

Kinh tế Việt Nam 2017 và hàm ý chính sách trong trung hạn

Nguyễn Đức Thành

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

Báo cáo Thường niên kinh tế Việt Nam 2017 được thực hiện trong bối cảnh tăng trưởng có xu hướng chững lại, năng suất nền kinh tế chậm cải thiện. Trong bối cảnh đó, sự ra đời của Nghị quyết Trung ương 5 khóa XII về những vấn đề kinh tế lớn của đất nước đặt ra nhiệm vụ trọng tâm là cải cách thể chế theo hướng tạo dựng một nền kinh tế thị trường đầy đủ, cải thiện môi trường kinh doanh, tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp, đặc biệt là khối doanh nghiệp tư nhân. Đồng thời, doanh nghiệp và các nhà đầu tư đang theo dõi chặt chẽ quyết tâm cũng như khả năng của Chính phủ trong việc cam kết xây dựng một Chính phủ liêm chính, kiến tạo, hành động và phục vụ. Vì thế, Báo cáo năm nay tập trung xem xét những vấn đề liên quan tới chủ đề cải cách thể chế nhằm hướng tới một nhà nước kiến tạo.

Bài viết là một phần kết quả nghiên cứu của Báo cáo Thường niên kinh tế năm 2017 do VEPR thực hiện, được công bố ngày 16/6/2017, trong đó tập trung phân tích viễn cảnh kinh tế Việt Nam năm 2017 và hàm ý chính sách trong trung hạn.

Viễn cảnh kinh tế Việt Nam 2017

Năm 2017 có đặc điểm khác biệt là ngay từ đầu năm Chính phủ đã quyết tâm rất cao trong việc đạt mục tiêu tăng trưởng do Quốc hội đề ra là 6,7%, cho dù có nhiều cảnh báo về sự khả thi. Các biện pháp nêu ra để đạt mục tiêu tăng trưởng mang tính kế hoạch hóa cao, chi tiết đến từng bộ/ngành. Đặc biệt, ngành dầu khí được chỉ thị tăng cường sản lượng khai thác để tăng mức đóng góp vào GDP. Trong bối cảnh đó, Báo cáo dự báo hai kịch bản tăng trưởng. Kịch bản thứ nhất là tăng trưởng theo trạng thái gần với tình trạng “tự nhiên” của nền kinh tế. Trong kịch bản này, tăng trưởng

kinh tế cả năm 2017 có thể đạt mức 6,37%. Mức tăng này phản ánh xu thế lớn của nền kinh tế là vẫn đang trong hướng hồi phục, nhưng chậm chạp. Với kịch bản thứ hai, Báo cáo dự báo nếu mức tăng trưởng của nền kinh tế đạt 6,7% như nỗ lực hiện nay của Chính phủ, thì các mức tăng tương ứng của các khu vực trong nền kinh tế sẽ như thế nào. Trong kịch bản này, Chính phủ được giả định bảo đảm cam kết đốc thúc sát sao các ngành, các lĩnh vực đạt mức tăng sản lượng theo kế hoạch chi tiết đã đề ra. Đặc biệt, ngành dầu khí được coi như một phương tiện để bù đắp các thiếu hụt về chỉ tiêu GDP. Vì lý do đó, trong kịch bản này, khu vực kinh

tế nhà nước có sự tăng trưởng cao hơn trung bình những năm trước. Đồng thời, lĩnh vực khai khoáng cũng có mức tăng trưởng sản lượng lớn hơn các năm.

Về mặt bằng giá, Báo cáo hạ dự báo tốc độ lạm phát chung cho cả năm 2017 (so với các dự báo đầu năm của VEPR) xuống mức thấp hơn 3,5%. Lý do điều chỉnh chủ yếu đến từ cuộc khủng hoảng thừa thịt lợn diễn ra trong nửa đầu năm, khiến giá thịt lợn và thực phẩm giảm mạnh. Trong kịch bản thứ nhất, tăng trưởng không bị gò ép nhiều, lạm phát cả năm có thể chỉ ở mức 2,35%. Đối với kịch bản hai, khi Chính phủ sử dụng nhiều biện pháp để kích thích kinh tế,

Bảng 1. Các chỉ tiêu kinh tế Việt Nam 2013-2017.

