



ĐIỂM LẠI

CẬP NHẬT TÌNH HÌNH PHÁT TRIỂN KINH TẾ VIỆT NAM

Báo cáo của Ngân hàng Thế giới

Hội nghị giữa kỳ Nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam

TP Đông Hà, tỉnh Quảng Trị, ngày 4-5 tháng 6, 2012



THE WORLD BANK

ĐIỂM LẠI

CẬP NHẬT TÌNH HÌNH PHÁT TRIỂN KINH TẾ VIỆT NAM

Báo cáo do Deepak Mishra và Đinh Tuấn Việt soạn thảo dưới sự chỉ đạo của Victoria Kwakwa và Sudhir Shetty. Báo cáo có đóng góp của các đồng nghiệp, bao gồm Habib Rab, Triệu Quốc Việt, Đoàn Hồng Quang và Bryce Quillin. Nguyễn Lan Phương hỗ trợ biên soạn và phát hành.

BẢN DỊCH KHÔNG CHÍNH THỨC



TỪ VIẾT TẮT

BOP	Cán cân thanh toán
BTA	Hiệp định Thương mại Song phương
CDS	Lãi suất hoán đổi rủi ro tín dụng
EAP	Đông Á và Thái Bình Dương
FDI	Đầu tư Trực tiếp Nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm Quốc nội
GFS	Sổ tay Thống kê Tài chính Chính phủ
GSO	Tổng cục Thống kê
IMF	Quý Tiền tệ Quốc tế
MOF	Bộ Tài chính
MOLISA	Bộ Lao động Thương binh và Xã hội
MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
NSCERD	Ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển Doanh nghiệp
ODA	Hỗ trợ Phát triển Chính thức
PMI	Chỉ số Nhà quản trị Mua hàng Ngành sản xuất
PPP	Ngang bằng sức mua
SBV	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam
SOEs	Doanh nghiệp Nhà nước
TPP	Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương
VAT	Thuế Giá trị Gia tăng
VHLSS	Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam
WB	Ngân hàng Thế giới
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới



MỤC LỤC

TÓM TẮT TỔNG QUAN	4
PHẦN I. TRIỂN VỌNG KINH TẾ TOÀN CẦU VÀ KHU VỰC	6
A. Bối cảnh kinh tế toàn cầu	6
B. Bối cảnh kinh tế khu vực	8
PHẦN II. VIỆT NAM: CẬP NHẬT TÌNH HÌNH KINH TẾ	12
A. Bước đầu ổn định kinh tế vĩ mô	12
B. Một thời kỳ tăng trưởng chậm lại?	14
C. Thành tích giảm nghèo ấn tượng, song xuất hiện những rủi ro mới	17
D. Tình hình xuất khẩu khả quan	18
E. Giảm nhập siêu và cải thiện thâm hụt cán cân vãng lai	22
F. Lạm phát tăng và giảm nhanh	22
G. Điều chỉnh Chính sách Tiền tệ	23
H. Điều chỉnh ngân sách mạnh	25
I. Nợ công trong tầm kiểm soát, rủi ro gia tăng về Nghĩa vụ nợ dự phòng	26
J. Những diễn biến trong ngành ngân hàng	27
PHẦN III. CHƯƠNG TRÌNH TÁI CẤU TRÚC VÀ TRIỂN VỌNG TRUNG HẠN	29



TÓM TẮT TỔNG QUAN

i. Sự thực hiện quyết liệt chính sách bình ổn kinh tế của các nhà lãnh đạo Việt Nam đã giúp môi trường kinh tế vĩ mô tránh được một nguy cơ khủng hoảng. Việt Nam bước vào năm 2011 với nhiều bất ổn kinh tế vĩ mô, bao gồm lạm phát tăng nhanh ở mức cao, tỷ giá biến động mạnh, dự trữ ngoại hối sụt giảm, mức rủi ro tín dụng quốc gia gia tăng sau sự đổ vỡ của một trong những doanh nghiệp nhà nước hàng đầu, thâm hụt ngân sách và nhập siêu ở mức cao cũng như các bất cập trong khu vực doanh nghiệp cũng như tài chính, ngân hàng. Trong mười hai tháng vừa qua, các diễn biến bất lợi trên đã dần được cải thiện, giúp Việt Nam bước đầu có được một môi trường kinh tế vĩ mô ổn định hơn. Mặc dù vẫn còn đó những rủi ro bất trắc trong tương lai, song điều chắc chắn là Nghị quyết 11 - với những biện pháp bình ổn kinh tế và đảm bảo an sinh, ổn định xã hội – đã giúp ngăn chặn nguy cơ bất ổn định kinh tế và khôi phục lại niềm tin vào khả năng điều hành vĩ mô của Chính phủ.

ii. Nếu như môi trường kinh tế vĩ mô trong giai đoạn 2010-2011 xấu đi rất nhanh, thì tốc độ cải thiện tình hình trong 12 tháng vừa qua cũng không kém phần nhanh chóng. Lạm phát (so với cùng kỳ) đã giảm trong chín tháng liên tiếp - từ đỉnh điểm 23% hồi tháng 8/2011 xuống còn 8,3% vào tháng 5/2012. Thâm hụt cán cân vãng lai ước tính đã giảm xuống còn 0,5% GDP trong năm 2011, từ mức 4,1% năm 2010 và đặc biệt so với mức cao điểm là 11,9% GDP vào năm 2008. Tỷ giá hối đoái không chính thức dao động trong biên độ ± 1 phần trăm so với tỷ giá chính thức trong gần hết cả năm. Nguồn đô la Mỹ dồi dào trên thị trường giúp cho Ngân hàng Nhà nước Việt Nam tăng cường dự trữ ngoại hối trong những tháng đầu năm 2012, hiện ước tính vào khoảng 9 tuần nhập khẩu. Tốc độ tăng trưởng tín dụng đã giảm mạnh từ 32,4% vào cuối năm 2010 xuống còn 14,3% vào cuối năm 2011. Thâm hụt ngân sách (theo tiêu chí GFS) ước tính đã giảm xuống còn 2,7 phần trăm GDP trong năm 2011 từ mức cao điểm 7,2 phần trăm GDP năm 2009.

iii. Ổn định môi trường kinh tế vĩ mô có giá của nó nhưng không ổn định kinh tế có thể sẽ dẫn tới tổn thất cao hơn. Tăng trưởng GDP đã giảm từ 6,8 phần trăm trong năm 2010 xuống còn 5,9 phần trăm trong năm 2011, và tiếp tục giảm xuống mức 4 phần trăm trong quý một 2012 — khi tình trạng giá cả tăng cao đã làm giảm cầu trong nước, ảnh hưởng đến nhiều ngành như xây dựng, sản xuất và công ích. Sản xuất công nghiệp chậm lại, lượng tồn kho các mặt hàng chế biến chủ chốt tăng lên. Nhiều doanh nghiệp vừa và nhỏ đã phải đóng cửa, giải thể hoặc tạm thời ngừng hoạt động sản xuất kinh doanh. Các nỗ lực bình ổn kinh tế có thể gây sụt giảm kinh tế theo chu kỳ nhưng xu hướng suy giảm kinh tế trong vòng 5-6 năm trở lại đây chủ yếu là kết quả của quá trình cải cách cơ cấu chậm trễ. Hiệu quả yếu kém của khu vực doanh nghiệp nhà nước, ngân hàng và đầu tư công đang là nguyên nhân tác động tiêu cực đến tiềm năng tăng trưởng dài hạn của Việt Nam.

iv. Khi những thành quả của quá trình ổn định kinh tế vĩ mô mới chỉ ở bước đầu và còn khá mong manh, đặc biệt là trong bối cảnh kinh tế bên ngoài còn nhiều bất trắc, Chính phủ nên có những bước đi thận trọng tránh điều chỉnh nói lỏng chính sách quá sớm. Với mục tiêu tăng cầu trong nước, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã giảm lãi suất chính sách 300 điểm cơ bản (ba điểm phần trăm) chỉ trong vòng hơn tám tuần qua. Trong điều kiện lạm phát giảm nhanh và tăng trưởng tín dụng âm trong bốn tháng đầu năm thì các quyết định giảm lãi suất như vậy có thể là có cơ sở. Tương tự, Nghị quyết 13 của Chính phủ nhằm hỗ trợ doanh nghiệp thông qua việc gia hạn thời gian nộp thuế và giảm phí thuê đất khi ước tính tác động tài khóa của các biện pháp này chưa đến 0,5 phần trăm GDP. Tuy nhiên, với kinh nghiệm đã từng nói lỏng chính sách quá sớm trong quá khứ thì cũng có nhiều lý do để Chính phủ cẩn trọng. Thứ nhất, với độ trễ giữa chính sách và kết quả dự kiến thường từ ba đến bốn tháng, tác động của nói lỏng chính sách có thể tạo thêm tăng trưởng nhưng cũng sẽ kéo theo lạm phát trở lại vào cuối quý 3 năm nay. Thứ hai, khi nợ công đã tới ngưỡng thì dư địa cho chính sách tài khóa trong năm nay sẽ không còn nhiều so với bối cảnh năm 2009. Cuối cùng, tình trạng thiếu hiệu quả kéo dài của nhiều doanh nghiệp nhà nước và yếu kém của hệ thống ngân hàng thì các biện pháp kích thích kinh tế vô hình chung sẽ lại là nguồn nuôi dưỡng mô hình tăng trưởng kém hiệu quả, đi ngược lại mong muốn của Chính phủ trong kế hoạch tái cơ cấu kinh tế theo hướng nâng cao hiệu quả, năng suất và năng lực cạnh tranh.

v. Thực hiện một chương trình tái cơ cấu đáng tin cậy - bao gồm các cải cách cơ cấu sâu rộng và bền vững sẽ tạo ra chất xúc tác tốt nhất cho nền kinh tế. Trong tháng Mười năm 2011, Chính phủ thông báo chủ trương tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, đầu tư công và khu vực tài chính. Hiện nay kế hoạch cải cách cho từng lĩnh vực này đã có. Ví dụ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đang xây dựng kế hoạch tái cơ cấu đầu tư công trong đó có việc soạn thảo một Nghị định về lập kế hoạch đầu tư trung hạn, dự thảo một khung luật mới về đầu tư công, và một luật về quy hoạch. Báo cáo của Ban Chỉ đạo về Đổi mới và Phát triển Doanh nghiệp (NSCERD) được công bố vào tháng 12/2011 đã đưa ra những mục tiêu tham vọng về kế hoạch cổ phần hóa và sắp xếp lại các DNNN tới năm 2015. Tiếp theo đó là dự thảo chương trình tái cơ cấu DNNN giai đoạn 2011-15 của Ban chỉ đạo thuộc Bộ Tài chính, trong đó nêu lên các biện pháp quản lý và giám sát vốn nhà nước và theo dõi kết quả hoạt động của các DNNN. Quyết định 254 của Thủ tướng Chính phủ về "Tái cơ cấu hệ thống các tổ chức tín dụng giai đoạn 2011-2015" tạo ra một hành lang pháp lý để xử lý các ngân hàng yếu kém và đưa ra nhiều phương án tái cơ cấu ngân hàng. Nhưng có lẽ cái còn thiếu ở đây là một 'lộ trình tái cơ cấu' với một khung thời gian rõ ràng và một cơ chế giám sát hiệu quả quá trình thực hiện. Nếu không thực hiện cải cách triệt để và trong bối cảnh bất trắc kéo dài của môi trường kinh tế toàn cầu thì kinh tế Việt Nam sẽ khó có khả năng chuyển được sang một mô hình phát triển mới cũng như khó tránh khỏi việc lặp lại các bất cập kinh tế vĩ mô đã từng xảy ra trong vòng 4-5 năm qua.

PHẦN I

TRIỂN VỌNG KINH TẾ TOÀN CẦU VÀ KHU VỰC

A. Bối cảnh kinh tế toàn cầu¹

1. Sau những tin tức kinh tế khả quan trong bốn tháng đầu năm 2012, niềm tin của thị trường đã bị nao núng bởi những biến động chính trị gần đây ở khu vực đồng Euro – thể hiện rõ sự bất trắc về phương hướng tương lai của chính sách kinh tế nhằm hỗ trợ cho sự phục hồi của nền kinh tế toàn cầu. Một số quốc gia châu Âu phải tiến hành những cuộc cải cách chính sách cơ cấu và tài khóa không tránh khỏi, và tình hình thị trường tài chính toàn cầu đã bắt đầu cải thiện trong quý một năm 2012. Cùng với việc nói lỏng chính sách tiền tệ ở một số quốc gia lớn có thu nhập trung bình, điều này đã khởi động quá trình phục hồi các điều kiện tài chính trên thị trường toàn cầu. Tuy nhiên, sự lạc quan này không kéo dài lâu, khi các chính đảng có chủ trương thắt lưng buộc bụng phải chịu thất bại trong các cuộc bầu cử ở một số quốc gia Châu Âu, dẫn đến việc phải đánh giá lại phương hướng tương lai của các chính sách kinh tế.

2. Cho đến gần đây, thị trường vẫn khá lạc quan về khả năng phục hồi mạnh mẽ của nền kinh tế toàn cầu. Những lo ngại của thị trường về mức độ bền vững tài khóa ở châu Âu đã giảm bớt rõ rệt trong quý một năm 2012, sau khi các quốc gia thu nhập cao của châu Âu đưa ra các sáng kiến chính sách lớn, bao gồm: thỏa thuận giữa các đảng về kế hoạch hạ bớt thâm hụt ngân sách; áp dụng các cải cách chính sách cơ cấu toàn diện; tái cơ cấu nợ thành công ở Hy Lạp; thỏa thuận về kỷ luật ngân sách trên toàn châu Âu; và nói lỏng đáng kể điều kiện cho vay nợ của Ngân hàng Trung ương châu Âu trong bối cảnh các Chương trình Tái cấp vốn Dài hạn của ngân hàng này. Nhờ đó, lãi suất hoán đổi rủi ro tín dụng (CDS) trong toàn khu vực đồng Euro cũng như phần lớn các nước thu nhập cao ngoài châu Âu và các nước đang phát triển đã cải thiện đáng kể. Chứng khoán ở cả các nước đang phát triển lẫn các nước có thu nhập cao đã khôi phục lại phần lớn giá trị đã bị mất đi vào sáu tháng cuối năm 2011.

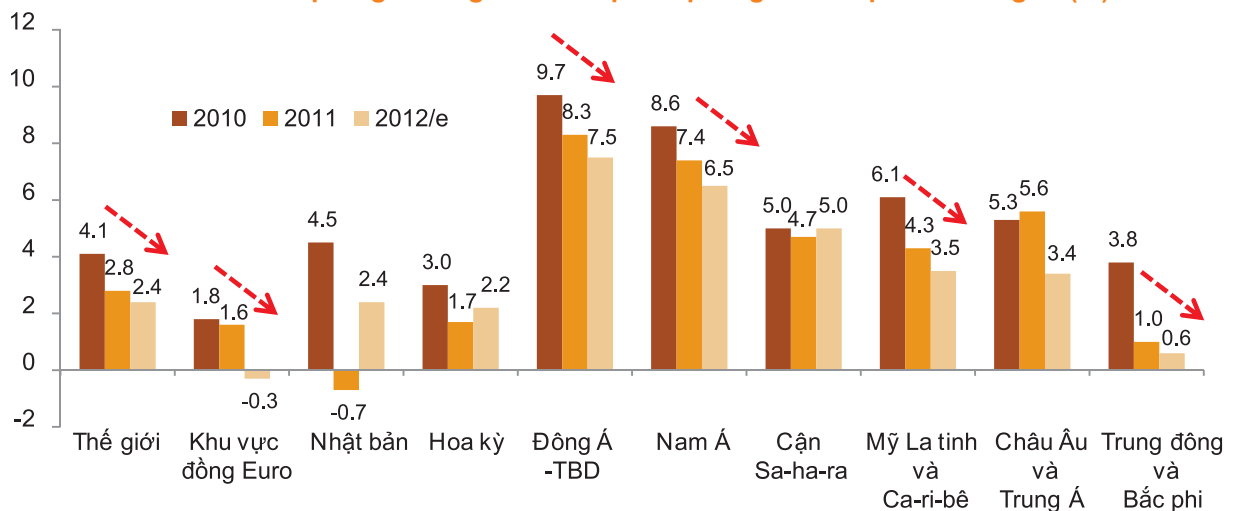
¹ Theo Báo cáo Triển vọng Kinh tế Toàn cầu - Tập 5, Tháng 6/2012; và Tuần tin Kinh tế Toàn cầu (các số khác nhau), Ngân hàng Thế giới (www.worldbank.org/prospects).

