

Triển vọng kinh tế Việt Nam 2016

và một số vấn đề trung hạn

Nguyễn Đức Thành, Phạm Văn Đại

Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR), Trường Đại học Kinh tế,
Đại học Quốc gia Hà Nội

Chúng ta đang thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016-2020 và bước vào một chu kỳ hội nhập quốc tế sâu rộng. Chính phủ đã đưa ra thông điệp mạnh mẽ, cam kết cải cách thể chế để hội nhập, cải thiện chất lượng tăng trưởng và sức cạnh tranh. Tuy nhiên, điều đáng lưu ý nhất là trong bối cảnh sức ép cạnh tranh quốc tế ngày càng mạnh mẽ, có nhiều dấu hiệu cho thấy năng suất và hiệu quả của nền kinh tế đang chững lại trong những năm gần đây. Xu thế này đặt ra nhu cầu cấp bách phải thiết lập nền tảng mới, thực sự hữu hiệu cho tăng trưởng trong trung và dài hạn.

Bài viết phân tích một số vấn đề trong trung hạn mà chúng ta phải đối mặt, từ đó đưa ra những lưu ý về mặt chính sách. Đây cũng là những nội dung cơ bản được rút ra từ Báo cáo thường niên kinh tế Việt Nam 2016 với chủ đề “Thiết lập nền tảng mới cho tăng trưởng” do nhóm các nhà khoa học thuộc Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR), Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội thực hiện.

Triển vọng kinh tế Việt Nam 2016

Kinh tế Việt Nam đã cho thấy những diễn biến tích cực trong khoảng 2 năm gần đây khi hoạt động sản xuất công nghiệp tăng trưởng nhanh và thị trường tài sản ấm lên. Xu hướng tích cực sẽ vẫn là yếu tố chủ đạo trong năm 2016, cũng như trong giai đoạn trung hạn 2016-2020. Có thể nhận định một chu kỳ phát triển kinh tế mới đang bắt đầu, kế thừa cả những yếu tố tích cực và tiêu cực của chu kỳ trước. Chu kỳ kinh tế 2016-2020 được thừa hưởng nền tảng vĩ mô tương đối ổn định, lạm phát thấp và nền kinh tế không bị ảnh hưởng nhiều bởi yếu tố dòng vốn nóng như các quốc gia trong khu vực.

Tuy nhiên, dựa trên những phân tích của nhóm nghiên cứu, tăng trưởng kinh tế cả năm 2016 sẽ ở mức 6% cho kịch bản thấp, và dưới 6,5% ngay cả trong trường hợp có nhiều điều kiện thuận lợi hơn. Do đó, mục tiêu tăng trưởng 6,7% cho năm 2016

do Quốc hội đề ra nhiều khả năng không thể đạt được. Chỉ trong trường hợp có những nỗ lực cải cách đột phá của Chính phủ, mang lại hiệu ứng kích thích mạnh mẽ tâm lý người tiêu dùng và tạo niềm tin cho nhà đầu tư (cả khu vực tư nhân lẫn nước ngoài), tăng trưởng mới có thể đạt trên 6,5% và hướng tới mục tiêu của Quốc hội. Tuy nhiên, chúng tôi đánh giá trong năm 2016, khả năng này là thấp.

Về mặt bằng giá, nhóm nghiên cứu dự báo tốc độ lạm phát chung cho cả năm 2016 sẽ ở quanh mức 5%. Trong kịch bản thận trọng, lạm phát vào khoảng 4,2%. Tuy nhiên, do mặt bằng giá trong năm nay có thể sẽ có những diễn biến phức tạp đến từ nhiều yếu tố ngoại sinh như thị trường thế giới và biến đổi khí hậu (gây xáo trộn trên thị trường lương thực) và nội sinh như khả năng kiểm soát cung tiền của Ngân hàng nhà nước và biến động của tổng cầu, không loại trừ việc lạm phát 2016 sẽ vượt qua mức

mục tiêu 5% của Chính phủ.

Một số vấn đề trong trung hạn

Dù bức tranh kinh tế đã trở nên tươi sáng hơn, Việt Nam vẫn phải đối mặt với không ít khó khăn, cả trong ngắn hạn và trung hạn. Nếu như những vấn đề ngắn hạn có thể dễ dàng nhận thấy như: bội chi ngân sách tăng nhanh, hệ thống ngân hàng chưa thực sự lành mạnh và minh bạch, thị trường ngoại hối còn tiềm ẩn nhiều rủi ro thì các vấn đề trung và dài hạn lại trở nên phức tạp hơn.

