào cuộc khủng hoảng tồi tệ nhất kể từ sau Chiến tranh thế giới thứ II.

Theo tính toán, việc xử lý rò rỉ hạt nhân sẽ phải mất từ 30 - 40 năm nữa mới có thể hoàn thành, trong khi đó tại nhiều vùng đất trong tỉnh Fukushima - một trong những vùng chịu ảnh hưởng nặng nề nhất, người ta nhìn thấy những thị trấn ma không một bóng người sinh sống. Tổn thất về kinh tế ước tính lên tới khoảng 16,9 nghìn tỷ Yên bao gồm nhà cửa, tiện ích cuộc sống, cơ sở hạ tầng (theo ước tính của Nội các Nhật Bản ngày 24/6/2011).

Tuy nhiên, cũng nhờ thế mà cả Thế giới được chứng kiến tinh thần dân tộc đáng tự hào của người dân Nhật Bản. Sau 7 năm kể từ khi thảm họa động đất sóng thần Tohoku xảy ra, đường xá, nhà cửa, hệ thống cơ sở hạ tầng gần như đã được xây dựng lại hoàn chỉnh trên khắp các vùng miền đất nước. Đây chính là nhờ nỗ lực của nhân dân Nhật Bản thông qua các phản ứng chính sách kịp thời, có hệ thống và sự chuẩn bị, tập dượt kỹ càng của chính phủ, chính quyền địa phương và khu vực tư nhân.

2. Chính sách đầu tư chuẩn bị trước khi thảm họa động đất xảy ra

Việc đầu tư cho công tác chuẩn bị và tập luyện ứng cứu trong trường hợp động đất xảy ra rất được quan tâm ở Nhật. Hai ví dụ điển hình là đầu tư cho diễn tập hoạt động giải cứu khẩn cấp của lực lượng tự vệ (Self-Defence Force) và đầu tư cho hệ thống phát hiện động đất sớm (early earthquake detection system).

Nhật Bản là một nước thường xuyên phải hứng chịu các trận động đất lớn nhỏ. Vì vậy, công tác chuẩn bị và luyện tập cho ứng cứu khi thảm họa động đất và cả sóng thần được thực hiện thường xuyên theo định kỳ với sự tham gia đầy đủ của các đơn vị chính quyền và người dân. Đặc biệt, trước khi thảm họa động đất-sóng thần năm 2011 xảy ra, lực lượng tự vệ của Nhật Bản đã *diễn tập một*

cuộc giải cứu khẩn cấp với quy mô lớn nhất tên gọi “Michinoku ALERT 2008” vào ngày 31/10-1/11/2018. Với kịch bản động đất trên 6 độ tại vùng duyên hải tỉnh Miyagi và sóng thần ập vào vùng Sanriku. Các cuộc diễn tập được thực hiện với 18.000 người tham gia ở 22 tỉnh bao gồm Iwate và Miyagi cùng 6 tỉnh của vùng Đông Bắc. Tổng cộng có 9.839 người trong Lực lượng tự phòng vệ tham gia. Nội dung của diễn tập bao gồm phối hợp với chính quyền địa phương, cứu hỏa, cư dân và thực hành cứu hộ. Điều đặc biệt của hoạt động này là ngay cả sau khi đã kết thúc, các cuộc gặp gỡ định kỳ giữa thành phố, trị trấn, làng và các đơn vị chính quyền cấp thấp hơn tiếp tục được duy trì. Mỗi lần như vậy, rủi ro bị cô lập của các cộng đồng do sóng thần được kiểm tra cẩn thận. Nhờ hoạt động cứu hộ có chuẩn bị như vậy, thời điểm động đất và sóng thần diễn ra vào 2h46 phút năm 2011, Trụ sở Phản ứng thảm họa của Bộ Quốc phòng được thành lập sau đó 4 phút (2h50). Trong vòng 30 phút sau động đất có 11 máy bay trực thăng được điều động từ trụ sở này. Các nhân viên cứu trợ tới ứng cứu cho thành phố Hakozaki vốn bị hoàn toàn cô lập do đường bộ bị chia cắt sau sóng thần. Các đồ cứu trợ được cung cấp 2 lần 1 ngày cho cộng đồng ở đây.

Hệ thống phát hiện động đất sớm được đầu tư sau trận động đất giữa năm 2004 xảy ra ở tỉnh Niigata với số tiền lên tới 50-60 tỷ Yên. Nhờ hệ thống này, các thiết bị đo động đất ở miền đông Nhật Bản được nâng cấp, thời gian cắt điện khi xảy ra động đất giảm từ 3 giây xuống còn 2 giây nhằm tránh thiệt hại về điện gây ra khi động đất xảy ra. Năm 2009, toàn bộ tàu shinkansen ở vùng Đông Bắc được cài đặt hệ thống phát hiện động đất sớm. Nhờ hoạt động chuẩn bị này, toàn bộ 27 đoàn tàu đã dừng khẩn cấp ngay khi động đất xảy ra mà không bị trượt khỏi đường ray cũng như hoàn toàn không có thương vong nào xảy ra.

3. Định hướng rõ ràng của chính quyền trong xử lý thảm họa

Các chính sách phản ứng với khủng hoảng được thiết kế theo một khung hướng dẫn rõ ràng trong đó chủ thể thực hiện, thời gian, kinh phí, các nhóm chính sách chính được xây dựng. Đây chính là nguyên nhân để các chính sách và chủ thể thực hiện các chính sách này đảm bảo sự phối hợp hài hòa.