3. Tình hình thị trường tài chính được cải thiện cho thấy nền kinh tế thực đã có bước ngoặt lớn. Sản lượng công nghiệp toàn cầu từ chỗ rất yếu kém trong gần hết sáu tháng cuối năm 2011 (một phần do gián đoạn nguồn cung do động đất và sóng thần ở Nhật Bản và lũ lụt hoành hành tại Thái Lan) đã bắt đầu tăng trở lại vào quý một năm 2012 – tăng trưởng với tốc độ 10,1 phần trăm một năm trong ba tháng tính đến hết tháng Hai năm 2012. Hoạt động sản xuất công nghiệp mạnh mẽ nhất là ở các nước đang phát triển. Sự hồi phục này một phần là do nới lỏng chính sách tiền tệ ở các nước đang phát triển trong sáu tháng cuối năm 2011 để đối phó với trong bối cảnh tăng trưởng chậm và lạm phát giảm.

4. Lạm phát đã giảm trên phạm vi toàn cầu, mặc dù giá lương thực trong nước ở một số nước vẫn còn cao. Nhìn chung, lạm phát ở các nước đang phát triển đã giảm đáng kể từ năm 2011, chủ yếu phản ánh qua việc giá lương thực trong nước ở các nước đang phát triển giảm tốc độ tăng giá xuống dưới 5,5 phần trăm trong quý bốn năm 2011 (3 tháng/3 tháng điều chỉnh theo thời vụ). Lạm phát giá lương thực hiện nay thấp hơn mức lạm phát chung 1 điểm phần trăm. Mặc dù việc bình ổn lạm phát giá lương thực trong nước là một tin mừng, song giá lương thực trong nước ở các nước đang phát triển vẫn cao hơn giá tiêu dùng phi lương thực 25 phần trăm so với đầu năm 2005 – cho thấy tác động đến thu nhập thực là rất lớn, đặc biệt là đối với dân nghèo thành thị vì lương thực thường chiếm đến trên năm mươi phần trăm tổng chi tiêu của gia đình.

5. Tốc độ tăng trưởng kinh tế toàn cầu sẽ ở mức khá thấp — do bị kìm hãm bởi nhiều yếu tố bất lợi. Nhìn chung, GDP toàn cầu năm nay dự kiến chỉ tăng trưởng 2,4 phần trăm. Ở các nước có thu nhập cao, dự báo GDP chỉ tăng trưởng 1,6 phần trăm trong năm nay do giá dầu cao, khu vực ngân hàng đình đốn và chính sách thắt lưng buộc bụng vẫn được tiếp tục. Hầu hết các nước đang phát triển cũng sẽ có tốc độ tăng trưởng kinh tế năm 2012 thấp hơn so với hai năm 2011 và 2010 (biểu đồ 1). Nhiều rủi ro lớn cho triển vọng tăng trưởng toàn cầu xuất phát từ các chính sách không rõ ràng ở châu Âu, hạn chế năng lực tăng trưởng ở một số nước lớn có thu nhập trung bình, luồng vốn yếu và giá dầu biến động ở mức cao do các diễn biến địa chính trị ở Trung Đông và vùng Vịnh.

Biểu đồ 1: Tốc độ tăng trưởng GDP ở một số quốc gia/khu vực trên thế giới (%)



Nguồn: Triển vọng Kinh tế toàn cầu, Ngân hàng Thế giới, tháng 6-2012

6. Mặc dù kiểm soát khủng hoảng sẽ tiếp tục là công việc chính của các chính phủ trong thế giới phát triển, song các nước đang phát triển cần phải chuyển trọng tâm chú ý của mình sang cải cách cơ cấu để thúc đẩy tăng trưởng. Hầu hết các nền kinh tế đang phát triển đều đã hồi phục trở lại sau khủng hoảng. Trọng tâm của các nền kinh tế này cần chuyển sang kiểm soát áp lực tăng trưởng nóng, giảm bớt rủi ro đối với các cú sốc từ bên ngoài và đầu tư vào các cải cách cơ cấu nhằm thúc đẩy tăng trưởng - những nhiệm vụ này càng phức tạp hơn trong điều kiện bất ổn của khu vực tài chính do chính sách tiền tệ nới lỏng ở những quốc gia có thu nhập cao.

B. Bối cảnh kinh tế khu vực²

7. Tăng trưởng ở khu vực Đông Á và Thái Bình Dương tiếp tục giảm nhẹ trong năm 2011.

Khu vực Đông Á-Thái Bình Dương tăng trưởng 8,3% trong năm 2011, giảm mạnh từ mức tăng trưởng gần 10% trong năm 2010 (bảng 1). Sự sụt giảm này chủ yếu là do tăng trưởng xuất khẩu hàng công nghiệp chế biến thấp hơn so với dự báo, cộng với lũ lụt nặng nề ở Thái Lan. Xuất khẩu ròng là nguyên nhân kéo lùi tăng trưởng của khu vực, trong đó thương mại hàng điện tử vốn chiếm đến 40 phần trăm tổng kim ngạch xuất khẩu toàn khu vực không hề tăng trưởng, và dòng vốn vào ròng giảm sút khoảng một phần ba. Xuất khẩu hàng hóa tiếp tục tăng trưởng mạnh do giá hàng hóa tăng cao. Cầu trong nước và đầu tư vẫn cao, mặc dù chính sách thắt chặt của Trung Quốc làm cho bức tranh đầu tư tư nhân vốn phụ thuộc vào tín dụng trở nên âm ảm hơn, trong khi đầu tư công chậm lại do chính phủ chấm dứt gói kích cầu nhằm vào khu vực cơ sở hạ tầng.

Bảng 1: Tăng trưởng kinh tế ở khu vực Đông Á-Thái Bình Dương (%)

	2009	2010	2011	2012/e	2013/f
Đông Á - Thái Bình Dương	7.5	9.7	8.3	7.5	8.1
Trung Quốc	9.2	10.4	9.2	8.1	8.6
In-đô-nê-sia	4.6	6.2	6.5	6.0	6.5
Ma-lay-sia	-1.6	7.2	5.1	4.4	5.2
Phi-lip-pin	1.1	7.6	3.7	4.0	5.0
Thái Lan	-2.3	7.8	0.1	4.3	5.2
Việt Nam	5.3	6.8	5.9	5.7	6.3
Các nước Đông Á trừ Trung Quốc	1.5	7.0	4.5	5.1	5.8

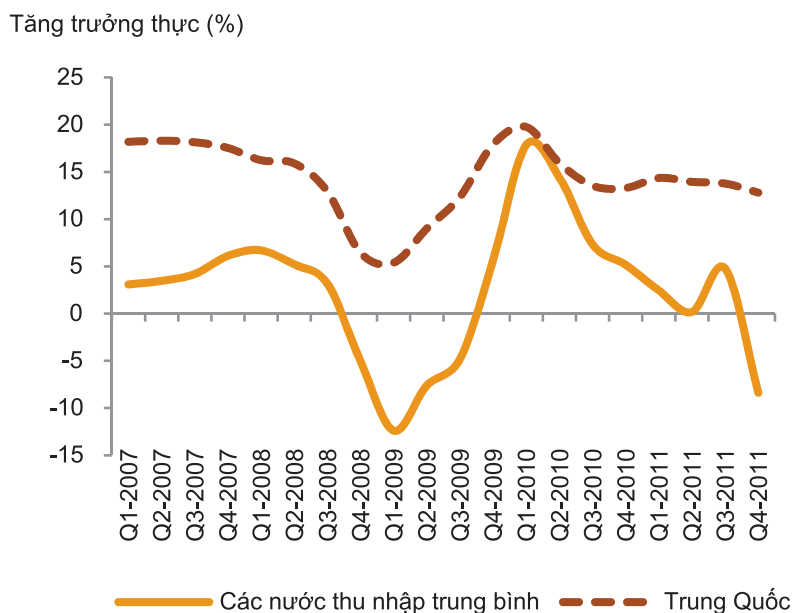
Nguồn: Cập nhật tình hình kinh tế Đông Á và Thái Bình Dương, tháng 5/2012

8. Tăng trưởng khu vực công nghiệp chế biến dường như đang theo chiều hướng đi xuống từ sau thời điểm đạt đỉnh cao sau khủng hoảng đầu năm 2010. Tăng trưởng thực ở Thái Lan và Philippines đình trệ do xuất khẩu ròng giảm sút bởi lượng cầu trên thị trường thế giới giảm và chuỗi cung ứng bị gián đoạn (hai cơn bão lớn ở Philippines, sóng thần tại Nhật Bản trong quý 1 và lũ lụt tại Thái Lan vào quý 4). Ngành điện tử, đặc biệt là sản xuất và xuất khẩu ổ cứng máy tính bị ảnh hưởng nặng nề (biểu đồ 2). Theo chiều hướng lạc quan hơn, tăng trưởng sản lượng công nghiệp vốn sụt giảm vào sáu tháng đầu năm 2011 đã bắt đầu cải thiện vào quý 3 ở Indonesia và Malaysia. Tăng trưởng tiếp tục chậm lại ở Trung Quốc do chính phủ áp dụng các biện pháp chính sách bao gồm thắt chặt chính sách tiền tệ, tăng cường kiểm soát thận trọng và áp dụng các tiêu chuẩn nghiêm ngặt hơn đối với tài sản cầm cố nhằm hạ nhiệt thị trường bất động sản đã tăng trưởng quá nóng. Chỉ số nhà Quản trị mua hàng sản xuất (PMI) ở các nước công nghiệp mới – vốn trên đà đi xuống từ năm 2010 – đã bắt đầu cải thiện đôi chút vào quý 1-2012, vào khoảng trên 50% trong tháng ba ở tất cả các nước trừ Trung Quốc (biểu đồ 3).

9. Phân phối tăng trưởng trong khu vực nghiêng theo chiều hướng có lợi cho các nhà xuất khẩu hàng hóa. Mông Cổ và Đông Timor là hai ví dụ tiêu biểu với tốc độ tăng trưởng GDP thực lần lượt là 17,3 và 10,6 phần trăm. Indonesia và Malaysia, với tỉ trọng xuất khẩu hàng hóa khá lớn cũng được hưởng lợi nhiều. Ví dụ như ở Malaysia, tốc độ tăng trưởng ngành nông nghiệp vượt qua tăng trưởng sản lượng công nghiệp. Sản lượng khai khoáng ở Papua New Guine và Malaysia nhẽ ra cũng có thể góp phần quan trọng cho tăng trưởng năm 2011 nếu không liên tiếp gặp vấn đề trục trặc trong hoạt động sản xuất dầu lửa.

² Dựa trên Báo cáo Cập nhật Tình hình Kinh tế Đông Á-Thái Bình Dương – *Nắm bắt những nguồn tăng trưởng mới, tháng 5/2012*, Ngân hàng Thế giới (www.worldbank.org/eapupdate).

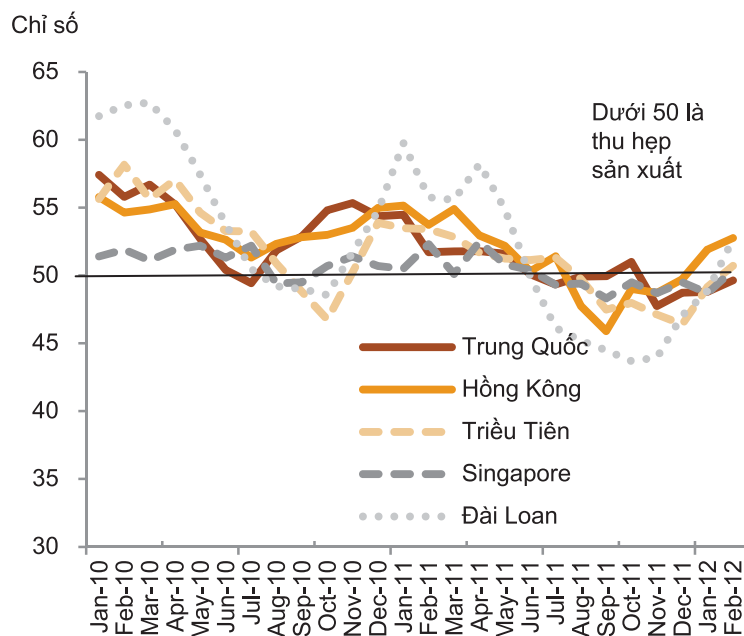
Biểu đồ 2. Ngành công nghiệp chế tạo chậm lại, sụt giảm ở Thái Lan và Philippin vào cuối năm 2011



Nguồn: Haver Analytics

Ghi chú: Tăng trưởng công nghiệp chế tạo ở Trung Quốc là tăng trưởng thực. Tăng trưởng của Indonesia, Malaysia, Philippines, và Thái Lan (gọi là các nước có thu nhập trung bình) là giá trị theo trọng số.

Biểu đồ 3. Chỉ số Nhà quản trị mua hàng (PMI) đầu năm 2012



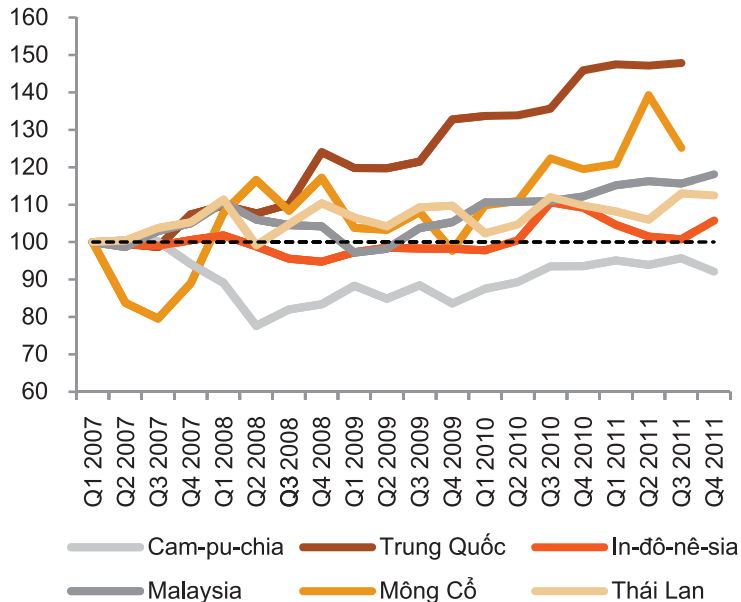
Nguồn: Markit/Haver Analytics

10. Tăng trưởng việc làm và tiền lương trong năm 2011 hầu như không có sự thay đổi. Trong bối cảnh tăng trưởng GDP tương đối chậm, tăng trưởng việc làm trong năm 2011 khá bình lặng ở hầu hết các nước thuộc khu vực Đông Á-Thái Bình Dương. Tăng trưởng việc làm trong ngành công nghiệp chế tác chậm lại, theo đúng xu hướng trì trệ nói chung trong thương mại hàng công nghiệp chế tác toàn cầu. Tuy nhiên, bức tranh này cũng có điểm sáng, đó là việc làm trong khu vực dịch vụ đã tăng trưởng sau cuộc khủng hoảng tài chính, cả về giá trị tuyệt đối cũng như tính theo tỉ trọng trong tổng việc làm. Tương tự, tiền lương trong năm 2011 hầu như không tăng sau khi có tăng trưởng phần nào trong năm 2010. Đáng chú ý nhất là tiền lương ở Cam-pu-chia vẫn chưa quay trở lại được mức trước khủng hoảng (Biểu đồ 4). Ở Thái Lan, tiền lương trong năm 2011 hầu như không thay đổi so với năm 2010, do sự hồi phục năng lực sản xuất sau đợt lũ lụt trong quý 4 rất mạnh mẽ và bù đắp được cho những sụt giảm trong các tháng đầu năm. Tăng trưởng ở Trung Quốc và Mông Cổ chậm lại, và tăng trưởng của Mông Cổ giảm mạnh trong quý 4, làm gián đoạn một thời kỳ tăng trưởng mạnh.