Năm	2013	2014	2015	2016 (sơ bộ)	2017	
					Kịch bản 1	Kịch bản 2
Lạm phát cuối năm (%)	6,04	1,84	0,60	4,74	2,35	3,20
Tăng trưởng GDP (%)	5,42	5,98	6,68	6,21	6,37	6,70
<i>Giá trị (nghìn tỷ đồng, giá so sánh 2010)</i>	<i>2.543,60</i>	<i>2.695,80</i>	<i>2.875,86</i>	<i>3.054,47</i>	<i>3.248,93</i>	<i>3.258,99</i>
Tăng trưởng theo khu vực (%)*						
Khu vực nhà nước	4,76	4,05	5,37	4,45	4,43	5,17
<i>Giá trị (nghìn tỷ đồng)</i>	<i>735,44</i>	<i>765,25</i>	<i>806,36</i>	<i>842,24</i>	<i>879,55</i>	<i>885,79</i>
Khu vực ngoài nhà nước	4,73	5,85	6,32	5,97	6,20	6,18
<i>Giá trị (nghìn tỷ đồng)</i>	<i>1.110,77</i>	<i>1.175,74</i>	<i>1.250,01</i>	<i>1.324,64</i>	<i>1.406,76</i>	<i>1.406,50</i>
Khu vực có vốn đầu tư nước ngoài	7,86	8,45	10,71	9,60	9,80	10,50
<i>Giá trị (nghìn tỷ đồng)</i>	<i>407,98</i>	<i>442,44</i>	<i>489,82</i>	<i>536,84</i>	<i>589,45</i>	<i>593,21</i>
Tăng trưởng theo ngành (%)						
Nông, lâm, ngư nghiệp	2,63	3,44	2,41	1,36	2,34	2,75
<i>Giá trị (nghìn tỷ đồng)</i>	<i>436,64</i>	<i>451,66</i>	<i>462,54</i>	<i>468,81</i>	<i>479,78</i>	<i>481,70</i>
Công nghiệp và xây dựng	5,08	6,42	9,64	7,57	7,58	8,25
<i>Giá trị (nghìn tỷ đồng)</i>	<i>841,95</i>	<i>896,04</i>	<i>982,41</i>	<i>1.056,81</i>	<i>1.136,92</i>	<i>1.144,00</i>
Dịch vụ	6,72	6,16	6,33	6,98	6,87	6,93
<i>Giá trị (nghìn tỷ đồng, giá so sánh 2010)</i>	<i>975,59</i>	<i>1.035,73</i>	<i>1.101,24</i>	<i>1.178,14</i>	<i>1.259,08</i>	<i>1.259,79</i>
Thuế và các sản phẩm trợ cấp	6,42	7,93	5,54	6,38	6,40	6,50
<i>Giá trị (nghìn tỷ đồng)</i>	<i>289,41</i>	<i>312,37</i>	<i>329,67</i>	<i>350,71</i>	<i>373,16</i>	<i>373,51</i>

Chú thích: * Số liệu GDP theo khu vực năm 2016 là ước tính của VEPR (nguồn: Số liệu 2013-2016 của Tổng cục Thống kê, năm 2017 là dự báo của nhóm tác giả).

mở rộng sản lượng, lạm phát có thể cao hơn một chút, nhưng cũng chỉ dừng ở mức 3,2%. Điều này cho thấy, trong năm 2017, Chính phủ có nhiều không gian hơn để điều hành chính sách tiền tệ và các chính sách liên quan như điều chỉnh giá các dịch vụ công thiết yếu, nới rộng chính sách tiền tệ và tăng trưởng tín dụng nhằm kích thích kinh tế.