Chủ thể thực hiện các chính sách được coi là chính quyền địa phương. Chính quyền trung ương đóng vai trò hướng dẫn và trợ giúp về tài chính, nhân lực, cách thực hiện. Cuộc tái thiết được dự định thực hiện trong 10 năm với kinh phí khoảng 23 nghìn tỷ Yên (19 nghìn tỷ yên trong 5 năm đầu). Chính phủ sẽ xây dựng hệ thống Khu vực tái thiết đặc biệt trong đó cung cấp các khoản tài trợ dễ sử dụng để thực hiện các kế hoạch tái thiết của chính quyền địa phương. Có tổng cộng 4 nhóm chính sách được đưa ra bao gồm: Xây dựng khu vực chống chịu thảm họa, sự hồi sinh các hoạt động kinh tế địa phương, Xây dựng quốc gia kết hợp bài học từ trận động đất, Tái thiết từ tai nạn hạt nhân

- a. Xây dựng các khu vực chống chịu thảm họa
 - Xây dựng các vùng phản ứng với những thách thức của xã hội già hóa và suy giảm dân số và huy động các biện pháp "Giảm bớt thiên tai"
 - Tô chức lại việc sử dụng đất nhanh chóng
- b. Sự hồi sinh của các hoạt động kinh tế địa phương

- Huy động vốn công và tư nhân cho doanh nghiệp bị ảnh hưởng, giảm thuế suất hiệu quả của doanh nghiệp.
- Đảm bảo phục hồi nhanh chóng cơ sở hạ tầng, logistics, thúc đẩy việc sử dụng năng lượng tái tạo và nâng cao hiệu quả năng lượng
- Thúc đẩy đầu tư nước ngoài vào Nhật Bản và chấp nhận công dân nước ngoài có kỹ năng và kiến thức.
- c. Xây dựng quốc gia kết hợp bài học từ trận động đất
 - Thúc đẩy hợp tác quốc tế để chia sẻ các bài học kinh nghiệm
 - Xác minh các biện pháp cần thực hiện trong trường hợp động đất trong tương lai và tăng cường khả năng ứng phó với thiên tai
 - Tiến hành nghiên cứu chuyên sâu về trận động đất lớn bao gồm nghiên cứu chung quốc tế để góp phần vào phòng chống thiên tai
- d. Tái thiết từ tai nạn hạt nhân
 - Thực hiện các biện pháp khẩn cấp, phục hồi và tái thiết và giải quyết tai nạn hạt nhân càng sớm càng tốt.
 - Theo dõi và cung cấp thông tin về liều bức xạ và phát triển hệ thống hỗ trợ kiểm tra để đảm bảo an toàn thực phẩm.

4. Chính sách phản ứng ngay sau khi động đất xảy ra

Các chính sách phản ứng của Nhật Bản ngay sau thảm họa động đất có thể chia thành 3 nhóm chính sách liên quan tới khắc phục các thiệt hại trước mắt là (i) chính sách về cơ sở hạ tầng, (ii) chính sách liên quan tới an toàn lương thực, thực phẩm và đồ uống, (iii) chính sách liên quan tới sản xuất kinh doanh.

Nhóm chính sách về cơ sở hạ tầng

Về đường bộ: 347/675 km đường cao tốc bị hư hại do động đất vào ngày 11/3. Sau đó ngày 24/3/2011 lệnh cấm lưu thông đã được dỡ bỏ thông qua hoàn tất các biện pháp khắc phục khẩn cấp.

Về sân bay: nhờ chính sách hợp tác giữa Lực lượng tự vệ Nhật Bản với quân đội Hoa Kỳ, toàn bộ đường băng của sân bay Sendai bị sóng thần phá hủy nghiêm trọng đã được sửa chữa và đi vào hoạt động trở lại vào ngày 29/3/2011.

Về cung cấp điện, nước, gas: Tương tự như vậy, cung cấp điện, nước, gas cũng được cung cấp trở lại với tỷ lệ phục hồi từ 86%-98% một cách nhanh chóng. Đặc biệt chính sách cung cấp và sử dụng điện được xây dựng cụ thể. Do Nhật Bản phụ thuộc nhiều vào năng lượng hạt nhân nên sau khi xảy ra sự cố tại nhà máy điện hạt nhân tại Fukushima lượng cung điện bị ảnh hưởng nặng nề. Sau tháng 3, nước Nhật bước vào mùa hạ, nhu cầu sử dụng điện dự kiến sẽ tăng vọt trong thời gian sau thảm họa. Vì vậy, các chính sách áp dụng cho việc cắt giảm sử dụng điện được thực hiện. Mục tiêu ban đầu đặt ra là cắt giảm 15% nhu cầu sử dụng điện với các khách hàng (khách hàng sử dụng nhiều điện, khách hàng sử dụng ít điện, hộ gia đình) cho tới 30/9/2011. Với khách hàng sử dụng điện lớn là các công ty có hợp đồng sử dụng điện từ 500kW trở lên, việc sử dụng điện bị cấm (tới ngày 9/9/2011 tại Tohoku và 22/9/2011 tại Tokyo). Nhờ chính sách tiết kiệm sử dụng điện và nhiệt độ mùa hè thấp, việc thực hiện giảm sử dụng điện lên tới hơn 15% (vùng Tohoku giảm được 15,8% và vùng Tokyo

giảm 18%). (Nguồn: Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp “Kết quả của các biện pháp Cung-Cầu điện lực cho mùa hè năm nay” (14/10/2011))

Về ngừng hoạt động lò phản ứng hạt nhân: Chính sách trung và dài hạn nhằm ngừng hoạt động lò phản ứng hạt nhân Fukushima Daiichi bao gồm nhiều chính sách kỹ thuật và cả chính sách liên quan tới người dân. Với chính sách liên quan tới người dân, chính phủ coi việc duy trì việc giao tiếp/trao đổi một cách minh bạch với người dân địa phương và toàn quốc để người dân hiểu và tôn trọng là một trong các chính sách cơ bản phải thực hiện.

