

Ổn định vĩ mô nhằm đảm bảo tính bền vững của tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam

Đào Bùi Kiên Trung
Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Trong những năm gần, trên thế giới, sự phục hồi của nền kinh tế toàn cầu diễn ra khá chậm chạp với kết quả không đồng đều giữa các khu vực khác nhau ở trên thế giới. Nhìn về tương lai, trong ngắn đến trung hạn, nền kinh tế toàn cầu vẫn còn khá mong manh với tăng trưởng tiếp tục trì trệ. Trong trung đến dài hạn, quá trình tái cân bằng vẫn còn tiếp diễn để đưa nền kinh tế toàn cầu chuyển sang quỹ đạo tăng trưởng cân bằng hơn song với tốc độ thấp hơn so với các thập niên trước.

1. Xây dựng nền tảng cho tăng trưởng dài hạn

Giai đoạn tăng trưởng nóng diễn ra trong nửa cuối thập niên trước đã để lại những hậu quả kéo dài cần tiếp tục xử lý. Sau thời gian thực hiện ổn định vĩ mô và tái cơ cấu, nền kinh tế đã vượt qua giai đoạn khó khăn nhất với tăng trưởng bắt đầu phục hồi, lạm phát được kiểm soát. Tuy nhiên, để đưa nền kinh tế trở lại quỹ đạo tăng trưởng nhanh và bền vững thì Việt Nam cần giải quyết nhiều vấn đề, từ phá vỡ vòng luẩn quẩn cân trở tăng trưởng trong ngắn hạn như "tăng trưởng chậm — nợ xấu cao và nợ công tăng nhanh — đầu tư thấp — tăng trưởng chậm...", đến tái cơ cấu nền kinh tế và cụ thể hóa nội hàm của mô hình tăng trưởng mới, phù hợp với điều kiện thực tế trong nước, bối cảnh thời đại, và quy luật phát triển chung.

Với mức thu nhập bình quân đầu người 2.587 USD đạt được vào 2018, Việt Nam đã bước vào quá trình chuyển đổi từ giai đoạn tăng trưởng chủ yếu dựa trên nguồn lực sang giai đoạn tăng trưởng chủ yếu dựa trên hiệu quả. Phương thức tăng trưởng dựa vào gia tăng huy động và sử dụng nguồn lực (vốn, tài nguyên và lao động) đang tiến dần tới giới hạn: tỷ lệ đầu tư đã ở mức tương đối cao là trên 30% GDP nên khó tăng nhiều; nhiều loại tài nguyên đang cạn kiệt trong khi vấn đề già hóa dân số đang cận kề tạo nên những ràng buộc chặt trên thị trường lao động và đối với hệ thống an sinh xã hội. Trong khi đó cấu trúc hai tạo nên tăng trưởng - năng suất của các nguồn lực sử dụng (yếu tố năng suất tổng hợp - TFP) đã tăng chậm lại; năng suất lao động cũng có xu hướng tương tự.

Trong bối cảnh đó, Việt Nam cần xây dựng một nền tảng mới cho quá trình tăng trưởng dài hạn chủ yếu dựa trên tăng năng suất (thường được biết đến rộng rãi là tăng trưởng theo chiều sâu) thay cho mô hình tăng trưởng chủ yếu dựa trên việc gia tăng các yếu tố đầu vào (hay thường được gọi là tăng trưởng theo chiều rộng).

Để có thể chuyển sang quỹ đạo tăng trưởng mới gồm 3 trụ cột bao gồm (i) ổn định kinh tế vĩ mô; (ii) đẩy mạnh cơ cấu lại nền kinh tế; và (iii) đặt nền móng cho phương thức tăng trưởng dựa trên lợi thế quy mô với nền tảng là công nghệ và sáng tạo. Ba trụ cột này là ba quá trình động, đan xen lẫn nhau chứ không hoàn toàn riêng rẽ và đã được tiến hành từ đầu thập niên thứ hai của thế kỷ XXI khi những hệ lụy về bất ổn kinh tế vĩ mô và sự trì trệ của nền kinh tế đã đặt ra yêu cầu về tái cơ cấu nền kinh tế gắn chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