Tăng trưởng kinh tế trong trung hạn khó đạt được mục tiêu kỳ vọng

Bằng phương pháp hạch toán, tăng trưởng kinh tế Việt Nam được dự báo cho giai đoạn 2016-2020, được phân tách và dự báo dựa theo đóng góp của việc tích lũy các yếu tố đầu vào sản xuất là vốn, lao động và tăng năng suất nhân tố tổng hợp (TFP). Nghiên cứu cũng đưa ra nhiều kịch bản khác nhau về TFP, vay nợ nước



ngoài của chính phủ và môi trường quốc tế nhằm có cái nhìn toàn diện về khả năng tăng trưởng kinh tế của Việt Nam trong 5 năm tới.

Tại kịch bản cơ sở, tốc độ tăng trưởng kinh tế trung bình chỉ ở mức 5,56%/năm. Đây là tình huống mà nền kinh tế không có nhiều đột phá và quốc tế ổn định. Đối với trường hợp điều kiện quốc tế kém thuận lợi và các biện pháp cải cách kinh tế không được thực hiện thành công, tốc độ tăng trưởng kinh tế trung bình chỉ đạt khoảng 5,09%/năm. Trong trường hợp hiệu quả nền kinh tế được cải thiện mạnh mẽ cùng với môi trường quốc tế thuận lợi, Chính phủ có điều kiện huy động thêm các nguồn lực quốc tế, tăng trưởng kinh tế có thể đạt mức bình quân khoảng 6,96%/năm. Với các kịch bản có khả năng xảy ra cao, tăng trưởng kinh tế Việt Nam có xu hướng hội tụ ở mức bình quân khoảng 6%/năm. Tính toán này của nhóm tác giả tương đối nhất quán với mức dự báo của Quỹ Tiền tệ quốc tế cho tăng trưởng kinh tế Việt Nam giai đoạn 2016-2020.

Như vậy, mục tiêu tăng trưởng bình quân 6,5-7% là rất tham vọng, khó khả thi trong điều kiện cấu trúc và môi trường thể chế như hiện nay, đi liền với khuynh hướng suy yếu và tính bất trắc của tổng cầu thế giới.

Yêu cầu cần phải cải cách quy trình thiết kế và thực thi chính sách

Sau Đổi mới, Việt Nam đã thực hiện nhiều chính sách tiến bộ về tự do hóa và hội nhập, bao gồm quá trình tư nhân hóa và cổ phần hóa. Tuy nhiên, tăng trưởng kinh tế của Việt Nam vẫn dựa chủ yếu vào quá trình mở rộng thương mại cũng như

dòng vốn từ nước ngoài (ODA, FDI, kiều hối...) hơn là nâng cao năng suất và đổi mới - sáng tạo. Việt Nam hiện mới chỉ đang ở giai đoạn đầu tiên và nỗ lực bước sang giai đoạn thứ hai của quá trình công nghiệp hóa. Trong khi mục tiêu ngắn hạn của Việt Nam là mở rộng quy mô các cơ sở công nghiệp (giai đoạn 3), quá trình vượt qua bẫy thu nhập trung bình và tiếp tục tiến đến giai đoạn tiếp theo (giai đoạn 4) cần được chuẩn bị đồng thời. Các bước đi chính sách có chủ đích rõ ràng và được chuẩn bị trước nhằm cải tiến nguồn nhân lực công nghiệp là chìa khóa cho vấn đề này.

Thêm vào đó, hai điểm yếu nghiêm trọng trong xây dựng chính sách ở Việt Nam là: (i) thiếu sự đóng góp của cộng đồng doanh nghiệp; và (ii) thiếu sự hợp tác liên bộ trong thiết kế và thực thi chiến lược, kế hoạch hành động. Cả hai điều này cùng xảy ra khiến các chính sách được thông qua trở nên thiếu hiệu quả và không thể thực hiện. Có thể nói rằng, tại Việt Nam, hầu như rất ít chính sách được thực hiện đúng như mong đợi do sự trì hoãn các văn bản hướng dẫn thi hành; hạn chế về nguồn kinh phí, nhân lực; thiếu sự ủng hộ từ phía cộng đồng doanh nghiệp; thiếu khả năng/quyết tâm phối hợp từ các bộ, ngành có liên quan.