11. Mặc dù tăng trưởng kinh tế trong ngắn hạn giảm sút, song dự báo cho biết tỉ lệ nghèo sẽ vẫn tiếp tục giảm. Số người nghèo sống dưới mức \$2 một ngày ở khu vực Đông Á-Thái Bình Dương ước tính sẽ giảm xuống còn 487 triệu vào năm 2013, tức chỉ còn khoảng một nửa số người nghèo vào năm 2002 (biểu đồ 5). Tuy nhiên, con số người thoát nghèo rất cao của Trung Quốc chiếm phần lớn trong kết quả này. Tuy vậy, trong tương lai, ở Trung Quốc cũng như ở các nước khác trong khu vực Đông Á-Thái Bình Dương, thành tích giảm nghèo dự báo sẽ chậm lại, phản ánh triển vọng tăng trưởng chậm lại trong khu vực sau cuộc khủng hoảng tài chính và đặc điểm phân hóa ngày càng tăng trong bức tranh nghèo đói ở mỗi quốc gia.

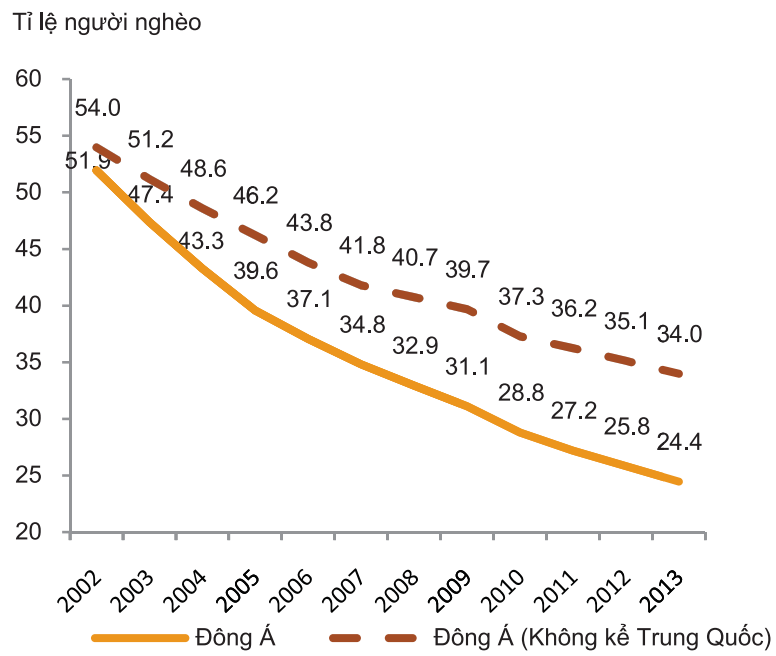
Biểu đồ 4. Tiền lương thực tế tăng chậm trong năm 2011.

Chỉ số, Q1 2007=100



Nguồn: Cập nhật tình hình kinh tế Đông Á-Thái bình dương, Ngân hàng Thế giới, Tháng 5/2012

Biểu đồ 5. Nghèo đói ở khu vực ĐA-TBD dự báo sẽ tiếp tục giảm...



Nguồn: PovcalNet và tính toán của Ngân hàng Thế giới

PHẦN II

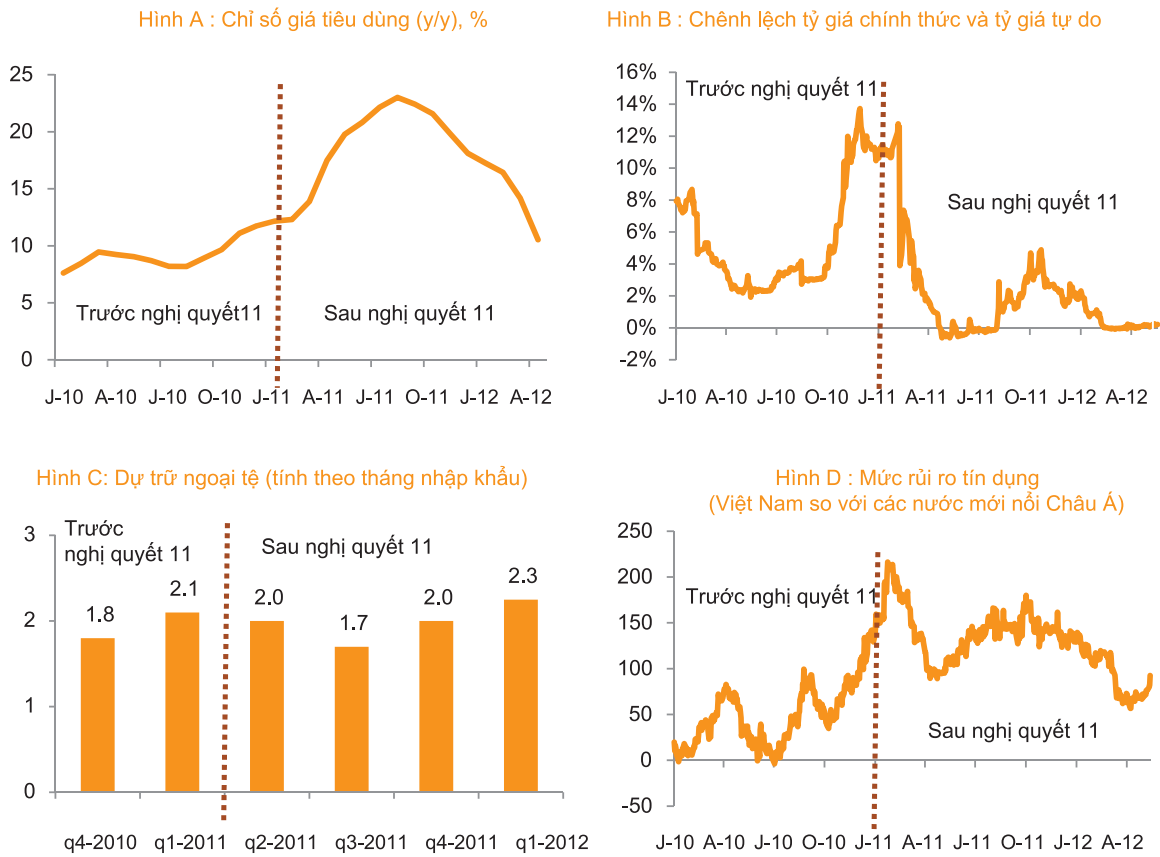
CẬP NHẬT TÌNH HÌNH KINH TẾ VIỆT NAM

A. Bước đầu ổn định kinh tế vĩ mô

12. Việt Nam bước vào năm 2011 trong bối cảnh bất ổn kinh tế vĩ mô gia tăng. Đó là bối cảnh lạm phát gia tăng và luôn ở mức cao, thị trường ngoại hối biến động rất mạnh, dự trữ ngoại hối sụt giảm nhanh, mức rủi ro quốc gia tăng mạnh sau khi một trong những doanh nghiệp nhà nước lớn nhất lâm vào tình trạng vỡ nợ, bội chi ngân sách và thâm hụt thương mại cao, khu vực ngân hàng và doanh nghiệp yếu kém (xem Biểu đồ 6). Những yếu tố bất ổn này cùng với sự thiếu vắng một chiến lược đủ tính thuyết phục để giải quyết những khó khăn đó dẫn đến tâm lý ngày càng bi quan về triển vọng kinh tế quốc gia.

13. Tháng 2/2011, Chính phủ công bố một loạt biện pháp bình ổn nền kinh tế và đảm bảo an sinh xã hội. Tiền đồng Việt Nam bị phá giá 9,3% so với đô-la Mỹ và biên độ giao dịch thu hẹp lại từ ± 3 phần trăm xuống ± 1 phần trăm. Nghị quyết 11, tuyên ngôn chính sách quan trọng nhất về bình ổn nền kinh tế, yêu cầu phải cắt giảm tăng trưởng tín dụng, chống đô-la hóa nền kinh tế, hạ thâm hụt ngân sách, tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước và bảo vệ các hộ nghèo không bị tác động bởi giá năng lượng tăng cao. Những biện pháp chính sách này được các nhà lãnh đạo cao nhất của quốc gia tuyên bố rất rõ ràng và được thực hiện khá triệt để, kèm theo một số chính sách bổ sung khi cần thiết (xem hộp 1).

Biểu đồ 6: Các chỉ số kinh tế vĩ mô trước và sau khi thực hiện Nghị quyết 11



Nguồn: NHNNVN, TCTK, IMF, NHTG

14. Mặc dù ban đầu nhiều người nghi ngờ về hiệu quả của Nghị quyết 11, song đến nay rõ ràng là Nghị quyết 11 đã thành công trong việc chặn đứng nguy cơ bất ổn định và giúp chính phủ khôi phục được uy tín của mình về khả năng điều hành kinh tế. Lạm phát chung (so với cùng kỳ) đã giảm trong chín tháng liên tiếp - từ đỉnh điểm là 23% vào tháng Tám năm 2011 xuống còn 8,3% vào tháng 5/2012. Đồng thời, chênh lệch tỷ giá giữa thị trường tự do và tỷ giá chính thức hầu như ở mức tối thiểu, dự trữ ngoại hối dần dần được bổ sung và mức rủi ro tín dụng quốc gia liên tục giảm trong vòng mười hai tháng qua (Biểu đồ 6).

Hộp 1: Bài học từ việc thực hiện thành công Nghị quyết 11

Chính phủ Việt Nam thường xuyên bị chỉ trích vì quá thiên về các chính sách thúc đẩy tăng trưởng và phản ứng chậm chạp trong quá trình bình ổn nền kinh tế. Nhưng quan niệm đó đã có phần thay đổi trong những tháng gần đây khi Nghị quyết 11 được thực hiện kiên quyết. Vì sao Nghị quyết 11 thành công trong mục tiêu bình ổn nền kinh tế, trong khi những nỗ lực tương tự trước đây lại bất thành? Chúng tôi rút ra được sáu bài học dưới đây từ cách thiết kế, truyền thông và thực hiện Nghị quyết 11.

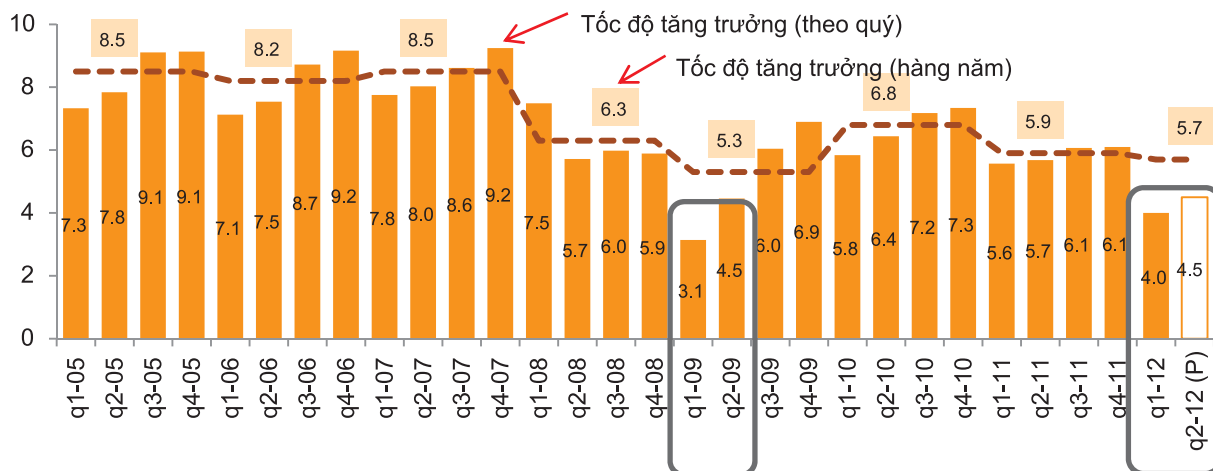
- *Nhất quán về nội dung.* Lập trường chính sách tiền tệ và tài khóa của Nghị quyết 11 luôn nhất quán và bổ trợ lẫn nhau - cả hai chính sách này đều nhằm mục tiêu giảm kỳ vọng lạm phát – rõ ràng hơn nhiều so với trước đây. Ngoài ra tuyên ngôn về lập trường chính sách cũng tránh sử dụng ngôn ngữ mâu thuẫn thiếu nhất quán, ví dụ như mô tả chính sách vừa “thận trọng” vừa “linh hoạt”.
- *Sự ủng hộ của lãnh đạo cấp cao.* Nghị quyết 11 nhận được sự ủng hộ mạnh mẽ của các vị lãnh đạo cấp cao nhất của Chính phủ, Quốc hội và Đảng CSVN, với những tuyên ngôn công bố sự ủng hộ đối với các biện pháp được đưa ra trong Nghị quyết 11.
- *Tham vấn rộng rãi.* Các biện pháp cụ thể được công bố trong Nghị quyết 11 được bàn thảo trong Chính phủ, Ủy ban Trung ương Đảng và tham vấn với các chuyên gia, các nhà khoa học, lãnh đạo các địa phương, khối doanh nghiệp và các đối tác phát triển. Nghị quyết 11 được báo chí và công chúng đón nhận nhiệt tình.
- *Các bộ ngành thể hiện vai trò tiên phong.* Mặc dù không nói một cách đầy đủ, song Nghị quyết 11 cho thấy khá rõ cơ quan nào sẽ chịu trách nhiệm thực hiện nội dung gì của Nghị quyết. NHNNVN chịu trách nhiệm về chính sách tiền tệ và ngân hàng, Bộ Tài chính về chính sách tài khóa (chi thường xuyên), Bộ Kế hoạch và Đầu tư xác định các dự án lãng phí không hiệu quả và cắt giảm đầu tư công, và Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội thực hiện chương trình trợ cấp, an sinh xã hội...
- *Phối hợp thực hiện liên ngành:* Các chương trình phổ biến tinh thần của Nghị quyết 11 được thực hiện ở hầu hết các tỉnh thành cũng như các bộ ngành liên quan, đã tạo đà cho việc phối hợp thực hiện, nhất là trong khâu điều chỉnh và cắt giảm đầu tư ngân sách.
- *Truyền thông hiệu quả.* Các nhà lãnh đạo cấp cao đã có nhiều nỗ lực giải thích và gửi thông điệp tới người dân về những nội dung của Nghị quyết 11, trong đó có hoạt động thông tin thường xuyên cho báo chí và chất vấn tại Quốc hội.

Mặc dù việc thực hiện Nghị quyết 11 chưa thực sự hoàn hảo – việc thực hiện chính sách tiền tệ đạt được nhiều tiến bộ hơn so với chính sách tài khóa, và cải cách DNNN chưa được đưa ra kịp thời – song đây là một mô hình khá thành công về việc thiết kế và thực hiện chương trình cải cách trong tương lai của Chính phủ.