Môi trường kinh tế vĩ mô ổn định là điều kiện tiên quyết nhằm giảm thiểu rủi ro hệ thống và sai lệch tín hiệu phân bổ nguồn lực, dẫn đến đầu cơ vào các tài sản thay vì đầu tư nhằm nâng cao năng lực sản xuất và công nghệ v.v... khi lạm phát tăng cao. Việc duy trì ổn định kinh tế vĩ mô cũng nhằm thể hiện rằng chính phủ đang duy trì nhất quán các chính sách, củng cố niềm tin dài hạn cho doanh nghiệp và người dân. Môi trường kinh tế vĩ mô ổn định cũng là điều kiện quan trọng để giải quyết những điểm yếu của nền kinh tế thông qua quá trình cơ cấu lại bởi nó đảm bảo rằng quá trình này không đẩy nền kinh tế vào một vòng xoáy bất ổn hơn.

Tái cơ cấu nền kinh tế với mục tiêu chính là nâng cao hiệu quả sử dụng và hiệu quả phân bổ nguồn lực trên cơ sở sử dụng mạnh mẽ hơn các tín hiệu của thị trường và thúc đẩy cạnh tranh. Việt Nam đã xác định ba lĩnh vực trọng tâm của nền kinh tế cần tiến hành cơ cấu lại, đó là: cơ cấu lại đầu tư với trọng tâm là đầu tư công; cơ cấu lại thị trường tài chính với trọng tâm là hệ thống ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính; cơ cấu lại doanh nghiệp với trọng tâm là các doanh nghiệp Nhà nước, đặc biệt là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Việc thực hiện cơ cấu lại những lĩnh vực trên sẽ góp phần sửa chữa những yếu kém làm giảm hiệu quả của nền kinh tế, qua đó loại bỏ những rủi ro

trong dài hạn từ đó đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô và tạo lập nền tảng cho quá trình chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

Quá trình thứ ba — khuyến khích đổi mới và sáng tạo, không tách rời hai quá trình đầu. Một mặt, nền kinh tế Việt Nam cần tiếp tục tận dụng và phát huy những lợi thế đã có, mặt khác cần tạo lập nền tảng cho tăng trưởng kinh tế trong dài hạn, vượt qua mức trần giới hạn mà các mô hình tăng trưởng khác gặp phải dưới tác động của qui luật kinh tế về suất sinh lợi không thay đổi theo qui mô và suất sinh lợi giảm dần theo yếu tố sản xuất.

2. Một số khuyến nghị chính sách

Để đạt được mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô cần thực thi các chính sách nhằm kiểm soát lạm phát và duy trì các cán cân vĩ mô như thâm hụt ngân sách, nợ công, thâm hụt vãng lai v.v... ở mức hợp lý. Theo hướng đó, những định hướng của các chính sách kinh tế vĩ mô bao gồm:

i) Xác định mục tiêu lạm phát hợp lý

Trong ngắn hạn, các khuyến nghị gia đều khá thống nhất với nhận định về một triển vọng lạm phát thấp ở Việt Nam. Lý do là hiện nay có những thay đổi đáng kể trong bối cảnh toàn cầu, đặc biệt là sự giảm mạnh của giá dầu thô cũng như kinh tế Trung Quốc đã bước vào giai đoạn tái cân bằng với mức tăng trưởng chậm hơn còn kinh tế châu Âu vẫn tiếp tục trì trệ, dẫn đến sức ép lạm phát trên toàn cầu giảm mạnh, thậm chí có dấu hiệu giảm phát ở một số khu vực.