Trên cơ sở phân tích về các xu hướng diễn biến chính của kinh tế thế giới, có thể nhận định phạm vi và mức độ của các rủi ro vĩ mô cho nền kinh tế trong năm 2017. Sau lần tăng lãi suất vào tháng 12/2016, FED gọi mở khả năng sẽ có ba đợt tăng lãi suất trong năm 2017, với lần đầu tiên đã được thực hiện sau cuộc họp giữa tháng 3/2017. Động thái này không chỉ ảnh hưởng tới nền kinh tế Mỹ mà còn ảnh hưởng tới kinh tế toàn cầu. Một trong những thay đổi rõ rệt nhất là sự lên giá của đồng USD. Trong khi đó, tỷ giá đồng VND, dù được xác định theo cơ chế mới, vẫn sẽ có khả năng tăng giá thực so với các đồng tiền còn lại. Điều này có thể gây ra những tác động tiêu cực tới hoạt động xuất khẩu và làm trầm trọng hơn tình trạng thâm hụt cán cân thương mại trong năm tới.

Ảnh hưởng của việc Tổng thống Mỹ Trump đưa nước Mỹ rút khỏi TPP có thể khiến làn sóng FDI vào Việt Nam suy giảm. Điều này sẽ gây ra một số hệ lụy nhất định, đòi hỏi sự cải cách tốt hơn trong điều kiện kinh doanh và

năng lực sản xuất trong nước, nâng cao sức cạnh tranh, qua đó duy trì động lực tăng trưởng cho Việt Nam. Trên thực tế, lượng vốn FDI giải ngân cũng bắt đầu có những dấu hiệu chững lại trong Quý I/2017, đạt 3,62 tỷ USD và chỉ tăng 3,4% so với cùng kỳ năm trước (thấp hơn mức trung bình 10%/quý trong năm 2016). Lượng vốn đăng ký mới đã có xu hướng suy giảm từ đầu năm 2016.

Về thương mại, dấu hiệu phụ thuộc vào khu vực FDI trong hoạt động xuất nhập khẩu ngày càng rõ nét. Tỷ trọng đóng góp của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài vào xuất khẩu tăng nhanh từ mức 20% tổng giá trị xuất khẩu trong năm 1998 lên 70,2% năm 2016. Điều này cho thấy khu vực sản xuất trong nước ngày càng trở nên yếu thế hơn trong quá trình hội nhập quốc tế đang mở rộng. Ngoài ra, tăng trưởng nhập khẩu đang phục hồi mạnh, trong khi tăng trưởng xuất khẩu chủ yếu phụ thuộc vào yếu tố giá, khiến cho cán cân thương mại không thực sự bền vững.

Ngân sách và nợ công vẫn là điểm hạn chế của kinh tế Việt Nam trong thời gian tới. Mặc dù số liệu cho thấy thâm hụt có xu hướng giảm trong hai năm gần đây (so với GDP), nợ công và nợ chính phủ vẫn liên tục tăng trong thời gian qua. Trong khi đó, Quốc hội đã đồng ý nâng mức trần nợ chính phủ lên 54% GDP, so với mức 50% trước đó, sau kỳ họp

tháng 11/2016. Về cơ bản, điều này chỉ mang tính chất kỹ thuật, chấp nhận mức nợ công thực tế chứ không mang tính chất bắt buộc, nhằm kiểm soát nợ. Như vậy, thực tế cho thấy vấn đề kỷ luật tài khóa, kiểm soát nợ công của Việt Nam đang rất lỏng lẻo. Chúng tôi cho rằng, nếu không có các biện pháp cụ thể mang tính thực tiễn thì các mức trần nợ công 65% GDP và nợ chính phủ 54% GDP có thể sẽ bị phá vỡ trong năm 2017.

Ngoài ra, tỷ trọng chi dành cho đầu tư phát triển đang có xu hướng giảm, từ mức trung bình 29% chi ngân sách nhà nước giai đoạn 2001-2010 xuống còn 25,6% giai đoạn 2011-2015 và 19,7% ước tính năm 2016. Điều này dẫn tới tình trạng thu ngân sách chỉ đủ cho các khoản chi thường xuyên, vốn vẫn đang có xu hướng tăng nhanh trong thời gian qua. Do vậy, nguồn vốn dành cho đầu tư phát triển buộc phải sử dụng các nguồn vốn vay, dẫn tới tình trạng nợ công gia tăng nhanh trong những năm gần đây. Tình trạng mất cân đối ngân sách kéo dài và nợ công tăng liên tục tạo ra nhiều hệ quả cho nền kinh tế. Có thể kể đến những lo ngại về tương lai của nền kinh tế, với những bất định về rủi ro vĩ mô do một gánh nặng nợ quá lớn mang lại, khiến lãi suất tăng cao hoặc nguy cơ xấu đối với đồng tiền, điều tác động tiêu cực tới những quyết định đầu tư dài hạn trong

nền kinh tế.