Nhóm chính sách về đảm bảo an toàn thực phẩm và hàng hóa

Về thực phẩm, chính sách phát hiện các vật liệu nhiễm xạ trong đồ ăn được thực hiện hàng ngày. Bên cạnh đó, các việc cấm sử dụng thực phẩm không đạt các quy định đề ra do lo ngại về việc phát tán ô nhiễm phóng xạ.

Về hải sản, việc kiểm tra được thực hiện hàng tuần ở mỗi cảng lớn do đoàn kiểm tra gồm các thành viên đến từ chính quyền tỉnh và Cơ quan Thủy sản và các doanh nghiệp thủy sản (fishing industries).

Về hàng hóa công nghiệp: Ủy ban An toàn hạt nhân của Nhật Bản đưa ra quy định mức nhiễm xạ không đe dọa đến sức khỏe con người. Các tổ chức kiểm định và các hiệp hội ngành nghề cung cấp dịch vụ thử nghiệm của mức nhiễm xạ của sản phẩm xuất khẩu. Cụ thể, các thử nghiệm do Hiệp hội các nhà sản xuất xe hơi Nhật Bản (JAMA) thực hiện trực tiếp trên bề mặt xe tại các khu vực địa lý khác nhau - cho thấy các kết quả nằm trong phạm vi được Ủy ban An toàn hạt nhân của Nhật Bản quy định là không đe dọa đến sức khỏe con người³⁸.

Nhóm chính sách liên quan tới sản xuất kinh doanh

Sáng kiến cung cấp máy móc cho doanh nghiệp sản xuất

Vào tháng 6/2011, Phòng Thương mại và Công nghiệp Sendai đã kết hợp với mạng lưới các phòng thương mại và công nghiệp toàn quốc để khởi động một dự án cung cấp máy móc mà các doanh nghiệp bị ảnh hưởng bởi thiên tai cần thiết. Hơn năm năm, hơn 3.200 phụ tùng máy móc đã được sử dụng, đóng góp lớn vào việc khởi động lại kinh doanh và khôi phục lại nhiệt tình của các nhân viên công ty với các hoạt động kinh doanh.

Sáng kiến tổ chức hội chợ thương mại giúp doanh nghiệp phục hồi kênh bán hàng

Do ảnh hưởng của thảm họa, nhiều công ty mất quan hệ với các đối tác thương mại và khách hàng vì họ đã phải đình chỉ kinh doanh hoặc giảm quy mô hoạt động. Phòng Thương mại và Công nghiệp Sendai đã tổ chức các hội chợ thương mại giúp các doanh nghiệp họ phục hồi kênh bán hàng.

Một ví dụ về các chính sách áp dụng với thị bò

11/3 Trận động đất ở Đông Nhật Bản xảy ra

³⁸³⁸ Theo METI(Ministry of Economy, Trade and Industry) "Japan's Challenges Towards Recovery" (July,2011), JAMA website

19/3 Thông báo cho các quận trong vùng lân cận của trạm phòng ngừa hạt nhân để tránh nhiễm bẩn phóng xạ của thức ăn và nước, và hướng dẫn chấm dứt chăn thả bên ngoài.

14/4 Thông báo về các tiêu chuẩn đối với nguyên liệu phóng xạ trong thức ăn để đảm bảo rằng thịt và sữa sản xuất không vượt quá các giá trị quy định tạm thời được quy định trong Đạo luật vệ sinh thực phẩm

22/4 Thông báo hướng dẫn về sản xuất và sử dụng thức ăn thô để tránh nhiễm bẩn phóng xạ của bò thịt và sữa bò

8-9/7 Độ nhiễm xạ vượt quá các giá trị trong quy định tạm thời của Đạo luật vệ sinh thực phẩm đã được phát hiện trong 11 con bò thịt được vận chuyển từ thành phố Minami-soma, tỉnh Fukushima

14/7 Phát hiện rằng gia súc được vận chuyển từ thị trấn Asakawa ở tỉnh Fukushima được cho ăn rơm có chứa nồng độ phóng xạ cao

19/7 Các hạn chế vận chuyển được quy định bởi Trụ sở Phản ứng khẩn cấp hạt nhân về gia súc được nuôi tại tỉnh Fukushima

28/7 Hạn chế vận chuyển được áp dụng cho tỉnh Miyagi

1/8 Hạn chế vận chuyển đối với tỉnh Iwate

2/8 Hạn chế vận chuyển đối với tỉnh Tochigi

19/8 Tạm thời dỡ bỏ hạn chế việc chuyển gia súc nuôi ở tỉnh Miyagi đến các tỉnh khác và đến lò mổ

25/8 Tạm thời dỡ bỏ hạn chế việc chuyển gia súc nuôi ở tỉnh Fukushima, Iwate và Tochigi đến các tỉnh khác và đến lò mổ

Như vậy, cơ quan chức năng đã phát hiện chất phóng xạ cesium trong thịt bò vượt quá giá trị quy định tạm thời trong Đạo luật vệ sinh thực phẩm. Nguyên nhân là do rơm lúa còn lại trong ruộng lúa sau khi thu hoạch bị ô nhiễm bởi các hạt nhân phóng xạ từ nhà máy điện hạt nhân Fukushima Daiichi của TEPCO được sử dụng cho bò ăn. Để xử lý tình trạng này, chính phủ đã thông báo cho các tỉnh trong vùng lân cận của nhà máy hạt nhân để tránh nhiễm bẩn phóng xạ của thức ăn và nước, và yêu cầu chấm dứt chăn thả bên ngoài. Nông dân chăn nuôi được hướng dẫn để lưu trữ thức ăn một cách thích hợp.