Tuy nhiên vấn đề lạm phát của Việt Nam cũng gặp những rủi ro nhất định liên quan đến việc tiếp tục lộ trình chuyển giá điện sang cơ chế thị trường và tăng thuế môi trường trong giá xăng dầu. Tuy nhiên đây là những sự thay đổi cần thiết cần thực hiện trong quá trình tái cơ cấu nền kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng. Đối với những nền kinh tế chuyển đổi với cơ cấu kinh tế tiếp tục thay đổi, lạm phát cơ cấu là không thể tránh khỏi. Bởi vậy nên cần chấp nhận lạm phát ở mức 5-7% thay vì 2-3% như ở các nước phát triển với cơ cấu kinh tế đã ổn định, qua đó tạo ra dư địa cần thiết cho quá trình tiếp tục chuyển đổi sang cơ chế thị trường đối với các thị trường đầu vào chi phí (điện, xăng dầu v.v...) cũng như thúc đẩy quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế.

ii) Thực hiện chính sách tiền tệ và tỷ giá giúp kiểm soát lạm phát, thúc đẩy đầu tư và kích thích xuất khẩu

Hiện nay, chính sách tiền tệ của Việt Nam vẫn mang tính hành chính và chính sách tỷ giá hối đoái còn khá cứng nhắc. Chính sách tiền tệ như vậy thường bóp méo các tín hiệu thị trường đặc biệt là tín hiệu giá cả và lãi suất, nên có thể dẫn tới sự chuyển dịch thiếu hiệu quả của nền kinh tế, và cuối cùng sẽ cản trở tăng trưởng kinh tế tiềm năng trong dài hạn.

Việt Nam cần xây dựng chính sách tiền tệ theo

nguyên tắc thị trường và thực hiện chính sách tỷ giá hối đoái linh hoạt, tránh định giá quá cao tỷ giá hối đoái thực, từng bước hướng tới tỷ giá thực đa phương (tức là thực với một giỏ tiền tệ phổ hợp thay vì chỉ gắn với đồng USD) được điều chỉnh theo hướng hỗ trợ gia tăng hàm lượng sản xuất nội địa trong các sản phẩm và dịch vụ xuất khẩu hay thay thế nhập khẩu của Việt Nam.

Cần khuyến khích sử dụng các công cụ trực tiếp sang áp dụng linh hoạt các công cụ gián tiếp và hạn chế tối đa việc sử dụng công cụ hành chính trong điều hành chính sách tiền tệ, quản lý tín dụng và tỷ giá. Đồng thời, cần nâng cao tính minh bạch, linh nhất quán và tính tiên liệu trong điều hành chính sách tiền tệ quốc gia nhằm tăng cường niềm tin của thị trường và vào các cơ quan hoạch định và thực thi chính sách tiền tệ quốc gia.

NHNN cần độc lập hơn trong thực thi chính sách tiền tệ trong việc đạt mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô và hỗ trợ tăng trưởng. Để làm được điều này, NHNN cần ước lượng cụ thể và theo dõi hệ số chuyển của tỷ giá vào lạm phát giá cả tiêu dùng, giá sản xuất, và giá nhập khẩu tổng gộp; cũng như lạm phát giá tiêu dùng, giá nhập khẩu và giá xuất khẩu đối với từng ngành, thậm chí chỉ tiết từng mặt hàng. Bên cạnh đó, cần xây dựng, thống kê và tính toán chỉ tiêu lạm phát lõi (lạm phát giá cả loại trừ giá năng lượng và giá lương thực, thực phẩm).

Trong tầm ngắn hạn và trung hạn, Việt Nam cần tiếp tục củng cố dự trữ ngoại hối nhằm: (i) tăng thanh khoản cho thị trường, qua đó giúp ngăn ngừa các cuộc chạy đua lãi suất, (ii) hỗ trợ các ngành xuất khẩu và cạnh tranh với nhập khẩu; (iii) củng cố dự trữ ngoại hối, đồng thời dễ dàng bán ra để can thiệp khi có dấu hiệu lạm phát quay trở lại; và (iv) hỗ trợ quá trình chống “đô la hóa” nền kinh tế. Bên cạnh đó, cần tiếp tục giám sát và sau đó duy trì mức lãi suất hợp lý để đảm bảo việc ưu tiên cung ứng tín dụng cho khu vực nông nghiệp và nông thôn, lĩnh vực xuất khẩu, công nghiệp hỗ trợ, các doanh nghiệp nhỏ và vừa v.v...