Cơ sở hạ tầng (CSHT) trong bối cảnh Trung Quốc xây dựng chiến lược “Một vành đai, một con đường” (OBOR)

Đông Nam Á có vị trí quan trọng trong sáng kiến “Một vành đai, một con đường”. Từ khi sáng kiến này được công bố, Trung Quốc đã tăng cường đầu tư vào hàng loạt dự án

CSHT trên toàn thế giới, trong đó có khu vực Đông Nam Á với trọng tâm là việc xây dựng hành lang kinh tế Trung Quốc - Bán đảo Đông Dương. Hành lang kinh tế Trung Quốc - Đông Dương được xây dựng tập trung vào bổ sung và nâng cấp các tuyến đường cao tốc ASEAN và đường sắt Singapore - Côn Minh chạy từ châu thổ sông Châu Giang đến Singapore, thông qua tỉnh Quảng Tây, Vân Nam (Trung Quốc) và các nước Đông Dương khác; những dự án xây mới hoặc mở rộng các cảng ven biển bán đảo Đông Dương nằm dọc hoặc nằm cuối mạng lưới giao thông trên... Các dự án của Trung Quốc không chỉ giúp Đông Nam Á bù đắp sự thiếu thốn về vốn đầu tư CSHT, giúp thúc đẩy tăng trưởng và phát triển, mà hơn thế, nó còn hứa hẹn tạo ra những giá trị chiến lược quan trọng trong toan tính của các bên.

Khi xem xét tác động tới Việt Nam, nhóm nghiên cứu cho rằng, nếu không tham gia vào OBOR, không kết nối với hệ thống CSHT tại khu vực Đông Nam Á, Việt Nam có thể tự mình rơi vào bẫy CSHT. Nếu Trung Quốc định hình một mạng lưới CSHT từ Vân Nam qua Lào, Campuchia, xuống Thái Lan, Malaysia, Singapore thì mạng lưới CSHT mà Việt Nam đang đầu tư theo trục Bắc - Nam có thể sẽ mất đi ưu thế hiện thời khi không có kết nối theo hướng Đông - Tây. Bên cạnh đó, các khoản đầu tư lớn của Trung Quốc vào cảng biển của Campuchia và Thái Lan có thể làm các cảng biển quan trọng của Việt Nam mất đi lợi thế trong tương lai.

Trong khi đó, tham gia vào OBOR có thể gây ra một số tác động trực tiếp đến Việt Nam: (i) hiệu quả thực hiện và chất lượng dự án CSHT của Trung Quốc đặt nhiều nghi vấn về vấn đề môi trường, xã hội, an ninh chính trị; (ii) vấn đề lao động Trung Quốc tại các công trình quy mô lớn có thể đi kèm với thay đổi trong chính sách đối ngoại của Trung Quốc và

tạo ra khó khăn cho việc quản lý của quốc gia sở tại; (iii) quy mô các dự án CSHT lớn, lãi suất và cơ chế cho vay có nhiều đặc thù nên nếu nhận vốn vay của Trung Quốc có thể ảnh hưởng tiêu cực đến nợ công của Việt Nam trong dài hạn.

Một số lưu ý về chính sách

Động lực tăng trưởng từ sự gia tăng lực lượng lao động đang suy giảm và khó có khả năng đảo ngược xu thế, do đó, tốc độ tăng trưởng kinh tế cao phải đi đôi với sự gia tăng về vốn sản xuất, chất lượng nguồn nhân lực và công nghệ. Quá trình phát triển kinh tế theo chiều rộng, gắn liền với sự mở rộng về vốn sản xuất của Việt Nam kể từ sau Đổi mới đã tới giới hạn của sự suy giảm. Việc tích lũy về vốn đang gặp phải những rào cản, trở nên thiếu hiệu quả khi nền kinh tế phát triển đến giai đoạn cao hơn trong chuỗi giá trị toàn cầu. Các nhóm giải pháp chính sách trung hạn cần hướng tới là nâng cao năng suất và hiệu quả của nền kinh tế.

Nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả nền kinh tế

Thứ nhất, cải thiện môi trường kinh doanh, xóa bỏ các rào cản là định hướng chính sách quan trọng nhất để thu hút, phát huy tối đa tác dụng của dòng vốn đầu tư nước ngoài. Điều này phải được nhấn mạnh đặc biệt trong bối cảnh nguồn vốn đầu tư công khá eo hẹp và tỷ lệ tiết kiệm nội địa trong nước đã ở ngưỡng khá cao so với tương quan thu nhập đầu người. Trong giai đoạn 2016-2020, tăng trưởng về vốn cũng vẫn sẽ đóng một vai trò quan trọng hình thành nên tốc độ tăng trưởng sản lượng chung của nền kinh tế, đặc biệt khi nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài có đủ tiềm năng để bù đắp nhờ việc tham gia các hiệp định thương mại tự do kiểu mới như TPP, EVFTA hay AEC. Một chiều hướng tích cực khác là việc dòng vốn đầu tư đang ra khỏi Trung Quốc để tìm một điểm đến mới có chi phí lao động rẻ hơn trong khu vực, và

Việt Nam là một trong những ứng viên tiềm năng.