Nguồn: Văn phòng Thủ tướng Chính phủ

5. Chính sách hướng tới tương lai lâu dài – giữ gìn hình ảnh Nhật Bản trong tái thiết và mở cửa với thế giới

Không chỉ thực hiện các chính sách khắc phục thiệt hại trước mắt, Nhật Bản còn coi đây chính là cơ hội để thực hiện kế hoạch dài hạn trong xây dựng hình ảnh/ thương hiệu Nhật Bản trong tương lai. Dựa trên sự thông cảm và hỗ trợ của cộng đồng quốc tế, Nhật Bản cho rằng đất nước này phải tiến lên mạnh mẽ và nhanh chóng trong nỗ lực tái thiết, trở thành một quốc gia hấp dẫn hơn nữa. Thảm họa đã gây thiệt hại lớn cho chuỗi cung ứng quốc tế, và cũng đã

nâng cao nhận thức của người dân trong và ngoài nước Nhật trong việc liên kết giữa Nhật Bản và thế giới.

Hoạt động này gồm 2 nội dung:

- a. Thúc đẩy hiểu biết về sự hồi sinh của Nhật Bản ở trong nước và quốc tế:
 - Nhật Bản chú ý ngăn chặn sự lây lan của các tổn hại về uy tín thông qua việc phổ biến thông tin chính xác
 - Khôi phục niềm tin vào "Thương hiệu Nhật Bản" bằng cách kêu gọi mọi người trên khắp thế giới: Thể hiện sự an toàn, chất lượng sản phẩm, khoa học công nghệ tiên tiến
 - Duy trì và phát triển các liên kết được thiết lập thông qua cuộc khủng hoảng giữa các dân tộc trên khắp thế giới: Thúc đẩy giao lưu giữa các khu vực bị ảnh hưởng và các nước khác
- b. Hồi sinh về kinh tế mở cửa với thế giới
 - Thúc đẩy đầu tư trực tiếp nước ngoài: khuyến khích các công ty toàn cầu thành lập cơ sở nghiên cứu và trụ sở châu Á tại Nhật Bản
 - Xây dựng một môi trường để sử dụng và tuyển dụng các công dân nước ngoài có kỹ năng và kiến thức kỹ thuật đặc biệt: xây dựng hệ thống khuyến khích nhập cư dựa trên điểm số.

6. Sự thay đổi về thể chế

Sự thay đổi liên quan tới luật pháp của Nhật Bản sau thảm họa động đất, sóng thần năm 2011 diễn ra rất mạnh. Một số luật trước đây đã có được chính phủ Nhật Bản hoặc áp dụng theo hướng mới, hoặc không áp dụng hoặc xây dựng các văn bản luật mới phù hợp hơn.

a. Áp dụng Luật Cơ bản về ứng phó thiên tai trước khi chờ báo cáo từ địa phương gửi tới

Luật Cơ bản ứng phó thiên tai được ban hành vào năm 1961 để quản lý thảm họa toàn diện và được lên kế hoạch tốt sau một đợt gió mùa lớn xảy ra ở miền trung của Nhật Bản vào năm 1959. Luật này được sửa đổi hai lần vào năm 1995 dựa trên kinh nghiệm của trận động đất lớn Hanshin năm 1995, và một lần nữa vào năm 2010. Luật Cơ bản ứng phó thiên tai tuyên bố rằng khi một thiên tai được Chính phủ chỉ định là một thảm họa tự nhiên, chính phủ có thể cấp tiền cho chính quyền địa phương để theo đuổi các dự án khôi phục các khu vực bị phá hủy và giúp đỡ nạn nhân theo các luật khác được ban hành mục đích. Để đạt được mục tiêu đó, Đạo luật về Hỗ trợ Tài chính Đặc biệt để ứng phó với các Thảm họa nghiêm trọng đã được ban hành vào năm 1962. Một ngày sau trận động đất lớn ở Đông Nhật Bản, Nội các Nhật Bản quyết định áp dụng Đạo luật này cho thảm họa, và một Lệnh của Nội các Nhật Bản được ban hành vào ngày 13 tháng 3 năm 2011. Nội các Nhật Bản thường chờ báo cáo về thiệt hại do thảm họa trước khi quyết định áp dụng Đạo luật này. Tuy nhiên, trận động đất thực sự rất nghiêm trọng đến nỗi Nội các đưa ra quyết định nhanh chóng mà không phải chờ báo cáo từ các khu vực bị ảnh hưởng bởi thảm họa. Nội các Nhật đã quyết định cung cấp hỗ trợ tài chính cho xây dựng để khôi phục cơ sở hạ tầng, đất nông nghiệp, chăn nuôi gia súc và nuôi trồng thủy sản, cũng như bảo hiểm doanh nghiệp nhỏ và vừa.

b. Trợ giúp từ chính quyền trung ương cho địa phương cao hơn quy định trong Luật cứu hộ thiên tai

Các tỉnh, thay cho chính quyền quốc gia, có nghĩa vụ phải tiến hành các hoạt động cứu hộ theo Luật Cứu trợ Thiên tai. Các hoạt động cứu hộ theo Luật này bao gồm việc cung cấp chỗ ở, thức ăn và nước; cung cấp hoặc cho mượn quần áo, bộ đồ giường và các nhu yếu phẩm khác; cung cấp dịch vụ y tế; cứu người từ nơi nguy hiểm; sửa chữa nhà cửa ban đầu. Tiền mặt có thể được cung cấp cho những người có nhu cầu hỗ trợ, thay vì hàng hóa và dịch vụ, khi thống đốc tỉnh quyết định nó phù hợp trong một tình huống cụ thể. Các cơ quan chính phủ được chỉ định có thể yêu cầu các doanh nghiệp nắm giữ hoặc cung cấp hàng hóa cần thiết để cứu các hoạt động theo kế hoạch quản lý thiên tai.