iii) Giải quyết nợ xấu của nền kinh tế

Giải quyết nợ xấu là khâu xương yếu để phá vỡ vòng luẩn quẩn vòng luẩn quẩn “tăng trưởng chậm — nợ xấu cao và nợ công tăng nhanh — đầu tư thấp — tăng trưởng chậm v.v...” có thể đẩy nền kinh tế vào một giai đoạn trì trệ kéo dài. Do vậy, tập trung đẩy nhanh tiến độ xử lý nợ xấu nhằm khơi thông dòng vốn cho hoạt động sản xuất kinh doanh của các chủ thể kinh tế, nhất là cho lĩnh vực sản xuất nông nghiệp và khu vực doanh nghiệp ngoài quốc doanh, đặc biệt là khu vực doanh nghiệp vừa và nhỏ. Do giải quyết nợ xấu liên quan đến cả ba nội dung then chốt của quá trình tái cơ cấu nên cần giải pháp sẽ được đề xuất trong phần sau, lồng ghép với các khuyến nghị liên quan đến tái cơ cấu đầu tư công; tái cơ cấu doanh nghiệp Nhà nước và tái cơ cấu hệ thống ngân hàng.

iv) Sắp xếp lại các thị trường đầu vào quan trọng theo hướng nâng cao tính cạnh tranh, minh bạch và ổn định.

Trong những năm qua, nền kinh tế chịu tác động khá lớn từ những lần điều chỉnh giá các mặt hàng và dịch vụ thiết yếu thông qua các biện pháp hành chính. Tuy nhiên đây là quá trình cần thiết để chuyển sang cơ chế thị trường. Đây cũng là những nội dung quan trọng của quá trình tái cơ cấu nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng, giúp tăng trưởng bền vững về kinh tế cũng như về môi trường.

Tuy nhiên cần cải thiện đáng kể phương thức thực hiện do trong nhiều trường hợp, việc điều chỉnh giá còn thiếu giải trình phù hợp, thiếu minh bạch, thậm chí còn thiếu nhất quán với những thông tin trước đó từ cơ quan chức năng. Điều này làm giảm hiệu quả tác động và gây vọng lăm phát, ảnh hưởng tiêu cực đến niềm tin của thị trường vào chính sách. Bên cạnh đấy minh bạch hóa cũng cần gia tăng áp lực cạnh tranh trên các thị trường hàng hóa và dịch vụ đầu vào thiết yếu (như điện, xăng dầu...), nhằm buộc các doanh nghiệp có liên quan đẩy mạnh cắt giảm chi phí và gia tăng tốc độ cải tiến công nghệ, qua đó có thể cạnh tranh tốt hơn, giảm được tác động của các cú sốc bên ngoài, đồng thời giúp giảm được các méo mó đối với sự phát triển của các ngành liên quan.

v) Tái cơ cấu đầu tư công

Trong ngắn đến trung hạn, quá trình cơ cấu lại đầu tư công cần ưu tiên giải quyết nợ đọng từ các công trình đầu tư công để giúp giải quyết nợ xấu. Ưu tiên giải ngân cho các dự án quan trọng đang được thực hiện để nhanh chóng hoàn thành đưa vào sử dụng các công trình này nhằm giúp: (i) giải quyết hàng tồn kho nếu gắn ưu tiên giải ngân với việc yêu cầu các chủ đầu tư sử dụng tối đa nguyên vật liệu trong nước với các công trình đầu tư và xây dựng cơ bản của Nhà nước; (ii) tránh lãng phí do đầu tư dang dở; và iii) giải quyết nợ dấy chuyển giữa các doanh nghiệp thực hiện các công trình xây dựng cơ bản của Nhà nước nhưng chậm được chủ đầu tư thanh toán.