B. Một thời kỳ tăng trưởng chậm lại?

15. Nền kinh tế Việt Nam dường như đang đi chậm lại trong vài tháng trở lại đây, tốc độ tăng trưởng trong hai quý đầu năm 2012 ước tính dưới năm phần trăm. Tăng trưởng GDP thực cũng trên chiều hướng đi xuống, giảm từ 6,8 phần trăm trong năm 2010 xuống còn 5,9 phần trăm năm 2011 và xuống mức thấp hơn là 4 phần trăm trong quý đầu của năm 2012 (Biểu đồ 7). Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tốc độ tăng trưởng quý hai dự báo đạt khoảng 4,5 phần trăm - mặc dù phải dựa trên giả định đây là dự báo chứ không phải là ước tính, vì con số dự báo này được công bố gần bảy tuần trước khi kết thúc quý hai.

Biểu đồ 7: Tăng trưởng GDP (Q1/2005 - Q2/2012)



Nguồn: TCTK, ước tính của NHTG.

16. Trong xu hướng suy thoái chung của nền kinh tế, một số ngành bị ảnh hưởng đặc biệt nặng nề.

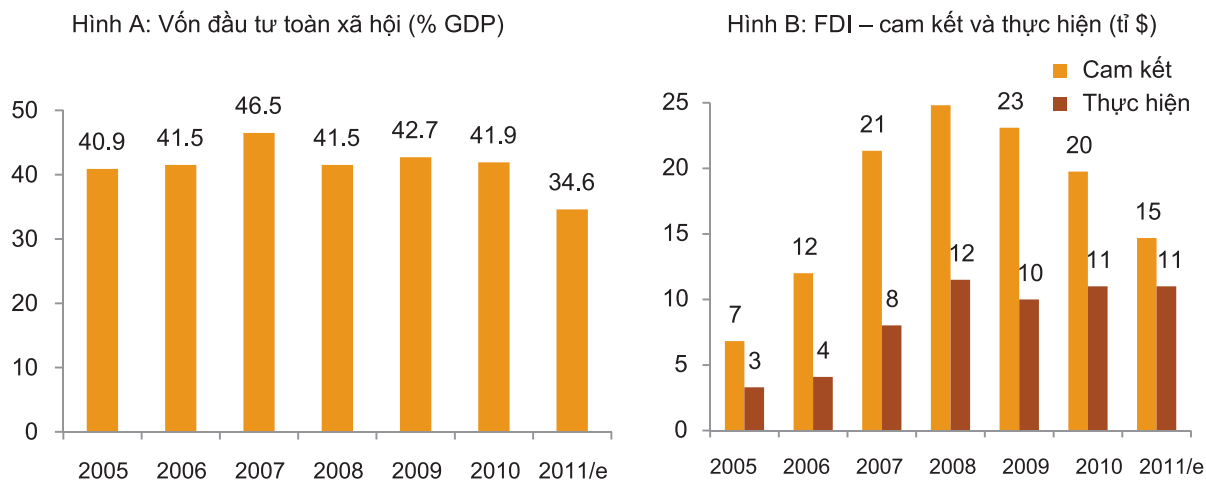
Ngành đóng góp nhiều nhất vào sự trì trệ của nền kinh tế là xây dựng, với mức tăng trưởng âm 3,9 phần trăm trong Quý 1/2012 (xem bảng 2). Sự trì trệ trong ngành xây dựng phần nào đó là không thể tránh khỏi trước tình hình giá bất động sản đã bị thổi phồng quá cao, tiền đầu cơ và đầu tư thái quá vào bất động sản trong những năm trước, tuy nhiên sự suy sút này dường như càng trầm trọng hơn do chính sách thắt chặt tín dụng nhằm vào lĩnh vực bất động sản và việc cắt giảm đầu tư công³. Tương tự, khu vực sản xuất công nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ vốn lệ thuộc vào nguồn tín dụng trong nước để có vốn lưu động và mở rộng sản xuất kinh doanh nhiều hơn so với các doanh nghiệp lớn, cũng gặp khó khăn nhiều hơn. Ước tính có gần 18 ngàn doanh nghiệp đã phải đóng cửa hoặc giải thể hoặc tạm thời ngừng hoạt động trong bốn tháng đầu năm 2012 – tăng 9,5 phần trăm so với cùng kỳ năm 2011. Ngược lại, các doanh nghiệp xuất khẩu, đặc biệt là khối doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài dường như hoạt động khá ổn, thể hiện qua kết quả tăng trưởng tốt, ổn định về kim ngạch xuất khẩu (xem Phần II.D).

17. Tăng trưởng trong khu vực nông nghiệp và dịch vụ cũng giảm sút.

Thu hoạch lúa ở đồng bằng sông Cửu Long trong Quý 1/2012 ước đạt 10,7 triệu tấn – chỉ tăng khoảng 1,9 phần trăm so với vụ mùa năm trước. Lượng cầu đối với xuất khẩu gạo giảm đã có ảnh hưởng tiêu cực đến sản lượng. Chính phủ đã phải mua dự trữ 1 triệu tấn gạo ở đồng bằng sông Cửu Long để bảo vệ cho người nông dân trước tình trạng giá gạo giảm. Ngành chăn nuôi phải đối mặt với nhiều bệnh dịch do thời tiết giá lạnh kéo dài. Lượng tiêu thụ thịt heo giảm sút do quan ngại về thực tiễn chăn nuôi kém vệ sinh ở một số địa phương. Xuất khẩu cà phê ở Tây nguyên bị ảnh hưởng bởi năng lực tài chính của một số công ty kinh doanh xuất nhập khẩu. Ngành dịch vụ cũng gặp nhiều khó khăn. Lạm phát cao dẫn đến sụt giảm tiêu dùng cá nhân, ngay cả trong dịp Tết Nguyên Đán 2011. Và cuối cùng, thị trường nhà đất trầm lắng cũng tác động tiêu cực đến các doanh nghiệp môi giới và kinh doanh bất động sản, với kết quả hoạt động kinh doanh giảm mạnh trong quý 1/2012.

³ Ví dụ, Nghị quyết 11 yêu cầu các ngân hàng giảm dư nợ tín dụng cho kinh doanh bất động sản và chứng khoán (được gọi là các hoạt động phi sản xuất) xuống 22% tổng dư nợ đến ngày 30/6/2011 và 16% đến ngày 31/12/2011. Mục đích chủ yếu là ngăn ngừa tình trạng đầu cơ trên thị trường bất động sản và thị trường chứng khoán.

Biểu đồ 9: Cát giảm đầu tư



Nguồn: TCTK và Bộ KH-ĐT

20. Cần nhìn nhận tình trạng tăng trưởng giảm sút của Việt Nam qua lăng kính của những diễn biến cả trong và ngoài nước. Nền kinh tế toàn cầu cũng như nền kinh tế khu vực Đông Á đều được dự báo là tăng trưởng năm 2012 sẽ thấp hơn so với 2011 - phản ánh những yếu kém trong môi trường bên ngoài, và chậm hơn so với mức hồi phục dự kiến sau cuộc khủng hoảng tài chính. Với cơ cấu của nền kinh tế Việt Nam - tỉ trọng thương mại so với GDP cao, tỉ trọng đầu tư nước ngoài trong tổng đầu tư cao, và quy mô kiều hối khá lớn - Việt Nam khó lòng miễn nhiễm được lâu trước những biến động của nền kinh tế toàn cầu. Đồng thời, những nỗ lực nhằm bình ổn nền kinh tế thông qua chính sách tiền tệ và tài khóa thắt chặt và chương trình tái cơ cấu hiện nay không khỏi có những tác động bất lợi như doanh nghiệp phải đóng cửa và người lao động mất việc làm - mặc dù nếu không bình ổn nền kinh tế thì những tổn thất còn lớn hơn nhiều.

21. Tuy nhiên, tốc độ tăng trưởng đạt dưới năm phần trăm trong sáu tháng đầu năm 2012 chắc hẳn sẽ nhóm lại cuộc tranh luận về “tăng trưởng hay lạm phát” ở Việt Nam. Theo quan điểm của chúng tôi, cuộc tranh luận về chủ đề này thiếu mất một luận điểm rất quan trọng về lý do vì sao kinh tế Việt Nam lại rơi vào tình trạng trì trệ như vậy. Tốc độ tăng trưởng của Việt Nam đi theo xu hướng giảm trong vòng 5-6 năm gần đây, chủ yếu là do tốc độ cải cách cơ cấu chậm chạp. Sự kém hiệu quả của các doanh nghiệp nhà nước, ngân hàng và đầu tư công là yếu tố kéo lùi tiềm năng tăng trưởng dài hạn của Việt Nam. Do vậy, mặc dù kích thích tài khóa và tăng trưởng tín dụng cao hơn có thể làm tăng trưởng tăng nhẹ trong ngắn hạn, nhưng không gì có thể thay thế được cho cải cách cơ cấu trong việc mở ra cánh cửa cho tăng trưởng dựa trên năng suất và làm chất xúc tác lâu dài cho tiềm năng tăng trưởng dài hạn và bền vững của nền kinh tế Việt Nam.

C. Thành tích giảm nghèo ấn tượng, song xuất hiện những rủi ro mới

22. Điều tra mức sống hộ gia đình mới đây nhất cho thấy cùng với tỉ lệ người nghèo liên tục giảm, các chỉ số khác cũng không ngừng được cải thiện. Việt Nam đạt thành tựu ấn tượng về giảm nghèo đói trong hai thập kỷ qua. Điều tra Mức sống hộ gia đình 2010 cho thấy, công cuộc xóa đói giảm nghèo vẫn tiếp tục được cải thiện nhưng nó đã diễn ra với tốc độ chậm hơn so với trước đây. Chuẩn nghèo do Tổng cục Thống kê và Ngân hàng Thế giới sử dụng để theo dõi tình trạng nghèo đói ở Việt Nam từ đầu những năm 1990 thường là thấp hơn so với chuẩn quốc tế. Do vậy, Báo cáo Đánh giá Nghèo đói 2012 (sắp xuất bản) kiến nghị sử dụng một chuẩn mới (653 ngàn đồng/người một tháng - tương đương khoảng \$2,24 đô la Mỹ/người/ngày - tính theo sức mua tương đương 2005). Với chuẩn này thì ước khoảng 20,7 phần trăm dân số Việt Nam sẽ thuộc diện nghèo

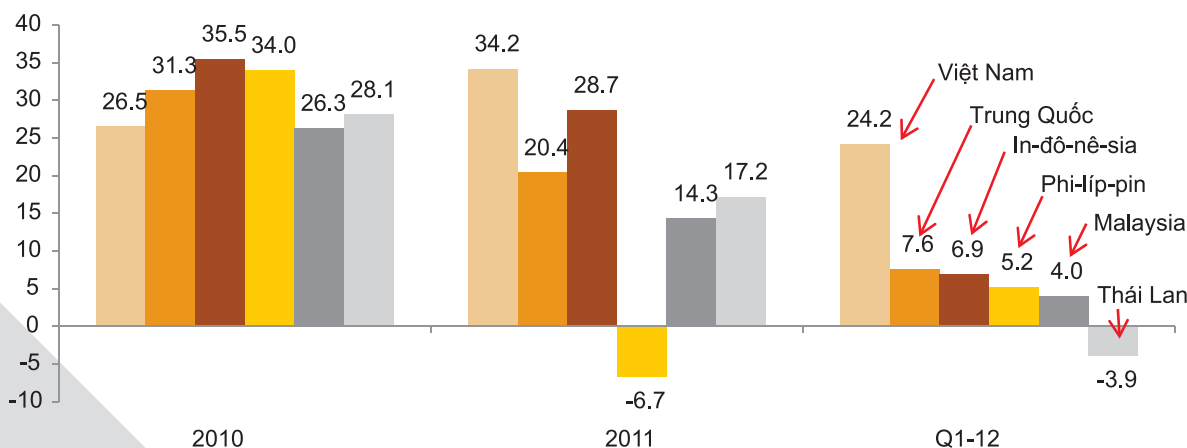
trong năm 2010 (trong đó tỷ lệ nghèo ở thành phố là 6 phần trăm và ở nông thôn là 27 phần trăm). Mức này thấp hơn so với các quốc gia có cùng mức thu nhập GDP trung bình như Ấn Độ và Nigeria. Các kết quả ấn tượng khác theo Điều tra mức sống hộ gia đình 2010 gồm có tỉ lệ tốt nghiệp tiểu học đạt 96 phần trăm, tỉ lệ tử vong trẻ sơ sinh 14% và tuổi thọ trung bình đạt 74,8. Tương tự, 89 phần trăm hộ gia đình Việt Nam có vô tuyến (so với 56 phần trăm năm 1998); 85 phần trăm có quạt điện (68 phần trăm năm 1998); 43 phần trăm có tủ lạnh (9 phần trăm năm 1998) và 76 phần trăm gia đình có ít nhất một xe máy.

23. Tuy nhiên, tốc độ giảm nghèo đã chậm lại, và những rủi ro mới nổi lên, gắn với những biến động từ nền kinh tế toàn cầu, tình hình bất ổn vĩ mô tăng và tăng trưởng đình đốn. Trong giai đoạn khủng hoảng kinh tế toàn cầu 2008/09 và sau đó là trong những tháng gần đây, nhiều người lao động đã bị mất việc làm; nhiều người bị cắt giảm lương, giảm giờ làm do lượng cầu giảm. Nông dân cũng phàn nàn nhiều về giá cả đầu vào, nguyên liệu tăng cao, lợi nhuận giảm sút. Các hộ gia đình ở thành thị và ngoại ô bị ảnh hưởng đặc biệt nặng nề do lạm phát giá lương thực và kiều hối do người thân từ nước ngoài gửi về cũng giảm⁴. Nghèo đói ngày càng tập trung vào đồng bào dân tộc thiểu số, vốn chỉ chiếm 15% tổng dân số nhưng chiếm đến gần một nửa số người nghèo và hai phần ba số người nghèo cùng cực. Và trong những năm gần đây, các hộ gia đình có điều kiện kinh tế khá hơn được hưởng lợi nhiều hơn từ quá trình tăng trưởng so với những nhóm còn lại, hệ quả là làm tăng thêm tình trạng bất bình đẳng thu nhập.

D. Tình hình xuất khẩu khả quan

24. Bức tranh bi quan về tăng trưởng của Việt Nam đối lập với kết quả xuất khẩu rất đáng ghi nhận của Việt Nam trong những năm gần đây. Theo Biểu đồ 10, với tốc độ tăng trưởng 34,2 phần trăm trong năm 2011, Việt Nam có tốc độ tăng trưởng xuất khẩu cao nhất trong các nước đang phát triển ở Đông Á, bỏ xa Trung Quốc đứng ở vị trí thứ hai. Kết quả này này lặp lại trong bốn tháng đầu năm 2012, mặc dù tốc độ tăng trưởng xuất khẩu của Việt Nam không còn cao như mức cả năm 2011. Một điều thú vị là kể từ năm 2010, Việt Nam đã chứng kiến sự tăng trưởng mạnh mẽ đối với các mặt hàng chế tạo có giá trị gia tăng cao hơn như điện thoại, máy tính và hàng điện tử - một lĩnh vực mà dường như các nước đang phát triển khác ở châu Á có thành tích kém hơn.

Biểu đồ 10: Tăng trưởng xuất khẩu của Việt Nam so với một số nước Đông Nam Á
Tốc độ tăng trưởng xuất khẩu (%)



Nguồn: Ngân hàng Thế giới

⁴ Giám sát nghèo đô thị có sự tham gia của người dân, Báo cáo tổng hợp lần thứ 4, Tháng 10 2011, Oxfam và Action Aids.