Tuy nhiên, một vài ngày sau trận động đất tháng 3/2011 ở Đông Bắc Nhật Bản, chính phủ nhận ra rằng trận động đất này quá lớn và tàn phá đến nỗi hệ thống được cung cấp theo Luật Cứu trợ Thiên tai không phù hợp với tình hình. Theo Luật, các tỉnh và thành phố chịu trách nhiệm chính về các hoạt động cứu hộ và chịu trách nhiệm về chi phí cứu hộ. Các tỉnh chuẩn bị tài chính bằng 5% thuế địa phương có mục đích chung cho Quỹ cứu trợ thiên tai. Tuy nhiên, một số đô thị, gần như hoàn toàn bị phá hủy bởi sóng thần và do đó không thể tiến hành các hoạt động cứu hộ. Ngoài ra, gánh nặng chi phí cho chính quyền địa phương còn nhiều hơn mong đợi. Chính phủ quốc gia thường hoàn lại một nửa chi phí như vậy, nhưng nếu tỷ lệ chi phí của các tỉnh quá cao so với khoản thuế thu được thì chính phủ quốc gia sẽ hoàn lại tới 90% chi phí. Vào ngày 13/3/2011, chính phủ trung ương đã thông báo rằng họ sẽ chủ động cho các hoạt động cứu hộ không được Luật Bảo vệ Thiên tai bảo vệ và chịu mọi trách nhiệm tài chính cho các hoạt động cứu hộ đó.

c. Không áp dụng Luật Kinh doanh điện trong điều chỉnh lượng điện cung cấp và sử dụng

Một số lượng lớn các trạm phát điện đã bị thiệt hại từ trận động đất lớn ở Đông Bắc Nhật Bản, bao gồm các nhà máy điện hạt nhân Fukushima. Do đó, dự kiến việc cung cấp điện sẽ không đáp ứng được nhu cầu ở khu vực Tohoku và khu vực đô thị Tokyo. Thủ tướng đã thành lập Trụ sở khẩn cấp về cung và cầu điện vào ngày 13/3/2011 để giải quyết tình trạng này. Một lịch cắt điện đã được thảo luận trong cuộc họp đầu tiên của Trụ sở chính. Công ty Điện lực Tokyo (TEPCO) đã triển khai việc cắt điện theo kế hoạch tại các khu vực gần Tokyo vào ngày 14/3/2011, để tránh mất điện lớn trong khu vực dịch vụ của mình. Biện pháp này được thực hiện dựa trên hợp đồng cung cấp điện giữa TEPCO và các khách hàng của mình.

Chính phủ có thể đã thực hiện các hành động tương tự dựa trên Luật Kinh doanh điện, nhưng không làm như vậy. Luật Kinh doanh điện quy định rằng, khi thiếu nguồn cung cấp điện ảnh hưởng xấu đến nền kinh tế quốc gia và mức sống của công chúng, Bộ trưởng Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp có thể hạn chế việc sử dụng điện do một công ty điện cung cấp (i) bằng cách xác định mục đích sử dụng hoặc ngày và thời gian khi ngừng sử dụng điện, hoặc (ii) bằng cách hạn chế việc nhận điện từ một công ty điện lực thông qua hạn chế

khả năng tiếp nhận điện. Các chuyên gia Nhật giải thích rằng sẽ mất quá nhiều thời gian để thực hiện các hạn chế về sử dụng điện năng của các doanh nghiệp và người dân dựa trên Luật Kinh doanh điện.

Chính phủ đã áp dụng các hạn chế đối với các doanh nghiệp lớn từ tháng 7 đến tháng 9 năm 2011. Khách hàng điện lớn đã ký hợp đồng cung cấp 500 kilowatt trở lên và ký hợp đồng cung cấp điện trực tiếp với TEPCO và Công ty Điện lực Tohoku không được vượt quá 85% sử dụng điện năng tối đa mỗi giờ so với năm trước (giảm 15% mức sử dụng tối đa so với năm trước).

d. Áp dụng khoản vay đặc biệt có thời hạn và lãi suất ưu đãi cho chủ hộ bị thương do thiên tai

Trường hợp chủ hộ bị thương và cần điều trị chấn thương trong hơn một tháng, hoặc nhà cửa bị phá hủy hoàn toàn hoặc một phần, có một khoản cho vay hỗ trợ nạn nhân thiên tai cho gia đình nếu đáp ứng các yêu cầu giới hạn thu nhập hàng năm. Khoản vay tối đa là 3,5 triệu yên (khoảng 35.000 đô la Mỹ). Thông thường, thời hạn cho vay là mười năm và lãi suất cho vay không phát sinh trong ba năm đầu tiên. Thời hạn không phải trả lãi suất có thể kéo dài đến năm năm. Đối với các nạn nhân của trận động đất ở Đông Bắc Nhật Bản, một luật đặc biệt đã kéo dài thời hạn cho vay lên mười ba năm, và không phải trả lãi suất trong sáu năm đầu. Điều này có thể kéo dài đến tám năm.

Các khoản vay khẩn cấp cho cư dân có thu nhập thấp đã được mở rộng cho các nạn nhân của trận động đất lớn ở Đông Nhật Bản. Với các bà mẹ đơn thân, các khoản vay đặc biệt và ngoại lệ cũng được thực hiện. Ví dụ, thời hạn trả nợ của các bà mẹ đơn thân là nạn nhân của trận động đất đã được gia hạn.