Trong trung đến dài hạn, cần thực hiện hiệu quả Luật đầu tư công; xây dựng quy hoạch khoa học trên cơ sở lợi ích quốc gia trong mối gắn kết với quá trình hội nhập quốc tế và tham gia vào chuỗi giá trị toàn cầu và gắn kết chặt chẽ đầu tư công với quy hoạch tổng thể nền kinh tế, quy hoạch vùng để đảm bảo không gian kinh tế không bị chia cắt bởi không gian hành chính và lợi ích cục bộ địa phương.

vi) Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước

Để Nhà nước thực hiện hiệu quả vai trò định hướng, dẫn dắt và điều tiết nền kinh tế của mình, cần thực hiện tái cơ cấu doanh nghiệp Nhà nước theo hướng thoái vốn ra khỏi những lĩnh vực mà khu vực tư nhân làm tốt; với các doanh nghiệp còn do Nhà nước chi phối, cần thực hiện đổi xử bình đẳng với các loại

hình doanh nghiệp khác trong tiếp cận với các nguồn lực và các cơ hội, áp dụng nguyên tắc ngân sách cứng và minh bạch hóa thông tin theo chuẩn mực của các công ty niêm yết.

Những doanh nghiệp Nhà nước giữ lại cần có lợi thế qui mô, thể hiện năng lực thu hẹp khoảng cách về công nghệ với các công ty đa quốc gia và phải ưu tiên đặt mục tiêu nâng cấp công nghệ, cùng với điều kiện cải thiện quản trị doanh nghiệp, tách bạch quyền sở hữu với quản lý, được giám sát chặt chẽ gắn với trách nhiệm của người đứng đầu.

vii) Tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại

Trong dài hạn, Việt Nam cần áp dụng các chuẩn mực quốc tế trong hoạt động của các ngân hàng thương mại (như các chuẩn mực của Công ước BASEL 3). Trong quá trình cơ cấu lại hệ thống ngân hàng thương mại, Chính phủ Việt Nam cần chấp nhận đóng vai trò của những ngân hàng thương mại yếu kém trong khi vẫn cần bảo đảm bảo vệ tài sản của người gửi tiền.

Trong ngắn đến trung hạn hạn, cần tiếp tục yêu cầu các ngân hàng thương mại trích lập quỹ dự phòng rủi ro đầy đủ, để tránh trường hợp "lãi giả lỗ thật" và giảm tỷ lệ nợ xấu một cách bền vững; giám sát chặt chẽ việc sở hữu chéo. Chính phủ cần kiên quyết yêu cầu các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước là cổ đông hoặc cổ vốn góp tại các tổ chức tín dụng phải thoái vốn đầu tư và chấm dứt kinh doanh trong lĩnh vực ngân hàng; hạn chế sự chi phối, thao túng của cổ đông lớn đối với ngân hàng thương mại cổ phần; kiên quyết xử lý đổi với các cổ đông lớn, người có liên quan vi phạm quy định về giới hạn sở hữu cổ phần tại ngân hàng thương mại cổ phần và các tổ chức tín dụng sở hữu vốn chéo lẫn nhau.

Cần đẩy nhanh quá trình xử lý nợ xấu. Tuy nhiên nợ xấu lại gắn với doanh nghiệp, tài sản thế chấp (đất đai)... nên cần thể chế liên quan đến doanh nghiệp (như Luật Doanh nghiệp, Luật Phá sản), đất đai (Luật Đất đai) cần có những điều chỉnh phù hợp, nếu không nợ xấu nằm trong VAMC sẽ không bán lại cho các nhà đầu tư, đặc biệt là các nhà đầu tư chiến lược, và điều này sẽ làm kéo dài quá trình xử lý nợ xấu./

Tài liệu tham khảo

Đỗ Hoài Nam (2010). Việt Nam trong thập niên mới và giai đoạn xa hơn. NXB Chính trị quốc gia.
 Viện Quản lý Kinh tế trung ương (2014). Cải cách thể chế kinh tế thị trường để nâng cao sức cạnh tranh. Báo cáo tại Hội nghị phát triển Việt Nam
 Ngân hàng thế giới (2018). Bước tiến mới: giảm nghèo và thịnh vượng chung ở Việt Nam. Washington DC. World Bank Group.
 UNDP/VASS (2016). Báo cáo phát triển con người Việt Nam năm 2015 về tăng trưởng bao trùm.