Thứ hai, cải cách dứt điểm khu vực doanh nghiệp nhà nước theo hướng cổ phần hóa để tránh lãng phí nguồn lực cũng cần phải được thực hiện gấp rút nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng vốn và năng suất tổng hợp của nền kinh tế. Việt Nam hiện đang tiêu tốn quá nhiều nguồn lực cho hoạt động thiếu hiệu quả của khu vực hành chính công, thể hiện ở tỷ lệ chi thường xuyên ở mức rất cao trong tổng chi ngân sách và trong GDP. Cải cách theo hướng tinh giảm bộ máy hành chính, nâng cao tỷ lệ tiết kiệm chính phủ, gia tăng nguồn lực được phân bổ đến khu vực tư nhân.

Thứ ba, cần nhìn lại mối quan hệ giữa năng cao trình độ lực lượng lao động với việc chuyển dịch mô hình tăng trưởng của nền kinh tế. Quan điểm truyền thống và phổ biến thường xem việc đào tạo nhân lực trình độ cao là tiền đề của quá trình phát triển. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, hiện có sự dư thừa khá lớn nguồn nhân lực có trình độ đại học trở lên so với nhu cầu sử dụng của nền kinh tế. Trợ cấp của Chính phủ đã khiến khoảng cách giữa cung - cầu nhân lực trình độ cao ngày càng mở rộng. Do đó, cần nhận thức giữa trình độ lực lượng lao động và trình độ phát triển của nền kinh tế có quan hệ tương tác hai chiều thay vì quan hệ nhân quả một chiều. Hệ thống giáo dục cần phải có những cải cách mang tính thị trường, hướng tới đáp ứng nhu cầu thực của thị trường lao động, yếu tố chi phí đào tạo cần được tính đủ để tránh lãng phí nguồn lực. Theo đó, cần phải cắt giảm mạnh trợ cấp chính phủ cho đào tạo nhân lực trình độ cao và để thị trường quyết định quy mô cũng như chi phí giáo dục ở bậc đào tạo này.

Củng cố khả năng tạo lập chính sách

Trong điều kiện của Việt Nam hiện nay, quy trình hoạch định và thực thi chính sách quản lý kinh tế cần được

cải cách để tạo nền tảng cho tăng trưởng lâu dài. Về mặt nguyên tắc, cần hình thành 3 chủ thể có khả năng giúp cải cách thể chế trở thành hiện thực, bao gồm: (i) bộ máy lãnh đạo mạnh mẽ và sáng suốt, (ii) một nhóm hoạch định chính sách kỹ trị mạnh đi liền với một hội đồng cạnh tranh quốc gia hữu hiệu, (iii) phối hợp với các đối tác chiến lược nước ngoài có thiện chí và xây dựng. Quá trình thay đổi này cần đi liền với sự cải cách hệ thống hành chính công nhằm đáp ứng nhu cầu tăng trưởng mới của Việt Nam. Thêm vào đó, Chính phủ chỉ nên chọn lọc một số lĩnh vực ưu tiên, nhưng tập trung và quyết tâm, để hiện thực hóa ý chí của mình. Sự lựa chọn này nên lưu ý vào các lĩnh vực như: thiết lập một môi trường cạnh tranh, khả năng chống các khuynh hướng độc quyền và thao túng một cách hữu hiệu, tạo dựng nguồn nhân lực cho công nghiệp, hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ, xây dựng công nghiệp hỗ trợ và các cụm công nghiệp đột phá.

Chiến lược phát triển CSHT

Việt Nam hiện mới chỉ kết nối CSHT giao thông với Trung Quốc (từ Vân Nam qua Lào Cai và từ Quảng Tây qua Lạng Sơn) với các tuyến nội địa như cao tốc Hà Nội - Lào Cai, tuyến đường Quảng Ninh - Hà Nội - Hải Phòng, cao tốc Hà Nội - Hải Phòng. Như vậy, Việt Nam hiện đang thiếu các kết nối Đông - Tây với ASEAN. Để phát huy lợi thế của hệ thống CSHT giao thông hiện có, chúng tôi cho rằng việc đầu tư CSHT cần tính đến một số yếu tố sau: (i) Việt Nam nên phát triển các hành lang giao thông, trên cơ sở đó phát triển hành lang kinh tế; (ii) hệ thống CSHT cần tính đến việc tận dụng hệ thống cảng và ưu thế đường biển của Việt Nam; (iii) tăng cường kết nối CSHT Đông - Tây với ASEAN, ưu tiên trục giao thông Thái Lan - Campuchia - Tây Ninh - Sài Gòn - Vũng Tàu để phát huy lợi thế cảng Cái Mép - Thị Vải.