

CHẤT LƯỢNG ĐIỀU HÀNH VÀ LÒNG TIN

TS. PHẠM ĐỖ CHÍ

Nguyên Chuyên gia kinh tế và đầu tư cao cấp của IMF

Trong khi phần lớn các bài tham gia thường góp ý về các chính sách vĩ mô cụ thể như tài khóa, tiền tệ hay về sản xuất, người viết bài này muốn đặt vấn đề một cách khác hơn, là đi tìm hai nguồn gốc cơ bản của tình hình kinh tế hiện nay: những bất cập trong điều hành (nhất là việc quản lý khu vực quốc doanh đã tốn quá nhiều tâm trí và giấy mực) và vấn đề niềm tin. Việc giải quyết những nguyên nhân này cũng sẽ là tiền đề cần thiết của việc tái cơ cấu nền kinh tế nên bắt đầu từ đâu, và như vậy sẽ giúp xác định những chính sách thích hợp hơn trong nhiều địa hạt khác nhau.

Các vấn đề trong điều hành

Các chuyên gia kinh tế và quan sát viên của nền kinh tế Việt Nam khá bận rộn để xem xét các sự kiện hàng ngày và phân tích những thay đổi chính sách trong vài năm qua. Tuy nhiên, chúng ta có xu hướng bỏ qua hoặc quên rằng tình hình hiện nay chủ yếu là do thiếu bốn yếu tố cơ bản của việc điều hành đất nước: khả năng dự báo, tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia của các tác nhân kinh tế trong quá trình tăng trưởng.

Đầu tiên, khả năng dự đoán bị thiếu trầm trọng trong nền kinh tế Việt Nam trong vài năm qua. Những thay đổi chính sách triệt để đã chuyển 180 độ từ kích cầu sang kiềm chế lạm phát, sau đó đảo ngược một lần nữa trong bốn năm qua. Gần đây, tại một hội nghị mang tên “Đầu tư 2011-2012: Cơ hội cho ai?” (28-7-2011) tại khách sạn Sheraton ở TPHCM, Tiến sĩ Võ Trí Thành của CIEM (Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương) cũng đặc biệt lưu ý rằng trong suốt bốn năm qua, Chính phủ đã thay đổi mục tiêu chính sách cơ bản bốn lần trong bốn năm: kích thích tăng trưởng bằng đầu tư công cao và mở rộng tín dụng trong năm 2007, sau đó kiểm soát lạm phát trong năm 2008, trở lại năm 2009 với chính sách nới lỏng để đối phó với suy thoái kinh tế do ảnh hưởng bởi cuộc khủng hoảng kinh tế thế giới, sau đó vào năm 2010 là sự thay đổi chuyển sang chính sách ổn định kinh tế. Môi trường kinh doanh và tiêu dùng cũng như kế hoạch sản xuất của một nền kinh tế hiệu quả khó hoạt động tốt trong môi trường như vậy.

Thứ hai, sự điều hành ở cấp Chính phủ và doanh nghiệp nhà nước cần phải được tăng cường hơn nữa bằng cách thúc đẩy tính minh bạch. Công chúng, đặc biệt là các doanh nghiệp, sẽ cần những thông tin hàng tháng như tiền tệ và tín dụng, thu và chi ngân sách nhà nước, dự trữ ngoại hối chính thức... để hướng dẫn những hành vi kinh tế hàng ngày của họ, tránh các hành động phi lý và kỳ vọng sai do thông tin sai lệch và những tin đồn về đầu cơ.

Thứ ba, việc quản trị cũng chịu ảnh hưởng từ sự công nhận và nâng cao trách nhiệm giải trình (*accountability*), đặc biệt là trong khu vực công, nơi mà mỗi cơ quan hoặc cụ thể hơn là mỗi doanh nghiệp nhà nước phải được hạch toán thường xuyên bằng các hoạt động và kết quả tài chính phải được kiểm toán. Hiện tượng Vinashin sẽ không bao giờ xảy ra nếu yếu tố quan trọng này của quản trị được tôn trọng.