Để tái thiết hoặc sửa chữa nhà bị hư hại do thảm họa quy mô lớn được chỉ định, Cơ quan Tài chính Nhà ở Nhật Bản (JHFA) cung cấp các khoản vay lãi suất thấp cho các nạn nhân thiên tai. JHFA là tổ chức tài chính thuộc sở hữu của chính phủ Nhật Bản duy nhất chuyên về bảo đảm các khoản vay nhà ở. Ngay cả khi nhà của họ không bị hư hại về thể chất, nạn nhân thảm họa hạt nhân có đủ điều kiện nhận khoản vay, nếu nhà của họ nằm trong khu vực mà chính phủ đã chỉ đạo người dân di tản. di tản.

e. Các khoản cho vay đặc biệt đối với nhà cửa bị mất và các khoản nợ kinh doanh hiện tại

Cá nhân hoặc doanh nghiệp có khoản nợ có thể cần khoản vay mới cho chi phí sinh hoạt hoặc sản xuất kinh doanh sau trận động đất, trong khi các khoản nợ cũ vẫn tồn tại và tài sản đảm bảo cho khoản vay đã mất hết. Ví dụ, một số ngôi nhà bị mất/không còn vẫn có khoản vay nhà ở. Nếu chủ sở hữu mượn tiền cho một ngôi nhà mới, họ sẽ có hai khoản vay. Đây được gọi là vấn đề “nợ nhân đôi” ở Nhật Bản. Vào tháng 6/2011, chính phủ khuyến cáo rằng “chính quyền địa phương và quốc gia, người cho vay và người vay chia sẻ nỗi đau.” Hành động theo đề xuất đó, các tổ chức tài chính đã thành lập một ủy ban để xác định cách cứu trợ nạn nhân thiên tai. Vào tháng 7/2011, Ủy ban đã ban hành Hướng dẫn cho các người vay nợ cá nhân Không có khả năng chi trả (Guidelines for Out-of-Court Debtor Workouts), cung cấp hướng dẫn về cách

các tổ chức tài chính có thể loại bỏ (release) hoặc giảm các khoản nợ của cá nhân.

f. Trợ cấp thất nghiệp kể cả cho trường hợp không phải thất nghiệp

Dựa trên Luật hỗ trợ tài chính đặc biệt để ứng phó với thảm họa nghiêm trọng, Bộ Y tế, Lao động và Phúc lợi đã đưa ra thông báo rằng những người không thể làm việc và nhận thanh toán vì nơi làm việc của họ không hoạt động có thể nhận trợ cấp thất nghiệp mặc dù họ không bị thất nghiệp về mặt kỹ thuật vì họ chưa mất việc làm. Ngoài ra, khoảng thời gian mà những người bị mất việc làm vì thiên tai có thể nhận trợ cấp được kéo dài thêm sáu mươi ngày, từ 150 đến 210 ngày. Đối với những nạn nhân sống trong các khu vực bị sóng thần hay thảm họa hạt nhân tấn công, thời gian đã kéo dài thêm chín mươi ngày.

g. Giảm thuế cho nạn nhân thiên tai/Ban hành Đạo luật về Xử lý đặc biệt về nạn nhân thiên tai

Các biện pháp khác nhau để giảm gánh nặng thuế đối với nạn nhân thiên tai đã được thực hiện. Về thuế địa phương, nạn nhân thiên tai có thể khấu trừ khoản lỗ từ thiên tai từ thu nhập chịu thuế trong năm trước thuế (kết thúc vào tháng 12/2010). Ngoài ra, các nạn nhân có thể chuyển các khoản lỗ này trong năm năm, thay vì ba năm thông thường. Các khu vực mà sóng thần ảnh hưởng đến được miễn thuế bất động sản. Thuế xe hơi được miễn cho những tình huống mà một chiếc xe mới là sự thay thế cho một chiếc xe bị hư hỏng hoặc bị mất trong thảm họa. Ngoài ra, nạn nhân thiên tai có thể trì hoãn các khoản thanh toán thuế địa phương. Đây là những biện pháp tạm thời, nhưng chúng đã được mở rộng qua năm tài chính 2012.

Liên quan đến thuế quốc gia, Đạo luật về Giảm, miễn thuế và cấm thuế đối với nạn nhân thiên tai iễn hoặc giảm thuế thu nhập của người bị thiệt hại nghiêm trọng cho nhà cửa hoặc tài sản khác và thu nhập chịu thuế hàng năm dưới 10.000.000 yên (khoảng 100.000 đô la Mỹ). Ngoài ra, một luật đặc biệt được ban hành sau trận động đất, Đạo luật về Xử lý đặc biệt về Nạn nhân Thiên tai liên quan đến Thuế Quốc gia, kéo dài ngày đến hạn cho các khoản thanh toán thuế thu nhập của nạn nhân thiên tai. Các tổn thất phát sinh từ trận động đất được khấu trừ từ thu nhập hoặc lợi nhuận của nạn nhân thiên tai và giới hạn khấu trừ thuế cho các khoản đóng góp đã được tăng lên.

h. Tiền lương của nhân viên chính phủ đã giảm xuống để đối phó với gánh nặng tài chính quốc gia để phục hồi sau thảm họa