25. Tốc độ tăng trưởng xuất khẩu trong bốn tháng đầu năm có giảm so với 2011-12, mặc dù chủ yếu chỉ trong khu vực hàng sơ cấp. Theo Bảng 3, tổng kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam tăng 22,1 phần trăm trong bốn tháng đầu năm 2012, trong khi xuất khẩu dầu thô, gạo, than và các mặt hàng nông sản khác hầu như không tăng trưởng hoặc tăng trưởng âm. Khối lượng xuất khẩu dầu thô giảm 14,7% do khó khăn trong sản xuất, làm cho kim ngạch xuất khẩu giảm 3,1% mặc dù giá hàng xuất khẩu tăng lên. Xuất khẩu gạo giảm 28,1 phần trăm về khối lượng và giảm 27,8 phần trăm về kim ngạch. Tương tự, giá xuất khẩu trung bình của cao su giảm khoảng 32 phần trăm so với cùng kỳ năm trước, làm cho kim ngạch xuất khẩu giảm xuống 8,3 phần trăm.

Bảng 3: Tình hình xuất khẩu

	Giá trị (tỉ US\$), 2011	Tăng trưởng (%)		
		2010	2011	4T/2012
Tổng giá trị xuất khẩu	96.9	26.4	34.2	22.1
Dầu thô	7.2	-20.0	45.5	-3.1
Ngoài dầu thô	89.7	32.0	33.4	24.6
Gạo	3.7	21.9	12.6	-27.8
Nông sản khác	9.0	35.1	39.9	0.5
Thủy hải sản	6.1	18.0	21.9	13.3
Than	1.6	22.3	1.3	-12.2
May mặc	14.0	23.7	25.3	14.7
Giày dép	6.5	26.0	27.9	9.3
Điện tử và máy tính	4.7	29.9	30.1	98.6
Điện thoại di động và phụ kiện	6.9	138.7	98.4	154.0
Thủ công mỹ nghệ (bao gồm vàng)	3.2	5.3	-3.6	7.1
Sản phẩm gỗ	3.9	32.3	13.7	20.5
Các mặt hàng khác	30.0	49.0	44.6	24.3

Nguồn: Tổng cục Hải quan

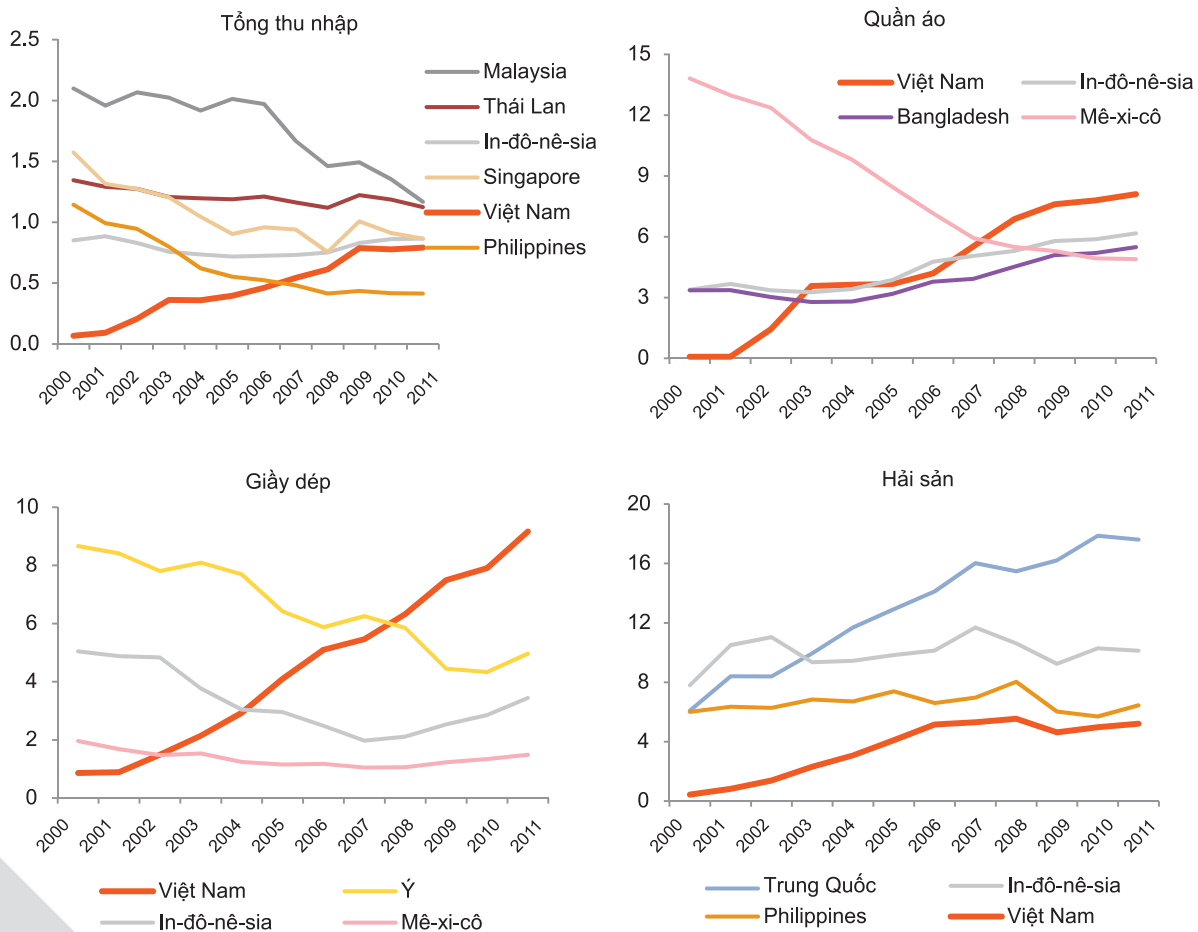
26. Các mặt hàng chế tác sử dụng nhiều lao động có giá trị gia tăng thấp vẫn là những mặt hàng xuất khẩu chính của Việt Nam, đồng thời Việt Nam cũng đang đặt nền móng cho việc chuyển sang các sản phẩm chế tạo có giá trị gia tăng cao. Xuất khẩu hàng dệt may tăng 14,7 phần trăm trong bốn tháng đầu năm. Mỹ vẫn là thị trường lớn nhất cho hàng dệt may Việt Nam, chiếm 52% tổng kim ngạch xuất khẩu dệt may. Với hoạt động sản xuất bắt đầu khởi động ở một loạt công ty sản xuất điện thoại và phụ kiện di động như Samsung, Foxconn, và Nokia (đang xây dựng), xuất khẩu điện thoại di động và phụ kiện cho thấy sự tăng trưởng mạnh mẽ trong hai năm vừa qua, mặc dù đi lên từ một xuất phát điểm thấp. Trong vòng vài năm, điện thoại di động và các phụ kiện đi kèm đã trở thành mặt hàng xuất khẩu lớn thứ hai của Việt Nam (sau dệt may), chiếm đến 10,5 phần trăm tổng kim ngạch xuất khẩu. Với kim ngạch xuất khẩu hàng dệt may tăng trưởng 14,7% trong bốn tháng đầu năm năm 2012 trong khi điện thoại và phụ kiện di động tăng trưởng 154 phần trăm trong cùng kỳ, điện thoại di động và phụ kiện dự kiến sẽ trở thành mặt hàng xuất khẩu lớn nhất của Việt Nam trong năm 2013.

27. Việt Nam ngày càng vươn lên trong vai trò xuất khẩu hàng điện và điện tử trong bối cảnh cả khu vực Đông Á hoạt động giảm sút trong lĩnh vực này. Đặc biệt, xuất khẩu máy tính và máy văn phòng của cả khu vực tăng trưởng rất ít, chỉ đạt mức 2,4 phần trăm theo giá trị danh nghĩa trong năm 2011 so với mức tăng trưởng của Việt Nam vào khoảng 30 phần trăm. Tương tự, tốc độ tăng trưởng xuất khẩu máy móc và thiết bị điện và thiết bị máy viễn thông của cả khu vực chỉ còn ở mức 40-60 phần trăm so với mức tăng trưởng bình quân trước khủng hoảng, trong khi tăng trưởng của Việt Nam trong ngành hàng này là 98,4% trong năm 2011. Phi-lip-pine vốn là nước phụ thuộc nhiều nhất vào xuất khẩu hàng điện tử ở Đông Á-Thai Bình Dương có kết quả xuất khẩu kém nhất khu vực trong năm ngoái. Dường như, bất chấp những vấn đề mất ổn định kinh tế vĩ mô gần đây, Việt Nam

vẫn có khả năng thu hút và giữ chân các doanh nghiệp nước ngoài có mối quan tâm lâu dài đối với các sản phẩm chế tác có giá trị cao như hàng điện tử, máy tính và điện thoại di động và phụ kiện.

28. Sự năng động của các ngành xuất khẩu của Việt Nam trên thị trường thế giới còn thể hiện bằng thị phần tăng lên ở Hoa Kỳ. Việt Nam và Hoa Kỳ ký kết Hiệp định Thương mại Song phương (BTA) vào tháng 7/2000 và chính thức gia nhập WTO vào tháng 1/2007. Kể từ đó, Việt Nam đã khai thác rất tốt lợi ích của các hiệp định thương mại này và thị phần các mặt hàng xuất khẩu chính của Việt Nam không ngừng tăng lên so với các đối thủ cạnh tranh chủ chốt. Tính đến cuối năm 2011, Việt Nam trở thành nước xuất khẩu hàng hóa lớn thứ 26 vào thị trường Hoa Kỳ, với tổng giá trị xuất khẩu (giá thực tế) tăng 21 lần trong giai đoạn 2000-2011. Việt Nam chiếm thị phần lớn thứ hai về hàng may mặc và giày dép (sau Trung Quốc) và đứng thứ năm về hàng thủy hải sản trong số các đối tác xuất khẩu vào Hoa Kỳ (xem Biểu đồ 11). Phần lớn các mặt hàng xuất khẩu này được sản xuất bởi các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, trong đó một số là doanh nghiệp Hoa Kỳ, nhưng chủ yếu là Hàn Quốc, Đài Loan (Trung quốc), Singapore và Nhật Bản. Những doanh nghiệp này đã đầu tư rất nhiều vào Việt Nam để tận dụng lợi thế lương thấp, lao động trẻ và có trình độ học vấn tốt, cũng như môi trường kinh doanh thuận lợi của Việt Nam.

Biểu đồ 11: Xuất khẩu hàng hóa của Việt Nam vào thị trường Hoa Kỳ



Nguồn: Bộ Thương mại Hoa Kỳ

29. Thị trường xuất khẩu của Việt Nam vẫn rất đa dạng, không có quốc gia hay khu vực nào chiếm trên một phần sáu tổng kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam. Mặc dù Hoa Kỳ vẫn là thị trường xuất khẩu lớn nhất, song tỉ trọng của thị trường này trên tổng kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam đã giảm dần trong vòng ba năm vừa qua (bảng 4). Đồng thời, tỉ trọng giá trị xuất khẩu sang Nhật Bản và châu Âu liên tục tăng lên. Trong quý một năm 2012, xuất khẩu sang Nhật Bản tăng gần

55 phần trăm nhờ vào xuất khẩu dầu thô, linh kiện ô tô xe máy và thủy hải sản. Kết quả này một phần là do sản xuất trong nước của Nhật Bản bị sụt giảm do ảnh hưởng của động đất và sóng thần. Việt Nam cũng thành công trong việc xuất khẩu khá nhiều sang các thị trường phi truyền thống ở Nam Á và châu Phi. Hiện nay Việt Nam đang đàm phán Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP), với tiềm năng mở ra những cơ hội thúc đẩy mới cho xuất khẩu của Việt Nam, đặc biệt là qua việc tiếp cận với những thị trường mới ở châu Mỹ La-tinh.

Bảng 4: Thị trường Xuất khẩu của Việt Nam

	Tỉ trọng (%)			Tăng trưởng (%)		
	2010	2011	q1-12	2010	2011	q1-12
Trung Quốc	10.1	11.5	10.1	35.3	52.2	27.6
Nhật Bản	10.7	11.1	10.7	22.0	39.5	54.8
Mỹ	19.7	17.5	19.7	24.8	18.9	21.5
EU	15.7	17.0	15.7	21.1	45.3	25.2
ASEAN	14.4	14.0	14.4	13.2	30.7	23.6
Đông Á (trừ Nhật Bản)	8.3	9.0	8.3	41.7	46.1	24.6

Nguồn: Tổng cục Hải quan

30. Tổng giá trị nhập khẩu tăng chậm, vào khoảng 3,6 phần trăm trong bốn tháng đầu năm 2012. Điều này chủ yếu là do kinh tế tăng trưởng chậm, đặc biệt là lượng cầu đối với nguyên vật liệu xây dựng giảm. Nhập khẩu máy móc và thiết bị của các doanh nghiệp nước ngoài vẫn cao – tăng 34 phần trăm. Tuy nhiên nhập khẩu của các doanh nghiệp trong nước giảm 21%, thể hiện sự thắt chặt đầu tư trong cả khu vực công và tư nhân. Nhập khẩu nguyên liệu thô và hàng hóa trung gian (phân bón, thức ăn gia súc, bông, vải, sợi dệt) cũng giảm, cho thấy cầu trong nước giảm sút và hàng tồn kho gia tăng. Nhập khẩu ô tô xe máy giảm mạnh, một phần do nhà nước dự kiến đánh thuế và phí cao đối với các phương tiện giao thông cá nhân nhằm đối phó với tình trạng tắc nghẽn giao thông kinh niên ở các thành phố lớn. Tốc độ tăng trưởng nhập khẩu nói chung sụt giảm phản ánh sự trì trệ chung của cả nền kinh tế.