Cuối cùng nhưng không kém phần quan trọng, đó là làm sao tạo sự đồng thuận giữa các thành phần dân cư khác nhau về mục tiêu phát triển và các giá trị để thu hút sự tham gia đầy đủ của người dân trong quá trình tăng trưởng? Khu vực nông thôn có bị tách rời và tương đối không được hưởng đầy đủ thành quả của đổi mới và các cải cách kinh tế trong hai thập niên qua? Làm thế nào để giới trí thức có thể tham gia đầy đủ hơn trong việc xây dựng các chính sách của Nhà nước trong các lĩnh vực quan trọng như chính sách đối ngoại, chính sách kinh tế và chính sách giáo dục?

Khôi phục niềm tin

Những vấn đề trong nước như lạm phát hai con số và sự mất giá tiền đồng trên 30% trong vài năm qua về cơ bản cho thấy người dân thiếu niềm tin vào các chính sách kinh tế quốc gia và do đó thiếu niềm tin vào tiền đồng. Người dân cũng tránh việc giữ trái phiếu và cổ phiếu doanh nghiệp, mặc dù đó là “những tài sản quý” trong những ngày cuối năm 2006 hay đầu năm 2007 khi nước ta gia nhập WTO và tổ chức các cuộc họp APEC trong sự hồ hởi. Thay vào đó, gần đây họ đã tìm thấy nơi trú ẩn khác ở vàng và ngoại tệ.

Tương tự như vậy, nhà đầu tư nước ngoài bắt đầu có một thái độ hờ hững hơn trước đối với Việt Nam. Bắt đầu với một sự suy giảm từ năm 2009, vốn đầu tư nước ngoài đã giảm mạnh trong bảy tháng đầu năm 2011 so với cùng kỳ năm ngoái. Vốn đầu tư FII mới gần như vắng mặt với chỉ số VN-Index ở mức ảm đạm

quanh 400 từ nhiều tháng nay. Hiện nay, các nhà đầu tư nước ngoài hình như đang chững lại với thái độ “chờ xem”. Đây là những nhà đầu tư dài hạn có đủ kiên nhẫn để vượt qua những lúc “lên” và “xuống” của những năm đổi mới vừa qua, nhưng trong chu kỳ hiện tại, họ đang hồi hộp chờ đợi những cải cách nhiều hơn với các kết quả cải thiện kinh tế vĩ mô cụ thể trong giai đoạn 2011-2012 trước khi cam kết đầu tư nhiều hơn. Do đó, sự thành công triệt để của Nghị quyết 11 là điều cấp thiết nhất để khôi phục lại niềm tin của họ.

Hai vấn đề cơ bản: khu vực tư nhân so với khu vực công và vai trò tương lai của nông nghiệp/nông thôn?

Mặc dù nền kinh tế luôn được mô tả như là một nền kinh tế đa thành phần nhưng khu vực công với các công ty nhà nước hoạt động kém hiệu quả đã đóng vai trò chi phối. Vai trò này sẽ tiếp tục hay khu vực tư nhân cuối cùng sẽ được công nhận là động cơ của sự tăng trưởng trong tương lai?

Bên cạnh đó, trong kế hoạch năm năm mới, nông nghiệp và khu vực nông thôn, nơi 70% dân số sinh sống, phải có được vai trò của nó với tiêu chuẩn cuộc sống và sức mua được nâng cao để phát triển một nền kinh tế nội địa mạnh mẽ, thay vì tiếp tục với chiến lược phát triển trước đó là dựa vào xuất khẩu và đầu tư công cao với xu hướng thiên về khu vực đô thị. Trung Quốc, cuối cùng dưới những áp lực chính trị và xã hội, đang chuyển bước sang hướng đi mới này.