Quốc hội đã ban hành một đạo luật cắt giảm lương của thành viên khoảng 3 triệu yên (30.000 đô la Mỹ) cho mỗi thành viên mỗi năm ngay sau trận động đất. Sau đó, Thủ tướng Naoto Kan đã tự nguyện trả lương cho kho bạc quốc gia bắt đầu từ tháng 6/2011. Nội các đã trình một đạo luật giảm lương của công chức (bao gồm cả Thủ tướng và các Bộ trưởng khác), công tố viên, và thẩm phán vào tháng 6/2011. Hai đạo luật giảm tiền lương của công tố viên và lương của thẩm phán trở thành luật vào năm sau (2012). Đạo luật ban đầu để giảm tiền lương của công chức không trở thành luật, nhưng một đạo luật tương tự do các

thành viên của Quốc hội đề trình đã được Quốc hội thông qua. Mức giảm đã kết thúc vào tháng 3/2014.

i. Ban hành Luật mới về các biện pháp đối phó với sóng thần

Khi sóng thần gây ra bởi trận động đất lớn ở Đông Nhật Bản tấn công bờ biển phía Đông Bắc Nhật Bản vào tháng 3/2011, Nhật Bản có nhiều luật liên quan đến động đất, nhưng không có luật nào chủ yếu giải quyết các biện pháp đối phó sóng thần. Đạo luật về xúc tiến biện pháp đối phó với sóng thần, là luật cơ bản về biện pháp đối phó sóng thần được thông qua vào tháng 6/2011. Luật này gồm các chính sách cơ bản, tăng cường hệ thống nghiên cứu sóng thần, thực hiện giáo dục sóng thần và đào tạo di tản sóng thần, và thiết lập các cơ sở cần thiết để đối phó với sóng thần.

Tóm lại, nước Nhật đã thể hiện sự thay đổi mạnh mẽ sau thảm họa động đất sóng thần vào tháng 3/2011. Một số bài học có thể rút ra từ trường hợp của Nhật Bản làm tăng khả năng chống chịu trước khủng hoảng (trường hợp này là thảm họa thiên nhiên).

Trước hết, trước khi thảm họa xảy ra, Nhật Bản đã có sự chuẩn bị chu đáo thông qua các cuộc diễn tập, nghiên cứu và ứng dụng công nghệ mới đảm bảo an toàn cho người dân.

Thứ hai, khi thảm họa xảy ra, Chính phủ Nhật Bản đã thiết kế ngay một khung hướng dẫn các chính sách phản ứng với khủng hoảng trong đó chủ thể thực hiện, thời gian, kinh phí, các nhóm chính sách chính được xây dựng nhằm đảm bảo sự phối hợp hài hòa các chính sách giữa các chính sách, quy định rõ ràng trách nhiệm của chính quyền trung ương và địa phương.

Thứ ba, các chính sách phản ứng của Nhật Bản ngay sau thảm họa được thực hiện có bài bản, bao gồm các chính sách liên quan tới khắc phục các thiệt hại trước mắt cho cuộc sống hàng ngày của người dân và doanh nghiệp như chính sách về cơ sở hạ tầng, chính sách liên quan tới an toàn lương thực, thực phẩm và đồ uống, chính sách liên quan tới sản xuất kinh doanh.

Thứ tư, tuy việc khắc phục thiệt hại trước mắt là cần thiết và phải thực hiện ngay, Nhật Bản còn coi đây chính là cơ hội để thực hiện kế hoạch dài hạn trong xây dựng hình ảnh/ thương hiệu Nhật Bản trong tương lai, nâng cao nhận thức của người dân trong và ngoài nước Nhật trong việc liên kết giữa Nhật Bản và thế giới.

Thứ năm, sự thay đổi về thể chế của Nhật Bản sau thảm họa động đất, sóng thần năm 2011 diễn ra một cách rất đặc biệt mạnh mẽ và đáng quan tâm. Vốn là một đất nước có những quy định nghiêm khắc trong việc xây dựng và áp dụng các quy định của pháp luật. Các hoạt động này bắt buộc theo những quy trình cụ thể với thời gian đủ dài nhưng trước diễn biến nhanh và sự tàn phá khủng khiếp của thảm họa thiên nhiên này, thể chế pháp luật của Nhật Bản đã thay đổi nhanh và quyết liệt. Một số luật hiện hành được chính phủ Nhật Bản hoặc áp dụng ngay lập tức (Luật Cơ bản về ứng phó thiên tai được áp dụng trước khi chờ báo cáo của địa phương), hoặc không áp dụng (Không áp dụng Luật Kinh doanh điện trong điều chỉnh lượng điện cung cấp và sử dụng), hoặc

áp dụng một cách cởi mở hơn (Trợ giúp từ chính quyền trung ương cho địa phương cao hơn quy định trong Luật cứu hộ thiên tai; Áp dụng khoản vay đặc biệt có thời hạn và lãi suất ưu đãi cho chủ hộ bị thương do thiên tai; Cho vay đặc biệt đối với nhà cửa bị mất và các khoản nợ kinh doanh hiện tại; Trợ cấp thất nghiệp kể cả cho trường hợp không phải thất nghiệp, Giảm thuế cho nạn nhân thiên tai), hoặc xây dựng các văn bản luật mới phù hợp với tình hình mới hơn (Luật mới về các biện pháp đối phó với sóng thần, Ban hành Đạo luật về Xử lý đặc biệt về nạn nhân thiên tai, giảm lương của các thành viên chính phủ để giảm gánh nặng ngân sách). Những thay đổi mạnh mẽ về thể chế như vậy là cần thiết và phù hợp trong bối cảnh khủng hoảng xảy ra.

Cũng cần nhận thấy tinh thần trách nhiệm của bộ máy quản lý nhà nước ở cả trung ương và địa phương trong việc thực hiện những biện pháp trước mắt cũng như tầm nhìn xa trong xây dựng chính sách, tận dụng sự thay đổi theo chiều hướng tiêu cực trong hiện tại thành bàn đạp cho sự phát triển và đổi mới trong tương lai.