Hàm ý chính sách trong trung hạn

Về mặt trung và dài hạn, Việt Nam cần nhiều chính sách đồng bộ để duy trì tăng trưởng và thúc đẩy phát triển bền vững. Tuy nhiên, trong khuôn khổ của Báo cáo 2017, chúng tôi chỉ đưa ra các chính sách dựa trên một số nghiên cứu chuyên sâu thuộc nội dung Báo cáo. Nhiều chính sách khác đã được trình bày trong các Báo cáo Thường niên kinh tế của các năm trước không được nhắc lại ở đây.

Cải cách thể chế để xây dựng Nhà nước kiến tạo

Thứ nhất, mối quan hệ giữa Đảng với Nhà nước và xã hội cần được tăng cường thể chế hoá. Để xây dựng Nhà nước kiến tạo thì vai trò của Đảng lãnh đạo cần được từng bước luật hoá cụ thể, nhằm tránh việc quyền lực không được giám sát, dẫn tới tha hóa. Thể chế hóa mối quan hệ của Đảng với Nhà nước, đặc biệt nâng cao trách nhiệm giải trình với người dân (như tinh thần của Khoản 2, Điều 4, Hiến pháp 2013) sẽ giúp nâng cao hiệu quả lãnh đạo của Đảng. Nhà nước sẽ hiện thực hóa các đường lối của Đảng thông qua luật pháp, giúp giảm chồng chéo trong quản lý và giám sát.

Thứ hai, cần tăng cường tính chuyên nghiệp và độc lập của hệ thống tư pháp Việt Nam. Theo đó, cần mạnh dạn hơn nữa trong việc cải cách tư pháp. Nếu làm được

điều này thì các hoạt động chống tham nhũng trong Đảng mới thực sự hiệu quả và không mang tính hình thức.

Thứ ba, cần chuyên nghiệp hóa và kỹ trị hóa hệ thống hành chính nhà nước và quốc hội. Bộ máy nhà nước luôn cần một lực lượng kỹ trị đông đảo để vận hành có hiệu quả cao. Cần tách bạch bộ máy kỹ trị với hệ thống chính trị để bộ máy hành chính nhà nước vận hành ổn định.

Thứ tư, cần tinh giản bộ máy hành chính nhà nước và giảm sự can thiệp trực tiếp của Nhà nước vào nền kinh tế. Đã đến lúc bộ máy nhà nước cần được sắp xếp lại theo hướng Nhà nước điều hành và quản lý các hoạt động sản xuất kinh doanh bằng luật thay vì trực tiếp tham gia. Để thực hiện chủ trương này, trước mắt cần xoá bỏ cơ chế bộ chủ quản đối với các doanh nghiệp nhà nước. Các doanh nghiệp nhà nước phải độc lập với các cơ quan thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu.

Thứ năm, cần kiến tạo môi trường pháp lý và môi trường xã hội nhằm tạo điều kiện và khuyến khích sự tham gia nhiều hơn nữa của xã hội công dân vào việc xây dựng xã hội, nâng cao trách nhiệm giải trình của bộ máy nhà nước.

Phân định quyền tài sản đối với tài nguyên thiên nhiên phục vụ phát triển bền vững

Bảo hộ quyền tài sản đối với

tài nguyên thiên nhiên của các cá nhân, tổ chức chính là chiếc chìa khóa mở rộng cánh cổng thu hút đầu tư vào lâm nghiệp và thủy sản. Hai đạo luật: Thủy sản và Bảo vệ và phát triển rừng có ý nghĩa rất lớn trong việc quản trị các nguồn tài nguyên quý giá. Các đạo luật này vẫn chưa thực sự rõ ràng trong việc bảo vệ quyền tài sản của các cá nhân, tổ chức, nên cản trở thu hút đầu tư vào hai lĩnh vực này. Nếu so sánh hai lĩnh vực thì việc bảo hộ quyền sở hữu tư nhân đối với rừng thấp hơn so với thủy sản.