Bảng 5: Tình hình nhập khẩu

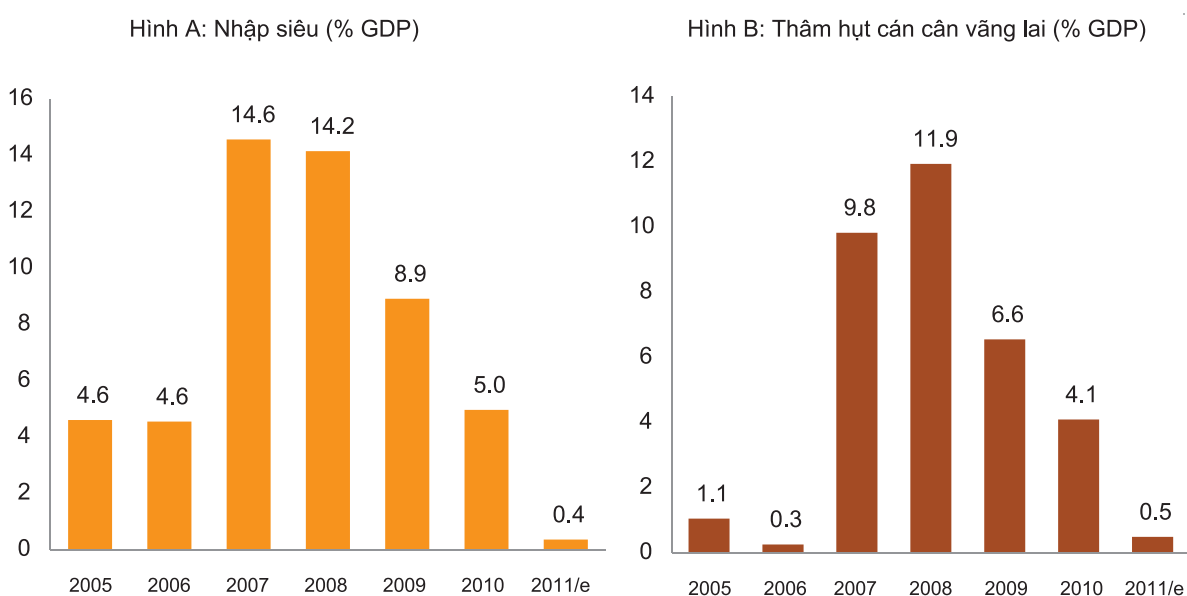
	Giá trị (tỷ \$)		Tăng trưởng (%)	
	2011	2010	2011	4T/2012
Tổng giá trị nhập khẩu	106.7	21.2	25.8	3.6
Xăng dầu	9.9	-2.8	61.6	-16.9
Máy móc, thiết bị	15.3	8.0	13.0	0.1
Nguyên liệu may mặc và giày dép	2.9	35.7	12.5	1.1
Máy tính và hàng điện tử	8.0	31.7	53.1	98.7
Sắt thép	6.4	14.8	4.5	-0.8
Phân bón	1.8	-13.9	46.1	-21.9
Chất dẻo	4.8	34.2	26.1	-2.2
Vải	6.7	26.9	25.5	-3.5
Hóa chất	2.7	30.4	27.2	10.5
Sản phẩm hóa chất	2.4	30.0	16.6	0.8
Dược phẩm	1.5	13.3	19.3	13.3
Tơ sợi	1.5	45.1	30.4	-17.7
Thuốc trừ sâu	0.6	12.4	16.6	0.8
Bông	1.1	71.9	56.1	-34.3
Ô tô xe máy	3.1	-5.2	6.8	-37.4
Các mặt hàng khác	36.9	35.1	26.6	7.1

Nguồn: Tổng cục Hải quan

E. Giảm nhập siêu và cải thiện thâm hụt cán cân vãng lai

31. Việt Nam đã rất thành công trong việc thu hẹp thâm hụt thương mại và cán cân vãng lai vốn ở mức khá cao, những mất cân đối này đã có lúc được coi là nguyên nhân chính gây bất ổn kinh tế vĩ mô. Thâm hụt thương mại (theo cách tính trong Cán cân thanh toán) năm 2011 giảm xuống còn 0,4 phần trăm GDP từ mức đỉnh điểm là 14,6 phần trăm năm 2007 (Biểu đồ 12A). Tương tự, thâm hụt cán cân vãng lai giảm từ 11,9 phần trăm GDP năm 2008 xuống 0,5 phần trăm GDP năm 2011 (Biểu đồ 12B). Mức độ điều chỉnh đặc biệt lớn trong năm 2011, với những thành tích ấn tượng trong xuất khẩu, tốc độ tăng trưởng nhập khẩu khá thấp và kiều hối mạnh. Thâm hụt cán cân vãng lai dự báo sẽ duy trì ở mức thấp, khoảng 1,5 phần trăm GDP trong năm 2012 và phần lớn được bù đắp bằng các dòng vốn FDI không tạo nợ, viện trợ phát triển chính thức (ODA) và kiều hối tự nhân. Thâm hụt cán cân vãng lai được cải thiện cũng giúp cho Ngân hàng Nhà nước tăng cường dự trữ ngoại hối lên khoảng 9 tuần nhập khẩu tính đến cuối Q1-2012.

Biểu đồ 12: Cải thiện cán cân đối ngoại

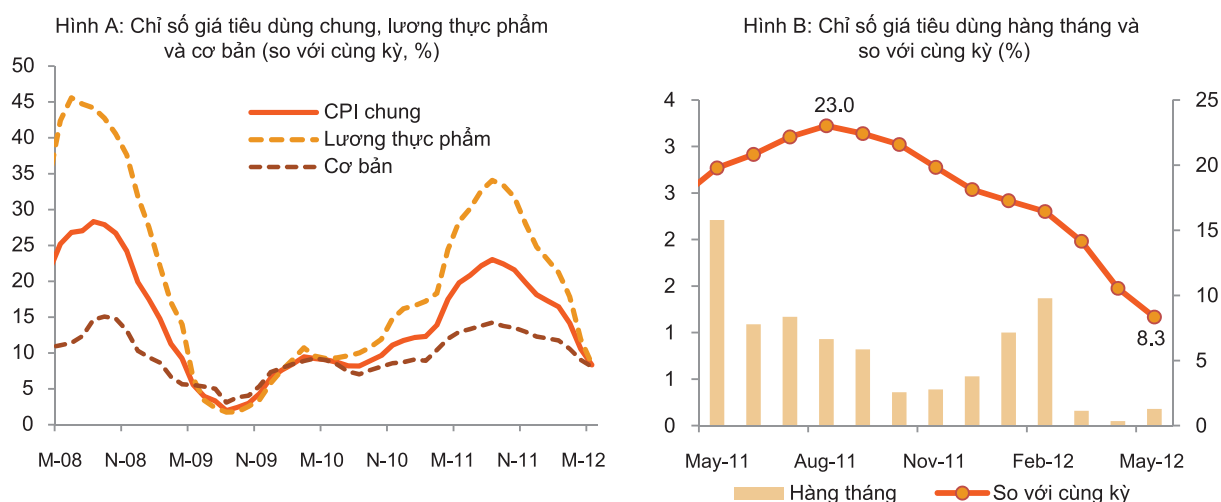


Nguồn: NHNNVN, IMF và NGTG (Nhập siêu tính theo Cán cân Thanh toán)

F. Lạm phát tăng và giảm nhanh

32. Lạm phát giảm cũng nhanh không kém như khi tăng lên vào năm ngoái. Giá cả hàng hóa tăng cao, các biện pháp kích cầu chậm bị rút về và không nâng lãi suất kịp thời vào cuối năm 2010 là nguyên nhân làm cho lạm phát không ngừng tăng trong suốt sáu tháng đầu năm 2011. Lạm phát chung và lạm phát lương thực đều lên đến mức đỉnh điểm, tương ứng là 23 và 34 phần trăm vào tháng 8/2011 (hình A, Biểu đồ 13). Song nhờ tác động của Nghị quyết 11 sau độ trễ chính sách kéo dài khoảng 3-4 tháng, lạm phát bắt đầu giảm xuống. Vào tháng 5/2012, lạm phát giảm xuống còn 8.3 phần trăm – thấp nhất sau 18 tháng. Giá cả lương thực dự báo là yếu tố quan trọng nhất góp phần giảm lạm phát. Mặc dù lạm phát theo năm đã giảm trong chín tháng liên tiếp, song lạm phát theo tháng, do bị ảnh hưởng bởi yếu tố thời vụ, và do đó là một thước đo không hoàn hảo về mức giá nói chung, đã tăng trong những tháng Tết và sau đó lại giảm trong quý hai năm 2012 (hình B, Biểu đồ 13).

Biểu đồ 13: Lạm phát có xu hướng giảm nhanh (%)



Nguồn: TCTK

33. Lạm phát giảm có thể nói phần lớn là nhờ công tác điều hành kinh tế vĩ mô hiệu quả của chính phủ. Có một sự tương đồng giữa đợt lạm phát gần nhất – khi lạm phát so với cùng kỳ lên đến đỉnh điểm 28,3 phần trăm vào tháng 8/2008 và tụt xuống 5,6 phần trăm vào tháng 5/2009 - và đợt lạm phát hiện tại. Trong năm 2008/09, giá hàng hóa trên thị trường thế giới, đặc biệt là giá dầu thô đã sụt giảm từ 150USD/thùng xuống dưới 40USD/thùng chỉ trong vòng vài tháng. Tuy nhiên, đợt giảm phát hiện tại lại không đi đôi với tình hình giá cả thế giới thuận lợi. Điều này dẫn đến kết luận là những chính sách trong nước được đưa ra trong khuôn khổ Nghị quyết 11 là nguyên nhân chính giúp đưa tỉ lệ lạm phát xuống một con số.

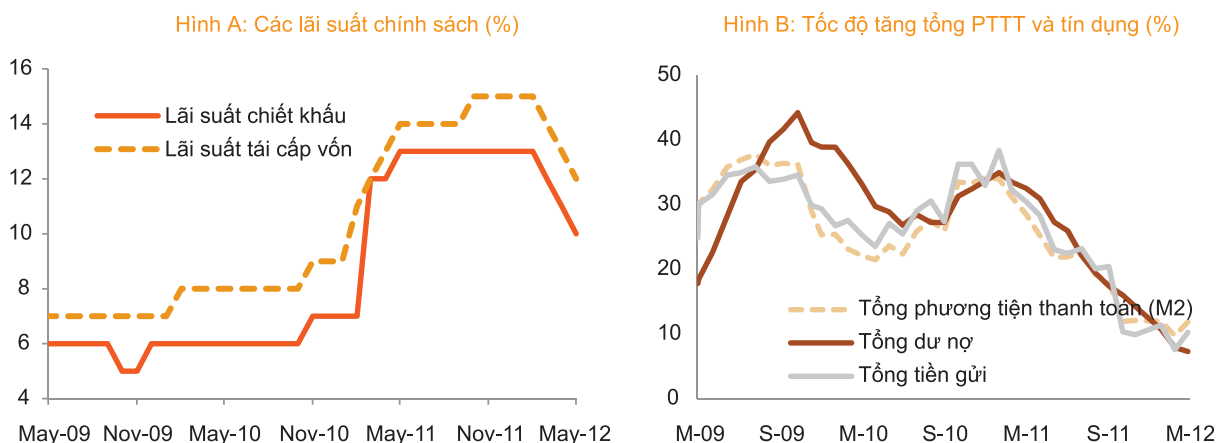
34. Tuy nhiên, không thể coi tình trạng giá cả ổn định hiện nay là đương nhiên, vì lạm phát dự báo sẽ đảo ngược chiều hướng đi xuống của mình trong sáu tháng cuối năm 2012. Kế hoạch thả nổi giá cả các mặt hàng chính như năng lượng, nhiên liệu và than có thể góp phần làm tăng lạm phát do chi phí đẩy. Tiền lương tối thiểu cho công chức tăng theo chính sách cải cách tiền lương của chính phủ cũng sẽ cộng thêm vào áp lực đối với lượng cầu. Và việc nới lỏng dần dần chính sách tiền tệ của Ngân hàng Nhà nước sẽ tạo thêm lượng cầu, mặc dù sẽ có một độ trễ nhất định, và do vậy có thể sẽ gây áp lực lạm phát quay trở lại vào khoảng sau 3-4 tháng nữa. Chính vì vậy, khả năng lạm phát sẽ tiếp tục giảm đến cuối năm 2012 và kết thúc năm nay ở mức dưới 5 phần trăm chỉ có một xác suất rất nhỏ.

G.Điều chỉnh Chính sách Tiền tệ

35. Trong một nền kinh tế chuyển đổi không có nhiều phương án chính sách, các cơ quan chức năng nhận thấy rất khó có thể cân bằng được cả hai mục tiêu là thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và chống lạm phát. Trong năm 2011, chính phủ làm điều này bằng cách đưa ra một loạt công cụ chính sách tiền tệ kết hợp với các biện pháp hành chính. Theo Nghị quyết 11, NHNN theo đuổi chính sách tiền tệ thắt chặt thông qua việc tuyên bố hạ thấp mục tiêu tăng trưởng tín dụng trong năm 2011 (xuống còn 20 phần trăm, so với mức tăng trưởng 32 phần trăm trong năm 2010 và 40 phần trăm năm 2009), hạn chế cho vay đối với những ngành “rủi ro cao” như bất động sản và kinh doanh chứng khoán, quy định trần lãi suất huy động cho cả tiền đồng và ngoại tệ, tăng lãi suất chính sách lên 600 điểm cơ bản (hình A, Biểu đồ 14). Tuy nhiên, tăng trưởng tín dụng đã giảm nhanh xuống còn 14,3% tính đến cuối năm 2011 và tiếp tục xu hướng giảm trong bốn tháng đầu năm 2012, trong đó tín dụng giảm khoảng gần 1%, làm dấy lên quan ngại về khả năng thắt chặt tín dụng (hình b, Biểu đồ 14).

Với xu hướng lạm phát giảm khá ổn định, NHNN bắt đầu điều chỉnh chính sách tiền tệ. NHNN hạ thấp lãi suất chính sách 300 điểm cơ bản (ba điểm phần trăm) chỉ trong vòng tám tuần qua – lãi suất chiết khấu và lãi suất tái cấp vốn giảm xuống lần lượt còn 10 và 12 phần trăm. Dự kiến lãi suất sẽ tiếp tục giảm theo từng quý trong suốt năm 2012. Trần lãi suất huy động tiền đồng cũng được hạ từ 14% xuống 11%. Quy định cho vay đối với bất động sản và chứng khoán cũng được nới lỏng. NHNN khuyến khích các ngân hàng thương mại hạ thấp lãi suất cho vay và thúc đẩy tín dụng cho sản xuất, nông nghiệp và phát triển nông thôn, xuất khẩu, các ngành sản xuất phụ trợ và các doanh nghiệp vừa và nhỏ. NHNN cũng giảm bớt yêu cầu về trạng thái ngoại hối của các tổ chức tín dụng và chi nhánh các ngân hàng nước ngoài xuống còn 20%, từ mức 30% hiện nay. Trạng thái ngoại hối được tính bằng tỉ lệ tổng lượng ngoại tệ trên vốn chủ sở hữu của tổ chức tín dụng cho những tháng trước. Biện pháp này nhằm ngăn ngừa tình trạng các ngân hàng thương mại tích trữ ngoại tệ và cải thiện thanh khoản đối với tiền đồng cho hệ thống ngân hàng.

Biểu đồ 14: Điều chỉnh chính sách tiền tệ của Ngân hàng Nhà nước



Nguồn: Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

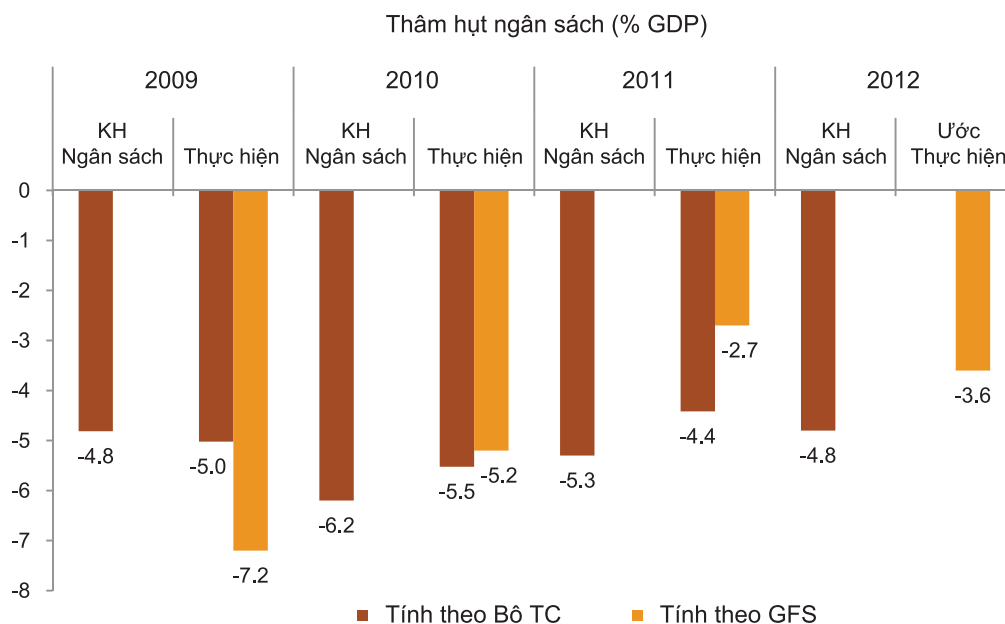
37. Trong bối cảnh kinh tế vĩ mô mới bước đầu ổn định, khá mong manh và nhiều bất trắc trong môi trường kinh tế bên ngoài, các nhà chức trách nên thận trọng khi quyết định nới lỏng chính sách quá nhanh. Sự cẩn trọng là cần thiết vì trong quá khứ Việt Nam đã có thời điểm nới lỏng chính sách quá sớm. Thứ nhất, độ trễ giữa chính sách và kết quả dự kiến thường là 3-4 tháng. Việc nới lỏng chính sách tài khóa có thể chỉ giúp kích thích kinh tế tăng trưởng phần nào nhưng chắc chắn sẽ góp phần gia tăng lạm phát trong quý 3. Thứ hai, với tình trạng thiếu hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước và những yếu kém của khu vực ngân hàng, các biện pháp hỗ trợ tăng trưởng sẽ góp phần duy trì mô hình tăng trưởng kém hiệu quả dựa vào mở rộng tín dụng trước đây, trái ngược với mong muốn của Chính phủ trong chương trình Tái cơ cấu lại kinh tế theo hướng nâng cao hiệu quả, năng suất và năng lực cạnh tranh. Vì vậy, định hướng chính sách trong tương lai cần đảm bảo cân đối để các biện pháp hỗ trợ tăng trưởng kinh tế không làm mất đi những thành quả bước đầu của quá trình ổn định kinh tế vĩ mô.