Tài liệu tham khảo

Briguglio, L., Cordina, G., Farrugia, N., and Vella, S. (2005), Conceptualising and Measuring Economic Resilience. Chapter 3.

Rose, A. (2015), Measuring Economic Resilience: Recent Advances and Future Priorities.

Bruneau, M., S. Chang, R. Eguchi, G. Lee, T. O'Rourke, A. Reinhorn, M. Shinozuka, K. Tierney, W. Wallace, and D. von Winterfeldt (2003), A Framework to Quantitatively Assess and Enhance Seismic Resilience of Communities, *Earthquake Spectra* 19(3): 733-52.

Cutter S., Burton, C., and Emrich, C. (2010), Disaster resilience indicators for benchmarking baseline conditions, *Journal of Homeland Security Emergency Management* (online journal) 7 (Article 51).

Federal Emergency Management Agency (FEMA) (2013), Multi-hazard Loss Estimation Methodology (HAZUS®MH MR4) <http://www.fema.gov/library/viewRecord.do?id=3726>

Haimes, Y. Y. (2006), On the Definition of Vulnerabilities in Measuring Risks to Infrastructures, *Risk Analysis* 26(2): 293–96.

Holling, C. (1973), Resilience and stability of ecological systems, *Annual Review of Ecology and Systematics* 4: 1–23.

Howrwich, G. (1995), Economic Lessons of the Kobe Earthquake, *Economic Development and Cultural Change*, 48(3): 521-42.

Kajitani, Y., and H. Tatano. (2009), Estimation of Lifeline Resilience Factors based on Empirical Surveys of Japanese Industries, *Earthquake Spectra* 25(4): 755-76.

Norris, F., S. Stevens, V. Pfefferbaum, K. Whyche, and R. Pfefferbaum. (2008), Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities and Strategy for Disaster Readiness, *American Journal of Community Psychology* 41: 127-50.

Pimm, S. L. (1984), The complexity and stability of ecosystems, *Nature* 307(26): 321–26.

Rose, A. (2004), Defining and Measuring Economic Resilience to Disasters, *Disaster Prevention and Management* 13(4): 307-14.

Rose, A. (2009), Economic Resilience to Disasters, *Community and Regional Resilience Institute Report No. 8*, Oak Ridge National Laboratory, Oak Ridge, TN.

Rose, A. (2014), Economic Resilience and the Sustainability of Cities in the Face of Climate Change: An Ecological Economics Framework, in D. Mazmanian and H. Blanco. (eds.), *Handbook of Sustainable Cities*, Cheltenham , UK: Edward Elgar.

Rose, A. and E. Krausmann (2013), An Economic Framework for the Development of a Resilience Index for Business Recovery, *International Journal of Disaster Risk Reduction* 5(October): 73-83.

Rose, A. and S. Liao (2005), Modeling Resilience to Disasters: Computable General Equilibrium Analysis of a Water Service Disruption, *Journal of Regional Science* 45(1): 75-112.

Rose, A. and D. Lim (2002), Business Interruption Losses from Natural Hazards: Conceptual and Methodology Issues in the Case of the Northridge Earthquake, *Environmental Hazards: Human and Social Dimensions* 4: 1-14.

Rose, A. and D. Wei (2013), Estimating the Economic Consequences of a Port Shutdown: The Special Role of Resilience, *Economic Systems Research* 25(2): 212-32.

Rose, A., G. Oladosu, and S. Liao (2007), Business Interruption Impacts of a Terrorist Attack on the Electric Power System of Los Angeles: Customer Resilience to a Total Blackout, *Risk Analysis* 27(3): 513-531.

Rose, A., G. Oladosu, B. Lee and G. Beeler Asay. (2009), The Economic Impacts of the 2001 Terrorist Attacks on the World Trade Center: A Computable General Equilibrium Analysis, *Peace Economics, Peace Science, and Public Policy* 15: Article 6.

Sheffi, Y. (2005), *The Resilient Enterprise*. Cambridge, MA: MIT Press.

Sherrieb, K., Norris, F., Galea, S. (2010), Measuring Capacities for Community Resilience, *Social Indicators Research* 99: 227-47.

Tierney, K. (1997), Impacts of Recent Disasters on Businesses: The 1993 Midwest Floods and the 1994 Northridge Earthquake, in B. Jones (ed.), *Economic Consequences of Earthquakes: Preparing for the Unexpected*. Buffalo, NY: National Center for Earthquake Engineering Research.

Zolli, A. and A. M. Healy (2012), *Resilience: Why Things Bounce Back*. New York: Free Press.

1. Adam Elbourne, Debby Lanser, Bert Smid and Martin Vromans (2008) “Macroeconomic resilience in a DSGE model”. CPB Discussion Paper.
2. IMF (2012) “Resilience in emerging market and developing economies : Will it last?”. *World Economic Outlook*, chapter 4, October.
3. Jack Boorman, José Fajgenbaum, Hervé Ferhani, Manu *Bhaskharan*, Drew Arnold, Harpaul Alberto Kohli (2013). “The Centennial Resilience Index: Measuring Countries’ Resilience to Shock”.
4. Lino Briguglio, Gordon Cordina, Nadia Farrugia, and Stephanie Vella. (2006). “Conceptualizing and Measuring Economic Resilience”. Department of Economics, University of Malta
5. Lino Briguglio, Gordon Cordina, Nadia Farrugia, and Stephanie Vella. (2008). “Economic Vulnerability and Resilience: Concepts and Measurements”. Research Paper No. 2008/55.

Romain Duval and Lukas Vogel (2008) “Economic Resilience to Shocks: The Role of Structural Policies”.