Việt Nam đã ban hành Hiến pháp 2013, phân biệt rõ hai trường hợp Nhà nước can thiệp vào quyền tài sản là: (i) với vai trò là đại diện chủ sở hữu tài sản thuộc sở hữu toàn dân - Điều 53; (ii) vai trò là đại diện lợi ích công cộng trong trường hợp cần thiết - Điều 14.2. Tuy nhiên, Luật Thủy sản và Luật Bảo vệ và phát triển rừng chưa cụ thể hóa được hai cơ chế này đối với thủy sản và rừng.

Đối với pháp luật về rừng, các vấn đề về quyền của chủ rừng, chuyển giao rừng từ Nhà nước sang cho cá nhân, tổ chức hoặc ngược lại chưa được làm rõ. Vấn đề công khai, minh bạch về rừng thuộc sở hữu nhà nước như tránh xung đột lợi ích khi kiểm kê rừng và công khai thông tin kết quả kiểm kê rừng cũng chưa được đề cập. Đạo luật này cũng có vấn đề khi xác định phạm vi các quy hoạch quá rộng, bao gồm cả rừng thuộc sở hữu tư nhân, quy hoạch

chế biến lâm sản, quy hoạch vùng nguyên liệu.

Đối với pháp luật về thủy sản, mức độ bảo hộ sở hữu cao hơn so với rừng, nhưng vẫn có nhiều quy định khá phức tạp về điều kiện đầu tư kinh doanh và thủ tục hành chính, đặc biệt là đối với nuôi trồng thủy sản, khai thác thủy sản ngoài vùng biển Việt Nam, đóng/nhập khẩu tàu cá. Vấn đề cấp phép khai thác thủy sản tự nhiên cần áp dụng cơ chế đấu giá để tăng tính minh bạch. Việc giao, cho thuê, thu hồi mặt nước biển để nuôi trồng thủy sản cần thống nhất với Luật Đất đai. Hoàn thiện chế định về đồng sở hữu nguồn lợi thủy sản (giao nguồn lợi thủy sản từ sở hữu nhà nước sang sở hữu của cộng đồng ngư dân) và chuyển Quỹ Tái tạo nguồn lợi thủy sản cho cộng đồng quản lý.

Điều chỉnh chính sách theo hướng phù hợp với thực trạng tầng lớp trung lưu

Ở Việt Nam, mặc dù còn mỏng, nhưng tầng lớp trung lưu đang dần định hình. Đó là một tất yếu trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Sự đa dạng và việc gia tăng nhu cầu đã làm thay đổi lối sống của tầng lớp này, dẫn đến việc đáp ứng các nhu cầu đó lại tác động đến lĩnh vực cung cấp các sản phẩm và dịch vụ. Tuy nhiên, tầng lớp trung lưu của Việt Nam mới chỉ tăng về lượng, còn chưa bảo đảm về chất. Nói cách khác, thu nhập tăng lên nhưng chưa chuyển hóa thành giáo dục, kỹ năng nghề nghiệp,

lao động...

Mặc dù vậy, tầng lớp trung lưu trở nên đa dạng hơn về thành phần và ngày càng có đóng góp mạnh mẽ cho sự phát triển của đất nước. Điều này cho thấy một nền kinh tế dựa vào tầng lớp trung lưu đã đủ điều kiện để hình thành ở Việt Nam. Tuy nhiên, quy mô của tầng lớp trung lưu Việt Nam chưa đủ lớn và ổn định để có thể trở thành động lực cho sự tăng trưởng nội sinh của nền kinh tế. Nói cách khác, việc chuyển đổi sang mô hình tăng trưởng nội sinh, dựa vào tiêu dùng trong nước, sẽ chưa thể xảy ra một cách nhanh chóng. Chính vì vậy, Nhà nước phải phát huy tốt vai trò điều tiết của mình trong việc ổn định vĩ mô để tạo môi trường lành mạnh cho sự phát triển của tầng lớp này. Đồng thời, cần phải có những chính sách nuôi dưỡng tầng lớp trung lưu từ việc cải thiện chăm sóc y tế, nâng cấp cơ sở hạ tầng, đầu tư vào các trường đại học - đào tạo kỹ thuật, và xử lý những chênh lệch về thu nhập và giáo dục.