38. Gần đây, NHNNVN tăng cường nỗ lực hướng đến lạm phát mục tiêu. Để làm được điều này cần phải hội tụ được những điều kiện như sau: (i) ngân hàng trung ương phải xác định rõ ràng: lấy lạm phát mục tiêu làm nhiệm vụ hàng đầu của chính sách tiền tệ và chịu trách nhiệm giải trình trước công chúng về việc đạt được mục tiêu này; (ii) mục tiêu lạm phát không được đặt thấp hơn các mục tiêu khác, và chính sách tiền tệ không bị áp đảo bởi các ưu tiên tài khóa; (iii) ngân hàng trung ương có đủ công cụ chính sách để tác động đến lạm phát. Hiện tại, NHNNVN dường như không có nhiều dư địa để thực hiện chính sách tiền tệ bằng các công cụ gián tiếp dựa vào thị trường để kiểm soát lạm phát, mặc dù đây là mục tiêu đã được NHNN tuyên bố rõ ràng từ lâu.

H. Điều chỉnh ngân sách mạnh

39. Chính phủ bộc lộ ý định tiếp tục các nỗ lực kỷ luật ngân sách, đặc biệt là làm cho đầu tư công hiệu quả hơn. Thâm hụt ngân sách chung đã giảm từ 5,2 phần trăm GDP năm 2010 xuống ước còn 2,7 phần trăm năm 2011⁵ (Hình 15). Kết quả này một phần là nhờ thành tích thu ngân sách tốt, với những ước tính ban đầu thận trọng về thu từ dầu. Thuế Thu nhập Doanh nghiệp và Thuế Giá trị Gia tăng (tổng cộng chiếm khoảng 55 phần trăm tổng thu ngân sách) tăng trưởng lần lượt 29 và 19 phần trăm trong giai đoạn 2010 đến 2011, mặc dù có trên ba trăm ngàn doanh nghiệp đã được hưởng ưu đãi thuế (giảm thuế suất, gia hạn nộp thuế). Tổng chi đầu tư xây dựng cơ bản (bao gồm cả chi ngoài ngân sách) giảm 0,4 phần trăm (và giảm từ 12 phần trăm GDP xuống còn 9.4 phần trăm) trong cùng giai đoạn. Kết quả sau cùng này một phần là nhờ vào những nỗ lực hợp lý hóa chi tiêu đầu tư xây dựng cơ bản của Chính phủ.

Biểu đồ 15: Thâm hụt ngân sách theo cách tính của Việt Nam và quốc tế



Nguồn: Bộ Tài chính, IMF và NHTG

40. Ngân sách nhà nước năm 2012 được Quốc hội thông qua vào tháng 12/2011 nêu rõ sáu ưu tiên, bao gồm: kỷ luật ngân sách; tăng tỷ trọng chi cho chính sách xã hội và tăng cường hiệu quả đầu tư công; cổ phần hóa và giám sát các Doanh nghiệp nhà nước; trách nhiệm giải trình của các đơn vị sự nghiệp được phân cấp; hạn chế biến động giá cả; nâng cao hiệu quả quản lý hành chính công. Tổng thu ngân sách ước đạt 740,5 nghìn tỉ đồng (25,2 phần trăm GDP, tăng 9,8 phần trăm so với 2011). Thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế giá trị gia tăng VAT ước tính tăng lần lượt 11,8 và 21,7 phần trăm, doanh thu từ dầu thô ước đạt 87 nghìn tỉ đồng (12 phần trăm tổng thu ngân sách và 3 phần trăm GDP), trên cơ sở giả định giá dầu là \$85/thùng. Hai sắc thuế mới được đưa vào áp dụng trong tháng 1/2012: Thuế Bảo vệ môi trường và Thuế Sử dụng đất phi nông nghiệp. Mặc dù Chính phủ dự kiến vẫn duy trì biện pháp cho nợ thuế trong năm 2012 – song phần thu ngân sách bị hụt đi ước tính chỉ vào khoảng 5.410 tỉ đồng⁶. Các biện pháp cắt giảm, cho nợ thuế khác cũng được công bố, bao gồm: thí điểm chương trình hoàn thuế VAT cho khách nước ngoài; giãn thuế cho các nhà đầu tư chứng khoán trong nước; miễn thuế đối với một số mặt hàng nguyên vật liệu xây dựng; giảm thuế nhập khẩu khí đốt và các mặt hàng năng lượng nhập khẩu khác.

⁵ Thuật ngữ “thâm hụt” trong ngữ cảnh này nhìn chung tương đồng với thuật ngữ “cân đối ngân sách chung” theo định nghĩa của Sổ tay Thống kê Tài chính Chính phủ của IMF 2001, thể hiện yêu cầu vay vốn ròng của chính phủ. Có khác biệt giữa về con số thâm hụt này giữa số liệu của IMF và số liệu của Chính phủ do không đủ dữ liệu và giả định khác nhau.

⁶ Báo Lao Động: “Việt Nam cắt, giảm, miễn thuế tới 258,4 triệu đô-la Mỹ trong năm 2012,” 4/1/2012.

41. Ngân sách Nhà nước năm 2012 buộc Chính phủ cam kết tiếp tục hợp lý hóa đầu tư công, tăng tỉ trọng chi tiêu cho an sinh xã hội. Tổng chi của Chính phủ ước tính ở mức 896 nghìn tỉ đồng (30,4% GDP và tăng 16% so với chi tiêu ước tính năm 2011), trong đó chi thường xuyên là 651 nghìn tỉ VND (22,1% GDP và tăng 21,7% so với ước tính 2011), chi đầu tư xây dựng cơ bản là 245 nghìn tỉ đồng (8,3% GDP và tăng 3,1% so với ước tính năm 2011). Theo chính sách cải cách tiền lương của Chính phủ, lương cơ bản cho khối công chức nhà nước sẽ tăng từ 830.000 đồng/tháng lên 1.050.000 đồng/tháng bắt đầu từ 1 tháng 5 năm 2012. Chi tiêu cho các chương trình xã hội vào khoảng một phần ba tổng chi tiêu, trong đó chi tiêu cho giáo dục chiếm 47%, an sinh xã hội chiếm 29% và y tế 17,5%. Chính sách của chính phủ là phân bổ 20% tổng chi tiêu vào giáo dục và đảm bảo ngân sách chi tiêu cho y tế sẽ tăng ít nhất bằng với tốc độ tăng trưởng ngân sách nói chung.

Hộp 2: Nâng cao tín nhiệm của ngân sách: Tiến bộ và thách thức

Tín nhiệm của ngân sách nhà nước và tính minh bạch của các mục tiêu chính sách tài khóa là những yếu tố quan trọng để duy trì lòng tin của thị trường và ổn định kinh tế vĩ mô. Ngày càng nhiều những bằng chứng cho thấy sự kết nối giữa minh bạch tài khóa và xếp hạng tín nhiệm, kỷ luật ngân sách và hiệu quả chi tiêu của chính phủ. Tín nhiệm của ngân sách đặc biệt quan trọng với vai trò khá lớn của khu vực công trong nền kinh tế Việt Nam.

Tín nhiệm của ngân sách phụ thuộc vào một loạt yếu tố như: chất lượng dự báo ngân sách, tính toàn diện của phạm vi ngân sách, tính thực tiễn của các giả định về ngân sách, mức độ cân nhắc, tính toán đến những rủi ro tài khóa từ những nguyên nhân bên ngoài ngân sách chính thức, và rộng hơn nữa là cách thức thể hiện những vấn đề này trong các văn kiện ngân sách hàng năm.

Chính phủ đang áp dụng các biện pháp để giải quyết những vấn đề này trong chương trình cải cách, mặc dù những yếu kém hiện nay càng làm tăng thêm mức độ khó khăn trong việc đánh giá Ngân sách Nhà nước. Việc thường xuyên không phản ánh hết thu, chi của chính phủ làm giảm đi mức độ tin cậy của kế hoạch ngân sách và mối liên kết giữa kế hoạch và chiến lược phát triển trung hạn mà các chủ thể kinh tế sử dụng để ra quyết định.

42. Chính phủ vẫn duy trì kỷ luật tài khóa theo tinh thần Nghị quyết 11 để kiểm soát lạm phát và bình ổn kinh tế vĩ mô. Mặc dù chi tiêu tăng nhanh (trung bình 18,4%/năm trong giai đoạn 2009-2011), điều này một phần là do gói kích thích tài khóa. Ước tính sơ bộ cho thấy chính phủ đã có nỗ lực kiểm soát tăng trưởng chi đầu tư xây dựng cơ bản. Ngoài ra, Ngân sách 2012 cũng giới hạn mức chi tiêu chủ động đối với phần thu ngân sách vượt kế hoạch. Thâm hụt ngân sách năm 2012 ước tính vào khoảng 3,6% GDP, tăng thêm gần một điểm phần trăm so với con số ước tính 2,7% GDP năm 2011.

43. Tuy nhiên, những đánh giá trên đây cần phải điều chỉnh lại do còn có những thay đổi cho đến khi quyết toán ngân sách cũng như lý do dự báo nguồn thu thấp. Trung bình trong giai đoạn 2009-2011, thu và chi ngân sách thường cao hơn kế hoạch ngân sách đề ra lần lượt là 18 và 15% (dựa trên ngân sách so với dự toán ngân sách lần hai và lần một cho năm 2010 và 2011, và theo quyết toán ngân sách năm 2009). Chênh lệch này tăng lên cho đến khi xây dựng bản quyết toán ngân sách. Những vấn đề này tác động đến độ tin cậy của ngân sách, và đây là vấn đề chính phủ đang cố gắng khắc phục. (xem Hộp 2).

I. Nợ công trong tầm kiểm soát, nhưng rủi ro gia tăng về Nghĩa vụ nợ dự phòng

44. Nợ công của Việt Nam vẫn đang ở mức bền vững, song mọi người ngày càng nhận thức rõ được rằng nghĩa vụ nợ dự phòng có thể là một mối nguy lớn. Tổng số nợ nước ngoài do

chính phủ đi vay và được chính phủ bảo lãnh tăng gần 50% kể từ năm 2008 (\$21,8 tỉ hoặc 21% GDP) cho đến cuối năm 2010 (\$32,5 tỉ hoặc 32,7% GDP) do chính phủ áp dụng gói kích thích tài khóa. Mặc dù vay nợ của chính phủ từ các nhà đầu tư nước ngoài tăng từ khoảng 3 tỉ USD trong năm 2008 lên 5,4 tỉ USD năm 2010, song 80% nợ nước ngoài của chính phủ và do chính phủ bảo lãnh vẫn là nợ dài hạn và nợ ưu đãi từ các nguồn viện trợ chính thức. Nợ công trong nước tăng từ khoảng 18% GDP trong giai đoạn 2006-2008 lên khoảng 21,5% GDP trong năm 2010, nguyên nhân cũng là do gói kích thích tài khóa.

45. Việt Nam được đánh giá là có rủi ro khủng hoảng nợ thấp. Giá trị hiện tại của các khoản nợ nước ngoài của chính phủ và do chính phủ bảo lãnh ước tính vào khoảng 27% GDP, thấp hơn nhiều so với ngưỡng bền vững nợ là 50% GDP. Giá trị hiện tại của nợ khu vực công (tức là bao gồm cả nợ trong nước) lên đến gần 50% GDP. Mặc dù vay nợ ngắn hạn từ khu vực tư nhân có tăng một chút như đã nêu ở trên, song Chính phủ cũng cho thấy ý định sẽ trả những khoản nợ này càng sớm càng tốt. Thâm hụt ngân sách cơ sở đã thu hẹp từ 4,5% GDP trong năm 2010 xuống còn 2,4% trong năm 2011, mặc dù con số này được dự báo sẽ tăng lên 3,6% GDP trong năm 2012. Tiếp tục duy trì chủ trương hạ thấp thâm hụt ngân sách là rất quan trọng để đảm bảo bền vững nợ. Chính sách này sẽ giúp bảo vệ ngân sách trước những cú sốc tỉ giá có thể xảy ra, tình trạng xuất khẩu giảm sút do lượng cầu trên thị trường toàn cầu giảm, và nguồn vốn ưu đãi sụt giảm.

46. Mặc dù mức nợ hiện nay vẫn trong tầm kiểm soát, song những rủi ro về nghĩa vụ nợ tiềm ẩn từ các doanh nghiệp nhà nước và khu vực tài chính là không nhỏ. Những nghĩa vụ nợ tiềm ẩn không được phản ánh trong số liệu thống kê về nợ của chính phủ và nợ được chính phủ bảo lãnh là một nguồn gốc bất trắc đáng kể. Các cơ quan chức năng đang đẩy mạnh nỗ lực thu thập các thông tin đáng tin cậy và cập nhật về các nghĩa vụ nợ tiềm ẩn trong khu vực DNNN và theo dõi, quản lý các rủi ro tài khóa tiềm tàng đi kèm với việc vay nợ của các DNNN. Kế hoạch tái cấu trúc khu vực tài chính cũng có trách nhiệm trong việc giải quyết khủng hoảng hệ thống.

47. Chính phủ sẽ phải tìm cách để cân bằng một cách hợp lý giữa hai mục tiêu thúc đẩy tăng trưởng trong ngắn hạn và xây dựng một nền kinh tế hiệu quả và năng suất cao trong dài hạn. Chính phủ quan niệm rằng phần lớn các tập đoàn kinh tế nhà nước đều hứa sẽ cắt giảm chi phí thông qua cải thiện hiệu quả hoạt động. Nếu như doanh nghiệp không có khả năng làm ăn có lãi hay tự mình đứng vững được thì chính phủ lại phải bù đắp cho họ thông qua ngân sách. Tuy nhiên, dư địa tài khóa cho những biện pháp kiểu trợ cấp như thế này không còn nhiều.

J. Những diễn biến trong ngành ngân hàng

48. Trong những năm gần đây, hoạt động của khu vực ngân hàng bị ảnh hưởng đáng kể trước hết bởi tình trạng mất ổn định kinh tế vĩ mô và tiếp theo là những thay đổi trong chính sách tiền tệ nhằm bình ổn nền kinh tế. Lạm phát cao dẫn đến tình trạng mất cân bằng nghiêm trọng về kỳ hạn giữa các khoản tiền gửi và các khoản vay, khi có đến 90% các khoản vay trong khu vực ngân hàng có kỳ hạn 30 ngày hoặc ngắn hơn (ở những ngân hàng nhỏ, ít danh tiếng hơn tỉ lệ này thậm chí lên đến 97-98%). Lãi suất thỏa thuận và tình trạng di chuyển tiền gửi từ ngân hàng này sang ngân hàng khác đã trở nên phổ biến cho đến khi Ngân hàng Nhà nước Việt Nam ban hành Chỉ thị số 02 để khắc phục tình trạng này. Sau nhiều năm tăng trưởng tín dụng cao, các ngân hàng Việt Nam phải điều chỉnh để chuyển sang một giai đoạn tăng trưởng tín dụng chậm, thậm chí là âm. Hệ quả của việc này là các ngân hàng không mở rộng được danh mục cho vay trung hạn và dài hạn, và thường dành các khoản vay cho các khách hàng lớn, quen biết, trong khi đó các doanh nghiệp vừa và nhỏ phải chịu thiệt thòi.