Lộ trình chính sách trung hạn: Tái lập các cân đối vĩ mô vào năm 2015

Bảng 1 dưới đây sẽ tóm tắt các mục tiêu và chính sách chủ yếu cho 5 năm tới nhằm lập lại các cân đối vĩ mô đã mất trong vài năm vừa đây nhằm theo đuổi tăng trưởng bền vững và ổn định trong tương lai xa hơn:

- ◆ Sẽ trở lại độ tăng trưởng cao 7,5%-8% vào 2014-2015
- ◆ Giảm lạm phát xuống ngay một con số từ năm tới 2012 và giảm xuống mức 5%-6% vào 2015
- ◆ Thực hiện mục tiêu tái cấu trúc căn bản: giảm ICOR bằng cách tăng hiệu quả đầu tư, giảm tỷ lệ đầu tư toàn xã hội/GDP chủ yếu qua việc giảm đầu tư công và tăng đầu tư tư nhân
- ◆ Nhờ việc giảm đầu tư công mạnh mẽ, sẽ giảm tỷ lệ bội chi/GDP
- ◆ Nhờ việc tái cơ cấu, hướng đến phát triển các kỹ nghệ phụ trợ, giảm sự phụ thuộc của nền kinh tế và xuất khẩu vào nhập khẩu, giảm các tỷ lệ thâm hụt thương mại và vãng lai với GDP
- ◆ Đạt thặng dư cán cân thanh toán tổng thể từ 2012 để tái lập mức dự trữ ngoại hối bằng 14 tuần nhập khẩu vào 2015.

Bảng 1 : Chỉ tiêu kinh tế vĩ mô trung hạn 2011-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tỷ lệ tăng GDP thực (%)	6,8	5,4	6,5	7,0	7,5	8,0
Lạm phát (tăng %)	11,7	19,5	9,0	7,0	6,0	5,0
Tỷ giá VND/USD*	21.000	21.500	22.300	22.800	23.400	23.900

Cán cân tài khóa chung của Chính phủ (% GDP) **	-5,5	-4,0	-3,5	-3,0	-2,5	-2,0
Đầu tư toàn xã hội (% GDP)	41,9	39	37	36	35	34
Đầu tư công/GDP (%)	18	16,5	15	13,5	12	10,5
Tổng phương tiện thanh toán (tăng %)	25,3	12-13	14-15			
Tổng tín dụng trong nước (tăng %)	29,8	15-16	18-19			
Cán cân tài khoản vãng lai (% GDP)	-4.4	-7.1	-4.9	-4.3	3.9	-3.8
Cán cân thanh toán (tỷ USD)	-3,1	-1,6	5,2	9,5	10,9	12,7
Dự trữ ngoại hối (tỷ USD)	14,0	12,4	17,6	27,1	38,0	50,7
Dự trữ ngoại hối (tuần nhập khẩu)	8,6	6,4	7,9	10,6	12,6	14,2

Nguồn: Dự báo dựa trên tính toán của tác giả

Lộ trình chính sách ngắn hạn: khả năng xảy ra tình trạng “lạm phát đình đốn” và sự lựa chọn chính sách trong hai năm 2011-2012

Tình trạng lạm phát đình đốn được dự báo là có thể xảy ra trong nửa cuối năm 2011. Lạm phát đình đốn là tình trạng giá vẫn cao và sản xuất đình trệ, khác hẳn với nỗi lo thường lệ là sản xuất và tổng cầu tăng nhanh gây ra áp lực giá cả tăng cao. Nguy cơ này đang dần hiển hiện.

Trong khi cần kiên trì với chính sách tiền tệ chặt chẽ, đây là lúc cần nhấn mạnh việc dùng chính sách tài khóa một cách tích cực để cắt giảm đầu tư công, chỉ tiêu của Chính phủ mạnh mẽ hơn để kiềm chế lạm phát. Và chính sách tiền tệ sẽ tiếp tục dùng chính sách thị trường mở (OMO) và huy động thêm dự trữ bắt buộc để hạn chế nguồn cung tiền, nhưng có thể bắt đầu hướng đến giảm lãi suất mạnh hơn trong thị trường tiền tệ, và tiến tới việc tái lập “đường cong lãi suất” (yield curve) để chấm dứt các méo mó hiện tại trong thị trường tín dụng “chợ đen” và cấu trúc lãi suất bất hợp lý.