Trong vài thập kỷ tới, Việt Nam sẽ trở thành một xã hội trung lưu và các chính sách sẽ phải thay đổi trọng tâm, từ chỗ hỗ trợ thoát nghèo sang trợ giúp tầng lớp trung lưu ngày càng giàu có hơn và quản lý những rủi ro có thể đẩy lùi những thành quả về kinh tế - xã hội. Hơn nữa, tầng lớp trung lưu Việt Nam sẽ có những đòi hỏi lớn hơn về "tiếng nói", phải có đại diện độc lập của người lao động ở

nơi làm việc, công dân được giám sát các dịch vụ công, các tổ chức xã hội của người dân được tham gia nhiều hơn.

Khuyến khích phát triển xã hội công dân nhằm nâng cao năng lực quản trị địa phương

Phân tích thực nghiệm đã khẳng định tác động tích cực của sự tham gia của các tổ chức phi lợi nhuận (NPI) ở Việt Nam đối với tính minh bạch của chính quyền các tỉnh. Như vậy, rõ ràng Việt Nam cần có các chính sách phù hợp hơn để tạo động lực cho sự phát triển của các NPI nhằm tăng cường chất lượng của hoạt động quản trị, đặc biệt là tính minh bạch.

Trong bối cảnh khó khăn về nguồn lực tài chính dành cho các tổ chức xã hội, xu hướng chung của nhiều tổ chức xã hội trên thế giới là gia tăng khả năng cung cấp hàng hoá và dịch vụ để tạo ra nguồn thu nhập, nhằm đáp ứng các mục tiêu của tổ chức. Với mục đích như vậy, việc hình thành các doanh nghiệp xã hội trên nền tảng sẵn có của các tổ chức xã hội có thể coi là một bước phát triển tự nhiên và phù hợp.

Việt Nam chứng kiến sự gia tăng mạnh mẽ của các NPI trong khoảng 5 năm trở lại đây. Điều này một mặt cho thấy việc các tổ chức xã hội ở Việt Nam có những nét tương đồng với xu hướng phát triển chung của các tổ chức xã hội trên thế giới. Mặt khác, cùng với những rào cản về mặt

pháp lý dành cho việc thành lập cũng như hoạt động của các tổ chức xã hội ở Việt Nam, sự gia tăng về số lượng các NPI có thể hàm ý rằng nhiều tổ chức có thể lựa chọn mô hình đăng ký doanh nghiệp để hoạt động như một tổ chức xã hội. Điều này gây ra ảnh hưởng kép cho cả các tổ chức xã hội vì không được hoạt động đúng với tôn chỉ mục đích và cho các cơ quan quản lý nhà nước vì khó quản lý hoạt động hơn.

Thêm vào đó, ở hầu hết các quốc gia trên thế giới, NPI có cơ cấu tài chính tương đối ổn định và không phụ thuộc vào nguồn hỗ trợ trực tiếp từ chính phủ. Xu hướng quản lý chung là nhà nước chỉ hỗ trợ trực tiếp trong các lĩnh vực trợ giúp cho cộng đồng yếu thế (y tế và giáo dục), ngoài ra, chỉ tạo điều kiện tốt nhất về khung khổ pháp lý cho các NPI hoạt động. Sự gia tăng số lượng NPI ở Việt Nam là một biểu hiện tích cực, cho thấy xu hướng nỗ lực tự đảm bảo nguồn lực tài chính cho hoạt động xã hội. Tuy nhiên, xu hướng này cũng hàm ý rằng cách thức quản lý hoạt động của các tổ chức xã hội cần phải cởi mở và thông thoáng hơn để các tổ chức xã hội không cần phải đăng ký dưới hình thức doanh nghiệp cho các hoạt động phi thương mại của mình ✍