49. Quan ngại về chất lượng tài sản của ngân hàng ngày càng tăng, đặc biệt trong bối cảnh tình hình tài chính khó khăn của một số khách hàng lớn – các doanh nghiệp bất động sản và DNNN. Tỉ lệ nợ khó đòi chính thức đã tăng từ 2,2% tài sản vào thời điểm cuối năm 2010 lên 3,6% vào tháng 3/2011, song thực tế còn cao hơn nếu đánh giá theo các chuẩn mực quốc tế. Dư luận nghi ngờ về quy mô thực sự của các khoản nợ xấu, vì cho vay bất động sản theo con số thống kê chính thức chỉ chiếm một phần mười danh mục cho vay của ngân hàng, và các khoản nợ liên quan

đến bất động sản (tài sản thế chấp) theo thống kê chính thức chiếm đến 60% tổng danh mục. Ngưỡng cho vay lĩnh vực phi sản xuất 16% vào cuối năm 2011 không chỉ dừng các khoản cho vay mới cho lĩnh vực bất động sản mà còn dừng luôn cả việc giải ngân cho các khoản vay đã cam kết. Với việc thị trường nhà đất đóng băng, giá cả sụt giảm mạnh và một số doanh nghiệp bất động sản phải đóng cửa, các ngân hàng càng gặp nhiều khó khăn hơn trong việc kiểm soát nợ khó đòi. Gần đây Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã nói lỏng quy định về trần cho vay đối với lĩnh vực phi sản xuất bằng cách đưa gần một phần hai khách hàng vay trong lĩnh vực bất động sản ra khỏi nhóm “phi sản xuất”. Hầu hết tất cả các khoản vay tiêu dùng đều được đưa ra khỏi danh sách hạn chế, để các ngân hàng thương mại có thể cho vay linh hoạt hơn.

50. Kể từ cuối tháng 10/2011, chính phủ đã áp dụng một loạt biện pháp nhằm đối phó với những rủi ro có tính chất hệ thống trong khu vực ngân hàng, đồng thời nâng cao hiệu quả và an toàn của hệ thống. Tháng 12/2011, NHNNVN công bố việc hợp nhất ba ngân hàng có mức nợ xấu cao (SCB, Ngân hàng Tín Nghĩa, Ficombank), trong đó ngân hàng BIDV đóng vai trò hỗ trợ, tư vấn (dưới sự chỉ đạo và hỗ trợ của NHNNVN). Trong Quý 1/2012, NHNNVH tuyên bố quyết tâm tái cơ cấu mạnh mẽ 8 ngân hàng thương mại yếu nhất nằm trong nhóm 4 theo phân loại ngân hàng (các ngân hàng thuộc nhóm 4 là các ngân hàng có bản cân đối tài sản yếu nhất và được giao chỉ tiêu tăng trưởng tín dụng 0% trong năm 2012). Cho đến nay mới có một trường hợp sáp nhập, trong đó Ngân hàng SHB, một ngân hàng tầm trung mua lại Habubank, một ngân hàng nhỏ gặp khó khăn nghiêm trọng về nợ xấu. Nỗ lực đồng bộ nhất cho tới nay trong lĩnh vực này là Quyết định 254 của Thủ tướng về Đề án “Cơ cấu lại Hệ thống tổ chức tín dụng giai đoạn 2011-2015”. Quyết định này tạo ra một hành lang rộng để xử lý các ngân hàng yếu kém, và đề ra một loạt chỉ tiêu cần phải đạt được cho đến năm 2015. Quyết định này cũng đưa ra các phương án tái cơ cấu, bao gồm việc để NHNNVN trực tiếp mua lại vốn chủ sở hữu của các ngân hàng yếu kém, tăng tỉ lệ sở hữu cho các ngân hàng nước ngoài tại các tổ chức tín dụng trong nước, khuyến khích các ngân hàng mạnh hơn mua lại các khoản vay và tài sản có chất lượng tốt từ các ngân hàng yếu kém, và cho phép các ngân hàng bán nợ xấu cho Công ty Mua bán Nợ và Tài sản tồn đọng (DATC). Tuy nhiên, việc thực hiện đề án này trên thực tế cũng như việc cân nhắc phương án tái cơ cấu nào cùng những hàm ý liên quan đến nó hiện nay vẫn còn đang được bàn thảo.

51. Có nhiều khó khăn thách thức để thực hiện kế hoạch tái cơ cấu một cách thành công. Mặc dù những khía cạnh ‘mềm’ của quá trình tái cơ cấu như tăng cường năng lực, quản lý rủi ro hay quản trị doanh nghiệp có thể dễ dàng cảm nhận hơn, song chất lượng của danh mục kinh doanh của các ngân hàng đang gặp khó khăn lại phải đặt dấu hỏi, và do vậy rất cần có năng lực và các công cụ chẩn đoán để hiểu rõ quy mô của vấn đề trong thời gian trước mắt, nhằm đánh giá được một cách hợp lý chi phí tiềm năng của quá trình tái cơ cấu và huy động được nguồn lực cần thiết để thực hiện lộ trình vạch ra. Nếu như các tổ chức tài chính yếu kém và hoạt động không hiệu quả không được khuyến khích rút lui một cách hợp lý thông qua mua bán và sáp nhập hoặc phá sản có kiểm soát, thì họ sẽ tiếp tục làm cho cả hệ thống yếu đi, và như vậy thì chi phí tái cơ cấu sẽ có thể tăng lên rất nhiều. Do vậy, có thể cần phải xây dựng một khung kế hoạch dự phòng (để chuẩn bị đối phó với khủng hoảng).

52. Không thể coi nhẹ tầm quan trọng của một khuôn khổ điều phối đa ngành trong quá trình tái cấu trúc. Đồng thời, tham vấn và phối hợp giữa các bên có liên quan cũng rất quan trọng, vì trách nhiệm cuối cùng trong việc thực hiện kế hoạch thuộc về các tổ chức tín dụng. Về mặt này, lợi ích nhóm có thể là một cản trở vì tình trạng sở hữu chéo của doanh nghiệp trong khu vực ngân hàng vẫn còn rất phổ biến mặc dù NHNNVN đã ban hành các quy định có liên quan nhằm hạn chế tác động tiêu cực từ các bên có liên quan khác nhau đối với các quyết định tái cơ cấu một tổ chức tín dụng. Hiển nhiên là tăng cường minh bạch và công khai thông tin là rất quan trọng, nhưng hiện nay vẫn còn nhiều hạn chế trong việc giảm thiểu rủi ro và tác động tiêu cực do thiếu thông tin. Hành lang pháp lý về hệ thống ngân hàng hiện nay chưa theo kịp với những tiêu chuẩn và thực tiễn quốc tế tốt nhất. Một khuôn khổ về phá sản và tái cấu trúc doanh nghiệp đầy đủ vẫn là một vấn đề khó khăn và cần phải được xem xét kỹ lưỡng.

PHẦN III

CHƯƠNG TRÌNH TÁI CẤU TRÚC VÀ TRIỂN VỌNG TRUNG HẠN

53. Triển vọng kinh tế của Việt Nam trong trung hạn sẽ được quyết định bởi hai yếu tố. Một mặt, với tỉ lệ lạm phát đang hạ thấp nhanh, chính phủ đang dần dần chuyển sang một chính sách thích ứng hơn để hỗ trợ tăng trưởng, với minh chứng là việc cắt giảm lãi suất 300 điểm cơ bản kể từ cuối tháng 3. Chính phủ cũng tuyên bố thực hiện một gói kích thích tài chính quy mô vừa phải cho các doanh nghiệp (xem hộp 3). Những bước đi này sẽ bắt đầu bơm thêm thanh khoản, đẩy mạnh đầu tư và sau độ trễ khoảng 3-4 tháng sẽ bắt đầu thể hiện tác động đối với khu vực sản xuất của nền kinh tế. Mặt khác, tiến bộ chậm chạp trong chương trình tái cấu trúc và chi phí tiềm tàng của việc tái cấu trúc ngân hàng và doanh nghiệp, cùng với triển vọng bất trắc của nền kinh tế toàn cầu sẽ làm ảnh hưởng đến tâm lý thị trường và kéo lùi tăng trưởng.

Hộp 3: Nghị quyết 13/NQ-CP của Chính phủ

Nghị quyết 13, ban hành ngày 10/5/2012 “Về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường” bao gồm những chính sách sau:

- Gia hạn thời hạn nộp thuế giá trị gia tăng (GTGT) cho doanh nghiệp: Nghĩa vụ nộp thuế GTGT trong quý 2/2012 được hoãn đến 6 tháng đối với các doanh nghiệp vừa và nhỏ và các doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động trong các lĩnh vực sản xuất, chế biến gia công, chế biến nông-lâm-thủy sản, dệt may, linh kiện điện tử, xây dựng các công trình hạ tầng kinh tế xã hội. Các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực xử số, bất động sản, chứng khoán, ngân hàng và tài chính và bảo hiểm không được hưởng ưu đãi này.
- Giảm 50% tiền thuê đất phải nộp trong năm 2012: Biện pháp này được áp dụng cho các doanh nghiệp kinh doanh thương mại và dịch vụ theo Quyết định 2903/QĐ-TTg ban hành ngày 23/11/2011.

- Gia hạn (tối đa 12 tháng) thời hạn nộp tiền sử dụng đất đối với các chủ đầu tư dự án có khó khăn về tài chính: Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét, quyết định thời gian gia hạn cụ thể cho từng dự án, nhóm dự án sau khi báo cáo Thường trực Hội đồng nhân dân cùng cấp.

Các biện pháp hỗ trợ được Chính phủ báo cáo Quốc hội xem xét và quyết định:

- Giảm 30% thuế thu nhập doanh nghiệp phải nộp năm 2012 đối với các doanh nghiệp nhỏ và vừa sử dụng nhiều lao động trong các lĩnh vực sản xuất, chế biến gia công, chế biến nông-lâm-thủy sản, dệt may, linh kiện điện tử, xây dựng các công trình hạ tầng kinh tế xã hội. Các doanh nghiệp vừa và nhỏ hoạt động trong lĩnh vực xỏ số, bất động sản, chứng khoán, ngân hàng và tài chính, và bảo hiểm không thuộc diện này. Miễn thuế thu nhập cá nhân, thuế khoán giá trị gia tăng và thuế thu nhập doanh nghiệp cho một số đối tượng...

Một số biện pháp khác:

- Kích cầu: Huy động 2 nghìn tỉ đồng cho kiên cố hóa kênh mương, phát triển đường giao thông nông thôn và trạm bơm điện phục vụ sản xuất nông nghiệp.
- Thực hiện chính sách tiền tệ thích ứng. NHNNVN tiếp tục hạ mặt bằng lãi suất cho vay, ưu tiên đối với khu vực nông nghiệp nông thôn, doanh nghiệp vừa và nhỏ, doanh nghiệp xuất khẩu và doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ. NHNNVN cũng dự định thực hiện các biện pháp cơ cấu lại nợ để tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp vay được vốn và đẩy nhanh tiến độ tái cấu trúc ngân hàng thương mại.

Gói biện pháp chính sách trong Nghị quyết 13 nhỏ hơn nhiều so với gói kích thích kinh tế đưa ra vào năm 2009. Ước tính chi phí của việc thực hiện gói chính sách này lên đến 29 nghìn tỉ đồng, và tác động đối với tài khóa là 9 nghìn tỉ đồng.

54. Chúng tôi dự báo tăng trưởng sẽ tiếp tục ở mức thấp trong năm 2012 và thấp hơn so với năm 2011. Mặc dù kinh tế Việt Nam sụt giảm nhưng tình hình không đến nỗi bi đát như trong năm 2009, khi nền kinh tế tăng trưởng ở mức 5,3%. Một số ngành đặc biệt là xuất khẩu vẫn tăng trưởng nhanh so với tình trạng suy giảm toàn diện vào năm 2009. Vì vậy, sự đóng góp của xuất khẩu ròng vào tăng trưởng trong năm 2012 sẽ cao hơn đáng kể so với những năm trước. Thứ hai, tác động của chính sách tiền tệ linh hoạt sẽ bắt đầu bộc lộ kết quả trong hai quý cuối năm, kết quả của hai quý này cộng lại sẽ chiếm 55% tổng sản lượng năm. Song song với kỳ vọng tăng trưởng, chúng tôi cũng dự báo lạm phát sẽ đảo ngược chiều hướng đi xuống trong quý bốn, và sẽ kết thúc năm 2012 ở mức 8-9%.

Bảng 6: Các chỉ số kinh tế vĩ mô chính

	2009	2010	2011/ước	2012/dự báo	2013/dự báo
Tăng trưởng GDP (%)	5.3	6.8	5.9	5.7	6.3
Chỉ số giá tiêu dùng (%)	6.5	11.8	18.1	8-9	6.0
Thâm hụt ngân sách (% GDP) 1/	-7.2	-5.2	-2.7	-3.6	-2.8
Nợ công (% GDP) 2/	51.2	54.2	48.8	49.0	47.7
Cán cân vãng lai (% GDP)	-6.6	-4.1	-0.5	-1.6	-1.4

1/ Gồm các khoản chi ngoài ngân sách

2/ Nợ chính phủ và bảo lãnh của Chính phủ

55. Trong trung hạn, việc thực hiện một chương trình tái cấu trúc đáng tin cậy sẽ là chất xúc tác tốt nhất cho nền kinh tế. Tháng 10/2011, chính phủ công bố dự định tái cấu trúc khu vực doanh nghiệp nhà nước, đầu tư công và khu vực tài chính ngân hàng. Đã có kế hoạch cải cách cho từng lĩnh vực một. Ví dụ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đang xây dựng kế hoạch tái cơ cấu đầu tư công, trong đó có việc xây dựng Nghị định về kế hoạch đầu tư trung hạn, một luật mới về đầu tư công và một luật về quy hoạch không gian. Báo cáo của Ban Chỉ đạo về Đổi mới và Phát triển Doanh nghiệp (NSCERD) được công bố vào tháng 12/2011 đã đưa ra những mục tiêu tham vọng về kế hoạch cổ phần hóa và sắp xếp lại các DNNN tới năm 2015. Tiếp theo là dự thảo kế hoạch tái cơ cấu DNNN giai đoạn 2011-15 của Ban Chỉ đạo thuộc Bộ Tài chính, bao gồm các biện pháp quản lý và giám sát vốn nhà nước và theo dõi kết quả hoạt động của các DNNN. Quyết định 254 về “Cơ cấu lại hệ thống tổ chức tín dụng giai đoạn 2011-2015” tạo ra hành lang pháp lý để xử lý các ngân hàng yếu kém. Tuy nhiên, cái còn thiếu cho đến nay là một “lộ trình tái cấu trúc” với một lịch trình rõ ràng và cơ chế giám sát hiệu quả để thực hiện lộ trình này. Công bố lộ trình đó, cùng với việc thực hiện triệt để như đã làm với Nghị quyết 11 sẽ là một gói kích thích hiệu quả nhất cho Việt Nam với vị thế là một quốc gia có thu nhập trung bình.



Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam

63 Lý Thái Tổ, Hà Nội

Tel. (84-4) 3934 6600,

Fax (84-4) 3935 0752

Website: www.worldbank.org.vn