Lạm phát tháng 8/11 đã tương đối “nguội” xuống còn 0,9% (nhưng tính từ cùng kỳ năm ngoái vẫn là 23%) và có thể thấp hơn nữa trong hai tháng sau đó, như một số quan sát viên dự báo. Tuy nhiên, vào hai tháng 11 và 12, giá cả nhiều khả năng sẽ tăng nhanh trở lại với dịp lễ tết và dự báo *lạm phát cả năm có thể ở mức lo ngại là 19 - 20%*.

Do lãi suất cao với chính sách tiền tệ được dự kiến thắt chặt cho nửa sau của năm 2011 và có thể sang năm 2012 (qua những lời tuyên bố chính sách chính thức), nhiều hoạt động sản xuất đã bị ảnh hưởng nghiêm trọng. Theo các tin mới đây từ Hiệp hội các doanh nghiệp vừa và nhỏ, có tới 30% các doanh nghiệp phải đóng cửa hay tạm ngưng sản xuất, vì không tiếp cận được vốn hay lãi suất cao. Ngoài ra tin tức về mức cầu

điện lực giảm hẳn xuống năm nay so với dự báo trước đây về nạn thiếu điện trầm trọng, đã cho thấy việc ngưng trệ của nhiều ngành sản xuất. Mặc dù có sự chống đỡ hiệu quả của khu vực nông nghiệp như kinh nghiệm năm 2008, nhưng *không loại trừ tăng trưởng GDP có thể chậm lại còn 5% vào nửa sau của năm 2011.*

Chính sách thắt chặt tiền tệ làm giảm tổng cầu của khu vực tư nhân, nhưng chưa đủ sức làm giảm tổng cầu của cả nền kinh tế, dẫn đến lạm phát vẫn cao. Bằng chứng là bảng thu chi ngân sách trong 7 tháng đầu năm vẫn phình to ở cả phần thu và phần chi. Nền kinh tế lâm vào tình trạng khó khăn nhất là vừa kiềm chế lạm phát vừa thúc đẩy tăng trưởng.

Vấn đề phối hợp giữa chính sách tiền tệ và tài khóa để đối phó với lạm phát đình đốn trở nên cấp thiết hơn bao giờ hết trong một quy trình “ủy nhiệm chính sách” (policy assignment) hợp lý:

- Phải có quyết định rạch ròi và cương quyết hơn về chính sách tài khóa thắt chặt để “đỡ vai” cho chính sách tiền tệ trong việc giảm tổng cầu, giảm chi tiêu ngân sách - nhất là đầu tư công, như các chuyên viên kinh tế trong và ngoài Chính phủ đã kêu gọi từ lâu.

- Chính sách tiền tệ sẽ trở nên linh hoạt hơn, bớt đi vai trò giảm tổng cầu và hướng vào tăng cung đang bị đình trệ. Trong 5 tháng cuối năm và sang cả năm 2012, NHNN sẽ dựa nhiều hơn vào chính sách thị trường mở (OMO) và huy động thêm dự trữ bắt buộc (nhất là với tín dụng ngoại tệ đã tăng quá nhanh) để hạn chế nguồn cung tiền, nhưng có thể bắt đầu hướng đến giảm lãi suất mạnh hơn trong thị trường tiền tệ, và tiến tới việc tái lập “đường cong lãi suất” (yield curve) để chấm dứt các méo mó hiện tại trong thị trường tín dụng và lãi suất. Việc bắt đầu nới lỏng giảm lãi suất tiền đồng nhanh hơn sẽ không làm hại hơn nữa đến sản xuất khu vực tư nhân.

- Việc cần ngay là bỏ trần lãi suất huy động 14% trên tiền VND để đem lại tiếng nói thị trường cho hệ thống tín dụng ngân hàng thay vì các kiểm soát hành chính áp đặt quá lâu đã đem lại nhiều tác động xấu lệch lạc.

Sự phối hợp chính sách như trên còn nhằm làm giảm bớt hiện tượng khu vực công chèn khu vực tư nhân (crowding out) đang xảy ra và làm đình trệ tương đối nền sản xuất chung. Cần đề xuất một chính sách tài khóa cương quyết hơn, giảm bội chi ngân sách xuống dưới 4%.